

การใช้กำลังขององค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือภายใต้กฎหมายระหว่าง
ประเทศ: ศึกษากรณีเหตุการณ์โคโซโว



นางสาวหัตถญา อุ่นจิตต์

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2547

ISBN 974-17-7143-6

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

USE OF FORCE BY THE NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION
UNDER INTERNATIONAL LAW: A CASE STUDY OF KOSOVO



Miss Hussaya Ounjit

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2004

ISBN 974-17-7143-6

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การใช้กำลังขององค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือภายใต้
	กฎหมายระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีเหตุการณ์โคโซโว
โดย	นางสาวหัสญา อุ่ณจิตต์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์วิทิต มันทาภรณ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยดำเนินการ
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุผานิต เกิดสมเกียรติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์วิทิต มันทาภรณ์)

..... กรรมการ
(พันเอกกฤษณะ บวรรัตนรักษ์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศารทูล สันติวาสะ)

หัตถสา อุ่นจิตต์ : การใช้กำลังขององค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีโคโซโว. (USE OF FORCE BY THE NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION UNDER INTERNATIONAL LAW: A CASE STUDY OF KOSOVO) อ. ที่ปรึกษา: ศาสตราจารย์วิทิต มันทาภรณ์, 228 หน้า. ISBN 974-17-7143-6.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงการใช้กำลังขององค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศในกรณีโคโซโว โดยพิจารณาถึงหลักการห้ามใช้กำลังและข้อยกเว้นตามกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งพบว่า มาตรา 2 (4) ได้บัญญัติห้ามมิให้รัฐภาคีขององค์การสหประชาชาติใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะกระทำโดยวิธีใด เว้นแต่การป้องกันตนตามมาตรา 51 และการดำเนินการร่วมกันเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามหมวด 7 และแม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติจะยอมรับให้มีการจัดทำข้อตกลงหรือจัดตั้งองค์การส่วนภูมิภาคเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวก็จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติด้วย

จากการศึกษาพบว่าปฏิบัติการทางอากาศขององค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือในกรณีโคโซโวนั้นขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นการใช้กำลังและมีได้กระทำภายใต้ข้อยกเว้นของกฎบัตรสหประชาชาติหรือภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง แม้จะอ้างว่าเป็นการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวก็มิได้มีบทบัญญัติรองรับไว้ชัดเจนว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศจึงเกิดแนวคิดในเรื่องหน้าที่ในการคุ้มครองขึ้นมา ซึ่งกรณีโคโซโวนั้นปัญหาสำคัญประการหนึ่งก็คืออุปสรรคในเรื่องการใช้สิทธิยับยั้งของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งทางเลือกหนึ่งในการแก้ปัญหาก็คือ การเสนอปัญหาต่อสมัชชาสหประชาชาติเพื่ออภิปรายหรือทำคำแนะนำในกรณีที่มีสถานการณ์ซึ่งน่าจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนอกจากนั้นการบัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมให้ชัดเจนก็จะเป็นการป้องกันมิให้รัฐต่างๆ ใช้ข้ออ้างในกรณีดังกล่าวในทางที่ผิดได้

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต.....
ปีการศึกษา.....2547..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4486125534 : MAJOR LAWS

KEY WORD: USE OF FORCE / HUMANITARIAN INTERVENTION / NATO / KOSOVO

HUSSAYA OUNJIT: USE OF FORCE BY THE NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION UNDER INTERNATIONAL LAW: A CASE STUDY OF KOSOVO.

THESIS ADVISOR: PROF. VITIT MUNTARBHORN, 228 pp. ISBN 974-17-7143-6.

This thesis focuses to study the use of force of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in the case of Kosovo under the international law. According to the international obligation banning the use of force against another state and charter of the United Nations, pursuant to Article 2 (4), all UN members shall refrain in their international relations from the threat or use of force, excepting for the purpose of self-defense, pursuant to Article 51, and international co-operation in maintaining and restoring international peace and security. Although Charter of UN does not preclude the establishment of regional arrangements or agencies for dealing with matters relating to the maintenance of international peace and security, all measures must be directed with authorization of Security Council.

After literatures reviewing and studying all grounds concerning to this case, it manifestly found that the air forces of NATO allies in Kosovo violated the international law. The use of force of NATO allies overlooked charter of UN and lacked the Security Council sanction, even for Humanitarian purpose claimed by NATO allies. There is no any statute supporting the NATO allies' operations to have international legal rights which, in this case, initiates the concept of the responsibility to protect. In the said case, one of the main problems is the Security Council's Veto. One solution is to propose this problem to the General Assembly for discussing and making recommendations in the case that can endanger to the international peace and security and should have a well-defined principle in Humanitarian intervention to prevent any states from claiming or misusing for the use of force against another state.

Field of study.....LAWS..... Student's signature

Academic year2004..... Advisor's signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงเป็นอันดีเพราะความเมตตาจากท่าน ศาสตราจารย์วิทิต มั่นตากรณี ซึ่งกรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และกรุณาให้ความรู้ คำแนะนำ ข้อคิดต่างๆ ตลอดจนให้ความรู้ในทุกๆด้านมาโดยตลอด ผู้เขียนสำนึกในพระคุณของท่านและขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ด้วยความเคารพอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์สุผานิต เกิดสมเกียรติ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการและกรุณาสละเวลาในการสอบตลอดจนคำแนะนำต่างๆ ขอขอบพระคุณพันเอกกฤษณะ บวรรัตนารักษ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศรทูล สันติवासะ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการและสละเวลาในการสอบตลอดจนคำแนะนำต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาตั้งแต่แรกเริ่มจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์วิระพงษ์ บุญญญาส และท่านปราณี บุญญญาส ที่กรุณาให้ความเมตตาปราณี ตลอดจนกำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กมลินทร์ และ รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พิณภูวดล ที่ให้ความเมตตาและให้โอกาสผู้เขียนในการทำงานระหว่างศึกษาตั้งแต่แรกเริ่มมาโดยตลอดจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี

ขอขอบคุณพี่ๆเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต พี่สุวรรณ มงคลรุ่งเรือง สำหรับความช่วยเหลือ ความสะดวก และกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ที่มีให้แก่ผู้เขียนเสมอมา และขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ สาขาทั่วประเทศทุกคน พี่คึกฤทธิ์ ต้มสำหรับความช่วยเหลือด้านภาษาต่างประเทศ รวมทั้งสมาชิกศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจและการฟอกเงิน พี่โย พี่ไคด์ พี่จี๊ด ปราง ตรีม สำหรับกำลังใจและความช่วยเหลือที่มีให้แก่กันตลอดมา

หากวิทยานิพนธ์นี้มีส่วนดีอยู่บ้าง ผู้เขียนขอกราบแทบเท้ามอบบูชาคุณของบิดา มารดา รวมทั้งบูรพาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้และคุณธรรมแก่ผู้เขียนตลอดมา ด้วยความเคารพกตัญญูกตเวทิตา

หัสญา อุ่นจิตต์

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	3
1.4 วิธีการศึกษาวิจัย.....	3
1.5 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 หลักการห้ามใช้กำลังตามกฎหมายระหว่างประเทศ.....	5
2.1 แนวคิดของหลักการห้ามใช้กำลังตามกฎหมายระหว่างประเทศ.....	5
2.1.1 บทบาทของกฎหมายระหว่างประเทศกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ.....	6
2.1.1.1 ลักษณะของสังคมระหว่างประเทศ.....	7
2.1.1.2 ทฤษฎีหรือแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ.....	7
2.1.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐ ชาตินิยม วิวัฒนาการของระบบรัฐ และผลประโยชน์ของชาติ.....	11
2.2 หลักการห้ามใช้กำลังตามกฎหมายระหว่างประเทศ.....	17
2.2.1 หลักการห้ามใช้กำลังตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ.....	19
2.2.2 หลักการห้ามใช้กำลังตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศ.....	21
2.2.3 หลักการห้ามใช้กำลังตามสนธิสัญญาอื่นๆ.....	24
2.3 อิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศกับการห้ามใช้กำลัง ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ.....	25
2.4 กรณีศึกษาการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ.....	28
2.4.1 กรณีสหภาพโซเวียตกับการบุกอัฟกานิสถาน.....	28
2.4.2 กรณีสงครามเกาะฟิลิปปินส์.....	29

2.4.3 กรณีขัดแย้งในนิคารากัว	30
2.4.4 กรณีสงครามอิรัก- คูเวต	34
2.5 ข้อยกเว้นของหลักการห้ามใช้กำลัง	38
2.5.1. การป้องกันตนเอง	38
2.5.1.1 สิทธิและเงื่อนไขในการป้องกันตนเอง.....	38
2.6 การดำเนินการเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ	41
2.7 การใช้กำลังในกรอบของข้อตกลงส่วนภูมิภาคและองค์การส่วนภูมิภาค	48
2.7.1 บทบัญญัติหมวด 8 ของกฎบัตรสหประชาชาติ.....	48
2.7.2 ทางปฏิบัติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ขององค์การส่วนภูมิภาค.....	50
2.8 หลักกฎหมายระหว่างประเทศอันเกี่ยวข้องกับการห้ามใช้กำลัง	51
2.8.1 หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ	51
2.8.2 หลักการห้ามแทรกแซง	53
2.8.2.1 องค์ประกอบของการห้ามแทรกแซง.....	54
2.8.2.2 ลักษณะการแทรกแซงที่ต้องห้ามตามมาตรา 2 อนุมาตรา 7	55
2.8.2.3 ข้อยกเว้นของหลักการห้ามแทรกแซง	57
2.8.3 การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม.....	59
2.8.3.1 ความหมายของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม	60
2.8.3.2 ลักษณะของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม	63
2.8.3.3 ชนิดของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม.....	65
2.8.3.4 กฎบัตรสหประชาชาติกับการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม	66
2.8.3.5 มุมมองทางการเมืองของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม.....	68
บทที่ 3 องค์การสหประชาชาติและองค์การป้องกันสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ	72
3.1 องค์การสหประชาชาติ	73
3.1.1 โครงสร้างขององค์การสหประชาชาติ	73
3.1.2 กฎบัตรสหประชาชาติ.....	74

3.1.2.1 จุดมุ่งหมายและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ	76
1) หลักความเสมอภาคในทางอธิปไตย	79
2) หลักการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี	80
3) หลักความมั่นคงร่วมกัน	81
4) หลักกิจการภายในของรัฐ	81
5) หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ	82
3.2 คณะมนตรีความมั่นคงกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ	82
3.2.1 อำนาจและหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง	83
3.2.2 บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับสันติภาพ	83
3.2.2.1 การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงร่วมกัน	84
3.2.2.2 การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ	85
3.2.2.3 การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี	86
3.2.3 อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงกับการใช้กำลัง ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	87
3.2.3.1 อำนาจตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ	87
3.2.3.2 ข้อจำกัดในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง	90
3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาคในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ	91
3.4 องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ	93
3.4.1 การก่อตั้งองค์การ	93
3.4.2 วิวัฒนาการขององค์การ	95
3.4.3 จุดมุ่งหมายและอำนาจหน้าที่ขององค์การ	96
3.4.4 สถานภาพและภารกิจขององค์การ	98
3.4.4.1 สถานภาพทางกฎหมายและทางการเมืองขององค์การ	98
3.4.4.2 ภารกิจขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ ยุคก่อนสงครามเย็น	99
3.4.4.3 ภารกิจขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ ยุคหลังสงครามเย็น	102

บทที่ 4 ปัญหาการใช้กำลังในสถานการณ์โคโซโว	107
4.1 ข้อมูลพื้นฐานของยูโกสลาเวีย.....	107
4.2 ภูมิหลังของสถานการณ์ในโคโซโว	108
4.2.1 สถานการณ์ทางการเมือง.....	110
4.2.2 ความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติ.....	112
4.3 สถานการณ์ภายหลังจากมีการโจมตีทางอากาศของเนโต้.....	112
4.4 สถานการณ์อันคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ	113
4.4.1 การละเมิดสิทธิมนุษยชนในโคโซโว	114
4.4.1.1 พันธะทางกฎหมายของกฎบัตรในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	116
4.5 บทบาทขององค์การสหประชาชาติในเหตุการณ์โคโซโว	117
4.5.1 รายงานขององค์การสหประชาชาติอันเกี่ยวข้องกับสถานการณ์.....	119
4.5.1.1 เอกสารที่ออกโดยองค์การระหว่างประเทศ	119
1) สมัชชาสหประชาชาติ.....	119
2) คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ.....	121
3) ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ.....	122
4) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยระดับสูงแห่งสหประชาชาติ.....	122
4.5.1.2 เอกสารจากแหล่งอื่นๆ.....	123
4.6 การใช้กำลังของเนโต้ในโคโซโวยุติภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ	124
4.7 บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในสถานการณ์โคโซโว	131
4.7.1 ข้อมูลของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีโคโซโว	135
4.7.1.1 ข้อมูลของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1199.....	135
4.7.1.2 ข้อมูลของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1203.....	138
4.7.1.3 ข้อมูลของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1244.....	138
4.7.2 ปัญหาและอุปสรรคของคณะมนตรีความมั่นคงในการแก้ไข	
วิกฤตการณ์โคโซโว	139
4.8 การระงับข้อพิพาทโดยอาศัยวิถีทางการทูตในสถานการณ์โคโซโว	140
4.9 บทบาทขององค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือในเหตุการณ์โคโซโว	146

4.9.1	วัตถุประสงค์ขององค์การในการระงับวิกฤติการณ์โคโซโว	146
4.9.2	บทบาทของนาโต้ในการระงับข้อพิพาทโดยใช้กำลัง	149
4.10	ความคืบหน้าในโคโซโวนับแต่มีความขัดแย้ง	153
4.11	การฟ้องคดีในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศต่อปฏิบัติการทาง ทหารขององค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ	154
บทที่ 5 บทวิเคราะห์การใช้กำลังขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ		
	ในสถานการณ์โคโซโว	164
5.1	ปฏิบัติการทหารขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ กับการใช้กำลังตามกฎหมายระหว่างประเทศ	164
5.2	ข้อพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของของการกระทำของ องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ	169
5.3	ประเด็นทางกฎหมายต่อปฏิบัติการทหารขององค์การ สนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือในบริบทของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ	173
5.4	จารีตประเพณีระหว่างประเทศและแนวทางปฏิบัติของรัฐ กับการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	175
5.5	ศักยภาพในการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคง	177
5.6	แนวคิดใหม่กับการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	181
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ		
	รายการอ้างอิง	197
	ภาคผนวก	206
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	228

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สัญญาชาติญาณความรุนแรงเป็นลักษณะประจำอย่างหนึ่งของมนุษย์ ซึ่งหากควบคุมไว้ได้ ก็จะทำให้อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ด้วยความสงบแต่ถ้ายับยั้งไม่สำเร็จก็จะมีการใช้กำลังต่อผู้อื่นได้บ่อยๆ การควบคุมการใช้กำลังจึงเป็นภารกิจสำคัญของระบบทางสังคมของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นสังคมภายใน หรือสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งกฎหมาย ให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข การควบคุมการใช้กำลังภายในรัฐทำได้ดีกว่า เพราะปัจเจกบุคคลมีกำลังน้อย สามารถควบคุมได้ไม่ยาก ทั้งยังมีความรู้สึกใกล้ชิดกัน ต้องพึ่งพาอาศัยกันได้รับการศึกษาอบรม และสามารถปลูกฝังคุณค่าที่สมาชิกต้องรักษาร่วมกันได้ง่ายกว่าในสังคมระหว่างประเทศซึ่งความรู้สึกมีส่วนร่วมยังมีไม่มาก อย่างไรก็ตามเป็นหน้าที่ของระบบกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะต้องปฏิบัติการกิจเช่นเดียวกับกฎหมายภายในของรัฐ คือ พยายามควบคุมการใช้กำลังระหว่างสมาชิกเพื่อรักษาระเบียบของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกให้เป็นไปโดยราบรื่น¹

สำหรับกฎหมายระหว่างประเทศที่ควบคุมการใช้กำลังในสังคมระหว่างประเทศก็คือ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 2 อนุมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นการคุกคาม (threat) หรือการใช้กำลัง (use of force) ต่อบุรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ หรือการกระทำในลักษณะอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ”

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์หลักของสหประชาชาติคือ การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคทางอำนาจอธิปไตย หลักการเคารพในบูรณภาพแห่งดินแดนและเอกราชทางการเมืองและหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น โดยเหตุนี้การทำสงครามรุกราน

¹ อรุณ ภาณุพงศ์, กฎหมายระหว่างประเทศกับปัญหาการใช้กำลัง. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 26.

ของรัฐหนึ่งเพื่อยึดครองรัฐอธิปไตยอีกรัฐหนึ่ง หรือการใช้กำลังในทุกรูปแบบในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ จึงเป็นสิ่งที่ต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศ

การใช้และการตีความ มาตรา 2 อนุมาตรา 4 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากภาษาที่ใช้มีความละเอียดอ่อน และในขณะเดียวกันก็มีความไม่ชัดเจนในตัว และมีความเกี่ยวโยงควบคู่ไปกับบทบัญญัติอื่นๆ ของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศอย่างสันติ ตามนัยแห่งมาตรา 2 อนุมาตรา 3 และมาตรา 33 แห่งกฎบัตร ตลอดจนขั้นตอนต่างๆ รวมทั้งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหน้าที่ของสมัชชาใหญ่และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เป็นต้น

เมื่อไม่นานมานี้มีสถานการณ์อันเกิดจากการใช้กำลังขององค์การระหว่างประเทศและมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับบทบาทและอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอันทำให้เกิดข้อถกเถียงต่างๆ ขึ้น คือ เมื่อ 24 มีนาคม ค.ศ. 1999 องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือหรือเนโท ได้ดำเนินปฏิบัติการทางทหารในโคโซโวซึ่งเป็นเมืองสำคัญเมืองหนึ่งของเซอร์เบีย เนื่องจากเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงโดยประธานาธิบดี สโลโบดัน มิโลเชวิช แห่งเซอร์เบีย ได้ผลักดันชาวอัลบาเนียออกจากเซอร์เบีย และได้สังหารพลเรือนชาวอัลบาเนียเป็นจำนวนมาก จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐและองค์การระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทโดยเฉพาะเนโทซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคและมีวัตถุประสงค์ในการร่วมกันปกป้องสมาชิกในช่วงสงครามเย็น ได้ส่งกองกำลังทหารเข้าไปในเซอร์เบียเพื่อยับยั้งการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวอัลบาเนียซึ่งเป็นชนชาติส่วนใหญ่ในโคโซโว

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศได้เข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของรัฐโดยใช้กำลังทหาร ซึ่งเมื่อคำนึงถึงกฎหมายระหว่างประเทศปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ในกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 2 อนุมาตรา 4 ได้ห้ามใช้กำลังทุกรูปแบบในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและนอกจากนั้นในมาตรา 2 อนุมาตรา 7 ยังห้ามมิให้มีการแทรกแซง กิจการภายในของรัฐอื่นด้วยเว้นแต่เป็นการป้องกันตนและการดำเนินการเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ดังนั้น โดยหลักแล้วจึงถือว่า รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศใดๆ ไม่มีอำนาจใช้กำลังเข้าแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่นได้ และเมื่อพิจารณาถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในโคโซโวจะเห็นว่า มีข้อถกเถียงในทางกฎหมายระหว่างประเทศอันเกิดจากปฏิบัติการของเนโทซึ่งเป็นการใช้กำลังว่า

เป็นการกระทำอันละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ และการกระทำดังกล่าวกระทำภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติหรือไม่ นอกจากนี้ข้ออ้างที่เนได้ได้กล่าวอ้างว่าการกระทำของตนเป็นการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมเพื่อแสดงความชอบธรรมของตนนั้น เป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะเนื่องจากหลักดังกล่าวยังไม่ปรากฏชัดเจนในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าจะมีการกล่าวอ้างถึงหลักดังกล่าวอยู่บ่อยครั้งก็ตาม แต่การกล่าวอ้างที่เกิดขึ้นก็อาจเป็นเครื่องมือที่รัฐมหาอำนาจหรือรัฐที่มีกำลังต่างๆ แข็งแรงกว่าใช้เป็นเครื่องมือในการใช้กำลังเข้าไปในรัฐที่อ่อนแอกว่าได้ ทำให้กฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่รวมทั้งกฎเกณฑ์และข้อห้ามต่างๆ ที่มีไว้เพื่อควบคุมพฤติกรรมต่างๆ ในสังคมระหว่างประเทศ ถูกบิดเบือนนำไปใช้ในทางที่ผิดได้

ฉะนั้น การศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องการใช้กำลังจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจและความกระจ่างตลอดจนให้ทราบปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อที่จะได้นำมาพิจารณาและเพื่อปรับใช้กับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิดและวิวัฒนาการของการใช้กำลังตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ
- 2) เพื่อศึกษาถึงความหมายของการใช้กำลังตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ
- 3) เพื่อศึกษาประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้กำลังในสถานการณ์โคโซโว
- 4) เพื่อศึกษาบทบาทขององค์การสหประชาชาติและนาโต้ในการสถานการณ์โคโซโว
- 5) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาอันเกิดจากการใช้กำลังของนาโต้ในสถานการณ์โคโซโว

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิเคราะห์หลักการห้ามใช้กำลังตามกฎหมายระหว่างประเทศและข้อยกเว้นของหลักดังกล่าว ตลอดจนการใช้กำลังเพื่อดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงร่วมกันภายใต้กฎหมายบัตรสหประชาชาติ และการใช้กำลังขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Document research) โดยการศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้กำลังขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือในสถานการณ์โคโซโว เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ ตำราภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ บทความสิ่งพิมพ์ข่าวสารต่างๆ ฯลฯ ทั้งนี้การวิจัย วิเคราะห์และประเมินผลข้อมูลดังกล่าวนี้ การดำเนินการค้นคว้าจะเป็นในรูปของการวิเคราะห์เชิงพรรณนาเป็นส่วนใหญ่

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

ปฏิบัติการขององค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือในโคโซโวขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศเนื่องจากเป็นการใช้กำลังและมีได้กระทำภายใต้ข้อยกเว้นของหลักการห้ามใช้กำลังหรืออำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบแนวคิดและวิวัฒนาการของการใช้กำลังตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ
- 2) ทำให้ทราบถึงความหมายของการใช้กำลังตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ
- 3) ทำให้ทราบประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้กำลังในสถานการณ์โคโซโว
- 4) ทำให้ทราบบทบาทขององค์การสหประชาชาติและเนโต้ในการสถานการณ์โคโซโว
- 5) ทำให้ทราบปัญหาอันเกิดจากการใช้กำลังของนาโต้ในสถานการณ์โคโซโว

บทที่ 2

หลักการห้ามใช้กำลังตามกฎหมายระหว่างประเทศ

2.1 แนวคิดของหลักการห้ามใช้กำลังตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ปัญหาการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นปัญหาที่มีมานานแล้วนับตั้งแต่มนุษย์เริ่มมีการรวมตัวเป็นรัฐตามความหมายปัจจุบัน กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 เมื่อมีการจัดตั้งรัฐต่างๆขึ้นในยุโรป แต่ก่อนหน้านั้นมนุษย์ก็รู้จักการใช้กำลังเพราะสังคมมนุษย์ก็ยังคงอยู่ภายใต้กฎธรรมชาติที่ว่า ผู้ที่แข็งแรงกว่าย่อมอยู่รอดหรือปลาใหญ่กินปลาเล็ก ดังนั้นในอดีตสังคมมนุษย์จึงเป็นสังคมของการใช้กำลังเพื่อความอยู่รอด¹

การทำสงครามในอดีต จึงถือกันว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อำนาจในการทำสงครามนั้นถือเป็นอำนาจส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยของรัฐ ดังนั้นรัฐจึงมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศในยุคนั้นที่จะทำสงครามได้ แม้จะเป็นสงครามเพื่อแย่งชิงดินแดนหรือล่าอาณานิคมหรือด้วยมูลเหตุจูงใจอื่นก็ตาม ผลของสงครามได้นำภัยพิบัติมาสู่มนุษย์เป็นอันมาก นักกฎหมายตะวันตกในสมัยนั้นได้พยายามหาทางจำกัดขอบเขตและความรุนแรงของสงครามซึ่งต่างก็อ้างว่า การทำสงครามที่จะถือว่าเป็นการทำสงครามที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องเป็นการสงครามยุติธรรม (Just war) โดยต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่อไปนี้² กล่าวคือ

1. ต้องมีการประกาศโดยผู้มีอำนาจ
2. ต้องมีมูลเหตุจูงใจเพื่อความยุติธรรมและต้องทำไปไม่เกินส่วนของความรุนแรงที่ตนได้รับ
3. จะกระทำต่อเมื่อจำเป็นกล่าวคือไม่มีวิถีทางอื่นอีกแล้วเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรม
4. ต้องกระทำไปในลักษณะที่ยุติธรรม เพื่อก่อตั้งระเบียบของสังคมขึ้นมาใหม่

¹ อรุณ ภาณุพงศ์, กฎหมายระหว่างประเทศกับปัญหาการใช้กำลัง, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2535), หน้า 1.

² อรุณ ภาณุพงศ์, อ้างแล้ว หน้า 3.

ความพยายามของนักกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นความพยายามที่จะจำกัดขอบเขตของสงครามมิให้กระทำได้อย่างเสรีโดยปราศจากขอบเขต

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีความพยายามดังกล่าวในการจำกัดขอบเขตและความรุนแรงของสงครามก็ตาม รัฐต่างๆก็ยังคงมีการทำสงครามหรือมีการใช้กำลังทหารกันอยู่ตลอดมานับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

ความขัดแย้งในเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองและระบอบการปกครองระหว่างอภิมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตได้ก่อให้เกิดภาวะสงครามเย็น ซึ่งทำให้การดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เช่น การดำเนินงานภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติไม่อาจประสบผลสำเร็จตามที่คาดหมายได้ เนื่องจากต่างฝ่ายต่างต้องการเอาชนะกันตามแนวอุดมการณ์ของตนจนทำให้เกิดปัญหาในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในยุคนั้นและเมื่อสิ้นสุดสงครามเย็น นานาประเทศได้หาแนวทางในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติซึ่งมีการกล่าวถึงกฎเกณฑ์อันหนึ่ง นั่นคือ การจัดระเบียบโลกใหม่ (New World Order) ได้แก่ 1. การปกครองระบอบประชาธิปไตย 2. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 3. การค้าเสรี 4. การส่งเสริมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นระเบียบที่มีศีลธรรมอันดี หรือเป็นที่ต้องการแสวงหาของมวลมนุษยรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนในแต่ละชาติมีความสมานฉันท์และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ ระเบียบโลกใหม่ควรจะเป็นระเบียบที่นำไปสู่สิ่งต่างๆที่ดีขึ้น มีการจัดสรรปันส่วนที่ยุติธรรม และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเล็กและใหญ่ เข้มแข็งและอ่อนแอให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นด้วย ซึ่งสิ่งต่างๆเหล่านี้ได้ปรากฏอยู่แล้วในกฎบัตรสหประชาชาติแล้วทั้งสิ้น ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องไปสร้างระเบียบใหม่แต่อย่างใด เพียงแต่พยายามส่งเสริมบทบาทของสหประชาชาติและหาทางทำให้ประเทศสมาชิกทั้งหลายเคารพและยึดมั่นในกฎบัตรเท่านั้น

2.1.1 บทบาทของกฎหมายระหว่างประเทศกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในการพิจารณาว่ากฎหมายระหว่างประเทศมีบทบาทอย่างไรในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นขึ้นอยู่กับแนวความคิดของแต่ละฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเป็นพวกสังคมนิยม (Realism) อีกฝ่ายหนึ่งเป็นพวกอุดมคตินิยม (Idealism) ซึ่งฝ่ายอุดมคตินิยมเห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกับกฎหมายภายใน กล่าวคือ เป็นกฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นมาจากควบคุมพฤติกรรมของรัฐ และสังคมระหว่างประเทศไม่สามารถดำรงอยู่ได้หากปราศจากกฎหมาย ส่วนในทัศนะของฝ่ายสังคมนิยมนั้นเห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐที่มีอำนาจมากกว่าเพื่อใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์และครอบงำรัฐที่ด้อยกว่าตน โดยประเทศที่มีอำนาจมากกว่าจะหาหนทางเข้ามาแทรกแซงต่อการใช้สิทธิทางกฎหมายของประเทศที่อ่อนแอกว่า จน

บางครั้งทำให้ประเทศดังกล่าวขาดความเป็นอิสระในการใช้สิทธิตามกฎหมาย เนื่องจากไม่สามารถต่อต้านอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจได้

2.1.1.1 ลักษณะของสังคมนระหว่างประเทศ

โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตย มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงของสังคมโลก รัฐต่างๆหาที่มีความเท่าเทียมกันไม่ สังคมระหว่างประเทศยังประกอบไปด้วยรัฐใหญ่่น้อยที่มีความแตกต่างกันมากทั้งในเรื่องขนาด และที่ตั้ง จำนวนประชากร แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความรู้และความสามารถในทางเทคโนโลยี อีกทั้งกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ก็ยังคงเป็นกฎหมายที่มีได้พัฒนาอย่างเต็มที่ครบวงจรเหมือนกฎหมายภายใน เนื่องจากสังคมนระหว่างประเทศขาดองค์กากลางที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการอย่างเช่นสังคมภายใน เมื่อเป็นเช่นนี้ความเป็นอนาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยากในสังคมนระหว่างประเทศ

ในความเป็นจริงนั้น รัฐที่มีอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและการเมืองสูงได้พยายามที่จะหาหนทางบีบบังคับไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้รัฐที่ด้อยกว่ายินยอมทำตามความต้องการเพื่อผลประโยชน์ของรัฐมหาอำนาจนั้น รัฐต่างๆซึ่งมิได้มีความเท่าเทียมหรือเสมอภาคกันตามความเป็นจริง จะมีความเสมอภาคก็แต่เพียงที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น รัฐเล็กๆจะถูกแทรกแซงหรือบีบบังคับได้ง่าย เนื่องจากปัจจุบันนี้ความพึ่งพาซึ่งกันและกันมีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน รัฐที่มีกำลังทางการเมืองและเศรษฐกิจด้อยกว่าก็มักจะต้องพึ่งพาและแสวงหาความช่วยเหลือจากรัฐมหาอำนาจต่างๆ อีกทั้ง กฎหมายระหว่างประเทศก็ไม่สามารถคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอจากผู้ที่แข็งแรงกว่าได้ ด้วยเหตุนี้รัฐที่มีฐานะด้อยกว่าทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จึงมักไม่สามารถอาศัยสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายได้ให้ไว้ แต่กลับกลายเป็นว่า ต้องยินยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยหรือความเป็นเอกเทศของรัฐลงเพื่อผลประโยชน์ของรัฐมหาอำนาจที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่า³

2.1.1.2 ทฤษฎีหรือแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทุกยุคทุกสมัย ย่อมมีพื้นฐานจากสำนักคิด (School of Thoughts) ต่างๆ ซึ่งเป็นผู้สร้างทฤษฎี ลัทธิ และหลักการที่เกี่ยวกับ

³ อรุณ ภาณุพงศ์, การทูตและการระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 12.

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บางแนวคิด บางทฤษฎี หรือบางลัทธิเกิดขึ้นมานานแล้วแต่ก็ยังมีอิทธิพลมาจนถึงปัจจุบัน บางแนวคิดก็เกิดขึ้นใหม่ตามยุคสมัย⁴ แต่ละทฤษฎีก็มีความคิดเห็นและการมองภาพที่ไม่เหมือนกัน

อย่างไรก็ดี พฤติกรรมของรัฐในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมักจะมีการผสมผสานแนวคิด ทฤษฎีหรือลัทธิเหล่านี้อยู่เสมอ มากบ้างน้อยบ้าง ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง จึงขอเสนอแนวคิดทฤษฎี และลัทธิที่น่าสนใจบางประการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

1) แนวคิดศึกษาแบบอุดมคตินิยม (Idealist Approach) แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยอาศัยปรัชญาการเมืองที่มุ่งเน้นในเรื่องคุณธรรมและศีลธรรม นักคิดในสำนักนี้ได้ให้ความสำคัญกับคุณค่าทางศีลธรรมและเชื่อมั่นว่าความประพฤติของมนุษย์สามารถควบคุมได้ด้วยกฎหมายและจริยธรรม นอกจากนี้ยังให้ความสนใจและเสนอแนะสิ่งที่เหมาะสมมากกว่าพยายามศึกษาทำความเข้าใจสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แนวคิดนี้ได้รับความนิยมหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 นักคิดคนสำคัญของแนวคิดนี้คือ อดีตประธานาธิบดี Woodrow Wilson ผู้สืบทอดความคิดมาจาก Immanuel Kant แนวความคิดนี้เป็นที่มาของการจัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1⁵

2) แนวคิดลัทธินิยม (Realist Approach) เป็นแนวศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มุ่งความสนใจและให้ความสำคัญต่อความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมระหว่างประเทศโดยได้วิเคราะห์ปัจจัยเรื่องอำนาจ (Power) และผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) เป็นหลัก จุดเด่นของทฤษฎีนี้คือการมองว่ารัฐ (State) และระบบรัฐ (State System) เป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการเมืองโลก โดยเฉพาะในหมู่ประเทศแอฟริกา-อเมริกา ในช่วงระหว่างทศวรรษ 1940 ถึงทศวรรษ 1960 หลังจากนั้นแนวความคิดนี้ก็ถูกท้าทายโดยแนวคิดที่เรียกว่า Behavioral หรือ Social Science approaches แต่ก็กลับมาเป็นที่นิยมอีกในทศวรรษ 1980 ในรูปของ Neo-Realism หรือ Structural Realism

ต้นแบบของแนวคิดก็คือการเน้นที่รัฐ (State) ว่าเป็นตัวแสดงหลัก (Principal Actors) ในการเมืองโลก และข้อเสนอที่สำคัญของแนวคิดนี้ก็คือว่า เมื่อวัตถุประสงค์ของการ

⁴ สมพงษ์ ชูมาก, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 17.

⁵ Conway W. Henderson, International Relations: Conflict and Cooperation at The Turn of the 21st Century (Boston : McGraw-Hill, 1998), p.14.

ปกครองก็คือความอยู่รอดของชาติ (National Survival) ในสภาพแวดล้อมที่มีแต่ความเป็นศัตรูกัน การแสวงหาอำนาจ จึงเป็นเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศที่มีเหตุผลถูกต้องและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในความคิดนี้ รัฐ (State) จะไม่ยอมรับว่ามีอำนาจที่เหนือกว่าอื่นใด จึงต้องพึ่งตนเองในการปกป้องผลประโยชน์ของตน และเพื่อเป็นหลักประกันความอยู่รอด เพราะฉะนั้น ผลประโยชน์ของรัฐ (National Interest) จึงมีความหมายในรูปของอำนาจและไม่รวมปัจจัยอื่นๆ เช่น การส่งเสริมค่านิยมทางอุดมการณ์ หรือหลักการทางศีลธรรม ธรรมชาติของระบบรัฐ (States-System) ที่เป็นอนาธิปไตยย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างสมรรถนะทางทหารให้เพียงพอ อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อป้องปรามการรุกราน และเพื่อที่จะรักษาตนเองให้พ้นจากอันตราย (Self-Preservation) แนวความคิดนี้ตระหนักและย้ำอย่างสม่ำเสมอถึงเหตุการณ์เลวร้ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ในเมื่อรัฐทุกรัฐ พยายามแสวงหาการเพิ่มพูนอำนาจ เทคนิคที่ดีที่จะควบคุมได้ก็คือ การจัดตั้งระบบดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power)

ระบบรัฐ (States-System) ยังคงเป็นอนาธิปไตย รัฐยังคงเป็นตัวแสดงหลัก (Central Actors) และมหาอำนาจยังคงมีอำนาจครอบงำมากที่สุด สภาพเช่นนี้ประกอบกับการพิจารณาว่าแนวคิด Realism แบบเก่ายังขาดหลักวิธีวิจัยจึงทำให้นักคิดบางคนได้หันมาทบทวนตรวจสอบแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจในระบบรัฐอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของรัฐในการดำเนินการให้บรรลุถึงความร่วมมือภายใต้สภาพเงื่อนไขที่เป็นอนาธิปไตย

แนวความคิดนี้ปรากฏอยู่ในผลงานเขียนของ K.N.Waltz ในปี ค.ศ.1979 ที่ชื่อ "ทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศ" (Theory of International Politics) เป็นความพยายามครั้งสำคัญและล้ำหน้าอย่างมากในทางทฤษฎีที่จะสร้างหลักการที่เป็นหัวใจของ Realism ใหม่ที่มีลักษณะเข้มงวดมากขึ้นสำหรับ Waltz ลักษณะที่สำคัญของระบบการเมืองระหว่างประเทศ ก็คือการแบ่งสรรอำนาจ (Distribution of Power) โดยส่วนใหญ่ข้อจำกัดทางด้านโครงสร้างของระบบโลกเองจะอธิบายพฤติกรรมของรัฐและกำหนดผลของพฤติกรรม แนวคิดนี้เรียกกันว่า Structural Realism ซึ่งยืนยันว่า การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตัวแสดงจะอธิบายได้ก็โดยดูที่ระบบรัฐทั้งระบบแทนที่จะดูที่การเปลี่ยนแปลงลักษณะพฤติกรรมที่ตัวแสดงแต่ละตัวแสดงออกมา⁶

⁶ สมพงษ์ ชูมาก, อ้างแล้ว หน้า 20.

การเน้นความสำคัญที่ระดับของระบบการเมืองระหว่างประเทศมากกว่าที่จะเน้นที่หน่วยย่อย (Component Units) ของระบบจึงได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของการรื้อฟื้นคตินิยมของ Realism และนิยมเรียกกันว่า “Neo-Realism หรือ Structural Realism”

ขณะที่ความสำคัญของความสัมพันธ์ข้ามชาติ (Transnational Relations) และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างซับซ้อน (Complex Interdependence) ก็ได้ทำลายข้อสมมติฐานที่เป็นหัวใจของ Political Realism เดิม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ว่า Nation-States เป็นตัวแสดงที่สำคัญแต่เพียงอย่างเดียว) ความคิดที่เชื่อมโยงกับอำนาจและการแบ่งสรรอำนาจ (Distribution of Power) ยังคงเป็นแก่นสำคัญของความเข้าใจในการเมืองโลกธรรมชาติของอำนาจอาจเปลี่ยนแปลงไป แต่ก็ไม่ใช้การใช้วิธีการที่ใช้กันมาในอดีต

แนวความคิด Realism เกิดขึ้นเพื่อต่อต้านแนวความคิดแบบ Idealism ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 แนวความคิดอุดมคตินิยมจะเชื่อว่าธรรมชาติของมนุษย์นั้นจะโอบอ้อมอารี และสำนึกนี้จะมีความเชื่อมั่นในสันนิบาตชาติ ความคิดของสำนัก Realism นั้นเห็นว่าตัวแสดงที่สำคัญยังคงเป็นรัฐ (State) และธรรมชาติของมนุษย์นั้นโดยความจริงแล้ว เห็นแก่ตัวอย่างไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ (Irredeemably Selfish) รัฐจะคิดคำนึงถึงแต่เรื่องการแผ่ขยายอำนาจของตน มีเพียงระบบ Balance of Power เท่านั้นที่จะสามารถป้องกันสงคราม แทนที่จะเป็นองค์การระหว่างประเทศ (E.H.Carr ได้กล่าวถึง Realism ว่าเป็นรูปแบบ Billiard-Ball Model)

3) แนวคิดแบบสังคมนิยมใหม่ (Neorealist Approach) เป็นแนวคิดที่ได้พบในหนังสือชื่อ Theory of International Politics โดย Professor Kenneth N. Waltz ซึ่งให้ความสำคัญและมุ่งความสนใจไปที่โครงสร้างของสังคมโลกเพราะท่านมองว่าโครงสร้างของสังคมโลกนี้เองคือ ตัวกำหนดหลักของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศ ในทัศนะของ Waltz เห็นว่า โดยส่วนใหญ่แล้วข้อจำกัดทางด้านโครงสร้างของสังคมโลกหรือระบบโลก จะสามารถอธิบายพฤติกรรมของรัฐและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในสังคมระหว่างประเทศได้ดีกว่าและมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การพิจารณาแต่หน่วยประกอบของระบบดังที่นักคิดในแนวทางสังคมนิยมได้กระทำมา⁷ สิ่งที่น่าสนใจอีกประการคือ การแสดงให้เห็นถึงประเด็นแห่งความร่วมมือของรัฐต่างๆใน

⁷ Kenneth N. Waltz, Theory of International Politics (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), pp.104-114, 194-199.

สังคมโลกที่มีมากขึ้น กระนั้นก็ตามนักสังคมนิยมแนวใหม่ก็ยังเชื่อว่า ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนี้ยังคงอยู่บนพื้นฐานของอำนาจของรัฐแต่ละรัฐที่มีอยู่นั่นเอง⁸

2.1.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับ รัฐ ชาตินิยม วิวัฒนาการของระบบรัฐและผลประโยชน์แห่งชาติ

ระบบระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดยั้ง ที่กล่าวเช่นนั้นมิใช่เพียงเพราะว่า ความขัดแย้งระหว่างตะวันตก-ตะวันออกถึงสุดลงเท่านั้น แต่เพราะรัฐ (State) ซึ่งเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดในกิจการระหว่างประเทศได้ถูกท้าทายเพิ่มขึ้นโดยตัวแสดงใหม่ๆ ที่ก้าวขึ้นมาในเวทีระหว่างประเทศ

ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาตัวแสดงใหม่ๆ ดังกล่าวได้เพิ่มบทบาทอย่างสม่ำเสมอตลอดมาในเวทีการเมืองโลก องค์การระหว่างประเทศ (International Organizations) หรือองค์การระหว่างรัฐบาล (Inter-Governmental Organizations) ที่เกิดเพิ่มขึ้นก็ได้ท้าทายอิทธิพลของรัฐในเวทีระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น สหภาพยุโรป (The European Union) เป็นองค์การระหว่างรัฐบาลที่ประกอบด้วย ประชาคมพลังงานปรมาณูแห่งยุโรป (The European Atomic Energy Community-Euratom ก่อตั้งขึ้นในปี 1958) ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (The European Coal and Steel Community-ECSC, 1952) และประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (The European Economic Community-EEC, 1958) ตั้งแต่ปีค.ศ. 1967 ที่สหภาพยุโรป (ซึ่งตอนนั้นเรียกว่า "ประชาคมยุโรป") อยู่ภายใต้การบริหารสูงสุดของสภารัฐมนตรี (Council of Ministers) ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีจากรัฐสมาชิกของประชาคมยุโรป สภารัฐมนตรีของประชาคมยุโรปโดยความเห็นชอบของรัฐสมาชิก มีอำนาจตัดสินใจที่มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของประชาคมยุโรป ด้วยเหตุนี้เท่ากับว่ารัฐสมาชิกประชาคมยุโรปยินยอมมอบอำนาจในการตัดสินใจของตนบางประการให้แก่องค์การระหว่างรัฐบาล คือ สหภาพยุโรป นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมีแหล่งรายได้ที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับภาษีของรัฐสมาชิก และได้จ้างพนักงานจำนวนหลายพันคนทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสหภาพยุโรป

แม้แต่ปัจเจกบุคคล (Individuals) ก็เข้ามามีบทบาทอย่างเห็นได้ชัดในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น นาย Andrei Sakharov นักจิตวิทยาชาวโซเวียต ซึ่งคำกล่าวและทัศนะของเขาที่เกี่ยวข้องกับสหภาพโซเวียตได้มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อ

⁸ Robert Powell. "Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate," *International Organization* (Spring 1994), pp 338-340.

ทัศนคติ (Perceptions) ของประเทศตะวันตกที่มีต่อสหภาพโซเวียตทำนองเดียวกัน แมซีเทเรซ่า (Mother Theresa) ที่ได้อุทิศตนช่วยเหลือคนยากจนในอินเดีย ได้รับคำชมเชยและยกย่องจากประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดช่วงทศวรรษ 1980 นายจิมมี คาร์เตอร์ อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาได้เดินทางไปแอฟริกาและตะวันออกกลางในฐานะประชาชนคนหนึ่ง เพื่อจะช่วยเหลือทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศในแถบดังกล่าว

ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนี้มีได้หมายความว่า รัฐ (State) หดสั้นสภาพไปแล้วตามความเป็นจริง รัฐยังคงเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญสูงสุดเหมือนกับที่เคยเป็นมาตลอดสามศตวรรษ แต่ปัจจุบันมีตัวแสดงใหม่ๆ ได้ก้าวขึ้นมาพร้อมกันในเวทีระหว่างประเทศด้วยและเพื่อให้เข้าใจกิจการระหว่างประเทศในปัจจุบันได้อย่างถูกต้อง ก็จำเป็นต้องเข้าใจด้วยว่าตัวแสดงคืออะไร มีวัตถุประสงค์อย่างไร และตัวแสดงเหล่านี้ได้ใช้ความพยายามอย่างไร ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตน⁹

รัฐ (State) คือสังคมที่ล้อมรอบด้วยพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และปกครองโดยรัฐบาลกลางที่มีอำนาจออกกฎหมาย กฎเกณฑ์ขัดบังคับ และอำนาจในการตัดสินใจภายในพื้นที่อาณาเขตของตน รัฐยังเป็นสังคมตามกฎหมาย (Legal entity) ที่ได้รับการยอมรับภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศว่าเป็นหน่วยการตัดสินใจพื้นฐานของระบบกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐต่างๆ แต่ละรัฐกำหนดนโยบายของตนเอง (อย่างน้อยที่สุดในทางทฤษฎี) และสถาปนารูปแบบรัฐบาลของตนเอง ซึ่งรูปแบบรัฐบาลของแต่ละรัฐอาจจะแตกต่างกันมากบ้างน้อยบ้าง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนของรัฐหนึ่งอาจจะเป็นและอาจจะไม่เป็นพลเมืองของรัฐนั้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของรัฐนั้นๆ แต่ไม่ว่าจะมีสถานะความเป็นพลเมืองของรัฐหรือไม่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนของรัฐใดก็จะต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายของรัฐนั้นๆ

ชาติ (Nation) คือการรวมกลุ่มของประชาชนที่พิจารณาเห็นว่าพวกเขามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในบางลักษณะ เพราะฉะนั้นชาติจึงเกิดขึ้นมาจากปัจจัยทางจิตเป็นสำคัญ ดังนั้นการรวมกลุ่มกันของประชาชน โดยอาศัยความเกี่ยวข้องกันทางเชื้อชาติ ทางวัฒนธรรม หรือภาษา จะเรียกกันว่าเป็น ชาติ ชาติอาจจะเกิดขึ้นโดยไม่ต้องครอบครองพื้นที่อาณาเขต ดังเช่นชาติยิว ก่อนปี 1947 (รัฐยิวก่อตั้งขึ้นในปี 1947) ชนชาติยูเครนที่อาศัยอยู่ในอดีตสหภาพโซเวียต

⁹ สมพงษ์ ชูมาก, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม) (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 62.

หรือชนชาติอินเดียแดงเผ่าต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในสหรัฐอเมริกา ชนชาติกระเหรี่ยงในพม่า ชนชาติไทยในเวียดนาม เป็นต้น

รัฐ-ชาติ (Nation-State) หมายความว่า รัฐที่ประชาชนอาศัยอยู่นั้นพิจารณาเห็นว่าตนเองเป็นชาติ รัฐ-ชาติจึงเป็นสังคมทางกฎหมายที่ถูกผูกพันด้วยพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ภายใต้รัฐบาลเดียวและประชาชนในรัฐ-ชาติ โดยทางจิตใจแล้วมีความรู้สึกผูกพันกัน คำว่า “รัฐ-ชาติ” เกิดขึ้นที่หลังคำว่า “รัฐ” และ “ชาติ” และสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะนำคำสองคำคือ “รัฐ” กับ “ชาติ” มาเชื่อมต่อกัน

อย่างไรก็ดีมีการเรียกหลายประเทศว่าเป็น “รัฐ-ชาติ” แม้ว่าโดยแท้จริงแล้วไม่ใช่ ตัวอย่างเช่น ในแอฟริกาพื้นที่อาณาเขตรัฐต่างๆ เกือบทั้งหมดที่ได้รับเอกราชในช่วงระหว่างทศวรรษ 1950 ถึงทศวรรษ 1960 เป็นผลมาจากการแบ่งเขตแดนอาณานิคมระหว่างประเทศจักรวรรดินิยม ดังนั้นในบางกรณีปรากฏว่ามีกลุ่มชนชาติหลายกลุ่มอยู่ในประเทศหนึ่งๆ และประเทศนั้นก็นับชนชาติเหล่านั้นว่าเป็นประชาชนของเขา ในบางกรณี กลุ่มชนชาติ (Ethnic Groups) แต่ละกลุ่มอาจจะถูกแยกออกจากกันโดยเขตแดนรัฐ ดังนั้นจึงปรากฏว่ากลุ่มชนชาติเดียวกันกระเส็นกระสายไปอาศัยอยู่ในหลายรัฐ กรณีเช่นนี้พบเห็นได้ในอดีตสหภาพโซเวียต เช่นเดียวกัน กล่าวโดยทางวิชาการแล้วประเทศที่มีหลายชนชาติอาศัยอยู่นั้นก็คือ รัฐ (State) นั่นเอง ไม่ใช่ “รัฐ-ชาติ”

ลัทธิชาตินิยม¹⁰ (Nationalism) มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแนวความคิดเกี่ยวกับชาติ ความหมายพื้นฐานของ “ลัทธิชาตินิยม” ก็คือ พลังทางจิตที่ผูกพันประชาชนชาติเดียวกันเข้าด้วยกัน ลัทธิชาตินิยมเป็นทั้งความรู้สึกผูกพันระหว่างชนชาติเดียวกัน และความรู้สึกภาคภูมิใจที่ประชาชนชาตินั้นมีต่อตนเองและต่อชาติของตน

ในฐานะที่ผูกพันประชาชนในชาติเข้าด้วยกัน ลัทธิชาตินิยมจึงได้มีบทบาทที่สำคัญอย่างมากและยังคงมีบทบาทที่สำคัญอยู่ต่อไปในกิจการระหว่างประเทศตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมาและมีความสำคัญมากขึ้นในศตวรรษที่ 19 และ 20 ลัทธิชาตินิยมได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในรูปของความปรารถนาของชนชาติหนึ่งๆ ที่จะควบคุมและปกครองดินแดนที่เขาอาศัยอยู่ด้วยตนเอง ดังนั้นในลักษณะหนึ่ง ลัทธิชาตินิยมคือ สิ่งที่จะก่อให้เกิดเหตุการณ์และแนวโน้มทำนองเดียวกับการปฏิวัติอเมริกัน ที่ประชาชนในอาณานิคมของอังกฤษปฏิเสธการปกครองของกษัตริย์อังกฤษและต้องการปกครองตนเอง หรือทำนองเดียวกันกับการล่มสลายของสหภาพโซ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 68.

เวียด ซึ่งได้ถูกปลุกกระดมอย่างกว้างขวาง โดยการเรียกร้องของกลุ่มชนชาติ (Ethnic Groups) ต่างๆว่า พวกเขาจะต้องปกครองตัวเขาเองมิใช่莫斯科

ไม่ว่าลัทธิชาตินิยม จะแสดงออกในรูปแบบใด แต่สิ่งที่จำเป็นก็คือ บุคคลจะรู้สึกผูกพันกับกลุ่มใหญ่กว่า เช่น ในเยอรมนี ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และแม้แต่ประเทศอื่นๆกลุ่มที่ใหญ่กว่าจะดูกันที่ชนชาติ แต่บางครั้งอย่างกรณีของสหรัฐอเมริกา ก็ได้เป็นเช่นนั้น ในกรณีของสหรัฐอเมริกาไม่มีใครปฏิเสธว่า ลัทธิชาตินิยมสหรัฐอเมริกา มีอยู่แต่เป็นลัทธิชาตินิยมแบบหลายชนชาติที่มีความผูกพันอยู่กับรัฐบาลอเมริกันกับความเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาและอุดมคติที่สหรัฐอเมริกาได้ส่งเสริมและเผยแพร่แก่ประชาชน

ความจริงสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆที่มีชนชาติอาศัยอยู่มากกว่าหนึ่งชนชาติ อาจจะเป็นหรืออาจจะไม่เป็นรัฐ-ชาติ (Nation-State) อย่างไรก็ดีพลเมืองของรัฐเหล่านั้นอาจมีความรู้สึกชาตินิยมต่อรัฐที่ตนอาศัยอยู่ โดยเหตุนี้ในรัฐที่ประกอบด้วยหลายชนชาติ รัฐบาลก็มักจะพยายามเปลี่ยนจิตใจของพลเมืองของตนที่เคยจงรักภักดีต่อชาติของตนมาจงรักภักดีต่อรัฐ ดังนั้นจึงพยายามสร้างความรู้สึกชาตินิยมต่อรัฐขึ้น (State Nationalism) และเมื่อรัฐบาลทำเช่นนั้น ก็เท่ากับสร้างรัฐ-ชาติ (Nation-State) บางครั้งก็เป็นการยากที่จะบอกว่า ความพยายามเช่นนี้ประสบความสำเร็จหรือไม่ อย่างกรณีของสหภาพโซเวียตเป็นเวลาหลายปีทีเดียวที่รัฐบาลโซเวียตและประชาชนจำนวนมากจากทั่วโลกเชื่อว่า สหภาพโซเวียตประสบความสำเร็จในการสร้าง "ชาตินิยมโซเวียต" (Soviet Nationalism) หรืออีกนัยหนึ่ง ความรู้สึกเป็นชาวโซเวียต แต่เมื่อพลเมืองชาวโซเวียตได้รับเสรีภาพในการแสดงออกถึงความรู้สึกที่แท้จริงของตนมากขึ้น จากการปฏิรูปของนายมิคาอิล กอร์บาชอฟ ก็เป็นที่กระจ่างชัดว่าพลเมืองชาวโซเวียตซึ่งประกอบด้วยชนชาติต่างๆ ส่วนมากยังคงมีความผูกพันกับชาติของตน (Ethnic Nationality) มากกว่าความเป็นชาวโซเวียต เพราะฉะนั้น "ลัทธิชาตินิยม" ในความหมายแบบเก่าที่เน้นถึงความผูกพันของคนต่อชนชาติของตนจึงมีส่วนอย่างมากต่อการล่มสลายของสหภาพโซเวียต

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในยูโกสลาเวีย และเชโกสโลวาเกียก็เข้าทำนองเดียวกันคือ ประชาชนในรัฐทั้งสองมีความรู้สึกจงรักภักดีต่อชนชาติ (Ethnic Loyalty) ของตนมากกว่าที่จะมีความจงรักภักดีต่อรัฐยูโกสลาเวีย หรือเชโกสโลวาเกีย ในกรณียูโกสลาเวีย ความรู้สึกชาตินิยมต่อชนชาติ (Ethnic Nationalism) ได้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชนชาตินำไปสู่สังคมนากลางเมือง มีประชาชนล้มตายจำนวนหลายพันคน ในกรณีเชโกสโลวาเกีย ความรู้สึกชาตินิยมต่อชนชาตินำไปสู่การปรักหักพังหรือกันอย่างฉันทมิตร และชนชาติทั้งสอง คือ เช็ก (Czech) และสโลวัก (Slovak) ก็ตกลงกันอย่างสันติในการแยกออกไปตั้งรัฐ-ชาติ (Nation-State) ของตนเองต่างหาก

ในที่อื่นๆทั่วโลก อิทธิพลของลัทธิชาตินิยม ยังคงมีอยู่มาก ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ในหลายรัฐ ความรู้สึกชาตินิยมต่อชนชาติ (Ethnic Nationalism) มีความเข้มข้นขึ้นอีกครั้ง และก่อให้เกิดปัญหาขึ้นว่ารัฐที่ถือกำเนิดใหม่ในช่วงทศวรรษ 1950 และทศวรรษ 1960 จะยังคงยืนหยัดอยู่ในสถานะเดิมได้อีกนานเพียงใด

แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest)¹¹

ตลอดเวลาแห่งประวัติศาสตร์ของวิวัฒนาการของรัฐ รัฐไม่ยอมรับอำนาจใดๆให้อยู่เหนือกว่ารัฐ ดังนั้นรัฐจะให้คำนิยาม ผลประโยชน์ของตนเองและจะกำหนดว่าตนจะใช้ความพยายามอย่างไรเพื่อให้บรรลุถึงประโยชน์ตามที่นิยามเอาไว้ โดยปกติมักจะเรียกผลประโยชน์ของรัฐว่า “ผลประโยชน์แห่งชาติ” (National interest) และวิธีการและการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงผลประโยชน์แห่งชาติตามที่นิยามเอาไว้เรียกว่า “นโยบายแห่งชาติ” (National policy)

อย่างไรก็ดี แนวความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติยังคงคลุมเครืออย่างมาก มีคำถามหลายคำถามเกี่ยวกับเรื่องนี้ เช่น ปัญหาการกำหนดคำจำกัดความ ซึ่งการกำหนดคำจำกัดความของคำว่า “ผลประโยชน์แห่งชาติ” เป็นปัญหาใหญ่ตลอดเวลาที่ผ่านมาปัจเจกบุคคล กลุ่มหรือคณะบุคคลต่างๆ ได้อ้างถึง ผลประโยชน์แห่งชาติ เพื่อทำให้นโยบายที่ตนชอบนั้นมีน้ำหนัก ในปัจจุบันนี้ได้มีการให้คำจำกัดความ “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ต่างๆกัน

ปัญหาว่าอะไรคือ ผลประโยชน์แห่งชาติ และใครที่จะเป็นผู้กำหนด ปัจจัยอะไรที่ควรนำมาพิจารณาในการที่กำหนดหรือนิยามผลประโยชน์แห่งชาติ ปัจจุบันมีรัฐอยู่ในโลกจำนวนมากกว่า 190 รัฐ คำถามดังกล่าวข้างต้นและคำถามอื่นๆที่เกี่ยวข้องจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง โดยความเป็นจริงแล้วแต่ละรัฐก็มักจะให้คำตอบที่แตกต่างกัน

ในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ มีรัฐต่างๆได้ตั้งบรรทัดฐานบางอย่างเพื่อใช้กำหนดเรื่องดังกล่าว¹² ดังนี้

1. บรรทัดฐานทางเศรษฐกิจ นโยบายใดที่ส่งเสริมสถานะทางเศรษฐกิจของรัฐถือกันว่าเป็นสิ่งที่อยู่ในผลประโยชน์แห่งชาติ การปรับปรุงดุลการค้าระหว่างประเทศของรัฐให้ดีขึ้น การทำให้ฐานทางด้านอุตสาหกรรมในประเทศเข้มแข็งหรือการให้หลักประกันใน

¹¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 91.

¹² สมพงษ์ ชูมาก, อ้างแล้ว หน้า 34.

การสำรวจขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติหรือพลังงานอื่นๆ รวมทั้งทรัพยากรประเภท
สินแร่ที่มีใช้น้ำมัน ทั้งหมดนี้ถือเป็นสิ่งที่อยู่ในผลประโยชน์แห่งชาติ

2. บรรทัดฐานทางอุดมการณ์ ในบางครั้งมีการใช้อุดมการณ์เป็นตัวกำหนดที่สำคัญ
เกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ รัฐบาลของเกือบทุกประเทศใช้อุดมการณ์ทั้งโดย
ทางการหรือไม่ทางการเพื่อเป็นตัวแสดงเหตุผลในความชอบธรรมและในนโยบายของ
ตน
3. การเพิ่มพูนอำนาจ การเพิ่มพูนอำนาจเป็นบรรทัดฐานอีกประการหนึ่งที่มีการใช้เป็น
ตัวกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ แฮนส์ มอร์แกนธ ¹³ ได้ให้คำจำกัดความ “อำนาจ”
(power) ไว้ว่าหมายถึง “สิ่งใดก็ตามที่ทำให้รัฐหนึ่งสามารถควบคุมรัฐอื่นและยังคง
รักษาสถานะเช่นนั้นอยู่ต่อไป” เพราะฉะนั้น นโยบายใดก็ตามที่ส่งเสริมอำนาจรัฐ
(State's Power) ก็จะอยู่ในผลประโยชน์แห่งชาติโดยแท้จริงแล้ว การเพิ่มพูนอำนาจ
ทำได้หลายทาง เช่น โดยการปรับปรุงเศรษฐกิจให้เข้มแข็ง โดยการชักจูงทาง
อุดมการณ์หรือโดยการเพิ่มพูนสมรรถนะทางทหาร สำหรับมอร์แกนธ นั้นเห็นว่า
อำนาจรัฐจะทำให้รัฐอยู่รอด และเพราะฉะนั้นการได้มาซึ่งอำนาจจึงเป็นผลประโยชน์
แห่งชาติของทุกๆรัฐ
4. ความมั่นคงและความได้เปรียบทางทหาร ความมั่นคงและ/หรือการได้เปรียบทาง
ทหารเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับการกำหนดผลประโยชน์
แห่งชาติ ความจริงกองทัพมีบทบาทสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่บาง
กรณี รัฐทั้งหลายจะมองถึงความมั่นคงทางทหารว่าเป็นตัวกำหนดในระดับต่ำสุดที่
เกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ ผู้สนับสนุนความมั่นคงทางทหารจะได้แย้งว่า ความ
รับผิดชอบอันสำคัญของทุกรัฐก็คือการสร้างความปลอดภัยในประชาชนของตน และ
ผู้สนับสนุนการได้เปรียบทางทหารก็ยืนยันว่า หนทางที่ดีที่สุดในการสร้างความปลอดภัย
แก่ประชาชนก็คือ ต้องให้ประเทศมีความได้เปรียบทางทหารต่อประเทศอื่น
5. บรรทัดฐานทางศีลธรรมและทางกฎหมาย ประเด็นการใช้บรรทัดฐานทางศีลธรรมและ
ทางกฎหมายที่เป็นตัวกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่มากแม้ว่า
จะมีหลายตัวอย่างที่มองดูครั้งแรกอาจเห็นว่าเป็นเรื่อง “ถูกต้อง” หรือ “ไม่ถูกต้อง”

¹³ Hans Morgenthau, revised by Kenneth W. Thomson, Politics Among Nations
(6th ed., New York : McGraw-Hill, Inc., 1997), pp. 52-57.

แต่เมื่อพิจารณาอย่างละเอียดและใกล้ชิดแล้วกลายเป็นความคลุมเครือที่เห็นไม่ชัดเจนว่าถูกหรือผิด การรุกรานของสหรัฐอเมริกาเข้าไปในปานามาในเดือน ธันวาคม ค.ศ. 1989 เพื่อขับไล่ นายพล มานูเอล นอร์เอกา ผู้นำปานามาเป็นตัวอย่างที่แสดงถึงความยุ่งยากซับซ้อนที่เกิดขึ้นเมื่อประเทศหนึ่งพยายามใช้ศีลธรรมและความถูกต้องตามกฎหมายเป็นตัวกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ

ดังนั้น เมื่อถามว่าอะไรเป็นตัวกำหนดถึงเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ คำตอบก็ขึ้นอยู่กับว่า ใครเป็นผู้กำหนด ในความคิดของบางคนก็มองถึงปัจจัยที่เป็นรูปธรรม (Objective Factor) เช่น สมรรถนะทางทหาร แต่ขณะที่บางคนอาจมองถึงปัจจัยด้านนามธรรม (Subjective Factor) เช่น ความถูกต้องตามกฎหมาย แม้แต่รูปแบบของรัฐก็อาจมีบทบาทสำคัญในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ก็ได้

คำว่า “ผลประโยชน์แห่งชาติ” จึงยากที่จะให้คำจำกัดความที่แน่ชัด เพราะยังมีการถกเถียงกันอยู่มาก แม้แต่ภายในรัฐหนึ่งๆ แต่ละคนแต่ละกลุ่มยังกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติแตกต่างกันแม้ว่าในช่วงเวลาเดียวกัน แนวความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติจึงไม่มีความหมายสากล ใดๆ ก็ดี แนวความคิดนี้เป็นแนวคิดที่เป็นประโยชน์ เพราะได้ช่วยทำให้เกิดความเข้าใจวัตถุประสงค์ที่รัฐแสวงหาในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่าการใช้กำลังที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นปัญหาส่วนใหญ่จะเกิดจากการที่รัฐใหญ่หรือรัฐมหาอำนาจใช้อำนาจต่อรัฐเล็กโดยอ้างอิงถึงนโยบายของตนว่าเป็นการทำเพื่อผลประโยชน์โดยรวมโดยอาจทำการใช้กำลังหรือแทรกแซงเข้าในกิจการภายในของรัฐต่างๆ เหล่านั้นทั้งที่จริงแล้วผลประโยชน์ที่รัฐใหญ่กล่าวอ้างถึงอาจเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติของตนเสียมากกว่า และรัฐที่ด้อยกว่าก็ไม่สามารถกระทำการแข่งขันได้ เนื่องจากมีกำลังอำนาจทางทหาร เศรษฐกิจ และการเมืองที่ด้อยกว่า และยังคงพึ่งพาอาศัยรัฐที่มีกำลังอำนาจเหนือกว่าตน สิ่งที่จะควบคุมให้พฤติกรรมของรัฐเป็นไปอย่างสงบสุขและเป็นระเบียบได้ดีที่สุดก็คือกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมของตัวแสดงต่างๆ ในสังคมนั้นระหว่างประเทศ

2.2 หลักการห้ามใช้กำลังตามกฎหมายระหว่างประเทศ

บทบัญญัติมาตรา 2 อนุมาตรา 4 แห่งกฎบัตรสหประชาชาตินับเป็นบทบัญญัติที่สำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันเกี่ยวกับหลักการห้ามใช้กำลัง ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีใช้เพียงแต่ห้ามมิให้ทำสงครามและถือว่าการทำสงครามเป็นสิ่งที่ไม่

ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังห้ามการใช้กำลังทางทหารในทุกรูปแบบอีกด้วย ซึ่งกินความหมายกว้างกว่าคำว่า “สงคราม” ตามที่กติกาไบรอัน-เคลล็อกใช้ โดยที่มาตรา 2 อนุมาตรา 4 นี้ได้บัญญัติห้ามมิให้รัฐภาคีขององค์การสหประชาชาติใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยบัญญัติว่า “ภาคีองค์การทั้งหมดขอยอมงดเว้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะหันเข้าใช้กำลังต่อบุรุษภาพแห่งดินแดนหรือเอกภาพทางการเมืองของรัฐทุกรัฐหรือโดยประการอื่นใดในลักษณะที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ขององค์การสหประชาชาติ”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงหลักการใหม่ของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีใช้แต่เพียงห้ามการทำสงครามหรือยืนยันว่าการทำสงครามเป็นสิ่งที่มิชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังไม่ขยายความออกไปถึงการห้ามการใช้กำลัง (Prohibition on the use of force) ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทุกรูปแบบอีกด้วย แม้ว่าจะเป็นเพียงการข่มขู่ คุณความที่จะใช้กำลังทางทหารโดยยังไม่มีกำลังรบเลยก็ตาม¹⁴ โดยเหตุนี้ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1945 การใช้กำลังทางทหารไม่ว่าจะเป็นเพียงแค่การข่มขู่ หรือข่มขู่ว่าจะใช้กำลังดังกล่าวถือเป็นการใช้กำลังแล้วและถือเป็นสิ่งที่ต้องห้ามตามนัยแห่งมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำการไปโดยวิธีใด หากเป็นวิธีการที่มีใช้ข้อยกเว้นของหลักการห้ามใช้กำลังแล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นสิ่งที่มิชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น

ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 2 อนุมาตรา 4 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติจึงเป็นบทบัญญัติที่วางหลักการแห่งกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการห้ามใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักขององค์การสหประชาชาติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 วรรค 1 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่มีบทบัญญัตินี้แล้ว การใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ยังคงอาจมีได้ต่อไป และจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังเช่นที่ได้เคยปรากฏมาแล้วในอดีต ในสมัยสันนิบาตชาติซึ่งกติกาสันนิบาตชาติมิได้ไปไกลจนถึงกับห้ามการทำสงคราม และแม้ในกติกากรุงปารีสหรือที่เรียกอีกชื่อว่า กติกาไบรอัน-เคลล็อก ลงวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ.1928 ซึ่งแม้จะปฏิเสธสงครามและถือว่าการทำสงครามเป็นสิ่งที่มิชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่กติกาดังกล่าวก็ห้ามมิบทบัญญัติหรือกลไกทางกฎหมายใดๆที่จะทำให้เกิดหลักประกันได้ว่าจะมีมาตรการใดในการป้องปรามการทำสงครามหรือการใช้กำลังใน

¹⁴ Michel VIRALLY, “Panorama du droit international contemporain Cours general de droit international public”, Recueil des Cours (1983 vol.V tome 183 de la collection, Martinus Publishers,1985),p.102.

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงเป็นตัวอย่างสำคัญของความล้มเหลวไร้ประสิทธิภาพของสันนิบาตชาติและของกติกาไบรอัน-เคลล์ลอค

โดยเหตุนี้ ในการประชุมที่นครซานฟรานซิสโก จึงได้ดำเนินตามข้อเสนอของการประชุมที่ดัมบาร์ตันโอคส์ (Dumbarton Oaks) ด้วยการบัญญัติ มาตรา 2 อนุมาตรา 4 นี้ขึ้น วางหลักการห้ามคุกคามหรือการใช้อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลักษณะใดๆที่ขัดกับวัตถุประสงค์ขององค์การสหประชาชาติ

โดยเหตุนี้การทำสงครามในอดีตที่เคยถือกันว่าเป็นอำนาจของรัฐและเป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศนั้น ก็กลายเป็นสิ่งที่มีขอบด้วยกฎหมาย และการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศก็ต้องกระทำโดยสันติวิธีดังเช่นที่มาตรา 2 และมาตรา 33 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติไว้

2.2.1 หลักการห้ามใช้อำนาจตามกฎบัตรสหประชาชาติ

เมื่อกฎบัตรสหประชาชาติถูกร่างขึ้นมา ณ ซานฟรานซิสโก (San Francisco) ในปี ค.ศ. 1945 วัตถุประสงค์หนึ่งก็เพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องของกติกา ไบรอันด์ เคลล์ลอค ซึ่งประเด็นสำคัญก็คือ Jus ad bellum อันมีหลักตาม มาตรา 2 อนุมาตรา 4 ที่บัญญัติว่า “องค์การทั้งมวลย่อมงดเว้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะหันเข้าใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งดินแดนหรือเอกราชทางการเมืองของรัฐทุกรัฐหรือโดยประการอื่นใดในลักษณะที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ขององค์การสหประชาชาติ”¹⁵

ตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4 แม้จะหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “สงคราม” (War) แต่การใช้อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นการต้องห้ามตามมาตราดังกล่าว รวมทั้งการทำสงครามด้วยและ ในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 คำว่า “force” ไม่มีคำว่า “armed” ปรากฏอยู่ด้วย แต่ในขณะที่คำว่า “armed force” กลับปรากฏอยู่หลายแห่งในกฎบัตร เช่น มาตรา 41 และมาตรา 46 กล่าวคือ

มาตรา 41 บัญญัติว่า คณะมนตรีความมั่นคงอาจวินิจฉัยว่า จะต้องใช้มาตรการอันใดอันไม่มีการใช้อำนาจ เพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีและอาจเรียกร้องให้

¹⁵ All member shall refrain in their international relation from the treat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state , or in any other manner inconsistent with the purposes of the united nations.

สมาชิกของสหประชาชาติใช้มาตรการเช่นว่านั้น มาตรการเหล่านี้อาจรวมถึงการหยุดชะงักซึ่งความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการคมนาคมทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางวิทยุ และวิถีทางคมนาคมอย่างอื่นโดยสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนและการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย¹⁶

มาตรา 46 แผนการสำหรับการใช้กำลังทางทหารจะต้องจัดทำโดยคณะมนตรีความมั่นคง ด้วยความช่วยเหลือของคณะกรรมการเสนาธิการทหาร¹⁷

เป็นผลให้ หลายปีที่ผ่านมา มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับขอบเขตคำว่า “force” ตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ว่ากินความรวมถึงการใช้กำลังทางเศรษฐกิจหรือไม่¹⁸ อย่างไรก็ตามเมื่อเราศึกษาถึงเนื้อหาของคำว่า “force” ในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 เห็นได้ว่าควรหมายถึง armed-or-military-force¹⁹ ฉะนั้นการกีดกันทางจิตวิทยา หรือทางเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงการboycott ทางเศรษฐกิจ ไม่อยู่ในความหมายของมาตรานี้ ยกเว้นจะเป็นการกระทำที่ควบคู่กับการใช้กำลัง (Use or Threat of force)

ตาม Advisory Opinion ในกรณี Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การ “คุกคาม” หรือ การ “ใช้กำลัง” ตาม มาตรา 2 อนุมาตรา 4 ของ

¹⁶ The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.

¹⁷ Plans for the application of armed force shall be made by the Security Council with the assistance of the Military Staff Committee.

¹⁸ R.D. Kearney and R.E.Dalton, “The Treaty on Treaties”, 64 American Journal of International Law, 1970, pp.495, 534-5.

¹⁹ See H.Weherberg, “L'Interdiction du Recours á la force. Le Principe et les Problemes qui se posent”, 78 R.C.A.D.I. (1951), pp.1,69.

กฎบัตรจะต้องตีความควบคู่กัน หากการใช้กำลัง (Use of Force) ในกรณีใดก็ตามเป็นการผิดกฎหมาย การคุกคามโดยใช้กำลัง (Threat to use such force) ก็เป็นการผิดกฎหมายเช่นกัน²⁰

องค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการที่จะทำให้การใช้กำลังระหว่างรัฐ เป็นการต้องห้ามตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4 คือ กระทำต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต (territorial integrity) และกระทำต่อเอกราชทางการเมือง (political independence) ของรัฐ การตีความเรื่องการใช้กำลัง ต้องคำนึงถึงวลี 2 วลีนี้เสมอ มิฉะนั้นการตีความอาจไม่ชัดเจน การใช้กำลังต่อดินแดนของรัฐอื่น ไม่เป็นการละเมิดบูรณภาพแห่งอาณาเขต ถ้าส่วนหนึ่งส่วนใดของดินแดนไม่เสียไปอย่างถาวร²¹

นอกจากนั้นแล้วในการพิจารณา มาตรา 2 อนุมาตรา 4 นั้นจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กันกับมาตรา 2 อนุมาตรา 3²² ต่อเนื่องกัน การตีความมาตรา 2 อนุมาตรา 4 อย่างถูกต้อง ทำให้การใช้กำลังระหว่างรัฐโดยรัฐสมาชิกไม่ว่าด้วยเหตุผลใดๆก็ตามเป็นการต้องห้าม เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายสหประชาชาติ ซึ่งในคดีนี้คารากัว ก็ได้มีการวางหลักของการใช้กำลังไว้ อย่างชัดเจน (รายละเอียดของกรณีดังกล่าวจะนำเสนอในบทต่อไป)

การใช้กำลังระหว่างรัฐตาม มาตรา 2 อนุมาตรา 4 จะต้องกระทำภายใต้ข้อยกเว้น ซึ่งกฎหมายสหประชาชาติ ได้บัญญัติไว้ ซึ่งมี 2 กรณีด้วยกันคือ

- การรักษาความมั่นคงร่วมกัน (มาตรา 39)
- การป้องกันตนเอง (มาตรา 51)

2.2.2 หลักการห้ามใช้กำลังตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

เป็นที่ทราบกันแล้วว่า จารีตประเพณีระหว่างประเทศเป็นบ่อเกิดอย่างหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ตามธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศข้อ 38 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) ใช้หลักดังกล่าว ในการพิจารณาและพิพากษาคดี

²⁰ Advisory Opinion on Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996, 35 I.L.M. 809,823 (1996).

²¹ See A.D'Amato, International law: Process and Prospect, 58 – 9 (1987).

²² มาตรา 2 อนุมาตรา 3 บัญญัติว่า “สมาชิกทั้งปวงจะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศของตนโดยสันติวิธี ในลักษณะการเช่นนี้จะไม่เป็นอันตรายแก่สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และความยุติธรรม”

พิพาทตามกฎหมายระหว่างประเทศ และหลักเกณฑ์นี้เป็นหลักเกณฑ์ที่ศาลต่างๆหรือ
อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศได้ใช้หลักเกณฑ์เหล่านี้เช่นกัน²³

กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หมายถึง แนวปฏิบัติต่อกันระหว่าง
ประเทศ อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่นานาประเทศมีต่อกัน และได้ปฏิบัติต่อเนื่องกันมา นับ
แต่อดีตอันยาวนานและสืบเนื่องมาจนปัจจุบัน จนกลายเป็นที่ยอมรับเสมือนกฎหมายหรือนัย
หนึ่งรัฐเชื่อว่าตนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และถือเป็นพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติกัน
ทั่วไปในสังคมแห่งนานาประเทศ²⁴

จากประเด็นนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ต้อง
เป็นการกระทำซึ่งรัฐปฏิบัติต่อกันมาเป็นเวลายาวนาน เรียกว่า ทางปฏิบัติของรัฐ (state
practice) และการกระทำที่รัฐปฏิบัติก็เพราะความรู้สึกว่าจะต้องกระทำ เรียกว่ามีความเชื่อมั่น
ในความเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (opinion juris) ถ้ารัฐไม่ปฏิบัติตามอาจผิด
กฎหมายได้²⁵

ในเรื่องของหลักการห้ามใช้กำลังระหว่างรัฐนั้นไม่ได้นำมาใช้กับรัฐสมาชิกของ
องค์การสหประชาชาติเท่านั้น แต่การห้ามใช้กำลังตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ยังห้ามรัฐสมาชิกใช้
กำลังต่อรัฐอื่นๆ ไม่ว่าจะรัฐดังกล่าวจะเป็นรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติหรือไม่ก็ตาม การใช้
กำลังซึ่งกระทำโดยรัฐที่มีใช้รัฐสมาชิกไม่ว่าจะกระทำต่อรัฐใดๆ มีความเกี่ยวข้องกับมาตรา 2
อนุมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “องค์การจะต้องให้ความแน่นอนว่า รัฐที่มีได้เป็นสมาชิกของ
สหประชาชาติจะปฏิบัติโดยสอดคล้องกับหลักการเหล่านี้เท่าที่จำเป็นเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและ
ความมั่นคงระหว่างประเทศ”²⁶

²³ Yoram Dinstein, War, Aggression and Self –Defence (Third edition Cambridge
University Press, 2001), p.87.

²⁴ D.W.Greig, International Law (London. Butterworth 1970).p18.

²⁵ กรินทร์ ธนุเทพ. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2529), หน้า 69.

²⁶ Yoram Dinstein, War, Aggression and Self –Defence (Third edition Cambridge
University Press, 2001) ,p.86.

นักวิชาการบางคนกล่าวว่า มาตรา 2 อนุมาตรา 6 เป็นเงื่อนไข สำหรับรัฐที่มีใช้ สมาชิกตามขอบเขตของมาตรา 2 อนุมาตรา 4²⁷ ซึ่งหากจะต้องกระทำตามมาตรา 2 อนุมาตรา 6 แล้ว จำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบางประการ กล่าวคือ โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ นั้นรัฐที่สามจะไม่ผูกพันตามสนธิสัญญาโดยปราศจากการยินยอม ซึ่งในมาตรา 34 ของอนุสัญญา กรุงเวียนนา ปี ค.ศ. 1969 ได้บัญญัติไว้เป็นหลักว่า รัฐที่สามจะผูกพันตามสนธิสัญญาก็ต่อเมื่อได้มีการแสดงเจตนาและเป็นลายลักษณ์อักษรและในมาตรา 35 รัฐที่สามจะผูกพันตามสนธิสัญญา ได้เมื่อยอมรับอย่างชัดแจ้ง²⁸

ถ้อยคำตาม มาตรา 2 อนุมาตรา 6 นั้น ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าถึงหน้าที่อัน สำคัญขององค์การว่า องค์การจะต้องใช้มาตรการที่จำเป็นต่อรัฐที่มีใช้สมาชิก หากรัฐเหล่านั้น กระทำต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เมื่อองค์การได้ดำเนินหน้าที่ของตนต่อรัฐที่ มีใช้รัฐสมาชิก มาตรการต่างๆที่กระทำต่อรัฐนั้นๆจะต้องกระทำตามหลักกฎหมายจารีตประเพณี ทั่วไป²⁹

ในทางตรรกวิทยา มีความเป็นไปได้สองกรณี คือ ประการแรก เป็นสิทธิของรัฐที่จะ เข้าสู่สงคราม (to go to war) เพื่อให้หยุดโดยไม่กระทบกระเทือนต่อกฎหมายจารีตประเพณี ระหว่างประเทศ ในกรณีเช่นนี้ เสรีภาพในการกระทำเช่นว่านี้ เป็นดาบสองคมกล่าวคือ รัฐที่มีใช้รัฐ สมาชิกอาจอาศัยเสรีภาพของการกระทำดังกล่าวก่อสงครามขึ้นได้ และอาจกระทำในลักษณะที่ เป็นการรุกรานต่อรัฐอื่นได้

²⁷ H.Kelsen, The Law of the United Nation: A Critical Analysis of its Fundamental Problems(1950), pp.106-7,110.

²⁸ มาตรา 34 อนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1969 “สนธิสัญญาย่อมไม่ก่อพันธกรณีหรือสิทธิ ใดๆ แก่รัฐที่สามโดยปราศจากความยินยอมของรัฐที่สามนั้น”

มาตรา 35 “พันธกรณีย่อมเกิดขึ้นแก่รัฐที่สามตามบทบัญญัติของสนธิสัญญา หากภาคี สนธิสัญญาตกลงก่อพันธกรณีตามวิธีการของบทบัญญัติดังกล่าว และหากรัฐที่สามยอมรับ พันธกรณีนั้นอย่างชัดแจ้งและเป็นลายลักษณ์อักษร”

²⁹ See G.G.Fitzmaurice, “Fifth Report on Law of Treaties”, (II I.L.C. Yearbook , 1960) p.69,88.

ประการที่สอง การไม่ควบคุมรัฐในการเข้าทำสงครามจะเป็นการทำลาย/ล้มเลิกกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ในกรณีเช่นนี้ การละเมิดสันติภาพโดยผู้รุกราน (ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกหรือไม่ใช่สมาชิกขององค์การสหประชาชาติ) เป็นการละเมิดแบบแผนใหม่ (new norm) ในกรณีเช่นนี้ องค์การสหประชาชาติอาจใช้มาตรการตอบโต้ต่อรัฐที่ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศได้

จริงๆแล้ว กฎเกณฑ์ต่างๆได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในช่วงครึ่งศตวรรษหลัง ในปัจจุบันการห้ามใช้กำลังตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ได้กลายเป็นส่วนที่เสริมกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐที่รัฐไม่ว่าจะเป็นสมาชิกหรือไม่ใช่สมาชิกขององค์การสหประชาชาติก็ตาม

2.2.3 หลักการห้ามใช้กำลังตามสนธิสัญญาอื่นๆ

หลักในเรื่องการใช้กำลังได้ถูกบัญญัติขึ้นในหลายๆสนธิสัญญา อันเป็นผลมาจาก Kellogg-Briand และกฎบัตรสหประชาชาติ บางครั้งในสนธิสัญญาหลายฝ่ายได้สร้างสาขาแขนงหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น มาตรา 301 ของกฎหมายทะเล ซึ่งได้บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิและในการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามอนุสัญญานี้ ให้รัฐภาคีงดเว้นจากการคุกคาม หรือการใช้กำลังใดๆ ต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ หรือในลักษณะอื่นใด ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งบรรจุอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ” เห็นได้ว่า มาตรา 301 ได้นำเนื้อหาของมาตรา 2 อนุมาตรา 4 มากล่าวซ้ำอีกครั้ง ยกเว้นหลังจากประโยคที่ว่า “ในลักษณะอื่นใดซึ่งไม่สอดคล้องกับ” ซึ่งใช้คำว่า “...หลักกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งบรรจุอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ” ในขณะที่บทบัญญัติของกฎบัตรฯ ใช้คำว่า ตามวัตถุประสงค์ขององค์การสหประชาชาติ แสดงให้เห็นว่าตามมาตรา 301 นั้นมิได้อ้างถึงเฉพาะวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ ตามหมวด 1 เท่านั้น แต่กล่าวถึงบทบัญญัติอื่นๆในกฎบัตรสหประชาชาติ อีกด้วย เช่น หมวด 7 ซึ่งรวมถึงมาตรา 51 ด้วย (สิทธิในการป้องกันตนเอง)

นอกจากนั้นหลักในเรื่องการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังปรากฏอีกมากในหลายๆสนธิสัญญาไม่ว่าจะเป็นระดับภูมิภาคหรือระดับทวีปาคี ในระดับภูมิภาค เช่น ในทวีปอเมริกา ในปี 1933 Rio de Janeiro Anti-War Treaty (Non-Aggression and Conciliation) เป็นการร่วมกันระหว่างรัฐในทวีปอเมริการ่วมกับรัฐต่างๆในทวีปยุโรป ประณามสงครามที่มีการรุกราน ในปี 1974 Rio de Janeiro Inter-America Treaty of Reciprocal Assistance ก็ประณามการทำสงครามเช่นกัน ซึ่งก็เป็นการห้ามการใช้กำลังในความหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ

ไม่เพียงแต่ในทวีปอเมริกาเท่านั้นที่ห้ามการใช้กำลังระหว่างรัฐเท่านั้น เนื้อความตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ยังได้นำมากล่าวซ้ำใน 1975 Helsinki Final Act ซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยการประชุมด้านความร่วมมือและความมั่นคงของยุโรป³⁰ ถึงแม้ว่าใน Helsinki Final Act จะไม่ได้เป็นการ form สนธิสัญญาขึ้นมาแต่ใน คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ICJ ได้กล่าวอ้างใน คดี นิคารากัวซึ่งถือเป็นหลักฐานจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งห้ามใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หลังจากสิ้นสุดสงครามเย็นในปี 1990 กฎบัตรปารีสของยุโรปใหม่ รัฐที่เข้าร่วมใน Helsinki ก็ได้ยืนยันที่จะไม่ใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ³¹

ในระดับความสัมพันธ์ระดับทวิภาคี กติกาห้ามการรุกรานบางส่วนได้ถูกบัญญัติขึ้นภายหลังจากกติก Kellogg-Briand ในลักษณะเป็นการยืนยันและทำให้สมบูรณ์ขึ้น เช่น The 1966 Indian-pakistani Tashkent Declaration, The 1988 Afghan-Pakistani Agreement, The two Israeli Treaties of Peace : ซึ่งมีต่ออียิปต์ (1979) และต่อจอร์แดน (1994)³²

2.3 อิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศกับการห้ามใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศมักได้รับอิทธิพลจากการเมืองระหว่างประเทศจนทำให้หน้าที่ของกฎหมายเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งอิทธิพลเหล่านั้นส่วนใหญ่ก็มาจากประเทศมหาอำนาจ ซึ่งมีบทบาทและมีส่วนสำคัญต่อการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้นในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึงอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีผลต่อหลักการห้ามใช้กำลังตามกฎหมายระหว่างประเทศในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การเมืองโลกในปัจจุบันมีลักษณะซับซ้อนและแตกต่างไปจากการเมืองภายในของรัฐหนึ่งๆ เนื่องจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเวทีการเมืองโลก ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ

³⁰ Conference on Security and Co-operation in Europe, Helsinki Act, 1975, 14 I.L.M. 1292,1294 (1975)

³¹ Conference on Security and Co-operation in Europe, Charter of Paris for New Europe, 1990, 30 I.L.M. 190, 196 (1991)

³² Yoram Dinstein, War, Aggression and Self –Defence, (Third edition Cambridge University Press, 2001) ,p.93.

สังคมกฎหมาย และการทหาร ซึ่งส่งผลให้รัฐที่มีความพร้อมในด้านเหล่านี้กลายเป็นรัฐมหาอำนาจ ซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของรัฐ และก่อให้เกิดเหตุการณ์ต่างๆขึ้น ในเวทีการเมืองโลก เหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในโลกเป็นผลมาจากบทบาทผู้มีอำนาจในแต่ละประเทศ ซึ่งการตัดสินใจในแต่ละเรื่องของผู้นำย่อมทำให้เกิดเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อการเมืองโลกได้อย่างมาก ความเป็นมหาอำนาจของรัฐส่งผลให้ระบบการเมืองของโลกมีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เนื่องจากรัฐต่างๆ โดยเฉพาะมหาอำนาจ ต่างพยายามเพื่อศักยภาพของตนตลอดเวลา

กำลังอำนาจของประเทศประกอบด้วยปัจจัยหลายอย่าง ประเทศที่มีปัจจัยเหล่านี้พร้อมมูลและคุณภาพ ก็มักจะถือว่าเป็นประเทศที่มีกำลังอำนาจมาก และเรียกประเทศนั้นว่า “มหาอำนาจ” (great power) ซึ่งปัจจัยเหล่านั้น ประกอบด้วย

1. ปัจจัยทางกายภาพ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการกำหนดฐานะของความเป็นมหาอำนาจ ซึ่งมีอยู่หลายประการที่สำคัญ คือ ภูมิศาสตร์ของรัฐ, ทรัพยากรธรรมชาติ, ประชากร
2. ปัจจัยทางสังคมทางจิตวิทยา ได้แก่ องค์ประกอบของความเป็นชาติ, ลักษณะประจำชาติ, มรดกทางประวัติศาสตร์, อุดมการณ์แห่งชาติ, วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน
3. ปัจจัยทางการเมือง เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ในการระดมสรรพกำลังทั้งหมดให้มาช่วยกันเสริมสร้างความเป็นมหาอำนาจให้แก่ประเทศ
4. ปัจจัยทางการทหาร เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของความเป็นมหาอำนาจ ซึ่งวัดได้จากความสามารถในการรบของทหาร, ขวัญกำลังใจของทหาร
5. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ไม่เพียงแต่จะทำให้ประเทศมหาอำนาจดำรงความเป็นมหาอำนาจไว้ได้ตลอดไปเท่านั้น แต่ยังเป็นปัจจัยที่ช่วยให้กองทัพปฏิบัติการรบได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

มหาอำนาจมีบทบาทและมีอิทธิพลอย่างมากในการเมืองโลกหลายประการ เช่น มีบทบาทและอิทธิพลในทางทำลาย ทำให้โลกเสี่ยงต่อการพิเนาศตลอดเวลา ประการที่สอง มีบทบาทและอิทธิพลในทางสร้างสรรค์ คือ การแสวงหามิตรประเทศ เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองในวงการเมืองโลก และมิตรภาพระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นมักมีพื้นฐานอยู่บนความช่วยเหลือระหว่างประเทศ เพราะการช่วยเหลือระหว่างประเทศเป็นการยินยอมให้มีการโยกย้ายทรัพยากรจาก

มหาอำนาจไปยังมิตรประเทศ ประการสุดท้าย บทบาทและอิทธิพลในการรักษาสถานภาพเดิม คือ เมื่อระบบศูนย์แห่งอำนาจยุโรปสลายตัว ประเทศมหาอำนาจในยุโรปต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง ทั้งทางเมืองและเศรษฐกิจเพื่อพยุงสถานภาพเดิมของตนไว้ และเมื่อระบบสองขั้วแห่งอำนาจ สลายตัวไป สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียตและมหาอำนาจอื่นๆ ได้มีการปรับตัวเพื่อธำรงรักษาสันติภาพของตนทั้งสิ้น

บทบาทของมหาอำนาจยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1815 เป็นต้นมา อาจแบ่งได้เป็น 2 ยุค คือ “ยุคยุโรป” ซึ่งจะเริ่มสูญสิ้นความโดดเด่นลงในช่วง สิ้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 และยุคการเมืองใน “ระบบโลก” ซึ่งมีมหาอำนาจนอกยุโรป คือ สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น เข้ามามีบทบาทสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ลักษณะ ความสัมพันธ์และการแข่งขันทางอำนาจของมหาอำนาจต่างๆ เหล่านี้ไม่เพียงแต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ผูกพันกับพลวัตของความเปลี่ยนแปลงทางภายนอกและปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อกันเท่านั้น แต่ยังเป็น ผลมาจากความเปลี่ยนแปลงในแต่ละชาติมหาอำนาจด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเปลี่ยนแปลง ทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังการสิ้นสุด “ระบอบเก่า” ในปี ค.ศ. 1815 ลักษณะ ความสัมพันธ์และการแข่งขันทางอำนาจดังกล่าวนี้ มีวิวัฒนาการหลายขั้นตอนด้วยกัน โดยที่แต่ละ ช่วงสมัยก็มีลักษณะเฉพาะของมันเอง

สงครามครั้งที่หนึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และสหภาพโซเวียตมาก ประเทศเหล่านี้ต้องฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังสงครามด้วยความยากลำบาก ประเทศมหาอำนาจพยายามรักษาสถานภาพของตนตลอดจนพยายามหาวิธี รักษาสันติภาพของโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งด้วยการทำสัญญาพันธมิตรทางทหาร การ ประชุมลดอาวุธ และการจัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน สถานภาพของมหาอำนาจที่สำคัญคือ การเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก การเกิดลัทธิฟาสซิสต์ ในอิตาลี เยอรมัน และญี่ปุ่น ซึ่งทั้ง 3 ประเทศนี้ดำเนินนโยบายจักรวรรดินิยมประเทศมหาอำนาจ อื่นๆ อันได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกาและองค์การสันนิบาตชาติ ไม่อาจป้องกันการขยาย อำนาจของ 3 ชาติมหาอำนาจจักรวรรดินิยมโดยสันติวิธีได้ จึงจำเป็นต้องทำสงครามต่อต้านและ เกิดสงครามโลกครั้งที่สองขึ้น

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง สถานการณ์ต่างๆ ในโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ หลายประการ เช่นการพ่ายแพ้ของประเทศเยอรมนี และการอ่อนกำลังของประเทศอื่นในยุโรป ทำให้สหภาพโซเวียตเป็นประเทศมหาอำนาจขึ้นมา นอกจากนั้นยังมีสถานการณ์หลายๆอย่าง เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อบทบาทของมหาอำนาจในโลกด้วย

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทำให้สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตเป็นเพียง 2 มหาอำนาจที่มีอำนาจหรืออิทธิพลอย่างแท้จริงในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภายหลังจากที่ สงครามยุติใหม่ๆ

ความไม่วางใจซึ่งกันและกันระหว่างมหาอำนาจทั้งสองประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต รวมทั้งการแข่งขันกันเป็นผู้นำทางการเมืองโลก ทำให้เกิดความตึงเครียดขึ้น ความตึงเครียดนี้จะมีมากขึ้นหรือผ่อนคลายลงย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการเมืองโลก และการเมืองภายในของมหาอำนาจในแต่ละช่วงเวลา ยุคแห่งความตึงเครียดเกิดขึ้นตั้งแต่สิ้นสุด สงครามโลกครั้งที่สอง สืบเนื่องจากความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งนำไปสู่การสะสม อาวุธ ก่อให้เกิดความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน การขยายกิจกรรมทางการเมืองของสหภาพโซเวียตเข้าไปตามภูมิภาคต่างๆของโลกเปรียบเสมือนการทำลายอำนาจของสหรัฐอเมริกา จึงทำให้ สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบแข็งกร้าวเพื่อเป็นการตอบโต้ อันเป็นการนำไปสู่ ความตึงเครียดอีกครั้งหนึ่ง

2.4 กรณีศึกษาการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

2.4.1 กรณีสหภาพโซเวียตกับการบุกอัฟกานิสถาน

เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1979 สหภาพโซเวียตได้ส่งกำลังทหารบุกเข้าอัฟกานิสถาน และเข้ายึดครองเมืองกาบูล ซึ่งเป็นเมืองหลวงของอัฟกานิสถาน และเมืองสำคัญๆต่างๆ ของอัฟกานิสถานไว้ได้ทั้งหมด โดยสหภาพโซเวียตให้เหตุผลในการส่งกำลังทหารบุกเข้า อัฟกานิสถานคือ เป็นเพราะรัฐบาลอัฟกานิสถานได้ร้องขอให้สหภาพโซเวียตส่งกำลังทหารเข้าช่วยปราบปรามการจลาจลจากภายนอก โดยการแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือครั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 4 แห่งสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ ค.ศ. 1978 ระหว่างอัฟกานิสถานกับสหภาพโซเวียต

ในกรณีปัญหาของอัฟกานิสถานนั้น แม้ในเบื้องต้นจะปรากฏว่ารัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายของอัฟกานิสถานเป็นผู้ร้องขอให้สหภาพโซเวียตเข้าแทรกแซงเพื่อช่วยปราบปรามกบฏซึ่งได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศก็ตาม และแม้การแทรกแซงจะเป็นไปตามมาตรา 4 แห่งสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ ค.ศ. 1978 ระหว่างอัฟกานิสถานกับโซเวียตก็ตาม แต่การที่รัฐบาลอัฟกานิสถานไม่สามารถควบคุมกองกำลังรัสเซียหรือกำหนดให้กองกำลังรัสเซียยุติปฏิบัติการทางทหารหรือให้ถอนกำลังออกไปได้ ชี้ให้เห็นว่า การแทรกแซงครั้งนี้เป็นการแทรกแซงที่มิชอบได้ด้วยกฎหมาย เนื่องจากรัฐบาลของรัฐผู้ร้องขอให้แทรกแซงมิอาจยุติหรือบอกเลิกการแทรกแซงนั้นได้ จึงแสดงอยู่ในตัวว่าการร้องขอหรือปฏิบัติการแทรกแซงดังกล่าวเป็นไปโดยอยู่

นอกเหนือความสมัครใจยินยอมของรัฐผู้ถูกแทรกแซง กรณีการใช้กำลังดังกล่าวนี้จึงเป็นกรณีที่มี
ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในขอบข่ายของข้อยกเว้นของการใช้กำลัง

2.4.2 กรณีสงครามเกาะโฟล์คแลนด์

เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1982 เครื่องบินอังกฤษได้เข้าโจมตีทิ้งระเบิด
สนามบิน port Stanley ซึ่งตั้งอยู่ที่เกาะโฟล์คแลนด์ และในวันรุ่งขึ้นเรือดำน้ำนิวเคลียร์ของอังกฤษ
ก็ได้จมเรือ Bergano ของอาร์เจนตินาลงได้ โดยเครื่องบินรบของอาร์เจนตินาได้การต่อสู้อย่างหนัก
หน่วง และสามารถจมเรือ Shef-Field ของอังกฤษได้จากการใช้จรวด Exocet ที่ผลิตจากฝรั่งเศส
แต่ในที่สุดอังกฤษก็เป็นฝ่ายมีชัยในสงครามครั้งนี้ จนมีผลทำให้นายพลกัลป์เทียรี (GALTIERI)
ต้องออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีและรัฐบาล Casa Rosada ซึ่งเป็นรัฐบาลพลเรือนชุดใหม่
ของอาร์เจนตินาเข้าบริหารประเทศนับเป็นการกลับเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยอีกครั้งของอาร์เจนตินา
หลังจากตกอยู่ภายใต้รัฐบาลทหารมาเป็นเวลานาน

ปัญหาในทางกฎหมายระหว่างประเทศอยู่ที่การโต้แย้งอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะ
โฟล์คแลนด์ระหว่างอาร์เจนตินากับอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1964 สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ออกข้อ
มติที่ 1514(XV) กำหนดให้เกาะโฟล์คแลนด์เป็นดินแดนที่จะหลุดพ้นจากการเป็นดินแดนในอาณานิคม
และในปี ค.ศ. 1965 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติก็มีข้อมติที่ 2065 (xx) ระบุปัญหาข้อ
พิพาทเกี่ยวกับความขัดแย้งเรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะ โดยเชิญให้อังกฤษกับอาร์เจนตินาหัน
หน้าเจรจาแก้ไขปัญหาข้อพิพาท แต่อังกฤษก็อ้างว่าเกาะโฟล์คแลนด์เป็นดินแดนที่จะต้องให้
ประชาชนบนเกาะซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนในบังคับของอังกฤษเลือกอนาคตในการปกครองตนเองซึ่ง
เป็นการใช้สิทธิในการกำหนดใจตนเอง

อย่างไรก็ดี トラบใดที่รัฐทั้งสองยังคงโต้แย้งอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะเช่นนี้การ
ระงับข้อพิพาทก็ควรดำเนินไปโดยสันติวิธีตามมาตรา 33 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ได้แก่ การ
เจรจา การไต่สวน การใช้คนกลางซึ่งช่องทางระงับข้อพิพาท การไกล่เกลี่ย การใช้อนุญาโตตุลาการ
ซึ่งขาดพิพาท การเยียวยาโดยกระบวนการทางศาล การใช้องค์หรือความตกลงส่วนภูมิภาค หรือ
โดยสันติวิธี

ดังนั้น การที่รัฐทั้งสองหันเข้าใช้กำลังทหารเป็นการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทนั้นจึง
เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ (มาตรา 33, มาตรา 2 วรรค 2
และ 4) และด้วยเหตุนี้ ในวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1982 สมัชชาสหประชาชาติจึงได้มีข้อมติให้รัฐ
ทั้งสองหันเข้าเจรจากันใหม่อีกครั้ง เพื่อให้บรรลุการแก้ปัญหาโฟล์คแลนด์อย่างสันติและเลขาธิการ

สมาชิกสหประชาชาติทำหน้าที่ที่ดีในการทำให้รัฐทั้งสองหันหน้าเข้าเจรจกันรวมทั้งบรรจุปัญหา เกาะโพลด์แลนด์ไว้ในระเบียบวาระการประชุมชั่วคราวในสมัยประชุมที่ 38 ค.ศ. 1983 ทั้งนี้โดยให้ คำนึงถึงหลักการปลดปล่อยอาณานิคมตามที่สมาชิกได้เคยมีข้อมติมาแล้วเมื่อ ค.ศ. 1960 คือ ข้อมติที่ 1514 (XV)

กรณีสงครามโพลด์แลนด์จึงชี้ให้เห็นถึงการแก้ปัญหาด้วยการใช้กำลังทางทหาร ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติและขัดต่อหลักการห้ามใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การระงับข้อพิพาทที่จะถือว่าชอบด้วยกฎหมายจะต้องเป็นการกระทำโดยสันติ มิใช่โดยการใช้กำลัง การใช้กำลังทางทหารจะกระทำได้อีกต่อเมื่อเป็นกรณียกเว้นเท่านั้น

2.4.3 กรณีขัดแย้งในนิคารากัว

กรณีการขัดแย้งในนิคารากัว นับเป็นปัญหาวิกฤติการณ์ภายในประเทศที่มีผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ปัญหากฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐมหาอำนาจต่อนิคารากัวและเป็นปัญหาเรื่องการใช้อำนาจทางทหารที่มีชอบด้วย

ประเทศนิคารากัวเป็นประเทศหนึ่งในทวีปอเมริกากลาง ซึ่งอยู่ทางใต้ทางสหรัฐอเมริกา และเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญต่อความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น จึงเป็นธรรมดาที่สหรัฐฯ จะต้องให้ความสำคัญและพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อประเทศต่างๆ ในภูมิภาคแถบนี้ ทั้งๆที่โดยสภาพการณ์ทั่วไปไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจสังคมหรือวัฒนธรรม ประเทศต่างๆ ในอเมริกากลางดูจะไม่มีมีความสำคัญต่อสหรัฐฯ นักก็ตาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สหรัฐฯ จึงพยายามเข้ามาบีบบทบาทในประเทศต่างๆ ในทวีปอเมริกากลาง เช่น ซัลวาดอร์ กัวเตมาลา และนิคารากัว โดยสหรัฐฯเป็นผู้สนับสนุนรัฐบาลของประเทศต่างๆเหล่านี้ให้ดำเนินการปกครองต่อต้านคอมมิวนิสต์ เนื่องจากสหรัฐฯเกรงว่าหากประเทศต่างในแถบอเมริกาเป็นคอมมิวนิสต์แล้ว ก็จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ กับรัสเซีย มีข้อขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างชัดเจน

สำหรับประเทศนิคารากัว สหรัฐฯก็ได้สนับสนุนรัฐบาลเผด็จการทาซีได้ ไชโมซ่า ซึ่งตระกูลนี้ได้ปกครองนิคารากัวมาเป็นเวลานานและมีนโยบายสนับสนุนสหรัฐอเมริกา แต่การปกครองในรูปแบบเผด็จการดังกล่าวก็ทำให้ประเทศนิคารากัวประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก จนเป็นผลให้ประชาชนนิคารากัวเริ่มรวมตัวต่อต้านการปกครองของไชโมซ่า

ซึ่งเริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1962 ก็มีการจัดตั้งขบวนการแนวหน้าซานตินิสต้าเพื่อการปลดปล่อยแห่งชาติ (FSLN) ขึ้น โดยส่วนใหญ่หลบซ่อนอยู่ตามภูเขาด้านทิศเหนือของนิคารากัว

วิกฤติการณ์ขัดแย้งในนิคารากัวได้ทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1978 เมื่อมีการฆาตกรรมผู้นำฝ่ายค้านของนิคารากัว ชื่อ Pedro Joaquin Chamorro ซึ่งคาดว่า การฆาตกรรมครั้งนี้เป็นฝีมือของตำรวจของไซโมซ่า จึงมีผลทำให้เกิดการนัดหยุดงานทั่วประเทศเป็นเวลา 15 วัน และมีการนัดหยุดงานประปรายต่อเนื่องไปอีก 6 เดือน รวมทั้งการก่อความรุนแรงในที่ต่างๆ ภายในนิคารากัว นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายค้านแห่งชาติเพื่อโค่นล้มไซโมซ่า อีกด้วย

ความขัดแย้งในนิคารากัวทำให้ประธานาธิบดีจิมมี คาเตอร์ ของสหรัฐฯ เริ่มลังเลใจที่จะให้การสนับสนุนรัฐบาลไซโมซ่า อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไซโมซาก็ยังคงดำเนินการปราบปรามประชาชนฝ่ายต่อต้านของตนอย่างไม่หยุดยั้ง จนมีการต่อสู้กันอย่างรุนแรงและมีผู้คนล้มตายเป็นจำนวนมาก สหรัฐฯ จึงเริ่มตระหนักว่าได้ทำการสนับสนุนรัฐบาลไซโมซ่ามาอย่างผิดพลาด และเริ่มปรับเปลี่ยนนโยบายของตนด้วยการเสนอแผนแก้ปัญหานิคารากัวต่อองค์การรัฐอเมริกัน (O.A.S.) เพื่อให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลไซโมซ่าไปเป็นรัฐบาลฟื้นฟูแห่งชาติให้มีการหยุดยิง และส่งกองกำลังสันติภาพเข้าไปในนิคารากัว แต่ข้อเสนอของสหรัฐฯ ก็ประสบความสำเร็จล้มเหลว

ในที่สุดการต่อต้านไซโมซาก็รุนแรงขึ้นเรื่อยๆ และไซโมซ่าไม่อาจอยู่ในตำแหน่งผู้นำประเทศได้อีกต่อไป เขาได้หนีไปยังมานากัว (Managua) เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 และมีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวขึ้นจนถึง ค.ศ. 1981 ขบวนการซานตินิสต้า (FSLN) จึงขึ้นปกครองประเทศ

หลังจากที่ประธานาธิบดี Anastasio Somoza ได้หนีไปแล้ว รัฐบาลซานตินิสต้าก็เข้าบริหารประเทศ โดยมีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายค้านขึ้น ประกอบด้วยบุคคลต่างๆ ในระบอบเก่าของไซโมซ่า เช่นทหารรักษาการณ์แห่งชาติและผู้บริหารต่างๆ ในระบอบเก่า แต่การคัดค้านก็คงมีไม่มาก

สำหรับสหรัฐอเมริกา นั้น เมื่อนิคารากัวมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารประเทศในระยะเวลาเริ่มแรกของการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารประเทศในระยะเริ่มแรกของการเปลี่ยนแปลงในนิคารากัว สหรัฐฯ ก็คงให้การสนับสนุนนิคารากัวทางด้านเศรษฐกิจ แต่นับจาก ค.ศ. 1981 นั้นเอง สาเหตุสำคัญที่สหรัฐฯ ระบุโครงการช่วยเหลือดังกล่าวก็เพราะสหรัฐฯ ทราบมาว่ารัฐบาลนิคารากัวได้ให้การสนับสนุนและส่งอาวุธให้ฝ่ายต่อต้านในซัววาดอร์ แม้สหรัฐฯ จะมิได้ตัดความสัมพันธ์

ทางการทูตกับนิคารากัวก็ตาม แต่สหรัฐฯก็ได้ตัดสินใจดำเนินการต่อต้านนิคารากัว โดยสหรัฐฯสนับสนุนขบวนการต่อต้านนิคารากัว 2 กลุ่ม อันได้แก่ กลุ่ม FDN (La Fuerza Democratica Nicaraguens) และกลุ่ม ARDE (L'Alianza Revolucionaria Democratica) โดยกลุ่มแรกจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1981 ทำการสู้รบกับรัฐบาลซานตินิสตาในแถบชายเอนติดต่อกับฮอนดูรัส ส่วนกลุ่มหลังจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1982 ทำการต่อต้านรัฐบาลซานตินิสตาในแถบชายแดนติดต่อกับคอสตาริกา

แม้ว่าการในการสนับสนุนของสหรัฐฯต่อฝ่ายต่อต้านนิคารากัวจะเป็นไปอย่างลับๆ แต่ในที่สุดสื่อมวลชนสหรัฐฯเอง รัฐสภาสหรัฐฯ และจากคำแถลงของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ก็ยอมรับว่าสหรัฐฯให้การสนับสนุน ฝ่ายต่อต้านหรือที่เรียกกันว่าพวกคอนทราส (Contras) ในนิคารากัว โดยในปีประมาณ ค.ศ. 1983 สหรัฐฯ ได้ผ่านกฎหมายงบประมาณอนุมัติเงินกองทุนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทางทหารของพวกคอนทราสทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อต่อต้านรัฐบาลนิคารากัว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนิคารากัวจึงนำข้อพิพาทดังกล่าวฟ้องยังศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (I.C.J.) ในคดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางทหารและการดำเนินการนอกกรอบแบบทหารในนิคารากัวและต่อต้านนิคารากัว ค.ศ. 1986 โดยบรรยายฟ้องยืนยันว่าสหรัฐฯเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงต่อฝ่ายคอนทราส เพื่อปฏิบัติการโค่นล้มรัฐบาลนิคารากัว และไม่ใช่แต่เพียงการปฏิบัติการทางทหารและกองโจรของฝ่ายคอนทราสเท่านั้น แต่สหรัฐฯยังให้การสนับสนุนด้วยการจ้างทหารรับจ้างสู้รบกับรัฐบาลนิคารากัวอีกด้วย มีการวางระเบิดท่าเรือบางแห่งของนิคารากัวเมื่อต้นปี ค.ศ. 1984 และโจมตีท่าเรือ คู่จอดเรือ ฯลฯ อีกด้วย รวมทั้งสหรัฐฯใช้เครื่องบินของตนสอดแนมและให้การสนับสนุนการต่อสู้รบของพวกคอนทราสเพื่อให้ประชาชนชาวนิคารากัวหวาดกลัว³³

คำฟ้องของนิคารากัวยังระบุว่าสหรัฐฯได้ระงับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่อนิคารากัว ลดการนำเข้าน้ำตาลจากนิคารากัว และห้ามการนำเข้าส่งออกสินค้ากับนิคารากัว รวมทั้งใช้สิทธิพลบัพธนาการระหว่างอเมริกาเพื่อการพัฒนา และธนาคารโลก ซึ่งมีชื่อเป็นทางการเมื่อก่อตั้งว่า “ธนาคารเพื่อการฟื้นฟูและการพัฒนา” เพื่อปิดกั้นการให้สินเชื่อต่อนิคารากัว

ในแง่กฎหมาย นิคารากัวยืนยันสหรัฐฯละเมิดมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ของกฎบัตรสหประชาชาติ และละเมิดกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการห้ามคุกคามหรือห้ามการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การกระทำของสหรัฐฯเป็นการแทรกแซงต่อ

³³ I.C.J. Report 1986. p22 , Para. 21

กิจการภายในของนิคารากัวละเมิดต่อกฎบัตรขององค์การรัฐอเมริกัน และกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการห้ามแทรกแซง และล่งละเมิดต่ออธิปไตยของนิคารากัวรวมทั้งพันธกรณีอื่นๆ อันเป็นที่รับรู้กันในกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนทั้งเป็นการทำลายวัตถุและวัตถุประสงค์แห่งสนธิสัญญาพันธมิตรการพาณิชย์และการเดินเรือระหว่างสหรัฐอเมริกากับนิคารากัว ซึ่งทำขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1956 และละเมิดบทบัญญัติต่างๆของสนธิสัญญา³⁴

อย่างไรก็ดีในคดีนี้สหรัฐฯ ก็ได้ยื่นคำให้การและไม่ได้แถลงด้วยปากเปล่าต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเมื่อเดือน กันยายน ค.ศ. 1985 และได้ทำสรุปในขั้นตอนของการพิจารณาในชั้นเนื้อหา (Merits)³⁵

ดังนั้นศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจึงพิพากษาว่าการที่สหรัฐฯ ได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาลมาบ้างแล้วก่อนถึงการพิจารณาชั้นเนื้อหา ย่อมแสดงอยู่ในตัวว่าสหรัฐฯ ยอมรับอำนาจศาล ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่จะกล่าวว่าศาลมีเพียงอำนาจศาลเพื่อที่จะประกาศว่าศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคดี³⁶

ในการพิจารณาชั้นเนื้อหา ศาลได้พิจารณาว่าไม่มีกฎเกณฑ์ใดในกฎหมายจารีตประเพณีประเทศไม่ว่าจะเป็นการทั่วไป หรือเป็นการเฉพาะตามระบบกฎหมายระหว่างรัฐอเมริกันที่จะอนุญาตให้มีการใช้สิทธิป้องกันตนเองร่วมกัน (Collective Self-defence) โดยปราศจากคำขอของรัฐที่ตกเป็นเหยื่อของการรุกรานทางทหาร ดังนั้น ศาลจึงยกข้อกล่าวอ้างของสหรัฐฯ ในข้อนี้

นอกจากนี้ศาลยังเห็นว่า หลักการไม่แทรกแซง (Principle of non-intervention) นั้นเป็นหลักการที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ³⁷ ดังนั้นการแทรกแซงโดยตรงหรือโดยอ้อมด้วยการใช้กำลังทหารในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศย่อมเป็นการขัดต่อหลักการไม่แทรกแซงดังกล่าว การกระทำของสหรัฐฯ โดยการฝึกทหาร ติดอาวุธ ให้เครื่องมือต่างๆ และให้การสนับสนุนฝ่ายกองกำลังคอนทราสต์ รวมทั้งการให้การสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินการทางทหารและการดำเนินการแบบกองโจรต่อต้านรัฐบาลนิคารากัวนั้น ย่อมเป็นละเมิดพันธกรณี

³⁴ ibid,p.22, Para 23

³⁵ ibid,p.22, Para 17

³⁶ ibid,p.22, Para 27

³⁷ ibid,p.106, Para. 202

ตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งผูกพันสหรัฐฯที่จะต้องไม่แทรกแซงในกิจการของรัฐอื่น

นอกจากนั้นการที่สหรัฐฯ กระทำการต่างๆในดินแดนนิคารากัวในระหว่างปี ค.ศ. 1983 – 1984 ด้วยการโจมตีท่าเรือ เมื่อวันที่ 13 กันยายน และโจมตีคอร์ินโด เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 1983 โจมตีฐานทัพเรือโปโตซี ระหว่างวันที่ 4-5 มกราคม 1984 ฯลฯ รวมทั้งการแทรกแซงโดยการใช้กำลังทางทหารต่อนิคารากัว ย่อมเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องไม่ใช้กำลังต่อรัฐอื่น และการที่สหรัฐฯออกคำสั่งหรืออนุญาตให้มีการบินเหนือดินแดนนิคารากัวก็เป็นการขัดต่อกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเช่นกัน ซึ่งจะต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น

สหรัฐฯจึงถูกพิพากษาให้ชดเชยค่าเสียหายจากการละเมิดกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

การศึกษากฎหมายขัดแย้งในนิคารากัว ทำให้เราเข้าใจถึงบทบาทของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีต่อการกระทำทางการเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นในนิคารากัวจากความขัดแย้งกันในการปกครองประเทศรัฐบาลนิคารากัวกับฝ่ายค้านซานตินิสต้า จนกระทั่งฝ่ายค้านซานตินิสต้า ได้กลายมาเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายของนิคารากัว แต่มีนโยบายทางการเมืองและอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างไปจากแนวนโยบายของสหรัฐฯ จึงถูกสหรัฐฯเข้าแทรกแซงทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่ออธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของนิคารากัว ด้วยการใช้อำนาจทางทหารและกองกำลังกองโจรนอกกรอบแบบทหารนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ และสหรัฐฯมีพันธะที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายต่างๆ เหล่านี้ ดังเช่นที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้พิพากษาในคดีดังกล่าว

2.4.4 กรณีสงครามอิรัก- คูเวต

เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1990 อิรักได้ส่งกองกำลังทหารของตนเข้ายึดคูเวตเป็นผลสำเร็จ ได้ทำการผนวกดินแดนคูเวตเป็นจังหวัดที่ 19 ของตน เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ในปีเดียวกัน และได้ทำการยึดและโอนทรัพย์สินต่างๆของคูเวตเป็นของอิรัก รวมทั้งทำการปิดสถานทูตต่างๆในคูเวตซึ่งได้รับการต่อต้านและประณามจากนานาประเทศเป็นอย่างมาก

การทำสงครามผนวกดินแดนของอิรักครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกนับแต่มีการก่อตั้งสหประชาชาติเป็นต้นมา³⁸ เมื่อ ค.ศ. 1945 และนับเป็นครั้งแรกเช่นกันที่สหประชาชาติได้ใช้มาตรการ 42 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติอย่างได้ผล ดังจะกล่าวต่อไปนี้

โดยที่คูเวต เป็นรัฐที่มีทรัพยากรน้ำมันเป็นจำนวนมากและมีพรมแดนติดต่อกับอิรัก และซาอุดีอาระเบีย ประกอบกับคูเวตมีข้อพิพาทเรื่องเขตแดนกับอิรักตลอดมานับแต่คูเวตได้รับเอกราช จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอิรักและคูเวตไม่ดีติดลิดมาชงวันในช่วงสงครามอิหร่าน – อิรัก ระหว่าง ค.ศ. 1980 – 1988 ซึ่งคูเวตให้การสนับสนุนทางการเงินแก่อิรัก

ข้อพิพาทเรื่องเขตแดนนี้ คือ ข้อพิพาทเหนือเกาะ 2 เกาะที่ชื่อว่า บูบยัน หรือบูบิกัน และเกาะวาร์บา ซึ่งตั้งอยู่ตรงทางออกของแม่น้ำไทกริส (Tigris) และยูเฟรติส (Euphrates) โดยต่างฝ่ายต่างอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะทั้งสอง แม้ว่าคูเวตจะได้พยายามระงับข้อพิพาทนี้ในสันนิบาตอาหรับด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการปักปันเขตแดนก็ตาม แต่ก็ยังไม่ทันได้ดำเนินการอิรักก็บุกยึดคูเวตเสียก่อน เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1990

ทันทีที่อิรักรุกรานคูเวต รัฐบาลซาอุดีอาระเบีย ก็ได้ร้องขอต่อสหรัฐฯ เพื่อขอความช่วยเหลือทางทหารเนื่องจากคูเวตมีเขตแดนติดต่อกับซาอุดีอาระเบียและอาจถูกอิรักรุกรานต่อไปได้ สหรัฐฯ จึงส่งกองกำลังทหารของตนทั้งทางอากาศและทางทะเลเข้าช่วยซาอุดีอาระเบียตามคำขอ และได้เพิ่มกำลังทหารของสหรัฐฯและพันธมิตรมีถึง 150,000 คน เรียกปฏิบัติการครั้งนี้ว่า โล่ทะเลทราย (Desert Shield Operation)

การที่ซาอุดีอาระเบียร้องขอสหรัฐฯและพันธมิตรเช่นนี้ ทำให้การเข้าแทรกแซงทางทหารของสหรัฐฯ และกองกำลังพันธมิตรกลายเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นการแทรกแซงตามคำร้องขอเพื่อให้การช่วยเหลือ

โดยเหตุนี้ แม้ว่าในเบื้องต้นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะยังมิได้ใช้มาตรการทางทหารเพื่อบังคับให้อิรักถอนตัวจากการยึดครองคูเวตก็ตาม แต่การปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐฯ และกองกำลังพันธมิตรก็เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นไปตามคำ

³⁸ Oscar Schachter "United Nations Law in Gulf Conflict", American Journal of International Law(Vol. 85 July 1991 no.3), pp.452-453.

ร้องขอขอชาอุดีอารเบีย และคูเวตเพื่อใช้สิทธิป้องกันตนเองร่วมกัน (Collective Self-Defence) ตามมาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ³⁹

ดังนั้น ในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 661 จึงได้ระบุนัยถึงสิทธิป้องกันตนเองทั้งที่เป็นการป้องกันตนเองโดยลำพังและการป้องกันตนเองร่วมกัน เพื่อต่อต้านการใช้กำลังทหารของอิรักต่อคูเวต

ส่วนปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐฯ และกองกำลังพันธมิตรในขั้นตอนที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีมติให้ใช้กำลังทางทหารกับอิรัก เพื่อบังคับให้อิรักถอนตัวออกจากคูเวตนั้น ปฏิบัติการดังกล่าวก็เป็นไปในลักษณะที่สหรัฐฯ และกองกำลังพันธมิตรได้รับมอบอำนาจ (Mandate) จากคณะมนตรีความมั่นคงให้ทำหน้าที่ดังกล่าวในนามสหประชาชาติ ดังจะเห็นได้จากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 678 ซึ่งอนุญาตให้รัฐภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติใช้มาตรการที่จำเป็นได้ทุกมาตรการเพื่อให้มีการเคารพและปฏิบัติตามข้อมติที่ 660

การบุกยึดคูเวตของอิรักนับเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศอย่างชัดแจ้ง ตลอดระยะเวลาของการรุกรานและการผนวกดินแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ อิรักได้ทำการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศในด้านสำคัญๆ 4 ด้านด้วยกัน คือ 1. การละเมิดตัวบุคคล 2. การละเมิดทรัพย์สิน 3. การละเมิดคณะผู้แทนและคณะทูต 4. การละเมิดอธิปไตยเอกภาพทางการเมืองและบูรณภาพแห่งดินแดนของคูเวตการบุกยึดคูเวตของอิรักมีผลกระทบโดยตรงต่อชาวคูเวตและชาวต่างชาติที่อยู่ในคูเวตและอิรักหลายล้านคน ประชาชนชาวคูเวตที่ต่อสู้ขัดขืนหรือไม่ให้ความร่วมมือกับอิรักจับกุมและถูกฆ่าตายทำร้ายร่างกาย ฯลฯ เป็นจำนวนมาก ส่วนชาวต่างประเทศที่อยู่ในอิรักและคูเวตก็ถูกกักบริเวณและอิรักประกาศว่าจะนำบุคคลต่างชาติเหล่านั้นมาเป็นโล่มนุษย์เพื่อป้องกันการถูกโจมตีจากกองกำลังพันธมิตร นับเป็นการละเมิดอนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 ว่าด้วยการปกป้องพลเรือนในยามสงครามซึ่งอิรักเองได้

เมื่อวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 1990 สำนักข่าวอิรักได้ประกาศข่าวการออกกฎหมายมีผลย้อนหลังของอิรัก นับย้อนไปตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1990 กำหนดให้บรรดาทรัพย์สินต่างๆ ของคูเวตตกเป็นของอิรักไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเคยเป็นของรัฐบาลคูเวต บริษัทเอกชนหรือธนาคารต่างๆ ของคูเวต

³⁹ Oscar Schachter, Basic Documents supplement to international law : cases and materials, (St.Paul, Minn. West Pub. 1980), p.457.

การประกาศยึดทรัพย์สินดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการผนวกดินแดนคูเวตในครั้งนี้เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการห้ามใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังที่ปรากฏแจ้งชัดอยู่ในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติและเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ประชาคมระหว่างประเทศยอมรับและรับรู้ว่าเป็นหลักการแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ ดังที่ข้อมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติที่ 2625 (XXV) ได้ยืนยันและอธิบายขยายความให้ชัดแจ้งยิ่งขึ้นไว้ว่า การได้มาซึ่งดินแดนหรือทรัพย์สินใดๆที่เกิดจากการใช้กำลังอันมิชอบด้วยกฎหมายย่อมถือว่าเป็นการได้มาโดยมิชอบ และกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่รับว่าเป็นการได้มา แม้จะปรากฏว่า รัฐที่ใช้กำลังนั้นจะสามารถครอบครองดินแดนและทรัพย์สินนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตาม⁴⁰

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การผนวกดินแดนคูเวตครั้งนี้เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอิรักเป็นผู้รุกรานและใช้กำลังทหารเข้ายึดคูเวต การรุกรานของอิรักจึงเป็นการละเมิดต่ออธิปไตย เอกภาพทางการเมืองและบูรณภาพแห่งดินแดนของคูเวต อันขัดต่อมาตรา 2 วรรค 4 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ และขัดต่อข้อมติของสมัชชาใหญ่ที่ 2625 (XXV) ดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น แม้อิรักจะยึดคูเวตได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตาม แต่การยึดครองคูเวตของอิรักก็มิชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีทางที่จะผนวกดินแดนตามกฎหมายระหว่างประเทศได้⁴¹

เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่าอิรักมิใช่แต่จะรุกรานคูเวตเท่านั้น แต่ยังสามารถคุกคามและละเมิดอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของอิสราเอลด้วย เนื่องจาก อิรักได้ส่งจรวดซีปนาวุธสกั๊ด (scud) ยิงเข้าไปในเมืองต่างๆของอิสราเอลหลายครั้ง จนทำให้พลเรือนอิสราเอลบาดเจ็บ เสียชีวิต และบ้านเรือนเสียหายซึ่งตามกฎหมายระหว่างประเทศอิรักก็ต้องมีความรับผิดชอบเช่นกันและมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายให้อิสราเอลด้วย

ทันทีที่อิรักได้ทำการยึดคูเวตด้วยการส่งกองกำลังทหารเข้าไปในคูเวตจำนวนมาก คณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติก็ได้ดำเนินการด้วยการออกข้อมติ (Resolutions) หลายข้อมติดูด้วยกัน มีสาระสำคัญให้อิรักยุติการรุกรานคูเวตและถอนตัวออกจากคูเวต ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ 15 เสียง ซึ่งประเทศภาคีสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้ใช้สิทธิยับยั้ง (Veto rights)

⁴⁰ ดู A/res/2625 (XXV) ลงวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1970

⁴¹ ดูข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 662

การดำเนินการด้วยการออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงดังกล่าวนี้ได้ดำเนินไปเป็นขั้นตอน เริ่มแต่การเรียกร้องให้อิรักยุติการยึดครองคูเวตและถอนตัวออกจากคูเวต⁴² การลงโทษทางเศรษฐกิจต่ออิรัก⁴³ และเมื่อมาตรการต่างๆ ใช้ไม่ได้ผลแล้ว สหประชาชาติจึงได้ใช้มาตรการตาม มาตรา 42 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ คือมาตรการใช้กำลังทหาร ทั้งทางบก เรือ อากาศ ผลักดัน อิรักออกจากคูเวต โดยเป็นการมอบหมายอาณัติ (mandate) แก่สหรัฐฯ และกองกำลังพันธมิตรให้ดำเนินการผลักดันอิรักออกจากคูเวต ตามความจำเป็นตามที่สหรัฐฯ ในฐานะผู้นำกองกำลังเห็นสมควร

การใช้มาตรการตามมาตรา 42 นี้ จึงนับเป็นครั้งแรกที่สหประชาชาติโดยคณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้ใช้เพื่อการฟื้นฟูสันติภาพและการกู้เอกราชให้แก่คูเวต

อนึ่งการออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนี้ย่อมมีผลทางกฎหมายผูกพันรัฐภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติทั้งหมด ตามมาตรา 25 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เนื่องจากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนี้มีลักษณะเป็นคำชี้ขาด มิใช่เป็นเพียงข้อเสนอแนะ ดังนั้นรัฐภาคีสมาชิกสหประชาชาติจึงต้องปฏิบัติตามและต้องให้ความช่วยเหลือเท่าที่พึงจะให้ได้ ตาม มาตรา 2 วรรค 5 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

2.5 ข้อยกเว้นของหลักการห้ามใช้กำลัง

2.5.1 การป้องกันตนเอง (self – defence)

2.5.1.1 สิทธิและเงื่อนไขในการป้องกันตนเอง

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า การห้ามใช้กำลังเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ทุกรัฐต้องพึงปฏิบัติตาม แต่กฎหมายระหว่างประเทศก็ยังมีเปิดโอกาสให้รัฐสามารถใช้กำลังโดยเฉพาะกำลังทางทหาร แต่ก็มีกรณีจำกัดเท่านั้น ซึ่งรวมถึงการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเอง (Self-defence) ที่กฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเป็นสิทธิที่รัฐสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ การป้องกันตนเองนั้นเป็นสิทธิที่ยอมรับกันมาในกฎหมายจารีตประเพณี เดิมนั้นถือกันมาว่ารัฐอาจใช้ การป้องกันตนเองเป็นการตอบโต้การกระทำที่ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งรัฐพึงจะกระทำเพื่อป้องกันตนเองจากการโจมตีด้วยอาวุธจากรัฐอื่น โดยมีเงื่อนไขว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการโดยทันที ไม่มีเวลาที่

⁴² United Nation Security Council Resolution 660

⁴³ United Nation Security Council Resolution 661

จะให้ยึดเยื่อต่อไปได้และไม่มีทางอื่นที่จะแก้ไขซึ่งหลักที่หลวมๆเพียงแค่นี้ได้ทำให้มีการใช้สิทธิในทางที่ผิดหรือเกินเลยกันมาก เมื่อกติกาไบรอันด์-เคลล็อก ค.ศ. 1928 ห้ามใช้การทำสงครามเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐ การป้องกันตนเองถือว่าเป็นข้อยกเว้นของข้อห้าม แต่ขอบเขตของข้อยกเว้นนี้ก็ขาดความแน่ชัดว่ากรณีไหนเป็นการป้องกันตนเองโดยชอบ กรณีไหนเป็นเพียงข้ออ้างอำพรางการกระทำกร รุกราน

- เงื่อนไขของสิทธิในการป้องกันตนเอง

ในกฎบัตรสหประชาชาติได้มีการบัญญัติเรื่องสิทธิเรื่องการป้องกันตนเองไว้ใน ข้อ 51 ว่า

“ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะรอนสิทธิประจำตัวในการป้องกันตนเองโดยลำพังหรือโดยร่วมกัน หากการโจมตีด้วยกำลังอาวุธบังเกิดแก่สมาชิกของสหประชาชาติ จนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะได้ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมาตรการที่สมาชิกได้ดำเนินไปในการใช้สิทธิป้องกันตนเองนี้จะต้องรายงานให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบโดยทันทีและจะต้องไม่กระทบกระเทือนอำนาจและความรับผิดชอบของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายฉบับปัจจุบันแต่ประการใด ในอันที่จะดำเนินการเช่นที่เห็นจำเป็นไม่ว่าในเวลาใด เพื่อธำรงไว้หรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ”

บทบัญญัติมาตรา 51 จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นของหลักการห้ามใช้กำลัง กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในการป้องกันตนเอง (Self-defence) ของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่มีมาพร้อมกับความเป็นรัฐ (*inherent right*) หมายความว่า การใช้สิทธิในการป้องกันตนเองนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หากการป้องกันตนเองดังกล่าวเข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) การป้องกันตนเองจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการรุกรานทางทหาร (Aggression by armed force) หมายความว่า จะต้องมีการรุกรานทางทหารเกิดขึ้นเท่านั้น รัฐจึงจะป้องกันตนเองได้ ดังนั้น การรุกราน จึงต้องเป็นไปตามคำนิยามของคำว่า “รุกราน” ตามนัยของข้อมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติที่ 3314 (XXIX) ลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1974 ซึ่งได้นิยามไว้ในข้อ 1 ของข้อมติว่า “รุกราน หมายถึง การใช้กำลังทางทหารโดยรัฐใดรัฐหนึ่งต่ออธิปไตย ต่อบุรณภาพแห่งดินแดน หรือต่อเอกภาพทางการเมืองของอีกรัฐหนึ่งหรือด้วยวิธีการอื่นใดอันขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งที่เป็นผลจากคำนิยามนี้”

ดังนั้น การรุกราน จึงต้องเป็นการรุกรานทางทหารเท่านั้นมิใช่การรุกรานทางเศรษฐกิจหรือการกดดันทางการเมือง (political pressure)⁴⁴ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการบีบบังคับต่อรัฐ แต่ก็มีใช้การรุกรานทางทหาร การบีบบังคับทางเศรษฐกิจหรือทางการเมือง จึงไม่อยู่ในความหมายของการรุกราน แต่เป็นเรื่องการห้ามแทรกแซงในกิจการภายในของรัฐอื่นมากกว่า⁴⁵

(2) การป้องกันตนเองต้องกระทำไปไม่เกิดสัดส่วนแห่งภัยที่รัฐ ผู้ถูกรุกรานได้รับ กล่าวคือ รัฐที่ถูกรุกรานทางทหารจะทำการป้องกันตนเองเกิดว่าสัดส่วนแห่งภัยที่ได้รับมิได้ เพราะมิฉะนั้น รัฐต่างๆ ก็จะทำกรรุกรานรัฐอื่นเป็นการตอบโต้เกินกว่าเหตุและอาจอาศัยช่องทางแห่งการตีความนี้ทำการละเมิดหลักการห้ามใช้กำลังตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้โดยง่าย

(3) การป้องกันตนเองเป็นสิทธิตามธรรมชาติของรัฐที่ตกติดกับการเป็นรัฐ ดังนั้น รัฐทุกรัฐจึงชอบที่จะป้องกันตนเองได้เมื่อถูกรุกรานทางทหาร และการใช้สิทธิป้องกันตนเองนี้ อาจเป็นการป้องกันตนเองโดยลำพัง (individual Self-Defence) หรือเป็นการป้องกันร่วมกัน (Collective Self-Defence) ก็ได้

(4) การป้องกันตนเองของรัฐจะต้องแจ้งให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบในทันที และจะต้องไม่มีผลกระทบใดๆ ต่ออำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงและสิทธิป้องกันตนเองดังกล่าวย่อมหมดไปเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

เงื่อนไขทั้ง 4 ประการดังกล่าวจึงเป็นขอบเขตอันจำกัดของการป้องกันตนเอง ซึ่งทำให้เห็นว่า มาตรา 51 นั้นมีขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จำกัด ดังนั้น จึงมิใช่ว่ารัฐทุกรัฐจะทำการป้องกันตนเองได้ตามอำเภอใจโดยปราศจากขอบเขต และโดยที่ มาตรา 51 เป็นข้อยกเว้นของหลักการห้ามใช้กำลังตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4 การตีความ มาตรา 51 จึงควรเป็นการตีความที่จำกัดอยู่ขอบเขตของวัตถุประสงค์ของมาตรานี้ เพราะหาไม่แล้ว ก็

⁴⁴ ประสิทธิ์ เอกบุตร “40 ปีสหประชาชาติ : สันติภาพกับการใช้กำลัง”, วารสารนิติศาสตร์ 1,16 (มีนาคม 2529) , หน้า 151-152.

⁴⁵ I.M. SNCLAIR, “Principle of International Law concerning Friendly Relations and Co-Operation among States”. Essay on international Law in honor of K.KRISHNA RAO., Sijhoff-Leyden, 1976 p.116-117

กลายเป็นการตีความขยายข้อยกเว้นไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดจนทำลายหลักการห้ามใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปในที่สุด

ข้อยกเว้นข้อห้ามการใช้กำลังที่เป็นการป้องกันตัวนี้ กฎบัตรได้อนุญาตไว้ทั้งที่เป็นการป้องกันตัวโดยลำพังและการป้องกันตัวรวมหมู่ (Collective self-defence) ซึ่งเป็นกรณีที่มีการใช้กำลังโดยรัฐภายนอกที่มีได้เป็นคู่กรณีโดยตรง คือมิได้เป็นผู้ถูกโจมตีเข้าร่วมป้องกัน เป็นการใช้กำลังเพื่อช่วยรัฐที่ถูกโจมตีใช้สิทธิป้องกันตัว แต่ทั้งนี้ต้องโดยข้อผูกพันซึ่งมีอยู่ระหว่างกันหรือไม่ก็โดยคำร้องขอของรัฐที่ถูกโจมตี ถ้าไม่เข้าข่ายกรณีหนึ่งกรณีใดในสองกรณีนี้ รัฐอื่นไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะใช้กำลังเข้าไปเกี่ยวข้อง

การที่รัฐภายนอกจะปฏิบัติการการใช้กำลังทั้งสองกรณีที่อ้างว่าเป็นการใช้สิทธิการป้องกันรวมหมู่ได้นั้นมีเงื่อนไขอยู่ว่ารัฐผู้ถูกโจมตีต้องแถลงออกอย่างเปิดเผยก่อนว่าตนตกเป็นเป้าของการรุกรานและมีการขอความช่วยเหลือ ในเรื่องนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้เคยวินิจฉัยไว้เมื่อ ค.ศ. 1986 ในคดีปฏิบัติการทางทหารและกึ่งทหารในนิคารากัวว่า

“เป็นที่แน่ชัดแจ้งว่า เป็นเรื่องของรัฐที่ถูกรุกรานด้วยอาวุธที่ต้องทำการแถลงตามกฎหมายระหว่างประเทศจารีตประเพณี ไม่มีกฎหมายอันใดที่อนุญาตให้รัฐอื่นใช้สิทธิการป้องกันตนเองรวมหมู่ต่อผู้ที่ถูกกล่าวว่าเป็นผู้รุกราน โดยที่ทำการประเมินสถานการณ์เอาเอง”

หลักในเรื่องการป้องกันรวมหมู่จึงเป็นทำนองเดียวกันกับการป้องกันตนเองโดยลำพัง

2.6 การดำเนินการร่วมกันเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

กฎบัตรสหประชาชาติ ได้วางระบบการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในกรณีเป็นการดำเนินการร่วมกัน ไว้ในบทบัญญัติหมวด 7 ซึ่งเป็นกรณีที่มีการคุกคามต่อสันติภาพหรือมีการกระทำที่เป็นการรุกรานเกินขึ้น และกรณีดังกล่าวไม่อาจแก้ไขได้ด้วยมาตรการสันติวิธีตามบทบัญญัติหมวดที่ 6 ของกฎบัตรสหประชาชาติได้แล้ว การใช้กำลังทางทหารร่วมกันของภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติที่ดำเนินการไปภายใต้กรอบของกฎบัตรสหประชาชาติตามบทบัญญัติหมวด 7 นี้ก็เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้เพื่อให้สันติภาพคงมีอยู่ต่อไป หรือในกรณีที่สันติภาพถูกทำลายลงไปแล้ว การใช้กำลังทางทหารขององค์การสหประชาชาติก็เป็นวิธีการที่มีไว้เป็นมาตรการสุดท้ายเพื่อการฟื้นฟูสันติภาพให้หวนกลับคืนได้ ดังเช่น กรณีการใช้กำลังของ

สหประชาชาติในสงครามอิรัก-คูเวต หรือที่เรียกกันว่า สงครามอ่าวเปอร์เซีย เมื่อปี ค.ศ. 1991 ซึ่งมีผลทำให้คูเวตได้รับอิสรภาพและเอกภาพทางการเมืองดั้งเดิม⁴⁶

โดยเหตุนี้ การใช้กำลังทางทหารร่วมกันของภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติที่ได้ดำเนินการไปภายใต้กรอบของกฎบัตรสหประชาชาติตามบทบัญญัติหมวด 7 นี้ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ และถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการห้ามใช้กำลังตามที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

ในระบบสหประชาชาติจะเห็นได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคง(security council) เป็นองค์กรหลักของสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจาก มาตรา 24 ของกฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติให้อำนาจและความรับผิดชอบเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศไว้แก่ คณะมนตรีความมั่นคง และถือว่าการดำเนินการตามหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นการดำเนินการในนามของภาคีสมาชิกทั้งหมดขององค์การสหประชาชาติ

การดำเนินการตามหน้าที่เฉพาะของคณะมนตรีความมั่นคงตามที่กล่าวมานี้เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ได้แก่ การดำเนินการตามหน้าที่ในบทบัญญัติหมวดที่ 6 ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี หมวดที่ 7 ว่าด้วยการกระทำในกรณีที่เป็นการคุกคามต่อสันติภาพและการกระทำที่เป็นการรุกราน หมวดที่ 8 ว่าด้วยข้อตกลงส่วนภูมิภาค และหมวดที่ 12 ว่าด้วยระบบภาวะทรัสตีระหว่างประเทศ แต่ที่จำเป็นในที่นี้คือ การใช้กำลังทางทหารของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีที่มีการกระทำอันเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ หรือการทำลายล้างสันติภาพ หรือการกระทำอันเป็นการรุกรานตามบทบัญญัติหมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

โดยปกติก่อนที่คณะมนตรีความมั่นคงจะมีมติตัดสินใจให้ใช้กำลังทางทหารของสหประชาชาติเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น คณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นผู้พิจารณาถึงสถานการณ์ที่คุกคามรุกรานหรือทำลายล้างสันติภาพนั้นก่อนตาม ม. 39 โดยคณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นผู้พิจารณาหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งอาจทำเป็นข้อเสนอแนะ (recommendation) ต่อรัฐคู่พิพาท หรือรัฐภาคีสมาชิกทั้งหมดให้ช่วยแก้ไข

⁴⁶ Christine Gray. International law and the use of force. (Oxford University Press, 2000), p.45.

ปัญหาข้อพิพาท หรือแก้ไขข้อขัดแย้งอันเป็นสาเหตุของวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นได้ โดยคณะมนตรีความมั่นคงอาจเชิญรัฐที่มีส่วนได้เสียให้ปฏิบัติตามมาตรการชั่วคราว (Provisional measures) ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรได้ (มาตรา 40)

อย่างไรก็ดี หากมาตรการชั่วคราวดังกล่าวใช้ไม่ได้ผล คณะมนตรีความมั่นคงก็อาจตัดสินใจใช้มาตรการที่มีใช้การใช้กำลังทหารก็ได้ เช่น การตัดความสัมพันธ์ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในด้านเศรษฐกิจ ด้านการคมนาคมทางรถไฟ ทางเรือ ทางอากาศ ทางไปรษณีย์ โทรเลข วิทยุ และด้านการสื่อสารคมนาคมอย่างอื่น รวมทั้ง การตัดความสัมพันธ์ทางการทูต (มาตรา 41)

หากปรากฏว่า การใช้มาตรการที่ไม่ใช้กำลังทหารตาม มาตรา 41 ยังใช้ไม่ได้ผลอีก คณะมนตรีความมั่นคงก็ชอบที่จะใช้มาตรการทางทหารด้วยการใช้กำลังทางบก เรือ อากาศ หรือมาตรการอื่นใดก็ได้ตามที่คณะมนตรีความมั่นคงเห็นสมควรเพื่อรักษาหรือฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (มาตรา 42) การดำเนินการตาม มาตรา 42 นี้ จึงทำได้กว้างขวาง ตั้งแต่ การแสดงแสนยานุภาพทางทหาร การปิดล้อม หรือการใช้กำลังทางบก เรือ อากาศของภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติเข้าแก้ปัญหาได้ ดังเช่น ที่คณะมนตรีความมั่นคงได้เคยใช้มาแล้วในกรณีสงครามอิรัก-คูเวต เมื่อปี ค.ศ. 1991

การใช้มาตรการตาม มาตรา 41 ซึ่งเป็นมาตรการที่ไม่ใช้กำลังทหารและมาตรา 42 ซึ่งเป็นการใช้มาตรการทางทหารนั้น คณะมนตรีอาจกำหนดมาตรการต่างๆ ดังกล่าวไว้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์และตามดุลยพินิจของคณะมนตรีความมั่นคงในกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎบัตรสหประชาชาติโดยอาจทำเป็นข้อมติ (Resolution) ที่มีค่าบังคับทางกฎหมาย เป็นข้อเสนอแนะต่อรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือขยายรวมทั้งรัฐภาคีทั้งหมดขององค์การสหประชาชาติด้วยก็ได้ นอกจากนั้น คณะมนตรีความมั่นคงยังอาจทำข้อมติในลักษณะที่มีค่าบังคับทางกฎหมายเป็นคำชี้ขาด (Decision) ซึ่งมีลักษณะบังคับผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามก็ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของคณะมนตรีความมั่นคงนั้น เป็นการดำเนินการในนามรัฐภาคีสมาชิกทั้งหมดขององค์การสหประชาชาติ (มาตรา 24 วรรคแรก) และภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติต่างยอมรับและปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ (มาตรา 25) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มาตรา 25 นี้ เป็นบทบัญญัติที่แสดงถึงพันธกรณีทางกฎหมาย (Legal obligation) ของภาคีสมาชิกทั้งหมดของสหประชาชาติที่จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะมนตรีความมั่นคง

ด้วยเหตุนี้ มาตรการที่เกิดจากคำชี้ขาด (Decision) ใดๆ ที่คณะมนตรีความมั่นคงกำหนด จึงเป็นมาตรการที่มีลักษณะบังคับผูกพันต่อรัฐภาคีสมาชิกทั้งหมดของสหประชาชาติซึ่งแตกต่างไปจากมาตรการที่มีลักษณะเป็นเพียงข้อเสนอแนะ (recommendation) ที่รัฐซึ่งได้รับข้อเสนอแนะ อาจทำตามหรือไม่ก็ได้ และการไม่ปฏิบัติตามคำเสนอแนะจะถือไม่ได้ว่าเป็นการละเมิดพันธกรณีทางกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ การใช้มาตรการทางทหารเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงหรือทำลายล้างสันติภาพ หรือเพื่อแก้ไขปัญหาการรุกรานตามมาตรา 42 นั้น ก็มีอยู่อย่างชัดเจนเพียงครั้งเดียวเท่านั้น คือ ในกรณีสงครามอิรัก - คูเวต ส่วนการใช้กำลังทางทหารในสถานการณ์อื่นๆ นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการส่งกองกำลังสหประชาชาติเข้าไปในฐานะเป็นกองกำลังกันชน หรือเป็นกองกำลังสังเกตการณ์เท่านั้น ยกเว้นกรณีสงครามเกาหลี ค.ศ. 1951 ซึ่งเป็นการใช้กำลังทหารโดยอาศัยอำนาจสมัชชาใหญ่สหประชาชาติดำเนินการตามมาตรา 14 กฎบัตรสหประชาชาติ (ดูข้อมติ 377 ของสมัชชาใหญ่)

สำหรับการใช้กำลังทางทหารในกรณีอื่นนอกเหนือจากที่กฎบัตรสหประชาชาติบัญญัติไว้ ก็มีได้ในกรณีที่เป็นไปตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เช่น การใช้มาตรการตอบโต้ (Counter-measure) การใช้กำลังแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) และการต่อสู้เพื่อสิทธิในการปกครองตนเอง (self-determination) เป็นต้น

- มาตรการตอบโต้

การใช้มาตรการตอบโต้ (Counter-measure) เพื่อตอบโต้การกระทำระหว่างประเทศที่มีขอบด้วยกฎหมายนั้นนับเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และเป็นที่ยอมรับของกฎหมายระหว่างประเทศว่าเป็นมาตรการที่ขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรัฐผู้เสียหายจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายดังกล่าวชอบที่จะใช้มาตรการตอบโต้ขึ้นเพื่อเป็นการสร้างความยุติธรรมให้กับตนเองได้ หรือเป็นการใช้มาตรการตอบโต้ในฐานะที่เป็นกลไกเพื่อการบังคับการตามสิทธิหรือเพื่อการรักษาสติธิปไตยของตนเองได้

มาตรการตอบโต้ขึ้น จึงเป็นได้ทั้งในมาตรการตอบโต้ที่ไม่ใช้กำลังทหาร (Non-military countermeasure) และมาตรการตอบโต้ที่ใช้กำลังทหาร (Military Countermeasure) สำหรับมาตรการตอบโต้ที่ไม่ใช้กำลังทหาร ได้การการแก้ลำ (retorsion) ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่เป็นมิตร (Unfriendly Act) แต่ไม่ถึงกับเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย (but not unlawful act)

เช่น การตัดสัมพันธ์ทางการทูต หรือการตัดความช่วยเหลือ ส่วนมาตรการตอบโต้ที่ใช้กำลังทางทหาร ได้แก่ มาตรการแก้เผ็ดทางทหาร

ส่วนการแก้เผ็ดโดยวิธีการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีทางกฎหมาย เช่น การไม่ปฏิบัติตามสัญญาการปิดของรั้วหนึ่ง เพื่อตอบโต้ต่อการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนของอีกรัฐหนึ่ง จึงเป็นการตอบโต้อย่างหนึ่งที่มีใช้กำลังทางทหาร⁴⁷

ไม่ว่าจะเป็นการแก้เผ็ดโดยการใช้อำนาจทางทหารหรือการแก้เผ็ดที่ไม่ใช้กำลังทางทหาร ต้องก็เป็นมาตรการที่มีลักษณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยกันทั้งสิ้น แต่ที่กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่าการแก้เผ็ดเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายก็เพราะการแก้เผ็ดเป็นการกระทำเพื่อตอบโต้ต่อการกระทำระหว่างประเทศที่มีชอบด้วยกฎหมายซึ่งเกิดขึ้นก่อน การแก้เผ็ดนั่นเองจึงกลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาได้ การยอมรับว่าการแก้เผ็ดเป็นสิ่งชอบด้วยกฎหมายนี้เกิดจากทางปฏิบัติของรัฐและความเชื่อมั่นของรัฐต่างๆว่าการแก้เผ็ดนั้นเป็นสิ่งชอบด้วยกฎหมาย การแก้เผ็ดจึงเป็นมาตรการตอบโต้ที่เกิดขึ้นในรูปแบบของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นการกระทำที่เข้าไปตามสัดส่วนแห่งความเสียหายหรือความรุนแรงของการกระทำในระหว่างประเทศที่มีชอบด้วยกฎหมายที่เกิดขึ้นก่อนด้วย เพราะมิฉะนั้นการแก้เผ็ดนั่นเองก็จะเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการแก้เผ็ดเกินสมควรแก่เหตุ

- การต่อสู้เพื่อสิทธิในการปกครองตนเองและสงครามปลดแอกการกดขี่ของต่างชาติ

การต่อสู้เพื่อสิทธิในการปกครองตนเองและการทำสงครามปลดแอกการกดขี่ของต่างชาติ หรือที่เรียกกันว่า สิทธิของประชาชนในการกำหนดใจตนเองนั้น เป็นการกระทำที่กฎหมายระหว่างประเทศรับว่าเป็นสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมาย หากการกระทำนั้นได้ดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการต่างๆของกฎบัตรสหประชาชาติ⁴⁸

⁴⁷ Theodor MERON, Human rights and humanitarian norms as customary law (clarendon press, Oxford,1991), p.234.

⁴⁸ The Declaration on principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations, GA Res. 2625 (XXV) UN GAOR Supp.(No.28)at 121.UN Doc.A/8082 (1971)

เหตุที่กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่าสิทธิของประชาชนในการกำหนดใจตนเองเป็นสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมาย⁴⁹ ก็เพราะว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี มาตรา 1 วรรค 2 และมาตรา 55 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติต่างก็บัญญัติรับรองหลักการกำหนดใจตนเองนี้ว่า เป็นหลักการหนึ่งของสหประชาชาติ นอกจากนี้ ข้อมติสมัชชาใหญ่ที่ 2625 (XXV) ก็ยืนยันหลักการดังกล่าวโดยถือว่า รัฐทุกรัฐมีหน้าที่งดเว้นการใช้มาตรการบังคับที่อาจทำลายล้างสิทธิของประชาชนในการกำหนดการปกครองของตนเอง และยอมรับว่า ประชาชนในดินแดนที่ไม่มีอำนาจปกครองเป็นของตนเองชอบที่จะใช้สิทธิในการเรียกร้องและได้รับการสนับสนุนตามวัตถุประสงค์และหลักการต่างๆของกฎบัตรสหประชาชาติ

แม้ว่าข้อมติ 2625 (XXV) จะไม่ใช่ชัดเจนไปว่า ประชาชนในดินแดนดังกล่าวจะทำการต่อสู้เรียกร้องและขอสนับสนุนจากรัฐหรือองค์การต่างๆ จนถึงขั้นใช้กำลังทหารเข้าต่อสู้ได้หรือไม่ก็ตาม แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่าในทางปฏิบัติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติก็ได้เรียกร้องและสนับสนุนการใช้สิทธิของประชาชนในการกำหนดตนเองดังกล่าวอยู่เสมอ รวมทั้ง ประณามการให้ความช่วยเหลือต่อรัฐบาลต่างๆที่ทำการปราบปรามประชาชนผู้เรียกร้องสิทธิ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้หลักการและวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ กล่าวคือ หากการใช้กำลังทหารเป็นไปเพื่อการต่อสู้เรียกร้องสิทธิกำหนดตนเองให้ได้มาซึ่งเอกราชแล้ว การใช้กำลังทางทหารดังกล่าวก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพราะการต่อสู้ดังกล่าวเป็นการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิของประชาชนในการกำหนดตนเอง อันถือเป็นหลักการสำคัญหลักการหนึ่งของกฎบัตรสหประชาชาติและอยู่ในกรอบแห่งวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ

ดังนั้น การที่สหประชาชาติเข้าแทรกแซงรัฐต่างๆ เข้าแทรกแซงช่วยเหลือการต่อสู้เรียกร้องเอกราชและสิทธิกำหนดตนเองเช่นนี้ ก็จะต้องถือว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐแม่ มิได้ กรณีการต่อสู้ดังกล่าวจึงมิใช่ปัญหาภายในของรัฐแม่ แต่เป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศ และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ดังเช่นที่ที่พิธิสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 เกี่ยวกับการให้คุ้มครองผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการขัดกันทางทหารระหว่างประเทศ (พิธิสารฉบับที่ 1 ลงวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1977) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 วรรค 4 ว่า พิธิสารฉบับที่ 1 นี้ใช้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีการขัดกันทางทหารซึ่งประชาชนในดินแดน

⁴⁹ Haather A.WILSON, International Law and the Use of Force by National Liberation Movements (Oxford University Press, 1990).p88.

อาณานิคมหรือในดินแดนที่ถูกยึดครองทำการต่อสู้กับการกดขี่ของต่างชาติ หรือต่อสู้กับระบอบการปกครองที่เหยียดผิเดเหยียดเผ่าพันธุ์

อย่างไรก็ดี ในการใช้กำลังต่อสู้ทางทหารดังกล่าวนี้ก็ถือเป็นข้อยกเว้นที่เกิดจากกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และเกิดจากระบบกฎหมายของสหประชาชาติที่จำเป็นต้องจำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะในกรณีของการต่อสู้ของดินแดนในอาณานิคมหรือในการยึดครองของต่างชาติเท่านั้น ไม่ใช่การต่อสู้แบ่งแยกดินแดนภายในของรัฐอธิปไตยอันเป็นการก่อกบฏหรือการจลาจลขึ้นในรัฐอธิปไตย ซึ่งมีใช้การต่อสู้ของประชาชนในการกำหนดใจตนเอง ดังนั้น คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้ จึงมีความหมายแคบเฉพาะประชาชนในดินแดนอาณานิคมหรือดินแดนที่ถูกยึดครองเท่านั้น

โดยเหตุนี้ การตีความสิทธิในการกำหนดใจตนเองจึงต้องจำกัดขอบเขตไว้แต่เพียงเท่ากล่าวมาแล้วข้างต้นเท่านั้น ดังเช่นที่ข้อมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติที่ 2625 (XXV) ได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่า “ไม่มีบทบัญญัติใดในวรรคต่างๆที่จะอนุญาตให้ตีความไปได้ว่าเป็นการอนุญาตหรือส่งเสริมการกระทำใดๆที่เป็นการแบ่งแยกดินแดน หรือคุกคามไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนต่อบูรณภาพแห่งดินแดน หรือต่อเอกภาพทางการเมืองของรัฐอธิปไตยทุกรัฐ เพื่อดำเนินการตามหลักการกำหนดตนเองตามที่ได้บัญญัติไว้ข้างต้น...” และบัญญัติในตอนท้ายต่อไปว่า “รัฐทุกรัฐจะต้องงดเว้นการกระทำใดๆที่เป็นการทำลายเอกภาพแห่งชาติ และบูรณภาพแห่งดินแดนไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของรัฐอื่นหรือของประเทศอื่น”

ดังนั้น การต่อสู้ของประชาชนเพื่อหลักการกำหนดใจตนเองจึงต้องมีลักษณะจำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะการต่อสู้ของประชาชนในดินแดนอาณานิคมหรือดินแดนภายใต้การยึดครองเท่านั้น⁵⁰ การต่อสู้ดังกล่าวจึงจะเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศและถือเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศมิใช่ปัญหาภายในของรัฐแม่

จึงเห็นได้ว่า การใช้กำลังต่อสู้เพื่อสิทธิในการกำหนดใจตนเองและการทำสงครามปลดแอกการกดขี่ของต่างชาตินั้น เป็นข้อยกเว้นของหลักการห้ามใช้กำลังตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4 กฎบัตรสหประชาชาติและจะต้องตีความเคร่งครัดจำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะการต่อสู้ของประชาชนในดินแดนอาณานิคมหรือในดินแดนที่ถูกยึดครองเท่านั้น

⁵⁰ Michel VIRALLY, “Panorama du droit international contemporain Cours general de droit nternational public”, *Recueil des Cours*, (1983 vol.V tome 183 de la collection, Martinus Publishers,1985),p.68.

2.7 การใช้กำลังในกรอบของข้อตกลงส่วนภูมิภาคและองค์การส่วนภูมิภาค

บทบัญญัติหมวดที่ 8 ของกฎบัตรสหประชาชาติ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติถึงข้อตกลงส่วนภูมิภาคไว้โดยตรง กล่าวคือ บทบัญญัติหมวดที่ 8 ของกฎบัตรสหประชาชาติได้คำนึงถึงความสำคัญขององค์การส่วนภูมิภาคในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศไว้ในมาตรา 52, 53, และ 54 โดยยอมรับให้มีการจัดทำข้อตกลงส่วนภูมิภาค (Regional Agreement) ของรัฐต่างๆ ที่อยู่ใต้อาณัติเดียวกันเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นการรักษาสันติภาพและความมั่นคงในส่วนภูมิภาคนั้นๆ

นอกจากนี้ บทบัญญัติหมวดที่ 8 ยังยอมรับและให้ความสำคัญต่อการจัดตั้งองค์การส่วนภูมิภาค (Regional Organization) เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศโดยขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการรักษาสันติภาพและความมั่นคงส่วนภูมิภาคในแต่ละภูมิภาคของโลก เนื่องจากหากทุกภูมิภาคของโลกมีสันติภาพและความมั่นคงแล้ว สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศก็จะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักขององค์การสหประชาชาติในมาตรา 1 ว่าด้วยการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติองค์การส่วนภูมิภาคและการจัดทำข้อตกลงส่วนภูมิภาคต่างๆ ก็ทำหน้าที่ได้เป็นเพียงการเสริมบทบาทขององค์การสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากการจัดทำข้อตกลงส่วนภูมิภาครวมทั้งข้อจำกัดต่างๆ ขององค์การส่วนภูมิภาคในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศก็ยังมีอยู่มาก

ดังนั้น แม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติจะยอมรับให้มีข้อตกลงส่วนภูมิภาคและองค์การส่วนภูมิภาคก็ตาม แต่องค์การสหประชาชาติก็ยังคงเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับสากลที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอยู่ตลอดมา

2.7.1 บทบัญญัติหมวดที่ 8 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

การที่กฎบัตรสหประชาชาติได้มีบทบัญญัติหมวดที่ 8 ตั้งแต่มาตรา 52 ถึง 54 ว่าด้วย ข้อตกลงส่วนภูมิภาคนับเป็นความก้าวหน้าของการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ดีกว่าสมัยสันนิบาตชาติ แต่อย่างไรก็ดี ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศขององค์การส่วนภูมิภาคนั้นก็จำเป็นต้องสอดคล้องกับวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติและสอดคล้องกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในกรอบของกฎบัตรสหประชาชาติ

โดยเหตุนี้ มาตรา 52 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ จึงบัญญัติรับรองความสำคัญของการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคไว้ในวรรคแรก โดยบัญญัติว่า “ไม่มีบทบัญญัติใดของกฎบัตรนี้ที่จะห้ามมิให้จัดทำข้อตกลงหรือจัดตั้งองค์การส่วนภูมิภาคที่มีเป้าหมายในการแก้ปัญหากรณีต่างๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ด้วยวิธีการดำเนินการในระดับภูมิภาค โดยข้อตกลงเหล่านี้หรือองค์การเหล่านี้รวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ขององค์การเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการแห่งสหประชาชาติ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎบัตรสหประชาชาติยอมรับให้มีการจัดตั้งข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคให้เข้ามามีบทบาทในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เนื่องจากเมื่อเกิดกรณีพิพาทหรือความขัดแย้งภายในภูมิภาค ทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคต่างๆ เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดและเข้าใจถึงสภาพปัญหาดังกล่าวได้ดีกว่า

นอกจากนั้นในการดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคนั้น ก็จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะมนตรีความมั่นคง กล่าวคือ คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะเป็นผู้ใช้ข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือองค์การส่วนภูมิภาคเพื่อดำเนินมาตรการบังคับให้เกิดสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้และจะไม่มีมาตรการบังคับใดๆ ที่จะกระทำโดยผ่านทางข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือองค์การส่วนภูมิภาค หากคณะมนตรีความมั่นคงไม่อนุญาต (มาตรา 53 วรรค 1)

ดังนั้น การใช้มาตรการบังคับในระดับภูมิภาคจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงอนุญาตหรือเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อมิให้ มีการใช้กำลังในส่วนภูมิภาคเกิดขึ้นได้จากการพิจารณาของรัฐต่างๆ ที่เป็นภาคีข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือจากองค์การส่วนภูมิภาคเองโดยลำพัง เพราะมีฉะนั้น สหประชาชาติก็จะไม่สามารถทำหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาตรา 53 จึงได้บัญญัติให้อำนาจควบคุมองค์การส่วนภูมิภาคและข้อตกลงส่วนภูมิภาคไว้ตามเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

นอกจากนั้น มาตรา 54 กฎบัตรสหประชาชาติยังบัญญัติให้การดำเนินการทุกอย่างที่ทำขึ้นโดยผ่านข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือองค์การส่วนภูมิภาคเพื่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จะต้องแจ้งให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบถึงการดำเนินการนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้องค์การส่วนภูมิภาคใช้อำนาจหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างปิดเป็นหรือขัดต่อวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ

2.7.2 ทางปฏิบัติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศขององค์การส่วนภูมิภาค

แม้ว่าในทางทฤษฎีจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติหมวดที่ 8 ของกฎบัตรสหประชาชาติจะให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงในการควบคุมองค์การส่วนภูมิภาคในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่าบ่อยครั้งที่ประเทศต่างๆ ได้จัดตั้งองค์การส่วนภูมิภาคขึ้นมาโดยอาศัยเหตุผลในเรื่องอื่นๆ เช่น การจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization : NATO) และการจัดตั้งองค์การวอร์ซอว์ (WARSAW) ตามกติกาออร์ซอว์ (WARSAW PACT) ของกลุ่มประเทศสังคมนิยม โดยอาศัยเหตุผลในเรื่องการป้องกันตนเอง (Self-defence) ตามมาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติในการจัดตั้งจึงทำให้องค์การดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้ควบคุมของคณะมนตรีความมั่นคงตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติหมวดที่ 8 และทำให้การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอยู่ในภาวะที่ยากต่อการปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล จนกลายเป็นยุคแห่งสงครามเย็นดังที่เคยปรากฏแล้วในอดีตยิ่งกว่านั้น ในทางปฏิบัติก็ไม่เคยปรากฏเลยว่ามีกรณีการปฏิบัติการทางทหารโดยอาศัยข้อตกลงส่วนภูมิภาคภายใต้กรอบของมาตรา 53 คงมีแต่การปฏิบัติการที่มีใช้ทางทหาร เช่น การห้ามส่งออกสินค้าบางส่วนโดยองค์การรัฐอเมริกัน Organization of American States : O.A.S. ต่อสาธารณรัฐโดมินิกัน ในปี ค.ศ. 1960 ซึ่งองค์การรัฐอเมริกันได้เคยแจ้งให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติทราบถึงมาตรการดังกล่าวตามมาตรา 54 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ แต่มาตรการดังกล่าวก็เป็นเพียงการลงโทษทางเศรษฐกิจ (Economic sanction) เท่านั้น ยังไม่ใช่มาตรการบังคับทางทหาร แม้ว่ารัสเซียจะได้เคยโต้แย้งว่ามาตรการบังคับตาม มาตรา 54 ดังกล่าวหมายถึงมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจด้วยก็ตาม แต่หลังจากที่รัสเซียก่อตั้งองค์การกติกาวอร์ซอว์แล้ว ก็ไม่มีการอ้างเหตุผลตามมาตรา 54 อีกว่ามาตรการบังคับดังกล่าวควรขยายความถึงการลงโทษทางเศรษฐกิจ ส่วนการปฏิบัติการของสหรัฐอเมริกาในกรณีวิกฤติการณ์คิวบาเกี่ยวกับความพยายามของรัสเซียในการติดตั้งขีปนาวุธของรัสเซียในคิวบา เมื่อ ค.ศ. 1962 นั้น แม้จะเป็นการอ้างว่าการที่สหรัฐฯห้ามเรือรบขีปนาวุธรัสเซียเข้ามาในทวีปอเมริกานั้นมิใช่เรื่องการป้องกันตนเองตามมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติแต่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติหมวดที่ 8 และกระทำไปในกรอบของขององค์การรัฐอเมริกันก็ตาม มาตรการห้ามดังกล่าวก็มีใช้มาตรการบังคับตาม

ความหมายของมาตรา 54 ทั้งๆที่ หากมีการฝ่าฝืนมาตรการห้ามดังกล่าว อาจจะเป็นเหตุให้มีการใช้กำลังทางทหารได้ก็ตาม⁵¹

2.8 หลักกฎหมายระหว่างประเทศอันเกี่ยวข้องกับการห้ามใช้กำลัง

2.8.1 หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ

อำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นลักษณะสำคัญของสังคมนระหว่างประเทศ ซึ่งในทางกฎหมายย่อมหมายถึงอำนาจเด็ดขาด (absolute power)⁵² ที่รัฐนั้นจะไม่ตกอยู่ใต้อำนาจใคร เว้นเสียว่ารัฐนั้นจะได้ยินยอมจำกัดอำนาจของตนลง เช่น การที่รัฐนั้นยินยอมตกอยู่ภายใต้อำณานิคมของรัฐอื่นตามกฎหมายระหว่างประเทศแบบดั้งเดิมในสมัยล่าอาณานิคม ซึ่งทำให้รัฐนั้นต้องตกอยู่ใต้อำณัติ (mandate) หรือตกอยู่ใต้อารักขา หรือภาวะทรัสตี

นอกจากนั้น รัฐอาจเสียอำนาจอธิปไตยของตนได้ด้วยการเข้าเป็นภาคีสหพันธรัฐ (Federation) ดังเช่น การรวมตัวกันของรัฐอิสระต่างๆ ที่หลุดพ้นจากการเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษในอเมริกาเหนือเป็นสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีผลทำให้มลรัฐต่างๆ ของสหรัฐฯ ไม่เป็นรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศมีแต่รัฐบาลเท่านั้นที่ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของรัฐ หรือการรวมตัวกันของประชาคมยุโรป ซึ่งรัฐภาคีจะต้องหยุดการใช้อำนาจอธิปไตยของตนในบางเรื่อง⁵³

โดยสรุปแล้วอำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นอำนาจสูงสุดเด็ดขาดที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจอื่นใดแต่รัฐอาจจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนได้ในบางกรณีตามที่ได้กล่าวแล้ว ดังนั้นในทางกฎหมายแม้ว่ารัฐอธิปไตยนั้นจะเป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ก็ตามก็ต้องถือว่าเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย โดยเหตุนี้ความเสมอทางอำนาจอธิปไตยจึงเป็นความเสมอภาคที่กฎหมายสมมุติให้เป็น แม้ว่าในทางข้อเท็จจริง รัฐต่างๆ จะไม่มีความเสมอภาคกันก็ตาม เนื่องจากกำลังทางทหาร เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยี จะมีความแตกต่างกันก็ตาม

⁵¹ Hubert THIERRY, Jean COMBACAU, Serge SUR, Charles VALLEE, Droit international public, ed. Monthchrestien, Precis Dormat, 1984, p.543.

⁵² ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ: สนธิสัญญา เล่ม 1 (สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพฯ, ธันวาคม พ.ศ. 2544), หน้า 36.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

ในแนวความคิดของ เวสฟาเลียน (Westphalian concept) อำนาจอธิปไตยเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความเป็นรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมกันไม่ว่ารัฐเหล่านั้นจะมีขนาดแตกต่างกันเท่าไร ซึ่งหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นปรากฏอยู่ในมาตรา 22(1) ของกฎบัตรสหประชาชาติ ในระดับภายในนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นความสามารถในการใช้อำนาจของตนต่อประชาชนภายในเขตแดนของรัฐ

เงื่อนไขของรัฐอธิปไตยนั้นจะต้องเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่นด้วย ซึ่งปรากฏตามหลักการห้ามแทรกแซง ตามมาตรา 2(7) แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ รัฐต่างๆ ไม่มีสิทธิที่จะเข้าแทรกแซงในกิจการภายในของรัฐอธิปไตยอื่น หากละเมิดสิทธิดังกล่าว รัฐที่ถูกแทรกแซงมีสิทธิป้องกันบูรณภาพแห่งอาณาเขต และอิสรภาพทางการเมืองของตน ในสมัยของความเป็นเอกราชอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันของรัฐ และการพึ่งพาอาศัยกันของรัฐ, การห้ามการแทรกแซง เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จากรัฐ (Independent States) ในปัจจุบัน

ในเวลาเดียวกัน ขณะที่การแทรกแซงวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องมนุษย์นั้น พบได้น้อย หากพิจารณาในช่วงสงครามเย็นทางปฏิบัติของรัฐก็สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เต็มใจของประเทศต่างๆ ที่จะล้มเลิกการใช้การแทรกแซง เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือวัตถุประสงค์อื่นๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของตน

ผู้ที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ ยอมรับว่า ปัจจุบันไม่มีรัฐใดที่จะได้รับอำนาจอธิปไตยอย่างไม่จำกัด ในการใช้อำนาจเหนือพลเมืองของตน ซึ่งทำให้เกิดความรับผิดชอบโดยนัย 2 ประการ กล่าวคือ ในระดับภายนอก ทำให้รัฐต่างๆ ต้องเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น และในระดับภายใน รัฐต่างๆ ต้องเคารพเกียรติยศ และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐ ซึ่งหน้าที่ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้เอง ทำให้เกิดหน้าที่อีกประการก็คือ การห้ามการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐ อันถือเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ

แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นที่ยอมรับว่าเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของความเป็นรัฐ เดิมรัฐทุกรัฐมีอำนาจเด็ดขาดต่อพลเมืองของตนและมีสิทธิใช้อำนาจเหนืออาณาเขตภายในดินแดนของ ในปัจจุบันมีแนวความคิดเรื่องหน้าที่ของรัฐอันเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย 2 ประการ คือ

- 1) รัฐทุกรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น เนื่องจากแต่ละรัฐมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้นจะไปละเมิดต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐอื่นไม่ได้

- 2) แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตยของตนของตนเองในการกระทำใดๆ ภายในอาณาเขตของรัฐ แต่ก็ต้องเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐด้วย

2.8.2 หลักการห้ามแทรกแซง

กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่า รัฐมีอำนาจอธิปไตย อันหมายความว่ารัฐมีอำนาจสูงสุดในดินแดนของตนและเป็นอิสระจากรัฐอื่น ทำให้รัฐเกิดมีสิทธิขึ้น ซึ่งสิทธิอย่างหนึ่งของรัฐก็คือ สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซงซึ่งได้บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในมาตรา 2(7)ว่า “ไม่มีข้อความใดกฎบัตรฯ ฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซงในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในรัฐ หรือจักเรียกร้องสมาชิกให้เสนอเรื่องเช่นว่าเพื่อจัดระบบตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันนี้ แต่หลักการนี้จะไม่กระทบกระเทือนถึงการใช้มาตรการบังคับตามความในหมวดที่ 7”

การแทรกแซง คือ การเข้าเกี่ยวข้องโดยบังคับโดยรัฐในกิจการของรัฐอื่น เพื่อรักษาไว้หรือเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่ การแทรกแซงนี้ตามปกติจะกระทำมิได้ คือรัฐมีสิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซง อันเป็นผลเนื่องมาจากการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตย การแทรกแซงย่อมเป็นการคุกคามอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและเหนือบุคคลได้บังคับของรัฐ การที่กฎหมายพยายามรักษาความมีอำนาจอธิปไตยของรัฐให้คงอยู่ทำให้การแทรกแซงกระทำมิได้

อย่างไรก็ตาม การเข้าแทรกแซงในบางครั้งอาจกระทำได้ คือในกรณีดังต่อไปนี้⁵⁴

- 1) ถ้ามีสนธิสัญญากันไว้ว่าให้แทรกแซงได้ อันนี้ย่อมแสดงให้เห็นโดยปริยายว่ารัฐที่มีสนธิสัญญายอมให้รัฐอื่นแทรกแซงในกิจการของตนได้นั้น ย่อมเป็นรัฐที่ถูกจำกัดสิทธิบางประการและถ้าถูกจำกัดมากก็อยู่ในฐานะรัฐภายใต้อารักขา
- 2) เมื่อรัฐละเมิดกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับกันแล้ว รัฐอื่นมีสิทธิแทรกแซงเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย

⁵⁴ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, กฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2511), หน้า 62.

3) เมื่อกระทำไปเพื่อคุ้มครองบุคคลสัญชาติตนในต่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นการคุ้มครองชีวิต ให้ความปลอดภัย คุ้มครองเกียรติยศหรือทรัพย์สิน การแทรกแซงหรือคุ้มครองนี้จะกระทำต่อเมื่อรัฐที่บุคคลเข้าไปอยู่นั้นไม่สามารถให้ความคุ้มครอง (ซึ่งตนต้องให้) ได้แล้ว

4) การเข้าแทรกแซงนั้นกระทำโดยองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นการเข้าแทรกแซงร่วมกันของสมาชิกทั้งหลาย เพื่อขัดขวางรัฐที่กระทำตนคุกคามสันติภาพของโลก หรือละเมิดกฎบัตร การเข้าแทรกแซงของสหประชาชาตินั้น ตามกฎบัตรมาตรา 2 อนุมาตรา 6 ให้กระทำต่อรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกได้ด้วย ถ้าเป็นกรณีเพื่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การเข้าแทรกแซงของสหประชาชาตินั้นกระทำได้เฉพาะในเรื่องกิจการระหว่างประเทศของรัฐ จะแทรกแซงกิจการภายในมิได้

หลักการห้ามแทรกแซงนี้ ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในการปฏิบัติการของสหประชาชาติมากที่สุด เพราะในทางวิชาการบรรดานักกฎหมายก็มีความเห็นไม่ลงรอยกันว่า การแทรกแซงนั้นหมายถึงอะไร และการกระทำเพียงใดจึงจะถือว่าเป็นการแทรกแซง เมื่อสหประชาชาติเข้ามายุ่งเกี่ยวในประเทศต่างๆ กรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นจะถือเป็นการแทรกแซงหรือไม่ และในทางปฏิบัติรัฐต่างๆ จะอ้างหลักการห้ามแทรกแซงตาม มาตรา 2 (7) นี้แทบทุกครั้ง ทำให้น่าเชื่อว่า มาตรา 2(7) นี้มีส่วนทำให้รัฐสมาชิกจงใจไม่เคารพต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชนในเขตแดนตนเพราะเห็นว่าเป็นเรื่องภายในของรัฐ ซึ่งมาตรา 2(7) ห้ามสหประชาชาติแทรกแซงอยู่แล้ว

2.8.2.1 องค์ประกอบของการห้ามแทรกแซง

เมื่อพิจารณามาตรา 2(7) นี้จะพบว่าประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ

1. ห้ามมิให้องค์การสหประชาชาติเข้าแทรกแซง (Intervention) ในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในรัฐ แต่มาตรา 2 (7) ไม่ได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บรรดารัฐสมาชิก หน้าที่ของรัฐสมาชิกในอันที่จะไม่แทรกแซงในกิจการภายในของรัฐอื่นนั้นไม่ได้ระบุไว้ในกฎบัตรฯ อย่างชัดเจน แต่แสดงไว้โดยปริยายในพันธกรณีตามมาตรา 2 (4)

2. มาตรา 2(7) ทำให้บรรดารัฐสมาชิกไม่ต้องมีหน้าที่จัดระเบียบตามกฎหมาย ปัจจุบันนี้ อย่างไรก็ดี มาตรา 2(7) ไม่หมายความว่าบรรดารัฐสมาชิกจะมีอำนาจจับเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะกรณีมีข้อขัดแย้งกันโดยวิธีใช้กำลังแต่อย่างใด

3. มาตรา 2(7) ซึ่งมีข้อความจำกัดอำนาจขององค์การสหประชาชาติ ที่จะแทรกแซงในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐนั้น ไม่ได้กระทบกระเทือนถึงการใช้มาตรการบังคับภายในได้หมวด 7 ดังนั้น ตามมาตรา 39 แห่งกฎบัตรฯ ถ้าคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นการคุกคามต่อสันติภาพหรือละเมิดสันติภาพแล้วก็อาจใช้มาตรการบังคับได้ ถึงแม้ว่าเรื่องนั้นจะเป็นเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วจะตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐหนึ่งรัฐใดก็ตาม ข้อความตอนท้ายอาจแปลความได้ว่า ถึงแม้บรรดารัฐสมาชิกจะไม่มีหน้าที่จัดระงับบรรดาข้อพิพาทอันเกิดขึ้นจากเรื่องที่โดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐคู่พิพาทโดยสันติวิธีตามหมวด 6 ก็ตาม แต่รัฐสมาชิกก็ไม่ได้ระงับข้อพิพาทโดยวิธีการใช้กำลังเพราะคณะมนตรีความมั่นคงวินิจฉัยเสมอว่า วิธีการใช้กำลังดังกล่าวนี้เป็นการก่อให้เกิดการคุกคามต่อสันติภาพหรือละเมิดสันติภาพ แต่การใช้กำลังร่วมกันตามหมวด 7 ตามกฎบัตรฯขององค์การฯไม่ถูกกระทบกระเทือนจากบทบัญญัติ มาตรา 2(7) อย่างไร

2.8.2.2 ลักษณะการแทรกแซงที่ต้องห้ามตามมาตรา 2 อนุมาตรา 7

การกระทำอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการแทรกแซง (intervention) ตามหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในระหว่างนักกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น⁵⁵

1. Goodrich และ Hambro เห็นว่า การแทรกแซงนั้นไม่จำเป็นต้องแปลความหมายอย่างแคบตามหลักวิชาการ แต่หมายถึงการแทรกแซงตามความคิดของสามัญชนทั่วไปคือ เป็นการกระทำอย่างใดก็ได้ การกระทำของคณะกรรมการไต่สวน (Commission of inquiry) การกระทำคำแนะนำในเรื่องวิธีต่างๆหรือในการทำคำวินิจฉัยใดๆอันมีผลผูกมัดย่อมถือเป็นการแทรกแซงตามมาตรา 2(7) ทั้งสิ้น

2. Lauterpatch เห็นว่า การแทรกแซงต้องแปลตามหลักวิชาการ คือ เป็นการกระทำใดๆในทางไม่ยอมรู้ในอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น หรือเป็นการเรียกร้องโดยขู่บังคับด้วยกำลังโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐนั้นๆ ทั้งนี้เพราะเขาเห็นว่าจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์

⁵⁵ กุลพล พลวัน. สิทธิมนุษยชนในสังคม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พฤศจิกายน 2547), หน้า 56

และหลักกฎหมายระหว่างประเทศ การห้ามมิให้แทรกแซงนั้นต้องคำนึงไว้เป็นอันดับแรกว่า กฎหมายระหว่างประเทศได้จำกัดอำนาจของรัฐทั่วไปในเรื่องนี้ไว้เพื่อป้องกันความเป็นอิสระของรัฐอื่นๆ ที่อยู่ในสังคมนานาชาติ ด้วยเหตุผลดังกล่าวการห้ามแทรกแซงจึงไม่ครอบคลุมไปถึงการกระทำต่างๆที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐทั่วไป หรือเพื่อให้มาตรการบังคับตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การตีความเรื่องการห้ามแทรกแซงนั้น ต้องจำกัดเฉพาะการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการแทรกแซงเพื่อแก้ไขหรือป้องกันการกระทำบางอย่างซึ่งรัฐต่างๆในสังคมนานาชาติ หรือรัฐจำนวนมากได้กระทำไป

สำหรับการห้ามแทรกแซงตาม มาตรา 2(7) นั้น เขาเห็นว่ามาตราดังกล่าวไม่รวมถึงการที่กระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ของกฎบัตรซึ่งเป็นผลสำเร็จ ดังนั้น ในกรณีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพโดยการศึกษา อภิปราย การสืบสวน และทำคำแนะนำซึ่งกระทำโดยหน่วยงานต่างๆของสหประชาชาติจึงไม่เป็นการแทรกแซงแต่อย่างใด การแทรกแซงตาม มาตรา 2(7) จะเกิดขึ้นต่อเมื่อเป็นการแทรกแซงโดยใช้กำลังบังคับ (Dictatorial intervention)

Kelsen มีความเห็นไม่ตรงกับ Lauterpach นัก เพราะเขาเห็นว่าการแปลความหมายของ มาตรา 2(7) ที่ว่าการแทรกแซงเกิดขึ้นต่อเมื่อเป็นการแทรกแซงโดยใช้กำลังบังคับ และต้องเป็นการกระทำโดยองค์กรบางองค์กรของสหประชาชาติเท่านั้น ทำให้ยากที่ยอมรับได้ว่าเป็นจุดประสงค์อันแท้จริงของมาตรา 2(7) ทั้งนี้ เพราะนอกจากคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว ไม่มีองค์กรใดของสหประชาชาติได้รับอำนาจให้เข้าแทรกแซงในลักษณะที่เป็นการมาตรการบังคับต่อรัฐใดรัฐหนึ่ง และองค์กรอื่นๆ เหล่านี้ไม่มีอำนาจก่อให้เกิดพันธกรณีตามกฎหมาย (Legal obligation) แก่รัฐสมาชิกอีกด้วย แม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่โดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐก็ตาม ถ้า มาตรา 2(7) ห้ามเพียงการแทรกแซงโดยใช้กำลังแล้ว ก็ย่อมไม่ห้ามการปฏิบัติการของคณะมนตรีความมั่นคงตามหมวดที่ 6 ของกฎบัตร การทำคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคงตามหมวดที่ 6 นี้ไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐสมาชิก และถ้ารัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำก็ไม่นำไปสู่การใช้มาตรการบังคับ เว้นแต่ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงได้พิจารณาตามหมวดที่ 7 ของกฎบัตรแล้วเห็นว่า การไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำนั้น ก่อให้เกิดการคุกคามต่อสันติภาพ หรือละเมิดต่อสันติภาพ แต่มาตรการบังคับตามหมวดที่ 7 นั้นได้ถูกแสดงไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าไม่ต้องห้ามตาม มาตรา 2 (7) ดังนั้นถ้าเราไม่แปลคำว่า “แทรกแซง” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2(7) ว่ารวมถึงการกระทำอื่นๆนอกเหนือไปจากการแทรกแซงโดยใช้กำลังบังคับ (ซึ่งในที่นี้หมายถึงการคุกคาม หรือการใช้กำลัง) แล้ว จะทำให้ประสิทธิภาพของมาตราดังกล่าวนี้ไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

มาตรา 2(7) จะมีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อเรายอมรับว่าเป็นการห้ามองค์การของสหประชาชาติแทรกแซงทุกวิธีการ ทั้งที่เป็นการใช้กำลังบังคับหรือไม่ใช้กำลัง และยอมรับว่า มาตรา 2 (7) ห้ามการแทรกแซงใดๆ ที่กระทำโดยองค์การสหประชาชาติในเรื่องนี้ “โดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐ”

อย่างไรก็ดี มาตรา 2 (7) แห่งกฎบัตรมีข้อพิจารณาที่สำคัญ คือ

1. ข้อห้ามตามมาตรา 2 (7) ไม่กระทบกระเทือนถึงการแทรกแซงโดยคณะมนตรีความมั่นคง คงห้ามเฉพาะการกระทำขององค์การทั้งหมดของสหประชาชาติ เว้นแต่ในกรณีใช้มาตรการบังคับ

2. เรื่องซึ่งห้ามมิให้สหประชาชาติเข้าแทรกแซงนั้น ไม่ได้พิจารณาตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ค่านิ่งว่าเป็นเรื่องที่ได้โดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐเท่านั้น โดยไม่ได้อ้างถึงกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด

3. ตามมาตรา 15 วรรค 8 แห่งกติกาสันนิบาตชาติปัญหาว่าเรื่องใดที่ตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐแต่ผู้เดียวนั้น ได้ขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของคณะมนตรีสันนิบาตชาติ แต่ตามมาตรา 2(7) นั้นมิได้ระบุให้คณะมนตรีความมั่นคง หรือองค์การอื่นใดของสหประชาชาติเป็นผู้วินิจฉัยว่ากรณีในถือเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐ ดังนั้นการวินิจฉัยเรื่องนี้จึงตกเป็นสิทธิของรัฐที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี ถ้ารัฐคู่กรณีฝ่ายหนึ่งได้นำเรื่องมาสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงหรือสมัชชาสหประชาชาติ หรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และรัฐคู่กรณีฝ่ายหนึ่งได้โต้แย้งเขตอำนาจขององค์การสหประชาชาติดังกล่าว โดยอ้างว่าเรื่องนั้นๆ โดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของตน องค์การสหประชาชาติก็ย่อมมีอำนาจที่จะตอบปัญหาที่ว่าเรื่องนี้ตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐที่กล่าวอ้างหรือไม่

2.8.2.3 ข้อยกเว้นของหลักการห้ามแทรกแซง

ดังที่ได้พิจารณากันมาแล้วว่า มาตรา 2(7) ได้บัญญัติขึ้นเพื่อห้ามมิให้สหประชาชาติเข้าแทรกแซงเรื่องที่เกิดตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐอื่นๆ ส่วนปัญหาในทางกฎหมายที่ว่ากรกระทำเช่นใดบ้างที่อยู่ภายในขอบเขตการห้ามของมาตรา 2(7) นั้นยังไม่เป็นที่ยุติซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาจากผลทางปฏิบัติเอง

อย่างไรก็ดี มีผู้เขียนตำราบางท่าน เช่น Holcome เห็นว่าในขั้นนี้ก็จำเป็นต้องมีข้อยกเว้น มาตรา 2(7) ไว้บางประการเพื่อผลในทางปฏิบัติการของสหประชาชาติ กล่าวคือเราต้องรับว่าเมื่อมีหลักก็ต้องมีข้อยกเว้น ในกรณีของมาตรา 2(7) ก็เช่นเดียวกัน ต้องมีข้อยกเว้นบางประการเพื่อให้สหประชาชาติเข้าแทรกแซงในเรื่องที่ถึงแม้ว่าโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐ มิฉะนั้นสหประชาชาติจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้เลย

ข้อยกเว้นเช่นว่านี้ เกิดจากบทบัญญัติบางมาตราในกฎบัตรสหประชาชาติที่กำหนดอำนาจของสมัชชาและคณะมนตรีความมั่นคง เกิดจากรัฐธรรมนูญบางประเทศที่บัญญัติเปิดช่องให้สหประชาชาติเข้าแทรกแซงเรื่องภายในของประเทศนั้นได้ และเกิดจากสนธิสัญญาบางชนิดที่มีข้อความทำนองเดียวกันซึ่งจะได้พิจารณาเป็นลำดับไป

หลักในเรื่องนี้มีอยู่ว่า การพิจารณาถึงการจำกัดอำนาจทั่วไปของสหประชาชาติตามมาตรา 2(7) จะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติสำคัญอื่นๆของกฎบัตรด้วย

บทบัญญัติที่สำคัญประการแรก คือ มาตรา 14 ซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ของสมัชชาไว้ว่า “สมัชชาอาจแนะนำมาตรการเพื่อปรับปรุงสันติแห่งสถานการณ์ใด ๆ ซึ่งเห็นว่าน่าจะเสื่อมเสียแก่สวัสดิการทั่วไป หรือสัมพันธ์ไมตรีระหว่างนานาชาติ ทั้งนี้โดยมีพิกัดข้อคำนึงถึงแหล่งกำเนิด”

จึงเห็นได้ว่า มาตรานี้ได้รวมเอาอำนาจของสมัชชาในอันที่จะคำแนะนำดังกล่าวเกี่ยวกับสถานการณ์ใดๆ ซึ่งมีผลมาจากการละเมิดบทบัญญัติของกฎบัตรฯ ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติไว้ ฉะนั้นผลจึงตามมาว่า ถ้าสถานการณ์ดังกล่าวเป็นผลเนื่องมาจากการไม่รักษาพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกฎบัตรฯ แล้วสมัชชาอาจทำคำแนะนำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับความกระทบกระเทือนมาจากการไม่รักษาพันธกรณีนั้นให้ดีขึ้น แม้ว่าจะมีข้อห้ามมิให้มีการแทรกแซงเขตอำนาจภายในของรัฐอื่นก็ตาม

อนึ่ง มาตรา 56 ได้บัญญัติเกี่ยวกับคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม โดยบัญญัติว่า “สมาชิกทั้งปวงให้คำมั่นว่าจะดำเนินการร่วมกันแยกกันในการร่วมมือกับองค์การเพื่อบรรลุแห่งความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 55” มาตรานี้ทำให้คณะมนตรีเศรษฐกิจฯ มีหน้าที่ที่จะก่อเงื่อนไขขั้นมูลฐาน ซึ่งเห็นว่าเป็น เพื่อก่อให้เกิดความสัมพันธ์ฉันมิตร และโดยสันติระหว่างรัฐสมาชิกเงื่อนไขเช่นว่านี้ก็คือการเคารพโดยสากล และการรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชน

และเสรีภาพขั้นมูลฐาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการย้ำถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 2 นั้นเอง

นอกจากนี้ มาตรา 56 เองก็มีข้อความเกี่ยวกับวิธีการที่บรรดารัฐสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของตน คือจะต้องร่วมมือกันและแยกกันเพื่อส่งเสริมการเคารพในสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐาน ดังนั้นผลจึงมีว่า ถ้ารัฐสมาชิกใดไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎบัตรโดยละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว สหประชาชาติก็ย่อมมีสิทธิบังคับได้โดยไม่ถือเป็นการแทรกแซงแต่อย่างใด

2.8.3 การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention)

การกล่าวถึงการแทรกแซงทางมนุษยธรรมนั้น ปรากฏครั้งแรกในบทความเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศในช่วงหลังปี ค.ศ. 1840 การแทรกแซง 2 ครั้งที่ทำให้เกิดหน้าที่รับผิดชอบ คือ การแทรกแซง ในกรีซ โดยอังกฤษ, ฝรั่งเศส และรัสเซีย ในปี ค.ศ. 1827⁵⁶ เพื่อยุติการสังหารหมู่ชาวตุรกี และการปราบปรามการจลาจลที่เกิดขึ้น และอีกกรณีคือ การแทรกแซงของรัสเซียในซีเรีย ในปี ค.ศ. 1860 เพื่อปกป้อง Maronite Christians⁵⁷ จริงๆแล้วในช่วง ปี ค.ศ. 1827 ถึง 1908 นั้น การแทรกแซงที่สำคัญมีปรากฏอย่างน้อย 5 ครั้ง ซึ่งเป็นกรณีที่ยุโรปใช้อำนาจของตนกระทำต่ออาณาจักร ออตโตมัน (Ottoman Empire)⁵⁸ และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 เหตุผลในการแทรกแซงก็ขยายรวมไปถึงการคุ้มครองคนชาติของตนในรัฐอื่นด้วย⁵⁹

⁵⁶ Augustus Stapleton, Intervention and Non-Intervention (London: Murray, 1866); The Foreign Policy of Great Britain from 1790 to 1865 (London: Murray, 1866); Ellery Stowell, Intervention in International Law (Washington, DC: J. Bryne, 1921); and Brownlie, International Law and the Use of Force by States.

⁵⁷ France's intervention was approved subsequently by European countries and Turkey. See Stowell, Intervention in International Law, pp. 126, 489.

⁵⁸ The others were the intervention by Austria, France, Italy, Prussia, and Russia in 1866—1968 to protect the Christian population in Crete; Russian intervention in the Balkans in 1875—1978 in support of insurrectionist Christians; and interference by European powers from 1903 to 1908 in favour of the oppressed Christian Macedonian community. See Danish Institute of International Affairs, *Humanitarian Intervention: Legal*

การแทรกแซงได้ถูกเรียกร้องให้กระทำต่อรัฐที่ใช้อำนาจของตนในทางที่ผิดซึ่งปฏิบัติการทารุณโหดร้ายทั้งต่อคนของตนและของชาติอื่น รัฐเหล่านั้นถือได้ว่าการกระทำที่รับผิดชอบของตนเมื่อรัฐเหล่านั้นกำลังเตรียมการที่จะเข้าแทรกแซง ในปี ค.ศ. 1921 นักเขียนคนหนึ่งได้บรรยายไว้ถึงการแทรกแซงทางมนุษยธรรมว่า “เป็นความเชื่อใจในการให้ใช้กำลังเพื่อเหตุผลที่ชอบในการคุ้มครองพลเมืองของรัฐอื่น ๆ จากการกระทำซึ่งทารุณโหดร้าย”⁶⁰

การแทรกแซงนั้นทำให้เกิดประเด็นโต้แย้งและถกเถียงกันมากมาย พร้อมทั้งเกิดข้อสงสัยต่างๆ จากกรณีที่เรียกว่าการแทรกแซงทางมนุษยธรรม⁶¹ นักวิจารณ์หลายๆ ท่านได้แสดงข้อคิดเห็นถึงความชอบทางมนุษยธรรมว่ามักจะนำมาเป็นเหตุผลการแทรกแซงโดยอาศัยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองโดยมักอ้างว่าเป็นการกระทำที่ชอบ

ในปี ค.ศ. 1963 ได้มีการลงข้อสรุปว่า “ไม่ปรากฏกรณีที่แสดงการแทรกแซงทางมนุษยธรรมอย่างแท้จริงซึ่งเกิดขึ้นโดยมีข้อยกเว้น ดังเช่นการเข้าครอบครองซีเรีย ในปี ค.ศ. 1860 และ 1861⁶² จำนวนความโหดร้ายที่เพิ่มขึ้นในสถานการณ์นี้จำเป็นที่จะต้องมีการแทรกแซงเกิดขึ้นกว่า 11,000 คนของ Maronite Christians ถูกฆ่าตายและกว่า 100,000 คน ต้องไร้ที่อยู่ การแทรกแซงดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีขึ้น

2.8.3.1 ความหมายของ “การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม”

ความหมายของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมมีการโต้แย้งกันมากมายในหมู่นักวิชาการ ซึ่งมีหลักฐานแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะการตีความที่แตกต่างกันอย่างมากในการ

and Political Aspects (Copenhagen: Danish Institute of International Affairs, 1999), p. 79.

⁵⁹ Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, pp. 338—339.

⁶⁰ Stowell, *Intervention in International Law*, (Washington, DC: J. Bryne), 1921, p. 53.

⁶¹ Dino Kritsiotis, "Reappraising Policy Objections to Humanitarian Intervention," *Michigan Journal of International Law* 19 (1998), p. 1005.

⁶² Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, p. 340.

ทำความเข้าใจความหมายของคำว่า “การแทรกแซง (intervention)” ซึ่งรัฐใช้เป็นวิธีการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของรัฐอื่นหรือรัฐที่สาม

มีความเห็นที่ไม่ลงรอยกันมากมาย ในความหมายของคำว่า “การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม” เมื่อการกระทำดังกล่าวถูกนำมาใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นักวิชาการหลายคนใช้ในความหมายเดียวกันกับการแทรกแซงทางทหาร แต่บางคนก็ใช้ในความหมายที่กว้างเกินความไปถึงการคุกคามการใช้กำลัง, ทางเศรษฐกิจ หรือทางการทูต ในเหตุผลทางมนุษยธรรม เหตุผลในทางมนุษยธรรมสำหรับนักวิชาการบางคนหมายถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในขณะที่บางคนกล่าวว่าเกินความรวมถึงการกระทำใดๆที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีในสถานการณ์ความขัดแย้ง หรือการช่วยเหลือทางมนุษยธรรม เป็นต้น

อาร์ เจ วินิเซนต์ (R.J. Vinicent) ได้อธิบายการถึงการแทรกแซงไว้ว่า “เป็นการกระทำซึ่งกระทำโดยรัฐ หรือกลุ่มของรัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งล่วงละเมิดและบังคับเข้าไปในกิจการภายในของรัฐอื่นๆ เป็นสถานการณ์ที่จำเป็นจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงการเริ่มต้นและการสิ้นสุด และมีจุดประสงค์ต่อโครงสร้างอำนาจของรัฐเป้าหมาย และไม่ว่าจะถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม แต่เป็นการฝ่าฝืนแบบแผนของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”⁶³

ตามคำนิยามนี้ การแทรกแซงโดยธรรมดาแล้วเป็นการกระทำทั้งการใช้กำลังและไม่ใช้กำลัง ซึ่งหาทางเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองของรัฐเป้าหมาย และการกระทำดังกล่าวนี้ควรจะทำภายในเวลาที่กำหนด ตามคำจำกัดความนี้ การแทรกแซงเป็นการละเมิดแบบแผนของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

แต่เมื่อนำคำว่า “มนุษยธรรม” และ “การแทรกแซง” มารวมกัน ก็จะทำให้เกิดแนวคิดในมิติทางการเมืองและทางกฎหมาย เช่น แอนโทนี (Antony) ได้อธิบายถึงการแทรกแซงทางมนุษยธรรมว่าเป็นการใช้กำลังโดยรัฐหนึ่งหรือมากกว่าเพื่อปกป้องคนชาติของรัฐเป้าหมายจาก “การละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรง”⁶⁴

⁶³ See Baylis, J.et.al., The Globalization of World Politics (Oxford. University Press Inc. New York 1997), p. 393.

⁶⁴ Murphy, D.Sean, Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996), p.149.

เมอร์ฟี (Merphy) มองว่า การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม “เป็นการใช้กำลังโดยรัฐหนึ่งหรือกลุ่มของรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศเพื่อเป้าหมายในการคุ้มครองคนชาติของรัฐเป้าหมายจากการสูญเสียอันแพร่หลายทางสิทธิมนุษยชน”⁶⁵

ตามความหมายทางกฎหมายของ Wil Verwey การแทรกแซงทางมนุษยธรรมมองว่าเป็น “การคุกคามหรือใช้กำลังโดยรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐภายนอกเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองหรือหยุดยั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานขั้นรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการมีชีวิตอยู่ของมนุษย์ โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ การคุ้มครองดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นภายใต้อำนาจขององค์การที่เกี่ยวข้องของสหประชาชาติหรือการอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายจากรัฐเป้าหมาย”⁶⁶

จากคำจำกัดความที่กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของการแทรกแซง คือ ประการแรก มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างถึงขนาดในรัฐเป้าหมายก่อนที่จะมีการแทรกแซงเกิดขึ้น แต่ก็ไม่มีการตกลงกันถึงความหมาย ของคำหมายของคำว่า การละเมิดอย่างถึงขนาด (massive, gross, large-scale) ที่จะนำมาขยายถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประการที่สอง เป้าหมายในการแทรกแซงจะต้องเป็นเพื่อป้องกันสิทธิมนุษยชนในรัฐที่เป็นเป้าหมาย ประการที่สาม การแทรกแซงไม่จำเป็นต้องกระทำโดยได้รับความยินยอมหรือการเชิญจากรัฐเป้าหมาย ประการสุดท้ายการแทรกแซงไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง เพราะในกรณีดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นการใช้กำลังแบบรวมกลุ่มได้ (collective use of force) แต่ในช่วงตั้งแต่หลังสงครามเย็น เป็นต้นมา ก็มีแนวโน้มว่าการแทรกแซงควรอยู่ภายใต้การควบคุมของสหประชาชาติ

องค์การระหว่างประเทศได้ขยายขอบเขตของคำจำกัดความคำว่า การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม ว่ารวมถึง ทางเศรษฐกิจ การทูต ซึ่งเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในรัฐเป้าหมาย คณะกรรมการกาชาดสากล (The International Committee of the Red Cross : ICRC) ได้อธิบายถึงการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมไว้ว่า “เป็นการกระทำเพื่อป้องกันและบรรเทาความทุกข์ทรมานของพลเมือง”⁶⁷ หากพิจารณาถึงความมุ่งประสงค์ของการแทรกแซงทางมนุษยธรรมจากคำจำกัดความของคณะกรรมการกาชาดสากลแล้ว สามารถแบ่งการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นการแทรกแซง

⁶⁵ Ibid,pp.368-9

⁶⁶ Oliver, R.et. al., Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualization (Cambridge, UK, 1996), p.3.

⁶⁷ See supra note 63,p. 393.

เมื่อเกิดภัยพิบัติหรือความเสียหายอันเกิดจากธรรมชาติ เช่น ความอดอยากขาดแคลน ซึ่งเกิดจากการแพร่กระจายของโรคภัย ซึ่งการแทรกแซงดังกล่าวนี้ไม่เกี่ยวข้องกับการคุกคามหรือการใช้กำลังประเภทที่สอง เป็นการแทรกแซงซึ่งเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินทางการแพทย์เมืองอันซับซ้อน ซึ่งไม่สามารถเลี่ยงการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อรัฐเป้าหมายได้เนื่องจากในกรณีนี้การแทรกแซงโดยไม่ใช้กำลังเป็นวิธีการที่ไม่สัมฤทธิ์ผล

แต่ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า หากจะมีการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมเกิดขึ้น การแทรกแซงดังกล่าวน่าจะหมายถึง การใช้กำลังโดยรัฐเดียวหรือหลายรัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อป้องกันหรือหยุดยั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งการละเมิดสิทธิดังกล่าวอยู่ในระดับขั้นรุนแรง โดยเฉพาะสิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์

การกล่าวอ้างถึงคำจำกัดความต่าง ๆ นั้นสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการแทรกแซงซึ่งแยกการแทรกแซงโดยทั่วไปออกจากการแทรกแซงทางมนุษยธรรม เช่น การแทรกแซงเพื่อคุ้มครองคนชาติเป็นกรณีพิเศษคล้ายคลึงกับการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมซึ่งไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากรัฐเป้าหมาย แต่มันก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นเหตุผลทางมนุษยธรรมเพราะเนื่องจากว่าการแทรกแซงในกรณีนี้ รัฐที่เข้าแทรกแซงอาจกระทำโดยอาศัยพื้นฐานของการป้องกันตนได้ เช่นเดียวกับกองกำลังรักษาสันติภาพที่ไม่ได้พิจารณาถึงเหตุผลทางมนุษยธรรม และมักจะทำเพื่อเหตุผลทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่⁶⁸

2.8.3.2 ลักษณะของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม

ลักษณะของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมนั้น มีลักษณะที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

(1) วัตถุประสงค์ (Purpose)

วัตถุประสงค์ของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมซึ่งต้องพิจารณาเป็นครั้งแรกก็คือ เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนชาติแห่งรัฐอื่นๆ ซึ่งหมายความว่า ผลประโยชน์ส่วนตนของคนชาติจะต้องไม่นำมาเป็นเหตุผลสำคัญในการแทรกแซง ระดับของการละเมิดซึ่งจะนำมาใช้เป็นเหตุผลอันควรให้มีการใช้กำลังเข้าแทรกแซงนั้น ยังไม่ได้มีการตกลงกันเป็นที่แน่นอน แต่ Wil

⁶⁸ Malanczuk, P. Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force, (Het Spinhuis 1996), p.2.

Verwey ได้อธิบายหลักที่จะนำมาพิจารณาก็คือ เรื่องสิทธิในการมีชีวิตอยู่ และยิ่งอ้างถึงขนาดของการละเมิดสิทธิดังกล่าว ว่าจะต้อง ชัดเจน, ใหญ่โต ระดับสูงและมีการละเมิดบ่อยครั้งของหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ในลักษณะที่โหดร้าย ป่าเถื่อน ซึ่งทำให้เกิดอาชญากรรมต่อมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง หรือ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ซึ่งเป็นทำลายมโนธรรมของมนุษยชาติอันเป็นการกระทำอย่างเดียวหรือมีการกระทำร่วมกับการกระทำที่เรียกว่า การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม⁶⁹

(2) ผู้กระทำ (Actor)

การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมสามารถกระทำโดยรัฐเดี่ยว หรือกลุ่มของรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ แต่ในแง่ของทางปฏิบัติของรัฐแบ่งลักษณะของผู้กระทำได้เป็น 2 ประเภท คือ การแทรกแซงโดยได้รับอำนาจแบบพหุภาคีและการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมโดยไม่ได้รับอำนาจแบบฝ่ายเดียว

(3) เป้าหมาย (Target)

ในทางทฤษฎี ตัวตน (entity) หรือองค์การซึ่งกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนสามารถเป็นเป้าหมายของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมได้ ซึ่งในความเป็นจริง ผู้ซึ่งทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นคือรัฐต่าง ๆ นั้นเอง

(4) ระดับของการใช้กำลัง (Force Level)

แม้ว่านักวิชาการหลายท่านจะได้อรวมการกระทำที่ไม่ใช้กำลังไว้ในความหมายของคำว่า “การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม” แต่แนวโน้มส่วนใหญ่ไม่นับรวมถึงลักษณะดังกล่าวเอาไว้ ส่วนปัญหาว่าระดับของการใช้กำลังที่จะนำมาใช้คุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น กล่าวกันว่าควรจะต้องเป็นระดับที่เหมาะสมและพอเหมาะกับความรุนแรงของการละเมิด

(5) บริบท (Context)

พฤติการณ์ที่สามารถถือว่ารัฐบาลได้ใช้สิทธิในทางที่มีชอบต่อสิทธิมนุษยชนมาจากพลเมืองของตน ดังนั้น การละเมิดซึ่งกระทำโดยบุคคลหนึ่ง rather than รัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายไม่อาจพิจารณาได้ว่า เป็นการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาขึ้นในกรณีของการละเมิดสิทธิมนุษยชนใน failed states เช่น โชมาลีเย

⁶⁹ See supra note 67, p. 368-9

(6) ความชอบด้วยกฎหมาย (Legality)

โดยส่วนใหญ่แล้วหากพิจารณาตามกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว จะเห็นได้ว่าการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมนั้นเป็นสิ่งที่มิชอบ บางคนตีความมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ของกฎบัตรสหประชาชาติอย่างกว้าง และในขณะเดียวกันก็อธิบายเรื่องการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมอย่างแคบว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายหากปราศจากอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง แต่ในขณะที่บางคนกล่าวว่า การกระทำดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหากพบว่ามีกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนอันก่อให้เกิดการคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

2.8.3.3 ชนิดของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม

หากพิจารณาจากอำนาจของของคณะมนตรีความมั่นคงตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ สามารถแบ่งชนิดของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมได้ 2 ชนิด คือ

(1) การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมฝ่ายเดียวโดยไม่ได้รับอำนาจ

ในกรณีนี้ หมายถึงรัฐเดี่ยวหรือกลุ่มของรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศทำการแทรกแซงโดยไม่ได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง ในลักษณะในการแทรกแซงดังกล่าว รัฐอาจใช้กำลังกระทำต่อรัฐอื่นโดยอาศัยเหตุฉุกเฉินทางมนุษยธรรม โดยปราศจากอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งปรากฏตัวอย่างของการแทรกแซงชนิดนี้ ได้แก่ กรณีที่กระทำโดยอินเดีย เวียดนาม แทนซาเนีย ระหว่างช่วงสงครามเย็น ซึ่งแทรกแซงดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จแต่ไม่ได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งการปราศจากอำนาจดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น

(2) การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมหลายฝ่ายโดยได้รับอำนาจ

การแทรกแซงชนิดนี้เป็นการกระทำภายใต้อำนาจหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งสามารถกระทำได้โดยรัฐๆเดียว หรือกลุ่มของรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง การแทรกแซงชนิดนี้ไม่ได้ตัดสิ้นใจจากความมุ่งประสงค์หรือผลอันเกิดจากการแทรกแซงแต่ขึ้นอยู่กับอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ เช่น การแทรกแซงในโซมาเลีย ราวินดา และบอสเนีย

ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมหลายฝ่ายโดยได้รับอำนาจน่าจะเป็นชนิดที่ดีที่สุดและควรได้รับการสนับสนุนและการพัฒนาโดยประชาคมระหว่างประเทศ และเช่นกันการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมหลายฝ่าย ควรตัดสินใจโดยพิจารณาจากเหตุจูงใจและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นด้วย

2.8.3.4 กฎบัตรสหประชาชาติกับการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม

กฎหมายระหว่างประเทศสมัยใหม่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งห้ามการคุกคามหรือใช้กำลังโดยรัฐใดๆ โดยปราศจากอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงบนพื้นฐานของหมวด 7 การใช้กำลังซึ่งกระทำโดยรัฐใดรัฐหนึ่งหรือมากกว่านั้น โดยปราศจากการยอมรับจากคณะมนตรีความมั่นคงถือว่าการรุกรานซึ่งเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ⁷⁰

มาตรา 2 อนุมาตรา 4 ได้จำกัดหน้าที่ของรัฐทุกรัฐจากการคุกคามหรือใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขตและอธิปไตยทางการเมืองของรัฐอื่น ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 2 อนุมาตรา 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติห้ามสหประชาชาติเข้าแทรกแซงภายในเขตอำนาจของรัฐอื่นๆ ตามมาตราดังกล่าว ความขัดแย้งภายในดังกล่าวซึ่งคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นข้อยกเว้นของข้อห้าม แต่การแทรกแซงสามารถปรับใช้ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยการได้รับอำนาจภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

มาตรา 3 (4) ก็เช่นกันได้ห้ามองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค เช่น เนโต้ เข้าแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น แม้ว่าจะเป็นรัฐสมาชิกขององค์การดังกล่าวก็ตาม และตามมาตรา 53 คณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้ประโยชน์จากข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคเช่นว่านั้น เพื่อการดำเนินการบังคับภายใต้อำนาจของตนได้

ในความเห็นส่วนใหญ่ของนักกฎหมายได้มีการถกเถียงกันและเห็นว่ากฎบัตรสหประชาชาติยอมรับการห้ามใช้กำลังเข้าแทรกแซงซึ่งรวมถึงการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม และยอมรับการห้ามการคุกคามหรือใช้กำลังตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4

⁷⁰ Thomas, G. Weiss, et. al. The United Nations and Changing World Politics (Westview Press, Boulder, 1997), p. 33.

มีความเห็นมากมายเกี่ยวกับการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ดังนี้

ผู้ที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่า มีข้อคัดค้านอยู่ 5 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมมักไม่ได้กระทำไปโดยเหตุจูงใจในทางมนุษยธรรมอย่างแท้จริง แต่มักกระทำไปเพราะผลประโยชน์ส่วนตน ประการที่สอง รัฐจะต้องอยู่ในภาวะเสี่ยงในการปกป้องประเทศเนื่องจากรัฐเหล่านั้นมีหน้าที่รับผิดชอบต่อพลเมืองของตนและมีพันธะและหน้าที่ที่จะจำกัดการกระทำดังกล่าว ประการที่สาม มีการใช้อำนาจในทางที่ผิด มีข้อโต้แย้งว่า ความชอบของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการห้ามใช้กำลังตามมาตรา 2 ของอนุสัญญา 4 ซึ่งมักจะถูกนำมาใช้ในทางที่ผิด ประการที่สี่ รัฐมักจะทำโดยมีแรงจูงใจจากผลประโยชน์ของตน และมักจะใช้การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมเป็นทางเลือก ประการที่ห้า จะเกิดปัญหาถึงความยินยอมร่วมกันและการเสริมสร้างหลักการห้ามแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม

ส่วนผู้ที่เห็นด้วยกับการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมนั้น เชื่อว่า การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมนั้นเป็นหน้าที่ทางศีลธรรมหรือจริยธรรม เพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม และเห็นว่า การเสริมสร้างสิทธิมนุษยชนเป็นการสร้างพื้นฐานทางกฎหมายเพื่อการแทรกแซงทางมนุษยธรรมที่ใช้กำลังฝ่ายเดียว และเมื่อพิจารณามาตรา 1 (3)⁷¹ และมาตรา 55⁷² แห่งกฎบัตร

⁷¹ ข้อ 1 ความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ คือ

(3) เพื่อให้บรรลุถึงการร่วมมือระหว่างประเทศ ในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือมนุษยธรรมและในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และต่ออิสรภาพอันเป็นหลักมูล สำหรับทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา

⁷² ข้อ 55 ด้วยความมุ่งหมายในการสถาปนาภาวะการณ์แห่งเสถียรภาพและความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งจำเป็นสำหรับความ สัมพันธ์โดยสันติและโดยฉันทมิตรระหว่างประชาชาติทั้งหลาย โดยยึดความเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิอันเท่าเทียมกัน และการกำหนดเจตจำนงของตนเองของประชาชนเป็นมูลฐานสหประชาชาติจะตั้ง ส่ง เสริม ก. มาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น การมีงานทำโดยทั่วถึง และภาวะการณ์แห่งความก้าวหน้าและพัฒนาการทาง เศรษฐกิจ และ สังคม

ข. การแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม อนามัยและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สหประชาชาติแล้วจะเห็นว่าให้ความสนใจต่อการเสริมสร้างสิทธิมนุษยชนดังเช่นการรักษา
สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงเห็นว่า การแทรกแซงทางมนุษยธรรมจึงเป็น
การกระทำที่ชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ

นักเขียนบางคนกล่าวว่าการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมนั้นสามารถเป็นการ
กระทำที่ชอบด้วยกฎหมายได้ในทางกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เขาเหล่านั้นเชื่อว่
การแทรกแซงทางมนุษยธรรมนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎบัตรสหประชาชาติ เพราะรัฐต่างๆ ได้รับความ
การรับรองให้มีการแทรกแซงดังกล่าวก่อนหน้านั้นแล้ว

2.8.3.5 มุมมองทางการเมืองของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม

เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นซึ่งอ้างถึงการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทาง
มนุษยธรรมแล้วจะพบว่าส่วนใหญ่นั้นจะเป็นกรณีที่มีแรงจูงใจทางการเมืองรวมอยู่กับแรงจูงใจอัน
เกี่ยวเนื่องกับเหตุผลทางมนุษยธรรม ซึ่งการวิเคราะห์ถึงแรงจูงใจดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ได้
หลายประเด็นกล่าวคือ

ประการแรกรัฐที่กระทำการแทรกแซงทางมนุษยธรรมที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามเย็น
มักจะเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองของรัฐเป้าหมาย เช่นในกรณีของอินเดีย เป็นกรณี
ความขัดแย้งทางการเมืองและทางอาวุธกับปากีสถาน, เวียดนามมีความขัดแย้งกับกัมพูชา, และ
แทนซาเนียมีข้อขัดแย้งทางการเมืองและทางอาวุธกับรัฐบาลอูกันดา เป็นที่แน่ชัดว่าจุดประสงค์
ของอินเดียในการเข้าแทรกแซงก็เพื่อทำให้ปากีสถานอ่อนแอลงโดยแยกปากีสถานตะวันออก
จากปากีสถานตะวันตกเพื่อเพิ่มความมั่นคงของชายแดนที่ติดกับบังคลาเทศ ส่วนในกรณี
เวียดนามและแทนซาเนีย ก็มีจุดมุ่งหมายทางการเมืองเช่นเดียวกัน ในกรณีของแทนซาเนียนั้นมี
จุดมุ่งหมายเพื่อกำจัดรัฐบาลามิน (Amin's regime) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐอิสลามในอัฟ
ริกา เช่น ไนจีเรียและลิเบีย ในขณะที่แทนซาเนียได้รับการสนับสนุนจากรัฐคริสเตียน (African
Christian states)

เห็นได้ว่าการแทรกแซงที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามเย็นนั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทาง
การเมือง เช่นในกรณีกัมพูชาและอูกันดา และรัฐที่เข้าแทรกแซงก็เป็นรัฐแรกที่เข้าไปรับรองรัฐบาล

และ ความร่วมมือ ระหว่าง ประเทศ ทาง วัฒนธรรม และ การศึกษา และ

ค. การเคารพโดยสากล และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูล
สำหรับทุกคนโดยไม่ เลือกรูปแบบในเรื่องเชื้อชาติ เพศภาษา หรือศาสนา

ใหม่ของรัฐเป้าหมาย ยิ่งไปกว่านั้นการแทรกแซงของอินเดียยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของบูรณภาพแห่งอาณาเขตของปากีสถานด้วย แต่อย่างไรก็ตามการแทรกแซงที่เกิดขึ้นในยุคสงครามเย็นผู้ที่แทรกแซงต่างก็แสดงเหตุผลว่าการกระทำของตนมีเหตุผลอันสมควรโดยอาศัยพื้นฐานของการป้องกันตน

เมื่อสิ้นสุดยุคสงครามเย็นรัฐต่างๆยังคงดำเนินการแทรกแซงต่อไปโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก การแทรกแซงทางมนุษยธรรมควรที่จะจัดสาเหตุของสถานการณ์อันโหดร้ายที่จะเกิดขึ้น ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นรัฐที่เข้าแทรกแซงมันจะถอนกำลังออกไปเมื่อพบว่าการถอนกำลังของตนกำลังตกอยู่ภายใต้ภาวะเสี่ยง ซึ่งการถอนกำลังออกไปก่อนนั้นอาจทำให้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเลวร้ายลงยิ่งกว่าเดิม

ประการที่สอง รัฐที่เข้าทำการแทรกแซงมักจะกระทำการที่เป็นการเลือกปฏิบัติในสถานการณ์ความขัดแย้งทางมนุษยธรรมที่เกิดขึ้นในโลก ตัวอย่างเช่น หากรัฐที่ไม่ดีในสายตาของมหาอำนาจมีการแทรกแซงเกิดขึ้น และรัฐนั้นอ่อนแอหลงเช่นการแทรกแซงของอิรัก การแทรกแซงดังกล่าวก็就会有ความชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้ารัฐนั้นเข้มแข็งขึ้นก็ไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องมีการตอบสนองทางมนุษยธรรมต่อรัฐดังกล่าว

ประการสุดท้าย ปรากฎหลักฐานของการใช้อำนาจที่มากเกินไปโดยรัฐที่ทำการแทรกแซงซึ่งส่งผลให้เกิดความทุกข์ทรมานแก่พลเรือนเป็นจำนวนมาก ดังเช่นกรณีการแทรกแซงที่เกิดขึ้นในอิรักและโคโซโว ทั้งสองกรณีที่เกิดขึ้นสหรัฐและพันธมิตรก็ใช้อาวุธเช่น ระเบิด หรืออาวุธทำลายล้างอื่นซึ่งส่งผลให้เกิดจำนวนผู้เสียชีวิตจำนวนมาก และเป็นการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

โดยสรุปแล้ว รัฐต่างๆไม่ได้แทรกแซงด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมอย่างแท้จริง รัฐเหล่านั้นมักอาศัยเหตุผลทางมนุษยธรรมเพื่ออ้างความชอบธรรมของการกระทำของตนเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นหลัก

แนวทางปฏิบัติของการแทรกแซงทางมนุษยธรรมที่เกิดขึ้นหลังสงครามเย็นสะท้อนให้เห็นถึงการเคารพอำนาจอธิปไตยเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งของการเคารพสิทธิมนุษยชน ในปี ค.ศ. 1999 นายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติ ได้ประกาศว่าสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนแต่ละปัจเจกชน หรือทุกปัจเจกชน ปรากฎในกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งเป็น

เรื่องสำคัญเช่นเดียวกับเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ⁷³ คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติขยายคำจำกัดความเกี่ยวกับ “การคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ” ภายใต้มาตรา 39⁷⁴ ของกฎบัตร ได้ออกญัตติให้มีการแทรกแซงทางทหารเพื่อตอบสนองสถานการณ์อันเลวร้ายทางมนุษยธรรม แม้ว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะเป็นเรื่องภายในก็ตาม คณะมนตรีความมั่นคงสามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิของตนในการให้อำนาจแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมได้ การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมซึ่งได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้ชี้ให้เห็นถึงความยินยอมในประชาคมระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นซึ่งคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งปัจจุบันเป็นความห่วงใยในทางระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ความยินยอมระหว่างประเทศที่เคารพสิทธิมนุษยชนไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความยินยอมระหว่างประเทศให้ใช้สิทธิในการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมประการแรก คณะมนตรีความมั่นคงมักถูกขัดขวางโดยเจตนาของสมาชิกถาวรด้วยกัน สถานะของคณะมนตรีความมั่นคงทำให้ตระหนักถึงความเป็นจริงของรัฐเดี่ยวซึ่งเข้าแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางการเมืองซึ่งซ่อนเร้นอยู่ในเหตุผลทางมนุษยธรรม ประการที่สอง การแทรกแซงทางมนุษยธรรมที่มีประสิทธิภาพและถาวรไม่น่าจะเกิดขึ้นได้เนื่องจากสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิกถาวรทั้งห้าของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งนำมาสู่การใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) เมื่อเผชิญกับสถานการณ์ทางมนุษยธรรม ประการที่สาม มีช่องว่างของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งไม่ได้ให้สิทธิในการแทรกแซงทางมนุษยธรรมแก่รัฐโดยได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง

เป็นที่ชัดเจนว่าในปัจจุบันรัฐไม่มีสิทธิในทางกฎหมายหรือพันธะทางกฎหมายที่จะทำการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม อย่างไรก็ตามการขาดความยินยอมระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม ก็ไม่ได้ยกเว้นประชาคมระหว่างประเทศจากการ

⁷³ See Joseph, S. Nyc. Jr, “Redefinition the National Interest”, Foreign Affairs, (July/August, 1999), p.9.

⁷⁴ ข้อ 39 “คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องกำหนดว่า การคุกคามต่อสันติภาพการละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำ การรุกรานได้มีขึ้นหรือไม่ และจะต้องทำคำแนะนำหรือวินิจฉัยว่าจะใช้มาตรการใดตาม ข้อ 41 และ 42 เพื่ออำนวยการไว้หรือ สถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ”

ตอบสนองต่อสถานการณ์ความขัดแย้งทางมนุษยธรรม นอกจากนี้ยังทำให้ต้องพิจารณาถึงประสิทธิภาพและคำจำกัดความของหลักการดังกล่าวด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าสังคมนระหว่างประเทศในความเป็นจริงแล้วไม่ได้มีความเท่าเทียมกันจริง รัฐที่มีอำนาจทางการเมืองสูง มักจะหาหนทางบีบบังคับรัฐที่ด้อยกว่าให้ยินยอมทำตามความต้องการเพื่อผลประโยชน์ของรัฐมหาอำนาจ รัฐเล็กๆจึงถูกแทรกแซงได้โดยง่าย การนำกฎหมายระหว่างประเทศมาควบคุมรัฐตามแนวความคิดแบบอุดมคตินิยม จึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากลักษณะที่เกิดขึ้นในสังคมนระหว่างประเทศมักเป็นแบบแนวความคิดสังคมนิยมที่ให้ความสำคัญกับเรื่องอำนาจและการแสวงหาประโยชน์ต่างๆ ซึ่งการใช้กำลังเป็นวิธีหนึ่งที่รัฐใหญ่มักใช้เป็นเครื่องมือในการเข้าครอบงำรัฐเล็กๆ ซึ่งโดยหลักแล้วการใช้กำลังเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา 2 (4) แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อป้องกันตนหรือเป็นการรักษาความมั่นคงร่วมกัน หากมิใช่กรณีดังกล่าว การใช้กำลังที่เกิดขึ้นจะเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนั้น การกระทำอีกประการที่ถือเป็นการต้องห้ามตามกฎบัตรสหประชาชาติก็คือ การแทรกแซง ตามมาตรา 2(7) แต่ในระยะหลังๆที่ผ่านมาจะมีการกล่าวอ้างถึงการแทรกแซงทางมนุษยธรรม ซึ่งกรณีนี้ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติแต่อย่างใด และยังไม่เกิดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นในสังคมนระหว่างประเทศ หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่สำคัญก็คือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่มีหน้าที่โดยตรงต่อปัญหาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ นอกจากนั้น องค์การระหว่างประเทศก็เป็นอีกสถาบันหนึ่งที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการก่อการเกิดความขัดแย้งในภูมิภาคของตน ซึ่งในส่วนของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค ผู้เขียนจะกล่าวถึงในบทต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

องค์การสหประชาชาติและองค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ

นับแต่องค์การสันนิบาตชาติ ประสบความล้มเหลวในการยับยั้งมิให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งได้สร้างความหายนะต่อบรรดามวลมนุษยชาติเป็นอย่างมาก ประเทศมหาอำนาจผู้ได้รับชัยชนะในสงครามโลกครั้งที่สองจึงได้ร่วมมือกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ (International Organization) เพื่อป้องกันมิให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สาม จึงได้ร่างกฎบัตรสหประชาชาติโดยวางอยู่บนหลักการของความร่วมมือของประเทศมหาอำนาจอันเป็นรูปแบบหนึ่งซึ่งเชื่อกันว่ามีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่าองค์การสันนิบาตชาติที่ใช้วิธีความร่วมมือร่วมกัน (Concert Principle) ของประเทศมหาอำนาจอย่างไม่เป็นทางการโดยปราศจากความร่วมมือจากรัฐเล็กๆ อย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าความร่วมมือนี้เป็นหลักการที่ใช้ได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ร่างกฎบัตรจึงได้สรุปว่ารูปแบบขององค์การสหประชาชาติซึ่งเดินตามระบบของสันนิบาตชาติน่าจะมีโอกาสประสบความสำเร็จ เพียงแต่การใช้วิธีความร่วมมือกันนั้น สันติภาพอาจอ้างไว้ได้ตราบเท่าที่ประเทศมหาอำนาจยังคงมีผลประโยชน์ และมีความตั้งใจที่จะร่วมมือกันรักษาสันติภาพ¹

การจัดตั้งองค์การสหประชาชาติได้กำหนดเป้าหมายไว้ 2 เรื่องใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ ประการแรกเรื่องการเมืองและความมั่นคง หมายถึง การอ้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อีกประการหนึ่ง คือ เรื่องเศรษฐกิจและสังคม หมายถึงความร่วมมือของรัฐสมาชิกในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม รวมทั้งเป็นศูนย์กลางสำหรับความร่วมมือและการประสานงานของนานาประเทศ เป้าหมายประการแรกเป็นวัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้งองค์การฯ นี้ขึ้น และได้กำหนดให้องค์การหลัก คือคณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการอ้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (maintain international peace and security) คณะมนตรีความมั่นคงจึงเป็นกลไกหลักที่ผลักดันให้องค์การสหประชาชาติดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹ ไพฑูรย์ จรจวบโชค, กฎบัตรสหประชาชาติกับปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงภายหลังยุคสงครามเย็น, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 5.

3.1 องค์การสหประชาชาติ

สหประชาชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งเป็นสมาคมของนานารัฐสมาชิกก่อตั้งขึ้นมาโดยความยินยอม (consent) ร่วมกันของรัฐอธิปไตยที่มีวัตถุประสงค์ที่ร่วมกัน มีเจตจำนงตามตราสารก่อตั้งที่แตกต่างจากเจตจำนงทั่วไปของรัฐสมาชิก มีการจัดตั้งองค์กรที่ถาวร มีการดำเนินงานที่ต่อเนื่องและมีสภาพเป็นนิติบุคคลระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และกระบวนการดำเนินงานเป็นของตนเอง

องค์การสหประชาชาติได้รับการก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อธำรงและรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลก ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา องค์การสหประชาชาติได้เป็นเวทีการเจรจาระหว่างประเทศที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกทั้งประเทศใหญ่และเล็ก ประเทศร่ำรวยและยากจน แสวงหาทางระงับข้อพิพาทต่างๆที่เกิดขึ้นโดยสันติวิธี จัดระเบียบและวางบรรทัดฐานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือในด้านต่างๆเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชาวโลก

3.1.1 โครงสร้างของสหประชาชาติ

สหประชาชาติมีองค์กร 2 ระดับ คือ องค์กรหลัก (Principal Organs) และองค์กรรอง (Subsidiary Organs)

องค์กรหลัก ตั้งขึ้นตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ซึ่งมีอยู่ 6 องค์กร คือ

1. สมัชชา (General Assembly)
2. คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council)
3. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council)
4. คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council)
5. ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice)
6. สำนักเลขาธิการ (Secretariat)

ส่วนของกรรอง ตั้งขึ้นตามความจำเป็นขององค์กรหลัก คือ องค์กรหลักมีอำนาจตั้งองค์กรรองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในรายละเอียดในขอบเขตความรับผิดชอบของตนได้ตามความเหมาะสม ดังนั้น องค์กรหลักแต่ละองค์กรจึงได้ตั้งองค์กรรองขึ้นจำนวนมาก องค์กรรองเหล่านี้บางองค์กรเมื่อเสร็จภารกิจแล้วก็ถูกยุบเลิกไป แต่บางองค์กรมีภารกิจต่อเนื่องก็ไม่ถูกยุบเลิก ในส่วนของอำนาจและหน้าที่ขององค์กรหลักต่าง ๆ นั้น ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3.1.2 กฎบัตรสหประชาชาติ

กฎบัตรสหประชาชาติถือได้ว่าเป็นธรรมนูญจัดตั้งองค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐต่างๆ และประกอบขึ้นเป็นองค์การโลก (World Organization) องค์การสหประชาชาติมิใช่รัฐบาลโลกและมีชื่อองค์การที่มีอำนาจเหนือรัฐ (Non-supranational Organization) แต่เป็นองค์การของรัฐต่างๆที่มีเอกราชและอธิปไตยซึ่งมีเป้าหมายร่วมกันในการแสวงหาความร่วมมือในสังคมระหว่างประเทศโดยวางอยู่บนพื้นฐานของความยินยอม (consent) ของรัฐสมาชิก

กฎบัตรเป็นสนธิสัญญาที่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรหลักและองค์การย่อย โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ เหล่านี้ โดยมอบอำนาจหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศไว้กับคณะมนตรีความมั่นคง แต่ขณะเดียวกัน สหประชาชาติถือเป็นเวทีการเมืองระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง องค์กรต่างๆ รวมทั้งคณะมนตรีความมั่นคง จึงเป็นองค์การที่มีลักษณะทางการเมืองด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม กฎบัตรสหประชาชาติ มีสถานภาพอยู่เหนือสนธิสัญญาพหุภาคี (Multilateral Treaty) ตามปกติ แต่ไม่ถึงขนาดเป็นธรรมนูญระหว่างประเทศที่ใช้ในการปกครองโลก โดยพิจารณาจากบทบัญญัติตามมาตรา 2 วรรค 6 ว่า “องค์การจะต้องให้ความแน่นอนใจว่า รัฐที่มีได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติจะปฏิบัติโดยสอดคล้องกับหลักการเหล่านี้เท่าที่จำเป็นเพื่อดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ”² แสดงให้เห็นว่าเป็นการกำหนดให้ทุกๆ รัฐ แม้จะไม่มีได้ร่วมลงนามเป็นสมาชิกสหประชาชาติก็ถูกควบคุมโดยกฎบัตรฯ ในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น บทบัญญัติตามมาตรา 103 ได้กำหนดว่า ในกรณีแห่งการขัดแย้งระหว่างข้อผูกพันของสมาชิกของสหประชาชาติตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน และข้อผูกพันตามความตกลงระหว่างประเทศอื่นใด ข้อผูกพันตามกฎหมายฉบับ

² Charter of the United Nations, Article 2 paragraph 6

ปัจจุบันจะต้องใช้บังคับ³ มาตรานี้เป็นกรายำให้เห็นว่าข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นใดก็ไม่สามารถมาขัดหรือแย้งกับข้อความที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรฯได้

กฎบัตรสหประชาชาติประกอบด้วยบทบัญญัติต่างๆ จำนวน 111 มาตรา 19 หมวด ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ ทั้ง 19 หมวดของกฎบัตรสหประชาชาติแล้วสามารถจำแนกเรื่องสำคัญๆ ออกได้เป็น 5 ประเภท คือ

1. จุดมุ่งหมายและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งปรากฏอยู่ในอารัมภบทและหมวดที่ 1
2. องค์กรหลักของสหประชาชาติและสมาชิกภาพ ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดที่ 2,3,4,5,10,13,14,15
3. การดำเนินการระงับข้อพิพาทและผดุงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพ ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดที่ 6,7,8,17
4. การดำเนินการเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดที่ 9,11,12
5. บทที่ว่าๆ ไปซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดที่ 16,18,1

สหประชาชาติ เป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งเป็นสมาคมของนานารัฐสมาชิก ก่อตั้งขึ้นมาโดยความยินยอมร่วมกันของรัฐอธิปไตยที่มีวัตถุประสงค์ที่ร่วมกัน มีเจตจำนงตามตราสารก่อตั้งที่แตกต่างจากเจตจำนงทั่วไปของรัฐสมาชิก มีการจัดตั้งองค์กรที่ถาวร มีการดำเนินงานที่ต่อเนื่องและมีสภาพเป็นนิติบุคคล คือภาวะที่กฎหมายได้รับรองสิทธิและกำหนดหน้าที่ให้ประพฤติปฏิบัติสหประชาชาติจึงมีอำนาจตามกฎหมายในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายขององค์การตามมาตรา 104 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ⁴

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ Charter of the United Nations, Article 2 paragraph 103

⁴ มาตรา 104 องค์การจักได้รับประโยชน์ในความสามารถตามกฎหมายในดินแดนของสมาชิกแต่ละประเทศขององค์การเท่าที่จำเป็น เพื่อการบริหารหน้าที่และการให้บรรลุผลสำเร็จในความมุ่งหมายขององค์การ

ในอารัมภบทของกฎบัตรสหประชาชาติ ได้กล่าวถึงเจตจำนงร่วมกันของรัฐในอันที่จะสถาปนาสภาวะการณ์ซึ่งความยุติธรรม การดำรงอยู่ด้วยกันอย่างสันติในฐานะเพื่อนบ้านที่ดี การผนึกกำลังเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยจะเคารพต่อข้อผูกพันทั้งปวง อันเกิดจากสนธิสัญญาและที่มานั้นๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ⁵ การยึดครองกัมพูชาของเวียดนามจึงเป็นการละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติที่มีสถานะทางกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐอธิปไตย สหประชาชาติในฐานะองค์การระหว่างประเทศ จึงย่อมมีสิทธิหน้าที่ในการกระทำใดๆ ซึ่งจะนำไปสู่สันติภาพและความมั่นคงของประชาคมโลก ให้กลับคืนมาโดยเร็วที่สุด

3.1.2.1 จุดมุ่งหมายและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ

นานาประเทศได้พยายามวางพื้นฐานจุดมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติให้กว้าง เพื่อที่จะให้มีการตีความ ขยายความและเลือกวิธีการที่ปฏิบัติให้ยืดหยุ่นมากที่สุดโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎบัตร

อารัมภบทของกฎบัตรสหประชาชาติมีข้อความดังนี้ “เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ตั้งเจตจำนงที่จะช่วยชนรุ่นหลังให้พ้นจากภัยพิบัติแห่งสงครามซึ่งได้นำความวิปโยคอย่างสุดจะพรรณนามาสู่มนุษยชนในชั่วชีวิตของเราถึงสองครั้งแล้ว และที่จะยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักมูลฐานในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของมนุษย์บุคคลในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี และของประชาชาติใหญ่่น้อย และที่จะสถาปนาภาวะการณ์อันจะธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม และความเคารพต่อข้อผูกพันทั้งหลายอันเกิดจากสนธิสัญญาและที่มานั้นๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ และที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมและมาตรฐานแห่งชีวิตอันดียิ่งขึ้นในอิสรภาพที่กว้างขวางยิ่งขึ้น และเพื่อจุดหมายปลายทางเหล่านี้ที่จะปฏิบัติ การผ่อนสั้นผ่อนยาวและดำรงชีวิตอยู่ด้วยกันในสันติภาพเยี่ยงเพื่อนบ้านที่ดี และที่จะรวมกำลังของเราเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และที่จะให้ความแน่นอนใจว่าจะไม่มีการใช้อาวุธ นอกจากเพื่อประโยชน์เพื่อร่วมกัน โดยการยอมรับหลักการและวิธีการที่ตั้งขึ้น และที่จะใช้จักรกลระหว่างประเทศ สำหรับส่งเสริมความรุดหน้าในทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนทั้งปวง...”⁶

⁵ J.G. Starke, Introduction to International Law (Seventh Edition, London: Butterworths, 1972), p. 595.

⁶ Charter of the United Nations, Preamble

นอกจากนั้น มาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ยังระบุถึงจุดมุ่งหมาย 4 ประการด้วยกัน คือ

1. เพื่อดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และเพื่อจุดมุ่งหมายปลายทางนั้น จะได้ดำเนินมาตรการร่วมกันอันมีผลจริงจังเพื่อการป้องกันและการขจัดปัดเป่าการคุกคามต่อสันติภาพ และเพื่อปราบปรามการกระทำการรุกรานหรือการละเมิดอื่นๆ ต่อสันติภาพ และนำมาซึ่งการแก้ไข หรือระงับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอันอาจนำไปสู่การละเมิดสันติภาพ โดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ

2. เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างประชาชาติทั้งหลายโดยยึดการเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิเท่าเทียมกันและการกำหนดเจตจำนงของตนเองแห่งประชาชนทั้งหลายเป็นมูลฐาน และจะดำเนินมาตรการอื่น ๆ อันเหมาะสมเพื่อเป็นกำลังแก้สันติภาพสากล

3. เพื่อให้บรรลุถึงการร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือมนุษยธรรมและในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและต่ออิสรภาพอันเป็นมูลสำหรับทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และ

4. เพื่อเป็นศูนย์กลางสำหรับประสานการดำเนินการของประชาชาติทั้งหลายให้กลมกลืนกันในอันที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายปลายทางร่วมกัน

หลักใหญ่สำคัญของจุดมุ่งหมายหรือความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติที่ปรากฏอยู่ในข้อ 1 นั้น เน้นการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีและเรื่องสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในการที่จะดำรงไว้ซึ่งสันติภาพไม่ว่าจะเป็นการกระทำในด้านป้องกันและปราบปรามต่อการกระทำทุกรูปแบบ ได้แก่ การคุกคามต่อสันติภาพ (threats to the peace) การรุกราน (aggression) หรือการละเมิดต่อสันติภาพ (breaches of the peace)

จากข้อความที่ปรากฏในอารัมภบทและมาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติ สามารถจำแนกจุดมุ่งหมายซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์การสหประชาชาติออกเป็น 2 ประการ คือ

1. การรื้อร่างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตามจุดมุ่งหมายนี้ ให้รวมไปถึงการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีและมาตรการร่วมกันในการป้องกันและจัดการคุกคามต่อสันติภาพหรือการกระทำการรุกราน คณะมนตรีความมั่นคงได้รับมอบหมายให้มีความรับผิดชอบเป็นปฐมภูมิ (primary responsibilities) ในการรักษาสันติภาพ โดยมีสมาชิกสหประชาชาติ สำนักเลขาธิการและศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นองค์กรที่สนับสนุนตามจุดมุ่งหมายนี้

2. การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม และมนุษยธรรม คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council) ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจนี้ ซึ่งได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือจากสมาชิกสหประชาชาติและจากทบวงการชำนัญพิเศษทางด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ยังมีองค์กรย่อย (subsidiary bodies) ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และได้รับคำปรึกษาจากองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Nongovernmental Organization-NGOs) ด้วย สำหรับเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นสมาชิกสหประชาชาติและคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมรับภารกิจนี้ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้วย

เพื่อที่จะให้การดำเนินงานเป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ องค์กรสหประชาชาติจึงได้วางหลักการไว้ในมาตรา 2 ของกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน 7 ประการ

1. องค์กรฯ ยึดหลักการแห่งความเสมอภาพในอธิปไตยของสมาชิกทั้งปวงเป็นมูลฐาน
2. เพื่อทำความแน่ใจให้แก่สมาชิกทั้งปวงในสิทธิ และผลประโยชน์อันพึงได้รับจากสมาชิกภาพ สมาชิกทั้งปวงจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันซึ่งตนยอมรับตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันโดยสุจริตใจ
3. สมาชิกทั้งปวงจะต้องระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศของตนโดยสันติวิธีในลักษณะการเช่นที่จะไม่เป็นอันตรายแก่สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความยุติธรรม

4. ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ หรือการกระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของสหประชาชาติ

5. สมาชิกทั้งปวงจะต้องให้ความช่วยเหลือทุกประการแก่สหประชาชาติในการกระทำใดๆ ที่ดำเนินไปตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน และจะต้องละเว้นการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐใดๆที่กำลังถูกสหประชาชาติดำเนินการป้องกันหรือบังคับอยู่

6. องค์การฯ จะต้องให้ความแน่วแน่ใจว่ารัฐที่มีได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติจะปฏิบัติโดยสอดคล้องกับหลักการเหล่านี้เท่าที่จะเป็น เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

7. ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซง ในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐใดๆ หรือจะเรียกให้สมาชิกเสนอเรื่องเช่นว่าเพื่อการระงับตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน แต่หลักการนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้มาตรการบังคับตามหมวดที่ 7⁷

มาตรา 2 อนุมาตรา 4 ถือกันว่าเป็นหัวใจแห่งกฎบัตรสหประชาชาติและเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ในปัจจุบันทั้งในฐานะที่เป็นสนธิสัญญาและกฎหมายจารีตประเพณี เป็นกฎหมายสนธิสัญญาที่ผูกพันรัฐภาคีเพราะกฎบัตรสหประชาชาติมีฐานะเป็นสนธิสัญญา (Treaty) ที่กระทำกันระหว่างรัฐสมาชิก และสมาชิกต้องให้การเคารพปฏิบัติตามหลักสนธิสัญญาพึงได้รับการปฏิบัติตามหลักสนธิสัญญาพึงได้รับการปฏิบัติจากคู่กรณี (Pacta Sunt Servada) ในขณะเดียวกันก็เป็นกฎหมายจารีตประเพณีซึ่งมีผลผูกพันเป็นการทั่วไป (Erga Omnes) ไม่เฉพาะแต่สมาชิก นอกจากนั้น ยังถือกันว่าเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญยิ่ง (Jus Cogens) อีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ข้อความที่ปรากฏตามมาตรา 2 นี้ แสดงให้เห็นถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่หลายประการ คือ

1) หลักความเสมอภาคในอธิปไตย (Sovereign Equality)

ในทางหลักการรัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์และรัฐทั้งหลายมีความเสมอภาคกันในอำนาจอธิปไตย ความเสมอภาคทางอธิปไตย เป็นการแสดงถึงอธิปไตย (Sovereign) และความเสมอภาค (Equality) ซึ่งคณะกรรมการที่ 1/1 ได้กล่าวไว้ในรายงานของตนที่มีถึง

⁷ Charter of the United Nations, Article 2

คณะกรรมาธิการที่ 1 ในการประชุมใหญ่เมื่อปี ค.ศ. 1944 และได้รับการรับรองโดย คณะกรรมาธิการในการประชุมเต็มคณะ⁸ ประเทศสมาชิกในฐานะรัฐอธิปไตยย่อมมีความเท่าเทียมกันในการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ และการได้รับผลประโยชน์ทั้งหลายขององค์การสหประชาชาติ ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ หลักแห่งความเท่าเทียมกันจะพบอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติเสมอ ซึ่งเป็นพื้นฐานของสัมพันธภาพระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐต่างๆ ที่มีอำนาจอธิปไตยโดยนิตินัยแล้วย่อมมีความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ การมีเสนยานุภาพทางการทหารหรือมีอำนาจทางเศรษฐกิจมากหรือน้อย ไม่อาจทำให้อำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันได้ และไม่มีรัฐใดจะบีบบังคับรัฐอื่นปฏิบัติตามความพอใจของตนได้ และไม่มีอำนาจส่วนกลางในสัมพันธภาพระหว่างประเทศที่อยู่เหนือรัฐ คือไม่มีระบบชั้นตอนของกฎหมายหรือลำดับชั้นสูงต่ำ (hierarchy) ในกฎหมายระหว่างประเทศ⁹ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศมหาอำนาจมักผูกขาดบทบาททางการเมืองระหว่างประเทศ ดังนั้น กฎบัตรสหประชาชาติจึงได้วางกฎเกณฑ์โครงสร้างของความร่วมมือระหว่างรัฐเอกราชที่แสดงออกถึงความเท่าเทียมกันของอธิปไตย มิใช่โครงสร้างของความร่วมมือในรูปของอำนาจอธิปไตยเหนือรัฐ อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวนี้ไม่สามารถนำไปใช้กับคณะมนตรีความมั่นคง เนื่องจากประเทศมหาอำนาจได้รับสิทธิพิเศษให้เป็นสมาชิกถาวร และสามารถออกเสียงคัดค้านซึ่งเรียกกันว่า สิทธิยับยั้ง (veto) ในการลงคะแนนเสียงในปัญหาเรื่องอื่น (substantive matters) และในความเป็นจริงประเทศมหาอำนาจได้ผูกขาดบทบาทในทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยร่วมกันดำเนินกิจการระหว่างประเทศ โดยไม่คำนึงถึงอธิปไตยของประเทศเล็กๆ อันนำมาซึ่งปัญหาที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในเรื่องสิทธิของรัฐต่างๆ

2) หลักการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (Pacific Settlement of International Disputes)

หลักการไม่ใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถือกันว่าเป็นหัวใจสำคัญของกฎบัตรสหประชาชาติ และเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบัน ดังปรากฏอยู่ในข้อ 2 วรรค 4 ที่กำหนดไว้ว่า “ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นจากการคุกคาม หรือการใช้กำลังต่อบุรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใด” กฎบัตร

⁸ สนั่น ปลั่งประยูร, “วิธีการออกเสียงในคณะมนตรีความมั่นคง, ” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต แผนกวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 60.

⁹ ชุมพร บัจจุสานนท์, อ้างแล้ว, หน้า 32 .

สหประชาชาติได้ระบุถึงวิธีการดำเนินการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศเอาไว้¹⁰ และให้อำนาจ คณะมนตรีความมั่นคงเข้าแทรกแซงเพื่อหาแนวทางให้คู่กรณีสามารถยุติข้อขัดแย้งได้โดยสันติวิธี หากคู่กรณีล้มเหลวในการดำเนินการตามขั้นตอนเหล่านี้ คณะมนตรีความมั่นคงย่อมมีอำนาจในการพิจารณาที่จะใช้มาตรการต่างๆ รวมทั้งการใช้กำลังทหารเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

3) หลักความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security)

ระบบความมั่นคงร่วมกันเป็นแนวความคิดพื้นฐานในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศตลอดมา กฎบัตรสหประชาชาติจึงระบุไว้ชัดเจนให้ประเทศสมาชิกรวมกำลังกันเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงร่วมกัน

ระบบความมั่นคงร่วมกัน หมายถึง ระบบที่ก่อให้เกิดการกระทำร่วมกันระหว่างรัฐ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยจากการกระทำที่จะกระทบกระเทือนเสถียรภาพจากรัฐหรือกลุ่มรัฐอื่น การกระทบกระเทือนดังกล่าว อาจเกิดขึ้นต่อรัฐหนึ่งรัฐใดในระบบหรืออาจกระทบทั้งระบบก็ได้¹¹ ระบบความมั่นคงที่ไว้ใจได้และมีประสิทธิภาพ จะต้องเป็นระบบที่สามารถธำรงสันติภาพไว้ได้และตลอดไปและยังรวมถึงความสามารถที่จะคาดการณ์ล่วงหน้า และป้องกันไม่ให้เกิดการบ่อนทำลายสันติภาพอีกด้วย¹²

4) หลักกิจการภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction)

ถึงแม้องค์การสหประชาชาติจะเป็นองค์การที่จะต้องอาศัยความร่วมมือของนานาประเทศในการเข้าเป็นสมาชิกของสถาบัน แต่ตามกฎหมายก็ให้การรับรองถึงความเสมอภาคของอธิปไตยของแต่ละประเทศ อำนาจอธิปไตยถือเป็นสิ่งสำคัญของรัฐ รัฐสมาชิกอื่น หรือองค์การระหว่างประเทศก็ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของรัฐได้ แม้ว่ารัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติจะยินยอมไม่ใช้อธิปไตยบางส่วน อำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกก็หาได้สูญสิ้นไปไม่ รัฐสมาชิกยังคงมีอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ องค์การสหประชาชาติเองก็ไม่มีสิทธิหรืออำนาจ

¹⁰ Charter of the United Nations, Article 33 paragraph 1

¹¹ ธนาสฤกษ์ สตะเวทิน และกฤษณา กุ้ตลาด, คำบรรยาย PS320 องค์การระหว่างประเทศ, หน้า 10.

¹² นกมล เทพพิทักษ์, "สหประชาชาติกับการจัดระเบียบโลกใหม่," สารานุกรม 49 (10 กุมภาพันธ์ 2535), หน้า 70.

เข้าไปก้าวทำลายแทรกแซงกิจการภายในของรัฐได้ เว้นแต่การใช้มาตรการบังคับตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

5) หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great power Unity)

หลักเกณฑ์นี้วางอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเรื่องโครงสร้างระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอนาคตที่ถูกต้องและยุติธรรมซึ่งมีแนวคิดที่ว่า เมื่อประเทศมหาอำนาจทั้งห้าเริ่มกำลังร่วมกันและมีความสามัคคีระหว่างกัน จะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์การสหประชาชาติจนรัฐอื่นๆ ไม่กล้าท้าทายอำนาจนี้¹³ หลักการนี้ได้นำมาใช้ด้วยเหตุผลในทางปฏิบัติที่ประเทศต่างๆ ยอมรับสภาพความเป็นจริงว่า ประเทศมหาอำนาจมีกำลังอำนาจเหนือกว่าประเทศทั้งหลายการที่จะให้ประเทศเหล่านั้นอยู่ในฐานะผู้นำขององค์การอย่างแท้จริง น่าจะช่วยให้สหประชาชาติมีประสิทธิภาพในการรักษาสันติภาพมากกว่าสันนิบาตชาติ และยังเป็นการประกันอีกด้วยว่า ประเทศสมาชิกที่มีอำนาจจะริเริ่มและสนับสนุนมาตรการร่วมกันขององค์การฯ ในยามที่เกิดวิกฤติการณ์ ดังนั้น กฎบัตรสหประชาชาติจึงได้ให้ความรับผิดชอบพิเศษแก่ประเทศมหาอำนาจทั้งห้าเป็นสมาชิกประจำของคณะมนตรีความมั่นคง และให้สิทธิพิเศษที่มีอำนาจใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ในคณะมนตรีความมั่นคงด้วย¹⁴ หลักการนี้จึงเป็นข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคในอดีต

3.2 คณะมนตรีความมั่นคงกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

คณะมนตรีความมั่นคง เป็นองค์กรหลักขององค์การสหประชาชาติที่ได้รับมอบหมายในความรับผิดชอบเบื้องต้น (primary responsibility) คือ รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และกระบวนการตามหมวดที่ 5, 6 และ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพ ได้แก่ การระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี การดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพและละเมิดสันติภาพและการกระทำการรุกราน ด้วยเหตุนี้ กฎบัตรสหประชาชาติจึงได้กำหนดองค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคงให้ประกอบด้วย สมาชิกประเภทประจำเป็นประเทศมหาอำนาจที่เป็นฝ่ายได้รับชัยชนะในสงครามโลกครั้งที่ สอง และยังกำหนดวิธีการสำหรับคณะมนตรีความมั่นคงในอันที่จะระงับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิด

¹³ ธนาสุภชัย สตะเวทิน และกฤษณา กู้ตลาด, อ้างแล้ว, หน้า 64.

¹⁴ อิลินธร สอนไฉ และมานพ เมฆประยูรทอง, “ระบบสหประชาชาติ,” เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับสหประชาชาติ (19 สิงหาคม 2532) หน้า 42.

สันติภาพ และการกระทำอันเป็นการรุกราน วิธีดังกล่าวรวมถึงมาตรการบีบบังคับทางทหาร แม้ว่าสหประชาชาติมิได้เป็นองค์การทางทหารก็ตาม

3.2.1 อำนาจและหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง

คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหลักที่สำคัญองค์กรหนึ่งในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิก 15 ประเทศ โดยแบ่งเป็น สมาชิกถาวร (permanent members) 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย และจีน และสมาชิกไม่ถาวร (non-permanent members) อีก 10 ประเทศ โดยได้รับคัดเลือกจากสมัชชาแห่งสหประชาชาติ ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา 2 ปี โดยในการคัดเลือกนี้จะคำนึงถึงบทบาทของประเทศสมาชิกสหประชาชาติที่เกี่อกูลต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นลำดับแรก นอกจากนั้นจะต้องคำนึงถึงการแบ่งสรรที่นั่งอย่างเป็นธรรมตามภูมิศาสตร์ด้วย¹⁵

การออกเสียงรับรองข้อมติ (resolution) ในคณะมนตรีความมั่นคงใช้หลักเกณฑ์เสียงข้างมาก (majority) ซึ่งมี 2 กรณีคือ ในกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานธรรมดาหรือวิธีบัญญัติ (procedure matters) ต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิก 9 ประเทศ ส่วนในเรื่องสารบัญญัติ (substantive matters) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิก 9 ประเทศ โดยรวมถึงสมาชิกถาวร 5 ประเทศ หากสมาชิกถาวรประเทศใดประเทศหนึ่งลงคะแนนเสียงคัดค้านถือว่าการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ซึ่งจะมีผลให้ข้อมติต้องตกไป การงดเว้นออกเสียง (abstention) และการไม่เข้าร่วมประชุม (non-participation) ไม่ถือว่าการใช้สิทธิยับยั้ง¹⁶ การใช้สิทธิยับยั้งเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ทางการเมือง (geopolitical) ที่สำคัญ ที่กำหนดให้มีอำนาจในการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงโดยอาศัยปัจจัยทางการเมือง ทั้งนี้ปัจจัยที่เกิดขึ้นมานี้ โดยเฉพาะแล้วเป็นผลมาจากผลประโยชน์ของมหาอำนาจของโลกและมหาอำนาจทางการเมืองที่ผลประโยชน์ของประเทศเหล่านี้จะถูกปกป้องโดยการใช้สิทธิยับยั้ง ซึ่งบ่อยครั้งจะเป็นสาเหตุให้เกิดการหยุดชะงักในคณะมนตรีความมั่นคง¹⁷

¹⁵ Charter of the United Nations, Article 23

¹⁶ มานพ เมฆประยูร และกิตติศักดิ์ วรธนะภูมิ, สหประชาชาติ : สันติภาพกับการพัฒนา, (กรุงเทพฯ: สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย), 2538, หน้า 9.

¹⁷ N.D. White, The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security (New York: Manchester University Press, 1990), p.7.

ดังนั้นเห็นได้ว่า ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในกฎบัตรสหประชาชาติเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการสงวนไว้ซึ่งอำนาจของประเทศมหาอำนาจที่ชนะสงครามโลกครั้งที่ 2 และสะท้อนความต้องการของมหาอำนาจที่จะให้เสียงของตนมีความสำคัญในสหประชาชาติ โดยกฎบัตรสหประชาชาติให้อำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคงเป็นอย่างมากในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกัน โดยเฉพาะที่เป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงมีอภิสิทธิ์ในการใช้สิทธิยับยั้งในการออกเสียงรับข้อมติในเรื่องสำคัญ ที่จะต้องได้รับคะแนนเสียงจากสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศในคณะมนตรีความมั่นคง

3.2.2 บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับสันติภาพ

3.2.2.1 การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงร่วมกัน

เนื่องจากจุดมุ่งหมายหลักขององค์การสหประชาชาติคือ การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และในการทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์นี้ สหประชาชาติได้มอบหมายภาระหน้าที่ในเบื้องต้นนี้ให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้รับผิดชอบ โดยตามกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในหมวดที่ 5 ข้อที่ 23-32

ความรับผิดชอบหลักในเรื่องสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ นั้นหมายถึงเรื่อง ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐ ที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ หรือสถานการณ์ระหว่างประเทศใดๆ ที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จนถึงเรื่องการรุกรานอันละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย สันติภาพ และความมั่นคงของประชาคมโลก

ในการดำเนินการรักษาสันติภาพของคณะมนตรีความมั่นคงมีการปฏิบัติการในหลายส่วนเพื่อที่จะฟื้นฟูให้สันติภาพกลับคืนมาหรือรักษาให้คงอยู่ไว้ คณะมนตรีความมั่นคงจะตัดสินใจที่จะดำเนินมาตรการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรฯ ทั้งนี้รวมถึงดำเนินการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ (Peace-keeping forces) เพื่อเข้าไปรักษาสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆ ของโลก ซึ่งการดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติภาพเป็นวิวัฒนาการที่เกิดจากความจำเป็นในความพยายามของสหประชาชาติที่จะยุติหรือบรรเทาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐหรือภายในรัฐ แต่ตามกฎบัตรมิได้ระบุถึงการปฏิบัติงาน

ขอกองกำลังรักษาสันติภาพไว้¹⁸ หน้าที่ของกองกำลังรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ (United Nations Peace-Keeping forces) ในแต่ละแห่งอาจแตกต่างกันออกไปตามแต่จะได้รับมอบหมาย โดยรวมถึงการสังเกตการณ์ การรายงาน การสอบสวนการละเมิดข้อหยุดยั้ง การกำกับการถอนทหารของคู่ขัดแย้ง การลดตะเวนบริเวณแนวกันชน การรักษาพยาบาลในกรณีฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ตลอดจนการฟื้นฟูเพื่อนำความสงบมาสู่ชุมชนที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาภารกิจเหล่านี้แล้ว จะเห็นได้ว่า การปฏิบัติงานของกองกำลังรักษาสันติภาพแตกต่างไปจากการดำเนินมาตรการทางทหารของสหประชาชาติเพื่อระงับการคุกคามต่อสันติภาพแตกต่างไปจากการดำเนินมาตรการทางทหารของสหประชาชาติเพื่อระงับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกรานตามที่ได้ระบุไว้ในหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกที่ส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมในกองกำลังรักษาสันติภาพก็กระทำด้วยความสมัครใจ มิได้เป็นไปตามความผูกพันตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติแต่อย่างใด¹⁹

3.2.2.2 การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ

สิ่งหนึ่งที่ได้พัฒนาควบคู่มากับการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงก็คือ การปรึกษาหารือกันอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งมีบทบาทและความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการประชุมอย่างเป็นทางการในห้องประชุมของคณะมนตรีความมั่นคง ในหลายๆกรณี การปรึกษาหารือกันอย่างไม่เป็นทางการสามารถช่วยแก้ไขวิกฤตการณ์ของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้

นอกจากนี้ ยังมีการปรึกษาหารือกันอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับการดำเนินงานประจำของสหประชาชาติในบางเรื่องที่สำคัญอีกด้วย เช่นในเรื่องการแต่งตั้งเลขาธิการสหประชาชาติ และในการรับสมาชิกของสหประชาชาติที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีความมั่นคง เป็นต้น

¹⁸ มานพ เมฆประยูร และกิตติศักดิ์ วรรณระงุมิ, อ้างแล้ว, หน้า 47.

¹⁹ มานพ เมฆประยูรทอง, องค์การสหประชาชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2533), หน้า 44.

3.2.2.3 การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี

ในเบื้องต้นกฎบัตรได้วางพันธกรณีให้แก่ทั้งประเทศสมาชิกและประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกทั้งหมด ในการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธีที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2 (3) ดังเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการมุ่งเน้นที่จะให้สมาชิกทั้งปวงจะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี โดยสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ และในส่วนของหมวดที่ 6 ข้อ 33 (1) บัญญัติว่า “ผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทใดๆ ซึ่งหากดำเนินต่อไปน่าจะเป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ก่อนอื่นจะต้องแสวงหาทางแก้ไขโดยการเจรจา การไต่สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยทางศาล การอาศัยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคหรือข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธีอื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก”

แม้บทบัญญัติแห่งมาตรา 33 (1) ของกฎบัตรสหประชาชาติจะรับกับบทบัญญัติในมาตรา 2 (3) ว่าด้วยวัตถุประสงค์และหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติแต่ก็ยังมี ความแตกต่างกันอยู่บ้างในแง่ที่ว่า มาตรา 2(3) นั้นกำหนดให้เป็นพันธกรณีโดยทั่วไปขององค์การ สหประชาชาติและสมาชิกองค์การสหประชาชาติที่จะต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของกฎบัตร สหประชาชาติ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 แห่งกฎบัตรว่า สหประชาชาตินั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อ รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ในขณะที่มาตรา 33 (1) จะเน้นที่บทบาทของ สหประชาชาติในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศจะทำประการในบ้าง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า มาตรา 33 (1) นั้นใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะแคบกว่าถ้อยคำที่ใช้ในข้อ 2 (3) ทั้งนี้ข้อ 33 (1) เปิดโอกาสให้ คู่พิพาทหาวิธีการต่างๆตามที่ระบุไว้ในข้อ 33(1) ตามแต่คู่พิพาทจะเลือกก่อน²⁰

ในส่วนขององค์การหลักอย่างคณะมนตรีความมั่นคงในการระงับข้อพิพาท หรือสถานการณ์ความขัดแย้งที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศ ถือเป็นมาตรการในการ ป้องกันการการใช้กำลังที่สำคัญ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติหมวดที่ 6 ข้อ 33 (2) ที่ระบุว่า “เมื่อเห็น ว่าจำเป็นคณะมนตรีความมั่นคงจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความขัดแย้งต่อเมื่อภายหลัง จากที่รัฐคู่กรณีพยายามดำเนินการแสวงหาข้อยุติโดยสันติวิธีโดยเหมาะสมเสียก่อนและไม่ประสบความสำเร็จ และข้อขัดแย้งมีแนวโน้มจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

²⁰ จุมพต สายสุนทร, การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม 2540), หน้า 94-95.

เท่านั้น การตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวดที่ 6 จะถือหลักความเป็นเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร ตามที่ระบุไว้ในข้อ 27 วรรค 3

นอกจากนั้น หากผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาท ไม่สามารถระงับกรณีพิพาทได้โดยสันติวิธีแล้ว ให้เสนอเรื่องนั้นต่อคณะมนตรีความมั่นคง ถ้าคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่า โดยพฤติการณ์ การดำเนินต่อไปแห่งกรณีพิพาทน่าจะเป็นอันตรายต่อการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว ก็ให้วินิจฉัยว่า จะดำเนินการตามข้อ 36 หรือจะแนะนำข้อกำหนดในการระงับกรณีพิพาทเช่นที่อาจพิจารณาเห็นเหมาะสม

กฎบัตรสหประชาชาติข้อ 34 ได้กำหนดไว้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงอาจสืบสวนกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ใดๆซึ่งอาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งกันระหว่างหรือก่อให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นเพื่อกำหนดลงไปว่า หากกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้นๆ ดำเนินอยู่ต่อไปจะเป็นอันตรายแก่การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศหรือไม่

วิธีการที่คณะมนตรีความมั่นคงใช้ในการสืบสวนกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่กรณีพิพาทตามข้อ 34 ก็คือ การส่งคณะผู้แทนสืบสวนหาข้อเท็จจริง ไปยังพื้นที่บริเวณที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น เพื่อจัดทำรายงานในรายละเอียดเกี่ยวกับความคลี่คลายของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และรายงาน รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะให้คณะมนตรีความมั่นคงได้ทราบและพิจารณา โดยวิธีนี้ คณะมนตรีความมั่นคงจะสามารถวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพื่อลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในหลายๆกรณี คณะมนตรีความมั่นคงได้ขอให้เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง

3.2.3 อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงกับการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3.2.3.1 อำนาจตามกฎหมายประชาชาติ

อำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดมีการใช้กำลัง ก็คือ การดำเนินมาตรการบังคับ ซึ่งเป็นไปตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งกล่าวถึง การดำเนินมาตรการบีบบังคับเพื่อระงับหรือต่อต้านการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน

มาตรการบังคับแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ มาตรการบังคับที่ไม่มีการใช้กำลังอาวุธตาม ข้อ 41 ของกฎบัตรสหประชาชาติ และมาตรการที่ใช้กำลังอาวุธตามข้อ 42 ของกฎบัตรฯ ซึ่งในกรณีนี้ประเทศสมาชิกมีภาระผูกพันในการจัดสรรอาวุธและความช่วยเหลืออื่นตามคำเรียกร้องของคณะมนตรีความมั่นคง ตามที่ระบุไว้ในข้อ 43 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

ในการปฏิบัติการของคณะมนตรีความมั่นคงต่อสถานการณ์ความไม่สงบในระดับที่จะกระทบต่อสันติภาพระหว่างประเทศนั้น กฎบัตรสหประชาชาติให้อำนาจเบื้องต้นแก่คณะมนตรีความมั่นคงตามข้อ 39 ที่จะต้องกำหนดเสียก่อนว่าการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำการรุกรานได้เกิดขึ้นหรือไม่ เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ในขั้นตอนต่อไปคือ การทำคำแนะนำหรือวินิจฉัยโดยชัดเจน เพื่อที่จะอ้างไว้หรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศว่าจะใช้มาตรการบีบบังคับใดระหว่าง การใช้กำลังทางทหาร ตามข้อ 42 หรือเพียงแต่การดำเนินมาตรการที่ไม่ใช้กำลังเข้ายุติปัญหาตามข้อ 41 โดยการตัดความสัมพันธ์ในทางระหว่างประเทศ หรือทางการติดต่อสื่อสารทุกรูปแบบ หรืออาจใช้เพียงมาตรการชั่วคราวกับรัฐคู่พิพาท ก่อนที่จะมีคำแนะนำหรือวินิจฉัยมาตรการตามข้อ 39 เพื่อป้องกันไม่ให้สถานการณ์ทวีความรุนแรงหรือขยายตัวออกไป

การใช้มาตรการบีบบังคับของคณะมนตรีความมั่นคง ภายใต้อำนาจตามหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เป็นการใช้อำนาจในระดับ “คำตัดสิน” ตามกฎบัตรสหประชาชาติ มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม (ข้อ 25) โดยปกติในการปฏิบัติ คณะมนตรีความมั่นคงไม่ค่อยใช้อำนาจในระดับการตัดสินใจอันมีผลผูกพันภายใต้หมวด 7 แต่มักจะใช้อำนาจในระดับ “การให้คำแนะนำ” ในการดำเนินมาตรการบีบบังคับที่ไม่ใช้กำลังทหาร²¹ นอกจากนั้นการใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงตามข้อ 39 ในการชี้สถานการณ์นั้นใช้หลักการตัดสินแบบเดียวกับการตัดสินใจทุกเรื่องภายใต้หมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศในคณะมนตรีความมั่นคงเป็นสำคัญ

ในทางปฏิบัติของคณะมนตรีความมั่นคงยังคงเคยแสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจตามกฎบัตรในหมวดที่ 7 ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนเรียงกันไปจากข้อที่ 39 จนถึงข้อที่ 42 ในการดำเนินมาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลัง ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความรุนแรงใน

²¹ เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-7 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 5 , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2540), หน้า 262

แต่ละสถานการณ์ โดยการใช้อำนาจตามข้อ 40 เพื่อให้คู่กรณีปฏิบัติตาม “มาตรการชั่วคราว” ไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการตัดสินใจภายใต้ข้อ 39 ก่อน หรือการที่จะต้องยืนยันสถานการณ์เสียก่อน ว่าได้มีการคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพ หรือการกระทำการรุกรานขึ้นแล้วจึงใช้อำนาจตามมาตรา 41 และมาตรา 42 ได้ เช่น

ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 232 (1996) และที่ 253 (1968) เกี่ยวกับโรดีเชีย คณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้อ้างถึงข้อ 39 อย่างชัดเจน หรือข้อมติกำหนดว่าการรุกรานด้วยกองกำลังติดอาวุธต่อสาธารณรัฐเกาหลีใต้ เป็นการทำลายสันติภาพ ก็ไม่ได้อ้างถึงมาตรา 39 หรือสถานการณ์ในปาเลสไตน์ได้มีการตัดสินใจภายใต้ข้อ 40 เพื่อสั่งให้หยุดยิงและเรียกร้องให้ถอนทหารออกไปนอกแนวหยุดยิงชั่วคราว โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการตัดสินใจภายใต้ข้อ 39²²

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ได้แก่²³

1. เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ
2. เพื่อสอบสวนข้อพิพาทหรือสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งในทางระหว่างประเทศ
3. เพื่อแนะนำวิธีการที่จะทำให้เหมาะสมกับข้อพิพาท หรือการระงับข้อพิพาท
4. เพื่อพัฒนาแผนการสำหรับการสร้างระบบที่ใช้ควบคุมการทหาร
5. เพื่อตัดสินใจการมีอยู่ของการคุกคามสันติภาพและการกระทำการรุกรานและแนะนำว่าจะดำเนินวิธีการใดต่อไป
6. เพื่อเรียกร้องให้สมาชิกใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจหรือมาตรการอื่นที่ไม่รวมถึงการใช้กำลังเพื่อป้องกันหรือหยุดการรุกราน

²² วันวิภา สุขสวัสดิ์, อ้างแล้ว หน้า 26.

²³ <http://www.un.org/Docs/scinfo.htm#FUNCTIONS>

7. เพื่อดำเนินการทางทหารต่อผู้กระทำการรุกราน
8. เพื่อแนะนำการรับสมาชิกใหม่
9. เพื่อที่จะใช้หน้าที่ในระบบทรัพย์สินของสหประชาชาติในดินแดน
ยุทธศาสตร์
10. เพื่อแนะนำให้สมาชิกใหญ่และเลขาธิการสหประชาชาติใน
การเลือกผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

3.2.3.2 ข้อจำกัดในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง

จุดอ่อนของคณะมนตรีความมั่นคงในการที่ไม่สามารถดำเนินการกบฏตร
สหประชาชาติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้นั้น เห็นได้จากหลายสถานการณ์ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดกลไกที่จะบังคับใช้ข้อมติ เพราะพื้นฐานของการดำเนินความสัมพันธ์ของคณะมนตรีความ
มั่นคงกับรัฐที่ออกมาเป็นข้อมติที่ให้รัฐทั้งหลายนั้นยุติความรุนแรงในสถานการณ์นั้น ซึ่งอาจ
ประสบความสำเร็จบ้างไม่ประสบความสำเร็จบ้าง โดยที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่มีมาตรการที่จะ
ทำให้เกิดความมั่นใจแก่รัฐว่า การออกข้อมติเช่นนั้นจะได้รับการปฏิบัติตาม แม้คณะมนตรีความ
มั่นคงจะมีมาตรการในการบีบบังคับที่เป็นการลงโทษทั้งทางเศรษฐกิจหรือทางทหารก็ตาม และใน
ส่วนของการกระทำที่เข้าข่ายการก่ออาชญากรรมระหว่างประเทศแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงไม่มี
มาตรการในการนำมาซึ่งความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลใด นอกจากการดำเนินการออกข้อมติ
เพื่อประณามการกระทำเหล่านั้น

กบฏตรสหประชาชาติ ได้มอบอำนาจในการรักษาสันติภาพและความ
มั่นคงระหว่างประเทศไว้กับคณะมนตรีความมั่นคงเป็นเบื้องต้น แม้ว่าในช่วงสงครามเย็น การ
เผชิญหน้ากันระหว่างประเทศมหาอำนาจในประเทศโลกเสรีกับประเทศประเทศในค่าย
คอมมิวนิสต์จะเป็นอุปสรรคสำคัญซึ่งส่งผลกระทบให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนิน
มาตรการใดๆ ตามที่ระบุไว้ในกบฏตรฯ ก็ตาม แต่คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้พยายามดำเนิน
มาตรการที่จำเป็นเพื่อขจัดภัยอันตรายอันเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่าง
ประเทศ และยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจำกัดข้อขัดแย้งมิให้ลุกลามออกไป

ระบบแห่งกบฏตรสหประชาชาติเกี่ยวกับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและ
ความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น ตั้งใจที่จะให้ครอบคลุมปกป้องสันติภาพจากการใช้กำลังระหว่าง
รัฐ โดยวิธีการที่เรียกว่า ความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) กล่าวคือ การละเมิดที่กระทำ

โดยรัฐหนึ่งรัฐใดถือเป็นการละเมิดต่อสังคมซึ่งจะต้องถูกลงโทษโดยสังคมหรือส่วนรวม การนำระบบความมั่นคงร่วมกันมาใช้อาจไม่ประสบความสำเร็จในบางครั้งเนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงมิได้แสดงบทบาทที่สำคัญในการยับยั้งการรุกรานหรือการละเมิดต่อสันติภาพ แต่กลับดำเนินการรักษาสันติภาพหลังจากที่สันติภาพได้ถูกล่วงละเมิดแล้ว²⁴ และผู้ที่ทำหน้าที่พิทักษ์สันติภาพกลับเป็นผู้มีส่วนในการละเมิดสันติภาพเสียเองด้วย และในบางครั้งคณะมนตรีความมั่นคงก็อาจดำเนินมาตรการใดๆที่จะแก้ปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆได้เพราะว่าระบบแห่งกฎบัตรฯได้วางหลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great Powers Unity) โดยประสงค์ให้สมาชิกถาวรร่วมมือกันในการยับยั้งและปราบปรามผู้กระทำการรุกราน การคุกคามหรือการละเมิดสันติภาพ แต่ในความเป็นจริงแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงกลับอาศัยสิทธิพิเศษปกป้องตนเองด้วยการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) มติของคณะมนตรีความมั่นคงที่จะดำเนินการกับวิกฤติการณ์ใดๆ อันอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ ผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศ ได้ทำลายหลักเกณฑ์ทางกฎหมายทำลายหลักเกณฑ์ความยุติธรรม (Justice) และทำลายหลักนิติธรรม (The rule of Law) รวมทั้งทำลายหลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ ซึ่งเป็นพื้นฐานองค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคง สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคขัดขวางความสำเร็จของคณะมนตรีความมั่นคง

3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 52 อนุมาตรา 1 กำหนดว่า

“ไม่มีข้อห้ามใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันที่กีดกันการมีข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาค เพื่อการจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เช่นที่เหมาะสม สำหรับการดำเนินการส่วนภูมิภาค โดยมีเงื่อนไขว่าข้อตกลงหรือทบวงการตัวแทนเช่นว่าและกิจกรรมนั้นๆ สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ”

องค์การระดับภูมิภาค (Regional Organizations) ถือว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การให้ความสำคัญต่อบทบัญญัติในหมวด 8 ว่าด้วยข้อตกลงส่วนภูมิภาค (regional arrangements) แห่งกฎบัตรสหประชาชาตินั้น จะช่วย

²⁴ ไพฑูรย์ จรรจบโชค, อ้างแล้ว, หน้า 104.

ให้เกิดความสมานฉันท์ระหว่างรัฐที่เป็นสมาชิกขององค์การระดับภูมิภาคนั้นๆ มากขึ้น อันเป็นแนวทางในการลดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างรัฐได้

กฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่อง องค์การระดับภูมิภาคไว้ในมาตรา 52 วรรค 2 ว่า สมาชิกของสหประชาชาติที่เข้าร่วมในข้อตกลงเช่นว่านั้น หรือประกอบขึ้นเป็นทบวงการตัวแทนเช่นว่านั้น จะต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะบรรลุถึงการระงับกรณีพิพาทแห่งท้องถิ่นโดยสันติ โดยอาศัยข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือโดยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคเช่นว่านี้ ก่อนที่จะเสนอกรณีพิพาทเหล่านั้นไปยังคณะมนตรีความมั่นคง

ความสำคัญขององค์การระดับภูมิภาค เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพก็คือ เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น องค์การระดับภูมิภาคซึ่งรัฐคู่พิพาทเป็นสมาชิกอยู่ย่อมดำเนินการแก้ไขข้อพิพาทนั้นได้ทันท่วงทีก่อนที่ข้อขัดแย้งดังกล่าวจะขยายตัวลุกลามออกไป องค์การระดับภูมิภาคน่าจะช่วยชักจูงให้รัฐสมาชิกตกลงระงับกรณีพิพาทระหว่างกันได้ดี เมื่อคำนึงถึงความคุ้นเคยและเบื้องหลังบางกรณีของกรณีพิพาทและสภาพเฉพาะของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทในท้องถิ่นหนึ่งๆ นอกจากนั้น องค์การระดับภูมิภาคย่อมมีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาและองค์ประกอบต่างๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาได้ดีกว่าองค์การสหประชาชาติซึ่งพิจารณาปัญหาโดยรัฐสมาชิกจำนวนมากจนไม่อาจเข้าใจสภาพปัญหานั้นดีพอ ทำให้การลงมติ (resolutions) ในปัญหาที่พิจารณาคลาดเคลื่อนได้²⁵ องค์การระดับภูมิภาคสามารถดำเนินการมาตรการบังคับได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งหมายความว่าเป็นการอนุญาตล่วงหน้าก่อนมีการบังคับ โอกาสเกิดความชะงักงันเนื่องจากใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ของสมาชิกถาวรย่อมมีได้ เช่นเดียวกับกรณีการบังคับโดยคณะมนตรีความมั่นคง ดังนั้น องค์การระดับภูมิภาคจึงใช้ทางออกโดยอาศัยสิทธิป้องกันตนเองร่วมกัน (collective self-defence) ตามมาตรา 51 มากกว่าจะถือว่าเป็นการดำเนินงานขององค์การระดับภูมิภาคตามหมวดที่ 8 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เพราะไม่ต้องได้รับการให้อำนาจก่อนและสามารถดำเนินการได้โดยอิสระ จนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่ออำนวยการซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่าง

²⁵ สมชาติ ธรรมศิริ, บทบาทสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต ตามกฎบัตรสหประชาชาติ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535 หน้า 174.

ประเทศ²⁶ องค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยหลักการป้องกันตนเอง เช่น องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวในบทต่อไป

3.4 องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ

องค์การเนโต้เป็นองค์การที่มีลักษณะเป็นพันธมิตรทางทหารประเภทป้องกันตัว โดยเป็นเครื่องมือของกลุ่มค่ายเสรีนิยม เพื่อถ่วงดุลค่ายคอมมิวนิสต์ ประเทศสมาชิกก่อตั้งมี 12 ประเทศ คือ เบลเยียม แคนาดา เดนมาร์ก ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมด 26 ประเทศ คือ เบลเยียม บัลแกเรีย แคนาดา สาธารณรัฐเชชฯ เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน ตุรกี อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา²⁷

ในขณะที่ก่อตั้งองค์การเนโต้ขึ้น องค์การสำคัญมีเพียงองค์การเดียวคือ คณะมนตรีในระยะต่อมาได้มีการก่อตั้งองค์กรต่างๆ อีกมากมาย ทั้งองค์กรทางพลเรือนและองค์กรทางทหาร รวมถึงองค์กรย่อยต่างๆ เพิ่มขึ้น

องค์การเนโต้ มีจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมความร่วมมือทางทหารของประเทศสมาชิกโดยเฉพาะการจัดระบบการป้องกันร่วมกัน ตลอดจนการส่งเสริมความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและการกินดีอยู่ดีของประชาชน ในการนี้ประเทศสมาชิกจึงมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนการช่วยเหลือในด้านการทหารแก่ประเทศสมาชิกที่ถูกคุกคาม นอกจากนี้ประเทศสมาชิกยังต้องมีหน้าที่ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน

3.4.1 การก่อตั้งองค์การ

เนโต้ หรือมีชื่อเต็มว่าองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization) ซึ่งเป็นองค์การพันธมิตรทางทหารระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ ในยุโรปนั้นมีกำเนิดจากแนวความคิดของเซอร์วินสตัน เชอร์ชิล ในการปราศรัย ณ มหาวิทยาลัยฟุลตัน มลรัฐมิสซูรี เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.1946 หลังจากนั้นอีกสองปี คือในวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 1948 เซนต์ ลอเรนซ์ รัฐมนตรีต่างประเทศแคนาดาได้นำแนวความคิดนี้มาใช้โดยเสนอแนะให้มี

²⁶ ดำรง ธรรมารักษ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 199.

²⁷ <http://www.nato.int/structur/countries.htm>

การขยายความร่วมมือภายใต้องค์การสนธิสัญญาบริเตนให้ เป็น “ระบบความมั่นคง แอตแลนติก” โดยรวมเอาประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดาไปด้วย²⁸

ข้อเสนอดังกล่าวปรากฏว่าได้รับความสนใจจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะ นับตั้งแต่ความตึงเครียดในยุโรปได้ทวีความรุนแรงในวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1948 วุฒิสภา อเมริกาได้ลงมติรับข้อเสนอวันเดนเบิร์ก (Vanderberg Resolution) ข้อเสนอนี้ได้พูดถึงสิทธิในการ ป้องกันตัวทั้งโดยลำพังและโดยร่วมมือกับประเทศพันธมิตรอื่นๆของสหรัฐอเมริกาภายใต้ข้อ 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อเสนอนี้ได้เน้นถึงความสำคัญในการร่วมมือระดับภูมิภาค และได้ เสนอแนะให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาทำข้อตกลงในด้านการป้องกันร่วมกันในระดับภูมิภาคอีกด้วย ทำให้สนับสนุนการก่อพันธมิตรทางทหารระดับภูมิภาคที่แสดงออกในข้อเสนอนี้มีผลมาจากความ ผิดหวังในการทำงานขององค์การสหประชาชาติที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในด้านการป้องกันภัย คุกคามสันติภาพตามทัศนะของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ ดังนั้น การแสวงหาระบบความมั่นคง ระดับภูมิภาคจึงกลายเป็นความจำเป็น²⁹

อาจกล่าวได้ว่าองค์การเนโทซึ่งตั้งขึ้นในลักษณะเป็นพันธมิตรทางทหารประเภท ป้องกันตัว โดยอาศัยความตามข้อ 51 ของกฎบัตรสหประชาชาตินั้นมีกำเนิดขึ้นจากผลของ นโยบายที่สอดคล้องกันระหว่างสหรัฐอเมริกา แคนาดา และกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก ในส่วน ของกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกนั้น ความอ่อนแอทั้งในด้านเศรษฐกิจและทางทหารภายหลัง สงครามโลกครั้งที่สองทำให้ไม่สามารถที่จะยืนหยัดเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ภายใต้การนำของสหภาพโซเวียตได้ จึงจำเป็นต้องพึ่งพาสหรัฐอเมริกา ในส่วนของสหรัฐอเมริกา นั้น การเผชิญหน้ากับค่ายคอมมิวนิสต์เพื่อปกป้องอุดมการณ์ประชาธิปไตยเสรีนิยมก็ดี เพื่อ ป้องกันภัยคุกคามเสถียรภาพของตนเองก็ดี ย่อมหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องหาพันธมิตรกลุ่ม ประเทศยุโรปตะวันตก ตลอดจนการเสริมสร้างพันธมิตรกลุ่มนี้ให้เข้มแข็งพอที่จะเป็นกองกำลัง ร่วมกันในการเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากฝ่ายตรงข้ามได้

โดยสรุป จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์การเนโทมีลักษณะเป็นเครื่องมือของกลุ่มค่ายเสรี ที่ใช้ถ่วงดุล ค่ายคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของสหภาพโซเวียตในบรรยากาศแห่งการเผชิญหน้า ของสงครามเย็นในยุโรป

²⁸ Proposed North Atlantic Treaty, External Affairs1, (No A, November 1948), p.4.

²⁹ Lawrence I. Radway, Foreign Policy and National Defense (Illinois : Scott, Foresman), 1969, p.25

3.4.2 วิวัฒนาการขององค์การ

ในตอนก่อตั้งองค์การเนโต้เมื่อ ค.ศ. 1949 นั้น องค์การที่สำคัญมีเพียงองค์การเดียวคือ คณะมนตรี (Council) ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตามความจำเป็นในการเพิ่มระดับความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกประกอบกับการปรับโครงสร้างและนโยบายเพื่อเผชิญกับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ภายใต้สหภาพโซเวียต ทำให้ในช่วงเวลาต่อมาเมื่อองค์การเกิดใหม่ขึ้นหลายองค์การโดยเฉพาะในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1949 – 1955 องค์การแรกที่ตั้งขึ้นภายหลังการก่อตั้งองค์การเนโต้แล้ว คือ คณะกรรมการกลาโหม ซึ่งจัดตั้งโดยคณะมนตรีในปี ค.ศ. 1949 ตามบทบัญญัติข้อ 9 ของสนธิสัญญาเนโต้ คณะกรรมการกลาโหมเป็นองค์การที่ประกอบด้วยรัฐมนตรีกลาโหมของประเทศสมาชิก โดยมีหน้าที่พัฒนาขีดความสามารถในการต่อต้านภัยคุกคามทางทหารตลอดจนการดำเนินมาตรการตอบโต้ต่อการคุกคามที่เกิดขึ้นตามข้อ 3 และ ข้อ 5 ของสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การเนโต้ องค์การนี้จะเป็นองค์การที่ปรึกษา คือ คณะกรรมการทหาร อันประกอบด้วยเสนาธิการทหารของประเทศสมาชิก องค์การบริหารของคณะกรรมการทหารจะมีลักษณะเป็นคณะกรรมการย่อยซึ่งมีชื่อเรียกว่า กลุ่มถาวร ซึ่งประกอบด้วยเสนาธิการทหารของ 3 ประเทศ คือ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส

ในปี ค.ศ. 1950 คณะมนตรีได้จัดตั้งองค์การ คณะมนตรีตัวแทน ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในระดับเอกอัครราชทูตเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐมนตรีต่างประเทศสมาชิกในการจัดการประชุมหรือในระหว่างที่ไม่มีการประชุมคณะมนตรี องค์การนี้ในปี ค.ศ. 1952 ได้ถูกยุบไป ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการปรับโครงสร้างของคณะมนตรีโดยเปิดโอกาสให้องค์การดังกล่าวนี้สามารถจัดการประชุมได้สองระดับ คือ ระดับรัฐมนตรีต่างประเทศและระดับผู้แทนถาวร ซึ่งจะพบปะกันเป็นประจำในช่วงที่ไม่มีการประชุมในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ ประธานที่ประชุมคณะมนตรีในระดับผู้แทนถาวรคือ เลขาธิการขององค์การเนโต้

การปรับปรุงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดขององค์การเนโต้ก็คือ การจัดตั้งองค์การทางทหารภายหลังจากการเกิดสงครามเกาหลีในปี ค.ศ. 1950 โดยเฉพาะในการจัดตั้งกองกำลังร่วมโดยจัดให้อยู่ภายใต้กองบัญชาการทหารสูงสุดแห่งเดียว และมีสำนักงานใหญ่เรียกว่า สำนักงานบัญชาการสูงสุด พันธมิตรยุโรป (Supreme Headquarters, Allied Powers, Europe) ซึ่งมีชื่อย่อเรียกกันว่า “เซป” (SHAPE) โดยมีที่ตั้งอยู่ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส กองบัญชาการสูงสุดแห่งนี้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลบริเวณยุโรปตอนกลาง ในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกันกับที่มีการจัดตั้งองค์การดังกล่าวนี้ ก็ได้มีการจัดตั้งกองบัญชาการทหารอีกแห่งโดยมีหน้าที่รับผิดชอบบริเวณมหาสมุทรแอตแลนติกเหนือ (Allied Command Atlantic) โดยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมืองนอร์ฟอล์ก มลรัฐ

เวอริจันเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังมีกลุ่มวางแผนภูมิภาคแคนาดา-สหรัฐอเมริกา โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งตั้งขึ้นมาก่อนหน้าที่แล้ว

ในปี ค.ศ. 1966 องค์การเนโต้ ก็ได้เผชิญกับวิกฤติการณ์ครั้งสำคัญเมื่อนายพล ชาลส์ เดอโกล (Charles de Gaulle) แห่งฝรั่งเศส ได้ประกาศถอนตัวออกจากโครงสร้างองค์การทางทหารของเนโต้ทั้งหมด เนื่องจากไม่พอใจที่องค์การดังกล่าวอยู่ในการครอบงำของสหรัฐอเมริกา อีกทั้งต้องการให้ตนเองมีความคล่องตัวในการดำเนินนโยบายผ่อนคลายนโยบายความตึงเครียดกับกลุ่มยุโรปตะวันออกและสหภาพโซเวียต แม้ว่าจะยังคงเป็นสมาชิกผูกพันตามพันธกรณีแห่งการเป็นพันธมิตรตามสนธิสัญญาเนโต้ต่อไปก็ตาม ท้าที่ดังกล่าวนี้ในระยะแรกได้สร้างความปั่นป่วนให้แก่ประเทศสมาชิกเพราะต่างเกรงไปว่าจะส่งผลทำให้ความร่วมมือของพันธมิตรในองค์การเนโต้อ่อนแอลง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝรั่งเศสจะถอนตัวออกจากองค์การทางทหารของเนโต้ก็ตาม รัฐบาลฝรั่งเศสก็ได้ให้ความร่วมมือในการประสานนโยบายทางทหารกับองค์การเนโต้เสมอมา

การประกาศถอนตัวออกจากโครงสร้างองค์การทางทหารของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1966 นี้มีผลให้สำนักงานบัญชาการทหารสูงสุดที่ดูแลบริเวณยุโรปตอนกลางตลอดจนสำนักงานของคณะมนตรีซึ่งตั้งอยู่ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศสมีอันต้องย้ายไปอยู่ ณ กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ในปี ค.ศ. 1967³⁰

3.4.3 จุดมุ่งหมายและอำนาจหน้าที่ขององค์การ

วัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์การเนโต้มีกำหนดอยู่ในบทนำของสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การดังกล่าวซึ่งประกอบด้วย 2 ประการสำคัญ คือ

1. การร่วมมือทางทหารระหว่างประเทศสมาชิกในลักษณะของการจัดระบบการป้องกันร่วมกันเพื่ออ้าวงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตลอดจนเสรีภาพและวัฒนธรรมร่วมกันบนพื้นฐานของประชาธิปไตยและหลักการแห่งกฎหมาย
2. การส่งเสริมความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและการกินดีอยู่ดีของประชาชนในภูมิภาคแอตแลนติกเหนือ

³⁰ Michael M.Harrison, The Reluctant Ally : France and Atlantic Security, Baltimore (he Johns Hopkins University Press) 1981, pp.151-152.

ในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ทั้งสองประการ องค์การเนได้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ประเทศสมาชิกจะต้องผูกมัดตนเองในอันที่จะระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธีและจะไม่ใช้กำลังหรือการคุกคามในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (ข้อ 1 ของสนธิสัญญาเนได้)

2. ประเทศสมาชิกจะต้องส่งเสริมการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยสันติวิธีและในบรรยากาศแห่งความเป็นมิตรด้วยการสนับสนุนสถาบันและหลักการแห่งเสรีภาพ ส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงและความร่วมมือในทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก ตลอดจนการกินดีอยู่ดีของประชาชนในประเทศเหล่านี้ (ข้อ 2 ของสนธิสัญญาเนได้) การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวนี้สำหรับองค์การเนได้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าในช่วงของการก่อตั้งองค์การเนได้นั้นการพยายามบ่อนทำลายภายในประเทศสมาชิกโดยพรรคคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศสและอิตาลี มีแนวโน้มสูงมาก ในการเผชิญหน้ากับปัญหาดังกล่าวการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจเพื่อมิให้เป็นเงื่อนไขแห่งการบ่อนทำลายดังกล่าวจึงมีความจำเป็นควบคู่ไปกับความร่วมมือในด้านทางทหาร

3. หน้าที่หลักขององค์การเนได้คือ การให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือทางทหารระหว่างประเทศสมาชิก ในข้อ 3 ของสนธิสัญญาก่อตั้งเนได้ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกดำเนินการพัฒนาความสามารถในการป้องกันและต่อต้านการคุกคามทางทหารทั้งโดยตนเองและโดยร่วมมือกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในดินแดนหรือเอกราชทางการเมืองหรือความมั่นคงของประเทศสมาชิกถูกคุกคาม ประเทศสมาชิกต่าง ๆ ขององค์การเนได้จะต้องทำการปรึกษาและดำเนินมาตรการช่วยเหลือรวมทั้งมาตรการทางทหารแก่ประเทศสมาชิกที่ถูกรุกรานทั้งโดยลำพังหรือโดยการร่วมมือกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ³¹ ตามบทบัญญัติเนได้นั้น มาตรการช่วยเหลือทางทหารมิใช่เป็นมาตรการบังคับที่จะผูกมัดประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่จะให้ดำเนินการโดยอัตโนมัติ เช่น ในกรณีขององค์การสหภาพยุโรปตะวันตก การตัดสินใจที่จะใช้มาตรการทางทหารเข้าช่วยเหลือไม่ถือว่าอยู่ในดุลยพินิจของประเทศสมาชิก

ในกรณีที่ผูกพันประเทศสมาชิกให้ดำเนินการช่วยเหลือนั้นจะต้องเกิดจากภัยคุกคามจากภายนอกเท่านั้น ในกรณีที่เป็นภัยคุกคามจากภายใน เช่น การก่อความไม่สงบของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งภายในประเทศก็ไม่ถือเป็นเหตุผลที่จะให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ดำเนินมาตรการ

³¹ ข้อ 4 และ 5 ของสนธิสัญญาเนได้

แต่อย่างไร นอกเสียจากว่า ความวุ่นวายภายในประเทศนั้นจะได้รับการสนับสนุนจากกองกำลังจากภายนอกเท่านั้น นอกจากนี้ ในกรณีที่ประเทศสมาชิกเองเป็นผู้ก่อการรุกรานประเทศอื่นเช่น ในกรณีประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสส่งกองกำลังไปประเทศอียิปต์ในวิกฤติการณ์คลองสุเอซ ปี ค.ศ. 1956 เป็นต้น ประเทศสมาชิกอื่นๆ ขององค์การเนโตก็ไม่มี ความผูกพันในอันที่จะต้องดำเนิน มาตรการช่วยเหลือแต่อย่างไร

ตามข้อ 6 ของสนธิสัญญาเนโตนั้นให้ถือว่ากรณีต่อไปนี้เป็น การคุกคามต่อประเทศสมาชิกซึ่งจะต้องผูกพันให้ประเทศสมาชิกอื่นๆ ต้องดำเนิน มาตรการช่วยเหลือ

1. ในกรณีที่มีการโจมตีด้วยกองกำลังในดินแดนของประเทศสมาชิกใน ยุโรป ตลอดจน ประเทศตุรกี และทวีปอเมริกาเหนือ รวมถึงเกาะต่างๆซึ่งเป็นของประเทศสมาชิกของประเทศใดประเทศหนึ่งในบริเวณแอตแลนติกเหนือ

2. ในกรณีที่มีการโจมตีด้วยกองกำลังต่อเรือ หรือเครื่องบินของประเทศสมาชิกในดินแดนดังกล่าวข้างต้น

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า องค์การเนโตนี้มีใช้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งความร่วมมือทางทหารหรือเป็นพันธมิตรป้องกันในทางทหารเท่านั้น ยังเป็นองค์การที่ส่งเสริมใน ด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกอีกด้วย อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ใน ประการหลังนี้ความจริงเป็นเรื่องที่มีการดำเนินการในกรอบขององค์การทางเศรษฐกิจอื่นๆ อยู่แล้ว ในส่วนขององค์การเนโตจึงเน้นในด้านการสนับสนุนทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศสมาชิก เช่น ตุรกี กรีซ และโปรตุเกส เป็นต้น เพื่อให้มีความแข็งแกร่งเพียงพอที่จะแบกรับภาระผูกพันทางทหารที่มีต่อ ประเทศสมาชิกอื่นๆ เท่านั้น

3.4.4 สถานภาพและภารกิจขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ

3.4.4.1 สถานภาพทางกฎหมายและทางการเมืองขององค์การ สนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ

องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มี ลักษณะเป็นการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่าองค์กรอำนาจสูงสุดในการ ตัดสินใจทั้งหมดยังเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยตัวแทนรัฐบาลของประเทศสมาชิก ในการดำเนินการ ขององค์กรเหล่านี้จะมีการลงมติด้วยเสียงเอกฉันท์หรือการแสวงหาความเห็นพ้อง ก่อนลงมติอัน เป็นหลักการที่แสดงให้เห็นว่าแต่ละประเทศสามารถใช้อิทธิพลได้

องค์การเนโต้ถือเป็นองค์การที่ตั้งขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติข้อ 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่อนุญาตให้ประเทศสมาชิกใช้สิทธิในการป้องกันตนเองทั้งโดยลำพังตนเองหรือโดยร่วมมือกับประเทศอื่นในกรณีที่มีภัยคุกคาม ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติที่ได้ใช้มาตรการป้องกันตนเองดังกล่าวมีหน้าที่ที่จะรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงและไม่ทำการใด ๆ อันจะเป็นการขัดขวางต่อการดำเนินการเพื่อรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

ในบทนำของสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การเนโต้ยังได้อ้างถึงเป้าหมายและหลักการขององค์การสหประชาชาติ ทั้งในข้อ 7 ของสนธิสัญญาดังกล่าวก็ยังได้ย้ำว่าข้อผูกพันของประเทศสมาชิกเนโต้จะต้องไม่มีผลกระทบต่อการใช้สิทธิและหน้าที่ของประเทศสมาชิกในกรอบขององค์การสหประชาชาติ ทั้งไม่เป็นผลต่อการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติในการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ³²

จะเห็นได้ว่าในแง่กฎหมาย องค์การเนโต้เป็นองค์การที่ดำเนินภายในกรอบขององค์การสหประชาชาติทุกประการ อย่างไรก็ตามในแง่ของข้อเท็จจริงในทางการเมืองระหว่างประเทศ องค์การเนโต้ก็นำเนินการมาเพื่อเป็นการรวมกลุ่มในทางการเมืองเพื่อค้ำอำนาจและสกัดกั้นการขยายอำนาจของฝ่ายคอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียต การกำหนดให้ประเทศสมาชิกดำเนินการช่วยเหลือโดยรวมถึงมาตรการทางทหารแก่ประเทศสมาชิกที่ประสบภัยคุกคามจากภายนอกตาม ข้อ 5 ของสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือย่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่ไว้ใจหรือขาดความเชื่อมั่นในกลไกการดำเนินงานตามระบบ “ความมั่นคงร่วมกัน” (Collective Security) ขององค์การสหประชาชาตินั่นเอง องค์การเนโต้ในแง่ปฏิบัติจึงมีลักษณะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศสมาชิกมากกว่าที่จะเป็นองค์การที่เกิดขึ้นเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามนัยแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

3.4.4.2 ภารกิจขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือก่อนยุคสงครามเย็น

ในระยะแรกของการก่อตั้งองค์การเนโต้ คือระหว่าง ค.ศ. 1949-1955 นั้น แนวนโยบายของประเทศสมาชิกก็คือการวางแผนการและส่งเสริมกองกำลังเพื่อให้มีขีดความสามารถที่จะต่อต้านการรุกรานจากสหภาพโซเวียต แนวนโยบายดังกล่าวเรียกว่า

³² A.H. Robertson, European Institutions, (New York : Frederick A. praeger), 1966. p.289-290

“ยุทธศาสตร์ไปข้างหน้า” (Forward Strategy) อันหมายถึงการสร้างกองกำลังที่จะต้านทานการรุกรานของฝ่ายสหภาพโซเวียตตั้งแต่แนวหน้า โดยยึดเอากลุ่มแม่น้ำแอลป์ ในเยอรมันตะวันตกเป็นเส้นแนวหน้าที่จะดำเนินการป้องกันอย่างเต็มที่ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีผลให้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเนโทขนานใหญ่ดังจะเห็นได้ว่า องค์กรใหม่ๆ มากมายได้ก่อกำเนิดขึ้นในช่วงระยะนี้ เช่น กองบัญชาการทหารสูงสุดและคณะกรรมการชุดต่างๆ นอกจากนี้จากภัยสงครามเกาหลีทำให้พันธมิตรเนโต้ยิ่งเห็นความจำเป็นที่จะเพิ่มกองกำลังทหารและอาวุธในยุโรปตะวันตก ในช่วงนี้เองจึงได้มีการเร่งเพิ่มกองกำลังทหารขนานใหญ่โดยมีการตั้งเป้าหมายรวมกันทุกประเทศเป็นจำนวนถึง 65 กองพล ในขณะที่เดียวกันก็มีการผลักดันที่จะให้เยอรมันตะวันตกมีกองกำลังและอาวุธเป็นของตนเองและเข้ามาเป็นสมาชิกองค์การเนโต้ซึ่งก็ประสบความสำเร็จในปี ค.ศ. 1955 ปัญหาอัลจีเรียและอินโดจีนทำให้ฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศสมาชิกสำคัญประเทศหนึ่งของเนโต้ ต้องมีอันโยกย้ายกองกำลังของตนในยุโรปไปยังอาณานิเวณดังกล่าว ปัญหาดังกล่าวประกอบกับข้อจำกัดในด้านเศรษฐกิจทำให้กลุ่มประเทศเนโต้ไม่สามารถดำเนินการเพิ่มกองกำลังตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ เพื่อแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าวคณะมนตรีแอตแลนติกเหนือจึงได้มีมติในปี ค.ศ. 1955 ที่จะใช้อาวุธปรมาณูเป็นเครื่องมือในการต่อต้านภัยคุกคามจากฝ่ายตรงข้าม การผ่อนคลายความตึงเครียดซึ่งเริ่มเห็นชัดในปี ค.ศ. 1955 ประกอบกับมติที่จะใช้ปรมาณูของสหรัฐอเมริกาเป็นเครื่องมือในการต่อต้านภัยคุกคามทำให้ความจำเป็นในการเพิ่มกองกำลังทหารตามที่มีกำหนดไว้ของประเทศสมาชิกเนโต้มีอันลดลง อย่างไรก็ตาม แม้สถานการณ์ความตึงเครียดในช่วงนี้ จะลดลงก็ตาม คณะมนตรีแอตแลนติกก็ยอมรับว่าภัยคุกคามจากค่ายคอมมิวนิสต์ยังมีอยู่ในปี ค.ศ. 1956 จึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบความร่วมมือขององค์กรเนโต้เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในช่วงทศวรรษ 1960 ประเทศสมาชิกองค์การเนโต้ต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญคือ การเผชิญหน้ากับสหภาพโซเวียตที่ได้พัฒนาขีดความสามารถในการผลิตและใช้อาวุธปรมาณูที่ขึ้นมาทัดเทียมกับสหรัฐอเมริกาและความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกเนโต้ด้วยตนเอง

ปัญหาอีกประการหนึ่งของเนโต้ในช่วงทศวรรษที่ 1690 ก็คือความขัดแย้งประเทศสมาชิกเนโต้โดยเฉพาะระหว่างประเทศฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา ความไม่พอใจของฝรั่งเศสต่อการทำตัวเป็นผู้นำกลุ่มประเทศเนโต้ของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นความรู้สึกที่มีขึ้นนับตั้งแต่ นายพลเดอโกลกลับเข้ามาเป็นผู้นำฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1958 ยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อประธานาธิบดีเคนเนดีแห่งสหรัฐอเมริกาเสนอที่จะให้ประเทศสมาชิกเนโต้มีกองกำลังนิวเคลียร์เป็นของตนเองตามข้อเสนอดังกล่าวสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้ให้อาวุธนิวเคลียร์แก่ประเทศสมาชิกเนโต้และให้อำนาจในการตัดสินใจฝ่ายเดียวของสหรัฐอเมริกาดังเช่นที่เป็นอยู่

จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาช่วงสงครามเย็นคือ ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปลายทศวรรษ 1960 องค์การเนโต้ประสบความสำเร็จในการป้องกันมิให้เกิดภัยคุกคามจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของสหภาพโซเวียตได้เป็นอย่างดี ความสำเร็จดังกล่าวนับเป็นผลจากการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบายและยุทธศาสตร์ตามความเหมาะสมตลอดเวลาของประเทศสมาชิกองค์การเนโต้ จริงอยู่ในบางช่วงบางเวลาจะมีขัดแย้งกันในระหว่างประเทศสมาชิกเนโต้ก็ยังคงมีความแน่นแฟ้นเพียงพอที่จะทำให้ฝ่ายตรงข้ามไม่กล้าทดลองหรือทำร้าย จึงอาจกล่าวได้ว่าเนโต้มีบทบาทอย่างสูงในการรักษาสันติภาพในยุโรปตลอดยุคของสงครามเย็น

องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ หรือ เนโต้ เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคซึ่งประเทศสมาชิกภายในภูมิภาคเดียวกันตกลงใจที่จะมีภารกิจในการป้องกันความมั่นคงร่วมกัน

การก่อตั้งองค์การเนโต้ และการกำหนดภารกิจขององค์การนี้อยู่ภายในกรอบของมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติในการป้องกันตนเองจากการโจมตีโดยอาวุธ (armed attack) จากประเทศภายนอกได้ ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันตามลำพังตนเอง (individual self-defence) หรือร่วมป้องกันในลักษณะพหุภาคี (collective Self-defence)

“มาตรการร่วมกัน” (collective measure) ในการป้องกันตนเองของภาคีสมาชิกเนโต้ มีระบุไว้ในมาตรา 5 ของกฎบัตร เนโต้ ดังนี้

“บรรดาสมาชิกตกลงว่า การโจมตีโดยอาวุธต่อประเทศหนึ่งประเทศใดในยุโรปและอเมริกาเหนือ ถือว่าเป็นการโจมตีสมาชิกทั้งหมด ดังนั้น สมาชิกเหล่านั้นจึงตกลงว่า หากมีการโจมตีโดยอาวุธเกิดขึ้น สมาชิกแต่ละประเทศจะใช้สิทธิของตนเอง หรือร่วมกับสมาชิกอื่นช่วยเหลือประเทศที่ถูกโจมตีด้วยวิธีการที่เหมาะสม ทั้งการใช้กำลังทหารติดอาวุธ ทั้งนี้โดยเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อจรรโลงความมั่นคงปลอดภัยในขอบเขตแอตแลนติกเหนือ

การโจมตีด้วยอาวุธและมาตรการตอบโต้จะต้องรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคง (ของสหประชาชาติ) และมาตรการต่างๆดังกล่าวจะต้องยุติลงเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้มาตรการที่จำเป็นต่อการจรรโลงสันติภาพและความมั่นคง”

ในการพิจารณามาตรา 5 ซึ่งเป็นหัวใจของเนโต้และมาตราอื่นๆ อีกรวมทั้งหมด 14 มาตราประกอบกันทั้งหมดแล้ว จะเห็นได้ชัดว่า เมื่อแรกก่อตั้งเนโต้มีจุดประสงค์เพื่อป้องกันตนเอง โดยจะใช้มาตรการที่เหมาะสมต่อปัญหา รวมทั้ง การใช้กำลังทหารเมื่อถูก “โจมตีโดยอาวุธ” จากภายนอก กฎบัตรมีได้ระบุ “ภัย” หรือ “ศัตรู” ของเนโต้อย่างชัดเจน แต่เป็นที่เข้าใจกันดีในหมู่สมาชิกเนโต้ (และประเทศภายนอกองค์กร) ว่า ภัยหรือศัตรูของเนโต้ คือ ภัยจากคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะจากสหภาพโซเวียตและกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก

มาตรา 6 ของกฎบัตรเนโต้ ได้จำกัดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ที่แน่นอนของสมาชิกเนโต้ว่า เป็นเขตที่ประเทศอื่นใดจะโจมตีโดยอาวุธมิได้ ขอบเขตดังกล่าวได้แก่ ขอบเขตของสมาชิกทุกประเทศ รวมทั้งดินแดนอื่นที่อยู่ภายใต้อำนาจการยึดครองของสมาชิกเนโต้

เมื่อเยอรมนีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกเนโต้ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1955 เป็นแรงผลักดันประการหนึ่งให้สหภาพโซเวียตจัดตั้ง “องค์การสนธิสัญญาวอร์ซอ” ขึ้นในเดือนเดียวกัน ซึ่งมีผลทำให้ระบบการเมืองระหว่างประเทศที่ดำเนินมาเป็นเวลาราว 4 ทศวรรษ มีลักษณะเป็นการคานอำนาจระหว่าง 2 ขั้ว คือ ขั้วประชาธิปไตยกับขั้วคอมมิวนิสต์

3.4.4.3 ภารกิจขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือหลังยุคสงครามเย็น

การล่มสลายของบรรดาระัฐสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในยุโรปเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วระหว่าง ค.ศ. 1989-1991 ภายในเวลา 2 ปี กลุ่มประเทศที่มีระบบการปกครองบริหารประเทศที่ไม่มีความเป็นประชาธิปไตยแบบตะวันตกได้เปลี่ยนไปจากเดิมหมดสิ้น ผลที่เห็นได้ชัดคือ พรรคคอมมิวนิสต์ในเกือบทุกประเทศหมดสถานการณืเป็นพรรคที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองและการควบคุมประเทศเพียงพรรคเดียว และระบบเศรษฐกิจในเกือบทุกประเทศได้เปลี่ยนจากวางแผนส่วนกลางไปสู่ระบบตลาด

ผลจากปรากฏการณ์นี้ คือ สงภาวะสงครามเย็นซึ่งมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มประเทศประชาธิปไตยและกลุ่มประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในยุโรปยุติลง เป็นเหตุให้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในประเทศและภูมิภาคต่างๆตามมาอีกหลายประการ

ในภูมิภาคยุโรปซึ่งเป็นดินแดนศูนย์กลางของปรากฏการณ์ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีเหตุการณ์ใหม่เกิดขึ้นหลายอย่าง และที่สำคัญที่สุดก็คือ การเกิดประเทศเอกราชจำนวนหนึ่งซึ่งแยกตัวออกมาจากอดีตสหภาพโซเวียตและอดีตสหพันธสาธารณรัฐ

ยูโกสลาเวีย รวมทั้งประเทศเอกราชในยุโรปตะวันออกซึ่งเคยอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเคร่งครัดของสหภาพโซเวียตเป็นเวลาหลายทศวรรษ

ปรากฏการณ์ต่างๆเหล่านี้ ทำให้เนโด้มองเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อขอบเขตอำนาจและภารกิจดั้งเดิมของเนโด้ กล่าวคือ

ประการแรก ภัยใหญ่ของเนโด้สลายตัวแล้ว นั่นคือไม่มีกลุ่มประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของสหภาพโซเวียตในลักษณะเป็น “ขั้ว” ที่อยู่ตรงข้ามกับเนโด้ เนโด้เห็นว่า นั่นเป็นเพียงการยุติของภัยใหญ่ที่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้เท่านั้น แต่ถ้าตราบาโดทุกประเทศในยุโรปตะวันออกยังคงมีกองทัพอยู่ เนโด้ก็ต้องเตรียมตัวรับศึกภัยในรูปแบบที่ยังคงมีอยู่

ประการที่สอง การเพิ่มจำนวนประเทศต่างๆในยุโรปซึ่งแยกตัวออกมาจากสหภาพโซเวียต ยูโกสลาเวียและยุโรปตะวันออก จะโดยนิตินัยหรือโดยการเมืองก็ตาม แม้ว่าประเทศเหล่านั้นไม่มีความซุนซ่องต่อเนโด้ แต่เนโด้คาดการณ์ไว้ว่าจะต้องมีหลายประเทศที่มีปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพและเอกภาพของตนเอง เนื่องจากปัจจัยภายในและภายนอกของแต่ละประเทศที่มีต่างกันไป

ประการที่สาม ด้วยเหตุบังเอิญที่สมาชิกบางประเทศของเนโด้ได้ร่วมมือปฏิบัติการทางทหารเพื่อช่วยกองทัพของสหรัฐอเมริกาทำสงครามกับอิรักระหว่าง ค.ศ. 1990-1991 เหตุการณ์ครั้งนั้นเนโด้ไม่สามารถร่วมหัวจมท้ายกับสหรัฐฯในนามของเนโด้ได้อย่างเต็มตัว เนื่องจากคูเวตมิใช่สมาชิกเนโด้ เหตุการณ์ครั้งนั้นทำให้เนโด้คิดเลยไปถึงความจำเป็นที่อาจต้องมีปฏิบัติการในอาณาบริเวณที่อยู่ภายนอกขอบเขตของสนธิสัญญาด้วย

การคาดการณ์ดังกล่าวนี้ เนโด้แลเห็นความจำกัดของกฎบัตรฉบับปัจจุบันของเนโด้จึงได้มีการปรึกษาหารือกันเพื่อที่จะมี “แนวความคิดใหม่ด้านยุทธศาสตร์” ขึ้นเพื่อรองรับความจำเป็นที่เนโด้ต้องขยายขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของการปฏิบัติงาน

จากความจำเป็นในทัศนะของเนโด้ดังกล่าวนี้ ในการประชุมระดับสูงสุดด้านพลเรือนของเนโด้ คือ North Atlantic Council-NAC ที่กรุงโรม ในวันที่ 7-8 พฤศจิกายน ค.ศ. 1991 เนโด้ได้ประกาศเอกสารสำคัญฉบับหนึ่ง คือ “The Alliance's New Concept-NSC” ในลักษณะเป็นการประกาศฝ่ายเดียว

เอกสาร NSC แสดงจุดยืนของเนโต้ภายหลังสงครามเย็น³³ ดังนี้

1. แม้ว่าเหตุการณ์ในทศวรรษ 1980 จะเปลี่ยนแปลงไปจากเหตุการณ์ในทศวรรษ 1950 แต่เนโต้ก็ยังรักษาบทบาทและภารกิจเดิมที่กำหนดไว้ในกฎบัตรของเนโต้อย่างครบถ้วน หมายความว่า เนโต้ยังคงยอมรับหน้าที่หลักของตน คือ “การป้องกันร่วมกัน” จาก “การโจมตีด้วยอาวุธ” จากประเทศภายนอกที่มีต่อประเทศสมาชิกและจะตอบโต้ในลักษณะ “ร่วมกัน”

2. ด้วยสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปภายหลังสงครามเย็น เนโต้ได้กำหนด “หน้าที่หลัก” 4 ประการ ซึ่งเป็นทั้งการย้ำภารกิจเดิมและเพิ่มภารกิจใหม่ ดังนี้

2.1 ให้ถือว่าเนโต้คือรากฐานแห่งเสถียรภาพและความมั่นคงในยุโรปซึ่งจะรักษาและพัฒนาสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตยในทวีปนี้ เนโต้ถือเป็นภารกิจที่จะดูแลให้มีการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างประเทศและจะไม่ยอมให้มีประเทศหนึ่งประเทศใดคุกคามขู่เข็ญประเทศในยุโรป หรือมีประเทศใดกระทำตนเป็น “เจ้ามหาอำนาจ” โดยการใช้กำลัง

2.2 เนโต้ยึดถือมาตรา 4 ของกฎบัตรเนโต้ในการที่ยังคงมีบทบาทเป็นเวทีประชุมเพื่อปรึกษาหารือระหว่างประเทศภาคีที่อยู่บนสองฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์และความมั่นคงร่วมกัน

2.3 เนโต้จะป้องปรามและปกป้องภัยคุกคามจาก การคุกคามหรือการรุกรานที่มีต่อดินแดนของประเทศสมาชิก

2.4 เนโต้มีหน้าที่รักษาคุณภาพทางยุทธศาสตร์ในทวีปยุโรป

จากหน้าที่หลัก 4 ประการนี้ นับเป็นการประกาศเจตจำนงของเนโต้ที่จะขยายภารกิจใหม่ “ฝ่ายเดียว” อย่างชัดเจนหลายประการ ซึ่งอาจสกัดออกมาได้อย่างชัดเจนว่า เมื่อสงครามเย็นยุติลงแล้วถ้าพิจารณาตามภารกิจเดิมเนโต้ น่าจะต้องยุบตัวเองลงไปด้วยเช่นเดียวกันกับองค์การสนธิสัญญาออร์ซอแต่เนโต้จะยังคงมีอยู่ต่อไปเนื่องจากเป็น ตัวหลักแห่งประชาธิปไตยและความมั่นคงใน ยุโรป ดังนั้นนอกจากเนโต้จะรักษาภารกิจเดิมไว้ คือ “การป้องกันตนเอง”

³³ ประทุมพร วัชรเสถียร. ปฏิบัติการทางทหารของนาโต้ในปัญหาโคโซโว: การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม. วารสารยุทธศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2542), หน้า 24.

แล้ว เนโด้ยังเพิ่มภารกิจใหม่ในการ “ป้องปราม” ภัยจากการโจมตีด้วยอาวุธจากประเทศภายนอก
เพิ่มเข้ามาด้วย

ในข้อ 4 ของ “หน้าที่หลัก” เนโด้ได้เพิ่มภารกิจใหม่อย่างหนึ่งซึ่งค่อนข้างคลุมเครือ
คือ “การรักษาความปลอดภัยทางยุทธศาสตร์ในยุโรป” ซึ่งไม่เจาะจงแน่ชัดตายตัวว่า เนโด้จะมี
ปฏิบัติการอย่างไรต่อปัญหาใดซึ่งเนโด้คงจะถือสิทธิที่จะอธิบาย หรือตีความเฉพาะแต่ละกรณีไป
และทุกกรณีเนโด้จะแสดงชัดถึงจุดยืนและปฏิบัติการที่กระทำไปว่า “ชอบธรรม” และ “ถูกต้องตาม
กฎหมาย” เพียงใด

ในการประชุมสุดยอดของประเทศสมาชิกเนโด้เนื่องในโอกาสครบรอบ 50 ปีที่กรุง
วอชิงตัน ระหว่างวันที่ 23-24 เมษายน ค.ศ. 1999 เนโด้ได้ประกาศ New Strategic Concept
ฉบับที่ 2 ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับเนโด้ในอนาคตซึ่งไม่มีหลักการใดขัดแย้งกับฉบับแรก
นอกจากจะเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่เนโด้จะต้องมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ที่อยู่นอก
ขอบเขตดั้งเดิมตามที่ระบุไว้ในกฎบัตร (ค.ศ. 1949)

ภารกิจใหม่ต่างๆเหล่านี้ ถ้าพิจารณากว้างไกลออกไป จะเห็นได้ว่าเนโด้เปิด
โอกาสให้แก่ตนเองในการมีบทบาทและเพิ่มโอกาสและความชอบธรรมที่จะใช้ “กำลังอาวุธ” และ
เพื่อเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงด้วย โดยผู้ตีความการแทรกแซงและการใช้อาวุธในแต่ละกรณี
คือ เนโด้เพียงฝ่ายเดียว

จะเห็นได้ว่าจากการศึกษาถึงจุดมุ่งหมายและหลักการที่สำคัญของสหประชาชาติ
จะพบว่าเพื่อที่จะต้องการอ้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และใช้มาตรการ
ร่วมกันในการป้องกันและขจัดการคุกคามต่อสันติภาพหรือการรุกราน โดยคณะมนตรีความมั่นคง
แห่งสหประชาชาติเป็นองค์กรหลักที่มีความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวในการรักษาสันติภาพเมื่อ
เกิดกรณีการคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ทั้งเป็นผู้กำหนดว่าสถานการณ์ที่
เกิดขึ้นนั้นเป็นการคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศหรือไม่รวมถึงการมอบอำนาจ
หรือให้อำนาจรัฐสมาชิกใช้กำลังเพื่อยุติกรณีดังกล่าวโดยออกมาในรูปของข้อมติของ
สหประชาชาติ ฉะนั้นการใช้กำลังที่เกิดขึ้นนอกจากจะต้องเป็นไปตามข้อยกเว้นของกฎบัตร
สหประชาชาติแล้ว การกระทำนั้นยังต้องได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงเป็นสำคัญ และ
ในส่วนขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคนั้น ก็มีบทบาทในการรักษาความมั่นคงระหว่าง
ประเทศตามหมวด 8 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ดังเช่น องค์กรสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ
หรือเนโด้ เป็นองค์การที่มีลักษณะเป็นพันธมิตรทางทหารประเภทป้องกันตัว โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ
อ้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมีหลักการสำคัญที่จะระงับข้อพิพาทโดย

สันติวิธีและจะไม่ใช้กำลังหรือการคุกคามในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังที่ปรากฏในข้อ 1 ของสนธิสัญญาเนโด้ และในกรณีที่เกิดการคุกคามต่อประเทศสมาชิกซึ่งจะต้องผูกพันให้ประเทศสมาชิกอื่นต้องดำเนินการช่วยเหลือนั้นจะเกิดขึ้นเมื่อปรากฏว่า มีการโจมตีด้วยกองกำลังในดินแดนของประเทศสมาชิกในยุโรปเกิดขึ้น ซึ่งในกรณีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในโคโซโว เนโด้ได้มีบทบาทสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวและทำให้เกิดข้อพิจารณาในทางกฎหมายระหว่างประเทศถึงความชอบด้วยกฎหมายของการใช้กำลังของเนโด้เนื่องจากไม่ปรากฏว่ามี การได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอย่างชัดเจน ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นที่สถานการณ์ความรุนแรงในโคโซโว ผู้เขียนจะกล่าวถึงในบทต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

ปัญหาการใช้กำลังในสถานการณ์โคโซโว

4.1 ข้อมูลพื้นฐานของยูโกสลาเวีย¹

สหพันธ์สาธารณรัฐยูโกสลาเวีย (เริ่มใช้เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2535) (Federal Republic of Yugoslavia) ประกอบด้วย 2 สาธารณรัฐ - สาธารณรัฐเซอร์เบีย และสาธารณรัฐมอนเตเนโกร และ 2 มณฑล คือ โคโซโว และวอยโวดีนา (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็น เซอร์เบียและมอนเตเนโกร) ประกอบด้วยประชากร 10,700,000 คน แบ่งเป็นเชื้อชาติเซิร์บ 36% โครแอท 20% บอสเนีย/มุสลิม 9% สโลวีเนีย 8% แอลเบเนีย 8% มาซิโดเนีย 6% แต่ละรัฐมีเมืองหลวงเป็นของตนเอง สาธารณรัฐเซอร์เบีย มีเบลเกรด (Belgrade) เป็นเมืองหลวง และเป็นเมืองหลวงของสหพันธ์ สาธารณรัฐมอนเตเนโกร คือ พอดกอริกา (Podgorica), มณฑลโคโซโว คือเมืองปริสตีนา (Pristina) และมณฑลวอยโวดีนาคือ โนวีสาด (Novi Sad)

ก่อน ค.ศ. 1903 ประชาชนต่าง ๆ ที่จะรวมเป็นยูโกสลาเวียได้มีการรวมตัวเป็นอาณาจักรปกครองตนเองโดยมีเชื้อชาติต่าง ๆ ดังนี้

1. สโลวีเนีย

ชาวสโลวีเนียตั้งถิ่นฐานเมื่อศตวรรษที่ 6 และได้ยึดถือศาสนาคริสต์ในช่วงศตวรรษที่ 8 โดยพยายามที่จะกำหนดและป้องกันวัฒนธรรมของตนเอง 100 ปีต่อมา ชาวสโลวีเนียตกอยู่ภายใต้การปกครองของราชอาณาจักร Frankish German และชาวเยอรมันก็ได้เดินทางมาตั้งรกรากร่วมกับชาวสโลวีเนีย และต่อมา เจ้าแห่งราชวงศ์ Hapsburg ก็เข้ายึดสโลวีเนีย

2. โครเอเชีย

ชาวโครแอทแห่งโครเอเชียและสโลวีเนียปกครองตนเองระยะหนึ่ง แต่ในที่สุดก็ตกอยู่ภายใต้การปกครองของฮังการีและออสเตรียชาวโครแอทแห่งดัลเมเชีย (Dalmatia) อยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักรไบซันไทน์ ฮังการี เวนีเซียน ฝรั่งเศส และออสเตรีย ตามลำดับ

¹ <http://www.mfa.go.th/web/479.php?id=281> (15/01/2005)

3. เซอร์เบีย

อาณาจักรเซอร์เบียมีความรุ่งเรืองเกือบเทียบเท่ากับอาณาจักรไบซันไทน์ระยะหนึ่งในยุคกลาง (medieval) แต่ก็ตกไปอยู่ใต้การปกครองของอาณาจักรออตโตมันกว่า 500 ปี ก่อนที่จะได้รับเอกราชในศตวรรษที่ 19

4. มอนเตเนโกร

ชาวมอนเตเนโกรอยู่ภายใต้การปกครองของนักบวชเป็นศตวรรษๆ และปกป้องประเพณีของเขาของตนให้ปราศจากผู้รุกรามได้อย่างดี

5. บอสเนีย

บอสเนียเปลี่ยนศาสนาเป็นอิสลามภายใต้การปกครองของอาณาจักรออตโตมัน และได้ถูกอาณาจักรออสเตรีย-ฮังการีกลืนในช่วงต่อมา

6. มาซิโดเนีย

ชาวมาซิโดเนียประกอบด้วยชนกลุ่มน้อยจากหลายเผ่าพันธุ์ อยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักรออตโตมัน

4.2 ภูมิหลังของสถานการณ์ในโคโซโว

ยูโกสลาเวีย เป็นสหพันธ์สาธารณรัฐ คือ ประกอบด้วยสาธารณรัฐหลายสาธารณรัฐ ที่รวมตัวกันอย่างหลวมๆ โดยรูปแบบการปกครองนี้ เริ่มใช้กันตั้งแต่วันที่ 31 มกราคม 2489 ภายใต้การนำของเผด็จการของจอมพลโจเซป บรอซ หรือที่รู้จักกันในชื่อ จอมพลติโต ผู้มีปมหลังเป็นคอมมิวนิสต์ แต่กลายมาเป็นพันธมิตรของสหรัฐและอังกฤษในเวลาต่อมา

ในยุคของจอมพลติโต ยูโกสลาเวีย ซึ่งประกอบด้วยรัฐต่างๆ สามารถรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น แม้ว่าจะมีปมหลังด้านเชื้อชาติ ภาษา และศาสนาที่แตกต่างกันอย่างมาก โดยอาศัยระบบการปกครองที่เข้มงวดตามแบบเผด็จการ อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ้นจอมพลติโต ในปี 2523 การล่มสลายของยูโกสลาเวียก็เริ่มปรากฏขึ้น

หลังยุคคอมพลติโต ยูโกสลาเวีย รัฐต่างๆแตกกระจายจนเหลือแค่เซอร์เบียและมอนเตเนโกร โดยในส่วนของเซอร์เบียซึ่งถือเป็นสาธารณรัฐใหญ่ ประกอบด้วยสองจังหวัดสำคัญ คือ โคโซโว และมอนเตเนโกร

ความแตกแยกของยูโกสลาเวียจุดชนวนสงครามนองเลือดรุนแรงมาแล้วครั้งหนึ่ง นั่นคือ สงครามบอสเนีย – เฮอร์เซโกวีนา ซึ่งถือเป็นการสู้รบที่รุนแรงและสร้างความเสียหายมากที่สุดในยุคโรปหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2

สงครามบอสเนีย – เฮอร์เซโกวีนา ปะทุขึ้นในปี 2534 โดยเป็นการสู้รบของกองกำลังสามฝ่าย คือ ฝ่ายมุสลิม ฝ่ายโครแอต และฝ่ายเซิร์บ โดยฝ่ายเซิร์บ ได้รับการสนับสนุนด้านอาวุธจากสาธารณรัฐเซอร์เบีย ขณะที่ฝ่ายโครแอต ก็ได้รับความช่วยเหลือจากสาธารณรัฐโครเอเชีย

เนโต หรือองค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ เข้าแทรกแซงปัญหาบอสเนีย และสามารถกดดันให้คู่กรณีทั้ง สามฝ่ายยอมลงนามในข้อตกลงเดย์ตัน ในกรุงปารีส ในช่วงปลายปี 2538 โดยใช้ยุทธวิธีการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อยูโกสลาเวีย บวกกับยุทธวิธีทางทหารด้วยการจัดตั้งเขตห้ามบินในพื้นที่รอบบอสเนีย และการส่งกำลังทหารเนโตเข้าปฏิบัติการรักษาสันติภาพในพื้นที่

โคโซโวเป็นดินแดนที่อยู่ทางภาคใต้ของเซอร์เบีย มีเขตแดนเชื่อมต่อกับมอนเตเนโกร มาซิโดเนีย และแอลเบเนีย ตลอดระยะเวลาอันยาวนานในประวัติศาสตร์มีผู้อ้างสิทธิครอบครองดินแดนนี้มากมายตั้งแต่อาณาจักรเซอร์เบียในสมัยกลาง อาณาจักรออตโตมัน ประเทศอัลเบเนีย และยูโกสลาเวียภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ความแตกแยกของยูโกสลาเวียในปัจจุบันมีที่มาเป็นปัจจัยพื้นฐานหลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่งคือปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ซึ่งสั่งสมมานานกว่าพันปีจากการที่สาธารณรัฐต่างๆ ซึ่งมาร่วมกันเป็นสหพันธ์ มีเชื้อชาติ ศาสนา ความเป็นมาทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติจึงเป็นปัญหาที่คุกรุ่นมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างชาวโครแอต ชาวเซิร์บ และชาวมุสลิม ในอดีต สโลวีเนียและโครเอเชียเคยเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรโรมันและจักรวรรดิออสเตรีย-ฮังการี แห่งราชวงศ์แฮบส์บวร์ก (Hapsburg Empire) มาเป็นเวลาหลายศตวรรษ จึงมีความเกี่ยวพันทางสังคม วัฒนธรรม ภาษา ศาสนา และจิตใจกับยุโรปตะวันตก ในขณะที่รัฐทั้งหลายทางตอนใต้ คือ เซอร์เบีย มอนเตเนโกร บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา และมาซิโดเนีย เคยอยู่ภายใต้อำนาจของอาณาจักรไบแซนไทน์ (Byzantine) และจักรวรรดิออตโตมัน (Ottoman) มานับพันปี จึงได้รับการหล่อหลอมวัฒนธรรมแบบบอลข่าน คือ แบบมุสลิม

หรือคริสเตียนตะวันออก (Orthodox) ถึงแม้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ล่มสลายลงในปี 2461 ด้วยการล่มสลายของจักรวรรดิออสเตรีย-ฮังการี และมีการก่อตั้ง “อาณาจักรเซิร์บ โครแอท และสโลวีเนีย” (Kingdom of Serbs, Croates and Slovenes) เป็นประเทศเอกราช โดยมีกษัตริย์ปกครอง แต่เสถียรภาพทางการเมืองภายในยังคงคลอนแคลน เพราะรัฐต่างๆ ซึ่งมีความแตกต่างด้านเชื้อชาติและศาสนา ยังคงมีความขัดแย้งกันลึกๆ

ในปี 2472 กษัตริย์ Aleksandar ได้เปลี่ยนชื่อประเทศเป็น Kingdom of Yugoslavia และปกครองประเทศด้วยนโยบายเด็ดขาด โดยความร่วมมือของทหารตลอดมา จนได้รับขนานนามว่าเป็น “Royal Dictatorship” เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง ประธานาธิบดี Josip Tito สามารถยึดเหนี่ยวรัฐต่างๆ ของยูโกสลาเวียให้รวมกันอยู่ต่อไป ทั้งนี้ โดยใช้นโยบายอันเด็ดขาด กอปรกับอัจฉริยภาพของประธานาธิบดี Tito เอง จนกระทั่งเมื่อประธานาธิบดี Tito ถึงแก่กรรมเมื่อปี 2523 ความแตกแยกระหว่างรัฐทั้งหลายที่ประกอบขึ้นเป็นสหพันธรัฐยูโกสลาเวียก็เริ่มปรากฏขึ้น และเมื่อนาย Slobodan Milosevic ผู้นำเชื้อสายเซิร์บ ซึ่งมีแนวคิดชาตินิยม ก้าวขึ้นสู่อำนาจในปี 2530 ความขัดแย้งภายในจึงได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ในวันที่ 25 มิถุนายน 2534 สาธารณรัฐสโลวีเนียและโครเอเชีย ได้ประกาศแยกตัวเป็นเอกราช ไม่อยู่ภายใต้การปกครองของยูโกสลาเวียอีกต่อไป ภายหลังจากการออกเสียงประชามติทั่วประเทศในสาธารณรัฐทั้งสองเมื่อเดือนธันวาคม 2533 และเดือนพฤษภาคม 2534 ตามลำดับ การประกาศเป็นเอกราชดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของวิกฤติการณ์ยูโกสลาเวีย ซึ่งได้ขยายตัวเป็นสงครามกลางเมืองในเวลาต่อมา เมื่อสาธารณรัฐมาซิโดเนียและบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา ได้ประกาศยกตัวออกเป็นรัฐเอกราชเช่นเดียวกัน

4.2.1 สถานการณ์ทางการเมือง

ต้นกำเนิดของปัญหาโคโซโว คือ ระหว่างสมัยที่ยูโกสลาเวียอยู่ภายใต้การนำของจอมพลโยชิป บรอซ ตีโต้ ยูโกสลาเวียมีสถานะเป็นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐประกอบด้วย 6 สาธารณรัฐ คือ เซอร์เบีย โครเอเชีย บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา สโลวีเนีย มาซิโดเนีย และมอนเตเนโกร ในรัฐเซอร์เบียมีดินแดนในระดับจังหวัด 2 จังหวัด คือ วอยวอดีนาทางภาคเหนือ และโคโซโวภาคใต้รวมอยู่ด้วย ระหว่างปี ค.ศ. 1974 – 1989 ทั้งสองจังหวัดนี้มีสถานภาพเป็นจังหวัดที่มีสิทธิปกครองตนเอง (autonomous provinces)

ต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์สังคมนิยมล่มสลายในยุโรปตะวันออก ระหว่างปี ค.ศ.1989 – 1991 สาธารณรัฐ 4 รัฐในยูโกสลาเวียได้แยกตัวออกเป็นประเทศเอกราช ประเทศยูโกสลาเวียเดิมจึงมีสาธารณรัฐเหลืออยู่เพียง 2 สาธารณรัฐ คือ เซอร์เบียและมอนเตเนโกร นายสโลโบดัน มิโลเชวิชซึ่งมีตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีของเซอร์เบียในปี ค.ศ. 1989 ได้ประกาศยุบ

สถานะปกครองตนเองของวอยวอดีนาและโคโซโวในปีนั้น ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่ทั้งสองจังหวัดอย่างยิ่ง โดยเฉพาะโคโซโว ซึ่งมีชาวโคโซวาร์ที่เป็นชนชาติอัลแบเนียรวมอยู่ 90 % ของประชากรทั้งหมด 2 ล้านคน คนเหล่านี้ไม่มีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลเซอร์เบียและยูโกสลาเวีย และต้องการแยกตัวเป็นอิสระมาตั้งแต่อดีตอันยาวนาน การถูกเพิกถอนสถานภาพจังหวัดอิสระซึ่งเคยมีสิทธิปกครองตนเองในระดับหนึ่งเป็นเหตุให้ชาวโคโซวาร์เหล่านี้มีปฏิบัติการต่อต้านเซอร์เบียอย่างต่อเนื่องรุนแรงมากขึ้นตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1998

องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ หรือ เนโต้ ได้เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับจนนำมาซึ่งปฏิบัติการทางทหารในวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1999 นั้น มีจุดเริ่มมาตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 เมื่อมีการต่อสู้อย่างเปิดเผยระหว่างกองทัพของเซอร์เบีย และกองกำลังของชาวโคโซวาร์เชื้อสายแอลเบเนียน ในบริเวณภาคกลางของโคโซโว

ตั้งแต่นั้นมาจนถึงเดือนตุลาคม นานาชาติรวมทั้งองค์การสหประชาชาติก็ได้เข้าไปมีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติปัญหาระหว่างเซอร์เบียกับโคโซโว โดยมีจุดยืนร่วมกันระหว่างประเทศภายนอกว่า โคโซโวจะไม่ได้รับสิทธิเป็นประเทศเอกราช (ดังที่ชาวโคโซวาร์ส่วนใหญ่ต้องการ) แต่จะมีสิทธิปกครองตนเองในระดับสูงอย่างน้อยก็เทียบเท่าสถานภาพเดิมก่อนที่จะถูกเพิกถอนไปเมื่อ ค.ศ. 1989 ดังที่กล่าวมาแล้ว

ในเหตุการณ์ดังกล่าวมีชาวโคโซวาร์เชื้อสายแอลเบเนียนหลายกลุ่มได้ถือสิทธิจัดตั้งกลุ่มการเมืองของตนเองขึ้น บางกลุ่มทำการประกาศเอกราชและจัดตั้งรัฐบาลให้แก่โคโซโว เช่น กลุ่ม Democratic League of Kosovo-LDK ซึ่งมีนโยบายสายกลางไม่รุนแรง บางกลุ่มต้องการใช้ความรุนแรงต่อสู้กับกองทัพของเซอร์เบีย เช่น กลุ่ม Kosovo Liberation Army-KLA ซึ่งเป็นกองทัพติดอาวุธที่มีบทบาทมากที่สุดในการเจรจากับเซอร์เบียและกับกลุ่มประเทศตะวันตก โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของ LDK อย่างไรก็ตามทั้ง 2 กลุ่ม ต่างมีจุดประสงค์ต้องการที่แยกโคโซโวออกเป็นประเทศเอกราชทั้งสิ้น ดังนั้น กองทัพของเซอร์เบียและยูโกสลาเวียจึงทำการปราบปรามการแยกตัวของชาวโคโซวาร์อย่างรุนแรงและโหดเหี้ยม ซึ่งรวมไปถึงการเช่นฆ่าชาวโคโซวาร์เชื้อสายแอลเบเนียนที่มีเข้าร่วมอยู่ในขบวนการได้ด้วย

4.2.2 ความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติ

สถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในโคโซโวมียังคงอยู่อย่างหนึ่งอันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติและทำให้เกิดการสังหารหมู่² ชาวแอลเบเนียน ในจังหวัดโคโซโว โดยกองกำลังของเซอร์เบีย และยูโกสลาเวีย นั้น อาจใกล้เคียงกับพฤติกรรมของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เนื่องจากในกรณีนี้ชนเชื้อสายเซิร์ป ซึ่งหมายถึง ชนสลาฟที่อาศัยอยู่ทางภาคใต้ของยุโรป ในดินแดนที่เรียกว่า แหลมบอลชาน มีความแตกต่าง ด้านกลุ่มชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม (ภาษา ศาสนา) ไปจากชาวแอลเบเนียน ในจังหวัด โคโซโว ซึ่งมีเชื้อสายสืบมาจากชุมชนเก่าแก่กลุ่มหนึ่งในยุโรปใต้ที่มีชื่อว่า ชน “อิลิเรียน”

ดังนั้น เพื่อให้มีอำนาจครอบครองจังหวัดโคโซโวโดยสงบราบรื่นที่สุด คณะผู้นำชาวเซิร์ปในรัฐเซอร์เบีย (ซึ่งเป็นคณะผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับสหพันธ์สาธารณรัฐ ยูโกสลาเวีย ด้วยนั้น) จึงใช้วิธี “ขจัด” ชาวโคโซวาร์ที่มีเชื้อสายแอลเบเนียนให้หมดไปโดยเร็วด้วยการสังหารหมู่

4.3 สถานการณ์ภายหลังจากการโจมตีทางอากาศของเนโต้

หลังจากที่ NATO (เนโต้) ได้ยุติการโจมตีทางอากาศต่อยูโกสลาเวียเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2542 กองกำลัง Kosovo Force (KFOR) ภายใต้การนำของเนโต้ จำนวนกว่า 41,000 คน ได้เริ่มปฏิบัติการรักษาสันติภาพในโคโซโว โดยมีกำลังหลักจากประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี สหรัฐอเมริกา อิตาลี และสหราชอาณาจักร นอกจากนี้ กองกำลังรัสเซียจำนวนประมาณ 3,600 คน ก็ได้มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพดังกล่าวด้วย

การถอนกำลังออกจากโคโซโวของยูโกสลาเวีย และการเข้าปฏิบัติการในโคโซโวของKFOR ส่งผลให้ชาวโคโซโวเชื้อสายเซิร์ปเกิดความไม่แน่ใจในความปลอดภัยของตนเอง จึงอพยพออกจากโคโซโว ทำให้จำนวนชาวเซิร์ปในโคโซโวลดลงจากประมาณ 200,000 คน เหลือเพียงประมาณ 20,000 คน อย่างไรก็ตามจากการสำรวจของ UNHCR ในเดือนกันยายน พบว่า จำนวนชาวเซิร์ปได้เพิ่มขึ้นเป็น 70,000 คน ในขณะเดียวกัน ชาวโคโซโวเชื้อสายแอลเบเนียนซึ่งได้อพยพออกจากโคโซโวในช่วงก่อนและระหว่างการโจมตีของเนโต้ เป็นจำนวนมากกว่า 800,000 คน ได้เริ่มเดินทางกลับถิ่นฐานหลังจากที่กองกำลัง KFOR เข้าปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้จากข้อมูลของ UNHCR ผู้อพยพ

² ประทุมพร วัชรเสถียร, จากโคโซโว ถึงติมอร์ตะวันออก: อย่านำประวัติศาสตร์ซ้ำรอย, มติชนสุดสัปดาห์ 19 ,995 (14 กันยายน 2542), หน้า 91.

ชาวโคโซโวเชื้อสายแอลเบเนียได้เดินทางกลับภูมิลำเนาแล้วทั้งสิ้นกว่า 770,000 คน อย่างไรก็ตาม ยังคงมีชาวโคโซโวลี้ภัยอยู่ในประเทศแอลเบเนีย มาซิโดเนีย และ บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา อีกประมาณ 37,000 คน

ผู้บัญชาการกองกำลัง KFOR และผู้นำกองกำลังปลดปล่อยโคโซโว (KLA) ได้ลงนามความตกลงยุติสถานการณ์การเป็นกองกำลังทหารของ KLA โดยทันที และปลดอาวุธภายใน 3 เดือนซึ่งเมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้ว ผู้นำของทั้ง 2 ฝ่ายได้ตกลงให้มีการแปรสถานการณ์ KLA เป็น Kosovo Protection Corps ทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบในโคโซโวในฐานะตำรวจพลเรือน แต่รัสเซียได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับการแปรสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น

สหประชาชาติได้จัดตั้งองค์การบริหารชั่วคราวสำหรับโคโซโว (UNMIK) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลระบบการบริหารราชการพลเรือน อีกทั้งได้กำหนดจะส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจพลเรือน (civilian police) และนายทหารประสานภารกิจ (military liaison officers) เข้าร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบภายใต้ UNMIK

ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2542 เป็นต้นมา สถานการณ์ในโคโซโวเริ่มตึงเครียดขึ้นอีกครั้ง การปะทะกันระหว่างชาวโคโซโวเชื้อสายแอลเบเนียกับเชื้อสายเซิร์บ และระหว่างกองกำลังรักษาสันติภาพ KFOR กับชนพื้นเมืองมีบ่อยขึ้น เขตที่มีการปะทะกันอย่างรุนแรงมากที่สุด คือ เขตของชาวเซิร์บ โดยเฉพาะเมือง Mitrovica ความรุนแรงที่เกิดขึ้นนี้ทำให้กองกำลัง KFOR ต้องใช้กำลังเข้าควบคุมสถานการณ์ และปฏิบัติหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่ตำรวจพลเรือน ด้วยเหตุนี้ NATO จึงต้องจัดส่งกำลังเข้าไปประจำการในโคโซโวเป็นการเพิ่มเติมเพื่อช่วยรักษาความสงบ

จากนั้นได้เริ่มมีการพยายามสร้างความเข้าใจในเหตุการณ์ภายในโคโซโว ในกลุ่มประชาชนผู้อาศัย รวมทั้งการพยายามช่วยยุติความหวาดกลัวในการดำรงชีวิตในโคโซโว แต่สถานการณ์ในโคโซโวยังคงมีสภาวะตึงเครียดและอันตรายเช่นเดิม ทั้งนี้ ในช่วงการเตรียมการเลือกตั้งประธานาธิบดียูโกสลาเวีย ในวันที่ 24 กันยายน 2543 เหตุการณ์ทางการเมืองได้ทวีความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น และอังกฤษได้ส่งกองกำลังรักษาสันติภาพจำนวน 600 คน เข้าไปเสริมเพื่อช่วยในการรักษาสันติภาพในโคโซโว

4.4 สถานการณ์อันคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ในสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในโคโซโว ได้มีการกล่าวถึงความรุนแรงของสถานการณ์ว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการกระทำฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ซึ่งเป็นเหตุผลให้มีปฏิบัติการทางทหารของ

เนได้เกิดขึ้นและเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลกอันนำไปสู่ปฏิบัติการทางอากาศอันเป็นการแทรกแซงทางทหารในเดือนมีนาคม 1999 (2542) เพื่อหยุดยั้งการละเมิดมนุษยธรรมของเนได้ การตัดสินใจที่จะแทรกแซง เนื่องจากเหตุการณ์ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง กว่า 1 ปี ในโคโซโว และความล้มเหลวของความพยายามระหว่างประเทศเพื่อจะแก้ไขความขัดแย้งด้วยวิธีการทางการทูต

4.4.1 การละเมิดสิทธิมนุษยชนในโคโซโว

สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในโคโซโวอันเนื่องมาจากการปะทะกันของกองกำลังของชาว เซิร์ปและกองกำลังเสริมกับกองกำลังของชาวโคโซโว (KLA) ในการเรียกร้องการสถานะปกครองตนเองของชาวโคโซโว ทำให้เกิดสถานการณ์รุนแรงเกิดขึ้นมากมาย ในปี 1998 คณะทำงาน UNHCR ได้ประมาณการไว้ว่าการใช้กำลังซึ่งกระทำโดยกองกำลังยูโกสลาเวียนั้นก่อให้เกิดจำนวนผู้บาดเจ็บ และผู้ไร้ที่อยู่กว่า 230,000 คน³ และภายหลังจากที่มีปฏิบัติการโจมตีทางอากาศได้เริ่มขึ้น UNHCR ก็ได้รายงานจำนวนที่เพิ่มขึ้นอีกเป็นกว่า 400,000 คน⁴ ในวันที่ 20 มีนาคม 1999 สถานการณ์อันเลวร้ายทางมนุษยธรรมก็ได้ปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่ชาวโลกอีกครั้ง กล่าวคือ องค์การสหประชาชาติได้รายงานว่า ในวันดังกล่าวหลังจากที่ คณะสังเกตการณ์ของ OSCE (The Organization for Security and Cooperation in Europe) ได้ถอนกำลังออกจากโคโซโว กองกำลังยูโกสลาเวียก็ได้มีปฏิบัติการสุดท้ายซึ่งเป็นการบังคับและขับไล่ชาวอัลเบเนียนกว่า พันคนออกจากถิ่นของตน⁵

การละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่นานาประเทศได้ให้ความสำคัญอย่างมาก และกฎบัตรสหประชาชาติก็บัญญัติรองรับสิทธิดังกล่าวด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นมีความยาวนานแล้ว แต่เดิมความคิดดังกล่าวนี้ได้โน้มเอียงไปทางจำกัดอำนาจของกษัตริย์ หรือผู้มีอำนาจปกครอง ซึ่งเห็นกันว่ามีมากเกินไป ดังนั้นคำว่า “สิทธิของบุคคล” จึงได้กลายเป็นคำขวัญที่ใช้อ้างเพื่อต่อสู้กับความยุติธรรมจากกษัตริย์ หรือผู้มีอำนาจปกครองดังกล่าว จนกระทั่งเกิดความพยายามที่จะกำหนดสิทธิต่างๆ ซึ่งบุคคลต้องการได้รับจากรัฐในฐานะที่พวกเขาเป็นมนุษย์ไว้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อจะแสดงถึงพื้นฐานของสิทธิดังกล่าว บรรดานักปราชญ์จึงอ้างกันเสมอ

³ UN SC Resolution 1160

⁴ <http://www.unhcr.ch/news/pr/pr990311.htm> (Mar,11, 1999)

⁵ See U.S. Department of State, Kosovo Chronology: Timeline of events 1989-1999 Relating to the Crisis in Kosovo (http://www.state.gov/www/regions/eur/fs_kosovo_timeline.html) (Sept,8, 2000).

ว่า สิทธิเหล่านี้เป็น “สิทธิธรรมชาติ”⁶ (Natural Right) ซึ่งสืบเนื่องมาจาก “กฎหมายธรรมชาติ” (Natural Law)⁷ ส่วนคำว่า “สิทธิมนุษยชน” นั้นเราเพิ่งใช้เรียกกันเมื่อศตวรรษ 20 นี้เอง⁸

⁶ ความคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้เกิดจากแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้มีที่มาสามทาง คือ

ทางแรกเกิดจากหลักแห่งเหตุผล (Rationalism) ซึ่งถือว่า “สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์” ได้ถูกคิดขึ้นจาก “หลักการแท้ๆ และไม่อาจโต้แย้งได้” หลักแห่งเหตุผลนี้มีรากฐานมาจากความคิดเรื่อง กฎหมายตามธรรมชาติและเกี่ยวข้องกับเรื่อง “เหตุผลตามธรรมชาติ” กล่าวคือ คิดจากเหตุผลทั่วไปว่าบุคคลควรมีสิทธิอะไรบ้าง

ทางที่สองเกิดจากลัทธิเฉพาะบุคคล (Individualism) ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า สิทธิธรรมชาติของบุคคลเป็นสิทธิที่ไม่อาจโอนแก่กันได้ และสิทธินี้เกิดขึ้นพร้อมกับบุคคลและเป็นสิทธิประจำตัวของบุคคลนั้น จะจำกัด , ลิดรอน หรือให้แก่ผู้อื่นไม่ได้เลย

ทางที่สามเกิดจากลัทธินิยมความรุนแรง (Radicalism) โดยถือว่า การใช้กำลัง “จะถูกกล่าวอ้างเวลาหนึ่งเวลาใดว่าเป็นจุดมุ่งหมายของสถาบันการเมืองทั้งหมด” และจุดมุ่งหมายของสถาบันการเมืองดังกล่าวนี้คือ “การรักษาไว้ซึ่งสิทธิธรรมชาติของมนุษย์”

⁷ กฎหมายธรรมชาติ หมายถึง กฎหมายซึ่งบุคคลอ้างว่ามีอยู่ตามธรรมชาติ คือเกิดมาเองโดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้น เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐ และใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเทศะ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก เป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลา คือไม่มีเวลาล่วงพ้นสมัย

ประการที่สอง ใช้ได้ทุกแห่งไม่จำกัดว่าต้องใช้ในรัฐใดรัฐหนึ่ง

ประการที่สาม อยู่เหนือกฎหมายของรัฐ คือ รัฐจะออกกฎหมายให้ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติไม่ได้ มิฉะนั้น กฎหมายของรัฐก็จะใช้บังคับไม่ได้

นักกฎหมายสมัยโรมันได้นำความคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติมาใช้ในการพัฒนากฎหมายที่เรียกว่า “Jus Gentium” อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับคลุมถึงคนต่างด้าวด้วย เพราะแต่เดิมมีแต่กฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะชาวโรมันเรียกว่า “Jus Civile” กฎหมายธรรมชาติมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้เพราะทำให้เกิดความคิดว่าควรมีกฎหมายที่ใช้ได้กับกฎหมายทุกระบบ หรือในฐานะที่เป็นข้อบังคับที่ยอมรับกันโดยประชาชนทั้งหมด

⁸ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), หน้า 5 .

มีข้อสังเกตว่า ได้มีการเคลื่อนไหวภายในประเทศเพื่อคุ้มครองสิทธิของเอกชน ตลอดเวลา ในทางตรงกันข้าม ทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศนั้นถึงแม้ว่าจะได้พัฒนารูปร่าง เรื่อยมา แต่สิทธิของเอกชนยังไม่เป็นที่ยอมรับเป็นทางการในกฎหมายดังกล่าว เพราะเป็นที่เข้าใจ กันแต่เดิมว่าวัตถุ (Subject) ของกฎหมายระหว่างประเทศคือรัฐเท่านั้น และเป็นข้อตกลงกันโดยมี วัตถุประสงค์จะกล่าวถึงเรื่องสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ส่วนเอกชนถือว่าเป็นเรื่องภายในของรัฐที่จะ กระทำอย่างใดก็ได้ แม้ว่าต่อมาจะมีการทำสนธิสัญญาขึ้นหลายฉบับ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคล แต่ข้อความในสนธิสัญญาเหล่านั้นก็ไม่ได้ให้สิทธิแก่เอกชนแต่อย่างใด เพียงแต่ก่อพันธกรณี ระหว่างประเทศขึ้นในหมู่รัฐภาคีในอันที่จะคำนึงถึงการปฏิบัติต่อประชาชนของตน

4.4.1.1 พันธะทางกฎหมายของกฎบัตรในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิ

มนุษยชน

เรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นถือเป็นสิทธิระหว่างประเทศที่ทุกประเทศจะต้อง ร่วมมือร่วมใจกันเข้าคุ้มครอง ดังนั้น สหประชาชาติซึ่งเป็นองค์กรกลางของบรรดาประเทศต่างๆ ไม่ ว่าจะเป็นภูมิภาคใดของโลก และเป็นผู้ริเริ่มจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็น มาตรฐานกลางสำหรับประเทศสมาชิกได้ยึดถือ จึงมีความรับผิดชอบในการเข้าคุ้มครองสิทธิ มนุษยชนในประเทศต่างๆ ทั้งนี้โดยอาศัย “กฎบัตรสหประชาชาติ” ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายแก่ บรรดาประเทศสมาชิกองค์กร

บทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติที่มุ่งการคุ้มครองกรณีละเมิดสิทธิ มนุษยชน เช่น

มาตรา 55 ได้บัญญัติถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และสังคมระหว่าง ประเทศว่า

“โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดสถานการณ์ที่มั่นคงและความผาสุก ซึ่ง จำเป็นสำหรับความสัมพันธ์โดยสันติและฉันท์มิตรระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนความเคารพใน หลักการแห่งความเสมอภาคและการตัดสินใจด้วยตนเองของมวลชน สหประชาชาติจะส่งเสริม ความเคารพต่อและรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของมวลชน โดยไม่มีความแตกต่างใน เรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือค่านิยม”

มาตรา 56 บัญญัติว่า “สมาชิกสหประชาชาติจะต้องช่วยกันทำให้ วัตถุประสงค์ในมาตรา 55 เป็นผลสำเร็จ”

มาตรา 62 บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจและสังคมที่จะ “ให้การสนับสนุนวัตถุประสงค์ที่มุ่งส่งเสริมความเคารพและการรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมวลชน”

มาตรา 68 บัญญัติว่าคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจะจัดตั้ง “คณะกรรมการ” ขึ้นเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

มาตรา 76 ได้บัญญัติว่า “จุดมุ่งหมายขั้นต้นประการหนึ่งของภาวะทรัสตีซึ่งป้องกันกับวัตถุประสงค์ในมาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาตินั้นจะส่งเสริมการเคารพในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมวลชน”

4.5 บทบาทขององค์การสหประชาชาติในเหตุการณ์โคโซโว

ในสถานการณ์โคโซโวซึ่งมีความขัดแย้งเกิดขึ้นนั้น องค์การภายในสหประชาชาติที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเบื้องต้นในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่ตามหมวด 5, 6, 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งหน้าที่ที่สำคัญก็คือหน้าที่ตามหมวด 7 อันได้แก่การดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน

บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคง ในเรื่องการใช้กำลังนั้นมีตามหมวด 7 แต่ไม่มากนักภายใต้มาตรา 39 คณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นผู้ให้อำนาจใช้กำลัง เมื่อพบว่า มีการกระทำคุกคามสันติภาพ ละเมิดสันติภาพ หรือ กระทำการรุกราน

มาตรา 39 “คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องกำหนดว่า การคุกคามต่อสันติภาพการละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำ การรุกรานได้มีขึ้นหรือไม่ และจะต้องทำคำแนะนำหรือวินิจฉัยว่าจะใช้มาตรการใดตาม ข้อ 41 และ 42⁹ เพื่ออํารงไว้หรือ สถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ”

⁹ มาตรา 41 “คณะมนตรีความมั่นคงอาจวินิจฉัยว่า จะต้องใช้มาตรการใดอันไม่มีการใช้กำลังอาวุธ เพื่อให้เกิดผลตาม คำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงและอาจเรียกร้องให้สมาชิกของสหประชาชาติใช้มาตรการเช่นนั้นมาตรการ เหล่านี้อาจรวมถึงการหยุดชะงักซึ่งความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการคมนาคมทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางวิทยุ และวิถีทางคมนาคมอย่างอื่นโดยสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน และการตัดความสัมพันธ์ทาง การทูตด้วย”

ในสถานการณ์โคโซโวมี่เหตุการณ์ที่ถือว่าเป็นการคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ นั่นคือ สถานการณ์อันละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งสหประชาชาติ โดยคณะมนตรีความมั่นคงและองค์กรอื่นๆของสหประชาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ และแสดงความห่วงใยต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ยูโกสลาเวียกล่าวอ้างว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโคโซโว เป็นเรื่องกิจการภายในของประเทศ แต่ประชาคมระหว่างประเทศ ไม่ยอมรับมุมมองดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนยูโกสลาเวีย (Former Yugoslavia) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (UN Commission on Human Rights) มีการประชุมวาระพิเศษ เมื่อเดือนสิงหาคม 1992 เพื่อตรวจสอบสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในดินแดนนั้น ผู้พิจารณาคนแรก (Rapporteur) คือ Tadeusz Mazowiecki ซึ่งมารับช่วงต่อจาก Elisabeth Rehn (ซึ่งลาออกในปี 1995) คณะทำงานในเรื่องนี้ทำการพิจารณา และสนับสนุนการตรวจสอบสถานการณ์ดังกล่าว

ในปี 1994 สมัชชาสหประชาชาติ เรียกร้องให้ เลขาธิการสหประชาชาติ พิจารณาสถานการณ์ในโคโซโว และรายงานต่อสมัชชาสหประชาชาติ แต่งตั้งองค์กรที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น และพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ข้อมติเรียกร้องให้เลขาธิการสหประชาชาติรับรอง และร่วมมือกับองค์การเหล่านี้

ในข้อมติ 1244 (1999) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The UN High Commissioner for Refugees) พิจารณาถึงสถานการณ์ดังกล่าว และดำเนินการช่วยเหลือต่อโคโซโว ซึ่งมีรายงานว่า มีประชาชนราว 8 แสนคนได้กลับสู่โคโซโว หลังจากที่เข้าไปพักพิงในอัลเบเนีย, มาซิโดเนีย, มอนเตเนโกร, บอสเนีย และเฮอร์เซโกเวน่า ระหว่างที่เนได้มีปฏิบัติการในดินแดนดังกล่าว

มาตรา 42 “หากคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาว่า มาตรการตามที่บัญญัติไว้ใน ข้อ 41 จะไม่เพียงพอ หรือได้พิสูจน์แล้วว่าไม่เพียงพอ คณะมนตรีฯอาจดำเนินการใช้กำลังทางอากาศ ทางทะเล หรือทางพื้นดิน เช่นที่อาจเห็นจำเป็นเพื่อ อำนวยไว้หรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ การดำเนินการเช่นนี้้อาจรวมถึงการแสดงแสนยานุภาพ การปิดล้อมและการปฏิบัติการอย่างอื่นโดยกำลังทางอากาศ ทางทะเล หรือทางพื้นดิน ของบรรดาสมาชิกของสหประชาชาติ”

4.5.1 รายงานขององค์การสหประชาชาติอันเกี่ยวข้องกับสถานการณ์

สถานการณ์ในโคโซโว มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนมากมาย และมีรายงาน รวมทั้งข้อผิดพลาดต่างๆ ที่ออกมาโดยองค์กรหลายๆ องค์กรดังนี้

4.5.1.1 เอกสารที่ออกโดยองค์การระหว่างประเทศ (Documents of International Organizations)¹⁰

1) สมัชชาสหประชาชาติ

คณะทำงานพิเศษ กล่าวถึง สถานการณ์อันเลวร้ายในโคโซโว, และเรียกร้องให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรับรอง, แลกเปลี่ยนความคิดเห็นภายใต้ความช่วยเหลือของที่ประชุมระหว่างประเทศ โดยร่วมกันระงับข้อพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และคำนึงถึงอิสรภาพขั้นพื้นฐาน และเรียกร้องให้รัฐบาลเซอร์เบียละเว้นจากการใช้กำลัง และยุติการกระทำที่เรียกว่า “ethnic cleansing” นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้เลขาธิการสหประชาชาติ ดำเนินการภายใต้กรอบของสหประชาชาติ โดยใช้มาตรการที่จำเป็น ในการตรวจสอบสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน โดยร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ของสหประชาชาติ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึง United Nations Protection Force.¹¹ และได้ประณามการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชนชาติอัลเบเนีย ในโคโซโว และสนับสนุนให้สหพันธรัฐยูโกสลาเวีย (เซอร์เบีย และมอนเตเนโกร) ดำเนินมาตรการที่จำเป็น เพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวอัลเบเนียน ในโคโซโว รวมทั้งยกเลิกบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ 1989 และจัดตั้งรัฐบาลในโคโซโว¹² รวมทั้งพิจารณาและสังเกตการณ์สถานการณ์ การละเมิดสิทธิมนุษยชนในโคโซโว และป้องกันสถานการณ์อันเลวร้ายที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งประณามมาตรการ และการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวอัลเบเนียน ในโคโซโว ซึ่งกระทำ

¹⁰ HEIKE KRIEGE, The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-99,(Cambridge University Press: United Kingdom),2001,p15

¹¹ Situation of Human Rights in the Territory of the Former Yugoslavia, UN General Assembly Resolution 47/147, 18 December 1992.

¹² Violations of Human Rights in the Republic of Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia and the FRY (Serbia and Montenegro), UN General Assembly Resolution 48/153, 20 December 1993

โดยสหพันธรัฐยูโกสลาเวีย (เซอร์เบีย และมอนเตเนโกร) และประณามการกระทำของตำรวจ และกองกำลังทางทหารของยูโกสลาเวีย ซึ่งกระทำต่อประชาชนชาวอัลเบเนีย¹³

นอกจากนั้น ยังมีข้อมติต่างๆ ที่ประณามและกล่าวถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในโคโซโวซึ่งประณามการกระทำทารุณโหดร้ายต่อชนชาติอัลเบเนียและการทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อชาวอัลเบเนีย รวมทั้งสถานการณ์อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การกระทำทารุณโหดร้าย การสังหาร โดยเรียกกรองให้ยูโกสลาเวียดำเนินการให้สถานการณ์ที่อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนยุติลงโดยเร็ว¹⁴

¹³ Situation of Human Rights in Kosovo, UN General Assembly Resolution 49/204, 23 December 1994

¹⁴ Situation of Human Rights in Kosovo, UN General Assembly Resolution 50/190, 22 December 1995.

Situation of Human Rights in Kosovo, UN General Assembly Resolution 51/111, 12 December 1996.

Situation of Human Rights in Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia and the FRY (Serbia and Montenegro), UN General Assembly Resolution 51/116, 12 December 1996.

Situation of Human Rights in Kosovo, UN General Assembly Resolution 52/139, 12 December 1997.

Situation of Human Rights in Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia and the FRY (Serbia and Montenegro), UN General Assembly Resolution 53/163, 9 December 1998.

Situation of Human Rights in Kosovo, UN General Assembly Resolution 53/164, 9 December 1998.

Situation of Human Rights in Kosovo, UN General Assembly Resolution 54/183, 17 December 1999.

2) คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

(The UN Commission on Human Rights)

ในสถานการณ์โคโซโวได้มีการสังเกตการณ์เกี่ยวกับสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ที่เข้าไปสังเกตการณ์คือ Ethnic cleansing ต่อชาวมุสลิม และชนชาติ โครเอเชีย (Croatsians) ในบอสเนีย และเฮอร์เซโกวีนา¹⁵

สมัชชาทั่วไป ได้มีการพิจารณาในการประชุมครั้งที่ 47 (A/47/666) กับคณะทำงานพิเศษ ร่วมกันพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในโคโซโว ประเด็นสำคัญก็คือการขับไล่ชาวอัลเบเนียออกจากรัฐ, การกระทำทารุณกรรม, การขาดอิสรภาพทางการสื่อสาร และปัญหาด้านการให้ความรู้ให้การศึกษา สถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเลวร้ายมากขึ้นตั้งแต่ โคโซโวสูญเสียสิทธิในการปกครองตนเองในเดือนกรกฎาคม 1990 กฎหมายใหม่ที่เกิดขึ้นส่งผลต่อการเลือกปฏิบัติแก่ชาวอัลเบเนีย¹⁶

คณะทำงานพิเศษได้รับรายงาน เกี่ยวกับรายชื่อกฎหมายที่เป็น การเลือกปฏิบัติต่อ ชาวอัลเบเนีย กฎหมายเหล่านั้น เช่น

- a) โครงการสร้างสันติภาพ, อิสรภาพ, ความเสมอภาค ให้แก่โคโซโว ในย่อหน้าที่ 3 ของรายงาน โครงการดังกล่าวคาดว่าจะมีการให้ความช่วยเหลือ ชาวเซิร์ป และชาวมอนเตเนโกร ที่ต้องการออกจากโคโซโว
- b) กฎหมายในการจัดตั้งตำรวจ(The Law on police institutions) ได้ใช้เป็นพื้นฐานทางกฎหมาย ในการ

¹⁵ Report on the Situation of Human Rights in the Former Yugoslavia, E/CN.4/1992/s-1/9, 28 August 1992

¹⁶ Report on the Situation of Human Rights in the Territory of the Former Yugoslavia Submitted by Mr.Tadeusz Mazowiecki, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Pursuant to Commission Resolution 1992/s-1/1 of 14 August 1992, A/48/92-s/25341, paras.153-171, 26 February 1993

จัดสรรตำรวจจากทั่วยุโกสลาเวีย เข้ามาแทนอัลเบเนียที่ถูกขับไล่ออกไป

- c) กฎหมายจัดสรรกองทุนการเงินสำหรับชาวเซิร์ปและมอนเตเนโกรให้กลับคืนสู่ถิ่น (The Law on the creation of a fund to finance the return of serbs and Montenegrins to Kosovo)¹⁷

3) ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The UN High Commissioner for Human Rights)

มีรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์อันเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนต่างๆ มากมาย ทั้งที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย, การปฏิบัติต่อหญิง และเด็ก, การใช้กำลังขับไล่พลเมือง รวมถึงการทำลายล้างเชื้อชาติ (Ethnic Cleansing)¹⁸ รวมทั้งรายงานที่แสดงว่ามีประชาชนกว่า 1,200 คนต้องตายอันเป็นผลมาจากปฏิบัติการทางอากาศในยูโกสลาเวีย และกว่าสี่พันคนได้รับบาดเจ็บสาหัส เป้าหมายทางพลเรือนถูกโจมตีโดยเนโต้ทำให้พลเรือนมากมายต้องสูญเสียชีวิตเป็นต้น¹⁹

4) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The UN High Commissioner for Refugees: UNHCR)

ได้ออกเอกสารและรายงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งอุปโภค, บริโภค, ให้อาศัยภัย แก่ประชากรผู้ลี้ภัย เช่น

¹⁷ Supra note 12, page. 25.

¹⁸ Briefing on Situation of Human Rights in Kosovo, Geneva, 9 April 1999.

Report on Situation of Human Rights in Kosovo, FRY, HC/K244, Geneva, 22 April 1999.

¹⁹ Report on the Situation of Human Rights in Kosovo, FRY, E/CN.4/2000/7, 31 May 1999.

- UNHCR Country Updates-Former Yugoslavia: 24 February 1999-4 March 1999, UN Inter-Agency Humanitarian Situation Movements
- UNHCR Country Updates-Former Yugoslavia: 14-27 March 1999, UN Inter-Agency Humanitarian Situation Report: Kosovo
- Briefing by Mrs.Sadako Ogata to the UN Security Council, New York, 5 May 1999.

4.5.1.2 เอกสารจากแหล่งอื่นๆ

นอกจากเอกสารที่ออกโดยองค์กรในสหประชาชาติแล้ว ยังมีเอกสารที่ออกโดยแหล่งอื่น นอกจากหน่วยงานของสหประชาชาติอีก เช่น

- เอกสารของสหรัฐอเมริกา
 - U.S. Department of State: Serbia-Montenegro Country Report on Human Right's Practices for 1998, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 26 February 1999.
 - U.S., Erasing History: Ethnic Cleansing in Kosovo, Report Released by the U.S. Department of State, Washington, D.C., May 1999.
- รายงานของ NGO
 - Amnesty International Report 1998: FRY the period January – December 1997.
 - Human Rights Watch: FRY: Humanitarian Law Violation in Kosovo, Extracts, October 1998.

รายงานนี้ได้กล่าวถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโคโซโว ว่ามีการกระทำอันละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของกลุ่ม KLA หรือกองทัพเซอร์เบีย โดยกล่าวว่าย่อยออกเป็นสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละสถานที่อีกด้วย²⁰

- Medecins Sans Frontieres: Survey Data on Mass Expulsion from Kosovo, A Survey of the Kosovar Refugees at Rasaya, Montenegro, Vincent Brown, MSF/Epicentre, Rasaya, 27 April 1997.

4.6 การใช้กำลังของเนโด้ในโคโซโวภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ

ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการใช้กำลังของเนโด้ในสถานการณ์โคโซโวนั้น นอกจากจะพิจารณาถ้อยคำตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติแล้ว สิ่งที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องพิจารณาร่วมกันก็คือ ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง

เมื่อพิจารณาตามถ้อยคำตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ แล้วพบว่า ตามกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 2 อนุมาตรา 4 บัญญัติว่า “ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นการคุกคาม หรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ หรือการกระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ” ซึ่งในกรณีของการกระทำของเนโด้ในสถานการณ์โคโซโว เกิดปัญหาที่ควรแก่การพิจารณาว่า หากการกระทำดังกล่าวไม่ได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงแล้วจะเป็นการละเมิดมาตรา 2 อนุมาตรา 4 หรือไม่ ซึ่งตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4 เป็นบทบัญญัติห้ามการใช้กำลังหรือคุกคามรัฐอื่น เว้นแต่การป้องกันตนเอง หรือการกระทำที่ได้รับอำนาจจากคณะมนตรีหรือสมัชชา²¹ ซึ่งได้มีการกล่าวอ้างโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ โดยกล่าวไว้ใน 1965 Declaration on the Inadmissibility of Intervention ซึ่งกล่าวไว้ว่า

²⁰ ibid, page.90 - 111

²¹ J.L. Brierly, The Law of Nations: An Introduction to the International Law of Peace 415 (Humphrey Waldock ed., 6th ed. 1963).

“รัฐเดี่ยวหรือกลุ่มของรัฐไม่มีสิทธิที่เข้าแทรกแซง ไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือโดยทางอ้อม และไม่ว่าโดยเหตุผลใดๆ ในกิจการภายในหรือภายนอกของรัฐอื่นๆ ดังนั้นการใช้กำลังเข้าแทรกแซง ไม่ว่าจะโดยรูปแบบใดก็ตามซึ่งกระทำต่อรัฐ ไม่ว่าจะจะเป็นกระทำทางเมือง ทางเศรษฐกิจ ก็ตามต้องถูกประณาม”²²

ใน 1970 Declaration on the Strengthening of International Security สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้กล่าวถึงเรื่องการเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่นและสิทธิในการกำหนดใจตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซง การข่มขู่จากภายนอก โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังไม่ว่าจะโดยเปิดเผยหรือไม่ก็ตาม²³

ใน 1981 Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States สมัชชาสหประชาชาติได้เน้นย้ำถึงกรณีการห้ามแทรกแซงว่า “รัฐเดี่ยวหรือหลายรัฐไม่มีสิทธิในการเข้าแทรกแซง ไม่ว่าจะด้วยลักษณะใด หรือโดยเหตุผลใดก็ตาม ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม และไม่ว่าจะเป็นการภายในหรือภายนอกรัฐก็ตาม” ซึ่งเรียกว่าเป็นหลัก การห้ามแทรกแซง (principle of non-intervention and non-interference) ซึ่งกล่าวว่าเป็นหน้าที่ (duty) ของรัฐที่จะละเว้นจากการแทรกแซงโดยใช้กำลังทหาร การทำลาย คุ้มครองทางการเมืองโดยทางทหารไม่ว่ารูปแบบใดของการแทรกแซงก็ตาม และไม่ว่าจะโดยปิดบังหรือเปิดเผยก็ตาม โดยกระทำต่อรัฐใดรัฐหนึ่งหรือกลุ่มของรัฐก็ตาม และไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยใช้กำลังทางทหาร หรือทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น²⁴ และในปี ค.ศ. 1993 ได้มีการทบทวน The implementation of the Declaration on the Strengthening of International Security ซึ่งสมัชชาสหประชาชาติก็เรียกร้องให้รัฐทุกรัฐ “ละเว้นจากการใช้กำลัง การรุกราน การแทรกแซง” นอกจากนี้รัฐทุกรัฐจะต้องดำเนินมาตรการเฉียบพลันเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จถึงความมั่นคงร่วมกันอันปรากฏตามกฎบัตรสหประชาชาติ²⁵

²² G.A. Res.2131, U.N. GAOR, 20th Sess., 1408th plen.mtg., U.N. Doc. A/6220 (1965)

²³ G.A. Res.2625, U.N. GAOR, 25th Sess., Supp. No. 28, at 123, U.N. Doc. A/8028 (1970)

²⁴ 91st plen.mtg., Dec. 9, 1981, 33/103

²⁵ 81st plen.mtg., Dec. 16, 1993, 48/83

กฎบัตรสหประชาชาติได้อธิบายถึงหลักการห้ามแทรกแซงในตัวของมันเอง ว่าเป็นหลักที่ไม่มีข้อยกเว้น การแทรกแซงเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายเสมอ ไม่คำนึงถึงว่ารัฐที่เข้าแทรกแซงนั้นจะมีภาระหน้าที่อย่างไร และมีวัตถุประสงค์อย่างไร กฎบัตรสหประชาชาติ ห้ามการกระทำดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการกระทำของรัฐเดี่ยว หรือการรวมกลุ่มของพันธมิตรทางทหาร เช่น เนโต ก็ตาม ตามมาตรา 13 ของกฎบัตรเนโต อนุญาตให้แทรกแซงได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วการใช้กำลังดังกล่าวตามกฎบัตรเนโตจะต้องพิจารณาร่วมกันกับมาตรา 1 ของกฎบัตรเนโตซึ่งบัญญัติว่าในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก (parties) จะต้องละเว้นจากการใช้กำลังหรือกระทำอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติ²⁶ การละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติโดยสมาชิกเนโต ถือว่าเป็นการละเมิดกฎบัตรเนโตเช่นเดียวกัน²⁷

มาตรา 2 อนุมาตรา 4 ยังมีขอบเขตที่ไม่แน่นอน บทบัญญัติดังกล่าวห้ามการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต และเอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ บางคนกล่าวว่าขอบเขตของบทบัญญัตินี้ดีที่ความแคบก็เพราะประโยคที่ว่า “การกระทำอื่นใดในที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการใช้กำลังจะใช้ได้หากกระทำสอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ²⁸ ฉะนั้นถ้าพิจารณาในแง่นี้ หากการกระทำของเนโตมิได้กระทำการคุกคามหรือกระทำต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขตของยูโกสลาเวีย ก็อาจจะไม่เป็นการละเมิดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ

บางคนกล่าวว่า การแทรกแซงดังกล่าวถ้ามิได้เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็ไม่เป็นการละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติ แต่มุมมองนี้อาจจะไม่ถูกต้องนัก และเช่นเดียวกันก็ไม่สามารถที่จะปรับให้การกระทำของเนโตเป็นการป้องกันตนตามมาตรา 51 ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการห้ามใช้กำลัง เนื่องจากไม่มีการใช้กำลังทางอาวุธ (armed attract) เกิดขึ้นต่อรัฐสมาชิกเนโต และในกรณีของการใช้กำลังโดยข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือทบวงการ

²⁶ North Atlantic Treaty, Apr. 4, 1949, art.1, 63 Stat. 2241,34 U.N.T.S. 243

²⁷ House of Commons, Select Committee on Foreign Affairs, Fourth report 135 (May 23,2000), <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/1999900/cmfaaff/28/2813.htm>

²⁸ See, for example, Julius Stone, Agression and World Order: A Critique of United Nations Theories of Agression(Sydney : Maitland Publications),1958

ตัวแทนส่วนภูมิภาค ตามมาตรา 53 ก็ต้องได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงเสียก่อน ซึ่งในกรณีนี้ไม่ปรากฏว่ามีกรให้อำนาจดังกล่าวเกิดขึ้น

คณะทำงานในเรื่องการใช้กำลังของสหประชาชาติได้พิจารณาขอบเขตของบทบัญญัติดังกล่าวโดยค้นหาเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ร่างกฎบัตร ว่ามีข้อยกเว้นใดของหลักการห้ามใช้กำลังหรือไม่²⁹ ซึ่งคณะทำงานหนึ่งในนั้นก็คือ Michael Akehurst พบว่า การที่กฎบัตรระบุถึงประโยคที่ว่า “บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเอกราชทางการเมืองและการกระทำอื่นใดภายใต้วัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ” ซึ่งบัญญัติในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 มิได้บัญญัติเพื่อจำกัดข้อห้ามของการใช้กำลัง แต่เป็นการบัญญัติเพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าวหนักแน่นขึ้น³⁰

Oscar Schachter's ได้อธิบายถึงกรณีการใช้กำลังไว้ว่า

กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ได้กำหนดข้อห้ามของการใช้กำลังไว้เว้นแต่ในกรณีการป้องกันตนเอง ซึ่งรวมถึงการป้องกันแบบรวมหมู่ด้วย และการใช้มาตรการบังคับภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง แม้แต่ในเรื่องสิทธิมนุษยชน, การปกครอง, สิทธิในการปกครองตนเอง ก็ไม่เป็นที่ยอมรับในทางกฎหมายระหว่างประเทศว่าจะสามารถก่อสงครามขึ้นมาได้ (Waging war) แต่อาจเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดสิทธิในทางที่ผิด ข้อสรุปเช่นนี้ ไม่เพียงแต่จะสอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติแต่ยังเป็นการคงไว้ซึ่งการตีความที่เป็นที่ยอมรับจากเสียงส่วนใหญ่ของรัฐต่างๆ ในเวลาที่ร่างกฎบัตรสหประชาชาติด้วย ฉะนั้น การรัฐโหดจะใช้กำลัง สิ่งที่สามารถกระทำได้ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศก็คือ กรณีการป้องกันตนตามมาตรา 51 เท่านั้น³¹

และในกรณีของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมนั้น ในปี ค.ศ. 1986 The British Foreign office ได้กล่าวว่า การแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความเห็นในทางกฎหมายจากนักวิชาการส่วนใหญ่ก็ไม่เห็นด้วยการแทรกแซงดังกล่าวก็เนื่องจากเหตุผลและปัจจัยต่างๆ ดังนี้

²⁹ Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, (Oxford : Oxford University Press), 1963

³⁰ Michael Akehurst, “Humanitarian Intervention,” in *Intervention in World Politics* 95, 116 (Hedley Bull ed., 1984)

³¹ Oscar Schachter, *International Law in Theory and Practice*, (Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1991) p.128-29

1. กฎบัตรสหประชาชาติและบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้บัญญัติถึงสิทธิดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน
2. ทางปฏิบัติของรัฐ (State Practice) ของรัฐในช่วงสองศตวรรษที่ผ่านมา กรณีที่เป็น การแทรกแซงทางมนุษยธรรมอันเป็นที่ยอมรับนั้นแทบจะไม่ปรากฏเลย
3. ข้อคิดเห็นในกรณีการแทรกแซงทางมนุษยธรรมนั้นเป็นไปได้ในทางโต้แย้งมากกว่า สันนิษฐาน

ในกรณีของเนโตนั้น สิ่งที่เป็นปัญหาคือ การค้นหาหลักฐานที่เกิดขึ้นก่อนหรือระหว่างการ ที่ระเบิดซึ่งรัฐบาลเนโต (Nato Government) ให้อำนาจในการปฏิบัติดังกล่าวโดยอ้างการ แทรกแซงทางมนุษยธรรม อย่างไรก็ตาม The Foreign Affair Committee of the British house of Common ได้ทำการสำรวจและรายงานในกรณีนี้ว่า รัฐต่างๆมีสิทธิที่จะใช้กำลังในกรณีที่มีการ สูญเสียและความหายนะทางมนุษยธรรมเกิดขึ้น ซึ่งการใช้กำลังเป็นหนทางเดียวที่สามารถขจัด ความหายนะดังกล่าวได้³²

เลขาธิการของเนโตได้เสนอถึงกรณีความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ภายหลังจาก ปฏิบัติดังกล่าวสิ้นสุดลงและได้กล่าวว่า ข้อมติที่ออกมาต่อเนืองกันระหว่างที่มีปฏิบัติดังกล่าวโดย คณะมนตรีความมั่นคงได้รับการละเลยจากยูโกสลาเวีย เขาได้กล่าวว่า โดยตัวของกฎบัตร สหประชาชาตินั้น เรียกร้องให้ประชาคมระหว่างประเทศดำเนินมาตรการเมื่อมีกรณีละเมิด สันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศหรือเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้เกิดขึ้น³³

³² House of Commons, Select committee on Foreign Affairs, Fourth Report 124 (May 23, 2000), <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmfaaff/28/2813.html> (last visited Feb. 23, 2001)

³³ Lord Robertson, NATO Secretary General, Law, Morality, and the Use of force, Address before the Institut de Relationa Internationales et Stratégiques, Paris (May 16, 2000).

ในวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ. 1999 เลขาธิการเนโต้ Javier Solana ได้กล่าวว่า

“ปฏิบัติการทางทหารของเนโต้เป็นการกระทำเพื่อสนับสนุนและบรรลู่ถึงวัตถุประสงค์ทางการเมืองและประชาคมระหว่างประเทศ เหล่าพันธมิตรทั้งหลายเห็นว่า ปฏิบัติการนี้ กระทำเพื่อยุติความรุนแรงต่างๆในโคโซโว และเพื่อป้องกันความหายนะทางมนุษยธรรม (Humanitarian Catastrophe)”

ในวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1998 คณะผู้แทนถาวรของเนโต้ ได้กล่าวถึงกรณีนี้ว่า

1. สหพันธ์สาธารณรัฐยูโกสลาเวีย ไม่ได้ปฏิบัติตามความต้องการของประชาคมระหว่างประเทศ ตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1160 (31 มีนาคม 1998) ซึ่งออกตามข้อมติที่ 1199 (23 มีนาคม 1998) ซึ่งกระทำภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ
2. มีรายงานที่ออกมาโดยเลขาธิการสหประชาชาติเกี่ยวกับข้อมติทั้งสองว่า สถานการณ์ในโคโซโว เป็นสถานการณ์ที่อันตราย
3. มีความหายนะทางมนุษยธรรมเกิดขึ้นติดต่อกันอันเนื่องมาจากสหพันธ์สาธารณรัฐยูโกสลาเวียไม่มีมาตรการที่เข้มงวดที่จะนำมาซึ่งทางแก้ปัญหาอย่างสันติวิธีของวิกฤติการณ์ดังกล่าว
4. ข้อมติอื่นๆของคณะมนตรีความมั่นคง ไม่ปรากฏว่ามีมาตรการอื่นๆอันชัดเจนที่จะนำมาใช้ในกรณีวิกฤติการณ์โคโซโว
5. สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโคโซโวนำมาซึ่งการคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศขั้นรุนแรง ดังที่ปรากฏในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง 1199

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ซึ่งเหตุผลต่างๆเหล่านี้ทำให้เนโด้นำมาใช้เป็นพื้นฐานในการใช้กำลังในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโคโซโว โดยเฉพาะกล่าวอ้างว่าสถานการณ์ดังกล่าวอยู่ในชั้นวิกฤติตามข้อมติที่ 1199 จึงก่อให้เกิดพื้นฐานทางกฎหมายแก่เนโด้ที่จะใช้กำลัง³⁴

ในกรณีการใช้กำลังของเนโด้นั้น รัสเซียและจีน ได้ตั้งประเด็นเกี่ยวกับกรณีนี้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยในวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1999 มี statement กล่าวออกมาว่า

“การตัดสินใจของเนโด้ในการใช้กำลังต่อรัฐอธิปไตย ซึ่งก็คือ สหพันธ์สาธารณรัฐยูโกสลาเวีย นั้น กระทำโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งเป็นการกระทำที่ตรงกันข้ามแบบอย่าง (Norm) ของกฎหมายระหว่างประเทศเนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหลักที่มีความรับผิดชอบในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และดำเนินมาตรการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีเมื่อเกิดความขัดแย้งในภูมิภาค”³⁵

ทั้งรัสเซียและจีนได้แสดงข้อคัดค้านอีกครั้งในการลงมติของคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อวันที่ 26 มีนาคม ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นมติที่รัสเซียไม่สนับสนุนการกระทำของเนโด้ รัสเซียกล่าวว่าการลงมติในวันนี้ไม่เพียงจะเกี่ยวกับปัญหาโคโซโวเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้งกับอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย³⁶ ส่วนตัวแทนของจีนกล่าวว่า “รัฐบาลจีนคัดค้านการกระทำดังกล่าวอย่างชัดเจน เนื่องจากละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติอันถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นการทำทลายอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย”

³⁴ Statement by NATO Secretary General Javier Solana to permanent representatives of North Atlantic Council, Brunno Simma, “NATO, the U.N. and the Use of Force: Legal Aspects,” Address to United Nations Association of the United States (Mar. 11-12, 1999), <http://www.unausa.org/issues/sc/simma.html>.

³⁵ Statement by C.I.S. and P.R.C. (S/1999/343), in Transnat'l L. Exchange, Special Supp., May 1999, at 1.

³⁶ Statement of Sergey Lavrov, “Security Council fails to adopt draft on NATO military action against Yugoslavia,” Xinhua News Agency, Mar. 26, 1999, available in Lexis, New Library.

เห็นได้ชัดว่า ทั้งรัสเซียและจีนต่างก็ได้แย่งว่าการทิ้งระเบิดของเนโต้ เป็นการละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งอาจเรียกการกระทำนี้ว่า เป็นการรุกราน ซึ่งเป็นการใช้กำลังโดยรัฐหนึ่งต่อรัฐอื่น และความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการกระทำอันทารุณและละเมิดสิทธิมนุษยชน ก็ไม่ก่อให้เกิดลัทธิที่จะใช้กำลังต่อรัฐอื่นตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ

4.7 บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในสถานการณ์โคโซโว

การใช้กำลังต่อยูโกสลาเวียนั้นเป็นการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากปราศจากการยอมรับจากคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้น การใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นจะต้องกระทำภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ และต้องได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติด้วย

ก่อนที่วิกฤติการณ์ในโคโซโวจะสิ้นสุดลง คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่สำคัญหลายข้อด้วยกัน ซึ่งในข้อมติดังกล่าว อเมริกาและเนโต้กล่าวอ้างถึงพื้นฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจ เนโต้ใช้กำลังต่อยูโกสลาเวียได้

ข้อมติแรกที่ออกคือ **ข้อมติที่ 1160** (มีนาคม 1998) คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจ (decide) ว่า “เพื่อให้บรรลุถึงสันติภาพและความมั่นคงในโคโซโว รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องละเว้นจากการจัดหาหรือซื้อขายอาวุธ, วัตถุระเบิด หรือวัตถุอื่นใดในลักษณะที่คล้ายคลึงกันสู่ยูโกสลาเวีย รวมทั้งโคโซโว โดยคนชาติของตน หรือจากดินแดนของตน รวมทั้งจะต้องไม่มีการจัดตั้งกองกำลังหรือฝักใฝ่ในลักษณะการจัดตั้งผู้ก่อการร้าย” คณะมนตรีได้เน้นย้ำอีกครั้งว่า “ความล้มเหลวในการดำเนินมาตรการเพื่อสันติภาพต่อสถานการณ์โคโซโว นำไปสู่การพิจารณาในการดำเนินมาตรการที่เพิ่มขึ้น”³⁷ พร้อมทั้งมีมาตรการปิดท่าเรือ และห้ามขนส่งสินค้า ซึ่งเกี่ยวกับการก่อให้เกิดสงคราม ข้อมติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจใช้กำลัง เพื่อบังคับให้ปิดท่าเรือ หรือห้ามขนส่งสินค้า ต่อรัฐที่ไม่ปฏิบัติตาม

มาตรการต่อมาของคณะมนตรีความมั่นคงก็คือ การออก**ข้อมติที่ 1199** ซึ่งออก ณ เดือนกันยายน 1998 ในข้อมติดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงได้รับรอง “ขั้นตอนที่จะดำเนินการในการจัดตั้งการควบคุมที่มีประสิทธิภาพของสถานการณ์โคโซโว และ พยายามดำเนินมาตรการทางการทูต...” และนอกจากนั้นยังเน้นถึงว่า “ตัวแทนรัฐต่างๆและองค์การระหว่างประเทศในยูโกสลาเวีย

³⁷ S.C. Res. 1160, U.N. SCOR, 53d Sess., 3868th mtg., U.N. Doc. S/RES/1160 (1998).

จะต้องดำเนินความรับผิดชอบและมาตรการต่างๆให้สำเร็จลุล่วงและจะต้องคอยตรวจสอบสถานการณ์ในโคโซโชอย่างต่อเนื่อง จนกว่าวัตถุประสงค์ของข้อมตินี้และมติที่ 1160 จะประสบความสำเร็จ³⁸

และข้อมติท้ายสุด คือ **ข้อมติที่ 1203** ซึ่งออก ณ เดือนตุลาคม 1998 นั้น ในข้อมติดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงได้ “รับรองและสนับสนุน” ข้อตกลงของยูโกสลาเวียร่วมกับเนโต้และ OSCE ที่เกี่ยวข้องกับการรับรองความยินยอมของยูโกสลาเวียตามข้อมติที่ 1199 และยังคงกล่าวถึงการดำเนินการของยูโกสลาเวียตามข้อมติดังกล่าวให้ดำเนินการโดยฉับพลัน นอกจากนี้คณะมนตรีฯ ยังยืนยันสถานการณ์ที่เร่งด่วนนี้ว่าปฏิบัติของเนโต้ และ OSCE เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและความมั่นคงด้วย

ข้อมติทั้งสามนั้นเป็นการให้อำนาจใช้กำลังหรือไม่ ในอดีตที่ผ่านมาคณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจ ใช้กำลังโดยไม่มีกรณีที่สงสัย กล่าวคือ กรณีเกาหลี, Gulf war, บอสเนีย ซึ่งทั้ง 3 กรณีมีข้อมติที่ออกมาอย่างชัดเจนให้รัฐต่างๆ สามารถใช้กำลังได้ ในกรณีของเกาหลีนั้น ข้อมติกำหนดให้ “รัฐสมาชิกของสหประชาชาติต้องร่วมกันดำเนินความช่วยเหลือสาธารณรัฐเกาหลี เท่าที่จำเป็น เพื่อขัดขวางการใช้กำลังทางอาวุธ (Armed Attack) และฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค”³⁹ ส่วนข้อมติของกรณีสงครามอ่าวนั้น ให้อำนาจรัฐสมาชิก “ร่วมมือกันกับรัฐบาลคูเวต เพื่อดำเนินมาตรการต่างๆ เท่าที่จำเป็น เพื่อสนับสนุน และดำเนินการตามข้อมติที่ 660(1990) และข้อมติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค”⁴⁰ และในกรณีของบอสเนีย ปี ค.ศ. 1995 คณะมนตรีฯ ได้ออกข้อมติที่ 1031 ให้อำนาจรัฐสมาชิก “ดำเนินมาตรการที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง ตาม Annex 1-A ของข้อตกลงสันติภาพ” และ “ดำเนินมาตรการที่จำเป็น ตามข้อเรียกร้องของ IFOR ทั้งป้องกันและให้ความช่วยเหลือ IFOR เพื่อให้ภารกิจสำเร็จลุล่วง”⁴¹

³⁸ S.C. Res. 1160, U.N. SCOR, 53d Sess., 3930th mtg., U.N. Doc. S/RES/1199 (1999).

³⁹ S.C. Res 83, U.N. SCOR, 5th Sess., 474th mtg., U.N. Doc. S/RES/83 (1950).

⁴⁰ S.C. Res 672, U.N. SCOR, 45th Sess., 2963rd mtg., U.N. Doc. S/RES/678 (1990).

⁴¹ S.C. Res 1031, U.N. SCOR, 50th Sess., 360th mtg., U.N. Doc. S/RES/1031 (1995).

และเมื่อเปรียบเทียบกับกรณี โคโซโว ข้อมติที่ออกมาในสถานการณ์โคโซโว ก็ไม่มีถ้อยคำที่คล้ายคลึงกับข้อมติกรณีเกาหลี, สงครามอ่าว และบอสเนีย ที่ให้อำนาจใช้กำลัง

ข้อมติที่ 1199 ให้อำนาจเฉพาะสังเกตการณ์สถานการณ์ ซึ่งแทบจะไม่มีกรให้อำนาจใช้กำลังเลย ซึ่งเนื่องมาจากข้อคัดค้านของรัสเซีย หนังสือพิมพ์ New York Times มีรายงานว่าข้อมตินี้ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการใช้กำลังเลย⁴²

ข้อมติที่ 1203 เรียกร้องให้มีข้อตกลงที่แน่นอน ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวมิได้กล่าวถึงการใช้กำลังเลย ข้อมตินี้ทำปัญหาที่สำคัญยิ่ง ที่จำเป็นจะต้องแก้ไขก่อนที่จะมีการใช้กำลังเกิดขึ้น ไม่ว่าจะโดย NATO, OSCE หรือคณะมนตรีความมั่นคงก็ตาม

ถ้อยคำของข้อเหล่านี้ ทำให้เกิดข้อโต้แย้งถึงกรณีอำนาจของคณะมนตรี ซึ่งให้อำนาจเนโต้ใช้กำลังต่อยูโกสลาเวีย หากข้อมติในกรณีนี้มีถ้อยคำที่ชัดเจน ก็จะไม่เกิดกรณีอันเป็นที่สงสัย ซึ่งทำให้เกิดการใช้สิทธิยับยั้งโดยรัสเซียและจีนเลย

รัสเซียได้เสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคง ให้ประณามการกระทำของเนโต้ แต่ในวันที่ 26 มีนาคม 1999 ข้อเสนอนี้ได้ถูกคัดค้านด้วยคะแนน 12 ต่อ 3 ซึ่งอาจแสดงให้เห็นว่า คณะมนตรีความมั่นคง ปฏิเสธ หรือไม่ยอมรับการกระทำ การกระทำของเนโต้ นั้น อาจจะเป็นการยอมรับโดยนัยก็ได้

เกี่ยวกับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้น ข้อมติที่ 1244 ของคณะมนตรีความมั่นคง (10 มิถุนายน 1999) มีผลกระทบด้านกฎหมาย ต่อการรับรองการกระทำของเนโต้⁴³ ประการแรก ถ้อยคำในข้อมติ ไม่ได้แสดงอย่างชัดเจนถึงการยอมรับของคณะมนตรีความมั่นคงต่อการกระทำของ NATO แต่ข้อมตินี้เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ ซึ่งคณะมนตรีได้ค้นพบ ประการที่สอง แม้ข้อมตินี้จะยอมรับ หรือรับรองการกระทำของเนโต้ก็ตาม การรับรองย้อนหลัง ก็ไม่ก่อให้เกิดผลต่อการให้อำนาจก่อนหน้านี้

⁴² Roger Cohen, "NATO Shatters Old Limits in the Name of Preventing Evil," N.Y. Times, Oct 18, 1999.

⁴³ See, for example, International Institute for strategic studies, strategic survey, 1999/2000, at 26 (2000) ("It is difficult to reconcile that decision with the new that NATO had committed an illegal act of aggression")

จากสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในโคโซโว คณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจส่งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการ การเข้าไปตั้งกล่าวอยู่ในช่วงวันที่ 13 ถึง 17 ธันวาคม 2002 (S/2002/1271) แต่ก่อนหน้านั้นคณะมนตรีความมั่นคงได้เคยส่งคณะทำงานเข้าไปแล้ว 2 ครั้ง คือ เมษายน 2000(S/2000/363) และมิถุนายน 2001(S/2001/600)

วัตถุประสงค์ของภารกิจในครั้งนี้เพื่อ

1. หาหนทางที่จะสนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นไปตามมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1244(1999) และของ United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)
2. เพื่อสังเกตการณ์การทำงานของ UNMIK และสถานการณ์ในพื้นที่
3. เพื่อส่งข่าวสารแก่หน่วยงานชั่วคราว เพื่อการปกครองด้วยตนเอง, ผู้นำท้องถิ่น และการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และกรณีอื่นๆ ที่จำเป็นในการ
 - ใช้โอกาสในการสร้างการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น เพื่อให้มีการกระจายอำนาจ และเพื่อพัฒนาระบบการปกครอง
 - เพื่อสนับสนุนให้มีการประนีประนอม และปรองดองกันของเชื้อชาติต่างๆ (inter-ethnic)
 - เพื่อยุติความรุนแรง และการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย
 - เพื่อรับรองความปลอดภัยของประชาชน และเพื่อจัดระเบียบและส่งเสริมความมั่นคง และเสถียรภาพของพื้นที่
 - สนับสนุนให้ปฏิบัติการเป็นไปตามมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1244(1999) อย่างเต็มที่ และร่วมมือกับ UNMIK หรือองค์การความมั่นคงอื่นๆ เพื่อยุติความรุนแรง หรือเพื่อให้สถานการณ์จบสิ้น
4. ตรวจสอบความร่วมมือระหว่าง UNMIK และผู้มีอำนาจของยูโกสลาเวียตามพื้นฐานของเอกสารความร่วมมือของ UNMIK และสหพันธรัฐยูโกสลาเวีย (UNMIK – Federal Republic of Yugoslavia Common

Document of 5 November 2001) และหาโอกาสส่งเสริมความสัมพันธ์
ระหว่าง Pristina และ Belgrade

5. ดูถึงผลกระทบและผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของ UNMIK ใน
สถานการณ์ของภูมิภาค

4.7.1 ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีโคโซโว

ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนี้มีชื่อเรียกแตกต่างกัน แต่ไม่ว่าจะ
เรียกว่าอย่างไร โดยสภาพทางกฎหมายแล้ว ข้อมติคือการแสดงเจตนารมณ์ขององค์การระหว่าง
ประเทศอยู่นั่นเอง ข้อมติอาจถูกเรียกว่า คำประกาศ (declaration) คำวินิจฉัย (decision) คำ
เสนอแนะ (recommendation) กฎบัตร (charter) กฎข้อบังคับ (regulation) ฯลฯ เมื่อข้อมติของ
องค์การระหว่างประเทศมีชื่อเรียกแตกต่างกันมากมาย การพิจารณาถึงผลทางกฎหมายย่อมต้องดู
สภาพทางกฎหมายของข้อมติ มิใช่ดูชื่อ⁴⁴

ในสถานการณ์โคโซโวคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออก
ข้อมติที่สำคัญ คือข้อมติที่ 1199, 1203, 1244 ซึ่งออกภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

4.7.1.1 ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1199 (1998) (Adopted by the Security Council at its 3930th meeting on 23 September 1998)⁴⁵

ข้อมตินี้รำลึกถึงข้อมติที่ 1160 ข้อมติดังกล่าวแสดงความห่วงใยต่อ
สถานการณ์ในโคโซโวและการใช้กำลังซึ่งกระทำโดยกองกำลังความมั่นคงของเซอร์เบียและกอง
กำลังของเซอร์เบียซึ่งส่งผลให้เกิดผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากตามการประมาณการของเลขาธิการ
สหประชาชาติและผู้ไร้ที่อยู่อีกประมาณ 230,000 คนและแสดงความเสียใจอย่างสุดซึ้งต่อการลี้ภัย
จำนวนมากไปสู่อัลเบเนียเหนือ บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา และประเทศอื่นๆในยุโรปซึ่งเกิดจาก
การใช้กำลังในโคโซโว เช่นเดียวกันที่มีผู้ไร้ที่อยู่จำนวนมากเกิดขึ้นในโคโซโว และส่วนอื่นๆ ของ
สหพันธรัฐยูโกสลาเวีย ซึ่งคณะกรรมการผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ประมาณการไว้ว่ามีจำนวน
ถึงห้าหมื่นคน นอกจากนี้ยังได้ยืนยันถึงสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้ไร้ที่อยู่ว่าจะได้กลับสู่ดินแดนของ

⁴⁴ ชุมพร ปัจจุสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ หน่วยที่ 6-
10 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2530), หน้า 708.

⁴⁵ ดูรายละเอียดในภาคผนวก

ตนโดยปลอดภัยและแจ้งให้สหพันธรัฐยูโกสลาเวียดำเนินการกำหนดเงื่อนไขอนุญาตให้คนเหล่านั้นสามารถกลับสู่ดินแดนของตนได้และประณามการใช้ความรุนแรงโดยคู่กรณีทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นการก่อการร้ายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองไม่ว่าจะกระทำเป็นกลุ่มหรือเดี่ยวก็ตามหรือการกระทำที่เป็นการสนับสนุนการกระทำดังกล่าวเช่นการให้อาวุธหรือฝึกฝนกลุ่มคนเหล่านั้น และแสดงความห่วงใยต่อสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องดังที่มีรายงานตามข้อมติที่ 1160 (1998) และแสดงความห่วงใยต่อสถานการณ์ทางมนุษยธรรมในโคโซโวที่เสื่อมถอยลง รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีจำนวนมากขึ้นและเน้นถึงความจำเป็นว่าสิทธิของพลเมืองในโคโซโวจำเป็นต้องได้รับความเคารพ

นอกจากนั้นยังยืนยันถึงวัตถุประสงค์ตามข้อมติที่ 1160 อีกครั้งและแสดงความช่วยเหลือโดยการหาทางแก้ปัญหาโดยสันติต่อสถานการณ์ในโคโซโวและยืนยันถึงข้อผูกมัดของประเทศสมาชิกทั้งปวงที่ต้องเคารพอธิปไตยและบูรณภาพแห่งอาณาเขตของยูโกสลาเวียและกล่าวยืนยันว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโคโซโวและยูโกสลาเวียเป็นสถานการณ์ที่คุกคามสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค

นอกจากนั้นยังให้ดำเนินการตามหมวดที่ 7 ของสหประชาชาติ คือ

1. เรียกร้องให้คู่กรณี กลุ่มคน บัณฑิตดำเนินการหยุดยิงในโคโซโว, สหพันธรัฐยูโกสลาเวียซึ่งจะเป็นการเพิ่มโอกาสในการเจรจาที่เป็นประโยชน์
2. และยังเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจของยูโกสลาเวียและผู้นำชาวอัลเบเนียในโคโซโวดำเนินมาตรการที่เร่งด่วนในการแก้ไขสถานการณ์ในโคโซโว
3. เรียกร้องให้ให้ผู้มีอำนาจของยูโกสลาเวียและผู้นำชาวอัลเบเนียในโคโซโวและร่วมกันพิจารณาแก้ไขข้อขัดแย้งโดยปราศจากเงื่อนไขและดำเนินการเพื่อยุติปัญหาดังกล่าวและเจรจาข้อยุติทางการเมืองในประเด็นปัญหาโคโซโว
4. ตามข้อมติที่ 1160 เรียกร้องให้สหพันธรัฐยูโกสลาเวียดำเนินการมาตรการที่เข้มแข็งเพื่อดำเนินการหาทางแก้ปัญหาในโคโซโวดังที่ระบุในเอกสารของ contact Group ณ วันที่ 12 June 1998

- a. ให้กองกำลังสันติภาพยุติการกระทำของตนที่มีผลต่อประชากรพลเมือง
 - b. ทำให้เกิดการตรวจสอบอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพในโคโซโวโดยภารกิจการควบคุมตรวจสอบของชุมชนชาติในยุโรปและภารกิจในทางการทูตซึ่งรับรองโดย the Federal Republic of Yugoslavia ซึ่งรวมไปถึงการเข้าถึง และอิสรภาพโดยสมบูรณ์ในการเคลื่อนไหวดังเช่นการควบคุมดูแล ใน kosovo โดยไม่มีการขัดขวางจากอำนาจรัฐบาลและขั้นตอนการออกเอกสารที่รวดเร็วแก่ชาวต่างชาติอย่างเหมาะสม
 - c. ตามความตกลงของคณะกรรมการผู้ลี้ภัยและ the International Committee of the Red Cross (ICRC) ให้ผู้ลี้ภัยและผู้ไร้ที่อยู่ที่อยู่กลับสู่ดินแดนของตนโดยปลอดภัย
 - d. ดำเนินการตามเวลาที่ชัดเจนและตามข้อ 3 จะต้องปฏิบัติตามข้อมติที่ 1160 เพื่อแก้ปัญหาในโคโซโวให้ยุติ
5. ข้อตกลงของประธานาธิบดีของยูโกสลาเวียในการแถลงการณ์ร่วมกันกับประธานาธิบดีรัสเซียเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 1998
- a. เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยแนวทางทางการเมืองบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของประชาชน
 - b. ไม่กระทำการใดๆที่เป็นการกีดกันขัดขวางความสงบสุขของเหล่าพลสภานิก
6. ประณามการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายและเน้นว่าการแก้ปัญหาในโคโซโวต้องกระทำโดยวัตถุประสงค์ทางสันติเท่านั้น

โดยสรุปแล้วมติฉบับนี้ทำการตัดสินใจว่ามาตรการซึ่งเรียกร้องจากในการลงมติ 1160 ควรจะถูกนำไปใช้หรือไม่ เพื่อทำการพิจารณาที่จะการกระทำใดๆ และมาตรการเพิ่มเติมต่อ เพื่อในการรักษาไว้ซึ่งความสงบสุข และความมั่นคงในภูมิภาค

4.7.1.2 ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1203 (1998) (Adopted by the Security Council at its 3937th meeting, on 24 October 1998)⁴⁶

พิจารณาถึงข้อมติที่ 1160 (1998) of 31 March 1998 and 1199 (1998) of 23 September 1998 และข้อมติที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์โคโซโว และต้อนรับข้อตกลงที่ลงนาม ณ เบลเกรด เมื่อ 16 ตุลาคม 1998 โดยรัฐมนตรีต่างประเทศของยูโกสลาเวีย ประธาน OSCE ซึ่งจะดำเนินปฏิบัติการในโคโซโว (S/1998/978) และ ข้อตกลงวันที่ 15 ตุลาคม 1998 โดย General Staff ของยูโกสลาเวียและผู้บังคับบัญชาพันธมิตรสูงสุดของยุโรปและเนโต้ซึ่งจัดตั้งปฏิบัติการในสถานการณ์ดังกล่าว(S/1998/991, annex) และยืนยันหน้าที่เบื้องต้นของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและประณามการกระทำการรุนแรงของคู่กรณีทุกฝ่ายที่เป็นการก่อการร้ายหรือการให้การสนับสนุนการกระทำดังกล่าว

นอกจากนี้ยังเน้นความต้องการในการสร้างความมั่นใจในเรื่องสวัสดิภาพและความปลอดภัยของสมาชิกในภารกิจตรวจสอบใน kosovo และภารกิจตรวจสอบทางอากาศใน kosovo และให้มีการกระทำต่างๆภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เช่น การรับรองและสนับสนุนตามข้อตกลง ที่ลงนาม ณ เบลเกรด เมื่อ 16 ตุลาคม 1998 และการกระทำอื่นๆตามข้อมติที่ 1199 (1998) เป็นต้น

4.7.1.3 ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1244 (1999) Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999⁴⁷

โดยคำนึงวัตถุประสงค์และหลักการตามกฎบัตรสหประชาชาติและหน้าที่เบื้องต้นของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และข้อมติ 1160 (1998) of 31 March 1998, 1199 (1998) of 23 September

⁴⁶ ดูรายละเอียดในภาคผนวก

⁴⁷ ดูรายละเอียดในภาคผนวก

1998, 1203 (1998) of 24 October 1998 and 1239 (1999) of 14 May 1999 โดยประณามการกระทำกรรณแรงต่อประชากรโคโซโว เช่นการกระทำการก่อการร้ายไม่ว่าจะกระทำโดยคู่อริฝ่ายใดก็ตาม และยืนยันสวัสดิภาพ และความปลอดภัยของบุคคลในชาติต่างๆ และดำเนินการโดยสิ่งต่างๆที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ที่ภายใต้มตินปัจจุบัน และกระทำการต่างๆเพื่อวัตถุประสงค์ตามในหมวด 4 ของกฎขององค์การสหประชาชาติและยืนยันถึงสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้ไร้ที่อยู่ว่าจะได้กลับสู่ดินแดนของตนโดยปลอดภัย

นอกจากนี้ยังให้อำนาจเลขาธิการสหประชาชาติโดยความร่วมมือขององค์การระหว่างประเทศอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้ง international civil presence ซึ่งมีหน้าที่ต่างๆในเรื่องการปกครองในโคโซโวโดยที่ประชาชนในโคโซโวสามารถใช้สิทธิในการปกครองตนเองในยูโกสลาเวียได้

นอกจากนี้ยังตัดสินใจว่า international civil and security presences ที่จัดตั้งขึ้นมีวาระการทำงาน 12 เดือน หรือมากกว่านั้น นอกเสียจากคณะมนตรีความมั่นคงจะตัดสินใจเป็นอย่างอื่น

4.7.2 ปัญหาและอุปสรรคของคณะมนตรีความมั่นคงในการแก้ไขวิกฤตการณ์โคโซโว

สหประชาชาติเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ มิได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือรัฐ ดังนั้น ความสำเร็จในการดำเนินงานจึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ หากประเทศสมาชิกไม่ใช้ความร่วมมือแล้ว ก็เป็นการยากที่จะดำเนินงานของสหประชาชาติจะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ นอกจากนี้สหประชาชาติยังประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่มีความหลากหลายแตกต่างกันมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสภาพทางภูมิศาสตร์ตั้งแต่ประเทศที่ร่ำรวยที่สุดจนถึงประเทศที่ยากจนที่สุด ประเทศที่เป็นหมู่เกาะ ประเทศที่ไม่มีทางออกทางทะเล เป็นต้น ดังนั้น การที่จะประสานประโยชน์เพื่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ทุกฝ่ายจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก หากประเทศสมาชิกขาดซึ่ง “เจตนาารมณัทางการเมือง” (Political will) หรือการเสียสละผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือขาดความตั้งใจจริงต่อกันแล้ว ความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติก็จะสะดุดหยุดลง

ความแตกต่างกันในด้านอุดมการณ์ทางการเมือง ก็มีหน้าที่สำคัญที่ขัดขวางการดำเนินงานของสหประชาชาติเช่นกัน ในยุคสงครามเย็น เมื่อมีการนำเอาปัญหาความขัดแย้งเข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง ประเทศมหาอำนาจมักจะสิทธิยับยั้ง (Veto) อยู่เสมอๆ หากผลประโยชน์ของตนถูกระทบกระทบกระเทือน ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนินงานอย่างได้ผล อาจจะถูกเหมือนว่าผู้ร่างกฎบัตรสหประชาชาติได้ให้อำนาจแก่ประเทศมหาอำนาจมากเกินไปในเรื่องการใช้สิทธิดังกล่าว แต่กฎบัตรในเรื่องนี้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นความเป็นจริงของอำนาจในทางการเมืองระหว่างประเทศที่ไม่มีผู้ใดปฏิเสธได้

งานของสหประชาชาติจะประสบความสำเร็จได้หากผ่านขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

1. การกำหนดผลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดผลประโยชน์ร่วมกันหรือผลประโยชน์ที่สอดคล้องกันได้ คำว่าผลประโยชน์ในที่นี้หมายถึงปัญหาที่ประสมร่วมกัน ความต้องการ หรือความจำเป็นร่วมกัน
2. การเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ร่วมกันเป็นทัศนะร่วมกัน เพื่อนำไปสู่ผลประโยชน์ดังกล่าว
3. การเปลี่ยนทัศนะร่วมกันให้เป็นการกระทำร่วมกัน เพื่อให้บังเกิดผลตามที่ประสงค์⁴⁸

4.8 การระงับข้อพิพาทโดยอาศัยวิถีทางการทูตในสถานการณ์โคโซโว

ในขณะที่สถานการณ์ในโคโซโวเลวร้ายลงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 ก็มีการต่อสู้กันในจังหวัดอื่นๆ อีกด้วย มิถุนายน 1991 สโลเวเนีย และโครเอเชีย ได้ประกาศอิสรภาพของตน มีการต่อสู้เริ่มขึ้นในสโลเวเนีย ต่อเนื่องไปจนถึงโครเอเชีย สหภาพยุโรปประมาณการใช้กำลังซึ่งกระทำโดยสหพันธรัฐ (Federation) และเรียกร้องให้คู่กรณีตกลงที่จะหาข้อสรุปด้วยสันติ โดยการสนับสนุนของ EU

⁴⁸ มานพ เมฆประยูร, องค์การสหประชาชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2533, (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์), หน้า 149

จากผลของข้อตกลงระหว่าง มิโลเซวิช และนายโฮลบรูค (Holbrooke) เมื่อ 16 ตุลาคม 1998 ผู้ดำรงตำแหน่งประธานของ OSCE ได้ลงนามในข้อตกลงกับ FRY ในข้อตกลงภารกิจ OSCE Kosovo Verification Mission (KYM) เป้าหมายของภารกิจดังกล่าวก็เพื่อให้คู่กรณีทุกฝ่าย ตกลงกันภายใต้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1199

1. การกระทำมาตรการลงโทษทางการเมือง ตั้งแต่ 1997

มีการประชุมของกลุ่ม Contact Group อีกหลายครั้งที่เกี่ยวกับสถานการณ์ดังกล่าว เช่น

- Contact Group Foreign Ministers, Statement on Kosovo, New York, 24 September 1997 การประชุมครั้งนี้ แสดงถึงความวิตกกังวล และห่วงใยในสถานการณ์โคโซโว และเรียกร้องให้ผู้นำชาวอัลเบเนีย ร่วมกันหามาตรการสันติภาพ ในสถานการณ์ดังกล่าว
- Contact Group Meeting, Statement on Kosovo, Moscow, 25 February 1998 การประชุมครั้งนี้ ยืนยันการสนับสนุนคุณค่าทางสิทธิมนุษยชน และประณามการกระทำรุนแรงที่เกิดขึ้น และแสดงความสนใจอย่างใกล้ชิดต่อสถานการณ์โคโซโว

นอกจากนี้ยังมีรายงานต่างๆ ที่ออกมาอีกมากมาย ที่เป็นมาตรการทางการเมือง⁴⁹ รวมถึงมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์นี้ด้วย⁵⁰

2. International Monitoring of the Development in Kosovo

1) OSCE

OSCE ได้ดำเนินการประชุม และออกมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ ความขัดแย้งในโคโซโว และจัดการประชุมเป็นระยะๆ เพื่อพิจารณา และสังเกตการณ์ ต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น ในการประชุมวาระพิเศษ (OSCE, Permanent Council, Decision No.218, PC.DEC/218/98, 11 มีนาคม 1998) ได้แสดงความห่วงใยต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโค

⁴⁹ See also in “The Kosovo conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-99” page.121

⁵⁰ UNSC Resolution 1160(1998), 1199(1998).

ไซโว และสหพันธรัฐยูโกสลาเวีย และให้ยุติการกระทำทุกรูปแบบ ที่เป็นการทารุณ โหดร้าย นอกจากนี้ยังประณามการใช้กำลังที่มากเกินไป รวมทั้งการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติ ในระหว่างที่ทหารเซิร์บกระทำในโคโซโว อันส่งผลให้ประชากรถูกฆ่าตาย และเรียกร้องให้สหพันธรัฐยูโกสลาเวีย ดำเนินการตามอำนาจของตน คือ

- 1) ยุติการใช้กำลังอันมากเกินไปในโคโซโว และให้ดำเนินการตรวจสอบ และยอมรับการตรวจสอบนั้น และสรุปผลสถานการณ์ที่เกิดขึ้น
- 2) ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับ OSCE
- 3) อนุญาตให้องค์กรทางมนุษยธรรมเข้าไปดูแล เช่น International Committee of the Red Cross (ICRC)
- 4) ยอมรับโดยปราศจากเงื่อนไข หาก OSCE จะกลับเข้าไปดำเนินมาตรการในโคโซโว, วอยเอตินา, Sandjak

2) เลขาธิการสหประชาชาติ (The UN Secretary General)

ในสถานการณ์โคโซโว เลขาธิการสหประชาชาติ ได้มีรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ออกมาหลายฉบับ

รายงานของเลขาธิการสหประชาชาติ ฉบับนี้ออกมาสนับสนุนมติของคณะมนตรีความ

มั่นคงที่ 1160 ซึ่งออกภายใต้หมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 1998 ซึ่งเรียกร้องให้รัฐผู้กระทำความผิดจากการค้าขาย หรือจัดหาอาวุธ วัตถุอื่นใดที่ใกล้เคียง หรือส่วนประกอบที่จะนำมาประกอบเป็นอาวุธ ไปสู่สหพันธรัฐยูโกสลาเวีย รวมทั้งการฝึกฝนกองกำลัง ผู้ก่อการร้าย หรือ การกระทำอื่นใดที่ใกล้เคียงกัน⁵¹

⁵¹ Report of the Secretary-General Prepared pursuant to Security Council Resolution 1160(1998), UN Doc.S/1998/361, 30 April 1998.

ในการประชุมครั้งแรก วันที่ 3 เมษายน 1998 คณะกรรมการได้เลือก Mr.Celso L.N. Amorim ชาวบราซิล ขึ้นเป็นประธาน และมีรองประธานเป็นชาวเคนยา และชาวโปรตุเกส คณะกรรมการชุดนี้จัดตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาร่าง ในการดำเนินงานของรายงานดังกล่าว

นอกจากนั้น ในรายงานฉบับนี้ ยังได้กล่าวถึงสถานการณ์ในโคโซโว ว่าสถานการณ์ได้ย่ำแย่ลง และขาดการเจรจากันระหว่างคู่กรณี และในรายงานยังได้กล่าวถึง เหตุการณ์รอบๆ ชายแดนด้วย เลขาธิการไม่ได้กล่าวถึงสาเหตุทางการเมืองในโคโซโวเลย ซึ่งน่าจะเป็นข้อเท็จจริงเบื้องต้นที่ทำให้เกิดสถานการณ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติ ได้ชี้ว่าสถานการณ์ในโคโซโว จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม

ดังนั้น เลขาธิการจึงได้ส่งข้อเรียกร้อง และการประเมินสถานการณ์ไปยัง ผู้ประสานงานของ Contact Group, ผู้ดำรงตำแหน่งประธานของ OSCE และขอความร่วมมือจากยุโรป (ประธานสหภาพยุโรป) และในวันที่ 24 เมษายน 1998 ก็ได้รับข้อมูลเพิ่มเติมตอบกลับจากประธานสหภาพยุโรป และประธาน OSCE เกี่ยวกับสถานการณ์ในโคโซโว⁵² แต่ในขณะเดียวกัน กลับไม่ได้รับรายงานจากผู้ประสานงานของ Contact Group ซึ่งมีหนึ่งในสมาชิก คือ รัสเซีย (Russian Federation) ได้ยื่นรายงานประเมินสถานการณ์มาให้⁵³

นอกจากนี้ เลขาธิการสหประชาชาติ ยังได้จัดการประชุมอีกหลายครั้ง เมื่อพิจารณาสถานการณ์ในโคโซโวเป็นระยะๆ ซึ่งรายงานที่ออกมาตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1160 เช่นกัน⁵⁴

⁵² HEIKE KRIEGE, supra note 15, p.199

⁵³ ibid, p.200

⁵⁴ Report of Secretary – General Prepared pursuant to Security Council Resolution 1160(1998), UN Doc.s/1998/470, 4 June 1998.

Report of Secretary – General Prepared pursuant to Security Council Resolution 1160(1998), UN Doc.s/1998/608, 2 July 1998.

Report of Secretary – General Prepared pursuant to Security Council Resolution 1160(1998), UN Doc.s/1998/712, 5 August 1998.

Report of Secretary – General Prepared pursuant to Security Council Resolution 1160(1998), UN Doc.s/1998/912, 3 October 1998.

ในรายงานแต่ละฉบับเป็นรายงานถึงสถานการณ์ในแต่ละช่วง ซึ่งในรายงานฉบับสุดท้ายนี้ เป็นการสรุปสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยกล่าวถึงรายงานฉบับก่อน ว่าเป็นรายงานที่ออกตามมติของ คณะมนตรีความมั่นคงที่ 1160(1998) วันที่ 31 มีนาคม 1998, ข้อมติที่ 1199(1998 – วันที่ 23 กันยายน 1998) และข้อมติที่ 1203(1998 – 24 ตุลาคม 1998) ซึ่งได้กล่าวถึงการจัดตั้งกฎเกณฑ์ ในการตรวจตราสถานการณ์ ภายใต้ข้อมติที่ 1160 และกล่าวถึงสถานการณ์ ทางมนุษยธรรม และ สิทธิมนุษยชนว่า ทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดวงเวียนแห่งการย้ายถิ่น และกลับคืนถิ่นเดิมอย่างต่อเนื่องกัน ในช่วงที่มีรายงานฉบับนี้ออกมา มีรายงานเกี่ยวกับเป้าหมาย ของการเร่งล่าออกมาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังมีรายงานเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ อีก เช่น การ ลักพาตัว และการแย่งตัวประกัน, การกักขัง, การพิจารณาในศาล, การพลัดถิ่น, การกลับสู่ท้องถิ่น และความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม เป็นต้น

3. การเจรจา Rambouillet

1) การเตรียมการประชุม

ในการเตรียมการประชุมครั้งนี้ได้มีการประชุม และคำประกาศออกมาหลายครั้ง
คือ

Report of Secretary – General Prepared pursuant to Security Council Resolution 1160(1998), UN Doc.s/1998/1068, 12 November 1998.

Report of Secretary – General Prepared pursuant to Security Council Resolution 1160(1998), UN Doc.s/1998/1147, 4 December 1998.

Report of Secretary – General Prepared pursuant to Security Council Resolution 1160(1998), UN Doc.s/1998/1221, 24 December 1998.

Report of Secretary – General Prepared pursuant to Security Council Resolution 1160(1998), UN Doc.s/1999/99, 30 January 1999.

Report of Secretary – General Prepared pursuant to Security Council Resolution 1160(1998), UN Doc.s/1999/293, 17 March 1999.

- U.S. Secretary of State Albright and Russian Foreign Minister Ivanov, Joint Statement, Moscow, 26 January 1999.

ซึ่งได้ตกลงให้ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ในการรักษาสถานการณ์ในโคโซโว โดยความร่วมมือและความสนับสนุนของสหรัฐอเมริกา และรัสเซีย เพื่อหาข้อสรุปของสถานการณ์

- Nato, Statement to the press by Secretary General, Press Release(1999) 011, Brussels, 28 January 1999.

เนโต้สนับสนุนให้มีการหาข้อยุติทางการเมือง ภายใต้การไกล่เกลี่ยของ Contact Group โดยยกระดับสถานะของโคโซโว, ปกป้องรักษามบูรณภาพแห่งอาณาเขตของสหพันธรัฐยูโกสลาเวีย และปกป้องสิทธิของทุกชนชาติ และเรียกร้องให้คู่กรณีทุกฝ่ายยุติความรุนแรง และปฏิบัติตามเป้าหมายของตน โดยวิธีทางสันติภาพเท่านั้น

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโคโซโว ซึ่งได้มีการเจรจากันเกิดขึ้นนั้นประธานาธิบดี สโลโบดัน มิโลเชวิช มีจุดยืนว่า⁵⁵

- ต้องการให้สหประชาชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการแก้ปัญหา มิใช่กองกำลังของเนโต้ซึ่งไม่มีอำนาจและหน้าที่ ในการจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในขอบเขตอำนาจอธิปไตยของประเทศใด
- ยินดีให้กองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ หรือองค์การอื่น เช่น OSCE- Organization for Security and Cooperation in Europe เข้าไปแก้ปัญหาในโคโซโว มิใช่เป็นกองกำลังติดอาวุธร้ายแรงเต็มตัวของเนโต้ ซึ่งมีลักษณะ ชูकुคาม เซอร์เบีย มิใช่หวังที่จะรักษาสันติภาพ ในโคโซโว
- เซอร์เบีย กับ มหาอำนาจทางตะวันตกและรัสเซีย มีจุดยืนคล้ายๆกันว่า โคโซโวเป็นดินแดนที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของเซอร์เบีย ดังนั้น มาตรการของเนโต้ ไม่ว่าจะเมื่อใด (คือระหว่างหรือ ภายหลังจากปฏิบัติการทางทหารในเซอร์เบีย และโคโซโว) จะต้องไม่นำไปสู่การให้อำนาจปกครองตนเองที่ปลอดภัย

⁵⁵ ประมุขพร วัชรเสถียร, จากโคโซโว ถึงติมอร์ตะวันออก: อย่านำประวัติศาสตร์ซ้ำรอย, มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่19 เล่มที่ 995(14 ก.ย. 2542), หน้า 91

โครงสร้างการบริหารปกครองโดยเซอร์เบีย โดยเด็ดขาด(ซึ่งมติของสหประชาชาติในวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1999 มิได้เป็นเช่นนั้น คือ ควบคุมหรือแต่เปิดช่องทางกว้างสำหรับการปกครองตนเอง ในขั้นเกือบเป็นเอกราชให้แก่โคโซโว)

2) การประชุม ณ Rambouillet (Rambouillet Conference)

ได้มีการประชุม และเจรจาเกี่ยวกับสถานการณ์ดังกล่าวหลายครั้ง⁵⁶ และได้มีข้อสรุปของการประชุม ในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 1999 โดยมีคณะผู้แทนของ FRY, เซอร์ป และโคโซโว เข้าร่วมประชุมกับ Contact Group ที่ Rambouillet เป้าหมายของการเจรจาดังกล่าว ก็เพื่อหาข้อตกลงเกี่ยวกับสถานะปกครองตนเอง ของโคโซโว โดยคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งอาณาเขตของ FRY ด้วย วัตถุประสงค์ก็คือ อนุญาตให้พลเรือนของโคโซโว กลับเข้ามาอยู่อย่างสงบสุข

4.9 บทบาทขององค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือในเหตุการณ์ โคโซโว

4.9.1 วัตถุประสงค์ขององค์การในการระงับวิกฤติการณ์โคโซโว

วัตถุประสงค์ขององค์การเนโต้ในการระงับวิกฤติการณ์โคโซโวเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเพื่อให้ทราบถึงความประสงค์ขององค์การเนโต้ในการใช้กำลังทหารเพื่อยุติเหตุการณ์ดังกล่าวอันเป็นประเด็นให้เกิดข้อถกเถียงในเรื่องการใช้กำลังขององค์การเนโต้ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใดซึ่งผู้เขียนจะทำการศึกษาต่อไป

ปฏิบัติของเนโต้ในเซอร์เบียและโคโซโวนั้นมีประเด็นที่น่าพิจารณาคือ

สถาบันนวัตยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁶ Joint Press Conference by Mr.Vedrine and Mr.Cook, Rambouillet, 6 February 1999

Statement of the Delegation Designated by the Government of the Republic of Serbia, at the meeting in Rambouillet, 11 February 1999.

1. ทุกประเทศที่เกี่ยวข้อง คือ ยูโกสลาเวีย กลุ่มสมาชิกเนโต้และองค์การสหประชาชาติ ต่างยอมรับว่า โคโซโวเป็นจังหวัดที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของเซอร์เบีย ซึ่งขณะนี้ป็นรัฐหนึ่งในจำนวน 2 รัฐ ที่เหลืออยู่ในสหพันธรัฐสาธารณรัฐยูโกสลาเวีย

2. ปฏิบัติการของเนโต้ซึ่งเป็นการนำกองกำลังทางอากาศของตนเข้าไปโจมตีเป้าหมายยุทธศาสตร์และเป้าหมายพลเรือนในเซอร์เบียและโคโซโวนั้นมีลักษณะเป็น “การรุกราน” “รัฐอธิปไตย” คือ ยูโกสลาเวีย โดย “การโจมตีด้วยอาวุธ” (armed attack) และ “ผู้รุกราน” ก็คือเนโต้นั่นเอง

3. ก่อนมีปฏิบัติการทางทหารดังกล่าว แม้ว่าสหประชาชาติโดยคณะมนตรีความมั่นคงจะได้มีมติต่างๆ เพื่อพยายามหาทางแก้ไขปัญหานี้ แต่จะเห็นได้อย่างชัดเจนจากมติเหล่านั้นว่าการตัดสินใจของสหประชาชาติปราศจากความเด็ดขาดและจำนวนมตินั้นน้อยมาก คือมีเพียง 3 มติเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการของเนโต้ที่ได้จัดการเจรจาแก้ปัญหาในระหว่างเดือนตุลาคม ค.ศ. 1998- เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นความพยายามที่จะแก้ปัญหาโดย “สันติวิธี” แต่วิธีที่สันตินั้นมีเบื้องหลังของการขู่เข็ญคุกคามอย่างเร่งรัดและเร่งเร้าว่า กองกำลังของเนโต้พร้อมที่จะเข้าไปมีปฏิบัติการในยูโกสลาเวียหากยูโกสลาเวียไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอต่างๆของเนโต้

พฤติกรรมที่เนโต้ได้กระทำไปนั้น อยู่ภายนอกกรอบการพิจารณาและการตัดสินใจของสหประชาชาติ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ของรัสเซียและจีนหากกรณีนี้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง เพราะ 2 ประเทศนี้ (ซึ่งเป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง) ไม่เห็นด้วยต่อการขู่ที่จะใช้กำลังของเนโต้ในยูโกสลาเวียมาตั้งแต่ต้น

4. ภายหลังจากเริ่มปฏิบัติการทางทหาร เนโต้มิได้นำวิกฤตการณ์โคโซโวกลับเข้าสู่เวทีสหประชาชาติเพื่อที่สหประชาชาติโดยคณะมนตรีความมั่นคงจะได้มีมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขต่อไป ซึ่งในกรณีนั้นเนโต้จะต้องยุติปฏิบัติการโดยลำพังของตนลงทันทีตามที่ระบุไว้ในส่วนท้ายของมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าปฏิบัติทางทหารของเนโต้ ในการแก้ไขปัญหาโคโซโวระหว่างเดือนมีนาคม-มิถุนายน ค.ศ. 1999 เป็นการฝ่าฝืนมติสหประชาชาติหลายมาตราตั้งแต่ต้นจนจบและเป็นปฏิบัติการซึ่งขัดต่อมาตรการดั้งเดิมของเนโต้อีกด้วย ในลักษณะที่เนโต้ได้มีการใช้อาวุธซึ่งมิใช่เป็นไปเพื่อการป้องกันตนเอง

ในวันที่ 24 มีนาคมเมื่อเนโด้เริ่มมีปฏิบัติการโจมตีเซอร์เบีย นายฮาเวียร์ โซลานา (Javier Solana) เลขาธิการของเนโด้กล่าวว่า “ภายหลังจากความล้มเหลวของประชามติ นานาชาติที่ได้พยายามเจรจาเพื่อสร้างสันติภาพทุกวิถีทาง เนโด้ได้เริ่มปฏิบัติการโจมตีทางอากาศ ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในการนี้ คือ ประธานาธิบดี มิโลเชวิช ซึ่งปฏิเสธที่จะยุติการใช้ความรุนแรงใน โคโซโวและปฏิเสธที่จะเจรจาด้วยดี”

ประธานาธิบดี บิล คลินตัน ของสหรัฐอเมริกาให้เหตุผลของการโจมตีว่า... “ประเทศสมาชิกองค์การเนโด้ทั้ง 19 ประเทศต้องการที่จะยุติการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในโคโซโว และต้องการที่จะสร้างทวีปยุโรปที่มีเสถียรภาพ มีความสามัคคีและมีความเจริญมั่งคั่ง โดยยุโรปจะต้องรวมเอาบรรดาประเทศในแหลมบอลข่านเข้ามาด้วย เราไม่ต้องการให้ศตวรรษที่ 21 ถูกครอบครองโดยความมืดมนภายใต้การผสมผสานของอาวุธสมัยใหม่ กับความเคียดแค้นระหว่างเชื้อชาติและศาสนา ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ...เนโด้ได้มีภารกิจที่ทำการยุติการฆ่าฟันในทำนองเดียวกันนี้ในบอสเนียมาแล้ว ดังนั้นถ้าเนโด้ไม่เข้าไปแก้ไขสถานการณ์ในทำนองเดียวกันในโคโซโว ก็เท่ากับเนโด้ไม่รักษาคำมั่นสัญญาและภารกิจของตนเอง

ในเรื่องที่ว่าปฏิบัติการนี้เป็นการแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศอื่นนั้น ประธานาธิบดี คลินตันได้สร้างความชอบธรรมเรื่องนี้ โดยกล่าวว่า

“สหรัฐอเมริกายอมรับหลักการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น มาตั้งแต่สมัยของประธานาธิบดียอร์ช วอชิงตัน แต่ศตวรรษที่ 20 ได้เปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของโลก ไปจากเดิมโดยสิ้นเชิง เริ่มด้วยสงครามโลกทั้ง 2 ครั้ง สงครามเกาหลี สงครามเวียดนาม สงครามอ่าวเปอร์เซีย กรณีปานามา เลบานอน เกรนาดา ไชมาเลีย เฮติ บอสเนีย โคโซโว และอื่นๆ กรณีต่างๆเหล่านี้สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องเข้าไปมีปฏิบัติการซึ่งดูคล้ายกับเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น แต่ทั้งนี้มิใช่ด้วยความปรารถนาที่จะได้ประโยชน์จากดินแดนที่เพิ่มขึ้น แต่ได้กระทำไปเพื่อสันติภาพ เสรีภาพ และความมั่นคง”

นายโทนี แบลร์ นายกรัฐมนตรีของอังกฤษ (ซึ่งเป็นสมาชิกเนโด้ที่ให้ความเห็นชอบ และร่วมสนับสนุนนโยบายของสหรัฐอเมริกาอย่างแข็งขันที่สุด) ได้ให้เหตุผลต่อสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษว่า... “อังกฤษพร้อมที่จะใช้กำลังอาวุธเพื่อรักษาชีวิตของชาวโคโซวาร์เรือนหมื่นผู้ไม่มี ความผิด”

จากคำกล่าวของบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นลำดับต้นๆ ของการตัดสินใจมีปฏิบัติการทางทหารในเซอร์เบียและโคโซโว ดังที่ได้นำมาอ้างนี้ สรุปได้ว่า เนโด้มีปฏิบัติการทางทหารครั้งนี้ (ซึ่งจำกัดอยู่เพียงแค่ปฏิบัติการทางอากาศเท่านั้น) ด้วยเหตุผลที่ว่า

1. เพื่อบังคับให้มีโลเซวิชยุติการใช้ความรุนแรงในโคโซโว
2. เพื่อบังคับให้มีโลเซวิชตกลงตามข้อเสนอสันติภาพที่รองบุนเยท์
3. เพื่อรักษาชีวิตของชาวโคโซวาร์ผู้ซึ่งไม่มีความผิด

4.9.2 บทบาทของเนโด้ในการระงับข้อพิพาทโดยใช้กำลัง

เมื่อเนโด้ได้เริ่มปฏิบัติการทางอากาศ โคโซโวก็อยู่ในสถานการณ์ที่เสี่ยงภัยและอันตรายต่อคนชาติ, มีการโค่นล้มรัฐบาล, ละเมิดกฎหมาย และการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยผู้มีอำนาจ และรัฐบาลเบลเกรด (Belgrade Government) ปฏิเสธการค้นหามาตรการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในขณะเดียวกัน ก็พบหลักฐานว่ารัฐบาลสหพันธรัฐยูโกสลาเวียได้เพิ่มมาตรการในการปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบในโคโซโวประชาคมระหว่างประเทศ ได้พบว่ามี ความรุนแรง ความเลวร้ายทางมนุษยธรรมปรากฏขึ้น ฉะนั้นเนโด้ จึงตัดสินใจที่จะใช้กำลังอย่างไม่ลังเล⁵⁷

เหตุการณ์ในโคโซโวมียสาเหตุเริ่มต้นมาจาก การใช้อำนาจของนายสโลโบดัน มิโลเซวิช ซึ่งเพิกถอนสิทธิในการปกครองตนเองของจังหวัดโคโซโว ในปี 1989 ซึ่งทำให้ตกอยู่ภายใต้ อำนาจโดยตรงต่อรัฐบาลเบลเกรด หลายปีต่อมา ประชากรส่วนใหญ่ในโคโซโวได้ปฏิเสธสิทธิที่จะควบคุมกิจการของตน, การยั้งชีพ, สิทธิทางกฎหมายและทางนิติบัญญัติ และการให้การศึกษาแก่เยาวชน ด้วยภาษาและวัฒนธรรมของตน

ในช่วงแรกนั้น ชาวโคโซโว เชื้อสายอัลเบเนีย ได้ต่อสู้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นด้วย มาตรการสันติภาพ ชาวเซิร์บได้ครอบงำต่อระบบการปกครองของชาวโคโซวาร์ และพยายามจัดตั้ง รัฐบาลเทียบเท่า (parallel government) ชาวโคโซโวพยายามให้มีการเลือกตั้ง การจัดการศึกษา และ รักษาพยาบาลต่อชาวอัลเบเนีย แต่ทั้งหมดก็ถูกปฏิเสธโดยรัฐบาลยูโกสลาเวีย เมื่อวิธีการแก้ไข

⁵⁷ Lord Robertson of Port Ellen, (Secretary General of Nato), Kosovo one year on, available at www.nato.int

ปัญหาโดยสันติลั้มเหลว ชาวอัลเบเนีย จึงก่อตั้งกองกำลังของตน ซึ่งรู้จักกันในนาม Kosovo Liberation Army (KLA)

KLA จัดตั้งขึ้นมาเพื่อปราบปรามชาวเซิร์บโดยตรง การจัดตั้งกองกำลังดังกล่าว ทำให้ยูโกสลาเวีย แสดงเหตุผลว่ามีความรุนแรงเกิดขึ้น ทำให้เกิดความไม่ลงรอยกัน และเกิดความรุนแรงต่อประชากร ความรุนแรงในสถานการณ์โคโซโว ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศ เริ่มมาพิจารณาถึงสถานการณ์สิทธิมนุษยชน และศักยภาพที่จะสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพต่อประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1997 รัฐมนตรีต่างประเทศ ของเนได้แสดงความสนใจเกี่ยวกับความมั่นคงในคาบสมุทรบอลข่าน (Balkans) นั้นขยายไปถึงบอสเนีย และเฮอร์เซโกวีนา และภูมิภาคใกล้เคียงด้วย และแสดงความสนใจต่อสถานการณ์อันตึงเครียดที่เพิ่มขึ้นในโคโซโว

สถานการณ์ดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินความพยายามสร้างมาตรการใดๆ อันมีประสิทธิภาพ โดยเนได้ และประชาคมระหว่างประเทศ และหลีกเลี่ยงการแทรกแซงทางทหารในโคโซโว ในขณะที่พบว่านายมิโลเซวิช กำลังเตรียมพร้อมที่จะใช้กำลัง ประสบการณ์ที่ผ่านมาสอนให้รู้ว่า มาตรการทางการทูต โดยปราศจากการใช้กำลังเสียเปล่า หากนำมาใช้กับเขา ในช่วงฤดูใบไม้ผลิปี 1998 รัฐมนตรีของเนได้ ขอร้องให้สมาชิกหามาตรการสันติภาพในสถานการณ์ดังกล่าว

การกระทำของเนได้ รวมทั้งปฏิบัติการทางอากาศ ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า มีผลกระทบต่อกองกำลังของยูโกสลาเวีย แต่ KLA ก็เร่งรัดมาตรการทางทหารของตน ทำให้ชาวเซิร์บดำเนินมาตรการตอบโต้ในเวลาต่อมา คณะกรรมาธิการผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The office of the United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) ได้ประมาณไว้ว่ามีประชาชนกว่า 2 แสนคนต้องไร้ที่อยู่ และประมาณ 5 หมื่นคนต้องไปอยู่ในแค้มป์ และในช่วงฤดูใบไม้ร่วงปี 1998 มาตรการทางการทูตต่างๆ ได้ในมาใช้ รวมถึงการเข้าไปตรวจเยี่ยมในกรุงเบลเกรด โดยเลขาธิการเนได้, Javier Solana, ตัวแทนของสหรัฐอเมริกา นาย Richard Holbrooke, ประธานคณะกรรมการกองกำลังทหารเนได้ นายพล Klaus, Naumann, และนายพล Wesley Clark ผู้บัญชาการสูงสุดของยุโรป (Supreme Allied Commander Europe).

ในเดือนกันยายน คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในผ่านข้อมติที่ 1199 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความวิตกกังวลของประชาคมระหว่างประเทศ ในเรื่องการใช้กำลังอันเกินควร โดย

กองกำลังความมั่นคงชาวเซอร์ป และเน้นถึงความหายนะทางมนุษยธรรม และเรียกร้องให้คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายยุติการต่อสู้

เพื่อส่งเสริมการริเริ่มปฏิบัติการคณะมนตรีเนโต้ ในวันที่ 13 ตุลาคม จึงได้ให้อำนาจดำเนินปฏิบัติการทางอากาศ ต่อยูโกสลาเวีย เพื่อบังคับให้ มิโลเชวิช ถอนอำนาจของตน และเพื่อยุติความรุนแรงที่เกิดขึ้น

ผลของความกดดันนี้เอง ทำให้นายมิโลเชวิช ยอมรับที่จะจำกัดจำนวน กองกำลังทหาร และความมั่นคงในโคโซโว รวมถึงอาวุธด้วย และยังยอมรับให้มีการสังเกตการณ์ในจังหวัดนี้ นำโดยองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือของยุโรป (Organisation for Security and Co-operation in Europe: OSCE), Kosovo Verification Mission (KVM) และเนโต้ นอกจากนี้ เนโต้ยังดำเนินปฏิบัติการทางทหารในภูมิภาค เพื่อช่วยเหลือหากจำเป็น

หากพิจารณาการกระทำของเนโต้ ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีการโต้แย้งกันว่า การกระทำของเนโต้ที่กระทำต่อ ยูโกสลาเวีย ปราศจากอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง ฝ่ายสัมพันธมิตรค่อนข้างคำนึงถึงพื้นฐานทางกฎหมายในการกระทำของตน ฝ่ายยูโกสลาเวียปฏิเสธที่จะทำตามความต้องการ ของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งกระทำภายใต้หมวด 7 แห่งสหประชาชาติ ซึ่งทำให้เกิดข้อถกเถียงในคณะมนตรีเนโต้ และพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้ เป็นปัจจัยในการกระทำของตน

1. รัฐบาลของยูโกสลาเวียไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ที่ออกมาก่อนนี้
2. มีคำเตือนจากเลขาธิการสหประชาชาติ เกี่ยวกับอันตรายและความเลวร้ายทางมนุษยธรรมในโคโซโว
3. ความเสี่ยงที่จะเกิดความหายนะขึ้นอีก เพราะยูโกสลาเวีย ไม่ค้นหาข้อสรุปทางแก้ปัญหาโดยสันติวิธี
4. ไม่น่าเป็นไปได้ที่คณะมนตรีความมั่นคงจะผ่านข้อมติดอกมาในอนาคตอันใกล้
5. มีการคุกคามสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค

ด้วยประเด็นต่างๆ เหล่านี้ คณะมนตรีของเนโต้ ตกลงว่า มีพื้นฐานทางกฎหมายที่เพียงพอ ที่เหล่าพันธมิตรจะใช้กำลังโจมตี สหพันธรัฐยูโกสลาเวีย

หากเนโต้มิได้กระทำการเช่นนี้ สถานการณ์อันทารุณโหดร้ายที่เกิดต่อชาวอัลเบเนียในโคโซโว

1) สถานการณ์ความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นในโคโซโว

สถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความรุนแรงต่างๆ, การปราบปราม, การข่มขู่ และการลงโทษ ซึ่งดำเนินการต่อเนื่องมา โดยเฉพาะในส่วนของกองกำลังชาวเซิร์ป ได้มีรายงานออกมา ณ เดือนธันวาคม 1999 โดยมีการประมาณว่า ประชาชนกว่า 350,000 คน ของโคโซโว ส่วนใหญ่เป็นชาวอัลเบเนีย ต้องพลัดถิ่นที่อยู่ของตนตั้งแต่ 1998

การวิเคราะห์สถานการณ์ในโคโซโว โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 1998 รับรู้ถึงสถานการณ์อันเลวร้าย ซึ่งได้กระทำขึ้นต่อชาวเซิร์ป โดยชาวโคโซโว เชื้อสายอัลเบเนีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการกระทำของ KLA อย่างไรก็ตามจากรายงานของ OSCE และ ODIHR (OSCE office for Democratic Institutions and Human Rights) แสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่า การกระทำของ KLA เทียบเท่าไม่ได้กับการไตร่ตรอง, การวางแผนอย่างดีเยี่ยม และความโหดเหี้ยม ของการดำเนินมาตรการโดยใช้กำลัง ของสลาฟ ต่อประชากรในโคโซโว เชื้อสายอัลเบเนีย

มีการสังหารหมู่ ชาวอัลเบเนีย ซึ่งไร้อาวุธ ในวันที่ 15 มกราคม 1999 ตามรายงานของ OSCE/ODIHR “มีการโจมตีอย่างไม่ทันตั้งตัวทำให้เกิดความรุนแรงมหาศาลจนถึงขั้น เป็นอาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติด้วย” ซึ่งทำให้ประชาคมระหว่างประเทศ ตกตะลึงอย่างมาก และพยายามหาทางแก้ เพื่อยุติปัญหาดังกล่าว

OSCE ได้เน้นถึงสถานการณ์อย่างหนึ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งนำมาสู่ปัญหาคือการเช่นฆ่าชาวอัลเบเนีย โดยตำรวจ ณ Rogovo และ Rakovina ภายหลังในเดือนมกราคม, การดำเนินการ “Winter exercises” ซึ่งเกี่ยวกับการยิงปืนใหญ่เข้าไปในหมู่บ้าน และใช้กำลังขับไล่ประชาชนออกจากหมู่บ้านในเดือนกุมภาพันธ์ และ มีนาคม, การบุกโจมตีโดยทหาร และตำรวจใน Kacanik เดือนกุมภาพันธ์ และมีการเผาและทำลายบ้านเรือนของประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นกลุ่ม KLA, และการปราบปรามอย่างรุนแรง โดยตำรวจ ในที่พักของชาวอัลเบเนีย ในเมือง Pristina ช่วงต้นเดือนมีนาคม หลังจากที่ตำรวจสองนายถูกฆ่า และการฆาตกรรมใน Racak นั้น OSCE และ ODIHR ได้รายงานถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ว่า แสดงให้เห็นถึง “การกระทำอันทารุณโหดร้ายของสลาฟและกองกำลัง เซอร์เบีย ต่อประชากรพลเรือน

2) ความล้มเหลวของภารกิจ Rambouillet

ปลายเดือนมกราคม ค.ศ. 1999 มี Contract Group ตกลงที่จะให้มีการประชุมระหว่างคู่กรณีของข้อพิพาท เนโต้ สนับสนุนกับคำแนะนำนี้ เนื่องจากตามข้อ 1 ของสนธิสัญญาเนโต้ เนโต้จะต้องผูกมัดตนเองในอันที่จะระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธีและจะไม่ใช้กำลังหรือการคุกคามในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่าง โดยออกคำเตือนต่อทั้ง 2 ฝ่าย และเห็นด้วยที่จะให้ใช้ปฏิบัติการทางอากาศ หากต้องการ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ จึงมีการประชุมที่ Rambouillet เพื่อดำเนินการหาข้อตกลงสันติภาพ

การประชุมดังกล่าวทั้งสิ้น 17 วัน ดำเนินการต่อเนื่องจนมาถึงกลางเดือนมีนาคม โครงร่างของข้อตกลงได้พยายามหาข้อสรุปที่ดีที่สุด ฝ่ายโคโซโว เสนอให้มีการพิจารณา สิทธิปกครองตนเองของตน โดยการรับรองจากกองกำลัง Nato ส่วนฝ่ายเซิร์บยินยอมให้สถานะปกครองตนเองแก่โคโซโว แต่มิให้อำนาจอธิปไตย แต่โซคร้ายที่ผลกระทบจากประชาคมระหว่างประเทศ และการตัดสินใจลงนามในข้อตกลง Rambouillet ของตัวแทนชาวโคโซโว ส่งผลให้ฝ่ายยูโกสลาเวีย ปฏิเสธที่จะลงนาม แสดงว่ารัฐบาลยูโกสลาเวียไม่ได้สนใจที่จะแสวงหาการเจรจาอย่างสันติเลย

ขณะที่ข้อถกเถียงดังกล่าวยังดำเนินการต่อไป กองกำลังทหารและตำรวจยูโกสลาเวีย ก็ได้เตรียมการที่จะดำเนินการต่อชาวอัลเบเนีย มีการละเมิดข้อตกลง ณ เดือนตุลาคม 1998 กล่าวคือ มีการใช้กำลัง และอาวุธอย่างมากขึ้นในโคโซโว ในช่วงนั้นเอง มีรายงานของ UNHCR, OSCE และอื่นๆ สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนที่เสื่อมถอยลง ภายหลังจากความพยายามสุดท้าย ที่ต้องการให้นายมิโลเซวิช เปลี่ยนนโยบายของตนนั้น เลขาธิการเนโต้ (Javier Solana) รู้ว่าวิถีทางการทูตได้ดำเนินการไปแล้ว จึงจัดให้มีปฏิบัติการทางอากาศ (Operation Allied Force) เกิดขึ้น

4.10 ความคืบหน้าในโคโซโวนับตั้งแต่มีความขัดแย้ง

นับตั้งแต่ปฏิบัติการทางอากาศสิ้นสุดลง ผู้ลี้ภัยกว่า 1,300,000 คนได้กลับสู่ถิ่นที่อยู่ของตน : 810,000 คน มาจากอัลเบเนีย และประเทศอื่นๆ รอบโลก, 550,000 คน เป็นชาวโคโซโวเอง

นอกเหนือจากการดำเนินการรักษาและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมแล้ว KFOR ยังดำเนินการช่วยเหลือประชาคมพลเรือน และหน่วยงานของสหประชาชาติ คือ UN Interim Administration Mission in Kosovo: UNMIK ในการเอาชนะสงคราม และจัดตั้งกองทุนเพื่อสันติภาพ, ในอนาคตด้วย

ทหารของ KFOR ได้เข้าเคลียร์พื้นที่ให้ปราศจากระเบิด โดยเป็นบ้านเรือนกว่า 16,000 หลัง โรงเรียน 1,165 โรง และถนนกว่า 2,000 กิโลเมตร และมีการแจกจ่ายวัสดุที่ใช้มุงหลังคา, เตามุงตม, รถบรรทุกเชื้อเพลิง ให้แก่หมู่บ้าน และบ้านเรือนต่างๆ ในโคโซโว พลเรือนกว่า 43,000 คน ได้รับการรักษาพยาบาล ในหน่วยพยาบาลของ KFOR สถานีเชื้อเพลิง ถนน สะพาน และทางรถไฟ ได้รับการซ่อมแซม โดย วิศวกรของ KFOR

นอกจากนี้กว่าครึ่ง ของเจ้าหน้าที่ KFOR ได้อุทิศตัวเพื่อดูแล ชนกลุ่มน้อยในโคโซโว (ส่วนใหญ่เป็นชาวเซิร์ป) ได้แก่การดูแลบ้านเรือนและหมู่บ้าน รับส่งไปยังโรงเรียนและร้านค้า, ลาดตระเวน และให้ความช่วยเหลืออื่นๆ แก่คนท้องถิ่น

สถานการณ์อันเลวร้ายที่เกิดขึ้นในโคโซโว เป็นสิ่งที่ควรระลึกถึงอย่างยิ่ง เนได้พยายามติดตาม และให้ความช่วยเหลือแก่ชาวโคโซโวทั้งปวง และสนับสนุน เป้าหมายที่แถลงออกมาโดยประชาคมระหว่างประเทศถ้าที่ปรากฏในข้อมติแห่งสหประชาชาติ 1244

ในข้อมติที่ 1244 (12 มิถุนายน 1999) ได้ย้ำถึงความรับผิดชอบของประชาคมระหว่างประเทศ ต่อสถานการณ์ในโคโซโว ข้อมติดังกล่าว เป็นข้อตกลงทางการทหาร ให้มีการถอนกำลังของยูโกสลาเวียออกจากโคโซโว ซึ่งสามารถจำแนกประเด็นสำคัญได้ 5 ประเด็น

- ขัดขวางการต่อสู้และคุกคามที่กองกำลังเซิร์ป และสลาฟกระทำต่อโคโซโว
- ริเริ่มการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และประกันความปลอดภัย
- ให้มีการถอนกำลังของ KLA C Kosovo Liberation Army
- ให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม
- ร่วมมือกัน โดยความสนับสนุนของ องค์การพลเรือนที่มีอยู่ (International civil presence) และ UNMIK

4.11 การฟ้องคดีในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศต่อปฏิบัติการทหารขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ

เหตุการณ์ความรุนแรงอันเกิดจากปฏิบัติทางทหารของเนโต้ในโคโซโว ทำให้ยูโกสลาเวียได้ยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ฟ้องคดีต่อประเทศสมาชิกเนโต้ 10 ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส สเปน อังกฤษ และอเมริกา ว่าได้กระทำการขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศในหลายกรณีด้วยกัน องค์การเนโต้ได้

ปฏิบัติการทางทหารที่ระเบิดกรุงเบลเกรดและเป้าหมายอีกหลายแห่งในยูโกสลาเวียติดต่อกัน นานกว่า 24 เดือน โดยเริ่มตั้งแต่ 24 มีนาคม 2542 เนโด้อ้างว่าเหตุระเบิดครั้งนี้เป็นอุบัติเหตุ เนื่องจากแผนทางอากาศที่ใช้ในการกำหนดเป้าหมายการโจมตีนั้นเป็นของเก่าซึ่งไม่ปรากฏ สถานทูตจีน และเนื่องจากสหรัฐอเมริกาและอังกฤษต่างเป็นแกนนำของเนโด้ในการใช้กำลังครั้งนี้ ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ประเทศทั้งสองจะตกเป็นเป้าในการถูกประท้วงอย่างหนัก นอกจากนี้ ยูโกสลาเวีย ก็ได้ยื่นฟ้องประเทศสมาชิกของเนโด้ 10 ประเทศ ต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) กล่าวหาว่า ประเทศสมาชิกองค์การเนโด้ใช้กำลังโดยละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่ง ประเทศ สมาชิกเนโด้บางประเทศที่ถูกฟ้อง อาทิ สหรัฐอเมริกา ก็ได้ยื่นคำร้องต่อศาลตัดฟ้อง ดังกล่าวไว้ ศาลโลกไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาคดีนี้ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้วางข้อสงวนในการ เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาห้ามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรือ Genocide Convention ค.ศ. 1948 ซึ่ง ข้อเสนอดังกล่าวมีสาระสำคัญว่า ศาลโลกจะมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่าง สหรัฐอเมริกากับภาคีอื่นๆ ในอนุสัญญานี้ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้แสดงความยินยอม รับอำนาจศาลโลกเป็นกรณีๆ ไปเท่านั้น⁵⁸

การฟ้องคดีต่อรัฐสมาชิกเนโด้ โดยยูโกสลาเวีย (ปัจจุบันคือ เซอร์เบียและมอนเตเนโกร) ปรากฏเป็นคดีตามศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice)⁵⁹ ดังนี้

- Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium) (1999-2004)
- Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Canada) (1999-2004)
- Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. France) (1999-2004)
- Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Germany) (1999-2004)

⁵⁸ ICJ Press Communiqué 99/33, 2 July 1999

⁵⁹ <http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm>

- Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Italy) (1999-2004)
- Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Netherlands) (1999-2004)
- Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Portugal) (1999-2004)
- Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Spain) (1999)
- Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. United Kingdom) (1999-2004)
- Legality of Use of Force (Yugoslavia v. United States of America) (1999)

เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2542 รัฐบาลของสาธารณรัฐยูโกสลาเวีย (เปลี่ยนเป็น เซอร์เบีย แอนด์ มอนติเนโกร เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546) ได้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลในกรณีความขัดแย้ง อันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐสมาชิกในได้ “ว่าด้วยการละเมิดพันธะหน้าที่ระหว่างประเทศซึ่ง ห้ามมิให้มีการใช้กำลัง ความรุนแรงกับประเทศอื่นๆ พันธะหน้าที่ที่จะไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น พันธะหน้าที่ที่จะไม่ละเมิดอำนาจอธิปไตยของประเทศอื่นๆ พันธะหน้าที่ในการปกป้องพลเมือง และทรัพย์สินในช่วงการสงคราม พันธะหน้าที่ในการปกป้องสภาพแวดล้อม พันธะหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรืออย่างเสรีในน่านน้ำสากล พันธะหน้าที่ในการคำนึงสิทธิขั้นพื้นฐาน และเสรีภาพของมนุษย์ พันธะหน้าที่ที่จะไม่ใช้อาวุธต้องห้าม พันธะหน้าที่ที่จะไม่ทำลายคุณภาพชีวิตโดยเจตนาซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านกายภาพของประเทศในกลุ่มสมาชิก”

ในกรณีของการใช้กำลังนั้น ศาลเห็นว่าคดีมีความเกี่ยวข้องกับโศกนาฏกรรม และความสูญเสียต่างๆ ในโคโซโว คดีจึงมีความเกี่ยวข้องกับการใช้กำลังในยูโกสลาเวีย ซึ่งก่อให้เกิดประเด็นที่มีสำคัญกับกฎหมายระหว่างประเทศ และในขณะเดียวกันก็ควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์และหลักการตามกฎบัตรสหประชาชาติรวมทั้งหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ นอกจากนั้นศาลยังเน้นย้ำว่า รัฐภาคีทั้งหมดจำต้องปฏิบัติ

ภายใต้พันธกรณีของกฎบัตรสหประชาชาติ กฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศด้วย

การยื่นคำร้องได้รับการอุทธรณ์ตามอำนาจศาลตามมาตราที่ 9 ของ Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide หรือ The Genocide Convention ซึ่งนำมาใช้โดยองค์การสหประชาชาติ (UN) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2491 เช่นเดียวกับตามมาตราที่ 38 ย่อหน้าที 5 ตามกฎของศาล

ทันทีที่ได้ทำการยื่นคำร้อง ทางยูโกสลาเวียยังได้ทำการร้องขอ ให้ใช้มาตรการชั่วคราว (Indication of provisional measures) ตามมาตราที่ 73 ตามธรรมนูญของศาล

หลังจากการพิจารณาของ คู่กรณีทั้งหมด 10 กรณี ศาลได้ทำการคัดค้านต่อคำร้องขอให้ใช้มาตรการชั่วคราว (Indication of provisional measures) ในทุกคดี อีกทั้งยังเพิกถอนคำร้องในคดีของสเปน และสหรัฐอเมริกา

ณ. วันที่ 20 ธันวาคม 2545 ภายใต้กำหนดเวลาในการยื่นคำร้อง ซึ่งศาลได้ทำการยึดระยะเวลาการยื่นคำร้องออกเป็นครั้งที่ 2 ให้แก่ทางยูโกสลาเวีย ซึ่งทางยูโกสลาเวียได้ทำการยื่นเอกสารหลักฐาน (Observation) ต่อคำคัดค้านแย้งต่างๆเพื่อให้ทางศาลได้ทำการพิจารณา

จากเหตุผลต่างๆ คำให้การ และคำคัดค้าน รัฐสมาชิกเนได้ร้องขอต่อศาล ให้ทำการ

- เพิกถอนคดี
- หรือ ให้ตัดสินว่า ศาลไม่มีอำนาจพอที่จะดำเนินการยื่นฟ้องของทางยูโกสลาเวียต่อทางฝรั่งเศส
- หรือ ตัดสินว่าการยื่นฟ้องของทางยูโกสลาเวียไม่เป็นผล

“จากเหตุผลในคำให้การ โดยเฉพาะหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษร ทางเซอร์เบีย แอนด์มอนติเนโกรได้ทำการร้องขอต่อศาลดังนี้”

- ให้ศาลทำการชี้ขาด และแจ้ง jurisdiction razione personae (มูลเหตุที่สมเหตุสมผล) ในคดี
- ให้ศาลไม่รับฟ้อง การคัดค้านเบื้องต้นเพื่อปฏิเสธข้อกล่าวหา (Preliminary objections) ของประเทศที่เป็นจำเลย และให้ศาลทำการสั่งดำเนินต่อไปตาม

ความชอบธรรมเมื่อพบว่าคดีมี jurisdiction ratione personae (มูลเหตุที่สมเหตุสมผล)

จากการตรวจสอบหลักฐานของทางยูโกสลาเวีย ศาลไม่จำเป็นที่จะต้องทำการไต่สวนคำคัดค้านอีกต่อไป (ซึ่งหมายความว่าศาลไม่พิจารณาคำคัดค้านเพื่อปฏิเสธข้อกล่าวหา ที่ทุกประเทศยื่น) และทำการเพิกถอนการยื่นคำคัดค้านทั้งหมด

จากนั้นศาลได้ทำการตรวจสอบหลักฐานต่างๆของประเทศที่เป็นจำเลย ที่จะนำไปสู่การพิจารณาคดี ในเรื่องดังนี้ : i) สถานะของยูโกสลาเวียซึ่งอาจส่งผลให้ต้องหยุดการพิจารณาคดีหรือศาลควรจะหยุดการพิจารณาคดีเองเพื่อความยุติธรรม ii) การเห็นพ้องกันในคณะลูกขุนถึงการไต่สวนที่เป็นการชี้ขาดในคดี และเป็นผลให้ศาลไม่มีสิทธิโต้แย้งใดๆไม่ว่าศาลจะมีอำนาจหรือไม่ iii) ถ้าความขัดแย้งภายใต้อนุสัญญาฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide Convention) นั้นไม่มีจริง ก็อาจไม่ต้องดำเนินการพิจารณาต่อ iv) ทางยูโกสลาเวียทิ้งสิทธิในการให้ดำเนินคดีต่อไป

ศาลพบว่าไม่สามารถที่จะสนับสนุนความพยายามในการยื่นคำคัดค้านของเหล่าประเทศที่เป็นจำเลยได้ จากหลักฐานของทางยูโกสลาเวีย ศาลไม่สามารถจะพิจารณาที่จะให้หยุดการดำเนินคดี (ตามมาตราที่ 88 หรือ 89) และพบว่าคดีความไม่จัดอยู่ในประเภทที่จะสามารถให้มีการยุติการพิจารณาคดีได้

เมื่อพิจารณาถึงข้อโต้แย้งต่างๆ ของประเทศจำเลย ในเรื่องที่ยูโกสลาเวียไม่มีอำนาจศาลในการยื่นฟ้องประเทศจำเลย เนื่องจากคณะลูกขุนเห็นว่าทางยูโกสลาเวียไม่ได้เป็นสมาชิกในกลุ่มสหประชาชาติ ขณะเกิดคดีความ และศาลชี้แจงว่าทางยูโกสลาเวียไม่ได้บอกศาลถึงเรื่องที่ว่าทางยูโกสลาเวียไม่มีอำนาจในการยื่นฟ้อง (เป็นเพราะขณะเกิดคดีความ ทางยูโกไม่ได้อยู่ในกลุ่มสหประชาชาติ) ซึ่งในประเด็นนี้ระบุไว้อย่างชัดเจนในคำคัดค้านของประเทศจำเลยซึ่งเป็นข้อซักถามที่ได้นำให้ศาลได้ทำการพิจารณา ซึ่งข้อซักถามนี้เป็นมุมมองของศาล ไม่เกี่ยวกับคณะลูกขุน

จากเหตุผลทั้งหมดข้างต้นศาลสรุปว่าไม่สามารถทำการเพิกถอนคดีที่เกี่ยวข้องกับ Legality of Use of Force หรือยุติคดีเหล่านั้นในตั้งแต่เริ่มต้น

ประเด็นที่ว่าเซอร์เบีย แอนด์ มอนติเนโกรเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ (ซึ่งจะทำให้สามารถใช้อำนาจศาล) หรือไม่ในช่วงเวลาการดำเนินคดีถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะถ้าไม่ ศาลก็จะไม่ดำเนินคดีให้ไม่ว่าทางเซอร์เบีย แอนด์ มอนติเนโกรจะอุทธรณ์ในเรื่องใดก็ตาม ดังนั้นศาลจึงต้องทำการสอบสวนก่อนว่าทางเซอร์เบีย แอนด์ มอนติเนโกรมีคุณสมบัติที่จะเข้าพบศาลหรือไม่

เหล่าประเทศที่ตกเป็นจำเลยได้คัดค้านว่าในวันที่ทางเซอร์เบีย แอนด์ มอนติเนโกรทำการยื่นคำร้องต่อศาล (29 เมษายน 2542) ทางเซอร์เบีย แอนด์ มอนติเนโกรไม่มีคุณสมบัติในการทำการยื่นฟ้อง เนื่องจากไม่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ ศาลกล่าวว่าทางฝรั่งเศสไม่ได้ยกประเด็นนี้ขึ้นมา เพียงแต่ย่ำว่าประเด็นนี้มีความสำคัญให้ศาลทำการตรวจสอบโดยไม่ต้องพิจารณาถึงความเห็นชอบจากทางคณะลูกขุน

ศาลได้ทำการสรุปลำดับเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างเซอร์เบีย แอนด์ มอนติเนโกร กับองค์การสหประชาชาติในช่วงปี 2535-2543

การแยกประเทศของยูโกสลาเวียในช่วงปี 2534-2535 ซึ่งได้มีการประกาศเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2535 โดยแยกเป็นประเทศ เซอร์เบีย และมอนติเนโกร ซึ่งเซอร์เบีย และมอนติเนโกรยังคงอ้างสิทธิในด้านกฎหมายระหว่างประเทศ และสภาพทางการเมือง ในนามของประเทศเดิม แต่ได้มีการลงมติว่าทางเซอร์เบีย และมอนติเนโกร ไม่สามารถคงสภาพการเป็นสมาชิกโดยอัตโนมัติของยูโกสลาเวีย (ในที่นี้ ยูโกสลาเวียเก่าเขาใช้คำว่า the Socialist Federal Republic of Yugoslavia ส่วนยูโกสลาเวียใหม่ซึ่งก็คือ เซอร์เบีย และมอนติเนโกร ใช้คำว่า the Federal Republic of Yugoslavia การแยกประเทศในปี 1992 ซึ่งตอนนั้นมีโครเอเชียแยกออกมาด้วย แต่ก็ยังเรียกประเทศตัวเองว่ายูโกสลาเวีย the Federal Republic of Yugoslavia แล้วตอนหลังถึงค่อยเปลี่ยนเป็นเซอร์เบีย และมอนติเนโกร)

ศาลลงความเห็นว่าคุณภาพของทางเซอร์เบีย และมอนติเนโกร กับทางสหประชาชาติ ในช่วง 2535-2543 มีความคลุมเครือ เนื่องจากทางสหประชาชาติก็ไม่ได้มีการระบุอย่างชัดเจนถึงสภาพทางกฎหมายของเซอร์เบีย และมอนติเนโกร กับองค์การสหประชาชาติ และควรให้เซอร์เบีย และมอนติเนโกรทำการสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ

ถึงแม้เรื่องนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงสถานะภาพการไม่ได้เป็นสมาชิกของเซอร์เบีย และมอนติเนโกร อย่างชัดเจน แต่ก็ยังไม่สามารถชี้แจงสภาพทางกฎหมายของทางเซอร์เบีย และมอนติเนโกรกับสหประชาชาติได้

เซอร์เบีย และมอนติเนโกรยังคงยืนยันเรียกร้องสภาพทางกฎหมาย สภาพการเป็นสมาชิก และการมีส่วนร่วมในองค์การระดับชาติ และสนธิสัญญาต่างๆ ดังเช่นสมัยที่เป็นยูโกสลาเวียเดิม ซึ่งการเรียกร้องนี้ได้มีการระบุอย่างชัดเจนในเอกสารอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 27 เมษายน 1992 ซึ่งส่งถึงเลขาธิการทั่วไปขององค์การสหประชาชาติ แต่ปัญหาคือทางสหประชาชาติยังคงสภาพไว้เช่นเดิมเหมือนกับตอนสมัยที่เป็นยูโกสลาเวีย

ศาลได้ยกคดีหนึ่งขึ้นมา ซึ่งเป็นคดีที่ตัดสินเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2546 อันเป็นคดีเกี่ยวกับ Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide ซึ่งมีการยื่นฟ้องเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2539 (เป็นคดีระหว่างบอสเนียแอนด์เฮอร์เซโกวีนา และยูโกสลาเวีย) ซึ่งคดีดังกล่าวมีการอ้างถึงสถานภาพของทางเซอร์เบีย และมอนติเนโกรในช่วงเวลาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามในคดีดังกล่าวก็ไม่ได้มีการสรุปอย่างแน่ชัดถึงสถานภาพของทางเซอร์เบีย และมอนติเนโกร

ในปี 2543 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2543 ยูโกสลาเวียได้ร้องขอการเป็นสมาชิก UN และได้รับการอนุมัติในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2543 เซอร์เบีย และมอนติเนโกรจึงได้เป็นสมาชิกตั้งแต่นั้น แต่เซอร์เบีย และมอนติเนโกรไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในช่วงเวลาที่ได้ทำการยื่นฟ้อง (29 เมษายน 2542) ศาลจึงไม่ทำการเปิดพิจารณาคดีให้

ศาลสรุปว่าถึงแม้ทางเซอร์เบีย และมอนติเนโกรจะเป็นสมาชิกในสนธิสัญญา Genocide Convention แต่ศาลก็ไม่ทำการพิจารณาคดีให้ เนื่องจากสนธิสัญญา Genocide Convention ได้เข้าร่วมในวันที่ 12 มกราคม 2494 หลังจากการเข้าร่วมของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาคัดค้านอื่น ๆ อีก เนื่องจากเซอร์เบีย และมอนติเนโกรไม่มีสิทธิยื่นฟ้อง (para. 114) (Unnecessary to consider other preliminary objections)

เนื่องจากพบว่าทางเซอร์เบีย และมอนติเนโกรไม่ได้รับให้เข้าพบศาล จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาคัดค้านซึ่งยื่นโดยเหล่าประเทศจำเลย

ศาลได้มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าทางเซอร์เบีย และมอนติเนโกรไม่มีอำนาจในการให้ศาลพิจารณาคดีจากการยื่นคำร้องในวันที่ 29 เมษายน 2542

ศาลสรุปอย่างชัดเจนว่าศาลไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีการยื่นฟ้องของยูโกสลาเวีย ในท้ายที่สุดศาลพบว่า มีความแตกต่างระหว่างประเด็นที่ศาลได้ยอมรับกับความเหมาะสมของการกระทำภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งการที่ศาลจะยอมรับประเด็นนั้นจำเป็นต้องผ่านการเห็นชอบ ในขณะที่ความเหมาะสมของการกระทำนั้นจะตัดสินได้ก็ต่อเมื่อศาลได้รับข้อโต้แย้งที่สมบูรณ์จากคณะลูกขุนทั้งสองฝ่าย ซึ่งหมายความว่า ไม่ว่าประเทศนั้นๆ จะรับคำตัดสินของศาลหรือไม่ ประเทศเหล่านั้นจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนที่เป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายมนุษยธรรม (Humanitarian law) และความขัดแย้งใดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าวทางกฎหมายจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขโดยสันติวิธี ตามมาตรา 33 แห่งกฎ

บัตร และเมื่อเกิดความขัดแย้งอันนำมาสู่การคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ หรือการกระทำอันเป็นการรุกราน คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบและเป็นหน้าที่ของคณะมนตรีภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

ความเห็นของผู้พิพากษา

ผู้พิพากษา Shi เห็นด้วยกับเสียงส่วนมากที่ว่าคดีระหว่างยูโกสลาเวียกับเหล่าประเทศที่ถูกฟ้อง (ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี อังกฤษ) ว่าศาลไม่มีอำนาจในการตัดสินคดี ส่วนคดีระหว่างยูโกสลาเวียกับสเปน และอเมริกา ไม่ได้มีแม้แต่การส่ง indication of provisional measures (มาตรการชั่วคราวที่ทางยูโกสลาเวียขอร้องให้ศาลใช้อำนาจดำเนินการให้หยุดการใช้อำนาจภายในยูโกสลาเวีย) โดยประเทศที่ยื่นฟ้อง

ซึ่งจากการที่ศาลไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีให้กับยูโกสลาเวียทั้งหมดที่ ควรจะทำ เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งความสงบสุข ผู้พิพากษาบางคนจึงรู้สึกเหมือนถูกบังคับให้ลงความเห็นดังกล่าว

ผู้พิพากษา Koroma มีความเห็นว่าทางยูโกสลาเวียควรได้รับความเป็นธรรมมากกว่านี้ เนื่องจากทางศาลไม่พิจารณาคดีให้ อย่างน้อยศาลน่าจะใช้อำนาจดำเนินการให้หยุดการใช้อำนาจภายในยูโกสลาเวีย แต่เพียงเพราะยูโกสลาเวียไม่ได้เป็นสมาชิก

Vereshchetin ไม่เห็นพ้องกับการที่ศาลไม่กระทำกรใดๆ ในขณะที่มีการใช้อำนาจภายในยูโกสลาเวีย

ส่วนผู้พิพากษา Oda สนับสนุนคำตัดสินของศาลที่ได้ทำการเพิกถอนคำร้องของยูโกสลาเวียในเรื่องมาตรการชั่วคราว โดยจากการพิจารณาแล้วพบว่า ถึงยูโกสลาเวียจะเป็นสมาชิกของธรรมนูญศาล แต่ก็ยังไม่มีสิทธิยื่นฟ้องทั้ง 10 คดีอยู่ดี

Oda เห็นว่าไม่เพียงเฉพาะคดีกับสเปนและอเมริกา คดีอื่นๆที่เหลือก็น่าจะถูกเพิกถอนตั้งแต่แรกเหมือนกัน

ผู้พิพากษา Parra-Aranguren เห็นว่าศาลขาดการไตร่ตรองในคดีอย่างรอบคอบ จากการพิจารณาการร้องขอมาตรการชั่วคราวแล้ว ศาลสามารถที่จะไม่ตัดสิน หรือเพิกถอนคดีก็ได้ (คืออาจจะหมายความว่าศาลสามารถเลือกที่จะพิจารณาหลักฐานอื่นๆต่อไปได้ เพื่อหาทางช่วยยูโกสลาเวียให้ได้รับความเป็นธรรม)

ผู้พิพากษา Kreca พบว่ามีความไม่เป็นธรรมที่ทางยูโกสลาเวียควรจะมีสิทธิในการเลือกผู้พิพากษาเฉพาะกิจ (Judge ad hoc) ที่เป็นสัญชาติยูโกสลาเวียได้ถึง 5 คน Kreca คิดว่าศีลธรรมน่าจะอยู่เหนือกฎหมาย ศาลน่าจะมีความเห็นอกเห็นใจบ้าง

โดยสรุปแล้ว ความคิดของผู้พิพากษาส่วนใหญ่ เป็นไปในทางเห็นอกเห็นใจยูโกสลาเวีย เนื่องจากไม่สามารถทำอะไรได้เลย อย่างน้อยก็น่าจะมีมาตรการบางอย่างที่ยุติการใช้กำลังในสถานการณ์ดังกล่าวบ้าง

ส่วนในคดีอื่น ๆ นั้น การฟ้องและการพิจารณาต่างๆ มีเนื้อหาที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งผู้พิพากษาแต่ละคนก็มีความเห็นแตกต่างกันออกไป สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

ผู้พิพากษา Koroma ไม่ได้บ่งบอกว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย เพียงแต่บอกว่าการออกมาตรการหยุดโจมตีนั้นเป็นการทำเพื่อป้องกันความรุนแรง และจะสามารถดำเนินการให้ได้ตามธรรมนูญศาลกำหนดเท่านั้น แต่ Koroma ก็มีความเห็นว่า หน้าที่ของศาลโลกซึ่งเป็นหน่วยงานของสหประชาชาติ คือต้องช่วยไกล่เกลี่ยให้สถานการณ์ดีขึ้นไม่เลวร้ายลง ส่วนผู้พิพากษา Oda สนับสนุนการตัดสินใจของศาลที่ทำการเพิกถอนคำร้องขอมาตรการให้หยุดการโจมตีของยูโกสลาเวีย เนื่องจากทางยูโกไม่ได้เป็นสมาชิก U.N. ซึ่งก็หมายความว่าไม่ได้เป็นสมาชิกศาลโลกด้วย ผู้พิพากษา Higgins ไม่ได้บ่งบอกอย่างชัดเจนว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ผู้พิพากษา Parra-Aranguren จากการที่ทางยูโกสลาเวียยืนยันว่าการโจมตีบริเวณที่พักออาศัย เป็นการละเมิด Genocide Convention ทางผู้พิพากษา Parra-Aranguren มีความเห็นว่า โดยเบื้องต้นศาลมีอำนาจในการตัดสินใจคำร้องขอจากทางยูโกสลาเวียให้หยุดการโจมตีโดยทันที อย่างไรก็ตาม การข่มขู่ หรือการใช้กำลังต่อประเทศใดๆ ไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ตามความหมายใน Genocide Convention

เป็นผลให้การร้องขอมาตรการให้หยุดการโจมตีของทางยูโกสลาเวียไม่ได้รับการรับรองภายใต้สิทธิที่สามารถทำได้ตามที่ระบุใน Genocide Convention

ดังนั้นผู้พิพากษา Parra-Aranguren จึงมีความเห็นว่าคำร้องให้หยุดการโจมตีของทางยูโกสลาเวียไม่ควรได้รับการพิจารณา เฉพาะในคดีกับสเปนและอเมริกา ในการตัดสินใจการออกมาตรการหยุดโจมตี ผู้พิพากษา Parra-Aranguren เห็นว่าศาลยังไม่สามารถทั้งทำการตัดสินใจ และเพิกถอนคดีได้ ผู้พิพากษา Kojimans มีความเห็นว่ายูโกไม่มีอำนาจศาล แต่ด้วยเหตุผลที่ต่างไปจากศาล โดยศาลเห็นว่าอำนาจศาล (Compulsory jurisdiction) ที่ทางยูโกสลาเวียได้รับเมื่อวันที่ 25 เมษายน 1999 นั้นไม่สามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานของอำนาจศาลในคดีปัจจุบัน ส่วน Vice-

President Weeramantry ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของศาลที่ว่า การโจมตีที่เริ่มขึ้นในวันที่ 24 มีนาคม 1999 ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนวันแถลงการณ์ ของทางยูโกสลาเวียในวันที่ 25 เมษายน 1999 (แต่เนื่องจากการแถลงการณ์เกิดขึ้นหลังจากวันที่มีการโจมตี ดังนั้นทางยูโกสลาเวียเลยไม่มีสิทธิใช้อำนาจศาลในการโจมตีที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 1999) ซึ่งผู้พิพากษา Weeramantry เห็นว่า ข้อเรียกร้องของทางยูโกสลาเวีย น่าจะเป็นผลตั้งแต่ในช่วงเวลาที่เกิดการโจมตี ไม่ใช่เป็นผลเพียงตั้งแต่การแถลงการณ์ และการยื่นฟ้องของทางยูโกสลาเวียก็มีหลังจากวันแถลงการณ์ (คิดว่าน่าจะเป็น 29 เมษายน 1999) และโจมตีก็ยังคงมีมาอย่างต่อเนื่องจนถึง 25 เมษายน 1999 ดังนั้นศาลน่าจะสามารถใช้อำนาจในการตัดสินคดีให้กับยูโกสลาเวียได้

ไม่ว่าศาลจะมีอำนาจในการตัดสินหรือไม่ ศาลควรมองที่ความสงบสุขเป็นหลัก ศาลควรออกมาตรการให้หยุดการโจมตีแก่ทางยูโกสลาเวีย (คือเห็นว่าจริงๆ แล้วศาลอยู่ในฐานะที่สามารถจะออกมาตรการให้หยุดการโจมตีได้) **ผู้พิพากษา Shi** มีความเห็นคล้ายกับผู้พิพากษา Weeramantry และรู้สึกเสียใจที่ศาลไม่สามารถยุติความขัดแย้ง ซึ่งเป็นพันธะหน้าที่ที่ต้องกระทำ แม้จะมีการเรียกร้องจากทางยูโกสลาเวียก็ตาม **ผู้พิพากษา Shi** จึงรู้สึกเหมือนถูกบังคับให้เห็นชอบตามมติของศาล (เหมือนว่ายอมรับคำตัดสิน แต่ไม่เห็นด้วย) **Vereshchetin** มีความเห็นว่าศาลควรออกมาตรการให้หยุดการโจมตีให้แก่อูโกสลาเวียในทุกๆ คดีที่เกี่ยวข้อง **Kreca** มีความเห็นว่าการใช้กำลังของกลุ่ม NATO เข้าข้ายึดตามสนธิสัญญา Genocide และผู้พิพากษา **Gaja** (เฉพาะในคดีกับ Italy) ไม่ลงความเห็นใดๆ เพียงแต่บอกว่าคดีกับ Italy ไม่ควรถูกเพิกถอน

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในโคโซโว อันส่งผลให้มีปฏิบัติการทางทหารของเนโต้ นั้นเกิดขึ้นเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งด้านต่างๆ มากมาย ทั้งในเรื่องทางการเมืองหรือเชื้อชาติ สถานการณ์ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นทำให้เนโต้ตัดสินใจที่จะเข้าไปมีบทบาทในการระงับความรุนแรงโดยการใช้ปฏิบัติการทางอากาศต่อดินแดนโคโซโว ซึ่งปฏิบัติการดังกล่าวนำมาซึ่งความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินมากมาย ทำให้เกิดข้อพิพาทในทางกฎหมายระหว่างประเทศว่าการกระทำดังกล่าวเหมาะสม สมควร หรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ รวมทั้ง ทำให้มีการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ถึงกรณีความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเนโต้ นอกจากนั้นข้ออ้างที่เนโต้กล่าวขึ้นเพื่อเป็นเหตุผลของการกระทำของตนนั้น ยังทำให้เกิดข้อพิพาทว่าสามารถทำได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ ซึ่งประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงในบทต่อไป

บทที่ 5

บทวิเคราะห์การใช้กำลังขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ ในสถานการณ์โคโซโว

5.1 ปฏิบัติการทหารขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือกับการใช้กำลัง ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4 เป็นที่น่าสงสัยในเรื่องขอบเขตของบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งได้บัญญัติห้ามการใช้กำลังและการคุกคามทุกรูปแบบ ซึ่งกระทำต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขตหรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ นักวิชาการบางคนกล่าวว่าขอบเขตของบทบัญญัติดังกล่าวแคบเกินไปจากคำที่ว่า “กระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การใช้กำลังจะกระทำได้เมื่อสอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ แต่บางส่วนของข้อความดังกล่าวก็ไม่ได้มีความหมายเช่นนั้น กฎเกณฑ์การห้ามใช้กำลังดังกล่าวมิได้ห้ามเฉพาะการใช้กำลังที่กระทำต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขตหรือเอกราชทางการเมืองของรัฐอื่นเท่านั้น แต่รวมถึงการใช้กำลังทุกรูปแบบที่กระทำในลักษณะไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติด้วย ในการประเมินสถานการณ์การกระทำของเนโต้ที่กระทำต่อยูโกสลาเวีย ไม่จำเป็นต้องค้นหาถึงความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ ถ้าการใช้กำลังดังกล่าวมิได้เป็นการคุกคามหรือใช้กำลังโดยเนโต้ซึ่งกระทำต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขตของยูโกสลาเวีย¹

นักวิชาการบางคนกล่าวว่าการแทรกแซงซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดการพิชิตดินแดนหรือการเมืองไม่ถือเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ความเห็นดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า เป็นเรื่องเข้าใจผิด (mistake) และเป็นการไม่ถูกต้องเข้าหากจะปรับการกระทำของเนโต้ภายใต้มาตรา 51 ซึ่งเป็นการใช้กำลังเพื่อป้องกันตน การกล่าวอ้างว่าการกระทำของเนโต้เป็นการกระทำภายใต้มาตรา 51 นั้น เป็นการกล่าวอ้างที่ไร้เหตุผล เนื่องจากไม่มี การใช้กำลังทางอาวุธ (armed attack) กระทำต่อรัฐสมาชิกของเนโต้ หรือไม่มีการคาดหมายว่าจะกระทำ และไม่ว่าในสถานการณ์ใดก็ตาม คณะมนตรีความมั่นคงอาจอนุญาตให้มีการใช้กำลังภายใต้มาตรา 53 โดยตัวแทนส่วนภูมิภาคซึ่งกระทำภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งในกรณีของเนโต้มิได้มีการได้รับ

¹ ธรรมพ์ ซาลีจันทร์, ปัญหาโคโซโวกับการใช้กำลังของเนโต้ต่อยูโกสลาเวีย, วารสารนิติศาสตร์ 29, 2 (มิถุนายน 2542), หน้า 21.

อำนาจดังกล่าว²

คณะทำงานเบื้องต้น (Preparatory work) ในเรื่องบทบัญญัติการห้ามใช้กำลังตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติได้ค้นหาขอบเขตของบทบัญญัติดังกล่าวโดยเคารพความเห็นของนักวิจารณ์ต่างๆ (commentators) ซึ่งค้นหาความหมายที่แท้จริง และคาดหวังว่าผู้วางกรอบของกฎบัตรได้ตั้งใจที่จะตั้งข้อยกเว้นของการห้ามใช้กำลังดังกล่าว คณะทำงานเบื้องต้นได้ชี้ให้เห็นถึงการอ้างอิงถึงเรื่องบูรณภาพแห่งอาณาเขตและอิสรภาพทางการเมือง และความมุ่งประสงค์ตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 แล้วซึ่งไม่ใช่การจำกัดข้อห้ามดังกล่าว แต่เป็นการเน้นย้ำถึงบทบัญญัตินี้³

ไม่ว่าการโจมตีทางอากาศของเนโตจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษรวมถึงประเทศสมาชิกเนโตที่เข้าร่วมในปฏิบัติการทางทหารต่อยูโกสลาเวียครั้งนี้ต่างยืนยันว่าเป็นการใช้กำลังที่ไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ โดยอ้างว่า เป็นการใช้กำลังเพื่อป้องกันการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) ที่ฝ่ายเซิร์บกระทำต่อพลเมืองเชื้อสายอัลเบเนียน ซึ่งเป็นการใช้กำลังที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตให้ทำได้เพื่อป้องกันมวลมนุษยชาติให้รอดพ้นจากการเช่นฆ่าของนายมิโลเชวิช อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าเป็นข้ออ้างของผู้ที่ขอใช้กำลังโดยอ้างเหตุผลทางมนุษยธรรม “Humanitarian Intervention” ข้ออ้างนี้ได้ปรากฏอยู่หลายครั้งในคำแถลงของประธานาธิบดี คลินตันและนายโทนี แบลร์ นายกรัฐมนตรีอังกฤษ โดยกล่าวขึ้นเพื่อยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของการใช้กำลังครั้งนี้ แต่นั่นก็แสดงให้เห็นว่าทั้งสองประเทศต่างรู้ซึ่งกันและกันดีว่าปฏิบัติการทางอากาศที่มุ่งกระทำต่อยูโกสลาเวียนี้เสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง และแม้แต่ในหมู่ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายระหว่างประเทศของทั้งสองประเทศเองก็อยู่ในระหว่างถกเถียงกันอย่างหนักว่า ปฏิบัติการใช้กำลังของเนโตครั้งนี้มีเหตุผลใดๆ ทางกฎหมายระหว่างประเทศมารองรับหรือไม่ ทั้งนี้ แม้ว่าจะไม่มีข้อกังขาใดๆ ว่าพฤติกรรมของประธานาธิบดีมิโลเชวิชนั้น ได้ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศมากมายก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการทำสงครามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 และการห้ามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ตามอนุสัญญาปี ค.ศ. 1948 ตลอดจนการแข่งขันไม่ยอมปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติให้ยูโกสลาเวีย ยุติความขัดแย้งในโคโซโวโดยสันติวิธี

² อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน.

³ Yoram Dinstein, War, Aggression and Self –Defence, (Third edition. Cambridge : Cambridge University Press), 2001,p.93.

ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ การกระทำที่เกิดขึ้นของ ยูโกสลาเวีย มิได้ทำให้การทิ้งระเบิดของเนโต้กลายเป็นความถูกต้องตามกฎหมายขึ้นมาได้ เพราะ การใช้กำลัง (Use of force) ของรัฐในกรอบของกฎบัตรสหประชาชาติสามารถทำได้ภายใต้ เงื่อนไขที่เข้มงวดเพียงสองประการ คือ การป้องกันตนเอง (Self-defense) จากการถูกโจมตีด้วย อาวุธ (Armed attack) จากรัฐอื่น⁴ และการใช้กำลังโดยคณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) เองหรือรัฐใช้กำลังภายใต้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประชาคมโลก จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้กำลังใดๆที่เป็นไปโดย ไม่เคารพเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว กฎหมายระหว่างประเทศได้บัญญัติให้เป็นการกระทำที่ละเมิด กฎหมายทั้งสิ้น สถานการณ์ในโคโซโวนั้น เนโต้ไม่อาจจะอ้างได้เลยว่ายูโกสลาเวียรุกรานด้วยกำลัง อาวุธต่อรัฐประเทศเพื่อนบ้าน เพราะเป็นการปราบปรามกบฏซึ่งก็เป็นปัญหาภายใน (Internal Affairs) ของรัฐนั่นเอง และแม้ว่าเนื้อหาของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงระบุว่าสถานการณ์ของ โคโซโวเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและคาบสมุทรบอลข่าน (Balkan) ก็ตาม แต่ก็มิได้มีข้อความ ตอนใดให้อำนาจเนโต้ที่จะใช้กำลังกับยูโกสลาเวียได้ รัฐบาลสหรัฐและอังกฤษเข้าใจถ่องแท้ดีว่า การใช้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นเครื่องมือจัดการกับยูโกสลาเวียไม่มีทางสัมฤทธิ์ผลแน่ เพราะ สมาชิกถาวรสองประเทศคือ จีนและรัสเซียล้วนแสดงจุดยืนที่ชัดเจนว่าจะใช้สิทธิยับยั้งการใช้กำลัง ทุกประการ เมื่อพิจารณาในแง่มุมนี้จึงดูเหมือนว่าการทิ้งระเบิดของเนโต้เป็นการกระทำที่ละเมิด มาตรา 2 อนุ 4 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ นอกจากนี้ ตามกฎบัตรเนโต้ก็ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การใช้กำลังของเนโต้จะต้องกระทำไปเพื่อป้องกันการรุกรานด้วยกำลังอาวุธที่ กระทำต่อประเทศสมาชิกยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 1 และ 7 แห่งสนธิสัญญา ดังกล่าวก็บัญญัติให้ บรรดาสมาชิกของเนโต้ต้องผูกพันและปฏิบัติตามกรอบของกฎบัตรสหประชาชาติอีกด้วย เมื่อเป็น เช่นนี้ คำถามจึงมีว่า ไม่มีหนทางใดอีกแล้วหรือที่จะทำให้การใช้กำลังเพื่อป้องกันชีวิตประชาชนผู้

⁴มาตรา 51 “ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะรอนสิทธิประจำตัวในการป้องกันตนเองโดยลำพังหรือโดยร่วมกัน หากการโจมตีด้วยกำลังอาวุธบังเกิดแก่สมาชิกของสหประชาชาติ จนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะได้ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมาตรการที่สมาชิกได้ดำเนินไปในการใช้สิทธิป้องกันตนเองนี้จะต้องรายงาน ให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบโดยทันทีและจะต้องไม่กระทบกระเทือนอำนาจและความรับผิดชอบของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายฉบับปัจจุบันแต่ประการใด ในอันที่จะ ดำเนินการเช่นที่เห็นจำเป็นไม่ว่าในเวลาใด เพื่อธำรงไว้หรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ”

บริสุทธิ์จากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์อย่างไรเหตุผลเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยทั่วไปแล้ว อาจกล่าวได้ว่า บ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ (Sources of International Law) ที่นับถือกันอยู่นั้นมีอยู่สามประเภท นั่นคือ สนธิสัญญา จารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตามเป็นที่รู้กันว่า กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศขาดความแน่นอน อีกทั้ง การกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมก็เป็นเรื่องที่ไม่ได้ง่ายนัก แต่หากเมื่อใดก็ตามที่ทางปฏิบัติตามกันมาเป็นเวลาช้านาน กฎเกณฑ์จารีตประเพณีเช่นนี้สามารถนำมาปรับใช้โดยรัฐบาลและศาลได้ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้การทิ้งระเบิดของเนโตในกรณีนี้กลายเป็นการใช้กำลังที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาได้ภายใต้หลักแห่งกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary international law) ได้ นักกฎหมายที่สนับสนุนแนวความคิดนี้ได้แก่ ศาสตราจารย์ Christopher Greenwood⁵ แห่งมหาวิทยาลัย London School of Economics and Political Science โดยท่านชี้ว่า การขยายขอบเขตของกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่ดี การแทรกแซงด้วยกำลังเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้นในรอบทศวรรษที่ผ่านมาที่ดี การมอบอำนาจให้ใช้กำลังจากคณะมนตรีความมั่นคงก็ดี ล้วนเป็นการทำลายความเชื่อเก่าๆที่ว่าอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐไม่อาจจะล่วงละเมิดได้ ดังนี้ เมื่อสังคมแห่งรัฐยอมรับว่าการใช้กำลังด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมนั้นเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้โดยไม่ผิดกฎหมายก็ย่อมเป็นการสร้างปทัสฐานของกฎหมายขึ้นใหม่ นั่นเอง ดังตัวอย่างเช่น กรณีการรุกรานบังคลาเทศของอินเดีย ในปี ค.ศ. 1970 เพื่อหยุดยั้งการเช่นฆ่าล้างชาติ การใช้กำลังของทานชาเนียต่ออูกันดาเพื่อโค่นล้มเผด็จการอิดีอามิน ล้วนแต่ได้รับการรับรองจากประชาคมโลก เช่นเดียวกับในปี ค.ศ. 1990 ที่กลุ่มประเทศอาฟริกันตะวันตกได้เข้าแทรกแซงไลบีเรียเพื่อหยุดการเช่นฆ่าประชาชนในประเทศนั้น หรือการแทรกแซงของกลุ่มพันธมิตรในประเทศอิรักทางตอนเหนือเพื่อช่วยเหลือชาวเคิร์ด (Kurds) รวมทั้งมาตรการกำหนดเขตห้ามบินเหนืออาณาเขตของอิรักตอนใต้เพื่อปกป้องกลุ่มมุสลิมชีอะห์ เป็นต้น เหล่านี้แม้จะเป็นปฏิบัติการที่มีได้รับมอบหมายโดยชัดแจ้งจากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงก็ตาม แต่ก็ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นการใช้กำลังที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาสตราจารย์ Greenwood ยังเน้นด้วยว่า ข้อมติประณามเนโตที่ทิ้งระเบิดยูโกสลาเวียซึ่งประเทศต่างร่วมกันเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงต้องตกไปด้วยคะแนน 12 ต่อ 3 นั้นอาจมีนัยบ่งบอกว่าสังคมแห่งรัฐได้ยอมรับการกระทำของเนโตว่าชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ Greenwood ยังให้เหตุผลเพิ่มเติมอีกว่า ทฤษฎี “การแทรกแซงด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม” อันทำให้การใช้กำลังชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องบรรลุเงื่อนไขที่เป็นภาวะวิสัยสามประการ กล่าวคือ ประการแรก ภัยอันตรายร้ายแรงนั้นได้เกิดขึ้นแล้วและดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง ประการที่สอง ภัยอันตรายดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพโลก และ

⁵ ธีรวัฒน์ ชาลีจันทร์, อ้างแล้ว หน้า 16.

ประการสุดท้ายมีผู้ต้องรับผิดชอบในการกระทำที่ก่อให้เกิดภัยคุกคามนั้น ซึ่งข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงต่อกรณีโคโซโวนั้นได้บรรลุเงื่อนไขทั้งสามประการแล้ว ด้วยเหตุนี้ ในความเห็นของศาสตราจารย์ Greenwood การใช้กำลังของเนโตจึงไม่ละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ปัจจุบันสหประชาชาติมีรัฐต่างๆ เป็นสมาชิกอยู่มากมาย โดยรัฐสมาชิกทั้งหมดจะต้องผูกพันและปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติอย่างเคร่งครัดบนพื้นฐานของความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน (ส่วนการที่บางรัฐมีสิทธิพิเศษในคณะมนตรีความมั่นคงก็เป็นเพียงเหตุผลทางประวัติศาสตร์ของสงครามโลกครั้งที่ 2 ในขณะที่ก่อตั้งสหประชาชาติ) โดยเฉพาะในบทบัญญัติมาตรา 2 ของกฎบัตรดังกล่าวข้างต้น นักกฎหมายมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีค่าสูงสุด (Jus Cogens) ซึ่งรัฐไม่อาจจะล่วงละเมิดหรือแก้ไขตัดทอนด้วยเหตุประการใดๆ หรือโดยวิธีใดๆ มาตรา 2 นี้เองได้ห้ามรัฐใช้กำลังต่อบูรณภาพของรัฐอื่นอย่างเด็ดขาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มาตรา 2 นี้มีผลทำให้การใช้กำลังของรัฐเป็นสิ่งผิดกฎหมายไปเสียแล้ว (ยกเว้นการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองและการใช้กำลังโดยสหประชาชาติดังกล่าวข้างต้น) ดังนั้นเหตุผลที่ศาสตราจารย์ Greenwood ยกขึ้นมาสนับสนุนการใช้กำลังของเนโตจึงขัดแย้งกับบทบัญญัติของมาตรา 2 อย่างสิ้นเชิง ปทัสสถานต่างๆ ที่ศาสตราจารย์ Greenwood อ้างอิงนั้นล้วนแต่ยังไม่ยุติและยังมีข้อโต้แย้งกันอยู่และไม่อาจลบล้างความสำคัญแห่งมาตรา 2 นี้ได้ และแม้แต่ประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษก็เคยออกเสียงสนับสนุนการประณามการใช้กำลังที่ละเมิดมาตรา 2 นี้มาแล้วนับครั้งไม่ถ้วน ยิ่งไปกว่านี้ หากพิจารณาการออกเสียงลงมติในข้อมติประณามการใช้กำลังของเนโตในคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งตกไปแล้วนั้น จะพบว่าประเทศที่ลงมติเห็นด้วยกับการประณามคือ รัสเซีย จีนและอินเดีย ซึ่งไม่อาจปฏิเสธบทบาทในการตีความและบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ ผู้ที่สนับสนุนการใช้กำลังของเนโตอาจจะแย้งว่าในอนาคตประชาคมโลกจะต้องยอมรับว่าการใช้กำลังเพื่อแทรกแซงรัฐอื่นด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมนั้น ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการโจมตีครั้งนี้ประสบผลสำเร็จก็อาจถือเป็นก้าวสำคัญที่กฎหมายมุ่งไปสู่ทิศทางนั้น⁶

หลายๆรูปแบบของการแทรกแซงร่วมกันเริ่มภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็น ในปี ค.ศ. 1991 และ 1992 คณะมนตรีความมั่นคงได้ให้อำนาจในการใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงเพื่อวัตถุประสงค์ทางมนุษยธรรมในอิรักและโซมาเลีย โดยหลักแล้วการแทรกแซงไม่เป็นการชอบด้วย

⁶ อ้างแล้ว หน้าเดียวกัน.

กฎหมาย เนื่องจากมิได้มีปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ ทฤษฎีที่จะนำมาสนับสนุนการกระทำดังกล่าวอาจปรากฏในกรณีสงครามภายใน (internal war) อย่างน้อยๆก็เมื่อเกิดอาชญากรรมสงครามหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรงหรืออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และแม้ว่าจะไม่เกี่ยวกับสงครามก็ตามแต่หากมีการคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและอยู่ในเขตอำนาจและความรับผิดชอบของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวด 6 และหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ภายใต้มาตรา 27 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงสามารถออกข้อมติให้ทำการเข้าแทรกแซงได้ ซึ่งสามารถถูกยับยั้งได้โดยสมาชิกถาวร ฉะนั้นในกรณีของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมจะได้รับอนุญาตก็ต่อเมื่อกระทำโดยได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงแต่การกระทำดังกล่าวสมาชิกถาวรของคณะมนตรีก็สามารถยับยั้งอำนาจนั้นได้

5.2 ข้อพิจารณาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ

กฎบัตรสหประชาชาติห้ามการแทรกแซงแม้ว่าจะเพื่อจุดประสงค์ทางมนุษยธรรม ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของรัฐเดียวหรือหลายรัฐก็ตาม ซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียว หากการกระทำดังกล่าวมิได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง การกระทำดังกล่าวก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิ่งที่ต้องพิจารณาก็คือ การกระทำของเนโต้ได้รับอำนาจหรือไม่ หรือกรณีดังกล่าวเป็นข้อยกเว้น

การละเมิดสิทธิมนุษยชนในโคโซโวเป็นสถานการณ์ที่ร้ายแรงอย่างยิ่ง จำเป็นต้องมีการกระทำเพื่อยุติเหตุการณ์ดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถที่จะให้อำนาจเข้าแทรกแซงได้เนื่องจากการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) การเผชิญกับสถานการณ์ที่คุกคามสันติภาพและความมั่นคงภายในภูมิภาค ทำให้เนโต้ต้องเข้ามามีบทบาทเพื่อยับยั้งกรณีที่เกิดขึ้น

สาเหตุที่เนโต้มิได้ขออำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงก็เนื่องจากการกลัวว่าจะมีการใช้สิทธิยับยั้งโดยสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง และภายหลังจากที่ปฏิบัติการของเนโต้ได้เริ่มขึ้น ตัวแทนจากรัสเซียก็ได้เสนอข้อมติต่อคณะมนตรีความมั่นคงให้แสดงว่าปฏิบัติการของเนโต้ไม่ชอบด้วยกฎหมายและควรหยุดการกระทำดังกล่าวโดยทันที⁷ ในการออกเสียง (vote) ข้อมติดังกล่าว ได้รับการสนับสนุนจาก 3 รัฐ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกถาวร 2 ประเทศคือ รัสเซีย และจีน

การแทรกแซงโดยเนโต้มิใช่เป็นการกระทำฝ่ายเดียว แต่เป็นการแทรกแซงโดยร่วมกัน ซึ่งดำเนินการโดยองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมถึงสมาชิกถาวรจำนวนสามในห้าของคณะมนตรี

⁷ UN Press Release SC/6659 (Mar, 26, 1999)

ความมั่นคง ซึ่งกฎบัตรสหประชาชาติมอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบในกรณีที่มีการคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ในทฤษฎีของเนโต้การกระทำของตนมิได้กระทำโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์การหรือประเทศสมาชิก แต่คำนึงถึงเป้าหมายทางมนุษยธรรม การแทรกแซงในโคโซโวโดยเนโต้เป็นการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมโดยร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน⁸ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบหรือหน้าที่ของสังคมโลกที่จะต้องชี้ให้เห็นว่า การคุกคามสันติภาพและความมั่นคงอันเป็นผลมาจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรืออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ลักษณะขององค์กรที่มีลักษณะร่วมกันเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐใดรัฐหนึ่งที้นำถึงแต่เพียงผลประโยชน์ของตน เนโต้เห็นว่าการกระทำของตนสามารถถูกควบคุมโดยคณะมนตรีความมั่นคงและสั่งให้ยุติปฏิบัติการดังกล่าวและได้รับการสนับสนุนจากคณะมนตรีความมั่นคงโดยประเทศสมาชิก 12 ประเทศ จาก 15 ประเทศ ซึ่งออกเสียงคัดค้านข้อมติของรัสเซียที่ประ (วันที่ 26 มีนาคม) และให้ปฏิบัติของเนโต้ดำเนินการต่อไป และในวันที่ 10 มิถุนายน คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 1244 เห็นชอบข้อตกลงโคโซโว (Kosovo settlement)

ในความเห็นของ Louis Henkin⁹ การแทรกแซงฝ่ายเดียว (unilateral) โดยใช้กำลังทางทหาร ไม่ว่าจะกระทำโดยรัฐเดี่ยวหรือหลายรัฐก็เป็นการมิชอบด้วยกฎหมายแม้ว่าจะได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงก็ตาม แต่รัฐบาล (Government) หรือนักวิชาการบางคนก็กล่าวว่าเนโต้ควรได้รับอำนาจอำนาจจากคณะมนตรีฯ อย่างน้อยก็ในช่วงแรก แต่นักวิชาการและรัฐส่วนมาก ก็เห็นว่าควรจะมีการกระทำบางอย่างเพื่อยุติสถานการณ์เลวร้ายในโคโซโว ซึ่งเนโต้เป็นองค์กรที่เหมาะสมที่จะกระทำการดังกล่าวซึ่งอาจเป็นองค์กรเดียวที่สามารถกระทำได้

ในปี ค.ศ. 1991 Professor Oscar Schachter ได้กล่าวถึงกรณีการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมไว้ว่า¹⁰

⁸ เปรียบเทียบได้กับ บทนำของกฎบัตรสหประชาชาติ “ที่จะให้ความแน่นอนใจว่าจะไม่มีการใช้กำลังอาวุธ นอกจากเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน” (to ensure, by the acceptance of principle and the institution of method, that armed force shall not be used, save in the common interest)

⁹ Louis Henkin, Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention, American Journal International Law V.93 No.4, October 1999

¹⁰ Oscar Schachter, international Law in Theory and Practice (Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers),1991,p. 126.

“แม้ว่าจะไม่ปรากฏว่าได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง รัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐ อาจใช้กำลังเพื่อยุติสถานการณ์อันเลวร้ายเมื่อจำเป็น และเมื่อปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดว่าเป็นการกระทำเพื่อมนุษยธรรม การกระทำดังกล่าวก็อาจได้รับการยกโทษได้ แต่ผู้เขียนก็เชื่อว่าหลักใหม่ในเรื่องการแทรกแซงทางมนุษยธรรมก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง เพราะอาจจะเป็นข้ออ้างของการเข้าแทรกแซงและการใช้กำลังโดยมิชอบได้ น่าจะเป็นการดีกว่าหากจะพิจารณาถึงความจำเป็นในสถานการณ์ มากกว่าที่จะสร้างหลักเกณฑ์ใหม่ซึ่งอาจจะเป็นการเปิดช่องว่าให้มีการใช้กำลังฝ่ายเดียวได้”

ผู้เขียนเห็นว่าหากนำความเห็นดังกล่าวนำมาปรับใช้กับกรณีโคโซโว ก็จะทำให้เห็นว่ากฎบัตรสหประชาชาติได้วางหลักห้ามการใช้กำลังไว้แต่ข้อห้ามดังกล่าวก็ไม่นำมาปรับใช้ในกรณีที่เป็นการใช้กำลังเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน อาจกล่าวได้ว่า การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมโดยได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงเป็นมาตรการที่ปลอดภัยที่สุดที่จะสามารถยับยั้งการแทรกแซงโดยมิชอบได้ แต่เนโตก็มิได้ขออำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงอาจเนื่องจากเหตุผลของการใช้สิทธิยับยั้งของประเทศสมาชิกถาวรซึ่งกรณีเช่นนี้เองทำให้การกระทำของเนโตเกิดปัญหาในเรื่องความชอบธรรมเนื่องจากตามหลักแห่งกฎบัตรสหประชาชาติไม่ว่ารัฐเดียวหรือหลายรัฐก็ไม่มีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงโดยอาศัยอำนาจของตน นอกเสียจากการได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง

ในเรื่องของการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศโดยองค์การระดับภูมิภาค นั้น มีบทบัญญัติแห่งกฎบัตรสหประชาชาติกล่าวไว้ คือ

ข้อ 52 (1) “ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันที่กีดกันการมีข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาค เพื่อการจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เช่นที่ เหมาะสม สำหรับการดำเนินการส่วนภูมิภาค โดยมีเงื่อนไขว่าข้อตกลงหรือทบวงการตัวแทนเช่นว่าและกิจกรรมนั้นๆ สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ”

ข้อ 53 (1) “เมื่อเห็นเหมาะสม คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องใช้ประโยชน์จากข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคเช่นว่านั้นเพื่อการดำเนินการบังคับภายใต้อำนาจของตน แต่จะมีการดำเนินการบังคับตามข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือโดยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคโดยปราศจากการมอบอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้ โดยมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับมาตรการที่กระทำต่อรัฐศัตรู ดังที่นิยามไว้ในวรรค 2 แห่งข้อนี้ ซึ่งได้บัญญัติไว้โดยอนุวัติตามข้อ 107 หรือในข้อตกลงส่วนภูมิภาค ซึ่งต่อต้านการรื้อฟื้นนโยบายรุกรานของรัฐศัตรูเช่นว่านั้น จนกว่าจะ

ถึงเวลาที่องค์การฯ อาจเข้ารับผิดชอบเพื่อป้องกันการรุกรานต่อไปโดยรัฐศัตรูเช่นว่าตามคำร้อง
ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง”

ข้อ 52 ให้อำนาจเนโตซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และในข้อ 53 คณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้ประโยชน์จากข้อตกลงส่วนภูมิภาคเพื่อดำเนินการบังคับภายใต้อำนาจของตน

ในกรณีโคโซโวได้แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของกฎบัตรสหประชาชาติ บางครั้งก็มีความจำเป็นที่จะต้องแทรกแซงทางมนุษยธรรม เช่นในกรณีโคโซโว และบางครั้งก็จำเป็นที่จะต้องกระทำเพื่อตอบโต้การรุกราน เช่นในกรณีอิรักบุกคูเวต ซึ่งเป็นความจำเป็นที่จะต้องกระทำการตอบโต้เมื่อมีการละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติ หรือละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรง ซึ่งการใช้กำลังนั้นก็เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน จำเป็นต้องใช้ข้อตกลงตามมาตรา 43¹¹ ในการเตรียมกำลังซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง แต่ทั้งการกระทำโดยคณะมนตรีความมั่นคงตามมาตรา 42¹² และการ

¹¹ Article 43 1. All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security, undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security.

2. Such agreement or agreements shall govern the numbers and types of forces, their degree of readiness and general location, and the nature of the facilities and assistance to be provided.

3. The agreement or agreements shall be negotiated as soon as possible on the initiative of the Security Council. They shall be concluded between the Security Council and Members or between the Security Council and groups of Members and shall be subject to ratification by the signatory states in accordance with their respective constitutional processes.

¹² article 42 Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade,

แทรกแซงโดยร่วมกันของเนโด้ในโคโซโว ต่างก็ไม่สามารถดำเนินการได้หากไม่มีการปรับปรุงกฎหมายและโดยทางปฏิบัติของการใช้สิทธิยับยั้ง การกระทำของเนโด้ในโคโซโวและกระบวนการของคณะมนตรีความมั่นคงอาจสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ซึ่งก็คือการพัฒนารูปแบบของการแทรกแซงร่วมกันให้สามารถกระทำได้เมื่อเกิดกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรงอันส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยต้องกระทำภายใต้ขอบเขตที่จำกัดและคำนึงถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการแทรกแซง ตลอดจนเรื่องการใช้สิทธิยับยั้งของคณะมนตรีความมั่นคงให้สามารถออกข้อมติเพื่อให้การรักษาสันติภาพเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยมิให้ปัจจัยทางการเมืองเข้ามามีบทบาทต่อการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคง

5.3 ประเด็นทางกฎหมายต่อปฏิบัติการทหารขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือในบริบทของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

ในกรณีความชอบด้วยกฎหมายของการทิ้งระเบิดที่กระทำโดยเนโด้ เมื่อปี ค.ศ. 1999 นั้น รัฐสมาชิกเนโด้ได้ถูกดำเนินคดีต่อศาล โดยยูโกสลาเวียเดิมได้ยื่นคำร้องต่อศาลถึงความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการดังกล่าว ซึ่งในคดีดังกล่าวศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้กล่าวว่า ศาลไม่มีอำนาจเหนือคดีดังกล่าว

ในคดีดังกล่าวรัฐสมาชิกเนโด้กล่าวอ้างว่า การกระทำของตนเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเกิดสถานการณ์อันเลวร้ายต่อชนชาติอัลเบเนียในโคโซโวเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ยูโกสลาเวียเดิม ก็กล่าวอ้างว่าปฏิบัติการทางอากาศของเนโด้เป็นการกระทำอันละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศเนื่องจากละเมิดพันธกรณีที่ยอมรับใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้แถลงว่า สหพันธรัฐยูโกสลาเวียเดิม มิได้เป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการของสหประชาชาติในขณะที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อเดือน เมษายน ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นผลให้สหพันธรัฐยูโกสลาเวียในขณะนั้นมิได้เป็นภาคีต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศด้วย ศาลจึงไม่มีเขตอำนาจที่จะพิจารณาคดีที่เซอร์เบียและมอนเตเนโกรยื่นฟ้องเมื่อ 29 เมษายน 1999¹³

and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.

¹³ สหพันธรัฐยูโกสลาเวีย (ซึ่งเปลี่ยนเป็นเซอร์เบียและมอนเตเนโกรในปี ค.ศ. 2003) ได้ถูกรับรองว่าเป็นรัฐสมาชิกของสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 2000 ทำให้สถานะทางกฎหมายที่คลุมเครือของยูโกสลาเวียหมดสิ้นไป (สหพันธรัฐยูโกสลาเวียประกอบด้วยรัฐ 6 รัฐ กระทั่งภายหลังยุคสงครามเย็น บอสเนีย โครเอเชีย สโลวาเนีย และมาซิโดเนียได้ประกาศอิสรภาพของตนและ

ในคดีที่สหพันธรัฐยูโกสลาเวียเดิมได้ยื่นฟ้องรัฐสมาชิกเนได้นั้น ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ปฏิเสธข้อเรียกร้องของยูโกสลาเวียและปฏิเสธที่จะรับฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องสหรัฐอเมริกาและสเปนด้วยเหตุผลทางเทคนิคเนื่องจากทั้งสองไม่ได้ทำผิดตามสนธิสัญญาที่ทำกันไว้ ทำให้ศาลไม่ใช่อำนาจตัดสินในคดีดังกล่าวในเบื้องต้นซึ่งทำให้ศาลไม่รับพิจารณาตามข้อเรียกร้องของยูโกสลาเวียเลย แม้ว่าจะปรากฏหลักฐานชัดเจนก็ตาม ส่วนในกรณีอื่นที่ยูโกสลาเวียได้ยื่นฟ้องไว้ และได้ขอให้มีการใช้มาตรการชั่วคราว ศาลได้พิจารณาในเบื้องต้นและศาลอนุญาตตามที่ยูโกสลาเวีย ขอให้มีการใช้มาตรการชั่วคราว และเมื่อทำการพิจารณาคดีและพิจารณาหลักฐานซึ่งรัฐที่ถูกฟ้องได้นำเสนอต่อศาลแล้วพบว่าในขณะที่ยื่นฟ้องยูโกสลาเวียไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีเนื่องจากไม่มีสมาชิกของสหประชาชาติทำให้ไม่ได้เป็นภาคีของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศด้วย ศาลจึงไม่รับพิจารณาคดีดังกล่าว

ส่วนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังนั้น เมื่อปรากฏว่าศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคดีดังกล่าวแล้วตั้งแต่ต้น ทำให้ประเด็นเรื่องการใช้กำลังนั้นไม่ได้รับการพิจารณาจากศาล แต่ในความเห็นของผู้พิพากษาส่วนใหญ่ก็ได้แสดงความห่วงใยต่อสถานการณ์ความรุนแรงและกรณีที่จะละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นซึ่งเป็นผลให้เกิดการสูญเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ซึ่งในกรณีเช่นนี้ หากจะนิ่งเฉยไม่ทำอะไรเสียเลยก็จะเป็นการโหดร้ายแก่ยูโกสลาเวีย ผู้พิพากษาส่วนใหญ่จึงเห็นว่าน่าจะมีมาตรการบางอย่างเกิดขึ้นเพื่อยุติการใช้กำลังที่เกิดขึ้นในยูโกสลาเวีย

สถานการณ์ในโคโซโวมียุติประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นมากมาย มีการสังหารชาวอัลเบเนียจำนวนมากในโคโซโว การทิ้งระเบิดทำให้มีการสูญเสียชีวิตและพลเรือนต้องพลัดถิ่นจำนวนมาก แม้ว่าเนได้อ้างว่าปฏิบัติการทางอากาศของตนจะกระทำขึ้นเพื่อป้องกันความรุนแรงที่เกิดขึ้น แต่การกระทำดังกล่าวก็กระทำโดยปราศจากอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ และอนุสัญญาเจนีวา ปี 1949 และพิธีสารเพิ่มเติม (Geneva Convention of 1949 and of the Additional Protocol No. 1 of 1977 on the protection of civilians and civilian objects in time of war) ในคำฟ้องของยูโกสลาเวียได้กล่าวถึงจำนวนผู้เสียชีวิตกว่าพันคนเป็นทั้งหญิงและเด็ก และมีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก บ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนการสื่อสารโทรคมนาคมต้องเสียหาย ความเสียหายที่เกิดขึ้นมากเช่นนี้ ผู้พิพากษาบางคนเห็นว่าหากจะนิ่งเฉยก็จะเป็นการไม่ยุติธรรมต่อโคโซโว ในประเด็นของการใช้กำลังนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงตามกฎบัตรสหประชาชาติ ก็คือ มาตรา 2 (3) ,(4) และมาตรา 53 (1) กล่าวคือ

แยกตัวออกมา)

สมาชิกทั้งปวงจะต้องระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี ในลักษณะการที่จะไม่เป็นอันตรายแก่สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นจากการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ หรือการกระทำในลักษณะอื่นในที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติและเมื่อเห็นเหมาะสม คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องใช้ประโยชน์จากข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคเพื่อการดำเนินการบังคับภายใต้อำนาจของตน แต่จะมีการดำเนินการบังคับตามข้อตกลงดังกล่าวโดยปราศจากการมอบอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้ ผู้พิพากษาบางท่าน เช่น Vice-president Weeramantry เห็นว่าการกระทำของเนได้ก่อให้เกิดความเสียหายมากมายแก่ยูโกสลาเวีย หากนิ่งเฉยไม่ดำเนินการใดๆ เลยก็ดูจะเป็นการเพิกเฉยต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งๆ ที่การละเมิด Human rights ในยูโกสลาเวีย (ตามที่ทางฝ่ายพันธมิตร NATO กล่าวอ้าง) นั้นถือเป็นเรื่องที่ประเทศต่างๆ มีหน้าที่ที่ต้องช่วยกัน (ถ้ามีการละเมิด Human rights เกิดขึ้นไม่ว่าที่ใดในโลก เป็นเรื่อง que tous doivent s'occuper) เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายต่อชีวิต และในฐานะที่ศาลเป็นหน่วยงานหนึ่งของสหประชาชาติ ซึ่งมีหน้าที่ไกล่เกลี่ยสถานการณ์ต่างๆ ให้ดีขึ้น ศาลสามารถอนุมัติมาตรการหยุดการโจมตีตามที่ยูโกสลาเวียร้องขอให้ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงเรื่องใดๆ เลย

5.4 จารีตประเพณีระหว่างประเทศและแนวทางปฏิบัติของรัฐกับการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คำตัดสินของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางปฏิบัติของรัฐและเป็นสิ่งที่รัฐต่างๆ ยอมรับ (State practice, Opinio juris)¹⁴ ซึ่งเมื่อสิ่งที่รัฐได้ปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานจนเป็นที่ยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้วนั้น แนวทางปฏิบัติดังกล่าวก็จะกลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ในกรณีของการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมที่เนได้กล่าวอ้างเป็นเหตุผลในการเข้าแทรกแซงในยูโกสลาเวีย นั้น โดยหลักแล้วการกระทำดังกล่าวยังไม่ที่ยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องเนื่องจากยังขาดขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน และไม่มีหลักประกันใดที่จะนำมารองรับหลักการดังกล่าวได้ การใช้กำลังที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ผ่านมา ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการกระทำที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีความมั่นคง แม้ว่าการกระทำดังกล่าวบางครั้งรัฐที่เป็นฝ่ายใช้กำลังจะยังมิได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงในเบื้องต้นก็ตาม แต่ในภายหลังคณะมนตรีความมั่นคงก็จะเข้ามาจัดการต่อสถานการณ์ดังกล่าวภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตร

¹⁴ Ruth Wedgwood, Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention, *American Journal International Law* V.93 No.4, October 1999

สหประชาชาติและการกระทำส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้น ก็ปรากฏว่าได้รายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงว่าเป็นการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม แต่เมื่อพิจารณาดีๆ แล้ว มักจะเป็นการป้องกันตนตามมาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เช่นในกรณีที่ยินเดียเข้าแทรกแซงบังคลาเทศ ในปี ค.ศ. 1971 ซึ่งในตอนแรกนั้น อินเดียได้แสดงเหตุผลในการแทรกแซงของตนในตอนแรกต่อคณะมนตรีความมั่นคงว่า เป็นการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม แต่ต่อมาก็ได้เปลี่ยนเหตุผลดังกล่าวโดยกล่าวอ้างว่าตนถูกโจมตีก่อน ซึ่งเหตุผลนี้ทำให้พิจารณาได้ในแง่ของการป้องกันตนมากกว่าที่จะเป็นการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม หรือในกรณีกัมพูชา เมื่อปี ค.ศ. 1978-79 ซึ่งเกิดสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรงมาก กล่าวคือ ในสามปี ประชาชนถูกฆ่าตายประมาณหนึ่งล้านคน โดยรัฐบาลของตน ทำให้เวียดนามได้เข้าไปแทรกแซงและใช้กำลังในสถานการณ์ดังกล่าว และกล่าวถึงการกระทำของตนว่ามีได้เป็นการกระทำเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนแต่เป็นการป้องกันตนภายหลังจากที่กัมพูชาเป็นผู้รุกรานก่อน ซึ่งการกระทำที่เกิดขึ้นถูกรัฐต่างๆ และสมัชชาสหประชาชาติชี้ว่าการใช้กำลังที่เวียดนามกระทำต่อกัมพูชาเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในการอภิปรายกันของคณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชาสหประชาชาติ พบว่าไม่ปรากฏว่ามีรัฐใดสนับสนุนถึงความมีอยู่ของสิทธิในการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม และในกรณีโคโซโวนั้น มีข้อโต้แย้งกันถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเนโต้ซึ่งกระทำในโคโซโว นักวิชาการหลายท่านแสดงความคิดเห็นว่าการกระทำของเนโต้ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมิได้กระทำภายใต้บทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติและในขณะเดียวกันก็มีได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 1199 ในเดือนกันยายน 1998 ซึ่งเรียกร้องให้มีการหยุดยิงและรับรองว่ามีสถานการณ์ความรุนแรงทางมนุษยธรรมแผ่ขยาย และรับรองว่ามีสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและต่อมาก็ได้มีข้อมติออกมาอีกแม้ว่าบางข้อมติจะสนับสนุนการกระทำของเนโต้ก็ตามแต่ก็มีได้หมายความว่า เป็นการให้อำนาจเนโต้เข้าแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม เนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงมิได้ให้อำนาจอย่างชัดแจ้งแก่เนโต้เพื่อให้ใช้กำลังต่อชาวเซิร์ป และเช่นเดียวกันกฎบัตรของเนโต้ก็มีได้ให้อำนาจเนโต้ทำการแทรกแซงเพื่อเหตุทางมนุษยธรรมเลย แม้ว่าตามมาตรา 5 ของกฎบัตรเนโต้ให้ใช้กำลังเพื่อป้องกันตนแบบรวมหมู่ก็ตามแต่ตามมาตราดังกล่าวก็ให้อำนาจบรรดาสมาชิกใช้กำลังทหารเมื่อประเทศหนึ่งประเทศใดในยุโรปและอเมริกาเหนือถูกโจมตี ซึ่งการใช้กำลังทางทหารในกรณีนี้จะต้องรายงานให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบและต้องยุติการกระทำดังกล่าวเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้มาตรการที่จำเป็น¹⁵

¹⁵ Oliver, R. et. al., Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A

5.5 ศักยภาพในการดำเนินงานของคณะมนตรี

วันที่ 24 มีนาคม 1999 เนโต้เริ่มปฏิบัติการทางอากาศ¹⁶ โดยปราศจากอำนาจโดยตรงของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งปฏิบัติการดังกล่าวมีระยะเวลา 78 วันเหนือดินแดนยูโกสลาเวีย ปฏิบัติการทางอากาศดังกล่าว เพื่อให้ให้นายมิโลเชวิช กระทำตามความต้องการของเนโต้ เนโต้อ้างว่าปฏิบัติการของตนทำตามข้อมติของมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1244¹⁷ (10 June 1999) แต่ข้อมติดังกล่าวก็ออกมาหลังจากที่เนโต้ยุติการโจมตีทางอากาศแล้ว¹⁸

ปฏิบัติการของเนโต้ และข้อมติที่ 1244 มีผลให้เป็นการ ขยายกองกำลังความมั่นคงระหว่างประเทศในโคโซโว หน้าที่ของกองกำลังดังกล่าวคือ

1. ชัดขวางการกระทำอันเป็นปรปักษ์
2. บังคับให้มีการหยุดยิง
3. รับรองว่าจะมีถอนกำลังของยูโกสลาเวียและเซอร์บออกจากโคโซโว
4. ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่น ที่จะกลับสู่ถิ่นฐานเดิมอย่างปลอดภัย
5. ดูแลควบคุมการก่อกวนระเบิด
6. ดูแลสถานการณ์ในชายแดน
7. ยกเลิกขบวนการปลดปล่อยโคโซโว (Kosovo Liberation Army) และขบวนการอื่นๆ

Reconceptualization, p.409

¹⁶ The name of operation was Operation Allied Force. The operation's objection was "to degrade and damage the military and security structure that President Milosevic has used to depopulate and destroy the Albanian majority in Kosovo" <http://www.defenselink.mil/special/kosovo/19.April.2002>.

¹⁷ See S.C. Res.1244, U.N.SCOR, 54th sess, 4011th mtg., U.N. Doc.S/Res/1244 (1999).

¹⁸ William Moorman, Humanitarian intervention and International Law in the Case of Kosovo, New England Law Review, Vol.36 No.4, 2002, www.nesi.edu/lawyer/vol36/4/moorman.pdf

ของชนชาวอัลเบเนียในโคโซโว

8. รับรองความปลอดภัย และอิสรภาพแก่ขบวนการเคลื่อนไหวอื่นๆ และองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ในโคโซโว¹⁹

เพื่อพิจารณาถึงปฏิบัติการทางอากาศ ของเนโต้ที่มีการถกเถียงกันมากมาย โดยความตั้งใจที่แตกต่างกันของการแทรกแซง ซึ่งเนโต้ได้กระทำ ประเด็นสำคัญประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งก็คือ ประเด็นตามมาตรา 2 ของกฎของสหประชาชาติ ซึ่งห้ามการแทรกแซง ในกิจการภายในของรัฐอธิปไตย แต่เนโต้กระทำโดยปราศจากอำนาจโดยตรงของคณะมนตรีความมั่นคง การกระทำดังกล่าว อาจเป็นการสร้างข้อยกเว้น ของหลักตามกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 2(4), มาตรา 2(7) กรณีของโคโซโวกว่าได้ว่า เป็นตัวอย่าง ของการแทรกแซงทางมนุษยธรรมตามกฎหมายโดยอิสระจากอำนาจของกฎบัตรสหประชาชาติ²⁰ มีผู้สนับสนุนแนวคิดนี้ โดยกล่าวถึงกรณีนี้ว่าสิทธิในการแทรกแซงทางมนุษยธรรมควรมีอยู่ ต่อเนื่องกันแม้จะมีกฎบัตรสหประชาชาติก็ตาม

ในตอนต้นของปี 1998 สถานการณ์ในโคโซโว เป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาเป็นลำดับ

มติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1160²¹ ซึ่งออกภายใต้หมวด 7 วันที่ 31 มีนาคม ได้กล่าวถึงการใช้อำนาจอันมากเกินควรที่ตำรวจเซอร์เบียในการทำร้ายพลเรือนชาวโคโซโว²² และเรียกร้องให้สหพันธ์รัฐยูโกสลาเวียปฏิบัติตามข้อตกลงทางการเมือง (political settlement) และให้ KLA ยุติการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย และหาหนทางสู่สันติภาพ หกเดือนต่อมา วันที่ 23 กันยายน 1998 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ 1199²³ คณะมนตรีความมั่นคงต้องการให้

¹⁹ See S.C. Res.1244, U.N.SCOR, 54th sess, 4011th mtg., ll. 9(h), U.N.Doc.S/Res/1244(1999).

²⁰ http://www.state.gov/www/regions/eur/fs_kosovo_timeline.html

²¹ U.N.S.C. Res.1160, U.N. SCOR 53rd Sess., 3868th mtg., U.N.DOC S/RES/1160(1998)

²² For a comprehensive list of Human Rights abuses in Kosovo and a complete chronology of events, See Kosovo Chronology

²³ U.N.S.C. Res.1199, U.N. SCOR, 53rd Sess., 3930th mtg., U.N.DOC S/RES/1199(1998) ข้อมตินี้ออกตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เกี่ยวกับสถานการณ์ต่อ

ยูโกสลาเวีย และชาวอัลเบเนียในโคโซโวยุติ และปรับปรุงสถานการณ์ให้ดีขึ้น และหลีกเลี่ยงความ
หายนะทางมนุษยธรรม

ในที่สุดวันที่ 24 ตุลาคม 1998 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติที่ 1203²⁴ เริ่มต้นข้อ
เรียกร้องต่างๆ อีกครั้ง โดยคำนึงถึงสถานการณ์ความหายนะทางมนุษยธรรม ซึ่งก่อให้เกิดการ
คุกคามสันติภาพ และเสถียรภาพของภูมิภาค และเรียกร้องให้มีความตกลงในวันที่ 15, 16 ตุลาคม
ระหว่าง FRY, เนโต้ และ OSCE

เหตุการณ์นี้เป็น มีลักษณะเฉพาะตัวที่ทำให้สหประชาชาติ ต้องวิเคราะห์ ถึงอันตรายที่จะ
เกิดขึ้น และคณะมนตรีความมั่นคงก็ได้แสดงความห่วงใยต่อสถานการณ์ดังกล่าว แต่การใช้สิทธิ
ยับยั้ง (VETO) ของรัสเซียและจีน ก็เป็นการขัดขวางคณะมนตรีความมั่นคงที่จะดำเนินการขั้น
ต่อไปในการให้อำนาจใช้กำลัง²⁵ ในที่สุดหลังจากเนโต้ได้ปฏิบัติการทางอากาศ คณะมนตรีความ
มั่นคงได้ออกข้อมติที่ 1244 ให้อำนาจกองกำลังของสหประชาชาติเข้าไปรับรอง (Ensure)
สถานการณ์ด้านมนุษยธรรม และได้ออกข้อมติอื่นๆอีกซึ่งล้วนแต่เป็นการแสดงความห่วงใยต่อ
สถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยหลักแล้วคณะมนตรีความมั่นคงถือเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เบื้องต้น
เกี่ยวกับสถานการณ์อันคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ฉะนั้น เมื่อเกิด
เหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงควรจะเป็นองค์กรหลักที่เข้ามาจัดการแก้ไขปัญหา
และระงับข้อพิพาทให้ยุติโดยเร็วโดยวิธีสันติ ในสถานการณ์โคโซโวคณะมนตรีความมั่นคง แสดง
ให้เห็นว่า

1. มีความห่วงใยต่อสถานการณ์ที่รุนแรงขึ้น ซึ่งอันตรายต่อสันติภาพ และความมั่นคง
ของภูมิภาค
2. ความล้มเหลวของคณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินงาน ซึ่งไม่สามารถแสดงให้เห็น
ได้ถึงความจำเป็นที่ต้องมีการแทรกแซง (International intervention), การรับรอง

สู้ในโคโซโวเกี่ยวกับการใช้กำลังที่มากเกินไป และการเลือกปฏิบัติ ซึ่งกระทำโดยกองกำลังความ
มั่นคงของเซอร์เบีย

²⁴ U.N.S.C. Res.1203, U.N. SCOR, 53rd Sess., 3937th mtg., UN DOC S/RES/1203(1998) มติดังกล่าวออกภายใต้ หมวด 7 แห่งสหประชาชาติ อันเนื่องมาจาก
สถานการณ์ทางมนุษยธรรมขั้นรุนแรงในโคโซโว.

²⁵ John J. Merriam, Kosovo and the Law Humanitarian Intervention, 33 CADE
W.Res J.INT'L L (2001), p144-145.

อย่างชัดเจนของผลที่เกิดขึ้นตามมาจากการแทรกแซงโดยเนโต้, แสดงถึงการยอมรับในภายหลังของการกระทำดังกล่าว

3. การวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการวิเคราะห์กฎหมาย เมื่อมีโอกาสที่จะประณาม หรือให้สัตยาบันอย่างเป็นทางการของเนโต้ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงเลือกที่จะทำอย่างหลัง²⁶

ข้อมติต่างๆ ที่เกิดขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงได้แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์อันเลวร้ายในโคโซโว วันที่ 30 มกราคม 1999 เลขาธิการสหประชาชาติ ได้ส่งรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงอธิบายถึงสถานการณ์ทางมนุษยธรรมในโคโซโว ว่าอยู่ในขั้นรุนแรง และย้ำถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขสถานการณ์ที่กำลังจะกลายเป็นหายนะ²⁷ รายงานฉบับนี้ได้กล่าวถึงจำนวนสถานการณ์อันเลวร้าย ซึ่งกระทำโดยกองทัพ FRY, และชาวเซิร์ป รวมไปถึงความรุนแรงที่กระทำต่อ ชาวอัลเบเนียนในโคโซโว, การข่มขืน, การทารุณกรรม, จำนวนผู้ไร้ที่อยู่ อันเกิดขึ้นมากมาย, การลักพาตัวเรียกค่าไถ่, การสังหารหมู่พลเรือน เป็นต้น

เป็นระยะเวลากว่าเดือน มาตรการทางทูตได้พยายามนำมาใช้เพื่อให้เกิดข้อยุติในสถานการณ์โคโซโว สหประชาชาติ, OSCE, เนโต้, สหรัฐอเมริกา และกลุ่มเจรจา (Balkans Contact Group) ต่างเร่งที่จะหามาตรการทางการทูต เพื่อยุติความรุนแรงของสถานการณ์ และค้นหาวิธีต่างๆ เพื่อนำมาแก้ไขสถานการณ์ โดยคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของสหพันธรัฐยูโกสลาเวียด้วย แต่วิธีทางการทูตวิธีสุดท้ายก็ล้มเหลว ในการประชุมสันติภาพที่ Rambouillet เมื่อกุมภาพันธ์ 1999²⁸

หากพิจารณาถึงการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงในสถานการณ์โคโซโว ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้มีความพยายามอย่างเต็มที่ที่จะยุติความรุนแรงที่เกิดขึ้นต่างๆ ที่เป็นหน้าที่หลักของตน ข้อมติที่ออกมาเป็นการแสดงความหวังใยต่อ

²⁶ See generally U.N.S.C. Res.1244, U.N. SCOR 54th Sess., 4011th mtg.II 9(h), U.N.Doc.S/RES/1244(1999).

²⁷ See Report of the Secretary-General Prepared Pursuant to Resolution 1160(1998), 1199(1998), 1203(1998).

²⁸ http://seretaty.state.gov/www/travels/1999/990219trip_remakes.html (1/7/2003)

สถานการณ์ที่เกิดขึ้น และให้มีความร่วมกันดำเนินความช่วยเหลือและฟื้นฟูสถานการณ์ด้านมนุษยธรรม สาเหตุดังกล่าวก็เนื่องมาจากการใช้สิทธิยับยั้งของสมาชิกถาวร ซึ่งทำให้การออกข้อมติเพื่อใช้กำลังยุติสถานการณ์ความรุนแรงไม่สามารถกระทำได้ โดยเฉพาะปัจจัยทางการเมืองที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้ดำเนินางดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.6 แนวคิดใหม่กับการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในโคโซโว แม้ว่าจะมิได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อใช้กำลังเข้าระงับสถานการณ์ในโคโซโว ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่จากสถานการณ์ความรุนแรงอันนำมาซึ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชาคมโลกตระหนักถึงความรุนแรงและความเลวร้ายที่เกิดขึ้น เมื่อการดำเนินงานของคณะมนตรีแห่งสหประชาชาติไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพอาจนำมาซึ่งสถานการณ์ที่ยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น จึงได้เกิดแนวคิดในเรื่องหน้าที่ในการคุ้มครองมนุษยชนที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากรายงานของ คณะกรรมาธิการระหว่างประเทศ คือ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty²⁹ โดยออกมาเป็นแนวทางเพื่อให้มีการแทรกแซงที่จะเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นหน้าที่ที่จะคุ้มครอง (The responsibility to protect) เพื่อป้องกันการในทางที่ผิด รายงานฉบับนี้ได้ความเห็นชอบอย่างเป็นทางการทั้ง 12 คน ในรายงานเรื่องหน้าที่ในการคุ้มครองนั้น ประเด็นสำคัญก็คือ รัฐอธิปไตยทุกรัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองพลเมืองของตนจากความหายนะ ซึ่งสามารถหลีกเลี่ยงได้ เช่น การสังหารหมู่ การข่มขืน หรือความหิวโหย แต่หากรัฐเหล่านั้นไม่เต็มใจหรือไม่สามารถทำได้ หน้าที่ดังกล่าวจะต้องถูกแบกรับโดยประชาคมของรัฐ ในมติธรรมชาตินี้ของหน้าที่ดังกล่าวเป็นการชักชวนโดยอ้อมเหตุผล ขณะที่ปัญหาที่ต้องการคำตอบคือ ใครจะเป็นผู้ดำเนินการกระทำ ภายใต้อำนาจของใคร ที่ไหน เมื่อไหร่ และอย่างไร เพื่อประโยชน์ในการดำเนินในอนาคต ซึ่งรายละเอียดของหน้าที่ในการคุ้มครองนี้ ผู้เขียนจะขอกกล่าวถึงดังนี้

²⁹ The Responsibility To Protect :Report Of The Internationalcommission On Intervention And State Sovereignty December 2001 available at <http://www.iciss.ca/report2-en.asp>

หน้าที่ในการคุ้มครอง³⁰ (The responsibility to protect): หลักการสำคัญ

1. หลักเบื้องต้น (Basic Principle)

- (1) อำนาจอธิปไตยของประเทศ โดยอนุমানแล้วหมายถึงหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งหน้าที่เบื้องต้นในการคุ้มครองประชาชนนี้เอง ขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐ
- (2) เมื่อประชากรได้รับความทุกข์ทรมานอย่างใหญ่หลวง อันเป็นผลมาจากสงครามภายใน, จลาจล, ความล้มเหลวของรัฐ และรัฐที่เกิดปัญหาไม่สามารถที่จะยุติ หรือหลีกเลี่ยงปัญหาได้ หลักในการห้ามแทรกแซง ส่งผลให้ เป็นหน้าที่ในการคุ้มครองระหว่างประเทศ

2. หลักพื้นฐาน (Foundation)

หลักพื้นฐานของหน้าที่ในการคุ้มครอง เป็นหลักการที่ช่วยชี้แนะ สำหรับชุมชนระดับของประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานดังนี้

- (1) พันธะหน้าที่ที่มาพร้อมกับแนวคิดในเรื่องประชาธิปไตย
- (2) หน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้มาตรา 24 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
- (3) พันธะกรณีพิเศษ ภายใต้ปฏิญญาสิทธิมนุษยชน และข้อตกลงหรือสนธิสัญญาเกี่ยวกับการคุ้มครองมนุษย์

3. องค์ประกอบ (Elements)

หน้าที่ในการคุ้มครอง รวมถึงหน้าที่พิเศษต่างๆ ดังนี้

- (1) หน้าที่ในการป้องกัน (The responsibility to prevent) เพื่อแก้ปัญหาทั้งที่เป็นต้นเหตุ และสาเหตุโดยตรงของความขัดแย้งภายใน และวิกฤตการณ์อื่นๆ ที่เกิดขึ้นโดยฝีมือมนุษย์ ที่ทำให้สภาพความเป็นอยู่ของประชากรพลเมืองตกอยู่ในความเสี่ยง

³⁰ The Responsibility to protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001

(2) หน้าที่ในการโต้ตอบ (The responsibility to react) เป็นการตอบสนองต่อสถานการณ์ ซึ่งประชาชนถูกบังคับด้วยมาตรการที่เหมาะสม รวมถึงมาตรการบังคับ เช่น มาตรการลงโทษ (Sanction) หรือการดำเนินคดีระหว่างประเทศ และในกรณีที่รุนแรงอาจใช้วิธีการแทรกแซงทางทหาร

(3) หน้าที่ในการฟื้นฟู (The responsibility to rebuild) ภายหลังจากมีการแทรกแซงทางทหาร อันเกิดขึ้น เพื่อยุติหรือหลีกเลี่ยง สาเหตุที่ทำให้เกิดอันตราย ควรมีการช่วยเหลือต่างๆ ได้แก่การทำให้กลับสู่สภาพเดิม, การฟื้นฟู รวมถึงการประนีประนอมกัน

4. สิ่งที่ต้องคำนึงถึง (Priorities)

(1) การป้องกันเป็นมิติที่สำคัญ ประการหนึ่ง ของหน้าที่ในการคุ้มครอง ทางเลือกในการป้องกัน ควรมีการศึกษา ก่อนที่จะทำการแทรกแซง

(2) การทำหน้าที่ทั้งการป้องกัน และโต้ตอบ หากใช้มาตรการล่วงล้ำและบังคับ ต้องการให้น้อยที่สุด และจะต้องได้รับการพิจารณาก่อนที่จะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้

หลักในการแทรกแซงทางทหาร (The Responsibility to Protect: Principle for Military Intervention)

1. ระดับของเหตุผลอันสมควร (The Just Cause Threshold)

การแทรกแซงทางทหาร เพื่อปกป้องมนุษยชาตินั้น เป็นมาตรการยกเว้น และมีลักษณะพิเศษนั้นคือ มีความเสียหายร้ายแรงแก่มนุษย์ หรือมีเหตุการณ์อันใกล้จะถึง ดังนี้

1) มีการสูญเสียชีวิตอย่างมหาศาล (Large scale loss of life) ตามความเป็นจริง หรือที่คาดการณ์ได้ ซึ่งเกิดจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ไม่ว่าจะจงใจหรือไม่ก็ตาม ซึ่งเป็นผลจากการแสดงเจตนาของรัฐ การละทิ้ง หรือการไม่มีความสามารถ หรือความล้มเหลวของรัฐ

2) มีการสูญเสียชีวิตจำนวนมาก อันเกิดจากการดำเนินนโยบาย ใช้กำลังบังคับให้กลุ่มคนออกจากประเทศ (Large scale ethnic cleansing) ตามความเป็นจริง หรือตามที่คาดการณ์ได้ ซึ่งเกิดจากการฆ่า, การใช้กำลังอย่างรุนแรง, การกระทำการ

คุกคาม หรือข่มขืน

2. มาตรการป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิด (The Precautionary Principle)

1) มีการแสดงเจตนาโดยชอบธรรม (Right intention)

วัตถุประสงค์เบื้องต้น ในการแทรกแซง ซึ่งรัฐที่แทรกแซงอื่นๆ จะมีได้ คือ เพื่อหยุดและเลี้ยงความทุกข์ของมนุษย์ ซึ่งการแสดงเจตนาดังกล่าว จะเชื่อมั่นได้ยิ่งขึ้น หากเป็นการดำเนินการเชิงพหุภาคี (Multilateral)

2) เป็นมาตรการสุดท้าย (Last resort)

การแทรกแซงโดยการใช้กำลัง จะถูกนำขึ้นมาพิจารณา เมื่อไม่สามารถใช้วิธีการอื่นใด เพื่อป้องกันหรือรักษาความสงบของวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น

3) วิธีการที่เหมาะสม (Proportional means)

จำนวน ระยะเวลา และระดับของแผนการใช้กำลัง เพื่อการแทรกแซง ต้องใช้อย่างน้อยที่สุด เพื่อช่วยเหลือ และปกป้องมนุษย์

4) ผลที่คาดหมายว่าจะได้รับ (Reasonable prospects)

การแทรกแซงต้องมีเหตุผลอันสมควร เพื่อความสำเร็จในการหยุด และขจัดความทุกข์ของมนุษย์ โดยการกระทำดังกล่าวจะส่งผลดีมากกว่าไม่กระทำ

3. องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ (Right Authority)

1) ไม่มีหน่วยงานใดเหมาะสมไปกว่า คณะมนตรีความมั่นคง ที่จะอนุญาตให้มีการแทรกแซง เพื่อปกป้องมนุษย์ และภารกิจนี้ไม่มีทางเลือกอื่นในการมอบอำนาจ นอกจากคณะมนตรีความมั่นคง

2) การใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ในการแก้ไขปัญหาโดยวิธีอื่นๆ จะถูกนำมาใช้ก่อนที่จะมีการแทรกแซงทางทหาร โดยการแทรกแซงดังกล่าวจะเกิดจากการร้องขอ และปรึกษาอย่างเป็นทางการต่อที่ประชุม และเลขาธิการสหประชาชาติ เพื่อนำปัญหามาพิจารณา ภายใต้มาตรา 99³¹ ของกฎบัตร

³¹ Article 99 “The Secretary – General may bring to the attention of the security

สหประชาชาติ

- 3) คณะมนตรีความมั่นคง จะต้องพิจารณาโดยทันทีต่อคำร้องขอ เพื่อการแทรกแซงทางทหาร เมื่อมีการกล่าวหาว่ามีการสูญเสียชีวิตของมนุษย์จำนวนมาก และมีการทำลายล้างมนุษยชาติ (Ethnic cleansing) ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคง ต้องวินิจฉัยข้อเท็จจริง และสภาพการณ์ให้เหมาะสมว่าจะใช้การแทรกแซงทางทหารหรือไม่
- 4) สมาชิกถาวรทั้ง 5 ของคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องไม่ใช้สิทธิยับยั้ง (VETO) อันเนื่องมาจากผลประโยชน์แห่งชาติ หรือเพื่อขัดขวางมติที่จะใช้กำลังทางทหาร เพื่อแทรกแซง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของมนุษย์ ทั้งที่ประเทศส่วนใหญ่ให้การสนับสนุน
- 5) ถ้าคณะมนตรีความมั่นคงปฏิเสธข้อเสนอ หรือไม่มีข้อสรุปในเวลาอันสมควร ทางเลือกอื่นๆ มีดังนี้
 - ส่งเรื่องให้สมัชชาใหญ่พิจารณาเป็นกรณีฉุกเฉิน ภายใต้วาระพิเศษ เพื่อวิถีทางสันติภาพ และ
 - การปฏิบัติการตามขอบเขต อำนาจขององค์กรระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค หรือองค์กรอื่นๆ ที่มีอำนาจรองลงไป ตามหมวด 8 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งเป็นการได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง
- 6) คณะมนตรีความมั่นคงควรจะปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ และหากประสบความสำเร็จล้มเหลวในการปฏิบัติงานในหน้าที่ เพื่อคุ้มครองในสถานการณ์ที่เกิดความสับสนวุ่นวายที่เกี่ยวข้อไม่ควรตัดความช่วยเหลือเมื่อเกิดสถานการณ์อันเคร่งเครียด และเร่งด่วนเช่นนั้น หากทำเช่นนั้นการดำรงอยู่ของสหประชาชาติก็จะได้รับผลกระทบไปด้วย

Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security” (มาตรา 99 “เลขาธิการอาจนำเรื่องใดๆ ซึ่งตามความเห็นของตนอาจคุกคาม การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ มาเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบ”)

4. หลักในการดำเนินงาน (Operational Principle)

- 1) มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และมีอำนาจหน้าที่ที่แน่นอนตลอดเวลา
- 2) การใช้กำลังทางทหารโดยทั่วไปต่อคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ต้องมีเอกภาพในการสั่งงาน มีการสื่อสารที่ชัดเจน และเป็นไปตามลำดับในการบังคับบัญชา
- 3) การยอมรับข้อจำกัด, การเพิ่มขึ้น หรือเปลี่ยนแปลง ในการใช้กำลัง เพื่อวัตถุประสงค์ ที่ปกป้องประชาชน ไม่ใช่เพื่อเอาชนะรัฐคู่พิพาท
- 4) กฎอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ต้องกระชับโดยสะท้อนให้เห็นถึง หลักความได้สัดส่วน และเกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ
- 5) การยอมรับที่จะใช้กำลังในการปกป้องสิทธิไม่ควรนำมาเป็นวัตถุประสงค์หลักในการปฏิบัติการ
- 6) ควรมีความเป็นไปได้อย่างสูงสุดในการร่วมมือกับองค์กรเพื่อมนุษยธรรม

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดที่ใหม่ที่คณะกรรมการระหว่างประเทศมีรายงานออกมาเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการแทรกแซงที่จะเกิดขึ้นนั้น คำนี้ถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐอันนำมาซึ่งหน้าที่ที่จะต้องช่วยกันคุ้มครองพลเมืองของตน หากต้องเผชิญกับสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน การใช้กำลังโดยการแทรกแซงที่เคยดำเนินการในอดีตจะนำมาซึ่งปัญหาในทางกฎหมายระหว่างประเทศมากมาย เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการให้ดำเนินการดังกล่าว แต่ในรายงานเรื่องหน้าที่ในการคุ้มครองนี้ พบว่าได้มีการกำหนดขอบเขตที่แน่นอนและชัดเจนขึ้น และคำนี้ถึงหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงตามข้อ 24 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติที่สมาชิกทั้งปวงมอบความรับผิดชอบขั้นต้นสำหรับธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้แก่คณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องกระทำตามความมุ่งประสงค์และหลักการของสหประชาชาติด้วย ตามแนวคิดในเรื่องหน้าที่ในการคุ้มครองนั้นได้กำหนดว่าจะใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงได้เมื่อพบว่าการสูญเสียชีวิตอย่างมหาศาลอันเกิดจากสถานการณ์อันละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีมาตรการที่จะป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดไม่ว่าจะเป็น การแสดงเจตนาโดยชอบธรรม วิธีการที่เหมาะสม และกำหนดว่าการแทรกแซงโดยใช้กำลังจะต้องวิธีสุดท้ายเมื่อไม่สามารถดำเนินการด้วยวิธีอื่นใดได้อีก ซึ่งองค์การที่เหมาะสมในการอนุญาตให้มีการดำเนินการก็คือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติซึ่งการใช้อำนาจผ่านคณะมนตรีความ

มันคงจะต้องเป็นวิธีแรกที่จะนำแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้น จากสถานการณ์ในโคโซโวปฏิบัติการของเนโด้นำมาซึ่งความสูญเสียอย่างมาก ถึงแม้ว่าจะอ้างถึงความชอบธรรมเพื่อแก้ไขสถานการณ์ความเลวร้ายในโคโซโว แต่หากพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายแล้ว ปฏิบัติการดังกล่าวไม่สามารถอ้างถึงความชอบด้วยกฎหมายภายใต้หลักกฎหมายระหว่างซึ่งห้ามบรรดาระัฐใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การใช้กำลังจะดำเนินการได้เฉพาะกรณีที่เป็นไปตามข้อยกเว้น คือ การใช้กำลังป้องกันตนตามข้อ 51 และการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกรานตามหมวดที่ 7 แห่งสหประชาชาติเท่านั้น แม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติจะให้อำนาจองค์การระดับภูมิภาคจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอาวุธไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามหมวดที่ 8 แต่การกระทำดังกล่าวจะกระทำโดยปราศจากการมอบอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้³² และการกระทำขององค์การระดับภูมิภาคจะต้องแจ้งต่อคณะมนตรีความมั่นคงโดยครบถ้วนตลอดเวลา แต่ในสถานการณ์โคโซโว เนโด้มิได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง แม้จะอ้างว่าเป็นการกระทำเพื่อความชอบธรรมแต่ก็ส่งผลกระทบทำให้มีสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินมากมายจากการกระทำของเนโด้ การดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงอาจเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งที่ทำให้เนโด้ไม่ขออำนาจในเบื้องต้น แต่ทางเลือกหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาก็คือเสนอปัญหาต่อสมัชชาสหประชาชาติ ซึ่งสมัชชาอาจอภิปรายหรือทำคำแนะนำในกรณีที่มีสถานการณ์ซึ่งน่าจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศต่อสมาชิกของสหประชาชาติ หรือต่อคณะมนตรีความมั่นคงหรือทั้งสองแห่งในปัญหานั้น เพื่อแก้ไขปัญหาและเพื่ออาวุธไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้



สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³² ข้อ 53 กฎบัตรสหประชาชาติ

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สถานการณ์ในโคโซโวซึ่งนำมาสู่การแทรกแซงและปฏิบัติการทิ้งระเบิดของเนโต้ในยูโกสลาเวียเป็นเวลา 78 วัน เริ่มสาเหตุเริ่มต้นมาจาก ในปี ค.ศ. 1946 ที่โคโซโวได้รับสิทธิในการปกครองตนเอง (autonomy) จากเซอร์เบีย และสถานะดังกล่าวก็ได้รับการยืนยันในสมัยรัฐบาลของ Marshal Tito ในปี 1974 ต่อมาในปี ค.ศ. 1989 โคโซโวถูกถอนสถานะปกครองตนเองโดยนายสโลโบดัน มิโลเชวิช และทำให้ชาวโคโซโวเชื้อสายอัลเบเนียนอยู่ในสภาวะถูกเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจ้างงานหรือในเรื่องสิทธิต่างๆ ในปี ค.ศ. 1997 ระบบเศรษฐกิจและรัฐบาลล้มเหลวส่งผลให้อาวุธยุทธโศภกรรมต่างๆ หลังไหลไปสู่เขตชายแดนอย่างง่ายดาย และมีการจัดตั้งกองกำลัง KLA (Kosovo Liberation Army) ขึ้นเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลของยูโกสลาเวีย และมีการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงระหว่างกองกำลังดังกล่าวของชาวโคโซโวกับกองกำลังของยูโกสลาเวีย และในปี ค.ศ. 1998 ชาวโคโซโวเชื้อสายอัลเบเนียนกว่าหนึ่งพันคนต้องไร้ที่อยู่เนื่องจากความรุนแรงที่เกิดขึ้น ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1999 ได้มีการตั้งกลุ่มเจรจาเรียกว่า contract group ประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลี เยอรมัน รัสเซีย เพื่อเจรจาระหว่างชาวโคโซโวเชื้อสายอัลเบเนียนและรัฐบาลยูโกสลาเวีย เพื่อหากรอบทางการเมืองในเรื่องสถานะของชาวโคโซโวในเซอร์เบีย แต่การเจรจาดังกล่าวก็ไม่เป็นผลให้ข้อพิพาทยุติลงได้ ซึ่งเห็นได้ว่ามาตรการในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีนั้นไม่ประสบความสำเร็จจึงทำให้เนโต้ตัดสินใจที่จะใช้กำลังเพื่อเป็นแนวทางในการระงับสถานการณ์ดังกล่าว และส่งผลให้เกิดปัญหาที่ตามมามากมายเนื่องจากปฏิบัติดังกล่าวกระทำโดยมิได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ อันเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเนโต้นั้นมีข้อพิจารณาที่ว่า เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ โดยหลักแล้ว ตามกฎบัตรสหประชาชาตินั้นการใช้กำลังระหว่างรัฐเป็นการต้องห้ามตามกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ซึ่งการใช้กำลังในที่นี้หมายถึงเป็นการใช้กำลังทางทหารเท่านั้น การใช้กำลังทางเศรษฐกิจ หรือการกดดันทางจิตวิทยา ไม่อยู่ในความหมายของหลักข้อห้ามดังกล่าว นอกจากนั้นหากพิจารณาในมาตรา 2 อนุมาตรา 3 แล้วจะพบว่า เมื่อเกิดข้อพิพาทใดๆก็ตามรัฐทั้งปวงจะต้องดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี

นอกจากนั้นในมาตรา 2 อนุมาตรา 7 ยังห้ามสหประชาชาติเข้าแทรกแซงในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในรัฐ ซึ่งหลักดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งนอกเหนือไปจาก หลักการห้ามใช้กำลังตามมาตรา 2 อนุมาตรา 4 และในส่วนของ การดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคนั้นในหมวด 8 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ได้ให้อำนาจทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความ มั่นคงระหว่างประเทศ แต่การกระทำดังกล่าวจะกระทำโดยปราศจากการมอบอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงมิได้

ในการอธิบายถึงปฏิบัติการเนโด้ในโคโซโวนั้น สหรัฐอเมริกาได้กล่าวเน้นถึงเป้าหมายของ การกระทำมากกว่าที่จะกล่าวถึงหลักของกฎหมายระหว่างประเทศที่ให้อำนาจในการใช้กำลัง ประธานาธิบดีคลินตันได้กล่าวว่าปฏิบัติการดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อหลีกเลี่ยงหนทาง มนุษยธรรมและเพื่อให้เกิดเสถียรภาพแห่งภาคพื้นยุโรปและเพื่อรักษาดุลยภาพทางอำนาจของเน โด้¹

สถานการณ์โคโซโวเป็นการแสดงให้เห็นถึงการคุกคามสันติภาพและความมั่นคงของ ภูมิภาค ดังที่ปรากฏในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ² และในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1998 คณะมนตรีได้ออกข้อมติที่ 1160 ภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติประณาม การกระทำในลักษณะการก่อการร้ายในโคโซโว และการกระทำโดยใช้กำลังของตำรวจเซอร์เบียที่ กระทำต่อพลเรือนชาวโคโซโว

นอกจากนั้นยังออกข้อมติที่ 1203 ยืนยันว่าคณะมนตรีความมั่นคงมีหน้าที่ขั้นต้นในการก ำรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และประณามการกระทำในลักษณะรุนแรงทุก รูปแบบที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายใดก็ตาม ในข้อมติที่ 1199 ภายใต้หมวด 7 ของคณะมนตรีได้

¹ Statement by President Bill Clinton Confirming NATO Air Strikes on Serb Military Targets, Fed. News Serv., Mar, 24, 1999; President Clinton Address to the Nation Regarding NATO Air Strikes against Serbia, Fed News Serv., Mar, 24, 1999. See also Press Statement of Javier Solana, Secretary-General of NATO, NATO Press Release (1999) 040 (Mar, 24, 1999) available at <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-040e.htm>

² See SC Res.1199, preamble (Sept, 23, 1998); SC Res.1203, preamble (Oct, 24, 1998); SC Res.1244, preamble (June, 10, 1999);

ประกาศให้เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโคโซโวกุคความมนุษยชาติ และเน้นย้ำว่าจำเป็นที่จะต้องป้องกันมิให้เกิดขึ้น

ในข้อมติที่ 1244 คณะมนตรีให้อำนาจผู้เข้าร่วมรักษาสันติภาพในโคโซโว ในการดำเนินมาตรการที่จำเป็น ตามหน้าที่ของตน³

เมื่อพิจารณาในแง่ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าวแล้วก็จะพบว่าปฏิบัติการของเนโตมิได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีข้อมติใดๆที่คณะมนตรีความมั่นคงให้อำนาจเนโตอย่างชัดแจ้งเพื่อดำเนินการใช้กำลังระดับสถานการณ์ในโคโซโว ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้น การดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะมนตรีความมั่นคง และมีหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทหรือสถานการณ์ความขัดแย้งที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศ ถือเป็นมาตรการในการป้องกันการการใช้กำลังที่สำคัญ และในกรณีเดียวกันหากผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทไม่สามารถระงับกรณีพิพาทได้โดยสันติวิธีแล้ว ให้เสนอเรื่องนั้นต่อคณะมนตรีความมั่นคง ถ้าคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่า โดยพฤติการณ์ การดำเนินต่อไปแห่งกรณีพิพาทน่าจะเป็นอันตรายต่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว ก็ให้วินิจฉัยว่า จะดำเนินการตามมาตรา 36 หรือจะแนะนำข้อกำหนดในการระงับกรณีพิพาทเช่นที่อาจพิจารณาเห็นเหมาะสม

กฎบัตรสหประชาชาติข้อ 34 ยังได้กำหนดไว้อีกว่า คณะมนตรีความมั่นคงอาจสืบสวนกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ใดๆซึ่งอาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งกันระหว่างหรือก่อให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นเพื่อกำหนดลงไปว่า หากกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้นดำเนินอยู่ต่อไปจะเป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศหรือไม่

ซึ่งจะเห็นได้ว่า เมื่อเกิดกรณีที่เป็นการละเมิดสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเกิดขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจในการดำเนินการจัดการกับปัญหาดังกล่าว

นอกจากนั้นแล้วองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคยังมีส่วนสำคัญในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ความสำคัญขององค์การระดับภูมิภาค เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพก็คือ เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น องค์การระดับภูมิภาคซึ่งรัฐคู่พิพาทเป็นสมาชิก

³ Ruth Wedgwood, American Journal International law V.93 No.4, October 1999

อยู่ยอมดำเนินการแก้ไขข้อพิพาทนั้นได้ทัน่วงทีก่อนที่ข้อขัดแย้งดังกล่าวจะขยายตัวลุกลามออกไป

บทบัญญัติหมวดที่ 8 ของกฎบัตรสหประชาชาติได้คำนึงถึงความสำคัญขององค์การส่วนภูมิภาคในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศไว้ในมาตรา 52, 53, และ 54 โดยยอมรับให้มีการจัดทำข้อตกลงส่วนภูมิภาค (Regional Agreement) ของรัฐต่างๆ ที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นการรักษาสันติภาพและความมั่นคงในส่วนภูมิภาคนั้นๆ

องค์การระดับภูมิภาคสามารถดำเนินการบังคับได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งหมายความว่า เป็นการอนุญาตล่วงหน้าก่อนมีการบังคับ โอกาสเกิดความชะงักงันเนื่องจากใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ของสมาชิกถาวรย่อมมีได้ เช่นเดียวกับกรณีการบังคับโดยคณะมนตรีความมั่นคง ดังนั้น องค์การระดับภูมิภาคจึงมักใช้ทางออกโดยอ้างถึงสิทธิป้องกันตนเองร่วมกัน (collective self-defence) ตามมาตรา 51 มากกว่าจะถือว่าเป็นการดำเนินการขององค์การระดับภูมิภาคตามหมวดที่ 8 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ จนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังเช่นในกรณีของเนโด้ ซึ่งตามกฎบัตรเนโด้นั้นวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเบื้องต้นก็เพื่อดำเนินภารกิจขององค์การให้อยู่ภายในกรอบของมาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ โดยให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติในการป้องกันตนเองจากการโจมตีโดยอาวุธ จากประเทศภายนอกไม่ว่าจะเป็นการป้องกันตามลำพังตนเอง หรือในลักษณะพหุภาคี ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ของกฎบัตรเนโด้ การโจมตีดังกล่าวจะต้องรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงให้ทราบและจะต้องยุติลงเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้มาตรการที่จำเป็นต่อการจรรโลงสันติภาพและความมั่นคง

ในกรณีปฏิบัติทางอากาศ ของเนโด้นั้น เป็นการต้องห้ามตามกฎบัตรสหประชาชาติ เนื่องจากเป็นการใช้กำลังกระทำต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขตและเอกราชทางการเมืองของรัฐและทำให้เกิดความสูญเสียจำนวนมาก ผู้คนจำนวนมากต้องสูญเสียชีวิตและบาดเจ็บจากการกระทำของเนโด้ นอกจากนี้ยังมีใช้เป็นกรณีของการป้องกันตนเองตามมาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติอันถือเป็นข้อยกเว้นของหลักดังกล่าว เนื่องจากไม่ปรากฏว่าเนโด้หรือรัฐสมาชิกของเนโด้ถูกโจมตีก่อนอันจะก่อให้เกิดสิทธิในการป้องกันตนเองได้ ซึ่งเงื่อนไขของการป้องกันตนเองเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการโจมตีด้วยกำลังอาวุธเกิดขึ้น นอกจากนี้ปฏิบัติโจมตีทางอากาศของเนโด้ยังเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งตามมาตรา 8 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติแม้ว่ามาตรา 52 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติจะมีอำนาจ

จัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวก็ต้องกระทำให้สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ ซึ่งหลักการและความมุ่งประสงค์ที่สำคัญก็คือ การดำเนินการรักษาสันติภาพโดยสันติวิธี นอกจากนี้การดำเนินการตามข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือโดยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคนั้นจะดำเนินการโดยปราศจากการมอบอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงมิได้แม้ว่าคณะมนตรีจะได้ออกข้อมติต่างๆออกมา แต่ข้อมติที่ออกมาก็เป็นเพียงการรับรองว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นสถานการณ์อันคุกคามสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และเป็นการแสดงถึงความห่วงใยต่อสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีกรให้อำนาจอย่างชัดแจ้งแก่เนโต้ที่ให้อำนาจเข้าไประงับสถานการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้น

การที่เนโต้มิได้ขออำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง เนื่องจากเกรงว่าการขออำนาจดังกล่าวอาจจะถูกใช้สิทธิยับยั้งได้ ซึ่งการใช้สิทธิยับยั้งนี้เป็นเครื่องมือของประเทศมหาอำนาจ เมื่อเห็นว่ากรณีใดที่อาจขัดกับผลประโยชน์ของตนก็อาจใช้สิทธิดังกล่าวยับยั้งได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เองเป็นจุดอ่อนของสหประชาชาติที่ทำให้หน้าที่ในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศต้องชะงักงัน เนื่องจากสหประชาชาติเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ มิได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือรัฐ ดังนั้น ความสำเร็จในการดำเนินงานจึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ หากประเทศสมาชิกไม่ให้ความร่วมมือแล้ว ก็เป็นการยากที่จะดำเนินงานของสหประชาชาติจะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ นอกจากนี้สหประชาชาติยังประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่มีความหลากหลายแตกต่างกันมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสภาพทางภูมิศาสตร์ตั้งแต่ประเทศที่ร่ำรวยที่สุดจนถึงประเทศที่ยากจนที่สุด การที่จะประสานประโยชน์เพื่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ทุกฝ่ายจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก หากประเทศสมาชิกขาดซึ่ง “เจตนารมณ์ทางการเมือง” (Political will) หรือการเสียสละผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือขาดความตั้งใจจริงต่อกันแล้ว ความร่วมมือในกรอบสหประชาชาติก็จะสะดุดหยุดลง

ความแตกต่างกันในด้านอุดมการณ์ทางการเมือง ก็มีส่วนสำคัญที่ขัดขวางการดำเนินงานของสหประชาชาติเช่นกัน ในยุคสงครามเย็น เมื่อมีการนำเอาปัญหาความขัดแย้งเข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง ประเทศมหาอำนาจมักจะสิทธิยับยั้ง (Veto) อยู่เสมอๆ หากผลประโยชน์ของตนถูกกระทบกระเทือน ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนินงานอย่างได้ผล อาจจะดูเหมือนว่าผู้ร่างกฎบัตรสหประชาชาติได้ให้อำนาจแก่ประเทศมหาอำนาจมากเกินไปในเรื่องการใช้สิทธิดังกล่าว แต่กฎบัตรในเรื่องนี้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นความเป็นจริงของอำนาจในทางการเมืองระหว่างประเทศที่ไม่มีผู้ใดปฏิเสธได้

ดังนี้

งานของสหประชาชาติจะประสบความสำเร็จได้หากผ่านขั้นตอนการดำเนินงาน

1. การกำหนดผลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดผลประโยชน์ร่วมกันหรือผลประโยชน์ที่สอดคล้องกันได้ คำว่าผลประโยชน์ในที่นี้หมายถึงปัญหาที่ประสร่วมกัน ความต้องการ หรือความจำเป็นร่วมกัน
2. การเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ร่วมกันเป็นทัศนะร่วมกัน เพื่อนำไปสู่ผลประโยชน์ดังกล่าว
3. การเปลี่ยนทัศนะร่วมกันให้เป็นการกระทำร่วมกัน เพื่อให้บังเกิดผลตามที่ประสงค์

จุดอ่อนในด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาติดังที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นผลมาจากบรรยากาศของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เสื่อมโทรมลง และไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างสันติภาพมากกว่าเกิดจากข้อบกพร่องทางด้านโครงสร้างขององค์การ องค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคงที่ให้ประเทศสมาชิกประเภทประจำมาจากประเทศมหาอำนาจ 5 ประเทศ นั้นเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นจริงในโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจในทางการเมืองระหว่างประเทศที่ไม่อาจประนีประนอมหรือแก้ไขได้

การปรับปรุงการดำเนินงานของสหประชาชาติในด้านนี้ควรให้ความสำคัญหรือนำหนักในสิ่งที่สหประชาชาติทำได้ดีอยู่แล้ว เช่น บทบาทในการเป็นคนกลางประนีประนอมและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างๆที่เกิดขึ้น โดยใช้ความอดทนและความพยายามอย่างต่อเนื่อง การใช้กองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปดำเนินงานในบริเวณที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นเพื่อแยกกำลังรบหรือตรวจสอบการละเมิดการหยุดยิง เพื่อนำเสถียรภาพคืนมาสู่บริเวณดังกล่าว การใช้เวทีของสหประชาชาติในการแสวงหาสูตรหรือแผนการสันติภาพเพื่อประเทศคู่พิพาทยอมรับ และการใช้สหประชาชาติเพื่อเป็นกลไกในการรักษาหน้าประเทศคู่พิพาท เป็นต้น การใช้สหประชาชาติเพื่อเป็นเวทีของการกล่าวประณามโจมตี หรือการเอาชนะกันด้วยการลงคะแนนเสียงควรเป็นเรื่องในลำดับรองไป และควรกระทำด้วยความระมัดระวังตามความจำเป็น เพราะเมื่อประเทศที่ถูกโจมตีเกิดความรู้สึกบาดเจ็บแล้ว ก็เป็นการยากที่จะยอมรับบทบาทของสหประชาชาติในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้

นอกจากนี้ สหประชาชาติควรหลีกเลี่ยงการดำเนินมาตรการทางทหารอย่างที่เคยเป็นมาในอดีต เพราะมาตรการในลักษณะนี้อาจเพิ่มชนวนความขัดแย้งให้ขยายตัวออกไป จนมี

ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาวโลกโดยส่วนรวม เมื่อพิจารณาถึงความร้ายแรงหรืออำนาจการทำลายล้างของอาวุธต่างๆที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน

ในขณะเดียวกัน ประเทศสมาชิกสหประชาชาติต้องตระหนักว่า หากใช้ประโยชน์ของสหประชาชาติในลักษณะที่สร้างสรรค์แล้ว องค์การโลกแห่งนี้จะเอื้ออำนวยประโยชน์เป็นอย่างมาก และในโลกของการพึ่งพาอาศัยกันในปัจจุบัน การแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมเป็นสิ่งจำเป็น และเป็นพื้นฐานสำคัญในการนำมาซึ่งเสถียรภาพในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ สหประชาชาติอาจจะใช้ประโยชน์จากองค์กรหรือกลุ่มภูมิภาคต่างๆในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งให้มากยิ่งขึ้น ในกฎบัตรสหประชาชาติหมวดที่ 6 ได้กล่าวถึงการอาศัยทบวงการหรือตัวแทนส่วนภูมิภาคหรือข้อตกลงส่วนภูมิภาคในการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธีไว้ด้วย องค์การภูมิภาคเหล่านี้มีความใกล้ชิดและอ่อนไหวต่อปัญหาที่เกิดขึ้น กับทราบถึงสถานการณ์ความคลี่คลายหรือความรู้สึกนึกคิดของประเทศคู่พิพาทได้ดี จึงอยู่ในฐานะที่จะเป็นแกนนำในการแก้ไขปัญหาได้

บทบาทอีกด้านหนึ่งที่สหประชาชาติดำเนินการก็คือ การสร้างความเข้าใจให้กับประเทศสมาชิกทั้งรัฐบาลและประชาชนถึงแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องสันติภาพและความมั่นคงในสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะคำว่า “สันติภาพและความมั่นคง” ในปัจจุบันมิได้มีความหมายแต่เพียงการไม่มีสงครามเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงปัจจัยเรื่องอื่นๆด้วย เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน เป็นต้น

นอกจากนั้นในกรณีของการแทรกแซงทางมนุษยธรรมที่ในได้กล่าวอ้างขึ้นเป็นความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของตนนั้น ในปัจจุบันกฎหมายระหว่างประเทศมิได้มีหลักดังกล่าวบัญญัติไว้อย่างชัดเจน การกล่าวถึงสิทธิในการแทรกแซงในปัจจุบันโดยรัฐต่างๆนั้น เป็นการกล่าวอ้างขึ้นเพื่อให้การกระทำดังกล่าวของตนชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำเหล่านั้นมักเป็นการกระทำที่รัฐที่มีอำนาจเหนือกว่า ใช้เป็นข้ออ้างเข้าไปใช้กำลังและเข้าไปแทรกแซงในรัฐอื่นที่มีกำลังอำนาจน้อยกว่าตน แม้จะกล่าวว่าเป็นการเข้าไปเพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรงก็ตาม แต่กฎหมายระหว่างประเทศก็ได้บัญญัติรับรองว่าการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมจะเป็นสิทธิที่รัฐจะกระทำได้ อย่างไรก็ดีมีแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดย คณะกรรมาธิการระหว่างประเทศ ก็ได้ออกรายงานที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมคือ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty ซึ่งเรียกว่า หน้าที่ในการคุ้มครอง (The responsibility to protect) โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ เป็นการกระทำเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรณีที่มีการละเมิดขั้นรุนแรงเกิดขึ้น โดยมี

องค์ประกอบที่สำคัญคือ หน้าที่ในการป้องกัน หน้าที่ในการโต้ตอบและหน้าที่ในการฟื้นฟู โดยคำนึงถึงเหตุผลและเจตนาโดยชอบธรรมเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิด แม้ว่าแนวคิดนี้จะได้กำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญในการใช้กำลังเพื่อเข้าแทรกแซงก็ตาม ในกรณีโคโซโวนั้น แม้ว่าในเบื้องต้นการดำเนินการแก้ไขโดยใช้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ จะไม่ได้ผลเพราะการใช้สิทธิยับยั้งของสมาชิกถาวรบางประเทศ ทำให้การออกข้อมติเพื่อใช้กำลังเข้าระงับสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นไม่สามารถกระทำได้ ผู้เขียนเห็นว่าทางเลือกหนึ่งที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ ก็คือเสนอปัญหาต่อสมัชชาสหประชาชาติ ซึ่งสมัชชาฯอาจอภิปรายหรือทำคำแนะนำในกรณีที่มีสถานการณ์ซึ่งน่าจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศต่อสมาชิกของสหประชาชาติ หรือต่อคณะมนตรีความมั่นคงหรือทั้งสองแห่งในปัญหานั้น เพื่อแก้ไขปัญหาและเพื่ออำนวยการซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้

ผู้เขียนเห็นว่าหากจะมีการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมเกิดขึ้นจะต้องมีหลักการและของเขตที่แน่นอนและชัดเจน กล่าวคือ รัฐที่ดำเนินการการดังกล่าวจะต้องกระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางมนุษยธรรมอย่างแท้จริง มิใช่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้นั้น จะต้องเป็นการดำเนินการร่วมกันแบบรวมกลุ่มระหว่างรัฐต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่เผชิญกับสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น มิใช่เป็นการดำเนินการโดยลำพังโดยรัฐใดรัฐหนึ่ง และการใช้กำลังเพื่อยุติความรุนแรงของสถานการณ์จะต้องเป็นมาตรการสุดท้ายเมื่อไม่สามารถใช้วิถีทางเพื่อสันติภาพอื่นใดได้อีกแล้ว และเพื่อไม่ให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวในทางที่ผิด จะต้องดำเนินการผ่านคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในเบื้องต้นเสียก่อน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ขั้นต้นที่สหประชาชาติและรัฐสมาชิกมอบหมายให้ดำเนินการเพื่ออำนวยการซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ สิ่งที่ควรคำนึงถึงเป็นสิ่งแรกคืออำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ จะต้องเป็นอำนาจที่ชัดเจนและได้รับก่อนที่จะกระทำการแทรกแซง นอกจากนั้นรัฐซึ่งได้รับอำนาจควรจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศและเคารพสิทธิมนุษยชน รัฐใดที่มีประวัติไม่ดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจะไม่ได้รับอำนาจให้ทำการแทรกแซง ประการที่สาม ควรจะมีเหตุผลอันสมควรในแง่ของวิกฤติการณ์ทางมนุษยธรรม และการแทรกแซงเป็นวิธีเดียวที่ช่วยเหลือชีวิตได้ และเหตุผลของการแทรกแซงที่จะจำกัดเฉพาะเมื่อเกิดอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ เช่นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และการทำลายล้างเชื้อชาติ (ethnic cleansing) ประการที่สี่ การใช้กำลังควรจะเป็นวิธีสุดท้ายหลังจากที่ได้พยายามใช้วิธีการทางสันติภาพอื่นๆ แล้ว เช่นเดียวกัน ประชาคมระหว่างประเทศจะต้องวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นและหาสาเหตุที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากในบางครั้ง ปัญหาที่จะต้องแก้ไขในอันดับแรกอาจเกิดจากปัจจัยภายนอกอย่างอื่น ประการที่ห้า รัฐที่เข้าแทรกแซงควรได้รับอำนาจที่ชัดเจนสำหรับการแทรกแซง และกระทำในระยะเวลาที่เหมาะสม และรัฐที่เข้าแทรกแซงจะต้อง

รับผิดชอบต่อการใช้กำลังอันเกิดควรของตนหรือการกระทำอันมิชอบของตนซึ่งได้กระทำในระหว่างที่เข้าทำการแทรกแซง ประการสุดท้าย การแทรกแซงฝ่ายเดียวซึ่งไม่ได้รับอำนาจจากคณะมนตรีความมั่นคง จะได้รับอนุญาตให้กระทำเมื่อมีความทุกข์ทรมานและความโหดร้ายเกิดขึ้นมวลมนุษย์ซึ่งอาจเป็นผลมาจากความล้มเหลวของรัฐซึ่งเกี่ยวเนื่องกับสงครามกลางเมือง และรัฐที่เข้าแทรกแซงได้รับผลกระทบโดยตรงจากสถานการณ์ที่ทารุณโหดร้ายนั้น

ฉะนั้นเพื่อป้องกันมิให้รัฐต่างๆ ใช้สิทธิในทางที่ผิด ทั้งในเรื่องการใช้กำลังหรือการแทรกแซงเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมก็ตาม สิ่งสำคัญอย่างยิ่งก็คือ ควรบัญญัติหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้ชัดเจนและกำหนดหน่วยงานหลักที่จะเข้ามาควบคุมการใช้สิทธิดังกล่าวไม่ให้ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด นอกจากนั้นแล้ว ในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ควรจะให้มีความสำคัญเป็นพิเศษเนื่องจากควรเป็นเรื่องที่ประชาคมทั่วโลกควรให้ความสำคัญ มิใช่เป็นเรื่องของรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะ นอกจากนั้นแล้วรัฐต่างๆ ก็ควรคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันเป็นหลักในการดำเนินการในทางระหว่างประเทศ เพราะหากรัฐทุกรัฐคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตนเป็นใหญ่แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการดำเนินรักษาสันติภาพต่างๆ ก็จะทำไปโดยไร้ประสิทธิภาพ และสันติภาพก็จะไม่บังเกิดแก่ประชาคมโลกได้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กนต์ธีร์ ศุภมงคล. ประวัติของสหประชาชาติ. สราญรมย์ 3 (10 กุมภาพันธ์ 2496).
- กันต์ ธนูเทพ. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529.
- กุลพล พลวัน. สิทธิมนุษยชนในสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พฤศจิกายน 2547.
- จุมพต สายสุนทร. การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540.
- ชุมพร ปัจจุบันนท์. กฎหมายระหว่างประเทศกับสังคมระหว่างประเทศ. เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-5 สาขาวิชารัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530.
- ดำรง ธรรมารักษ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ดำรง ธรรมารักษ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- ธัมพ์ ชาลีจันทร์. ปัญหาโคโซโวกับการใช้กำลังของเนโต้ตอลูโกสลาเวีย. วารสารนิติศาสตร์ 29, 2(มิถุนายน 2542).
- นพ นิธิ สุริยะ. กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- นภดล เทพพิทักษ์. สหประชาชาติกับการจัดระเบียบโลกใหม่. สราญรมย์ 49 (10 กุมภาพันธ์ 2535).
- ประทุมพร วัชรเสถียร. จากโคโซโว ถึงติมอร์ตะวันออก: อย่านำประวัติศาสตร์ซ้ำรอย. มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 995 (14 กันยายน 2542).
- ประทุมพร วัชรเสถียร. ทางเลือกสันติภาพในโคโซโว. มติชนสุดสัปดาห์ 19, 968 (9 มี.ค. 2542).
- ประทุมพร วัชรเสถียร. ปฏิบัติการทางทหารของนาโต้ในปัญหาโคโซโว: การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม. วารสารยูเรศีกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2542).
- ประทุมพร วัชรเสถียร. ปฏิบัติการเนโต้ในโคโซโว: มุมมองจากยุโรป (1) (2), มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 981 (8 มิถุนายน 2542)

ประสิทธิ์ เอกบุตร. 40 ปีสหประชาชาติ : สันติภาพกับการใช้กำลัง. วารสารนิติศาสตร์ 1, 16 (มีนาคม 2529).

ประสิทธิ์ เอกบุตร. กฎหมายระหว่างประเทศ: สนธิสัญญา เล่ม 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน , ธันวาคม 2544.

ประสิทธิ์ เอกบุตร. หลักการห้ามใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. รพีสาสน์, 2538

ปรัชญา เวสารัชช. เอกสารสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-6 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2531.

ไพฑูรย์ จรจวบโชค. กฎบัตรสหประชาชาติกับปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติภายหลังยุคสงครามเย็น. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538

มานพ เมฆประยูร และกิตติศักดิ์ วรรณะภูมิ. สหประชาชาติ : สันติภาพกับการพัฒนา. กรุงเทพฯ: สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย, 2538.

มานพ เมฆประยูรทอง. องค์การสหประชาชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2533.

วันวิภา สุขสวัสดิ์. บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงและความสัมพันธ์กับศาลอาญาระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

วิศิษฐ์พร วัฒนวาทีน และคณะ. กฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ หน่วยที่ 6-10 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530.

วีระ โลหะจายะ. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศหน่วยที่ 7-15 สาขาวิชานิติศาสตร์ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2542.

สนั่น ปลั่งประยูร. วิธีการออกเสียงในคณะมนตรีความมั่นคง. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต แผนกวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497.

สมชาติ ธรรมศิริ. บทบาทสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต ตามกฎบัตรสหประชาชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

สมพงษ์ ชูมาก. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2542.

สมศักดิ์ ชูโตและฉัตรทิพย์ นาถสุภา. กฎหมายระหว่างประเทศปัจจุบัน. งานแปลของสภาวิจัยแห่งชาติ ลำดับที่ 26 สภาวิจัยแห่งชาติ. พระนคร : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2514.

สำนักแถลงข่าวสหประชาชาติ. ประวัติการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ. เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับสหประชาชาติ (19 สิงหาคม 2532).

อรุณ ภาณุพงศ์. การทูตและการระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531

อรุณ ภาณุพงศ์. กฎหมายระหว่างประเทศกับปัญหาการใช้กำลัง. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535

อิสินธร สอนไว และมานพ เมฆประยูรทอง. ระบบสหประชาชาติ. เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับสหประชาชาติ (19 สิงหาคม 2532).

อุทัย หิรัญโต, การเมืองโลกกับกฎหมายระหว่างประเทศปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอส ไตร, มีนาคม 2519.

เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-7 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2540.

ภาษาอังกฤษ

A. Leroy Bennett. International Organizations: Principle and Issues. Englewood Cliffs New Jersey : Prentice-Hall, 1977.

A.Cassese. The current legal regulation of the use of force. Martinus hijhoff publishers, 1986.

A.H. Robertson. European Institutions. New York : Frederick A. praeger, 1966.

A/res/2625 (XXV) 24 October 1970

Barry M. Benjamin. Unilateral Humanitarian Intervention: Legalizing the Use of Force to Prevent Human Rights Atrocities. Fordham international law Journal Vol.16, 1992.

Burns H. Weston, Richard A. Falk and Anthony A. D'amato, International and World Order. American casebook series : West Publishing Co., 1980.

Charter of the United Nations

Christine Gray. International law and the use of force. Oxford University Press, 2000.

Christine M. Chinkin. Kosovo: A "Good" or "Bad" war?. American Journal of international law Vol.93 No.4, October 1999.

Conway W. Henderson. International Relations: Conflict and Cooperation at The Turn of the 21st Century. Boston : McGraw-Hill, 1998.

D.W.Bowett. The Law of International Institutions. 4ED. London : Steven & Sons, 1982.

D.W.Greig, International Law. London: Butterworth, 1970.

Damrosch, L.et.al. Law and Force in the New International Order. Westview Press: Colorado, 1991.

David D. Caron. The legitimacy of the collective Authority of Security Council. American Journal of international law Vol.87, (October 1993).

David Wippman. Twelfth Annual Philip D. Reed Memorial Issue The Balkans Region: Legal Perspectives and Analyses Kosovo and the Limits of International Law, Fordham International law Journal Vol.25, (November 2001).

Dick Leurdijk and Dick Zandee. Kosovo: From Crisis to Crisis. Ashgate Publisher, 2002.

Dino Kritsiotis. Reappraising Policy Objections to Humanitarian Intervention. Michigan Journal of International Law vol. 19 (1998), p. 1005.

Edward Hallet Carr. The Twenty Years' Crisis. New York: St. Martin's Press, 1966.

Federic L.Kirgis. The Kosovo situation and NATO military action. ASIL insight, March 1999.

G.A. Res.2131, U.N. GAOR, 20th Sess., 1408th plen.mtg., U.N. Doc. A/6220 (1965)

G.A. Res.2625, U.N. GAOR, 25th Sess., Supp. No. 28, at 123, U.N. Doc. A/8028 (1970)

G.G.Fitzmaurice. Fifth Report on Law of Treaties. II I.L.C. Yearbook (1960).

H.Kelsen. The Law of the United Nation: A Critical Analysis of its Fundamental Problems. New York: Frederick A. Praeger, 1950.

H.Weberg. L'Interdiction du Recours á la force. Le Principe et les Problemes qui se posent. 78 R.C.A.D.I., (1951).

Haather A.WILSON. International Law and the Use of Force by National Liberation Movements. Oxford University Press, 1990.

Hans Morgenthau, revised by Kenneth W. Thomson, Politics Among Nations. 6th ed.
New York : McGraw-Hill, Inc., 1997.

HEIKE KRIEGER. The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical
Documentation 1974-99. Cambridge University Press: United Kingdom), 2001.

I.C.J. Report 1986

I.C.J. Reports 1975

I.M. SNCLAIR. Principle of International Law concerning Friendly Relations and Co-
Operation among States. Essay on international Law in honor of K.KRISHNA
RAO. Sijhoff-Leyden, 1976.

Ian Brownlie. International Law and the Use of Force by States. Oxford : Oxford
University Press, 1963.

Inocencio Arias. Humanitarian Intervention: Could the security council kill the United
Nations?. Fordham international law Journal Vol.23 ,(April 2000).

J.G. Starke, Introduction to International Law .Seventh Edition. London: Butterworth,
1972.

J.L. Briery. The Law of Nations: An Introduction to the International Law of Peace 415.
6th. Humphrey Waldock ed., 1963.

John J. Merriam, Kosovo and the Law Humanitarian Intervention. 33 CADE W.Res
J.INT'L L ,(2001).

John J. Merriam. Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention, Case Western
Reserve Journal of International Law vol.33 No.1 , (winter 2001).

John P. Humphrey. The UN charter and the universal declaration of human rights. The
International Protection of Human Rights. Evan Lvard (ed.).New York: Fredrick A.
Pracger, 1967.

Jonathan L. Charney. Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo. American
Journal of international law Vol.93 No.4(October 1999).

Julius Stone. Aggression and World Order: A Critique of United Nations Theories of
Aggression. Sydney : Maitland Publications, 1958.

Kenneth N. Waltz. Theory of International Politics. Massachusetts: Addison-Wesley
Publishing Company, 1979.

- Lawrence I. Radway. Foreign Policy and National Defense. Illinois : Scott, Foresman, 1969.
- Lord Robertson of Port Ellen (Secretary General of Nato). Kosovo one year on, available at www.nato.int (December 2003).
- Louis Henkin. Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention, American Journal International law V.93 No.4, (October 1999).
- Malanczuk,P. Humantarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force. Het Spinhuis, 1996.
- Malcolm N. Shaw. International law. Second edition. Cambridge Grotius: Publication, 1986.
- Michael Akehurst. A modern introduction to international law. Fourth Edition. London : George Allen and Unwin, 1982.
- Michael Akehurst. Humanitarian Intervention. Intervention in World Politics vol.95 No. 116. Hedley Bull ed, 1984.
- Michael M.Harrison. The Reluctant Ally : France and Atlantic Security, Baltimore. he Johns Hopkins University Press,1981.
- Michael Mandel. Twelfth Annual Philip D. Reed Memorial Issue The Balkans Region: Legal Perspectives And Analyses Nato's Bombing Of Kosovo Under International Law Politics And Human Rights In International Criminal Law: Our Case Against Nato And The Lessons To Be Learned From It, Fordham international law Journal Vol.25 . (November 2001)
- Murphy, D.Sean. Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order .Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996.
- N.D. White.The United nations and the Maintenance of International Peace and Security. New York: Manchester University Press,1990.
- Natalino Ronzitti. Lessons of International Law from NATO's Armed intervention against the Federal Republic of Yugoslavia. The International Spectator Vol.XXXIV No. 3, (July-September 1999).
- Nico Krisch. Legality Morality and the Dilemma of Humanitarian intervention after Kosovo. European Journal of International law Vol.13 No.1, 2002.

- Oliver, R. Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualization.
Cambridge, UK, 1996.
- Oscar Schachter. Authorized uses of force by the United Nations and Regional Organizations. Law and Force in the New International Order, Westview Press, 1991.
- Oscar Schachter. Basic Documents supplement to international law : cases and materials. St. Paul: Minn. West Pub, 1980.
- Oscar Schachter. International Law in Theory and Practice. Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1991.
- Oscar Schachter. United Nations Law in Gulf Conflict. American Journal of International Law Vol. 85 no.3, (July 1991).
- Penelope C. Simons. Humanitarian Intervention: review of Literature. Ploughshares Monitor, December 2000. at www.ploughshares.ca (January 2004)
- Proposed North Atlantic Treaty. External Affairs. Vol. 1 No. A, (November 1948)
- Richard A. Falk. Kosovo. World Order, and the Future of international law. American Journal of international law Vol.93 No.4, (October 1999).
- Robert Powell. Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist- Neoliberal Debate. International Organization, (Spring 1994), p 338-340.
- Roberts, R. et al. The United Nations : International Organization and World Politics. University Press of America, Inc., 1993.
- Roger Cohen. NATO Shatters Old Limits in the Name of Preventing Evil. N.Y. Times, (Oct 18, 1999).
- Ruth Wedgwood, Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention, American Journal International law V.93 No.4, October 1999.
- S.C. Res 1031, U.N. SCOR, 50th Sess., 360th mtg., U.N.Doc.S/RES/1031 (1995).
- S.C. Res 672, U.N. SCOR, 45th Sess., 2963rd mtg., U.N.Doc.S/RES/672 (1990).
- S.C. Res 83, U.N. SCOR, 5th Sess., 474th mtg., U.N.Doc.S/RES/83 (1950).
- S.C. Res. 1160, U.N. SCOR, 53d Sess., 3868th mtg., U.N. Doc. S/RES/1160 (1998).
- S.C. Res. 1160, U.N. SCOR, 53d Sess., 3930th mtg., U.N. Doc. S/RES/1199 (1999).
- Security Council Resolution 660
- Security Council Resolution 661

Security Council Resolution 662

Security Council Resolution 1160

Security Council Resolution 1199

Security Council Resolution 1203

Security Council Resolution 1239

Security Council Resolution 1244

Security Council Resolution 2625

Simma. Nato the UN and the use of force: Legal aspect. European Journal of International Law Vol.10 No.1, 1999.

SS.C. Res.1244, U.N.SCOR, 54th sess, 4011th mtg., II. 9(h), U.N.Doc.S/Res/1244(1999).

Stowell. Intervention in International Law. Washington, DC: J. Byrne, 1921.

The Responsibility To Protect :Report Of The International Commission On Intervention And State Sovereignty December 2001 at <http://www.iciss.ca/report2-en.asp> (August 2003)

Theodor MERON. Human rights and humanitarian norms as customary law. Clarendon press: Oxford),1991.

Thomas M. Frank. Lessons of Kosovo. American Journal of international law Vol.93 No.4, (October 1999).

Thomas, G. Weiss. The United Nations and Changing World Politics. Westview Press: Boulder, 1997.

United Nation Charter

Vitit Muntarbhon. Humanitarian Intervention: An Emerging Rule of International law .Dimension of Human Rights in the Asia-Pacific Region, Bangkok: Chulalongkorn University Printing, February 2003.

William Moorman. Humanitarian intervention and International Law in the Case of Kosovo. New England Law Review Vol.36 No.4, 2002. at [www.nesi.edu/lawyer/vol 36/4/moorman.pdf](http://www.nesi.edu/lawyer/vol%2036/4/moorman.pdf) (December 2003).

William R. Slomanson. Fundamental Perspectives on International law. West Thomson Learning, 2000.

Yoram Dinstein. War, Aggression and Self –Defence. Third edition. Cambridge : Cambridge University Press, 2001.

Website

http://www.state.gov/www/regions/eur/fs_kosovo_timeline.html (8/9/2000)

http://seretaty.state.gov/www/travels/1999/990219trip_remakes.html (1/7/2003)

<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm> (10/8/2003)

<http://www.mfa.go.th/web/479.php?id=281> (23/7/2004)

<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-040e.htm> (15/4/2004)

<http://www.nato.int/structur/countries.htm> (2/3/2004)

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmfaaff/28/2813.html>
(23/2/2003)

http://www.state.gov/www/regions/eur/fs_kosovo_timeline.html (23/2/2003)

<http://www.unhcr.ch/news/pr/pr990311.htm> (11/3/2003)

<http://www.kosovocommission.org> (15/4/2004)

<http://www.lawwww.cwru.edu/academic> (6/4/2004)

<http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm> (2/3/2004)

<http://www.nato.int/kosovo/history> (2/3/2004)

<http://www.ploughshares.ca> (11/3/2003)

<http://www.reports.stanleysfdn.org> (28/3/2004)

<http://www.un.org/Docs/scinfo.htm#FUNCTIONS> (5/1/2004)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The North Atlantic Treaty

Washington D.C. - 4 April 1949

The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments.

They are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law. They seek to promote stability and well-being in the North Atlantic area.

They are resolved to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security. They therefore agree to this North Atlantic Treaty :

Article 1

The Parties undertake, as set forth in the Charter of the United Nations, to settle any international dispute in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered, and to refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations.

Article 2

The Parties will contribute toward the further development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions, by bringing about a better understanding of the principles upon which these institutions are founded, and by promoting conditions of stability and well-being. They will seek to eliminate conflict in their international economic policies and will encourage economic collaboration between any or all of them.

Article 3

In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.

Article 4

The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.

Article 5

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security .

Article 6¹

¹ The definition of the territories to which Article 5 applies was revised by Article 2 of the Protocol to the North Atlantic Treaty on the accession of Greece and Turkey signed on 22 October 1951.

For the purpose of Article 5, an armed attack on one or more of the Parties is deemed to include an armed attack:

- on the territory of any of the Parties in Europe or North America, on the Algerian Departments of France², on the territory of or on the Islands under the jurisdiction of any of the Parties in the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer;
- on the forces, vessels, or aircraft of any of the Parties, when in or over these territories or any other area in Europe in which occupation forces of any of the Parties were stationed on the date when the Treaty entered into force or the Mediterranean Sea or the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer.

Article 7

This Treaty does not affect, and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations under the Charter of the Parties which are members of the United Nations, or the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security.

Article 8

Each Party declares that none of the international engagements now in force between it and any other of the Parties or any third State is in conflict with the provisions of this Treaty, and undertakes not to enter into any international engagement in conflict with this Treaty.

Article 9

² On January 16, 1963, the North Atlantic Council noted that insofar as the former Algerian Departments of France were concerned, the relevant clauses of this Treaty had become inapplicable as from July 3, 1962.

The Parties hereby establish a Council, on which each of them shall be represented, to consider matters concerning the implementation of this Treaty. The Council shall be so organised as to be able to meet promptly at any time. The Council shall set up such subsidiary bodies as may be necessary; in particular it shall establish immediately a defence committee which shall recommend measures for the implementation of Articles 3 and 5.

Article 10

The Parties may, by unanimous agreement, invite any other European State in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty. Any State so invited may become a Party to the Treaty by depositing its instrument of accession with the Government of the United States of America. The Government of the United States of America will inform each of the Parties of the deposit of each such instrument of accession.

Article 11

This Treaty shall be ratified and its provisions carried out by the Parties in accordance with their respective constitutional processes. The instruments of ratification shall be deposited as soon as possible with the Government of the United States of America, which will notify all the other signatories of each deposit. The Treaty shall enter into force between the States which have ratified it as soon as the ratifications of the majority of the signatories, including the ratifications of Belgium, Canada, France, Luxembourg, the Netherlands, the United Kingdom and the United States, have been deposited and shall come into effect with respect to other States on the date of the deposit of their ratifications.³

Article 12

³ The Treaty came into force on 24 August 1949, after the deposition of the ratifications of all signatory states.

After the Treaty has been in force for ten years, or at any time thereafter, the Parties shall, if any of them so requests, consult together for the purpose of reviewing the Treaty, having regard for the factors then affecting peace and security in the North Atlantic area, including the development of universal as well as regional arrangements under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security.

Article 13

After the Treaty has been in force for twenty years, any Party may cease to be a Party one year after its notice of denunciation has been given to the Government of the United States of America, which will inform the Governments of the other Parties of the deposit of each notice of denunciation.

Article 14

This Treaty, of which the English and French texts are equally authentic, shall be deposited in the archives of the Government of the United States of America. Duly certified copies will be transmitted by that Government to the Governments of other signatories.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Resolution 1160 (1998)

**Adopted by the Security Council at its 3868th meeting,
on 31 March 1998**

The Security Council,

Noting with appreciation the statements of the Foreign Ministers of France, Germany, Italy, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America (the Contact Group) of 9 and 25 March 1998 (S/1998/223 and S/1998/272), including the proposal on a comprehensive arms embargo on the Federal Republic of Yugoslavia, including Kosovo,

Welcoming the decision of the Special Session of the Permanent Council of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) of 11 March 1998 (S/1998/246),

Condemning the use of excessive force by Serbian police forces against civilians and peaceful demonstrators in Kosovo, as well as all acts of terrorism by the Kosovo Liberation Army or any other group or individual and all external support for terrorist activity in Kosovo, including finance, arms and training,

Noting the declaration of 18 March 1998 by the President of the Republic of Serbia on the political process in Kosovo and Metohija (S/1998/250),

Noting also the clear commitment of senior representatives of the Kosovar Albanian community to non-violence,

Noting that there has been some progress in implementing the actions indicated in the Contact Group statement of 9 March 1998, but stressing that further progress is required,

Affirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Calls upon the Federal Republic of Yugoslavia immediately to take the further necessary steps to achieve a political solution to the issue of Kosovo through dialogue and to implement the actions indicated in the Contact Group statements of 9 and 25 March 1998;
2. Calls also upon the Kosovar Albanian leadership to condemn all terrorist action, and emphasizes that all elements in the Kosovar Albanian community should pursue their goals by peaceful means only;
3. Underlines that the way to defeat violence and terrorism in Kosovo is for the authorities in Belgrade to offer the Kosovar Albanian community a genuine political process;
4. Calls upon the authorities in Belgrade and the leadership of the Kosovar Albanian community urgently to enter without preconditions into a meaningful dialogue on political status issues, and notes the readiness of the Contact Group to facilitate such a dialogue;
5. Agrees, without prejudging the outcome of that dialogue, with the proposal in the Contact Group statements of 9 and 25 March 1998 that the principles for a solution of the Kosovo problem should be based on the territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and should be in accordance with OSCE standards, including those set out in the Helsinki Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe of 1975, and the Charter of the United Nations, and that such a solution must also take into account the rights of the Kosovar Albanians and all who live in Kosovo, and expresses its support for an enhanced status for Kosovo which would include a substantially greater degree of autonomy and meaningful self-administration;

6. Welcomes the signature on 23 March 1998 of an agreement on measures to implement the 1996 Education Agreement, calls upon all parties to ensure that its implementation proceeds smoothly and without delay according to the agreed timetable and expresses its readiness to consider measures if either party blocks implementation;
7. Expresses its support for the efforts of the OSCE for a peaceful resolution of the crisis in Kosovo, including through the Personal Representative of the Chairman-in-Office for the Federal Republic of Yugoslavia, who is also the Special Representative of the European Union, and the return of the OSCE long-term missions;
8. Decides that all States shall, for the purposes of fostering peace and stability in Kosovo, prevent the sale or supply to the Federal Republic of Yugoslavia, including Kosovo, by their nationals or from their territories or using their flag vessels and aircraft, of arms and related matériel of all types, such as weapons and ammunition, military vehicles and equipment and spare parts for the aforementioned, and shall prevent arming and training for terrorist activities there;
9. Decides to establish, in accordance with rule 28 of its provisional rules of procedure, a committee of the Security Council, consisting of all the members of the Council, to undertake the following tasks and to report on its work to the Council with its observations and recommendations:
 - a. to seek from all States information regarding the action taken by them concerning the effective implementation of the prohibitions imposed by this resolution;
 - b. to consider any information brought to its attention by any State concerning violations of the prohibitions imposed by this resolution and to recommend appropriate measures in response thereto;
 - c. to make periodic reports to the Security Council on information submitted to it regarding alleged violations of the prohibitions imposed by this resolution;
 - d. to promulgate such guidelines as may be necessary to facilitate the implementation of the prohibitions imposed by this resolution;
 - e. to examine the reports submitted pursuant to paragraph 12 below;
10. Calls upon all States and all international and regional organizations to act strictly in conformity with this resolution, notwithstanding the existence of any rights granted or obligations conferred or imposed by any international agreement or of any contract entered into or any license or permit granted prior to the entry into force of the prohibitions imposed by this resolution, and stresses in this context the importance of continuing implementation of the Agreement on Subregional Arms Control signed in Florence on 14 June 1996;
11. Requests the Secretary-General to provide all necessary assistance to the committee established by paragraph 9 above and to make the necessary arrangements in the Secretariat for this purpose;
12. Requests States to report to the committee established by paragraph 9 above within 30 days of adoption of this resolution on the steps they have taken to give effect to the prohibitions imposed by this resolution;
13. Invites the OSCE to keep the Secretary-General informed on the situation in Kosovo and on measures taken by that organization in this regard;
14. Requests the Secretary-General to keep the Council regularly informed and to report on the situation in Kosovo and the implementation of this resolution no later than 30 days following the adoption of this resolution and every 30 days thereafter;
15. Further requests that the Secretary-General, in consultation with appropriate regional organizations, include in his first report recommendations for the establishment of a comprehensive regime to monitor the implementation of the prohibitions imposed by this

resolution, and calls upon all States, in particular neighbouring States, to extend full cooperation in this regard;

16. Decides to review the situation on the basis of the reports of the Secretary-General, which will take into account the assessments of, inter alia, the Contact Group, the OSCE and the European Union, and decides also to reconsider the prohibitions imposed by this resolution, including action to terminate them, following receipt of the assessment of the Secretary-General that the Government of the Federal Republic of Yugoslavia, cooperating in a constructive manner with the Contact Group, have:
 - a. begun a substantive dialogue in accordance with paragraph 4 above, including the participation of an outside representative or representatives, unless any failure to do so is not because of the position of the Federal Republic of Yugoslavia or Serbian authorities;
 - b. withdrawn the special police units and ceased action by the security forces affecting the civilian population;
 - c. allowed access to Kosovo by humanitarian organizations as well as representatives of Contact Group and other embassies;
 - d. accepted a mission by the Personal Representative of the OSCE Chairman-in-Office for the Federal Republic of Yugoslavia that would include a new and specific mandate for addressing the problems in Kosovo, as well as the return of the OSCE long-term missions;
 - e. facilitated a mission to Kosovo by the United Nations High Commissioner for Human Rights;
17. Urges the Office of the Prosecutor of the International Tribunal established pursuant to resolution 827 (1993) of 25 May 1993 to begin gathering information related to the violence in Kosovo that may fall within its jurisdiction, and notes that the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia have an obligation to cooperate with the Tribunal and that the Contact Group countries will make available to the Tribunal substantiated relevant information in their possession;
18. Affirms that concrete progress to resolve the serious political and human rights issues in Kosovo will improve the international position of the Federal Republic of Yugoslavia and prospects for normalization of its international relationships and full participation in international institutions;
19. Emphasizes that failure to make constructive progress towards the peaceful resolution of the situation in Kosovo will lead to the consideration of additional measures;
20. Decides to remain seized of the matter.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Resolution 1199 (1998)

**Adopted by the Security Council at its 3930th meeting
on 23 September 1998**

The Security Council,

Recalling its Resolution 1160 (1998) of 31 March 1998,

Having considered the reports of the Secretary-General pursuant to that resolution, and in particular his report of 4 September 1998 (S/1998/834 and Add.1),

Noting with appreciation the statement of the Foreign Ministers of France, Germany, Italy, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America (the Contact Group) of 12 June 1998 at the conclusion of the Contact Group's meeting with the Foreign Ministers of Canada and Japan (S/1998/567, annex), and the further statement of the Contact Group made in Bonn on 8 July 1998 (S/1998/657),

Noting also with appreciation the joint statement by the Presidents of the Russian Federation and the Federal Republic of Yugoslavia of 16 June 1998 (S/1998/526),

Noting further the communication by the Prosecutor of the International Tribunal for the Former Yugoslavia to the Contact Group on 7 July 1998, expressing the view that the situation in Kosovo represents an armed conflict within the terms of the mandate of the Tribunal,

Gravely concerned at the recent intense fighting in Kosovo and in particular the excessive and indiscriminate use of force by Serbian security forces and the Yugoslav Army which have resulted in numerous civilian casualties and, according to the estimate of the Secretary-General, the displacement of over 230,000 persons from their homes,

Deeply concerned by the flow of refugees into northern Albania, Bosnia and Herzegovina and other European countries as a result of the use of force in Kosovo, as well as by the increasing numbers of displaced persons within Kosovo, and other parts of the Federal Republic of Yugoslavia, up to 50,000 of whom the United Nations High Commissioner for Refugees has estimated are without shelter and other basic necessities,

Reaffirming the right of all refugees and displaced persons to return to their homes in safety, and underlining the responsibility of the Federal Republic of Yugoslavia for creating the conditions which allow them to do so,

Condemning all acts of violence by any party, as well as terrorism in pursuit of political goals by any group or individual, and all external support for such activities in Kosovo, including the supply of arms and training for terrorist activities in Kosovo and expressing concern at the reports of continuing violations of the prohibitions imposed by resolution 1160 (1998),

Deeply concerned by the rapid deterioration in the humanitarian situation throughout Kosovo, alarmed at the impending humanitarian catastrophe as described in the report of the Secretary-General, and emphasizing the need to prevent this from happening,

Deeply concerned also by reports of increasing violations of human rights and of international humanitarian law, and emphasizing the need to ensure that the rights of all inhabitants of Kosovo are respected,

Reaffirming the objectives of resolution 1160 (1998), in which the Council expressed support for a peaceful resolution of the Kosovo problem which would include an enhanced status for Kosovo, a substantially greater degree of autonomy, and meaningful self-administration,

Reaffirming also the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia,

Affirming that the deterioration of the situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, constitutes a threat to peace and security in the region,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Demands that all parties, groups and individuals immediately cease hostilities and maintain a ceasefire in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, which would enhance the prospects for a meaningful dialogue between the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership and reduce the risks of a humanitarian catastrophe;
2. Demands also that the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership take immediate steps to improve the humanitarian situation and to avert the impending humanitarian catastrophe;
3. Calls upon the authorities in the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership to enter immediately into a meaningful dialogue without preconditions and with international involvement, and to a clear timetable, leading to an end of the crisis and to a negotiated political solution to the issue of Kosovo, and welcomes the current efforts aimed at facilitating such a dialogue;
4. Demands further that the Federal Republic of Yugoslavia, in addition to the measures called for under resolution 1160 (1998), implement immediately the following concrete measures towards achieving a political solution to the situation in Kosovo as contained in the Contact Group statement of 12 June 1998:
 - a. cease all action by the security forces affecting the civilian population and order the withdrawal of security units used for civilian repression;
 - b. enable effective and continuous international monitoring in Kosovo by the European Community Monitoring Mission and diplomatic missions accredited to the Federal Republic of Yugoslavia, including access and complete freedom of movement of such monitors to, from and within Kosovo unimpeded by government authorities, and expeditious issuance of appropriate travel documents to international personnel contributing to the monitoring;
 - c. facilitate, in agreement with the UNHCR and the International Committee of the Red Cross (ICRC), the safe return of refugees and displaced persons to their homes and allow free and unimpeded access for humanitarian organizations and supplies to Kosovo;
 - d. make rapid progress to a clear timetable, in the dialogue referred to in paragraph 3 with the Kosovo Albanian community called for in resolution 1160 (1998), with the aim of agreeing confidence-building measures and finding a political solution to the problems of Kosovo;
5. Notes, in this connection, the commitments of the President of the Federal Republic of Yugoslavia, in his joint statement with the President of the Russian Federation of 16 June 1998:
 - a. to resolve existing problems by political means on the basis of equality for all citizens and ethnic communities in Kosovo;
 - b. not to carry out any repressive actions against the peaceful population;
 - c. to provide full freedom of movement for and ensure that there will be no restrictions on representatives of foreign States and international institutions accredited to the Federal Republic of Yugoslavia monitoring the situation in Kosovo;
 - d. to ensure full and unimpeded access for humanitarian organizations, the ICRC and the UNHCR, and delivery of humanitarian supplies;
 - e. to facilitate the unimpeded return of refugees and displaced persons under programmes agreed with the UNHCR and the ICRC, providing State aid for the reconstruction of destroyed homes,

and calls for the full implementation of these commitments;

6. Insists that the Kosovo Albanian leadership condemn all terrorist action, and emphasizes that all elements in the Kosovo Albanian community should pursue their goals by peaceful means only;
7. Recalls the obligations of all States to implement fully the prohibitions imposed by resolution 1160 (1998);
8. Endorses the steps taken to establish effective international monitoring of the situation in Kosovo, and in this connection welcomes the establishment of the Kosovo Diplomatic Observer Mission;
9. Urges States and international organizations represented in the Federal Republic of Yugoslavia to make available personnel to fulfil the responsibility of carrying out effective and continuous international monitoring in Kosovo until the objectives of this resolution and those of resolution 1160 (1998) are achieved;
10. Reminds the Federal Republic of Yugoslavia that it has the primary responsibility for the security of all diplomatic personnel accredited to the Federal Republic of Yugoslavia as well as the safety and security of all international and non-governmental humanitarian personnel in the Federal Republic of Yugoslavia and calls upon the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and all others concerned in the Federal Republic of Yugoslavia to take all appropriate steps to ensure that monitoring personnel performing functions under this resolution are not subject to the threat or use of force or interference of any kind;
11. Requests States to pursue all means consistent with their domestic legislation and relevant international law to prevent funds collected on their territory being used to contravene resolution 1160 (1998);
12. Calls upon Member States and others concerned to provide adequate resources for humanitarian assistance in the region and to respond promptly and generously to the United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Humanitarian Assistance Related to the Kosovo Crisis;
13. Calls upon the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia, the leaders of the Kosovo Albanian community and all others concerned to cooperate fully with the Prosecutor of the International Tribunal for the Former Yugoslavia in the investigation of possible violations within the jurisdiction of the Tribunal;
14. Underlines also the need for the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia to bring to justice those members of the security forces who have been involved in the mistreatment of civilians and the deliberate destruction of property;
15. Requests the Secretary-General to provide regular reports to the Council as necessary on his assessment of compliance with this resolution by the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and all elements in the Kosovo Albanian community, including through his regular reports on compliance with resolution 1160 (1998);
16. Decides, should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160 (1998) not be taken, to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region;
17. Decides to remain seized of the matter.

Resolution 1203(1998)

**Adopted by the Security Council at its 3937th meeting,
on 24 October 1998**

The Security Council,

Recalling its resolutions 1160 (1998) of 31 March 1998 and 1199 (1998) of 23 September 1998, and the importance of the peaceful resolution of the problem of Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia,

Having considered the reports of the Secretary-General pursuant to those resolutions, in particular his report of 5 October 1998 (S/1998/912),

Welcoming the agreement signed in Belgrade on 16 October 1998 by the Minister of Foreign Affairs of the Federal Republic of Yugoslavia and the Chairman-in-Office of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) providing for the OSCE to establish a verification mission in Kosovo (S/1998/978), including the undertaking of the Federal Republic of Yugoslavia to comply with resolutions 1160 (1998) and 1199 (1998),

Welcoming also the agreement signed in Belgrade on 15 October 1998 by the Chief of General Staff of the Federal Republic of Yugoslavia and the Supreme Allied Commander, Europe, of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) providing for the establishment of an air verification mission over Kosovo (S/1998/991, annex), complementing the OSCE Verification Mission,

Welcoming also the decision of the Permanent Council of the OSCE of 15 October 1998 (S/1998/959, annex),

Welcoming the decision of the Secretary-General to send a mission to the Federal Republic of Yugoslavia to establish a first-hand capacity to assess developments on the ground in Kosovo,

Reaffirming that, under the Charter of the United Nations, primary responsibility for the maintenance of international peace and security is conferred on the Security Council,

Recalling the objectives of resolution 1160 (1998), in which the Council expressed support for a peaceful resolution of the Kosovo problem which would include an enhanced status for Kosovo, a substantially greater degree of autonomy, and meaningful self-administration,

Condemning all acts of violence by any party, as well as terrorism in pursuit of political goals by any group or individual, and all external support for such activities in Kosovo, including the supply of arms and training for terrorist activities in Kosovo, and expressing concern at the reports of continuing violations of the prohibitions imposed by resolution 1160 (1998),

Deeply concerned at the recent closure by the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia of independent media outlets in the Federal Republic of Yugoslavia, and emphasizing the need for these to be allowed freely to resume their operations,

Deeply alarmed and concerned at the continuing grave humanitarian situation throughout Kosovo and the impending humanitarian catastrophe, and re-emphasizing the need to prevent this from happening,

Stressing the importance of proper coordination of humanitarian initiatives undertaken by States, the United Nations High Commissioner for Refugees and international organizations in Kosovo,

Emphasizing the need to ensure the safety and security of members of the Verification Mission in Kosovo and the Air Verification Mission over Kosovo,

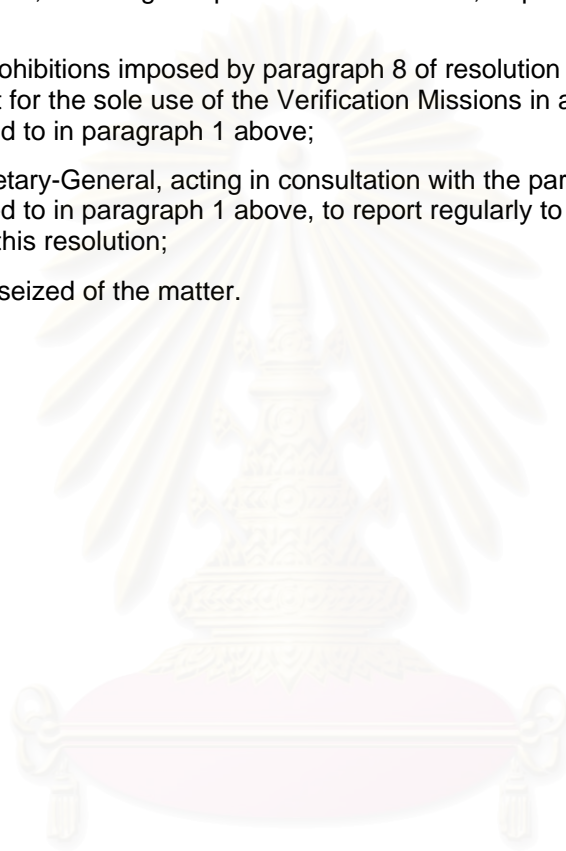
Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia,

Affirming that the unresolved situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, constitutes a continuing threat to peace and security in the region,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Endorses and supports the agreements signed in Belgrade on 16 October 1998 between the Federal Republic of Yugoslavia and the OSCE, and on 15 October 1998 between the Federal Republic of Yugoslavia and NATO, concerning the verification of compliance by the Federal Republic of Yugoslavia and all others concerned in Kosovo with the requirements of its resolution 1199 (1998), and demands the full and prompt implementation of these agreements by the Federal Republic of Yugoslavia;
2. Notes the endorsement by the Government of Serbia of the accord reached by the President of the Federal Republic of Yugoslavia and the United States Special Envoy (S/1998/953, annex), and the public commitment of the Federal Republic of Yugoslavia to complete negotiations on a framework for a political settlement by 2 November 1998, and calls for the full implementation of these commitments;
3. Demands that the Federal Republic of Yugoslavia comply fully and swiftly with resolutions 1160 (1998) and 1199 (1998) and cooperate fully with the OSCE Verification Mission in Kosovo and the NATO Air Verification Mission over Kosovo according to the terms of the agreements referred to in paragraph 1 above;
4. Demands also that the Kosovo Albanian leadership and all other elements of the Kosovo Albanian community comply fully and swiftly with resolutions 1160 (1998) and 1199 (1998) and cooperate fully with the OSCE Verification Mission in Kosovo;
5. Stresses the urgent need for the authorities in the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership to enter immediately into a meaningful dialogue without preconditions and with international involvement, and to a clear timetable, leading to an end of the crisis and to a negotiated political solution to the issue of Kosovo;
6. Demands that the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia, the Kosovo Albanian leadership and all others concerned respect the freedom of movement of the OSCE Verification Mission and other international personnel;
7. Urges States and international organizations to make available personnel to the OSCE Verification Mission in Kosovo;
8. Reminds the Federal Republic of Yugoslavia that it has the primary responsibility for the safety and security of all diplomatic personnel accredited to the Federal Republic of Yugoslavia, including members of the OSCE Verification Mission, as well as the safety and security of all international and non-governmental humanitarian personnel in the Federal Republic of Yugoslavia, and calls upon the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia, and all others concerned throughout the Federal Republic of Yugoslavia including the Kosovo Albanian leadership, to take all appropriate steps to ensure that personnel performing functions under this resolution and the agreements referred to in paragraph 1 above are not subject to the threat or use of force or interference of any kind;
9. Welcomes in this context the commitment of the Federal Republic of Yugoslavia to guarantee the safety and security of the Verification Missions as contained in the agreements referred to in paragraph 1 above, notes that, to this end, the OSCE is considering arrangements to be implemented in cooperation with other organizations, and affirms that, in the event of an emergency, action may be needed to ensure their safety and freedom of movement as envisaged in the agreements referred to in paragraph 1 above;
10. Insists that the Kosovo Albanian leadership condemn all terrorist actions, demands that such actions cease immediately and emphasizes that all elements in the Kosovo Albanian community should pursue their goals by peaceful means only;
11. Demands immediate action from the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership to cooperate with international efforts to improve the humanitarian situation and to avert the impending humanitarian catastrophe;

12. Reaffirms the right of all refugees and displaced persons to return to their homes in safety, and underlines the responsibility of the Federal Republic of Yugoslavia for creating the conditions which allow them to do so;
13. Urges Member States and others concerned to provide adequate resources for humanitarian assistance in the region and to respond promptly and generously to the United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Humanitarian Assistance Related to the Kosovo crisis;
14. Calls for prompt and complete investigation, including international supervision and participation, of all atrocities committed against civilians and full cooperation with the International Tribunal for the former Yugoslavia, including compliance with its orders, requests for information and investigations;
15. Decides that the prohibitions imposed by paragraph 8 of resolution 1160 (1998) shall not apply to relevant equipment for the sole use of the Verification Missions in accordance with the agreements referred to in paragraph 1 above;
16. Requests the Secretary-General, acting in consultation with the parties concerned with the agreements referred to in paragraph 1 above, to report regularly to the Council regarding implementation of this resolution;
17. Decides to remain seized of the matter.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Resolution 1239 (1999)

**Adopted by the Security Council at its 4003rd meeting,
on 14 May 1999**

The Security Council,

Recalling its resolutions 1160 (1998) of 31 March 1998, 1199 (1998) of 23 September 1998, and 1203 (1998) of 24 October 1998, and the statements of its President of 24 August 1998 (S/PRST/1998/25), 19 January 1999 (S/PRST/1999/2), and 29 January 1999 (S/PRST/1999/5),

Bearing in mind the provisions of the Charter of the United Nations and guided by the Universal Declaration of Human Rights, the international covenants and conventions on human rights, the Conventions and Protocol relating to the Status of Refugees, the Geneva Conventions of 1949 and the Additional Protocols thereto of 1977, as well as other instruments of international humanitarian law,

Expressing grave concern at the humanitarian catastrophe in and around Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, as a result of the continuing crisis,

Deeply concerned by the enormous influx of Kosovo refugees into Albania, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Bosnia and Herzegovina, and other countries, as well as by the increasing numbers of displaced persons within Kosovo, the Republic of Montenegro and other parts of the Federal Republic of Yugoslavia,

Stressing the importance of effective coordination of humanitarian relief activities undertaken by States, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and international organizations in alleviating the plight and suffering of refugees and internally displaced persons,

Noting with interest the intention of the Secretary-General to send a humanitarian needs assessment mission to Kosovo and other parts of the Federal Republic of Yugoslavia,

Reaffirming the territorial integrity and sovereignty of all States in the region,

1. Commends the efforts that have been taken by Member States, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and other international humanitarian relief organizations in providing the urgently needed relief assistance to the Kosovo refugees in Albania, the former Yugoslav Republic of Macedonia and Bosnia and Herzegovina, and urges them and others in a position to do so to contribute resources for humanitarian assistance to the refugees and internally displaced persons;
2. Invites the UNHCR and other international humanitarian relief organizations to extend relief assistance to the internally displaced persons in Kosovo, the Republic of Montenegro and other parts of the Federal Republic of Yugoslavia, as well as to other civilians being affected by the ongoing crisis;
3. Calls for access for United Nations and all other humanitarian personnel operating in Kosovo and other parts of the Federal Republic of Yugoslavia;
4. Reaffirms the right of all refugees and displaced persons to return to their homes in safety and in dignity;
5. Emphasizes that the humanitarian situation will continue to deteriorate in the absence of a political solution to the crisis consistent with the principles adopted by the Foreign Ministers of Canada, France, Germany, Italy, Japan, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America on 6 May 1999 (S/1999/516), and urges all concerned to work towards this aim;
6. Decides to remain actively seized of the matter.

Resolution 1244 (1999)

Adopted by the Security Council at its 4011th meeting,
on 10 June 1999

The Security Council,

Bearing in mind the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security,

Recalling its resolutions 1160 (1998) of 31 March 1998, 1199 (1998) of 23 September 1998, 1203 (1998) of 24 October 1998 and 1239 (1999) of 14 May 1999,

Regretting that there has not been full compliance with the requirements of these resolutions,

Determined to resolve the grave humanitarian situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, and to provide for the safe and free return of all refugees and displaced persons to their homes,

Condemning all acts of violence against the Kosovo population as well as all terrorist acts by any party,

Recalling the statement made by the Secretary-General on 9 April 1999, expressing concern at the humanitarian tragedy taking place in Kosovo,

Reaffirming the right of all refugees and displaced persons to return to their homes in safety,

Recalling the jurisdiction and the mandate of the International Tribunal for the Former Yugoslavia,

Welcoming the general principles on a political solution to the Kosovo crisis adopted on 6 May 1999 (S/1999/516, annex 1 to this resolution) and welcoming also the acceptance by the Federal Republic of Yugoslavia of the principles set forth in points 1 to 9 of the paper presented in Belgrade on 2 June 1999 (S/1999/649, annex 2 to this resolution), and the Federal Republic of Yugoslavia's agreement to that paper,

Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other States of the region, as set out in the Helsinki Final Act and annex 2,

Reaffirming the call in previous resolutions for substantial autonomy and meaningful self-administration for Kosovo,

Determining that the situation in the region continues to constitute a threat to international peace and security,

Determined to ensure the safety and security of international personnel and the implementation by all concerned of their responsibilities under the present resolution, and acting for these purposes under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Decides that a political solution to the Kosovo crisis shall be based on the general principles in annex 1 and as further elaborated in the principles and other required elements in annex 2;
2. Welcomes the acceptance by the Federal Republic of Yugoslavia of the principles and other required elements referred to in paragraph 1 above, and demands the full cooperation of the Federal Republic of Yugoslavia in their rapid implementation;
3. Demands in particular that the Federal Republic of Yugoslavia put an immediate and verifiable end to violence and repression in Kosovo, and begin and complete verifiable phased withdrawal from Kosovo of all military, police and paramilitary forces according to a rapid timetable, with which the deployment of the international security presence in Kosovo will be synchronized;
4. Confirms that after the withdrawal an agreed number of Yugoslav and Serb military and police personnel will be permitted to return to Kosovo to perform the functions in accordance with annex 2;

5. Decides on the deployment in Kosovo, under United Nations auspices, of international civil and security presences, with appropriate equipment and personnel as required, and welcomes the agreement of the Federal Republic of Yugoslavia to such presences;
6. Requests the Secretary-General to appoint, in consultation with the Security Council, a Special Representative to control the implementation of the international civil presence, and further requests the Secretary-General to instruct his Special Representative to coordinate closely with the international security presence to ensure that both presences operate towards the same goals and in a mutually supportive manner;
7. Authorizes Member States and relevant international organizations to establish the international security presence in Kosovo as set out in point 4 of annex 2 with all necessary means to fulfil its responsibilities under paragraph 9 below;
8. Affirms the need for the rapid early deployment of effective international civil and security presences to Kosovo, and demands that the parties cooperate fully in their deployment;
9. Decides that the responsibilities of the international security presence to be deployed and acting in Kosovo will include:
 - a. Deterring renewed hostilities, maintaining and where necessary enforcing a ceasefire, and ensuring the withdrawal and preventing the return into Kosovo of Federal and Republic military, police and paramilitary forces, except as provided in point 6 of annex 2;
 - b. Demilitarizing the Kosovo Liberation Army (KLA) and other armed Kosovo Albanian groups as required in paragraph 15 below;
 - c. Establishing a secure environment in which refugees and displaced persons can return home in safety, the international civil presence can operate, a transitional administration can be established, and humanitarian aid can be delivered;
 - d. Ensuring public safety and order until the international civil presence can take responsibility for this task;
 - e. Supervising demining until the international civil presence can, as appropriate, take over responsibility for this task;
 - f. Supporting, as appropriate, and coordinating closely with the work of the international civil presence;
 - g. Conducting border monitoring duties as required;
 - h. Ensuring the protection and freedom of movement of itself, the international civil presence, and other international organizations;
10. Authorizes the Secretary-General, with the assistance of relevant international organizations, to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo;
11. Decides that the main responsibilities of the international civil presence will include:
 - a. Promoting the establishment, pending a final settlement, of substantial autonomy and self-government in Kosovo, taking full account of annex 2 and of the Rambouillet accords (S/1999/648);
 - b. Performing basic civilian administrative functions where and as long as required;
 - c. Organizing and overseeing the development of provisional institutions for democratic and autonomous self-government pending a political settlement, including the holding of elections;

- d. Transferring, as these institutions are established, its administrative responsibilities while overseeing and supporting the consolidation of Kosovo's local provisional institutions and other peace-building activities;
 - e. Facilitating a political process designed to determine Kosovo's future status, taking into account the Rambouillet accords (S/1999/648);
 - f. In a final stage, overseeing the transfer of authority from Kosovo's provisional institutions to institutions established under a political settlement;
 - g. Supporting the reconstruction of key infrastructure and other economic reconstruction;
 - h. Supporting, in coordination with international humanitarian organizations, humanitarian and disaster relief aid;
 - i. Maintaining civil law and order, including establishing local police forces and meanwhile through the deployment of international police personnel to serve in Kosovo;
 - j. Protecting and promoting human rights;
 - k. Assuring the safe and unimpeded return of all refugees and displaced persons to their homes in Kosovo;
12. Emphasizes the need for coordinated humanitarian relief operations, and for the Federal Republic of Yugoslavia to allow unimpeded access to Kosovo by humanitarian aid organizations and to cooperate with such organizations so as to ensure the fast and effective delivery of international aid;
 13. Encourages all Member States and international organizations to contribute to economic and social reconstruction as well as to the safe return of refugees and displaced persons, and emphasizes in this context the importance of convening an international donors' conference, particularly for the purposes set out in paragraph 11 (g) above, at the earliest possible date;
 14. Demands full cooperation by all concerned, including the international security presence, with the International Tribunal for the Former Yugoslavia;
 15. Demands that the KLA and other armed Kosovo Albanian groups end immediately all offensive actions and comply with the requirements for demilitarization as laid down by the head of the international security presence in consultation with the Special Representative of the Secretary-General;
 16. Decides that the prohibitions imposed by paragraph 8 of resolution 1160 (1998) shall not apply to arms and related matériel for the use of the international civil and security presences;
 17. Welcomes the work in hand in the European Union and other international organizations to develop a comprehensive approach to the economic development and stabilization of the region affected by the Kosovo crisis, including the implementation of a Stability Pact for South Eastern Europe with broad international participation in order to further the promotion of democracy, economic prosperity, stability and regional cooperation;
 18. Demands that all States in the region cooperate fully in the implementation of all aspects of this resolution;
 19. Decides that the international civil and security presences are established for an initial period of 12 months, to continue thereafter unless the Security Council decides otherwise;
 20. Requests the Secretary-General to report to the Council at regular intervals on the implementation of this resolution, including reports from the leaderships of the international civil and security presences, the first reports to be submitted within 30 days of the adoption of this resolution;
 21. Decides to remain actively seized of the matter.

Annex 1

Statement by the Chairman on the conclusion of the meeting of the G-8 Foreign Ministers held at the Petersberg Centre on 6 May 1999

The G-8 Foreign Ministers adopted the following general principles on the political solution to the Kosovo crisis:

- Immediate and verifiable end of violence and repression in Kosovo;
- Withdrawal from Kosovo of military, police and paramilitary forces;
- Deployment in Kosovo of effective international civil and security presences, endorsed and adopted by the United Nations, capable of guaranteeing the achievement of the common objectives;
- Establishment of an interim administration for Kosovo to be decided by the Security Council of the United Nations to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants in Kosovo;
- The safe and free return of all refugees and displaced persons and unimpeded access to Kosovo by humanitarian aid organizations;
- A political process towards the establishment of an interim political framework agreement providing for a substantial self-government for Kosovo, taking full account of the Rambouillet accords and the principles of sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other countries of the region, and the demilitarization of the KLA;
- Comprehensive approach to the economic development and stabilization of the crisis region.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Annex 2

Agreement should be reached on the following principles to move towards a resolution of the Kosovo crisis:

1. An immediate and verifiable end of violence and repression in Kosovo.
2. Verifiable withdrawal from Kosovo of all military, police and paramilitary forces according to a rapid timetable.
3. Deployment in Kosovo under United Nations auspices of effective international civil and security presences, acting as may be decided under Chapter VII of the Charter, capable of guaranteeing the achievement of common objectives.
4. The international security presence with substantial North Atlantic Treaty Organization participation must be deployed under unified command and control and authorized to establish a safe environment for all people in Kosovo and to facilitate the safe return to their homes of all displaced persons and refugees.
5. Establishment of an interim administration for Kosovo as a part of the international civil presence under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, to be decided by the Security Council of the United Nations. The interim administration to provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants in Kosovo.
6. After withdrawal, an agreed number of Yugoslav and Serbian personnel will be permitted to return to perform the following functions:
 - Liaison with the international civil mission and the international security presence;
 - Marking/clearing minefields;
 - Maintaining a presence at Serb patrimonial sites;
 - Maintaining a presence at key border crossings.
7. Safe and free return of all refugees and displaced persons under the supervision of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and unimpeded access to Kosovo by humanitarian aid organizations.
8. A political process towards the establishment of an interim political framework agreement providing for substantial self-government for Kosovo, taking full account of the Rambouillet accords and the principles of sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other countries of the region, and the demilitarization of UCK. Negotiations between the parties for a settlement should not delay or disrupt the establishment of democratic self-governing institutions.
9. A comprehensive approach to the economic development and stabilization of the crisis region. This will include the implementation of a stability pact for South-Eastern Europe with broad international participation in order to further promotion of democracy, economic prosperity, stability and regional cooperation.
10. Suspension of military activity will require acceptance of the principles set forth above in addition to agreement to other, previously identified, required elements, which are specified in the footnote below.(1) A military-technical agreement will then be rapidly concluded that would, among other things, specify additional modalities, including the roles and functions of Yugoslav/Serb personnel in Kosovo:

Withdrawal

- Procedures for withdrawals, including the phased, detailed schedule and delineation of a buffer area in Serbia beyond which forces will be withdrawn;

Returning personnel

- Equipment associated with returning personnel;
- Terms of reference for their functional responsibilities;
- Timetable for their return;
- Delineation of their geographical areas of operation;
- Rules governing their relationship to the international security presence and the international civil mission.

Notes

1. Other required elements:
 - A rapid and precise timetable for withdrawals, meaning, e.g., seven days to complete withdrawal and air defence weapons withdrawn outside a 25 kilometre mutual safety zone within 48 hours;
 - Return of personnel for the four functions specified above will be under the supervision of the international security presence and will be limited to a small agreed number (hundreds, not thousands);
 - Suspension of military activity will occur after the beginning of verifiable withdrawals;
 - The discussion and achievement of a military-technical agreement shall not extend the previously determined time for completion of withdrawals.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวหัตถญา อุ่ณจิตต์ เกิดเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2521 ที่กรุงเทพมหานคร จบการศึกษาระดับปริญญาบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2542 ประกาศนียบัตรวิชาว่าความจากสภาทนายความ รุ่นที่ 18 พุทธศักราช 2544 เข้าศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2544 เป็นผู้ช่วยวิจัยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กมลินทร์ พิณีจิวอดล ปีการศึกษา 2545 รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พิณีจิวอดล ปีการศึกษา 2546 จนถึงปัจจุบัน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย