



**ปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง
หลังสงครามเย็น**

ปี ค.ศ. 1945 ประชาคมโลกประกอบด้วยประเทศซึ่งส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดให้มีสมาชิกถาวรห้าประเทศในคณะมนตรีความมั่นคง เนื่องจากยอมรับในสถานภาพพิเศษของประเทศมหาอำนาจ และยังเห็นด้วยที่จะมอบความรับผิดชอบและอำนาจพิเศษให้กับประเทศมหาอำนาจซึ่งหมายถึง การที่ประเทศมหาอำนาจเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงรวมทั้งการมีสิทธิยับยั้ง (veto) มีเพียงสองประเทศเท่านั้นที่ได้รับการยอมรับว่ามีสถานภาพเหนือกว่า (super-status) หรือเป็นอภิมหาอำนาจ (superpower) ในแง่ของอำนาจทางการทหาร คือ สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ปัจจุบันสงครามโลกครั้งที่สองเป็นประวัติศาสตร์ไปแล้ว สมาชิกประชาคมโลกมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่า 170 ประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศโลกที่สาม (Third World) ที่ต้องการมีสิทธิมีเสียงในเวทีการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น¹

หลังจากที่ คณะมนตรีความมั่นคงซึ่งถือว่าเป็นกลจักรสำคัญในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ดำเนินการมาห้าสิบปีแล้ว แม้ว่าจะประสบกับอุปสรรคหลายประการและได้รับความสำเร็จอยู่บ้างในการปฏิบัติภารกิจ คณะมนตรีความมั่นคงก็ยังคงต้องดำเนินการต่อไป สังคมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้รัฐสมาชิกทั้งหลายและสมาชิกถาวรเองต่างก็ยินดีที่จะให้มีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงกลไกภายในหรือการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงนั้น เปรียบเสมือนเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าขององค์การสหประชาชาติด้วย ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์อันใดที่ยืนยันได้ว่า

¹Louis Henkin, "Law and War after the Cold War," Maryland Journal of International Law and Trade 15 (Fall 1991) : 162.

การเปลี่ยนแปลงจะเป็นผลดีขึ้นหรือทรุดหนักลงกว่าเดิม เพราะเบื้องหลังของอุปสรรคและความสำเร็จนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การแสดงบทบาททางการเมืองระหว่างประเทศของมหาอำนาจเพียงไม่กี่ประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งต่างก็มีอิทธิพลที่จะสร้างบรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศให้ดีขึ้นหรือเลวลง ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงกลไกหรือองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง จึงต้องพิจารณาจากอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าขณะหรือภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น โดยแยกพิจารณาออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ปัญหาและอุปสรรคของคณะมนตรีความมั่นคง
2. การแก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติ

ปัญหาและอุปสรรคของคณะมนตรีความมั่นคง

การเปลี่ยนแปลงของสังคมระหว่างประเทศ เนื่องจากการสิ้นสุดสงครามเย็น ทำให้อุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงยุติลง แต่การที่ความขัดแย้งระหว่างอภิมหาอำนาจหมดไปก็มิได้หมายความว่าสิทธิพิเศษของมหาอำนาจหมดไปด้วย ประเทศมหาอำนาจยังคงสามารถใช้สิทธิพิเศษคือ สิทธิยับยั้ง (veto) ได้เช่นเดิม จึงยังมีอาจสรุปได้ว่าอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงจะหมดไปอย่างสิ้นเชิง ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีปัญหาสำคัญอื่น ๆ อีกซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคง ได้แก่ การล่มสลายของสหภาพโซเวียตทำให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคง² สมาชิกสหประชาชาติอาจตั้งคำถามว่า ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส สมควรเป็นสมาชิกถาวร

²The disintegration of the U.S.S.R. may raise other complex issues as to the composition of the Security Council. Wakamizu Tsutsui, "Japan and the Security Council," The Japanese Annual of International Law 26 (1983) : 20.

มากกว่าประเทศเยอรมนี ญี่ปุ่น บราซิล หรืออินเดียหรือไม่ กองกำลังรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติสามารถปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมสันติภาพเป็นจำนวนเท่าใดและนำมาจากไหน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าคณะมนตรีความมั่นคงต้องเผชิญกับอุปสรรคปัญหาหลายประการด้วยกัน ดังนั้น หากต้องการให้คณะมนตรีความมั่นคงมีบทบาทในการรักษาสันติภาพที่ดีขึ้น จำต้องมีการพิจารณาทบทวนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ซึ่งแยกเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาจำนวนสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง

ประเทศมหาอำนาจผู้ชนะสงครามเป็นผู้ผลักดันในการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ และได้วางหลักการพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคงคือ หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great Powers Unity) โดยกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 23 วรรค 1 กำหนดให้ประเทศมหาอำนาจทั้งห้าอันประกอบไปด้วยสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต อังกฤษ ฝรั่งเศสและจีนเป็นสมาชิกถาวร ด้วยเหตุว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและการทหาร และยังเป็นตัวแปรสำคัญในการยุติสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งบรรดาประเทศอื่น ๆ ต่างก็เห็นด้วยที่จะมอบให้มหาอำนาจทั้งห้าเป็นผู้กุมชะตากรรมของโลกไว้

สาระสำคัญของแนวคิดนี้ ก็คือ เมื่อใดก็ตามที่สมาชิกเหล่านี้มีความสามัคคีและผนึกกำลังร่วมกัน จะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์การสหประชาชาติจนประเทศอื่น ๆ ไม่กล้าท้าทายอำนาจนี้ หลักการนี้ต้องอาศัยร่วมมือร่วมใจกันของสมาชิกถาวรทั้งห้า กล่าวคือ เมื่อสมาชิกถาวรทั้งห้าต่างเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า สถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นการคุกคามหรือการรุกรานอันเป็นการละเมิดต่อสันติภาพ จึงจะอาศัยเครื่องมือนี้โดยต่างฝ่ายต่างใช้กำลังอำนาจของตนเข้าช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง ก็จะประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เว้นแต่ว่าสมาชิกถาวรประเทศใดประเทศหนึ่งมีความคิดเห็นแตกต่างออกไป จะทำให้หลักการนี้ใช้ไม่ได้ ผลก็คือว่า คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจปฏิบัติการใดๆ ได้ หลักการนี้จึงมีลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจ (balance of power) ระหว่างสมาชิกถาวรซึ่งต้องการกำหนดให้เป็นองค์กรที่พัฒนากฎหมายและรักษาสันติภาพของประชาคมโลก

เมื่อพิจารณาแนวคิดดังกล่าวนี้จะพบว่าประเด็นที่น่าสนใจ คือ หากพิจารณาในแง่กฎหมายแล้ว ประเทศมหาอำนาจก็ไม่มีหน้าที่หรือความรับผิดชอบอื่นใดมากไปกว่าสมาชิกอื่น ๆ ขององค์การสหประชาชาติรวมถึงสมาชิกไม่ถาวรด้วย กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 24 วรรค 1 ได้บัญญัติให้มอบความรับผิดชอบขั้นต้น (primary responsibility) ในการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้แก่คณะมนตรีความมั่นคง และตกลงว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามความรับผิดชอบนี้ คณะมนตรีความมั่นคงกระทำในนามของสมาชิก แสดงให้เห็นว่า กฎบัตรสหประชาชาติได้มอบความรับผิดชอบขั้นต้นไว้กับสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง ทั้งสิบห้าประเทศ มิได้มอบไว้กับสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้น การที่จะมาแบ่งแยกความรับผิดชอบเป็นขั้นต่าง ๆ จึงไม่อาจเป็นไปได้ตามเหตุผลในทางกฎหมาย สมาชิกไม่ว่าจะเป็นประเทศเล็กหรือใหญ่ ย่อมต้องมีข้อผูกพันในการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งกฎบัตรฯ ทั้งสิ้น³

อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่จะให้สมาชิกถาวรเป็นผู้พิทักษ์สันติภาพของโลกนั้นไม่เป็นที่ไปตามเป้าหมาย เนื่องจากสมาชิกถาวร ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต เกิดมีความขัดแย้งในอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งเรียกกันว่า สงครามเย็น (cold war) ทั้งสองฝ่ายต่างก็พยายามปกป้องพรรคพวกและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองระหว่างประเทศให้เป็นไปตามอุดมการณ์ของตน กรณีวิกฤตการณ์เกาหลี แม้คณะมนตรีความมั่นคงจะดำเนินมาตรการใช้กำลังได้ แต่เมื่อสหภาพโซเวียตกลับเข้ามาประชุมแล้ว ก็ได้ใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ข้อคิดทั้งหลายที่ดำเนินการเกี่ยวกับกรณีเกาหลี รวมทั้งกรณีอื่น ๆ ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่มีโอกาสร่วมมือกันขจัดภัยอันตรายของประชาคมโลกอย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้น ความขัดแย้งต่าง ๆ มักมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ จึงทำให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจดำเนินการรักษาสันติภาพได้นั่นนัก

ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศ ทำให้สงครามเย็นที่ยึดเหนี่ยวมาเป็นเวลานานได้ยุติลง ความแตกแยกระหว่างสมาชิกถาวรทั้งสองได้คลี่คลายไปใน

³ สนั่น ปลั่งประสูร, "วิธีการออกเสียงในคณะมนตรีความมั่นคง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 12-13.

ทางที่ค้ำขึ้น จึงมีความหวังว่า หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจจะสามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือ ประเทศสหภาพโซเวียตอ่อนแอลงเรื่อย ๆ จากปัญหาภายในต่าง ๆ ทั้งการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติของชนกลุ่มน้อย ปัญหาการแยกตัวเป็นอิสระและปัญหาความอ่อนแอของรัฐบาลกลาง จนไม่อาจแสดงบทบาทที่เข้มแข็งทางการเมืองระหว่างประเทศได้⁴ ประเทศจีนก็กำลังเผชิญกับปัญหาภายในเช่นกัน ประเทศสมาชิกถาวรอื่น ๆ ก็ไม่มีศักยภาพทัดเทียมกับสหรัฐอเมริกาส่งผลให้สหรัฐอเมริกากลายเป็นประเทศเดียวที่มีบทบาทเหนือคณะมนตรีความมั่นคง ลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจ (balance of power) จึงเสียไป เพราะว่าหลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจต้องการให้สมาชิกถาวรมีอำนาจอิสระแยกจากกัน มิใช่ดำเนินการตามมหาอำนาจฝ่ายเดียว ดังจะเห็นได้จากกรณีเฮติ ซึ่งสหรัฐอเมริกาอ้างเหตุผลในเรื่องระบอบการปกครอง บีบบังคับให้คณะผู้แทนทหารคืนอำนาจให้กับประธานาธิบดี Aristide

นอกจากนั้น คณะมนตรีความมั่นคงต้องการประเทศที่มีศักยภาพทางการเมืองทหารและทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินการรักษาสันติภาพ⁵ ปัจจัยทางการเงินเป็นส่วนสำคัญซึ่งส่งผลให้การดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงประสบผลสำเร็จ เนื่องจากกองกำลังรักษาสันติภาพหรือการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎบัตรฯ ย่อมต้องใช้งบประมาณทางการเงินเป็นจำนวนมาก หากสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ก็จะทำให้การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นไปอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ แต่สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงเว้นสหรัฐอเมริกา ต่างก็ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิบัติการกิจต่าง ๆ

⁴วิลเลียม แบริคลีและจูลีฟ ชินวรวโรฒ, เส้นทางมหาอำนาจ : เอกสารด้านนโยบายต่างประเทศอเมริกาต่อเอเชีย แพลโดซ วิชา ศ.ชินวรวโรฒ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดูลา จำกัด, 2535), หน้า 360.

⁵องค์การสหประชาชาติต้องใช้งบประมาณทางการเมืองทหารและทางการเงินเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้ในการดำเนินการรักษาสันติภาพของโลก (โปรดดูตาราง หน้า 131)

สถิติของกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติทั่วโลก ๗ เดือนมกราคม 2536*

ประเทศ	จำนวนกำลัง(คน)	งบประมาณเฉลี่ยต่อปี(ล้านดอลลาร์)
โซมาเลีย	28,000	1,500
อดีตยูโกสลาเวีย	22,639	602
กัมพูชา	19,253	1,411
เลบานอน	5,251	146
ซาฮาราตะวันตก	1,603	29
ไซปรัส	1,539	19
ที่ราบสูงโกลาน	1,119	36
เอลซัลวาดอร์	425	39
อิรัก และคูเวต	343	40
ชายแดนอิสราเอล	248	31
แองโกลา	224	39
อินเดีย และปากีสถาน	38	7
โมซัมบิก	23	146

* วุฒิสกดิ์ ลากเจริญทรพ์, "ภารกิจสร้างสันติภาพของยูเอ็น," หลักเมือง 3 (สิงหาคม 2536) : 12.

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าสมาชิกถาวรบางประเทศไม่อาจแสดงคนเป็นผู้นำในการรักษาสันติภาพได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นสมาชิกสหประชาชาติอื่นมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการทหารเทียบเคียงกับประเทศมหาอำนาจ ซึ่งต่างก็ต้องการแสดงออกในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ หลักความจริงซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ประเทศมหาอำนาจมิได้เป็นมหาอำนาจตลอดไปอาจมีสักวันหนึ่งที่เสื่อมสลายลง หากกฎบัตรสหประชาชาติบัญญัติให้ สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ของโลกจะกลายเป็นการถูกต้องและรัดกุมยิ่งขึ้น⁵ ดังนั้น จึงสมควรมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบจำนวนสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคมระหว่างประเทศ ประเทศที่มีศักยภาพเพียงพอซึ่งน่าจะได้รับที่นั่งในสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง ได้แก่ เยอรมนีและญี่ปุ่น*

แนวคิดที่มีการถกเถียงกันอย่างแพร่หลายมาแล้ว คือ การให้ญี่ปุ่นเข้ามาช่วยแบกรับภาระในการจรรงรักษาระเบียบแห่งภูมิภาค รวมถึงสังคมโลกร่วมกับประเทศมหาอำนาจทั้งหลาย แท้จริงแล้วญี่ปุ่นซึ่งประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลก็มีความต้องการอย่างยิ่งที่จะได้รับการยอมรับให้มีสถานะสูงขึ้นในโลก การได้เข้ามาเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงถือเป็นการแสดงออกอย่างหนึ่งของการยอมรับดังกล่าว จนกระทั่งเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1991 ประธานาธิบดีบุช (George Bush) แห่งสหรัฐอเมริกาได้ย้าว่าญี่ปุ่นเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดและมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการผดุงเจตนารมณ์ของสหรัฐอเมริกาในระเบียบโลกใหม่ (New World Order) กล่าวคือ สหรัฐอเมริกามีความประสงค์ให้ญี่ปุ่นเพิ่มบทบาทด้านความมั่นคงโดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะด้านการเงิน ทำให้ประชาชนและรัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มผ่อนคลายท่าทีเกี่ยวกับการขยายบทบาททางทหารและด้านความมั่นคงของประเทศตน โดยเฉพาะหากเป็นความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพ ประชามติส่วน

⁵ ทรัฟฟ์ พวงเกตุแก้ว, "คณะมนตรีความมั่นคงกับการรักษาสันติภาพโดยสันติวิธี," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501), หน้า 6.

* ทั้งสองประเทศนี้ต่างก็เคยเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีสันนิบาตชาติ

มารวมทั้งพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายสันตินิยมอย่างเห็นชวแน่นก็เริ่มเห็นคล้อยกับความคิดนี้
 ดังนั้น ญี่ปุ่นพร้อมที่จะให้การสนับสนุนทางการเงินและการทหารเพื่อรักษาสันติภาพของโลกซึ่ง
 เป็นความต้องการของคณะมนตรีความมั่นคง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องพิจารณาคือลักษณะและ
 ขอบเขตของบทบาทดังกล่าว เนื่องจากความกังวลของชาติในเอเชียแปซิฟิกที่ยังไม่เคยลิ้ม
 นโบายขยายอำนาจของญี่ปุ่นในอดีต^๕

สำหรับประเทศเยอรมนี หลังจากที่มีการรวมประเทศเยอรมนีตะวันตกกับ
 ตะวันออกเป็นประเทศเดียว ทำให้เยอรมนีได้รับการคาดหมายว่าจะก้าวเข้ามาเป็นประเทศ
 มหาอำนาจเช่นเดียวกับสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เรียกร้อง
 ให้อเมริกาแบกรับภาระของสังคมนานาชาติมากขึ้นโดยเฉพาะเรื่องสันติภาพของโลก ซึ่ง
 เยอรมนีก็ได้จัดตั้งกองกำลังทหารไปร่วมปฏิบัติการกับองค์การสหประชาชาติ เยอรมนีก็เช่น
 เดียวกับญี่ปุ่น ซึ่งมีความพร้อมทั้งด้านการทหารและเศรษฐกิจเหมาะสมกับการเป็นสมาชิกถาวร
 คณะมนตรีความมั่นคงอันเป็นการสอดคล้องต่อความเป็นจริงในสังคมระหว่างประเทศ แต่ปัญหา
 สำคัญที่เป็นอุปสรรคขัดขวางประเทศเยอรมนีและญี่ปุ่น ในการเข้ามาเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรี
 ความมั่นคง คือ ทั้งสองประเทศนี้ถือว่าเป็นประเทศผู้ก่อสงคราม^๗ ซึ่งใช้คำว่ารัฐศัตรู (enemy
 State) ดังปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 53 และ 107

มาตรา 53 ได้บัญญัติว่า เมื่อเห็นเหมาะสม... ข้อยกเว้นเกี่ยวกับมาตรการที่
 กระทำต่อรัฐศัตรู (enemy States) ดังที่นิยามไว้ในวรรค 2 แห่งมาตรานี้ ซึ่งได้บัญญัติ
 ไว้โดยอนุวัติตามมาตรา 107 หรือในข้อตกลงส่วนภูมิภาค ซึ่งต่อต้านการรื้อฟื้นนโยบายรุกราน
 ของรัฐศัตรูเช่นว่านั้น จนกว่าจะถึงเวลาที่องค์การฯ อาจเข้ารับผิดชอบเพื่อป้องกันกา
 รุกรานต่อไปโดยรัฐศัตรูเช่นว่าตามคำร้องขอรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง

คำว่ารัฐศัตรูที่ใช้ในวรรค 1 แห่งมาตรานี้น้อมนำมาใช้กับรัฐใด ๆ ซึ่งใน

^๕ธีระ นุชเปียม, "เอเชียหลังยุคสงครามเย็น," วารสารเอเชียปริทัศน์
 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2535) : 12-13.

^๗Wakamizu Tsutsui, op. cit., p. 20.

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองได้เป็นศัตรูของรัฐที่ลงนามในกฎบัตรฉบับปัจจุบัน⁸

และมาตรา 107 บัญญัติว่า ไม่มีข้อใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะทำให้ไม่สมบูรณ์หรือลบล้างซึ่งการดำเนินการในความเกี่ยวข้องกับรัฐใด ๆ ซึ่งในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองได้เป็นศัตรูของรัฐใด ๆ ที่ลงนามในกฎบัตรฉบับปัจจุบัน ซึ่งรัฐบาลที่รับผิดชอบการดำเนินการ เช่นว่านั้นได้กระทำไป หรือได้ให้อำนาจกระทำไปโดยผลแห่งสงครามนั้น⁹

การระบุเรื่องรัฐศัตรูไว้อย่างชัดเจนในกฎบัตรฯ เป็นการแสดงให้เห็นถึงความจริงจังเด็ดเดี่ยวประเทศผู้ก่อสงคราม อันจะนำไปสู่ความแตกแยกในความร่วมมือระหว่างประเทศ และเป็นการเปิดโอกาสประเทศเหล่านี้ที่จะก้าวเข้ามาเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงอีกด้วย ดังนั้น หากต้องการเปิดโอกาสให้กับทั้งสองประเทศนี้ จำเป็นต้องตัดข้อความในกฎบัตรฯ ที่ยังระบุถึงชาติอักษะเดิม (ญี่ปุ่น เยอรมนีและอิตาลี) ว่าเป็นชาติศัตรูออกไปเพื่อขจัดอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ ที่จะตามมาภายหลัง นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับกติกาสนธิบัตรชาติแล้ว กติกาสนธิบัตรชาติมาตรา 4 วรรค 2 ได้บัญญัติให้คณะมนตรีอาจจัดตั้งสมาชิกสนธิบัตรชาติในคณะมนตรีโดยให้มีผู้แทนประจำเป็นการถาวรได้¹⁰ สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่า กติกาสนธิบัตรชาติมิได้มีการกีดกันการเพิ่มจำนวนสมาชิกถาวรคณะมนตรีสนธิบัตรชาติ แต่ยังคงสนับสนุนให้องค์ประกอบของคณะมนตรีสนธิบัตรชาติ มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับมหาอำนาจของโลกอีกด้วย¹¹

⁸Charter of the United Nations, Article 53

⁹Charter of the United Nations, Article 107

¹⁰The Covenant of the League of Nations, Article 4 paragraph 2

¹¹The League Council had no conventional barrier to increasing the number of the permanent seats. Its structure could reflect the real world power situation by adding new member to the permanent membership. Wakamizu Tsutsui, *op. cit.*, p. 18.

เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้ประเทศเยอรมนีและญี่ปุ่นเข้ามารับผิดชอบในเรื่องสันติภาพของโลกมากขึ้น นอกเหนือจากการอุดหนุนทางการเงิน ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาต้องรับภาระในการดูแลความสงบสุขของโลกจนไม่อาจพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตนให้ทัดเทียมกับสังคมโลก การนำเอาประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในเรื่องความมั่นคง ซึ่งทั้งสองประเทศนี้มีศักยภาพเพียงพอที่จะรับผิดชอบเกี่ยวกับสันติภาพและความมั่นคงได้จะเป็นการเหมาะสมที่สุด นอกจากนั้น สมาชิกถาวรที่เหลือน่าจะไม่คัดค้านในการที่จะให้ทั้งสองประเทศนี้เข้ามามีบทบาทในเรื่องสันติภาพของโลกและข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ประเทศผู้แพ้สงครามอย่างเยอรมนี อิตาลี และญี่ปุ่นต่างก็เป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกทั้งสิ้น และยังเป็นสมาชิกของกลุ่ม G7 หรือประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก ประเทศเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองทางการทหารจากฝ่ายพันธมิตร จึงสามารถลดค่าใช้จ่ายในการรักษาความสงบทั้งในประเทศและต่างประเทศ งบประมาณส่วนใหญ่จึงนำมาใช้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างเต็มที่ จนกลายเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในที่สุด

อย่างไรก็ตาม คณะมนตรีความมั่นคงถูกกำหนดให้เป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกจำกัดจำนวน เพื่อให้การปฏิบัติงานในการดำเนินมาตรการรักษาสันติภาพเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วและต่อเนื่อง หากมีสมาชิกจำนวนมากเกินไป ความแตกแยกระหว่างสมาชิกย่อมมีมากขึ้นด้วย เนื่องจากสมาชิกอาจคัดค้านมาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศของตนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และความเชื่อในด้านต่าง ๆ เช่น ศาสนา ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบจำนวนสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงจึงต้องคำนึงถึงจุดมุ่งหมายในส่วนนี้ด้วย

1.2 ปัญหาการใช้สิทธิยับยั้ง

การใช้สิทธิยับยั้งเป็นกฎเกณฑ์ที่รวมอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติด้วยเหตุผลทางการเมืองซึ่งสมาชิกถาวรได้นำไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของประเทศตน วัตถุประสงค์ของการมีสิทธิยับยั้ง คือ ต้องการเน้นถึงความรับผิดชอบเป็นพิเศษของประเทศมหาอำนาจโดยอิงอยู่กับหลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great Powers Unity) ซึ่งต้องได้รับคะแนนเสียง

เอกฉันท์ของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงในการพิจารณา เรื่องสำคัญ (substantive matters) ทั้งหมด รวมทั้งมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจและทางทหาร เนื่องจากต้องการให้ประเทศมหาอำนาจทั้งห้าเป็นผู้รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่ไม่ต้องการให้ประเทศมหาอำนาจใดค่าเนินมาตรการต่าง ๆ โดยผลการปราศจากข้อคิดเห็นของประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ เพื่อที่จะได้นำข้อคิดไปดำเนินการอย่างเหมาะสม*

เมื่อพิจารณาเรื่องสิทธิยับยั้งนี้ จะเห็นว่าเป็นการขัดกับหลักการแห่งประชาธิปไตยที่ให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์วินิจฉัยตามหลักแห่งความยุติธรรม และยังเป็น การขัดกับหลักความเสมอภาคในอธิปไตยของรัฐ (Sovereign Equality) ตามหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น การใช้สิทธิยับยั้งของสมาชิกถาวรทำให้ไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งต่าง ๆ ได้ ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง เพราะเหตุว่าสมาชิกถาวรต่างก็ใช้สิทธิพิเศษนี้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตน ในช่วงสงครามเย็นได้มีการใช้สิทธิยับยั้งกันมากจนไม่อาจแยกได้ว่ามูลเหตุของการใช้สิทธิยับยั้งนั้น เกิดขึ้นจากความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศ หรือเห็นว่ามาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงในการแก้ไขกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นไม่เหมาะสม สหภาพโซเวียตได้ใช้สิทธิยับยั้งมากกว่า 100 ครั้ง ส่วนใหญ่ใช้ในการกีดกันการสมัครเป็นสมาชิกใหม่ขององค์การสหประชาชาติ และอีกหลายครั้งใช้กับกรณีพิพาทระหว่างประเทศ¹² กรณีวิกฤตการณ์เกาหลี สหภาพโซเวียตได้ใช้สิทธิยับยั้งอีกหลายครั้ง ภายหลังจากที่มีการใช้กำลังทหารกับเกาหลีเหนือแล้ว กรณีวิกฤตการณ์คลองสุเอซ อังกฤษและฝรั่งเศสได้ใช้สิทธิยับยั้งเช่นกัน การใช้สิทธิยับยั้งนี้ก็เพื่อที่ประเทศมหาอำนาจจะได้สามัคคีร่วมใจกันใช้อำนาจของตนเข้าช่วยเหลือแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งต่าง ๆ ให้ดีขึ้น มิใช่ให้ไว้เพื่อเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง จึงถือได้ว่าสมาชิกถาวรได้ใช้

*โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3 หัวข้อ 3.1.3 การใช้สิทธิยับยั้ง หน้า 71.

¹² Philip E. Jacob, The Dynamic of International Organization : The Making of World Order (Homewood, Illinois : The Dorsey Press, 1965), p. 31.

สิทธิยับยั้งผิดวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์แห่งกฎบัตรฯ

แต่หลังจากสิ้นสุดสงครามเย็นแล้ว สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแทบจะ
 ไม่ใช้สิทธิยับยั้งเลย และเปลี่ยนมาเป็นงดลงคะแนนเสียงในข้อมติที่ตนไม่เห็นด้วย ทั้งนี้ ไม่มี
 อะไรเป็นหลักประกันว่า สมาชิกถาวรจะเลิกใช้สิทธิยับยั้งอย่างแน่นอน เมื่อใดก็ตามที่
 ผลประโยชน์ของสมาชิกถาวรได้รับการกระทบกระเทือน ก็อาจนำสิทธิยับยั้งกลับมาใช้อีกซึ่งก็จะ
 ก่อให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับในอดีตที่ผ่านมา ดังนั้น สมาชิกสหประชาชาติส่วนใหญ่จึงเห็นควรให้
 ยกเลิกสิทธิพิเศษดังกล่าวนี้เสียซึ่งสมาชิกถาวรต่างก็ไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกสิทธิพิเศษนี้ แต่ก็
 ยังยอมรับว่าควรมีการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิยับยั้ง¹³ เช่น ห้ามใช้สิทธิยับยั้งในกรณี
 คณะมนตรีความมั่นคงทำคำแนะนำในการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี หรือดำเนินมาตรการบังคับ
 เมื่อมีการละเมิดต่อสันติภาพโดยตรง หรือการสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ แต่การแก้ไข
 เปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิยับยั้งนั้นต้องกระทำโดยวิธีการแก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติตามมาตรา 108
 ซึ่งได้ระบุให้ต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงทั้งหมดด้วย¹⁴
 จึงเป็นเรื่องยากที่ประเทศมหาอำนาจจะยินยอมยกเลิก หรือจำกัดสิทธิของสิทธิยับยั้งเพราะ
 เท่ากับว่าประเทศมหาอำนาจได้สูญเสียอำนาจที่ตนมีอยู่ไปโดยปริยายด้วย

1.3 ปัญหาองค์การที่รักษาสันติภาพ

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ทำคำแนะนำหรือ
 คำตัดสินใด ๆ ออกไป หากปราศจากการปฏิบัติตามข้อมติเท่ากับว่าข้อมตินั้น ๆ ไม่มีความหมาย
 ต่ออย่างใด การบังคับให้เป็นไปตามข้อมตินั้นย่อมต้องใช้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ คณะมนตรี
 ความมั่นคงจึงต้องมืองค์กรในการรักษาสันติภาพเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน ได้แก่

¹³Louis Henkin, *op. cit.*, p. 162.

¹⁴Charter of the United Nations, Article 108

1.3.1 กองกำลังรักษาสันติภาพ

ปัจจุบันคณะมนตรีความมั่นคง ต้องการมีกองกำลังรักษาสันติภาพ ประจำเอาไว้เพื่อนำไปปฏิบัติการรักษาสันติภาพให้ทันทั่วทั้งที่ และเป็นทีแรกพธำเกรงของนานา ประเทศ เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจใช้กำลังบีบบังคับ ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้กำลัง ก็คือ คณะกรรมการเสนาธิการทหาร* คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถกำหนดกำลังกองทัพได้เองตามอำเภอใจ เนื่องจากกองกำลังรักษาสันติภาพที่ดำเนินการอยู่นั้น มิใช่กองกำลังของ สหประชาชาติ แต่เป็นกองกำลังของรัฐสมาชิกซึ่งเป็นผู้จัดเตรียมหากองกำลังทหาร การอำนวยความสะดวกและความช่วยเหลือต่าง ๆ จากการที่คณะมนตรีความมั่นคงต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐต่าง ๆ เป็นคราว ๆ ไป ประกอบกับความยินยอม (consent) ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติการทางทหาร เป็นดุลยพินิจในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศของแต่ละรัฐ ดังนั้น การให้ความร่วมมือของรัฐในการใช้กำลังทหารจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติการทางทหารในกรอบของสหประชาชาติ¹⁵

กฎบัตรสหประชาชาติได้เปิดโอกาสให้ สมาชิกสามารถทำข้อตกลง จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพไว้ในมาตรา 43 ซึ่งกล่าวว่า เพื่อได้มีส่วนเกื้อกูลในการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติรับที่จะจัดสรร กำลังอาวุธ ความช่วยเหลือ และความสะดวกรวมทั้งสิทธิในการผ่านดินแดนตามที่จำเป็นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ให้แก่คณะมนตรีความมั่นคง เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงเรียกร้อง และเป็นไปตามความตกลงพิเศษฉบับเดียวหรือหลายฉบับ

ความตกลงฉบับเดียวหรือหลายฉบับเช่นว่านั้น จะต้องกำหนดจำนวน และประเภทของกำลัง ขึ้นแห่งการเตรียมพร้อมและที่ตั้งโดยทั่วไปของกำลัง และลักษณะของ

*โปรดดูบทที่ 3 หัวข้อ 2.2.2 คณะกรรมการเสนาธิการทหาร หน้า 52.

¹⁵ ปิติ อัครนิธิ, "การใช้กำลังทหารในกรอบของสหประชาชาติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 135.

ความสะดวกและความช่วยเหลือที่จะจัดหาให้

ให้ดำเนินการเจรจาทำความตกลงฉบับเดียวหรือหลายฉบับนั้น โดยความริเริ่มของคณะมนตรีความมั่นคงโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความตกลงเหล่านี้จะต้องทำกันระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงและสมาชิก หรือระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงและกลุ่มสมาชิกและจะต้องได้รับการให้สัตยาบันโดยรัฐที่ลงนามตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญของรัฐเหล่านั้น¹⁶

คณะมนตรีความมั่นคงเคยมอบหมายให้ คณะกรรมการเสนาธิการทหาร ร่างความตกลงระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับรัฐสมาชิก ในเรื่องการเตรียมกองกำลังเพื่อปฏิบัติการในภารกิจของสหประชาชาติ โดยเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงในวันที่ 30 เมษายน ค.ศ. 1947 มีด้วยกัน 41 ข้อ คณะมนตรีความมั่นคงรับหลักการ 25 ข้อ อีก 15 ข้อที่ประชุมใหม่สามารถตกลงกันได้โดยสหภาพโซเวียตโต้แย้ง 14 ข้อ ฝรั่งเศสโต้แย้ง 5 ข้อ จีนและอังกฤษโต้แย้ง 1 ข้อ สหรัฐอเมริกายอมรับทั้งหมด ข้อโต้แย้งดังกล่าวสรุปได้ 3 ประการคือ¹⁷

ประการแรก เกี่ยวกับการจัดสรรกำลังทหารของรัฐสมาชิก กองกำลังส่วนใหญ่ควรมาจากกองกำลังทหารของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง ผู้แทนของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และจีน เห็นว่าการจัดสรรกำลังดังกล่าวอาจมีความแตกต่างกันมากเนื่องจากพลังอำนาจทางบก ทางทะเล และทางอากาศแตกต่างกัน แต่ผู้แทนสหภาพโซเวียตกลับสนับสนุนหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเด็ดขาด เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อิทธิพลทางทหารของรัฐสมาชิกถาวรรัฐหนึ่งรัฐใด

ประการที่สอง เกี่ยวกับเรื่องฐานทัพบก ฐานทัพเรือ ฐานทัพอากาศ ผู้แทนสหภาพโซเวียตเห็นว่า ต้องระบุดังสิทธิในการผ่านแดน ระบุดังฐานทัพที่จำเป็นสำหรับการใช้กำลังทหารปฏิบัติการภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง

¹⁶ Charter of the United Nations, Article 43

¹⁷ สมชาติ ธรรมศิริ, "บทบาทสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต ตามกฎบัตรสหประชาชาติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 117-119.

ประการสุดท้าย เกี่ยวกับสถานะทั่วไปของกองกำลังสหประชาชาติผู้แทนชาติอื่น ๆ เห็นว่า กองกำลังสหประชาชาติสามารถตั้งอยู่ได้ทั่วทุกแห่งเพื่อที่จะสามารถปฏิบัติการได้อย่างฉับพลันทั่วทุกจุดของโลก แต่ผู้แทนสหภาพโซเวียตแย้งว่า ควรอยู่ในเขตแดนของรัฐที่จัดสรรกำลังเท่านั้น

ดังนั้น การทำข้อตกลงพิเศษตามมาตรา 43 เพื่อจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพอย่างถาวร จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ แม้ว่าจะสงครามเย็นซึ่งเป็นอุปสรรคของความร่วมมือระหว่างมหาอำนาจจะยุติลง แต่ประเทศมหาอำนาจก็ยังไม่พร้อมที่จะทำข้อตกลงตามมาตรา 43 ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจทางการทหารของคณะมนตรีความมั่นคง¹⁸ และไม่มีที่ท่าว่ารัฐสมาชิกใดพร้อมจะเจรจาข้อตกลงด้วย ดังนั้น เลขาธิการสหประชาชาติ บุทรอส บูทรอส กาลี (Boutros Boutros Ghali) ต่อมาได้มีข้อเสนอซึ่งเรียกว่า An Agenda for Peace¹⁹ คือ การเรียกร้องให้องค์การสหประชาชาติมีกองกำลังประจำการเป็นของตนเองที่ประกอบด้วยกำลังทหารจากประเทศสมาชิกที่ส่งเข้าสมทบ เพื่อให้เป็นกำลังประจำการที่องค์การสหประชาชาติสามารถสั่งการให้ดำเนินการใด ๆ ก็ได้ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การสหประชาชาติตามที่ได้บัญญัติไว้อย่างอ้อม ๆ ในหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

แนวคิดนี้มีอยู่ว่า คณะมนตรีความมั่นคงมักเข้าไปแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ก็ต่อเมื่อเหตุการณ์ความขัดแย้งนั้น ๆ อยู่ในสภาพที่สาหัสจนเกินแก่ บทบาทในการรักษาสันติภาพ (peacekeeping) จึงเป็นบทบาทที่มีข้อจำกัดสูงและมักไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงข้อเสนอดังกล่าวจึงต้องการให้คณะมนตรีความมั่นคง มีบทบาทในการสร้างสันติภาพ (peacemaking) อย่างจริงจัง โดยที่กองกำลังติดอาวุธเป็นของตนเองที่สามารถเข้าไปประจับปัญหาความขัดแย้งก่อนที่เหตุการณ์ต่าง ๆ จะสาหัสจนเกินไป การจัดตั้งกองกำลังฯ ตามข้อเสนอนี้เป็นการพัฒนาแนวคิด และปรัชญาพื้นฐานที่อยู่ภายใต้การบัญชาการทางทหารอันมีเอกภาพเป็น

¹⁸Oscar Schachter, "United Nations Law," The American Journal of International Law 88 (1994) : 13.

¹⁹"สหประชาชาติกับกองกำลังทหารประจำการ," หลักเมือง 2 (พฤศจิกายน 2535) : 20-21.

อันหนึ่งอันเดียวกัน กองกำลังเช่นนี้เกิดขึ้นได้ยากมากภายใต้เงื่อนไขของความร่วมมือระหว่างประเทศ เนื่องจากแต่ละประเทศก็ล้วนพัฒนากองทัพ หรือกองกำลังรบที่มีปรัชญาและเป้าหมายพื้นฐานที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่น่าพิจารณาก็คือ การมีกองกำลังขบวนการนั้นเท่ากับมีการใช้กำลังเข้าระงับหรือเข้าร่วมสู้รบเพื่อระงับมิให้ปัญหาความขัดแย้งรุนแรงขึ้นหรือบานปลายออกไป แต่การดำเนินการใช้กำลังเช่นนี้ย่อมทำให้คณะมนตรีความมั่นคงสูญเสียความเป็นกลาง (neutrality) ไปโดยปริยายเพราะการใช้กำลังเข้าต่อกรกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดย่อมหมายถึง การเข้าข้างอีกฝ่ายหนึ่งที่องค์การสหประชาชาติมิได้สู้รบปรบมือด้วย ดังนั้น การสูญเสียความเป็นกลางนี้เองที่จะทำให้เกิดเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานและความอยู่รอดขององค์การสหประชาชาติ

การทำข้อตกลงตามมาตรา 43 จะก่อให้เกิดผลผูกพันตามกฎหมาย ซึ่งการจัดตั้งกองกำลังประจำแห่งสหประชาชาติ (Standing UN. Army) หรือกองกำลังถาวรแห่งสหประชาชาติ (Permanent Military Forces of the United Nations) อาจประสบความสำเร็จล้มเหลว²⁰ กล่าวคืออาจไม่มีรัฐใดพร้อมจะให้ความร่วมมือด้านการเมือง การทหารและเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐสมาชิกบางประเทศอาจไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการรักษาสันติภาพ ทำให้กองกำลังรักษาสันติภาพไม่อาจปฏิบัติการกิจตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงได้ วิธีการแก้ปัญหานี้ก็คือว่า การจัดทำแผนการสำหรับกองกำลังค่อนข้างถาวร (less-than-permanent forces) และแผนการสำหรับความมั่นคงร่วม ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือที่ค่อนข้างผูกมัด²¹ (less-than-binding commitments) แผนการทั้งสองนี้ คณะมนตรีความมั่นคงควรทำในรูปของคำเสนอแนะ (recommendation) มากกว่าคำตัดสินใจ ซึ่งจะง่ายกว่าการเจรจาทำข้อตกลงตามมาตรา 43 และง่ายกว่าการเจรจาตกลงให้คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจจัดกองกำลังบางส่วนเพื่อใช้ในการป้องกันตนเอง (self - defence) นอกจากนี้ กองกำลังดังกล่าวจะต้องอาศัยความร่วมมือทางการทหารอย่างใกล้ชิดระหว่างประเทศสมาชิกอำนาจซึ่งเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงด้วย อย่างไรก็ตาม กองกำลัง

²⁰Thomas M. Franck, "International Law after the Cold War," American Society of International Law (March 28-31, 1990) : 162.

²¹Louis Henkin, op. cit., p. 163.

รักษาสันติภาพควรค่าในการใช้กำลังเพื่อรักษาสันติภาพ ก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น เนื่องจากต้องใช้งบประมาณทางการทหารและทางการเงินเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่ให้ผลไม่คุ้มค่าและยังเป็นการสูญเสียทั้งสองฝ่ายอีกด้วย

1.3.2 องค์การระดับภูมิภาค

นอกเหนือจากกองกำลังรักษาสันติภาพแล้ว องค์การระดับภูมิภาค (Regional Organizations) ถือว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเช่นกัน การให้ความสำคัญต่อบทบัญญัติในหมวด 8 ว่าด้วยข้อตกลงส่วนภูมิภาค (regional arrangements) แห่งกฎบัตรสหประชาชาตินั้น จะช่วยให้เกิดความสมานฉันท์ระหว่างรัฐที่เป็นสมาชิกขององค์การระดับภูมิภาคนั้นๆ มากขึ้น อันจะเป็นแนวทางในการลดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างรัฐลงได้

กฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่อง องค์การระดับภูมิภาค ไว้ในมาตรา 52 วรรค 2 ว่า สมาชิกของสหประชาชาติ ที่เข้าร่วมในข้อตกลงเช่นว่านั้น หรือ ประกอบขึ้นเป็นทบวงการตัวแทนเช่นว่านั้น จะต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะบรรลุถึงการระงับกรณีพิพาทแห่งท้องถิ่นโดยสันติโดยอาศัยข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือโดยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาค เช่นว่านี้ ก่อนที่จะเสนอกรณีพิพาทเหล่านั้นไปยังคณะมนตรีความมั่นคง²²

ความสำคัญขององค์การระดับภูมิภาค เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพ ก็คือเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น องค์การระดับภูมิภาคซึ่งรัฐคู่พิพาทเป็นสมาชิกอยู่ย่อมดำเนินการแก้ไขข้อขัดแย้งนั้นได้ทันทั่วทั้งก่อนที่ข้อขัดแย้งดังกล่าวจะขยายตัวลุกลามออกไป องค์การระดับภูมิภาคน่าจะช่วยชี้แจงให้รัฐสมาชิกตกลงระงับกรณีพิพาทระหว่างกันได้ดี เมื่อคำนึงถึงความคุ้นเคยกับความสันติลักษณะบางของกรณีพิพาทและสภาพเฉพาะของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ นอกจากนั้น องค์การระดับภูมิภาคย่อมมีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาและองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาได้ดีกว่าองค์การสหประชาชาติซึ่งพิจารณา

²² Charter of the United Nations, Article 52 paragraph 2

ปัญหาโดยรัฐสมาชิกจำนวนมากจนไม่อาจเข้าใจสภาพปัญหานั้นดีพอ ทำให้การลงมติ (resolutions) ในปัญหาที่พิจารณาคลาดเคลื่อนได้²³ องค์การระดับภูมิภาคสามารถดำเนินมาตรการบังคับได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งหมายความว่า เป็นการอนุญาตล่วงหน้าก่อนมีการบังคับ โอกาสเกิดความชะงักงันเนื่องจากการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ของสมาชิกถาวรย่อมมีได้เช่นเดียวกับกรณีการบังคับโดยคณะมนตรีความมั่นคง ดังนั้น องค์การระดับภูมิภาคจึงใช้ทางออกโดยอาศัยสิทธิป้องกันตนเองร่วมกัน (collective self-defence) ตามมาตรา 51 มากกว่าจะถือว่าเป็นการดำเนินงานขององค์การระดับภูมิภาคตามหมวดที่ 8 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เพราะไม่ต้องได้รับการให้อำนาจก่อนและสามารถดำเนินการได้โดยอิสระ จนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อขจัดไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ²⁴

องค์การระดับภูมิภาคที่สำคัญ ได้แก่ องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ หรือนาโต (North Atlantic Treaty Organization-NATO) กติกาสัญญาแวร์ซอส (Warsaw Pact) ประชาคมยุโรป (European Community-EC) องค์การต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่มีบทบาทต่อสันติภาพและความมั่นคง สมาชิกขององค์การคอยให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยการจัดส่งกำลังทหารบางส่วนเพื่อปกป้องอธิปไตยของรัฐสมาชิกทั้งปวง ถือได้ว่าเป็นการนำหลักความมั่นคงร่วมกัน (collective security) มาใช้ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศในยุโรปส่งผลให้กลุ่มกติกาสัญญาแวร์ซอสสิ้นสภาพลง องค์การนาโตจึงถูกมองว่าเป็นกองทัพที่ปราศจากการกิจ เนื่องจากองค์การทั้งสองนี้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองสันนิบาตรัฐสมาชิกของแต่ละค่ายในช่วงสงครามเย็น เมื่อฝ่ายหนึ่งสลายตัวไปทำให้มีการทบทวนบทบาทและความจำเป็นของระบบพันธมิตรทางทหาร แต่ด้วยเหตุผลที่ว่าฝ่ายตะวันตกยังคงเผชิญกับความผันผวนไม่แน่นอนจากความไร้เสถียรภาพของกลุ่มสหภาพโซเวียตเดิม กลุ่มยุโรปตะวันออก คาบสมุทรบอลข่าน แอฟริกาเหนือและตะวันออกกลาง องค์การนาโตจึงควรดำรงอยู่

²³ สมชาติ ชรรมศิริ, อ้างแล้ว, หน้า 174.

²⁴ คำรง ชรรมารักษ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 199.

ต่อไปเพื่อเป็นเสาหลักแห่งเสถียรภาพ และเป็นหลักประกันความเสถียรภาพและความไม่แน่นอนของสถานการณ์ต่างๆ เหล่านี้ ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อใดที่ยุโรปได้รวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็จำเป็นต้องมีกองกำลังเพื่อช่วยปกป้องคุ้มครองประเทศสมาชิก²⁵

อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อเสนอที่น่าสนใจเกี่ยวกับการจัดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้า (early warning system) ขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นตัวลั่นกรองอันดับแรก เพื่อส่งสัญญาณให้องค์การสหประชาชาติ หรือคณะมนตรีความมั่นคงได้รับทราบจะได้สามารถเข้าไปให้คำแนะนำและควบคุมไม่ให้เหตุการณ์หรือวิกฤติการณ์นั้น ๆ ลุกไหม้ใหญ่โตต่อไป²⁶ ข้อเสนอเป็นการแบ่งเบาภาระการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคง และเป็นอีกหนทางหนึ่งในการแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งต่าง ๆ ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจดำเนินการแก้ไขปัญหา (dead lock) นั้น ๆ ได้ ดังนั้น หากองค์การสหประชาชาติให้ความสำคัญขององค์การระดับภูมิภาคด้วยการพัฒนาองค์การระดับภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จะเป็นการสนับสนุนการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

1.4 ปัญหาขบวนการประชาชาติ

ในทศวรรษที่ 1990 นี้จะเป็นช่วงเวลาที่ปัญหาทางเศรษฐกิจมีความสำคัญสูง เพราะเมื่อการตกลงยอมรับมาตรการทหาร และความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นไปได้มากขึ้น ความสำคัญด้านกำลังทหารและอาวุธจะลดน้อยลง และมุ่งความสนใจไปในด้านเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เรื่องเศรษฐกิจจึงกลายเป็นเรื่องที่อยู่เหนือความขัดแย้งทางอุดมการณ์หรือความมั่นคง ซึ่งส่งผลให้การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ การลงทุน และการแก่งแย่งตลาดมีความเข้มข้นมากขึ้น

²⁵ ชีระ นุชเปียม, "เอเชียหลังยุคสงครามเย็น," วารสารเอเชียปริทัศน์ 13 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2535) : 5.

²⁶ ถ้อยแถลงของ ฯพณฯ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา (อดีต รมว.กระทรวงการต่างประเทศ) ต่อสมัชชาฯ สมัยที่ 41 พ.ศ. 2529 โปรตคุณกมล เทพพิทักษ์, "สหประชาชาติกับการจัดระเบียบโลกใหม่," สราญรมย์ 49 (10 กุมภาพันธ์ 2535) : 71.

ปัญหาเศรษฐกิจได้กลายเป็นตัวครอบงำความคิดของผู้นำหลายประเทศและกำลังกลายเป็นพลังที่กำหนดนโยบายที่สำคัญ การคลี่คลายความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันออกเป็นการแสดงให้เห็นว่า ยุคของอุดมการณ์ ยุคของการเผชิญหน้าทางการทหารได้สิ้นสุดลงและถูกแทนที่โดยยุคของเศรษฐกิจ²⁷

องค์การสหประชาชาติได้ปฏิบัติคนในฐานะต่าง ๆ คือ ผู้ชำระไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ ผู้ประสานผลประโยชน์รวมไปถึงการเป็นผู้ให้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้ให้ที่ยิ่งใหญ่ เนื่องจากการให้ส่วนใหญ่เป็นการให้โดยปราศจากเงื่อนไขทั้งสิ้น²⁸ เมื่อเป็นเช่นนั้นองค์การฯ ย่อมต้องมั่งบประมาณเป็นจำนวนมากเพียงพอเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ งบประมาณขององค์การฯ ขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งได้มารวบรวม 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. งบประมาณปกติ (regular budget) ซึ่งได้รับมาจากเงินค่าบำรุงสมาชิก (assessed contributions) เงินค่าบำรุงสมาชิกรวมกัน องค์การฯ เป็นผู้กำหนดขึ้น โดยยึดหลักการคำนวณซึ่งสามารถสะท้อนถึง ความสามารถที่แท้จริงของรัฐสมาชิกเป็นเกณฑ์การชำระค่าบำรุง (โปรดดูตาราง หน้า 146) งบประมาณประเภทนี้นำไปใช้กับกองกำลังสหประชาชาติ ได้แก่ กองกำลัง ONUC และกองกำลัง UNEF

2. การบริจาคโดยสมัครใจ (voluntary contributions) ได้รับมาจากการบริจาคเงินของรัฐสมาชิกต่าง ๆ เป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งมีปริมาณมากถึง 2 ใน 3 ของงบประมาณรายรับทั้งหมด นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติ จำนวนเงินซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายของกองกำลังสหประชาชาติ อาจได้มาจากรัฐที่ต้องการจะให้มีกองกำลังสหประชาชาติมาปฏิบัติภาระหน้าที่ เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง ซึ่งถือกันว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐนั้น ๆ เช่น กองกำลัง UNEF ในกรณี West Irian

²⁷ สุจิต บุญบงการ, "การเมืองของโลกในทศวรรษ 1990 กระแสหลายมิติของการเปลี่ยนแปลง," จุฬาลงกรณ์วารสาร (เมษายน-มิถุนายน 2533) : 57.

²⁸ อิลินทร สอนไว, "สหประชาชาติกับวิกฤติการณ์ภายใน," สารานุกรม 44 (10 กุมภาพันธ์ 2530) : 160.

**STATUS OF CONTRIBUTIONS TO THE UNITED NATIONS REGULAR BUDGET FOR 1994
AS AT 30 SEPTEMBER 1994
(IN UNITED STATES DOLLARS)**

Member State	Scale of assessment		Contributions payable as at 1 January 1994		
	1989-1991 (%)	1994 (%)	Prior years (\$)	Current year (\$)	Total (\$)
United States of America	25.00	25.00	260,382,163	298,260,412	558,652,575
Japan	11.38	12.45	126,652,158	126,652,158	126,652,158
Germany	8.08	8.93	90,843,676	90,843,676	90,843,676
Russian Federation	9.99	6.71	43,459,468	68,259,918	111,719,386
France	6.25	6.00	0	61,037,185	61,037,185
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	4.86	5.02	0	51,067,778	51,067,778
China	0.79	0.77	0	7,833,106	7,833,106
Thailand	0.10	0.11	0	1,119,016	1,119,016

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.4.1 งบประมาณในการรักษาสันติภาพ

การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง ได้รับงบประมาณบางส่วน จากองค์การสหประชาชาติ นำไปใช้กับกิจกรรมทางการเมือง ความมั่นคง การลดอาวุธและ กองกำลังรักษาสันติภาพ ได้แก่ การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติตามภูมิภาค ต่าง ๆ ทั่วโลก* การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ เช่น การเรียกร้องให้เกาหลีเหนือยอมให้ คณะเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบอาวุธนิวเคลียร์จากทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) เข้าไปตรวจสอบอาวุธนิวเคลียร์ได้โดยไม่มีเงื่อนไข แผนสันติภาพของปัญหาเชื้อชาติในบอสเนีย การให้เงินช่วยเหลือแก่ยูเครนประมาณ 100,000 ล้านดอลลาร์เพื่อใช้ในการปฏิรูปเศรษฐกิจและ ให้เงินช่วยเหลือฉุกเฉิน เพื่อใช้ในการปิดโรงงานนิวเคลียร์เชอร์โนบีลในยูเครน นอกจากนี้ ยังต้องใช้งบประมาณในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศ ที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจเป็น พิเศษ (special economic problems) อันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการบังคับของ คณะมนตรีความมั่นคง

ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่จำเป็นต้องใช้งบประมาณทางการเงิน สนับสนุนให้แผนการสันติภาพเดินหน้าต่อไปทั้งสิ้น แต่การดำเนินการเพื่อสันติภาพดังกล่าวต้อง เผชิญกับปัญหาทางการเงิน เนื่องจากว่าสมาชิกผู้บริจาครายใหญ่ เช่น สหรัฐอเมริกามีได้ชำระ เงินค่าบำรุงให้ครบตามจำนวน โดยอ้างว่าเพื่อเป็นการกดดันให้องค์การสหประชาชาติปรับปรุง การดำเนินการบริหารงาน ความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงิน แม้ว่าสหรัฐฯ จะมีได้อ้างเรื่องดังกล่าว แต่ประเทศสมาชิกอื่นก็ไม่อาจให้การสนับสนุนทางการเงินอย่างเต็มที่ ได้เนื่องจากประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ สหภาพโซเวียตประสบปัญหาเศรษฐกิจภายในตกต่ำ ประเทศจีนก็เช่นกัน มีเพียงสมาชิกบางประเทศที่เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ประเทศ ญี่ปุ่น เยอรมนี ซึ่งมีสัดส่วนการให้เงินค่าบำรุงสมาชิกในปริมาณที่สูง และพร้อมที่จะให้ความ ช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินการรักษาสันติภาพของคณะมนตรีความมั่นคง การขาดแคลน เงินอย่างมากรนี้ ทำให้ต้องวางหลักเกณฑ์และจัดอันดับความสำคัญของค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมไปถึง

*โปรดดูตาราง หน้า 131.

ถึงความจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานและการบริหารงานใหม่²⁹ การปรับปรุงดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อโครงสร้างขององค์กรต่าง ๆ ในองค์การสหประชาชาติ รวมทั้งคณะมนตรีความมั่นคง

อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บค่าบำรุงของสมาชิกถือว่าเป็นข้อบกพร่องที่เห็นเด่นชัด เนื่องจากองค์การสหประชาชาติไม่มีมาตรการใดที่จะบังคับให้ประเทศสมาชิกจ่ายเงินให้กับองค์การฯ จนครบตามจำนวน ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงมีมติให้ดำเนินการเพื่อรักษาสันติภาพโดยจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ ย่อมต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก หากสมาชิกสหประชาชาติปฏิเสธค่าใช้จ่ายเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกถาวรซึ่งมีสัดส่วนสนับสนุนทางการเงินในปริมาณที่สูง ทั้ง ๆ ที่เป็นค่าใช้จ่ายขององค์การฯ โดยชอบก็ตาม การที่สมาชิกถาวรไม่สนับสนุนค่าใช้จ่ายเช่นนี้เรียกว่า Financial Veto³⁰ กล่าวคือไม่ยอมชำระค่าใช้จ่าย อันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามข้อคิดของคณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินการรักษาสันติภาพศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้เคยให้ความเห็นไว้ในคดี The Certain Expenses เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ. 1962³¹ โดยกล่าวว่า "ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในคองโก (ONUC) และในตะวันออกกลาง (UNEF) เป็นค่าใช้จ่ายของสหประชาชาติตามความหมายของมาตรา 17 วรรค 2 ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องช่วยกันออกค่าใช้จ่ายนี้ตามอัตราส่วน" ดังนั้น จึงควรมีมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อเรียกร้องให้สมาชิกสหประชาชาติชำระเงินค่าบำรุงเต็มจำนวน ทันที และตรงเวลาตามอัตราส่วนของตนโดยปราศจากข้อยกเว้น ทั้งนี้การใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นไปอย่างคุ้มค่าและประหยัดที่สุด

²⁹ คีริกุล จันทวีศรี, "สหรัฐฯ กับวิกฤตการณ์ทางการเงินของสหประชาชาติ," เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับสหประชาชาติ (19 สิงหาคม 2533) : 106.

³⁰ คำร่าง ชรรมาวัฑ์, อ้างแล้ว, หน้า 11.

*Advisory Opinion of the International Court of Justice Concerning Certain Expenses of the United Nations (Article 17 paragraph 2), 20 July 1962 (ICJ Reports 1962)

การแก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติ

บทบัญญัติแห่งกฎบัตรฯ ได้จัดตั้งเป้าหมายและหลักการต่าง ๆ ที่กำหนดเครือข่ายแนวคิด และความร่วมมือกันของโลก และยังได้บัญญัติถึงเครื่องมือและวิธีการใช้ องค์การสหประชาชาติได้รับการคาดหมายว่า เป็นองค์การระหว่างประเทศอย่างถาวรซึ่งพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวตลอดเวลา และเป็นองค์การถาวรที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ ดังนั้น กฎบัตรฯ ไม่ควรมีแนวคิดที่เข้มงวดและไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้แต่ต้องยืดหยุ่นและสามารถเปลี่ยนให้เหมาะสมได้โดยการแก้ไข การตีความและการปรับปรุง³¹

แม้ว่า กฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติว่า เรื่องการแก้ไขอย่างเป็นทางการ แต่ก็มีใช้วิธีการที่จำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาองค์การสหประชาชาติ วิธีการดังกล่าวนำมาใช้น้อยมากซึ่งใช้เมื่อต้องการตัดปัญหาตีความบทบัญญัติแห่งกฎบัตรฯ ที่ไม่ชัดเจน³² เท่าที่ผ่านมา มีการแก้ไขกฎบัตรฯ 3 ครั้ง คือ ปี ค.ศ. 1963 แก้ไขกฎบัตรฯ มาตรา 23, 27 และ 61 เป็นการเพิ่มจำนวนสมาชิกไม่ถาวรจาก 6 เป็น 10 ประเทศ จำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบในการทำคำตัดสินของคณะมนตรีความมั่นคงจาก 7 เป็น 9 เสียง และจำนวนสมาชิกคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจาก 18 เป็น 27 ประเทศตามลำดับ โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 1965 แต่เนื่องจากได้มีการแก้ไขกฎบัตรฯ มาตรา 27 จึงต้องแก้ไขจำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบตามมาตรา 109 ให้สอดคล้องกับมาตรา 27 ด้วย การแก้ไขมาตรา 109 นี้มีผลบังคับใช้เมื่อ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1968 ต่อมาเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1971 ได้มีการแก้ไขจำนวนสมาชิกคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมอีกครั้งโดยเพิ่มจำนวนเป็น 45 ประเทศ

³¹Leland M. Goodrich, The United Nations in a changing world (New York : Columbia University Press, 1974), pp. 30-31.

³²Ibid., p. 32.

2.1 วิธีการแก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติ

ตามกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 108 ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขกฎบัตรฯ คือ การแก้ไขกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะมีผลใช้บังคับกับสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ เมื่อการแก้ไขนั้นได้รับคะแนนเสียงสองในสามของสมาชิกของสมัชชาฯ ลงมติให้และได้รับการให้สัตยาบัน (ratification) ตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญจากสองในสาม ของสมาชิกของสหประชาชาติ ซึ่งรวมถึงสมาชิกประจำทั้งปวงของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย³³

วิธีการแก้ไขกฎบัตรฯ จึงมีสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ 2 ใน 3 ของสมาชิกสมัชชาสหประชาชาติทั้งหมดในการลงมติสำหรับเรื่องที่ต้องการแก้ไข ขั้นตอนที่สอง คือ ข้อเสนอแก้ไขจะมีผลบังคับก็ต่อเมื่อได้รับการให้สัตยาบันตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญจากสมาชิกสหประชาชาติถึง 2 ใน 3 ซึ่งรวมถึงคะแนนเสียงเอกฉันท์ของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงด้วย จะเห็นได้ว่า ประเทศมหาอำนาจสามารถใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ในการแก้ไขกฎบัตรฯ ได้ ดังนั้น การแก้ไขกฎบัตรฯ จำเป็นต้องกระทำเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมต่อบรรดาประเทศสมาชิกและต่อประชาคมโลกในการรักษาสันติภาพ มิใช่เพียงเพื่อผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจซึ่งมีส่วนพัวพันกับเหตุการณ์ของโลก และใช้สิทธิพิเศษแห่งกฎบัตรฯ เข้าข้างตนเองอยู่เสมอ³⁴ นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นโดยการใช้วิธีการแก้ไขกฎบัตรฯ ให้สอดคล้องกันเพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

³³ Charter of the United Nations, Article 108

³⁴ เชิดชาย เหล่าหล้า, สหประชาชาติ พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพินิตยา, 2526), หน้า 122-123.