



บทที่ 1

บททั่วไป

วิทยานิพนธ์นี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงบทบาทของสหประชาชาติในการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวต ตามกฎบัตรสหประชาชาติ โดยกำหนดขอบเขตการศึกษาตั้งแต่เมื่อสหประชาชาติได้เริ่มเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าว ภายหลังจากที่อิรักได้บุกคูเวตในวันที่ 2 สิงหาคม 1990 จนกระทั่งสหประชาชาติสามารถผลักดันให้อิรักถอนทหารออกไปจากคูเวตได้สำเร็จในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 1991¹ ซึ่งก่อนที่จะศึกษาถึงบทบาทสหประชาชาติในวิกฤติการณ์นี้ เห็นควรที่จะต้องทราบถึงประวัติความเป็นมาและสาเหตุของวิกฤติการณ์ โดยสังเขป ตลอดจนบทบาทขององค์กรของสหประชาชาติที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศด้วย ดังนั้นในบทนี้จะแยกทำการศึกษาในสองลักษณะด้วยกัน คือ

1. สภาพวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต

2. สถานะและบทบาทสหประชาชาติโดยทั่วไปเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

1. สภาพวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของวิกฤติการณ์ อิรัก-คูเวต โดยสังเขปโดยจะกล่าวย้อนไปถึงในช่วงการก่อตั้งประเทศอิรักและประเทศคูเวต จนกระทั่งถึงเหตุการณ์ในวันที่ 2 สิงหาคม 1990 ซึ่งเป็นวันที่อิรักใช้กองกำลังทหารบุกเข้ายึดครองคูเวต เพื่อให้ทราบถึงความเกี่ยวพันทางประวัติศาสตร์ของ

¹ New York Times, (28 February 1991). P.1, Col 6.

ทั้งสองประเทศ ซึ่งจะช่วยให้มีความเข้าใจถึงพฤติกรรมของอิรักและคูเวตได้ดียิ่งขึ้น จากนั้นจึงจะวิเคราะห์ถึงเหตุผลที่อิรักบุกเข้ายึดครองคูเวตอันเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นส่งผลกระทบต่อสหประชาชาติและความมั่นคงระหว่างประเทศจนทำให้สหประชาชาติต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว อันเป็นหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้

1.1 ประวัติความเป็นมาของวิกฤตการณ์ อิรัก-คูเวต

ในศตวรรษที่ 14 อาณาจักรออตโตมัน มีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงคอนสแตนติโนเปิล ประเทศตุรกี ได้ขยายอำนาจไปเกือบทั่วตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ ซึ่งรวมทั้งพื้นที่ที่เป็นประเทศอิรักและประเทศคูเวตในปัจจุบันด้วย ในปี ค.ศ. 1756 ชนเผ่าตระกูล อัล-ซาบาห์ (Al-Sabah) ขึ้นมามีอำนาจปกครองดินแดนคูเวตในฐานะข้าหลวงของอาณาจักรออตโตมัน โดยคูเวตเป็นดินแดนในอารักขาขึ้นตรงต่อบาสรา (Basra ปัจจุบันเป็นจังหวัดหนึ่งในประเทศอิรักใหญ่ เป็นอันดับสองรองจากกรุงแบกแดด) ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนใต้ของอิรัก ซึ่งขณะนั้นมีผู้สำเร็จราชการของอาณาจักรออตโตมันมาปกครองเป็นเวลาเดียวกับอังกฤษเริ่มก้าวขึ้นเป็นเจ้าอาณานิคมและต้องการคูเวตไว้เป็นท่าเรือรบและเรือพาณิชย์ในเส้นทางสู่อินเดียและเอเชียตะวันออก

ในปลายศตวรรษที่ 19 เยอรมันรวมประเทศและเป็นมหาอำนาจในยุโรป ได้ทำความตกลงกับอาณาจักรออตโตมันในโครงการสร้างทางรถไฟสายเบอร์ลิน-แบกแดด โดยกำหนดเส้นทางสิ้นสุดที่คูเวตทำให้อังกฤษได้รับความกระทบกระเทือน ในระยะเวลานั้นเอง มุบารัก อัล-ซาบาห์ (Mubarak al-Sabah) ได้สถาปนาตนเองเป็นกษัตริย์แห่งคูเวตและต้องการหามหาอำนาจมาคานอำนาจอาณาจักรออตโตมัน ขณะที่อังกฤษต้องการใช้อิทธิพลของ มุบารัก อัล-ซาบาห์ในแถบนั้น ดังนั้นในปี 1899 อังกฤษจึงทำสนธิสัญญาลับรับคูเวตเป็นรัฐในอารักขา

หรือมาให้ค่าตอบแทนคูเวตเป็นเงิน 15,000 บอนด์ต่อปี และแม้ว่าอังกฤษได้ทำสนธิสัญญาลับกับคูเวตแต่อังกฤษคงประกาศรับรองบูรณภาพแห่งอินแดนของอาณาจักรออตโตมันอย่างเป็นทางการ และอาณาจักรออตโตมันก็ไม่เคยละอธิปไตยเหนือคูเวตยังคงปฏิบัติต่อกษัตริย์แห่งคูเวตในฐานะข้าหลวงแห่งอาณาจักรออตโตมันตลอดมา ดังนั้นสนธิสัญญาลับระหว่างอังกฤษ-คูเวต จึงไม่อาจนำมาใช้ได้ในทางระหว่างประเทศ

ต่อมาอาณาจักรออตโตมันใช้ข้าหลวงของตนจากชนเผ่าหนึ่งในอารเบียโจมตีมูบารัก อัล-ซาบาห์จนพ่ายแพ้และยกกำลังจะเข้ายึดคูเวต ฝ่ายอังกฤษจึงใช้กำลังเรือรบระดมยิงจนฝ่ายตุรกันต้องล่าถอยอาณาจักรออตโตมันจึงส่งทหารตุรกีจากบาสมารบอังกฤษจนปี 1901 ยังไม่อาจยึดคูเวตได้การรบอยู่ในสภาพตึงเครียด ในที่สุดมีการเจรจกันระหว่างอังกฤษ อาณาจักรออตโตมันและเยอรมันตกลงรักษาสถานภาพเดิมของคูเวตเป็นผลให้อาณาจักรออตโตมันคงมีอธิปไตยเหนือคูเวตในทางนิติบัญญัติ (de jure) แต่ในทางพฤตินัย (de facto) คูเวตเป็นอิสระจนในสงครามโลกครั้งที่ 1 เยอรมันและอาณาจักรออตโตมันเป็นฝ่ายแพ้สงครามอาณาจักรออตโตมันสลายลงสิ้นเชิง ดินแดนตะวันออกกลางส่วนใหญ่กลายมาเป็นดินแดนในอาณัติสันนิบาตชาติโดยอังกฤษและฝรั่งเศส เป็นผู้ควบคุมไว้แต่ส่วนที่เป็นประเทศซาอุดีอารเบียซึ่งยังไม่กำหนดอาณาเขตแน่นอน

ในปี 1920 อังกฤษได้กำหนดประเทศอิรักขึ้น โดยรวมเขตการปกครองใหญ่ 3 เขตมารวมกันคือ เขตโมซูล (Mosul) ตั้งอยู่ทางตอนเหนือประชาชนส่วนใหญ่เป็นชาวเคิร์ด (Kerd) เป็นมุสลิมแต่ไม่ใช่มุสลิมอาหรับ มีวัฒนธรรมของตนเองแยกออกไป เขตแบกแดด (Baghdad) ตั้งอยู่ทางตอนกลางประชาชนส่วนใหญ่เป็นอาหรับมุสลิมนิกายสุหนี่ และเขตบาสรา (Basra) ตั้งอยู่ทางตอนใต้ประชาชนส่วนใหญ่เป็นอาหรับมุสลิมนิกายชีอะห์ แต่ยังไม่ให้เอกราช

ต่อมาในปี 1922 ได้มีการประชุมที่อัคแคร์ (The Uqair Conference) เพื่อกำหนดเส้นเขตแดนซาอุดีอาระเบีย อิรัก และคูเวต แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ในที่สุด เซอร์ เพอร์ซี คอกซ์ (Sir Percy Cox) ข้าหลวงใหญ่อังกฤษซึ่ง เป็นประธานที่ประชุมจึงเป็นผู้กำหนดเขตแดนให้ดัง เป็นอยู่ในปัจจุบันโดยป้องกันอิรัก ไม่ให้มีอาณาเขตทางทะเลเหนืออ่าวเปอร์เซียโดยให้อิรักมีชายฝั่งทะเลยาวเพียง 18 ไมล์ แต่ให้คูเวตมีชายฝั่งทะเลยาวถึง 200 ไมล์ ทั้งที่คูเวตมีขนาดเล็กกว่าอิรัก มาก และได้ให้เอกราชต่ออิรักในปี 1932 อิรักได้ปฏิวัติจากระบอบกษัตริย์เป็น สาธารณรัฐในปี 1958

ในปี 1961 อังกฤษได้ทำสนธิสัญญามิตรภาพให้การคุ้มครองคูเวตและ มอบเอกราชให้ พลเอก อับดุล การ์ิม คาสเซม ผู้นำอิรักส่งกองทัพมายังพรมแดนคูเวตทันทีและอ้างว่าคูเวตเป็นดินแดนของอิรัก อังกฤษจึงส่งกำลังทหารไป ช่วยเหลือคูเวต ต่อมาในปี 1963 พลเอก อับดุล การ์ิม คาสเซม ถูกพรรคบาท ปฏิวัติยึดอำนาจและประหารชีวิต คูเวตจึงเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ เมื่อ 14 พฤษภาคม 1963 และต่อมาเมื่อ 4 ตุลาคมปีเดียวกัน นายกรัฐมนตรี ของอิรักและนายกรัฐมนตรีของคูเวตได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญาที่กรุงแบกแดด ประกาศว่าสาธารณรัฐอิรักรับรองเอกราชและอธิปไตยของรัฐคูเวต อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการตกลงในปัญหาเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างอิรักกับคูเวต

ในปี 1973 อิรักส่งกำลังทหารยึดพื้นที่ทางตะวันออกเฉียงเหนือคูเวต แต่สันนิบาตอาหรับ (Arab League) มีมติให้อิรักถอนทหารออกไปและกำหนด เขตปลอดทหารระหว่างอิรัก-คูเวตซึ่งมีผลให้ทุ่งน้ำมันรูไมลา (Rumila Oilfield) ทางตอนใต้ยื่นเข้ามาในคูเวตประมาณ 2 ไมล์ โดยพื้นที่ที่เกือบ ทั้งหมดของทุ่งน้ำมันนี้อยู่ในดินแดนอิรัก ซึ่งคูเวตได้เจาะน้ำมันในพื้นที่ทุ่งน้ำมันนี้ไป เป็นจำนวนมาก

ปี 1979 อิรักได้เจรจาขอเช่าเกาะคูเวต 2 เกาะ คือ เกาะวาร์บาหลี (Warbah) และเกาะบูบิยัน (Bubiyan) ซึ่งตั้งปิดเส้นทางเดินเรือเข้าเมืองท่าเมืองเดียวของอิรักคือเมืองอุมคาสร์ (Umm Qasr) แต่คูเวตไม่ยอมมาให้เช่าต่อมาอิรักได้ทำสงครามกับอิหร่านในช่วงปี 1980-1988 หลังจากยุติสงครามกับอิหร่านตามข้อตกลงสหประชาชาติในปี 1988 อิรักต้องการเงินตราต่างประเทศมาพัฒนาแหล่งน้ำมันและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหลังสงครามในปี 1990 อิรักได้รับโควตาผลิตน้ำมันจากโอเปค (OPEC) 3.14 ล้านบาร์เรลต่อวันแต่ผลิตจริงได้ต่ำกว่าโควตาที่ได้รับ ในขณะที่คูเวตได้รับโควตา 1.5 ล้านบาร์เรลต่อวันแต่ผลิตจริงถึง 2.2-2.5 ล้านบาร์เรลต่อวัน และประเทศในกลุ่มโอเปคอื่น ๆ ก็ผลิตน้ำมันเกินโควตาที่ได้รับแทบทั้งสิ้น ส่งผลให้ราคาน้ำมันโลกตกต่ำ อิรักจึงไม่ได้รับเงินมากพอที่ต้องการในการบูรณะประเทศ

ในเดือนกุมภาพันธ์ 1990 ความไม่พอใจของอิรักเริ่มทวียิ่งขึ้น อิรักได้กล่าวโจมตีคูเวตเป็นประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น คือ หนึ่ง คูเวตไม่สำนึกบุญคุณของอิรักที่ป้องกันคูเวตจากการรุกรานของอิหร่าน สอง คูเวตขโมยน้ำมันจากทุ่งน้ำมันรูไมลา ต้องใช้ค่าเสียหายให้อิรัก สาม คูเวตร่วมกับชาติสมาชิกโอเปคอื่นผลิตน้ำมันเกินข้อกำหนดเป็นเหตุให้ราคาน้ำมันโลกตกต่ำ เป็นผลร้ายทางเศรษฐกิจของอิรักอย่างรุนแรงซึ่งคูเวตต้องชดเชยความเสียหายนี้

28 พฤษภาคม 1990 ในการประชุมฉุกเฉินของสันนิบาตอาหรับ อิรักอ้างว่าการที่คูเวตผลิตน้ำมันเกินข้อกำหนดนั้นทำให้อิรักเสียรายได้ปีละ 14,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และอิรักจะไม่ยอมทนทุกข์กับการก่อสงครามเศรษฐกิจของคูเวตอีกต่อไป

18 กรกฎาคม 1990 ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศสมาชิกสันนิบาตอาหรับที่ตูนิเซีย รัฐมนตรีต่างประเทศอิรัก นาย Tariq Aziz กล่าวซ้ำ

ว่าคูเวตขโมยน้ำมันมูลค่า 2,400 ล้านดอลลาร์จากอิรักและเข้ามาตั้งที่มั่นทางทหารในดินแดนอิรัก

23 กรกฎาคม 1990 คูเวตแถลงว่าไม่ต้องการให้มหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับกาแก้ไขข้อพิพาทและต้องการให้อาหรับตกลงแก้ไขปัญหากันเอง (an Arab solution) แต่ในวันที่ 24 กรกฎาคม อิรักเคลื่อนกำลังทหารเตรียมพร้อมที่พรมแดนคูเวตขณะที่นาง Margaret Tutwiler โฆษกกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาแถลงว่า สหรัฐฯไม่มีสนธิสัญญาทางทหารกับคูเวตและไม่มีพันธกรณีทางความมั่นคงหรือทางการป้องกันอื่นใดเป็นพิเศษกับคูเวต² และในการประชุมโอเปค (OPEC) ที่เจนีวา (Geneva) ในวันที่ 27 กรกฎาคม โดยที่ประชุมได้ตกลงเพิ่มราคาน้ำมันจากบาร์เรลละ 18 ดอลลาร์เป็น 21 ดอลลาร์ในขณะที่อิรักต้องการให้ราคาบาร์เรลละ 25 ดอลลาร์

31 กรกฎาคม 1990 อิรักและคูเวตเจรจากันที่เจดดาห์ (Jeddah) โดยกษัตริย์ Fahd แห่งซาอุดีอาระเบียเป็นผู้ไกล่เกลี่ย แต่ล้มเหลว

2 สิงหาคม 1990 อิรักส่งกำลังทหารประมาณ 120,000 คนและยานเกราะประมาณ 900 คัน ข้ามพรมแดนเข้าคูเวตใช้เวลา 12 ชั่วโมงยึดคูเวตได้ทั้งประเทศ กษัตริย์คูเวต Sheikh Jaber Al Ahmad Al Jaber Al Sabah หนีไปยังซาอุดีอาระเบียและจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นที่เมืองกาฮ์ฟ

² PETER JENNINGS, "LINE IN THE SAND", ABC News, (11 September 1990)

1.2 สาเหตุที่อิรักบุกคูเวต

จากประวัติความเป็นมาของวิกฤตการณ์อิรัก-คูเวต ดังกล่าวในข้อ 1.1 นั้น จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งระหว่างอิรักและคูเวต ได้เกิดขึ้นสืบเนื่องติดต่อกันเป็นระยะเวลายาวนานนับแต่การก่อตั้งประเทศทั้งสอง และได้คุกรุ่นเป็นครั้งคราวนับแต่สถานการณ์ในความขัดแย้งในปัญหาเส้นเขตแดนในปี 1961 และการที่อิรักอ้างสิทธิเหนือดินแดนของเกาะบางเกาะซึ่งเป็นของคูเวตในปี 1973 เป็นต้น จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ความขัดแย้งระหว่างสองประเทศนี้ถึงจุดแตกหักกันปี 1990 เป็นผลให้อิรักตัดสินใจบุกคูเวตในวันที่ 2 สิงหาคม 1990 ซึ่งสามารถที่จะพิจารณาถึงสาเหตุของการที่อิรักบุกคูเวตได้ใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

1.2.1 สาเหตุจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์

1.2.2 สาเหตุจากภาวะการณ์ในปัจจุบัน

1.2.1 สาเหตุจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์

จากประวัติศาสตร์การก่อตั้งประเทศอิรักและคูเวตนั้น สามารถวิเคราะห์ได้ถึงเหตุแห่งการที่อิรักปรารถนาจะครอบครองคูเวตได้ดังนี้

1. สืบเนื่องจากการที่คูเวตเคยเป็นดินแดนใน

อารักขาของอาณาจักรออตโตมัน โดยขึ้นอยู่กับเขตการปกครองบาสรา (Basra) ซึ่งในปัจจุบันเป็นจังหวัดหนึ่งของอิรัก ดังนั้นเมื่ออิรักได้รับเอกราชจึงอ้างสิทธิเหนือดินแดนคูเวตตลอดมา โดยอ้างว่าอิรักอยู่ในสถานะผู้สืบสิทธิจากอาณาจักรออตโตมัน จึงควรมีอำนาจปกครองเหนือคูเวต

2. ภายหลังจากการประชุมที่อัคแคร์ (The Uqair Conference) อิรักรู้สึกว่าได้รับการกำหนดเขตแดนจากอังกฤษอย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะการที่อิรักได้รับอาณาเขตติดชายฝั่งทะเลเพียง 18 ไมล์ ในขณะที่คูเวต

มีเนื้อที่เล็กกว่าอิรักมากกลับได้อำนาจเขตติดชายฝั่งทะเลถึง 200 ไมล์ ประกอบกับ อิรักต้องการที่จะมีทางออกสู่ทะเลเพิ่มขึ้น เพื่อที่จะเป็นมหาอำนาจทางทะเลเหนือ อ่าวเปอร์เซียและควบคุมเส้นทางเดินเรือขนส่งน้ำมัน เนื่องจากเมืองท่าของอิรัก คือเมืองอุมคาสร์ (Ummqasr) ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่เพราะมีเกาะ ของคูเวต 2 เกาะ คือ เกาะวาร์บารี (Warbah) และเกาะบูบิยัน (Bubiyan) ปิดขวางเส้นทางเดินเรือเข้าเมืองอุมคาสร์ ดังเห็นได้จากการที่อิรักพยายามขอ เข้าเกาะดังกล่าวจากคูเวตในปี 1979 แต่ได้รับการปฏิเสธ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้อิรักมีความต้องการที่จะครอบครองคูเวตยิ่งขึ้น

3. จากความเป็นแหล่งทรัพยากรน้ำมันที่สมบูรณ์ยิ่ง ของคูเวต ทำให้อังกฤษหวังเหนี่ยวกรงให้เอกราชคูเวตไว้จนกระทั่งปี 1961 ซึ่งอิรักก็มีความปรารถนาที่จะได้ครอบครองแหล่งพลังงานนี้ไว้เช่นกัน ดังเห็น ได้จากทันทีที่คูเวตได้รับเอกราช อิรักก็ได้ส่งกองทัพเตรียมบุกคูเวตทันที หากแต่ อังกฤษได้ส่งกองทัพมาป้องกันคูเวตได้ทัน แต่อิรักยังไม่ล้มเลิกความพยายามดังกล่าวเพราะหากอิรักสามารถครอบครองคูเวตได้สำเร็จ จะทำให้อิรักเป็นผู้ควบคุมแหล่งน้ำมันดิบโลกไว้ได้ถึง 1 ใน 5 ซึ่งทำให้อิรักมีอำนาจทางการเมือง ระหว่างประเทศยิ่งขึ้นในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมพลังงานโลก

1.2.2 สาเหตุจากภาวะการณ์ในปัจจุบัน

นอกจากสาเหตุจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์แล้ว ภาวะการณ์ในปัจจุบันก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สถานการณ์ดำเนินมาจนถึงจุดแตกหัก จนทำให้อิรักตัดสินใจบุกคูเวตโดยเฉพาะภาวะการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตอนต้น ปี 1990 ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้³

³ Fred Halliday, "The Gulf War and its Aftermath : First Reflections", International Affairs, 67 (April, 1991). p.223-224.

1. เมื่อโคไมนี (Khomeini) ผู้นำอิหร่าน (Iran) เสียชีวิตและการเจรจาสันติภาพระหว่างอิรัก-อิหร่าน สามารถยุติสงครามซึ่งดำเนินมาเป็นเวลา 8 ปีได้ ทำให้สถานการณ์ทางพรมแดนด้านตะวันออกของอิรักสงบลง อิรักคลายความหวั่นเกรงในสถานการณ์ทางด้านนี้ จึงสามารถดำเนินนโยบายทางการทหารในความมุ่งหมายเดิม (ข้อ 1.2.1) ได้เต็มที่

2. วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของอิรัก นับแต่ปี 1970 อิรักผลิตน้ำมันดิบจำหน่ายในตลาดโลกมากเป็นอันดับสอง รองจากซาอุดีอาระเบีย แต่จากการที่อิรักทำสงครามกับอิหร่านนานถึง 8 ปี ทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของอิรักอ่อนแอลง อิรักกลายเป็นประเทศลูกหนี้ มีหนี้สินประมาณ 70 พันล้านดอลลาร์ ประกอบกับราคาน้ำมันดิบตกต่ำทำให้เศรษฐกิจอิรักทรุดหนักลง ในขณะที่คูเวตก้าวขึ้นมามีอำนาจทางเศรษฐกิจแทนที่

3. จากการสิ้นสุดของสงครามเย็น (Cold War) ประกอบกับความล้มเหลวของระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ทำให้ประชาชนในรัฐอาหรับต้องการประชาธิปไตยและความเท่าเทียมกันในความเป็นพลเมือง โดยเฉพาะเมื่อคูเวตปกครองและกุมอำนาจทางเศรษฐกิจโดยชนกลุ่มน้อยตระกูลเศียว (Al-Sabah)

4. ข้อขัดแย้งระหว่างอิรักและคูเวตซึ่งสืบเนื่องมานานได้ถึงจุดแตกหักในปี 1990 เมื่อคูเวตได้ปฏิเสธต่อข้อเรียกร้องและข้อกล่าวหาของอิรักดังต่อไปนี้

4.1 อิรักต้องการให้คูเวตยกเลิกหนี้สินของอิรักที่เกิดขึ้นระหว่างสงคราม อิรัก-อิหร่าน

4.2 อิรักต้องการให้คูเวตจ่ายค่าชดเชยต่อการที่อิรักปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มรัฐอาหรับจากสงคราม อิรัก-อิหร่าน

4.3 อิรักกล่าวหาคูเวตว่าร่วมมือกับสหรัฐอาหรับเอมิเรต (UAE) กีดกันอิรักในการกำหนดโควตาการผลิตน้ำมันในโอเปค (OPEC) เพื่อดึงราคาน้ำมันให้ตกต่ำลง

4.4 อิรักกล่าวหาว่าคูเวตลักลอบนำน้ำมันไปจากทุ่งน้ำมันรูไมลา (Rumaila Oil Field) ซึ่งอยู่ระหว่างพรมแดนอิรัก-คูเวต โดยมีขอบ

5. จากความขัดแย้งระหว่างอาหรับ-อิสราเอล โดยเฉพาะในปี 1989-1990 เมื่อชาวอิหร่านสหภาพโซเวียตเดินทางมาตั้งถิ่นฐานในอิสราเอล ทำให้อาหรับไม่พอใจและมุ่งประเด็นมายังปัญหาบาเลสไตน์ ซึ่งอิรักใช้เป็นข้ออ้างเพื่อนำไปสู่ความเป็นผู้นำโลกอาหรับของอิรัก

6. จากศักยภาพทางการทหารของอิรักที่มีอยู่สูงกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคมาก⁴

7. ความทะเยอทะยานของ Saddam Hussien ที่ปราถนาจะเป็นผู้นำชาติอาหรับ

2. สถานะและบทบาทสหประชาชาติโดยทั่วไปเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

จากสาเหตุตามข้อ 1.2.1 และ 1.2.2 ดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่าอิรักและคูเวตมีความขัดแย้งสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ , เศรษฐกิจ และการเมืองเป็นเวลายาวนาน แต่โดยที่สังคมระหว่างประเทศนั้นได้ถูกวางกรอบแบบแผนในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันโดยกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งอิรักและคูเวตจึงต้องใช้เหตุผลประกอบหลักกฎหมายระหว่างประเทศมาอธิบายและสนับสนุนความชอบธรรมของแต่ละฝ่ายว่ายิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร แต่โดยเหตุที่

⁴ ชุมพล เลิศรัฐการ, สงครามอ่าวเปอร์เซียและขีดคัม ชุสเซน แห่งอิรักกับแผนรุกอาร์เบียในยุทธศาสตร์สหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยเคซีเอ็น, 2534). หน้า 22-24.

อิรักได้ใช้กำลังทหารบุกคูเวตนั้นได้เป็นการกระทำอันเป็นการทำลายสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จึงทำให้องค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือ การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจะต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขและสถาปนาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศให้กลับคืนดังเดิม

ดังนั้นในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาถึงประวัติการก่อตั้งและหลักการตลอดจนความมุ่งหมายของสหประชาชาติโดยทั่วไปดังนี้⁵

จากสภาพสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตทรัพย์สินและสร้างความสูญเสียแก่สังคมมนุษย์อย่างมากมายมหาศาล ในปี 1939 ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์การเอกชนจำนวนมากในสหรัฐอเมริกาได้เสนอแนวความคิดและแผนการที่จะจัดตั้งองค์การเพื่อการรักษาสันติภาพขึ้นมา ต่อมาเมื่อ 14 สิงหาคม 1941 ประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt แห่งสหรัฐฯ และ นายกรัฐมนตรี Winston Churchill แห่งอังกฤษ ได้ร่วมกันลงนามในกฎบัตรแอตแลนติก (Atlantic Charter) อันมีจุดมุ่งหมาย 8 ประการในการทำ

⁵ A. LEROY BENNETT, INTERANTIONAL ORGANIZATION : PRINCIPLES AND ISSUES, (4 ED. NEW JERSEY, ENGLEWOOD CLIFFS : PRENTICE-HALL INTERNATIONAL, Inc. 1988), P.40-50.; H.G. Nicholas, The United Nations as a Political Institution, (5ED. London : Oxford University Press, 1975), p.1-13. ; Leland M. Goodrich, The United Nations in a changing world, (New York : Columbia University Press, 1974), p.7-22.

สงครามกับเยอรมันและอิตาลี ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาที่ว่าจะก่อตั้งหลักการสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างกว้างๆ และในวันที่ 1 มกราคม 1942 ผู้แทน 26 ชาติพันธมิตร (Allied Powers) ได้ร่วมกันลงนามในคำประกาศสหประชาชาติ (United Nations Declaration) ที่กรุงวอชิงตัน (Washington, D.C.) ยอมรับหลักการและวัตถุประสงค์ตามกฎบัตรแอตแลนติก (Atlantic Charter) และเป็นการใช้คำว่า "สหประชาชาติ" (United Nations) เป็นครั้งแรกต่อมาเมื่อ 30 ตุลาคม 1943 รัฐมนตรีต่างประเทศสหภาพโซเวียต, อังกฤษ, สหรัฐฯ และเอกอัครราชทูตจีน ได้ประชุมที่กรุงมอสโก (Moscow) ในความพยายามที่จะสถาปนาองค์การระหว่างประเทศเพื่อการรักษาสันติภาพขึ้นมาโดยร่วมกันลงนามในคำประกาศแห่งกรุงมอสโกว่าด้วยความมั่นคงทั่วไป (Moscow Declaration on General Security) อันมีความตอนหนึ่งว่า

".....เป็นที่ยอมรับถึงความจำเป็นที่จะสถาปนาองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาโดยเร็วที่สุดโดยอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในอธิปไตยของบรรดารัฐที่รักษาสันติภาพ และเปิดให้รัฐทั้งปวงซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันไม่ว่าจะเป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่เข้าเป็นสมาชิกได้ เพื่อสถาปนาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ....."

ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 1943 ผู้นำสหรัฐฯ, สหภาพโซเวียต และอังกฤษ ได้ประชุมกันที่กรุงเตหะราน (Teheran) และได้มีคำประกาศนครเตหะราน (Teheran Declaration) ในวันที่ 3 ธันวาคม 1943 อันมีสาระสำคัญถึงความรับผิดชอบของสหประชาชาติทั้งปวงในอันที่จะร่วมกันสถาปนาสันติภาพ และในระหว่างวันที่ 21 สิงหาคม - 7 ตุลาคม 1944 ผู้แทนสหรัฐฯ, อังกฤษ, สหภาพโซเวียต และจีน ได้ประชุมที่ดัมบาร์ตันโอ๊คส์ กรุงวอชิงตัน (Dumbarton Oaks, Washington, D.C.) เพื่อพิจารณาร่างกฎบัตรสหประชาชาติที่สหรัฐฯ

ร่างเสนอ ซึ่งได้มีการกำหนดความรับผิดชอบในการรักษาสันติภาพภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้เป็นหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งมีชาติมหาอำนาจทั้ง 5 เป็นสมาชิกถาวร และได้ร่างข้อเสนอแห่งคัมบาร์ตันโอ๊คส์ (Dumbarton Oaks Proposals) เพื่อการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมพิจารณา

ในต้นเดือนกุมภาพันธ์ 1945 ผู้นำสหรัฐฯ, อังกฤษและสหภาพโซเวียตพร้อมคณะรัฐมนตรีต่างประเทศได้ประชุมที่ยัลตา (Yalta) ได้กำหนดให้สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงมีสิทธิยับยั้ง (Veto) และได้แก้ไขรายละเอียดใน Dumbarton Oaks Proposals จนเรียบร้อยและในวันที่ 25 เมษายน 1945 ประเทศต่าง ๆ รวม 50 ประเทศได้เข้าประชุมที่ซานฟรานซิสโก (San Francisco) เพื่อพิจารณาข้อเสนอในการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ และได้มีการยกเรื่องสิทธิยับยั้ง (Veto) ของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงขึ้นพิจารณาอีกว่าหากสมาชิกถาวรเป็นฝ่ายทำลายสันติภาพเอง องค์การจะไม่สามารถดำเนินการได้จึงต้องการให้มีการใช้สิทธิยับยั้งอย่างจำกัด แต่ชาติมหาอำนาจไม่ยินยอมโดยอ้างว่าเป็นผู้รับภาระสำคัญในการรักษาสันติภาพโลก จึงควรอยู่ในฐานะพิเศษ

ในที่สุดประเทศต่าง ๆ 50 ประเทศได้ร่วมกันลงนามในกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ในวันที่ 26 มิถุนายน 1945 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 ตุลาคม 1945 เป็นต้นมา โดยมีหลักการและความมุ่งหมายดังต่อไปนี้⁶ คือ

⁶ L. Oppenheim, International Law : A Treatise, 1 (7 ED. London : Longman, Green and Co. 1948) p.367-371.

1. ธารงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
2. ดำเนินมาตรการร่วมกันเพื่อธารงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
3. ยึดมั่นในสันติวิธีและยึดหลักความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศในการแก้ไขและยุติความขัดแย้งระหว่างประเทศหรือภาวะการอันอาจนำไปสู่การคุกคามหรือเป็นอันตรายต่อสันติภาพ
4. พัฒนาความสัมพันธ์ฉันท์มิตรระหว่างประเทศโดยเคารพในความเสมอภาคและการกำหนดเจตจำนงของตนเอง และการดำเนินการที่เหมาะสมต่อสันติภาพสากล

ซึ่งในการดำเนินการตามความมุ่งหมายดังกล่าวข้างต้นนั้น สหประชาชาติจะดำเนินการโดยยึดถือหลักการพื้นฐานเหล่านี้ คือ

1. ความเสมอภาคในอธิปไตยของบรรดารัฐสมาชิกสหประชาชาติ
2. สมาชิกทั้งปวงจักต้องดำเนินการโดยสันติวิธีในการระงับความขัดแย้ง และร่วมมือกันเพื่อความมั่นคงแห่งสันติภาพ
3. สมาชิกทั้งปวงจักยึดมั่นและปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่อกฎบัตรสหประชาชาติโดยสุจริตใจ
4. สหประชาชาติจักไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐใด ๆ

จากหลักการและความมุ่งหมายของสหประชาชาติดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์หลักขององค์การสหประชาชาติก็คือ การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคทางอำนาจอธิปไตยของรัฐ (มาตรา 2 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ) หลักการเคารพในบูรณภาพแห่งดินแดนและเอกราชทางการเมืองและหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น (มาตรา 2 กฎบัตรสหประชาชาติ) โดยเหตุนี้การทำสงคราม

รุกรานของรัฐหนึ่ง เพื่อยึดครองรัฐอธิปไตยอีกรัฐหนึ่ง หรือการใช้กำลังทหารใน
ทุกรูปแบบในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ จึงเป็นสิ่งที่ต้องห้ามตามกฎหมายระหว่าง
ประเทศ

การใช้กำลังทหารที่จะถือว่าชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ต้อง
เป็นไปตามข้อยกเว้นที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนด ได้แก่การป้องกันตนเอง
โดยชอบด้วยกฎหมายตาม มาตรา 51 กฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งจะทำให้การป้องกัน
ได้ก็ต่อเมื่อรัฐนั้นถูกรุกรานทางทหารก่อน และการใช้กำลังป้องกันตนเองนั้นต้อง
กระทำไปตามสัดส่วนแห่งความรุนแรงอันเกิดจากการรุกราน และต้องยุติการใช้
กำลังดังกล่าวเมื่อคณะมนตรีความมั่นคง เข้ามาทำหน้าที่รักษาสันติภาพในการรุกราน
นั้น นอกจากนั้นการใช้กำลังทหารในกรณีอื่นจะกระทำได้ภายในกรอบและวัตถุประสงค์
ประสงค์ของสหประชาชาติเพื่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
ซึ่งโดยปกติจะเป็นอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ตามหมวด 7 กฎบัตร
สหประชาชาติ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิด
สันติภาพ และการทำการรุกราน

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเห็นได้ว่า การใช้กำลังยึดครองคูเวตของอิรักนั้นเป็น
การกระทำที่ขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติอย่างชัดแจ้ง ซึ่งข้ออ้างและเหตุผลต่าง ๆ
ซึ่งอิรักใช้เป็นข้อสนับสนุนการรุกรานของตนจะใช้กล่าวอ้างมิได้⁷ เพราะมีฉะนั้น
รัฐทุกรัฐก็จะใช้ข้ออ้างในทำนองเดียวกันนี้ในการใช้กำลังในความสัมพันธ์ระหว่าง
รัฐอันจะทำให้เกิดสงครามขึ้นในทุกแห่งทั่วโลก เจตนารมณ์ของบรรดาประชาชาติ
ในการก่อตั้งสหประชาชาติย่อมจะไร้ผล ดังนั้นสหประชาชาติจึงต้องเข้ามามีบทบาท

⁷ ประสิทธิ์ เอกบุตร, "สงครามอิรัก-คูเวต กับมุมมองทางกฎหมาย
ระหว่างประเทศ," วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์, 3 (2533).

ในการแก้ไขวิกฤติการณ์อิรัก-คูเวตนี้ ซึ่งในวิทยาลัยนี้จะทำการศึกษาแต่เฉพาะในส่วนขององค์กรหลักของสหประชาชาติที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศใน 3 องค์กรด้วยกัน โดยในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาทโดยทั่วไปขององค์กรดังกล่าวเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศคือ

2.1 บทบาทโดยทั่วไปของคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

2.2 บทบาทโดยทั่วไปของเลขาธิการสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

2.3 บทบาทโดยทั่วไปของสมัชชาสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

2.1 บทบาทโดยทั่วไปของคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

เนื่องจากสงครามระหว่างประเทศเป็นสังคมที่ขาดองค์กลางในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ รัฐต่าง ๆ จึงได้มีการใช้กำลังหรือทำสงครามเพื่อระงับข้อพิพาทของรัฐ แต่รูปแบบของการทำสงครามในสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองได้พัฒนาความรุนแรงไปมาก ทั้งนี้เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในด้านสงครามและประสิทธิภาพของอาวุธยุทธโธปกรณ์ต่าง ๆ ทำให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก ดังนั้นบรรดาผู้นำของรัฐที่เป็นฝ่ายชนะในสงครามโลกครั้งที่สอง จึงได้พิจารณาร่วมกันก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่ง คือ เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมอบหมายความรับผิดชอบหลักในเรื่องนี้ให้คณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งเป็นองค์กรหลักขององค์การหนึ่งของสหประชาชาติ



เป็นผู้รับผิดชอบ⁸ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี (หมวด 6 กฎบัตรสหประชาชาติ) การดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคาม การละเมิดสันติภาพและการรุกราน (หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ) การจัดทำแผนการสถาปนาระบบการควบคุมอาวุธ (มาตรา 26 กฎบัตรสหประชาชาติ) การดำเนินการรักษาสันติภาพตามข้อตกลงส่วนภูมิภาค (หมวด 8 กฎบัตรสหประชาชาติ) และดำเนินการช่วยเหลือระบบภาวะทรัสตีระหว่างประเทศ (หมวด 12 กฎบัตรสหประชาชาติ) คณะมนตรีความมั่นคงนั้นประกอบไปด้วยสมาชิกสหประชาชาติ 15 ประเทศ โดยแยกเป็นสมาชิกถาวร (Permanent Members) 5 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐจีน ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา⁹ ซึ่งการกำหนดประเทศสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงนี้เป็นผลจากการประชุมก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ ซึ่งต้องการให้ประเทศมหาอำนาจที่ร่วมกันทำสงครามต่อต้านและมีชัยชนะต่อฝ่ายอักษะ (เยอรมัน อิตาลี ญี่ปุ่น) ในสงครามโลกครั้งที่สอง เข้ามาร่วมรับผิดชอบในคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อดำเนินมาตรการต่าง ๆ เท่าที่จำเป็นต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ภายใต้การดำเนินการในนามของสหประชาชาติตามระบบความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security System) อันเป็นระบบแห่งความร่วมมือของบรรดาสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎบัตร หรือเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการตามระบบความมั่นคงร่วมกันนี้จะ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อได้กระทำไปภายใต้การยอมรับอย่างเอกลัทธิของประเทศมหาอำนาจ¹⁰ สำหรับ

8 กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 24

9 กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 23 ข้อ 1

10 H.G. Nicholas, The United Nations as a Political Institution, (Fifth Edition, London : Oxford University Press, 1975), P.77

ประเทศสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงอีก 10 ประเทศนั้น จัดเป็นสมาชิกไม่ถาวร (Non-Permanent Members) ได้รับเลือกโดยสมัชชา (General Assembly) ด้วยมติข้างมาก 2 ใน 3 ของสมาชิกที่ร่วมประชุมและลงมติโดยพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการธำรงสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตลอดจนวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ รวมทั้งการแบ่งสรรตามเขตภูมิศาสตร์อันเป็นธรรม¹¹ ซึ่งสมัชชาได้มีข้อมติที่ 1991 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 1963 กำหนดสัดส่วนประเทศที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงจากภูมิภาคต่างๆ ของโลกคือจากเอเชียและแอฟริกา รวม 5 ประเทศ จากยุโรปตะวันออก 1 ประเทศ จากลาตินอเมริกา 2 ประเทศ จากยุโรปตะวันตกและภาคพื้นอื่นๆ อีก 2 ประเทศ และโดยที่คณะมนตรีความมั่นคงมีความรับผิดชอบหลักในเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสันติภาพ อันอาจเกิดขึ้นในเวลาใดเวลาหนึ่งในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก จึงจำเป็นต้องมีผู้แทนประจำอยู่ตลอดเวลา ณ ที่ตั้งขององค์การ¹² ดังนั้นกฎบัตรสหประชาชาติจึงกำหนดให้สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงต้องมีผู้แทนประจำอยู่ตลอดเวลา ณ ที่ตั้งขององค์การ¹²

ดังนั้นจากอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าคณะมนตรีความมั่นคง มีบทบาทเป็นเสมือนหนึ่งตำรวจโลกที่คอยระวังดูแลให้รัฐใดกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงและสันติภาพของโลก¹³ และเพื่อให้

11 กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 23 ข้อ 1

12 กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 28

13 ชุมพร บัจจุสานนท์, "สหประชาชาติ", เอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-7, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทวิคตอรีเพาเวอร์พอยท์ จำกัด, 2528). หน้า 165.

คณะมนตรีความมั่นคงสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ คณะมนตรีความมั่นคงจึงมีอำนาจในการออกข้อมติ (Resolution) อันเป็นการแสดงเจตนารมณ์ต่อปัญหาต่าง ๆ หรือเพื่อจัดการบริหารงานต่าง ๆ โดยแสดงออกในรูปของเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีผลทางกฎหมายแตกต่างกันไปตามแต่ตราสารจัดตั้งองค์กรจะระบุไว้โดยข้อมติดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ข้อมติที่ออกมาเพื่อแจ้งต่อองค์กรภายในขององค์การระหว่างประเทศ ข้อมติที่ออกมาเพื่อแจ้งไปยังรัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศและข้อมติที่ออกมาเพื่อแจ้งไปยังบุคคลภายนอกองค์การระหว่างประเทศ¹⁴ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงแต่ในส่วนของข้อมติ คณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาเพื่อแจ้งไปยังรัฐสมาชิกเท่านั้น

ข้อมติต่าง ๆ ของคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมาเพื่อแจ้งไปยังรัฐสมาชิกนั้น อาจทำขึ้นในรูปของข้อตัดสินใจ (Decision) หรือข้อเสนอแนะ (Recommendation) ก็ได้ ซึ่งมีลักษณะและผลบังคับทางกฎหมายแตกต่างกัน คือ

1. ข้อตัดสินใจ (Decision) เป็นข้อมติที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาและลงมติโดยความเห็นชอบของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง 9 จาก 15 ประเทศ โดยที่ประเทศสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง 5 ประเทศ จะต้องร่วมเห็นชอบด้วยอันเป็นการแสดงออกถึงการยอมรับหลักความเป็นเอกฉันท์ของประเทศมหาอำนาจทั้ง 5 ประเทศอันเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่หากในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวถูกคัดค้านโดยประเทศสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงใดประเทศใดประเทศหนึ่งจะส่งผลให้เรื่องที่พิจารณานั้นไม่อาจมีมติออกมาได้ ซึ่งเป็นการยอมรับสิทธิพิเศษของประเทศสมาชิกถาวร คณะมนตรีความมั่นคงในการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ทั้งนี้ เพื่อให้สหประชาชาติยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้แม้จะมีความขัดแย้งกันระหว่างประเทศมหาอำนาจสมาชิก

¹⁴ Ibid., p.189.

ถาวรคณะมนตรีความมั่นคง¹⁵ เว้นแต่ในการพิจารณาตามหมวด 6 กฎบัตร ประชาชาติว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี และการพิจารณาตามมาตรา 52 ข้อ 3 ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามข้อตกลงหรือองค์การส่วนภูมิภาค ซึ่งสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทต้องงดเว้นการลงมติ ซึ่งข้อ มติที่เป็นข้อตัดสินใจ (Decision) นี้มีผลทางกฎหมายผูกพันต่อรัฐสมาชิก ซึ่งรัฐ สมาชิกต้องยอมรับปฏิบัติตามข้อตัดสินใจนั้นโดยผลของมาตรา 25 กฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกของสหประชาชาติ ยอมรับและปฏิบัติตามการตัดสินใจของ คณะมนตรีความมั่นคง¹⁶ เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ เพราะหากบรรดารัฐต่าง ๆ ปราศจากพันธะกรณีตามกฎหมาย สหประชาชาติที่จะยอมรับปฏิบัติตามข้อตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงย่อมไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายได้

2. ข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นข้อมติที่คณะมนตรี ความมั่นคงพิจารณา ลงมติได้ทั้งในลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาเรื่องที่เป็นวิธี ดำเนินการ (Procedural Matters) และในลักษณะเดียวกันกับการพิจารณา เรื่องที่ไม่ใช่วิธีดำเนินการ (Non-Procedural Matters) แต่ข้อมตินี้ในรูป

¹⁵ David W. Zieler, War, Peace, and International Politics (3 Ed, Toronto : Little, Brown and Company, 1984) p.310.

¹⁶ Rosalyn Higgin, "The Role of Resolutions of International Organization in the Process of Creating Norms in the International System", International Law and International System, Edited by W.E. Butler (Netherlands, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1987) p.23.

ของข้อเสนอแนะ (Recommendation) นี้ ไม่มีผลผูกพันบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามเหมือนดังข้อมติในรูปของข้อตัดสินใจ (Decision) แต่ผลของข้อเสนอแนะนี้คงเป็นการวางแนวทางที่บรรดารัฐต่างๆ ควรปฏิบัติ ซึ่งการยอมรับปฏิบัติตามข้อเสนอนั้นเป็นสิทธิโดยอิสระของรัฐสมาชิกในการที่จะเลือกปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ แต่ในบางกรณีที่รัฐสมาชิกยอมรับปฏิบัตินั้น หากไม่เข้าโดยสมัครใจแล้ว ก็อาจเกิดจากการบีบบังคับในทางสังคมนระหว่างประเทศเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติก็ได้ นอกจากนี้ในปัญหาบางเรื่องที่คณะกรรมการความมั่นคงพิจารณานั้น หากโดยสภาพสาระสำคัญของมาตรการการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการความมั่นคงเห็นว่าการกำหนดมาตรการโดยการออกข้อมติในลักษณะของข้อตัดสินใจ (Decision) นั้น ไม่เป็นการเหมาะสมกับสภาพการณ์ของการแก้ไขปัญหานั้นแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงก็อาจกำหนดมาตรการโดยการออกข้อมติในลักษณะของข้อเสนอแนะ (Recommendation) แทน ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดช่องทางให้บรรดารัฐต่างๆ สามารถเลือกที่จะดำเนินการได้อย่างสมัครใจตามความเหมาะสมของศักยภาพแห่งรัฐนั้น ๆ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคง

จากหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง

เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศที่ขึ้นอยู่กับความร่วมมืออย่างเอกฉันท์ของประเศมหาอำนาจทั้งห้า ซึ่งเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง นั้น ปรากฏว่าจากประวัติศาสตร์การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงได้แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจเหล่านี้ในความพยายามที่จะแก้ไขวิกฤติการณ์ต่าง ๆ เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อันเป็นเหตุที่ทำให้ระบบความมั่นคงร่วมกันที่วางอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมืออย่างเอกฉันท์ของมหาอำนาจไม่อาจแสดงให้เห็นปรากฏถึงประสิทธิภาพในการรักษา

สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ซึ่งต่างก็เป็นมหาอำนาจและเป็นผู้นำทางอุดมการณ์การเมืองที่แตกต่างกัน ซึ่งก่อให้เกิดขั้วอำนาจขึ้นในรูปแบบของสองขั้วอำนาจ (B1-Polar) โดยมหาอำนาจทั้งสองต่างก็พยายามขยายอิทธิพลของตนไปยังรัฐต่าง ๆ โดยสนับสนุนกลุ่มบุคคลในรัฐต่าง ๆ ที่มีอุดมการณ์เดียวกับตนให้ยึดอำนาจหรือครองอำนาจอยู่ต่อไป ซึ่งก่อให้เกิดการเผชิญหน้าและอยู่ในสถานะตึงเครียดระหว่างสองกลุ่มอุดมการณ์นี้ ซึ่งเรียกว่าสงครามเย็น (Cold War) ซึ่งเหตุการณ์ในความขัดแย้งเหล่านี้สามารถเห็นได้ชัดจากการที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจพิจารณาเรื่องราวความขัดแย้งใดๆ ซึ่งมหาอำนาจเหล่านี้มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับอยู่ด้วย เนื่องจากมีการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) จากมหาอำนาจนั้นตั้ง เช่นในกรณีที่สหภาพโซเวียตใช้กำลังเข้าแทรกแซงฮังการีในปี 1956 และใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) มิให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเรื่องดังกล่าวเป็นต้น

ดังนั้นจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นได้ว่ามหาอำนาจซึ่งเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงได้ร่วมมือกันในการแก้ไขความขัดแย้งและรักษาสันติภาพโลกเสมอไปตามที่ได้มีการคาดหวังไว้ในขณะก่อตั้งสหประชาชาติ และส่งผลให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายในการจัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคง

อย่างไรก็ตามจากการที่กฎบัตรสหประชาชาติเพียงแต่ให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้ก่อนองค์การอื่น (Primary Responsibility) เท่านั้น แต่มิได้ให้เป็นอำนาจสิทธิขาดแก่คณะมนตรีความมั่นคงเพียงองค์การเดียว (Exclusive Responsibility) ในการดำเนินการดังกล่าว ฉะนั้นในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้หรือดำเนินการไม่เป็นผลองค์การอื่นของสหประชาชาติย่อมสามารถดำเนินการ

ในเรื่องนั้นได้ต่อไปดังปรากฏในกรณีสงครามเกาหลี¹⁷ ที่สมัชชาสหประชาชาติได้เข้ามาดำเนินการต่อจากคณะมนตรีความมั่นคง โดยคณะมนตรีความมั่นคงให้โอนเรื่องดังกล่าวให้สมัชชาพิจารณาโดยถือเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง 9 เสียงโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบเอกฉันท์จากสมาชิกถาวร เพราะการโอนเรื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงให้สมัชชาพิจารณาดำเนินการนั้นเป็นเรื่องวิธีดำเนินการ (Procedural Matters) จากนั้นสมัชชาจึงทำการพิจารณาปัญหาเกาหลีแทนคณะมนตรีความมั่นคง¹⁸ และในวันที่ 3 พฤศจิกายน 1950 สมัชชาได้มีข้อมติที่ 377 (V) ว่าด้วยการรวมกันเพื่อสันติภาพ (Uniting for Peace Resolution) หรือรู้จักกันในชื่อ ข้อมติอาชีสัน (Acheson Resolution) ซึ่งเป็นชื่อของนาย Dean Acheson รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้เสนอข้อมตินี้ ข้อมติดังกล่าวระบุว่า

17 เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 1950 กองทหารเกาหลีเหนือเข้าโจมตีเกาหลีใต้ คณะมนตรีความมั่นคงได้ประชุมในวันนั้นและมีมติว่าเกาหลีเหนือละเมิดสันติภาพให้ทุกชาติยุติการช่วยเหลือเกาหลีเหนือ และให้ทุกชาติให้ความช่วยเหลือสหประชาชาติเพื่อยุติสงคราม ซึ่งในการประชุมเพื่อมีมตินี้สหภาพโซเวียตไม่ได้เข้าประชุมด้วยต่อมาในวันที่ 1 สิงหาคม 1950 นาย Jacob Malik ผู้แทนสหภาพโซเวียตได้กลับเข้าที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงและดำรงตำแหน่งประธานตามวาระและใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) การดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับเกาหลีใต้ตลอด ซึ่งทำให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาเกาหลีต่อไปได้ ปัญหาเกาหลีจึงมาได้รับการพิจารณาในที่ประชุมสมัชชา

18 (A. Leroy Bennett, International Organization : Principles and Issues, p.152-156. ; Leland M. Goodrich, The United Nations in a Changing World, p.37.

"ในกรณีใดก็ตามที่ปรากฏว่ามีการคุกคามต่อสันติภาพ การทำลายสันติภาพหรือการกระทำอันเป็นการรุกราน และปรากฏว่าไม่สามารถมีความเห็นยืนยनोंอย่าง เป็นเอกฉันท์ ในบรรดาระัฐสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง และคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถดำเนินการในความรับผิดชอบหลักของตนในเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว สมัชชาจะพิจารณาปัญหานั้น ๆ โดยทันที เพื่อให้คำแนะนำ (Recommendations) ที่เหมาะสมเกี่ยวกับมาตรการร่วมกัน ในการที่จะดำเนินการกับปัญหานั้น ๆ รวมทั้งการใช้กำลังกองทัพถ้าจำเป็นในกรณีที่มีการทำลายสันติภาพหรือมีการกระทำอันเป็นการรุกราน ทั้งนี้ เพื่อทำให้สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศกลับคืนมา "

ด้วยเหตุนี้ สมัชชาจึงสามารถทำหน้าที่แทนคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้¹⁹ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะของความรับผิดชอบ ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ให้กลุ่มประเทศต่าง ๆ ที่ไม่ใช่สมาชิกถาวรเข้ามามีบทบาทในความรับผิดชอบด้วย โดยเฉพาะประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement : NAM) ซึ่งมีจำนวนมากได้มีบทบาทมากขึ้นในการอภิปรายและร่วมพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ในที่ประชุมสมัชชา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อมติว่าด้วยการรวมกันเพื่อสันติภาพ (Uniting for Peace) จะเป็นการแสดงออกส่วนหนึ่งของความล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่รักษาสันติภาพของคณะมนตรีความมั่นคงก็ตาม แต่โดยกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงเป็นเพียงองค์กรเดี่ยวเท่านั้นที่สามารถมีข้อมติอันมีผลผูกพันใน

19 สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ, หน้า 151.

ทางกฎหมาย (Decision) ให้รัฐสมาชิกใช้มาตรการร่วมกันในการใช้กำลังบังคับ (Enforcement Action) เพื่อรักษาสันติภาพได้ ไม่ว่าจะโดยหลักความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) หรือโดยหลักการป้องกันตนเองร่วมกัน (Collective Self-Defence) ซึ่งต่างกับข้อมติของสมัชชาที่แม้จะเป็น การดำเนินการตามข้อมติว่าด้วยการรวมกันเพื่อสันติภาพ (Uniting For Peace) ก็เป็นเพียงข้อมติอันมีผลเป็นข้อเสนอแนะ (Recommendation) ซึ่งไม่ผูกพันให้ รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติ แต่จะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐสมาชิกว่าจะปฏิบัติหรือไม่ ปฏิบัติก็ได้

ดังนั้นการใช้กำลังตามข้อเสนอแนะของสมัชชาจึงมิใช่เป็นการใช้กำลัง บังคับ (Enforcement Action) โดยหลักความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) และหลักการป้องกันตนเองร่วมกัน (Collective Self-Defence) อย่างคณะมนตรีความมั่นคง แต่เป็นการกระทำการในลักษณะของมาตรการเพื่อรักษา สันติภาพ (Peace-Keeping Measures)²⁰

2.2. บทบาทโดยทั่วไปของเลขาธิการสหประชาชาติในการรักษา สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

เลขาธิการสหประชาชาตินั้นเป็นองค์กรหลักองค์หนึ่งของ สหประชาชาติ²¹ ประกอบด้วยสองส่วนคือส่วนแรกได้แก่ตัวเลขาธิการ (Secretary General) ได้รับการแต่งตั้งตามวิธีการซึ่งบัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ และ ส่วนที่สองได้แก่พนักงานขององค์การสหประชาชาติ มีหน้าที่ปฏิบัติงานให้กับองค์การ

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

²¹ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 7 ข้อ 1

เพื่อประโยชน์ตามความมุ่งหมายและหลักการของสหประชาชาติมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศขององค์การ (International Officials) ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันไปตามความเชี่ยวชาญของตนในองค์กรต่าง ๆ ขององค์การในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก²² ปรากฏตามกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 97

"สำนักงานเลขาธิการ (The Secretariat) จักประกอบด้วยเลขาธิการ (Secretary General) คนหนึ่ง และพนักงานเท่าที่องค์การอาจต้องการ เลขาธิการจักได้รับการแต่งตั้งโดยสมัชชาตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง เลขาธิการจักเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์การ"

และโดยที่อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการสหประชาชาติมีอยู่อย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับว่าอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการมิได้ปรากฏแต่เพียงที่กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดไว้ไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยนัย (Implied) เท่านั้น แต่ยังมีบทบาทที่เกิดจากการยอมรับในทางปฏิบัติอีกมากมาย ดังนั้นจึงอาจแยกบทบาทของเลขาธิการสหประชาชาติได้ในสองรูปแบบกว้าง ๆ คือ

2.2.1 บทบาทในการใช้อำนาจโดยตรงของเลขาธิการ
สหประชาชาติ

2.2.2 บทบาทในการใช้อำนาจโดยปริยายของเลขาธิการ
สหประชาชาติ

²² D.W.Bowett, The Law of International Institutions,
(4ED. London : Steven & Sons, 1982) P.87-104

2.2.1 บทบาทในการใช้อำนาจโดยตรงของเลขาธิการ

สหประชาชาติ



อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการสหประชาชาติมีอยู่อย่างกว้างขวางดังปรากฏตามกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 97, 98, 99, 100 และ 101 และอำนาจหน้าที่ต่างๆ ดังกล่าวนี้ สามารถแยกออกได้เป็นอีกสองหัวข้อใหญ่ คือข้อแรก อำนาจในการบริหารองค์การ (Administrative Power) และอีกข้อหนึ่งคืออำนาจในการบริหารงานทั่วไป (Executive Power) หรืออีกนัยหนึ่งคือ อำนาจในทางการเมือง (Political Power)²³

ในข้อแรก คือ อำนาจในการบริหารองค์การ (Administrative Power) นั้น มาตรา 97 กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดให้ "เลขาธิการเป็นเจ้าหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การ" (Chief administrative officer of the Organization) ซึ่งต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ในการประชุมทั้งปวงของสมัชชา, องค์การและกรรมาธิการต่าง ๆ ของสหประชาชาติ²⁴ อาทิ การเตรียมวาระการประชุม, การจัดเอกสารที่ใช้ในการประชุม, การบันทึกรายงานการประชุมและการอำนวยความสะดวกต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้เลขาธิการยังคงต้องรับผิดชอบในการที่จะปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามแต่จะได้รับมอบหมายจาก สมัชชา, คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council) และคณะมนตรีภาวะทรัสตี (The Trusteeship Council) และจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการขององค์การสหประชาชาติเสนอต่อสมัชชา ซึ่งในรายงานนี้เลขาธิการอาจแสดงทัศนะและข้อเสนอแนะต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางเพื่อให้นับว่าให้สมัชชาสนใจพิจารณาในเรื่องนั้นๆ ซึ่งในส่วนนี้

²³Ibid., p.89.

²⁴ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 98

จัดว่าเป็นการใช้อำนาจบริหารงานทั่วไป (Executive Power) ซึ่งจะกล่าวถึง
ในข้อต่อไป

ข้อสอง อำนาจในการบริหารงานทั่วไป
(Executive Power) หรืออำนาจในทางการเมือง (Political Power)
ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 99

"เลขาธิการอาจนำเรื่องใด ๆ ซึ่งตามความเห็น
ของตนอาจคุกคามต่อการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
เสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณา"

โดยอำนาจตามมาตรา 99 นี้ เป็นที่ยอมรับกันตั้งแต่
การประชุมที่ซานฟรานซิสโก (San Francisco Conference) แล้วว่า²⁵
"เป็นสิทธิพิเศษก่อนอำนาจใดในฐานะหัวหน้าองค์การระหว่างประเทศ" ทั้งนี้จาก
ประสบการณ์ในสันนิบาตชาติ (League of Nations) ซึ่งต้องการให้เลขาธิการ
เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ
เพื่อให้งานของสันนิบาตชาติดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ
เลขาธิการสันนิบาตชาติกลับต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองอยู่ด้วย เมื่อประชุม
จัดตั้งสหประชาชาติจึงได้มีการยอมรับให้อำนาจในส่วนนี้กับเลขาธิการ
สหประชาชาติด้วย และเลขาธิการเป็นผู้ใช้ดุลพินิจโดยตรงในการพิจารณาว่า
เรื่องใดเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเห็นได้จาก
คำแถลงของนาย Trygve Lie เกี่ยวกับสถานะและสิทธิของเลขาธิการ
สหประชาชาติตามกฎบัตรสหประชาชาติในการอภิปรายของคณะมนตรีความมั่นคง
ในกรณีความขัดแย้งระหว่างยูเครน (Ukrainian) กับกรีซ (Greece) ใน

²⁵ Preparatory Commission, Report, Doc. PC/20. p.87.

ปี 1946 ว่า²⁶ "ข้าพเจ้าหวังว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะเข้าใจว่าเลขาธิการต้องใช้สิทธิในการได้ส่วนค้นหาความจริงเท่าที่จำเป็นเพื่อตัดสินใจว่าควรจะนำเรื่องที่ได้พิจารณานั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายหรือไม่" และจากคำกล่าวของนาย U Thant ว่า²⁷ "ความรับผิดชอบภายใต้กฎบัตรมาตรา 99 เป็นของข้าพเจ้าแต่เพียงผู้เดียว" ซึ่งเลขาธิการสหประชาชาติได้เคยใช้อำนาจตามมาตรา 99 นี้โดยการนำกรณีการรุกรานเกาหลีใต้เมื่อ 25 มิถุนายน 1950 และวิกฤติการณ์คองโก เมื่อ 13 กรกฎาคม 1960 เข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งเมื่อเลขาธิการดำเนินการตามมาตรา 99 แล้ว ประธานคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องจัดการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยทันที²⁸ แต่อย่างไรก็ตามการใช้ดุลพินิจของเลขาธิการนั้นยังคงต้องมีพื้นฐานการใช้ดุลพินิจอยู่อาจพิจารณาได้จากวิกฤติการณ์คองโก (Congo crisis) ในปี 1960-61 นาย Dag Hammarskjold เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้น ได้ประกาศว่าการตัดสินใจของเขากระทำบนพื้นฐาน 4 ประการคือ²⁹

1. หลักการและวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติ
 2. กฎเกณฑ์ทางกฎหมายและวิธีพิจารณาต่าง ๆ ที่ได้
- รับการยอมรับแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่เกิดจากข้อมติสหประชาชาติ

²⁶ SCOR, 1 st year, 2 nd Series, 70 th Meeting, (20 September 1946). p.404

²⁷ Sydney D. Bailey, The Procedure of The UN Security Council, (Oxford : Clarendon Press, 1975), p.76.

²⁸ Rule of Procedure of The Security Council, Rule 3.

²⁹ Foote, Wilder.ED. Servant of Peace : A Selection of The Speeches and Statements of Dag Hammarskjold, (New York : Harper & Row, 1963). p. 346-348.

3. การปรึกษาหารือกับกรมการตำรวจต่าง ๆ ของสหประชาชาติหรือโดยคำแนะนำจาก UNEF (United Nations Emergency Force) และ ONUC (United Nations Force in the Congo)

4. การวินิจฉัยอย่างอิสระและเป็นกลาง นอกจากการใช้อำนาจตามมาตรา 99 แล้ว เลขานุการยังสามารถแสดงบทบาทต่อกรณีต่างๆ ได้โดยแสดงทัศนะและข้อเสนอแนะในรายงานประจำปีที่เสนอต่อสมัชชา ซึ่งเลขานุการสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางและโดยตรงต่อผู้แทนรัฐสมาชิกในสมัชชารวมทั้งเรียกร้องให้สมัชชาสนใจในเรื่องที่เลขานุการเสนอด้วย

2.2.2 บทบาทในการใช้อำนาจโดยปริยายของเลขานุการสหประชาชาติ

อำนาจหน้าที่ของเลขานุการสหประชาชาตินอกจากที่ปรากฏตามกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับจากแนวปฏิบัติและการยอมรับจากรัฐสมาชิกอย่างกว้างขวาง จนอาจเรียกได้ว่าเป็นแบบแผน (norm) และที่ปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการของรัฐบาลต่างๆ³⁰ ทั้งนี้ อาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงภายใต้กรอบกฎบัตรสหประชาชาตินั้นเองกล่าวคือ โดยที่เลขานุการสหประชาชาติเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การและเป็นเลขานุการขององค์กรต่าง ๆ เข้าร่วมในการประชุมทั้งปวงของสหประชาชาติ ทำให้ที่อยู่ในฐานะที่ทราบข้อมูลและข่าวสารที่ผ่านองค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติในทุกด้านเป็นอย่างดี หรืออีกนัยหนึ่งก็คือมีสภาพคล้ายกับ

³⁰ D.W. Bowett, The Law of International Institutions, p.95.

ศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารนั่นเองจากความรอบรู้นี้ทำให้เลขาธิการเข้าใจสภาพปัญหาต่าง ๆ ได้ดีรอบด้าน ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบขององค์กรซึ่งรับผิดชอบเฉพาะเรื่องซึ่งจะมีความรู้ความเข้าใจแต่ในเรื่องที่รับผิดชอบอยู่เท่านั้น ทำให้เลขาธิการสามารถเข้าถึงสภาพปัญหาได้ลึกซึ้งกว่า และโดยที่เลขาธิการรับผิดชอบต่องานต่างๆ ขององค์การประกอบกับลักษณะเฉพาะของเลขาธิการที่ผู้แทนรัฐต่างๆ สามารถเข้าพบปะหารือได้โดยตรงและใกล้ชิดกว่าการอภิปรายในสมัชชา จึงทำให้เลขาธิการอยู่ในฐานะผู้ประสานงานระหว่างรัฐสมาชิกกับองค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติด้วย³¹ และโดยความเป็นกลางที่เลขาธิการต้องดำรงตนตามมาตรา 100 ข้อ 1 กฎบัตรสหประชาชาติ จึงทำให้รัฐต่าง ๆ มักขอให้เลขาธิการเป็นคนกลางในการเจรจาระดับความขัดแย้งต่าง ๆ จนในบางครั้งเป็นที่ยอมรับมากกว่าองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงเสียอีก ดังเช่น กรณีนักบินชาวอเมริกันถูกควบคุมตัวโดยรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ในระหว่างสงครามเกาหลี สมัชชามีมติให้นาย Dag Mammarskjold เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้นดำเนินการเจรจาเพื่อให้นักบินที่ถูกควบคุมตัวได้รับอิสรภาพแต่รัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์แสดงออกว่าไม่ประสงค์จะเจรจากับนาย Dag Mammarskjold ในฐานะผู้รับอาัมัติจากสมัชชา การเจรจาจึงดำเนินไปโดยนาย Dag Mammarskjold กระทำในฐานะเลขาธิการที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่มิได้กระทำตามอาัมัติของข้อมติสมัชชา การเจรจาเป็นผลสำเร็จนักบินอเมริกันได้รับการปล่อยตัว³²

นอกจากนั้นแล้วอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการสหประชาชาติในลักษณะนี้ยังมีที่มาจากการใช้อำนาจโดยนัย (Implied Power)

³¹ A. Leroy Bennett, International Organizations : Principle and Issues, p.395.

³² Leland M. Goodrich, The United Nations in A Changing World, p.94.

ด้วย กล่าวคือเป็นการใช้อำนาจ ซึ่งมิได้ระบอบอย่างชัดแจ้งตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อปฏิบัติการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศ มิได้กำหนดรายละเอียดแห่งการปฏิบัตินั้นไว้ก็ให้กระทำได้ อย่างไรก็ตามโดยปกติแล้วบทบาทของเลขาธิการมักมีที่มาจากความรับผิดชอบพิเศษโดยข้อมติของสมัชชา และคณะมนตรีความมั่นคง และคุณลักษณะพิเศษอีกข้อหนึ่งคือความรู้ความชำนาญในงานด้านต่าง ๆ และลักษณะความเป็นผู้นำสูงอันเป็นลักษณะเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการเป็นที่ยอมรับของรัฐสมาชิก ทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ยอมรับ และจากการที่เลขาธิการใช้คุณลักษณะเฉพาะตัวนี้ดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ โดยการริเริ่มของตัวเลขาธิการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้แทน ดำเนินการได้ก่อให้เกิดการยอมรับ "การทูตแบบเงียบ" (Quiet Diplomacy) ขึ้น ซึ่งเป็นการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการเพื่อนำไปสู่การยุติความขัดแย้งต่าง ๆ โดยผู้ที่ทำให้เทคนิคนี้เป็นที่ยอมรับคือนาย Dag Hammarskjöld³³ ขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสหประชาชาติ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปเหตุผลที่มี การยอมรับการปฏิบัติหน้าที่ของเลขาธิการสหประชาชาตินอกกรอบกฏบัตร สหประชาชาติ คือ³⁴

1. การที่เลขาธิการสหประชาชาติมีวาระดำรงตำแหน่งที่แน่นอนและต่อเนื่องยาวนานสามารถแสดงบทบาทในสหประชาชาติได้ตลอดเวลา

³³ D.W. Bowett, The Law of International Institutions, p.95

³⁴ Leland M. Goodrich, The United Nations in a Changing World , p.90.

2. การที่เลขาธิการสหประชาชาติอยู่ในฐานะผู้ประสานงานขององค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติ และความเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญสูงอันเป็นคุณลักษณะเฉพาะ

3. จากการที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์อย่างเต็มที่อันเนื่องจากการใช้สิทธิยับยั้งโดยสมาชิกถาวร ทำให้รัฐสมาชิกหันมาพึ่งพาเลขาธิการมากขึ้น

4. จากความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารงานทั่วไปของสมัชชา

5. จากความเชื่อมั่นในความรับผิดชอบในตำแหน่งเลขาธิการที่มีอยู่ตลอดวาระการดำรงตำแหน่งนั้น

6. จากความเชื่อถือของรัฐบาลรัฐสมาชิกที่มีต่อสหประชาชาติและองค์กรต่าง ๆ

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของเลขาธิการสหประชาชาติ

จากที่กล่าวถึงลักษณะและบทบาทของเลขาธิการสหประชาชาติข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า บทบาทของเลขาธิการสหประชาชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจะเป็นบทบาทในทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งบทบาทที่แสดงออกมานั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับการยอมรับปฏิบัติอย่างอิสระและโดยสมัครใจของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะเลขาธิการสหประชาชาติไม่มีอำนาจที่จะให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นต้องยอมรับการดำเนินการของเลขาธิการสหประชาชาติ

ดังนั้นอุปสรรคในการดำเนินการของเลขาธิการสหประชาชาตินั้นมาจากการที่เลขาธิการสหประชาชาติขาดอำนาจในทางกฎหมายที่จะให้บรรดารัฐต่าง ๆ มีพันธกรณีที่จะยอมรับปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่เลขาธิการสหประชาชาติกำหนด ทั้งนี้สืบเนื่องจากการก่อตั้งสหประชาชาตินั้นได้มอบหมายหน้าที่หลักในความ

รับผิดชอบต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้กับคณะมนตรีความมั่นคงโดยที่เลขาธิการสหประชาชาติมีบทบาทในการดำเนินการทางการเมืองอันเป็นลักษณะที่คล้ายคลึงกับบทบาทของ เลขาธิการสันนิบาตชาติ

อย่างไรก็ตามเลขาธิการสหประชาชาติคงมีความสำคัญต่อรัฐขนาดเล็กรต่าง ๆ อยู่มากในการดำเนินการเพื่อปกป้องและรักษาสถิติของรัฐเหล่านั้น เพราะในระบบการเมืองโลกปัจจุบันรัฐที่ปราศจากอำนาจต่อรองหรือมีอำนาจต่อรองในทางการเมืองระหว่างประเทศน้อย มักจะไม่ได้ได้รับความสำคัญจากประชาคมโลกแต่หากรัฐเหล่านั้นได้เสนอเรื่องราวผ่านเลขาธิการสหประชาชาติจะได้รับความสนใจมากกว่าที่รัฐเหล่านั้นจะเสนอเรื่องราวในตัวเอง

2.3 บทบาทสมัชชาสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

สมัชชาสหประชาชาติจัดเป็นองค์กรหลักองค์หนึ่งของสหประชาชาติ (35) อันประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ (36) ซึ่งในที่ประชุมสมัชชาฯนี้ บรรดารัฐสมาชิกสามารถที่จะประชุมพิจารณาและร่วมอภิปรายในเรื่องราวต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง ทั้งในประเด็นปัญหาระหว่างประเทศตลอดจนในความสัมพันธ์กับองค์กรต่าง ๆ ของสหประชาชาติด้วย ซึ่งในบางกรณีการแสดงบทบาทของสมัชชาก็เป็นไปในลักษณะที่จะขยายขอบเขตความรับผิดชอบของสมัชชาออกไปด้วย เช่น ในบทบาทเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ในกรณีที่กฎบัตรสหประชาชาติมิได้บัญญัติถึงขอบเขตความรับผิดชอบในการดำเนินการอย่างชัดเจน เป็นต้น (37)

35 กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 7 ข้อ 1

36 กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 9 ข้อ 1

37 A. Leroy Bennett, International Organization : Principles and Issues , p.58.

ในการตัดสินใจในเรื่องราวต่างๆ ของสมัชชาขึ้นกระทำโดยการลงมติ โดยรัฐสมาชิกจะสามารถออกเสียงในการลงมติได้รัฐละหนึ่งเสียงเท่าเทียมกันทุก รัฐ (38) อันเป็นไปตามหลักแห่งความเสมอภาคในอธิปไตยของรัฐ (39) การตัดสินใจของสมัชชานี้อาจกระทำโดยการออกข้อมติ (Resolution) ข้อเสนอแนะ (Recommendation) หรือโดยฉันทามติ (Acclamation) เป็นต้น ซึ่งข้อมติของสมัชชานี้นอกจากข้อมติที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารภายในองค์กร เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณซึ่งมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกที่ต้องปฏิบัติตามแล้ว ข้อมติในเรื่องอื่น ๆ ที่มิใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารภายในองค์กรนั้นจะมีลักษณะกึ่งนิติบัญญัติ (Quasi-Legislative) ซึ่งไม่มีผลผูกพันโดยตรงต่อรัฐสมาชิก แต่จากการที่ข้อมตินั้นเกิดจากความเห็นชอบของบรรดารัฐสมาชิกอย่างเอกฉันท์ หรือโดยความเห็นของรัฐส่วนใหญ่ ทำให้ข้อมตินั้นเป็นการแสดงเจตนาร่วมกันของบรรดาประชาชาติ ตามหลักการกำหนดวิถีทางของตนเอง (Self-Determination) ทำให้เกิดแนวโน้มของหลักการในทางกฎหมายระหว่างประเทศ (Evidence of International Law) ขึ้นมาซึ่งข้อมติดังกล่าวจะผูกพันต่อรัฐสมาชิกในฐานะที่เป็นความต้องการของรัฐส่วนใหญ่ และในฐานะที่เป็นกระบวนการก่อตั้งสนธิสัญญา (treaty-making process)⁴⁰

สำหรับบทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น แม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติจะได้มอบหมายความรับผิดชอบขั้นแรก (Primary Responsibility) ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้แก่คณะมนตรีความมั่นคง โดยทำให้สมัชชาคงมีบทบาทแต่เพียง

38 กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 18 ข้อ 1

39 กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 2 ข้อ 1

40 D.W. Bowett, The Law of International Institutions , p.46-47.

ในการอภิปรายและให้ข้อเสนอแนะ ตามบทบัญญัติในหมวด 6 ก็ตาม แต่บทบาทของสมาชิกในภาระหน้าที่รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ มิได้ถูกจำกัดแต่เพียงเท่านั้น เพราะโดยที่สมาชิกเป็นเสมือนเวทีโลก (World Forum) ซึ่งบรรดารัฐสมาชิกสามารถอภิปรายถึงเรื่องราวต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง และสามารถแสดงออกถึงเจตน์เจานงของรัฐได้โดยเสรี ทำให้สมาชิกมีบทบาทสำคัญในด้านสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเกินกว่าที่กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดไว้⁴¹ โดยเรื่องราวที่เกี่ยวกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น อาจนำเสนอต่อสมาชิกโดยรัฐสมาชิกของสหประชาชาติ หรือโดยคณะมนตรีความมั่นคง⁴² หรือโดยรัฐใด ๆ ที่มีสมาชิกของสหประชาชาติ ถ้ารัฐนั้นยอมรับเป็นการล่วงหน้าในข้อผูกพันแห่งการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรฉบับปัจจุบัน เพื่อความมุ่งหมายในการระงับกรณีพิพาท⁴³ ในการประชุมสามัญประจำปีหรือสมัยพิเศษซึ่งเรียกประชุมโดยเลขาธิการตามคำร้องขอของคณะมนตรีความมั่นคง หรือของสมาชิกส่วนใหญ่แห่งสหประชาชาติ⁴⁴ ซึ่งแตกต่างไปจากคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งเป็นองค์กรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลา⁴⁵

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนี้มีอยู่กว้างขวางตามหมวด 6 กฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งอำนาจในการอภิปรายปัญหาใด ๆ ภายในกรอบแห่งกฎบัตรฉบับปัจจุบันหรือที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรใด ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรฉบับปัจจุบันนี้ได้⁴⁶

⁴¹ D.W. Greig, International Law, (2 ed, London: Butterworths, 1976), p.751.

⁴² กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 11 ข้อ 2

⁴³ กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 35 ข้อ 2

⁴⁴ กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 20

⁴⁵ กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 28

⁴⁶ กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 10

ซึ่งจากความดังกล่าวนี้ เป็นที่มาของอำนาจเหนือองค์กรอื่นทั้งหมดของ สหประชาชาติ คงมีเพียงคณะมนตรีความมั่นคงและศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ที่อำนาจดังกล่าวมีอยู่อย่างจำกัด⁴⁷ และอำนาจในการพิจารณาหลักการทั่วไปอัน เกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และ อภิปรายปัญหาใด ๆ อันเกี่ยวกับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่าง ประเทศ⁴⁸ ซึ่งเป็นอำนาจทางการเมืองของสมัชชา อำนาจดังกล่าวนี้แม้ว่าจะ เป็นอำนาจในลักษณะของการประชุมถกปัญหา แต่บ่อยครั้งที่ไปก้าวก้าวอำนาจ ของคณะมนตรีความมั่นคง⁴⁹ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับเรื่องมาตรการการระงับสถานการณ์ใด ๆ ที่อาจจะทำลายสวัสดิการทั่วไป หรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐโดยสันติวิธี⁵⁰ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับอำนาจของ คณะมนตรีความมั่นคงในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามบทบัญญัติในหมวด 6 กฎบัตรสหประชาชาติมาก

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของสมัชชาสหประชาชาติ

อย่างไรก็ดี อำนาจของสมัชชาเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความ มั่นคงระหว่างประเทศนี้ยังคงมีข้อจำกัดอยู่ 2 ประการคือ ⁵¹ ประการแรก ข้อ

⁴⁷ D.W. Bowett, The Law of International Institutions", p.47.

⁴⁸ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 11 ข้อ 1,2

⁴⁹ สมพงษ์ ชูมาก, องค์การระหว่างประเทศ สันนิบาตชาติ สหประชาชาติ , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 116.

⁵⁰ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 14

⁵¹ D.W. Greig, International Law, p.753.

เสนอแนะของสมาชิกอาจมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกหรือคณะมนตรีความมั่นคง แต่จะไม่มีผลผูกพันกับรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ (non-member states) ประการที่สอง โดยข้อจำกัดตามกฎหมายสหประชาชาติ มาตรา 12 ข้อ 1 สมาชิกจะไม่สามารถให้ข้อเสนอแนะในเรื่องราวความขัดแย้งหรือสถานการณ์ที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังพิจารณาอยู่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการยอมรับถึงบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงในฐานะที่เป็นองค์กรแรก (Primary Responsibility) ที่รับผิดชอบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

แต่จากกรณีสงครามเกาหลีในปี 1950 คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างรัฐสมาชิกถาวร จึงได้มีการพัฒนาบทบาทของสมาชิกขึ้นในอีกลักษณะหนึ่ง โดยสมาชิกได้ออกข้อมติที่ 377 (V) ว่าด้วยการรวมกันเพื่อสันติภาพ (Uniting for Peace Resolution) ให้อำนาจแก่สมาชิกในอันที่จะกระทำการโดยการออกข้อเสนอแนะแก่รัฐต่าง ๆ ในเรื่องราวที่คณะมนตรีความมั่นคงกระทำการโดยการออกข้อเสนอแนะ (Recommendation) หรือข้อตัดสินใจ (Decision) เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงไม่อยู่ในสถานะที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายตามกฎหมายได้ซึ่งหลักการตามข้อมตินี้ได้วางอยู่บนพื้นฐานของอำนาจสมาชิกตามมาตรา 10 กฎบัตรสหประชาชาติที่ให้อำนาจสมาชิกทำการอภิปรายและอาจให้ข้อเสนอแนะในเรื่องราวใด ๆ ที่อยู่ในขอบอำนาจของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งการที่จะดำเนินการตามข้อมตินี้ต้องพิจารณาได้ความแล้วว่าคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากกฎบัตรสหประชาชาติได้