

ปัญหาในการจัดความขัดแย้งภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีเหตุการณ์ความขัดแย้งในประเทศซีเรีย¹

อับดุลเราะห์มัน สุหลง²

ความขัดแย้งระหว่างประเทศนั้นมีมาเป็นระยะเวลาช้านานตั้งแต่ยุคอดีตเรื่อยมาจนกระทั่งถึงยุคปัจจุบันก็ยังปรากฏความขัดแย้งลักษณะดังกล่าว และเกิดความขัดแย้งในหลาย ๆ มิติด้วยกัน โดยอาจแบ่งความขัดแย้งข้างต้นเป็นสามยุคสมัย กล่าวคือ ความขัดแย้งในยุคอดีต ความขัดแย้งยุคสมัยใหม่ และความขัดแย้งในยุคปัจจุบัน โดยศตวรรษที่ 21 นี้เริ่มปรากฏความขัดแย้งและภัยคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ ภัยพิบัติ การก่อการร้าย โรคติดต่อ หรือการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม เป็นต้น ภัยคุกคามดังกล่าวล้วนนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งตามมา ตลอดจนจะกลายเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งกระทบต่อประชาชนพลเรือนทั้งสิ้น ฉะนั้น ปัญหาความขัดแย้งและภัยคุกคามจึงไม่เจาะจงเฉพาะจากภายนอกประเทศหรือเป็นลักษณะความขัดแย้งระหว่างประเทศอีกต่อไป แต่จะหมายรวมถึงปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศด้วย

ในช่วงสงครามเย็นระหว่าง ค.ศ. 1960-1990 (พ.ศ. 2503-2533) มีผู้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับสงครามระหว่างประเทศอาจดำเนินการในรูปของการที่รัฐหนึ่งไม่ได้ทำสงครามโดยตรงกับอีกรัฐหนึ่ง แต่เข้าไปมีส่วนร่วมหรือแทรกแซงกิจการภายในของรัฐนั้นด้วยการสนับสนุนอาวุธให้แก่ฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาล หรือการให้การสนับสนุนทางเศรษฐกิจ การเงิน ความช่วยเหลือด้านอาหารแก่รัฐบาลของรัฐหนึ่งเพื่อปราบปรามฝ่ายต่อต้านรัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐที่เป็นปฏิปักษ์ และปัจจุบันความขัดแย้งระหว่างประเทศที่ดี หรือความขัดแย้งภายในประเทศที่ดีจะพบว่า มีความสลับซับซ้อนอย่างมาก

สถานการณ์ความขัดแย้งหรือสงครามกลางเมือง (Civil War) ที่ประจักษ์ชัดต่อสายตาประชาคมโลกมากที่สุด ณ ขณะนี้ คือ กรณีความขัดแย้งในประเทศซีเรียหรือสงครามกลางเมืองในประเทศซีเรีย (Syrian Civil War) โดยสถานการณ์ความขัดแย้งในประเทศซีเรียนั้น ได้เกิดขึ้นเป็นระยะเวลายาวนานมาก นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) จนถึงปัจจุบัน ค.ศ. 2019 (พ.ศ. 2562) รวมระยะเวลาประมาณ 8 ปี และกำลังจะย่างก้าวปีที่ 9 คือ ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563)

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาในการจัดความขัดแย้งภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีเหตุการณ์ความขัดแย้งในประเทศซีเรีย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์อุพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์รัล เล็งวิทยา และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ความขัดแย้งในประเทศซีเรียไม่มีที่ท่าจะยุติลงแต่อย่างใด ซึ่งผลที่ปรากฏต่อสายตาประชาคมโลก นั้นนับได้ว่าเป็นความเสียหายอย่างมหาศาล โดยเกิดความเสียหายชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าความขัดแย้งหรือสงครามกลางเมือง รวมถึงความเสียหายข้างต้นจะเป็นเรื่องภายในประเทศก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการคุกคามซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งในศตวรรษที่ 21

ทั้งนี้ ที่มาของวิกฤตการณ์หรือสงครามกลางเมืองในประเทศซีเรียเกิดจากเหตุการณ์อาหรับสปริง โดยเหตุการณ์อาหรับสปริงนั้นเริ่มก่อเกิดในประเทศตูนิเซีย และลุกลามไปยังประเทศหรือโลกอาหรับ หลายประเทศ อาทิ อียิปต์ ลิเบีย เยเมน บาห์เรน ซีเรีย ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลของประเทศของประเทศซีเรีย ได้ใช้ความรุนแรงปราบปรามประชาชนผู้ออกมาลุกฮือด้วยการใช้กำลังตำรวจ ทหารหรือกองทัพบกของรัฐบาล ซีเรีย รวมถึงการใช้อาวุธหนัก ใช้อาวุธเคมีเพื่อปราบปรามประชาชนที่ออกมาลุกฮือหรือออกมาประท้วง ขับไล่รัฐบาลดังกล่าว ทั้งกองทัพซีเรียได้นुकโจมตีเมืองหลายแห่ง อันทำให้ประชาชนชาวซีเรียเสียชีวิตเป็น จำนวนมาก จนเป็นเหตุให้ประชาชนพลเรือนชาวซีเรียบาดเจ็บและล้มตายจากเหตุการณ์ความรุนแรง หรือ สงครามกลางเมืองดังกล่าว นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) จนถึงปัจจุบัน ตัวเลขผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ ดังกล่าวพุ่งสูงเป็นจำนวนทั้งสิ้น 560,000 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 10 ธันวาคม 2561) ซึ่งนับเป็นจำนวนที่มหาศาล

อนึ่ง ความขัดแย้งในประเทศซีเรียมีการเข้ามาแทรกแซงและสนับสนุนการดำเนินกิจการภายใน ของประเทศซีเรีย โดยจะพบว่ารัฐบาลซีเรียได้รับการสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจอย่างประเทศรัสเซีย รวมถึงประเทศอิหร่าน นอกจากการสนับสนุนจากประเทศดังกล่าวแล้ว ยังได้รับการสนับสนุนจากตัวแสดง ที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state Actors)

นอกจากนั้น จะพบว่าสถานการณ์ในประเทศซีเรียได้ส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดปัญหาและ วิกฤตการณ์ต่อความมั่นคงระหว่างประเทศตามมาอีกมากมาย อาทิ ปัญหาการไร้ที่อยู่เนื่องจากบ้านเรือน กลายเป็นซากปรักหักพัง นำไปสู่วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย (Refugees) ซึ่งจากข้อมูลทางสถิติของ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) พบว่า ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียเป็นจำนวน 6.5 ล้านคน ซึ่งเป็นปัญหาผู้ลี้ภัยสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งของโลก

เมื่อปรากฏปัญหาและวิกฤตการณ์ดังกล่าว รวมถึงวิกฤตการณ์ใด ๆ ก็ตามที่เข้าข่ายเป็นภัยคุกคาม ต่อความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว จึงต้องอาศัยกฎหมายระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา ด้วยการอาศัยกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งถือเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันกับทุกรัฐ เนื่องจากเกือบทุกรัฐหรือ ทุกประเทศในโลกนี้ จำนวน 193 ประเทศ เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติที่มีกฎบัตรสหประชาชาติ เป็นธรรมนูญในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศ ซึ่งตามข้อ 1 วรรคแรก ประกอบข้อ 24 แห่งกฎบัตร สหประชาชาตินั้นองค์การสหประชาชาติมีหน้าที่ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่าง ประเทศ (Maintain International Peace and Security) ทั้งจะต้องขจัดปัดเป่าภัยคุกคามต่อสันติภาพ ตลอดจน การแก้ไขปัญหาและการระงับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ระหว่างประเทศ รวมถึงภัยคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ

กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญในขั้นเบื้องต้นขององค์การสหประชาชาติ ประกอบกับในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ สมาชิกของ องค์การสหประชาชาติได้มอบหมายหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้แก่ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council (UNSC)) เพื่อทำหน้าที่ ดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ นอกจากนั้น คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องดำเนินการตามหลักการ ของสหประชาชาติ อันเป็นหลักการที่ประชาคมระหว่างประเทศซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ที่ได้ให้การรับรอง กล่าวคือ หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ที่จะต้องดำเนินการเพื่อรักษา สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ก็ยังพบปัญหาในการดำเนินการเกี่ยวกับการ กระทบเหตุการณ์ความขัดแย้งภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ อีก โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือสงครามกลางเมืองในประเทศซีเรีย อันเนื่องมาจากการ ไม่ดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงอย่างจริงจัง จึงทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ในประเทศ ซีเรียมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ นอกจากนั้น ยังพบว่าความขัดแย้งดังกล่าว มีการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศอย่างประจักษ์ ทั้งนี้ พบว่ามีประเด็นปัญหาซึ่งสรุปได้ ดังนี้

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหาการไม่นำหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (Responsibility to Protect (R2P)) มาใช้บังคับ หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง สหประชาชาติได้ออกเอกสารรับรอง ในคราวประชุมสุดยอดระดับโลก (2005 World Summit Outcome) เมื่อวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) ตามมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ A/RES/60/1 โดยหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง ปรากฏในวรรค 138 และ 139 ของเอกสารข้างต้น ซึ่งหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง จะปกป้องพลเรือนจากอาชญากรรมร้ายแรง 4 ประการ (Mass Atrocities) คือ 1. การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ 2. อาชญากรรม สงคราม 3. การกำจัดเผ่าพันธุ์ และ 4. อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ โดยหลักการความรับผิดชอบในการ ปกป้องนั้นประกอบด้วยเสาหลัก (Pillar) ที่สำคัญ 3 เสาหลัก ได้แก่ เสาหลักที่ 1 ความรับผิดชอบในการ ปกป้องกันของรัฐ เสาหลักที่ 2 ความช่วยเหลือจากต่างประเทศและการเสริมศักยภาพ และเสาหลักที่ 3 การตอบสนองที่รวดเร็วและเด็ดขาด ซึ่งทั้ง 3 เสาหลักดังกล่าวจะคอยเสริมซึ่งกันและกัน กล่าวคือ รัฐแต่ละรัฐ มีหน้าที่ในการปกป้องพลเรือนของตนจากอาชญากรรมที่ร้ายแรง 4 ประการข้างต้น แต่หากรัฐใด ไม่ประสงค์หรือไม่สามารถในการปกป้องประชาชนหรือพลเรือนของตน ประชาคมระหว่างประเทศโดย ผ่านคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีความรับผิดชอบในการรักษาสันติภาพและความมั่นคง ระหว่างประเทศ รวมถึงการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและความสันติสุขอื่น ๆ ที่เหมาะสม รวมถึงการนำ หลักความรับผิดชอบในการปกป้องมาใช้บังคับ

หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (Responsibility to Protect (R2P)) ได้มีมาตั้งแต่ ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) ซึ่งมีมาก่อนที่เหตุการณ์ความขัดแย้งในประเทศซีเรียจะบังเกิดขึ้น (ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554)) แต่สหประชาชาติ โดยคณะมนตรีความมั่นคงก็มีได้นำหลักการดังกล่าวนำมาปฏิบัติหรือใช้บังคับ เพื่อยุติความขัดแย้งตั้งแต่แรกหรือการตัดไฟแต่ต้นลม ดังนั้น หากคณะมนตรีความมั่นคงปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว เหตุการณ์ความขัดแย้งและความเลวร้ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศซีเรียก็คงจะไม่บานปลาย จนกลายเป็นสงครามกลางเมือง ทั้งคงจะไม่เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สินมากมายถึงเพียงนี้ นอกจากนั้น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศซีเรียยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศอีกด้วย จึงเป็นการบ่งชี้ถึงความด้อยประสิทธิภาพในการจัดการความขัดแย้งขององค์การสหประชาชาติ หรือการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาติ

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการกระทำที่ไม่ถูกต้องและการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ โดยสงครามกลางเมืองในประเทศซีเรีย จะพบว่า มีการการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศหลายประการ ทั้งนี้ ขอแยกเป็นประเด็นย่อย ดังนี้

1. ประเด็นการละเมิดกฎหมายด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยข้อ 3 ร่วม (Common Article 3) แห่งอนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 ทั้งสี่ฉบับ โดยเฉพาะตามข้อ 3 ร่วม (Common Article 3) ของอนุสัญญาเจนีวา (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองบุคคลพลเรือน ในระหว่างสงครามกลางเมืองหรือการขัดแย้งทางกำลังทหาร โดยข้อ 3 ร่วม ได้กำหนดว่า กรณีข้อพิพาทหรือความขัดแย้งที่มีการใช้กำลังอาวุธอันมิได้มีลักษณะเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศ แต่กรณีพิพาทหรือความขัดแย้งนั้นได้เกิดขึ้นภายในประเทศของรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาเจนีวา (ฉบับที่ 4) ดังกล่าว ซึ่งจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนที่มิได้เข้าร่วมในสงครามให้อยู่ภายใต้หลักด้านมนุษยธรรม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และไม่คำนึงถึงลักษณะความแตกต่างทางเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา หรือลัทธิ ความเชื่อถือ เพศ กำเนิด เป็นต้น ตลอดจนต้องไม่กระทำการอันเป็นการฆาตกรรมทุกชนิด การกระทำที่ทารุณกรรม การทรมาน การจับตัวไปเป็นประกัน ฯลฯ ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ สหประชาชาติ ระบุว่า ประเทศซีเรียอยู่ในสภาวะสงครามกลางเมือง และเป็นความขัดแย้งด้านอาวุธหลายฝ่าย

หากรัฐที่เป็นภาคีละเมิดข้อ 3 ร่วม อย่างชัดเจน อนุสัญญาเจนีวา (ฉบับที่ 4) มิได้กำหนดบทลงโทษ และการยุติการฝ่าฝืนข้อบทดังกล่าวในทางระหว่างประเทศ เพียงแต่กำหนดเป็นลักษณะมาตรการภายในของรัฐภาคีนั้น ๆ ที่ปรากฏตามข้อ 146 ประกอบกับข้อ 147 จึงเป็นปัญหาในการยับยั้งการละเมิดข้อบทดังกล่าวของนานาชาติ ซึ่งหากสหประชาชาติจะขอให้รัฐบาลซีเรียอาศัยกระบวนการตามข้อ 146 ประกอบกับข้อ 147 ของอนุสัญญาเจนีวา (ฉบับที่ 4) ดังกล่าวแล้ว เหตุการณ์ความเลวร้ายและการละเมิด ข้อ 3 ร่วม ก็ไม่อาจที่จะยุติลงได้

2. ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ โดยจะพบจากการกระทำของรัฐบาลซีเรีย รวมถึงฝ่ายกบฏได้มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้ความรุนแรงด้วยอาวุธต่าง ๆ การใช้อาวุธเคมี การทรมาน เหล่านี้เป็นต้น นอกจากนี้ สิ่งที่ตอกย้ำว่ามีการกระทำเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ปรากฏจากข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ S/RES/2139 (2014) ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ที่ได้ยืนยันถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในประเทศซีเรีย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 1 ประกอบข้อ 55 (ค) และข้อ 56 ที่กำหนดให้รัฐสมาชิกแห่งสหประชาชาติมีพันธกรณีและเคารพในเรื่องสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่ยังคงปรากฏการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ในขณะเดียวกันข้อ 2 วรรคเจ็ด แห่งกฎบัตรดังกล่าวได้ระบุว่า ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรสหประชาชาติฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซง จึงเป็นปัญหาในการดำเนินการเพื่อแทรกแซงเชิงมนุษยธรรมต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน และอาจจะเป็นการขัดแย้งกันเองระหว่างบทบัญญัติแห่งกฎบัตรสหประชาชาติในมาตราข้างต้นกับหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจุบันในส่วนของการดำเนินกิจการด้านสิทธิมนุษยชนจะเป็นภารกิจของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติก็ตาม แต่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนก็ยังขาดอำนาจอยู่มากเมื่อเทียบกับคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

3. ประเด็นการละเมิดอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี ความขัดแย้งในประเทศซีเรียหรือสงครามกลางเมืองในประเทศดังกล่าว พบว่า มีการใช้อาวุธเคมี โดยปรากฏชัดเจนว่ารัฐบาลซีเรียได้ใช้อาวุธเคมีในการโจมตีพลเรือนและฝ่ายกบฏ ซึ่งการใช้อาวุธเคมีถือว่าเป็นกรณีต้องห้ามของรัฐบาลที่ได้ใช้อาวุธเคมีในการทำสงคราม และถือเป็นกรณีต้องห้ามภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นใช้ต่อเป้าหมายที่เป็นทหารหรือไม่ก็ตาม ซึ่งอาวุธเคมีนั้นถูกออกแบบมาเพื่อทำให้เกิดความทุกข์ทรมานอย่างมาก โดยการใช้อาวุธเคมีในประเทศซีเรียสหประชาชาติได้ยืนยันว่าในสงครามกลางเมืองในประเทศซีเรีย ได้มีการใช้อาวุธเคมีจริง อย่างเช่นการโจมตีที่โกตา (Ghouta) ในเขตชานเมืองของเมืองดามัสกัส และการโจมตีที่คาน อัล-อัสซาล (Khan al-Assal) ในเขตชานเมืองของเมืองอเลปโป (Aleppo) เป็นต้น

องค์การห้ามอาวุธเคมี (OPCW) เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล ซึ่งประเทศซีเรียเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีข้างต้นดังกล่าวด้วยแล้ว โดยอำนาจหน้าที่ขององค์การห้ามอาวุธ คือ ดูแล ตรวจสอบ และมีอำนาจในการตรวจสอบว่ามีการใช้อาวุธเคมีในการโจมตีหรือไม่ ส่วนภารกิจค้นหาข้อเท็จจริงขององค์การห้ามอาวุธเคมีในประเทศซีเรีย องค์การห้ามอาวุธเคมีได้มีการจัดตั้งคณะทำงานค้นหาข้อเท็จจริง (Fact Finding Mission (FFM)) เมื่อปี ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) เพื่อปฏิบัติการสืบหาข้อเท็จจริงในประเทศซีเรียเกี่ยวกับการใช้อาวุธเคมี และเพื่อหาข้อเท็จจริงจากข้อกล่าวหาการใช้สารเคมีที่เป็นอันตราย สืบเนื่องจากมีรายงานว่ามีการใช้คลอรีนในประเทศซีเรีย

เมื่อพิจารณาอำนาจขององค์การห้ามอาวุธเคมีตามอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีเกี่ยวกับการปราบปราม ตลอดจนการหยุดยั้งการละเมิดการใช้อาวุธเคมีในสถานการณ์ความขัดแย้งหรือสงครามกลางเมือง ในประเทศซีเรีย พบว่า ข้อ 12 แห่งอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีจะกำหนดเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขสถานการณ์ รวมถึงการลงโทษ แต่องค์การห้ามอาวุธเคมีโดยการประชุมของรัฐภาคีอาจใช้เพียงมาตรการที่จำเป็น (the conference of states parties shall take the necessary) หากรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งอนุสัญญาดังกล่าว ในกรณีที่มีการละเมิดบทบัญญัติของอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี ซึ่งในการพิจารณาถึงการดำเนินการกรณีดังกล่าว การประชุมจะพิจารณาข้อมูลและคำแนะนำทั้งหมดเกี่ยวกับปัญหาที่ส่งโดยคณะมนตรีบริหาร (Executive Council) นอกจากนั้น หากรัฐภาคีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่คณะมนตรีบริหารร้องขอ คณะมนตรีบริหารอาจทำคำแนะนำ จำกัด หรือระงับสิทธิพิเศษของรัฐภาคี ภายใต้ต้นสนสัญญาห้ามอาวุธเคมีจนกว่ารัฐที่ไม่ปฏิบัติจะดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ต้นสนสัญญาดังกล่าวต่อไป

กรณีข้างต้น พบว่า การกีดกัน บกพร่อง และอำนาจหน้าที่ขององค์การห้ามอาวุธเคมีค่อนข้างจำกัด และไม่ได้มีอำนาจในการกำจัด ยับยั้งและลงโทษรัฐภาคีที่ละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของกฎหมายว่าด้วยการห้ามอาวุธเคมีอย่างเด็ดขาด จึงเป็นปัญหาและก่อให้เกิดการชะงักงันในทางปฏิบัติ กล่าวคือ องค์การหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับอาวุธเคมีโดยตรงก็ไม่สามารถหยุดการละเมิดอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี นอกจากนั้น รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาดังกล่าวก็ได้เกรงกลัวต่อการละเมิดพันธกรณีแห่งอนุสัญญาข้างต้นแต่อย่างใด จึงเป็นเหตุให้รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีกระทำละเมิดต่ออนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีดังกล่าว อย่างเนื่อง ๆ

ประเด็นที่สาม ปัญหาในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเหตุการณ์ความขัดแย้งในประเทศซีเรียประชาคมระหว่างประเทศพยายามผลักดันและเสนอเหตุการณ์ในประเทศซีเรียต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ เนื่องจากเห็นว่าการกระทำของฝ่ายรัฐบาลซีเรียที่มีนายบัสซาร์ อัลอัสซัด เป็นประธานาธิบดี และฝ่ายกบฏนั้น เข้าข่ายเป็นอาชญากรรมร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อลงโทษบุคคลผู้ก่ออาชญากรรมดังกล่าว

ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 ได้กำหนดให้ศาลอาญาระหว่างประเทศมีเขตอำนาจเหนืออาชญากรรมสงครามและอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ แต่เมื่อพิจารณาสถานะถึงสถานะของประเทศซีเรียแล้ว พบว่า ประเทศซีเรียเพียงได้ลงนามในธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบรรณต่อธรรมนูญกรุงโรมฯ แต่อย่างใด ดังนั้น ถือว่าประเทศซีเรียยังมิได้เป็นภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ เมื่อมิได้เป็นภาคีแห่งธรรมนูญกรุงโรมฯ ดังกล่าวศาลฯ จึงไม่มีเขตอำนาจเหนืออาชญากรรมร้ายแรงดังกล่าว รวมอาชญากรรมร้ายแรงอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นหรือที่ได้ก่อในประเทศซีเรียได้ และประเทศซีเรียก็ไม่มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามธรรมนูญกรุงโรมฯ

ดังกล่าวด้วย เว้นแต่ ประเทศซีเรียจะยอมรับเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งหากจะอาศัยความยินยอมข้างต้น เห็นว่า โกล้างและเป็นกรณีที่น่าสงสัยจากความเป็นไปได้โดยสิ้นเชิง

ทั้งนี้ โดยหลักแล้วเมื่อศาลฯ ไม่มีเขตอำนาจเหนืออาชญากรรมร้ายแรง ศาลฯ ไม่อาจที่จะดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตาม คณะมนตรีความมั่นคงอาจส่งเรื่องให้ศาลอาญาระหว่างประเทศพิจารณาโดยศาลฯ ดังกล่าวจะใช้เขตอำนาจศาลเพื่อเสริมอำนาจของรัฐ ซึ่งถ้าหากจะอาศัยช่องทางของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติด้วยการให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติส่งเรื่องหรือเสนอเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศซีเรียต่อศาลอาญาระหว่างประเทศพิจารณาคดีนั้น ก็จะพบปัญหาเรื่องการใช้อิทธิยับยั้ง (Veto) จากประเทศรัสเซียและประเทศจีนซึ่งเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง โดยเฉพาะประเทศรัสเซียซึ่งเป็นประเทศที่มีสัมพันธไมตรีที่ดีและให้การสนับสนุนประเทศซีเรียอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด แม้กระทั่งการดำเนินการใด ๆ ของสหประชาชาติที่เกี่ยวกับสถานการณ์ในประเทศซีเรีย ทั้งสองประเทศข้างต้นก็มักจะใช้อิทธิยับยั้งมาโดยตลอด

ทั้งนี้ หากท้าวที่สุดคณะกรรมการต่าง ๆ รวมถึงสหประชาชาติ ได้ข้อสรุปว่า การกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหลายที่ได้ก่ออาชญากรรมร้ายแรง อันเป็นอาชญากรรมสงคราม หรืออาชญากรรมต่อมนุษยชาติที่เกิดขึ้นในประเทศซีเรียครอบคลุมประกอบของความผิดตามบทบัญญัติของธรรมนูญกรุงโรมฯ ทุกประการ ถึงอย่างไร ตามหลักแล้วศาลอาญาระหว่างประเทศก็ไม่มีเขตอำนาจเหนืออาชญากรรมที่เกิดขึ้นในประเทศซีเรีย และไม่อาจที่จะดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวได้ด้วยเช่นกัน เนื่องประเทศซีเรียมิใช่ภาคีของธรรมนูญกรุงโรมฯ ถ้ามิใช่โดยอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เพื่อใช้ช่องทางอื่นในการดำเนินการยุติสงครามกลางเมืองในประเทศซีเรียและดำเนินการจัดตั้งศาลในลักษณะเฉพาะกิจ (Ad hoc tribunal) เพื่อดำเนินคดีกับผู้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงในประเทศซีเรียต่อไป อนึ่ง ในอดีตที่ผ่านคณะมนตรีความมั่นคงเคยมีข้อมติที่ 808 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 ได้ยอมรับและจัดตั้งศาลระหว่างประเทศเฉพาะกิจในอดีตุโกสลาเวีย (The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)) เพื่อพิจารณาคดีการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในดินแดนประเทศยูโกสลาเวีย เดิมนอกจากนั้น ได้มีข้อมติที่ 935 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1994 ได้ยอมรับและจัดตั้งศาลระหว่างประเทศเฉพาะกิจในรวันดา (International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)) เพื่อพิจารณาคดีการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในประเทศดังกล่าวข้างต้น

จากการศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการไม่นำหลักการความรับผิดชอบในการปกป้องมาใช้บังคับ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎบัตรสหประชาชาติ โดยการนำหลักการการร่วมมือเพื่อสันติภาพ (Uniting for Peace) ตามมติที่ 377 A ของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติลงวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 มาบัญญัติเป็นข้อบทหนึ่งในกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อให้อำนาจแก่สมัชชาใหญ่สหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและ

ความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมถึงวิกฤตการณ์อื่น ๆ ที่เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะเพิ่มข้อบทในกฎบัตรสหประชาชาติเป็น ข้อ 12 ทวิ (Article 12 bis) ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจของสมัชชาใหญ่จะได้มีอำนาจอย่างชัดเจน เด็ดขาด ลดข้อครหาและข้อกล่าวหาของนานาชาติ รวมทั้งการตีความของการใช้อำนาจระหว่างสมัชชาใหญ่กับคณะมนตรีความมั่นคง ตลอดจนการจัดการเลือกปฏิบัติและการใช้สิทธิยับยั้งของคณะมนตรีความมั่นคง

2. ปัญหาการกระทำที่ไม่ถูกต้องและการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะในแต่ละประเด็นปัญหา ดังนี้

2.1 ในส่วนของข้อ 3 ร่วม (Common Article 3) ของอนุสัญญาเจนีวา (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 หากประเทศใดได้กระทำที่เป็นการขัดกับบทบัญญัติข้อ 3 ร่วมดังกล่าว เห็นควรเพิ่มบทลงโทษและมาตรการลงโทษในลักษณะของความเป็นระหว่างประเทศ อาทิ กำหนดมาตรการความร่วมมือของประเทศภาคีในลักษณะเป็นการกดดัน บีบบังคับประเทศที่เกิดความขัดแย้งหรือสงครามกลางเมืองที่ก่อภัยคุกคามและอันตรายร้ายแรงต่าง ๆ เป็นต้น โดยบรรจุเป็นข้อบทหนึ่งในอนุสัญญาเจนีวา (ฉบับที่ 4) ดังกล่าว เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติของประเทศภาคี รวมถึงนานาชาติ

2.2 ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ กรณีดังกล่าวเห็นควรให้สหประชาชาติโดยเฉพาะคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนตระหนักเป็นประการเบื้องต้นในยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง โดยถือการแทรกแซงด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) เป็นสำคัญ และดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อ 12 ทวิ (Article 12 bis) ตามที่ได้เสนอไปข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อกำจัดการตีความและการลักลั่นในการปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

2.3 ประเด็นการละเมิดอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี กรณีดังกล่าวเห็นควรเพิ่มอำนาจแก่องค์การห้ามอาวุธเคมี (OPCW) กล่าวคือ ให้การประชุมของรัฐภาคี (Conference of the States Parties) และคณะมนตรีบริหาร (Executive Council) ขององค์การดังกล่าว มีอำนาจเด็ดขาดยิ่งขึ้นและเพิ่มมาตรการลงโทษที่หนักหน่วงกว่าเดิม หากรัฐภาคีกระทำละเมิดอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี

3. ปัญหาในการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎบัตรสหประชาชาติ โดยบัญญัติข้อ 12 ตริ (Article 12 ter) เพิ่มเติมในกฎบัตรสหประชาชาติ ด้วยการให้องค์การสหประชาชาติโดยสมัชชาใหญ่มีกลไก อำนาจหน้าที่ การประสานงาน การฟ้องคดีหรือการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาระหว่างประเทศอย่างชัดเจน เพื่อตัดปัญหาการไม่ดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคง และขจัดความทับซ้อน ตลอดจนความลักลั่นในการดำเนินการระหว่างสมัชชาใหญ่กับคณะมนตรีความมั่นคง หรือสหประชาชาติอาจจะกำหนดเป็นกฎหมายแม่แบบว่าด้วยกลไกการประสานงาน การฟ้องคดีหรือการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาระหว่างประเทศอย่างชัดเจนของรัฐที่มีได้เป็นภาคีของธรรมนูญ

กรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 โดยเปรียบเทียบกับกรณีตัวอย่าง คดีที่ประเทศแอมบิเย ฟ้องประเทศพม่าต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ

เอกสารอ้างอิง

ปราณี ทิพย์รัตน์. ผู้แปล. ความรับผิดชอบในการปกป้อง (The Responsibility to Protect). โดย

คณะกรรมการสิทธิระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอธิปไตยของรัฐ ธันวาคม 2001.

พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พี เพรส, 2549.

ศราวุฒิ อารีย์. ตะวันออกกลางหลังอาหรับสปริง: อิสลามการเมือง มหาอำนาจ ประชาธิปไตย และการก่อ

การร้าย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.

อภิญญา รัตนมงคลมาส. ความขัดแย้งระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.