



บทที่ ๓

แนวความคิดและลักษณะทั่วไปของสหประชาชาติ

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาดังแนวความคิดและลักษณะทั่วไปของสหประชาชาติ โดยศึกษาดังแนวทางพื้นฐานของสหประชาชาติคือการรักษาสันติภาพและความมั่นคง ตลอดจนบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง แม้ว่าสันนิบาตชาติจะประสบความล้มเหลวในการรักษาสันติภาพให้อยู่ แต่จากการที่ผู้นำหาอำนาจได้ประชุมร่วมกันหลายครั้ง เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการทำสงครามต่อต้านประเทศอักษะแล้ว ก็ยังได้มีการร่วมตกลงในหลักการที่จะดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศหลังสงครามด้วย โดยในระยะใกล้สิ้นสุดสงครามมีแนวความคิด ๒ แนวทาง แนวความคิดแรกเป็นไปในทางวิธีที่โครงสร้างและการดำเนินงานของสันนิบาตชาติขึ้นมาใหม่ ส่วนแนวความคิดที่สอง ต้องการให้ยุติการดำเนินงานของสันนิบาตชาติ และสถาปนาองค์การระหว่างประเทศสากลองค์การใหม่ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่รักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศแทนสันนิบาตชาติ ผู้นำของประเทศต่าง ๆ ยอมรับแนวความคิดประการหลัง ทั้งนี้เพราะได้พิจารณาถึงข้อบกพร่องในหลักของกติกาสันนิบาตชาติ และความล้มเหลวของสันนิบาตชาติในการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้นสหประชาชาติจึงได้ถือกำเนิดขึ้น

แนวทางพื้นฐานของสหประชาชาติในถาวร วังซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

แนวทางพื้นฐานหรือหลักการต่าง ๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการดำเนินการของสหประชาชาติ

* ธนาสมิ์ สตะเวทิน และคณะ, องค์การระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์), ๒๕๒๔, หน้า ๖๐.

พอจะสรุปได้ดังนี้

๑. การแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติ: (Peaceful Settlement)

หลักการนี้เป็น ไปเพื่อหลีกเลี่ยงสงครามและการใช้กำลังในการแก้ไขปัญหา ซึ่งถือว่าสงครามเป็นวิธีแก้ปัญหาที่ไม่เหมาะสม สันเปลี่ยนทำให้เกิดการทำลายล้าง ความที่รัฐต่าง ๆ จะต้องหลีกเลี่ยง ซึ่งกฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุนาตราการขึ้นต่าง ๆ ที่คู่กรณี จะดำเนินการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทอย่างสันติไว้หลายประการ ดังปรากฏในมาตรา ๓๕ ของกฎบัตรฯ ซึ่งได้แก่การเจรจา การไต่สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยทางศาล การใช้ทบวงการคว่ำแทนหรือการตกลงส่วนภูมิภาค หรือ สันติวิธีประการอื่น ๆ ที่คู่กรณีจะพึงเลือก ตลอดจนข้อพิพาทหรือสมัชชา หรือสมาชิกสหประชาชาติประเทศใด อาจขอให้คณะมนตรีความมั่นคงดำเนินการแก้ไขกรณีพิพาทโดยสันติวิธีภายใต้ หมวดที่ ๖ ของกฎบัตรก็ได้ หรือหากคณะมนตรีความมั่นคงเห็นสมควรก็อาจเสนอหนทางยุติ ปัญหาโดยสันติวิธีแก่คู่กรณีพิพาทก็ได้

๒. ภาวะทรัสตี (Trusteeship)

สืบเนื่องมาจากการต่อสู้เพื่อช่วงชิงอาณานิคมระหว่างมหาอำนาจ ซึ่งเป็น ส่วนหนึ่งของการกอบสงครามโลก ระบบภาวะทรัสตีจึง เป็นแนวทางที่จะหลีกเลี่ยงสงคราม และความขัดแย้งในรัฐอาณานิคม โดยการจัดตั้งกลไกและระบบควบคุมดังปรากฏในมาตรา ๓๖ ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งกำหนดหลักการในเรื่องดังกล่าวสรุปได้ว่า ๒ เป็นการ แก้ไขปัญหาชั่วคราว (ในดินแดนอาณานิคม) โดยมีความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมให้ประชาชนที่ อาศัยอยู่ในดินแดนบางแห่ง ได้พัฒนาตนเองขึ้น จนสามารถที่จะปกครองตนเองได้ ระบบ ดังกล่าวได้ให้การศึกษอบรมแก่ประชาชนในดินแดนภายใต้ระบบก่อนที่จะปล่อยให้ปกครอง ตนเองหรือยอมเอกราช นอกจากนั้นยังกำหนดให้ประเทศที่ปกครองดินแดนดังกล่าวต้องให้ การส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งพัฒนาการศึกษา ส่งเสริมเคารพในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยปราศจาก

๒ สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ : สันนิบาตชาติและสหประชาชาติ (กรุงเทพฯ: มหามิตรไทย, ๒๕๒๕), หน้า ๗๕.

ออกเรื่อง เชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา

๓. หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great Power Unity) ^๓

เป็นหลักที่ทำให้สมาชิกประจำของคณะมนตรีความมั่นคงทั้งห้า อันได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ฝรั่งเศส โซเวียต อังกฤษ และสหรัฐฯ มีอำนาจใช้สิทธิยับยั้ง (veto) โดยเป็นไปตามเหตุผลว่าชาติมหาอำนาจ จะต้องมีควมรับผิดชอบในการ คำนึงการเพื่อรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมากกว่ารัฐสมาชิก อื่น ๆ

หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจนี้มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดว่ามหาอำนาจ ทั้งห้าจะต้องผนึกกำลังร่วมกันและมีความสามัคคีระหว่างกัน ซึ่งจะเป็นการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับสหประชาชาติจันรัฐสมาชิกอื่น ๆ ไม่กล้าท้าทายอำนาจของสหประชาชาติ มาตราการของหลักการนี้ก็คือ มหาอำนาจทั้งห้าจะต้องออกเสียงเอกฉันท์ในการลงมติ เกี่ยว กับปัญหา หรือสถานการณ์ระหว่างประเทศที่กระทบหรือเป็นอันตรายต่อกฎบัตรสหประชาชาติ ภายใต้อนุมัติสหประชาชาติจะไม่สามารถดำเนินการได้ หากมหาอำนาจไม่มีเสียง เอกฉันท์ (จะไ้กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการออกเสียงในเรื่องนี้ต่อไปข้างหน้า) ซึ่ง ต่มาจากหลักการดังกล่าวนี้เอง ได้เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินงานของสหประชาชาติ ในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

๔. หลักการเคารพเขตอำนาจภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction)

ในมาตรา ๒ วรรค ๓ ของกฎบัตรสหประชาชาติระบุเกี่ยวกับบทบาท สหประชาชาติไว้ว่า "ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบัน จะให้อำนาจแก่สหประชาชาติ เข้าแทรกแซงในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ใน เขตอำนาจภายในของรัฐ หรือจัก เรียกร้องสมาชิกให้เสนอเรื่อง เช่นว่า เพื่อจักให้มีการตกลงตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน..." ^๔

^๓ ชนาสเชษฐ์ สตะเวทิน และคณะ, องค์การระหว่างประเทศ, หน้า ๖๔-๖๕.

^๔ กระทรวงการต่างประเทศ, กรมองค์การระหว่างประเทศ, กฎบัตร สหประชาชาติ, หน้า ๔.

ซึ่งหมายความว่า ถ้ามีเหตุการณ์หรือกรณีพิพาทเกิดขึ้น แต่ เป็น เรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจภายในของรัฐแล้ว สหประชาชาติก็จะมีอำนาจใด ๆ ที่จะไปดำเนินการเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือกรณีพิพาทเช่นว่านั้น

ประเด็นที่น่าสังเกตก็คือ ในกฎบัตรฯ เองมิได้ระบุลงไปอย่างแน่ชัดว่าองค์กรใดหรือสถาบันใดจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินว่า เรื่อง เช่นใด เป็น เรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจภายในของรัฐ ดังนั้นจึงดูเหมือนว่ารัฐต่าง ๆ จะเป็นผู้กำหนดว่าเรื่องนั้น ๆ อยู่ในเขตอำนาจภายในหรือเป็น เรื่องซึ่งมีโดยภายในของรัฐ เป็น เหตุที่จะละเมิดพันธกรณีตามกฎบัตรฯ ดังเช่นในกรณีปัญหาแกมพูชา ซึ่ง เวียดนามอ้างว่าเรื่องดังกล่าวเป็น เรื่องภายใน จึงจะได้กล่าวรายละเอียดในบทต่อไป

๕. หลักความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security)

เป็นหลักการที่นับว่าสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงานของสหประชาชาติ โดยหลักการดังกล่าวให้ความสำคัญกับรัฐทุกรัฐถึงขั้นระดมกันในการรักษาสันติภาพ การคุกคามสันติภาพ ๕. ที่ใดที่หนึ่งถือเป็นการคุกคามต่อรัฐทั้งหมด ซึ่งทุกรัฐจะต้องร่วมกันดำเนินการทุกวิถีทางที่จะยุติภัยคุกคาม และนำสันติภาพกลับมา โดยกฎบัตรฯ ใ้ขอบความรับผิดชอบปฐมนุ้ในการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศให้กับชาติมหาอำนาจที่รวมอยู่ในคณะมนตรีความมั่นคงให้กระทำไปในนามของสหประชาชาติ (มาตรา ๒๔) และเป็นพันธะของรัฐสมาชิกทั้งปวงที่จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน เพื่อรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (มาตรา ๒๕) ๕

การดำเนินงาน เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงตามหลักการแห่งระบบความมั่นคงร่วมกันของสหประชาชาตินี้ ได้กำหนดวิธีการที่จะจัดการต่อเหตุการณ์อันนำไปสู่การทำลายสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศขั้นสุดท้ายไว้ให้ รวมถึงการใช้แสนยานุภาพทางทหารด้วย (มาตรา ๔๒) โดยที่สมาชิกทั้งปวงแห่งสหประชาชาติจะต้องระดมกำลังอาวุธ ความช่วยเหลือ และความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงตามที่ได้รับการเรียกร้อง

๕ กระบวนการต่างประเทศ, กรมองค์การระหว่างประเทศ, กฎบัตรสหประชาชาติ, หน้า ๑๒ - ๑๓.

(มาตรา ๘๓) ^๖

๖. หลักการปฏิบัติการเพื่อรักษาสันติภาพ (Peace Keeping Operations)

หลักการดังกล่าวนี้เป็นมาตรการในการปฏิบัติงานของสหประชาชาติเพื่อรักษาสันติภาพ ซึ่งเป็นการใช้กองกำลังเพื่อทำหน้าที่รักษาสันติภาพ มิใช่ทำการสู้รบดังที่ระบุในหมวดที่ ๗ ของกฎบัตรฯ กองกำลังดังกล่าวสหประชาชาติขอความร่วมมือโดยความสมัครใจจากรัฐสมาชิก สหประชาชาติอาจจะใช้กองกำลังดังกล่าวทำหน้าที่สังเกตการณ์ สืบสวนข้อเท็จจริง โกล่เกลี่ย ประนีประนอม ให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายที่เผชิญหน้ากันอยู่ปฏิบัติการสู้รบ การให้ความช่วยเหลือในการรักษาความสงบภายในหากมีการแทรกแซงทางทหารจากต่างชาติจนเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกให้กองกำลังที่ปฏิบัติการสู้รบกันแล้วถอนกำลังอาวุธออกไปจากสถานที่สู้รบโดยเร็วที่สุด การปฏิบัติการเพื่อรักษาสันติภาพเป็นผลมาจากประสบการณ์การปฏิบัติงานของสหประชาชาติ หลักการดังกล่าวนี้สหประชาชาติเริ่มใช้ในปี พ.ศ. ๒๔๘๘ (ค.ศ. ๑๙๔๖) และแก้ไขอีกหลายครั้งหลังจากนั้นเป็นต้นมา

ในทางปฏิบัติได้มีการส่งกำลังของสหประชาชาติเพื่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพในบางกรณี อาทิ กองกำลังฉุกเฉินของสหประชาชาติ (United Nations Emergency Force-UNEF) ซึ่งเข้าไปตั้งอยู่ระหว่างของทหารอียิปต์และอิสราเอลบริเวณแหลมซีนายและฉนวนกาซาใน ปี พ.ศ. ๒๔๘๘ (ค.ศ. ๑๙๔๖) เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการดำเนินการเพื่อรักษาสันติภาพหลังจากคูร์ดีได้มีการหยุดยิงกันแล้ว หรือในกรณีของโกซึ่งก็ได้มีการจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติในคองโก (United Nations Operation in the Congo-UNOC) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๓ (ค.ศ. ๑๙๖๐) และปฏิบัติงานอยู่จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๗ (ค.ศ. ๑๙๖๔) ^๗ เป็นต้น

องค์กรของสหประชาชาติมีอำนาจในการจัดส่งกองกำลังเพื่อทำหน้าที่รักษาสันติภาพมี ๒ องค์กร คือ คณะมนตรีความมั่นคง กับ สมัชชาสหประชาชาติ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงใช้อำนาจดังกล่าวได้ภายใต้หมวดที่ ๖ ของกฎบัตรสหประชาชาติ ส่วนสมัชชาฯ นั้นสามารถให้คำแนะนำในการจัดกองกำลังเพื่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้ภายใต้ของมติแห่ง "การรวมกันเพื่อสันติภาพ" อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่แล้วคณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นผู้อนุมัติให้จัดกองกำลังเพื่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

^๖ ธนาสมัญญ์ สตะเวทิน และคณะ, องค์การระหว่างประเทศ, หน้า ๖๓.

^๗ มณีชัย รัตเมตตี และคณะ, คู่มือองค์การระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร).

องค์กรและกลไกในการดำเนินการในการสร้างไว้ซึ่งสันติภาพและความ
มั่นคงระหว่างประเทศ

กฎบัตรสหประชาชาติ ใ้โดยชัดเจถึง เป้าหมายที่จะนำหลักการความ
มั่นคงร่วมกันมาดำเนินการ โดยในมาตรา ๑ วรรค ๑ โดยชัดเจไว้ว่า "จะสร้างไว้ซึ่ง
สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยดำเนินการที่มีประสิทธิภาพร่วมกันใน
การป้องกันและยุติภัยคุกคามต่อสันติภาพและปรามปรามการกระทำรุนแรงหรือ การละเมิด
สันติภาพอื่น" ๔

หมวดที่ ๑ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดองค์กรสำคัญไว้ทั้งหมด ๖ องค์กร
ด้วยกัน คือ สมัชชา (General Assembly) คณะมนตรีความมั่นคง (Security
Council) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council)
คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ
(International court of Justice) และสำนักเลขาธิการ -
(Secretariat)

สำหรับองค์กรซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องกับงานด้านการรักษาสันติภาพและความมั่นคง
ระหว่างประเทศในปัญหาที่มี ๓ องค์กร คือ สมัชชา, คณะมนตรีความมั่นคง และ
เลขาธิการสหประชาชาติ

๑. สมัชชา

ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของสหประชาชาติในปัจจุบันมี ๑๙๑ ประเทศ โดย
ประเทศล่าสุดที่เข้าเป็นสมาชิกได้แก่ บรูไน เข้าเป็นสมาชิกเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ.
๒๕๒๗ (ค.ศ. ๑๙๘๔) ๕ จะมีการประชุมเป็นประจำทุกปีในช่วงระหว่างเดือนกันยายน -
ธันวาคม โดยแต่ละรัฐจะส่งผู้แทนไม่เกิน ๕ คนเข้าร่วม สมัชชา จึงนับว่าเป็นเวทีการเมือง
ระหว่างประเทศที่ใหญ่ที่สุด

๔ กระทรวงการต่างประเทศ, กรมองค์การระหว่างประเทศ, กฎบัตร
สหประชาชาติ, หน้า ๓.

๕ UN Chronicle 2 (February, 1987) : 2

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสมัชชา นั้นจะศึกษาได้จากมาตรา ๑๐, ๑๑, ๑๒ และ ๑๔ ของกฎบัตรสหประชาชาติ *๐ ซึ่งสังเขปได้ว่าสมัชชา มีอำนาจในการอภิปรายปัญหาใด ๆ ภายในกรอบแห่งกฎบัตร หรือที่เกี่ยวข้องไปถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรใด ๆ ของสหประชาชาติได้ (ตามนัยมาตรา ๑๐) โดยหากสมาชิกที่มาประชุมและลงคะแนนเสียงเห็นชอบจำนวนสองในสามในปัญหาใด ๆ สมัชชา ก็อาจทำคำแนะนำไปยังสมาชิกสหประชาชาติหรือคณะมนตรีความมั่นคงได้ในปัญหานั้น ๆ (ตามนัยมาตรา ๑๑ และ ๑๔) ทั้งนี้ยกเว้นในปัญหาที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่ (ตามนัยมาตรา ๑๒)

การประชุมของสมัชชา อาจประชุมเต็มคณะ (Plenary Sessions) หรือใช้ระบบคณะกรรมการ (Committee System) ซึ่งสมัชชา จัดตั้งขึ้นตามความจำเป็น เพื่อกำเนินการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่เข้าประชุมในสมัชชา อย่างไรก็ตาม สมัชชา ได้จัดตั้งคณะกรรมการหลักเป็นประจำทั้ง ๖ คณะด้วยกัน คือ **

ก. คณะกรรมการที่หนึ่ง คือ คณะกรรมการการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Committee หรือ First Committee)

ข. คณะกรรมการที่สอง คือ คณะกรรมการเศรษฐกิจและการคลัง (Economic and Financial Committee หรือ Second Committee)

ค. คณะกรรมการที่สาม คือ คณะกรรมการสังคม มนุษยธรรม และวัฒนธรรม (Social, Humanitarian and Cultural Committee หรือ Third Committee)

ง. คณะกรรมการที่สี่ คือ คณะกรรมการภาวะทรัสตี (Trusteeship Committee หรือ Fourth Committee)

จ. คณะกรรมการที่ห้า คือ คณะกรรมการบริหารและงบประมาณ (Administrative and Budgetary Committee หรือ Fifth

*๐ กระทรวงการต่างประเทศ, กรมองค์การระหว่างประเทศ, องค์การสหประชาชาติ, หน้า ๗ - ๘.

** ฆนาสฤณี สตะเวทิน และคณะ, องค์การระหว่างประเทศ, หน้า ๘๓.

Committee)

๓. คณะกรรมการที่หก คือ คณะกรรมการกฎหมาย (Legal Committee หรือ Sixth Committee)

ในสมัชชา นั้นประเทศสมาชิกต่าง ๆ มักรวมกันเป็นกลุ่ม ๆ ในการลงคะแนนเสียงในปัญหาต่าง ๆ เรียกว่า การลงคะแนนเสียงเป็นกลุ่ม (Bloc Voting) ซึ่งอาจแบ่งคร่าว ๆ เป็นกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มละตินอเมริกา กลุ่มโซเวียต กลุ่มอเมริกา กลุ่มอัฟริกา กลุ่มเอเชีย และกลุ่มอาหรับ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นว่าส่วนใหญ่เป็นการรวมกลุ่มกันตามภูมิภาค

ยังมีคณะกรรมการที่มีความสำคัญมากอีกคณะหนึ่งของสมัชชา ได้แก่ คณะกรรมการสำนัตราตั้ง (Credentials Committee)^๒ เป็นคณะกรรมการที่มีสมาชิกจำนวน ๔ คน เลือกตั้งกันในสมัยประชุมนั้น ๆ คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาในปัญหาเกี่ยวกับสำนัตราตั้ง หรือตรวจสอบความถูกต้องของรัฐที่เข้าร่วมประชุม โดยการคัดสนใจขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่สมัชชา

โดยสรุป อำนาจหน้าที่ของสมัชชา ตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมไปถึงทุกองค์กร แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว สมัชชา มีอำนาจหน้าที่เป็นเพียงเวทีการประชุมอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ แล้วจัดทำข้อเสนอแนะในรูปข้อมติที่วางแนวทางและขั้นตอนในการแสวงหาข้อยุติในปัญหานั้นต่อรัฐสมาชิกหรือคณะมนตรีความมั่นคง ทั้งนี้ข้อมติดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันหรือผูกมัดรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามแต่อย่างใด

๒. คณะมนตรีความมั่นคง

ประกอบด้วยสมาชิก ๕ ประเทศ โดยแบ่งออกได้ ๒ ประเภท คือ

- ประเภทแรก ได้แก่สมาชิกประจำหรือสมาชิกถาวร (Permanent

^๒ สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ . สันนิบาตชาติและสหประชาชาติ, หน้า ๘๒.

Members) ได้แก่ สหรัฐฯ ไต้หวัน อังกฤษ จีน และฝรั่งเศส

- ประเภทที่สอง ได้แก่ สมาชิกไม่ประจำ (Non-Permanent

Members) เป็นสมาชิกของสหประชาชาติที่สมัครเข้า เลือกตั้งขึ้นมาจำนวน ๑๐ ประเทศ โดยต้องได้รับความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมาก ๒ ใน ๓ ของสมาชิกที่มาประชุมและออกเสียง โดยมีวาระในตำแหน่งครั้งละ ๒ ปี โดยสมาชิกไม่ประจำนั้นจะมีการจัดสรรที่นั่งตามเขตภูมิศาสตร์ดังนี้ ๕ ประเทศ จากเอเชียและแอฟริกา ๒ ประเทศ จากยุโรปตะวันตกและอื่น ๆ ๒ ประเทศ จากละตินอเมริกา ๑ ประเทศ จากยุโรปตะวันออก

คณะมนตรีความมั่นคงนับว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการดำเนินการเพื่อสร้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมาตราที่ ๒๔ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า เพื่อให้การดำเนินการของสหประชาชาติอย่างทันท่วงทีและเป็นผลจริงจัง รัฐสมาชิกจึงมอบความรับผิดชอบโดยปฐมภูมิ (Primary Responsibility) สำหรับการสร้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ และในมาตรา ๒๕ ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีฯ อันอาจและหน้าที่ของคณะมนตรีฯ มีพอสรุปได้ดังนี้

- สอบสวนกรณีพิพาทใด ๆ หรือสถานการณ์อย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งอาจนำไปสู่การขัดแย้งระหว่างชาติ ทั้งนี้โดยการริเริ่มของคณะมนตรีฯ เอง หรือการเสนอเรื่องจากรัฐสมาชิก รัฐที่มีได้เป็นสมาชิกที่ยอมรับล่วงหน้าถึงข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม (ตามนัยมาตรา ๓๕) หรือโดยการเสนอจากเลขาธิการสหประชาชาติ (ตามนัยมาตรา ๔๕)

- พิจารณาว่า การคุกคามต่อสันติภาพและการละเมิดต่อสันติภาพ หรือการกระทำรุนแรงใดมีขึ้นหรือไม่ และจะต้องทำคำแนะนำหรือวินิจฉัยว่าจะดำเนินการเช่นไร เพื่อสร้างหรือสถาปนาถ้อยสันติภาพ (ตามนัยมาตรา ๓๕)

- พิจารณาว่า มาตรการต่าง ๆ ตั้งแต่มาตรการชั่วคราว (ตามนัยมาตรา ๔๐) มาตรการที่ไม่มีการใช้อาวุธ อาหิ การบิคลังฆทางเศรษฐกิจ การควมบาคุม ตลอดจนการตัดสัมพันธ์ทางการทูต (ตามนัยมาตรา ๔๑) และมาตรการทางทหาร (ตามนัยมาตรา ๔๒)

- พิจารณาว่า แผนการดำเนินการใช้กำลังทหารด้วยความช่วยเหลือของคณะกรรมการเสนาธิการทหาร ซึ่งคณะมนตรีฯ จัดตั้งขึ้น (ตามนัยมาตรา ๔๒)

เรื่องที่จะเข้าสู่การวินิจฉัยของคณะมนตรีฯ แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท ซึ่งจะใช้วิธีการลงคะแนนต่างกัน คือ

- เรื่องวิธีการดำเนินการ (Procedural Matters) ได้แก่ เรื่องที่ถือว่ามีความสำคัญเล็กน้อย ซึ่งในการลงคะแนนกฎบัตรระบุให้ใช้คะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง ๙ ประเทศใน ๑๕ ประเทศ ซึ่งเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในข่ายเรื่องวิธีดำเนินการ ได้แก่ ^{๓๓} การยอมรับหรือเปลี่ยนแปลงกฎแห่งวิธีการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง, การกำหนดวิธีการเลือกตั้งประธานคณะมนตรีฯ, การเลือกเวลาและสถานที่สำหรับการประชุมสมัชชาสามัญ และการประชุมสมัชชาพิเศษ เป็นต้น

- เรื่องอื่น ๆ (All Other Matters) ซึ่งหมายถึงเรื่องอื่น ๆ ทั้งหมดที่มีใช้เรื่องวิธีดำเนินการ ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่เรื่องอื่นอยู่ภายใต้หมวดที่ ๖ และหมวดที่ ๗ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ คำวินิจฉัยของคณะมนตรีฯ ในเรื่องอื่น ๆ ทั้งหมดที่มีใช้เรื่องวิธีดำเนินการนั้น จะกระทำโดยการให้คะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง ๙ ประเทศ ซึ่งรวมคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกถาวรอยู่ด้วย เรื่องประเภทนี้ได้แก่การระงับกรณีพิพาทต่าง ๆ, การคัดสนใจเกี่ยวกับการคุกคามต่าง ๆ ต่อสันติภาพ, การจัดการคุกคามต่อสันติภาพ

การวินิจฉัยในเรื่องอื่น ๆ นั้นนับว่าสำคัญมาก เพราะสมาชิกประจำทั้งห้าหรือชาติมหาอำนาจทั้งห้าสามารถใช้สิทธิยับยั้ง (VETO) ซึ่งจะมีผลทำให้เรื่องที่พิจารณานั้นไม่อาจจะลงมติได้

สำหรับสิทธิยับยั้งนี้ในทางทฤษฎีย่อมหมายถึงการยอมรับว่าประเทศมหาอำนาจมีบทบาทและสถานะพิเศษ ในการสร้างสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สหประชาชาติถูกมหาอำนาจฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้เพื่อคุกคามมหาอำนาจฝ่ายตรงข้าม อันจะนำไปสู่สงครามใหญ่และการเสื่อมสลายขององค์การ โดยให้สหประชาชาติยุติบทบาทลง ในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจลงชั่วคราว ^{๓๔} ซึ่งก็เป็นข้อคิดที่ว่ายัง

^{๓๓} ฆนาต.ประมุ. สตะเวทิน และคณะ, องค์การระหว่างประเทศ, หน้า ๔๗.

^{๓๔} Inis L. Claude, Swords into Plowshares, (New York : Random House, 1969), pp. 186-187

ทำให้สหประชาชาติสามารถยืนหยัดอยู่ได้ ด้วยเหตุที่ว่า เป็นวิธีการที่ทำให้มหาอำนาจไม่ไปแสวงหาทางออกทางอื่นนอกองค์การฯ เมื่อเกิดความไม่พอใจขึ้น เพราะจะสามารถยับยั้งมาตรการใด ๆ ในเรื่องที่ยังไม่เห็นด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติสถานการณ์ความขัดแย้งส่วนใหญ่มักเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาอำนาจ ไม่ว่าจะ เป็นความขัดแย้งที่มหาอำนาจมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือความขัดแย้งโดยตรง ซึ่งมหาอำนาจโดยเฉพาะโซเวียต และ สหรัฐฯ มักใช้สิทธิยับยั้งในทุกโอกาส เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน ซึ่งมีผลให้สหประชาชาติไม่สามารถมีบทบาทยุติความขัดแย้งได้

๓. เลขาธิการสหประชาชาติ

ได้รับการแต่งตั้งโดยสมัชชาฯ ตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคงมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี โดยในการแต่งตั้ง เลขาธิการนี้คณะมนตรีความมั่นคง และสมัชชามีอำนาจกระทำร่วมกันในคณะมนตรีความมั่นคง โดยการพิจารณาในเรื่องนี้ถือเป็น เรื่องอื่น ๆ (Other Matters) ซึ่งจะต้องกระทำโดยมติเสียงเห็นชอบ ๙ คะแนนเสียง รวมทั้งเสียงเห็นชอบด้วยของสมาชิกประจำ ในทางปฏิบัติสมาชิกประจำของคณะมนตรีฯ จะพบปะปรึกษาหารือกันในเรื่องนี้อย่างไม่เป็นทางการเพื่อหาทางตกลงกันก่อน แล้วถึงจะนำชื่อบุคคลที่จะเสนอแนะมาพิจารณาในคณะมนตรีความมั่นคง และเมื่อได้มติตามต้องการแล้วจะเสนอชื่อบุคคลเข้าสู่การพิจารณาของสมัชชาฯ ซึ่งในสมัชชาฯ ก็จะลงคะแนนเสียงในมติเสียงข้างมากธรรมดา

บทบาทที่สำคัญที่สุดของ เลขาธิการคืออำนาจเรื่องใด ๆ ที่เห็นว่าอาจคุกคามการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบ (ตามนัยมาตรา ๙๙) ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ของ เลขาธิการฯ ไม่ว่าเรื่องใด ๆ จะรับผิดชอบต่อสหประชาชาติเท่านั้น (ตามนัยมาตรา ๑๐๐)

ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรต่าง ๆ ในการดำเนินงาน

ในทางปฏิบัติ องค์กรทั้งสามของสหประชาชาติคือ เชนิยูปัญหาและอุปสรรคหลายประการในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคง กล่าวคือ *

* Le Roy A. Bennett, International Organizations, Principle and Issues, Third Edition, (New Jersey: Prentice Hall, 1984), p. 142.

คณะกรรมการความมั่นคง เป็นองค์กรที่ได้รับความรับผิดชอบเบื้องต้นในการรักษาสันติภาพ และเมื่อเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศในทางปฏิบัติ คณะมนตรีฯ จะมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

ก. การเสนอเรื่อง เมื่อมีการร้องเรียนให้คณะมนตรีฯ ประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ โดยสมาชิกหรือรัฐสมาชิกสหชาติ หรือรัฐมิใช่สมาชิกสหประชาชาติ หากประธานคณะมนตรีฯ เห็นสมควร มักจะเรียกประชุมคณะกรรมการความมั่นคงโดยทันที หรือบางครั้งก็อาจเรียกให้มีการหารืออย่างไม่เป็นทางการ เพื่อพิจารณาเห็นว่าเข้าเป็นระเบียบวาระและเตรียมการต่าง ๆ สำหรับการประชุม

ข. การพิจารณา เมื่อตกลงให้นำเข้าระเบียบวาระ คณะมนตรีฯ จะจัดให้มีการประชุมโดยที่ให้รัฐที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมฟังการพิจารณาและชี้แจงด้วย ซึ่งจะต้องใช้เวลาานพอสมควร และมักเป็นการโหมทักท้วงหากัน บางกรณีก็กินเวลานาน

ค. การยกร่างข้อมติ เมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนการพิจารณาแล้วก็จะเป็นการเจรจาต่อรองในระดับที่ไม่เป็นทางการ เพื่อยกร่างข้อมติว่าในวิกฤตการณ์นั้น ๆ คณะมนตรีฯ วินิจฉัยอย่างไร และควรมีมาตรการใดบ้างเพื่อขจัดสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากมาก โดยเฉพาะหากเป็นเรื่องร้ายแรงและเกี่ยวข้องกับมหาอำนาจ กลุ่มสมาชิกที่มาจากประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดหรือโลกที่สามจะมีบทบาทมากในการเจรจาต่อรอง ประนีประนอม เพื่อให้สมาชิกถาวรสามารถเห็นพ้องสนับสนุนแนวทางร่วมกันได้

ง. การลงคะแนนเสียง ในกรณีที่การต่อรองในระดับที่ไม่เป็นทางการประสบผลสำเร็จ ก็จะมีเพียงร่างข้อมติฉบับเดียวเสนอต่อที่ประชุม และมักจะได้รับความเห็นชอบ ซึ่งส่วนใหญ่ข้อมติดังกล่าวจะมีข้อความนุ่มนวล ไม่มีการกล่าวหาประเทศผู้ถูกราน แต่จะเป็นเพียงการแสดงถึงความกังวล เรียกร้องให้รัฐที่เกี่ยวข้องระงับการใช้กำลังหยุดยิงและแก้ไขสถานการณ์ด้วยสันติวิธี แต่หากการเจรจาในระดับที่ไม่เป็นทางการไม่ได้ผล อาจะมีร่างข้อมติที่ขัดแย้งกัน ๒ ฉบับ หรือมากกว่าเสนอต่อที่ประชุม ซึ่งการพิจารณาจะคงเสียเวลาและในที่สุดร่างข้อมติที่ได้รับการพิจารณา ก็มักจะถูกมหาอำนาจฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยออกเสียงคัดค้าน ซึ่งมีผลยับยั้งข้อมตินั้นไป

สมัชชาฯ มีชีวิตจำกัดและอุปสรรคที่จะเข้าแทรกแซงเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งที่

เกิดขึ้น กล่าวคือ กฎบัตรฯ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้แต่เพียงในด้านการอภิปรายและเสนอแนะแนวทางกว้าง ๆ ที่จะนำไปสู่การยุติปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ขบวนการสมัชชาฯ ถือเป็นเพียงข้อเสนอแนะที่ไม่มีผลผูกมัดให้รัฐสมาชิกดำเนินการตาม นอกจากนี้ในทางปฏิบัติสมัชชาฯ ก็เป็นองค์การขนาดใหญ่ การพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงใช้เวลานาน และมีการประชุมเพียงปีละ ๑ สมัย (ประมาณ ๓ เดือน) เท่านั้น จึงไม่สามารถมีบทบาทที่ทันทั่วทั้งโลก

เลขาธิการฯ มีอำนาจจำกัดเพียงที่ระบุในมาตรา ๔๔ คือ สามารถนำเรื่องที่ตนเห็นว่าคุกคามต่อการสร้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เสนอต่อคณะมนตรีได้ ซึ่งในทางปฏิบัติเลขาธิการฯ จะต้องพิจารณาดังทำที่ประเทศสมาชิกคณะมนตรี โดยเฉพาะสมาชิกถาวรทั้งห้าก่อนว่า การเสนอกังกล่าวจะได้รับการตอบสนองเพียงใด นอกจากอำนาจตามกฎบัตรแล้วเลขาธิการฯ อาจดำเนินบทบาทที่เริ่มที่จะเข้าคลี่คลายความขัดแย้งต่าง ๆ โดยการเดินทางไปเยือนประเทศที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้ง เพื่อกระตุ้นให้มีการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี ความพยายามดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับท่าทีและความสนับสนุนจากประเทศที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการดำเนินมาตรการทางทหารตามหลักการความมั่นคงร่วมกัน อันเป็นมาตรการที่มีบังคับตามมาตรา ๔๒ และ ๔๓ นั้น สหประชาชาติยังไม่เคยดำเนินมาตรการดังกล่าวเลย สำหรับในกรณีวิกฤตการณ์เกาหลี มติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมานั้น ออกมาภายใต้หมวดที่ ๖ ของกฎบัตร ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี ทั้งที่จริงมันเป็นการใช้กำลัง ในส่วนมาตรา ๔๓ ซึ่งระบุให้รัฐสมาชิกจัดสรรกำลังให้คณะมนตรีความมั่นคงโดยการให้ความตกลงพิเศษ เป็นความต้องการกับคณะมนตรีฯ ก็ยังไม่เป็นผลจนปัจจุบันยังไม่มียุทธการความตกลงดังกล่าวเลย ซึ่งอาจจะเป็นเพราะความไม่ไว้วางใจระหว่างกัน ทั้งจะเห็นได้จากกรณีความล้มเหลวของคณะกรรมการเลขาธิการทหาร (Military Staff Committee) ซึ่งประกอบด้วยเลขาธิการทหารของประเทศมหาอำนาจทั้งห้าในการเจรจาวางแผนจัดสรรกองกำลังทหารของสหประชาชาติ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับรัฐสมาชิกจะพิจารณาให้ความตกลงพิเศษ กับคณะมนตรีความมั่นคง เรื่องการจัดส่งกำลังให้สหประชาชาติตามมาตรา ๔๓ แห่งกฎบัตรฯ ก็ประสบความล้มเหลว เนื่องจากความไม่ไว้วางใจระหว่างสหรัฐฯ กับโซเวียต ว่าอีกฝ่ายจะขยายอิทธิพลผ่านกองกำลังดังกล่าว ^{๑๖}

^{๑๖} Ibid., p. 140.