

สหรัฐอเมริกากับแนวทางการย้ายสถานทูตและการรับรองเมืองหลวงของประเทศอิสราเอล

นายยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

ภายหลังจากชัยชนะการเลือกตั้งครั้งล่าสุดของพรรคริพับลิกัน (Republican) ภายใต้การนำของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) ได้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้หาเสียงหลายเรื่องที่สำคัญ โดยเฉพาะเรื่องนโยบายด้านต่างประเทศของประธานาธิบดีทรัมป์ คือการย้ายสถานทูตจากกรุงเทออาวีฟ (Tel Aviv) มายังนครเยรูซาเล็ม (Jerusalem) และรับรองสถานะของนครเยรูซาเล็ม ให้เป็นเมืองหลวงของประเทศอิสราเอล โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่มีความพยายามดำเนินการในช่องทางของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการยับยั้งคำสั่ง (Waiver) ที่ได้มีการลงนามไปแล้ว หากเรื่องดังกล่าวกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมาสภาองเกรสได้มีความคิดริเริ่มในการร่างกฎหมายเพื่อดำเนินการย้ายสถานทูตและรับรองสถานะเมืองหลวงของประเทศอิสราเอลมาตั้งแต่ ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) หลังจากที่วุฒิสภาได้ยอมรับมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 106 (Resolution 106) ที่เป็นการยอมรับนครเยรูซาเล็ม เป็นดินแดนที่ไม่ต้องถูกแบ่งแยก (a unified city) โดยคำนึงถึงหลักสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับและถูกป้องกันแล้ว จนในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 93 ท่าน ได้ลงนามในจดหมายถึงรัฐมนตรีต่างประเทศ ในขณะที่นั้นเพื่อวางแผนย้ายสถานทูตโดยแสดงความจำนงร่วมกันคือให้ย้ายไปอยู่ที่นครเยรูซาเล็ม (BBC, 2017)

นครเยรูซาเล็มเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ของบรรดาศาสนาที่สำคัญและยังเป็นบริเวณแห่งความขัดแย้งระหว่างประเทศอิสราเอลและกลุ่มประเทศอาหรับในตะวันออกกลางในประเด็นหลักที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ทางการเมือง ทางทหาร ทางด้านศาสนา ด้านเชื้อชาติมาเป็นระยะเวลาหลายคริสต์ศตวรรษ โดยเฉพาะภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ซึ่งในอดีตรัฐบาลสหรัฐอเมริกานำโดยประธานาธิบดีทรูแมน (Truman) ได้ให้การยอมรับสถานะของประเทศอิสราเอลในเวทีสหประชาชาติ โดยให้ประเทศอิสราเอลตั้งเมืองหลวงของตนเองขึ้นที่นครเยรูซาเล็ม สถานที่ดังกล่าวจึงถือว่าเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ของชาวยิว (holy city) โดยเฉพาะภายหลังที่รัฐบาลอิสราเอลได้รับชัยชนะในสงครามหกวัน (Six-Day War) ใน ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) นอกจากนี้รัฐบาลอิสราเอลได้อ้างความชอบธรรมเพื่อให้สอดคล้องกับประวัติศาสตร์ของชาวยิว โดยถือว่านครเยรูซาเล็มนั้นเป็นที่รวมของสามศาสนา คือ ศาสนายิว ศาสนาคริสต์ และศาสนาอิสลาม โดยผ่านการยอมรับจากสภาอิสราเอล (Knesset) และศาลสูงสุดของประเทศอิสราเอลได้เห็นชอบตามข้อตกลงของสภาอิสราเอล ซึ่งภายใต้กฎหมายของประเทศอิสราเอลได้กำหนดว่าให้นครเยรูซาเล็มนั้นเป็นที่ทำการของรัฐบาลอิสราเอล รวมทั้งเป็นที่ทำการของประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ตลอดจนรัฐมนตรีต่าง ๆ ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้เป็นที่ยอมรับในองค์การระหว่างประเทศ ส่งผลให้เกิดปัญหาในกรณีที่มีการกล่าวอ้างความชอบธรรมขึ้นในพื้นที่นครเยรูซาเล็ม (Jerusalem) ซึ่งมักจะเกิดปัญหาความรุนแรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยนโยบายการหาเสียงของประธานาธิบดีทรัมป์ เพื่อต้องการดำเนินการเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกรอบนโยบายและดำเนินตามคำมั่นสัญญาที่ได้ให้กับประชาชนชาวอเมริกันก็ส่งผลให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกัน (VOAThai, 2560)

ที่มาของพระราชบัญญัติสถานทูตเยรูซาเล็ม (Jerusalem Embassy Act)

การตราพระราชบัญญัติสถานทูตเยรูซาเล็มเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ที่ดีในทางเมืองระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศอิสราเอล โดยถือเป็นความร่วมมือที่เรียกว่า special relations to last (Michael B. Oren, 2008, p. 133) สำหรับประเทศอิสราเอล ปัจจุบันไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ได้มีการตรากฎหมายเทียบเท่าในลักษณะที่เรียกว่า Basic Laws (The Knesset, 2017)

สภา Knesset ก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) ทำหน้าที่สำคัญในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองของประเทศ ต่อมาได้มีการดำเนินโครงการแสดงความคิดเห็น (Broad Consensus Project) ใน ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) อาศัยแนวคิดของท่านสมาชิก Michael Eitan ในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการการรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และตุลาการ (Constitution, Law and Justice Committee) โดยมีวัตถุประสงค์ต้องการให้มีการริเริ่มการเขียนรัฐธรรมนูญของประเทศขึ้น โดยมีเนื้อหาสำคัญสองเรื่องที่เคยมีการตรากฎหมายขึ้นใน ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) ในหัวข้อ Jerusalem, the Capital of Israel* คือ ในข้อ 1

* Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel (1980)

1. Jerusalem, Capital of Israel

Jerusalem, complete and united, is the capital of Israel.

2. Seat of the President, the Knesset, the Government and the Supreme Court

Jerusalem is the seat of the President of the State, the Knesset, the Government and the Supreme Court.

3. Protection of Holy Places

The Holy Places shall be protected from desecration and any other violation and from anything likely to violate the freedom of access of the members of the different religions to the places sacred to them or their feelings towards those places.

4. Development of Jerusalem

(a). The Government shall provide for the development and prosperity of Jerusalem and the well-being of its inhabitants by allocating special funds, including a special annual grant to the Municipality of Jerusalem (Capital City Grant) with the approval of the Finance Committee of the Knesset.

(b). Jerusalem shall be given special priority in the activities of the authorities of the State so as to further its development in economic and other matters.

(c). The Government shall set up a special body or special bodies for the implementation of this section.

5. Area of the jurisdiction of Jerusalem (Amendment 1)

The jurisdiction of Jerusalem includes, as pertaining to this basic law, among others, all of the area that is described in the appendix of the proclamation expanding the borders of municipal Jerusalem beginning the 20th of Sivan 5727 (June 28, 1967), as was given according to the Cities' Ordinance.

6. Prohibition of the transfer of authority (Amendment 1)

No authority that is stipulated in the law of the State of Israel or of the Jerusalem Municipality may be transferred either permanently or for an allotted period of time to a foreign body, whether political, governmental or to any other similar type of foreign body.

7. Entrenchment (Amendment 1)

Clauses 5 and 6 shall not be modified except by a Basic Law passed by a majority of the members of the Knesset.

กำหนดให้นครเยรูซาเล็ม เป็นนครหลวงของประเทศอิสราเอล และในข้อ 5 ให้รวมพื้นที่ที่ได้ยึดคืนภายหลังสงครามหกวัน (Six-Day War) ตั้งแต่ ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) เป็นต้นมา โดยให้รวมถึงพื้นที่ Old City และพื้นที่ Arab neighborhoods ในพื้นที่ทางตะวันออกของเยรูซาเล็ม (Constitute, 2017)

ก่อนที่จะมีประเทศอิสราเอล มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า รัฐอิสราเอล (State of Israel) ขึ้นมานั้น ได้เกิดข้อตกลงที่สร้างขึ้นจากรัฐบาลอังกฤษที่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งเมืองหลวงที่นครเยรูซาเล็ม โดยได้กำหนดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาลอังกฤษได้ยอมรับให้เกิดข้อตกลงที่เรียกว่าปฏิญญาบอลโฟร์ (the Balfour Declaration of 1917) (พ.ศ. 2460) โดยสนับสนุนประเทศอิสราเอลในการถือเอาส่วนหนึ่งในดินแดนปาเลสไตน์ (Palestine) เป็นส่วนหนึ่งของดินแดนของชาวยิวทุกคนด้วย และสถาปนาเป็นรัฐอิสราเอล ใน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ขณะเดียวกันแม้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาโดยประธานาธิบดี ทรูแมน (Truman) ได้รับรองรัฐใหม่คือประเทศอิสราเอล แต่ไม่ได้ให้ความยอมรับอำนาจอธิปไตยของประเทศอิสราเอลเหนือดินแดนของนครเยรูซาเล็มให้เป็นเมืองหลวงในเวลานั้น (Scott & Schwartz, 2017)

จะเห็นได้ว่าการออกกฎหมายสำคัญโดยสภาองเกรสที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศอิสราเอลเพื่อเป็นการรับรองนครเยรูซาเล็มเป็นส่วนหนึ่งของประเทศอิสราเอล หน่วยงานที่ถือว่ามืบทบาทสนับสนุนช่วยทำให้กฎหมายสำคัญได้ผ่านสภาองเกรส คือกลุ่ม Israel lobby แต่เดิมเรียกว่า (Zionist lobby) ถือว่าเป็นกลุ่มบุคคลสำคัญที่เป็นตัวแทนของประเทศอิสราเอล รวมทั้งคณะกรรมการธิการหลายคณะด้วยกัน โดยคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญได้แก่ คณะกรรมการธิการ Christians United for Israel คณะกรรมการธิการ American Israel Public Affairs Committee (AIPAC) มีส่วนในการสนับสนุน (lobby) รัฐบาลสหรัฐอเมริกาในหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะในนโยบายด้านต่างประเทศ (The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy) ความร่วมมือระหว่างกันที่สำคัญมากในสมัยประธานาธิบดีเรแกน (Regan) คือการสนับสนุนระหว่างรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และรัฐบาลอิสราเอลในลักษณะของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding) ในการตัดสินเรื่องสำคัญของประเทศอิสราเอล โดยเฉพาะความร่วมมือด้านข้อตกลงด้านยุทธศาสตร์ความมั่นคงระหว่างกัน (the common bonds of friendship between the United States and Israel and builds on the mutual security relationship that exists between the two nations) ทำให้ความสัมพันธ์ทั้งสองประเทศเป็นไปด้วยดีตลอดมา (Oren, 2008, P. 126-133)

ในสมัยประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการย้ายสถานทูตนั้นมีผลบังคับเป็นกฎหมายขึ้นมา โดยสภาองเกรสได้มีมติออกกฎหมายดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกานั้นได้ดำเนินนโยบายเปิดกว้างไม่ว่าจากพรรคริพับลิกัน (Republican) หรือพรรคเดโมแครต (Democratic) โดยได้ดำเนินการมาตั้งแต่ ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) เป็นต้นมา โดยได้อาศัยข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 106 (Resolution 106) อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นกฎหมายแต่ไม่เคยได้รับการลงนามอย่างเป็นทางการจากประธานาธิบดี (ตามหมายเหตุ :

Note by the Office of the Federal Register หน้า 401 ของ The Jerusalem Embassy Act of 1995^{*}) และเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้มีแผนการย้ายสถานทูตจากกรุงเทอวี่ฟมายังนครเยรูซาเล็ม โดยกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของสภาองเกรส เมื่อการประชุมครั้งที่ 104 โดยเป็นกฎหมาย Public Law ที่ 104-45 โดยมีชื่อเต็มว่า The Jerusalem Embassy Act of 1995 (พ.ศ. 2538)

สถานการณ์ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานทูตเยรูซาเล็ม

ตั้งแต่ ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) จนถึงปัจจุบัน ประธานาธิบดีแต่ละช่วงสมัยต่างได้ใช้อำนาจยับยั้ง ทำให้เห็นว่ารัฐบาลอเมริกันไม่ได้ดำเนินการอย่างเด็ดขาดในการย้ายสถานทูตแม้แต่ในสมัยรัฐบาลชุดปัจจุบัน ภายใต้การนำของประธานาธิบดีทรัมป์ ต่างก็ได้ดำเนินนโยบายเหมือนกับประธานาธิบดีในสมัยก่อน ๆ ที่ตนเองจะเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ทั้งนี้โดยอาศัยความในมาตรา 3 (a) (2)** กล่าวคือรัฐบาลสหรัฐได้ให้การรับรองนครเยรูซาเล็มเป็นเมืองหลวงของประเทศอิสราเอล และในมาตรา 3 (a) (3) สถานทูตสหรัฐมีแผนจะย้ายมาอยู่ที่นครเยรูซาเล็มไม่ควรเกินวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) (no later than May 31, 1999) จะเห็นว่าจากความในมาตรานี้เป็นผลให้มีการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลทรัมป์ เพื่อผลทางการเมืองภายในสหรัฐอเมริกาโดยใช้ประเด็นนโยบายระหว่างประเทศ จากที่กล่าวมาแล้วเป็นการยืนยันว่ารัฐบาลแต่ละสมัยก็ได้อาศัยอำนาจของประธานาธิบดีในการยับยั้งมาโดยตลอด ไม่มีการย้ายสถานทูตแต่อย่างใด (The Atlantic, 2017)

นอกจากนี้ในมาตรา 3 (b)*** สัดส่วนของงบประมาณที่ไม่เกินกว่าร้อยละ 50 โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศโดยตรงและต้องรายงานต่อสภาองเกรส ในการดำเนินการเกี่ยวกับ

* JERUSALEM EMBASSY ACT OF 1995

[Note by the Office of the Federal Register: The foregoing Act, having been presented to the President of the United States on Thursday, October 26, 1995, and not having been returned by him to the House of Congress in which it originated within the time prescribed by the Constitution of the United States, has become law without his signature on November 8, 1995.]

** JERUSALEM EMBASSY ACT OF 1995

SEC. 3. TIMETABLE.

(a) Statement of the Policy of the United States.--

(1) Jerusalem should remain an undivided city in which the rights of every ethnic and religious group are protected;

(2) Jerusalem should be recognized as the capital of the State of Israel; and

(3) the United States Embassy in Israel should be established in Jerusalem no later than May 31, 1999.

*** JERUSALEM EMBASSY ACT OF 1995

SEC. 3. TIMETABLE

(b) OPENING DETERMINATION.—Not more than 50 percent of the funds appropriated to the Department of State for fiscal year 1999 for “Acquisition and Maintenance of Buildings Abroad” may be obligated until the Secretary of State determines and reports to Congress that the United States Embassy in Jerusalem has officially opened.

เรื่องการเปิดสถานทูตภายใต้งบประมาณปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) เพื่อดำเนินการเปิดดำเนินการสถานทูตอย่างเป็นทางการ แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยให้ทำได้และมีปัญหาความขัดแย้งในตะวันออกกลาง ปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นจากประเด็นดังกล่าวนี้ ส่งผลทำให้ทีมงานของประธานาธิบดีและประธานาธิบดีทรัมป์จำเป็นต้องเร่งดำเนินการให้เป็นตามกรอบของนโยบายหาเสียงที่เคยได้กำหนดเอาไว้ก่อนดังในคำประกาศของประธานาธิบดีในเอกสาร Federal Register Volume 82, No. 236 ลงวันจันทร์ที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) (Federal Register, 2017, หน้า 58331-58332) โดยให้การยอมรับนครเยรูซาเล็มเป็นเมืองหลวงของประเทศอิสราเอลและต้องการที่จะย้ายสถานทูตไปด้วยในเวลาเดียวกัน โดยอาศัยกฎหมายฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาในประกาศของประธานาธิบดีในเอกสาร Federal Register Volume 82, No 246 วันอังคารที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) (Federal Register, 2017, หน้า 61127) ถัดมาเพียง 15 วัน ประธานาธิบดีทรัมป์ได้อาศัยอำนาจยับยั้งเหมือนกับประธานาธิบดีคนก่อน ๆ ที่เคยดำเนินการตามความในมาตรา 3 (b) และมาตรา 7 (2)* โดยการเลื่อนกำหนดออกไป 6 เดือน ดังนี้ยอมแสดงให้เห็นว่าประธานาธิบดีได้ตระหนักถึงผลร้ายหากดำเนินการต่อไปอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงภายในประเทศ จึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจของประธานาธิบดีในการยับยั้งในเรื่องดังกล่าวขึ้น

ขณะเดียวกันรัฐบาลทรัมป์ได้ใช้เวทีองค์การสหประชาชาติในการร้องขอการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกในเรื่องการย้ายสถานทูตและการรับรองเมืองหลวงนครเยรูซาเล็ม ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมส่งผลรุนแรงโดยตรงที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าผลประโยชน์ที่รัฐบาลทรัมป์จะได้รับเพราะเป็นการสร้างความไม่พอใจให้กับประเทศตะวันออกกลางหลายประเทศ โดยเฉพาะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศอิสราเอลและรัฐปาเลสไตน์ (Israeli-Palestinian) นอกจากนี้ยังสร้างความขัดแย้งกับกลุ่มประเทศอาหรับที่สำคัญคือประเทศจอร์แดนซึ่งประชากรส่วนมากมีเชื้อสาย Palestinian (Scott & Schwartz, 2017)

ถ้อยแถลงของประธานาธิบดีมาห์มูด อับบาส (Mahamoud Abbas) ที่องค์การสหประชาชาติ

ประธานาธิบดีมาห์มูด อับบาส (Mahamoud Abbas) แห่งรัฐปาเลสไตน์ (Palestine) ได้กล่าวต่อที่ประชุมองค์การสหประชาชาติครั้งที่ 72 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) โดยกล่าวหาประเทศอิสราเอลว่าเป็นต้นเหตุของความขัดแย้ง (the root causes of the conflict) ในการเข้ามายึดครอง

* JERUSALEM EMBASSY ACT OF 1995

SEC. 7. PRESIDENTIAL WAIVER.

(a) WAIVER AUTHORITY.—(1) Beginning on October 1, 1998, the President may suspend the limitation set forth in section 3(b) for a period of six months if he determines and reports to Congress in advance that such suspension is necessary to protect the national security interests of the United States.

(2) The President may suspend such limitation for an additional six month period at the end of any period during which the suspension is in effect under this subsection if the President determines and reports to Congress in advance of the additional suspension that the additional suspension is necessary to protect the national security interests of the United States.

ดินแดนของรัฐปาเลสไตน์ โดยได้กล่าวอ้างข้อตกลงที่ได้ทำระหว่างประเทศอิสราเอลและรัฐปาเลสไตน์ เรื่องอาณาเขตดินแดนที่ทำไว้ที่กรุงออสโล (Oslo) เมื่อ ค.ศ. 1993 โดยได้กล่าวหาว่าประเทศอิสราเอลได้เข้ามายึดครองเยรูซาเล็มตะวันออก (East Jerusalem) จำเป็นต้องมีการเจรจากันใหม่ รวมถึงต้องการให้มีการแก้ไขประวัติศาสตร์ของมัสยิดอัลอักศอ (Al Aqua Mosque) เพื่อความถูกต้องตรงกัน รวมทั้งได้กล่าวหาว่ารัฐบาลอังกฤษว่าได้สร้างความขัดแย้งระหว่างประเทศตามปฏิญญาบอลโฟร์ (the Balfour Declaration in 1917) โดยรัฐบาลอิสราเอลได้ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ ตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติดังต่อไปนี้ คือ Security Council resolutions 181 (II), 194 (III), 242 (1967), 338 (1973) รวมทั้งมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 2334 (Security Council resolution 2334 of 2016) (Mahmoud Abbas, 2017, P. 1-6)

การลงมติฝ่ายเดียวเรื่องการไม่เห็นด้วยกับการให้ความเห็นชอบของรัฐบาลสหรัฐในเรื่องนครเยรูซาเล็ม

การลงมติเรื่องเร่งด่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนครเยรูซาเล็ม โดยอาศัยมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 377 A(V) ในหัวข้อ การรวมตัวกันเพื่อสันติภาพ (Uniting for peace) โดยอาศัยผลการประชุมของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 (พ.ศ. 2493) ในเรื่องการประชุมฉุกเฉิน (emergency special session) ซึ่งเป็นการจัดการประชุมฉุกเฉินครั้งที่ 10 ในวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) ในหัวข้อเรื่องการไม่เห็นด้วยกับการให้ความเห็นชอบของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เรื่องนครเยรูซาเล็มเป็นเมืองหลวงของประเทศอิสราเอล (The Status of Jerusalem) มีข้อน่าสังเกตหลายประการ ภายหลังจากผลของมติดังกล่าว ซึ่งผลของมติไม่เห็นด้วยจำนวน 128 ประเทศ จะเห็นได้ว่าในจำนวนประเทศสมาชิกมีประเทศที่เป็นพันธมิตรที่สำคัญกับสหรัฐอเมริกา ได้แก่ ประเทศเยอรมัน และญี่ปุ่น รวมอยู่ด้วย

ส่วนผลของมติที่เห็นด้วยจำนวน 9 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ประเทศอิสราเอล รวมถึงประเทศที่มีลักษณะเป็นหมู่เกาะที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจำนวน 3 แห่ง คือ สาธารณรัฐหมู่เกาะมาร์แชลล์ (Republic of the Marshall Islands) สหพันธรัฐไมโครนีเซีย (Federated States of Micronesia) สาธารณรัฐปาเลา (Republic of Palau) ประเทศที่มีลักษณะเป็นหมู่เกาะอยู่ภายใต้ความช่วยเหลือของรัฐบาลออสเตรเลีย (client state) คือ สาธารณรัฐนาอูรู (Republic of Nauru) และบางประเทศในอเมริกากลาง คือ สาธารณรัฐกัวเตมาลา (Republic of Guatemala) สาธารณรัฐฮอนดูรัส (Republic of Honduras) นอกจากนี้ยังมีประเทศในทวีปแอฟริกา คือ สาธารณรัฐโตโก (Republic of Togo)

สำหรับประเทศที่งดออกเสียง (abstention) มีจำนวน 35 ประเทศ เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศแคนาดา (Canada) และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippines) ซึ่งทั้งสองประเทศต่างเป็นพันธมิตรที่ดีกับสหรัฐอเมริกา ต่างไม่ลงมติในการลงมติดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าต้องการสงวนท่าทีต่อการดำเนินการในประเด็นที่มีความอ่อนไหวในนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (UN General Assembly, 2017)

ท่าทีของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาต่อผลการลงมติฝ่ายเดียว

ภายหลังจากการที่ประเทศสมาชิกลงมติไม่เห็นด้วยกับการย้ายเมืองหลวงของประเทศอิสราเอล มีจำนวนมากถึง 128 ประเทศ นางนิกกี เฮลีย์ (Nikki Haley) ทูตสหรัฐอเมริกาประจำองค์การสหประชาชาติได้กล่าวเตือนว่าสหรัฐอเมริกาได้จดจำวันที่ประเทศที่ไม่เห็นด้วยกับท่าทีของสหรัฐอเมริกา และอาจจะมีการตัดงบประมาณการช่วยเหลือให้กับองค์การสหประชาชาติ โดยทูตสหรัฐอเมริกาประจำองค์การสหประชาชาติได้รายงานเรื่องดังกล่าวนี้โดยตรงไปถึงประธานาธิบดีทรัมป์ (Morello & Eglash, 2017, P. 1-4)

นอกจากนี้ผลพวงของมติฝ่ายเดียวในเรื่องไม่เห็นชอบของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในเรื่องการย้ายเมืองหลวงของประเทศอิสราเอล ประธานาธิบดีทรัมป์ได้กล่าวว่าจะตัดงบประมาณช่วยเหลือเหยื่อในค่ายผู้อพยพ (United Nations Relief and Works Agency for Palestine for Palestine Refugees in the Near East: UNRWA) ที่ให้การสนับสนุนผู้ลี้ภัยชาว Palestinian ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้กล่าวหาว่าภายในค่ายผู้อพยพดังกล่าวมีกลุ่มหัวรุนแรงฟาตาะห์ (Fatah) และกลุ่มหัวรุนแรงฮามาส (Hamas) โดยทั้งสองกลุ่มนี้ทางรัฐบาลสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นผู้ก่อการร้ายด้วย (The Guardian, 2018, P. 1-3)

บทสรุปและความคิดเห็นของผู้ศึกษา

จะเห็นได้ว่าจากแนวนโยบายการเลือกตั้งของประธานาธิบดีทรัมป์ในประเด็นด้านการต่างประเทศ เรื่องการย้ายเมืองหลวงของประเทศอิสราเอลนั้น ถือว่าเป็นประเด็นร้อนที่ทำให้ทุกประเทศในตะวันออกกลาง และในเวทีองค์การสหประชาชาติถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่สำคัญเนื่องจากเป็นปัญหาความรุนแรงที่เคยเกิดขึ้นในดินแดนนครเยรูซาเล็ม ซึ่งเมื่อในอดีตเคยเกิดสงครามหกวัน ในช่วง ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) ทำให้เกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชากรและทำให้เกิดปัญหาผู้ลี้ภัยติดตามมา ย่อมส่งผลเสียหายโดยตรงต่อประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก ดังนั้นการที่ประธานาธิบดีทรัมป์ โดยอาศัยการออกคำสั่งตามกฎหมายที่ได้เคยผ่านสภาองเกรส แต่ต่อมาได้ใช้อำนาจยับยั้งออกไป 6 เดือน เพื่อต้องการไม่ให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศมีการขยายตัวออกไปในวงกว้าง และเพื่อทบทวนการใช้อำนาจดังกล่าวไม่ให้มีผลบังคับในเวลาหนึ่งนั้น การดำเนินการดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลดีในแง่จิตวิทยาและไม่ก่อให้เกิดการตอบโต้จากฝ่ายต่อต้านจากการเมืองภายในประเทศและนโยบายต่างประเทศจากการเคลื่อนไหวในเรื่องดังกล่าว ส่งผลทำให้ปัญหาดังกล่าวมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่มีความอ่อนไหวสูงในพื้นที่ตะวันออกกลาง ที่มีปัญหาทางการเมือง ศาสนา ปัจจัยการก่อการร้าย รวมไปถึงสาเหตุหลักที่เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดการสู้รบระหว่างประเทศอิสราเอลและกลุ่มประเทศอาหรับที่มองว่าประเทศอิสราเอลคือต้นเหตุของปัญหาในตะวันออกกลาง ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกเวลา โดยเกิดจากความขัดแย้งของสงครามที่เคยเกิดขึ้นในอดีตรวมไปถึงนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ย่อมส่งผลให้เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งได้ในปัจจุบันและอนาคตได้ตลอดเวลา

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

VOAthai. (7 ธันวาคม 2560). **บทวิเคราะห์และปฏิกริยา หลัง “ทรัมป์” ประกาศยอมรับ “เยรูซาเล็ม” เป็นเมืองหลวงอิสราเอล**. สืบค้น 8 มกราคม 2561 จาก <https://www.voathai.com/>

ภาษาต่างประเทศ

BBC. (2017). **Trump’s promises before and after the election**. Retrieved January 5, 2018 from <http://www.bbc.com/>

Congress Public Law. (1995). **Jerusalem Embassy Act of 1995**. Retrieved January 15, 2018 from <https://www.gpo.gov/>

Constitute. (2017). **Israel’s Constitution of 1958 with Amendments through 2013**. Retrieved January 8, 2018 from <http://www.constitueproject.org/>
January 8, 2018 from <http://www.foreignpolicy.com/>

Federal Register. (2017, December 11). **Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem**. Retrieved January 15, 2018 from <https://www.federalregister.gov/documents/2017/12/11/2017-26832/recognizing-jerusalem-as-the-capital-of-israel-and-relocating-the-united-states-embassy>

_____. (2017, December 21). **Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act**. Retrieved January 15, 2018 from <https://www.federalregister.gov/documents/2017/12/11/2017-26832/recognizing-jerusalem-as-the-capital-of-the-united-states-embassy>

Mahmoud Abbas. (2017). **Statement of His Excellency Mahmoud Abbas President of the State of Palestine Before the United Nations General Assembly 72nd session, New York, 20 September 2017**. Retrieved January 15, 2018 from https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/72/ng_en.pdf

Morello, C. & Eglash, R. (2017). **U.N. resoundingly rejects U.S. decision on Jerusalem in pointed rebuke**. Retrieved January 4, 2018 from <https://www.washingtonpost.com/>

Oren, M.B. (2008). **Israel and the United States: The Special Bond Between Two Nation and Two Peoples**. Retrieved January 15, 2018 from http://mfa.gov.il/MFA_Graphics/MFA%20Gallery/Israel60/ch10.pdf

Scott, R.A. & Schwartz, Y. (2017). **How to Move the U.S. Embassy to Jerusalem**. Retrieved

The Atlantic. (2017). **Wag the Embassy**. Retrieved January 5, 2018 from

<https://www.theatlantic.com/>

The Guardian. (2018). **Why Trump's funding threat to Palestinians is even more**

dangerous than Jerusalem move. Retrieved January 4, 2018 from

<https://www.theguardian.com/>

The Knesset. (2017). **Constitution for Israel**. Retrieved January 15, 2018 from

http://knesset.gov.il/constitution/ConstIntro_eng.htm

United Nations News Centre. (2017). **General Assembly demands all States comply with**

UN resolutions regarding status of Jerusalem. Retrieved January 9, 2018 from

<http://www.un.org/>