



บทสรุป : โทษหน้าที่ใหม่ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

จากการศึกษาพบว่า คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจดำเนินการได้ร่วมกับเจตนาารมณ์แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เพราะเหตุว่าสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงเองเป็นผู้อยู่เบื้องหลังอุปสรรคต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกถาวรซึ่งมีสิทธิพิเศษ ได้แก่ การเป็นสมาชิกถาวร คณะมนตรีความมั่นคงตามมาตรา 23 วรรค 1 และสมาชิกถาวรมีสิทธิยับยั้ง (veto) ในปัญหาเรื่องอื่น ๆ ตามมาตรา 27 วรรค 3 เป้าหมายของการให้สิทธิพิเศษ ก็คือ ต้องการให้ประเทศมหาอำนาจเป็นแกนนำของสมาชิกสหประชาชาติในการดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีศักยภาพในการปราบปรามผู้กระทำการรุกราน การคุกคามหรือการละเมิดต่อสันติภาพได้ดีกว่าประเทศอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม สิทธิพิเศษดังกล่าวได้กลายมาเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง พร้อมกันนี้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งเน้นความสำคัญทางเศรษฐกิจมากกว่าทางการเมือง การทหาร คณะมนตรีความมั่นคงต้องอาศัยงบประมาณเป็นจำนวนมากในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จากปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จึงสามารถสรุปประเด็นปัญหาดังนี้ คือ

1. องค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคง มาตรา 23 วรรค 1 ได้กำหนดให้ประเทศมหาอำนาจทั้งห้า ได้แก่ จีน ฝรั่งเศส อังกฤษ สหภาพโซเวียต และสหรัฐอเมริกา เป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง การกำหนดประเทศสมาชิกถาวรไว้อย่างแข็งขันทำให้เกิดปัญหาในการเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกถาวร เนื่องจากวัตถุประสงค์ของมาตรานี้ต้องการเน้นถึงคุณสมบัติของประเทศมหาอำนาจในการรักษาสันติภาพของโลก หากประเทศสมาชิกถาวรอ่อนแอหรืออีกนัยหนึ่ง ประเทศสมาชิกอื่นมีความเข้มแข็งทัดเทียมกับประเทศมหาอำนาจก็จะเกิดปัญหาในเรื่องของความเหมาะสมในการเป็นสมาชิกถาวรซึ่งไม่อาจตอบสนองต่อสภาพความเป็นจริงในสังคมระหว่างประเทศที่ต้องการให้ประเทศมหาอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นใน

การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

นอกจากนั้น ยังเป็นการขัดกับหลักการแห่งกฎบัตรฯ คือ หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great Powers Unity) ซึ่งต้องการให้สมาชิกถาวรเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีความทัดเทียมกันและร่วมมือกันในการดำเนินการรักษาสันติภาพของส่วนรวม และยังมีลักษณะเป็นการถ่วงดุลอำนาจ (balance of power) ซึ่งกันและกัน หากสมาชิกถาวรไม่สามารถเป็นแกนนำในการแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งต่าง ๆ คณะมนตรีความมั่นคงก็ไม่อาจดำเนินการรักษาสันติภาพตามเป้าหมายได้

2. อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับปัญหาการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ของสมาชิกถาวร มาตรา 27 วรรค 3 ได้กำหนดให้ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาเรื่องอื่นของคณะมนตรีความมั่นคงต้องได้รับคะแนนเสียง 9 ประเทศ รวมถึงคะแนนเสียงเอกฉันท์ของสมาชิกถาวรหมายความว่า สมาชิกถาวรประเทศหนึ่งประเทศใดสามารถลงคะแนนเสียงคัดค้าน (negative vote) ซึ่งเรียกกันทั่วไปว่าสิทธิยับยั้ง ทำให้มติใช้ไม่ได้และตกไป ช่วงสงครามเย็น ความขัดแย้งในอุดมการณ์ทางการเมืองทำให้สมาชิกถาวรใช้สิทธิยับยั้งกันอย่างมาก โดยต่างฝ่ายต่างใช้สิทธิยับยั้งจนคณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจดำเนินการใด ๆ ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ แม้ว่าสงครามเย็นจะยุติลงแล้ว แต่อำนาจในการใช้สิทธิยับยั้งยังคงมีอยู่ จึงไม่อาจแน่ใจได้ว่า การยุติความขัดแย้งในอุดมการณ์ทางการเมืองจะทำให้สมาชิกถาวรเลิกใช้สิทธิยับยั้ง เมื่อใดก็ตามผลประโยชน์ของสมาชิกถาวรได้รับการกระทบกระเทือน สมาชิกถาวรก็อาจใช้สิทธิยับยั้งในการปกป้องผลประโยชน์ของตนได้

3. การเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความในกฎบัตรฯ มาตรา 108 ได้กำหนดให้ การแก้ไขกฎบัตรฯ ต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกถาวรทั้งหมดด้วย เท่ากับแสดงให้เห็นว่า สมาชิกถาวรสามารถใช้สิทธิยับยั้งในการแก้ไขกฎบัตรฯ ได้ ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะสามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ ต้องอาศัยการแก้ไขกฎบัตรฯ ด้วย จึงเป็นเรื่องยากที่จะแก้ไขข้อความในกฎบัตรฯ ซึ่งต้องได้รับคะแนนเสียงเอกฉันท์จากสมาชิกถาวร ยิ่งไปกว่านั้น หากการแก้ไขข้อความในกฎบัตรฯ มีผลกระทบต่อสิทธิพิเศษของประเทศมหาอำนาจแล้ว สมาชิกถาวรย่อมต้องคัดค้านการแก้ไขอย่างแน่นอน ดังนั้น การแก้ไขข้อความในกฎบัตรฯ จึงเป็น

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ คณะมนตรีความมั่นคง

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงให้เหมาะสมกับสังคมนานาชาติมากขึ้น ควร แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังนี้ คือ

ประการแรก ให้มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงตาม มาตรา 23 โดยใช้ข้อความเหล่านี้แทน คือ

"คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องประกอบด้วยสมาชิกของสหประชาชาติ สิบเจ็ดประเทศ จีน ฝรั่งเศส อังกฤษ สหภาพโซเวียต สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และญี่ปุ่นจะเป็นสมาชิกประจำ ของคณะมนตรีความมั่นคง และสามารถเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงได้ สมาชิกจะต้องเลือกตั้งสมาชิกอื่นของสหประชาชาติอีกสิบประเทศ เป็นสมาชิกไม่ประจำของ คณะมนตรีความมั่นคง ทั้งนี้จะต้องคำนึงเป็นพิเศษในประการแรกถึงส่วนเกินของสมาชิกของ สหประชาชาติต่อการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และความมุ่งประสงค์ อื่น ๆ ขององค์การฯ และทั้งการแจกกระจายตามเขตภูมิศาสตร์อย่างเป็นธรรมอีกด้วย"

การเพิ่มจำนวนสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงอีกสองประเทศ ได้แก่ ประเทศ เยอรมนี และญี่ปุ่น เนื่องจากทั้งสองประเทศนี้มีศักยภาพและคุณสมบัติเหมาะสมต่อการเป็น สมาชิกถาวร ไม่ว่าทางด้านเศรษฐกิจซึ่งต่างก็เป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ มีอัตรา ส่วนการสนับสนุนทางการเงินให้กับองค์การสหประชาชาติอยู่ในลำดับต้น ๆ หรือทางด้าน การทหารซึ่งต่างก็เคยเป็นประเทศที่มีความเข้มแข็งทางการทหาร โดยสามารถดูแลความสงบเรียบร้อยในแต่ละภูมิภาคของตน ซึ่งเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคง

นอกจากนั้น ยังเป็นการเข้ามาถ่วงดุลอำนาจ (balance of power) ระหว่าง ประเทศมหาอำนาจ หลังจากที่สงครามเย็นได้ยุติลง สหรัฐอเมริกากลายเป็นผู้นำในการรักษา สันติภาพอย่างเด่นชัดซึ่งเห็นได้จากกรณีอ่าวเปอร์เซีย สมาชิกถาวรอื่นไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะ คานอำนาจสหรัฐอเมริกาได้ การนำเอาประเทศเยอรมนีและญี่ปุ่นเข้ามาเป็นสมาชิกถาวรเพื่อ เป็นการถ่วงดุลระหว่างประเทศมหาอำนาจ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักเอกภาพระหว่าง

มหาอำนาจ (Great Powers Unity) ที่ต้องการให้ประเทศมหาอำนาจมีความเท่าเทียมกัน และใช้ความเป็นมหาอำนาจทางการทหารและเศรษฐกิจเข้าแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น

การเพิ่มจำนวนสมาชิกถาวรจะทำให้องค์ประกอบคณะมนตรีความมั่นคง มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคมระหว่างประเทศมากขึ้น การกำหนดข้อความให้มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกถาวรได้ เนื่องจากต้องการเปิดโอกาสให้กับประเทศสมาชิกอื่นซึ่งพร้อมที่ก้าวขึ้นมาเป็นประเทศมหาอำนาจ และต้องการเป็นสมาชิกถาวร ในทางตรงกันข้าม สมาชิกถาวรบางประเทศอาจต้องการลดบทบาทของตนเอง โดยถอยร่นตัวออกจากการเป็นสมาชิกถาวร ด้วยเหตุนี้ จึงได้กำหนดข้อความที่เปิดกว้างสำหรับการเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกถาวรดังกล่าว

ประการที่สอง ให้มีการจำกัดอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้งตามมาตรา 27 วรรค 2 และ 3 โดยใช้ข้อความเหล่านี้แทน คือ

มาตรา 27 วรรค 2 "คำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง ในเรื่องวีซีดำเนินการ จะต้องกระทำโดยคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิก 11 ประเทศ"

มาตรา 27 วรรค 3 "คำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องอื่น จะต้องกระทำโดยคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิก 11 ประเทศ ซึ่งรวมคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของสมาชิกประจำ โดยมีเงื่อนไขว่าในคำวินิจฉัยตามหมวดที่ 6 และตามวรรค 3 ของมาตรา 52 ผู้เป็นฝ่ายหนึ่งในกรณีพิพาทจะต้องงดเว้นจากการลงคะแนนเสียง"

เนื่องจากมีการเพิ่มจำนวนสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงตามข้อเสนอแนะ จึงต้องเพิ่มจำนวนคะแนนเสียงในการลงมติทั้งในเรื่องวีซีดำเนินการและเรื่องอื่น จากเดิม 9 ประเทศเป็น 11 ประเทศ แต่ในการประชุมเรื่องอื่น อุปสรรคที่สำคัญคือ สมาชิกถาวรประเทศหนึ่งประเทศใดสามารถใช้สิทธิยับยั้งส่งผลให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจดำเนินการใด ๆ กับผู้กระทำการรุกราน การคุกคามหรือการละเมิดต่อสันติภาพได้

สิทธิยับยั้งนี้ถือกำเนิดมาจากผลทางการเมืองระหว่างประเทศมหาอำนาจซึ่งต้องการมีสิทธิพิเศษเหนือรัฐสมาชิกอื่น เพราะถือว่าตนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการยุติสงครามโลกครั้งที่สอง และเป็นผู้มีบทบาททางการเมืองและการทหารในยุคนั้น จึงได้วางกฎเกณฑ์เงื่อนไขที่เป็น

การให้สิทธิพิเศษกับตนเองเพื่อคอยปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ สิทธิขั้นนี้ยังเป็นการขัดกับหลักการแห่งกบฏตรรก คือ หลักความเสมอภาคในอธิปไตย (Sovereign Equality) ของรัฐ ที่กล่าวว่า รัฐทุกรัฐมีความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย

การกำหนดเงื่อนไขให้สมาชิกถาวรเห็นพ้องต้องกันในปัญหาเรื่องอื่น เป็นวิธีการที่ยากแก่การปฏิบัติ เนื่องจากปัญหาค้าง ๆ อาจมีส่วนพัวพันกับประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นสมาชิกถาวรไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม โอกาสที่สมาชิกถาวรจะใช้สิทธิยับยั้งจึงมีสูง ข้อคิดในเรื่องอื่นซึ่งต้องได้รับคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์จากสมาชิกถาวร ทำให้เกิดการชะงักงันในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงควรมีการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิยับยั้งโดยการแก้ไขกบฏตรรก ซึ่งระบุให้ การออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องอื่นต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของสมาชิกประจำ กล่าวคือ สมาชิกถาวรเพียงประเทศเดียวไม่สามารถยับยั้งมติในเรื่องอื่นได้ หากสมาชิกถาวรต้องการยับยั้งมติต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ตามมาตรฐาน

ประการที่สาม ให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขกบฏตรรก ตามมาตรา 108 โดยใช้อัตราส่วนที่แน่นอน คือ

"การแก้ไขกบฏตรรกฉบับปัจจุบัน จะมีผลใช้บังคับกับสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ เมื่อการแก้ไขนั้นได้รับคะแนนเสียงสองในสามของสมาชิกของสมัชชาลงมติให้ และได้รับการให้สัตยาบันตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญจากสองในสามของสมาชิกของสหประชาชาติ โดยต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของสมาชิกประจำ"

เนื่องจากว่าการแก้ไขข้อความในกบฏตรรก ต้องได้รับคะแนนเสียงเอกฉันท์ของสมาชิกถาวรทั้งหมด จึงเป็นเรื่องยากที่จะทำการแก้ไขข้อความในกบฏตรรก ได้ หากการแก้ไขข้อความในกบฏตรรก มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิพิเศษหรือผลประโยชน์ของสมาชิกถาวรแล้ว แทนที่ไม่มีโอกาสประสบความสำเร็จเพราะว่าสมาชิกถาวรย่อมใช้สิทธิยับยั้งการแก้ไขดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ จึงต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขกบฏตรรก โดยการให้คะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ซึ่งเป็นการสนับสนุนหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของรัฐ และสอดคล้องกับการลงคะแนนเสียงในการออกข้อมติในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ การเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขนี้ก็เพื่อเพิ่มความสะดวกในการแก้ไขข้อความในกบฏตรรก ตามมาตราอื่น ๆ ด้วย