



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เป็นที่ยอมรับกันว่าสหประชาชาติเป็นตัวจักรสำคัญในการแสดงบทบาท  
แก้ไขวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต ซึ่งเกิดจากการที่อิรัก ส่งกำลังทหารบุกยึดครอง  
คูเวตเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 1990 จนกระทั่งอิรักต้องจำยอมถอนกำลังออกจาก  
คูเวต เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1991

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบาทสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์  
อิรัก-คูเวต นี้ เห็นได้ว่าองค์กรหลักของสหประชาชาติที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่  
คณะมนตรีความมั่นคง โดยได้เริ่มดำเนินการแก้ไขวิกฤติการณ์ทันทีโดยได้พิจารณา  
ว่าการที่อิรักบุกคูเวตนั้น เป็นการละเมิดต่อหลักการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี และ  
หลักการห้ามใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ มาตรา  
2 ข้อ 3, 4 และเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของคูเวต ซึ่งต้องห้ามตาม  
หลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น และที่สำคัญที่สุดคือการกระทำ  
ของอิรักนั้น เป็นการทำลายสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็น  
หลักการสำคัญของสหประชาชาติ และผลจากการพิจารณาดังกล่าวนั้นได้ทำให้  
คณะมนตรีความมั่นคง เป็นองค์กรหลักในการรับภาระแก้ไขวิกฤติการณ์นี้ ตาม  
กฎหมายบัตรสหประชาชาติ มาตรา 39 โดยมีเลขาธิการสหประชาชาติ เป็นผู้ช่วย  
เหลือ ตามที่คณะมนตรีความมั่นคงมอบหมาย และดำเนินการแก้ไขวิกฤติการณ์  
โดยวิธีทางการทูตควบคู่กันไป ในขณะที่เดียวกัน สมัชชาสหประชาชาตินั้นไม่อาจ  
แสดงบทบาทในการแก้ไขวิกฤติการณ์นี้ได้มากนัก ทั้งนี้เพราะกฎหมายบัตรสหประชาชาติ  
มาตรา 12 วรรคแรก ได้จำกัดอำนาจของสมัชชาไว้โดยห้ามมิให้สมัชชาดำเนินการ  
ดำเนินการ ดำเนินมาตรการใด ๆ ในขณะที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเรื่องดังกล่าว  
อยู่ แต่สมัชชาคงสามารถแสดงบทบาทได้ในลักษณะของมาตรการเสริม โดยการ

ลงมติในเรื่องที่มีใช้มาตรการแก้ไขวิกฤติการณ์โดยตรง เช่น ลงมติประณาม การบุกคูเวตโดยอิรัก และลงมติประณามการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยอิรัก เป็นต้น ซึ่งมติต่าง ๆ ของสมัชชาฯ นี้ แม้จะไม่มีผลบังคับทางกฎหมายโดยตรงก็ตาม แต่ การที่มตินั้นได้กระทำโดยบรรดารัฐต่าง ๆ จำนวนมากนั้น ย่อมเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งหมาย และความต้องการของประชาคมโลกที่มีต่อเรื่องดังกล่าว ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้น ที่อาจมีการพัฒนาต่อไปจนเป็นกฎหมายระหว่างประเทศก็ได้

อย่างไรก็ตาม คณะมนตรีความมั่นคงนั้น มิได้มีกองกำลังเป็นของตนเอง ในการที่จะควบคุมให้บรรดารัฐต่าง ๆ ปฏิบัติตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ทั้งนี้เพราะความตกลงทางการทหารตาม มาตรา 43 กฎบัตรสหประชาชาติยังมิได้มีการจัดทำขึ้น การแก้ไขวิกฤติการณ์นี้คณะมนตรีความมั่นคง จึงได้กระทำผ่านทางข้อมติในลักษณะของข้อตัดสินใจ (Decision) ซึ่งมีผลผูกพันให้บรรดารัฐต่าง ๆ ต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นไปตามพันธกรณีที่รัฐต่าง ๆ มีอยู่ตาม มาตรา 25 กฎบัตรสหประชาชาติ นอกจากนี้ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงต่าง ๆ ยังมีลักษณะสะท้อนถึงแนวทางที่บรรดารัฐต่าง ๆ ต้องการด้วย เพราะแม้ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง จะได้รับการพิจารณาจากสมาชิกเพียง 15 รัฐก็ตาม แต่เป็นผลสืบเนื่องจากการที่สมาชิกสหประชาชาติทั้งหมด ได้มอบอำนาจการพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ที่คณะมนตรีความมั่นคงรับผิดชอบ ให้กับคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสมาชิกจำกัดจำนวนเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด โดยให้ถือว่าเป็นการกระทำในนามของรัฐสมาชิกทั้งปวง ทั้งนี้เพื่อความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งในด้านความรวดเร็ว คล่องตัว เป็นต้น และในการแก้ไขวิกฤติการณ์นี้คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้อาศัยอำนาจตามความในหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน เป็นพื้นฐานทางกฎหมายในการออกข้อมติต่าง ๆ เกี่ยวกับการแก้ไขวิกฤติการณ์

อย่างไรก็ดี ในการใช้อำนาจตามหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติโดย คณะมนตรีความมั่นคงในวิกฤติการณ์นี้ มีข้อพิจารณาลักษณะการดำเนินการอยู่ กล่าวคือ นอกจากมาตรการชั่วคราวเพื่อระงับวิกฤติการณ์ ตามมาตรา 40 และ มาตรการบีบบังคับ ซึ่งไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังตาม มาตรา 41 กฎบัตรสหประชาชาติ แล้วสหประชาชาตินั้นไม่สามารถใช้อำนาจตามหมวด 7 ในมาตราอื่น ได้เลย ทั้งนี้เพราะในการดำเนินการในส่วนของกาใช้กำลังนั้น จะต้อง มีความตกลงระหว่างประเทศระหว่างบรรดารัฐสมาชิก กับคณะมนตรีความมั่นคง เกี่ยวกับการจัดเตรียมกำลัง และการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เสียก่อน ตาม มาตรา 43 กฎบัตรสหประชาชาติ แต่ในปัจจุบันยังมิได้มีการทำความตกลงดังกล่าว ดังนั้นการใช้กำลังโดยคณะมนตรีความมั่นคงตามที่ได้บัญญัติไว้ จึงไม่อาจ กระทำได้ แต่แม้จะเป็นเช่นนั้น คณะมนตรีความมั่นคงก็ยังคงใช้มาตรการตาม หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติได้โดยความร่วมมือของบรรดารัฐต่างๆ โดยเฉพาะ รัฐมหาอำนาจ ซึ่งเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง โดยนัยแห่งมาตรา 106 กฎบัตรสหประชาชาติ แต่การดำเนินการดังกล่าวกระทำได้อย่างยากลำบาก เพราะต้องเป็นการลงมติโดยหลักเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร คณะมนตรีความมั่นคง ตามมาตรา 27 กฎบัตรสหประชาชาติเนื่องจากได้เกิดความขัดแย้งทางอุดมการณ์ ระหว่างสมาชิกถาวร คณะมนตรีความมั่นคงจึงมักมีการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) เมื่อมีการพิจารณาเรื่องราวตามอำนาจในหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติดังกล่าว

สำหรับการแก้ไขวิกฤติการณ์นี้ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจ ซึ่งเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง ได้ลดความรุนแรงลงไปมากเป็นการ ล้นสุดสงครามเย็น และมีแนวโน้มที่มหาอำนาจดังกล่าว คือสหภาพโซเวียตและ สหรัฐอเมริกาจะให้ความร่วมมือกันมากขึ้น อันเนื่องจากการที่สหภาพโซเวียต ปรารถนาจะพัฒนาระบบเศรษฐกิจของตน และต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากโลก ตะวันตกนั่นเอง ประกอบกับวิกฤติการณ์นี้ได้เกิดขึ้นบริเวณแหล่งทรัพยากรน้ำมัน ซึ่งเป็นแหล่งพลังงานหลักของโลก จึงมีรัฐต่าง ๆ ได้รับผลร้ายอย่างกว้างขวาง

ดังนั้น เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณา ใช้อำนาจตามหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ จึงได้รับความร่วมมือจากรัฐต่าง ๆ เป็นอย่างดี

นอกจากการดำเนินการแก้ไขวิกฤติการณ์นี้ จะได้กระทำไปตามกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว ยังมีกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับซึ่งบรรดารัฐต่าง ๆ รวมทั้งสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องในวิกฤติการณ์ต้องเคารพปฏิบัติด้วยคือกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสงคราม กล่าวคือในการดำเนินการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังต่ออิรักนั้น คณะมนตรีความมั่นคงได้กระทำในสองลักษณะคือ ลักษณะแรกเป็นการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ และปิดล้อมให้อิรักเกิดความอดอยากขาดแคลน จนต้องจำยอมปฏิบัติตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงโดยไม่ต้องใช้กำลังทหารเข้าทำการสู้รบ ลักษณะที่สองเป็นการยกเว้นมาตรการในลักษณะแรก เพื่อเคารพปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และอนุสัญญาเจนีวา ว่าด้วยการคุ้มครองพลเรือนในเวลาสงคราม ฉบับลงวันที่ 12 สิงหาคม 1949 (The Geneva Convention Relative to The Protection of Civilian Person in Time of War) และต่อมาเมื่อได้มีการใช้มาตรการใช้กำลังต่ออิรักก็ได้มีการเคารพต่อการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ว่าด้วยการทำสงครามและอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยการปฏิบัติต่อเชลยศึก ฉบับลงวันที่ 12 สิงหาคม 1949 (The Geneva Convention Relative to The Prisoners of War) แต่อิรักนั้นยังไม่เคารพปฏิบัติตามหลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และกฎเกณฑ์ว่าด้วยการทำสงครามแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามจากการที่สหประชาชาติและรัฐต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังคงเคารพหลักกฎหมายดังกล่าวอยู่นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการยืนยันการปฏิบัติหลักกฎหมายนั้น และเป็นหลักที่ประชาคมโลกเห็นว่าถูกต้อง และจำเป็นอยู่

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต โดยสหประชาชาตินั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้อำนาจตามหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติเป็นพื้นฐานในทางกฎหมายในการดำเนินการ แต่มิได้ดำเนินการไปตามเนื้อความที่ได้บัญญัติไว้โดยตรง โดยความร่วมมือของมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง และรัฐสมาชิกสหประชาชาติอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากองค์ประกอบทางการเมืองเป็นสำคัญ

### ข้อเสนอแนะ

จากวิกฤติการณ์นี้ ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ภาวะฉุกเฉิน การธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น สหประชาชาติเพียงลำพังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่นี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงและรัฐสมาชิกอื่น ๆ ด้วย จึงจะทำให้ระบบความมั่นคงร่วมกันภายใต้สหประชาชาติดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นหลักประกันต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ และยังสามารถกระทำได้โดย

1. ส่งเสริมให้องค์การภูมิภาคต่าง ๆ ได้มีบทบาทเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมากขึ้น โดยการให้ความสำคัญต่อบทบัญญัติในหมวด 8 ว่าด้วยข้อตกลงส่วนภูมิภาคตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ เพื่อที่จะให้ได้มีความสมานฉันท์ในระหว่างรัฐที่เป็นสมาชิกองค์การภูมิภาคนั้น ๆ มากขึ้น อันจะเป็นหนทางในการลดความขัดแย้งระหว่างรัฐลงและหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น องค์การภูมิภาค ซึ่งรัฐที่ขัดแย้งกันเป็นสมาชิกสังกัดอยู่ ย่อมดำเนินการแก้ไขความขัดแย้งนั้นได้ทัน่วงทีก่อนที่ความขัดแย้งนั้นจะลุกลามขยายตัว ประกอบกับองค์การภูมิภาคย่อมมีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาและองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาได้ ดีกว่าองค์การสหประชาชาติ ซึ่งการพิจารณาปัญหาได้กระทำโดยรัฐสมาชิกจำนวนมาก ซึ่งรัฐสมาชิกบางส่วนอาจไม่มีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาดีพออาจทำให้

การลงมติในปัญหาที่พิจารณานั้น เป็นการแก้ไขที่คลาดเคลื่อนได้

2. นอกจากความรับผิดชอบของคณะมนตรีความมั่นคงในการจัดทำแผนการเสนอต่อสมาชิกสหประชาชาติสำหรับการสถาปนาระบบการควบคุมอาวุธตามกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 26 แล้ว ควรให้คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจในการเข้าตรวจสอบแผนการเกี่ยวกับการจัดการระบบอาวุธของรัฐสมาชิกด้วย เพราะสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐตัดสินใจใช้กำลังนั้น เกิดจากความเชื่อมั่นในศักยภาพทางการทหารของตน

3. ในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐนั้น ได้มีกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับในทางนิตินัยจากบรรดารัฐต่าง ๆ ต่อกฎหมายระหว่างประเทศและกฎบัตรสหประชาชาติ แต่ในทางพฤตินัยแล้วความขัดแย้งระหว่างรัฐที่นำไปสู่การใช้กำลังที่ได้รับการแก้ไขตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและกฎบัตรสหประชาชาติมีน้อยมาก จึงควรมีสหประชาชาติจะได้ทำการแทรกแซงและผลักดันให้รัฐต่าง ๆ หันมาใช้แนวทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎบัตรสหประชาชาติในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐให้มากขึ้นควบคู่ไปกับการดำเนินการทางการเมือง

4. สหประชาชาติควรชี้แจงถึงแผนการจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติตามข้อตกลงที่ได้กำหนดแนวทางไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 43 เพื่อเป็นการป้องปรามการใช้กำลังระหว่างรัฐและเพื่อที่จะเข้าทำหน้าที่รักษาสถานการณ์ในกรณีที่มีการใช้กำลังในความขัดแย้งระหว่างรัฐ เพื่อมิให้ลุกลามรุนแรงก่อนที่จะได้ใช้วิธีการระงับพิพาทอย่างสันติต่อไป