

บทบาทของคณะกรรมการแห่งชาติในการแก้ไขวิกฤตการณ์เมืองดาร์ฟัวร์  
(ค.ศ.2003 – 2009)

นายชุตติพงษ์ ศรีเขตต์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2554  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE ROLE OF UNITED NATION SECURITY COUNCIL TO SOLVE THE DARFUR CRISIS  
(2003-2009)

MR.CHUTIPONGSE SIRIKATE

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws  
Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2011  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติใน  
การแก้ไขวิกฤตการณ์เมืองดาร์ฟัวร์(ค.ศ.2003-2009)

โดย

นายชุตติพงษ์ ศรีเขตต์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร. ชุมพร ปัจจุสานนท์

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาามหาบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศารทูล สันติवासะ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ศาสตราจารย์ ดร. ชุมพร ปัจจุสานนท์)

.....กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ วิฑิต มันทาภรณ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ดร. วิลาวรรณ มังคละธนะกุล)

ชุตินพงษ์ ศิริเชตต์: บทของคณะมนตรีแห่งสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤตการณ์เมืองดาร์ฟูร์ (ค.ศ. 2003 – 2009). (THE ROLE OF UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL TO SOLVE THE DARFUR CRISIS (2003-2009)) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ. ดร. ชุมพร บัจจุสานนท์, 127 หน้า.

วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์เป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในฐานะที่มีบทบาทสำคัญในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติจึงต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการออกข้อมติที่มีผลผูกพันให้ทุกรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม เพื่อนำสันติภาพและความสงบสุขกลับมา

ที่ผ่านมาข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ออกมาแก้ปัญหาดังกล่าวนั้นยังไม่สามารถปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคณะมนตรีความมั่นคงได้ เนื่องจากยังคงมีปัญหาและอุปสรรคของข้อมติในการแก้ไขวิกฤตการณ์ดาร์ฟูร์ก็คือการขาดความร่วมมือในการแก้ปัญหา ไม่ว่าจะเป็นจากรัฐบาลชุดตนเอง หรือแม้กระทั่งองค์การระดับภูมิภาคที่ยังไม่มีความเข้มแข็ง การขาดกองกำลังและยุทธโศปกรณ์ รวมถึงการขาดทุนทรัพย์ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญให้ไม่อาจบรรลุตามจุดประสงค์ได้

การส่งเสริมสหภาพแอฟริกาซึ่งเป็นองค์การระดับภูมิภาคที่มีความใกล้ชิดทำให้มีความเข้มแข็งขึ้นนั้น เข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา น่าจะเป็นการแก้ปัญหาอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในอนาคต รวมทั้งความช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศ และการส่งเสริมให้ศาลอาญาระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการลงโทษผู้กระทำผิดจะช่วยให้วิกฤตการณ์ดาร์ฟูร์สิ้นสุดลง

สาขาวิชา...นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อ.....  
ปีการศึกษา..2554.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก .....

# # 5185965134: MAJOR LAWS

KEYWORDS : SECURITY/ DARFUR/ CRISIS

CHUTIPONGSE SIRIKATE:THE ROLE OF UNITED NATION SECURITY  
COUNCIL TO SOLVE THE DARFUR CRISIS (2003-2009). ADVISOR :PROF.  
CHUMPHORN PACHUSANOND,Ph.D., 127 pp.

Darfur crisis is a crime against humanity that breach of the International peace and security. United Nation Security Council have a role in UN Charter to maintain international peace and security and solve the problem by adopt the resolution to bound every country/relative to do following the resolution. For bring the peace and security back.

In the past ,The resolution that adopt for solve the problem does not effective because of lack the cooperate by the relative to solve the problem, Such as Sudan's Government even if African Union that is regional organization. Moreover lack of troops and armament including budget is the important reason.

To promote the African Union that relative to the situation to be strong may solve the problem in the future. Including International community and promote International criminal court will end the Darfur crisis.

Field of Study :.....Laws..... Student's Signature .....

Academic Year .....2011..... Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลงได้ หากเพราะไม่ได้รับการเมตตา กรุณาจาก ท่าน ศาสตราจารย์ ดร.ชุมพร บัจจุสานนท์ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้ให้ความรู้ คำแนะนำ ข้อคิดต่าง ๆ รวมถึง การตรวจทาน ปรับปรุง และแก้ไขเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ เพราะกำลังใจและความเมตตาของท่านจึงทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ ผู้เขียนสำนึกในพระคุณของท่านและขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ด้วยความเมตตา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศารทูล สันติवासะ ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ที่ได้ให้ความเมตตาชี้แนะประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.วิลาวัรรณ มังคละธนะกุล ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และศาสตราจารย์วิทิต มันทาภรณ์ ที่ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ยิ่งในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ทศพล ทศนกุลพันธ์ รวมถึงอาจารย์คณะนิติศาสตร์ทุก ๆ ท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชา เพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ทุกคน ชาวนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสาขากฎหมายระหว่างประเทศ ที่มีส่วนช่วยเหลือในการศึกษาเล่าเรียนตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา คอยรับฟัง ให้คำปรึกษา และคอยให้กำลังใจผู้เขียนเสมอมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณครอบครัวศิริเชตต์ ครอบครัวไชยวงศ์ ครอบครัวสำนวนกลาง และครอบครัวโรจนยุกตานนท์ ที่คอยรับฟัง เป็นกำลังใจ ให้คำแนะนำ สนับสนุนผู้เขียนและให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ

หากว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์แก่ผู้อ่าน ผู้เขียนขอมอบให้เป็นเกียรติคุณแก่ผู้ให้กำเนิดของผู้เขียน รวมทั้งอาจารย์ทุก ๆ ท่านที่ได้อบรมสั่งสอนผู้เขียน หากแต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้เพียงผู้เดียว

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	2
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	2
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัยศึกษา.....	2
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	2
<b>บทที่ 2 วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในเมืองดาร์ฟัวร์และผลกระทบต่อกฎหมายระหว่างประเทศ.....</b>	<b>4</b>
2.1 ภูมิหลังและความเป็นมาของปัญหาในเมืองดาร์ฟัวร์.....	4
2.1.1 สาเหตุและความเป็นมาของปัญหาในดาร์ฟัวร์.....	5
2.1.1.1 สถานการณ์ความรุนแรงในภาคใต้ของซูดาน.....	6
2.1.1.2 สถานการณ์ความรุนแรงด้านตะวันตกของซูดานในเขตพื้นที่ดาร์ฟัวร์.....	7
2.1.2 สถานการณ์ปัจจุบันของเมืองดาร์ฟัวร์.....	9
2.2 ผลกระทบต่อกฎหมายระหว่างประเทศจากเหตุการณ์ความรุนแรงในดาร์ฟัวร์..	10
2.2.1 ผลกระทบต่อกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ.....	11
2.2.1.1 การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide).....	12
2.2.1.2 การชำระล้างเผ่าพันธุ์ (Ethnic Cleansing).....	15
2.2.1.3 อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime Against Humanity)	18

2.2.2 ผลกระทบต่อกฎบัตรสหประชาชาติ.....	23
2.2.3 ผลกระทบต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรม.....	23
2.2.4 ผลกระทบต่อหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง (The Respon- -sibility To Protect-R2P).....	24
<b>บทที่ 3 บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติต่อการแก้ไข วิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์.....</b>	<b>28</b>
3.1 ฐานทางกฎหมายในการเข้าแก้ปัญหาของคณะมนตรีความมั่นคงต่อ สถานการณ์ในดาร์ฟูร์.....	39
3.2 บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงในการแก้ไขวิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์.....	46
3.2.1 จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ.....	51
3.2.1.1 การจัดตั้งกองกำลังสังเกตการณ์เพื่อสอบสวนกรณี พิพาทที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์โดยอาศัยอำนาจตามหมวด 6	55
3.2.1.2 การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพเพื่อช่วยเหลือทาง มนุษยธรรมโดยอาศัยอำนาจตามหมวด 7.....	58
3.2.1.3 มติคณะมนตรีความมั่นคงในการจัดตั้งกองกำลัง UNAMID.....	50
3.2.2 การออกมาตรการลงโทษตามมาตรา 41 (หมวด 7) ของกฎบัตร สหประชาชาติ.....	74
3.2.2.1 การออกข้อมติเพื่อดำเนินมาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้ กำลังบังคับภายใต้หมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ...	74
3.2.2.2 รูปแบบของมาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังตาม มาตรา 41 ต่อสถานการณ์ของดาร์ฟูร์.....	76
3.3.3 การเสนอคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ.....	83
<b>บทที่ 4 อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการแก้วิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์และแนว ทางการแก้ไขวิกฤตการณ์.....</b>	<b>97</b>
4.1 การดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติภาพ.....	97
4.1.1 ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติ.....	97



4.1.2	อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกอง กำลังรักษาสันติภาพ.....	102
4.2	การบังคับใช้มาตรการลงโทษ.....	105
4.2.1	ประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการลงโทษ.....	105
4.2.2	อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการลงโทษ.....	106
4.3	การดำเนินคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ.....	109
4.3.1	ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ.....	109
4.3.2	อุปสรรคที่ส่งผลต่อการดำเนินคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ....	110
4.4	แนวทางการดำเนินการแก้วิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์.....	110
4.4.1	แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับข้อจำกัดของกองกำลังรักษา สันติภาพ.....	110
4.4.2	แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการลงโทษที่ส่งผลต่อ ประชาชน.....	111
4.4.3	แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือของรัฐบาล ชุดานต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ.....	112
4.4.4	แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบในการ ปกป้องต่อประชาชนพลเรือน.....	112
 <b>บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>		118
 <b>รายการอ้างอิง.....</b>		123
<b>ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....</b>		127

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ข้อมูลของคณะกรรมการความมั่นคงในการแก้ไขวิกฤตการณ์ดาร์ฟัวร์ ค.ศ. 2003-2009.....	87
2	ตารางประเมินประสิทธิภาพของข้อมูลของคณะกรรมการความมั่นคงเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ในดาร์ฟัวร์.....	114

## สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	แผนที่แบ่งเขตการเมืองของประเทศชูดาน.....	10

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นเวลากว่าทศวรรษแล้วที่เมืองดาร์ฟัวร์ ประเทศซูดาน ยังไม่สามารถกลับคืนสู่สันติภาพและความสงบสุขได้ เหตุการณ์ความขัดแย้ง อาชญากรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงต่างๆ ทั้งการจี้ปล้น การกระทำการทารุณต่อพลเมืองและการข่มขืนหญิงสาว ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยการกระทำของกลุ่มจันจาวิดซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลซูดาน โดยที่กลุ่มจันจาวิดได้กระทำการก่ออาชญากรรมรวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงโดยการกล่าวอ้างว่าพลเมืองรู้เห็นเป็นใจกับกลุ่มกบฏ เหตุการณ์ความขัดแย้ง อาชญากรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นส่งผลให้พลเมืองของประเทศจำนวนมากต้องเสียชีวิตและถูกเนรเทศให้ออกจากบ้านเรือนของตน บางส่วนต้องอพยพหนีภัยไปยังประเทศใกล้เคียง ส่วนพลเมืองที่ไม่ยอมหลบหนีก็ต้องอยู่อย่างหวาดกลัว ซึ่งสาเหตุหลักประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศซูดานไม่สามารถกลับคืนสู่สันติภาพและความสงบสุขได้นั้น คือ การที่ผู้นำของรัฐบาลซูดานไม่สามารถปกป้องพลเมืองของตนเองได้ ประกอบกับผู้นำของรัฐบาลซูดานมีส่วนร่วมในการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อันเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ได้มีมาตรการในการดำเนินการกับอาชญากรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นเมืองดาร์ฟัวร์ ประเทศซูดาน โดยได้มีการออกมติคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับมาตรการในการแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการออกข้อมติให้ผู้นำประเทศซูดานทำการปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิด หรือการออกข้อมติเพื่อเพื่อให้มีมาตรการลงโทษ (Sanction) แต่มาตรการตามข้อมติต่างๆ ของคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมานั้นยังไม่สามารถดำเนินการกับอาชญากรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นเพื่อให้เมืองดาร์ฟัวร์กลับคืนสู่สันติภาพและความสงบสุขได้

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและกลไกของคณะมนตรีความมั่นคงในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ตลอดจนข้อมติต่างๆ ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤตการณ์ในเมืองดาร์ฟัวร์ เพื่อวิเคราะห์ความบกพร่องและหาแนวทางในการดำเนินการกับอาชญากรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นเมืองดาร์ฟัวร์ ประเทศซูดาน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงบทบาทของคณะกรรมการความมั่นคงในการแก้วิกฤตการณ์ดาร์ฟัวร์

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการความมั่นคง

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขการทำงานของคณะกรรมการความมั่นคง

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการแก้วิกฤตการณ์ดาร์ฟัวร์ รวมถึงกฎบัตรสหประชาชาติ และมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในการแก้ปัญหาดาร์ฟัวร์ เพื่อให้กลับคืนสู่สันติภาพและความสงบสุข โดยจะทำการศึกษาถึงมาตรการและข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงเฉพาะที่เกิดขึ้นในช่วงค.ศ.2003-2009

## 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในเมืองดาร์ฟัวร์ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงเข้ามามีบทบาทซึ่งรวมถึงการออกข้อมติเพื่อแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชน อย่างไรก็ตามก็ยังคงต้องเพิ่มพูนมาตรการในการบังคับใช้รวมถึงการตรวจตราปกป้องพลเรือน และความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้เมืองดาร์ฟัวร์สามารถกลับคืนสู่สันติภาพและความสงบสุข

## 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์จากความตกลงระหว่างประเทศ หนังสือกฎหมาย ตำราทางวิชาการ บทความ วารสาร รายงานทางวิชาการ ข้อมูลทางคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานทางราชการและเอกชน ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ สัมภาษณ์เชิงสนทนากับผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ โดยนำเอาข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์และหาข้อสรุป

## 1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1.6.1 ทำให้ทราบถึงบทบาทของคณะกรรมการความมั่นคงในการแก้วิกฤตการณ์ดาร์ฟัวร์

1.6.2 ทำให้ทราบและเข้าใจถึงอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการความมั่นคง

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขการทำงานของคณะกรรมการความมั่นคง

## บทที่ 2

### วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในเมืองดาร์ฟูร์และผลกระทบต่อกฎหมายระหว่างประเทศ

ประเด็นปัญหาในการสู้รบที่ถือว่ามีผลกระทบละเมิดสิทธิมนุษยชนหนักหนาสาหัสที่สุดในยุคปัจจุบันซึ่งสร้างความหนักใจให้แก่สหประชาชาติ รวมถึงนานาชาติทั่วโลกก็คือ ปัญหาความขัดแย้งในเมืองดาร์ฟูร์ สำหรับการศึกษาในบทที่ 2 นี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงภูมิหลังของปัญหาสาเหตุของความรุนแรง สถานการณ์ปัจจุบัน และที่สำคัญคือผลกระทบของเหตุการณ์ความรุนแรงในเมืองดาร์ฟูร์ต่อกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้เข้าใจถึงพื้นฐานของปัญหาต่างๆ เสียก่อนก่อนที่จะไปกล่าวถึงการเข้าไปมีบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในบทที่ 3 ต่อไป

#### 2.1 ภูมิหลังและความเป็นมาของปัญหาในเมืองดาร์ฟูร์

ตั้งแต่ก่อนคริสตกาลดินแดนซูดานเดิมเป็นที่ตั้งของแคว้นนูเบีย และปกครองโดยระบอบกษัตริย์ ชนพื้นเมืองดั้งเดิมเลี้ยงชีพด้วยการล่าสัตว์ จับปลา ภายหลังจึงเริ่มทำการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ในศตวรรษที่ 6 แคว้นนูเบียได้แบ่งดินแดนออกเป็น 3 เมือง ประกอบด้วย Nobatia อยู่ทางตอนเหนือปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของอียิปต์ Muqurra ปัจจุบันอยู่บริเวณทิศตะวันออกเฉียงเหนือของซูดาน และ Alawa (Alodia) ปัจจุบัน คือ บริเวณกรุงคาร์ทูม โดยกษัตริย์นูเบียที่ปกครองทั้งสามดินแดนนี้นับถือศาสนาคริสต์

ในศตวรรษที่ 7 ชาวอาหรับเริ่มเข้ามาทำการค้าโดยเฉพาะงาช้างและแรงงานทาส ดินแดนแถบนี้จึงได้รับอิทธิพลจากศาสนาอิสลามมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการแต่งงานระหว่างพ่อค้าชาวอาหรับและชนพื้นเมืองจำนวนมากและทำให้กษัตริย์นูเบียในสมัยต่อมา นับถือศาสนาอิสลาม ส่วนประชากรนั้นก็กลายเป็นมุสลิมโดยกำเนิด โดยประชากรเมือง Makuria จะนับถือศาสนาคริสต์ ส่วนเมือง Nobatia และ Alodia จะนับถือศาสนาอิสลาม ต่อมามีการก่อกบฏภายในราชวงศ์กันเอง ประกอบกับมีผู้รุกรานชาว Funj ที่เป็นมุสลิมเข้าบุกรุกพื้นที่ส่งผลให้การปกครองของนูเบียอ่อนแอลง และในปีค.ศ.1820 นาย Mohammad Ali Pasha ผู้นำชาวอียิปต์ได้บุกโจมตีและสามารถยึดครองแคว้นนูเบียหรือบริเวณตอนเหนือของซูดานได้สำเร็จ อียิปต์ได้เข้ามาพัฒนาพื้นที่โดยเฉพาะในด้านระบบชลประทานและริเริ่มการปลูกฝ้าย

ประเทศมหาอำนาจเริ่มเข้ามามีอิทธิพลในซูดานในปีค.ศ.1879 และอังกฤษได้เข้ามาปกครองซูดานในปีค.ศ.1882 โดยมอบหมายให้รัฐบาล Khedival เข้าปกครองซูดาน แต่ด้วย

การบริหารงานที่ผิดพลาด ตลอดจนการคอร์รัปชันทำให้ชาติตะวันตกเริ่มต่อต้านระบบการค้ำทาส และทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในเวลาต่อมา ด้วยเหตุนี้การเสื่อมถอยของระบบการปกครอง เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการสร้างกองกำลัง Mahdist นำโดยนาย Muhammad Ahmak ibn Abd Allah โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปฏิวัติต่อต้านรัฐบาลและขับไล่ชาวตะวันตกออกจากพื้นที่ ในปีค.ศ. 1885 นาย Mahdi ได้ขับไล่ชาวอียิปต์และอังกฤษได้สำเร็จและได้ก่อตั้งระบอบ Mahdiah (Madihst regime) ซึ่งสนับสนุนให้ประชาชนนับถือศาสนาอิสลาม และยินดีให้หลักกฎหมาย อิสลามในการปกครองประเทศ แต่หลังจากที่ปกครองชูดานได้ไม่นานนาย Mehdi ล้มป่วยและ เสียชีวิตลง

หลังจากนั้นไม่นาน อังกฤษตัดสินใจเข้ายึดครองชูดานอีกครั้ง และ สนับสนุนให้ เกิดกองกำลัง Anglo-Egyptian นำโดย Herbert Kitchener เพื่อทำลายอำนาจของระบอบ Mahdist ในปีค.ศ.1899 ชูดานได้ลงนามในความตกลง Anglo-Egyptian ยินยอมให้อังกฤษเข้ายึด ครองดินแดน และให้อียิปต์เป็นผู้คัดเลือกผู้นำชาวชูดาน อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจต้องได้รับความเห็นชอบจากอังกฤษ

ชาวชูดานไม่ต้องการอยู่ภายใต้อาณานิคมอังกฤษและพยายามเรียกร้องเอกราช ทำให้ในปีค.ศ.1924 อังกฤษจึงมีนโยบายแบ่งแยกการปกครองชูดานได้ออกจากชูดานเหนือ และ หลังจากเกิดการปฏิวัติในอียิปต์ อียิปต์และฝรั่งเศสจึงยินยอมให้ชูดานเป็นเอกราชในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1956 ภายใต้การใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ผ่านการให้สัตยาบันในปีค.ศ.1936 การปกครองภายหลังได้รับเอกราช รัฐบาลปกครองโดยระบบทหารและประชาธิปไตย และมี ผู้นำทางการเมืองมาจากภาคเหนือของประเทศซึ่งเป็นชาวมุสลิม การใช้ความรุนแรงและอันความ ขัดแย้งอันยาวนานระหว่างชูดานเหนือและชูดานใต้กว่า 17 ปี จึงได้เริ่มต้นขึ้น<sup>1</sup>

### 2.1.1 สาเหตุและความเป็นมาของปัญหาในดาร์ฟูร์

นับตั้งแต่ได้รับเอกราชจากอังกฤษเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1956 ชูดานตกอยู่ ภายใต้ภาวะสงครามกลางเมืองมาโดยตลอด สถานการณ์ความไม่สงบในชูดานจะแบ่งออกเป็น 3 พื้นที่ คือ ในภาคตะวันออก ภาคใต้ และภาคตะวันตก อย่างไรก็ตาม ความไม่สงบที่ส่งกระทบต่อ

<sup>1</sup> กองแอฟริกา กรมเอเชียใต้และตะวันออกกลาง, ข้อมูลทวีปแอฟริกา [ออนไลน์], 12 มกราคม 2554, แหล่งที่มา: <http://www.thiafrica.net/th/about-africa/country/detail.php?ID=635>



ผู้คนจำนวนมากมีเพียง 2 พื้นที่ คือในพื้นที่ภาคใต้และภาคตะวันตกในเขตพื้นที่ดาร์ฟูร์ ส่วนสาเหตุและรายละเอียดของสถานการณ์ในทั้ง 2 พื้นที่มี ดังนี้

### 2.1.1.1 สถานการณ์ความรุนแรงในภาคใต้ของซูดาน

สถานการณ์ความรุนแรงในภาคใต้มีความรุนแรงในระดับสงครามกลางเมือง 2 ครั้ง โดยในครั้งแรกมีสาเหตุมาจากความพยายามที่จะแยกตัวเป็นอิสระของประชาชนในภาคใต้ของซูดาน ซึ่งมีความแตกต่างกับประชาชนในภาคเหนือทั้งในด้านเชื้อชาติและศาสนาโดยก่อนที่ซูดานจะได้รับเอกราช ประชาชนในภาคใต้ต่างคาดว่าจะได้รับเอกราชและแยกตัวเป็นอิสระหลังจากซูดานได้รับเอกราชจากอังกฤษแล้ว แต่กลับกลายเป็นว่าถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของซูดานหลังจากได้รับเอกราชแล้ว ความขัดแย้งในครั้งนั้นจบลงด้วยข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาลซูดานซึ่งคุมพื้นที่ทางตอนเหนือของประเทศกับกลุ่มกบฏทางตอนใต้ในปีค.ศ.1972

ในปีค.ศ.1983 สงครามกลางเมืองระหว่างรัฐบาลซูดานกับกลุ่มกบฏทางตอนใต้ ที่มีชื่อว่า “Sudan People Liberation Movement” (SPLM) (ต่อไปในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะเรียกว่า “กลุ่มกบฏทางตอนใต้”) ได้ปะทุขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยมีมูลเหตุมาจากการที่นายโอมาร์ ฮัสซัน อัลบาชีร์ ประธานาธิบดีในขณะนั้นได้ประกาศให้มีการบังคับใช้กฎหมายอิสลามทั่วทั้งประเทศรัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดี โอมาร์ ฮัสซัน อัลบาชีร์ทำการฆ่าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายลักพาตัว ช่มชืด บังคับให้เป็นทาสและยึดทรัพย์สินที่ไม่ใช่มุสลิม เป็นผลให้นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 ชาวซูดานถูกฆ่าประมาณ 2 ล้านคน และต้องอพยพจากที่อยู่มากกว่า 4 ล้านคน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดข้อตกลงสันติภาพในปี ค.ศ.1972 นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์ที่ชาวอาหรับทางภาคเหนือได้เข้ามาจับกุมประชาชนในภาคใต้เพื่อนำไปเป็นทาสอีกด้วย ความรุนแรงยิ่งทวีสูงขึ้นเมื่อเริ่มมีการสำรวจพบแหล่งน้ำมันดิบในภาคใต้ จนในที่สุดเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.2005 ทั้งสองฝ่ายได้บรรลุความตกลงสันติภาพแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Peace Agreement: CPA)\* ระหว่างกัน ฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ตกลงให้มีการตั้งโครงสร้างการปกครองที่ทั้งสองฝ่ายมี

---

\* ความตกลงสันติภาพเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Peace Agreement: CPA) หรือที่รู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งว่า ความตกลง Naivasha Agreement (ตามชื่อเมือง Naivasha ในเคนยา ซึ่งเป็นสถานที่ลงนามความตกลง) มีสาระสำคัญในเรื่องการหยุดยิง การจัดการด้านการรักษาความมั่นคง การแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การแบ่งสรรอำนาจทางการเมือง และการแก้ปัญหาเขตแดน ทั้งนี้ ตามความตกลงดังกล่าวกำหนดให้รัฐบาลซูดาน (ซึ่งขณะนั้นจนถึงปัจจุบัน อยู่ภายใต้การนำของพรรค National Congress Party: NCP) ร่วมกับกลุ่มกบฏทางตอนใต้จัดตั้งรัฐบาลเอกภาพแห่งชาติ (Government of National Unity: GNU) ขึ้น และให้ดินแดน

ส่วนร่วม เช่น ให้ผู้นำของกลุ่มกบฏทางตอนใต้เป็นรองประธานาธิบดีคนที่หนึ่ง จัดตั้งรัฐบาลผสมระหว่างพรรค National Congress Party (NCP) ของรัฐบาลและกลุ่ม SPLM ภายใต้ชื่อ รัฐบาลเอกภาพแห่งชาติ (Government of National Unity: GNU) แบ่งรายได้จากการส่งออกน้ำมันระหว่างฝ่ายเหนือและใต้ในอัตราส่วนร้อยละ 50:50 และให้ฝ่ายใต้มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy) เป็นเวลา 6 ปี ก่อนจะให้ประชาชนลงประชามติเลือกอนาคตของตนเองในปี ค.ศ. 2011 ภายหลังจากนั้น รัฐบาลสหรัฐฯจึงได้ตัดสินใจแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจอห์น แदनฟอร์ดจากรัฐมิสซูรีเป็นผู้แทนพิเศษเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้ทั้งสองฝ่ายวางอาวุธและยุติการสู้รบ

### 2.1.1.2 สถานการณ์ความรุนแรงด้านตะวันตกของซูดานในเขตพื้นที่ดาร์ฟูร์

สถานการณ์ความรุนแรงทางด้านตะวันตกของซูดานในเขตพื้นที่ดาร์ฟูร์ เริ่มปะทุขึ้นจนถึงจุดวิกฤติในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2004 เมื่อกองทัพหรือกลุ่มเคลื่อนไหว “กองทัพปลดปล่อยซูดาน” (Sudan Liberation Army/Movement : SLA/M) (ต่อไปในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเรียกว่า “กองทัพปลดปล่อยซูดาน”) และกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อความเท่าเทียมและยุติธรรม (Justice and Equality Movement : JEM) (ต่อไปในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเรียกว่า “กลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อความเท่าเทียมฯ”) ได้เริ่มการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธกับรัฐบาลซูดาน เพื่อต่อต้านความไม่เท่าเทียมกันทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจซึ่งได้ดำเนินมาเป็นเวลาหลายปี กลุ่มนี้ได้เข้าโจมตีสนามบินที่เมือง al-Fashir โดยได้ทำลายเครื่องบินทหารไป 4 ลำ สั่งทหารรัฐบาลไป 75 นาย และยังได้ลักพาตัวผู้บัญชาการทหารอากาศไปด้วย การโจมตีดังกล่าวได้ก่อความโกรธแค้นให้แก่รัฐบาลกลางเป็นอย่างมาก รัฐบาลซูดานได้ตอบโต้ด้วยการส่งกำลังทหารเข้าไปปราบปราม

---

ซูดานตอนใต้ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มกบฏทางตอนใต้มีอำนาจในการปกครองตนเอง (autonomous) และมีรัฐบาลของตนเอง โดยมี Juba เป็นเมืองหลวง จนกว่าจะมีการจัดการลงประชามติ (referendum) ในปี 2011 เพื่อให้ประชาชนในเขตซูดานตอนใต้และรัฐอื่นอีก 3 รัฐ (ได้แก่ Blue Nile, Nuba Mountains และ Southern Kordofan) ตัดสินใจว่าต้องการจะแยกตนเองเป็นอิสระหรือไม่ และหลังจากที่มีการลงนามใน CPA แล้ว นาย John Garang ประธานาธิบดีซูดานตอนใต้ ได้เข้าร่วมใน GNU โดยดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีคนที่ 1 และมีผู้แทนจาก SPLA เข้าร่วมดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลกลางอีกหลายราย และหลังจากที่นาย Garang เสียชีวิตไปเมื่อกลางปี 2005 นาย Salva Kiir Mayardit ก็ได้เข้ารับตำแหน่งแทนมาจนถึงปัจจุบัน ภายหลังจากการลงนามใน CPA คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้รับรองข้อมติที่ UNSC 1590(2005) วันที่ 24 มีนาคม 2005 จัดตั้งภารกิจรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในซูดาน (United Nations Mission in Sudan: UNMIS) ขึ้น

รวมทั้งการจัดตั้งกองโจรอาหรับซึ่งรู้จักกันในชื่อ “จันจาวิด” (Janjaweed) (ต่อไปในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเรียกว่า “กองกำลังจันจาวิด”)\* เข้าโจมตีเพื่อขับไล่ให้ประชาชนซึ่งไม่ใช่ชาวอาหรับมุสลิมให้ออกจากพื้นที่

การตอบโต้ของรัฐบาลชูดานได้อธิบายถึงวิกฤตการณ์มนุษยธรรมที่ใหญ่ที่สุดในโลก เหตุการณ์ในชูดานได้อธิบายถึงรูปแบบความโหดร้ายที่แพร่ขยายเป็นผลจากการทำลายล้างในหมู่บ้านมากกว่า 400 หมู่บ้าน รวมถึงการวางระเบิดทางอากาศ การยิง ไฟไหม้ การทำลายปศุสัตว์ พืชผัก และแหล่งอาหาร การข่มขืนอย่างรุนแรง โดยการล่อลวงและทรมานพลเรือน การฆ่าจำนวนมากนำไปสู่การตายมากกว่า 100,000 คน และบังคับประชาชนประมาณ 2 ล้านคนให้หนีเข้าไปในดาร์ฟูร์มากกว่า 1 ปี ผู้สื่อข่าวกล่าวว่าคนจำนวน 100,000 คนได้รวมพลในแคมป์ซึ่งถูกลาดตระเวนโดยกองกำลังจันจาวิด โดยผู้หญิงจะถูกข่มขืนในเวลากลางคืนและถูกฆ่า การกระทำผิดอาญาเหล่านี้ได้ทำได้รับการยกเว้นโทษเนื่องจากรัฐบาลได้ค้ำประกันพวกจันจาวิดไม่ให้ถูกลงโทษสำหรับการกระทำ

การเฝ้ามองของหน่วยงานสิทธิมนุษยชนรายงานว่า จันจาวิดไม่ใช่เพียงแต่คนซึ่งทำความผิดอาญาและได้รับยกเว้นโทษ แต่พวกเขายังได้รับประกันว่าจะไม่ต้องถูกดำเนินคดีในท้องถิ่นสำหรับการกระทำผิดอาญาใดๆ ต่อพวกกบฏ โดยรัฐบาลชูดานได้สนับสนุนโดยตรงต่อจันจาวิดในการดำเนินการทำผิดทางอาญาอย่างร้ายแรงต่อไป

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้เองเป็นสาเหตุให้ฝ่ายรัฐบาลชูดานถูกกล่าวหาจากชาติตะวันตกว่ารัฐบาลได้ปฏิบัติต่อกลุ่มต่อต้านรัฐบาลและประชาชนในดินแดนดาร์ฟูร์อย่างไร้มนุษยธรรมและละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งถือเป็นการละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ

---

\* ความเป็นมาของ จันจาวิด เป็นชาวอาหรับ และประกอบด้วยคนเลี้ยงอูฐ และพวกอพยพย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านแอฟริกัน ซึ่งย้ายมาที่ดาร์ฟูร์เมื่อ 30 ปี มาแล้ว โดยมี Musa Halil เป็นรายชื่อที่ต้องสงสัยหัวหน้าอาชญากรสงคราม จันจาวิด ของรัฐบาลสหรัฐจากกรณีการนิรโทษกรรมระหว่างประเทศ กองทหารจันจาวิดได้รวมเข้ากับกองกำลังต่อสู้ทางทหารของรัฐบาล และกองทัพชาวชูดาน การเสริมกองกำลังทางทหารของรัฐบาลและกองทัพชาวชูดานให้เข้มแข็ง ในการกระทำผิดทางอาญาอย่างเต็มที่และละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อพลเรือน รวมถึงผู้หญิงและเด็ก

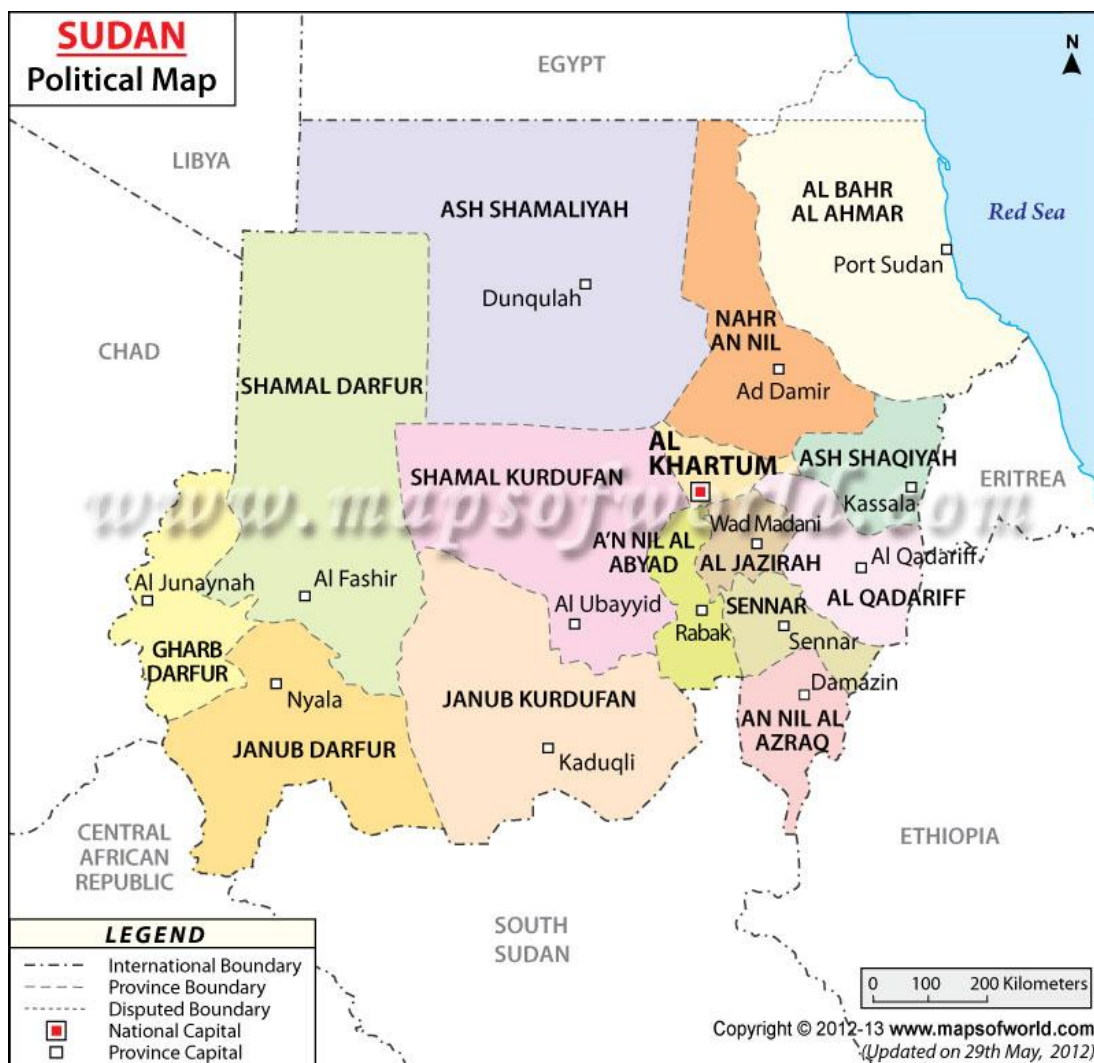
## 2.1.2 สถานการณ์ปัจจุบันของเมืองดาร์ฟูร์

ปัจจุบันนายบาเซียร์ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนปัจจุบันของซูดาน\* และรัฐบาลของนายบาเซียร์กำลังเผชิญหน้ากับความมั่นคงทางการเมือง เนื่องจากปัญหาในดินแดนดาร์ฟูร์ส่งผลกระทบต่อซูดานทั้งประเทศ จากความขัดแย้งในดาร์ฟูร์ส่งผลให้นายบาเซียร์ถูกคณะผู้พิพากษาศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court: ICC) พิจารณาออกหมายจับพิพากษาเมื่อวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ.2009 โดยมีความผิดตามคำฟ้องจำนวน 7 ข้อหา การประกาศออกหมายจับนี้สร้างความไม่พอใจให้แก่รัฐบาลซูดานและประชาชนที่สนับสนุนนายบาเซียร์ และเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ.2009 รัฐบาลซูดานได้ตอบโต้โดยการขับไล่เจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจำนวน 13 องค์กรออกจากซูดานและประกาศเป้าหมายจะขับไล่องค์กรพัฒนาเอกชนที่เหลืออีก 73 หน่วยงานออกจากซูดานภายใน 1 ปี ทางด้านสหภาพแอฟริกา (African Union) สันนิบาตอาหรับ (The Arab League) และองค์การการประชุมอิสลาม (Organization of Islamic Conference: OIC) ต่างไม่เห็นด้วยกับการออกหมายจับนี้<sup>2</sup>

---

\* พลโทอูมา ฮัสซัน อาหมัด อัล-บาเซียร์ (Lt. Gen Omar Hassan Ahmed al-Bashir) เป็นผู้นำทหารกลุ่มอิสลามิกได้ก่อรัฐประหารยึดอำนาจจากนาย Nimeiry และจัดตั้งแนวร่วมอิสลามิกแห่งชาติ (National Islamic Front) โดยให้การสนับสนุนกลุ่มอิสลามิกหัวรุนแรงในแอลจีเรียและการรุกรานคูเวตโดยอ้อม ทำให้กรุงคาร์ตุม (Khartoum) เมืองหลวงของซูดานถูกจับตามองว่าเป็นฐานกำลังทหารของกลุ่มอิสลามิกหัวรุนแรงและผู้ก่อการร้ายอย่าง นายอูซามะฮ์ บินลาดีน (Osama Bin Laden's al Qaida) ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นแหล่งให้ที่หลบภัย แลกกับการให้ทหารสนับสนุนทางการเงินกับรัฐบาล สหประชาชาติได้ทำการคว่ำบาตรซูดานในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการลอบสังหารนายฮอสนี มุบารัคประธานาธิบดีของอียิปต์ นอกจากนี้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างซูดานเหนือและซูดานใต้ยังส่งผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรน้ำมันที่เป็นรายได้หลักของประเทศ นโยบายปัจจุบันของรัฐบาลนายบาเซียร์เน้นประชานิยมในภาคเหนือ ซึ่งเป็นฐานเสียงของนายบาเซียร์โดยทางการจะดำเนินการให้ทุนสนับสนุน และตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญๆ แก่หัวหน้าพรรคการเมืองที่สำคัญๆ ทั้งนี้นโยบายของรัฐบาลยังเน้นไปที่การให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มทางธุรกิจ กองกำลังทหารและด้านความมั่นคงเป็นหลัก

<sup>2</sup>Arielle Weaver, Sudan and South Sudan Conflict: Update, [online], 24 June 2011, Available from: <http://www.Globalsolutions.org>



ภาพที่ 1 แผนที่แบ่งเขตทางการเมืองของประเทศซูดาน

## 2.2 ผลกระทบต่อกฎหมายระหว่างประเทศจากเหตุการณ์ความรุนแรงในดาร์ฟูร์

สหรัฐอเมริกา สหประชาชาติ สหภาพยุโรป สหภาพแอฟริกัน องค์การนิรโทษกรรมสากลและหน่วยงานเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนไม่อาจเห็นพ้องต้องกันว่าการชำระล้างเผ่าพันธุ์ ( Ethnic Cleansing) การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) อาชญากรรมสงคราม (War Crime) และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ ( Crime Against Humanity) ที่จะสามารถอธิบายความทารุณโหดร้ายที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์ได้ดีที่สุด เพราะการกำหนดอาชญากรรมหนึ่งว่าเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์มีผลในทางทฤษฎีบังคับให้สังคมระหว่างประเทศมีหน้าที่เข้าไปปฏิบัติการดำเนินการทางกฎหมาย แต่หากกำหนดว่าเป็นการชำระล้างเผ่าพันธุ์ ชุมชนระหว่างประเทศก็ไม่มีหน้าที่เช่นนั้น องค์การระหว่างประเทศจึงต้องการเข้าใจรายละเอียดก่อนที่จะกำหนดประเภทของ

อาชญากรรมที่เป็นไปได้ที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์<sup>3</sup> ในหัวข้อที่ 2.2 นี้ผู้เขียนจะแสดงถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องจากเหตุการณ์ความรุนแรงในเมืองดาร์ฟูร์ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวมีผลกระทบตามกฎหมายระหว่างประเทศอย่างไรบ้างโดยสังเขป ดังนี้

### 2.2.1 ผลกระทบต่อกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ

สงครามประชาชนของซูดาน การดำเนินคดีของพวกที่ไม่ใช่มุสลิม(คนแอฟริกันไม่ใช่คนอาหรับโดยเชื้อชาติ) และการเลือกปฏิบัติต่อประชาชนซึ่งเป็นคนมุสลิมเป็นการบ่งบอกว่ารัฐบาลไม่ชอบคนผิวดำซึ่งเป็นคนแอฟริกันดั้งเดิม ระบบของรัฐบาลในดาร์ฟูร์จะทำการฆ่าทุกสิ่งที่เป็นคนผิวดำ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่ารัฐบาลไม่ต้องการคนแอฟริกันในสถานที่นี้ ดังนั้นเป้าหมายของรัฐบาลซูดานก็คือกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมองไม่เห็นระหว่างกบฏและพลเรือน ผู้หญิงและเด็ก เหตุดังกล่าวได้นำไปสู่การโต้เถียงในปัจจุบันว่าอะไรจะเป็นอธิบายค่าที่ดีที่สุดสำหรับความขัดแย้งในซูดาน

นักวิชาการหลายท่านพยายามจะเสนอว่าการกระทำที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์นั้นเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ นักวิชาการยังไม่อาจเห็นพ้องต้องกันว่าการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ หรือการชำระล้างเผ่าพันธุ์ที่อาจจะอธิบายความทารุณโหดร้ายที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์ได้ดีที่สุด คำวิจารณ์นี้จะพิจารณาคำว่า “การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์” และ “การชำระล้างเผ่าพันธุ์” ด้านความคล้ายกัน ความแตกต่าง ความหมายและการตีความคำแต่ละคำเพื่อนำไปบังคับใช้ในซูดาน โดยจะกำหนดนัยสำคัญอาชญากรรมทั้งสองประเภทนี้ภายใต้กฎหมายอาญาระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด คำว่า “เคร่งครัด” หมายถึงการบังคับใช้กฎหมายภายใต้อำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศเพื่อกำหนดมาตรการลงโทษเป็นการเฉพาะแก่ผู้ทำความผิด แม้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศจะให้อำนาจแก่รัฐเหนืออาชญากรรมเช่นการชำระล้างเผ่าพันธุ์ แต่มีเพียงอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์อาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงครามเท่านั้นที่กำหนดให้ปัจเจกชนต้องรับผิดชอบทางอาญาภายใต้ศาลระหว่างประเทศ คำวิจารณ์นี้จึงให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่เขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศ

---

<sup>3</sup> Linnea D. Manashaw, “Genocide and Ethnic Cleansing: Why the Distinction? A Discussion in the Context of Atrocities Occurring in Sudan”, 35 California Western International Law Journal (2005): 304

การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และการชำระล้างเผ่าพันธุ์ เป็นคำที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แต่ละคำอาจจะถูกใช้ในการอธิบายกรณีในดาร์ฟัวร์ คำเหล่านี้ยังคงมีความเหมือนคล้ายกันมาก ทำให้ยากที่ทำให้ทั้ง 2 คำ แตกต่างกันได้ มีการโต้เถียงกันถึงคำนิยามที่เป็นไปได้ในทางกฎหมาย ตั้งแต่ละคำต่อสถานการณ์ในดาร์ฟัวร์ เพื่อหาคำตอบในทางระหว่างประเทศทั้งหมดและการป้องกัน

### 2.2.1.1 การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide)

การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้เข้าสู่บริบทของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศเป็นครั้งแรกภายใต้การพิจารณาของศาลทหารระหว่างประเทศแห่งนูเรมเบิร์ก ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อเป็นกลไกในการดำเนินคดีต่อผู้บัญชาการอาชญากรรมสงครามของฝ่ายอักษะยุโรป แต่เนื่องจากศาลทหารระหว่างประเทศแห่งนูเรมเบิร์กมีเขตอำนาจเหนืออาชญากรรมต่อสันติภาพ การกระทำอาชญากรรมสงคราม และการกระทำอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ซึ่งในขณะนั้นอาชญากรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ถือเป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และศาลทหารระหว่างประเทศแห่งนูเรมเบิร์กยังไม่มีกรกล่าวถึงคำว่า “การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide)” อย่างเป็นทางการเฉพาะเจาะจง

อย่างไรก็ดี กฎบัตรว่าด้วยอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อันเป็นกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีของศาลทหารระหว่างประเทศแห่งนูเรมเบิร์ก ในมาตรา 6(ซี) ได้กำหนดให้ลงโทษอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ซึ่งครอบคลุมถึงความผิดฐานทำลายล้างเผ่าพันธุ์อยู่แล้ว บริบทภายใต้ศาลทหารระหว่างประเทศแห่งนูเรมเบิร์กจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นในการทำให้โลกได้รู้จักถึงการยุยงให้ทำลายล้างเผ่าพันธุ์ แม้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของอาชญากรรมต่อมนุษยชาติในขณะนั้นก็ตาม บริบทดังกล่าวจึงเป็นแนวทางที่สำคัญที่นำไปสู่การยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมทำลายล้างเผ่าพันธุ์ ค.ศ. 1948 ในเวลาต่อมา ภายหลังการเกิดขึ้นของอาชญากรรมสงครามโดยนาซี ซึ่งได้รับการดำเนินคดีภายใต้ศาลทหารระหว่างประเทศแห่งนูเรมเบิร์ก จึงได้มีการถือกำเนิดคำว่า “ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide)” ขึ้นในปี ค.ศ. 1944 จากนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงชาวโปแลนด์ชื่อ Raphael Lemkin ที่ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “กฎของอักษะในยุโรปที่ถูกยึดครอง (Axis Rule in Occupied Europe)” ของเขา โดยคำว่า “ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide)” มีที่มาจากคำในภาษากรีกว่า “เผ่าพันธุ์ (genos)” หมายถึง เชื้อชาติหรือชาติพันธุ์ และคำในภาษาละตินว่า “ทำลาย (cide)” หมายความว่า ฆ่า ดังที่ Raphael Lemkin ได้กล่าวไว้ในหนังสือของเขาว่า “การทำลายล้างเผ่าพันธุ์เป็นการกระทำโดยตรงต่อกลุ่มชนชาติ และการกระทำที่มุ่งโดยตรงต่อ

บุคคลนั้นมิได้เป็นเพราะเป็นบุคคลนั้น แต่เป็นเพราะว่าเขาเป็นสมาชิกของกลุ่มทางชนชาติ”<sup>\*</sup> ต่อมา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1946 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติเป็นเอกฉันท์รับเอามติที่ 96(1) ยอมรับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ว่าเป็นอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยกล่าวว่า “การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide) เป็นการปฏิเสธสิทธิการมีอยู่ของกลุ่มมนุษย์ ในขณะที่การฆ่าคนตายนั้นเป็นการปฏิเสธสิทธิการมีชีวิตอยู่ของปัจเจกบุคคล การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์จึงสร้างความสะเทือนใจให้แก่มนุษยชาติ สร้างความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงแก่มนุษยชาติ ทั้งในรูปแบบของวัฒนธรรมและอื่นๆ ทั้งยังเป็นการขัดต่อศีลธรรม กฎหมาย จิตวิญญาณและความมุ่งหมายของสหประชาชาติ เมื่ออาชญากรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เกิดขึ้น กลุ่มเชื้อชาติ ศาสนา การเมืองและอื่นๆ ต้องถูกทำลายลงทั้งหมดหรือบางส่วน

ดังนั้น การลงโทษอาชญากรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์จึงเป็นเรื่องระหว่างประเทศ” และยอมรับว่าอาชญากรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์อาจนำสู่ความรับผิดชอบบุคคลได้<sup>4</sup> ดังนั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1946 เป็นต้นมา สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจึงได้เริ่มศึกษาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมทำลายล้างเผ่าพันธุ์ ค.ศ. 1948 (Convention on the Prevention and Punishment on a crime of Genocide, 1948) หรือที่เรียกกันว่า “อนุสัญญาฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide Convention) ซึ่งอนุสัญญาทำลายล้างเผ่าพันธุ์นี้เป็นอนุสัญญาที่มีความสำคัญในการสร้างความแตกต่างระหว่างการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และอาชญากรรมระหว่างประเทศอื่น ด้วยเหตุที่ว่า การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นการกระทำต่อปัจเจกบุคคลด้วยเหตุผลเพียงเพราะว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเท่านั้น

เมื่ออนุสัญญาฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นี้แล้วเสร็จและใช้บังคับในปี ค.ศ. 1948 อนุสัญญาฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นี้จึงเป็นอนุสัญญาฉบับหนึ่งที่มีจุดมุ่งหมายในการปกป้องกลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มชนชาติ กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มศาสนา โดยอนุสัญญาฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้กำหนดความผิดทางอาญาเพื่อการลงโทษภายใต้อนุสัญญานี้ไว้ 5 ฐานความผิด แยกต่างหากจากกันเพื่อเป็นหลักประกันการลงโทษ ได้แก่ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide) การร่วมกระทำการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (conspiracy to commit genocide) การยุยงโดยตรงและโดยสาธารณะให้ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (direct and public incitement to commit genocide) การพยายามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (attempt to commit genocide)

---

\* Genocide is directed against the national group as an entity and the actions involved are directed against the individuals not in their capacity but as members of the national group.

<sup>4</sup> U.N. Doc. A/64/Add.1 (1946).



และการสนับสนุนในการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (complicity in genocide) อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ 1948 จึงเป็นพื้นฐานของการกำหนดบทบัญญัติการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ต่อศาลอาญาระหว่างประเทศชั่วคราวและศาลอาญาระหว่างประเทศในเวลาต่อมา<sup>5</sup>

ในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ 1948 การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ หมายถึง การกระทำใดๆ ที่เป็นความผิดที่มุ่งหมายที่จะทำลายไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ต่อกลุ่มคนชาติ ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ หรือกลุ่มศาสนา เช่น a.) การฆ่าสมาชิกของกลุ่ม b.) การก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือจิตใจของสมาชิกของกลุ่ม c.) จงใจทำการทรมานกลุ่มถึงขนาดชีวิตเพื่อทำลายร่างกายบางส่วนหรือทั้งหมด d.) บังคับใช้มาตรการที่จะป้องกันการกำเนิดของบุตรภายในกลุ่ม e.) การโอนบังคับโยกย้ายเด็กของกลุ่มหนึ่งไปยังกลุ่มอื่น

ทันทีที่การกระทำที่ถือว่าเป็น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นการทำความผิดในการป้องกันและลงโทษ ได้ถูกเรียกภายใต้ Article 4 ของอนุสัญญาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ มีทั้งความรับผิดชอบส่วนตัวและความรับผิดชอบของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศสำหรับการกระทำของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

ตามที่ศาสตราจารย์ทางกฎหมาย John Quigley ของมหาวิทยาลัย Ohio กล่าวว่า อนุสัญญาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ไม่ได้มีการระบุจุดเริ่มต้นของจำนวนของความตายว่า ต้องเกิดการเริ่มเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และไม่ใช่ทุกๆ รายการของการกระทำใน Article 2 ที่รวมความตายไว้ ตามที่มีการอธิบายโดยศาลพิเศษชั่วคราว Ad Hoc Tribunal สำหรับกรณีรวันดา ICTR ในการดำเนินคดีของ Prosecutor v. Akayesu ในศาล ได้แปลการกระทำโดยกำหนดว่า เงื่อนไขของชีวิตจะวัดเกี่ยวกับ กลุ่มของชาติพันธุ์ การทำลายล้างทางร่างกาย ขึ้นอยู่กับกลุ่มของประชาชนที่อดอาหารยังชีพ ระบบการขับไล่จากบ้าน และการลดการบริการทางยาที่จำเป็นในมาตรการที่ต่ำ ดังนั้น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ไม่เพียงแต่เป็นการกระทำที่เป็นการฆ่าจำนวนมาก และยังเป็น การกระทำที่ไม่ถึงกับตาย ก็รวมเรียกเป็น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ด้วย<sup>6</sup>

<sup>5</sup> William A. Schabas, Genocide in International Law: The Crime of Crimes (New York: Cambridge University Press, 2000) p. 22

<sup>6</sup> John B. Quigley, The Genocide Convention: An International Law Analysis (UK :Ashgate Publishing, 2006) p. 200

ดังนั้น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เป็นหนึ่งของการอาชญากรรมที่รุนแรงที่สุดที่เกี่ยวข้องกับสังคมนระหว่างประเทศทั้งหมด ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินคดีต้องพิสูจน์เจตนาทำผิด mens rea หรือ mental state เกี่ยวกับจิตใจ ประกอบกับการกระทำดังกล่าวด้วย ตามที่ ICTR ได้กล่าวไว้ว่า Specific intent เจตนาพิเศษ เป็นส่วนประกอบจำเป็นของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ศาลได้อธิบายว่าเจตนาพิเศษ คือ การทำผิดกฎหมายอย่างชัดเจนที่ก่อให้เกิดการกระทำ ดังนั้น เจตนาพิเศษในการทำผิดอาญาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของเจตนาทำลายไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนในชาติ ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ หรือกลุ่มศาสนา เช่นว่านั้น ศาลสามารถสรุปเจตนาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์จากบริบททั่วไปของการกระทำความผิดของการกระทำที่ถูกดำเนินคดี โดยตรงอย่างเป็นระบบต่อกลุ่มในลักษณะเดียวกันดังกล่าว

ส่วนประกอบของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นี้ จะเป็นคุณลักษณะของอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ หรือ อาชญากรรมสงคราม และตามที่ทนายกฎหมายระหว่างประเทศ Gwen Yong กล่าวว่า จำเป็นต้องพิสูจน์เจตนาพิเศษที่ทำให้เป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เป็นความผิดอาญาที่ยากที่จะพิสูจน์มากกว่าความผิดที่ละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชน และมนุษยธรรมระหว่างประเทศอื่นๆ Gwen Yong ระบุว่า การพิสูจน์ว่าบางคนเจตนาที่จะทำลายล้างชาติกรรมประชากรทั้งหมด ยากมากกว่าที่จะพิสูจน์ว่าคนมีเพียงเจตนาที่จะปฏิบัติต่อคนอย่างเลวร้าย และน่ากลัวอย่างไม่ตั้งใจให้ถึงแก่ความตาย ในผลสรุปย่อการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นโดยปราศจากเจตนาพิเศษที่ทำลายล้างบางกลุ่มชาติพันธุ์ ผ่านทางการกระทำโดยไม่จำเป็นต้องเท่ากับถึงแก่ความตาย อย่างไรก็ตาม ไม่มีกฎระเบียบที่ชัดเจนที่จะบ่งบอกว่า จำนวนเท่าไรของประชาชนที่จะต้องถูกทำร้าย ก่อนที่จะเป็นการทำผิดในการกระทำหนึ่งของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

### 2.2.1.2 การชำระล้างเผ่าพันธุ์ (Ethnic Cleansing)

ความแตกต่างของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และการชำระล้างเผ่าพันธุ์ยังไม่ใช่คำทางกฎหมาย คดีระหว่าง Sudan v. Talisman Energy Inc. ศาลได้อธิบายถึง การชำระล้างเผ่าพันธุ์ ว่าเป็นการแปลตามตัวอักษรของคำในภาษายูโกสลาเวีย etnicko cis enje ได้ยืมมาจากความโหดร้ายในยูโกสลาเวียมาก่อน ศาลได้เข้าใจว่า การชำระล้างเผ่าพันธุ์ เป็นการใช้ถ้อยคำในภาษาสละสลวยสำหรับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ยังมีความเห็นที่แตกต่างในความหมายของคำ ซึ่งไม่มีคำจำกัดความอย่างเป็นทางการในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ตามรายงานล่าสุดของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญที่ตั้งโดย มติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 780 กล่าวว่า การชำระล้างเผ่าพันธุ์ เป็นแนวความคิดใหม่ที่ยุติธรรม คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญได้ให้คำจำกัดความของ การชำระล้างเผ่าพันธุ์ว่า คือ การใช้กำลังทำให้พื้นที่ที่มีลักษณะชาติพันธุ์

เดียวกัน หรือโดยการคุกคาม เพื่อย้าย กำจัด คนในพื้นที่ให้เป็นอีกชาติพันธุ์หนึ่งหรือกลุ่มศาสนาหนึ่ง

ตามทีผู้เชี่ยวชาญ William A. Schabas กล่าวว่า การร่างอนุสัญญาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มมาตรการบังคับสมาชิกของกลุ่มหนึ่งให้ละทิ้งถิ่นฐานของพวกเขา เพื่อหลบหนีการคุกคามของการปฏิบัติที่เลวร้ายในรายการของการกระทำที่พิจารณาว่าเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์จุดประสงค์ของการเพิ่มนี้เหมือนกับคำจำกัดความ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ในที่สุดความเหมือนคล้ายกันในการจุดประสงค์ของการเพิ่มของอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์นี้ ไม่ได้รวมอยู่ในคำจำกัดความการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ของอนุสัญญาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เนื่องจากประเทศสมาชิกของสหประชาชาติได้กังวลเกี่ยวกับการโอนซึ่งชนกลุ่มน้อยที่ถูกบังคับได้ถูกกระทำเรียบร้อยแล้วโดยสหประชาชาติเอง โดยดูได้จากตัวอย่างที่ สหประชาชาติได้บังคับคนอเมริกันเชื้อสายญี่ปุ่นจำนวน 100,000 คน ให้ละทิ้งบ้านเรือนของพวกเขาและย้ายไปที่แคมป์กักกัน ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นเพียงเวลาหลายปีก่อนที่จะมีการร่างอนุสัญญาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ถึงแม้ว่าประเทศอื่นจะมองว่าการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เหมือนคล้ายกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ แต่ในความเห็นของ William A. Schabas การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นแนวความคิดที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน<sup>7</sup>

ความแตกต่างระหว่างการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ไม่ได้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์จะปรับใช้อย่างกว้างขวางในความผิดอาญาต่างๆ ที่แตกต่างกัน ซึ่งจะต้องแยกความรับผิดชอบทางระหว่างประเทศในทางส่วนบุคคล เป็นความผิดอาญาระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด ตามที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญกล่าวว่า การกระทำทั้งหลายในรายการที่เป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ รวมถึงอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ และอาชญากรรมสงคราม และสามารถถือเป็นความผิดฐานการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ภายใต้อนุสัญญาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ รวมถึงการฆาตกรรม การทารุณกรรม การจับตัวโดยพลการ และการกักขัง การดำเนินคดีนอกเหนืออำนาจศาล การข่มขืน และความรุนแรงทางเพศ การจำคุกพลเรือนในพื้นที่ชนกลุ่มน้อย การบังคับให้ เคลื่อนย้าย การทำให้พลัดพรากจากถิ่นที่อยู่ และการเนรเทศประชาชน การต่อสู้ทางทหาร หรือการข่มขู่ซึ่งการต่อสู้ของพลเรือนและในพื้นที่ และการทำลายทรัพย์สิน ศาล ICTY (ศาลอาญาระหว่างประเทศ

---

<sup>7</sup> Robert M. Hayden, 'Ethnic cleansing' and 'genocide', European Journal of Public Health.(2007) : 25

ยูโกสลาเวียเก่า) ระหว่าง Prosecutor v. Tadic ได้ยืมคำว่า “การชำระล้างเผ่าพันธุ์” จากสภาความมั่นคงที่รายงานการอธิบายความโหดร้ายในยูโกสลาเวีย แต่ไม่ได้ให้คำจำกัดความคำไว้ โดยศาลได้สอบสวนจำเลยสำหรับความผิดอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ ซึ่งถือได้ว่า การชำระล้างเผ่าพันธุ์ เป็นอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติด้วย และไม่ใช้การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ต่อมาการกระทำที่ประกอบเป็นความผิดในการชำระล้างเผ่าพันธุ์ คือ เป็นลักษณะสำคัญที่สุดที่จะตัดสินใจความรับผิดชอบของบุคคลและรัฐ

ความแตกต่างระหว่างการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และการชำระล้างเผ่าพันธุ์ อยู่ที่ส่วนประกอบสำคัญ คือ เจตนา เนื่องจากการชำระล้างเผ่าพันธุ์ไม่ใช่คำทางกฎหมาย โดย ICTR จะต้องไต่ตรองล่วงหน้าและมีจุดประสงค์ ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์ซึ่งการโจมตีที่แพร่ขยายหรือเป็นระบบโดยตรงต่อพลเรือนประชากร ดังนั้น การโจมตีต้องได้กระทำเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่ได้ไต่ตรองไว้ล่วงหน้าโดยรู้ถึงการกระทำว่าเป็นความผิด ซึ่งถือตามสถานการณ์และวัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้กระทำผิดกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องรู้ว่าเขาได้กระทำอย่างเลวร้ายไร้มนุษยธรรม แต่เขาจะต้องรู้ถึงความกว้างของบริบทของการกระทำที่เกิดขึ้น ซึ่งเจตนาจะต้องเป็นการชำระล้างเผ่าพันธุ์โดยเฉพาะเจาะจง อย่างไรก็ตาม ทั้ง 2 คำ ยังต้องการลักษณะจำพวกของการโจมตีครั้งใหญ่หรือนโยบายที่จะพิสูจน์กลุ่มบางกลุ่ม

การชำระล้างเผ่าพันธุ์อาจจะไม่ใช่คำที่ดีที่สุดที่อธิบายถึงความโหดร้ายในดาร์ฟูร์สำหรับเหตุผลหลายประการ เช่น การชำระล้างเผ่าพันธุ์ ไม่ได้ใช้เรียกในการกระทำในทางสังคมระหว่างประเทศ ในทางตรงกันข้ามจะใช้การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นความผิดอาญาระหว่างประเทศที่ประกอบด้วยความหมายของการทำให้กลัวที่มีความหมายกว้างในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ไม่ใช่การมีอยู่ของความผิดอาญาในระหว่างการพิจารณาคดีใน Nazi Nuremberg ในปี ค.ศ. 1945 อนุสัญญาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นความผิดเกี่ยวกับการกระทำทางอาญาที่เฉพาะเจาะจงเหมือนกับความผิดเหล่านั้นในนาซีเยอรมัน ดังนั้น ในเวลาที่พิจารณาคดีใน Nuremberg พวกเขาจะถูกสอบสวนด้วยอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ

การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติในปัจจุบันเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ และความผิดอาญาของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ รวมถึงหน้าที่ที่จะป้องกันและลงโทษ อย่างไรก็ตาม การชำระล้างเผ่าพันธุ์ ไม่ได้ประกอบด้วยหน้าที่ผูกพันตามกฎหมายสำหรับรัฐต่างๆ ที่จะดำเนินคดีภายใต้กฎหมายอาญาของประเทศอย่างเคร่งครัด ดังนั้น หน้าที่ของรัฐหนึ่งที่จะป้องกันและลงโทษ ไม่ใช่เชื่อมโยงกับคำว่า การชำระล้างเผ่าพันธุ์

ภายใต้กฎหมายอาญาระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด คำนิยามของการกระทำในการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ทั้งหลายจะไม่บังคับรัฐต่างๆ ให้กระทำการ

ตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statue of the International Criminal Court) ไม่ได้กล่าวเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างประเทศโดยเฉพาะเจาะจงสำหรับความผิดอาญาของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ดังนั้น ศาลอาญาระหว่างประเทศ หรือ Ad Hoc tribunal สามารถดำเนินคดีกับการกระทำของฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ว่าเป็นเพียงอาชญากรรมสงครามหรืออาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ ถ้าสามารถที่จะแสดงว่าความผิดอาญาได้เป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบในส่วนที่แตกต่างของประชากร ไม่เหมือนกับการดำเนินคดีในการกระทำของฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ดังนั้น ความรับผิดชอบสำหรับความผิดอาญาเหล่านั้นในดาร์ฟูร์จะถูกดำเนินคดีได้ ถ้าสังคมระหว่างประเทศเห็นด้วยกับคำนิยามความผิดอาญาฐานการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในดาร์ฟูร์

ภายใต้ Rome Statue ศาลอาญาระหว่างประเทศ มีเขตอำนาจในการดำเนินคดีต่อบุคคล เหมือนเช่นกรณี อัล บาเซียร์ แม้ว่าเขาจะเป็นประธานาธิบดีก็ตาม แต่สำหรับความผิดอาญาที่เข้าคำนิยามของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรืออาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ชูตันยังไม่ได้ให้สัตยาบันใน Rome Statue นี้คือ ความซับซ้อนอย่างมากเมื่อประธานาธิบดีหรือรัฐบาลถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาเช่นว่านั้น เป็นที่สงสัยว่าชูตันจะยอมรับการดำเนินการของเขตอำนาจศาลในกรณีดังกล่าว ตามอ้างอิงของ Ted Dagne of the US Congressional Research Service พบว่า โอมาเน อัล บาเซียร์ เมื่ออำนาจของเขาถูกคุกคามแต่เขายังเป็นหนึ่งในนักการเมืองแอฟริกันที่โชคดีที่สุด ไม่เพียงแต่เขาที่ยังมีชีวิตรอด กองกำลังภายในของเขายังได้รับการช่วยเหลือโดยได้แยกตัวมาต่างหากจากการลงโทษ หากสังคมระหว่างประเทศตัดสินใจว่าการกระทำในดาร์ฟูร์เป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อัล บาเซียร์ อาจหลบหนีการดำเนินคดีต่อไปสำหรับการกระทำเหล่านั้น นับแต่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ไม่ได้ถูกดำเนินคดีอาญาภายใต้ศาล ICC ในปัจจุบัน ดังนั้น ความสับสนในคำนิยาม ส่งผลกระทบในความสามารถของสังคมระหว่างประเทศที่จะปรับใช้กฎหมายระหว่างประเทศได้

### 2.2.1.3 อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime Against Humanity)

อาชญากรรมต่อมนุษยชาติเป็นการกระทำความผิดทางอาญาที่ได้รวบรวมไว้ในฐานะที่เป็นตราสารระหว่างประเทศในธรรมนูญของศาลอาชญากรรมสงครามแห่งนูเรมเบิร์ก เมื่อปี 1945 และนับตั้งแต่นั้นมาก็ยอมรับในประชาคมโลกว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ

ซึ่งปัจจุบันได้ทำให้ชัดเจนขึ้นในฐานะที่เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศภายใต้บทบัญญัติของธรรมนูญกรุงโรม ที่ได้จำแนกองค์ประกอบความผิดที่รับกันอยู่เดิม 3 ลักษณะด้วยกัน ดังนี้

**ประการแรก** ต้องเป็นการกระทำใดๆ ที่เข้าลักษณะเป็นอาชญากรรม เช่น การฆ่าโดยเจตนา จะต้องเป็น การกระทำที่เป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีเช่นฆ่าสังหารอย่างแพร่หลายและเป็นระบบ

**ประการที่สอง** ต้องรู้ว่าเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายต่อประชาชนพลเรือน

**ประการที่สาม** ต้องเป็นการกระทำเพื่อให้บรรลุถึงการดำเนินตาม นโยบายของรัฐหรือขององค์กร ด้วยเหตุนี้การกระทำผิดจึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ หรือโดยบุคคลที่กระทำการตามที่ได้ถูกยุบ ปลุกปั่น หรือกระทำการโดยความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของหน่วยงานรัฐ เช่นกองกำลังพลเรือนติดอาวุธที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อทำลายล้างฝ่ายตรงข้าม หรือกองกำลังติดอาวุธที่จัดตั้งเป็นหน่วยกึ่งทหาร นอกจากนั้นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติอาจจะเป็นการกระทำตามนโยบายขององค์กร เช่น กบฏ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับฝ่ายรัฐบาลก็ได้

ธรรมนูญกรุงโรม ครอบคลุมการกระทำความผิดไว้ 11 ประเภท ซึ่งอาจถือเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ\* ไม่ว่าจะกระทำความผิดในยามสงบหรือในยามเกิดความขัดแย้งถึงขั้น

---

\* การกระทำความผิดซึ่งอาจถือว่าเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ได้แก่

1. การฆ่าคนตายโดยเจตนา
2. การทำลายล้าง ซึ่งรวมถึงการขัดขวางมิให้ประชาชนได้รับอาหารหรือยา ซึ่งเล็งเห็นได้ว่าจะนำไปสู่การทำลายล้างส่วนหนึ่งของประชากร
3. การบังคับให้ผู้อื่นตกเป็นทาส หรือการใช้อำนาจแห่งความเป็นเจ้าของเหนือบุคคลอื่น รวมทั้งการค้ามนุษย์
4. การบังคับโยกย้ายหรือเนรเทศประชากร หรือบังคับให้ประชากรต้องย้ายออกจากพื้นที่ซึ่งพวกเขาเหล่านั้นอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยปราศจากเหตุที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ
5. การกักขังจองจำหรือทำให้สูญเสียอิสระภาพทางร่างกายอย่างร้ายแรง ที่เป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ
6. การทารุณกรรม ตามคำนิยามที่ว่า เป็นการจงใจก่อให้เกิดความเจ็บปวดอย่างรุนแรงต่อร่างกายหรือจิตใจต่อบุคคลที่ถูกคุมขัง หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

ต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธก็ตาม เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดใดๆ ว่าอาชญากรรมต่อมนุษยชาตินั้นเกิดขึ้นเฉพาะแต่ในยามที่เกิดความขัดแย้งถึงขั้นต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธเท่านั้น

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว ปรากฏว่า ภายในช่วงระยะเวลา 3 ปีเศษ มีการทำลายหมู่บ้านของชาวแอฟริกันที่ไม่ใช่มุสลิมมากกว่า 400 แห่ง มีการโจมตีโดยใช้เครื่องบินทิ้งระเบิด การสังหารหมู่ การข่มขืนหญิงในค่ายกักกัน มีคนตายมากกว่า 100,000 คน การกระทำดังกล่าวเกิดจากการกระทำของกองกำลังจันวีตภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาลชูดานที่นิยมอิสลาม ประกอบกับรัฐบาลชูดานมีนโยบายนำกฎหมายอิสลามมาใช้บังคับเพื่อกดขี่ข่มเหงชาวแอฟริกันที่ไม่ใช่มุสลิม พฤติการณ์เช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า การกระทำที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นการกระทำอย่าง กว้างขวาง เพราะมีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก และเป็นกรกระทำร่วมกันอย่างเป็นระบบ โดยมีแผนการที่วางไว้ล่วงหน้าซึ่งจะเห็นได้จากการที่การกระทำที่เกิดขึ้นถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐบาลชูดานภายใต้การนำของประธานาธิบดี โอมาร์ ฮัสซีน อัลบาซีร์

**โดยสรุป** รัฐบาลกลางของชูดานจะต้องรับผิดชอบสำหรับความโหดร้ายในดาร์ฟูร์หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการเลือกคำของสังคมระหว่างประเทศตาม Article 25 (3) b ของ Rome

7. การข่มขืน การทำให้ตกเป็นทาสทางเพศ บังคับให้เป็นโสเภณี การบังคับให้ตั้งครอบครัว การบังคับให้ทำหมัน หรือการใช้ความรุนแรงทางเพศในรูปแบบอื่นใดที่เป็นการละเมิดอย่างร้ายแรงในระดับที่เทียบเคียงกันได้

8. การรังควานกลุ่มที่มีเอกลักษณ์เฉพาะหรือหมู่คณะที่รวมกันด้วยเหตุผลทางการเมือง เผ่าพันธุ์ผิวสีตามชนชาติส่วนน้อย ตามวัฒนธรรมประเพณี ตามความเชื่อศรัทธาทางศาสนา ตามมิติทางเพศหรือด้วยเหตุผลอื่นใดก็ตาม ซึ่งเป็นที่ยอมรับในทางสากลว่าการรังควานดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญาใดๆ ที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญกรุงโรม

9. การบังคับบุคคลให้สูญหาย การจับกุมคุมขัง การกักตัวหรือลักพาตัวบุคคล หรือทำให้บุคคลอื่นสูญเสียชีวิตไม่ว่าจะกระทำโดยหน่วยงานของรัฐหรือรู้เห็นแล้วเพิกเฉยของหน่วยงานรัฐ หรือขององค์กรการเมือง เมื่อเกิดกรณีดังกล่าวแล้วยังกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปดังนี้

- การปฏิเสธไม่รับรู้ต่อบุคคลที่ถูกจับกุมคุมขัง

- การปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับชะตากรรมของบุคคลที่สูญหายไป โดยมีเจตนาที่จะทำให้นุคนั้นไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในระยะที่ยาวนาน

10. การเหยียดผิว หรือกระทำการอื่น ๆ อันไร้มุขยธรรม ภายในบริบทของระบบที่จัดตั้งเป็นระบบที่กดขี่ข่มเหงและครอบงำความคิดอย่างเป็นระบบ โดยกลุ่มชนอีกชาติพันธุ์หนึ่งที่กระทำต่อกลุ่มชน อีกชาติพันธุ์หนึ่ง โดยเจตนาเพื่อจะดำรงไว้ซึ่งระบบดังกล่าว

11. การกระทำที่ไร้มุขยธรรมอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพกายหรือจิตใจ

Statute<sup>8</sup> กล่าวว่า หากผู้ใดซึ่งสั่ง เรียกร้อง หรือ ชักจูงให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่ง ความผิดอาญา ภายในเขต อำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งได้เกิดขึ้นจริงหรือถูกทำให้เกิดขึ้นเป็นความรับผิดชอบในทาง อาญา ภายในเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศ ลงโทษแต่กระทำฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และ อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ Article 27<sup>9</sup> กำหนดชัดเจนว่าให้บทบัญญัตินี้บังคับใช้กับทุกคน

---

<sup>8</sup> Article 25 Individual criminal responsibility

3. In accordance with this Statute, a person shall be criminally responsible and liable for punishment for a crime within the jurisdiction of the Court if that person:

(a) Commits such a crime, whether as an individual, jointly with another or through another person, regardless of whether that other person is criminally responsible;

(b) Orders, solicits or induces the commission of such a crime which in fact occurs or is attempted;

(c) For the purpose of facilitating the commission of such a crime, aids, abets or otherwise assists in its commission or its attempted commission, including providing the means for its commission;

(d) In any other way contributes to the commission or attempted commission of such a crime by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either:

(i) Be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of a crime within the jurisdiction of the Court; or

(ii) Be made in the knowledge of the intention of the group to commit the crime;

(e) In respect of the crime of genocide, directly and publicly incites others to commit genocide;

(f) Attempts to commit such a crime by taking action that commences its execution by means of a substantial step, but the crime does not occur because of circumstances independent of the person's intentions. However, a person who abandons the effort to commit the crime or otherwise prevents the completion of the crime shall not be liable for punishment under this Statute for the attempt to commit that crime if that person completely and voluntarily gave up the criminal purpose.

<sup>9</sup> Article 27 Irrelevance of official capacity

1. This Statute shall apply equally to all persons without any distinction based on official capacity. In particular, official capacity as a Head of State or Government, a member of a



รวมถึงผู้นำรัฐหรือรัฐบาลและไม่ใช่เกี่ยวกับการเมืองหรือการได้รับเอกสิทธิ์ความคุ้มกันจากเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศ และธรรมนูญกรุงโรมฯ (Rome Statue) ไม่ได้ใช้คำการชำระล้างเผ่าพันธุ์โดยเฉพาะเจาะจง เพียงแต่เป็นรายการของการกระทำซึ่งผู้แนะนำได้พิจารณาว่าเป็นความผิดฐานการชำระล้างเผ่าพันธุ์โดยทั่วไป ดังนั้นศาลอาญาระหว่างประเทศ ไม่มีอำนาจที่จะรวมความผิดฐานการชำระล้างเผ่าพันธุ์เข้าไปด้วย เขตอำนาจศาลต่อการกระทำภายใต้อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ ซึ่งรวมถึงการบังคับให้โอนประชากรอย่างกว้างขวาง คล้ายกับค่านิยมของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้น การกำหนดความรับผิดชอบทางระหว่างประเทศสำหรับการชำระล้างเผ่าพันธุ์เป็นความยากมากสำหรับศาลอาญาระหว่างประเทศ

เขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศนั้น นอกจากจะเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐภาคีเสนอคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศต่ออัยการศาลว่าได้มีการกระทำอาชญากรรมเกิดขึ้นภายในเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งการกระทำดังกล่าวต้องเกิดขึ้นในดินแดนของรัฐภาคีหรือรัฐที่ยอมรับเขตอำนาจศาล หรือรัฐภาคีเจ้าของสัญชาติบุคคลที่ถูกกล่าวหาแล้ว<sup>10</sup> ศาลอาญาระหว่างประเทศยังสามารถใช้เขตอำนาจศาลได้ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้เสนอสถานการณ์ต่ออัยการของศาลอาญาระหว่างประเทศ ตามธรรมนูญกรุงโรมข้อ 13 (b)<sup>11</sup> อีกด้วย

---

Government or parliament, an elected representative or a government official shall in no case exempt a person from criminal responsibility under this Statute, nor shall it, in and of itself, constitute a ground for reduction of sentence.

2. Immunities or special procedural rules which may attach to the official capacity of a person, whether under national or international law, shall not bar the Court from exercising its jurisdiction over such a person.

<sup>10</sup> ธรรมนูญกรุงโรม ข้อ 13 (ก)

<sup>11</sup> Article 13 Exercise of jurisdiction

The Court may exercise its jurisdiction with respect to a crime referred to in article 5 in accordance with the provisions of this Statute if:

(a) A situation in which one or more of such crimes appears to have been committed is referred to the Prosecutor by a State Party in accordance with article 14;

(b) A situation in which one or more of such crimes appears to have been committed is referred to the Prosecutor by the Security Council acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations; or

ในกรณีของประเทศชูดาน แม้ชูดานจะไม่ได้เป็นสมาชิกสหประชาชาติก็ตาม แต่ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องอ้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งสหประชาชาติ เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่าสถานการณ์ในชูดานนั้นมีผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว ในสถานการณ์ของชูดาน คณะมนตรีความมั่นคงก็ใช้อำนาจซึ่งได้บัญญัติไว้ภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติเสนอสถานการณ์ของประเทศชูดานต่ออัยการของศาลอาญาระหว่างประเทศ ตามธรรมนูญกรุงโรม ข้อ 13 (b) กรณีเช่นนี้จึงทำให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศได้แม้ประเทศชูดานจะไม่ได้เป็นภาคีธรรมนูญกรุงโรมหรือไม่เป็นสมาชิกสหประชาชาติก็ตาม ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่งในบทที่ 3

### 2.2.2 ผลกระทบต่อกฎบัตรสหประชาชาติ

จากหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International Customary Law) และกฎบัตรสหประชาชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้นต่างก็ได้ยอมรับตรงกันถึงหลักการที่ว่าในการแก้ไขหรือในความพยายามที่จะยุติข้อพิพาทระหว่างรัฐนั้นให้ดำเนินการโดยสันติวิธีเสียก่อน<sup>12</sup> แต่จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในชูดาน รัฐบาลชูดานได้ใช้การตอบโต้ด้วยการส่งกำลังกองกำลังจันจาวีตเข้าไปปราบปรามและเข้าโจมตีเพื่อขับไล่ให้ประชาชนซึ่งไม่ใช่ชาวอาหรับมุสลิมให้ออกจากพื้นที่ ซึ่งการกระทำของรัฐบาลชูดานย่อมถือได้ว่าขัดกับหลักการตามข้อ 2 (3) ซึ่งบัญญัติว่า สมาชิกทั้งปวงจะต้องระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศของตนโดยสันติวิธี ในลักษณะการเช่นที่จะไม่เป็นอันตรายแก่สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความยุติธรรม

### 2.2.3 ผลกระทบต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรม

ประเด็นหลักในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของชูดานในขณะนี้ คือ ประเด็นปัญหาที่รัฐบาลชูดานถูกกล่าวหาจากชาติตะวันตกว่าปฏิบัติการต่อกลุ่มต่อต้านรัฐบาลและประชาชนในดินแดนดาร์ฟูร์อย่างไม่มีมนุษยธรรมและละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง เนื่องจาก

---

(c) The Prosecutor has initiated an investigation in respect of such a crime in accordance with article 15.

<sup>12</sup> วิจารณ์ มหามนตรี, “บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณี: สงครามอิรัก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552) หน้า 83

รัฐบาลได้ใช้วิธีการที่ไม่เคารพต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการสงคราม, ข้อห้ามการใช้กำลังบังคับให้ ออกจากที่อยู่ ข้อห้ามขับไล่ออกจากที่อยู่อาศัยเป็นการรักษาไว้ซึ่งความมีมนุษยธรรมต่อพลเมือง และอนุสัญญาเจนีวากำหนดว่า ห้ามมีการขับไล่ผู้อยู่อาศัย “การใช้กำลังโอบน้อมเจกชน หรือทั้งหมด การเนรเทศจากถิ่นที่อยู่อาศัยในอาณาเขต อำนาจการครอบครองหรือไปยังประเทศอื่น เป็นข้อห้าม โดยไม่คำนึงถึงแรงจูงใจ และภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนได้กล่าวว่าการทำให้กลัว แล้วแยกตัวออกไป (เช่น การข่มขู่ว่าจะฆ่า หรือการกระทำความอื่นที่เป็นผลร้ายอย่างน้อยให้แยกตัวออกไป หรือการหลอกลวงให้ให้ออกไป เช่น หลอกให้คิดว่าจะมีการฆ่ากันตายอย่างรวดเร็ว และ เกิดการแยกตัวออกไป)

โดยการกระทำของรัฐบาลที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการไม่เคารพต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่ผู้เขียนว่ามานี้ ได้แก่ การฆ่าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ลักพาตัว ข่มขืน บังคับให้เป็นทาส และยึดทรัพย์ชาวคริสต์และผู้ที่ไม่ใช่มุสลิม การใช้เครื่องบินทิ้งระเบิด ปืนกล และไฟ ทำลายปศุสัตว์ พืชผลเกษตรและแหล่งอาหารอื่น ๆ ข่มขืน กระทำชำเรา ลักพาตัวและทรมานพลเรือน การสังหารหมู่ ฯลฯ ซึ่งเป็นการทำร้ายต่อประชาชน โดยส่วนรวมซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับการก่อกบฏด้วย ซึ่งเข้าข่ายความผิดดังที่ระบุไว้ข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีนักวิจารณ์บางท่านที่แสดงความไม่เห็นด้วยโดยมองว่า เหตุการณ์ในดาร์ฟูร์นั้นไม่ได้ร้ายแรงอย่างที่คนจำนวนมากกล่าวอ้าง และนักสิทธิมนุษยชนที่พยายามเคลื่อนไหวเรียกร้องให้กองกำลังสหประชาชาติหรือแม้แต่กองกำลังสหรัฐเข้าไปทำการช่วยเหลือ (หรืออีกนัยหนึ่งคือแทรกแซง) เป็นเพียง “จักรวรรดินิยม (imperialism)” ในรูปแบบใหม่เท่านั้น

## 2.2.4 ผลกระทบต่อหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง (The Responsibility To Protect-R2P)

ความรับผิดชอบในการปกป้องเกิดขึ้นจากการหาหนทางเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิในการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมและหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐที่ไม่มีรัฐใดละเมิดได้ (State Sovereignty) รวมถึงหลักการห้ามใช้กำลัง ทำให้เกิดความชอบธรรมและถูกต้องตามกฎหมายในการเข้าไปช่วยเหลือหรือยับยั้งโศกนาฏกรรมที่เกิดขึ้นในรัฐต่างๆ โดยมีแนวคิดให้อำนาจอธิปไตยของรัฐคือความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องคุ้มครองประชาชนจากเหตุการณ์อันตราย โดยความรับผิดชอบในการปกป้องนั้นมีได้หมายถึงการอนุญาตให้ภายนอกสามารถ

แทรกแซงรัฐได้ทุกกรณี แต่เน้นว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกรัฐที่จะต้องปกป้องคุ้มครองประชาชนที่เสี่ยงภัยตามที่กำหนดไว้ใน The 2001 report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty<sup>13</sup> และใน The UN's 2005 World Summit Outcome Document<sup>14</sup> โดยมีสาระตามที่ปรากฏดังนี้

“138. รัฐแต่ละรัฐมีความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชนจากอาชญากรรมทำลายล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ความรับผิดชอบดังกล่าวหมายถึงการป้องกันอาชญากรรมที่กล่าวมา รวมถึงการยุยงส่งเสริมอาชญากรรมดังกล่าวด้วยวิธีการที่จำเป็นและเหมาะสม พวกเขาขอรับความรับผิดชอบและเจตนาธรรมที่จะกระทำการที่สอดคล้องข้างต้น นอกจากนี้ประชาคมระหว่างประเทศต้องช่วยเหลือและส่งเสริมเท่าที่จะทำได้แก่รัฐนั้นๆที่จะใช้ความรับผิดชอบนี้และสนับสนุนองค์การสหประชาชาติในการแจ้งเตือนเบื้องต้นด้วย

139. ประชาคมระหว่างประเทศโดยผ่านทางองค์การสหประชาชาติมีความรับผิดชอบในการใช้วิธีการทางการทูต มนุษยธรรมและวิธีการสันติอื่นๆตามอำนาจหน้าที่ในหมวดที่ 6 และ 8 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อช่วยปกป้องประชาชนจากอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ในกรณีดังกล่าวเรายังได้เตรียมปฏิบัติการร่วมกันอย่างทันทีและเด็ดขาด โดยผ่านคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ตามอำนาจหน้าที่ในหมวด 7 ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆไป และร่วมมือกันขององค์การภูมิภาคต่างๆที่เกี่ยวข้องหากองค์การที่มีอำนาจในประเทศไม่สามารถปกป้องประชาชนจากอาชญากรรมทำลายล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติได้อย่างแข็งขัน และวิธีการสันติไม่เพียงพออีกต่อไป นอกจากนี้เรายังขอเน้นย้ำให้สมาชิกใหญ่ได้ดำเนินการดูแลความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชนจากอาชญากรรมทำลายล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และการบังคับความรับผิดชอบดังกล่าวต่อไป โดยคำนึงถึงหลักการในกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศเป็นสำคัญ และเรายังคงมีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะช่วยเหลือรัฐต่างๆในการสร้างความสามารถในการที่จะปกป้องประชาชนของรัฐจากอาชญากรรมทำลายล้างเผ่าพันธุ์ อาชญา

---

<sup>13</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility To Protect : Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, (Ottawa: International Development Research Centre, 2009), p.1-8

<sup>14</sup> World Summit Outcome document, UN doc.A/Res/60/1, 24 Oct, 2005, par.138-139

กรรมสงคราม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และจะคอยช่วยเหลือในช่วงก่อนที่วิกฤตการณ์ความขัดแย้งจะเริ่มตื้นขึ้นอย่างจำเป็นและเหมาะสมด้วย”<sup>15</sup>

ในรายงานการประชุม World Summit 2005 ประชาคมระหว่างประเทศได้สร้างพันธกรณีให้แก่ประเทศสมาชิกที่อยู่ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ โดยออกหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง ซึ่งประกาศว่าทุกรัฐมีความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชนพลเรือนของตนจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชน และการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ซึ่งหากรัฐที่ไม่สามารถปกป้องหรือไม่ประสงค์ที่จะปกป้องประชาชนพลเรือนนั้น จึงเป็นหน้าที่ของประชาคมระหว่างประเทศที่จะเข้าไปจัดการ ซึ่งสถานการณ์ในเมืองดาร์ฟูร์นั้นถือเป็นสถานการณ์ที่ประชาคมระหว่างประเทศต้องร่วมมือกันแก้ไข โดยสรุปจากรายงานได้ดังนี้

ความรับผิดชอบในการปกป้องแบ่งเป็น 3 ส่วน

1. รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องประชาชนจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) อาชญากรรมสงคราม (War crime) อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime against humanities) และการฆ่าล้างพันธุ์ (Ethnic cleansing)
2. หากรัฐไม่สามารถคุ้มครองประชาชนของตนได้ ประชาคมระหว่างประเทศมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐนั้น ซึ่งอาจหมายถึงความสามารถในการเตือน โกล่เกลี่ยความขัดแย้ง สร้างความเข้มแข็ง การรักษาความปลอดภัย การระดมกองกำลังและการกระทำอื่น ๆ
3. หากเป็นที่ชัดเจนว่ารัฐเกิดความล้มเหลวในการปกป้องพลเมืองของตนจากความรุนแรงและมาตรการรักษาความสงบสุขไม่อาจควบคุมได้ ประชาคมระหว่างประเทศมีความรับผิดชอบที่จะแทรกแซงทางการทูตในตอนแรก จากนั้นหากมากขึ้นและการใช้กำลังทางทหารจะเป็นทางเลือกสุดท้าย

สำหรับสถานการณ์ในดาร์ฟูร์ แม้จะยังไม่สามารถตกลงกันในคำนิยามได้ว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นความผิดใน 4 สถานที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรม หรือเป็นเพียงความผิดฐานฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ซึ่งไม่สามารถอ้างหลักความรับผิดชอบในการปกป้องได้ แต่จากการที่รัฐบาลซูดานไม่ใช้ความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชนของตนในดาร์ฟูร์ก็ส่งผลให้เห็นว่า

<sup>15</sup> ธัญสุดา ไพบูลย์, “พัฒนาการแนวคิดการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 136

ประเทศต่าง ๆ ต่างก็ต้องการเข้ามาแทรกแซงสถานการณ์ภายในประเทศชูดานเพื่อมนุษยธรรมตามหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสหประชาชาติได้ออกมติสหประชาชาติที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปกป้อง ซึ่งข้อมตินี้ได้มีการยื่นข้อเสนอจากประชาคมระหว่างประเทศให้ใช้ความรับผิดชอบในการปกป้องแก่ชาวดาร์ฟูร์จากอาชญากรรมทำลายล้างเผ่าพันธุ์และการละเมิดสิทธิมนุษยชนจำนวนมากเป็นเวลาแรมปีในวันที่ 31 สิงหาคม 2006 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 1706 เพื่อให้อนุญาตแก่กองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปยังดาร์ฟูร์ และถึงแม้กองกำลังรักษาสันติภาพไม่สามารถปฏิบัติการได้เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลคาร์ตุม ในเนื้อหาของข้อมติได้มีการอ้างหลักความรับผิดชอบในการปกป้องในย่อหน้าที่ 138 และ 139 ในเอกสารการประชุมสุดยอดของปี 2005<sup>16</sup>

เหตุการณ์ในดาร์ฟูร์แสดงให้เห็นถึงความไม่ลงรอยกันระหว่างการเมืองและกฎหมายทำให้การแก้ปัญหาโดยกฎหมายยากยิ่งขึ้น การใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญที่ป้องกันมิให้เกิดความล่าช้าของสถาบันระหว่างประเทศและความไม่รับผิดชอบต่อการกระทำทารุณโหดร้ายที่เกิดแก่ประชาชนจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในเรื่องค่านิยมก็มีได้ มีผลให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพิกเฉยต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้นในบทต่อไปจึงเป็นการศึกษาว่า คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งแห่งองค์การสหประชาชาติในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขวิกฤตการณ์นี้อย่างไรบ้าง

---

<sup>16</sup> อ้างแล้ว, หน้า 140

### บทที่ 3

## บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติต่อการแก้ไขวิกฤตการณ์ ในคาร์ฟูร์

ก่อนที่จะศึกษาต่อไปว่าคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขวิกฤตการณ์ในคาร์ฟูร์ได้อย่างไร ผู้เขียนขออธิบายบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงโดยทั่วไปก่อนว่า การกำหนดให้มีคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการดำรงและรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนี้ หากเราพิจารณาจากประวัติและแนวคิดในการร่างกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว เราจะพบว่าคณะมนตรีความมั่นคงเกิดจากแนวคิดของเหล่าประเทศมหาอำนาจในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ต้องการสร้างระบบความมั่นคงร่วมกันที่มีประสิทธิภาพโดยให้เมืองคอร์ทที่สร้างขึ้นใหม่มีอำนาจทั้งในทางการเมืองและกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งให้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่โดยสามารถที่จะมีกองกำลังได้รับการสนับสนุนจากประเทศภาคีสมาชิก ทั้งนี้เพื่อป้องกันและปราบปรามการรุกรานหรือข้อขัดแย้งที่จะเป็นอุปสรรคต่อสันติภาพของโลก

โดยทั่วไปแล้วแนวความคิดและความพยายามในการจัดการกับปัญหาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการด้วยกัน คือ ดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) และรัฐบาลโลก (World Government) สำหรับในส่วนของแนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงร่วมกันนั้น ได้ปรากฏอยู่ในความคิดของผู้มีอำนาจและนักคิดทั้งหลายมากกว่าร้อยปี ทฤษฎีความมั่นคงร่วมกัน (the Theory of Collective Security) วางอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า รัฐทั้งปวงมีผลประโยชน์เบื้องต้นร่วมกันในการรักษาสันติภาพ และเพื่อให้มีการดำเนินการภายใต้ความมั่นคงร่วมกัน ในทัศนะของคำว่า สันติภาพ จะถูกกำหนดในลักษณะที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ (as indivisible) โดยในกรณีของการคุกคามต่อสันติภาพ (threat to the peace) ไม่ว่าจะเกิดขึ้นมาในสถานที่ใดก็ตาม จะได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งมีผลกระทบเกี่ยวข้องกับสมาชิกทั้งปวงของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือ ภาคีสมาชิกทั้งปวงจะต้องให้ความเห็นชอบใดๆ ภายใต้ปฏิบัติการได้ตอบอย่างฉับพลันและมีประสิทธิภาพเพื่อต่อต้านการคุกคามนั้นๆ แม้ว่าปฏิบัติการร่วมกันดังกล่าวจะได้ใช้เพื่อการต่อต้านและมีการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์โดยตรงต่อรัฐสมาชิกซึ่งตนมีความสัมพันธ์อันที่มีตรรกะอยู่ก็ตาม โดยในส่วนของรัฐที่กระทำการรุกรานจะต้องพบกับการต่อต้าน

อย่างที่ไม่อาจจะต้านทานได้จากรัฐสมาชิกอื่นๆ ของระบบ ทั้งนี้ เพื่อสันติภาพจะได้กลับคืนมาในทันที<sup>1</sup>

ทั้งนี้ นัยสำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีความมั่นคงร่วมกัน ก็คือ ระบบความมั่นคงร่วมจะช่วยปลดปล่อยรัฐที่มีขนาดเล็กและอ่อนแอจากสภาพการณ์ที่ล่อแหลม ซึ่งตนได้ถูกยึดโยงอยู่ภายใต้ระบบดุลแห่งอำนาจ กล่าวคือ รัฐขนาดเล็กจะได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็นตัวเบี้ยในการเล่นเกมแห่งอำนาจของผู้เล่นซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจ แต่ระบบความมั่นคงร่วมได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการให้หลักประกันในสิทธิและผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานแก่รัฐที่อ่อนแอในลักษณะเช่นเดียวกับที่ให้แก่รัฐที่ทรงพลัง รัฐขนาดเล็กควรที่จะดำรงตนอยู่ภายใต้สังคมที่มีอำนาจปกป้องมิให้อยู่ภายใต้การเล่นเล่ห์เพทุบายของการชิงดีชิงเด่นระหว่างประเทศมหาอำนาจ<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าทฤษฎีความมั่นคงร่วม หากพิจารณาในทางนามธรรมจะดูเหมือนกับว่ามีทางเป็นไปได้แต่หากพิจารณาอย่างละเอียดจะพบว่า ทฤษฎีนี้จะต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขโดยพื้นฐานหลายประการที่จำเป็นเพื่อนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>3</sup> เช่น การระบุชี้ลักษณะของรัฐผู้รุกรานและการพิจารณามาตรการลงโทษที่ทันการณ์และเหมาะสมเพื่อลงโทษแก่รัฐผู้รุกราน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำจัดการกระทำการรุกรานนั้น เป็นต้น

แนวความคิดว่าด้วยความมั่นคงร่วมกันนี้เป็นหลักการสำคัญของสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

Inis L. Claude<sup>4</sup> ได้เคยกล่าวไว้ว่า ความมั่นคงร่วมกันเป็นระบบที่ประกอบด้วยรัฐผู้รักษาสันติภาพทั้งหลายที่มาร่วมมือกันปกป้องสันติภาพ การรุกรานต่อรัฐใดรัฐหนึ่งถือว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพของทุกรัฐ ทั้งนี้ทุกรัฐจะต้องมีพันธะร่วมกันในการดำเนินมาตรการทางการทูต เศรษฐกิจ และทางทหาร เพื่อตอบโต้และหยุดยั้งการคุกคามนั้น มาตรการดังกล่าวเป็น

---

<sup>1</sup> A. Leroy Bemnett, International Organization : Principle and Issue (Oxford: Oxford University express, 2000), p.144.

<sup>2</sup> Inis L.Clude, Jr., Power and International Relations (New York : Random House, 1962),pp.106-110.

<sup>3</sup> A. Leroy Bemnett, International Organization : Principle and Issue, p.144-145.

<sup>4</sup> Inis L. Claude Jr., Sword into Plowshares (New York : Random House,1964), p.254.



หลักประกันของทุกรัฐ และในขณะเดียวกันก็เป็นการป้องปรามรัฐอื่นที่คิดจะละเมิดสันติภาพอีกด้วย<sup>5</sup>

Stephen S. Goodspeed<sup>6</sup> ก็เคยให้ความหมายของระบบความมั่นคงร่วมกันไว้ว่าหมายถึง คำมั่นสัญญาของรัฐอธิปไตยซึ่งมารวมกันโดยธรรมเนียมขององค์การว่าในบางสถานการณ์ รัฐจะร่วมกันให้ความช่วยเหลือแก่รัฐที่ถูกคุกคามหรือรุกรานโดยรัฐอื่น<sup>7</sup>

Inis L. Claude Jr. ให้ความเห็นว่า ระบบความมั่นคงร่วมกัน มีหลักการสำคัญที่สรุปได้ดังนี้

1. การห้ามใช้กำลัง การทำสงครามถือเป็นเรื่องผิดศีลธรรม และเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องร่วมกันต่อต้าน

2. เพื่อเป็นหลักประกันในการรักษาความมั่นคง รวมทั้งเป็นการป้องปรามรัฐที่คิดจะรุกรานรัฐอื่น รัฐจะต้องมีกองกำลังร่วมกัน

3. การดำเนินมาตรการร่วมกันเพื่อตอบโต้และยุติการคุกคามจะต้องดำเนินไปโดยทันที และไม่คำนึงว่ารัฐใดเป็นผู้รุกราน ไม่มีการเลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ อุดมการณ์ และผลประโยชน์ ขณะเดียวกันรัฐที่เป็นเหยื่อของการรุกรานก็จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากมาตรการร่วมกันของระบบ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติด้วยเช่นกัน

4. จะต้องมีการตัดสินใจว่าการรุกรานเกิดขึ้นหรือไม่ก่อน ซึ่งจำเป็นจะต้องกำหนดคำจำกัดของการรุกรานให้ได้ มิฉะนั้นระบบก็ไม่สามารถจะดำเนินไปได้ ระบบจะต้องเป็นสากลและถาวร ประกอบด้วยรัฐส่วนใหญ่หรือทุกรัฐในโลก โดยเฉพาะมหาอำนาจ และจะต้องเป็นระบบมีกลไกกลางเป็นสถาบันสำหรับการร่วมกันรักษาความมั่นคงระหว่างรัฐ

---

<sup>5</sup> ศิริศักดิ์ สุภมณตรี, “การปฏิบัติการทางทหารของกองกำลังผสมในสงครามอ่าวเปอร์เซียกับกฎหมายระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541) หน้า 85

<sup>6</sup> Stephen S. Goodspeed, *The Nature and Function of International Organization*, 2<sup>nd</sup> edition, (New York : Oxford University Press, 1967), p.9.

<sup>7</sup> Ibid., p. 86

ผู้ก่อตั้งองค์การสหประชาชาติได้พยายามเอาหลักเรื่องระบบความมั่นคงร่วมกันมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการขัดข้อขัดแย้งที่อาจคุกคามสันติภาพหรือนำไปสู่การก่อสงครามได้ ทั้งนี้ เมื่อย้อนพิจารณาถึงคำประกาศกรุงมอสโก (Moscow Declaration) เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 1943 เราจะเห็นได้ว่า แนวคิดของระบบความมั่นคงร่วมกันได้ปรากฏอยู่ค่อนข้างชัดเจน ในขณะที่แนวคิดอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐก็ยังคงมีอิทธิพลอยู่มากในขณะนั้น ในส่วนนี้จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ และสิ่งเหล่านี้เองเป็นสาเหตุสำคัญแห่งความล้มเหลวของสันนิบาตชาติ อย่างไรก็ตาม เพื่อแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งรัฐโดยรวมที่มีความสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์แห่งรัฐแต่ละรัฐ ในการร่างกฎบัตรสหประชาชาติจึงมีการกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการรักษาสันติภาพของโลก โดยอาศัยการใช้อำนาจที่เหนือกว่าผ่านมาตรการร่วมกันที่อาจกล่าวได้ว่า มีน้ำหนักและความสำคัญยิ่งกว่าเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ของรัฐเดี่ยวๆ

และในส่วนของกฎบัตรสหประชาชาติ\* เองได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนถึงเป้าหมายที่นำความมั่นคงร่วมกันมาดำเนินการโดยได้วางกลไกสำคัญไว้ 3 ทางเพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามหลักการความมั่นคงร่วมกัน คือ สมัชชาใหญ่ คณะมนตรีความมั่นคง และ

---

\* เมื่อพิจารณาหลักและจุดมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติจากอารัมภบทและถ้อยคำที่ปรากฏในข้อ 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติ สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าสหประชาชาติมีเจตนาในการก่อตั้งเพื่อที่จะขจัดภัยอันเกิดจากสงคราม ประกันสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้มีการเคารพพันธกรณีระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ และส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการที่จะทำให้บรรลุผลต้องอาศัยกำลังร่วมกันเพื่อรักษาสันติภาพและจัดกลไกหรือสถาบันระหว่างประเทศ โดยสหประชาชาติเป็นองค์กรที่สนับสนุนในการทำหน้าที่ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสามประการคือ เป็นเวทีประชุมเพื่อถกเถียงและการตัดสินใจ การเป็นที่พักพิงเพื่อความร่วมมือในการดำเนินการใดๆ เพื่อใช้มาตรการสันติแก้ไขปัญหาของโลก เพื่อเป็นศูนย์กลางที่แสดงให้เห็นถึงมาตรฐานและคุณค่าแห่งศีลธรรมที่สูงขึ้นกว่าสิ่งที่กำลังปรากฏอยู่ทั่วไปในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ข้อ 2 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยเฉพาะในข้อ 2 (5) ได้กำหนดหลักการที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดว่าด้วยระบบความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) ซึ่งหลักการดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่แก่รัฐสมาชิกที่จะให้ความช่วยเหลือแก่สหประชาชาติในการกระทำใดๆ ที่ได้กระทำไปภายใต้กฎบัตรฉบับปัจจุบันและให้การละเว้นต่อการช่วยเหลือรัฐที่ถูกองค์การสหประชาชาติดำเนินการบังคับอยู่ในที่นี้ ระบบความมั่นคงร่วมกันหมายถึง การร่วมมือของบรรดาประเทศสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศเพื่อใช้มาตรการต่างๆต่อต้านการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎบัตรสหประชาชาติหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของโลก

เลขาธิการ\* แต่การศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะทำการศึกษาเฉพาะบทบาทของ คณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้น

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นองค์กรหนึ่งในหกองค์กรที่สำคัญขององค์การสหประชาชาติและเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการรับผิดชอบโดยปฐมภูมิในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ<sup>9</sup> โดยคณะมนตรีความมั่นคงจะประกอบด้วยสมาชิก 15 ประเทศ เป็นสมาชิกถาวร 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต อังกฤษ จีน และฝรั่งเศส และสมาชิกไม่ถาวรอีก 10 ประเทศ แม้ว่าระบบความมั่นคงร่วมกันโดยคณะมนตรีความมั่นคงจะมีผลดีต่อการรักษาสันติภาพของโลกก็ตาม แต่ระบบนี้ก็ได้อาศัยอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือร่วมกันอย่างเอกฉันท์ของประชาคมโลก ซึ่งหลายๆ ครั้งไม่ได้แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงอย่างเต็มที่นัก เพราะระบบนี้จะได้ผลและมีประสิทธิภาพอย่างมากที่สุดก็ต่อเมื่อประเทศสมาชิกถาวรทั้ง 5 มีความเห็นอย่างเป็นเอกฉันท์ หากมีความขัดแย้งกันระหว่างประเทศสมาชิกถาวรหรือขาดความร่วมมือร่วมกันแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าระบบนี้แทบจะล้มเหลวโดยสิ้นเชิง

บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงดังกล่าวนี้ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎบัตรว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายและหลักการของสหประชาชาติด้วยอำนาจเฉพาะที่ได้มีการมอบหมายให้คณะมนตรีความมั่นคงดังกล่าวที่กำหนดไว้ใน หมวด 6 ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยสันติ (Pacific settlement of disputes) หมวด 7 ว่าด้วยการดำเนินงานเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน (Action with

---

\* เมื่อมีการประชุมจัดตั้งสหประชาชาติได้มีการยอมรับอำนาจในส่วนนี้ให้แก่เลขาธิการสหประชาชาติด้วย โดยให้เลขาธิการเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจได้โดยในการพิจารณาว่าปัญหาใดเข้าข่ายเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยได้มีการบัญญัติรับรองอำนาจนี้ไว้ในข้อ 99 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติว่า “เลขาธิการอาจนำเรื่องใด ๆ ซึ่งตามความเห็นชอบของตนอาจคุกคามการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมาเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบ” และยังมีคำแถลงของนาย Trygve Lie เกี่ยวกับสถานะและสิทธิของเลขาธิการสหประชาชาติตามกฎบัตรสหประชาชาติในการอภิปรายของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีความขัดแย้งระหว่างยูเครนกับกรีซในปี 1946 ว่า “ข้าพเจ้าหวังว่าคณะมนตรีความมั่นคงระหว่างประเทศจะเข้าใจว่าเลขาธิการต้องใช้สิทธิในการไต่สวนหาความจริงเท่าที่จำเป็นเพื่อตัดสินใจว่าควรจะนำเรื่องที่ได้พิจารณา นั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎบัตรหรือไม่” และจากคำกล่าวของนาย U Thant “ความรับผิดชอบภายใต้กฎบัตรข้อ 99 เป็นของข้าพเจ้าแต่เพียงผู้เดียว”

<sup>9</sup> ข้อ 24 อนุมาตรา 1 กฎบัตรสหประชาชาติ

respect to threats to the peace, breaches of peace, and acts of aggression) และหมวด 8 ว่าด้วยข้อตกลงส่วนภูมิภาค (Regional arrangements)

โดยการดำเนินงานตามหมวด 6 , 7, 8 ของกฎบัตรสหประชาชาติสามารถสรุปได้เป็นสามประการดังนี้

**ประการแรก :** คณะมนตรีความมั่นคงสามารถนัดหมายให้ประเทศที่มีสถานการณ์ที่ล่อแหลม หรือกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้มาเจรจากันหรือโดยการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอื่น หรือคณะมนตรีความมั่นคงอาจเสนอมาตรการชั่วคราวเพื่อระงับข้อพิพาท เพื่อไม่ให้ข้อพิพาทนั้นขยายผลให้กลายเป็นพฤติกรรมที่กระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงของโลก (หมวด 6)

**ประการที่สอง :** คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจในการดำเนินมาตรการในกรณีที่มีการกระทำที่กระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงของประเทศ โดยให้ลักษณะทางกฎหมายของสถานการณ์ ว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเข้าความหมายของหลักกฎหมายอย่างไร ตามข้อ 39 จะเป็นการคุกคามสันติภาพหรือไม่ หรือว่าเป็นการรุกราน ซึ่งเหล่านี้เป็นสถานะทางกฎหมายของสถานการณ์ ทั้งนี้การที่คณะมนตรีความมั่นคงจะดำเนินมาตรการอย่างใดหรือไม่ต้องชี้ก่อนว่ามีสถานการณ์ใดเกิดขึ้น โดยพิจารณาข้อ 40 , 41 , 42 เพื่อนำมาซึ่งวัตถุประสงค์สุดท้ายคือเพื่อทำให้สถานการณ์ซึ่งถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศยุติลง เพื่อนำสันติภาพกลับมา (หมวด 7)

**ประการที่สาม :** คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจในการใช้อำนาจขององค์กรใน ส่วนภูมิภาคในการปฏิบัติการในเรื่องสันติภาพและการดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยระหว่างประเทศ แม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติจะให้องค์กรในส่วนภูมิภาคเข้ามามีบทบาทในการดำเนินมาตรการในเรื่องสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในภูมิภาคของตนก็ตาม แต่อำนาจขององค์กรภูมิภาคนั้นจะเห็นได้ว่าไม่ใช่อำนาจเด็ดขาดล้นพ้นซึ่งจะกระทำกรใดๆ ได้อย่างอำเภอใจระหว่างองค์กรดังกล่าว จะต้องมีการประสานงานขออนุญาตหรือรับแนวทางต่างๆ จากคณะมนตรีความมั่นคง และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติอยู่เสมอ โดยเฉพาะข้อ 53 คือ องค์กรภูมิภาคมีอำนาจแต่เพียงการออกมาตรการบังคับซึ่งต้องอยู่ภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง (หมวด 8)

จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า ส่วนที่เป็นกลไกของระบบความมั่นคงร่วมกันนั้นได้ปรากฏอยู่ในข้อบทที่เกี่ยวกับบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคง และหมวดที่ 7 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน ทั้งนี้ มาตรา 42 ของกฎบัตรสหประชาชาติถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบความมั่นคงร่วมกันของสหประชาชาติ เพื่อป้องกันและปราบปรามรัฐผู้ละเมิดกฎเกณฑ์รากฐานของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอาศัยความยินยอมและความร่วมมือจากรัฐสมาชิกในการจัดตั้งกองทัพของสหประชาชาติ และวัตถุประสงค์หลักมิใช่การประกันการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์แต่เป็นการประกันความมั่นคงระหว่างประเทศ<sup>10</sup> ในส่วนนี้มีผู้ให้ความเห็นว่าความมั่นคงร่วมกันตามเจตนารมณ์ของสหประชาชาติ นั่นคือ การแทรกแซงเพื่อยุติข้อพิพาท อาจเป็นการแทรกแซงทางทหาร จำกัดทางอาวุธ การใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ ตามข้อ 41 กฎบัตรสหประชาชาติ โดยมาตรการต่างๆของกฎบัตรเกี่ยวกับความมั่นคงร่วมกัน 2 ประเภท คือ ประเภทแรก ตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ให้คณะมนตรีความมั่นคงใช้มาตรการเกี่ยวกับความมั่นคงร่วมกันซึ่งจะให้ใช้กับรัฐสมาชิก สำหรับการใช้นัดบังคับแห่งมาตรการที่จำเป็นคือ ข้อ 44 อีกประเภทคือ บังคับสมาชิกสหประชาชาติว่าจกต้องให้ความช่วยเหลือแก่องค์การใดโดยไม่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รุกราน ดังที่กล่าวในข้อ 2 (5) และ 103

ทั้งนี้ ข้อ 24 (1)<sup>11</sup> ได้บัญญัติโดยกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงมีความรับผิดชอบหลักในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และจากบทบัญญัติ

---

<sup>10</sup> จตุรนต์ ธีระวัฒน์, “องค์การระหว่างประเทศกับการสร้างกฎเกณฑ์และการประกันการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศ” ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธินิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 267.

<sup>11</sup> Article 24

1. เพื่อประกันการดำเนินการของสหประชาชาติอย่างทันที่และเป็นผลจริงจัง สมาชิกของสหประชาชาติจึง มอบความรับผิดชอบขั้นต้นสำหรับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงและตกลงว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามความรับผิดชอบนี้ คณะมนตรีความมั่นคงกระทำในนามของสมาชิก

2. ในการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องกระทำตามความมุ่งประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ อำนาจเฉพาะที่มอบให้คณะมนตรีความมั่นคงสำหรับการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 6, 7, 8 และ 12

มาตรการนี้อาจพิจารณาได้โดยนัยว่า กฎบัตรมิได้มอบความรับผิดชอบในเรื่องนี้แก่รัฐทุกรัฐ แต่ได้มอบให้สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงทั้ง 5 ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ จีน สหภาพโซเวียต และฝรั่งเศส ด้วยเหตุที่ว่าประเทศเหล่านี้มีอิทธิพลทางการเมือง ทางทหาร และทางเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น

ในข้อ 25 กฎบัตรสหประชาชาติ ได้กำหนดให้ภาคีรัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ มีหน้าที่จะต้องยอมรับและดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง ทั้งนี้เป็นไปตามการดำเนินการภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงได้มีการพิจารณาตามข้อ 39 ซึ่งเป็นการพิจารณาว่า การคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดต่อสันติภาพได้เกิดขึ้นหรือไม่ และจะพิจารณาต่อไปเกี่ยวกับมาตรการที่จะใช้เพื่ออารงหรือสถาปนากลับมาซึ่งสันติภาพ ส่วนในข้อ 40 เป็นการอนุญาตให้คณะมนตรีความมั่นคงใช้มาตรการชั่วคราว และในข้อ 42 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคงในการใช้มาตรการบังคับ โดยการใช้กำลังทางทหารสำหรับมาตราอื่นๆ ภายใต้หมวด 7 ก็เป็นการกำหนดเกี่ยวกับการจัดการใช้กองกำลังขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งสิทธิในการปกป้องตนเองทั้งโดยรวมกันหรือเป็นการเฉพาะตัว จนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะเข้าดำเนินการ

ที่กล่าวมาทั้งหมดจึงเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบาย แนวทาง และวิธีการที่จะทำให้ระบบความมั่นคงร่วมกันสามารถเกิดประสิทธิผล ม่ออนแอมเหมือนการปฏิบัติงานของสันติบาตรชาติ โดยการมอบความรับผิดชอบให้ประเทศมหาอำนาจเข้าร่วมมือกันดำเนินการในนามขององค์การสหประชาชาติและวิธีการที่จะทำให้ประเทศมหาอำนาจทั้งห้าเข้ามาร่วมในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก็คือ การทำให้ระบบความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) สามารถเป็นที่ยอมรับอย่างเป็นเอกฉันท์ต่อประเทศมหาอำนาจนั่นเอง และหากประเทศใดประเทศหนึ่งไม่เห็นด้วยกับมาตรการต่างๆ ก็ย่อมมีสิทธิยับยั้ง แม้ว่าสิทธิดังกล่าวนี้จะถือเป็นการยกเว้นหลักแห่งความเสมอภาคและความเท่าเทียมของรัฐสมาชิกก็ตาม (ข้อ 2 (1))

ในการปฏิบัติงานเพื่ออารงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาติโดยผ่านกลไกต่างๆ นั้นนับว่าการปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงมีความสำคัญมากที่สุด เพราะเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะมนตรีความมั่นคงตามที่ได้กำหนดไว้ใน

---

3. คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องเสนอรายงานประจำปี และรายงานพิเศษเมื่อจำเป็นต่อสมัชชาเพื่อการศึกษา

กฎบัตรฯ<sup>12</sup> จึงได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงได้ในหลาย ๆ ประการ เช่น การสอบสวนกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ใดๆ ที่อาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งกันระหว่างประเทศ (มาตรา 34) การพิจารณากำหนดว่าการคุกคามต่อสันติภาพและการละเมิดสันติภาพหรือการกระทำการรุกรานได้มีขึ้นแล้วหรือไม่ และจะต้องทำคำแนะนำหรือวินิจฉัยว่าจะดำเนินมาตรการเช่นไรเพื่ออำรงหรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศกลับคืนมา (มาตรา 39) พิจารณากำหนดมาตรการต่างๆ ตั้งแต่มาตรการชั่วคราว (มาตรา 40) มาตรการที่ไม่อาวุธ อาทิ การปิดล้อมทางเศรษฐกิจ การคว่ำบาตร การตัดสัมพันธ์ทางการทูต (มาตรา 41) และมาตรการทางทหาร (มาตรา 42) พิจารณากำหนดแผนการดำเนินการใช้กำลังทหารด้วยความช่วยเหลือของคณะกรรมาธิการเสนาธิการทหารซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงจัดตั้งขึ้น (มาตรา 46) เป็นต้น

เมื่อกรณีพิพาทได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องประชุมเพื่อพิจารณาด้วยตนเองเพื่อตัดสินว่า เรื่องนี้ควรถูกบรรจุเข้าระเบียบวาระหรือไม่ (to adopted as agenda item) และเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจที่จะรับปัญหากรณีพิพาทเข้าสู่ระเบียบวาระพิจารณาเพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหาต่อไปแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงก็จะออกข้อมติ (Resolution) อันเป็นการแสดงเจตนารมณ์ต่อปัญหาต่างๆ หรือเพื่อจัดการบริหารงานต่างๆ โดยแสดงออกในรูปของเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษร โดยข้อมติดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ มติที่ออกมาเพื่อแจ้งต่อองค์การระหว่างประเทศ และข้อมติที่แจ้งไปยังบุคคลภายนอกองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวแต่ในส่วนของการออกมิตติคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาแจ้งไปยังรัฐสมาชิกเท่านั้น

ในการลงคะแนนเสียงและผลในทางกฎหมายของข้อมิตติคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาแจ้งไปยังรัฐสมาชิกนั้นอาจเกิดขึ้นจากคะแนนเสียงข้างมาก เสียงสองในสาม คะแนนเสียง

---

<sup>12</sup> Article 1

The Purposes of the United Nations are:

1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;

เป็นเอกฉันท์ หรือคะแนนเสียงเกือบเป็นเอกฉันท์ก็ได้แล้ว แต่ ซึ่งการลงคะแนนเสียงนั้นจะเป็นมาตรฐานสุดท้ายก่อนที่จะออกข้อมติขององค์การสหประชาชาติ

ข้อมติ(Resolution) หมายถึง การแสดงเจตรมณ์ขององค์การระหว่างประเทศ แสดงออกมาในรูปแบบของลายลักษณ์อักษร โดยผ่านกระบวนการวิธีต่างๆ ตามที่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นๆ ได้ระบุไว้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นแนวทางขอความร่วมมือ ซึ่งข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาเพื่อแจ้งไปยังรัฐสมาชิกนั้น อาจทำขึ้นในรูปของข้อตัดสินใจ (Decision) หรือข้อเสนอแนะ (Recommendation) ก็ได้ ซึ่งมีลักษณะและผลบังคับในกฎหมายแตกต่างกัน คือ

### 1. คำวินิจฉัย (Decision)

เป็นมติที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาโดยความเห็นชอบของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง 9 จาก 15 ประเทศ โดยที่ประเทศสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง 5 ประเทศจะต้องร่วมเห็นชอบด้วยอันเป็นการแสดงออกถึงการยอมรับหลักความเป็นเอกฉันท์ของประเทศมหาอำนาจทั้ง 5 อันเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่หากในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ถูกคัดค้านโดยประเทศสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงประเทศใดประเทศหนึ่ง เรื่องที่พิจารณานั้นก็จะไม่มีมติออกมา ซึ่งเป็นสิทธิพิเศษของประเทศสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงในการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ทั้งนี้ เพื่อให้สหประชาชาติยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้แม้จะมีความขัดแย้งในระหว่างประเทศมหาอำนาจสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง<sup>13</sup> เว้นแต่ในการพิจารณาตามหมวด 6 กฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี และการพิจารณาตามข้อ 25 (3) ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามข้อตกลงหรือองค์การส่วนภูมิภาคซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทต้องงดเว้นการลงมติ ซึ่งเป็นข้อมติที่เป็นข้อตัดสินใจ มีผลทางกฎหมายผูกพันต่อรัฐสมาชิก ซึ่งรัฐสมาชิกต้องยอมรับปฏิบัติตามข้อตัดสินใจนั้นโดยผลของข้อ 25 กฎบัตรสหประชาชาติบัญญัติให้สมาชิกของสหประชาชาติยอมรับและปฏิบัติตามการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากบรรดารัฐต่างๆ ปราศจากพันธกรณีตามกฎหมายที่สหประชาชาติที่จะ

<sup>13</sup> David W.Zieler, War,Peace,and International Politics, 3 Ed (Toronto : Little,Brown and Company,1984).p.310



ยอมรับการปฏิบัติตามข้อตัดสิน) ของคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายได้

## 2. ข้อเสนอแนะ(Recommendation)

เป็นข้อมติที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาถึงได้ทั้งในลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาเรื่องที่เป็นวิธีดำเนินการ (Procedural Matters) และในลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาที่เป็นวิธีดำเนินการ (Procedural Matters) และในลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาเรื่องที่ไม่ใช่วิธีดำเนินการ แต่ข้อมติในรูปของข้อเสนอแนะ (Recommendation) นี้ไม่มีผลผูกพันบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามเหมือนดังข้อมติในรูปของคำวินิจฉัย แต่ผลของข้อเสนอแนะนี้คงเป็นการวางแนวทางที่บรรดารัฐต่างๆควรปฏิบัติซึ่งการยอมรับปฏิบัติตามข้อเสนอแนะนั้นเป็นสิทธิโดยอิสระของรัฐสมาชิกในการที่จะเลือกปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ แต่ในบางกรณีรัฐสมาชิกยอมรับปฏิบัตินั้นหากไม่ใช่โดยสมัครใจแล้วก็อาจจะเกิดจากการบีบบังคับในสังคมระหว่างประเทศเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติก็ได้ นอกจากนี้ในปัญหาบางเรื่องที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณานั้นหากโดยสภาพสาระสำคัญของมาตรการการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่าการกำหนดมาตรการโดยการออกข้อมติในลักษณะของคำวินิจฉัย (Decision) นั้นไม่เป็นการเหมาะสมกับสภาพการณ์ของการแก้ไขปัญหานั้นแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงก็อาจกำหนดมาตรการโดยการออกข้อมติในลักษณะของข้อเสนอแนะ (Recommendation) แทน ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดช่องให้บรรดารัฐต่างๆสามารถเลือกดำเนินการได้อย่างสมัครใจตามความเหมาะสมของศักยภาพแห่งรัฐนั้นๆ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากกว่า<sup>14</sup>

สำหรับคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงย่อมมีผลทางกฎหมายซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องทำเป็นคำวินิจฉัยเสมอไป คณะมนตรีความมั่นคงจะออกเป็นคำแนะนำก็ได้ ทั้งนี้ให้สังเกตได้จากถ้อยคำที่ใช้ในตอนเริ่มของข้อมตินั้นๆ เช่น คณะมนตรีความมั่นคง “แนะนำ” “เสนอแนะ” “ขอให้ความสนใจในเรื่อง” “มอบภาระให้กับ” “แสดงเจตนารมณ์” “เรียกร้องให้” หรือ “ขอความร่วมมือ” เป็นต้น เพราะฉะนั้น การไม่ปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวจึงไม่มีผลทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่โดยส่วนใหญ่ รัฐสมาชิกก็จะปฏิบัติตามข้อมติต่างๆ เหล่านั้นอยู่ เนื่องจากว่า หากไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะได้

<sup>14</sup> มานะ วิวัฒน์พงษ์. “บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ: มุมมองทางกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545) หน้า 95

ผลกระทบหรือแรงกดดันทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศ จึงทำให้  
คำแนะนำเหล่านี้มีผลผูกพันทางอ้อมอยู่แล้ว

สำหรับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีวิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์นั้นก็ม  
ลักษณะเป็นข้อมติที่อยู่ในรูปของวินิจฉัย(Decision)ซึ่งหากรัฐสมาชิกทั้งหลายปฏิบัติตามข้อมติ  
เหล่านี้โดยเคร่งครัด การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงก็ย่อมสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่าง  
มีประสิทธิภาพ

เมื่อได้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงโดยทั่วไปภายใต้กฎบัตร  
ฯโดยสังเขปแล้ว ต่อไปผู้เขียนก็จะทำการศึกษาบทบาทหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในการ  
แก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์ในช่วงปี ค.ศ. 2006-2009 โดยละเอียด แต่ก่อนที่จะได้ศึกษา  
ต่อไป ขอเริ่มจากคำถามที่ว่า การที่รัฐบาลชูดานกล่าวอ้างว่าความขัดแย้งในดาร์ฟูร์นั้นเป็นปัญหา  
ภายในอธิปไตยของประเทศชูดาน ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงและประชาคมระหว่างประเทศไม่มี  
สิทธิที่จะเข้ามาแทรกแซงได้นั้น จะทำให้เกิดผลทางกฎหมายและผลกระทบต่อประสิทธิภาพใน  
การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงหรือไม่ และหากคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่า ข้อ  
พิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรี  
ความมั่นคงจะอ้างฐานทางกฎหมายอะไรในการที่จะเข้าไปดำเนินบทบาทหน้าที่ของตนได้โดยชอบ  
ด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ

เพื่อหาคำตอบให้กับประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น การศึกษาในส่วนนี้จะ  
ประกอบไปด้วยการศึกษาวินิจฉัยฐานทางกฎหมายที่สร้างความชอบด้วยกฎหมายให้แก่คณะมนตรี  
ความมั่นคงในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้รักษาสันติภาพและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคง  
ระหว่างประเทศในเมืองดาร์ฟูร์ รวมถึงบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงภายหลังได้เข้าไปช่วย  
แก้ไขวิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์แล้ว

### 3.1 ฐานทางกฎหมายในการเข้าแก้ปัญหาของคณะมนตรีความมั่นคงต่อสถานการณ์ใน ดาร์ฟูร์

หากพิจารณาตามมาตราต่างๆที่กำหนดในหมวด 6 แห่งกฎบัตรฯ โดยละเอียด  
แล้วจะเห็นได้ว่า หมวด 6 ได้กำหนดวิธีการที่หลากหลายซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้เพื่อเป็น  
ฐานทางกฎหมายในการที่จะเข้าช่วยในการระงับข้อพิพาทและความรุนแรงที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

1. ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทซึ่งหากดำเนินต่อไปน่าจะเป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งคู่กรณีพิพาทไม่อาจดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีได้ ตามมาตรา 33 อนุมาตรา 1<sup>15</sup>

2. คณะมนตรีความมั่นคงยังมีความรับผิดชอบแม้ในกรณีที่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจะไม่ถึงขั้นเป็นการคุกคามต่อสันติภาพอย่างชัดเจนก็ตาม คณะมนตรีความมั่นคงก็มีอำนาจที่จะเรียกร้องให้คู่พิพาทที่คณะมนตรีเห็นว่ามิใช่ข้อพิพาทและเห็นเป็นการจำเป็นว่าน่าจะเป็นอันตรายต่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศด้วยทั้งนี้ตามมาตรา 33 อนุมาตรา 2

3. สมาชิกใดๆ ขององค์การสหประชาชาติอาจนำกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ใดๆ ตามลักษณะที่กล่าวถึงในมาตรา 34 มาเสนอคณะมนตรีความมั่นคงได้<sup>16</sup> ตามมาตรา 35 อนุมาตรา 1

---

<sup>15</sup> Article 33

1. "The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.

2. The Security Council shall, when it deems necessary, call upon the parties to settle their dispute by such means

<sup>16</sup> Article 35

1. Any Member of the United Nations may bring any dispute, or any situation of the nature referred to in Article 34, to the attention of the Security Council or of the General Assembly.

2. A state which is not a Member of the United Nations may bring to the attention of the Security Council or of the General Assembly any dispute to which it is a party if it accepts in advance, for the purposes of the dispute, the obligations of pacific settlement provided in the present Charter.

3. The proceedings of the General Assembly in respect of matters brought to its attention under this Article will be subject to the provisions of Articles 11 and 12.

4. รัฐที่มีได้เป็นสมาชิกในกรณีพิพาทที่ตกเป็นคู่กรณี โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐดังกล่าว ต้องยอมรับข้อผูกพันแห่งการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตร มาตรา 35  
อนุมาตรา 2

จากบทบัญญัติในส่วนนี้จะเห็นได้ว่า บทบาทของคณะมนตรีในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศจะจำกัดอยู่แต่เฉพาะ “ข้อพิพาทใดๆ ซึ่งถ้ามีอยู่ต่อไปน่าจะเป็นอันตรายต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของประเทศ” เท่านั้น หาได้หมายความว่าองค์การสหประชาชาติมีพันธกรณีที่จะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศทุกกรณีไม่<sup>17</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า โดยหลักแล้วคณะมนตรีความมั่นคงประสงค์จะให้รัฐต่างๆ ระงับข้อพิพาทกันเองเสียก่อน ถ้าหากระงับข้อพิพาทได้ คณะมนตรีความมั่นคงก็จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย แต่หากการแก้ไขนั้นไม่สำเร็จก็ควรจะมีการเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นตัวกลางในการช่วยแก้ไขต่อไป และหากมีการเสนอข้อพิพาทนั้นให้คณะมนตรีความมั่นคงร่วมแก้ไขด้วยแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงก็จะแสวงหาวิธีการดำเนินการแก้ไขภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ และผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทก็ต้องแสวงหาทางแก้ไขโดยการเจรจา (negotiation) การไต่สวน (inquiry) การไกล่เกลี่ย (mediation) การประนีประนอม (conciliation) อนุญาโตตุลาการ (arbitration) การระงับข้อพิพาททางศาล (judicial settlement) การหันเข้าอาศัยทบวงการตัวแทนหรือการตกลงส่วนภูมิภาค (resort to regional agencies or arrangements) หรือสันติวิธีประการอื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก (other peaceful means of their own choice) จะเห็นได้ว่าการกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงขั้นตอนและวิธีการในการระงับข้อพิพาทและเป็นสิ่งที่สนับสนุนวิธีการที่ได้กำหนดไว้เป็นกฎเกณฑ์จารีตประเพณีที่มีอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศอยู่เดิมและเป็นสิ่งซึ่งรัฐคู่กรณีจะต้องนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทเบื้องต้น

แต่หากเมื่อใดวิธีการแก้ไขกรณีพิพาทโดยสันติวิธีที่กำหนดไว้ในหมวด 6 ไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหา และปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศนั้นไม่ได้เป็นปัญหาข้อขัดแย้งธรรมดาอีกต่อไป แต่ได้กลายเป็นการรุกราน หรือการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของประเทศก็จะมี การนำมาตราการบังคับในหมวด 7 ของกฎบัตรมาบังคับใช้

<sup>17</sup> จุมพต สายสุนทร,กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2544) หน้า

ข้อนำพิจารณาก็คือว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้มาตรการบังคับตามหมวด 7 นี้ได้ก็ต่อเมื่อพิจารณาว่าการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการรุกรานได้มีขึ้นหรือไม่ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ดังนี้

“คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องกำหนดว่า การคุกคามต่อสันติภาพการละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำการรุกรานได้มีขึ้นหรือไม่ และจะต้องทำคำแนะนำหรือวินิจฉัยว่าจะใช้มาตรการใดตามมาตรา 41 และ 42 เพื่ออำนวยการไว้หรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ”

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังมีได้มีการกำหนดคำนิยามความหมายของคำว่า การคุกคามต่อสันติภาพการละเมิดสันติภาพหรือการกระทำการรุกรานไว้ในกฎบัตรอย่างชัดเจน จึงเป็นการยากที่จะทำให้เกิดความชัดเจนและแน่นอนในการใช้วิธีการตามหมวด 7 นี้ สิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติก็คือว่า คณะมนตรีความมั่นคงได้ตีความในความหมายแห่งถ้อยคำในลักษณะกว้างๆ มีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจในทางการเมือง และเนื่องจากการใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการพิจารณาเป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ในทางปฏิบัติคณะมนตรีความมั่นคงก็จะอาศัยรายงานการสังเกตการณ์ในการพิจารณาว่าสถานการณ์นั้นๆ เข้าข่ายเป็นการคุกคามหรือการรุกรานต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้วหรือไม่ เช่น สถานการณ์ในกรณีสงครามเกาหลี คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้อาศัยรายงานพิจารณาสถานการณ์ของ UNCOK (UN Commission on Korea) เช่นเดียวกับการประเมินสถานการณ์ของเลบานอน คณะมนตรีความมั่นคงก็อาศัยรายงานจาก UNOGIL (UN observer Group in Lebanon) และโดยทางปฏิบัติมักจะมีการประกาศว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นการคุกคาม (Threatens) สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมากกว่าจะประกาศว่าเป็นการละเมิด (Breaches)<sup>18</sup>

อย่างที่ได้อ้างอิงเบื้องต้นแล้วว่า สำหรับสถานการณ์ของชูดานเอง รัฐบาลชูดานก็ได้เคยปฏิเสธมิให้สหประชาชาติเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาภายในของชูดาน ซึ่งหากพิจารณาตามมาตรา 2 อนุมาตรา 7 ของกฎบัตร ซึ่งบัญญัติว่า “ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซงในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐใด ๆ หรือจะเรียกให้สมาชิกเสนอเรื่องเช่นว่าเพื่อการระงับตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันแต่

<sup>18</sup> ไพฑูรย์ จรรจบโชค. “กฎบัตรสหประชาชาติกับปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติภายหลังยุคสงครามเย็น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) หน้า 45

หลักการนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้มาตรการ บังคับตามหมวดที่ 7” จึงเท่ากับว่า สถานการณ์ความขัดแย้งในซูดานนี้ สหประชาชาติไม่อาจเข้าไปแทรกแซงได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากบทบัญญัติตอนท้ายที่ว่า “แต่หลักการนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้ มาตรการบังคับตามหมวด 7 นั้น” ก็หมายความว่ากฎบัตรฯ ได้บัญญัติยกเว้นไว้ว่า หากเรื่องนั้น เป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อการอ้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้วก็มีผล ให้สหประชาชาติอาจเข้าไปแทรกแซงได้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาจากกฎบัตรฯ มาตรา 2 อนุมาตรา 7 เพื่อปรับใช้กับจากสถานการณ์ ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์แล้ว จะเห็นได้ว่าในเบื้องต้นเลขาธิการแห่งสหประชาชาติก็ได้มีการ เสนอให้มีการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพเป็นเวลาสามเดือนในการปฏิบัติการพิเศษทาง การเมืองในซูดาน และเฝ้าสังเกตการณ์อำนวยความสะดวกแก่การดำเนินการสนับสนุนแผน สันติภาพ และยังมีการแต่งตั้ง UN commission of inquiry on Darfur (UNCOI) ในการสอบสวน รายงานความรุนแรงของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและกฎหมายสิทธิมนุษยชนในดาร์ ฟูร์ว่าจะเป็นการกระทำฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรือไม่ และให้บ่งตัวผู้กระทำความผิดในความรุนแรง<sup>19</sup> เช่นเดียวกับกรณีความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่นๆ

ในการนี้คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกข้อมติที่ 1547 ฉบับลงวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ.2004 ซึ่งถือเป็นข้อมติฉบับแรกที่คณะมนตรีแห่งสหประชาชาติได้ออกมาเพื่อแสดง บทบาทของคณะมนตรีต่อสถานการณ์ในดาร์ฟูร์ โดยเนื้อหาในมติฉบับนี้จะมีเนื้อหาเป็นการ ประณามการใช้ความรุนแรง การละเมิดสิทธิมนุษยชนของทุกฝ่าย และแสดงความกังวลอย่าง มากต่อผลความขัดแย้งที่ยาวนานต่อประชาชนพลเรือนของซูดานรวมถึงสตรี เด็ก ผู้ลี้ภัยและผู้ไม่มี ที่อยู่อาศัย และแนะนำคู่มือพิพาทที่เกี่ยวข้องเข้าสู่ความตกลงสันติภาพอย่างเร่งด่วน โดยคณะมนตรี ความมั่นคงยังมีได้เข้าแทรกแซงปัญหาพิพาทในซูดาน เพียงแต่ได้จัดตั้งกองกำลังที่มีชื่อว่า “United Nation Advance Mission in Sudan (UNAMIS)” เพื่อใช้เป็นกองกำลังในการ สังเกตการณ์และเฝ้าระวังเท่านั้น

---

<sup>19</sup> Jakob Pichon, “The Principle of Complementarity in the Cases of the Sudanese Nationals Ahmad Harun and Ali Kushayb before the International Criminal court”, International Criminal Law Review Vol 8 (2008) : 185- 228

ต่อมาภายหลัง มีการรายงานจากเลขาธิการสหประชาชาติว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์นั้นอาจกระทบถึงสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ โดยในรายงานดังกล่าวได้รายงานและสรุปไว้ว่า<sup>20</sup>

“สถานการณ์ในดาร์ฟูร์เป็นความผิดต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่างประเทศซึ่งกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ รัฐบาลซูดานไม่สามารถที่จะแก้ไขวิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์ได้ เพราะรัฐบาลไม่สามารถหยุดยั้งการหยุดการโจมตีต่อประชาชนรวมทั้งการปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิด”

จากรายงานฉบับดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้พิจารณาออกข้อมติที่ 1556 โดยได้ออกมากล่าวว่าวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์ผิดต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความมั่นคงในภูมิภาค โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะดำเนินการตามมาตรา 41 ของกฎบัตรสหประชาชาติ หากรัฐบาลซูดานล้มเหลวในการปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิด โดยในข้อมติที่ 1556 มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ให้รัฐบาลซูดานจะต้องทำการปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิด และนำตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีในการละเมิดสิทธิมนุษยชนและละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และให้รัฐบาลซูดานรายงานความก้าวหน้าต่อเลขาธิการใน 30 วัน<sup>21</sup>

2. ให้ทุกประเทศออกมาตรการจำเป็นในการป้องกันการซื้อหรือขายต่อทุกองค์การที่มีใช้รัฐ รวมถึงกลุ่มจันจาวิด<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Report of SG on Darfur, s/2004/703

<sup>21</sup> United Nations Security Council Resolution 1556(2004)

6. Demands that the Government of Sudan fulfil its commitments to disarm the Janjaweed militias and apprehend and bring to justice Janjaweed leaders and their associates who have incited and carried out human rights and international humanitarian law violations and other atrocities, and further requests the Secretary-General to report in 30 days, and monthly thereafter, to the Council on the progress or lack thereof by the Government of Sudan on this matter and expresses its intention to consider further actions, including measures as provided for in Article 41 of the Charter of the United Nations on the Government of Sudan, in the event of non-compliance;

<sup>22</sup> United Nations Security Council Resolution 1556(2004)

ข้อมติข้างต้นนี้เองที่ก่อให้เกิดผลสำคัญที่เป็นการวินิจฉัยลงไปว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์ถือเป็นความรุนแรงที่กระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงเริ่มออกมาตรการต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามบทบาทหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงให้บรรลุผลสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการที่คณะมนตรีความมั่นคงกำหนดถึงสถานการณ์อันเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพ หรือการรุกรานเสียก่อนแล้วจึงดำเนินการตามมาตรา 41 และ 42 ต่อไปนั้น ในทางปฏิบัติยังคงมีบางสถานการณ์ที่มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้จาก

มติความมั่นคงที่ 232 (1996)<sup>23</sup> และมติที่ 253 (1968)<sup>24</sup> เกี่ยวกับโรดีเซีย (Rhodesia) คณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้อ้างถึงมาตรา 39 อย่างชัดแจ้ง

มติคณะมนตรีความมั่นคงที่กำหนดว่าการรุกรานโดยกองกำลังติดอาวุธต่อสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) เป็นการ “ทำลายสันติภาพ” แต่ก็ไม่ได้กล่าวอ้างถึงมาตรา 39 แต่อย่างใด

เช่นเดียวกับมติที่ 1556 ในสถานการณ์ดาร์ฟูร์นี้ คณะมนตรีความมั่นคงก็เพียงแต่กล่าวว่าวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์ผิดต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความมั่นคงในภูมิภาค โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะดำเนินการตามมาตรา 41 ของกฎบัตรสหประชาชาติ หากรัฐบาลชุดานล้มเหลวในการปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิด แต่ก็ไม่ได้กล่าวอ้างถึงมาตรา 39 เลย

---

7. *Decides* that all states shall take the necessary measures to prevent the sale or supply, to all non-governmental entities and individuals, including the Janjaweed, operating in the states of North Darfur, South Darfur and West Darfur, by their nationals or from their territories or using their flag vessels or aircraft, of arms and related materiel of all types, including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts for the aforementioned, whether or not originating in their territories;

<sup>23</sup> UNSC RES 232/1996

<sup>24</sup> UNSC RES 253/1968



### 3.2 การดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงในการแก้ไขวิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้อำนาจและหน้าที่ผ่านมาตรการหลักๆ ที่สำคัญ 2 มาตรการ คือ มาตรการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามหมวด 6 และ มาตรการบังคับตามหมวด 7<sup>25</sup>

#### (1) มาตรการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามหมวด 6

บทบัญญัติในหมวด 6 ได้กำหนดวิธีการในการระงับข้อพิพาทโดยสันติของคณะมนตรีความมั่นคง ดังที่กล่าวไว้ในข้อ 33 ถึงขั้นตอนในการและวิธีการที่กำหนดให้หมวด 6 เป็นสิ่งที่สนับสนุนวิธีการที่ได้กำหนดเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นจารีตประเพณีที่มีอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ อยู่เดิม และเป็นสิ่งที่รัฐต้องนำมาใช้เป็นเบื้องต้น ทั้งนี้ด้วยการพิจารณาตามความเหมาะสม ยิ่งไปกว่านั้นจะต้องเป็นข้อพิพาทซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเท่านั้น ไม่ใช่ทุกกรณีของข้อพิพาทที่คณะมนตรีจะเข้าไปดำเนินการได้<sup>26</sup>

- ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทซึ่งหากดำเนินการอยู่ต่อไปน่าจะเกิดอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคง ซึ่งคู่กรณีไม่อาจดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยสันติได้ตามที่ข้อ 33 (1) \* ได้ระบุไว้ หรือองค์กรส่วนภูมิภาคไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ก็ให้ส่งเรื่องไปยังคณะมนตรีความมั่นคง

- สมาชิกใดๆขององค์กรสหประชาชาติอาจนำกรณีพิพาทที่กล่าวในข้อ 34 มาเสนอคณะมนตรีความมั่นคงได้

<sup>25</sup> มานะ วิวัฒน์พงษ์, “บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของประเทศ: มุมมองทางกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2545) หน้า 98

<sup>26</sup> Bowett D.W., Bowett's Law of international Institute, fifth editions. By Philippe Sands and Pierre Klien (London: Sweet&Maxwell ,2001), p.48.

\* กฎบัตรสหประชาชาติข้อ 33 (1) ผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทใด ๆ ซึ่งหากดำเนินอยู่ต่อไปน่าจะเป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ก่อนอื่นจะต้องแสวงหาทางแก้ไขโดยการเจรจา การไต่สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยทางศาล การอาศัยทบวง การตัวแทนส่วนภูมิภาคหรือข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธี อื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก

ในการพิจารณากรณีข้อพิพาท ในหมวด 6 เมื่อได้เสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องประชุมพิจารณาด้วยตนเองเพื่อตัดสินว่าเรื่องนั้นควรจะระบุเข้าระเบียบวาระหรือไม่ โดยในการพิจารณานี้จะพิจารณารวมถึงปัญหาอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจในการพิจารณาเรื่องนั้นหรือไม่ เช่นปัญหาเรื่องระหว่างประเทศหรือเป็นเรื่องอำนาจภายในของรัฐ ข้อ 2 (7) หรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมาย หรือเกี่ยวกับปัญหาข้อสงสัยเกี่ยวกับทางปฏิบัติของคณะมนตรีความมั่นคงเอง ซึ่งการตัดสินใจในเรื่องนี้ที่ว่าเรื่องใดจะจัดเข้าสู่ระเบียบวาระของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งเรื่องนั้นจะเข้าสู่ระเบียบวาระหรือไม่นั้น ถือเป็นเรื่องการดำเนินการตามข้อ 27 (2) ซึ่งเมื่อได้รับคะแนนเสียง 9 จาก 15 เสียง ก็เป็นการเพียงพอ

เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจรับปัญหากรณีพิพาทสู่ระเบียบวาระพิจารณา เพื่อหาทางออกของข้อขัดแย้งในการแก้ปัญหาต่อไปแล้ว ได้บัญญัติให้คณะมนตรีความมั่นคงมีผลผูกพันต้องเชื่อเชิญคู่กรณีเข้าอภิปรายเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้น ในส่วนขั้นตอนการดำเนินการเพื่อแก้ไขข้อพิพาทระหว่างประเทศ คณะมนตรีได้ใช้วิธีตามที่หมวด 6 ได้ให้อำนาจดังนี้

- เรียกให้คู่พิพาทใช้วิธีการแก้ไขโดยการตกลงนามตามที่ระบุไว้ในข้อ 33 (1) เพื่อให้คู่พิพาทเลือกใช้วิธีตามที่คู่กรณีประสงค์

- แนะนำวิธีดำเนินการหรือวิธีการปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสมได้ในทุกระยะแห่งการพิพาทดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 33 แต่ข้อขัดแย้งตามกฎหมายคณะมนตรีความมั่นคงจะแนะนำให้คู่พิพาทเสนอต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิจารณา

- หากคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่า โดยพฤติการณ์คงดำเนินต่อไปน่าจะเป็นอันตรายต่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ก็ให้วินิจฉัยว่า จะดำเนินการตามมาตรา 36 หรือการแนะนำข้อตกลงระงับกรณีพิพาทเช่นที่จะพิจารณาเห็นเหมาะสม คณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้วิธีการนอกเหนือจากการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีในข้อ 33 ได้

การตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงตามหมวด 6 นี้ จะถือเสียงส่วนใหญ่ 9 เสียง โดยไม่มีเสียงคัดค้านจากสมาชิกถาวร และโดยปกติในการใช้อำนาจตามหมวดนี้ คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้อำนาจในระดับ “การให้คำแนะนำ” ซึ่งมีมติที่เป็นการให้คำแนะนำตามกฎหมายไม่มีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม แต่รัฐสมาชิกอาจปฏิบัติตามด้วยความยินยอมของตนเอง

## (2) มาตรการบังคับตามหมวด 7

มาตรการบีบบังคับตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาตินี้จัดเป็นมาตรการยับยั้ง (repressive measure) ซึ่งกฎบัตรฯ ได้มอบอำนาจความรับผิดชอบให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถดำเนินการบีบบังคับต่อรัฐผู้กระทำการคุกคามต่อสันติภาพ ละเมิดสันติภาพและผู้กระทำการรุกรานได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เป็นข้อขัดแย้งธรรมดาอีกต่อไปแล้ว แต่ได้กลายเป็นการคุกคามต่อสันติภาพหรือการรุกรานดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

โดยการดำเนินการภายใต้หมวด 7 ของกฎบัตรฯ ที่คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องมีการพิจารณากำหนดว่า การคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดต่อสันติภาพ และการรุกรานได้เกิดขึ้นแล้วหรือไม่ และจะพิจารณาต่อไปเกี่ยวกับมาตรการที่จะใช้เพื่ออำรงหรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพ สำหรับในมาตรา 40 เป็นการอนุญาตให้คณะมนตรีความมั่นคงใช้มาตรการชั่วคราว มาตรา 41 กำหนดมาตรการบังคับโดยไม่ใช้กำลังบังคับทางเศรษฐกิจ การคมนาคมและทางการทูต มาตรา 42 ได้บัญญัติให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงในการใช้มาตรการบังคับโดยการใช้กำลังทางทหาร ทั้งนี้ รายละเอียดของการพิจารณาแต่ละขั้นตอนสามารถอธิบายได้ดังนี้

### ก. วิธีการปฏิบัติในการออกข้อมติเพื่อดำเนินมาตรการบีบบังคับ

การใช้มาตรการบีบบังคับของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้อำนาจตามหมวด 7 นั้น มาตรา 39 กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจในการวินิจฉัยว่าจะใช้มาตรการใดตาม มาตรา 41 หรือ 42 ซึ่งอำนาจในการใช้คำวินิจฉัยนี้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังจะมีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้กฎบัตรได้บัญญัติว่า สมาชิกองค์การสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน<sup>27</sup> โดยปกติในทางปฏิบัติคณะมนตรีความมั่นคงจะไม่ค่อยใช้อำนาจในการวินิจฉัยอันจะมีผลผูกพันภายใต้หมวด 7 แต่มักจะใช้อำนาจในระดับ การให้คำแนะนำ ในการดำเนินการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลัง โดยสังเกตจากถ้อยคำขึ้นต้นของข้อมติ<sup>28</sup> เช่น คณะมนตรีความมั่นคงแนะนำ ขอให้ความสนใจกับเรื่อง มอบภาระให้กับ... เป็นต้น และแม้ข้อมติจะไม่มีผลผูกพัน

<sup>27</sup> ข้อ 25 กฎบัตรสหประชาชาติ

<sup>28</sup> ชุมพร ปัจจุสานนท์, “ประวัติความเป็นมาของสหประชาชาติ”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-7, หน้า 169

ตามกฎหมาย แต่ก็ก่อให้เกิดผลในทางการเมืองระหว่างประเทศ เพราะคำแนะนำในรูปของข้อมติ เป็นการแสดงออกถึงเจตจำนงของสมาชิกสังคมนระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่

## ข. รูปแบบของมาตรการบีบบังคับตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

คณะมนตรีความมั่นคงจะสามารถใช้มาตรการบีบบังคับภายใต้หมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติได้ 2 รูปแบบคือ มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังทหาร<sup>29</sup> กับ มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังทหาร<sup>30</sup> ขณะเดียวกันกฎบัตรได้กำหนดให้มีมาตรการชั่วคราวในข้อ 40 เพื่อแก้ไขหรือระงับข้อพิพาท โดยกำหนดให้คณะมนตรีออกข้อมติมาในรูปคำแนะนำ ได้แก่ การหยุดยั้งการถอนกำลังทหาร การพักรบ และสงบศึก โดยที่มาตรการชั่วคราวนี้จะไม่กระทบต่อสิทธิทั้งหลาย

### (1) มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลัง(ข้อ 41)

มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังนี้เป็นการลงโทษต่อรัฐ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงฯ พิจารณาแล้วว่ารัฐนั้นได้กระทำการอันเป็นการรุกราน หรือคุกคามต่อสันติภาพ โดยปกติแล้วการใช้มาตรการอันไม่ใช้กำลังจะเป็นลักษณะเรียกกร้องให้รัฐสมาชิกของสหประชาชาติยอมรับและปฏิบัติตาม หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้เช่น การตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ (interruption of economic relation) และการคมนาคมทางรถไฟ (rail) ทางทะเล (sea) ทางอากาศ (air) ทางไปรษณีย์ (postal) ทางโทรเลข (telegraphic) ทางวิทยุ (radio) และทางคมนาคมอย่างอื่น (other means of communication) และการตัดความสัมพันธ์ทางการทูต (the severance of diplomatic relations) เป็นต้น ซึ่งมาตรการบีบบังคับเช่นภายใต้หมวด 7 เช่นว่านี้จะออกได้ก็ต่อเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาแล้วมีความเห็นว่ามี การคุกคาม การละเมิดสันติภาพและการกระทำการรุกรานเกิดขึ้นแล้วตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39

สำหรับในส่วนของการพิจารณาว่ามาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังภายใต้ข้อ 41 เป็นการให้คำแนะนำหรือคำวินิจฉัย จะสามารถพิจารณาได้จากเจตนาที่แสดงออกมาในการตัดสินใจโดยพิจารณาจากถ้อยคำในข้อมตินั้นเอง

<sup>29</sup> ข้อ 41 กฎบัตรสหประชาชาติ

<sup>30</sup> ข้อ 42 กฎบัตรสหประชาชาติ

## (2) มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลัง (ข้อ 42)

ในการใช้มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังนั้น กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถวินิจฉัยตัดสินใช้กำลัง ต่อรัฐที่ทำการรุกราน คุกคาม หรือละเมิดต่อสันติภาพ และคณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้มาตรการข้อ 42 กับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ซึ่งเป็นเรื่องภายในรัฐได้ หากพิสูจน์ได้ว่าเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในรัฐนั้นได้ ก่อให้เกิดการคุกคามต่อสันติภาพ ซึ่งเหตุการณ์นี้พบบ่อยในกรณีสงครามกลางเมืองที่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชน โดยพิจารณาประกอบกับมาตรา 2 ข้อ 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ที่ระบุว่า การห้ามแทรกแซงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในรัฐ (เขตอำนาจรัฐ) จะไม่กระทบกระเทือนถึงมาตรการบังคับตามความในหมวด 7 หรือการใช้มาตรการบังคับ จะไม่คงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของเขตอำนาจรัฐ ตัวอย่างของเหตุการณ์ที่คณะมนตรีความมั่นคงมักแทรกแซงคือเพื่อช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม

โดยรูปแบบทั่วไปของการใช้มาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังจะเกิดขึ้นโดยข้อมติ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้วินิจฉัยว่าจะปฏิบัติการโดยใช้มาตรการที่กำหนดขึ้น และเป็นกรปฏิบัติต่อรัฐที่ถูกบังคับโดยตรง โดยไม่ต้องออกเป็นคำสั่งหรือคำแนะนำต่อรัฐก่อน เป็นการใช้กองกำลังทหารของชาติสมาชิก ซึ่งการบังคับบัญชาขึ้นอยู่กับคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งวัตถุประสงค์ในการใช้ข้อ 42 ไม่เพียงเป็นการให้อำนาจในการวินิจฉัยกำหนดจะใช้กำลังเท่านั้น แต่ยังรวมถึงควบคุมดูแลปฏิบัติการที่เกิดขึ้นทางทหารต้องเป็นไปในขอบเขตที่จำเป็นเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศด้วย

กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดเกี่ยวกับกำลังทหารของสหประชาชาติภายใต้ข้อ 43,44,45 โดยกำลังทหารที่ใช้ไม่ใช่กองกำลังสหประชาชาติแต่อย่างใด แต่เป็นกองกำลังของรัฐสมาชิกที่จัดเตรียมไว้สำหรับคณะมนตรีความมั่นคง และภายใต้ข้อ 45.46 เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงตัดสินที่จะใช้กำลังบีบบังคับผู้รุกราน ผู้ที่รับผิดชอบในการใช้กองกำลังดังกล่าวตามกฎบัตรสหประชาชาติคือ คณะกรรมการเสนาธิการทหาร<sup>31</sup>

โดยที่กฎบัตรกำหนดว่า รัฐสมาชิกจะจัดสรรกำลังอาวุธ กองกำลังการอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือต่างๆ ให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงตามเงื่อนไขและข้อจำกัดที่

<sup>31</sup> ข้อ 47 กฎบัตรสหประชาชาติ

กำหนดในความตกลงพิเศษ ฉบับเดียวหรือหลายฉบับ ซึ่งตามความตกลงพิเศษก็คือ การตกลงทำสนธิสัญญาระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับสมาชิกเป็นรายๆ หรือเป็นกลุ่มสมาชิก และความตกลงพิเศษจะต้องได้รับการให้สัตยาบันโดยรัฐที่ลงนามตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น

สำหรับกรณีของการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ในดาร์ฟูร์ในช่วงปี 2003-2009 นั้น คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้ออกข้อมติเพื่อดำเนินมาตรการตามหมวด 6 และหมวด 7 เฉพาะใน ส่วนที่เป็นมาตรการบีบบังคับซึ่งไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังตามมาตรา 41 อันมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

### 3.2.1 การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ

โดยทั่วไป กองกำลังปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นกลไกหนึ่งของสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพซึ่งมักถูกกล่าวในหลายลักษณะ เนื่องจากมิได้มีการกำหนดเป็นการเฉพาะในกฎบัตรฯ อีกทั้งยุทธศาสตร์ของกองกำลังรักษาสันติภาพจะปรับเปลี่ยนตามวิกฤตการณ์และมีลักษณะเฉพาะ (ad hoc) อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความของกองกำลังรักษาสันติภาพนั้น ก็คือกองกำลังที่คั่นกลาง และมีความเป็นกลาง ติดอาวุธขนาดเบา และเคลื่อนกำลังพลโดยได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าของดินแดน เพื่อระงับการก่อตัวของความขัดแย้งทางกำลังและส่งเสริมบรรยากาศที่ก่อให้เกิดการแก้ไขความขัดแย้ง

หน้าที่ของกองกำลังรักษาสันติภาพ ประกอบด้วย การสังเกตการณ์ ทำหน้าที่คั่นกลางระหว่างคู่ปฏิปักษ์ รักษาระเบียบและกฎหมาย รวมไปถึงการปฏิบัติการด้านมนุษยธรรม ซึ่งหน้าที่เหล่านี้จะขึ้นอยู่กับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ กองกำลังรักษาสันติภาพเป็นการปฏิบัติการที่ต่างจากกองกำลังร่วม (Collective security force) และต่างจากคณะสังเกตการณ์ (Peace observation mission) ซึ่งส่วนใหญ่มักเรียกทั้งหมดว่ากองกำลังรักษาสันติภาพด้วย ซึ่งลักษณะที่ต่างกันได้แก่

#### 1. การไม่ใช้กำลังบังคับ

1.1 กองกำลังปฏิบัติการรักษาสันติภาพ มักจะเคลื่อนเข้าปฏิบัติการเมื่อมีความตกลงหยุดยิงแล้ว ดังนั้นกองกำลังรักษาสันติภาพจึงมิได้เป็นกองกำลังที่มุ่งเข้าไปยุติการต่อสู้ ซึ่งต่างจากกองกำลังร่วมที่ใช้กำลังเพื่อยุติการใช้กำลัง

1.2 กองกำลังทั่วไปที่เกี่ยวกับการปกป้องหรือความพยายามในการรักษาดินแดน กองกำลังรักษาสันติภาพจะเข้าไปดูแลในบริเวณที่ได้รับฉันทานุมัติและใช้อำนาจคั่นกลางโดยมิได้มีบทบาทเชิงรุก และจะไม่ใช้กำลังทหาร ยกเว้นเงื่อนไขที่จำกัดเท่านั้น เป้าประสงค์ของกองกำลังรักษาสันติภาพคือกันชนระหว่างกองกำลังของคู่พิพาท และป้องกันการกระทำที่นำไปสู่การละเมิดข้อตกลงหยุดยิง และมุ่งเน้นแก้ปัญหาตามข้อตกลงโดยวิธีไกล่เกลี่ย ซึ่งต่างจากกองกำลังทหารทั่วไป สำหรับคณะผู้สังเกตการณ์ มิได้เป็นปฏิบัติการที่ถูกจัดตั้งเพื่อให้รักษาความสงบหรือปกป้องดินแดน และมีขนาดจำนวนเล็ก นอกจากนี้ยังไม่ได้เป็นกันชนระหว่างคู่พิพาทและอาจประจำการนอกดินแดนที่มีความขัดแย้ง

## 2. การใช้กำลังทหารอย่างจำกัด

กองกำลังรักษาสันติภาพเป็นการใช้กำลังทหารขนาดเบา โดยมีลักษณะเป็นไปเพื่อการป้องกันตนเองเท่านั้น ซึ่งต่างกับกองกำลังร่วม ที่ใช้อาวุธสำหรับการรุกและคณะสังเกตการณ์ที่จะไม่ติดอาวุธเลย และหน้าที่ของกองกำลังรักษาสันติภาพจะต้องปราบปรามการกระทำรุนแรงทางทหาร และตรวจตราคอยเป็นกันชนระหว่างคู่กรณี ซึ่งผู้ตรวจตราไม่ได้ทำเช่นนี้

## 3. ความเป็นกลาง

การปฏิบัติการของกองกำลังร่วม มักจะมีเป้าหมายโจมตีผู้รุกรานอย่างชัดเจน แต่กองกำลังรักษาสันติภาพจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่เข้าข้างหรือก่อให้เกิดความได้เปรียบแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

## 4. การได้รับอนุญาตจากประเทศเจ้าบ้าน

การเคลื่อนกองกำลังรักษาสันติภาพ จะต้องได้รับฉันทานุมัติจากรัฐหรือหลายรัฐหรือกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับดินแดนที่มีความขัดแย้ง ซึ่งต่างจากในกรณีของกองกำลังร่วม ซึ่งการอนุญาตดังกล่าวอาจได้รับการบอกเลิกโดยประเทศเจ้าบ้านเมื่อใดก็ได้

## 5. หน้าที่

5.1 กองกำลังรักษาสันติภาพ จะทำหน้าที่สังเกตการณ์ ป้องกันการละเมิดข้อตกลงหยุดยิง ตรวจตราดูแลการถอนกองกำลัง

5.2 ทำหน้าที่เป็นกันชนและเป็นผู้คั่นกลางระหว่างกลุ่มที่เป็นปฏิบัติกรเพื่อป้องกันการปะทะและสงครามอย่างเต็มรูปแบบ

5.3 ทำหน้าที่ตรวจตราและรักษาความสงบภายในเช่นตำรวจ และทำหน้าที่ในการบริหารหรือเป็นรัฐบาลชั่วคราว

5.4 ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม อาทิ การแพทย์ สาธารณูปโภค

## 6. ลักษณะสำคัญ

6.1 กองกำลังรักษาสันติภาพเป็นปฏิบัติการที่เกิดขึ้นภายหลังความขัดแย้ง การใช้คำว่าทหารต่อสู้ป้องกัน ทดแทนกับคำว่ารักษาสันติภาพจึงอาจไม่ถูกนัก โดยก่อนที่จะมีการเคลื่อนกำลังรักษาสันติภาพอาจมีการแทรกแซงของสหประชาชาติในช่วงของการเกิดวิกฤตการณ์ในบางระดับ เช่นการเจรจาหยุดยิง

กองกำลังรักษาสันติภาพจะไม่เคลื่อนกำลังในกรณีที่มีข้อพิพาทไม่สูงนัก และจะต้องรอโอกาสเคลื่อนกำลังเมื่อได้รับฉันทานุมติจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกรณีพิพาท

6.2 กองกำลังรักษาสันติภาพ มีระยะเวลาจำกัด โดยทั่วไปมีระยะเวลาประมาณ 6 เดือน ซึ่งการปล่อยเวลาให้เนิ่นนานอาจทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ ดังนั้น การกำหนดเวลาเพื่อให้มีการทบทวนปฏิบัติการทุกๆ 6 เดือนจะทำให้คณะมนตรีความมั่นคงมีโอกาสต่อรองและประเมินปฏิบัติการได้มากขึ้น

6.3 กองกำลังรักษาสันติภาพมีลักษณะเฉพาะกิจ และต้องใช้เวลาในการระดมทรัพยากร โดยเฉพาะด้านบุคคลค่อนข้างมาก

6.4 โดยทั่วไปกองกำลังรักษาสันติภาพจะมีขนาดระหว่างหนึ่งถึงสองพัน จนถึงสองหมื่น ขึ้นอยู่กับความสนใจของรัฐที่เข้าร่วมภารกิจ และขนาดของพื้นที่ ขณะที่คณะผู้สังเกตการณ์จะมีไม่ถึงหนึ่งพันคนและบ่อยครั้งที่มีไม่ถึงร้อยคน สำหรับกองกำลังร่วมจะมีประสิทธิภาพไม่ได้ถ้ามีกำลังจำกัด เช่นกองกำลังรักษาสันติภาพและคณะผู้สังเกตการณ์



## 6.5 การบังคับบัญชาและการควบคุม มักจะเป็นผู้บัญชาการจากรัฐที่เป็นกลาง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพได้ถูกจัดให้อยู่ภายใต้อาณัติแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อปกป้องรักษาและฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการแสวงหาทางออกในความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ ด้วยความยินยอมของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายซึ่งเกี่ยวกับการใช้กองกำลังทหารของสหประชาชาติและ/หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่พลเรือนเพื่อป้องกันความขัดแย้งและสร้างสันติภาพให้เพิ่มขึ้น โดยปราศจากการใช้อาวุธหรือใช้กำลังให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น โดยการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพถือว่าเป็นการปฏิบัติการภายใต้หมวด 6 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งกองกำลังรักษาสันติภาพจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐสมาชิกสหประชาชาติในการจัดให้มีกองกำลังเพื่อปฏิบัติการดังกล่าวในนามสหประชาชาติ ซึ่งมีลักษณะเป็นกลาง และไม่มีการใช้อาวุธเว้นแต่มีความจำเป็นในการป้องกันตนเองเท่านั้น<sup>32</sup>

อย่างไรก็ตาม อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ นาย Dag Hammarskjold ได้ให้ความเห็นว่า การจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาตินั้นอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติหมวด 6.5 (Chapter six and a Half) ซึ่งเป็นวิธีการที่อยู่ระหว่างการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธีหมวด 6 และการใช้มาตรการบังคับตามหมวด 7<sup>33</sup>

สำหรับสถานการณ์ในดาร์ฟูร์นั้นก็ได้มีการจัดตั้งกองกำลังเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นด้วยเช่นกัน ดังนี้

<sup>32</sup> ชุมพร ปัจจุสานนท์, "ประวัติความเป็นมาของสหประชาชาติ", เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-7, หน้า 37

<sup>33</sup> พจนี สิมะนราธร, "บทบาทสหประชาชาติในการฟื้นฟูสภาพสันติภาพในกฎหมายระหว่างประเทศ (ค.ศ.2001-2005)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) หน้า 47

### 3.2.1.1 การจัดตั้งกองกำลังสังเกตการณ์เพื่อสอบสวนกรณีพิพาทที่เกิดขึ้น ในดาร์ฟูร์โดยอาศัยอำนาจตามหมวด 6

ข้อ 34 กฎบัตรสหประชาชาติ ได้บัญญัติว่า

“คณะมนตรีความมั่นคงอาจสืบสวนกรณีพิพาทใด ๆ หรือสถานการณ์ใด ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งระหว่างประเทศ หรือก่อให้เกิดกรณีพิพาท เพื่อกำหนดลงไปว่าการดำเนินอยู่ต่อไปของกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้น ๆ น่าจะเป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศหรือไม่”

ในกรณีสถานการณ์ในดาร์ฟูร์ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็ได้ออกข้อมติที่ 1547/2004 ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 2004 โดยให้จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ United Nation Advanced Mission in Sudan หรือ UNAMIS<sup>34</sup> ซึ่งถือเป็นฉบับแรกที่คณะมนตรีแห่งสหประชาชาติได้ออกมาภายหลังจากที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในดาร์ฟูร์ในปี 2003 การออกข้อมติเพื่อจัดตั้งกองกำลังสังเกตการณ์ฉบับนี้สืบเนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงได้รับการร้องขอจากเลขาธิการแห่งสหประชาชาติให้มีการจัดตั้งกองกำลังขึ้นเพื่อปฏิบัติการพิเศษทางการเมืองในซูดานและเฝ้าสังเกตการณ์การทำความเข้าใจความตกลงแผนสันติภาพและอำนวยความสะดวกแก่การดำเนินการสนับสุนแผนสันติภาพเบ็ดเสร็จ ซึ่งกองกำลัง UNAMISจะมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานเริ่มต้นเพียงแค่สามเดือน แต่ภายหลังจากต่อมา คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ตัดสินใจให้ขยายระยะเวลาการปฏิบัติงานให้แก่กองกำลัง UNMIS อีกหลายครั้ง โดยการออกข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1574(2004)<sup>35</sup> , 1585(2005)<sup>36</sup> , 1588(2005)<sup>37</sup> มาขยายระยะเวลาการ

<sup>34</sup> United Nation Security Council Resolution 1547

1. Welcomes the Secretary-General's proposal to establish, for an initial period of three months and under the authority of an SRSG, a United Nations advance team in Sudan as a special political mission, dedicated to preparation of the international monitoring foreseen in the 25 September 2003 Naivasha Agreement on Security Arrangements, to facilitate contacts with the parties concerned and to prepare for the introduction of a peace support operation following the signing of a Comprehensive Peace Agreement;

<sup>35</sup> United Nations Security Council Resolution 1574(2004)

7. Welcomes the preparatory work already carried out by the United Nations Advance Mission in Sudan (UNAMIS), established by its resolution 1547 (2004), endorses the proposals in the Secretary-General's reports of 28 September 2004 and 2 November 2004 to increase its staffing,

ดำเนินงาน พร้อมกันนี้คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้มอบหมายให้เลขาธิการแห่งสหประชาชาติ รายงานผลการดำเนินการกลับมายังคณะมนตรีความมั่นคงเป็นระยะๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการใช้ อำนาจตามข้อ 34 ของกฎบัตรที่ได้กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจในการสืบสวนกรณี พิพาทใด ๆ หรือสถานการณ์ใด ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งระหว่างประเทศ หรือก่อให้เกิด กรณีพิพาท เพื่อกำหนดลงไปว่าการดำเนินอยู่ต่อไปของกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้น ๆ น่าจะ เป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศหรือไม่

ภายหลังจากมีข้อมติจัดตั้งกองกำลังดังกล่าวข้างต้น เลขาธิการแห่ง สหประชาชาติก็ได้ส่งรายงานฉบับแรกต่อคณะมนตรีความมั่นคงโดยกล่าวว่าเลขาธิการฯได้เรียก ให้รัฐบาลซูดานและกลุ่มกบฏตอนใต้มาทำความเข้าใจความตกลงเพื่อสันติในการยุติการสู้รบ รวมทั้งเรียกให้ ประชาคมระหว่างประเทศร่วมมือในการเจรจาตามความตกลงแผนสันติภาพและให้ประชาคม ระหว่างประเทศให้ความช่วยเหลือประชาชนชาวซูดาน โดยขั้นแรกเลขาธิการได้ร้องขอให้คณะ มंत्रीความมั่นคงจัดตั้งกองกำลัง UNAMIS เป็นเวลา 3 เดือน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. การช่วยเหลือทางการเมือง
2. ฝ้าสังเกตการณ์ตามความตกลงหยุดยิง
3. ฝ้าสังเกตการณ์ให้การสนับสนุนการปลดอาวุธ ถอนกำลังและรวมกำลังกลุ่ม ตืดอาวุธ
4. อำนวยความสะดวกในการพัฒนาด้านมนุษยธรรม รวมทั้งฝ้าสังเกตผู้อพยพ และผู้ไร้ที่อยู่ให้กลับคืน
5. ดูแลพลเรือน

---

*extends* the mandate of UNAMIS by a further three months until 10 March 2005, and *calls on* the Sudan People's Liberation Movement/Army to commit to full cooperation with UNAMIS,

<sup>36</sup> United Nations Security Council Resolution 1585(2005)

*Decides* to extend the mandate of the United Nations Advance Mission in Sudan (UNAMIS), established by its resolution 1547 (2004), until 17 March 2005,

<sup>37</sup> United Nations Security Council Resolution 1588(2005)

*Decides* to extend the mandate of the United Nations Advance Mission in Sudan (UNAMIS), established by its resolution 1547 (2004), until 24 March 2005,

6. ร่วมมือสนับสนุนในการเฝ้าสังเกตและช่วยเหลือดังนี้

- ทางด้านกฎหมาย
- สิทธิมนุษยชนและการปกป้องเด็ก

7. ร่วมมือในการกู้ระเบิด

8. ช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง

9. ให้ข้อมูลสาธารณะ<sup>38</sup>

ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่าการลงทุนในความตกลงแผนสันติภาพจะเป็นก้าวหนึ่งในประวัติศาสตร์ของซูดานจึงเห็นมีความจำเป็นในการให้ช่วยเหลือโดยได้มีการเรียกให้ประชาคมระหว่างประเทศช่วยเหลือทุนทรัพย์แก่สันติภาพในซูดาน และเลขาธิการยังร้องขอต่อคณะมนตรีความมั่นคงให้อนุญาตให้เคลื่อนกองกำลังสหประชาชาติในการช่วยเหลืออีกด้วย<sup>39</sup>

ข้อน่าพิจารณาก็คือว่าข้อมติฉบับนี้คณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ UNAMIS ขึ้นโดยการร้องขอของเลขาธิการแห่งสหประชาชาติเพื่อเป็นกองกำลังที่ทำหน้าที่สังเกตการณ์การละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และสนับสนุนให้เป็นไปตามแผนสันติภาพเท่านั้น ดังนั้น กองกำลังดังกล่าวจะไม่มีการใช้กำลัง เว้นแต่เป็นการปกป้องตนเอง และที่สำคัญก็คือ กองกำลังดังกล่าวมีข้อจำกัดในการปฏิบัติการ คือ กองกำลัง UNAMIS ไม่ได้มีพันธกิจในการปกป้องประชาชนพลเรือนและเยียวยาสิทธิมนุษยชนของพลเมืองในเมืองดาร์ฟูร์ ดังนั้นเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงเห็นถึงข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ของกองกำลังนี้แล้ว คณะมนตรีความมั่นคงจึงพิจารณาออกข้อมติเพื่อจัดตั้งกองกำลังอื่นๆ เพิ่มเติมต่อไป

<sup>38</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan.s/2004/453 p.9

<sup>39</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2005/57 p.11

### 3.2.1.2 การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพเพื่อช่วยเหลือทางมนุษยธรรม โดยอาศัยอำนาจตามหมวด 7

โครงสร้างการทำงานขององค์การสหประชาชาติต้องอาศัยกระบวนการของคณะมนตรีความมั่นคงจึงจะมีผลต่อการเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในยามฉุกเฉินได้จริง เนื่องจากมติขององค์การมีผลผูกพันทางกฎหมาย

กระบวนการของคณะมนตรีความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในยามฉุกเฉิน ก็คือ การเป็นองค์การผู้บังคับใช้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กล่าวคือ หากพบว่ามีกรณีละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองอย่างร้ายแรง คณะมนตรีความมั่นคงอาจออกมาตรการใดเพื่อแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับกฎหมายได้ โดยมีมาตรการที่สำคัญอยู่สามประการที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในยามฉุกเฉิน คือ การออกมติให้รัฐอนุมติการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ประสบภัย หากรัฐไม่ได้ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนอย่างเพียงพอ คณะมนตรีความมั่นคงอาจดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง (Responsibility to Protect) เพื่อออกมติบีบบังคับให้รัฐผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามหากปรากฏว่าภัยพิบัติเข้าตามเงื่อนไข ทำให้คณะมนตรีเข้าไปมีบทบาทแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทัน่วงที และสุดท้ายหากรัฐยังบ่ายเบี่ยงหรือขัดขวางการเยียวยาความเดือดร้อนให้ปัจเจกชน คณะมนตรีฯ อาจออกมาตรการบีบบังคับเพื่อให้มีการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพได้ตามอำนาจแห่งหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ อาทิ การออกมติลงโทษต่อรัฐหรือตัวคนที่ละเมิดการส่งกองกำลังพร้อมความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่หรือการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปยุติความขัดแย้งเพื่อให้มีการฟื้นฟูสถานการณ์อย่างเด็ดขาด

ปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้รับการพัฒนาจนเป็นที่ยอมรับกันในนาม “หลักความรับผิดชอบในการ ปกป้อง” ซึ่งเป็นหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการออกมติส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมหรือกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปในพื้นที่ หากพบว่าสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวร้ายแรงตามเงื่อนไข อาทิเช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง การก่ออาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เป็นต้น โดยมีมติดังกล่าวจะต้องทำภายใต้กระบวนการของกฎบัตรสหประชาชาติเช่นกัน คือ ต้องเป็นมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

## เกณฑ์ในการเข้าแทรกแซงด้วยกำลังทหาร

ในการตัดสินใจเข้าแทรกแซงด้วยกำลังทหารหรือไม่นั้นประกอบด้วย 6 ประเด็น คือ ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่ถูกต้อง (Right Authority) มีมูลเหตุที่ชอบธรรม (Just Cause) มีเจตนาที่ถูกต้อง (Right Intention) ใช้เป็นเครื่องมือสุดท้าย (Last Resort) ใช้มาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมได้สัดส่วนกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น (Proportional Means) มองเห็นอนาคตในสถานการณ์นั้น (Reasonable Prospects)

ซึ่งเกณฑ์ทั้ง 6 ประเด็นมีหลักการสำหรับการแทรกแซงโดยใช้กำลังทหารดังนี้

### 1. หลักว่าด้วยความยุติธรรม

การแทรกแซงโดยใช้กำลังทหารเพื่อความคุ้มครองชีวิตพลเรือนในรัฐอื่นนั้นเป็นมาตรการที่เป็นข้อยกเว้นกรณีพิเศษนั้น ก่อนที่จะพิจารณาใช้มาตรการนี้ จำต้องมีสถานการณ์ที่เข้าขั้นวิกฤตถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงแก่มนุษย์ในลักษณะที่ไม่อาจจะแก้ไขได้ หรือเป็นกรณีที่ประจักษ์ชัดว่าสถานการณ์ในลักษณะนี้กำลังเกิดขึ้น ขอพิจารณาว่าสถานการณ์ใดจึงจะเข้าข่ายประกอบด้วยองค์ประกอบดังนี้

ก. การเกิดการสูญเสียชีวิตอย่างมหาศาล หรือ กำลังจะเกิดการสูญเสียชีวิตจำนวนมาก อันเป็นผลจากเจตนาที่จะฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ซึ่งอาจจะเป็นผลจากการปฏิบัติของรัฐโดยตรง หรือเกิดจากการละเลยหรือไม่สามารถจัดการแก้สถานการณ์ได้ หรือ ในกรณีที่รัฐอยู่ในสภาวะที่ขาดอำนาจการควบคุม หรือ

ข. กรณีการทำลายล้างชาติพันธุ์ขนานใหญ่ ไม่ว่าจะกรณีนี้ได้เกิดขึ้นแล้วหรือกำลังจะเกิดขึ้น และไม่ว่าจะด้วยวิธีการกวาดล้างด้วยการฆ่า การขับไล่ให้พื้นที่โดยการใช้อำนาจการขู่คุกคาม หรือการข่มขู่

### 2. หลักการที่เป็นข้อควรระวัง

ก. การมีเจตนาที่ถูกต้อง : จุดประสงค์หลักของการแทรกแซง คือ เพื่อการหยุดยั้งความทุกข์ยากของประชาชนในรัฐที่ถูกแทรกแซง ไม่ว่ารัฐที่เข้าแทรกแซงอาจมีเหตุจูงใจเป็นอย่างอื่นก็ตาม และเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้แทรกแซงมีเจตนาที่ถูกต้อง การดำเนินการควรเป็นการปฏิบัติกร่วมหลายฝ่ายโดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐในภูมิภาคและผู้ที่เกี่ยวข้องกับชะตากรรมดังกล่าวโดยตรง

ข. การใช้การแทรกแซงเป็นเครื่องมือสุดท้าย : การใช้มาตรการแทรกแซงทางทหารนั้นจะกระทำต่อเมื่อได้ดำเนินมาตรการที่เป็นทางเลือกอื่นๆ ทั้งที่เป็นมาตรการป้องกันหรือวิธีแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีทุกประการแล้ว และด้วยเหตุผลที่น่าเชื่อถือได้ว่าหากใช้มาตรการอื่นใดที่รุนแรงน้อยกว่านี้จะไม่สามารถหยุดยั้งความทุกข์ยากที่เกิดขึ้นได้

ค. การใช้เครื่องมือ/วิธีการที่เหมาะสม : ในการแทรกแซงด้วยกำลังนั้นความรุนแรง ระยะเวลา ตลอดจนขนาดของการใช้กำลังควรจะอยู่ในระดับเหมาะสมและเท่าที่จำเป็นที่จะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ นั่นคือ การปกป้องชีวิตของประชาชนจากอันตรายข้างต้น

ง. การคาดการณ์ได้พอควรว่าการแทรกแซงจะทำให้สถานการณ์ดีขึ้น : ในการใช้กำลังทางทหารนั้นจำเป็นต้องมองเห็นโอกาสของการที่จะหยุดยั้งหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาวะการณ์ความทุกข์ยากข้างต้น ซึ่งจะต้องส่งผลให้สถานการณ์นั้นไม่เลวร้ายลงไปกว่ากรณีที่ไม่เกิดการแทรกแซง

### 3. ผู้มีอำนาจในการแทรกแซง

ก. คงจะไม่มีหน่วยงานใดเหมาะสมกว่าคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่จะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้มีการแทรกแซงทางทหารเพื่อเข้าปกป้องชีวิตมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ภารกิจหลักก็คือ การทำให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถดำเนินงานได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มิใช่การพยายามหาทางเลือกหรือตัวเลือกอื่นที่จะเป็นผู้ที่มีอำนาจกำหนดให้มีการแทรกแซงแทนคณะมนตรีความมั่นคง

ข. ก่อนการปฏิบัติการเข้าแทรกแซงทางทหารนั้น ควรได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีความมั่นคงในทุกกรณี และผู้ที่ร้องขอให้มีการเข้าแทรกแซงทางทหารควรที่จะขอความเห็นชอบจากคณะมนตรีความมั่นคงอย่างเป็นทางการ หรือมิฉะนั้น ก็ขอให้เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้นำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมดังที่ระบุในมาตราที่ 99 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

ค. คณะมนตรีความมั่นคงควรจะมีอำนาจโดยทันทีที่มีการเรียกร้องให้มีมติอนุมัติให้ใช้มาตรการเข้าแทรกแซงทางทหารโดยเฉพาะในกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่ามีการสูญเสียชีวิตจำนวนมากหรือมีการทำลายล้างชาติพันธุ์ขึ้น และคณะมนตรีฯ ควรจะพยายามพิสูจน์เพื่อยืนยันข้อกล่าวหาดังกล่าว ด้วยการหาข้อมูลและสภาพการณ์ที่เกิดเหตุซึ่งอาจนำไปสู่การอนุมัติให้มีการใช้กำลังทหารเข้าแทรกแซง

ง. ผู้แทนถาวรทั้ง 5 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติควรตกลงกันที่จะไม่ใช้อำนาจวิโต้ (ในกรณีที่ไม่มีผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญของชาติเหล่านี้) ในการยับยั้งการผ่านข้อมติเพื่อให้มีการใช้กำลังทางทหารเข้าแทรกแซงเพื่อการปกป้องชีวิตมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเสียงส่วนใหญ่ของคณะมนตรีฯ ให้การสนับสนุนข้อมติในการแทรกแซงนี้

จ. ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงคัดค้านขอเสนอให้มีการแทรกแซงหรือไม่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องได้ในระยะเวลาที่เหมาะสม ควรจะได้พิจารณาทางเลือกดังต่อไปนี้

จ.1 ส่งเรื่องให้สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติพิจารณาข้อเรียกร้องข้างต้นเป็นกรณีฉุกเฉินพิเศษภายใต้กระบวนการที่เรียกว่า “Uniting for Peace” และ

จ.2 ให้องค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคหรือระดับอนุภูมิภาคดำเนินการได้ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่ระบุไว้ในหมวด 8 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ โดยมีข้อกำหนดว่าองค์การดังกล่าวจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะมนตรีความมั่นคงในโอกาสต่อไป

ฉ. ในการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีข้างต้นนั้น คณะมนตรีความมั่นคงฯ ควรจะได้ตระหนักว่า หากคณะมนตรีความมั่นคงฯ ไม่สามารถเป็นผู้รับผิดชอบในการปกป้องชีวิตของประชาชนที่ร้องขอความช่วยเหลือให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในสถานการณ์ที่ถือว่ามีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อจิตสำนึกและมโนธรรมแล้ว รัฐที่มีความกังวลห่วงใยก็อาจจะใช้มาตรการอื่นใดที่จะจัดการกับความรุนแรงและความเร่งด่วนของสถานการณ์ดังกล่าวได้ ซึ่งผลก็คืออาจทำให้ตัวบทกฎบัตร บทบาทและความน่าเชื่อถือขององค์การสหประชาชาติเสื่อมคลายลงไปด้วยเช่นกัน

#### 4. หลักในการปฏิบัติการ

ก. กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน และขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจนตลอดระยะเวลาและพร้อมทั้งมีทรัพยากรที่จะใช้ในการจัดการอย่างเหมาะสมด้วย

ข. กำหนดแนวทางในการปฏิบัติการทางทหารร่วมกันในหมู่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด และมีสายการบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพ ชัดเจน และมีการติดต่อสื่อสารโดยตรง

ค. ในการใช้กำลังนั้น ควรดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปและยอมรับในข้อจำกัดของการใช้กำลังทหาร โดยมีเป้าหมายที่แจ่มชัด นั่นคือการปกป้องชีวิตของประชาชนในรัฐที่ถูกแทรกแซง มิใช่การเอาชนะหรือทำให้รัฐนั้นยอมจำนน



ง. ยอมรับว่าการป้องกันกองกำลังที่เข้าไปแทรกแซงนั้นมีใช้จุดประสงค์หลัก

จ. จำต้องมีการร่วมมือและประสานงานกับองค์การด้านมนุษยธรรมต่างๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>40</sup>

จากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการแทรกแซงด้วยกำลังทหาร คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรที่มีบทบาทและความรับผิดชอบ โดยก่อนที่การเข้ามาแทรกแซงทางทหารในทุกรณีจะเริ่มต้นต้องได้รับอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงก่อน ผู้ที่เรียกร้องให้มีมาตรการดังกล่าวต้องขออำนาจจากคณะมนตรี หรือคณะมนตรีเป็นผู้พิจารณาเอง หรือให้เลขาธิการสหประชาชาตินำเสนอเรื่องเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงตามข้อ 99 ญัตติสหประชาชาติ ซึ่งในกรณีที่มีการไม่ใช้กำลังทางทหารได้พิสูจน์แล้วว่าไม่พอเพียง ข้อ 42 แห่งกฎบัตรได้ให้อำนาจคณะมนตรีฯ ในการตัดสินใจใช้มาตรการทางทหาร “ที่อาจเห็นว่าจำเป็น” เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แม้ว่าอำนาจดังกล่าวจะได้ถูกตีความไว้ค่อนข้างแคบในยุคสงครามเย็น แต่หลังจากสิ้นสุดสงครามเย็น คณะมนตรีได้ขยายขอบเขตในประเด็นที่ว่าอะไรบ้างที่ถือเป็นสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้นกรณีการแทรกแซงด้วยกำลังโดยได้รับอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้ถูกตั้งข้อสงสัยในความชอบธรรมในการใช้กำลังเข้าแทรกแซง

ในกรณีของชุดานเอง คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้ใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้องการออกมติบีบบังคับรูปแบบต่างๆ เพื่อให้รัฐผู้ละเมิดปฏิบัติตามกฎหมาย โดยคณะมนตรีความมั่นคงมองว่ากรณีสงครามกลางเมืองในประเทศชุดานเป็นการสู้รบระหว่างฝ่ายเหนือกับใต้ ยืดเยื้อมากกว่า 20 ปีความขัดแย้ง และภัยสงคราม ถือเป็นภัยคุกคามที่สำคัญต่อความมั่นคงด้านอาหารในหลายประเทศ ซึ่งบ่อเกิดแห่งความขัดแย้งมาจากหลายสาเหตุ อาทิ ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม ความไม่เป็นธรรมของระบบเศรษฐกิจและสังคม การเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มเชื้อชาติอย่างเป็นระบบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ข้อขัดแย้งจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือปัญหาการจัดสรรที่ดินทำกินและทรัพยากรธรรมชาติ เหล่านี้ล้วนเป็นหนทางไปสู่ความขัดแย้ง เมื่อเหตุปัจจัยต่างๆ ผสมเข้ากับการปกครองที่อ่อนแอและไม่เป็นธรรมของรัฐก็ยิ่งทำให้ความขัดแย้งขยายวงกว้างความเสียหายให้แก่ประชากรในประเทศมากขึ้น ข้ายังเหลือความเสียหายไว้ในสังคมอีก ทั้งปัญหาความยากจน ปัญหาสิ่งแวดล้อมและ ปัญหาสังคม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้ประชาชนพลเรือนได้รับผลกระทบ และต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นในดินแดน

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า XXII

และนอกดินแดนมากมาย โดยเฉพาะในดาร์ฟูร์ จึงเป็นการยากที่จะฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้ เนื่องจากยังไม่สามารถสร้างความสงบให้เกิดขึ้นในพื้นที่และไม่สามารถทำให้คนเหล่านี้มั่นใจในความปลอดภัย เมื่อกลับไปสู่ที่ดินของตนหรือที่ดินทำกินที่อาจมีโครงการต่างๆ จัดหาให้เพราะฉะนั้นจึงต้องมีมาตรการรักษาสันติภาพและความปลอดภัยในพื้นที่ โดยอาศัยกองกำลังและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ทั้งระดับภูมิภาค และพหุภาคี

ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้เคยออกมติในครั้งแรกเมื่อ ปี 1998 เพื่อให้รัฐบาลซูดานเปิดให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในประเทศแล้ว แต่หลังจากนั้นกล่าวคือ นับตั้งแต่ปี 2004 สถานการณ์ก็หวนมารุนแรงอีกครั้งจนปรากฏการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศซูดานอย่างร้ายแรง และรัฐบาลซูดานก็ไม่สามารถทำหน้าที่ปกป้องสิทธิของปัจเจกชนได้อย่างเพียงพอ ดูพิจารณาได้จากรายงานเลขาธิการในที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลซูดานไม่สามารถจัดการกับการกระทำที่เกิดขึ้นจากประชาชนพลเรือนได้ โดยในรายงานของเลขาธิการรายงานว่ารัฐบาลไม่ได้เข้าผูกพันอย่างเต็มที่ในการส่งเสริมการหยุดยั้ง การหยุดการกระทำต่อประชาชนพลเรือน และการปลดอาวุธกองกำลัง<sup>41</sup>

เลขาธิการยังได้รายงานอีกว่ารัฐบาลล้มเหลวในการลงโทษผู้ไม่ต้องรับโทษ โดยการต่อสู้อย่างดำเนินต่อไป ประชาชนไร้ที่อยู่หรือผู้อพยพไม่กล้ากลับบ้าน มีการปล้นสดมภ์ มีการขัดขวางการช่วยเหลือเบื้องต้น โดยรัฐบาลไม่สามารถปราบปรามกลุ่มกบฏได้<sup>42</sup> และหกเดือนที่ผ่านมา รัฐบาลซูดานแสดงให้เห็นว่าไม่ทำตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง กลุ่มทหารยังคงดำเนินการเช่นฆ่าอย่างรุนแรงโดยไร้การลงโทษ ซึ่งรัฐบาลซูดานไม่สามารถหยุดยั้งได้<sup>43</sup>

ทำให้ในช่วงปี 2005 คณะมนตรีความมั่นคงเริ่มมีการใช้มาตรการที่เด็ดขาดขึ้น โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้รับรองการส่งกองกำลังทหารของแอฟริกา และกองกำลังของสหประชาชาติเองเข้าไปในพื้นที่ขัดแย้งเพื่อระงับสถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชน และการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศลง<sup>44</sup> ซึ่งก็เป็นไปตามอำนาจแห่งหมวด 7 ของกฎบัตรเช่นกัน เนื่องจากปรากฏชัดว่ามีการกระทำที่เข้าเงื่อนไขของการใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง

<sup>41</sup> s/2004/787

<sup>42</sup> UNSC Report of the Secretary-General on the Sudan.s/2004/881 p.15

<sup>43</sup> UNSC Report of the Secretary-General on the Sudan s/2005/68 p.11

<sup>44</sup> UN,S/RES/1590(2005)pp.1-2.

กล่าวคือ มีการกระทำที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง<sup>45</sup> โดยรายละเอียดของการผ่านมติต่างๆและการส่งกองกำลังเข้าไปรักษาสันติภาพและความมั่นคงในซูดานมีดังต่อไปนี้

### 1. มติคณะมนตรีความมั่นคงในการจัดตั้งกองกำลัง UNMIS

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติออกข้อมติที่ 1590/2005 ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ.2005 เป็นมติที่ออกมาเพื่อก่อตั้งกองกำลัง (United Nations Mission in Sudan) หรือ UNMIS<sup>46</sup> โดยให้กองกำลังดังกล่าวทำงานร่วมกันกับกองกำลัง AMIS\* (African Union Mission in Sudan) ที่มีอยู่ก่อน และยังมีมอบหมายหน้าที่ต่าง ๆ ให้กับ UNMIS ด้วยรวมถึงการใช้มาตรการที่จำเป็นในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ด้วย

1. ให้จัดตั้ง United Nation Mission in Sudan (UNMIS) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติที่ เพื่อดำเนินการตามข้อตกลงสันติภาพ (CPA) โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบในพื้นที่ซึ่งกั้นระหว่างซูดาน<sup>47</sup>

<sup>45</sup> UN,S/RES/1564(2004),preamble.

<sup>46</sup> United Nation Security Council Resolution 1590

1.*Decides* to establish the United Nations Mission in Sudan (UNMIS) for an initial period of 6 months and further decides that UNMIS will consist of up to 10,000 military personnel and an appropriate civilian component including up to 715 civilian police personnel;

\* กองกำลังรักษาสันติภาพในแอฟริกาใต้ได้เข้าไปช่วยเหลือตั้งแต่ปี ค.ศ.2004 ภายใต้ชื่อ African Union Mission in Sudan (AMIS)

<sup>47</sup> United Nations Security Council Resolution 1590(2005)

*Determining* that the situation in Sudan continues to constitute a threat to international peace and security,

1. *Decides* to establish the United Nations Mission in Sudan (UNMIS) for an initial period of 6 months and further decides that UNMIS will consist of up to 10,000 military personnel and an appropriate civilian component including up to 715 civilian police personnel;

2. ให้ UNMIS ร่วมกันกับกองกำลัง AMIS เพื่อสนับสนุนตามความตกลงแผนสันติภาพเบ็ดเสร็จในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการ การให้ความช่วยเหลือและประสานงาน<sup>48</sup>

3. ให้เลขาธิการแห่งสหประชาชาติโอนหน้าที่ทั้งหมดภารกิจพิเศษดำเนินการทางการเมืองในชุดานของ UNAMIS ให้แก่ UNMIS และขอให้เลขาธิการแห่งสหประชาชาติรายงานสถานการณ์ต่อคณะมนตรีความมั่นคงทุกเดือน

โดยกองกำลังรักษาสันติภาพ UNMIS ภายหลังคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขยายระยะเวลาในการปฏิบัติงานของ UNMIS โดยออกข้อมติ 1663(2006)<sup>49</sup>, 1709(2006)<sup>50</sup>, 1714(2006)<sup>51</sup>, 1755(2007)<sup>52</sup>, 1784(2007)<sup>53</sup>, 1812(2008)<sup>54</sup>, 1870(2009)<sup>55</sup> ตามลำดับ

---

<sup>48</sup> United Nations Security Council Resolution 1590(2005) ,para 4

<sup>49</sup> United Nations Security Council Resolution 1663(2006)

*Decides* to extend the mandate of UNMIS until 24 September 2006, with the intention to renew it for further periods

<sup>50</sup> United Nations Security Council Resolution 1709(2006)

*Decides* to extend the mandate of UNMIS until 8 October 2006, with the intention to renew it for further periods

<sup>51</sup> United Nations Security Council Resolution 1714(2006)

*Decides* to extend the mandate of UNMIS until 30 April 2007, with the intention to renew it for further periods

<sup>52</sup> United Nations Security Council Resolution 1755(2007)

*Decides* to extend the mandate of UNMIS until 31 October 2007, with the intention to renew it for further periods

<sup>53</sup> United Nations Security Council Resolution 1784(2007)

*Decides* to extend the mandate of UNMIS until 30 April 2008, with the intention to renew it for further periods

<sup>54</sup> United Nations Security Council Resolution 1812(2008)

*Decides* to extend the mandate of UNMIS until 30 April 2009, with the intention to renew it for further periods

## หน้าที่ของกองกำลัง UNMIS

1. สนับสนุนการดำเนินการ ตามข้อตกลงสันติภาพ (CPA)
2. สนับสนุน ประสานงานช่วยเหลือการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับสู่ภูมิลำเนา ตลอดจนการสนับสนุนช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม
3. ให้ความช่วยเหลือองค์กรต่าง ๆ ในการนำไปสู่กระบวนการสันติภาพ
4. สนับสนุนความพยายามของนานาชาติ รวมทั้งองค์กรเอกชนต่าง ๆ ในการป้องกันและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ให้ความช่วยเหลือในการป้องกันพลเรือนและผู้พลัดถิ่นจากการถูกล่วงละเมิด ตลอดจนให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการส่งกลับผู้อพยพ

จากรายงานของเลขาธิการแห่งสหประชาชาติได้ระบุไว้ว่ารัฐบาลซูดานและกลุ่มกบฏทางตอนใต้จะต้องพิสูจน์ว่าสามารถทำงานร่วมกันได้ในการจัดตั้งระบบการปกครองซึ่งตั้งอยู่บนฐานของกฎหมาย โดยมี UNMIS ให้การสนับสนุนและส่งเสริม โดยเลขาธิการจะกระตุ้นให้มีกองกำลังที่มีความสามารถเพียงพอต่อการปฏิบัติการ<sup>56</sup> และเลขาธิการได้กล่าวว่าสถานการณ์ความมั่นคงในดาร์ฟูร์ควรได้รับการปรับปรุงมีการเข้าไปช่วยเหลือทางมนุษยธรรม เลขาธิการจึงเชิญชวนให้ทุกๆฝ่ายที่เกี่ยวข้องในดาร์ฟูร์มาช่วยกันโดยเร่งด่วน อีกทั้งกองกำลัง UNMIS กำลังจะหมดระยะเวลาในการปฏิบัติการ เลขาธิการจึงได้ทำคำแนะนำต่อคณะมนตรีความมั่นคงในการเพิ่มระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ออกไปอีก 12 เดือน จนถึงวันที่ 24 กันยายน 2006<sup>57</sup>

ในวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ.2006 เลขาธิการได้รายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคง โดยกล่าวว่าปฏิบัติการหยุดยิงได้เริ่มขึ้นแล้วในการที่จะพัฒนาความมั่นคง โดยอยู่ภายใต้การสังเกตการณ์ของ UNMIS ซึ่งเลขาธิการได้สนับสนุนให้คณะมนตรีพิจารณาขยายการปฏิบัติการกิจ

<sup>55</sup> United Nations Security Council Resolution 1870(2009)

*Decides to extend the mandate of UNMIS until April 30, 2010, with the intention to renew it for further periods as may be required*

<sup>56</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2005/411,p18

<sup>57</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2005/579,p.20

ขอ UNMIS ออกไป เนื่องจาก UNMIS เป็นกองกำลังที่สำคัญในการช่วยเหลือให้บรรลุเป้าหมาย แต่อย่างไรก็ตาม UNMIS ก็ยังคงต้องการทรัพยากรด้านต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่<sup>58</sup>

ต่อมาในรายงานของเลขาธิการได้กล่าวว่าเลขาธิการได้เร่งรัดให้คณะมนตรีความมั่นคงและรัฐต่างๆ ได้ให้ความช่วยเหลือชุดานภายใต้ความตกลงแผนสันติภาพ โดยความช่วยเหลือทางการเงินเป็นสิ่งสำคัญในการแก้ปัญหา ซึ่งเลขาธิการได้เชื่อมั่นว่าจะได้รับการช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศ จัดให้มีความเตรียมพร้อมสำหรับการเลือกตั้งที่จะเกิดในปี 2009 และเลขาธิการได้ขอให้ขยายระยะเวลาปฏิบัติงานของ UNMIS ออกไปอีก 6 เดือน จนถึงวันที่ 31 ตุลาคม 2007<sup>59</sup>

เลขาธิการมีความกังวลเกี่ยวกับความรุนแรงและความไม่มั่นคงในดาร์ฟูร์ แม้ว่าจะมีการป้องกันและช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเข้าไปแล้ว โดยองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนได้เข้าไปช่วยเหลือ เลขาธิการได้เชิญชวนให้ทุกฝ่ายหยุดยิงโดยอนุญาตให้องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ และในรายงานยังได้กล่าวถึง ความกังวลของเลขาธิการว่ากองกำลังรักษาสันติภาพ UNMIS และ AMIS รวมทั้งสหประชาชาติและองค์กรอิสระ จะกลายเป็นเป้าหมายของการโจมตี ซึ่งเลขาธิการก็ได้เรียกให้ทุกฝ่ายเคารพต่อองค์กรที่เข้ามาช่วยเหลือในดาร์ฟูร์<sup>60</sup>

หลังจากที่ UNMIS ได้เข้ามาปฏิบัติภารกิจ เลขาธิการได้สังเกตเห็นว่าเพื่อให้การปฏิบัติภารกิจสอดคล้องกับสถานการณ์เพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้เสนอให้<sup>61</sup>

1. จัดให้มีการสนับสนุนทางด้านเทคนิคและการขนส่งไปยังชายแดน
2. จัดให้มีการสนับสนุนการแก้ไขระบบ, ทั้งระบบกฎหมายทั้งหมด
3. ฝ้าสังเกตการณ์กลุ่ม LRA ในชุดานใต้

<sup>58</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2006/426,p.11

<sup>59</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2007/213,p.19

<sup>60</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2007/462,p.12

<sup>61</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2008/267,p.16

4. ประสานงานร่วมกับ UNAMID, กองกำลังสันถุนสหภาพแอฟริกา, สหประชาชาติ ในการสนับสนุนให้เป็นไปตามความตกลงแผนสันติภาพ

ในส่วนของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ได้มีการกล่าวถึงหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง สามารถพิจารณาได้จากข้อมติที่ 1706 ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้ออกในวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 2006 โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้แสดงความกังวลว่ารัฐบาลซูดานไม่มีความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชนของตนในดาร์ฟูร์ ซึ่งแม้ว่าจะได้รับการเตือนจากประชาคมระหว่างประเทศให้ปกป้องชาวดาร์ฟูร์จากอาชญากรรมต่อมนุษยชาติและการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ตาม โดยในข้อมติฉบับนี้ได้มีการเน้นย้ำให้ประชาคมระหว่างประเทศตระหนักถึงการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและข้อมติดังกล่าวถึงรายงาน The UN's 2005 World Summit Outcome ข้อ 138 -139 เพื่อให้มีการจัดกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปยังเมืองดาร์ฟูร์ โดยให้ส่งกองกำลัง UNMIS (UN Mission in Sudan) จำนวน 17, 500 นาย และกองกำลังตำรวจขององค์การสหประชาชาติอีกจำนวน 3,000 นาย ซึ่งปฏิบัติการกิจในการรักษาสันติภาพ ให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างฝ่ายซูดานเหนือหรือฝ่ายรัฐบาล กับฝ่ายกองกำลังต่อต้านทางใต้ในซูดานอยู่แล้ว เข้าไปรักษาสันติภาพในดินแดนดาร์ฟูร์ ต่อจาก AMIS และมอบหมายให้กองกำลัง UNMIS เข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนกองกำลัง AMIS ซึ่งไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่<sup>62</sup>

ต่อมาในปี 2009 เลขาธิการได้เสนอรายงานกล่าวว่า การรักษาสันติภาพและความมั่นคงยังคงเป็นหน้าที่ที่ UNMIS ต้องดำเนินการต่อศาลอาญาระหว่างประเทศได้ออกประกาศจับไอมาเร อัล บาซีร์ประธานาธิบดีของซูดานในข้อหาอาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และในรายงานฉบับนี้เลขาธิการยังขอให้ UNMIS ช่วยเหลือในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น และร้องขอต่อคณะมนตรีความมั่นคงให้ขยายระยะเวลาปฏิบัติการออกไปอีก 12 เดือนไปจนถึงวันที่ 30 เมษายน 2010<sup>63</sup> และเลขาธิการได้ขอให้ UNMIS ก็ทำงานร่วมกับรัฐบาลในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงภายในประเทศ สร้างความเชื่อมั่นแก่รัฐบาลต่อไป<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Max W. Mathews, "TRACKING THE EMERGENCE OF A NEW INTERNATIONAL NORM ; THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AND THE CRISIS IN DARFUR," Boston College International and Comparative Law Review. (Winter, 2008): 10

<sup>63</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2009/211, p.21

<sup>64</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2009/357, p.20

โดยสรุปของกำลัง UNMIS เกิดขึ้นจากการที่ต้องการความช่วยเหลือของกำลัง AMIS ของสหภาพแอฟริกันตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1590/2005 แต่หลังจากที่สถานการณ์ในดาร์ฟูร์เริ่มเลวร้ายลงได้มีการหารือถึงแนวทางในการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพจากสหภาพแอฟริกัน (AMIS) ซึ่งมีกำลังพลและงบประมาณในการดำเนินการอยู่อย่างจำกัดไปให้สหประชาชาติ (UNMIS) ซึ่งสามารถขยายขนาดของกองกำลังรักษาสันติภาพให้มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการในการปฏิบัติการได้ โดยในปี 2006 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติ 1706/2006 ให้ UNMIS เข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน AMIS การออกมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อส่งหน่วยปฏิบัติการเข้าไปทำหน้าที่รักษาสันติภาพและสร้างความมั่นคงในพื้นที่เขตดาร์ฟูร์เช่นนี้ย่อมส่งผลดีทั้งในแง่การยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนในพื้นที่ และยังเป็นการสร้างควมสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในพื้นที่ทำให้ประชาชนสามารถกลับมาดำเนินชีวิตตามปกติได้อีกด้วย จึงถือเป็นการเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนทั้งในแง่ของการยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนรูปแบบต่างๆที่เกิดขึ้นในยามสงครามและยังช่วยให้ประชาชนสามารถกลับมาเพาะปลูกและผลิตอาหารเพื่อการดำรงชีพได้อีกครั้ง นอกจากนี้ยังช่วยให้การส่งความช่วยเหลือด้านอาหารสามารถลำเลียงมาถึงประชาชนได้มากขึ้น ลดความเสี่ยงที่อาหารจะถูกแย่งชิงหรือเสียหายไประหว่างทาง

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงยังมีอุปสรรคในการทำงานอยู่เหมือนกัน เนื่องจาก มีความเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศอยู่มาก ดังนั้นการแก้ไขปัญหาในบางกรณีจึงไม่มีรูปธรรมมากนัก เนื่องจากจุดยืนทางการเมืองและท่าทีของประเทศสมาชิกถาวรบางประเทศ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นผลมาจากโครงสร้างอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ที่การผลักดันมติหรือมาตรการต่างๆจะอยู่ในอำนาจของประเทศสมาชิกคณะมนตรี โดยเฉพาะสมาชิกถาวรที่มีอำนาจในการยับยั้งมติต่างๆ (VETO) ได้ด้วย

อีกปัญหาหนึ่งของกองกำลัง UNMIS คือการขาดความร่วมมือจากรัฐบาลชุดานในการปฏิบัติหน้าที่ การปลดอาวุธกลุ่มกองกำลังไม่ได้ปฏิบัติตามมติของกองกำลัง UNMIS อีกทั้งกองกำลัง UNMIS ก็มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากกองกำลัง UNMIS มีหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยต่อพลเรือน แต่กลับไม่มีเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่<sup>65</sup> รวมทั้งข้อจำกัด

<sup>65</sup> Jair van der Lijn, PhD, "To Paint The Nile Blue : Factors for success and failure of UNMIS and UNAMID", Radboud University Nijmegen (2007): 10



ทางด้านการใช้อาวุธและขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรงตามเป้าหมายของการแก้ไขสถานการณ์ ดังนั้นคณะมนตรีจึงเพิ่มมาตรการโดยออกข้อมติเพิ่มอาณัติในการปลดอาวุธหรือจับกุมผู้กระทำความผิด หรือออกข้อมติเพิ่มกองกำลังในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

## 2. มติคณะมนตรีความมั่นคงในการจัดตั้งกองกำลัง UNAMID

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติออกข้อมติที่ 1769/2007 ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ.2007 เป็นมติที่ออกมาเพื่อก่อตั้งกองกำลัง (African Union/ United Nations Hybrid operation in Darfur) หรือ UNAMID ซึ่งต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็ได้ออกข้อมติ 1881/2009 เพื่อขยายระยะเวลาปฏิบัติการของกองกำลัง UNAMID เพิ่มออกไป<sup>66</sup>

อำนาจหน้าที่ของกองกำลัง UNAMID

1. พิทักษ์พลเรือน สถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก
2. ประกันเสรีในการเคลื่อนที่ให้กับเจ้าหน้าที่สหประชาชาติ รวมทั้งองค์กรด้านมนุษยธรรม
3. สนับสนุนข้อตกลงสันติภาพดาร์ฟูร์ (Darfur Peace Agreement : DPA) ป้องกันการกระทำของกลุ่มใดๆ ในลักษณะขัดขวางต่อการปฏิบัติตามข้อตกลงสันติภาพฯ
  - 3.1 การยุติการสู้รบระหว่างฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มกบฏทันที
  - 3.2 ให้ปลดอาวุธแก่อองโจรที่รัฐบาลจัดตั้ง กองโจรนอกกฎหมายทั้งหมด
  - 3.3 กำหนดกลไกในการจัดสรรอำนาจรัฐ โดยให้ทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง

<sup>66</sup> United Nations Security Council Resolution 1881(2009)

*Determining* that the situation in Sudan constitutes a threat to international peace and security,

1. *Decides* to extend the mandate of UNAMID as set out in resolution 1769(2007) for a further 12 months to 31 July 2010

3.4 การจัดสรรทรัพยากร จัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นธรรม

3.5 กำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ การลงทุน การฟื้นฟูประเทศ

3.6 การช่วยเหลือและการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากสงคราม

จากรายงานของเลขาธิการได้กล่าวว่าการจัดตั้งกองกำลัง UNAMID จะสร้างความมั่นคงก้าวหน้า โดยเลขาธิการเรียกให้รัฐสมาชิกจัดให้มีการช่วยเหลือกองกำลังทหาร UNAMID รวมทั้งให้รัฐบาลชูดานมอบพื้นที่ในการปฏิบัติการของ UNAMID อีกทั้งเลขาธิการเรียกให้ทุกฝ่ายยุติการต่อสู้ทางทหารและเรียกให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะมนตรีความมั่นคงอย่างเคร่งครัด<sup>67</sup>

ในรายงานฉบับต่อมาได้มีการรายงานว่ากองกำลัง UNAMID มีปัญหาความล่าช้าเนื่องจากเรื่องพื้นที่สำหรับก่อสร้างสำนักงานของกองกำลัง UNAMID และเลขาธิการกังวลเกี่ยวกับความรุนแรงในดาร์ฟูร์ที่ยังดำเนินอยู่ในขณะนี้<sup>68</sup> และการปฏิบัติงานที่ล่าช้าของ UNAMID จะส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ในดาร์ฟูร์ ซึ่งหากไม่มีหน่วยงานนี้การปฏิบัติการในดาร์ฟูร์ก็จะไม่สำเร็จ เนื่องจากต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลชูดานในการจัดพื้นที่ สิทธิในการปฏิบัติการทางอากาศของเครื่องบินสหประชาชาติและความตกลงกองกำลัง UNAMID โดยเรียกให้รัฐบาลยินยอมตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1769<sup>69</sup>

สี่เดือนหลังจากที่ข้อมติ 1769 ได้ออกมามอบอำนาจให้ UNAMID ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ AMIS รับผิดชอบ เลขาธิการได้เชิญให้รัฐสมาชิกสนับสนุนกองกำลังโดยเร่งด่วน โดยเฉพาะทุนทรัพย์ในการปฏิบัติงานของ UNAMID<sup>70</sup> และเลขาธิการยังได้ขอให้ทุกฝ่ายให้ร่วมมืออย่างเต็มที่ในการเจรจา โดยเรียกร้องให้ทุกฝ่ายดใช้กำลังและมาเจรจากัน โดยเลขาธิการยังได้กล่าวถึงสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของชูดานและชาติที่มีความรุนแรง โดยรัฐบาลต้องร่วมมือ

<sup>67</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2007/517,p.11

<sup>68</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2007/569,p.5

<sup>69</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2007/653,p.20

<sup>70</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2007/759,p.10

กับสหภาพแอฟริกาและสหประชาชาติในการมอบกำลังในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับกองกำลัง UNAMID และการส่งเสริมให้เป็นไปตามมติคณะมนตรีความมั่นคง 1769<sup>71</sup>

ในรายงานเลขาธิการรายงานว่า UNAMID เป็นกองกำลังที่มีประสิทธิภาพมีความสามารถในการปกป้องประชาชนได้ และความตึงเครียดระหว่างประเทศซูดานและชาติเป็นผลกระทบจากดาร์ฟูร์ เลขาธิการจึงเรียกให้ทั้งสองประเทศตกลงกันโดยสันติ อย่างไรก็ตามสถานการณ์ในดาร์ฟูร์ยังคงดำเนินต่อไป<sup>72</sup> UNAMID ยังคงปฏิบัติงานสนับสนุนภายใต้การอาณัติของตน ความตึงเครียดระหว่างประเทศซูดานและชาติเกิดขึ้นอีกครั้ง เลขาธิการจึงได้เรียกผู้นำทั้งสองฝ่ายมาทำความตกลงร่วมกันว่าจะไม่ใช้ความรุนแรง<sup>73</sup> โดยจะเรียกทั้งคู่เข้าทำความตกลงโดยไม่ชักช้าและจะนำสันติภาพระหว่างพรมแดนกลับคืนมา และ UNAMID เป็นกองกำลังที่ดีที่สุดที่จะนำเสถียรภาพมายังดาร์ฟูร์<sup>74</sup>

ในรายงานฉบับต่อมาได้รายงานว่าการปฏิบัติการรักษาสันติภาพสอนให้เรารู้ว่าการปฏิบัติการจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อได้รับความยินยอมในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่เขียนรายงานฉบับนี้กองกำลัง UNAMID ถูกคุกคามและคูพิทาท์ไม่มีเจตนาที่จะร่วมแก้ปัญหา UNAMID แม้ว่าจะ เป็นกองกำลังที่เข้มแข็งแต่ไม่สามารถสร้างสันติภาพได้กลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อความเท่าเทียม (JEM) ต่อสู้กับกลุ่มกบฏและรัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทุกฝ่ายไม่พร้อมคุยเรื่องความตกลงสันติภาพ<sup>75</sup>

ในวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 เลขาธิการได้แสดงความผิดหวังกับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์ เพราะทุกฝ่ายพร้อมจะใช้กำลังทางทหารมากกว่าการพูดจากัน กองกำลัง UNAMID ก็เริ่มลดบทบาทลง ความรุนแรงในดาร์ฟูร์ต่อเพื่อยังคงดำเนินต่อไปโดยปราศจากการลงโทษ ความตึงเครียดระหว่างชาติและซูดานก็กลายเป็นปัญหาที่เกิดจากดาร์ฟูร์ ซึ่งเลขาธิการหวังว่าประชาชนชาวดาร์ฟูร์จะเห็นการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นจะนำความสงบสุขกลับมาได้<sup>76</sup>

<sup>71</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2008/98,p.11

<sup>72</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2008/196,p.19

<sup>73</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2008/249,p.10

<sup>74</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2008/304,p.16

<sup>75</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2008/400,p.9

<sup>76</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2008/433,p.9

ในเดือนถัดมาในรายงานของเลขาธิการกล่าวว่า เลขาธิการกังวลมีความเกี่ยวกับความรุนแรงที่เกิดขึ้นต่อประชาชน การโจมตีทางอากาศในช่วงที่ประธานาธิบดีอัลบาซีร์เยื่อนดาร์ฟูร์ เลขาธิการจึงเรียกให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงการกระทำต่อผู้บริสุทธิ์และขอให้มีการหยุดยิง และวิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์นั้นสามารถแก้ไขได้ผ่านการเจรจาทางการเมืองและความตกลงสันติภาพ ส่วนเรื่องการตัดสินใจของอัยการศาลอาญาระหว่างประเทศในการประกาศจับตัว แม้ว่าอาจจะกระทบต่อกระบวนการสันติภาพ รัฐบาลยังคงต้องให้ความร่วมมือกับ UNAMID และ UNMIS<sup>77</sup>

ในรายงานของเลขาธิการได้กล่าวว่าเป็นเวลากว่าหนึ่งปีแล้วที่ UNAMID จัดตั้งขึ้นตามข้อมติ 1769 เลขาธิการได้เรียกร้องให้รัฐบาลซูดานยอมรับภายใต้พันธะกรณีกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายมนุษยธรรม รวมถึงเรียกร้องให้กลุ่มกบฏเข้ามาเจรจาตกลงกับรัฐบาลและให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับ UNAMID และในรายงานยังได้กล่าวว่า UNAMID กำลังกลายเป็นเป้าหมายในการปล้นและโจมตีเพิ่มมากขึ้น กองกำลัง UNAMID ทำงานและอาศัยในสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัยและการทำงานของ UNAMID ยังต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือของรัฐบาลซูดานอีกด้วย<sup>78</sup> ต่อมาในรายงานเลขาธิการได้กล่าวว่าเป็นหนึ่งปีแล้วหลังจากที่ได้ถ่ายโอนกองกำลัง AMIS ไปยัง UNAMID ความรุนแรงก็ยังคงดำเนินต่อไป เลขาธิการได้เรียกร้องให้รัฐบาลทำ ความตกลงร่วมเรื่องมนุษยธรรมรวมทั้งยอมรับภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายมนุษยธรรม ซึ่ง UNAMID และบุคคลากรด้านมนุษยธรรมถูกคุกคามและคู่พิพาทก็ไม่ยอมเข้ามาร่วมกันแก้ปัญหา<sup>79</sup>

โดยสรุป กองกำลัง UNAMID เป็นความร่วมมือกันระหว่างสหประชาชาติและสหภาพแอฟริกัน เนื่องจากสหภาพแอฟริกันเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์ซึ่งอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน กองกำลัง UNAMID มีอาณัติและหน้าที่ในการปกป้องประชาชน เช่นเดียวกับกองกำลัง AMIS จากการวิเคราะห์ตามรายงานของเลขาธิการข้างต้นพบว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของกองกำลัง UNAMID นั้นขาดทรัพยากรบุคคลในการปฏิบัติภารกิจ เนื่องจากกองกำลังหลักเป็นกองกำลังของ AMIS เดิมซึ่งไม่ได้รับการฝึกอบรม จึงปฏิบัติภารกิจอย่างไร้ประสิทธิภาพ อีกทั้งยังขาดความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศในการส่งคนเข้ามาช่วยเหลือ เพราะสถานการณ์ดาร์ฟูร์มีความเสี่ยงนั่นเอง ในส่วนของกองกำลังก็มีอยู่อย่างจำกัดเช่น

<sup>77</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2008/558,p.11

<sup>78</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2008/659,p.14

<sup>79</sup> Report of the Secretary-General on the Sudan s/2008/781,p.18

ขาดแคลนพาหนะ โดยเฉพาะเฮลิคอปเตอร์และรถติดอาวุธ<sup>80</sup> รวมทั้งความร่วมมือจากรัฐบาล ชูदानก็เป็นปัญหาสำคัญในการเข้าปฏิบัติการกิจให้มีประสิทธิภาพ

### 3.2.2 การออกมาตรการลงโทษตามมาตรา 41 (หมวด 7) ของกฎบัตร สหประชาชาติ

เนื่องจากขอบเขตของการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ การศึกษาวิกฤตการณ์ ดาร์ฟูร์เพียงช่วงระยะเวลา ค.ศ. 2003-2009 เท่านั้น ซึ่งในช่วงระยะนี้ ผู้เขียนพบว่าคณะมนตรี ความมั่นคงได้ออกมาตรการตามหมวด 7 เฉพาะมาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังเท่านั้น ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาเฉพาะการออกมาตรการลงโทษตามมาตรา 41 ซึ่งเป็นมาตรการบีบบังคับ โดยไม่ใช้กำลังเพียงอย่างเดียว

#### 3.2.2.1 การออกข้อมติเพื่อดำเนินมาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลัง บังคับภายใต้หมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

สืบเนื่องจากการออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงข้อที่ 1556/2004 ด้วย คะแนนเสียง 13-2 เสียง ประเทศจีนและปากีสถานงดออกเสียง เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 ที่กล่าวว่าวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์ละเมิดต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่าง ประเทศ ซึ่งกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศรวมทั้งความมั่นคงในภูมิภาค คณะมนตรีความมั่นคงขอเรียกร้องให้รัฐบาลชูดานยุติการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยให้รัฐบาลชูดานทำการปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิด และมีมาตรการให้ประเทศต่างๆ คว่ำบาตรทางอาวุธกับประเทศชูดาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องรวมถึง กลุ่มจันจาวิดโดยข้อมติดังกล่าวเน้นย้ำว่าให้รัฐบาลชูดานจะต้องดำเนินการปลดอาวุธกลุ่มจันจา วิด และนำตัวผู้กระทำผิดเนื่องจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนและละเมิดกฎหมายมนุษยธรรม ระหว่างประเทศมาดำเนินคดีและให้รัฐบาลชูดานรายงานความก้าวหน้าต่อเลขาธิการภายใน 30 วัน<sup>81</sup> และหากรัฐบาลชูดานไม่สามารถปฏิบัติตามข้อมตินี้ คณะมนตรีความมั่นคงก็อาจพิจารณา มาตรการที่เพิ่มขึ้นตามที่กำหนดไว้ในข้อ 41 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

<sup>80</sup> Ibid.30

<sup>81</sup> United Nations Security Council Resolution 1556(2004)

6. *Demands* that the Government of Sudan fulfil its commitments to disarm the Janjaweed militias and apprehend and bring to justice Janjaweed leaders and their associates who have incited and carried out human rights and international humanitarian law violations and other atrocities, and

อย่างไรก็ตามภายหลังจากระยะเวลาผ่านไป รัฐบาลซูดานก็ยังคงเพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามมติที่กล่าวมาข้างต้น คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้มีการออกมาตรการลงโทษในรูปแบบต่างๆ ขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติลงโทษต่อประเทศซูดานและบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ รวมถึงออกมาตรการลงโทษสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมอย่างร้ายแรง โดยมติลงโทษนั้นอยู่ในรูปแบบของการจำกัดเสรีภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศซูดาน และบุคคลที่เกี่ยวข้องแต่ไม่กระทบกระเทือนต่อค่าใช้จ่ายพื้นฐานด้านอาหารและปัจจัยการดำรงชีพขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมถึงอาหาร ซึ่งการออกมติลงโทษเพื่อบีบบังคับให้รัฐบาลซูดานยอมอำนวยความสะดวกในการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปให้ผู้เดือดร้อนได้มาก และทันสมัยการณียิ่งขึ้น ดังจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

### 3.2.2.2 รูปแบบของมาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังตามมาตรา 41 ต่อสถานการณ์ของดาร์ฟูร์

มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจทางเศรษฐกิจ เป็นมาตรการอย่างหนึ่งซึ่งเป็นการบีบบังคับไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังตามมาตรา 41 รูปแบบของการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจที่ถูกนำมาใช้บ่อยครั้ง คือ<sup>82</sup>

(1) ภาษี (Tariffs) เกือบทั้งหมดของสินค้าที่ผ่านจากต่างประเทศเพื่อการนำเข้าไปยังอีกรัฐหนึ่งอาจถูกเรียกเก็บภาษี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผู้ผลิตภายในและเพิ่มรายได้ประชาชาติจากการเข้าไปแข่งขันยังต่างประเทศ หรือเพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจภายในอื่นๆ โครงสร้างทางภาษีอาจเอื้ออำนวยประโยชน์ในฐานะเป็นนโยบายต่างประเทศที่ไทรางวัลหรือลงโทษก็ได้

---

*further requests* the Secretary-General to report in 30 days, and monthly thereafter, to the Council on the progress or lack thereof by the Government of Sudan on this matter and *expresses its intention* to consider further actions, including measures as provided for in Article 41 of the Charter of the United Nations on the Government of Sudan, in the event of non-compliance;

<sup>82</sup> อากุม ชนิตว์ซัน, “การบังคับทางเศรษฐกิจในกรอบของสหประชาชาติ : ศึกษากรณีอิรัก-คูเวต,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550) หน้า 86

(2) การจัดสรรส่วนแบ่ง เพื่อเป็นการควบคุมการนำเข้าสินค้าบริโภคภัณฑ์บางชนิด รัฐบาลอาจจัดสรรส่วนแบ่งจำกัดปริมาณการนำเข้า

(3) การระงับการซื้อสินค้า เป็นวิธีการของประเทศหนึ่งที่จะระงับการนำเข้าสินค้าจากอีกประเทศหนึ่ง

(4) การระงับการขายหรือการส่งสินค้า วิธีการนี้มีสองระดับคือ การระงับการขายสินค้าบางชนิด เช่น สินค้ายุทธศาสตร์ และการระงับการขายสินค้าทุกชนิด

(5) การให้หรือการระงับเงินกู้ สินเชื่อ การโอนเงิน

(6) บัญชีดำ บัญชีรายชื่อบางบริษัทที่ถูกบังคับเนื่องมาจากการติดต่อกับการค้ากับรัฐเป้าหมาย

(7) ใบอนุญาต ใบอนุญาตนำเข้าและส่งออกสามารถถูกยึดหรืออนุญาตได้ทุกเมื่อ เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่งในการควบคุมการแลกเปลี่ยนสินค้า

(8) การตรึงทรัพย์สิน ในโลกเศรษฐกิจที่เปิดกว้าง บริษัทเอกชนหรือเอกชนที่มีทรัพย์สินของตนที่เกิดขึ้นในต่างแดน เช่น ในรูปการลงทุน บัญชีธนาคารและอสังหาริมทรัพย์มากมาย อาจถูกยึดเป็นของรัฐบาลอื่นและไม่อาจถ่ายถอนเป็นเงินสดได้

(9) การให้หรือยับยั้งความช่วยเหลืออันรวมไปถึงอัตราส่วนทางทหาร กระแสทางการเงิน การถ่ายทอดเทคโนโลยี บริการและสินค้ายุทธศาสตร์ทางทหาร สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญในสัมพันธภาพระหว่างประเทศ ผู้ให้สามารถกำหนดปริมาณและชนิดของความร่วมมือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง และการยอมรับหรือถอดถอนขีดความสามารถทางทหาร สามารถมีผลกระทบอย่างมากต่อรัฐเป้าหมาย

(10) การยึดทรัพย์สิน รัฐบาลอาจยึดทรัพย์สินของบริษัทที่มีสัญชาติเดียวกับรัฐเป้าหมายมาเป็นเจ้าของ โดยปกติ วิธีการนี้เป็นไปตามจุดประสงค์ทางเศรษฐกิจแต่บางโอกาสการยึดทรัพย์สินอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือต่อรองในความพยายามเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในและ/หรือต่างประเทศของรัฐเป้าหมาย

(11) การระงับค่าธรรมเนียมแก่องค์การระหว่างประเทศ รัฐบางรัฐพยายามใช้อิทธิพลในองค์การระหว่างประเทศ เมื่อองค์การมีท่าทีหรือนโยบายในทิศทางที่ตรงข้ามกับ

ผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกบางรัฐในองค์การ รัฐเหล่านี้สามารถทำการคุกคามได้ด้วยการถอดถอน การสนับสนุนทางการเงินที่เคยให้แก่องค์การ<sup>83</sup>

จากสถานการณ์ในดาร์ฟูร์ คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้เคยออกมาตรการลงโทษ 3 ประเภท ดังนี้

### 1) การคว่ำบาตรทางอาวุธ

ข้อมติที่ 1556 คณะมนตรีความมั่นคงได้กำหนดให้มีการใช้มาตรการคว่ำบาตรทางอาวุธ โดยสาระสำคัญของมติมีว่า ให้รัฐบาลซูดานจะต้องทำการปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิด และนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีในการละเมิดสิทธิมนุษยชนและละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และให้รัฐบาลซูดานรายงานความก้าวหน้าต่อเลขาธิการใน 30 วัน และให้ทุกประเทศออกมาตรการจำเป็นในการป้องกันการซื้อหรือขายอาวุธต่อทุกองค์การที่มีใช้รัฐ รวมถึงกลุ่มจันจาวิด

มติดังกล่าวได้เกิดขึ้นภายหลังจากมีข้อมติให้รัฐบาลซูดานปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิด ซึ่งรัฐบาลซูดานไม่ได้ปฏิบัติตามข้อมติ โดยกลุ่มจันจาวิดซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลซูดานก็ยังมีกิจกรรม เช่นฆ่าประชาชนอย่างต่อเนื่อง และรัฐบาลไม่มีการดำเนินคดีหรือลงโทษผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด รวมทั้งรัฐบาลซูดานไม่ได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการปลดอาวุธกับกลุ่มจันจาวิดแต่อย่างใด จึงเป็นผลให้คณะมนตรีความมั่นคงมีการดำเนินมาตรการภายใต้ข้อ 41 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ โดยกำหนดให้ทุกประเทศดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการจัดหา จำหน่าย หรือโอนอาวุธยุทโธปกรณ์ รวมถึงการให้บริการอื่นๆ เกี่ยวกับการทหาร หรือการจัดหา จำหน่าย ขนย้าย ผลิต บำรุงรักษา และใช้อาวุธยุทโธปกรณ์ต่อรัฐบาลซูดาน องค์การที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกลุ่มจันจาวิด<sup>84</sup> มาตรการดังกล่าวเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดมี

<sup>83</sup> K.J. Holtsi, International Politics : A Framework for Analysis, 6<sup>th</sup> ed. (London: Prentice Hall International, 1992), p.179-180.

<sup>84</sup> United Nations Security Council Resolution 1556(2004)

7. *Decides* that all states shall take the necessary measures to prevent the sale or supply, to all non-governmental entities and individuals, including the Janjaweed, operating in the states of North Darfur, South Darfur and West Darfur, by their nationals or from their territories or using their flag vessels or aircraft, of arms and related materiel of all types, including weapons and ammunition,



ช่องทางในการจัดหาอาวุธในการกระทำความผิด ถือว่าเป็นการตัดความช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้กระทำความผิด เนื่องจากอาวุธถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนให้การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่างประเทศเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ข้อนำพิจารณาก็คือว่า การดำเนินมาตรการคว่ำบาตรทางอาวุธในการแก้วิกฤตการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่างประเทศในดาร์ฟูร์ไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศมหาอำนาจมากนัก ที่เห็นได้อย่างเด่นชัดก็คือ ประเทศรัสเซีย และ ประเทศจีน ทั้งสองประเทศได้งดออกเสียงต่อมาตรการดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าการงดออกเสียงของประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นประเทศสมาชิกถาวรอย่างจีนและรัสเซียนั้นทำให้มาตรการดังกล่าวไม่มีความน่าเชื่อถือในสายตาของประเทศสมาชิกอื่นๆ ซึ่งผู้เขียนก็มีความเห็นที่สอดคล้องกับนักวิชาการส่วนใหญ่ที่มีความเห็นว่าเป็นเพราะรัสเซียและจีนมีผลประโยชน์ทับซ้อนในเรื่องของการค้าน้ำมัน และค้าอาวุธกับประเทศซูดานอยู่มาก จึงทำให้จีนและรัสเซียมักจะงดออกเสียงในข้อมติที่มีผลเป็นการลงโทษต่อรัฐบาลซูดาน

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและการงดออกเสียงในข้อมติที่ว่า ทางฝ่ายจีน นายจาย จุ้น ผู้ช่วยรัฐมนตรีต่างประเทศจีนก็ได้เคยออกมากล่าวแก้ว่าในการแก้ปัญหาดาร์ฟูร์ จีนเห็นว่าสหประชาชาติควรเคารพอธิปไตยและบูรณภาพเหนือดินแดนของซูดาน แผนการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องควรได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลซูดานก่อน และเขายังกล่าวอีกว่า ในฐานะเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์ไมตรีกับซูดานเป็นเวลายาวนาน จีนหวังอย่างจริงจังว่าซูดานจะมีความปรองดองแห่งชาติและมีสันติภาพและเสถียรภาพโดยเร็ว จีนก็เคยติดต่อกับฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องหลายครั้งเพื่อผลักดันการแก้ปัญหาดาร์ฟูร์อย่างเหมาะสมและเที่ยงธรรม

นอกจากนี้ ผู้แทนจีนประจำสหประชาชาติได้ออกมากล่าวคำปราศรัยเกี่ยวกับข้อเสนอในการแก้ปัญหาดาร์ฟูร์ของซูดานหลังจากคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติได้ผ่านมติเกี่ยวกับปัญหาดาร์ฟูร์ข้อมติ 1564 โดยขู่ว่าจะดำเนินการคว่ำบาตรต่อซูดาน โดยนายหวังกวางย่า ผู้แทนจีนประจำสหประชาชาติได้ตอบคำถามของผู้สื่อข่าวเกี่ยวกับเหตุใดจีนงดออกเสียงต่อมติดังกล่าว โดยกล่าวว่า ฝ่ายจีนเห็นว่าประชาคมโลกควรส่งเสริมและผลักดันรัฐบาลซูดานใช้ความพยายามมากยิ่งขึ้นต่อไปและสร้างเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ เพราะว่าการกดดันรัฐบาลซูดานมากขึ้นจะไม่เป็นผลดีต่อการแก้ปัญหาอย่างเหมาะสม ดังนั้น จีนได้งดออกเสียงต่อมติดังกล่าว

---

military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts for the aforementioned, whether or not originating in their territories;

ซึ่งภายหลังจากการออกใช้บังคับมาตรการนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ คณะมนตรีความมั่นคงก็พิจารณาในการออกมาตรการลงโทษที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นโดยการออกมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจแก่ชูดานเพื่อการแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์ต่อไป

## 2) การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ

การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ คือการปฏิเสธการซื้อขายสินค้าและบริการจากรัฐหนึ่งรัฐใดจนกว่าจะบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่กำหนดไว้ การคว่ำบาตรเป็นมาตรการที่ถูกลงไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางโดยรัฐและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ โดยมีได้จำกัดการใช้เฉพาะคณะมนตรีความมั่นคงในฐานะที่เป็นมาตรการตามกฎหมาย ข้อ 41 เท่านั้น ดังเช่น องค์การรัฐอเมริกัน หรือ Organization of American States หรือ OAS ก็ได้เคยออกมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อรัฐโดมินิกัน ในปี 1961 และคว่ำบาตรต่อคิวบาในปี 1962 และ 1964 เป็นต้น<sup>85</sup>

ในกรณีของชูดาน จากการที่รัฐบาลชูดานไม่สามารถปฏิบัติตามข้อมติในการปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิดและรัฐบาลชูดานไม่สามารถดำเนินการจับกุมผู้นำกลุ่มจันจาวิดมาลงโทษได้ ตลอดจนการเกิดอุปสรรคในการดำเนินมาตรการการคว่ำบาตรทางอาวุธทำให้คณะมนตรีความมั่นคงได้พิจารณามาตรการที่มีความรุนแรงมากขึ้นเพื่อประสิทธิภาพในการแก้ไขวิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์ โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้นำมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจมาบังคับใช้ต่อวิกฤตการณ์นี้เพื่อเป็นการกดดัน บีบบังคับแต่ไม่ถึงกับเป็นการใช้กำลังเพื่อให้รัฐบาลชูดานยอมดำเนินมาตรการตามข้อมติในการปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิด ยุติการสู้รบและยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนในประเทศโดยข้อมติได้กำหนดให้ทุก 22 ประเทศหยุดกองทุนทั้งหมด สิ้นทรัพย์ทางการเงินและทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่อยู่ในอาณาเขตของชูดานในวันที่ยอมรับมตินี้ หรือในเวลาใดก็ได้หลังจากนี้ ไม่ว่าจะเป็เจ้าของกิจการหรือผู้ควบคุม ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม<sup>86</sup> เพื่อจุดประสงค์ทางมนุษยธรรม การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจที่กล่าวมานี้ก็คือ คือการปฏิเสธการซื้อขายสินค้าและบริการจากรัฐหนึ่งรัฐใดจนกว่าจะบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่กำหนดไว้

<sup>85</sup> อาคม ชนิตวัชร์, “การบังคับทางเศรษฐกิจในกรอบของสหประชาชาติ : ศึกษากรณีอิรัก-คูเวต,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550) หน้า 118

<sup>86</sup> United Nations Security Council Resolution 1591(2005)

3.(e) that all States shall freeze all funds, financial assets and economic resources that are on their territories on the date of adoption of this resolution or at any time thereafter, that are owned or controlled, directly or indirectly, by the persons designated by the Committee

อย่างไรก็ตามการดำเนินมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจนั้น อาจส่งผลกระทบต่อพลเรือนชาวซูดาน  
 อย่างที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

การที่คณะมนตรีความมั่นคงเรียกร้องให้บังคับใช้มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ  
 ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาตินั้นก็เพื่อต้องการให้การบังคับทางเศรษฐกิจ  
 นำความลำบากมาให้แก่ซูดาน แต่ความเดือดร้อนจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจได้ส่งผล  
 กระทบต่อประชาชน เป็นเหตุให้คณะมนตรีความมั่นคงได้มีการพิจารณาถึงความเหมาะสม  
 ระหว่างการดำเนินการเพื่อรักษาสันติภาพกับความจำเป็นด้านมนุษยธรรม และพยายามหาทาง  
 บรรเทาผลกระทบจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ โดยในกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ  
 เข้ามามีบทบาท เนื่องจากตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ห้ามฝ่ายในการสู้รบใช้  
 มาตรการใดๆ จงใจให้เกิดความอดอยากในฐานะเป็นวิธีการในการสู้รบ<sup>87</sup> โดยมีข้อยกเว้นทาง  
 มนุษยธรรม(Humanitarian exemption) คือ การนำข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมมาใช้กับมาตรการ  
 บังคับทางเศรษฐกิจถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางและมีการยินยอมให้ยกเว้นข้อห้ามที่กำหนดโดย  
 ผู้ดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ถูกบังคับทางเศรษฐกิจและประชาชนพลเรือน การใช้  
 ข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมนี้ได้รับการยอมรับว่า หากการบังคับทางเศรษฐกิจไม่ปรากฏควบคู่กับ  
 ข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชนพลเรือน<sup>88</sup>  
 ดังนั้นข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมจะช่วยให้เกิดผลกระทบที่เกิดจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจลดลง  
 โดยข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมมีขอบเขตให้พลเรือนสามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติ ถือเป็นการทำงาน  
 ระบอบบังคับนั้นลดลง

การกำหนดข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงได้  
 กำหนดไว้ในข้อมติที่ 1591 ข้อ 3 (g) ซึ่งได้กำหนดข้อยกเว้นของมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ  
 ไว้ ซึ่งเป็นมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากการใช้มาตรการดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่า  
 “มาตรการลงโทษจะไม่ใช่กับกองทุน ทรัพย์สินและแหล่งเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายที่  
 จำเป็นของรัฐ รวมถึงค่าอาหาร และยารักษาโรค...”

<sup>87</sup> Christopher Greenwood, *The Law of War (International Humanitarian Law)*, Chapter 25 in *International Law*, Edited by Malcolm D. Evans (Oxford: Oxford University Press, 2003), p.806.

<sup>88</sup> Elias Davidsson, “The mechanism of economic sanction,” *Changing perceptions and euphemism*, (November 2003): 11.

ข้อมติที่ 1591 ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นข้อมติที่ออกมาในลักษณะของ ข้อตัดสินใจ (Decision) โดยให้ใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อประเทศชูดาน โดยมีข้อกำหนดยกเว้นทางมนุษยธรรมไว้ด้วย โดยมาตรการนี้ได้ออกมาเพื่อที่จะกำหนดไว้ซึ่งสันติภาพและสถาปนาสันติภาพตามความมุ่งหมายของสหประชาชาติโดยกระทำตามกรอบอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 41 แห่งกฎบัตรฯ ฉะนั้นการออกมาตราการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจนี้จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อนำพิจารณาก็คือว่า จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา แม้ว่าการบังคับทางเศรษฐกิจจะมีประสิทธิภาพ แต่มาตรการนี้ต้องใช้เวลายาวนานถึงจึงจะเห็นว่าเกิดการขาดแคลนจนถึงขนาดทำให้รัฐที่ถูกบังคับทางเศรษฐกิจต้องจำยอมปฏิบัติตามความต้องการของกลุ่มรัฐผู้ดำเนินการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีโรดีเซียต้องใช้เวลาถึง 13 ปี ในกรณีเวียดนามต้องใช้เวลาถึง 10 ปี และหารัฐที่ถูกบังคับทางเศรษฐกิจนั้นเป็นรัฐที่สามารถพึ่งตัวเองได้แล้ว การบังคับทางเศรษฐกิจอาจจะไม่เห็นผลเลยก็ได้

ในส่วนกรณีประเทศชูดานนั้น หากพิจารณาจากรายงานของเลขาธิการที่ส่งต่อคณะมนตรีความมั่นคงภายหลังมีการออกมาตราการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจแล้วก็จะเห็นว่ามีการใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อดาร์ฟูร์เป็นเวลาไม่นานนัก อีกทั้งยังมีข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมทำให้การบังคับไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

### 3) การอายัดทรัพย์สิน การห้ามเดินทาง และการห้ามเคลื่อนย้ายทรัพย์สิน

เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้วิกฤตการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงได้กำหนดมาตรการโดยเป็นการบังคับแบบเลือกเป้า (Targeted Sanctions) ซึ่งถือเป็นมาตรการโดยตรงต่อตัวผู้ที่จะลงโทษ เช่น การห้ามให้มีการเดินทาง และเคลื่อนย้ายทรัพย์สินของตนเองโดยเป็นการลงโทษต่อบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงได้เคยบังคับใช้การบังคับแบบเลือกเป้ามาแล้ว เช่น กรณีของประเทศอิรัก โดยผ่านข้อมติที่ 1137 โดยได้ห้ามการเดินทางระหว่างประเทศของบรรดาผู้นำจนกว่าจะยินยอมกับการตรวจสอบอาวุธของ UNSCOM โดยอิรักได้ยอมปฏิบัติตามข้อมติโดยทันทีและถือว่าเป็นความสำเร็จยิ่งใหญ่

ในส่วนของสถานการณ์ในดาร์ฟูร์นี้ คณะมนตรีความมั่นคงก็ได้มีการออกข้อมติที่เป็นการบังคับแบบเลือกเป้า (Targeted Sanctions) โดยการออกข้อมติที่ 1672 ซึ่งมีสาระสำคัญว่าให้ตรึงทรัพย์สินและการห้ามเดินทางโดยกำหนดให้มีการลงโทษต่อบุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้บัญชาการทหารกองกำลังติดอาวุธภาคตะวันตกของซูดาน (Gaffar Mohamed Elhassan)

2. หัวหน้าของชนเผ่าในดาร์ฟูร์เหนือ (Sheikh Musa Hillal)

3. หัวหน้ากองกำลังปลดปล่อยซูดาน (SLA Adam Yacub Shant)

4. หัวหน้ากลุ่มเคลื่อนไหวแห่งชาติเพื่อการปฏิรูปและการพัฒนา (Gabril Abdul Kareem Badri)<sup>89</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ข้อมติที่ 1672 ของคณะมนตรีความมั่นคงนี้ ออกเป็นข้อมติที่ออกมาในลักษณะของข้อตัดสินใจ (Decision) ให้ใช้มาตรการลงโทษแบบเลือกเป้าหมาย (Targeted Sanctions) ซึ่งการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงที่ใช้มาตรการนี้ได้กระทำไปเพื่อจะลงโทษต่อบุคคลที่เป็นหัวหน้ากลุ่มที่กระทำความผิดและให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้กระทำความผิดเพื่อที่ยุติการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศโดยได้กระทำตามกรอบอำนาจตามข้อ 41 ของกฎบัตรฯ

ข้อน่าพิจารณาก็คือว่า มาตรการดังกล่าวแม้จะเป็นการลงโทษต่อบุคคลที่เป็นหัวหน้ากลุ่มที่กระทำความผิดและให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้กระทำความผิด แต่ผู้เขียนเห็น

---

<sup>89</sup> United Nations Security Council Resolution 1672(2006)

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

1. *Decides* that all States shall implement the measures specified in paragraph 3 of resolution 1591 (2005) with respect to the following individuals:

– Major General Gaffar Mohamed Elhassan (Commander of the Western Military Region for the Sudanese Armed Forces)

– Sheikh Musa Hilal (Paramount Chief of the Jalul Tribe in North Darfur)

– Adam Yacub Shant (Sudanese Liberation Army Commander)

– Gabril Abdul Kareem Badri (National Movement for Reform and Development Field Commander)

ว่าข้อมติไม่ได้กำหนดให้มีการลงโทษแก่ผู้นำสูงสุดของรัฐบาลชุดและผู้ซึ่งเป็นผู้ให้การสนับสนุนการกระทำละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนและสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นผลทำให้การดำเนินมาตรการในการลงโทษบุคคลในการห้ามเดินทางและการห้ามเคลื่อนย้ายทรัพย์สินไม่สามารถแก้วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

### 3.3.3 การเสนอคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ

ศาลอาญาระหว่างประเทศนั้นจัดตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาพหุภาคี มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีแก่ปัจเจกบุคคลซึ่งกระทำความผิดอาชญากรรมระหว่างประเทศฐานต่างๆตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรม และมีสิทธิลงโทษทางอาญาแก่บุคคลดังกล่าวตั้งแต่สั่งปรับ ริบทรัพย์สิน หรือจำคุก แต่ทั้งนี้ศาลอาญาระหว่างประเทศจะไม่ลงโทษประหารชีวิตเนื่องจากเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในเรื่องความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ดาร์ฟูร์นั้น มีการพยายามให้ความรับผิดชอบของปัจเจกชน เพื่อที่จะได้นำตัวผู้กระทำผิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดอันเป็นความผิดอาญาระหว่างประเทศที่มีความรุนแรงขึ้นสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศเพื่อดำเนินมาตรการลงโทษต่อไป

ตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศมาตรา 13 (b) กำหนดให้ศาลอาญาระหว่างประเทศสามารถใช้เขตอำนาจศาลในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติซึ่งกระทำการภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ หมวด 7 ได้เสนอสถานการณ์ที่เป็นอาชญากรรมต่ออัยการของศาลอาญาระหว่างประเทศ บทบัญญัตินี้ให้มอบอำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคงเพื่ออ้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมีอำนาจภายใต้หมวด 7 ในการพิจารณาและรับผิดชอบกับเหตุการณ์ที่เป็นการคุกคามต่อสันติภาพระหว่างประเทศ ทั้งนี้ในบางกรณีศาลอาญาระหว่างประเทศต้องพึ่งพาหรือขึ้นอยู่กับคำตัดสินชี้ขาดของคณะมนตรีความมั่นคงที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามหมวด 7 ก็อาจเป็นเหตุให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลอาญาระหว่างประเทศขาดความเป็นอิสระ (independence) และความเป็นกลาง (impartiality) ได้ เนื่องจากประเทศสมาชิกถาวรอาจใช้สิทธิยับยั้ง (veto) การเสนอสถานการณ์ขึ้นสู่ศาลอันเป็นการขัดขวางการใช้เขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ<sup>90</sup>

<sup>90</sup> ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์, "ปัญหาและแนวทางว่าด้วยความคุ้มกันของกองกำลังสหประชาชาติในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพในบริบทของศาลอาญาระหว่างประเทศ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) หน้า 85

ในกรณีขัดแย้งภายในประเทศถึงขั้นต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธที่ไม่ได้มีลักษณะของความขัดแย้งระหว่างประเทศ ศาลอาญาระหว่างประเทศมีอำนาจศาลในการพิจารณาความผิดที่เป็นการละเมิดอย่างร้ายแรงตามมาตรา 3 ที่มีบัญญัติในอนุสัญญาเจนีวาทั้ง 4 ฉบับ ที่ว่าด้วยการกระทำความผิดต่อบุคคล ที่ได้เข้าร่วมหรือมีส่วนอย่างจริงจังในความเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน โดยศาลอาญาระหว่างประเทศมีอำนาจพิจารณาคดีเฉพาะปัจเจกบุคคลที่กระทำความผิด ซึ่งอาชญากรรมที่อยู่ในเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศ ได้แก่อาชญากรรมร้ายแรงที่สุดที่สังคมระหว่างประเทศได้กำหนดห้ามไว้ และเกิดขึ้นภายหลังที่มีผลบังคับใช้ อันได้แก่

1. การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide)
2. อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (Crime Against Humanity)
3. อาชญากรรมสงคราม (War Crimes)
4. การรุกราน (Aggression)

ในส่วนของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินการเสนอคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติ 1593 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2005 โดยมีประเทศจีน, อเมริกา, อัลจีเรียและบลากิซง ดออกเสียง โดยสาระของข้อมติดังนี้

1. คณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจที่เสนอสถานการในเมืองดาร์ฟูร์ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2002 ต่ออัยการศาลอาญาระหว่างประเทศ
2. ตัดสินให้รัฐบาลซูดานและคูพิพาททั้งหลายในดาร์ฟูร์ร่วมมือกันอย่างเต็มที่ในการจัดการและความช่วยเหลือที่จำเป็นต่อศาลและอัยการตามข้อมตินี้ แม้ว่ารัฐบาลซูดานจะไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกของธรรมนูญกรุงโรมและไม่ได้มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามภายใต้หมวด 7 ของกฎบัตรของสหประชาชาติ
3. ขอเชิญศาลและสหภาพแอฟริกาเพื่อหารือเกี่ยวกับการเตรียมการในทางปฏิบัติ ที่จะอำนวยความสะดวกในการทำงานของอัยการ ซึ่งรวมถึงความเป็นไปได้ของการดำเนินการในภูมิภาคซึ่งจะนำไปสู่การความพยายามในการต่อสู้กับการยกเว้นโทษในระดับภูมิภาคนั้น

4. สนับสนุนศาลตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับธรรมนูญกรุงโรมเพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในประเทศที่มีความพยายามที่จะส่งเสริมกฎหมายสิทธิมนุษยชนและการยกเว้นโทษในดาร์ฟูร์

การนำเสนอเรื่องขึ้นสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศนั้น ในข้อมติฉบับนี้ถือเป็นฉบับแรกที่มีการนำเสนอคดีขึ้นสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ โดยอาศัยอำนาจที่ปรากฏในธรรมนูญกรุงโรมฯ ข้อ 13(b) ที่ระบุให้คณะมนตรีความมั่นคงเสนอเรื่องต่อศาลอาญาระหว่างประเทศได้ในกรณีที่เป็นความผิดอาชญากรรมร้ายแรงตามที่ได้ระบุไว้ในธรรมนูญกรุงโรมฯ ข้อ 5<sup>91</sup> โดยในข้อมติดังกล่าวมีการเรียกร้องให้รัฐบาลชูดานช่วยเหลือในการสืบสวนและนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการทางศาลอาญา เพื่อพิจารณาคดีต่อไป แม้ว่ารัฐบาลชูดานไม่ได้ยอมรับหรือเป็นภาคีในธรรมนูญกรุงโรมก็ตาม

ข้อนำพิจารณาก็คือ ภายหลังจากมีการออกข้อมติดังกล่าว รัฐบาลชูดานก็ได้ปฏิเสธในการให้ความร่วมมือในการสืบสวนเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดและรัฐบาลชูดานเองก็ปฏิเสธอำนาจศาลเพราะไม่ได้เข้าเป็นภาคีธรรมนูญกรุงโรมฯ ต่อมาในปี 2009 ได้มีการพิจารณาออกหมายจับพิพากษาผู้นำชูดาน โอมาร์ อัลบาเซียร์ โดยมีความผิดตามคำฟ้องในเรื่องอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ซึ่งถือเป็นหมายจับแรกของศาลโลกที่พุ่งเป้าเอาผิดผู้นำประเทศขณะดำรงตำแหน่ง แต่อย่างไรก็ตามการประกาศออกหมายจับนี้สร้างความไม่พอใจให้แก่รัฐบาลชูดานและประชาชนที่สนับสนุนนายโอมาร์ อัลบาเซียร์ การตอบโต้ของชูดานมีขึ้น หลังจากนาง ฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐฯ มีท่าทีสนับสนุนการออกหมายจับประธานาธิบดีชูดานของไอซีซี โดยระบุว่า ผู้นำของชูดานสามารถเข้าไปต่อสู้ข้อกล่าวหาในศาลได้ หากเห็นว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวไม่มีมูลความจริง หรือไม่ยุติธรรม พร้อมตั้งความหวังว่า การออกหมาย

---

<sup>91</sup> Article 5: Crimes within the jurisdiction of the Court

1. The jurisdiction of the Court shall be limited to the most serious crimes of concern to the international community as a whole. The Court has jurisdiction in accordance with this Statute with respect to the following crimes:

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



ในเวลาต่อมารัฐบาลซูดานได้ตอบโต้โดยการขับไล่เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม โดยรัฐบาลซูดานได้สั่งขับองค์การช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศชั้นนำ 10 กลุ่มออกจากจังหวัดดาร์ฟูร์ หลังจากศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศออกหมายจับประธานาธิบดีโอมาร์ อัล บาซีร์ ในความผิดก่ออาชญากรรมสงคราม และก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชน 7 กระทั่งรวมไปถึงการฆาตกรรม ช่มชู้และทรมาน ซึ่งเหล่านี้ยิ่งตอกย้ำให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการจะนำผู้กระทำผิดขึ้นสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศได้เลย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์นั้นเข้าข่ายเป็นความผิดอาญาระหว่างประเทศเกิดขึ้นในเรื่องอาชญากรรมต่อมนุษยชาติซึ่งถือเป็นหนึ่งในความผิดกฎหมายอาชญากรรมร้ายแรงที่กฎหมายได้ระบุไว้ข้างต้น ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงน่าจะมีความอำนาจในการนำเสนอคดีต่ออัยการศาลอาญาระหว่างประเทศเพื่อพิจารณาได้มาตรา 13 (b) ของธรรมนูญกรุงโรม

โดยสรุป ในการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมาตรการทั้งที่กำหนดไว้ในหมวด 6 และมาตรการบังคับที่ได้กำหนดไว้ในหมวด 7 อย่างขึ้นเป็นตอนตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรฯ และเพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาของการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงต่อสถานการณ์ในดาร์ฟูร์ ผู้เขียนจึงได้รวบรวมข้อหมติต่างๆของคณะมนตรีความมั่นคงผ่านช่วงเวลาต่างๆที่คณะมนตรีความมั่นคงได้เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาในดาร์ฟูร์ ดังนี้

#### ข้อหมติของคณะมนตรีความมั่นคงในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ดาร์ฟูร์ ค.ศ. 2003-2009

ข้อหมติ	วันที่ออก	สาระสำคัญ
1547	11 มิถุนายน 2004	ให้เลขาธิการแห่งสหประชาชาติเสนอการจัดตั้งกองกำลัง United Nation Advance Mission in Sudan (UNAMIS) เป็นเวลาสามเดือน ในการปฏิบัติภารกิจพิเศษทางการเมืองในซูดาน และเฝ้าสังเกตในความตกลอง แผนสันติภาพและอำนวยความสะดวกในการดำเนินการสนับสนุนแผนสันติภาพ
1556	30 กรกฎาคม 2004	1.คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกมา

ข้อมติ	วันที่ออก	สาระสำคัญ
		<p>กล่าวว่าวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์ผิดต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความมั่นคงในภูมิภาค โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้กระทำการภายใต้ ข้อ 41 ของกฎบัตรสหประชาชาติ หากรัฐบาลซูดานล้มเหลวในการปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิด</p> <p>2. ให้รัฐบาลซูดานจะต้องทำการปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิด และนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีในการละเมิดสิทธิมนุษยชนและละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และให้รัฐบาลซูดานรายงานความก้าวหน้าต่อเลขาธิการใน 30 วัน<sup>92</sup></p> <p>3. ให้ทุกประเทศออกมาตรการจำเป็นในการป้องกันการซื้อหรือขายอาวุธต่อทุกองค์การที่มีใช้รัฐ รวมถึงกลุ่มจันจาวิด<sup>93</sup></p>

<sup>92</sup>United Nations Security Council Resolution 1556(2004)

6. *Demands* that the Government of Sudan fulfil its commitments to disarm the Janjaweed militias and apprehend and bring to justice Janjaweed leaders and their associates who have incited and carried out human rights and international humanitarian law violations and other atrocities, and *further requests* the Secretary-General to report in 30 days, and monthly thereafter, to the Council on the progress or lack thereof by the Government of Sudan on this matter and *expresses its intention* to consider further actions, including measures as provided for in Article 41 of the Charter of the United Nations on the Government of Sudan, in the event of non-compliance;

<sup>93</sup> United Nations Security Council Resolution 1556(2004)

7. *Decides* that all states shall take the necessary measures to prevent the sale or supply, to all non-governmental entities and individuals, including the Janjaweed, operating in the states of North Darfur, South Darfur and West Darfur, by their nationals or from their territories or using their flag vessels or aircraft, of arms and related materiel of all types, including weapons and ammunition,

ข้อมติ	วันที่ออก	สาระสำคัญ
		<p>ในข้อมติดังกล่าวนี้เป็นการออกข้อมติที่เป็นผลผูกพัน            รัฐบาลชุดานให้ยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนและกฎหมาย            มนุษยธรรมระหว่างประเทศ หากรัฐบาลชุดานไม่สามารถ            ปฏิบัติตามข้อมตินี้ได้ คณะมนตรีความมั่นคงก็อาจพิจารณา            มาตรการที่เพิ่มขึ้นตามที่กำหนดไว้ในข้อ 41 แห่งกฎบัตร            สหประชาชาติ</p>
1564	18 กันยายน 2004	<p>1. ให้ทุกประเทศให้การสนับสนุนสหภาพแอฟริกา โดย            การจัดหาอุปกรณ์ทั้งหมด, การขนส่ง, การเงินและทรัพยากรที่            จำเป็นเพื่อสนับสนุนการขยายภารกิจสหภาพแอฟริกา<sup>94</sup></p> <p>2. ให้รัฐบาลชุดาน ร่วมกับกลุ่มกบฏในการดำเนินงาน            ภายใต้อหภาพแอฟริกาในการเจรจาแก้ปัญหาทาง            การเมือง<sup>95</sup> และให้รัฐบาลชุดานงดการยกเว้นโทษในดาร์ฟูร์            โดยการระบุนำผู้รับผิดชอบทั้งหมดเข้าสู่กระบวนการ</p>

military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts for the aforementioned, whether or not originating in their territories;

<sup>94</sup> United Nations Security Council Resolution 1564(2004)

3. Urges Member States to support the African Union in these efforts including by providing all equipment, logistical, financial, material, and other resources necessary to support the rapid expansion of the African Union Mission and by supporting the efforts of the African Union aimed at a peaceful conclusion of the crisis and the protection of the welfare of the people of Darfur

<sup>95</sup> United Nations Security Council Resolution 1564(2004)

4. Calls upon the Government of Sudan and the rebel groups, particularly the Justice and Equality Movement and the Sudanese Liberation Army/Movement, to work together under the auspices of the African Union to reach a political solution in the negotiations currently being held in Abuja under the leadership of President Obasanjo,

ข้อมติ	วันที่ออก	สาระสำคัญ
		สำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ <sup>96</sup> 3. ให้เลขาธิการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบรายงานการละเมิดของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและกฎหมายสิทธิมนุษยชนในดาร์ฟูร์
1574	19 พฤศจิกายน 2004	คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ตัดสินใจให้ขยายระยะเวลาการปฏิบัติงาน UN Advance Mission in Sudan (UNAMIS) เพื่อช่วยเหลือให้เป็นไปตามความตกลงแผนสันติภาพเบ็ดเสร็จ CPA ขึ้นซึ่งมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานเริ่มต้นเพียงแค่สามเดือน ออกไปอีก
1585	10 มีนาคม 2005	คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ตัดสินใจให้ขยายระยะเวลาการปฏิบัติงาน UN Advance Mission in Sudan (UNAMIS) เพื่อช่วยเหลือให้เป็นไปตามความตกลงแผนสันติภาพเบ็ดเสร็จ CPA ขึ้นซึ่งมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานเริ่มต้นเพียงแค่สามเดือน ออกไปอีก
1588	17 มีนาคม 2005	คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ตัดสินใจให้ขยายระยะเวลาการปฏิบัติงาน UN Advance Mission in Sudan (UNAMIS) เพื่อช่วยเหลือให้เป็นไปตามความตกลงแผนสันติภาพเบ็ดเสร็จ CPA ขึ้นซึ่งมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานเริ่มต้นเพียงแค่สามเดือน ออกไปอีก

<sup>96</sup> United Nations Security Council Resolution 1564(2004)

7. *Reiterates* its call for the Government of Sudan to end the climate of impunity in Darfur by identifying and bringing to justice all those responsible, including members of popular defense forces and Janjaweed militias, for the widespread human rights abuses and violations of international humanitarian law, and *insists* that the Government of Sudan take all appropriate steps to stop all violence and atrocities

ข้อมติ	วันที่ออก	สาระสำคัญ
1590	24 มีนาคม 2005	<p>United Nation Mission in Sudan (UNMIS) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติที่ เพื่อดำเนินการตามข้อตกลงสันติภาพ (CPA) โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบในพื้นที่ซึ่งจะถอนออกชูดาน</p> <p>3.ขอให้เลขาธิการแห่งสหประชาชาติรายงานสถานการณ์ต่อคณะมนตรีความมั่นคงทุกเดือน</p>
1591	29 มีนาคม 2005	<p>ประเทศหยุดกองทุนทั้งหมด สินทรัพย์ทางการเงินและทรัพย์สินทางเศรษฐกิจที่อยู่ในอาณาเขตของชูดานในวันที่ยอมรับมตินี้หรือในเวลาใดก็ได้หลังจากนี้ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของกิจการหรือผู้ควบคุม ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม<sup>97</sup></p>
1593	31 มีนาคม 2005	<p>1.คณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจที่เสนอสถานการณ์ในเมืองดาร์ฟูร์ตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2002 ต่ออัยการศาลอาญาระหว่างประเทศ</p> <p>2.คู่พิพาททั้งหลายในดาร์ฟูร์ร่วมมือกันอย่างเต็มที่ในการจัดการและความช่วยเหลือที่จำเป็นต่อศาลและอัยการตามข้อมตินี้ แม้ว่ารัฐบาลชูดานจะไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกของธรรมนูญกรุงโรมและไม่ได้มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามภายใต้บทที่ VII ของกฎบัตรของสหประชาชาติ</p>

<sup>97</sup> United Nations Security Council Resolution 1591(2005)

3.(e) that all States shall freeze all funds, financial assets and economic resources that are on their territories on the date of adoption of this resolution or at any time thereafter, that are owned or controlled, directly or indirectly, by the persons designated by the Committee

ข้อมติ	วันที่ออก	สาระสำคัญ
1627	23 กันยายน 2005	ขยายระยะเวลาในการปฏิบัติงานของ UNMIS
1663 <sup>98</sup>	24 มีนาคม 2006	ขยายระยะเวลาในการปฏิบัติงานของ UNMIS
1672	25 เมษายน 2006	<p>ข้อมตินี้เป็นข้อมติที่ส่งเสริมข้อมติที่ออกมาก่อนล่วงหน้า คือ ข้อมติที่ 1591(2005) ที่เป็นมาตรการลงโทษ โดยเป็นการออกมาตรการต่อบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิกฤตการณ์ดาร์ฟูร์ ซึ่งข้อมติดังกล่าวกำหนดห้ามการเดินทาง และเคลื่อนย้ายทรัพย์สินของบุคคลดังต่อไปนี้</p> <p>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-- Gaffar Mohamed Elhassan (ผู้บัญชาการของตะวันตกทหารภาคสำหรับกองกำลังติดอาวุธซูดาน)</li> <li>-- Sheikh Musa Hillal (หัวหน้าของชนเผ่าในดาร์ฟูร์เหนือ)</li> <li>-- Adam Yacub Shant (หัวหน้ากองกำลังปลดปล่อยซูดาน SLA)</li> <li>-- Gabriel Abdul Kareem Badri (หัวหน้ากลุ่มเคลื่อนไหวแห่งชาติเพื่อการปฏิรูปและการพัฒนา)<sup>99</sup></li> </ul>

<sup>98</sup>United Nations Security Council Resolution 1663(2006)

*Decides to extend the mandate of UNMIS until 24 September 2006, with the intention to renew it for further periods*

<sup>99</sup>United Nations Security Council Resolution 1672(2006)

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

1. *Decides that all States shall implement the measures specified in paragraph 3 of resolution 1591 (2005) with respect to the following individuals:*

- Major General Gaffar Mohamed Elhassan (Commander of the Western –Military Region for the Sudanese Armed Forces)
- Sheikh Musa Hilal (Paramount Chief of the Jalul Tribe in North Darfur)
- Adam Yacub Shant (Sudanese Liberation Army Commander)

ข้อมติ	วันที่ออก	สาระสำคัญ
1679	16 พฤษภาคม 2006	<p>1. เรียกร้องให้ภาคีในความตกลงสันติภาพดาร์ฟวร์เคารพต่อข้อผูกพันและส่งเสริมความตกลง</p> <p>2. เรียกร้องให้สหภาพแอฟริกาตกลงกับสหประชาชาติ องค์การส่วนภูมิภาค องค์การระหว่างประเทศและรัฐสมาชิกในการเสริมความเข้มแข็งให้กับ AMIS ในการบังคับให้เป็นไปตามความตกลงรักษาสันติภาพในดาร์ฟวร์</p> <p>3. ให้ SG ส่งคำแนะนำให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในหนึ่งสัปดาห์เกี่ยวกับแนวทางใต้อาณัติของ UN ในการปฏิบัติการในดาร์ฟวร์</p>
1706	31 สิงหาคม 2006	<p>ให้เลขาธิการแห่งสหประชาชาติจัดให้มีการเพิ่มความสามารถของ UNMIS และเพิ่มกองทหารให้ UNMIS เข้มแข็ง และ ให้เลขาธิการแห่งสหประชาชาติปรึกษาร่วมกับ AU เกี่ยวกับความตกลงสันติภาพในดาร์ฟวร์มันเรียกร้องให้ 20,600 UN ทหารและตำรวจเพื่อสนับสนุน 7,000 - สมาชิกกำลัง AU ในซูดาน ซูดาน ได้ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมในช่วง UNSC และขอปฏิเสธให้รายละเอียด ประกาศจะถอนกองกำลัง</p>
1709 <sup>100</sup>	22 กันยายน 2006	ขยายระยะเวลาในการปฏิบัติงานของ UNMIS
1714 <sup>101</sup>	6 ตุลาคม 2006	ขยายระยะเวลาในการปฏิบัติงานของ UNMIS

---

– Gabril Abdul Kareem Badri (National Movement for Reform and Development Field Commander)

<sup>100</sup> United Nations Security Council Resolution 1709(2006)

*Decides* to extend the mandate of UNMIS until 8 October 2006, with the intention to renew it for further periods

<sup>101</sup> United Nations Security Council Resolution 1714(2006)

ข้อมติ	วันที่ออก	สาระสำคัญ
1755 <sup>102</sup>	30 เมษายน 2007	ขยายระยะเวลาในการปฏิบัติงานของ UNMIS
1769	31 กรกฎาคม 2007	<p>1. เป็นมติที่ออกมาเพื่อเพิ่มกองกำลัง และก่อตั้งกองกำลังผสม UNAMID ซึ่งเป็นกองกำลังผสมระหว่าง UN และ AU โดยให้ UNAMID ร่วมมือกับ AMIS อีกทั้งมติดังกล่าวยังมอบหมายอำนาจให้ UNAMID ใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นในการปฏิบัติภารกิจอีกด้วย</p> <p>2. ให้เลขาธิการสั่งการและการควบคุมโครงสร้างและระบบที่จำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่าการถ่ายโอนอำนาจอย่างราบรื่นจาก AMIS ไป UNAMID ทันที และรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงใน 30 วัน</p> <p>3. ให้ทุกฝ่ายอำนวยความสะดวกในการใช้งานเต็มรูปแบบในการอินสั่มภาระของสหประชาชาติ ทั้ง เบาและหนัก สนับสนุนไปยัง AMIS และการเตรียมการสำหรับ UNAMID โดยเร่งด่วน</p>
1784 <sup>103</sup>	31 ตุลาคม 2007	ขยายระยะเวลาในการปฏิบัติงานของ UNMIS
1812 <sup>104</sup>	30 เมษายน 2008	ขยายระยะเวลาในการปฏิบัติงานของ UNMIS

*Decides to extend the mandate of UNMIS until 30 April 2007, with the intention to renew it for further periods*

<sup>102</sup> United Nations Security Council Resolution 1755(2007)

*Decides to extend the mandate of UNMIS until 31 October 2007, with the intention to renew it for further periods*

<sup>103</sup> United Nations Security Council Resolution 1784(2007)

*Decides to extend the mandate of UNMIS until 30 April 2008, with the intention to renew it for further periods*

<sup>104</sup> United Nations Security Council Resolution 1812(2008)

*Decides to extend the mandate of UNMIS until 30 April 2009, with the intention to renew it for further periods*



ข้อมติ	วันที่ออก	สาระสำคัญ
1828	31 กรกฎาคม 2008	ขยายระยะเวลาในการปฏิบัติงานของ UNAMID
1870 <sup>105</sup>	20 พฤษภาคม 2009	ขยายระยะเวลาในการปฏิบัติงานของ UNMIS
1881	30 กรกฎาคม 2009	ขยายระยะเวลาในการปฏิบัติงานของ UNAMID

---

<sup>105</sup> United Nations Security Council Resolution 1870(2009)

*Decides* to extend the mandate of UNMIS until April 30, 2010, with the intention to renew it for further periods as may be required

## บทที่ 4

### อุปสรรคที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้วิกฤตการณ์ในดาร์ฟัวร์และแนวทางการแก้ไข วิกฤตการณ์

หลังจากที่ได้ทราบถึงและบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงต่อสถานการณ์ในเมืองดาร์ฟัวร์ไปแล้วนั้น ในบทนี้จะได้กล่าวถึงมาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงและจะประเมินผลการปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในการแก้ปัญหาไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ มาตรการลงโทษ การนำเสนอเรื่องสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศ รวมทั้งความรับผิดชอบในการปกป้องของรัฐ เพื่อให้ทราบว่าข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมานั้นมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดในการแก้ปัญหาในเมืองดาร์ฟัวร์

#### 4.1 การดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติภาพ

##### 4.1.1 ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติ

สำหรับปัจจัยและเกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จของกองกำลังรักษาสันติภาพ ผู้เขียนได้ใช้เกณฑ์พิจารณาที่เสนอโดย Paul F. Diehl ดังนี้

##### 1. ความสามารถในการจัดความขัดแย้งทางการทหาร

เนื่องจากกองกำลังรักษาสันติภาพเป็นกลไกและมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาสันติภาพ ดังนั้นเกณฑ์ในการพิจารณาแรกคือ การพิจารณาความสามารถของกองกำลังรักษาสันติภาพในการป้องปรามหรือป้องกันความรุนแรงที่เกิดขึ้นในบริเวณที่เคลื่อนกำลัง ไม่ว่าจะเป็นได้รับมอบหมายอำนาจ (mandate) เช่นใด

##### 1.1 ลักษณะโครงสร้างการปฏิบัติงานของกองกำลังรักษาสันติภาพ

- **ความเป็นกลาง** : เริ่มจากการจัดตั้งกองกำลังที่เป็นกลาง และไม่มี การเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยความเป็นกลางจะต้องแสดงให้เห็นกลุ่มที่มีความขัดแย้งยอมรับด้วย เพื่อจะได้ร่วมมือกับกองกำลังรักษาสันติภาพ ในการดำเนินกระบวนการสันติภาพจนจบภารกิจ

- **รูปแบบการปฏิบัติการ** : กองกำลังรักษาสันติภาพ ต้องมีการบังคับบัญชาควบคุมและประสานงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ดำเนินการได้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

- **ตำแหน่งที่ตั้งและการเคลื่อนกำลัง** : สภาพภูมิประเทศที่จะเคลื่อนกำลัง แม้จะไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญแต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อหากมีพื้นที่กว้างขวางมากไป อาจทำให้การควบคุมดูแลกระทำได้ยากลำบาก เพราะโดยทั่วไปกองกำลังรักษาสันติภาพ มักเป็นกองกำลังที่ไม่ใหญ่มากนัก

### 1.2 ลักษณะหน้าที่ของกองกำลังรักษาสันติภาพ

กองกำลังรักษาสันติภาพต้องมีหน้าที่ที่ชัดเจนและรัดกุม เพราะอาจมีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวได้ในหลายลักษณะคือ การกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนจะสะท้อนเจตนาของผู้ที่เกี่ยวข้อง และองค์กรที่รับรองได้ชัดเจน ทำให้ความเห็นที่แตกต่างมีน้อยที่สุดในการตีความอำนาจหน้าที่ ทั้งยังเป็นการประกันความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัญหานี้จะลดลงหากกำหนดไว้แต่ต้น ปัจจัยอีกประการที่สำคัญคือ การสนับสนุนทางการเงินต่อปฏิบัติการ แม้ว่าปัญหาปัญหาดังกล่าวจะเป็นปัญหาโดยรวมขององค์การสหประชาชาติ แต่การพิจารณาปัจจัยดังกล่าว ก็อาจทำให้เห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อปฏิบัตินั้น ๆ เช่นกัน

### 1.3 ปัจจัยแวดล้อมทางการทหาร

ปัจจัยที่ควรพิจารณาได้แก่ ชนิดของความขัดแย้ง โดยต้องพิจารณาว่า การจัดส่งปฏิบัติการรักษาสันติภาพเหมาะสมกับสถานการณ์ความขัดแย้งหรือไม่ ซึ่งสามารถประเมินได้จากพฤติกรรมของรัฐและผู้เกี่ยวข้องหลักในความขัดแย้ง และรัฐที่สาม และตัวแสดงที่มีอิทธิพล รวมถึงประเทศมหาอำนาจที่มีพฤติกรรมสนับสนุนเกี่ยวข้องในทางสนับสนุนปฏิบัติการรักษาสันติภาพ หรืออุดหนุนการดำเนินการอย่างไร

## **2. ความสามารถในการแก้ไขความขัดแย้ง**

แม้การจำกัดการปะทะกันด้วยกำลังจะเป็นหน้าที่สำคัญของกองกำลังรักษาสันติภาพ แต่ยุทธศาสตร์การรักษาสันติภาพที่ยิ่งใหญ่และกว้างขวางกว่านั้นคือ การรักษาสันติภาพที่ไม่ได้มีความหมายเชิงลบเพียงแค่ว่า “การไม่มีสงคราม” การเคลื่อนย้ายกองกำลังรักษาสันติภาพจึงต้องมีมีส่วนร่วมสนับสนุนในกระบวนการไกล่เกลี่ยและปรองดอง ดังนั้นการประเมินผลสำเร็จของปฏิบัติการกองกำลังรักษาสันติภาพจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงความสามารถในการเป็นผู้อำนวยความสะดวกสำหรับการยุติความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ด้วย

กองกำลังรักษาสันติภาพ ได้รับการออกแบบโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสรรบรรยากาศแห่งการเจรจาระหว่างกลุ่มที่มีความขัดแย้งและกำลังต่อสู้กัน ปฏิบัติการกองกำลังรักษาสันติภาพจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นก้าวแรกแห่งความร่วมมือ เนื่องจากการที่คู่ขัดแย้งสามารถยอมรับกองกำลังรักษาสันติภาพในฐานะที่เป็นเจ้าบ้าน เท่ากับว่าคู่ขัดแย้งได้ยอมรับให้กองกำลังรักษาสันติภาพเข้ามาในดินแดน เพื่อเป็นหนทางนำไปสู่การจำกัดขอบเขตของความขัดแย้ง ซึ่งจะนำไปสู่การกระจายความร่วมมือในด้านต่างๆ ด้วย

ดังนั้นการพิจารณาความสามารถในการจำกัดการปะทะด้วยกำลังของปฏิบัติการรักษาสันติภาพประกอบด้วยปัจจัยหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างการบริหารภายใน อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และปัจจัยแวดล้อมปฏิบัติการ ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งระดับรัฐและไม่ใช่อรัฐ แต่ปัจจัยที่ส่งผลที่สุดคือความเป็นกลาง เนื่องจากหากมีการกล่าวอ้างว่ากองกำลังรักษาสันติภาพไม่เป็นกลางก็มีความเป็นไปได้ว่าจะถูกถอนความร่วมมือของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีโอกาสทำให้กองกำลังรักษาสันติภาพปฏิบัติการต่อได้หรือดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้แม้ว่าการจำกัดขอบเขตของการปะทะด้วยกำลังจะมีความจำเป็น แต่ยังคงอาจไม่เพียงพอสำหรับการยุติความขัดแย้งและรักษาสันติภาพ หากกองกำลังรักษาสันติภาพไม่สามารถทำให้กลุ่มความขัดแย้งทั้งหมด ดำเนินเข้าสู่กระบวนการเจรจาเพื่อแก้ปัญหา และทำให้ปัญหายืดเยื้อออกไป ก็เท่ากับว่าการปฏิบัติการของกองกำลังรักษาสันติภาพประสบผลสำเร็จเพียงบางส่วนเท่านั้น

เมื่อวิเคราะห์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติภาพตามเกณฑ์ในการพิจารณาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนพบว่ากองกำลังที่จัดตั้งในสถานการณ์คาร์ฟูร์ก็มีข้อจำกัดที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกองกำลังดังกล่าว ดังนี้

#### 4.1.1.1 กองกำลัง UNAMIS

หากพิจารณาจากพันธกิจของกองกำลัง UNAMIS ตามข้อมติที่ 1547 ได้จัดตั้งกองกำลังนี้ ขึ้น จะเห็นได้ว่ากองกำลังนี้ได้รับมอบหมายให้เป็นเพียงกองกำลังเฝ้าสังเกตการณ์ โดยมีพันธกิจหลักในการปฏิบัติหน้าที่ที่จำกัดเพียงการช่วยเหลือทางการเมือง การเฝ้าสังเกตการณ์ตามความตกลงหยุดยิง เฝ้าสังเกตการณ์ให้การสนับสนุนการปลดอาวุธ ถอนกำลังและรวมกำลังกลุ่มติดอาวุธ อำนาจความสะดวกในการพัฒนาด้านมนุษยธรรม รวมทั้งเฝ้าสังเกตผู้อพยพและผู้ไร้

ที่อยู่ให้กลับคืน ดูแลพลเรือน ร่วมมือสนับสนุนในการฝ่าสังเอดและช่วยเหลือดังนี้ ร่วมมือในการ  
 กู้ระเบิด ช่วยเหลือด้านการเลือกตั้ง ให้ข้อมูลสาธารณะ<sup>1</sup> ดังนั้นกองกำลังดังกล่าวจะไม่มีการใช้  
 กำลัง เว้นแต่เป็นการปกป้องตนเองเท่านั้น

หากจะประเมินประสิทธิภาพและความสามารถในการขจัดความขัดแย้งทาง  
 การทหารแล้ว

จะเห็นได้ว่า กองกำลังนี้ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยในการขจัดความขัดแย้งทาง  
 การทหารเลย เนื่องจากพันธกิจหลักของกองกำลังคือการสังเกตการณ์และทำหน้าที่รายงานผล  
 ความรุนแรงในดาร์ฟูร์แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

ในส่วนของความสามารถในการแก้ไขความขัดแย้ง อาจกล่าวได้ว่าการ  
 ดำเนินงานของกองกำลังก็มีประสิทธิภาพอยู่บ้าง ดังจะเห็นได้จากความสำเร็จของการทำ  
 สนธิสัญญาสันติภาพเบ็ดเสร็จซึ่ง UNAMIS ก็ได้เข้าไปทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการ  
 ลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าว แต่ในส่วนของการทำงานที่ในการดูแลประชาชนพลเรือนนั้น  
 อาจจะไม่มประสิทธิภาพมากนักทั้งนี้เพราะ แม้อีกกองกำลังดังกล่าวจะได้เข้าไปช่วยประชาชนพล  
 เรือนอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังเป็นกองกำลังที่เล็ก อีกทั้งยังขาดบุคคลากรและอาวุธยุทโธปกรณ์ ซึ่งเป็น  
 ข้อจำกัดสำคัญในการปฏิบัติการของกองกำลัง

#### 4.1.1.2 กองกำลัง UNMIS

หากพิจารณาพันธกิจของกองกำลัง UNMIS จะเห็นว่า กองกำลังนี้มีภารกิจหลัก  
 ดังนี้

5. สนับสนุนการดำเนินการ ตามข้อตกลงสันติภาพ (CPA)
6. สนับสนุน ประสานงานช่วยเหลือการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับสู่  
 ภูมิลำเนา ตลอดจนการสนับสนุนช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม
7. ให้ความช่วยเหลือองค์กรต่าง ๆ ในการนำไปสู่กระบวนการสันติภาพ

<sup>1</sup> UNSC,S/2004/453 p.6

8. สนับสนุนความพยายามของนานาชาติ รวมทั้งองค์กรเอกชนต่าง ๆ ในการป้องกันและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ให้ความช่วยเหลือในการป้องกันพลเรือนและผู้พลัดถิ่นจากการถูกล่วงละเมิด ตลอดจนให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการส่งกลับผู้อพยพ

หากพิจารณาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกองกำลังนี้จากความสามารถในการขจัดความขัดแย้งทางการทหารแล้วจะเห็นว่า กองกำลัง UNMIS มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากกองกำลัง UNMIS มีหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยต่อพลเรือน แต่กลับไม่มีเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่<sup>2</sup> การขาดความร่วมมือจากรัฐบาลซูดานในการปฏิบัติหน้าที่ การปลดอาวุธกลุ่มไม่ได้อยู่ใต้อาณัติของกองกำลัง UNMIS ที่จะต้องปฏิบัติการ ส่งผลให้ความรุนแรงต่อประชาชนพลเรือนยังคงดำเนินต่อไป รวมทั้งข้อจำกัดทางด้านการใช้อาวุธและขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรงตามเป้าหมายของการแก้ไขสถานการณ์ นอกเหนือจากนั้นกองกำลัง ยังขาดแคลนทรัพยากรบุคคลและอาวุธยุทโธปกรณ์จำนวนมาก

#### 4.1.1.3 กองกำลัง UNAMID

ในการปฏิบัติหน้าที่ของกองกำลัง UNAMID มีอาณัติดังนี้

1. พิทักษ์พลเรือน สถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก
2. ประกันเสรีในการเคลื่อนที่ให้กับเจ้าหน้าที่สหประชาชาติ รวมทั้งองค์กรด้านมนุษยธรรม
3. สนับสนุนข้อตกลงสันติภาพดาร์ฟูร์ (Darfur Peace Agreement : DPA) ป้องกันการกระทำของกลุ่มใดๆ ในลักษณะขัดขวางต่อการปฏิบัติตามข้อตกลงสันติภาพฯ

3.1 การยุติการสู้รบระหว่างฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มกบฏทันที

3.2 ให้ปลดอาวุธแก๊งโจรที่รัฐบาลจัดตั้ง กองโจรนอกกฎหมายทั้งหมด

3.3 กำหนดกลไกในการจัดสรรอำนาจรัฐ โดยให้ทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง

---

<sup>2</sup> Jair van der Lijn, PhD, "To Paint The Nile Blue : Factors for success and failure of UNMIS and UNAMID", Radboud University Nijmegen (2007): 10

3.4 การจัดสรรทรัพยากร จัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นธรรม

3.5 กำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ การลงทุน การฟื้นฟูประเทศ

3.6 การช่วยเหลือและการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากสงคราม

หากจะประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ UNAMID โดยพิจารณาจากความสามารถในการขจัดความขัดแย้งทางการทหารแล้วจะเห็นว่า UNAMID มีปัญหาเรื่องความล่าช้าในการก่อสร้างสำนักงานของกองกำลัง UNAMID เนื่องจากต้องขอความร่วมมือจากรัฐบาลชูดานในการจัดสรรพื้นที่ ทั้งยังมีข้อจำกัดทางทรัพยากรบุคคลในการปฏิบัติภารกิจ เนื่องจากกองกำลังหลักเป็นกองกำลังของ AMIS เดิมซึ่งไม่ได้รับการฝึกอบรม จึงปฏิบัติภารกิจอย่างไร้ประสิทธิภาพ ในส่วนของความสามารถในการแก้ไขความขัดแย้ง UNAMID ก็ยังขาดความร่วมมือจากประชาคมระหว่างประเทศในการส่งคนเข้ามาช่วยเหลือเพราะสถานการณ์ดาร์ฟูร์มีความเสี่ยงนั่นเอง ในส่วนของกองกำลังก็มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งขาดแคลนพาหนะ โดยเฉพาะเฮลิคอปเตอร์และรถติดอาวุธ<sup>3</sup> รวมทั้งความร่วมมือจากรัฐบาลชูดานก็เป็นปัญหาสำคัญในการเข้าปฏิบัติภารกิจให้มีประสิทธิภาพ

#### 4.1.2 อุปสรรคที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติภาพ

จากการประเมินผลประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองกำลังทั้งสามข้างต้นจะพบว่า

ข้อสรุป คือ การดำเนินงานของกองกำลังทั้งสามยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพมากนัก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่างๆข้างต้นเกิดจากข้อจำกัดและอุปสรรคต่างๆดังต่อไปนี้

<sup>3</sup> Ibid.p.30

#### 4.1.2.1 อุปสรรคอันเกิดจากความร่วมมือจากรัฐสมาชิก

กองกำลังรักษาสันติภาพ มีข้อจำกัดเพราะการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ มักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมืออย่างกว้างขวาง เนื่องจากรัฐสมาชิกบางส่วนเห็นว่าการจัดตั้งกองกำลัง ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐตน เมื่อเห็นว่าภารกิจของกองกำลังเป็นเรื่องไกลตัวก็มักจะไม่ใช่การสนับสนุน ในการจัดส่งทหารและพลเรือน ตลอดจนความช่วยเหลือทางการเงินของกองกำลัง จนในบางครั้งทำให้กองกำลังประสบอุปสรรคในการปฏิบัติงาน<sup>4</sup> อุปสรรคที่กองกำลังรักษาสันติภาพพบคือการขาดความช่วยเหลือทางด้านอาวุธยุทโธปกรณ์จากกองกำลังที่มีประสิทธิภาพมากกว่า เช่นกองกำลังนาโต้ หรือ กองกำลังสหภาพยุโรป นอกเหนือจากนี้แล้วกองกำลังยังขาดบุคคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ทำให้ของกองกำลังดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ<sup>5</sup> รวมถึงการปรับใช้กำลังป้องกันพลเรือนที่มีความสามารถและทรัพยากรที่จะปกป้องพลเรือน ซึ่งปัญหาคือว่าสหประชาชาติไม่ได้มีความสามารถในการทำเช่นนี้<sup>6</sup>

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่ากองกำลังรักษาสันติภาพที่เข้ามาปฏิบัติภารกิจในดาร์ฟูร์นั้น ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน กล่าวคือความร่วมมือจากรัฐบาลซูดาน กลุ่มกบฏ และรัฐสมาชิก ในการส่งเสริมให้การปฏิบัติภารกิจสำเร็จ กองกำลังที่มีประสิทธิภาพไม่ได้ให้ความช่วยเหลือในการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจในส่วนที่ขาด เช่นการปฏิบัติการทางอากาศ และการได้รับการฝึกอบรมในการปฏิบัติภารกิจ นอกจากนี้กองกำลังส่วนภูมิภาคก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการให้การสนับสนุน เนื่องจากข้อจำกัดทางเงินทุนและอาวุธยุทโธปกรณ์

#### 4.1.2.2 ข้อจำกัดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง

การใช้นโยบายความรับผิดชอบในการปกป้องนั้น ไม่ใช่เพียงแค่เกิดอาชญากรรมรุนแรง 4

<sup>4</sup> ประสม แพ่งทอง, “บทบาทของสหประชาชาติและกองกำลังรักษาสันติภาพต่อกระบวนการเพื่อเอกราชของนามีเบีย.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 125

<sup>5</sup> Nadia Sarwar, Darfur crisis: why has the U.N. failed? [online], 28 July 2012, Available from: [http://www.issi.org.pk/publication-files/1299645500\\_83412313.pdf](http://www.issi.org.pk/publication-files/1299645500_83412313.pdf)

<sup>6</sup> Alex Meixner, Darfur: A Problem Worth Solving [online] 21 April 2011, Available from: <http://www.britannica.com/blogs/author/ameixner/>



ประเภทตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้วก็จะสามารถเข้าดำเนินการได้เลย เนื่องจากความรับผิดชอบในการปกป้องนั้นเป็นการกระทำที่กระทบต่อประชาชนและรัฐ ทำให้การใช้นโยบายดังกล่าวโดยเฉพาะนโยบายทางทหารซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จะต้องคำนึงถึงผลกระทบและจำนวนความเสียหายอย่างมหาศาลด้วย<sup>7</sup> อีกทั้งหลักเรื่องความรับผิดชอบในการปกป้องยังไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายระหว่างประเทศ เพียงแต่มีแนวโน้มที่จะพัฒนาต่อไป ดังนั้นแม้ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติจะมีความเห็นเป็นเอกฉันท์กับแนวคิดนี้ แต่ก็ไม่ได้มีการให้ความร่วมมืออย่างชัดเจน เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ประชาคมระหว่างประเทศก็ไม่ได้ยึดถือปฏิบัติอย่างการปฏิบัติตามหลักกฎหมายอื่นๆ ที่มีสภาพบังคับในทางระหว่างประเทศ

ในส่วนของสถานการณ์ในดาร์ฟูร์นี้ ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากจากคณะมนตรีความมั่นคง โดยเฉพาะประเทศที่เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงเอง กล่าวคือจีนและรัสเซียได้แสดงท่าทีที่ไม่เต็มใจที่จะเข้าไปแทรกแซงในวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในดาร์ฟูร์ เนื่องจากทั้งสองประเทศทำการค้ากับซูดานเป็นจำนวนมากและมีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลซูดานไม่ให้ความร่วมมือ รวมถึงกลไกในการออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันนี้ ที่ให้อำนาจแก่สมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงคัดค้านการออกเสียง หรือหากงดออกเสียงก็มีผลต่อการดำเนินการ

ข้อจำกัดประการหนึ่งที่สำคัญก็คือ ในเรื่องความยินยอมในการให้ความร่วมมือของรัฐที่มีข้อพิพาท กล่าวคือ แม้ว่าหลักความรับผิดชอบในการปกป้องจะมอบให้ประชาคมระหว่างประเทศมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐนั้น หากรัฐไม่สามารถในการปกป้องประชาชนจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์, อาชญากรรมสงคราม, อาชญากรรมต่อมนุษยชาติและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ แต่การเข้าไปปกป้องประชาชนในดินแดนที่มีปัญหาจะประสบผลสำเร็จก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลของประเทศนั้นๆ แต่ในสถานการณ์ความขัดแย้งในดาร์ฟูร์ สหประชาชาติกลับได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลซูดานโดยอ้างว่าเป็นการละเมิดอธิปไตยในซูดาน<sup>8</sup>

<sup>7</sup> David Scheffer, "Atrocity Crimes Framing the Responsibility to Protect." Case Western Reserve Journal of International Law 40(2007-2008):p.119-131

<sup>8</sup> UN Res 1706/2006

## 4.2 การบังคับใช้มาตรการลงโทษ

### 4.2.1 ประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการลงโทษ

เกณฑ์ในการชี้วัดประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการลงโทษของคณะมนตรีความมั่นคงนี้ ผู้เขียนจะพิจารณาจากรายงานของเลขาธิการสหประชาชาติที่รายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงเป็นสำคัญ เนื่องจากการศึกษาจากรายงานจะทำให้เห็นภาพชัดเจนว่าภายหลังมีการออกข้อมติเกี่ยวกับการลงโทษเพื่อกระตุ้นหรือบีบบังคับรัฐบาลชูดานแล้ว สถานการณ์ในชูดานมีการแนวโน้มที่จะพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร โดยจะพิจารณามาตรการลงโทษทั้งสามประเภทตามลำดับ ดังนี้

#### 4.2.1.1 การคว่ำบาตรทางอาวุธ

ประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการคว่ำบาตรทางอาวุธ พิจารณาได้จาก รายงานของเลขาธิการซึ่งรายงานว่า ภายหลังมีการออกมาตรการคว่ำบาตรทางอาวุธแล้ว รัฐบาลชูดานก็ยังคงล้มเหลวในการลงโทษผู้ที่ได้กระทำความผิดและยังได้รับการงดเว้นโทษ การต่อสู้ยังคงดำเนินต่อไปซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนไร้ที่อยู่หรือผู้พลพไม่กล้ากลับภูมิลำเนา เนื่องจากมีการปล้นสะดม มีการขัดขวางการช่วยเหลือเบื้องต้น โดยรัฐบาลไม่สามารถปราบปรามกลุ่มกบฏได้<sup>9</sup> โดย 6 เดือนที่ผ่านมาพบว่าสถานการณ์ความมั่นคงในชูดานยังคงไม่ดีขึ้น แม้ว่าจะมีความพยายามช่วยเหลือมาตลอด ผลกระทบต่อประชาชนก็ยังเพิ่มขึ้นอีกด้วย

รายงานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มาตรการคว่ำบาตรทางอาวุธนี้ไม่อาจใช้เป็นมาตรการบีบบังคับหรือกดดันรัฐบาลชูดานได้แต่อย่างใด จึงต้องพิจารณาออกมาตรการที่เพ็งมากขึ้น โดยการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อไป

#### 4.2.1.2 การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ

รายงานเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ วันที่ 30 สิงหาคม 2004 กล่าวว่า การหยุดการโจมตีต่อประชาชนและความรับผิดชอบของรัฐบาลชูดานนั้น รัฐบาลไม่ผูกพันตามข้อมติ 1556 โดยการโจมตีต่อประชาชนยังคงดำเนินต่อไปรวมทั้งการปลดอาวุธก็ไม่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นความรุนแรงต่อสิทธิมนุษยชน และระบุว่า 30 วันหลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกมติ 1556 รัฐบาลชูดานไม่สามารถที่จะแก้ไขวิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์ และในรายงานเลขาธิการสหประชาชาติ

<sup>9</sup> UNSC S/2004/881, p.16

กล่าวว่ารัฐบาลไม่ได้เข้าผูกพันอย่างเต็มที่ในการส่งเสริมการหยุดยิง การหยุดการกระทำต่อประชาชนพลเรือน การปลดอาวุธกองกำลัง<sup>10</sup> และในรายงานกล่าวว่าหกเดือนที่ผ่านมารัฐบาลชุดานแสดงให้เห็นว่าไม่ทำตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง กลุ่มทหารยังคงดำเนินการเช่น ฆ่าอย่างรุนแรงโดยไร้การลงโทษ ซึ่งรัฐบาลชุดานไม่สามารถหยุดยั้งได้<sup>11</sup>

ซึ่งจากรายงานของเลขาธิการดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลชุดานไม่สามารถปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิดได้ และความรุนแรงก็ยังคงดำเนินต่อไป ส่งผลให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาออกมาตรการลงโทษที่เพิ่มมากขึ้นโดยออกมาตรการคว่ำบาตรทางอาวุธในประเทศชุดานทั้งหมด รวมทั้งออกมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อประเทศชุดาน

#### 4.2.1.3 การอายัดทรัพย์สินและห้ามเดินทาง

ข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งของข้อมตินี้คือไม่ได้แสดงถึงการลงโทษต่อผู้นำสูงสุด กล่าวคือการลงโทษต่อประธานาธิบดีของชุดาน โอมาร์ อัล บาซีร์ แต่เป็นการลงโทษต่อผู้นำฝ่ายผู้บัญชาการทหารกองกำลังติดอาวุธภาคตะวันตกของชุดาน และเมื่อพิจารณาแล้วเป็นมาตรการลงโทษต่อบุคคลที่เล็กน้อยเนื่องจากการเป็นมาตรการลงโทษที่ไม่ให้เคลือบัยทรัพย์สินเท่านั้น และผู้ที่ถูกออกมาตรการลงโทษก็ไม่ได้เดินทางอยู่แล้ว

การนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษจะเห็นได้ว่าแม้จะเป็นการลงโทษต่อบุคคลที่เป็นหัวหน้ากลุ่มที่กระทำความผิดและให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้กระทำความผิด แต่ข้อมติไม่ได้กำหนดให้มีการลงโทษแก่ผู้นำสูงสุดของรัฐบาลชุดานผู้ซึ่งเป็นผู้ให้การสนับสนุนการกระทำละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนและสิทธิมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เป็นผลทำให้การดำเนินมาตรการในการลงโทษบุคคลในการห้ามเดินทางและการห้ามเคลือบัยทรัพย์สินไม่สามารถแก้วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

#### 4.2.2 อุปสรรคที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการลงโทษ

หากพิจารณาจากผลการประเมินประสิทธิภาพของการใช้มาตรการลงโทษทั้งสามประเภทดังกล่าวมาข้างต้นแล้วจะเห็นว่ามาตรการลงโทษดังกล่าวมีข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการบังคับใช้ดังต่อไปนี้

<sup>10</sup> UNSC,s/2004/787.,p.15

<sup>11</sup> UNSC,s/2005/68.,p.12

#### 4.2.2.1 อุปสรรคที่เกิดจากการขาดศักยภาพของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง

การใช้มาตรการบังคับของสหประชาชาติ ต้องประสบต้องประสบกับปัญหาการใช้สิทธิยับยั้งของสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงมาตลอด จากข้อ 27 กฎบัตรฯ ได้ระบุว่าคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากสมาชิก 9 ประเทศ ซึ่งรวมคะแนนความเห็นชอบของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงทั้งห้า ดังนั้นจึงถือเป็นการให้อำนาจแก่ประเทศมหาอำนาจที่จะยับยั้งมติได้โดยลำพัง การให้สิทธิยับยั้งแก่คณะมนตรีความมั่นคงทำให้เกิดการกระจายอำนาจการบังคับขึ้น เพราะการดำเนินการของสหประชาชาติขึ้นอยู่กับสมาชิกถาวรแต่ละประเทศ ที่ผ่านมาประเทศต่างๆ ได้พากันเข้ากับฝ่ายประเทศมหาอำนาจ การที่ประเทศจะถูกมาตรการบังคับจากคณะมนตรีความมั่นคง ย่อมหมายความว่าพันธมิตรของตนที่เป็นประเทศมหาอำนาจยอมให้ทำเช่นนั้น ซึ่งไม่น่าเกิดขึ้น เพราะประเทศมหาอำนาจย่อมช่วยประเทศของฝ่ายตนในการใช้สิทธิยับยั้ง มาตรการบังคับของคณะมนตรีความมั่นคงจึงขึ้นอยู่กับการเมืองระหว่างประเทศด้วย

ในกรณีชุดานนี้แม้ว่าจีนและรัสเซียต่างไม่ได้ใช้สิทธิยับยั้ง แต่ก็ได้งดออกเสียงเมื่อมีการลงมติให้คว่ำบาตรทางอาวุธและเศรษฐกิจ ซึ่งย่อมแสดงออกถึงเจตจำนงในการไม่ต้องการใช้มาตรการดังกล่าวต่อประเทศชุดาน ผู้เขียนมีความเห็นว่าการงดออกเสียงของสมาชิกถาวรคณะมนตรีทำให้ขาดความน่าเชื่อถือในการที่จะทำให้ประเทศสมาชิกอื่นๆ ปฏิบัติตามข้อมติอย่างเคร่งครัดด้วย นอกจากนี้แล้วในทางปฏิบัติ แม้ คณะมนตรีความมั่นคงจะได้ออกข้อมติ 1591 ให้คว่ำบาตรทางอาวุธต่อประเทศชุดาน ซึ่งผูกมัดให้นานาประเทศ รวมทั้งจีน รัสเซียและรัฐบาลชุดาน ห้ามส่งอาวุธดังกล่าวแก่กลุ่มซึ่งไม่ใช่รัฐบาล แต่จากการสังเกตการณ์ในดาร์ฟูร์พบว่าอาวุธที่พบในดินแดนดาร์ฟูร์นั้นส่วนใหญ่ถูกส่งมาจากประเทศจีนและรัสเซีย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศจีนและรัสเซียก็ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรการคว่ำบาตรทางอาวุธแต่อย่างใด

#### 4.2.2.2 อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการกำหนดข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมตามมติของคณะมนตรีความมั่นคง

การนำข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมมาใช้กับมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางและมีการยินยอมให้นำยกเว้นข้อห้ามที่กำหนดโดยผู้ดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ถูกบังคับทางเศรษฐกิจและประชาชนพลเรือน การใช้ข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมนี้

ได้รับการยอมรับว่า หากการบังคับทางเศรษฐกิจไม่ปรากฏควบคู่กับข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมแล้ว จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชนพลเรือน<sup>12</sup> ดังนั้นข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมจะช่วยให้เกิดผลกระทบที่เกิดจากมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจลดลง โดยข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมมีขอบเขตให้พลเรือนสามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติ

ในส่วนของมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจในดาร์ฟูร์นั้นนั้นก็พบอุปสรรคหรือข้อจำกัดเนื่องจากในข้อมติ 1591 ข้อ 3(g) ได้มีข้อยกเว้นทางด้านมนุษยธรรม โดยให้ยกเว้นการคว่ำบาตรสำหรับอาหารและยารักษาโรค ดังนั้น แม้ข้อยกเว้นในการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อประเทศซูดานด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมนั้นจะเป็นผลให้การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่บริสุทธิ์ แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าข้อยกเว้นทางมนุษยธรรมที่มีขอบเขตเพื่อให้พลเรือนสามารถใช้ชีวิตได้อย่างเป็นปกติก็ถือเป็นการทำให้ระบอบบังคับนั้นอ่อนลงหรือทำให้ประสิทธิภาพของมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจลดลง

#### 4.2.2.3 อุปสรรคที่เกิดจากการไม่ให้ความร่วมมือ

##### 1. การขาดความร่วมมือจากมาตรการคว่ำบาตรทางอาวุธ

ภายหลังจากที่คณะมนตรีได้จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ในดาร์ฟูร์ คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติ 1556 เรียกร้องให้รัฐบาลซูดานปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิดและห้ามขนานาประเทศซื้อขายอาวุธแก่ประเทศซูดาน อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวก็ไม่สามารถบังคับได้ เนื่องจากรัฐบาลออกมากล่าวว่า รัฐบาลมีสิทธิในการส่งอาวุธเข้าไปในดินแดนดาร์ฟูร์ อีกทั้งยังไม่มีกระบวนการบังคับให้รัฐบาลซูดานปฏิบัติตาม

หากพิจารณาจากข้อมติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการคว่ำบาตรทางอาวุธในการแก้ไขวิกฤตการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่างประเทศในดาร์ฟูร์จะเห็นได้ว่าอุปสรรคที่เกิดขึ้นนี้เกิดขึ้นเนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศสมาชิกถาวรเองอย่างรัสเซียและจีน เนื่องจากรัสเซียและจีนมีผลประโยชน์ทับซ้อนในเรื่องของการค้าน้ำมัน และค้าอาวุธกับประเทศซูดาน ทำให้มาตรการดังกล่าวไม่มีความน่าเชื่อถือในการดำเนินการเท่าที่ควร เป็นผลให้การดำเนินมาตรการในการแก้ไขวิกฤตการณ์ดาร์ฟูร์ไม่ประสบผลสำเร็จ

<sup>12</sup> Elias Davidsson, "The mechanism of economic sanction," Changing perceptions and euphemism, (November 2003): 11.

## 2. การขาดความร่วมมือจากมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ

มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจไม่ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะประเทศสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงได้ทำการงดออกเสียง ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีผลต่อความน่าเชื่อถือในการออกมาตรการลงโทษ การที่ประเทศมหาอำนาจและเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงได้งดออกเสียงนั้น เนื่องจากประเทศจีนและรัสเซียคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองจากการได้รับผลกระทบจากมาตรการลงโทษ เพราะเป็นประเทศที่มีการทำการค้ากับประเทศชูดานทั้งทางด้านน้ำมันและการอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ ให้แก่ชูดาน จึงเป็นเหตุให้มาตรการลงโทษดังกล่าวถูกต่อต้านโดยสมาชิกของคณะมนตรีเองการประเทศที่งดเว้นในการออกเสียง

## 3. การขาดความร่วมมือจากมาตรการตรึงทรัพย์และห้ามเดินทาง

ในการลงโทษผู้มีส่วนร่วมในการกระทำผิด โดยการ ห้าม การเดินทาง และ เคลื่อนย้ายทรัพย์สิน โดยประเทศจีน, การ์ตาร์และรัสเซีย งดออกเสียงในข้อมติอีกครั้ง ซึ่งจะสังเกตได้ว่าจีนและรัสเซียจะงดออกเสียงในมาตรการที่เป็นการลงโทษ ซึ่งส่งผลต่อการบังคับใช้มาตรการให้เป็นไปตามข้อมติ อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าว เป็นเพียงแค่ลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การกระทำผิด ในน่าจะได้ผลแต่มีผลเพียงเล็กน้อย

## 4.3 การดำเนินคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ

### 4.3.1 ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ

เกณฑ์ในการประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดนี้ ผู้เขียนจะใช้เกณฑ์การประเมินโดยพิจารณาจากผลการดำเนินงานและความคืบหน้าของคดีตั้งแต่เริ่มมีการฟ้องคดีจนถึงช่วงปี ค.ศ. 2009 เป็นสำคัญ

ซึ่งหากพิจารณาจากผลการดำเนินงานในการฟ้องคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ในดาร์ฟัวร์แล้วจะเห็นได้ว่าความคืบหน้าของการดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้ามาก ในการสืบสวนที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศชาดและประเทศอื่น ๆ นอกประเทศชูดานโดยหัวหน้า อัยการศาลอาญาระหว่างประเทศ Luis Moreno Ocampo ซึ่งได้สั่งให้มีการสืบสวน แต่รัฐบาลชูดานได้ปิดกั้นการเข้าถึงดาร์ฟัวร์โดยไม่ให้ เจ้าหน้าที่ของศาลอาญาระหว่างประเทศเข้าไปสืบสวน หรือรวบรวมพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นภายในดาร์ฟัวร์ได้ แม้กระทั่งปัจจุบันมีการออกหมายจับของ

ศาลอาญาระหว่างประเทศ แต่ก็ยังไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาขึ้นศาลได้ จึงเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาต่อศาลอาญาระหว่างประเทศนี้ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

#### 4.3.2 อุปสรรคที่ส่งผลต่อการดำเนินคดีต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ

เนื่องจากรัฐบาลชูดานไม่ยอมรับเรื่องเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศในการพิจารณาคดี เหตุผลอีกประการหนึ่งคือการไม่มีแรงกดดันให้รัฐบาลให้ความร่วมมือกับศาลอาญาระหว่างประเทศ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่รัฐบาลชูดานไม่ได้เข้าเป็นภาคีในธรรมนูญกรุงโรมฯนั่นเอง ปัญหาประการหนึ่งคือข้อกำหนดในธรรมนูญกรุงโรม ข้อ 16 ที่กล่าวถึงการเลื่อนเวลาการสืบสวนสอบสวน หรือการฟ้องร้องดำเนินคดี โดยระบุว่า “การสืบสวนสอบสวน หรือการฟ้องร้องดำเนินคดี ไม่อาจเริ่มหรือดำเนินการได้ตามธรรมนูญศาลฯ นี้ เป็นระยะเวลา 12 เดือนหลังจากคณะมนตรีความมั่นคงฯ โดยข้อมติซึ่งได้รับการตกลงรับตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ได้ร้องขอต่อศาลฯ เช่นนั้น การร้องขอดังกล่าวอาจได้รับการการต่ออายุโดยคณะมนตรีความมั่นคงฯ ตามเงื่อนไขเดียวกัน” ซึ่งจากข้อกำหนดนี้คณะมนตรีความมั่นคงฯ อาจใช้ข้ออ้างในกรณีนี้ได้เนื่องจาก จีนและรัสเซียก็ให้ความช่วยเหลือชูดานมาโดยตลอด ซึ่งชูดานพยายามชักชวนให้สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงฯ ใช้ข้อ 16 ในการเลื่อนการสืบสวนออกไป<sup>13</sup> ซึ่งเป็นผลให้การดำเนินการในการนำผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างล่าช้า อย่างไรก็ตามแม้ว่าในปี 2009 จะได้มีการฟ้องต่อผู้นำของรัฐบาลชานในความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ได้รับความร่วมมือในการ

### 4.4 แนวทางการดำเนินการแก้วิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์

#### 4.4.1 แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับข้อจำกัดของกองกำลังรักษาสันติภาพ

จากการที่คณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพต่อวิกฤตการณ์ดาร์ฟูร์ แสดงให้เห็นว่าภารกิจในการธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น กองกำลังรักษาสันติภาพที่ถูกตั้งขึ้นโดยคณะมนตรีความมั่นคงเพียงองค์กรเดียวไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้อง จึงจะทำให้ระบบความมั่นคงร่วมกันภายใต้สหประชาชาติดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นหลักประกันต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ด้วย โดยการ

<sup>13</sup> Jennifer Dunham, “Delay Prosecution to Save Lives in Darfur,” *The academic journal of New York University's Center for Global Affairs*, (November 25, 2008) :2

1. ส่งเสริมให้องค์การส่วนภูมิภาคเข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมากขึ้น โดยการให้ความสำคัญต่อบทบัญญัติในหมวด 8 ว่าด้วยข้อตกลงส่วนภูมิภาคตามกฎหมายระหว่างประเทศชาติ เนื่องจากเป็นองค์การที่มีความใกล้ชิด หากเกิดปัญหาขึ้นก็สามารถเข้าแก้ไขปัญหาได้อย่างทัน่วงที

2. ส่งเสริมให้กองกำลังที่มีความพร้อมทางด้านยุทธโศปกรณ์เช่น NATO หรือ EU เข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากกองกำลังกลุ่มนี้มีความสามารถในการให้ความช่วยเหลือทั้งเฮลิคอปเตอร์และพาหนะติดอาวุธ

3. ส่งเสริมให้คณะมนตรีความมั่นคงจัดตั้งกองกำลังผสมที่มาจากประเทศที่เป็นกลาง เพื่อหลีกเลี่ยงการปัญหา โดยกองกำลังดังกล่าวควรได้รับการยอมรับจากทั้งฝ่ายรัฐบาลชุดานและกลุ่มกบฏ และกองกำลังจัดตั้งนี้ต้องมีศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ โดยได้รับการฝึกอบรมและเข้าใจขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของตน<sup>14</sup>

4. ส่งเสริมให้รัฐบาลมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวจะเป็นเพิ่มความมั่นใจแก่กองกำลังรักษาสันติภาพในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการป้องกันความล้มเหลวที่จะเกิดขึ้นด้วย

#### 4.4.2 แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการลงโทษที่ส่งผลต่อประชาชน

จากวิกฤตการณ์ดาร์ฟูร์ คณะมนตรีความมั่นคงจึง ออกข้อมติคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ เพื่อบีบบังคับให้รัฐบาลซูดานปฏิบัติตามข้อมติ ซึ่งจากมาตรการดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนพลเรือนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แนวทางในการแก้ไขปัญหาในการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการลงโทษที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน หรือผลกระทบต่อประชาชนให้น้อยที่สุดคือ

1. การกำหนดมาตรการที่มุ่งลงโทษเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย หรือที่เรียกว่าการบังคับทางเศรษฐกิจแบบเลือกเป้าหมาย(Targeted sanction) ซึ่งการกำหนดกลุ่มเป้าหมายจะเป็นการหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดจากประชาชนพลเรือนอย่างกว้างขวาง

<sup>14</sup> Nadia Sarwar, Darfur crisis: why has the U.N. failed? [online], 28 July 2012, Available from: [http://www.issi.org.pk/publication-files/1299645500\\_83412313.pdf](http://www.issi.org.pk/publication-files/1299645500_83412313.pdf)



2. การกำหนดมาตรการที่ใช้บังคับ เช่นการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การอายัดทรัพย์สิน หรือการจำกัดการเคลื่อนย้ายหรือการเดินทางของบุคคล จะต้องได้สัดส่วนกับความรุนแรงที่เกิดขึ้นต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยพิจารณาจากกฎหมายระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

3. การกำหนดมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงข้อยกเว้นด้านมนุษยธรรม โดยกำหนดขอบเขตและช่วงระยะเวลาในการออกมาตรการ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนพลเรือนในระยะยาว

#### 4.4.3 แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือของรัฐบาลชุดานต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ

ในสถานการณ์ที่คณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ธรรมนูญกรุงโรมฯก็ให้อำนาจแก่คณะมนตรีตามหมวด 7 ในการเสนอเรื่องขึ้นสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศ แต่ที่ผ่านมารัฐบาลชุดานไม่ให้ความร่วมมือในการไต่สวนตัวนักโทษ เนื่องจากชุดานไม่ได้เข้าเป็นภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ แนวทางในการดำเนินการคือการให้ประชาคมระหว่างประเทศกดดันให้รัฐบาลชุดานให้ความร่วมมือกับศาลอาญาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศจีนและรัสเซียที่มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประเทศชุดานในการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาอันเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งหากรัฐบาลไม่ผูกพันที่จะปฏิบัติตามคณะมนตรีความมั่นคงก็สามารถออกมาตรการลงโทษเพิ่มขึ้นต่อไป

#### 4.4.4 แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบในการปกป้องต่อประชาชนพลเรือน

คณะมนตรีความมั่นคงควรส่งเสริมหลักการเรื่องความรับผิดชอบในการปกป้องซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐและประชาคมระหว่างประเทศสามารถใช้เพื่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้อีกทางหนึ่ง นอกจากการใช้มาตรการต่างๆภายใต้กฎบัตรฯ นโยบายนี้เป็นนโยบายที่จะส่งเสริมให้รัฐอธิปไตยมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องประชาชนพลเมืองของรัฐตนให้พ้นจากอาชญากรรมร้ายแรง แต่เมื่อใดรัฐอธิปไตยนั้นไม่สามารถแสดงให้ประชาคมระหว่างประเทศเห็นได้ว่ารัฐมีความสามารถปกป้องประชาชนพลเมืองของตนแล้ว หน้าที่ดังกล่าวก็จะตกไปอยู่แก่ประชาคมระหว่างประเทศในการที่จะใช้มาตรการต่างๆเพื่อปกป้องประชาชนในรัฐนั้นให้พ้นจากอาชญากรรมร้ายแรง ถึงแม้ความรับผิดชอบในการปกป้องดังกล่าวจะยังไม่มีค่าบังคับเป็น

กฎหมาย แต่ก็มีแนวโน้มที่จะพัฒนาให้มีค่าบังคับทางกฎหมายได้ เนื่องจากได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ รวมทั้งสมัชชาใหญ่และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ให้การรับรองอย่างเป็นทางการใน 2005 World Summit Outcome ซึ่งหลักความรับผิดชอบในการปกป้องจะเป็นการมอบอำนาจในการแทรกแซงรัฐอื่นได้เพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม

ตารางประเมินประสิทธิภาพของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ในดาฟัวร์

เรื่อง	ข้อมติ	สาระสำคัญ	ผล	ข้อบกพร่อง	ประเทศที่งดออกเสียง
กองกำลังรักษาสันติภาพ	1547	จัดตั้งกองกำลัง UNAMIS ช่วยเหลือให้เป็นไปตามความ ตกลงแผนสันติภาพและ สังเกตการณ์	ไม่ได้รับความร่วมมือจาก ทุกฝ่าย	ขาดทุนทรัพย์และยุทธโปกรณ์	ไม่มี
	1590	จัดตั้งกองกำลัง UNMIS ช่วยเหลือกองกำลัง AMIS ใน การดำเนินงานแผนสันติภาพ ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก ความสะดวกในการช่วยเหลือ ประชาชน	รับผิดชอบในดาฟัวร์และ ซูดานใต้	ขาดความต่อเนื่องของ แผนการดำเนินการ	ไม่มี
	1769	จัดตั้งกองกำลัง UNAMID กองกำลังผสมของ AU/UN ในการพิทักษ์พล เรือน สถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก, ประกันเสรีใน การเคลื่อนที่ให้กับเจ้าหน้าที่ สหประชาชาติ รวมทั้งองค์กร ด้านมนุษยธรรม, สนับสนุน ข้อตกลงสันติภาพดาฟัวร์	ไม่ได้รับความร่วมมือจาก ทุกฝ่าย โดยเฉพาะรัฐบาล	ขาดทุนทรัพย์และยุทธโปกรณ์	ไม่มี

ตารางประเมินประสิทธิภาพของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ในดาฟุร์

เรื่อง	ข้อมติ	สาระสำคัญ	ผล	ข้อบกพร่อง	ประเทศที่ต้อออกเสียง
การออกมาตรการลงโทษ	1556	เรียกร้องให้รัฐบาลซูดานปลดอาวุธกลุ่มจันจาวิด และห้ามซื้อขายอาวุธแก่กลุ่มซึ่งไม่ใช่รัฐบาล	ไม่ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย	ไม่มีกระบวนการบังคับ	จีนและปากีสถาน
	1564	รัฐบาลซูดานไม่ผูกพันตามข้อมติ 1556 และจะพิจารณาลงโทษตามข้อ 41 แห่งกฎบัตรต่อไป	ไม่ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย	ความน่าเชื่อถือในการออกมาตรการลงโทษจากการงดออกเสียง	จีน, รัสเซีย, อัลจีเรีย และปากีสถาน
	1591	ประเทศหยุดกองทุนทั้งหมด สิ้นทรัพย์ทางการเงินและทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่อยู่ในอาณาเขตของซูดาน และไม่ให้มีการซื้อขายอาวุธในดินแดนดาฟุร์	ไม่ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย มาตรการลงถูกต่อต้านโดยสมาชิกของคณะมนตรี	คำนึงถึงผลประโยชน์ของตน	จีน, อัลจีเรีย และรัสเซีย
	1672	ห้ามการเดินทาง และเคลื่อนย้ายทรัพย์สินของบุคคลดังต่อไปนี้	เป็นมาตรการลงโทษต่อบุคคลที่เล็กน้อยเนื่องจากเป็นการมาตรการลงโทษที่	ไม่ได้แสดงถึงการลงโทษต่อผู้นำสูงสุด	จีน, การ์ตาร์ และรัสเซีย

ตารางประเมินประสิทธิภาพของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ในดาฟุร์

เรื่อง	ข้อมติ	สาระสำคัญ	ผล	ข้อบกพร่อง	ประเทศที่งดออกเสียง
		<p>-- Gaffar Mohamed Elhassan (ผู้บัญชาการทหารกองกำลังติดอาวุธภาคตะวันตกของ ซูดาน)</p> <p>-- Sheikh Musa Hillal (หัวหน้าของชนเผ่าในดาฟุร์เหนือ)</p> <p>-- Adam Yacub Shant (หัวหน้ากองกำลังปลดปล่อย ซูดาน SLA)</p> <p>-- Gabriel Abdul Kareem Badri (หัวหน้ากลุ่มเคลื่อนไหวแห่งชาติเพื่อการปฏิรูปและการพัฒนา)</p>	<p>ไม่ให้เคลื่อนย้ายทรัพย์สินเท่านั้น และผู้ที่ถูกออกมาตราการลงโทษก็ไม่ได้เดินทางอยู่แล้ว</p>		
การเสนอเรื่องต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ	1593	เสนอเรื่องสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศ	การสืบสวนถูกขัดขวางโดยรัฐบาล	ไม่มีแรงกดดันให้รัฐบาลให้ความร่วมมือกับศาลอาญาระหว่างประเทศ	จีน,อเมริกา,อัลจีเรีย,บราซิล
ความรับผิดชอบในการปกป้อง	1706	ได้กล่าวถึงความรับผิดชอบในการปกป้อง ในข้อมติที่มอบให้ UNMIS เข้าปฏิบัติหน้าที่แทน	ได้รับการความร่วมมือจากรัฐบาล	ขึ้นอยู่กับรัฐบาล	จีน,รัสเซีย,การ์ตาร์

ตารางประเมินประสิทธิภาพของข้อมูลของคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ในดาฟัวร์

เรื่อง	ข้อมูล	สาระสำคัญ	ผล	ข้อบกพร่อง	ประเทศที่งดออกเสียง
		AMIS			

## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

เหตุผลหนึ่งที่สำคัญที่ประเทศชูดานยังไม่กลับคืนสู่สันติภาพและความสงบสุข แม้ว่า สหประชาชาติจะได้เข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาเป็นเวลาหลายปีแล้ว ก็คือ แนวคิดความมั่นคงร่วมกันและการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธีภายใต้กฎบัตรสหประชาชาตินั้นจะสัมฤทธิ์ผลอย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อประเทศที่เกิดข้อพิพาทนั้นให้ความร่วมมือและพร้อมที่จะให้สหประชาชาติเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นอย่างแท้จริง

ปัญหาที่เกิดขึ้นในความพยายามช่วยแก้ไขปัญหาของสหประชาชาติต่อสถานการณ์ในดาร์ฟูร์ก็คือ คณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลชูดานมากนัก เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการดังนี้

#### 1. ข้อจำกัดในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง

เมื่อพิจารณาข้อจำกัดในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้กฎบัตรฯ แล้วจะพบว่าบทบัญญัติในกฎบัตรฯเองก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถเข้าไปปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมาตรา 2 อนุมาตรา 7 ของกฎบัตรฯ ก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า มิให้มีการเข้าไปแทรกแซงอำนาจอธิปไตยและกิจการภายในของรัฐสมาชิก และยังคงไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฯ ยกเว้นหรือยินยอมให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้ามาแทรกแซงในเรื่องที่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐภายใน ในทางปฏิบัติ ประเทศต่างๆ ก็สามารถกีดกันไม่ให้สหประชาชาติเข้ามาแทรกแซงในเรื่องใดๆก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน สถานการณ์การขัดแย้งภายใน โดยอาจอ้างได้ว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐตามมาตรา 2 อนุมาตรา 7 เช่นเดียวกันกับกรณีการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงต่อสถานการณ์ในดาร์ฟูร์ ซึ่งถึงแม้รัฐบาลชูดานจะให้ความร่วมมืออยู่บ้างในระยะแรก แต่ในที่สุดประธานาธิบดีชูดานได้ยืนยันอย่างหนักแน่นว่า การเข้าไปของ UNMIS ถือว่าเป็นการละเมิดอธิปไตยของชูดาน ซึ่งชูดานไม่อาจยินยอมได้ และยืนยันว่าสามารถควบคุมสถานการณ์ในดาร์ฟูร์ได้ด้วยตนเอง

## 2. ข้อจำกัดในเรื่องมาตรการบังคับและสภาพบังคับ

สหประชาชาติไม่มีมาตรการบังคับให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามได้อย่างจริงจัง โดยลักษณะขององค์การสหประชาชาติแล้วสหประชาชาติมิใช่องค์การเหนือชาติ (Supranational Organization) ที่เปรียบเสมือนรัฐบาลโลกที่จะมีอำนาจใช้กำลังบังคับให้ประเทศต่างๆ จะต้องยอมรับคำแนะนำหรือคำสั่งจากสหประชาชาติแต่อย่างใด การปฏิบัติหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของประเทศนั้นๆ

ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้อำนาจตามหมวด 6 และหมวด 7 ภายใต้กฎบัตรฯ เพื่อแก้ไขปัญหาความรุนแรงในดาร์ฟูร์ ทั้งทางเศรษฐกิจ มาตรการทางการทูต เพื่อให้รัฐบาลชูดานหันมาปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อมติของคณะมนตรี แต่รัฐบาลชูดานก็ได้ปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าว

## 3. ข้อจำกัดเรื่องการออกเสียงของประเทศมหาอำนาจ

ข้อจำกัดของการออกเสียงของสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากต่อการดำเนินการเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เพราะการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงจะได้ผลและมีประสิทธิภาพมากที่สุดก็ต่อเมื่อประเทศสมาชิกถาวรทั้งห้ามีความเห็นเป็นไปแนวทางเดียวกัน หากมีความขัดแย้งกันระหว่างประเทศสมาชิกถาวรแล้วก็จะอาจกล่าวได้ว่าระบบนี้แทบจะล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะอาจมีการยับยั้งการออกเสียงการลงมติในเรื่องการดำเนินงานซึ่งในการดำเนินการระงับกรณีพิพาทต่างๆ ตลอดจนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้นจะต้องได้รับความเห็นพ้องจากประเทศสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศ หากมีการคัดค้านแม้แต่ประเทศเดียวก็อาจมีผลให้การปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงต้องชะงักลง ในทางปฏิบัติ สถานการณ์ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากผลประโยชน์ส่วนตัวของประเทศมหาอำนาจมักเป็นข้อจำกัดในการออกมาตรการเพื่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอยู่เสมอ

แม้กระทั่งในวิกฤตการณ์ในดาร์ฟูร์เอง สหประชาชาติเองก็มีมติคณะมนตรีความมั่นคงออกมาให้ทั่วโลกคว่ำบาตรการสนับสนุนในด้านอาวุธยุทธโศปกรณ์ (Arm Embargo) กับทุกๆ ฝ่ายซึ่งจะนำไปใช้ปฏิบัติการในดินแดนดาร์ฟูร์ และเมื่อปลายปี ค.ศ. 2006 หลายประเทศได้ออกมาขู่ให้รัฐบาลยุติการสู้รบ และยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนในดินแดนดาร์ฟูร์ มิฉะนั้น จะผลักดันให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติให้คว่ำบาตรทางเศรษฐกิจแก่ชูดาน นอกเหนือจากการปิดล้อมทางอาวุธที่ดำเนินอยู่แล้ว แต่ประเทศมหาอำนาจหรือประเทศสมาชิก



ถาวรอย่างจีนในฐานะสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็ได้พยายามช่วยชู้ตงานให้รอดพ้นจากการถูกคว่ำบาตรมาโดยตลอด ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันจีนเข้าไปมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในชู้ตงานเป็นจำนวนมาก มีการลงทุนในชู้ตงานกว่า 7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ชู้ตงานเองก็ส่งออกไปยังจีนถึงร้อยละ 70 ของการส่งออกทั้งหมดของประเทศ ด้วยข้อจำกัดที่กล่าวมานี้เองจึงทำให้เห็นว่า ในหลายๆครั้งคณะมนตรีความมั่นคงก็ไม่สามารถที่จะแสดงบทบาทของตนในการร่วมกันแก้ไขความขัดแย้งและรักษาสันติภาพของโลกได้ตามความมุ่งหมายในการจัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคง

#### 4. ข้อจำกัดในเรื่องการให้ความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิก

การขาดความร่วมมือและสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ จากการศึกษาพบว่าปัญหาที่สำคัญคือการขาดความช่วยเหลือทางด้านทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นทางด้านบุคคลหรืออาวุธยุทโธปกรณ์ในการปฏิบัติการทำให้เกิดประสิทธิภาพที่ออกมา รวมทั้งการขาดความเข้มแข็งขององค์การส่วนภูมิภาคในการเข้ามาช่วยเหลือโดยมีทุนทรัพย์เป็นสาเหตุหลัก

การขาดความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายกบฏ โดยเฉพาะฝ่ายรัฐบาล ซึ่งหากคณะมนตรีความมั่นคงไม่ได้ออกข้อมติลงโทษ ก็คงเป็นเรื่องยากที่รัฐบาลชู้ตงานจะยินยอมให้กองกำลังเข้าไปปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลชู้ตงานและกลุ่มกบฏในการลงนามความตกลงแผนสันติภาพ เนื่องจากมีกลุ่มกบฏหลายกลุ่มโดยมีการจัดสรรอำนาจและทรัพยากรน้ำมันเป็นปัญหาสำคัญของปัญหานี้

#### 5.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากในกฎหมายระหว่างประเทศนั้นยังไม่มีกลไกที่จะบังคับให้รัฐต้องระงับข้อพิพาทโดยปราศจากความยินยอมของรัฐนั้นได้ ดังที่ศาลสถิตยุติธรรมระหว่างประเทศได้เคยยืนยันหลักการดังกล่าวและให้ความเห็นแนะนำไว้ในคดี Status of Eastern Carelia, (P.C.J.J., Series B, No 5 (1923), at 27) โดยในความเห็นแนะนำของศาลได้แสดงให้เห็นชัดเจนชัดว่า ในกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ไม่มีรัฐใดโดยปราศจากความยินยอมของตนจะต้องถูกบังคับให้ต้องเสนอข้อพิพาทของตนกับรัฐอื่นให้มีการไกล่เกลี่ย การอนุญาโตตุลาการ หรือให้มีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีใด แม้แต่ในกฎบัตรสหประชาชาติเองก็ยังไม่มีการบังคับให้รัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติต้องระงับข้อพิพาทระหว่างกัน เพียงแต่กำหนดไว้เป็นหน้าที่ของรัฐสมาชิกว่า หากจะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างกัน สมาชิกเช่นว่านั้นจะต้องระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีอย่างที่ใดเคยกล่าวมาแล้ว ดังนั้นภารกิจที่จะดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่าง

ประเทศนั้น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติโดยลำพังคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพถ้าหากขาดความร่วมมือจากรัฐที่มีกรณีพิพาทนั่นเอง

อย่างไรก็ดี เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้หลักการระงับข้อพิพาทโดยสันติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจารีตประเพณีและกฎบัตรสหประชาชาติ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาบางประการดังนี้

1. คณะมนตรีความมั่นคงควรส่งเสริมให้องค์การส่วนภูมิภาคต่างๆ เข้ามามีบทบาทในการรักษาสันติภาพในพื้นที่ภูมิภาคของตนให้มากขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติในหมวด 8 แห่งกฎบัตร ทั้งนี้เพราะองค์การส่วนภูมิภาคเป็นองค์การที่มีความคล่องตัวมากกว่าสหประชาชาติในหลายๆ ประการ กล่าวคือ องค์การส่วนภูมิภาคเป็นองค์การที่ใกล้ชิดกับรัฐที่พิพาทในพื้นที่มากที่สุด มีความเข้าใจสภาพปัญหาและความขัดแย้ง และยอมดำเนินการให้ความช่วยเหลือและแก้ไขข้อพิพาทในได้ทัน่วงทีก่อนที่ความขัดแย้งนั้นจะขยายถึงขนาดมีการก่อความรุนแรง อีกทั้งสหประชาชาติเองมีจำนวนสมาชิกอยู่มาก การดำเนินการแก้ไขปัญหามักจะต้องรอการลงมติหรือขอความเห็นจากสมาชิกส่วนใหญ่ และด้วยกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่มากอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เช่น ในกรณีคาร์ฟูร์นั้น แม้กระทั่งในส่วนของคณะมนตรีความมั่นคงเองซึ่งจำนวนสมาชิกที่จะมีสิทธิลงมติดีมีจำนวนไม่มากแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องการลงมติเกี่ยวกับการออกมาตรการบางอย่างที่จะใช้เป็นมาตรการบีบบังคับแก่รัฐบาลชูดานด้วย ดังนั้นเพื่อให้การแก้ไขปัญหาคความข้อแย้งดำเนินไปอย่างรวดเร็วและไม่ลุกลามไปถึงขนาดเกิดการใช้ความรุนแรงในการระงับข้อพิพาท การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การส่วนภูมิภาคเห็นความสำคัญของการเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขความขัดแย้งในภูมิภาคของตนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง

2. คณะมนตรีความมั่นคงควรส่งเสริมหลักการเรื่องความรับผิดชอบในการปกป้อง ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐและประชาคมระหว่างประเทศสามารถใช้เพื่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้อีกทางหนึ่ง นอกจากการใช้มาตรการต่างๆ ภายใต้กฎบัตรฯ นโยบายนี้เป็นนโยบายที่จะส่งเสริมให้รัฐอธิปไตยมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องประชาชนพลเมืองของรัฐตนให้พ้นจากอาชญากรรมทำลายล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม การชำระล้างเผ่าพันธุ์ และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ แต่เมื่อใดรัฐอธิปไตยนั้นไม่สามารถแสดงให้เห็นประชาคมระหว่างประเทศเห็นได้ว่า รัฐมีความสามารถปกป้องประชาชนพลเมืองของตนแล้ว หน้าที่ดังกล่าวก็จะตกไปอยู่แก่ประชาคมระหว่างประเทศในการที่จะใช้มาตรการต่างๆ เพื่อปกป้องประชาชนในรัฐนั้นให้พ้นจากอาชญากรรมร้ายแรง และถึงแม้ความรับผิดชอบในการปกป้องดังกล่าวจะยังไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่ก็มีแนวโน้มที่จะพัฒนาให้มีค่าบังคับทางกฎหมายได้ อีกทั้งนโยบายดังกล่าว

ได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ รวมทั้งสมัชชาใหญ่ และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ให้การรับรองอย่างเป็นทางการใน 2005 World Summit Outcome เป็นที่เรียบร้อยแล้วด้วย

3. คณะมนตรีความมั่นคงควรมีมาตรการเรียกร้องให้จีนกดดันให้รัฐบาลชูดานปฏิบัติตามคำมั่นที่ให้ไว้ต่อประชาคมโลกในฐานะผู้นำคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ผู้เขียนเชื่อว่าจีนมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้รัฐบาลชูดานปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาของรัฐบาลชูดานตามที่ได้ให้ไว้ต่อสหประชาชาติและประชาคมโลก

4. อย่างไรก็ตาม กฎบัตรก็มีได้ให้อำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคงแต่องค์กรเดียวในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้นหากคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยข้อจำกัดใด คณะมนตรีความมั่นคงก็ควรที่จะโอนเรื่องดังกล่าวแก่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเป็นผู้ดำเนินการแทนเพราะการโอนเรื่องดังกล่าวให้แก่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาตินั้นถือเอาเสียงส่วนใหญ่ของคณะมนตรีความมั่นคงจำนวน 9 เสียง โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสมัชชาใหญ่อย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์เพราะการโอนเรื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงให้สมัชชาใหญ่ดำเนินการนั้นเป็นเรื่องวิธีดำเนินการ (Procedural Matters) ซึ่งถึงแม้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะเป็นเพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่จะสามารถมีข้อมติที่ออกมาแล้วมีผลผูกพันในทางกฎหมาย (Decision) ให้รัฐสมาชิกต้องใช้มาตรการร่วมกันในการใช้กำลังบังคับเพื่อรักษาสันติภาพได้ ซึ่งต่างจากมติของสมัชชาใหญ่ที่มีผลเป็นเพียงข้อเสนอแนะซึ่งไม่ผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นหากมีการโอนเปลี่ยนงานมาสู่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติก็อาจมีผลดียิ่งกว่าการใช้มาตรการต่างๆ ผ่านทางคณะมนตรีความมั่นคงแต่เพียงองค์กรเดียว

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กองแอฟริกา กรมเอเชียใต้และตะวันออกเฉียงใต้, ข้อมูลทวีปแอฟริกา [ออนไลน์], 2554, แหล่งที่มา : <http://www.thaiafrica.net/th/about-africa/country/detail.php?ID=635> [12 มกราคม 2554]

จุฬารัตน์ สายสุนทร. กฎหมายระหว่างประเทศ. เล่ม 1 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2544

ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์. ปัญหาและแนวทางว่าด้วยความคุ้มกันของกองกำลังสหประชาชาติในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพในบริบทของศาลอาญาระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549

ฐิติพร จิระสวัสดิ์, เมื่อประธานาธิบดีชูดานกำลังจะถูกศาลอาญาระหว่างประเทศออกหมายจับ [ออนไลน์] 2555 แหล่งที่มา : [http://www.thaiworld.org/th/include/answer\\_search.php?question\\_id=775](http://www.thaiworld.org/th/include/answer_search.php?question_id=775) [ 27 กรกฎาคม 2555]

ฐิติพร จิระสวัสดิ์, ปัญหาดาร์ฟูร์ [ออนไลน์] 2555, แหล่งที่มา : [http://www.thaiworld.org/th/include/answer\\_search.php?question\\_id=707](http://www.thaiworld.org/th/include/answer_search.php?question_id=707) [26 มิถุนายน 2555]

ธัญสุดา ไพบูลย์. พัฒนาการแนวคิดการขำระล้างเผ่าพันธุ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2553

พจณี สิมะนราธร. บทบาทสหประชาชาติในการฟื้นฟูสภาพนิสถานในกฎหมายระหว่างประเทศ (ค.ศ.2001-2005). วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549

มานะ วิวัฒน์พงษ์. บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของประเทศ: มุมมองทางกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2545

วิภาภรณ์ มหามนตรี. บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณี: สงครามอิรัก. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต แผนกวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2552

ศิริศักดิ์ ศุภมณตรี. การปฏิบัติการทางทหารของกองกำลังผสมในสงครามอ่าวเปอร์เซียกับกฎหมายระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2541

สมชาติ ธรรมศิริ. บทบาทสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤตการณ์อิรัก-คูเวต ตามกฎบัตรสหประชาชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2535

สังคมโลก, การสมัครเข้าเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ [ออนไลน์], 2555, แหล่งที่มา : [http://www.thaiworld.org/th/include/answer\\_search.php?question\\_id=243](http://www.thaiworld.org/th/include/answer_search.php?question_id=243) [27 กรกฎาคม 2555]

สุรชาติ บำรุงสุข. กองทัพในยามสันติ:ปฏิบัติการนอกเหนือจากสงครามและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ กรุงเทพฯ: บริษัทสแควร์ปับลิชิ่ง 93 จำกัด. 2543

#### ภาษาอังกฤษ

ALEX DE WAAL. Darfur and the failure of the responsibility to protect International Affairs (2007):1039–1054

Alex Meixner, Darfur: A Problem Worth Solving [online] 2011, Available from: <http://www.britannica.com/blogs/author/ameixner/>[21 April 2011]

Anonymous, Ensuring a Responsibility to Protect: Lessons from Darfur. Human Rights Brief 14, No. 2 (2007): 26-30

Christopher Greenwood, The Law of War (International Humanitarian Law), Oxford: Oxford University Press. 2003

Elias Davidsson, The mechanism of economic sanctions: Changing perceptions and euphemisms [online] 2012, Available from: [http://www.aldeilis.net/english/attachments/2877\\_econsanc-debate.pdf](http://www.aldeilis.net/english/attachments/2877_econsanc-debate.pdf)[ 27 July 2012]

GlobalSolutions, Genocide Right Under Our Noses [online] 2011, Available from:  
<http://globalsolutions.org/>[26 Jan 2011]

Inis L. Claude Jr., Sword into Plowshares New York : Random House. 1964

International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility To Protect : Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa:International Development Research Centre. 2009

Jair van der Lijn,PhD. To Paint The Nile Blue : Factors for success and failure of UNMIS and UNAMID. Radboud University Nijmegen (2007): 10

Jakob Pichon. The Principle of Complementarity in the Cases of the Sudanese Nationals Ahmad Harun and Ali Kushayb before the International Criminal court. International Criminal Law Review Vol 8 (2008) : 185- 228

John B. Quigley. The Genocide Convention: An International Law Analysis UK :Ashgate Publishing. 2006

Linnea D. Manshaw. Genocide and Ethnic Cleansing: Why the Distinction? A Discussion in the Context of Atrocities Occurring in Sudan. California Western International Law Journal (2005): 304.

Max W. Mathews. TRACKING THE EMERGENCE OF A NEW INTERNATIONAL NORM ; THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AND THE CRISIS IN DARFUR. Boston College International and Comparative Law Review. (Winter,2008)

Nadia Sarwar, Darfur crisis: why has the U.N. failed? [online], 2012, Available from:  
[http://www.issi.org.pk/publication-files/1299645500\\_83412313.pdf](http://www.issi.org.pk/publication-files/1299645500_83412313.pdf)[28 July 2012]

Robert M. Hayden. Ethnic cleansing' and 'genocide'. European Journal of Public Health (2007) : 25

Stephen S. Goodspeed. The Nature and Function of International Organization ,2<sup>nd</sup> edition. New York : Oxford University Press. 1967

William A. Schabas. Genocide in International Law: The Crime of Crimes New York:  
Cambride University Press. 2000

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายชุตีพงษ์ ศิริเขตต์เกิดเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2526 ได้รับการศึกษาจากโรงเรียน มงฟอร์ตวิทยาลัยและได้จบการศึกษาจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เมื่อปีพ.ศ. 2550 หลังจากนั้นได้เข้าศึกษาต่อคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีพ.ศ.2551 ขณะรับ การศึกษาที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เป็นผู้ช่วย ศ.ดร.ชุมพร บัจจุสานนท์