



กฎบัตรสหประชาชาติกับบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคง

นับแต่องค์การสันนิบาตชาติ ประสบความล้มเหลวในการยับยั้งมิให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งได้สร้างความหายนะต่อบรรดามวลมนุษยชาติเป็นอย่างมาก ประเทศมหาอำนาจผู้ได้รับชัยชนะในสงครามโลกครั้งที่สองจึงได้ร่วมมือกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ (International Organization) เพื่อป้องกันมิให้เกิดสงครามโลกขึ้นเป็นครั้งที่สาม จึงได้ร่างกฎบัตรสหประชาชาติ (Draft of Charter of the United Nations) โดยวางอยู่บนหลักการของความร่วมมือของประเทศมหาอำนาจอันเป็นรูปแบบหนึ่งซึ่งเชื่อกันว่ามีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่าองค์การสันนิบาตชาติที่ใช้วิถีความร่วมมือกัน (Concert Principle) ของประเทศมหาอำนาจอย่างไม่เป็นทางการโดยปราศจากความร่วมมือจากรัฐเล็ก ๆ อย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าความร่วมมือกันนี้เป็นหลักการที่ใช้ได้ (valid principle) ด้วยเหตุนี้ ผู้ร่างกฎบัตรฯ จึงได้สรุปว่ารูปแบบขององค์การสหประชาชาติซึ่งเดินตามระบบของสันนิบาตชาติน่าจะมีโอกาสประสบความสำเร็จ เพียงแต่การใช้วิถีความร่วมมือกันนั้น สันติภาพอาจดำรงไว้ได้ตราบเท่าที่ประเทศมหาอำนาจยังคงมีผลประโยชน์และมีความตั้งใจที่จะร่วมมือกันรักษาสันติภาพ¹

การจัดตั้งองค์การสหประชาชาติได้กำหนดเป้าหมายไว้ 2 เรื่องใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ ประการแรกเรื่องการเมืองและความมั่นคง หมายถึง การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อีกประการหนึ่ง คือ เรื่องเศรษฐกิจและสังคม หมายถึงความร่วมมือของรัฐสมาชิกในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม รวมทั้งเป็นศูนย์กลางสำหรับความร่วมมือและการประสานงานของนานาประเทศ เป้าหมายประการแรกเป็น

¹Leland M. Goodrich, The United Nations in a changing world (New York : Columbia University Press, 1974), p. 21.

วัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้งองค์การฯ นั้น และได้กำหนดให้องค์การหลัก คือ คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ (maintain international peace and security) คณะมนตรีความมั่นคงจึงเป็นกลไกที่ช่วยผลักดันให้องค์การฯ ดำเนินงานได้อย่างสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์แห่งกฎบัตรฯ ดังนั้น การที่สังคมโลกจะรอดพ้นจากภัยพิบัติแห่งสงครามและอยู่ได้อย่างสงบสุขถาวรนั้น ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบในการปฏิบัติการกิจของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นสำคัญ เพื่อให้เข้าใจถึงความสำคัญขององค์การสหประชาชาติและบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงจึงขอแยกหัวข้อศึกษาออกเป็น 2 ลักษณะดังนี้

1. องค์การสหประชาชาติ
2. คณะมนตรีความมั่นคงกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

องค์การสหประชาชาติ

สหประชาชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งเป็นสมาคมของนานารัฐสมาชิกก่อตั้งขึ้นมาโดยความยินยอม (consent) ร่วมกันของรัฐอธิปไตยที่มีวัตถุประสงค์ที่ร่วมกัน มีเจตจำนงตามตราสารก่อตั้งที่แตกต่างจากเจตจำนงทั่วไปของรัฐสมาชิก มีการจัดตั้งองค์กรที่ถาวร มีการดำเนินงานที่ต่อเนื่องและมีสภาพเป็นนิติบุคคลระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และกระบวนการดำเนินงานเป็นของตนเอง มีคำวินิจฉัยซึ่งมีผลบังคับต่อรัฐสมาชิกตามที่ได้ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายขององค์การฯ

องค์การสหประชาชาติมีลักษณะเป็นสากล กล่าวคือ มีลักษณะที่เป็นนานาชาตินิยม ประกอบด้วยรัฐอธิปไตยต่าง ๆ จากทั่วทุกภูมิภาคของโลกที่เป็นสมาชิกและพร้อมที่จะจำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎบัตรฯ เพื่อที่จะแสวงหาสันติภาพและความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐที่เข้าผูกพันภายใต้กฎบัตรฯ ยังคงมีเสรีภาพโดยสมบูรณ์ในการกระทำใด ๆ ของตน เว้นแต่ส่วนที่รัฐตกลงยอมรับกฎเกณฑ์บางอย่างที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของตน และโดยทั่วไป รัฐย่อมเคารพกฎเกณฑ์ของข้อตกลงที่ตนได้กระทำกับรัฐอื่น

เป้าหมายขององค์การฯ เป็นการระงับการใช้กำลังและหาทางระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี โดยยึดหลักอยู่ 2 ประการคือ ตัวแสดงหรือตัวกระทำ (subject-in-law) ในกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องไม่ใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะต้องดำเนินการระงับโดยสันติวิธีและคำวินิจฉัยจะต้องได้รับการปฏิบัติตาม² อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาที่คณะมนตรีความมั่นคงเป็นหนึ่งในองค์การหลักขององค์การสหประชาชาติ จึงต้องพิจารณาประวัติความเป็นมา ตลอดจนแนวคิดและกลไกแห่งกฎบัตรฯ ซึ่งเป็นพื้นฐานของหลักการและจุดมุ่งหมายในการดำเนินการรักษาสันติภาพของคณะมนตรีความมั่นคง ดังนี้

1.1 ประวัติองค์การสหประชาชาติ

จากความร่วมมือของนานาประเทศในการจัดทำกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งก่อให้เกิดองค์การสหประชาชาติ ได้มีการจัดการประชุมระหว่างประเทศขึ้นหลายครั้งโดยเรียงลำดับเหตุการณ์ต่าง ๆ ดังนี้³

สันนิบาตชาติ (League of Nations) ถือได้ว่าเป็นบรรพบุรุษของสหประชาชาติมีรากฐานมาจากการประชุมทางการทูตระหว่างประเทศ (International Diplomatic Conferences) จุดมุ่งหมายที่สำคัญในการจัดตั้งโครงสร้างองค์การด้านความร่วมมือระหว่างประเทศก็คือความปรารถนาของรัฐต่างๆ ที่จะป้องกันการเกิดสงครามโลกขึ้นอีก

² ชุมพร ปัจจุสานนท์, "กฎหมายระหว่างประเทศกับสังคมระหว่างประเทศ," ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ หน้าที่ 1-5 สาขาวิชารัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530) , หน้า 63.

³ United Nations, Everyone's United Nations Tenth Edition (New York : Department of Public Information, June 1986), pp. 5-10. และกนต์ธีร์ ศุภมงคล, "ประวัติของสหประชาชาติ," สารานุกรม 3 (10 กุมภาพันธ์ 2496) : 15-20.

สนธิสัญญาชาติได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1919 โดยการประชุมสันติภาพปารีส (Paris Peace Conferences) ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) สมาชิกดั้งเดิมได้แก่ พันธมิตรที่เป็นฝ่ายชนะสงครามและชาติเป็นกลางอื่น ๆ เว้น สหรัฐอเมริกาซึ่งไม่เคยให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาแวร์ซายส์ กติกาสนธิสัญญาชาติได้จัดตั้งองค์การสนธิสัญญาชาติในฐานะที่เป็นกลไกที่เกี่ยวข้องกับการลดอาวุธ (disarmament) การก่อตั้งศาลสถิตยุติธรรมระหว่างประเทศ (Permanent Court of International Justice) การป้องกันบูรณภาพแห่งดินแดน (territorial integrity) และการกำหนดให้มีมาตรการลงโทษต่อรัฐผู้รุกราน นอกจากนี้สนธิสัญญาชาติได้เริ่มงานด้านการควบคุมยาเสพติด การให้ความช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นและความสัมพันธ์ด้านแรงงานระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้สนธิสัญญาชาติล่มสลายและถูกยุบในปี ค.ศ. 1946 สิ้นทรัพย์และหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์การสนธิสัญญาชาติได้โอนไปยังองค์การสหประชาชาติ

ต้นกำเนิดขององค์การสหประชาชาติ คือ ปฏิญญาพันธมิตร (Inter-Allied Declaration) หรือปฏิญญาจากพระราชวังเซนต์เจมส์⁴ ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1941 ณ พระราชวังเซนต์เจมส์ (St. James' Palace) กรุงลอนดอน โดยมีตัวแทนจากประเทศออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ สหภาพแอฟริกาใต้ และสหราชอาณาจักร ร่วมกับผู้แทนรัฐบาลพลัดถิ่นจากประเทศเบลเยียม เชคโกสโลวาเกีย กรีซ ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ ยูโกสลาเวียและผู้แทนของนาซพลเคอโกลด์แห่งฝรั่งเศส ประเทศเหล่านี้ตระหนักดีว่าพื้นฐานสำคัญของการรักษาสันติภาพคือ ความร่วมมือของชาติต่าง ๆ ในการบรรเทาการคุกคามหรือการรุกราน ชาติต่าง ๆ ควรมีเสรีรัฐกิจและหลักประกันสังคมที่ดี มีความร่วมมือกันของชาติต่าง ๆ ในการทำสงครามหรือการรักษาสันติภาพให้เป็นไปตามเป้าหมายของปฏิญญานี้

ถัดมา 2 เดือน เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1941 ประธานาธิบดีรูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) แห่งสหรัฐอเมริกา และนายกรัฐมนตรีเชอร์ชิลล์

⁴ สำนักแถลงข่าวสหประชาชาติ, "ประวัติการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ," เรื่อง นำสู่เกี่ยวกับสหประชาชาติ (19 สิงหาคม 2532) : 28.

(Winston Churchill) แห่งสหราชอาณาจักร ได้พบปะกัน ณ กลางมหาสมุทรแอตแลนติก บนเรือรบสหรัฐอเมริกาที่ชื่อว่าออกัสต้า (U.S.S. Augusta) และได้ออกคำประกาศร่วมกันซึ่งกล่าวถึงหลักการบางประการอันร่วมกันเกี่ยวกับนโยบายแห่งชาติของทั้งสองประเทศ ที่หวังจะเห็นอนาคตของโลกดีขึ้นซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามของกฎบัตรแอตแลนติก (Atlantic Charter) โดยระบุจุดมุ่งหมาย 8 ประการของการทำสงคราม คือ⁵

ประการแรก ทั้งสองประเทศจะไม่แสวงหาอำนาจทางดินแดน หรืออำนาจอื่นใด

ประการที่สอง ประเทศทั้งสองไม่ปรารถนาจะเห็นการเปลี่ยนแปลงทางดินแดนใด ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความปรารถนาอันได้แสดงออกไว้แล้วอย่างเสรีของประชาชนที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สาม ประเทศทั้งสองเคารพสิทธิของประชาชนทั้งหมดที่จะเลือกรูปแบบรัฐบาลปกครองตนเอง รวมทั้งปรารถนาจะให้ประชาชนของประเทศซึ่งถูกลิดรอนสิทธิในการปกครองตนเองได้รับสิทธิดังกล่าวกลับคืน

ประการที่สี่ เมื่อคำนึงถึงภาระหน้าที่ซึ่งมีอยู่ ประเทศทั้งสองจะพยายามส่งเสริมให้ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศใหญ่หรือประเทศเล็ก ประเทศผู้ชนะหรือประเทศที่พ่ายแพ้ได้รับผลประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน จากการค้าและจากวัตถุดิบต่าง ๆ ของโลกซึ่งเป็นที่ต้องการสำหรับความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ

ประการที่ห้า ทั้งสองประเทศมีความปรารถนาจะให้มีความร่วมมือกันอย่างเต็มที่ระหว่างประเทศต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมมาตรฐานทางด้านแรงงาน ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและความปลอดภัยทางสังคม

ประการที่หก หลังจากที่ถูกทรราชนาซีถูกทำลายไปแล้ว ประเทศทั้งสองหวังที่จะได้เห็นสันติภาพได้รับการสถาปนาขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ทุกประเทศหาวิธีการในการดำรง

⁵วิลเลียม แบรคลี และจูลีฟ ชินวรวีโร, เส้นทางมหาอำนาจ : เอกสารค่านโยบายต่างประเทศอเมริกาต่อเอเชีย, แปลโดย วริษา ศ. ชินวรวีโร (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์คูลา จำกัด, 2535), หน้า 182-183.

ชีวิตอยู่ด้วยความปลอดภัยภายในพรมแดนของตนได้ และจะเป็นการยืนยันว่ามนุษย์ทุกคนในทุกประเทศจะดำรงชีวิตอยู่อย่างมีเสรีภาพจากความกลัวและความขาดแคลน

ประการที่เจ็ด เสรีภาพเช่นนี้จะทำให้มนุษย์ทุกคนสามารถเดินทางข้ามทะเลและมหาสมุทรได้ โดยปราศจากอุปสรรคขัดขวาง

ประการที่แปด ทั้งสองประเทศเชื่อว่าทุกประเทศในโลกจะต้องยกเลิกการใช้กำลังอาวุธ เนื่องจากว่าสันติภาพในอนาคตจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าหากประเทศต่าง ๆ ใช้กำลังอาวุธทั้งทางบก ทางเรือ หรือทางอากาศกันต่อไป ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดหรืออาจจะก่อให้เกิดการรุกรานภายนอกพรมแดนของประเทศเหล่านี้ก็ได้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการเลื่อนการสถาปนาระบบการรักษาความปลอดภัยทั่วไปซึ่งกว้างขวางและถาวรออกไป ทั้งสองประเทศจึงเชื่อว่าการลดกำลังอาวุธของประเทศเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็น ด้วยเหตุนี้ทั้งสองประเทศจึงจะให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนมาตรการในทางปฏิบัติอื่น ๆ ทุกประการ ซึ่งจะช่วยบรรเทาภาระอันหนักหน่วงในเรื่องการใช้กำลังอาวุธสำหรับประชาชนผู้รักสันติภาพทั้งหลาย

วันปีใหม่ ค.ศ. 1942 ตัวแทนจาก 26 ชาติ* ที่ต่อต้านฝ่ายอักษะ (เยอรมนี อิตาลีและญี่ปุ่น) ได้ร่วมลงนาม ปฏิญญาสหประชาชาติ (Declaration by United Nations) ที่กรุงวอชิงตัน (Washington D.C.) คำว่า "สหประชาชาติ" เป็นคำที่ประธานาธิบดีรูสเวลต์ได้ริเริ่มตั้งขึ้นโดยมีความหมายว่า บรรดาประชาชาติต่าง ๆ ที่ให้ความร่วมมือร่วมใจที่จะต่อต้านศัตรูร่วมกัน^๑ ปฏิญญาที่ได้ร่วมกันลงนามนี้ได้สนับสนุนจุดมุ่งหมายและหลักการของกฎบัตรแอตแลนติก และเชื่อว่าการดำเนินสงครามต่อไปเพื่อชัยชนะเป็นสิ่งจำเป็นต่อการปกป้องชีวิต เสรีภาพ เอกราช อิสระภาพในการนับถือศาสนา สิทธิมนุษยชน และความ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* 26 ชาติประกอบไปด้วย ออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา จีน คอสตาริกา คิวบา เชคโกสโลวาเกีย สาธารณรัฐโดมินิกัน เอลซัลวาดอร์ กรีซ ภูมิตมาลา เฮติ ฮอนดูรัส อินเดีย ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นิกัวร่า กัว เอร์เวซ ปานามา โปแลนด์ สหภาพแอฟริกา สหภาพโซเวียต สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกาและฮังการี

^๑ จักรชัย รอดประเสริฐ, "องค์การสหประชาชาติ," รัฐสภาสาร 13 (ตุลาคม 2528) : 25.

ยุติธรรมและรวมไปถึงความพยายามร่วมกันเพื่อให้อยู่รอดและมีกองกำลังที่เข้มแข็งในการพิทักษ์โลกและยังให้คำมั่นว่า แต่ละชาติจะใช้ทรัพยากรของตนอย่างเต็มที่เพื่อการนี้ ไม่ว่าจะ เป็นทรัพยากรทางทหาร หรือทางเศรษฐกิจเพื่อต่อต้านประเทศฝ่ายที่ถือว่าเป็นศัตรูร่วมกันของภาคีแห่งปฏิญญา^๗ จะให้ความร่วมมือกับสมาชิกอื่น และแต่ละชาติจะไม่แยกทำสัญญาสันติภาพอย่างใดก็ตาม ฝรั่งเศส เดนมาร์กและโปแลนด์ ถือได้ว่าเป็นสมาชิกดั้งเดิม (original member) มั่นใจว่าประเทศเหล่านี้จะไม่อยู่ในสถานะที่ลงนามได้ขณะที่มีการเปิดให้ลงนามในคำประกาศ แต่ทั้ง 3 ประเทศต่างก็มีส่วนร่วมในการรักษาสันติภาพของโลก จึงถือได้ว่าเป็นประเทศสมาชิกดั้งเดิมเช่นเดียวกัน

เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1943 รัฐมนตรีต่างประเทศโมลotov (Vyacheslav M. Molotov) แห่งสหภาพโซเวียต รัฐมนตรีต่างประเทศอีเดน (Anthony Eden) แห่งสหราชอาณาจักร รัฐมนตรีต่างประเทศฮัลล์ (Cordell Hull) แห่งสหรัฐอเมริกา และเอกอัครราชทูตจีน ชุง (Foo Ping-Sheung) ประจำสหภาพโซเวียต ได้ร่วมลงนามในปฏิญญามอสโก (Moscow Declaration) ซึ่งยอมรับถึงความจำเป็นในการสถาปนาองค์การระหว่างประเทศโดยวางอยู่บนพื้นฐานของ หลักแห่งความเสมอภาคในอธิปไตยของรัฐ (Sovereign Equality) และเปิดโอกาสให้รัฐที่รักสันติทั้งปวง เข้าร่วมเป็นสมาชิกเพื่อชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

1 เดือนต่อมา เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1943 ประธานาธิบดีรูสเวลต์ แห่งสหรัฐอเมริกา จอมพลสตาลิน (Joseph V. Stalin) แห่งสหภาพโซเวียต และนายกรัฐมนตรีเชอร์ชิลล์แห่งสหราชอาณาจักร ประชุมกันและออกแถลงการณ์ซึ่งได้กล่าวถึงการยอมรับในความรับผิดชอบอันใหญ่หลวงต่อประชาชาติทั้งหลายที่จะทำให้เกิดสันติภาพ และขจัดความน่าสะพรึงกลัวของสงครามเพื่อนุชนรุ่นหลัง

แผนการที่จะก่อตั้งองค์การสหประชาชาติได้อุบัติขึ้น เมื่อมีการประชุมวันที่ 21 สิงหาคม - 28 กันยายน และวันที่ 29 กันยายน - 7 ตุลาคมในปี ค.ศ. 1944 ที่คฤหาสน์

^๗ วนาสฤษย์ สตะเวทิน และกฤษณา กู้ตลาด, คำบรรยายองค์การระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2516), หน้า 33.

ดัมบาร์ตันโอคส์ กรุงวอชิงตัน และได้ร่างข้อเสนอดัมบาร์ตันโอคส์ (Dumbarton Oaks Proposals) โดยรัฐบาลอเมริกาเป็นผู้ร่างและเสนอเข้าที่ประชุมเพื่อการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น โดยมีผู้แทนจากสหภาพโซเวียต สหราชอาณาจักร จีนและสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมประชุม ข้อเสนอได้พยายามแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างสมาชิกสหประชาชาติและคณะมนตรีความมั่นคงโดยให้คณะมนตรีความมั่นคงรับภาระเฉพาะเกี่ยวกับการป้องกันสงคราม ส่วนสมาชิกสหประชาชาติเป็นเพียงที่ปรึกษา อภิปรายและทำข้อเสนอแนะใด ๆ เพื่อส่งเสริมการร่วมมือระหว่างประเทศ แต่ปัญหาสำคัญที่ตกลงกันไม่ได้คือเรื่องวิธีการออกเสียงในคณะมนตรีความมั่นคง ประเทศมหาอำนาจทั้ง 4 ได้ปรึกษาหารือเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับข้อเสนอในเรื่องเป้าหมาย โครงสร้างและหน้าที่ขององค์การโลก ข้อเสนอได้แนะนำให้จัดตั้งสมาชิกสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และสำนักเลขาธิการสหประชาชาติ และยังเห็นควรถูกจัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคงในฐานะองค์กรหัวใจสำคัญขององค์การสหประชาชาติเพื่อขำรงสันติภาพของโลก โดยมีประเทศจีน ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง

วันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1945 ประธานาธิบดีรูสเวลต์ นายกรัฐมนตรีเชอร์ซิลล์และผู้นำสตาลิน ได้ประชุมกันที่อัลต้า (Yalta) แหลมไครเมีย (Crimea) ในรัฐยูเครน สหภาพโซเวียต และได้ประกาศถึงข้อตกลงในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศโดยทั่วไปเพื่อขำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคง ทั้งป้องกันการรุกรานและนำการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้พ้นจากสาเหตุของสงครามตลอดจนทำให้เกิดความร่วมมือกันของรัฐทั้งหลาย นอกจากนั้น การประชุมคราวนี้สามารถตกลงกันได้ในเรื่องวิธีการออกเสียงของคณะมนตรีความมั่นคง และเรื่องการนำดินแดนเข้ามาสู่ระบบภาวะทรัสตี

ข้อเสนอดัมบาร์ตันโอคส์ ได้มีการพิจารณากันอย่างกว้างขวางซึ่งได้สรุปเห็นพ้องต้องกันว่า ให้ข้อเสนอดัมบาร์ตันโอคส์เป็นพื้นฐานของกฎบัตรสหประชาชาติโดยเพิ่มรายละเอียดให้ชัดเจน ปรับปรุงและขยายความในบางจุด วันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 1945 มีผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมที่ซานฟรานซิสโก (San Francisco Conferences) ประเทศริเริ่ม 44 ประเทศและประเทศที่เชิญเข้าร่วมประชุมใหม่ 6 ประเทศ (โปแลนด์ เข้าร่วมภายหลังเนื่องจากยังจัดตั้งรัฐบาลไม่เสร็จ) ได้ประชุมร่วมกันที่กรุงซานฟรานซิสโก

เรื่องที่มีการถกเถียงกันมากที่สุดในที่ประชุมแห่งนี้ ได้แก่ สิทธิยับยั้งของ

ชาติมหาอำนาจในขณะนั้นความมั่นคง ประเทศอื่น ๆ ที่ไม่มีสิทธิยับยั้งดังกล่าวพิจารณาว่า หากมหาอำนาจทำลายสันติภาพเสียเอง องค์การก็จะมีอำนาจจะจัดการได้ ประเทศเหล่านี้ ต้องการให้มีการใช้สิทธิยับยั้งอย่างมีขอบเขต แต่ประเทศมหาอำนาจไม่ยินยอม โดยอ้างว่าตน จะต้องเป็นผู้มีภาระหนักที่สุดในการรักษาสันติภาพของโลก จึงควรอยู่ในฐานะพิเศษ ในที่สุด ประเทศอื่น ๆ ก็ยอมตามซึ่งอาจเป็นเพราะความต้องการที่จะมีองค์การระหว่างประเทศ อย่างยิ่งนั่นเอง⁸

ข้อเสนอฉบับบาร์ตันโอดส์ ข้อเสนอฮัลล์ค้าและข้อเสนอที่ได้รับการแก้ไขจากรัฐบาลทั้งหลาย ได้นำมาสรุปร่างกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งใช้เวลาประชุมอยู่นาน 2 เดือน จึงได้ออกกฎบัตรสหประชาชาติทั้งสิ้น 111 มาตรา โดยแบ่งออกเป็นส่วนอารัมภบทและหมวดต่างๆ 19 หมวด ด้วยบทเป็นภาษาสากลได้แก่ ภาษาจีน ภาษาฝรั่งเศส ภาษารัสเซีย ภาษาอังกฤษและภาษาสเปน เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1945 ได้มีการประชุมที่ Opera House และได้รับรองกฎบัตรสหประชาชาติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ ในวันรุ่งขึ้น ประเทศต่าง ๆ ได้พากันเฉลิมฉลองที่ auditorium of the Veterans' Memorial Hall กฎบัตรสหประชาชาติมีผลบังคับใช้ไปอีก 4 เดือนต่อมาหลังจากสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงและสมาชิกอื่น ๆ ได้ทำการส่งมอบสัตยาบันสาส์น (instrument of ratification) คือวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 จึงถือเอาวันนี้เป็นวันสหประชาชาติ

1.2 กฎบัตรสหประชาชาติ

กฎบัตรสหประชาชาติถือได้ว่า เป็นธรรมเนียมจัดตั้งองค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐต่าง ๆ และประกอบขึ้นเป็นองค์การโลก (World Organization) องค์การสหประชาชาติมิใช่รัฐบาลโลกและมีใช้องค์การที่มีอำนาจเหนือรัฐ (Non-Supranational Organization) แต่เป็นองค์การของรัฐต่าง ๆ ที่มีเอกราชและอธิปไตยซึ่งมีเป้าหมายร่วมกันในการแสวงหาความร่วมมือในสังคมระหว่างประเทศโดยวางอยู่บนพื้นฐานของ

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

ความยินยอม (consent) ของรัฐสมาชิก

กฎบัตรฯ เป็นสนธิสัญญาที่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรหลักและองค์กรย่อย โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ โดยมอบอำนาจหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศไว้กับคณะมนตรีความมั่นคง แต่ขณะเดียวกัน สหประชาชาติถือเป็นเวทีการเมืองระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง องค์กรต่าง ๆ รวมทั้งคณะมนตรีความมั่นคง จึงเป็นองค์กรที่มีลักษณะทางการเมืองด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม กฎบัตรฯ มีสภาพอยู่เหนือสนธิสัญญาพหุภาคี (Multi-lateral Treaty) ตามปกติ แต่ไม่ถึงขนาดเป็นธรรมนูญระหว่างประเทศที่ใช้ในการปกครองโลกโดยพิจารณาจากบทบัญญัติตามมาตรา 2 วรรค 6 ว่าด้วยองค์กรฯ จะต้องให้ความแนบแน่นใจว่า รัฐที่มีได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติจะปฏิบัติโดยสอดคล้องกับหลักการเหล่านี้เท่าที่จำเป็นเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ^{๑๐} แสดงให้เห็นว่าเป็นการกำหนดให้ทุก ๆ รัฐแม้จะมีได้ร่วมลงนามเป็นสมาชิกสหประชาชาติก็ถูกควบคุมโดยกฎบัตรฯ ในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น บทบัญญัติตามมาตรา 103 ได้กำหนดว่า ในกรณีแห่งการขัดแย้งระหว่างข้อผูกพันของสมาชิกของสหประชาชาติตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน และตามข้อผูกพันตามความตกลงระหว่างประเทศอื่นใด ข้อผูกพันตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะต้องใช้บังคับ^{๑๑} มาตรฐานเป็นการชี้ให้เห็นว่าข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นใดก็ไม่สามารถมาขัดหรือแย้งกับข้อความที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรฯ ได้

กฎบัตรสหประชาชาติประกอบด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ จำนวน 111 มาตรา แบ่งออกได้ดังนี้

อาร์มบท

หมวดที่ 1 ความมุ่งหมายและหลักการ

หมวดที่ 2 สมาชิกภาพ

หมวดที่ 3 องค์กร

^{๑๐}Charter of the United Nations, Article 2 paragraph 6

^{๑๑}Charter of the United Nations, Article 103

- หมวดที่ 4 สมิชชาสหประชาชาติ
 หมวดที่ 5 คณะมนตรีความมั่นคง
 หมวดที่ 6 การระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี
 หมวดที่ 7 การดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิด

สันติภาพ และการกระทำการรุกราน

- หมวดที่ 8 ข้อตกลงส่วนภูมิภาค
 หมวดที่ 9 ความร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจและสังคม
 หมวดที่ 10 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม
 หมวดที่ 11 ปฏิญญาว่าด้วยดินแดนที่ยังมิได้ปกครองตนเอง
 หมวดที่ 12 ระบบภาวะทรัสตีระหว่างประเทศ
 หมวดที่ 13 คณะมนตรีภาวะทรัสตี
 หมวดที่ 14 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ
 หมวดที่ 15 สำนักงานเลขาธิการ
 หมวดที่ 16 เบ็ดเตล็ด
 หมวดที่ 17 ข้อตกลงเฉพาะกาลเกี่ยวกับความมั่นคง
 หมวดที่ 18 การแก้ไข
 หมวดที่ 19 การให้สัตยาบันและการลงนาม

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ทั้ง 19 หมวดแล้วสามารถจำแนกหัวเรื่องสำคัญ

ออกได้เป็น 5 ประเภท คือ

1. จุดมุ่งหมายและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งปรากฏอยู่ในอารัมภบท และหมวดที่ 1
2. องค์กัรหลักของสหประชาชาติและสมาชิกภาพ ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดที่ 2, 3, 4, 5, 10, 13, 14 และ 15
3. การดำเนินการระงับข้อพิพาทและคุ้มครองรักษาไว้ซึ่งสันติภาพ ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดที่ 6, 7, 8 และ 17
4. การดำเนินการเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดที่ 9, 11 และ 12

5. บทที่ ๗ ไป ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดที่ 16, 18 และ 19

1.2.1 จุดมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ

นานาประเทศได้พยายามวางพื้นฐานจุดมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติให้กว้างและฟุ่มเฟือย (general & redundant) เพื่อให้มีการตีความ ขยายความ และเลือกวิธีการที่จะปฏิบัติให้ยืดหยุ่นมากที่สุดโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎบัตรฯ

อารัมภบทของกฎบัตรสหประชาชาติมีข้อความดังนี้ "เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ตั้งเจตจำนงที่จะช่วยชนรุ่นหลังให้พ้นจากภัยพิบัติแห่งสงครามซึ่งได้นำความวิปโยคอย่างสุดจะพรรณนามาสู่มนุษยชาติในชั่วชีวิตของเราถึงสองครั้งแล้ว และที่จะยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักมูล ในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของมนุษยบุคคล ในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี และของประชาชาติใหญ่น้อย และที่จะสถาปนาภาวะการณ์อันจะดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม และความเคารพต่อข้อผูกพันทั้งหลายอันเกิดจากสนธิสัญญาและที่มั่นอื่น ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ และที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคม และมาตรฐานแห่งชีวิตอันดียิ่งขึ้นในอิสรภาพที่กว้างขวางยิ่งขึ้น และเพื่อจุดมุ่งหมายปลายทางเหล่านี้ที่จะปฏิบัติ การผ่อนสั้นผ่อนยาวและดำรงชีวิตอยู่ด้วยกันในสันติภาพเชิงเพื่อนบ้านที่ดี และที่จะรวมกำลังของเราเพื่อดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และที่จะให้ความแน่นอนใจว่าจะไม่มีการใช้กำลังอาวุธ นอกจากเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยการยอมรับหลักการและวิธีการที่ตั้งขึ้น และที่จะใช้จักรกลระหว่างประเทศ สำหรับส่งเสริมความรุดหน้าในทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนทั้งปวง..."¹¹

นอกจากนี้มาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติยังระบุถึงจุดมุ่งหมาย 4 ประการ ด้วยกัน คือ

1. เพื่อดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และเพื่อจุดมุ่งหมายปลายทางนั้น จะได้ดำเนินมาตรการร่วมกันอันมีผลจริงจังเพื่อการป้องกัน และการ

¹¹ Charter of the United Nations, Preamble

จัดปิดเป่าการคุกคามต่อสันติภาพ และเพื่อปราบปรามการกระทำการรุกรานหรือการละเมิดอื่น ๆ ต่อสันติภาพ และนำมาซึ่งการแก้ไขหรือระงับกรณีพิพาท หรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอันอาจนำไปสู่การละเมิดสันติภาพ โดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ

2. เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างประชาชาติทั้งหลาย โดยยึดการเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิเท่าเทียมกัน และการกำหนดเจตจำนงของตนเองแห่งประชาชนทั้งหลายเป็นมูลฐาน และจำดำเนินการอื่น ๆ อันเหมาะสมเพื่อเป็นกำลังแก่สันติภาพสากล

3. เพื่อให้บรรลุถึงการร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมหรือมนุษยธรรม และในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและต่ออิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และ

4. เพื่อเป็นศูนย์กลางสำหรับประสานการดำเนินการของสหประชาชาติทั้งหลายให้กลมกลืนกัน ในอันที่จะบรรลุจุดหมายปลายทางร่วมกันเหล่านี้¹²

จากข้อความที่ปรากฏในอารัมภบทและมาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติ สามารถจำแนกจุดมุ่งหมายซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์การสหประชาชาติออกเป็น 2 ประการคือ

1. การชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตามจุดมุ่งหมายนี้ให้รวมไปถึงการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีและมาตรการร่วมกันในการป้องกันและขจัดการคุกคามต่อสันติภาพหรือการกระทำการรุกราน คณะมนตรีความมั่นคงได้รับมอบหมายให้มีความรับผิดชอบเป็นปฐมภูมิ (primary responsibilities) ในการรักษาสันติภาพ โดยมีสมาชิกสหประชาชาติ สำนักเลขาธิการและศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นองค์กรที่คอยสนับสนุนตามจุดมุ่งหมายนี้

2. การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคมและ

¹² Charter of the United Nations, Article 1

วัฒนธรรมและมนุษยธรรม คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council) ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจนี้ ซึ่งได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือจากสมาชิกสหประชาชาติและจากทบวงการชำนัญพิเศษทางด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ยังมี องค์กรย่อย (subsidiary bodies) ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และได้รับคำปรึกษาจากองค์กรที่มีใช้รัฐบาล (Nongovernmental Organization - NGOs) ด้วย สำหรับเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นสมาชิกสหประชาชาติและคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมรับภารกิจนี้ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้วย

1.2.2 หลักการตามกฎบัตรสหประชาชาติ

เพื่อที่จะให้การดำเนินงานเป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ องค์กรสหประชาชาติจึงได้วางหลักการไว้ในมาตรา 2 ของกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน 7 ประการ ดังนี้

1. องค์กรฯยึดหลักการแห่งความเสมอภาคในอธิปไตยของสมาชิกทั้งปวงเป็นมูลฐาน
2. เพื่อทำความแน่ใจให้แก่สมาชิกทั้งปวงในสิทธิ และผลประโยชน์อันพึงได้รับจากสมาชิกภาพ สมาชิกทั้งปวงจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันซึ่งตนยอมรับตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันโดยสุจริตใจ
3. สมาชิกทั้งปวงจะต้องระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศของตนโดยสันติวิธีในลักษณะการเช่นที่จะไม่เป็นอันตรายแก่สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และความยุติธรรม
4. ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใด ๆ หรือการกระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ
5. สมาชิกทั้งปวงจะต้องให้ความช่วยเหลือทุกประการแก่สหประชาชาติในการกระทำใด ๆ ที่ดำเนินไปตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน และจะต้องละเว้นการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐใด ๆ ที่กำลังถูกสหประชาชาติดำเนินการป้องกันหรือบังคับอยู่

6. องค์การฯ จะต้องให้ความแน่นอนใจว่ารัฐที่มีได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติจะปฏิบัติโดยสอดคล้องกับหลักการเหล่านี้เท่าที่จำเป็น เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

7. ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซง ในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐใด ๆ หรือจะเรียกให้สมาชิกเสนอเรื่อง เช่นว่า เพื่อการระงับตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน แต่หลักการนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้มาตรการบังคับตามหมวดที่ 7¹³

ความในมาตรา 2 วรรค 4 ถือกันว่าเป็นหัวใจแห่งกฎบัตรฯ และเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันทั้งในฐานะกฎหมายสนธิสัญญาและกฎหมายจารีตประเพณี เป็นกฎหมายสนธิสัญญาที่ผูกพันรัฐภาคีเพราะกฎบัตรฯ มีฐานะเป็นสนธิสัญญา (Treaty) ที่กระทำกันระหว่างรัฐสมาชิก และสมาชิกต้องให้การเคารพปฏิบัติตามหลักสนธิสัญญาพึงได้รับการปฏิบัติจากคู่กรณี (Pacta Sunt Servanda) ในขณะเดียวกันก็เป็นกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งมีผลผูกพันเป็นการทั่วไป (Erga Omnes) ไม่เฉพาะแต่สมาชิก นอกจากนั้น ยังถือกันว่าเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญยิ่ง (Jus Cogens) อีกประการหนึ่งด้วย¹⁴ อย่างไรก็ตาม ข้อความที่ปรากฏตามมาตรา 2 นี้สามารถสรุปหลักการขององค์การสหประชาชาติได้ 5 ประการด้วยกัน คือ

1. หลักความเสมอภาคในอธิปไตย (Sovereign Equality)

ความเสมอภาคทางอธิปไตย เป็นผลมาจากความพยายามที่ต้องการให้เป็นค่าที่สละสลวยโดยแสดงถึงอธิปไตย (Sovereignty) และความเสมอภาค (Equality) การแสดงถึงความตั้งใจที่จะแสดงความหมายของคำนี้ คณะกรรมการที่ 1/1 ได้กล่าวไว้ใน

¹³ Charter of the United Nations, Article 2

¹⁴ อรุณ ภาณุพงศ์, "กฎหมายระหว่างประเทศกับปัญหาการใช้กำลัง," ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 412.

รายงานของคนที่มาถึงคณะกรรมการที่ 1 ในการประชุมใหญ่เมื่อปี ค.ศ.1944 และได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการในการประชุมเต็มคณะ คำแถลงนี้ได้กล่าวถึงความเสมอภาคทางอธิปไตยมีดังนี้ คือ¹⁵

- (1) รัฐย่อมเสมอภาคกันในทางกฎหมาย (juridically equal)
- (2) รัฐแต่ละรัฐย่อมบววิภาคสิทธิซึ่งสืบเนื่องมาจากอธิปไตยอันสมบูรณ์ของตน
- (3) สภาพบุคคล (personality) ของรัฐ ตลอดทั้งบูรณภาพแห่งดินแดน (territorial integrity) และเอกราชในทางการเมืองของตนจะต้องได้รับการเคารพ
- (4) ภายใต้อธิปไตยระหว่างประเทศ รัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่และข้อผูกพันระหว่างประเทศของตนโดยสุจริต

ตามหลักการนี้ ประเทศสมาชิกในฐานะรัฐอธิปไตยย่อมมีความเท่าเทียมกันในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ และการได้รับผลประโยชน์ทั้งหลายขององค์การสหประชาชาติ ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ หลักแห่งความเท่าเทียมกันจะพบอยู่เสมอในกฎบัตรฯ ซึ่งเป็นพื้นฐานของสัมพันธภาพระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศรัฐต่าง ๆ ที่มีอำนาจอธิปไตยโดยนิตินัยแล้วย่อมมีความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ การมีแผนภาพทางการทหารหรือมีอำนาจทางเศรษฐกิจมากหรือน้อย ก็ไม่อาจแยกความทัดเทียมกันของอธิปไตยตามสายตาของกฎหมายได้ ไม่มีรัฐใดจะบีบบังคับรัฐอื่นให้ปฏิบัติตามความพอใจของตนได้ และไม่มีอำนาจส่วนกลางในสัมพันธภาพระหว่างประเทศที่อยู่เหนือรัฐ คือไม่มีระบบชั้นตอนของกฎหมายหรือลำดับชั้นสูงต่ำ (hierarchy) ในกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁶ แต่โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว ประเทศมหาอำนาจมักผูกขาดบทบาททางการเมืองระหว่าง

¹⁵ สนั่น ปลั่งประสูตร, "วิธีการออกเสียงในคณะมนตรีความมั่นคง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 60.

¹⁶ ชุมพร บัจจุสานนท์, อ้างแล้ว, หน้า 32.

ประเทศ ดังนั้น กฎบัตรสหประชาชาติจึงได้วางกฎเกณฑ์โครงสร้างของความร่วมมือระหว่างรัฐเอกราชที่แสดงออกถึงความเท่าเทียมกันของอธิปไตย มิใช่โครงสร้างของความร่วมมือในรูปของอำนาจอธิปไตยเหนือรัฐ ที่เห็นเด่นชัดคือสมาชิกแต่ละประเทศในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติก็มีคะแนนเสียง 1 คะแนนเท่ากัน¹⁷ อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวนี้ไม่สามารถนำไปใช้กับคณะมนตรีความมั่นคง เนื่องจากประเทศมหาอำนาจได้รับสิทธิพิเศษให้เป็นสมาชิกถาวร และสามารถออกเสียงคัดค้านซึ่งเรียกกันว่า สิทธิยับยั้ง (veto) ในการลงคะแนนเสียงในปัญหาเรื่องอื่น (substantive matters)¹⁸

2. หลักการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (Pacific Settlement of International Disputes)

หลักเกณฑ์สืบเนื่องมาจาก องค์การสันนิบาตชาติได้พยายามหลีกเลี่ยงการใช้กำลังในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประเทศ กฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุวิธีการในการดำเนินการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศเอาไว้¹⁸ และให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงเข้าแทรกแซงเพื่อหาแนวทางให้คู่กรณีสามารถยุติข้อขัดแย้งได้โดยสันติวิธี หากคู่กรณีล้มเหลวในการดำเนินการตามขั้นตอนเหล่านี้ คณะมนตรีความมั่นคงย่อมมีอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการต่าง ๆ รวมทั้งการใช้กำลังทหารเพื่อข่มขู่หรือบังคับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

3. หลักความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security)

ระบบความมั่นคงร่วม หมายถึง ระบบที่ก่อให้เกิดการกระทำร่วมกันระหว่างรัฐ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยจากการกระทำที่จะกระทบกระเทือนเสถียรภาพจากรัฐหรือกลุ่มรัฐอื่น การกระทบกระเทือนดังกล่าวอาจเกิดขึ้นต่อรัฐหนึ่งรัฐใดในระบบหรืออาจ

¹⁷ Charter of the United Nations, Article 18 paragraph 1

¹⁸ โปรตศุราสละเอีศในบทที่ 3 หัวข้อ 3.1.3 การใช้สิทธิยับยั้ง หน้า 71

¹⁸ Charter of the United Nations, Article 33 paragraph 1

กระทบรัฐทั้งระบบก็ได้¹⁰ ดังนั้น ทุก ๆ รัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุนกระทำการปราบปรามผู้คุกคาม ผู้ใช้กำลังอย่างผิดกฎหมาย และงดเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือรัฐที่กระทำการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง²⁰ หลักเกณฑ์นี้เป็นแนวคิดพื้นฐานในการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศ กฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุให้รัฐสมาชิกรวมกำลังกันเพื่อสันติภาพระหว่างประเทศ เมื่อมีการกระทำการรุกรานหรือการคุกคามหรือการละเมิดสันติภาพ คณะมนตรีความมั่นคงมีหน้าที่รับผิดชอบด้านนี้โดยตรง และเป็นพันธกรณีของรัฐสมาชิกที่จะต้องยอมรับคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง²¹ รวมไปถึงการให้ความร่วมมือในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ การจะสร้างระบบความมั่นคงระหว่างประเทศที่ไว้ใจได้และมีประสิทธิภาพนั้น มีความสำคัญมากกว่าการใช้กำลังเข้าไปประจบบเหตุการณหรือวิกฤติการณที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ กล่าวคือระบบความมั่นคงที่ไว้ใจได้และมีประสิทธิภาพ จะต้องเป็นระบบที่สามารถขำรงสันติภาพไว้ได้ตลอดไปและยังรวมถึงความสามารถที่จะคาดการณ์ล่วงหน้า และป้องกันไม่ให้เกิดการบ่อนทำลายสันติภาพอีกด้วย²²

อย่างไรก็ตาม แม้การใช้กำลังจะเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่กฎบัตรฯ มาตรา 51 ได้ให้อำนาจแก่รัฐสมาชิกรวมทั้งรัฐใด ๆ ในการป้องกันตนเองโดยลำพังหรือโดยร่วมกัน (individual or collective self-defence) หากการโจมตีด้วยกำลังอาวุธบังเกิดแก่สมาชิกของสหประชาชาติ จนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะได้ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อขำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ²³ ใน

¹⁰ ฆนาสฤษฏี สตะเวทินและกฤษณา กุศลลาด, อ้างแล้ว, หน้า 10.

²⁰ Philip E. Jacob, The Dynamic of International Organization : The Making of World Order (Homewood, Illinois : The Dorsey Press, 1965), pp. 58-59.

²¹ Charter of the United Nations, Article 25

²² นกคล เทพพิทักษ์, "สหประชาชาติกับการจัดระเบียบโลกใหม่," สารานุกรม 49 (10 กุมภาพันธ์ 2535) : 70.

²³ Charter of the United Nations, Article 51

ทางปฏิบัติ คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจดำเนินมาตรการใด ๆ ในการแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งได้ เพราะสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงมีความขัดแย้งกันเองในเรื่องอุดมการณ์ทางการเมือง และในเรื่องผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับประเทศของตน รัฐสมาชิกจึงอาศัยมาตรฐานในการแก้ไขปัญหากันเองโดยอาศัยกำลังของตน หรืออาศัยกำลังจากองค์การระดับภูมิภาคเข้าช่วยเหลือ

4. หลักกิจการภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction)

อำนาจอธิปไตยถือเป็นสิ่งสำคัญของรัฐ รัฐสมาชิกอื่น หรือองค์การระหว่างประเทศก็ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของรัฐได้ แม้ว่ารัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติจะยินยอมไม่ใช้อธิปไตยบางส่วน อำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกก็ทำได้อย่างสูญสิ้นไปไม่ กล่าวคือ รัฐสมาชิกยังคงมีอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ องค์การสหประชาชาติเองก็ไม่มีสิทธิหรืออำนาจเข้าไปก้าวล่วงแทรกแซงกิจการภายในของรัฐได้ เว้นแต่การใช้มาตรการบังคับตามหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม องค์การสหประชาชาติไม่มีองค์การใดที่จะตัดสินว่าเรื่องใดบ้างที่อยู่ในอำนาจภายในของรัฐ ปัญหาที่ประเทศต่าง ๆ อ้างว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจภายในของรัฐ ได้แก่ เรื่องระบอบการปกครองหรือการปกครองภายในของรัฐหนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับดินแดนที่ยังมิได้ปกครองตนเอง ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพหลักมูล ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม²⁴

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴ Stephen S. Goodspeed, The Nature and Function of International Organization Second Edition (New York : Oxford University Press, 1967), p. 156 อ้างถึงใน ไวพจน์ สุวรรณโมลี, "มาตรการบังคับของสหประชาชาติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 2.

5. หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great Powers Unity)

หลักเกณฑ์นี้วางอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเรื่องโครงสร้างระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอนาคตที่ถูกต้องและยุติธรรมซึ่งมีแนวคิดว่า เมื่อประเทศมหาอำนาจทั้งห้าผนึกกำลังร่วมกันและมีความสามัคคีระหว่างกัน จะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์การสหประชาชาติจนรัฐอื่น ๆ ไม่กล้าท้าทายอำนาจนี้²⁵ หลักการนี้ได้นำมาใช้ด้วยเหตุผลในทางปฏิบัติที่ประเทศต่าง ๆ สอมรับสภาพความเป็นจริงว่า ประเทศมหาอำนาจมีกำลังอำนาจเหนือกว่าประเทศทั้งหลายที่จะให้ประเทศเหล่านั้นอยู่ในฐานะผู้นำขององค์การอย่างแท้จริง น่าจะช่วยให้สหประชาชาติมีประสิทธิภาพในการรักษาสันติภาพมากกว่าสันนิบาตชาติ และยังเป็นการประกันอีกด้วยว่า ประเทศสมาชิกที่มีกำลังอำนาจจะริเริ่มและสนับสนุนมาตรการร่วมกันขององค์การฯ ในยามที่เกิดวิกฤตการณ์ ดังนั้น กฎบัตรสหประชาชาติจึงได้ให้ความรับผิดชอบพิเศษแก่ประเทศมหาอำนาจทั้งห้าเป็นสมาชิกประจำของคณะมนตรีความมั่นคง และให้สิทธิพิเศษที่มีอำนาจใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ในคณะมนตรีความมั่นคงด้วย²⁶ หลักการนี้จึงเป็นข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคในอธิปไตย (Sovereign Equality) ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ถือว่ามีข้อบกพร่องมาแต่แรก ทั้งนี้โดยเข้าใจว่า ประเทศมหาอำนาจที่ร่วมเป็นพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่สอง จะมีความปรองดองและร่วมมือกันเพื่อความเข้มแข็งขององค์การสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพ แต่ในสภาพทางการเมืองระหว่างประเทศหลังสงครามที่แท้จริงนั้น มหาอำนาจบางประเทศโดยเฉพาะอังกฤษ ฝรั่งเศส และจีนไม่อยู่ในฐานะประเทศมหาอำนาจอันจะเป็นแหล่งกำลังของหลักการนี้ได้ดังเดิมที่ เพราะประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ได้รับความเสียหายจากการสงครามเป็นอย่างมาก อีกทั้งประเทศมหาอำนาจมีความขัดแย้งกันเองในอุดมการณ์ทางการเมืองและลัทธิการปกครอง จนไม่อาจดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งในสังคมโลกได้ นอกจากนี้ ยังได้ต่อต้านประเทศฝ่ายอักษะผู้แพ้สงครามอย่างมากจนถึงขนาดระบุเรื่องชาติศัตรู (enemy State)

²⁵ ชนาสฤษดิ์ สตะเวทิน และกฤษณา กุศลลาด, อ้างแล้ว, หน้า 64.

²⁶ อีลีนอร์ สอนไว และมานพ เมฆประสูรทอง, "ระบบสหประชาชาติ," เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับสหประชาชาติ (19 สิงหาคม 2532) : 42.

ไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติด้วย การที่ระบุประเทศมหาอำนาจเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงไว้อย่างชัดเจนในกฎบัตรสหประชาชาติ ก็ไม่มีหลักประกันอันใดที่จะรับรองว่าประเทศนั้น ๆ จะต้องอยู่ในฐานะประเทศมหาอำนาจได้ตลอดไป ประเทศอื่น ๆ ย่อมมีโอกาสดพัฒนาตนเองขึ้นเป็นประเทศมหาอำนาจได้เช่นกัน การปรับตัวของประเทศคู่ขนานในสังคมนระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องของหลักการนี้ได้เป็นอย่างดี²⁷

1.3 ระบบสหประชาชาติ

เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการต่าง ๆ องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดระบบสหประชาชาติ (United Nations System) ซึ่งประกอบไปด้วยองค์การหลัก (Principal Organs) หน่วยงานชำนาญพิเศษ (Specialized Agencies) องค์การระหว่างประเทศอิสระ (Autonomous International Organization) และองค์การย่อย (UN Subsidiary Organs) ที่จัดตั้งและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสมัชชาสหประชาชาติและคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม องค์การต่าง ๆ เหล่านี้ทำหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือ และประสานงานกิจกรรมขององค์การสหประชาชาติอย่างเป็นระบบมากขึ้น

องค์การสหประชาชาติได้กำหนดให้ องค์การหลักเป็นองค์การที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ขององค์การฯ ตามมาตรา 7 วรรค 1 ประกอบไปด้วย 6 องค์การ ได้แก่²⁸

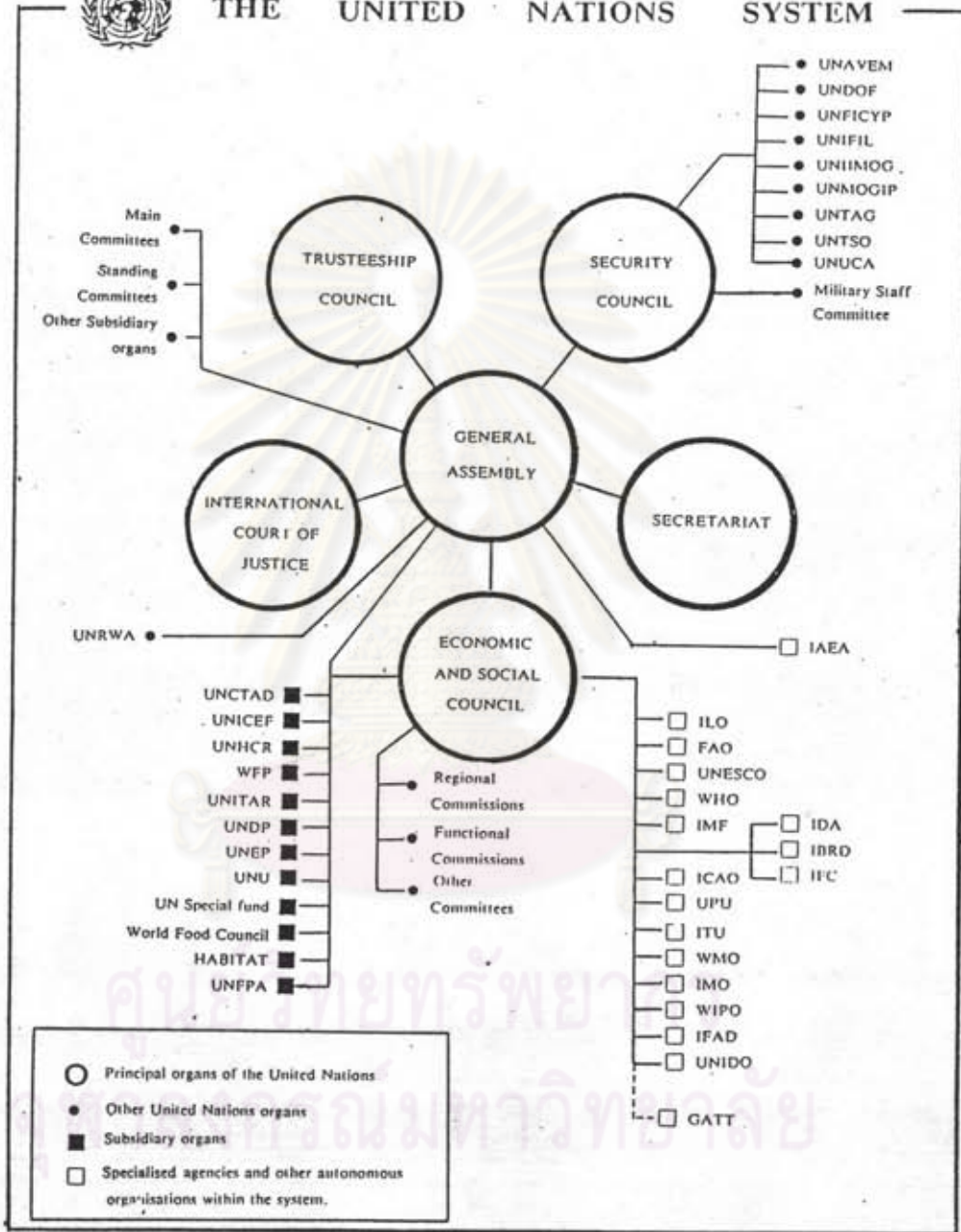
1. สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly)
2. คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council)
3. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council)
4. คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council)

²⁷ ธนาสฤณี สตะเวทินและกฤษณา กุศลลาด, อ้างแล้ว, หน้า 64.

²⁸ Charter of the United Nations, Article 7 paragraph 1



THE UNITED NATIONS SYSTEM



5. ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ(International Court of Justice)

6. สำนักเลขาธิการ (Secretariat)

ทั้งนี้ องค์การหลักที่สำคัญ คือ คณะมนตรีความมั่นคงมีหน้าที่ในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และถือได้ว่าเป็นองค์การที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการดำเนินการตามเป้าหมายขององค์การสหประชาชาติ

คณะมนตรีความมั่นคงกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

สำหรับกลไกที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพนั้น กฎบัตรสหประชาชาติได้มอบหมายให้องค์กรหลัก คือ คณะมนตรีความมั่นคง สมัชชาสหประชาชาติ เลขาธิการสหประชาชาติ และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินงานให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ถือว่าเป็นบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งองค์การสหประชาชาติได้มอบหมายความรับผิดชอบให้เป็นพิเศษ

กฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุจุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ทั้งในอารัมภบทและมาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติ แสดงให้เห็นว่า องค์การสหประชาชาติได้เน้นย้ำในเรื่องการรักษาสันติภาพของโลก มิให้มีการกระทำการรุกราน การคุกคาม หรือการละเมิดต่อสันติภาพอันเป็นภัยอันตรายต่อประชาคมโลกดังเช่น สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และครั้งที่สอง

และเพื่อเป็นการรองรับจุดมุ่งหมายดังกล่าว องค์การสหประชาชาติจึงได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องของหลักความมั่นคงร่วมกัน(Collective Security) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของกฎบัตรสหประชาชาติโดยสอดคล้องกัน นอกจากนี้ หลักการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี (Pacific Settlement of International Disputes) ได้นำมาใช้กับเป้าหมายนี้เนื่องจากการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจำต้องคลี่คลายความขัดแย้งระหว่างประเทศ ด้วยการนำวิธีการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีเข้ายุติความขัดแย้งต่าง ๆ ดังนั้น คณะมนตรีความมั่นคงจึงมีบทบาทในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้งการสร้าง

บรรพชาศทางการเมืองระหว่างประเทศให้ดีขึ้น

2.1 บทบาทคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับสันติภาพโลก

คณะมนตรีความมั่นคงถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ และเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ด้วยการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยวิธีการสันติ รวมไปถึงการดำเนินมาตรการบังคับโดยใช้อำนาจเพื่อยุติการคุกคาม หรือการละเมิดต่อสันติภาพซึ่งเป็นภัยอันตรายต่อสังคมโลก ดังนั้น คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้มีบทบาทอย่างยิ่งต่อสันติภาพของโลก เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ณ ภูมิภาคใด ๆ คณะมนตรีความมั่นคงจะเข้าไปคลี่คลายความขัดแย้งต่าง ๆ ด้วยวิธีการหลากหลายโดยสอดคล้องกับความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ

2.2.1 การชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงมีความรับผิดชอบในการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นเบื้องต้น ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงมีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม คณะมนตรีความมั่นคงดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศด้วยวิธีการหลากหลาย คือ

การทำให้เกิดสันติภาพ (peace-making) คือการทำให้วิกฤตการณ์ที่เลวร้ายซึ่งอาจนำไปสู่สงครามกลับมาเป็นการตกลงกันได้โดยสันติวิธี หรืออย่างน้อยที่สุดให้มีการหยุดยิงเมื่อความขัดแย้งได้อุบัติขึ้น²⁰ วิธีการและรูปแบบของการป้องกันหรือหยุดยั้งความขัดแย้งทั้งหลายมีอยู่หลายวิธีด้วยกัน เช่น กองกำลังรักษาสันติภาพ การปฏิบัติการสังเกตการณ์ หรือหาข้อเท็จจริง รวมไปถึงวิธีการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี

การรักษาสันติภาพ (peace-keeping) หมายถึงการป้องกัน การ

²⁰United Nations, *op. cit.*, p. 37.

หยุดยิง การบรรเทาและการสิ้นสุดลงของการเป็นปรปักษ์กันระหว่างหรือภายในของรัฐโดยผ่านวิธีการของการแทรกแซงโดยสันติวิธีของบุคคลที่สาม ซึ่งได้มีการเตรียมการและอำนาจการโดยนานาชาติ ด้วยการใช้อำนาจทหาร ตำรวจและพลเรือนจากนานาประเทศเพื่อนำกลับมาและชำระไว้ซึ่งสันติภาพ³⁰

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ มิได้ระบุวิธีดำเนินการไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ คงมีเพียงวิธีการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการแก้ปัญหาของรัฐพิพาทโดยอาศัยอำนาจตามกฎบัตรสหประชาชาติให้ใช้มาตรการต่าง ๆ ที่เห็นสมควร³¹ คณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้มาตรการการใช้อำนาจ หรือมาตรการอื่น เช่น การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (Economic Sanction)

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของคณะมนตรีความมั่นคง สามารถจำแนกออกได้ 2 ประเภท คือ

1. ปฏิบัติการสังเกตการณ์ (observer missions) ได้แก่

- การสังเกตการณ์แนวเส้นสงบศึกและเส้นหยุดยิง (observation :armistic/ceasefire lines) มุ่งไปที่การควบคุมดูแลแนวเส้นสงบศึกและความตกลงหยุดยิง โดยจะเป็นกองกำลังไม่ติดอาวุธและทำหน้าที่ในการสังเกตการณ์และบันทึกข้อมูลทางสถิติ ณ จุดสังเกตการณ์ต่าง ๆ การปฏิบัติการสังเกตการณ์เป็นวิธีหนึ่งซึ่งคอยดูแลการเลือกตั้งภายในของรัฐได้ ได้แก่ UNTSO, UNMOGIP, UNIPOM, UNIIMOG

2. กองกำลังรักษาสันติภาพ (peace-keeping force) ได้แก่

- การรักษาความสงบภายใน (internal pacification) คือ การเข้าไปจัดการแก้ไขความขัดแย้งภายในรัฐใดรัฐหนึ่ง เพื่อลดการแพร่ขยายของความตึงเครียดและสร้างบรรยากาศที่ดีสำหรับการเจรจา เช่น ONUC, UNFICYP, UNSF, UNYOM

³⁰ คำนิยามของสถาบันสันติภาพระหว่างประเทศ. (International Peace Academy) โปรตตุ สุลพล มณีพงษ์, "การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ," สารานุกรม 46 (10 กุมภาพันธ์ 2532) : 98.

³¹ Charter of the United Nations, Article 40

- กองกำลังลาดตระเวนชายแดน (border patrol) คือการเข้าควบคุมดูแลการหยุดยิงและรักษาแนวเส้นสงบศึก โดยกองกำลังประเภทนี้สามารถป้องกันตนเองได้ (self-defence) หากถูกโจมตี ได้แก่ UNEF I, UNOGIL, UNIFIL

- กองกำลังแยกกำลังปะทะ (buffer force) คือการปฏิบัติการเพื่อแยกกำลังทหารของรัฐคู่กรณีออกจากกัน การลาดตระเวน สิ่งเกิดการณ์และสร้างความปลอดภัยให้ทั้งสองฝ่ายว่าเขตแยกกำลังปะทะจะไม่ถูกแทรกซึมโดยฝ่ายใด เช่น UNEF II, UNDOF

- การปฏิบัติการด้วยกำลังทหาร (enforcement action) การปฏิบัติการประเภทนี้อ้างอาศัยกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 42 โดยคณะมนตรีความมั่นคงดำเนินการใช้กำลังเพื่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การปฏิบัติการลักษณะนี้เคยมีครั้งหนึ่ง คือ กรณีเกาหลีตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1950

โดยส่วนใหญ่แล้ว การปฏิบัติการรักษาสันติภาพประสบผลสำเร็จในบทบาทของบุคคลที่สามซึ่งช่วยให้เกิดการหยุดยิง และเป็นเขตกันชนระหว่างรัฐที่ขัดแย้งกัน³² อย่างไรก็ตาม จุดค้อยของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ คือ คณะมนตรีความมั่นคงปราศจากกองกำลังรักษาสันติภาพประจำในการปฏิบัติการเพื่อรักษาสันติภาพ* ทุกครั้งที่มีข้อมติให้ดำเนินการบังคับจะต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐสมาชิกในการส่งกำลังทหารและอาวุธเข้าปฏิบัติการกิจ แต่เพราะความขัดแย้งในอุดมการณ์ทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจทำให้ไม่อาจดำเนินการบังคับได้ และกองกำลังฯ นี้ยังต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเงินเป็นจำนวนมากจากประเทศสมาชิกด้วย นอกจากนี้ การปฏิบัติการดังกล่าวไม่สามารถเข้าไปใช้กับกรณีพิพาทได้หากรัฐบาลท้องถิ่นหรือคู่กรณีพิพาทฝ่ายใด มิได้เรียกร้องขอความช่วยเหลือหรืออย่างน้อยต้องได้รับความยินยอมจากเสียงส่วนใหญ่ในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเห็นด้วยกับการใช้กองกำลังรักษาสันติภาพ³³

³² United Nations, *op. cit.*, p. 98.

* ปรตศุราชละเอียดในบทที่ 5 หัวข้อ 1.3.1 กองกำลังรักษาสันติภาพ หน้า 138

³³ A. M. Cox, Prospect for Peacekeeping (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1967), p. 4.

2.1.2 การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ

นอกเหนือจากการทำให้เกิดสันติภาพหรือการรักษาสันติภาพแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้วิธีการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ (informal consultations) ซึ่งมีบทบาทและความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการประชุมอย่างเป็นทางการ เนื่องจากความขัดแย้งบางประการไม่สมควรที่จัดการแก้ไขอย่างเด่นชัด จึงใช้วิธีการเจรจาอย่างเปิดเผยอย่างเป็นกันเองและตรงไปตรงมาระหว่างคู่กรณี โดยไม่มีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานแต่อย่างใด การปรึกษาหารือดังกล่าวนี้สามารถช่วยแก้ไขวิกฤตการณ์ของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ และนำไปสู่การประชุมอย่างเป็นทางการเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งในที่สุด เช่น กรณีวิกฤตการณ์เบอร์ลิน (Berlin Crisis) ในปี ค.ศ.1949 เป็นต้น

2.2 บทบาทองค์กรหลักอื่นที่เสริมคณะมนตรีความมั่นคง

ภายใต้ระบบสหประชาชาติ สมัชชาสหประชาชาติ สำนักเลขาธิการและศาลยุติธรรมระหว่างประเทศถือว่าเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทในการเฝ้าระวังให้เกิดสันติภาพขึ้นในสังคมโลก แม้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในเรื่องสันติภาพและความมั่นคงก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าคณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรเดียวที่รับผิดชอบเด็ดขาดในการดำเนินงานเกี่ยวกับปัญหานี้ บางกรณีจำเป็นต้องอาศัยองค์กรหลักเหล่านี้ช่วยสนับสนุนและคลี่คลายความขัดแย้งต่าง ๆ

2.2.1 สมัชชาสหประชาชาติ

สมัชชาสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) หรือสมัชชาใหญ่ เป็นองค์กรหลักซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกเต็มจำนวนจากรัฐสมาชิกซึ่งส่งผู้แทนเข้ามาประจำในสมัชชาสหประชาชาติทุกประเทศ และเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานขององค์การสหประชาชาติ สมัชชาฯ จึงเปรียบเสมือนเวทีจำลองทางการเมืองระหว่างประเทศ และเป็นเหมือนกระจกเงาที่สะท้อนให้เห็นถึงการกระทำ (action) และ

ปฏิกิริยา (reaction) ของรัฐต่าง ๆ ต่อสถานการณ์โลกสมัยชาฯ มีลักษณะเป็นสภา (quasi-parliament) แต่มีได้เหมือนกับรัฐสภาภายในรัฐเนื่องจากไม่มีหน้าที่ออกกฎหมาย ไม่มีอำนาจตัดสินใจในกรณีปัญหาใด ๆ ³⁴ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามปกติแล้ว สมัชชาฯ ยังมีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท คือ

1. พิจารณาหลักการทั่วไปแห่งความร่วมมือในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้งหลักการในเรื่องการลดอาวุธและข้อบังคับว่าด้วยกำลังอาวุธ

2. อภิปรายปัญหาใด ๆ เกี่ยวกับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

3. แนะนำมาตรการสันติวิธีเพื่อการแก้ไขสถานการณ์ใด ๆ ซึ่งเห็นว่าน่าจะเสื่อมเสียแก่สภาพการณ์ทั่วไปหรือสัมพันธ์ไมตรีระหว่างนานาชาติ รวมทั้งสถานการณ์ซึ่งเป็นผลมาจากการละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎบัตรฉบับปัจจุบัน

ดังนั้น สมัชชาฯ จึงมีบทบาทสำคัญในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศโดยการออกข้อมติ (resolution) ซึ่งมีลักษณะเป็นคำแนะนำ (recommendation) หลักการของข้อมติสมัชชาฯ ที่ออกไปยังรัฐสมาชิกปกติแล้วจะไม่มีผลผูกพันแต่สามารถสร้างพันธกรณีกึ่งกฎหมาย (quasi-judicial) ได้ในบางกรณี เช่น ข้อมติที่มีลักษณะเป็นการชี้ขาด หรือระบุยืนยันข้อเท็จจริง หรือสถานะทางกฎหมายบางประการอันจะเป็นผลให้รัฐที่เกี่ยวข้องมีสิทธิกระทำการ หรือใช้สิทธิบางอย่างซึ่งจะทำได้ต่อเมื่อทุกอย่างเป็นไปตามเงื่อนไขของการใช้สิทธินั้นโดยครบถ้วนเช่น กรณีที่ข้อมติสมัชชาฯ ถือว่าการกระทำของรัฐใดเป็นการรุกราน (aggression) ผลทางกฎหมายของข้อมตินั้นจะทำให้รัฐที่ถูกรุกรานใช้สิทธิป้องกันตนเอง (self-defence) ด้วยกำลังอาวุธได้โดยชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศตามมาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ทั้งนี้ สมัชชาฯ จะไม่ให้คำแนะนำ

³⁴ นพมาศ คมขำ, "ข้อมติของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในกัมพูชา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 62.

(recommendation) ใด ๆ เกี่ยวกับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงกำลังปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอยู่ เว้นเสียแต่ว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะร้องขอ³⁵

กรณีที่คณะมนตรีความมั่นคง ไม่อาจดำเนินการแก้ไขกรณีพิพาทได้อย่างต่อเนื่องเพราะสมาชิกถาวรใช้สิทธิยับยั้ง (veto) นั้น ผลก็คือว่า กรณีพิพาทยังคงดำเนินอยู่ต่อไปโดยไม่มีองค์กรใดเข้าไปแก้ไขปัญหานั้น ด้วยเหตุนี้ รัฐมนตรีต่างประเทศอเมริกัน (Dean Acheson) แห่งสหรัฐอเมริกา จึงได้เสนอข้อมติฉบับที่ 377 (V) เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950 เรียกว่า การรวมกันเพื่อสันติภาพหรือสหภาพเพื่อสันติภาพ (Uniting for Peace Resolution) โดยเสนอต่อสมัชชาฯ เพื่อหาทางให้องค์การสหประชาชาติดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ข้อมตินี้ระบุว่า "ในกรณีใดก็ตามที่ปรากฏว่ามีการคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพ หรือการกระทำอันเป็นการรุกราน และปรากฏว่าไม่สามารถมีความเห็นอันชอบธรรมเป็นเอกฉันท์ในบรรดารัฐสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง และคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนินการในความรับผิดชอบหลักของตนในเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว สมัชชาฯ จะพิจารณาปัญหานั้น ๆ โดยทันทีเพื่อให้คำแนะนำ (recommendation) ที่เหมาะสมเกี่ยวกับมาตรการร่วมกันในการที่จะดำเนินการกับปัญหานั้น ๆ รวมทั้งการใช้กำลังกองทัพ ถ้าจำเป็นในกรณีที่มีการทำลายสันติภาพหรือมีการกระทำอันเป็นการรุกราน ทั้งนี้เพื่อทำให้อันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศกลับคืนมา"³⁶ กล่าวคือ อนุญาตให้สมัชชาฯ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเห็นว่าจำเป็นได้เพื่อรักษาไว้ซึ่งสันติภาพในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถตกลงกันได้ในรูปแบบหรือวิธีการที่จะแก้ไขกรณีพิพาทนั้น ๆ หรือหากปล่อยทิ้งไว้สถานการณ์เช่นนั้นจะเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เช่น กรณีวิกฤตการณ์คลองสุเอซ (Suez) สมัชชาฯ ได้มีข้อมติที่ 1000 (ES-I) เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน

³⁵ Charter of the United Nations, Article 12

³⁶ จิตรลดา พิศาลสุพงษ์, "สหประชาชาติกับการใช้มาตรการบีบบังคับ : ศึกษาเฉพาะกรณีวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย (ค.ศ. 1990-1991)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 86.

ค.ศ.1956 ตกลงให้มีการจัดตั้งกองกำลังฉุกเฉินของสหประชาชาติ (United Nations Emergency Force - UNEF) ในตะวันออกกลาง และเพื่อให้การดำเนินการตามมตินี้เป็นไปได้ จึงมีการกำหนดให้การเสนอเรื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงมาสู่การพิจารณาของสมัชชาฯ นั้นถือเป็นเรื่องวิธีดำเนินการดังนั้น โอกาสที่ชาติมหาอำนาจจะใช้สิทธิยับยั้งจึงหมดไป³⁷

กรณีที่สมัชชาฯ ให้คำแนะนำภายใต้ข้อมติที่เรียกว่า Uniting for Peace Resolutions คำแนะนำดังกล่าวนี้ก็ไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายแก่รัฐใดรัฐหนึ่ง แม้ว่าจะประกอบไปด้วยคะแนนเสียงของบรรดารัฐสมาชิกสหประชาชาติข้างมาก (majority vote) ถึงสองในสามหรือมากกว่านั้น ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นว่าได้มีการคุกคามหรือการละเมิดสันติภาพหรือมีการกระทำการรุกรานเกิดขึ้นแล้ว สมัชชาฯ จึงมีอำนาจให้บรรดารัฐสมาชิกปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อรักษา หรือนำกลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ³⁸ อย่างไรก็ตาม ข้อมติของสมัชชาฯ ในเรื่องนี้จะสามารถปฏิบัติได้บ้างไปด้วยดีก็โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกสหประชาชาติทั้งหลาย หากสมาชิกไม่ให้ความร่วมมือแล้ว ข้อมติสมัชชาฯ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากข้อมตินี้เป็นเพียงคำแนะนำที่เป็นการแสดงออกทางการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งมีอิทธิพลในแง่ของศีลธรรม (moral obligations) และเป็นข้อมติที่แสดงออกถึงความคิดเห็นของประชาคมโลก (world opinion) เท่านั้น ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

2.2.2 สำนักเลขาธิการ

สำนักเลขาธิการ (Secretariat) เป็นองค์กรหลักซึ่งทำหน้าที่ให้บริการแก่องค์กรอื่น ๆ ของสหประชาชาติ รวมทั้งดำเนินการตามนโยบายและทำหน้าที่บริหาร

³⁷ จงเจริญ เทพหัสดิน ณ อยุธยา, "อภิมหาอำนาจ : พลังผลักดันทางการเมืองในสหประชาชาติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 29.

³⁸ นพมาศ คมขำ, อ้างแล้ว, หน้า 63.

โครงการตามท้องที่ต่าง ๆ ของสหประชาชาติได้กำหนดไว้ เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้บริหารและมีเจ้าหน้าที่จากชาติต่างๆ ซึ่งจะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่มีฝักใฝ่ประเทศใดและทำงานเพื่อผลประโยชน์ของสหประชาชาติเท่านั้น

เลขาธิการสหประชาชาติมีอำนาจสองด้าน คือ อำนาจบริหาร (Administrative Power) และอำนาจทางการเมือง (Political Power) ตามกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดว่า เลขาธิการจะต้องปฏิบัติหน้าที่นั้นในการประชุมทั้งปวงของสมัชชา ของคณะมนตรีความมั่นคง ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และของคณะมนตรีภาวะทรัสตี และจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นเช่นที่องค์กรเหล่านี้จะพึงมอบหมายให้ เลขาธิการจะต้องทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับงานขององค์กรฯ เสนอต่อสมัชชา³⁰

งานด้านบริหาร ก็คือ เลขาธิการสหประชาชาติเป็นเลขาธิการในการประชุมทั้งปวงขององค์กรต่าง ๆ ของสหประชาชาติ ยกเว้นศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เลขาธิการฯ อาจทำหน้าที่ใด ๆ อย่างอื่นอีกตามที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรของสหประชาชาติ และทำรายงานประจำปีแสดงต่อสมัชชาสหประชาชาติเกี่ยวกับงานด้านต่างๆ ของสหประชาชาติ แต่การทำหน้าที่ดังกล่าวนี้มีอำนาจทางการเมืองแฝงอยู่เพราะในฐานะที่เป็นเลขาธิการจะทราบเรื่องเกี่ยวกับกิจการของสหประชาชาติที่สุด จึงสามารถมีอิทธิพลในการเสนอความคิดเห็นทางการเมืองต่อที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงได้⁴⁰

นอกจากนั้น เลขาธิการสหประชาชาติยังเป็นผู้มีบทบาททางการเมืองและทางการเมืองมาตรา 99 บัญญัติว่า เลขาธิการอาจนำเรื่องใด ๆ ซึ่งตามความเห็นของตนอาจคุกคามการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมาเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบ⁴¹ กล่าวคือ กฎบัตรฯ ได้มอบอำนาจให้เลขาธิการมีบทบาทเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต่าง ๆ เลขาธิการอาจเข้าไปเจรจากับคู่กรณีเพื่อให้มีการตกลงกันได้ หรือเสนอสถานการณ์ที่ซึ่งไม่ถึงขั้นเป็นข้อพิพาทและเรื่องอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพ

³⁰ Charter of the United Nations, Article 98

⁴⁰ ชนาสฤษดิ์ สตะเวทิน และกฤษณา กุศลลาด, อ้างแล้ว, หน้า 64.

⁴¹ Charter of the United Nations, Article 99

ของโลกต่อคณะมนตรีความมั่นคง ให้ดำเนินการยุติความขัดแย้งทั้งหลายอันเป็นการช่วยให้เกิดสันติภาพขึ้นได้ จึงเป็นการปิดช่องโหว่ในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจยื่นมือเข้าไปแทรกแซงได้

เลขาธิการมีลักษณะความเป็นผู้นำและเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในงานด้านต่าง ๆ อันเป็นที่ยอมรับของรัฐสมาชิก จึงได้ใช้คุณลักษณะเฉพาะดังนี้ดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ โดยการริเริ่มของตัวเลขาธิการเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการที่เรียกว่า การทูตแบบเงียบ (Quiet Diplomacy) ซึ่งเป็นการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการเพื่อนำไปสู่การยุติความขัดแย้งต่าง ๆ บางกรณี เลขาธิการสหประชาชาติอาจเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศ แสดงให้เห็นถึงการมีบทบาทต่อสันติภาพและความมั่นคง เช่น เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1956 นายดัก ฮัมมาร์โซลด์ (Dag Hammarskjold) ได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับรูปแบบการหยุดยิงในอียิปต์ รวมทั้งมีบทบาทในการก่อตั้งกองกำลังระหว่างชาติอียิปต์ และการตรวจสอบสถานการณ์ในอียิปต์

อย่างไรก็ตาม เลขาธิการปราศจากการสนับสนุนเช่นรัฐบาลประชาธิปไตยที่มีฐานกำลังสนับสนุนจากพรรคการเมือง จึงไม่สามารถบังคับให้บรรดารัฐต่าง ๆ ยอมรับและปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่เลขาธิการกำหนดได้ นอกจากนี้ ประเทศมหาอำนาจมักจะแทรกแซงหรือครอบงำเลขาธิการ โดยเริ่มตั้งแต่การคัดเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการหรือไม่กระทำการติดต่อกับเลขาธิการ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ เพราะประเทศมหาอำนาจมักมีส่วนพัวพันกับวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเสมอ

2.2.3 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) หรือศาลโลก เป็นองค์กรหลักขององค์การสหประชาชาติ ตั้งอยู่ ณ กรุงเฮก (Hague) ประเทศเนเธอร์แลนด์ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการสหประชาชาติ คณะผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 คนโดยคัดเลือกมาจากผู้มีคุณสมบัติสูงสุดทางตุลาการในประเทศ หรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศทำหน้าที่เปรียบเสมือนผู้พิพากษาโลก

ที่คอยตัดสินชี้ขาดเมื่อมีสถานการณ์ หรือกรณีพิพาทซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศเกิดขึ้น โดยอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศและหลักความยุติธรรมเป็นพื้นฐาน ซึ่งมีธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Statute of the International Court of Justice) กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นเอกเทศ เว้นแต่เรื่องงบประมาณที่ยังต้องพึ่งพางบการสหประชาชาติเหมือนเช่นองค์กรอื่น ๆ การที่รัฐใดเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ก็ถือว่าเป็นสมาชิกของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศด้วย (เว้น Nauru กับ Switzerland เป็นภาคีเฉพาะธรรมนูญศาลฯ) แต่มิได้หมายความว่าธรรมนูญศาลยุติธรรมจะมีลักษณะบังคับให้รัฐทุกรัฐต้องนำคดีพิพาทขึ้นสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ การนำคดีขึ้นสู่ศาลนั้นขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของคู่กรณีที่จะยอมรับอำนาจศาลมากหรือน้อยแค่ไหน เพียงใด และมีข้อสงวนสิทธิ์อย่างไร ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีอำนาจสำคัญ 2 ประการ คือ

1. อำนาจในการให้คำแนะนำ (advisory opinion) ต่อองค์กรอื่น ๆ ของสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษซึ่งร้องขอมาโดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร⁴² คำแนะนำนี้ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (non-legal binding)

2. อำนาจในการตัดสินข้อพิพาทระหว่างประเทศ⁴³ รัฐคู่กรณีจะต้องเสนอเรื่องร่วมกันและคำพิพากษาของศาลจะมีผลผูกพันเฉพาะรัฐคู่กรณี หากคู่กรณีฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล อีกฝ่ายหนึ่งอาจเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเพื่อดำเนินมาตรการให้บังเกิดผลตามคำพิพากษา⁴⁴

การตัดสินข้อพิพาทระหว่างประเทศจะไม่บังเกิดขึ้น หากปราศจากความตกลงยินยอม (consent) จากรัฐคู่กรณี ซึ่งกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ

- รัฐคู่กรณีตกลงเสนอข้อพิพาทให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

⁴² Charter of the United Nations, Article 96 paragraph 2

⁴³ Statute of the International Court of Justice, Article 36 paragraph 1

⁴⁴ Charter of the United Nations, Article 94 paragraph 2 and Statute of the International Court of Justice, Article 59

มีอำนาจพิจารณาเป็นแต่ละกรณี (ad hoc arrangement)

- รัฐคู่กรณีทำสนธิสัญญาผูกพันตนไว้ให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ
มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาท หรือลงนามยอมรับอำนาจศาล

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีส่วนสำคัญในการช่วยสนับสนุน
(contribution) ต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศโดยการอธิบาย (clarifi-
cation) ถึงกฎหมายระหว่างประเทศ และได้แสดงบทบาทในการเป็นผู้ป้องกันข้อพิพาทตาม
บทบัญญัติของสนธิสัญญาซึ่งเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท⁴⁵ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่สำคัญของ
ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็คือ การขาดอำนาจบังคับ (compulsory jurisdiction)
ซึ่งนับว่าเป็นสาเหตุของความล้มเหลว (frustration) จากหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐที่ว่า
แต่ละรัฐมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ทำให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ
ไม่มีอำนาจบังคับทางศาลให้มีผลในทางปฏิบัติต่อรัฐ จึงมีการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามคำพิพากษา
ในกรณีที่รัฐนั้นสูญเสียผลประโยชน์ น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกสหประชาชาติที่ยอมรับ
อำนาจศาล และอีกหลายประเทศก็วางเงื่อนไข (condition) ในการยอมรับอำนาจนี้ แม้ว่าจะ
คณะกรรมการความมั่นคงจะมีอำนาจบังคับตามคำตัดสินของศาลก็ตามแต่ก็มักจะไร้ผล เนื่องจากไม่มี
องค์กรที่จะบีบบังคับให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล

2.3 บทสรุป

องค์การสหประชาชาติได้ถูกสถาปนาขึ้นโดยความร่วมมือกันของประเทศมหา-
อำนาจรวมทั้งประเทศอื่น ๆ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งมี
องค์กรหลักอื่น ๆ คอยให้การสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการความมั่นคง เพื่อให้บรรลุ
ถึงเป้าหมายดังกล่าว องค์การสหประชาชาติได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ 3

⁴⁵Connie Peck, "The Case for a United Nations Dispute Settlement Commission," Interdisciplinary Peace Research (May/June 1991) : 76.

ประการ คือ

หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great Powers Unity) เป็นหลักการที่สำคัญของคณะมนตรีความมั่นคง คือ เมื่อประเทศมหาอำนาจร่วมมือกันก็จะใช้อำนาจของตนเข้าปราบปรามผู้ที่ทำการคุกคาม การละเมิดต่อสันติภาพ หรือกระทำการรุกราน

หลักความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) เป็นระบบในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำการคุกคาม การละเมิดต่อสันติภาพ หรือกระทำการรุกรานอันเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของโลกโดยร่วมกัน

หลักการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (Pacific Settlement of International Disputes) เป็นการนำวิธีการระงับข้อพิพาทอย่างสันติมาใช้ในการขจัดข้อขัดแย้งต่าง ๆ ตามหลักความมั่นคงร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม องค์การสหประชาชาติ ถือได้ว่าเป็นเวทีการเมืองระหว่างประเทศ เพราะว่าประเทศมหาอำนาจต้องพยายามใช้อำนาจและอิทธิพลของตนในการกำหนดให้นโยบายต่างประเทศของตนเป็นที่ยอมรับในหมู่สมาชิกสหประชาชาติ และผลักดันให้นโยบายนี้กลายเป็นแนวทางการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติในที่สุด ดังนั้น กลไกแห่งกฎบัตรฯ ที่กำหนดให้ประเทศมหาอำนาจเป็นแกนนำในการรักษาสันติภาพของโลก กลับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมายได้ หลักเกณฑ์พื้นฐานแห่งกฎบัตรฯ กลับเอื้ออำนาจให้ประเทศมหาอำนาจสามารถใช้สิทธิพิเศษในการปกป้องผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง มากกว่าจะใช้ในการดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงจึงต้องมีการพิจารณาอุปสรรค ประเด็นปัญหา ข้อบกพร่องซึ่งเป็นผลพวงมาจากการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงโดยประเทศมหาอำนาจ แม้ว่ากฎบัตรฯ จะได้กำหนดหลักการไว้ได้อย่างเหมาะสมที่สุดแล้วก็ตาม แต่เมื่อเวลาผ่านไป ความเหมาะสมดังกล่าวก็เริ่มมีจุดบกพร่องซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ที่ไม่อาจตอบสนองต่อสภาพสังคมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป และไม่ตอบสนองต่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงต้องมีการพิจารณาทบทวนแก้ไขหลักเกณฑ์บางประการแห่งกฎบัตรฯ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวต่อไป