



### โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ

จากการประชุมดัมบาร์ตันโอคส์ (Dumbarton Oaks) ได้กำหนดให้จัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคงขึ้นโดยแยกการปฏิบัติหน้าที่ออกจากสมัชชาสหประชาชาติ เพราะต้องการแก้ไขข้อบกพร่องที่เป็นความล้มเหลวของกติกาสันนิบาตชาติ\* สันนิบาตและสหประชาชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับสากล มีจุดมุ่งหมายในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ทั้งสององค์การฯ มีรากฐานมาจากระบบความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) โดยให้ประเทศผู้ชนะสงครามเป็นผู้ประกันความมั่นคง ซึ่งมอบหมายให้คณะมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจใช้มาตรการทางทหาร แต่อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมากกว่าคณะมนตรีสันนิบาตชาติ เช่น สมาชิกถาวรคณะมนตรีสันนิบาตชาติไม่มีสิทธิยับยั้ง (veto) ในขณะที่สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงสามารถใช้สิทธิยับยั้งได้ ความแตกต่างกันก็คือ สันนิบาตชาติ เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาสันติภาพที่ทำกับประเทศผู้แพ้สงคราม เท่ากับเป็นการบังคับให้ยอมรับในกติกาที่ผู้ชนะสงครามได้กำหนดไว้ แต่สหประชาชาติเป็นการร่วมกันเพื่อทำสงครามต่อต้านฝ่ายอักษะ โดยต้องการเน้นเรื่องการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

\* ปัจจัยสำคัญที่เป็นความล้มเหลวก็คือ สันนิบาตชาติไม่มีมาตรการบังคับรัฐสมาชิก และรัฐอื่นได้อย่างเด็ดขาดแน่นอน เพราะที่สันนิบาตชาติไม่มีกองกำลังทหารเพื่อบังคับมาตรการบังคับกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา ก็มิได้เป็นสมาชิกสันนิบาตชาติ ทำให้ขาดกำลังสำคัญในการดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศมหาอำนาจมีนโยบายการรุกราน แต่ประเทศมหาอำนาจอื่นมีนโยบายประนีประนอม การที่สันนิบาตชาติต้องล้มเลิกไป ส่วนหนึ่งมาจากนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจด้วย

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง<sup>1</sup>

คณะมนตรีความมั่นคงถูกกำหนดให้เป็นองค์การหลักที่ดำเนินการรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นปฐมภูมิ (Primary Responsibilities) ซึ่งประเทศมหาอำนาจฝ่ายชนะสงครามเป็นผู้วางโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง โดยฝ่ายตะวันตกและสหรัฐอเมริกาเป็นผู้จัดเตรียมการทั้งสิ้น สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ร่างและได้ศึกษาเรื่องนี้ไว้แล้ว แม้จะกำหนดวัตถุประสงค์ไว้เป็นอย่างดีก็ตาม แต่ในการกำหนดโครงสร้างองค์การสหประชาชาติก็ได้สอดแทรกหลักการที่จะเป็นประโยชน์ และเป็นไปตามแนวคิดของตนให้มากที่สุด<sup>2</sup> สำหรับประเทศมหาอำนาจอื่นแม้ไม่มีส่วนผลักดันในการจัดตั้งองค์การฯ แต่ก็พยายามต่อรองเพื่อจะได้ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศตนได้สะดวกในอนาคต<sup>3</sup>

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างขององค์การฯ ถูกครอบงำและแฝงไว้ด้วยกลไกอื่นจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศมหาอำนาจในการรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ การจัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคงจึงเป็นการนำเอาประเทศมหาอำนาจมาถ่วงดุลอำนาจ (balance of power) ซึ่งกันและกัน และพยายามใช้ความเป็นมหาอำนาจปราบปรามผู้ทำลายสันติภาพของส่วนรวมด้วยเหตุนี้ รากเหง้าของคณะมนตรีความมั่นคงจึงอยู่บนสมมติฐานของ หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great Powers Unity) ที่ว่า เมื่อมหาอำนาจทั้งหลายร่วมมือกันทำสงครามต่อต้านการรุกรานอย่างมีประสิทธิภาพดังเช่นสงครามโลกครั้งที่สองมาแล้ว มหาอำนาจทั้งหลายจะร่วมมือกันต่อต้านการรุกรานต่อไป และจะไม่มีรัฐใดหรือกลุ่มรัฐใดที่เข้มแข็งพอที่จะท้าทาย

<sup>1</sup> ปณิธิ อัครนิธิ, "การใช้กำลังทหารในกรอบของสหประชาชาติ," (วิกษานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 21-23.

<sup>2</sup> จงเจริญ เทพหัสดิน ณ อยุธยา, "อภิมหาอำนาจ : พลังผลักดันทางการเมืองในสหประชาชาติ," (วิกษานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 10-11.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

พลักร่วมกันระหว่างมหาอำนาจ<sup>4</sup> อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงจึงเทียบได้กับองค์การที่  
ยิ่งใหญ่ในการทำสงคราม (Supreme War-Making Organization)<sup>5</sup>

กฎบัตรสหประชาชาติจึงได้กำหนดให้ประเทศมหาอำนาจได้รับสิทธิพิเศษเหนือรัฐอื่นๆ  
นั่นคือ การกำหนดให้ประเทศมหาอำนาจเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงและมีสิทธิคัดค้าน  
หรือสิทธิยับยั้ง (veto) ในการลงคะแนนเสียงในเรื่องสำคัญ (substantive matters)  
ของการประชุมคณะมนตรีความมั่นคงได้ ด้วยเหตุนี้ ประเทศมหาอำนาจจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ  
ในคณะมนตรีความมั่นคง แต่การดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศกลับ  
มีอุปสรรคจากประเทศมหาอำนาจซึ่งมีสิทธิพิเศษเหล่านี้ ดังนั้น หากต้องการเปลี่ยนแปลงกลไก  
ของคณะมนตรีความมั่นคงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จะต้องพิจารณาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่  
ของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายสหประชาชาติ เพื่อนำไปเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป  
ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะคือ

1. องค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคง
2. อำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง
3. กระบวนการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง

#### องค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคง

บทบัญญัติตามมาตรา 23 วรรค 1 กำหนดว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะต้อง  
ประกอบด้วยสมาชิกของสหประชาชาติสิบห้าประเทศ สาธารณรัฐจีน ฝรั่งเศส สหภาพ-  
สาธารณรัฐสังคมนิยมโซเวียต สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และสหรัฐ-  
อเมริกาจะเป็นสมาชิกประจำของคณะมนตรีความมั่นคง สมาชิกจะต้องเลือกตั้งสมาชิกอื่นของ

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

<sup>5</sup> H. G. Nicholas, The United Nations as a Political Institution 5th ed. (London : Oxford University Press, 1975), p. 76.

สหประชาชาติอีกสิบประเทศเป็นสมาชิกไม่ประจำของคณะมนตรีความมั่นคงทั้งนี้จะต้องคำนึงเป็นพิเศษในประการแรกถึงส่วนเกื้อกูลของสมาชิกของสหประชาชาติ ต่อการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความมุ่งประสงค์อื่น ๆ ขององค์การฯ และทั้งการแจกกระจายตามเขตภูมิศาสตร์อย่างเป็นทางการเป็นธรรมอีกด้วย<sup>6</sup>

กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดให้ คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหลักที่ดำเนินการเกี่ยวกับการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และได้กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงมีสมาชิกจำกัดจำนวน เนื่องจากประสงค์ให้การปฏิบัติงานดำเนินไปโดยสะดวก รวดเร็ว ต่อเนื่องอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งองค์กรเล็กย่อมทำหน้าที่ได้ดีกว่าองค์กรใหญ่ ดังนั้นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงจึงประกอบไปด้วยสมาชิกสหประชาชาติ 15 ประเทศ ซึ่งมาตรา 23 วรรค 3 ได้ระบุว่า สมาชิกแต่ละประเทศของคณะมนตรีความมั่นคงจะมีผู้แทนได้เพียง 1 คน<sup>7</sup> สมาชิกภาพของคณะมนตรีความมั่นคงแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

### 1.1 สมาชิกประจำ

กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 23 วรรค 1 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนให้สมาชิกประจำหรือสมาชิกถาวร (permanent member) คณะมนตรีความมั่นคงมีด้วยกัน 5 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ฝรั่งเศส สหภาพสาธารณรัฐสังคมนิยมโซเวียต สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และสหรัฐอเมริกา สมาชิกเหล่านี้ดำรงอยู่ในคณะมนตรีความมั่นคงตลอดเวลาไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเลือกตั้งเข้ามาใหม่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า หลักแห่งความเสมอภาคในอธิปไตยของรัฐ (sovereign equality) ที่กล่าวว่าแต่ละรัฐมีความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันตามกฎหมายไม่อาจนำมาใช้กับเรื่องนี้ได้ การที่กฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติให้ มหาอำนาจทั้งห้ามีสิทธิพิเศษโดยกำหนดให้เป็นสมาชิกถาวร คณะมนตรีความมั่นคงนั้น สืบเนื่องมาจากประเทศมหาอำนาจเป็นผู้เสียสละทุ่มเททั้ง กำลังคน

<sup>6</sup>Charter of the United Nations, Article 23 paragraph 1

<sup>7</sup>Charter of the United Nations, Article 23 paragraph 3

กำลังอาวุธ ตลอดจนสรรพกำลังในทางอุตสาหกรรมเพื่อชัยชนะของฝ่ายพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่สอง<sup>๘</sup> จึงได้กำหนดให้ประเทศมหาอำนาจมีบทบาทที่สำคัญและมีสิทธิเหนือกว่ารัฐอื่นที่เป็นสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงและเพื่อให้ระบบความมั่นคงร่วมกันสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์แห่งกฎบัตร<sup>๙</sup>

นอกจากนั้น ยังได้แฝงหลักการที่สำคัญคือ หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ (Great Powers Unity) ซึ่งต้องการให้ประเทศมหาอำนาจร่วมมือกันในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่การกำหนดประเทศสมาชิกถาวรไว้อย่างชัดเจนนั้น ทำให้เกิดปัญหาในเรื่ององค์ประกอบของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง เนื่องจากสมาชิกบางประเทศไม่อาจอยู่ในฐานะที่เอื้ออำนวยต่อการรักษาสันติภาพของโลกได้ดีกว่าประเทศสมาชิกอื่น การกำหนดประเทศสมาชิกถาวรไว้ชัดเจน จึงไม่สอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงในสังคมระหว่างประเทศ และไม่ยืดหยุ่นในการเปิดโอกาสให้กับประเทศที่มีศักยภาพพร้อมที่จะก้าวเป็นประเทศมหาอำนาจต่อไป ทั้งนี้ การกำหนดสมาชิกถาวรขณะจัดทำกฎบัตรสหประชาชาติพิจารณาจากหลักเกณฑ์ความเหมาะสม สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสหราชอาณาจักรไม่มีปัญหาในเรื่องความเหมาะสมแต่อย่างใด ขณะที่บทบาทของฝรั่งเศสยังไม่เด่นชัดเท่าใดแต่การช่วยเหลือส่งและหยุดยั้งการแผ่ขยายอำนาจของเยอรมนีถือว่าเป็นเหตุผลที่ยอมรับได้ ในกรณีของจีนนั้น สหรัฐอเมริกาเห็นว่าจีนเป็นมิตรประเทศและมีความเข้มแข็งอย่างมากในการถ่วงดุลอำนาจของญี่ปุ่นในตะวันออกไกล<sup>๑๐</sup> อย่างไรก็ตาม เหตุผลดังกล่าวไม่อาจตอบสนองต่อการ

<sup>๘</sup> สนั่น ปลั่งประสูตร, "วิธีการออกเสียงในคณะมนตรีความมั่นคง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 7.

<sup>๙</sup> รุ่งพงษ์ ชัยนาม, "สหประชาชาติ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ หน้าที่ 6-10 สาขาวิชารัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 775.

<sup>๑๐</sup> Leland M. Goodrich, The United Nations in a changing world (New York : Columbia University Press, 1974), p. 16.

เปลี่ยนแปลงของสังคมโลก คณะมนตรีความมั่นคงต้องการประเทศที่มีความเข้มแข็งทางการทหารและทางเศรษฐกิจในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงน่าจะมีการเปลี่ยนแปลงข้อความในกฎบัตรฯ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้กับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ด้วย

## 1.2 สมาชิกไม่ประจำ

กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 23 วรรค 1 ระบุว่า สมาชิกไม่ประจำหรือสมาชิกไม่ถาวร (non-permanent member) คณะมนตรีความมั่นคงมีด้วยกันทั้งสิ้น 10 ประเทศโดยได้รับการเลือกตั้งมาจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อเริ่มจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ สมาชิกไม่ถาวรมีเพียง 6 ประเทศ คือ เดิมในปี ค.ศ. 1946 ได้มีการตกลงในลักษณะสุภาพบุรุษที่เรียกว่า Gentlemen's agreement ซึ่งไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย กำหนดให้มีการแบ่งสรรที่นั่งของสมาชิกไม่ถาวรตามเขตภูมิศาสตร์ดังนี้

กลุ่มยุโรปตะวันตก	1	ที่นั่ง
กลุ่มยุโรปตะวันออก	1	ที่นั่ง
กลุ่มตะวันออกกลาง	1	ที่นั่ง
กลุ่มเครือจักรภพ	1	ที่นั่ง
กลุ่มลาตินอเมริกา	2	ที่นั่ง

จะเห็นได้ว่าการแบ่งสรรที่นั่งดังกล่าว ไม่ได้คำนึงถึงกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในแถบเอเชียและแอฟริกาเลย ต่อมาในปี ค.ศ. 1963 ได้มีข้อมติ 1991 (XVIII) เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1963 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 1965 กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมจำนวนสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงเป็น 10

ประเทศ\* โดยการกำหนดการแบ่งสรรตามเขตภูมิศาสตร์อย่างเป็นทางการดังนี้

แอฟริกาและเอเชีย	5	ที่นั่ง**
ยุโรปตะวันตกหรืออื่น ๆ	2	ที่นั่ง
ยุโรปตะวันออก	1	ที่นั่ง
ลาตินอเมริกา	2	ที่นั่ง

และมาตรา 23 วรรค 2 ได้กล่าวถึง การอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกไม่ถาวรไว้คือ สมาชิกไม่ประจำของคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องได้รับเลือกตั้งมีกำหนดเวลาสองปีในการเลือกตั้งครั้งแรกของสมาชิกไม่ประจำ หลังจากการเพิ่มจำนวนสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงจากสิบเอ็ดประเทศเป็นสิบห้าประเทศ สมาชิกสองในสี่ประเทศที่เพิ่มขึ้นจะได้รับเลือกให้อยู่ในตำแหน่งมีกำหนดเวลาหนึ่งปี สมาชิกที่กำลังพ้นตำแหน่งไม่มีสิทธิเข้ารับเลือกตั้งซ้ำโดยทันที<sup>1</sup>

สมาชิกไม่ถาวรได้รับการเลือกตั้งคราวละ 5 ประเทศ จากสมาชิก

\*การเพิ่มจำนวนสมาชิกไม่ถาวร อารัมภบทของข้อมติ 1991 นี้ได้อธิบายว่า เพื่อจัดหาผู้แทนสมาชิกไม่ถาวรตามเขตภูมิศาสตร์ให้เพียงพอมากขึ้น และเพื่อทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติมากขึ้น ซึ่งผลของการเพิ่มจำนวนสมาชิกไม่ถาวรทำให้การปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ในกรณีที่สมาชิกถาวรลงคะแนนเสียงเกี่ยวกับการประชุมเรื่องวีซีดำเนินการ โปรดดู Leo Gross, "Voting in the Security Council : Abstention in the Post-1965 Amendment Phases and Its Impact on Article 25 of the Charter," The American Journal of International Law 62 (1968) : 316.

\*\*ประเทศไทยเคยเป็นสมาชิกไม่ถาวรระหว่างปี พ.ศ.2528 - 29 โดยได้รับการเลือกตั้งเข้าเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2527 จากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติด้วยคะแนนเสียง 106 : 49 เอาชนะมองโกเลียซึ่งสหภาพโซเวียตสนับสนุนในการออกเสียงครั้งที่ 4

<sup>1</sup>Charter of the United Nations, Article 23 paragraph 2

สหประชาชาติในสมัยประชุมสามัญประจำปีของสมัชชาสหประชาชาติ ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ถึงสองในสามของที่ประชุม สมาชิกประเภทนี้ดำรงตำแหน่งให้อยู่ในวาระ 2 ปี แต่ในการเลือกตั้งครั้งแรกของการเพิ่มจำนวนสมาชิกนี้ สมาชิก 2 ใน 4 ประเทศที่เพิ่มขึ้นจะได้รับเลือกตั้งให้อยู่ในตำแหน่งเพียง 1 ปี สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจะเริ่มต้นเป็นสมาชิกตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดหน้าที่ในวันที่ 31 ธันวาคม ทั้งนี้ สมาชิกที่กำลังพ้นตำแหน่งจะไม่มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งซ้ำโดยทันที วิธีการคัดเลือกจะคำนึงถึงปัจจัยหลัก 2 ประการคือ ส่วนเกื้อกูลต่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และการกระจายตาม เขตภูมิศาสตร์อย่างเป็นธรรม

#### อำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง

กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ ในเรื่องการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และมีอำนาจหน้าที่เป็นการทั่วไปซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์การหลักอื่นขององค์การสหประชาชาติ แต่ที่สำคัญคืออำนาจหน้าที่เฉพาะ เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญในการจัดตั้งคณะมนตรีความมั่นคง ทั้งนี้ ประเทศมหาอำนาจในฐานะที่เป็นสมาชิกถาวรมีสิทธิพิเศษเหนือสมาชิกอื่น บทบาทของประเทศ มหาอำนาจเหล่านี้จึงมีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของคณะมนตรีความมั่นคง อำนาจ หน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงมีขอบข่ายดังต่อไปนี้

#### 2.1 ดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

สันติภาพ หมายถึง ความสงบหรือสภาพการที่ปลอดภัย จากภัยสงครามรวมทั้ง ภัยแห่งความหวาดกลัวและความกังวลใจ

ความมั่นคง หมายถึง ภาวะอันหนึ่งซึ่งแข็งแรง แน่นหนา และยากที่จะเปลี่ยน



แปลง แต่ความหมายที่แท้จริง หมายถึง ภาวะที่ปลอดจากภัยและการคุกคามของภัย<sup>12</sup>

เมื่อรวมคำทั้งสองเป็นสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ หมายถึง สภาพความเป็นระเบียบเรียบร้อยในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศขณะใดขณะหนึ่ง เป็นสภาพที่ปราศจากสงครามระหว่างประเทศ<sup>13</sup>

กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 24 วรรค 1 ได้ระบุว่า เพื่อให้เป็นที่แน่นอนใจ ในการดำเนินการขององค์การสหประชาชาติอย่างทันทั่วทั้งและเป็นผลจริงจัง (prompt and effective action) สมาชิกสหประชาชาติจึงได้มอบความรับผิดชอบโดยปฐมภูมิ (primary responsibility) ในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (maintenance of international peace and security) ให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงและตกลงว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามความรับผิดชอบนี้ คณะมนตรีความมั่นคงกระทำในนามของ รัฐสมาชิก<sup>14</sup> กล่าวคือ กฎบัตรฯ ได้กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การที่คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจในการจัดการปัญหาดังกล่าวได้ก่อนองค์การอื่น ก็ได้ให้หมายความว่าเป็นองค์การเดียวที่รับผิดชอบเด็ดขาด (exclusive responsibility) เกี่ยวกับปัญหานี้ แต่กระทำในฐานะตัวแทนของรัฐสมาชิกทั้งหมด มิใช่ตามอำเภอใจของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้กรอบหลักการ และจุดมุ่งหมายขององค์การสหประชาชาติ เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจกระทำการ อย่างใดแล้ว สมาชิกสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงอันสอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติฉบับปัจจุบัน<sup>15</sup> การยอมรับคำวินิจฉัย หมายถึง

<sup>12</sup> ทวีชัย พวงเกิดแก้ว, "คณะมนตรีความมั่นคงกับการรักษาสันติภาพโดยสันติวิธี," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501), หน้า 17.

<sup>13</sup> ชนาสุภชฎี สตะเวทินและกฤษณา กู้ตลาด, คำบรรยายองค์การระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2516), หน้า 10.

<sup>14</sup> Charter of the United Nations, Article 24 paragraph 1

<sup>15</sup> Charter of the United Nations, Article 25

สมาชิกสหประชาชาติขอมสละอำนาจอธิปไตยของตนไปบางส่วน โดยยอมผูกพันตนเองตาม คำวินิจฉัยและปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ยกเว้นประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นสมาชิกถาวร สามารถใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงได้

การอ้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงมีการดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน คือ การระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีตามที่ได้ระบุไว้ในกฎบัตรฯ และการใช้มาตรการบังคับตามหมวดที่ 7 มาตรา 39-51 ซึ่งกระทำต่อเมื่อวิธีแรกประสบความล้มเหลวหรือไม่สามารถปฏิบัติได้\*

### 2.1.1 ให้คำแนะนำในการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี

กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 36 ระบุว่า คณะมนตรีความมั่นคงอาจ แนะนำวิธีดำเนินการหรือวิธีการปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสมได้ ไม่ว่าในระบอบใด ๆ แห่งการพิพาทอันมีลักษณะตามที่กล่าวถึงในข้อ 33 หรือสถานการณ์อันมีลักษณะทำนองเดียวกันนั้น

คณะมนตรีความมั่นคงควรพิจารณาวิธีดำเนินการใด ๆ เพื่อระงับกรณีพิพาทซึ่งคู่พิพาทได้รับปฏิบัติแล้ว

ในการทำคำแนะนำตามข้อนี้ คณะมนตรีความมั่นคงควรพิจารณาด้วยว่า กรณีพิพาทในทางกฎหมายนั้นตามหลักทั่วไป ควรให้คู่พิพาทเสนอข้อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของศาลนั้น<sup>16</sup>

กรณีพิพาท หมายถึง การเรียกร้อง (claim) ที่ฝ่ายหนึ่งทำต่ออีกฝ่ายหนึ่งส่วนกรณีพิพาทระหว่างรัฐ (dispute between States) หมายถึง การเห็นไม่ตรงกัน

\*โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3 หัวข้อ 3.2 การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง หน้า 80

<sup>16</sup>Charter of the United Nations, Article 36

หรือการขัดแย้งกันระหว่างตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป<sup>17</sup> เมื่อสถานการณ์ใด ๆ ซึ่งหากดำเนินอยู่ต่อไป น่าจะเป็นอันตรายต่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศรวมทั้งสถานการณ์อันมีลักษณะทำนองเดียวกัน คณะมนตรีความมั่นคงอาจแนะนำวิธีดำเนินการหรือวิธีการปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสมได้ไม่ว่าในระยะเวลาใด ๆ แก่การพิพาท เช่น การนำเอาวิธีการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีมาใช้แก้ไขปัญหกรณีพิพาท ทั้งนี้ การทำคำแนะนำ (recommendations) คณะมนตรีความมั่นคงต้องคำนึงถึงว่ากรณีพิพาทตามกฎหมายนั้น โดยทั่วไปแล้วควรให้คู่กรณีพิพาทนำเสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือไม่

### 2.1.2 สืบสวนกรณีพิพาทและกำหนดการละเมิดต่อสันติภาพ

คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจสืบสวนกรณีพิพาทตามมาตรา 34 คือ คณะมนตรีความมั่นคงอาจสืบสวนกรณีพิพาทใด ๆ หรือสถานการณ์ใด ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งกันระหว่างประเทศหรือก่อให้เกิดกรณีพิพาท เพื่อกำหนดลงไปว่าการดำเนินอยู่ต่อไปของกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้น ๆ น่าจะเป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศหรือไม่<sup>18</sup>

คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจสืบสวนกรณีพิพาทใด ๆ หรือสถานการณ์ใด ๆ อันอาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งกันระหว่างประเทศ (international friction) หรือก่อให้เกิดกรณีพิพาท เพื่อที่จะสามารถกำหนดลงไปได้ว่ากรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้น ๆ น่าจะเป็นอันตรายต่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การสืบสวนกรณีพิพาทเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งเป็นสาเหตุของการเกิดข้อพิพาท

ก่อนที่คณะมนตรีความมั่นคงจะได้วินิจฉัย หรือชี้ขาดกรณีหนึ่งกรณีใดลงไป ควรจะมีการสืบสวนให้แน่ชัดก่อนเพื่อที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ก่อน ถ้าหากจะทำ

<sup>17</sup> คำร่าง ชรรถมาร์กซ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 168-169.

<sup>18</sup> Charter of the United Nations, Article 34

การวินิจฉัยหรือชี้ขาดไปโดยไม่มีทราบข้อเท็จจริงแล้ว ความผิดพลาดก็อาจจะเกิดขึ้นได้โดยง่าย การตกลงให้มีการสืบสวนเป็นการกระทำที่แสดงให้เห็นว่า ปัญหานั้นเป็นปัญหารุนแรงมาก ก่อนสืบสวนคณะมนตรีความมั่นคงต้องแน่ใจว่า การดำเนินอยู่ต่อไปของกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ดังกล่าวนั้นอาจเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

หลังจากที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาแล้วเห็นว่าการคุกคามหรือการละเมิดต่อสันติภาพ มาตรา 39 ได้ระบุให้คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องกำหนดว่าการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำการรุกรานได้มีขึ้นหรือไม่ และจะต้องทำคำแนะนำ หรือวินิจฉัยว่าจะใช้มาตรการใดตามมาตรา 41 และ 42 เพื่อข่มขู่ไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ<sup>19</sup>

การที่คณะมนตรีความมั่นคงจะกำหนดมาตรการว่ามีการคุกคาม การละเมิดต่อสันติภาพ หรือการกระทำการรุกรานได้มีขึ้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงเป็นสำคัญ เนื่องจากต้องอาศัยข้อมติซึ่งรวมถึงคะแนนเสียงเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร หากสมาชิกถาวรประเทศหนึ่งประเทศใดไม่เห็นด้วยและทำการคัดค้าน (negative vote) ซึ่งเป็นการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ข้อมติดังกล่าวก็เป็นอันใช้ไม่ได้ ทั้งนี้ หากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ขัดผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจในคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว การกำหนดมาตรการเช่นว่านี้จะกระทำได้โดยง่าย

## 2.2 จัดตั้งองค์กรย่อย

เพื่อให้การปฏิบัติการรักษาสันติภาพและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปด้วยดี มาตรา 29 จึงให้คณะมนตรีความมั่นคงอาจสถาปนาองค์กรย่อย (subsidiary organs) เช่นที่เห็นจำเป็นต่อการปฏิบัติการกิจของตนได้<sup>20</sup> องค์กรย่อยจะมีลักษณะเฉพาะกิจหรือชั่วคราว กล่าวคือ ปฏิบัติภาระหน้าที่ในระยะเวลาจำกัดเมื่อกิจการนั้นบรรลุผล องค์กร

<sup>19</sup> Charter of the United Nations, Article 39

<sup>20</sup> Charter of the United Nations, Article 29

เหล่านี้ก็จะสิ้นสภาพลงไปแต่บางองค์ก็จัดทำหน้าที่เป็นการถาวร องค์กรย่อยซึ่งช่วยแบ่งเบาภาระการปฏิบัติงานได้แก่

### 2.2.1 คณะกรรมการประจำ

คณะกรรมการประจำ (Standing Committees) ประกอบด้วยผู้แทนทั้งหมดของคณะมนตรีความมั่นคง ทำหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือแก่การปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้แก่

- คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (Committee of Experts) ทำหน้าที่แนะนำการปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติรวมทั้งเทคนิคอื่น ๆ

- คณะกรรมการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ (Committee on the Admission of New Members) ทำหน้าที่พิจารณาคุณสมบัติของประเทศที่สมัครเป็นสมาชิกสหประชาชาติ รวมถึงการเพิกถอนหรือการขับออกจากสมาชิกภาพด้วย

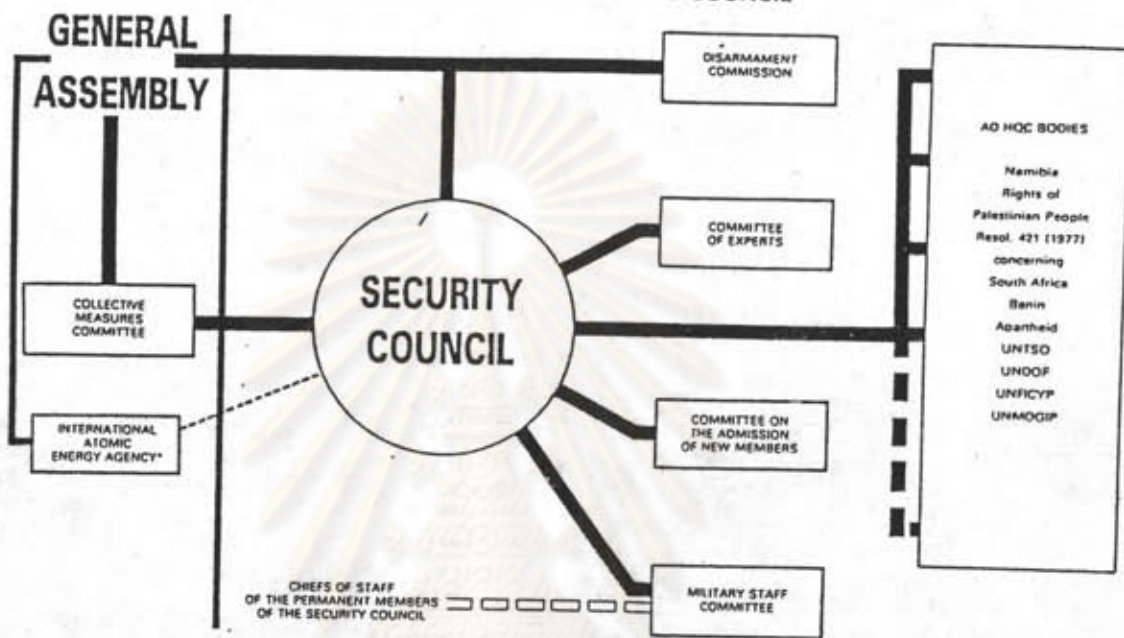
### 2.2.2 คณะกรรมการเสนาธิการทหาร

คณะกรรมการเสนาธิการทหาร (Military Staff Committee) ถูกสถาปนาขึ้นตามมาตรา 47 เพื่อให้คำปรึกษาและช่วยเหลือคณะมนตรีความมั่นคงในปัญหาทั้งปวง ที่เกี่ยวกับความต้องการทางทหารของคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การใช้และการบังคับบัญชากำลังทหารที่มอบให้อยู่ในอำนาจจัดการของคณะมนตรีฯ การควบคุมกำลังอาวุธและการลดอาวุธอื่นจะพึงเป็นไปได้<sup>21</sup>

คณะกรรมการเสนาธิการทหารประกอบด้วยเสนาธิการกลาโหมของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงหรือผู้แทนของบุคคลเหล่านี้ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและ

<sup>21</sup> Charter of the United Nations, Article 47 paragraph 1

STRUCTURE OF THE SECURITY COUNCIL



\* The International Atomic Energy Agency, an autonomous inter-governmental body under the aegis of the United Nations, reports annually on its activities to the General Assembly, and, as appropriate, to the Security Council and to the Economic and Social Council.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ช่วยเหลือคณะมนตรีความมั่นคงในปัญหาทางการทหาร เช่น การใช้กำลังทหาร อำนาจการด้านยุทธศาสตร์ วางระเบียบข้อบังคับเรื่องอาวุธของการลดอาวุธ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ต้องเชิญหรือเรียกร้องสมาชิกสหประชาชาติประเทศใดประเทศหนึ่งหรือทั้งหมด เข้าร่วมในการปฏิบัติการที่เห็นว่าจำเป็นด้วย

### 2.2.3 คณะกรรมการลดกำลังอาวุธ

คณะกรรมการลดกำลังอาวุธ (Disarmament Commission) ได้รับการก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1952 โดยมติที่ 502 (VI) ของสมัชชาสหประชาชาติโดยการนำเอาคณะกรรมการพลังงานปรมาณู (Atomic Energy Commission) และคณะกรรมการลดอาวุธตามแบบ (Commission for Conventional Armaments) มารวมกันตามความคิดของประธานาธิบดีทรูแมนซึ่งได้แสดงสุนทรพจน์ต่อสมัชชาฯ ในวันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1950 เนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการทั้งสองไม่สามารถดำเนินการให้เป็นผลได้ คณะกรรมการลดกำลังอาวุธประกอบด้วยสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงและผู้แทนประเทศแคนาดา ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอในการจัดทำร่างสนธิสัญญาเพื่อการจัดระเบียบ จำกัดและลดอย่างสมดุลเกี่ยวกับกองกำลังและอาวุธทุกชนิด และเพื่อควบคุมการใช้พลังงานปรมาณูอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างประเทศ เพื่อประกันในเรื่องการห้ามใช้อาวุธนิวเคลียร์และห้ามการใช้พลังงานปรมาณูในทางสันติเท่านั้น แต่การทำงานของคณะกรรมการนี้ไม่ประสบผลมากนัก จนในที่สุด หลังปี ค.ศ. 1965 ก็ได้จัดการประชุมขึ้นอีกเลข ต่อมาปี ค.ศ. 1978 สมัชชาฯ ได้จัดตั้งคณะกรรมการลดกำลังอาวุธขึ้นมาอีกโดยให้สมาชิกทั้งหมดของสหประชาชาติเป็นสมาชิกของคณะกรรมการนี้ โดยมีหน้าที่ในการพิจารณาและจัดทำคำแนะนำในปัญหาต่าง ๆ ทางด้านการลดและควบคุมอาวุธและติดตามผลการตัดสินใจ และผลการให้คำแนะนำของการประชุมวาระพิเศษว่าด้วยอาวุธลดอาวุธ โดยจะจัดประชุมกันทุกปีในเดือนพฤษภาคม หรือมิถุนายน เป็นระยะเวลาประมาณ 4 สัปดาห์ การตัดสินใจจะใช้หลักความเห็น

ชอบร่วมกันและรายงานผลการประชุมต่อสมัชชาฯ<sup>22</sup>

#### 2.2.4 องค์กรชั่วคราว

คณะกรรมการความมั่นคงอาจจัดตั้งองค์กรชั่วคราว(ad hoc bodies) ตามความจำเป็น กล่าวคือ ปฏิบัติหน้าที่ในระยะเวลาจำกัดเมื่อกิจการนั้นบรรลุผลองค์กรเหล่านี้ก็จะสิ้นสภาพลงไป เช่น กองกำลังรักษาการสหประชาชาติ กองกำลังสหประชาชาติในไซปรัส กองกำลังสหประชาชาติในเกาหลี

#### 2.3 ความสัมพันธ์กับองค์กรหลักอื่น ๆ

นอกเหนือจากความรับผิดชอบเบื้องต้นในการรักษาสันติภาพแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงยังมีความสัมพันธ์กับองค์กรหลักอื่นขององค์การสหประชาชาติ โดยมีความร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

##### 2.3.1 สมัชชาสหประชาชาติ

กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 4 บัญญัติว่า สมาชิกภาพแห่งสหประชาชาติเปิดให้แก่รัฐที่รักสันติภาพ (peace-loving State) ทั้งปวงซึ่งยอมรับข้อผูกพันที่มีอยู่ในกฎบัตรฉบับปัจจุบัน และในการวินิจฉัยขององค์การฯ เห็นว่ามีความสามารถและเต็มใจที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันเหล่านี้

การรับรัฐใด ๆ เช่นว่านั้น เข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติจะ

<sup>22</sup>จิตติ สุวรรณิก, "บทบาทของสหประชาชาติในการควบคุมอาวุธ : ศึกษากรณีอาวุธตามแบบและอาวุธนิวเคลียร์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 53.



เป็นผลก็แต่โดยมติของสมัชชาฯ ตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง<sup>23</sup>

คณะมนตรีความมั่นคงมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการเป็นสมาชิกสหประชาชาติกล่าวคือมาตรา 4 วรรค 2 ได้ระบุว่า รัฐที่รักสันติใด ๆ ซึ่งต้องการเป็นสมาชิกสหประชาชาติจะต้องผ่านการวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงก่อน วิธีการวินิจฉัยจะต้องได้รับความเห็นชอบเสียงเอกฉันท์ของสมาชิกถาวรด้วย เพราะถือว่าการรับสมาชิกสหประชาชาติเป็นเรื่องสำคัญ (other matter) เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเทศผู้สมัครมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 4 วรรค 1 ก็จะทำคำแนะนำ (recommendation) เสนอไปยังสมัชชาสหประชาชาติ สมัชชาฯ ก็จะทำการพิจารณาอีกครั้งเพื่อตัดสินว่าจะรับประเทศนั้นเข้าเป็นสมาชิกหรือไม่ โดยการลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก (majority vote) 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาประชุมและออกเสียง ซึ่งหากผ่านการเห็นชอบจากสมัชชาฯ แล้ว การสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติจึงจะมีผลโดยสมบูรณ์ แต่ในช่วงสงครามเย็น ประเทศมหาอำนาจต่างพยายามกีดกันอีกฝ่ายในการรับสมาชิกใหม่ ประเทศมหาอำนาจฝ่ายตะวันตกปฏิเสธผู้สมัครลัทธิคอมมิวนิสต์โดยให้เหตุผลว่ามีใช้รัฐที่รักสันติ สหภาพโซเวียตก็ได้ยับยั้งประเทศอื่น ๆ เช่นกันโดยอ้างว่า ไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศตน<sup>24</sup> พฤติการณ์เช่นนี้มีมาตั้งแต่เริ่มรับสมาชิกปี ค.ศ. 1946 ช่วงปี ค.ศ. 1946-1954 มีประเทศที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติถึง 30 ประเทศ มีเพียง 9 ประเทศเท่านั้นที่เป็นสมาชิก คือ ออสเตรเลีย แคนาดา สวีเดน ไทย ปากีสถาน เยอรมัน พม่า อิสราเอล อินโดนีเซีย การกีดกันดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า ความขัดแย้งในอุดมการณ์ทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจ ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย

นอกจากนั้น ขณะที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังดำเนินการในการป้องกันหรือบังคับกับสมาชิกใด คณะมนตรีความมั่นคงอาจทำคำแนะนำให้สมัชชาฯ สั่งให้สมาชิกที่

<sup>23</sup> Charter of the United Nations, Article 4

<sup>24</sup> Philip E. Jacob, The Dynamic of International Organization : The Making of World Order (Homewood, Illinois : The Dorsey Press, 1965), pp. 20-21.

ถูกดำเนินการดังกล่าวคงใช้สิทธิและเอกสิทธิ์แห่งสมาชิกภาพได้ การคืนการใช้สิทธิและเอกสิทธิ์นั้นให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะมนตรีความมั่นคงโดยการทำความแนะนำให้สมาชิกฯ สิ่งคืนสิทธิเช่นว่านั้น<sup>25</sup> ยิ่งไปกว่านั้น หากสมาชิกกระทำการฝ่าฝืนหลักการตามกฎบัตร มาตรา 6 ได้ให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงอาจทำความแนะนำไปถึงสมาชิกฯ ให้ขับไล่สมาชิกออกจากความเป็นสมาชิกภาพขององค์การฯได้<sup>26</sup> เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงดำเนินการต่าง ๆ ไปจะต้องทำรายงานประจำปีเสนอต่อสมาชิกฯ รวมทั้งรายงานพิเศษซึ่งเห็นว่าจำเป็นด้วย<sup>27</sup> อย่างไรก็ตามกฎบัตรฯ มิได้กล่าวถึงการลาออกแต่อย่างใด เคยมีตัวอย่างกรณีอื่นใดนี้เขียนได้ขึ้นหนังสือลาออกอย่างเป็นทางการต่อสหประชาชาติเมื่อวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1965 แต่ภายหลังก็ได้กลับมาเป็นสมาชิกตามเดิม การลาออกถือว่าเป็นสิทธิของสมาชิกทุกประเทศซึ่งใช้สิทธิในฐานะรัฐเอกราชที่จะทำข้อมุกพันหรือปฏิเสธที่จะทำข้อมุกพันได้<sup>28</sup> กรณีนี้นับเป็นกรณีแรกในการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติที่แสดงให้เห็นว่า สมาชิกสามารถถอนตัวออกจากองค์การฯ ได้ แม้จะมิได้บัญญัติไว้ในกฎบัตรฯ ก็ตาม ทั้งนี้อาศัยหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐนั่นเอง

### 2.3.2 เลขาธิการสหประชาชาติ

กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 97 บัญญัติว่า สำนักเลขาธิการจะต้องประกอบด้วยเลขาธิการหนึ่งคน และพนักงานเท่าที่องค์การฯอาจเห็นจำเป็น เลขาธิการจะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยสมาชิกฯตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง เลขาธิการจะต้อง

<sup>25</sup> Charter of the United Nations, Article 5

<sup>26</sup> Charter of the United Nations, Article 6

<sup>27</sup> Charter of the United Nations, Article 24 paragraph 3

<sup>28</sup> สุมิตร อมราชน, "ปัญหาการรับรองกับสมาชิกภาพในสหประชาชาติ,"

(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2507), หน้า 51.

เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์การฯ<sup>29</sup>

เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงาน เลขาธิการได้รับการแต่งตั้งโดยสมัชชาสหประชาชาติตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคงแต่ การเลือกตัวเลขาธิการฯ นี้ถือว่าเป็นเรื่องอื่น (other matters) ซึ่งต้องอาศัยคะแนนเสียง เอกฉันท์จากสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง ประเทศมหาอำนาจจึงใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ได้ ดังนั้น การเลือกเลขาธิการฯ จึงต้องเลือกเห็นจากบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากบรรดา มหาอำนาจทั้งห้า โดยปกติแล้ววิธีการเลือกจะใช้การประชุมลับในคณะมนตรีความมั่นคงโดย คำวินิจฉัยประสิทธิภาพของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นเลขาธิการฯ หลังจากคณะมนตรีความมั่นคง เลือกเห็นตัวบุคคลได้แล้วจะเสนอต่อสมัชชาฯ เพื่อดำเนินการเลือกโดยการลงคะแนนเสียง ช่างมากซึ่งเป็นคะแนนลับ นอกเหนือจากการคัดเลือกเลขาธิการฯแล้ว การประชุมสมัชชาฯ ในสมัยประชุมพิเศษ คณะมนตรีความมั่นคงอาจร้องขอให้เลขาธิการฯ ดำเนินการให้เปิดสมัย ประชุมพิเศษเช่นที่เห็นจำเป็นแก่โอกาสได้<sup>30</sup>

### 2.3.3 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 92 บัญญัติว่าศาลยุติธรรมระหว่าง ประเทศจะเป็นองค์กรทางตุลาการอันสำคัญของสหประชาชาติ ศาลฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม ธรรมนูญผนวกท้ายซึ่งยึดธรรมนูญศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นมูลฐาน และซึ่งถือว่าเป็น ส่วนหนึ่งส่วนเดียวกับกฎบัตรฉบับปัจจุบัน<sup>31</sup>

ตามมาตรา 92 นี้ชี้ให้เห็นว่า นอกจากกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ยังต้องยึดถือธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นหลักเกณฑ์ อีกด้วย ดังนั้น บทบัญญัติต่าง ๆ ของธรรมนูญศาลฯ จึงมีผลบังคับตามกฎหมายซึ่งนำมาใช้กับ

<sup>29</sup> Charter of the United Nations, Article 97

<sup>30</sup> Charter of the United Nations, Article 20

<sup>31</sup> Charter of the United Nations, Article 92

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ทุกประการ

ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมาตรา 4 ได้กล่าวว่าสมาชิก  
ของศาลนั้น เลือกตั้งโดยสมัชชาสหประชาชาติและคณะมนตรีความมั่นคง<sup>32</sup>

ธรรมนูญศาลฯ กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้พิพากษาโดยสมัชชา  
สหประชาชาติและโดยคณะมนตรีความมั่นคง จากรายชื่อบุคคลที่เสนอโดยกลุ่มประเทศในศาล  
ประจำอนุญาโตตุลาการ สำหรับวิธีการเลือกตั้งนั้น เลขานุการสหประชาชาติจะดำเนินการโดย  
การส่งคำขอเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังสมาชิกของศาลประจำอนุญาโตตุลาการ หลังจากนั้น  
เลขานุการฯ จะจัดเตรียมรายชื่อเพื่อนำบัญชีรายชื่อรวมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ เสนอต่อสมัชชาฯ  
และคณะมนตรีความมั่นคง ทั้งสมัชชาฯ และคณะมนตรีความมั่นคงจะดำเนินการเลือกผู้พิพากษา  
ตามบัญชีรายชื่อนั้นอย่างเป็นอิสระแยกจากกัน<sup>33</sup> ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก (absolute  
majority) ของแต่ละองค์การ ซึ่งต่างดำเนินการแยกจากกันโดยการลงคะแนนเสียงลับ ผู้ที่  
ได้รับเลือกเป็นผู้พิพากษาจะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่ง ทั้งในสมัชชาฯ และใน  
คณะมนตรีความมั่นคงตรงกัน คะแนนเสียงของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงมีค่าเท่ากัน 1  
เสียงโดยไม่จำเป็นต้องได้รับเสียงเอกฉันท์ของสมาชิกถาวรทั้งห้า<sup>34</sup> ในการเลือกตั้งผู้พิพากษา  
ดังกล่าวทุกครั้งจะต้องระลึกเสมอว่า นอกจากจะต้องได้ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดแล้ว  
องค์คณะผู้พิพากษายังควรเป็นตัวแทนของรูปแบบแห่งอารยธรรมหลัก ๆ ของโลกและเป็นตัวแทน  
ของระบบกฎหมายหลัก ๆ ของโลกอีกด้วย<sup>35</sup> เพื่อให้องค์คณะผู้พิพากษามีความรอบรู้ในเรื่อง

<sup>32</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 4

<sup>33</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 8

<sup>34</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 10

<sup>35</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 9

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ต่าง ๆ ของทุกมุมโลก อันจะเป็นการช่วยให้เข้าใจเรื่องราวต่าง ๆ ในคดีที่มาสู่ศาลได้ดียิ่งขึ้น<sup>36</sup>

#### 2.3.4 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม

คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) เป็นองค์กรหลักซึ่งทำหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม มีขอบเขตการดำเนินงานกว้างขวาง ครอบคลุมหลายเรื่อง จึงเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างและการดำเนินงานที่ซับซ้อนมากที่สุด

คณะมนตรีความมั่นคง อาจร้องขอให้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมช่วยเหลือในการจัดหาข้อมูลตามมาตรา 65 คือ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมอาจจัดหาข้อสนเทศให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงและจะต้องช่วยเหลือคณะมนตรีความมั่นคงในเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงร้องขอ<sup>37</sup> ข้อมูลดังกล่าวนี้ ได้แก่ รายงานเกี่ยวกับเรื่องระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม การศึกษา อนามัย และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ คณะมนตรีความมั่นคงอาจให้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมหาทางช่วยเหลือตามมาตรา 50 คือ หากคณะมนตรีความมั่นคงได้ดำเนินการป้องกันหรือบังคับต่อรัฐใด รัฐอื่นไม่ว่าจะเป็นสมาชิกของสหประชาชาติหรือไม่ ซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาพิเศษทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการปฏิบัติตามมาตราการเหล่านั้น ย่อมมีสิทธิที่จะปรึกษาหารือกับคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับวิธีแก้ไขปัญหานั้น<sup>38</sup>

<sup>36</sup> โปรตคูรายละเอียดเพิ่มเติมในศรัทธา เจริญพานิช, "ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1 - 7 สาขาวิชานิติศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 336-341.

<sup>37</sup> Charter of the United Nations, Article 65

<sup>38</sup> Charter of the United Nations, Article 50

เมื่อคณะมนตรีความมั่นคง ได้ดำเนินมาตรการบังคับกับรัฐที่กระทำ การรุกราน การคุกคามหรือละเมิดต่อสันติภาพ ย่อมมีผลทำให้บางรัฐได้รับการกระทบกระเทือน จนต้องเผชิญกับปัญหาพิเศษทางเศรษฐกิจ (special economic problems) อันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการบังคับเหล่านั้น รัฐที่ได้รับผลกระทบก็อาจนำปัญหานี้ขึ้นหารือกับคณะมนตรีความมั่นคงได้ หากคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือตามมาตรา 65 ด้วยก็ได้ นอกจากนี้ สมาชิกสหประชาชาติย่อมมีหน้าที่ร่วมกันในการอำนวยความสะดวกช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติตามมาตรการบังคับตามที่คณะมนตรีความมั่นคงได้วินิจฉัยไว้แล้ว<sup>39</sup>

### 2.3.5 คณะมนตรีภาวะทรัสตี

คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council) เป็นองค์การหลัก ซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอันนำไปสู่การปกครองตนเองหรือเอกราช ปัจจุบันแทบไม่มีบทบาทอะไรอีก เนื่องจากดินแดนในภาวะทรัสตีนั้นเป็นเอกราชแล้วทั้งสิ้น เว้นแต่หมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิกถือเป็นดินแดนทรัสตีทางยุทธศาสตร์อยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกา

คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจเกี่ยวกับดินแดนภาวะทรัสตีตามมาตรา 83 วรรค 1 คือ หน้าที่ทั้งปวงของสหประชาชาติเกี่ยวกับเขตยุทธศาสตร์ รวมทั้งการให้ความเห็นชอบต่อข้อกำหนดของความตกลงภาวะทรัสตี และต่อข้อเปลี่ยนแปลงหรือข้อแก้ไขจะต้องกระทำโดยคณะมนตรีความมั่นคง<sup>40</sup>

คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลดินแดนในภาวะทรัสตี การให้ความเห็นชอบในข้อกำหนดของความตกลงภาวะทรัสตีและของข้อเปลี่ยนแปลง หรือข้อแก้ไขให้อยู่ในอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ดังนั้น ถ้าเป็นดินแดนที่เกี่ยวข้องกับเขตยุทธศาสตร์

<sup>39</sup> Charter of the United Nations, Article 49

<sup>40</sup> Charter of the United Nations, Article 83 paragraph 1

คณะมนตรีความมั่นคงใช้อำนาจแทนสมัชชาสหประชาชาติ ในการให้ความเห็นชอบต่อการตกลงภาวะทรัสตี<sup>41</sup> และคณะมนตรีความมั่นคงจะใช้อำนาจในการควบคุมดูแลดินแดนดังกล่าวทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ดินแดนในภาวะทรัสตี เข้ามามีส่วนร่วมในการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เพื่อให้ระบบความปลอดภัยร่วมกันได้บรรลุตามเป้าหมาย<sup>42</sup>

#### กระบวนการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง

การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง คือ กระบวนการพิจารณาในที่ประชุม เพื่อแก้ไขกรณีพิพาทระหว่างประเทศที่น่าจะเป็นอันตรายคุกคามต่อสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงจะพิจารณากรณีพิพาทในประเด็นปัญหาต่าง ๆ เพื่อหาหนทางแก้ไขกรณีพิพาทด้วยการทำข้อมติโดยการลงคะแนนเสียง ข้อมติที่ออกมานั้นอยู่ในลักษณะคำแนะนำ (recommendation) และหรือคำตัดสิน (decision) ข้อมติอาจเสนอให้แก้ไขกรณีพิพาทด้วยการบังคับโดยการใช้มาตรการบังคับตามหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจปฏิบัติงานใด ๆ ในเรื่องสำคัญ ๆ อย่างสัมฤทธิ์ผลจริงจัง นอกจากเป็นเพียงผู้แนะนำแก่สมัชชาสหประชาชาติหรือคู่กรณีพิพาทว่าควรจะทำอย่างไรต่อไป และไม่มีสิ่งใดที่จะมาค้ำประกันว่าประเทศสมาชิกที่เป็นคู่กรณีพิพาทจะต้องร่วมมือปฏิบัติตามนั้น กระบวนการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงแยกออกได้ 2 ลักษณะคือ

<sup>41</sup>Charter of the United Nations, Article 82

<sup>42</sup>D. W. Bowett, The Law of International Institutions 4th ed. (London : Steven & Sons, 1982), p. 71 อ้างถึงใน ชุมพร ปัจจุบันทร์, "สหประชาชาติ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศ หน้าที่ 1 - 7 สาขาวิชานิติศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 211.

### 3.1 การดำเนินการประชุมและการลงคะแนนเสียง

กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการประชุม และการลงคะแนนเสียงไว้ในมาตรา 27 - 32 ซึ่งมาตรา 30 ให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับการประชุมของตนเองรวมทั้งวิธีคัดเลือกประธานของตนด้วย<sup>43</sup> ซึ่งตามมาตรา 31 คณะมนตรีความมั่นคงได้ออกระเบียบของคณะมนตรีความมั่นคงขึ้น (Provisional Rules of Procedure of the Security Council : 31 January 1969 ; Amended 17 January 1974) โดยบทบัญญัติแห่งกฎบัตรฯ และระเบียบดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น การดำเนินการประชุมและการลงคะแนนเสียงจึงต้องยึดถือปฏิบัติตามระเบียบนี้ด้วย

กฎบัตรฯ มิได้กล่าวถึงเรื่ององค์ประชุมของคณะมนตรีความมั่นคงว่าต้องมีจำนวนเท่าใด จึงปล่อยให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้วางข้อบังคับการประชุมเองตามมาตรา 30 แต่จะต้องคำนึงถึงจำนวนเสียงในการประชุมเรื่องวิธีดำเนินการหรือเรื่องอื่น ดังนั้น สมาชิกถาวรและไม่ถาวร จะต้องมาประชุมกันให้เป็นจำนวนที่เพียงพอต่อการลงคะแนนเสียงในเรื่องนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่มีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับองค์ประชุมของคณะมนตรีความมั่นคงแล้วก็ต้องถือว่าสมาชิกทั้งหมดต้องมาประชุม เพื่อที่องค์กรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ ในการประชุมคณะมนตรีความมั่นคง ประธานของที่ประชุม (President of the council) มาจากการหมุนเวียนกันเข้ารับตำแหน่งทุก 1 เดือน เรียงตามลำดับอักษรภาษาอังกฤษของชื่อประเทศสมาชิก เมื่อใดก็ตามประเทศที่ทำหน้าที่ประธานคณะมนตรีความมั่นคงรู้ว่าตนไม่ควรทำหน้าที่ในระหว่างที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังพิจารณาข้อพิพาทที่ตนเกี่ยวข้องกับอยู่ด้วย ก็ให้แจ้งต่อที่ประชุมและให้ประเทศที่อยู่ในลำดับถัดไปเข้าดำรงตำแหน่งแทน<sup>44</sup>

ระเบียบวาระการประชุม (Agenda) ของคณะมนตรีความมั่นคงแต่ละครั้ง

<sup>43</sup> Charter of the United Nations, Article 30

<sup>44</sup> Provisional Rules of Procedure of the Security Council, Rule 18, 20



จะร่างโดยเลขาธิการสหประชาชาติ โดยความเห็นชอบของประธานคณะมนตรีความมั่นคง  
เลขาธิการฯ จะเสนอระเบียบวาระการประชุมดังกล่าวต่อสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคง  
อย่างน้อย 3 วันก่อนการประชุม แต่ในการที่รับคำขอระเบียบวาระการประชุมจะเสนอพร้อม ๆ  
กับการแจ้งการประชุม ในการประชุมทุกครั้งระเบียบวาระอันแรกคือ การยอมรับระเบียบวาระ  
การประชุมและในเรื่องใดที่การพิจารณายังไม่เสร็จเรียบร้อยในการประชุมคราวหนึ่ง เรื่องนั้น  
จะไปรวมอยู่ในระเบียบวาระการประชุมคราวต่อไปโดยอัตโนมัติ นอกจากคณะมนตรีความมั่นคง  
จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>45</sup>

การประชุมของคณะมนตรีความมั่นคง มาตรา 28 บัญญัติว่า คณะมนตรี  
ความมั่นคงจะต้องก่อตั้งขึ้นในลักษณะที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยต่อเนื่อง เพื่อความมุ่งประสงค์  
นี้ สมาชิกแต่ละประเทศของคณะมนตรีความมั่นคงจะมีผู้แทนประจำอยู่ตลอดเวลา ณ ที่ตั้งของ  
องค์การฯ

คณะมนตรีความมั่นคงจะประชุมกันเป็นครั้งคราว สมาชิกแต่ละประเทศ ถ้า  
ปรารถนาก็อาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล หรือผู้แทนอื่นที่ได้กำหนดตัวเป็นพิเศษเป็นผู้แทนของตน  
เข้าร่วมประชุมนั้นได้

คณะมนตรีความมั่นคงอาจประชุม ณ สถานที่อื่นนอกจากที่ตั้งขององค์การฯ  
หากวินิจฉัยว่าจะอำนวยความสะดวกแก่ท่านของตนได้ดีที่สุด<sup>46</sup>

การประชุมของคณะมนตรีความมั่นคงโดยปกติประชุม ณ สำนักงานสหประชา-  
ชาติ แต่สมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงหรือเลขาธิการสหประชาชาติอาจเสนอให้ประชุมที่อื่นก็ได้  
หากเห็นว่าเป็นความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ได้ดีที่สุด การประชุมเป็นไปโดยเปิดเผยเว้นแต่  
การทำขออนุญาตแก่สมัชชาสหประชาชาติเกี่ยวกับการแต่งตั้งเลขาธิการฯ<sup>47</sup> ประธาน

<sup>45</sup> ฆนาสฤษฎี สตะเวทิน และภฤษณา กู้ดลาด, คำบรรยายของค์การระหว่าง  
ประเทศ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2516), หน้า 91.

<sup>46</sup> Charter of the United Nations, Article 28

<sup>47</sup> Provisional Rules of Procedure of the Security Council,  
Rule 48

คณะมนตรีความมั่นคงอาจเรียกประชุมเมื่อใดก็ได้หากเห็นว่าจำเป็น ซึ่งระยะเวลาระหว่างการประชุมแต่ละครั้งจะไม่นานเกินกว่า 14 วัน ซึ่งเป็นการสร้างสภาพการทำงานอย่างสืบเนื่องของคณะมนตรีความมั่นคงและสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องมีผู้แทนประจำอยู่ตลอดเวลา ณ ที่ตั้งขององค์การ<sup>48</sup> ทั้งนี้เป็นผลมาจากแนวคิดที่ว่าปัญหาซึ่งกระทบกระเทือนต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอาจเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้ ดังนั้น องค์การที่รับผิดชอบเบื้องต้นในเรื่องนี้จำเป็นต้องอยู่ในภาวะที่จะทำการประชุม เพื่อที่จะสามารถตัดสินใจปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรีบด่วนทันที่ และสามารถให้คำวินิจฉัยได้อย่างรวดเร็วว่าควรจะปฏิบัติต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นประการใด ภาษาที่ใช้ในการประชุมคณะมนตรีความมั่นคง ได้แก่ ภาษาจีน อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย สเปน เป็นภาษาทางการ และให้ภาษาอังกฤษกับฝรั่งเศสเป็นภาษาทำงานของคณะมนตรีความมั่นคง<sup>49</sup> ในการอภิปรายในที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคง ถ้าใช้ภาษาทำงานภาษาใดภาษาหนึ่งให้แปลคำอภิปรายเป็นภาษาทำงานอีกภาษา<sup>50</sup> และถ้าอภิปรายเป็นภาษาหนึ่งภาษาใดของภาษาทางการทั้ง 3 ภาษา (คือนอกจากภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส) แล้ว ให้แปลเป็นภาษาทำงานทั้ง 2 ภาษาด้วย<sup>51</sup>

การเข้าร่วมอภิปรายปัญหาใด ๆ ในคณะมนตรีความมั่นคง มาตรา 31 กล่าวว่า สมาชิกใด ๆ ของสหประชาชาติซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคง อาจเข้าร่วมในการอภิปรายปัญหาใด ๆ ที่จะนำมาสู่คณะมนตรีความมั่นคงได้โดยไม่มีคะแนนเสียง

<sup>48</sup> Charter of the United Nations, Article 28 paragraph 1

<sup>49</sup> Provisional Rules of Procedure of the Security Council, Rule 41

<sup>50</sup> Provisional Rules of Procedure of the Security Council, Rule 42

<sup>51</sup> Provisional Rules of Procedure of the Security Council, Rule 43

เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาว่า ผลประโยชน์ของสมาชิกนั้นได้รับความกระทบกระเทือนเป็นพิเศษ<sup>๕๒</sup>

ตามมาตรา ๒๗ ประเทศสมาชิกสหประชาชาติซึ่งมิได้เป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงและประเทศคู่กรณีพิพาทไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสหประชาชาติหรือไม่ เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ได้เสียของประเทศนั้น ๆ ก็อาจให้เข้าร่วมการอภิปรายในการประชุมคณะมนตรีความมั่นคงได้แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง รั่วใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสหประชาชาติหรือไม่ หากตกเป็นฝ่ายหนึ่งในกรณีพิพาทซึ่งอยู่ภายใต้การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง จะต้องได้รับเชิญให้เข้าร่วมในการอภิปรายกรณีพิพาทด้วย โดยไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง เฉพาะประเทศที่มิได้เป็นสมาชิกสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องกำหนดเงื่อนไขที่ยุติธรรมในการเข้าร่วมประชุม<sup>๕๓</sup>

การลงคะแนนเสียงในคณะมนตรีความมั่นคง มาตรา ๒๗ วรรค ๑ ได้กำหนดให้สมาชิกแต่ละประเทศของคณะมนตรีความมั่นคงมีคะแนนเสียงหนึ่งคะแนน<sup>๕๔</sup> สมาชิกถาวรและสมาชิกไม่ถาวรมีคะแนนเสียง ๑ คะแนนเท่ากันหมด ซึ่งกระทำได้ใน ๓ ลักษณะคือ การลงคะแนนเสียงเห็นชอบ (affirmative vote) การลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ (negative vote) และการงดลงคะแนนเสียง (abstention from voting)

ปัญหาที่น่าสนใจก็คือว่า การงดลงคะแนนเสียงโดยสมัครใจ (voluntary abstention from voting) เป็นการแสดงความไม่เห็นด้วยในเรื่องนั้น ๆ แต่ไม่ต้องการให้เรื่องนั้น ๆ ต้องตกไป หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่ขอแสดงความคิดเห็นในเรื่องนั้น ๆ แท้จริงแล้ว สมาชิกถาวรมีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะคัดค้านมติที่ตนไม่เห็นด้วยโดยการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) แต่เลือกที่จะใช้วิธีการงดลงคะแนนเสียงซึ่งมักเป็นเรื่องที่มีเหตุผลทางการเมืองสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ประเทศมหาอำนาจไม่อาจผูกมัดตนเองกับมติใด ๆ ที่อาจทำให้เป็นการสร้างความรู้สึกไม่ดีต่อชาติหรือกลุ่มชาติใดที่เป็นสมาชิกสหประชาชาติโดยไม่จำเป็น อันอาจ

<sup>๕๒</sup> Charter of the United Nations, Article 31

<sup>๕๓</sup> Charter of the United Nations, Article 32

<sup>๕๔</sup> Charter of the United Nations, Article 27 paragraph 1

ส่งผลเสียต่อเสียงสนับสนุนในองค์การสหประชาชาติต่อไป<sup>55</sup> วิธีการนับคะแนนเสียง คือ การงดลงคะแนนเสียง (abstention from voting) ไม่ถือว่าเป็นการใช้สิทธิยับยั้ง<sup>56</sup> ซึ่งคะแนนเสียงเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร หมายความว่า ต้องเป็นการลงคะแนนเสียงของสมาชิกซึ่งมีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียง การงดเว้นลงคะแนนเสียงโดยเจตนาจึงมีอาจถือว่าเป็นการใช้สิทธิยับยั้ง<sup>56</sup> ซึ่งสมาชิกถาวรทั้งห้าต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่า การงดลงคะแนนเสียงโดยสมัครใจ ไม่เป็นการใช้สิทธิยับยั้ง คณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชาสหประชาชาติต่างก็ยอมรับการตีความเช่นนี้เสมอมาด้วย<sup>57</sup> ดังนั้น จึงนับคะแนนเสียงเห็นชอบร่วมกันโดยไม่นับคะแนนเสียงของสมาชิกถาวรที่งดลงคะแนนเสียง ในกรณีที่สมาชิกถาวรหรือสมาชิกไม่ถาวรขาดประชุม (absence) ก็ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการที่คณะมนตรีความมั่นคงจะมีมติวินิจฉัยหรือข้อมติใด ๆ ออกไป เนื่องจากสมาชิกต้องเข้าร่วมประชุมทุกครั้งโดยมีมติคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่า สมาชิกอยู่ในที่ประชุมหรือไม่ หากคณะมนตรีความมั่นคงออกมติใด ๆ ไปให้ถือว่าเป็นข้อมติที่ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกทั้งหมด<sup>58</sup> ทั้งนี้เป็นผลมาจากการตีความมาตรา 28 วรรค 1 ที่กำหนดให้สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงทุกประเทศมีผู้แทนประจำอยู่ตลอดเวลา เพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้โดย

<sup>55</sup> ธนาสุภชัย สดะเวทิน และกฤษณา กุศลลาด, อ้างแล้ว, หน้า 90.

<sup>56</sup> ความเห็นของประธานคณะมนตรีความมั่นคง (Syria) ในการประชุมคณะมนตรีความมั่นคงครั้งที่ 173 เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1947 โปรดดู Yuen-Li Liang, "Abstention and Absence of a permanent member in relation to the voting procedure in the Security Council," The American Journal of International Law 44 (1950) : 697.

<sup>57</sup> Constatin A. Stavropoulos, "The practice of voluntary abstentions by permanent members of the Security Council under article 27, paragraph 3, of the Charter of the United Nations," The American Journal of International Law 61 (1967) : 746.

<sup>58</sup> ซีซาร์ อูเทนพงษ์, "คณะมนตรีความมั่นคงกับปัญหาการรักษาสันติภาพ," สารานุกรม 15 (10 กุมภาพันธ์ 2508) : 374.

ต่อเนื่องเรื่อยไป เช่นนี้จึงทำให้สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงทั้งปวงไม่อาจขาดประชุมได้ ซึ่งไม่มีเหตุผลอันใดในการตีความให้ขัดแย้งกับมาตรา 27 วรรค 3 จนเป็นผลให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจดำเนินมาตรการใด ๆ ได้<sup>๕๐</sup> ดังนั้น ถ้าสมาชิกขาดประชุม การประชุมก็ยังคงดำเนินการไปได้และมีมติที่ออกมาจากการประชุมที่สมาชิกบางประเทศขาดประชุมนั้น ให้ถือว่าเป็นมติของคณะมนตรีความมั่นคงโดยสมบูรณ์<sup>๕๑</sup> และให้ถือว่าการขาดประชุมของสมาชิกมีค่าเท่ากับการลงคะแนนเสียง<sup>๕๒</sup> ซึ่งการลงคะแนนเสียงโดยวิธีนี้ไม่ถือว่าเป็นการใช้สิทธิยับยั้ง (veto)

### 3.1.1 การประชุมเรื่องวิธีดำเนินการ

การประชุมเรื่องวิธีดำเนินการ (procedural matters) ตามมาตรา 27 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติมิได้มีคำอธิบายใด ๆ ที่ชัดเจน\* แต่ตามข้อตกลงฮัลลันด์ในวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 1945 ได้กำหนดขอบข่ายเรื่องวิธีดำเนินการ ได้แก่ การยอมรับหรือเปลี่ยนแปลงกฎแห่งวิธีการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง การกำหนดวิธีการเลือกตั้งประธานคณะมนตรีความมั่นคง การจัดการเพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงดำเนินการได้ตลอดเวลา การเลือกเวลาและสถานที่สำหรับการประชุมสามัญสามัญและการประชุมสามัญพิเศษ การสถาปนา

<sup>๕๐</sup> Leo Gross, "Voting in the Security Council : Abstention in the Post-1965 Amendment Phases and Its Impact on Article 25 of the Charter," *op. cit.*, p. 323.

<sup>๕๑</sup> ธนาสฤษดิ์ สตะเวทิน และกฤษณา กู้ตลาด, อ้างแล้ว, หน้า 89.

<sup>๕๒</sup> Hans Kelsen, The Law of United Nations, pp. 244-245. อ้างถึงใน สนั่น ปลั่งประสูร, อ้างแล้ว, หน้า 11.

\* ตามคำแถลงของประเศมหาอำนาจเกี่ยวกับ วิธีการออกเสียงในคณะมนตรีความมั่นคงได้แสดงไว้ชัดเจนว่าปัญหาทุกเรื่องที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา 28-32 เป็นเรื่องวิธีดำเนินการ

หน่วยงานหรือองค์กรย่อย ซึ่งคณะกรรมการความมั่นคงพิจารณาว่าจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะมนตรีความมั่นคง การเชิญสมาชิกสหประชาชาติซึ่งมิได้ร่วมเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อร่วมในการอภิปรายของคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อผลประโยชน์ของสมาชิกล้วนได้รับความกระทบกระเทือนเป็นพิเศษ การเชิญรัฐใด ๆ ที่เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทมาร่วมอภิปรายใน คณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับกรณีพิพาทนั้น<sup>๕๒</sup>

การลงคะแนนเสียงในเรื่องวิธีดำเนินการ มาตรา 27 วรรค 2 ได้กำหนดว่า คำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องวิธีดำเนินการ จะต้องกระทำโดย คณะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกเก้าประเทศ<sup>๕๓</sup>

### 3.1.2 การประชุมเรื่องอื่น

การประชุมเรื่องอื่น (other matters) หรือเรื่องสารบัญญัติ (substantive matters) หมายความว่า นอกเหนือจากเรื่องวิธีดำเนินการแล้วถือว่าเป็นเรื่องอื่นทั้งสิ้น จากการประชุมยึดคำได้กำหนดว่าเรื่องประเภทนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการโดยตรงของคณะมนตรีความมั่นคง เช่น การระงับกรณีพิพาทต่าง ๆ การปรับ สถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะว่าจะนำไปสู่กรณีพิพาท การตัดสินใจเกี่ยวกับการคุกคามต่าง ๆ ต่อสันติภาพ การจัดการคุกคามต่อสันติภาพ การดำเนินการเพื่อจัดการกับการทำลายสันติภาพ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ นอกจากนี้<sup>๕๔</sup> แต่บางปัญหาที่ก่อให้เกิดความสงสัย (genuine doubt) ว่าเป็นเรื่องวิธีดำเนินการหรือเรื่องอื่น ๆ สำหรับทางแก้ปัญหานั้นได้ยึดถือคำแถลง ของ 4 ประเทศผู้จัดประชุมที่ซานฟรานซิสโก (The statement of the Four

<sup>๕๒</sup>Constantin A. Stavropoulos, *op. cit.*, p. 749. และ จงเจริญ เทพหัสดิน ณ อยุธยา, อ้างแล้ว, หน้า 26 และโปรคคู ชนาสฤณี สตะเวทิน และกฤษณา กุศลลาด, อ้างแล้ว, หน้า 87.

<sup>๕๓</sup>Charter of the United Nations, Article 27 paragraph 2

<sup>๕๔</sup>ชนาสฤณี สตะเวทิน และกฤษณา กุศลลาด, อ้างแล้ว, หน้า 88.

Sponsoring Power at San Francisco) เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน ค.ศ. 1945 โดยมีใจความว่า

1. ในความเห็นของผู้แทนรัฐบาลที่จัดประชุมนั้น ร่างกฎบัตรฯ ได้ระบุคำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการออกเสียงในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะมนตรีอยู่แล้ว
2. ในกรณีเช่นนี้ปัญหาสำคัญ ๆ ในการตัดสินใจว่าปัญหาใดเป็นปัญหาวิธิตำเนินการหรือไม่นั้น เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาเบื้องต้น (preliminary question) จะต้องได้รับคะแนนเสียง 7 เสียง รวมทั้งเสียงทั้งหมดของสมาชิกถาวรด้วย<sup>๘๕</sup>

ดังนั้น เมื่อมีปัญหาว่าเรื่องใดเป็นเรื่องวิธิตำเนินการหรือไม่ ต้องตัดสินใจด้วยการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาเบื้องต้น ซึ่งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประเทศมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกถาวรไม่เห็นด้วยกับการพิจารณากำหนดปัญหาในที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งต้องได้รับคะแนนเสียง 9 เสียงหลังจากที่มีการแก้ไขจำนวนสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงเป็น 15 ประเทศแล้ว และใน 9 เสียงนี้ยังต้องใช้คะแนนเสียงทั้งหมดของสมาชิกถาวรเช่นเดิม

การลงคะแนนเสียงในเรื่องอื่น มาตรา 27 วรรค 3 ได้กำหนดว่า คำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องอื่นทั้งหมด จะต้องกระทำโดยคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกเก้าประเทศ ซึ่งรวมคะแนนเสียงเห็นพ้องกันของบรรดาสมาชิกประจำอยู่ด้วยโดยมีเงื่อนไขว่าในคำวินิจฉัยตามหมวดที่ 6 และตามวรรค 3 ของมาตรา 52 ผู้เป็นฝ่ายหนึ่งในการพิพาทจะต้องงดเว้นจากการลงคะแนนเสียง<sup>๘๖</sup> การลงคะแนนเสียงในเรื่องอื่นให้ใช้วิธการลงคะแนนเสียงข้างมาก โดยถือหลักเสียงเอกฉันท์ของประเทศมหาอำนาจ (Great Power's Unanimity) กล่าวคือ ได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ 9 เสียงแต่ในเสียงข้างมากนั้นจะต้องได้รับเสียงเอกฉันท์จากสมาชิกถาวรทั้งห้าด้วย

<sup>๘๕</sup>D. W. Bowett, The Law of International Institutions 4th ed. (London : Stevens & Sons, 1982), p. 30.

<sup>๘๖</sup>Charter of the United Nations, Article 27 paragraph 3

### 3.1.3 การใช้สิทธิยับยั้ง

ในการประชุมเรื่องอื่น หรือเรื่องสารบัญญัติ (substantive matters) ตามมาตรา 27 วรรค 3 ข้อคิดของคณะมนตรีความมั่นคงต้องได้รับคะแนนเห็นชอบ 9 เสียงและรวมถึงเสียงเอกฉันท์จากสมาชิกถาวรทั้งห้า หากสมาชิกถาวรประเทศหนึ่งประเทศใดไม่เห็นด้วยกับข้อคิด และได้ลงคะแนนเสียงคัดค้านทำให้ข้อคิดเป็นอันใช้ไม่ได้ซึ่งมีผลให้ข้อคิดดังกล่าวมีอันตกไป วิธีการเช่นนี้เรียกว่าการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) โดยทางนิตินัยแล้วสถานะนี้เรียกว่าการปฏิบัติไม่สมบูรณ์ตามเงื่อนไขแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ<sup>๘๗</sup> การใช้สิทธิยับยั้งนั้นเพื่อความสะดวกโดยปริยายเท่านั้น สิทธิพิเศษดังกล่าวนี้ทำให้บรรดาประเทศสมาชิกทั้งหลายรู้สึกไม่พอใจเป็นอันมากโดยเห็นว่าเป็นการเปิดทางให้ประเทศมหาอำนาจใช้อิทธิพลในองค์การสหประชาชาติได้อย่างเต็มที่ และเป็นการขัดกับหลักการแห่งประชาธิปไตยที่ให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์วินิจฉัยตามหลักแห่งความยุติธรรม นอกจากนี้ยังเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคในอธิปไตยของรัฐ (sovereign equality) ตามหลักการแห่งกฎบัตรฯ และตามกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>๘๘</sup> อนึ่งสมาชิกไม่ถาวรก็อาจใช้สิทธิยับยั้งได้โดยการรวมกลุ่มกันใช้เนื่องจากการประชุมเรื่องสารบัญญัติต้องใช้คะแนนเสียงเห็นชอบ 9 เสียง เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงต้องการทำคำวินิจฉัยในการระงับกรณีพิพาท ไม่เพียงต้องอาศัยคะแนนเสียงเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร แต่ยังต้องอาศัยคะแนนเสียงอีก 4 เสียงจากสมาชิกไม่ถาวรด้วย หากสมาชิก

<sup>๘๗</sup> วิสุทธ อรรถยุกติ, คำบรรยายชั้นปริญญาโททางการทูตวิชาสหประชาชาติ, 2498 อ้างถึงใน ไวพจน์ สุวรรณโมลี, "มาตรการบังคับของสหประชาชาติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 47.

<sup>๘๘</sup> สนั่น บดิ่งประสูร, อ้างแล้ว, หน้า 23 และโปรคคู ทวีฬ พวงเกตุแก้ว, "คณะมนตรีความมั่นคงกับการรักษาสันติภาพโดยสันติวิธี," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501), หน้า 10.



ไม่ถาวรหรือออกเสียงหรือออกเสียงคัดค้าน จะมีผลให้คะแนนเสียงไม่เพียงพอต่อการผ่านข้อมติ และยังเป็นกรณีพิพาทระหว่างสมาชิกถาวรด้วยกันเองแล้วจะต้องอาศัยคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกไม่ถาวรเพิ่มขึ้นอีกด้วย” ดังนั้นสมาชิกทั้งสองประเภทจึงมีโอกาสใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ได้ทั้งสิ้น เพียงแต่วิธีในการใช้นั้นแตกต่างกัน

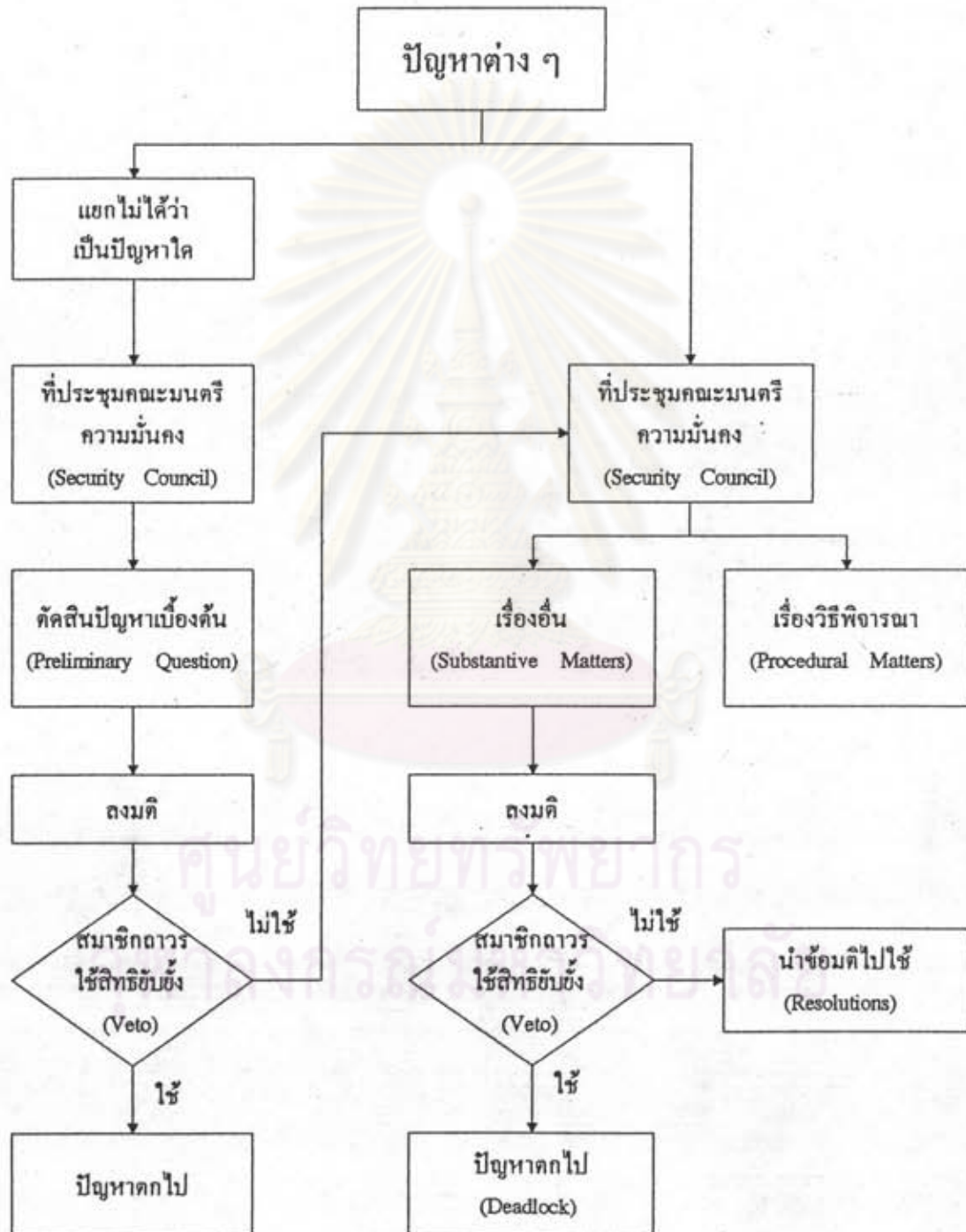
นอกจากนั้น การที่คณะมนตรีความมั่นคงต้องพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาเบื้องต้น (preliminary question) ว่าเรื่องใดเป็นเรื่องวิชีดำเนินการหรือไม่ ทำให้ประเทศมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงสามารถใช้สิทธิยับยั้งสองครั้ง หรือสิทธิยับยั้งซ้อน (Double Veto) กล่าวคือ ก่อนที่สมาชิกถาวรจะใช้สิทธิยับยั้งในเรื่องนั้น (หากเป็นเรื่องสารบัญญัติ) ถ้ายังไม่เป็นที่ตกลงกันในระหว่างสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงว่าเรื่องที่จะวินิจฉัยกันนั้นเป็นเรื่องวิชีดำเนินการหรือไม่ จะต้องลงมติเพื่อชี้ให้เห็นว่าเรื่อง que เข้ามาสู่คณะมนตรีความมั่นคง เป็นเรื่องวิชีดำเนินการหรือเรื่องอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งการลงมตินี้จะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ 9 เสียงรวมทั้งเสียงเอกฉันท์จากสมาชิกถาวร” เท่ากับว่าเป็นการใช้สิทธิยับยั้งครั้งแรก ต่อมาจึงใช้สิทธิยับยั้งในการลงมติในปัญหาเรื่องอื่นตามปกติได้อีก จะเห็นว่าสมาชิกถาวรสามารถใช้สิทธิยับยั้งได้ถึงสองขั้นตอนด้วยกัน อย่างไรก็ตาม การป้องกันการใช้อำนาจยับยั้งในขั้นตอนแรกเกี่ยวกับการตัดสินใจปัญหาเบื้องต้น ประธานคณะมนตรี

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* กรณีพิพาทซึ่งสมาชิกถาวรเป็นคู่กรณีพิพาท จะต้องงดเว้นการลงคะแนนเสียง

\*\* ตามคำแถลงจากการประชุมชานฟรานซิสโก โปรดดูรายละเอียดหัวข้อ 3.1.2

## แผนภาพการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto)



First Veto

Second Veto

ความมั่นคงอาจกำหนดลงไปเลยว่าเรื่องใดเป็นเรื่องวิชีดำเนินการ" ซึ่งการใช้อำนาจต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง 9 เสียง โดยไม่จำเป็นต้องได้รับเสียงเอกฉันท์ของสมาชิกถาวร ดังนั้น หากประธานคณะมนตรีความมั่นคงสามารถหาคะแนนเสียงสนับสนุนได้ 9 เสียงแล้ว ปัญหาเรื่องการใช้สิทธิยับยั้งในขั้นตอนแรกก็จะไม่เกิดขึ้น<sup>๖๖</sup>

จุดกำเนิดของสิทธิยับยั้ง (veto)<sup>๖๗</sup> สืบเนื่องมาจากการประชุมสัมมนาที่โตเกียวได้ถกเถียงประเด็นสำคัญ คือ การนำเอาหลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจ

"Provisional Rules of Procedure of the Security Council, Rule 30 วิธีกาานนี้เป็นผลมาจากคดี Albanian, Czechoslovak และ Formosa ซึ่งทั้งสองคดีหลังนี้ได้สร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคง สามารถกำหนดประเด็นปัญหาว่าเป็นเรื่องวิชีพิจารณา หรือเป็นเรื่องอื่นโดยอาศัยคะแนนเสียงสนับสนุน 7 เสียง (ปัจจุบันเพิ่มเป็น 9 เสียง) โดยไม่คำนึงถึงคะแนนของสมาชิกถาวรเท่ากับเป็นการปิดโอกาสการใช้สิทธิยับยั้งในขั้นตอนแรกด้วย แต่สหภาพโซเวียตไม่เห็นด้วยและเมื่อใดก็ตามที่ผู้แทนสหภาพโซเวียตเป็นประธานคณะมนตรีความมั่นคงก็จะใช้สิทธิยับยั้งซ้อน (Double Veto) อย่างไม่จำกัดขอบเขต โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Alexander W. Rudzinski, "The So-Called Double Veto," The American Journal of International Law 45 (1951) : 443-461. และในกรณีของประเทศลาว รัฐสมาชิกต่างก็พยายามใช้หลักเกณฑ์ของคะแนนเสียงข้างมากแทนที่หลักเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งเน้นถึงอำนาจของประธานคณะมนตรีความมั่นคงในการกำหนดประเด็นปัญหา โปรดดู Leo Gross, "The Question of Laos and the Double Veto in the Security Council," The American Journal of International Law 54 (1960) : 118-131.

<sup>๖๖</sup> ชุมพร ปัจจุบันนท์, อ้างแล้ว, หน้า 336-341.

<sup>๖๗</sup> Louis B. Sohn, Cases and other materials on world law : The interpretation and application of the Charter of the United Nations and of the constitutions of other agencies of the world community (Brooklyn : The Foundation Press, 1950), pp. 671-677.

(principle of unanimity of the five powers) บรรลุไว้ในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งที่ประชุมก็ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี ไม่เพียงไม่มีความเห็นแตกต่างแต่ยังไม่มีใครกล้าคิดว่า มีหนทางแก้ปัญหาอย่างอื่น<sup>71</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้แทนสหภาพโซเวียตกล่าวว่าปัญหาการควบคุมอาวุธ (control of atomic energy) จะไม่มีการตกลงหากปราศจากข้อเสนอในปัญหาที่ เรียกว่าการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) แม้ว่าจะขัดกับหลักการของสหประชาชาติในความเสมอภาค ของอธิปไตยของรัฐ (sovereign equality) ก็ตาม ถ้าสหภาพโซเวียตไม่ตกลงในข้อเสนอก็เป็นอันว่าองค์การสหประชาชาติจะไม่สามารถก่อตั้งขึ้นได้ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้แทนสหภาพโซเวียต ยังได้โต้แย้งอีกว่าข้อเสนอในเรื่องสิทธิยับยั้งนี้ไม่ใช้ความคิดของสหภาพโซเวียต แต่เป็นความคิดริเริ่มของสหรัฐอเมริกาที่อังกฤษ การที่สหภาพโซเวียตเห็นด้วยในการใช้สิทธิยับยั้งเนื่อง จากว่าหลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจตอบสนองต่อประโยชน์ในความร่วมมือกันของรัฐ และการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ อังกฤษได้เคยเสนอว่าไม่ว่ากรณีใด ๆ คะแนนเสียงของกลุ่มพิพาทจะไม่นำมาคำนึงถึงแต่สหภาพโซเวียตยอมรับไม่ได้และกล่าวว่าหลักเอกภาพระหว่าง มหาอำนาจให้นำมาใช้ทุกกรณีแม้ว่ามหาอำนาจจะเป็นคู่กรณีพิพาทด้วยก็ตาม ดังนั้น ที่ประชุม จึงตกลงกันไม่ได้ว่า หากสมาชิกซึ่งเป็นมหาอำนาจมีส่วนพัวพันกับกรณีพิพาทแล้วจะดำเนินการ อย่างไร จึงได้เว้นเรื่องคะแนนเสียงของคณะมนตรีความมั่นคงไว้ก่อน

ประเทศมหาอำนาจได้พยายามหาวิธีการลงคะแนนเสียง (voting formula) ที่เหมาะสมจนกระทั่งการประชุมที่แหลมไครเมีย (Crimea) อัลต้า (Yalta) รัฐยูเครน สหภาพโซเวียต รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงได้เสนอวิธีการที่เหมาะสม ซึ่งได้รับการ เห็นชอบจากที่ประชุม มหาอำนาจทั้ง 3 จึงได้กำหนดเรื่องวิธีการลงคะแนนเสียงของคณะ มนตรีความมั่นคงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1944 ดังนี้

<sup>71</sup>...not only was there no difference of opinion on this question, but in general not one of its participants even dared to think that there might be some other solution of the question. Ibid., pp. 672-673.

หัวข้อ ซี การลงคะแนนเสียง

1. สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงมีคะแนนเสียง 1 เสียง
2. คำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง เกี่ยวกับวิธีดำเนินการต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมาก 7 เสียง
3. คำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับเรื่องอื่นต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมาก 7 เสียง รวมทั้งคะแนนเสียงเอกฉันท์จากสมาชิกถาวรแต่ผู้กรณีพิพาทต้องงดเว้นการลงคะแนนเสียงในส่วน 10 หมวด 8 เรื่องการระงับข้อพิพาทโดยสันติ และตามประโยค 2 ของย่อหน้าที่ 1 ในส่วนซี หมวด 8<sup>72</sup>

เจตนารมณ์ในเรื่องนี้ คือ เน้นถึงความรับผิดชอบเป็นพิเศษของมหาอำนาจในการรักษาสันติภาพ จึงต้องใช้เสียงเอกฉันท์ของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงในการพิจารณาเรื่องสำคัญทั้งหมด รวมทั้งมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจและทางทหารและยังแบ่งไว้ด้วยองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการคือ ความจำเป็นของหลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจและการให้ความเป็นธรรม (justice) ต่อสมาชิกขององค์การฯ จะเห็นได้ว่าสิทธิยับยั้ง (veto) นี้วางอยู่บนรากฐานของ หลักเอกภาพระหว่างมหาอำนาจในการดำเนินการรักษาสันติภาพ

<sup>72</sup>C. Voting :

1. Each member of the Security Council have one vote.
2. Decisions of the Security Council on procedural matters should be taken by the majority of seven members.
3. Decisions of the Security Council on other matters should be taken by the majority of seven members including the concurring votes of the permanent members, with a party to a dispute abstaining from voting while decisions are being taken under section A ----- Peaceful Settlement ----- chapter VIII, and under the second sentence of paragraph 1 of section C, chapter VIII. Ibid., p. 673.

ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา ที่วางกฎเกณฑ์ให้มหาอำนาจ  
งดเว้นการลงคะแนนเสียงในกรณีพิพาทที่ตนเป็นคู่กรณีพิพาทอยู่นั้น เป็นการรักษาความเป็นกลาง  
และแผ่หลักการประชาธิปไตย (democratic principle) ที่ว่าไม่มีใครตัดสินคดีตนเองได้  
(no one shall be judge in his own cause) ซึ่งสหภาพโซเวียตเองก็ไม่อาจปฏิเสธ  
ข้อเสนอดังกล่าวได้ หลักเกณฑ์นี้จึงได้บรรจุไว้ในมาตรา 27 วรรค 3 แห่งกฎบัตรสหประชา-  
ชาติที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนั่นเอง

การใช้สิทธิยับยั้ง (veto) เป็นการใช้สิทธิเพื่อรักษาผลประโยชน์ทาง  
การเมืองระหว่างประเทศของสมาชิกถาวร ซึ่งได้ก่อให้เกิดความแตกแยกและเป็นสาเหตุ  
หนึ่งของสงครามเย็น (cold war) ในการจัดตั้งองค์การสหประชาชาตินั้นไม่มีใครคาดคิดว่า  
จะเกิดการแตกแยกอย่างรุนแรง จุดประสงค์ที่ให้สิทธิพิเศษนี้แก่ประเทศมหาอำนาจเนื่องจาก  
หวังว่ามหาอำนาจทั้งห้าจะเป็นผู้รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามมาตรา 24  
วรรค 1 โดยคิดว่าในกาลข้างหน้าคงจะมีประเทศหนึ่งประเทศใดเป็นอภิมหาอำนาจ (super-  
power) ขึ้นมา แล้วทำการคุกคามต่อสันติภาพเช่นเดียวกับเยอรมนี แต่ความคิดอันนี้ได้คาดคิด  
ถนัด เพราะแทนที่จะมีประเทศใดประเทศหนึ่งทำการคุกคามต่อสันติภาพกลับกลายเป็นสมาชิก  
ถาวรที่เกิดการขัดแย้งกันเองอย่างรุนแรง และใช้สิทธิยับยั้งเป็นเครื่องมือในการคุกคามต่อ  
สันติภาพมากกว่า<sup>73</sup> นับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิยับยั้งมีข้อจำกัด ได้แก่<sup>74</sup>

1. การถ่วงค้ำบิห์งคอกเสียง (compulsory or obligatory  
abstention from voting) คือกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงจะวินิจฉัยนั้นเป็นข้อพิพาทซึ่งตน  
เป็นคู่กรณีอยู่และต้องเป็นคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี โดยการเข้า  
แทรกแซงของคณะมนตรีความมั่นคงเองหรือโดยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาค<sup>75</sup> หลักเกณฑ์นี้เป็น

<sup>73</sup> จีรศักดิ์ มุติลาภรณ์, "การใช้สิทธิยับยั้ง," สารานุกรม 15 (10 กุมภาพันธ์  
2508) : 403.

<sup>74</sup> สนั่น ปลั่งประยุทธ, อ้างแล้ว, หน้า 42-50.

<sup>75</sup> Charter of the United Nations, Article 27 paragraph 3

ผลมาจากประธานาธิบดีรูสเวลต์ได้ยืนยันว่าคู่กรณีจะต้องไม่วินิจฉัยคดีของตนเอง ไม่มีใครเป็นผู้พิพากษา และเป็นคู่กรณีเองในเรื่องเดียวกันได้หรือไม่มีใครจะเป็นผู้ตัดสินคดีตนเองได้ ทั้งนี้ สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงไม่ว่าจะเป็นสมาชิกถาวรหรือไม่ถาวรต้องงดออกเสียงทั้งสิ้น

## 2. กรณีที่มีอาจใช้สิทธิยับยั้งได้ แบ่งได้เป็น 2 เรื่องคือ

- การเลือกตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ สมัชชาสหประชาชาติและคณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้ทำการเลือกตั้งโดยเป็นอิสระจากกัน การเลือกตั้งให้ถือเอาคะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดเป็นเกณฑ์วินิจฉัยในคณะมนตรีความมั่นคง โดยไม่จำแนกระหว่างสมาชิกถาวรและไม่ถาวร แม้ว่าวิธีการเลือกผู้พิพากษาไม่ได้เป็นเรื่องวิธิตำเนินการแต่ก็ไม่จำเป็นต้องได้รับเสียงเอกฉันท์จากมหาอำนาจทั้งห้า ดังนั้นสมาชิกถาวรจึงไม่อาจใช้สิทธิยับยั้งในการเลือกตั้งผู้พิพากษาได้\*

- การประชุมทั่วไปเพื่อทบทวนกฎบัตรสหประชาชาติ แม้ว่าเรื่องนี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นเรื่องวิธิตำเนินการแต่มาตรา 109 วรรค 1 ได้กล่าวว่าการประชุมทั่วไปของสมาชิกของสหประชาชาติ เพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะทบทวนกฎบัตรฉบับปัจจุบันอาจจัดให้มีขึ้นตามวันที่และสถานที่ซึ่งจะกำหนดโดยคะแนนเสียงสองในสามของสมาชิกของสมัชชา และโดยคะแนนเสียงใดๆ ของคณะมนตรีความมั่นคงเก้าประเทศ สมาชิกแต่ละประเทศของสหประชาชาติจะมีคะแนนเสียงหนึ่งคะแนนในการประชุม<sup>76</sup> มาตรฐานนี้ได้บัญญัติให้ใช้คะแนนเสียงของสมาชิกใด ๆ ของคณะมนตรีความมั่นคง 9 เสียง จึงไม่จำเป็นต้องได้รับคะแนนเสียงเอกฉันท์จากมหาอำนาจทั้งห้าแต่อย่างใดเช่นกัน

### 3.1.4 ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคง

ข้อมติ (resolution) คือการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นได้มาจากการลงคะแนนเสียงของที่ประชุม เป็นบทสรุปของที่ประชุมโดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เห็นแนวทาง

\*โปรดดูรายละเอียด หัวข้อ 2.3.3 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หน้า 58

<sup>76</sup>Charter of the United Nations, Article 109 paragraph 1

ของความร่วมมือ เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ข้อมติเป็นคำที่ใช้เรียกกันทั่ว ๆ ไป เมื่อกล่าวถึงมติต้องพิจารณาว่าเป็นข้อมติลักษณะใดเนื่องจากผลผูกพันตามกฎหมายนั้นแตกต่างกันไปตามลักษณะของข้อมติ ข้อมติแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ<sup>77</sup>

1. ข้อมติที่เป็นคำแนะนำ (recommendation) เป็นข้อมติที่ออกมาโดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อแจ้งไปยังรัฐ ซึ่งอาจเป็นสมาชิกแห่งองค์การระหว่างประเทศหรือรัฐอื่นก็ได้ สำหรับข้อมติประเภทนี้เป็นการแสดงเจตนารมณ์ขององค์การระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นแล้วแจ้งไปยังรัฐต่าง ๆ ถือว่าเป็นข้อมติภายนอกขององค์การระหว่างประเทศ ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิก แต่มีลักษณะเป็นการเชื้อเชิญให้รัฐสมาชิกประพฤติปฏิบัติตามข้อมติที่ทำขึ้นมาเกือบทุกองค์การระหว่างประเทศรวมทั้งองค์การสหประชาชาติใช้มีลักษณะนี้ในการทำงาน แม้ว่าจะไม่มีผลบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม แต่ผลทางกฎหมายนั้นย่อมมีสำหรับรัฐสมาชิกที่ได้ปฏิบัติตามข้อมติโดยได้รับการคุ้มครองจากการปฏิบัติตามข้อมติ เนื่องจากได้เสนอแนะแนวทางความร่วมมือร่วมกัน

2. ข้อมติที่เป็นคำตัดสิน (decision) เป็นข้อมติที่มีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามแยกออกได้เป็น

- ข้อมติที่ออกโดยองค์การที่เกี่ยวกับการทำงานภายในขององค์การระหว่างประเทศ ข้อมติดังกล่าวจะมีผลผูกพันทางกฎหมายก็ต่อเมื่อองค์การที่มีอำนาจเหนือกว่าได้ออกข้อมติไปยังองค์การที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตน เช่น องค์การหลักมีข้อมติไปยังองค์การย่อย

- ข้อมติที่ออกโดยองค์การเพื่อส่งต่อไปยังรัฐสมาชิก ซึ่งไม่เกี่ยวกับการทำงานภายใน

การใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงในรูปของการออกข้อมตินั้น หากเป็นข้อมติที่เกี่ยวกับหมวดที่ 6 เรื่องการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธีแล้ว คณะมนตรี

<sup>77</sup> นพมาศ คมขำ, "ข้อมติของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในกัมพูชา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 52-54.



ความมั่นคงจะใช้อำนาจในระดับการให้คำแนะนำ (recommendation) ซึ่งเป็นมติที่ไม่มีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม แต่รัฐสมาชิกอาจปฏิบัติตามด้วยความสมัครใจของตนเองได้อะไรก็ตาม กรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงใช้ข้อมติเกี่ยวกับหมวดที่ 7 เรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ หรือการกระทำการรุกราน ข้อมติจะอยู่ในระดับคำตัดสิน (decision) ในลักษณะที่ส่งต่อไปยังรัฐสมาชิก ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่เป็นคำตัดสินเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงควมมีอยู่ของกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะการออกข้อมตินั้นเป็นการตีความหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงไม่เพียงตีความตามตราสารเท่านั้น ยังต้องนำสถานการณ์ทั่วไปที่เกี่ยวข้องเข้ามาพิจารณาด้วย สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การใช้ปฏิบัติและเป็นกรณีตัวอย่างที่จะพัฒนากฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>78</sup>

ดังนั้น รัฐสมาชิกมีหน้าที่พึงปฏิบัติตามมตินี้ และถือว่าคณะมนตรีความมั่นคงได้กระทำในนามของรัฐสมาชิก ซึ่งรัฐสมาชิกยอมรับและผูกพันตนตามข้อมติดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัตินั้น การดำเนินการมาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลัง คณะมนตรีความมั่นคงมิได้ใช้อำนาจในระดับคำตัดสินซึ่งมีผลผูกมัดให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม แต่ใช้อำนาจเพียงระดับคำแนะนำเท่านั้น ได้แก่ กรณีสงครามเกาหลี<sup>79</sup>

### 3.2 การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง

คณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้งขึ้นในลักษณะที่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่องโดยตลอด เพราะว่าการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจำเป็นต้องเตรียมพร้อมอยู่เสมอ และอาจเรียกร้องให้มีการปฏิบัติที่จำเป็นโดยฉับพลันทันที ในทางปฏิบัติคณะมนตรีความมั่นคง อาจใช้วิธีการตกลงทางการทูตตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น การเจรจา การไต่สวน หรือสหประชาชาติอาจจัดตั้งองค์การของตนเองเพื่อช่วยไกล่เกลี่ยในข้อพิพาทนั้น ๆ

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

<sup>79</sup> โปรดดูรายละเอียดในปัญหาเกาหลี บทที่ 4 หัวข้อ 1.2.1 กรณีเกาหลี

หรืออาจเสนอแนะให้เสนอเรื่องต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรืออาจเสนอวิธีการอื่นใด  
 ความที่เห็นสมควร ดังนั้น เมื่อใดที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเห็นชัดว่าได้มีการรุกราน การ  
 คุกคาม หรือการละเมิดต่อสันติภาพแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงต้องใช้วิธีการและมาตรการต่างๆ  
 ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ดังนี้

### 3.2.1 การระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี

การระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศ มาตรา 33 ได้กำหนดว่า  
 ผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทใด ๆ ซึ่งหากดำเนินอยู่ต่อไปน่าจะเป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่ง  
 สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ก่อนอื่นจะต้องแสวงหาทางแก้ไขโดยการเจรจา  
 การได้ส่วน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยทางศาล การ  
 อาศัยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาค หรือข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธีอื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก  
 เมื่อเห็นว่าจำเป็น คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องเรียกร้องให้คู่พิพาท  
 ระงับกรณีพิพาทของตนโดยวิธีเช่นว่านั้น<sup>70</sup>

การระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (pacific  
 settlement of international disputes) เป็นวิธีการแรกที่ค้นพบและปฏิบัติกันเพื่อ  
 วัตถุประสงค์ในการหลีกเลี่ยงสงครามอันเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุด กฎบัตรฯ ได้วางแนวทาง  
 ในการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีไว้ คณะมนตรีความมั่นคงอาจดำเนินการ  
 อย่างหนึ่งอย่างใด เช่น การเจรจา การไกล่เกลี่ย ซึ่งกระทำในรูปของคำเสนอแนะ  
 (recommendation) เชื้อเชิญให้รัฐคู่พิพาทใช้วิธีการอย่างใด ๆ ในการระงับกรณีพิพาท  
 ระหว่างประเทศ

กรณีพิพาทหรือความขัดแย้งระหว่างรัฐมีอยู่เสมอซึ่งมี 2 ประเภทคือ  
 กรณีพิพาททางกฎหมายและกรณีพิพาททางการเมือง กรณีพิพาททางกฎหมาย (legal dispute)  
 หมายถึงกรณีพิพาทระหว่างรัฐในเรื่องการใช้และการตีความกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ รัฐต่าง ๆ

<sup>70</sup> Charter of the United Nations, Article 33

อาจแก้ไขได้โดยวิธีการความหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งอาจอยู่ภายในกรอบขององค์การระหว่างประเทศ เช่น ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ สำหรับกรณีพิพาททางการเมือง (political dispute) หมายถึง กรณีพิพาทอันเกิดจากการเรียกร้องที่ขัดแย้งของคู่กรณีซึ่งไม่สามารถแก้ไขโดยทางกฎหมายได้ ดังนั้น คณะมนตรีความมั่นคงจึงได้นำการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีจึงนำมาใช้กับสถานการณ์ความขัดแย้งดังกล่าวโดยสอดคล้องกับหลักแห่งความยุติธรรม และกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่<sup>๘๐</sup>

1. การเจรจา (negotiation) เป็นวิธีเริ่มต้นในการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี กล่าวคือ เป็นการพบปะหารือระหว่างรัฐคู่กรณีพิพาทโดยประสงค์ให้คู่กรณีได้ใช้ความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองก่อน หากล้มเหลวจึงค่อยหาทางระงับโดยวิธีอื่นต่อไป ที่สำคัญคือเมื่อได้มีการเจรจากันแล้วมันว่าจะไม่สามารถระงับกรณีพิพาทได้ก็ตาม แต่การพบปะระหว่างคู่กรณีจะช่วยให้ความตึงเครียดและความโกรธแค้นระหว่างกันผ่อนคลายลงได้<sup>๘๑</sup> การเจรจาอาจดำเนินการโดยใช้กระบวนการทางการทูตหรืออาจเจรจากันโดยการจัดประชุมพิเศษระหว่างกัน หรืออาจเจรจากันในโอกาสที่ได้พบกันในที่ประชุมองค์การระหว่างประเทศก็ได้ กระบวนการทางการทูตมีมาตั้งแต่สมัยโบราณใช้แก้ไขข้อขัดแย้งเล็ก ๆ น้อย ๆ รวมไปถึงกรณีพิพาทที่สำคัญมาก ๆ กระบวนการนี้จะใช้ทั้งนักการทูตและนักการเมืองเพื่อแก้ไขความขัดแย้งทางด้านกฎหมายและด้านการเมือง โดยปกติกระบวนการทางการทูตจะดำเนินไปอย่างลับ ๆ ก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างเจรจาต่อรองกันอยู่ หากการเจรจาประสบความสำเร็จจะทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำแถลงร่วม หนังสือแลกเปลี่ยน สนธิสัญญา คณะมนตรีความมั่นคงเคยจัดให้มีการเจรจาระหว่างอินเดียกับปากีสถานเกี่ยวกับปัญหาแคชเมียร์

<sup>๘๐</sup> สมพงษ์ ชูมาก, "บทบาทของรัฐและองค์การระหว่างประเทศในการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างประเทศโดยสันติวิธีและในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ," สารานุกรม 39 (10 กุมภาพันธ์ 2532) : 85-88.

<sup>๘๑</sup> ทรัพย์ นางเกตุแก้ว, อ้างแล้ว, หน้า 25-26.

2. การไต่สวน (enquiry) เป็นผลมาจากการเจรจาเมื่อมีปัญหาข้อเท็จจริง (question in fact) จึงต้องมีการไต่สวนโดยคำนึงถึงข้อมูลตามข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดกรณีพิพาท เนื่องจากการไต่สวนเป็นเพียงความพยายามที่จะทราบเรื่องราวที่เกิดขึ้น<sup>๘๒</sup> รายงานผลการไต่สวนรัฐคู่กรณีอาจยอมรับหรือไม่ก็ได้แต่ช่วยให้ทราบถึงข้อเท็จจริงซึ่งนำมาสนับสนุนกัน บางครั้งรัฐคู่กรณีอาจทำความตกลงจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง จึงเป็นการยากที่รัฐคู่กรณีจะปฏิเสธความจริงและในที่สุดก็ยอมรับความจริงทำให้กรณีพิพาทระงับไปได้เช่นกัน

3. การไกล่เกลี่ย (mediation) เมื่อกรณีพิพาทเข้าสู่ขั้นรุนแรง การแทรกแซงโดยรัฐที่สามจึงมาเกี่ยวข้องกับในการแก้ไขกรณีพิพาทในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยจะเข้าร่วมเจรจาและจะเสนอหนทางในการยุติปัญหาข้อพิพาทให้คู่กรณีพิจารณาด้วย การไกล่เกลี่ยเป็นการเสนอตัวของรัฐที่สามโดยความสมัครใจ และรัฐคู่กรณีพิพาทมีสิทธิปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าวได้อย่างเสรี จึงเห็นได้ว่าการไกล่เกลี่ยนั้นต้องอาศัยความยินยอม (consent) ของรัฐคู่กรณีเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ผลของการไกล่เกลี่ยก็ไม่มีผลผูกพันต่อรัฐคู่กรณีพิพาทแต่อย่างใด

4. การประนีประนอม (conciliation) เป็นวิธีระงับกรณีพิพาทโดยรัฐคู่กรณีทำความตกลงกันเป็นพิเศษให้จัดตั้งคณะกรรมการประนีประนอมขึ้น ประกอบด้วยบุคคลของรัฐหลายรัฐจำนวน 3 คน หรือ 5 คน ซึ่งได้รับความไว้วางใจของรัฐคู่กรณี คณะกรรมการนี้จะทำการตรวจสอบเรื่องราวพยานหลักฐานเพื่อหาทางให้ตกลงกัน เมื่อได้รับฟังคำชี้แจงของรัฐคู่กรณีและพยายามชักนำให้รัฐคู่กรณีตกลงกันได้แล้วจึงได้ทำรายงานขึ้นมา วิธีการนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า อนุญาโตตุลาการตามความเป็นธรรม (Equitable Arbitration) เนื่องจากให้ผลที่ไกล่เกลี่ยกัน อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวเป็นเพียงข้อเสนอแนะให้ระงับกรณีพิพาทเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันต่อรัฐคู่กรณีให้ปฏิบัติตาม

5. อนุญาโตตุลาการ (arbitration) หมายถึงอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ (international arbitration) มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขข้อ

<sup>๘๒</sup> เรื่องเดียวกัน

ขัดแย้งระหว่างรัฐโดยผู้พิพากษาที่รัฐเหล่านั้นเลือกขึ้นมาและบนพื้นฐานของการเคารพกฎหมาย<sup>๘๓</sup> อนุญาโตตุลาการเกิดขึ้นโดยความยินยอม (consent) ของรัฐคู่กรณี เป็นวิธีการระงับกรณีพิพาทโดยรัฐคู่กรณีตกลงที่จะเสนอข้อพิพาทของตนให้กับคนกลาง ซึ่งคู่กรณีระบุไว้ล่วงหน้าในสนธิสัญญาหรือทำความตกลงพิเศษ (special agreement) เป็นอนุญาโตตุลาการและรับการผูกพันไว้ล่วงหน้าว่าจะยอมรับนับถือตามคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการนั้น คำชี้ขาด (award) ของอนุญาโตตุลาการถือเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม เว้นแต่จะอ้างว่ามีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่อง เช่น รับสินบนหรือทุจริต หรือชี้ขาดเกินอำนาจที่ให้ไว้ในความตกลงพิเศษ

6. การระงับข้อพิพาทโดยทางศาล (judicial settlement) การแก้ไขปัญหามติพิพาทโดยทางศาลมีหลักการอันเป็นพื้นฐานคือ การพิจารณาตัดสินกรณีพิพาทระหว่างประเทศจะทำได้บนพื้นฐานตามเจตจำนงของรัฐ หมายความว่าความยินยอม (consent) ของรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญก่อนที่จะนำเรื่องให้ศาลพิจารณา รัฐคู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลซึ่งมีผลผูกพันตามกฎหมาย

ความแตกต่างระหว่างกระบวนการอนุญาโตตุลาการกับกระบวนการตัดสินของศาลตามกฎหมายระหว่างประเทศคือ องค์การอนุญาโตตุลาการตั้งขึ้นเป็นครั้งคราว ผู้พิพากษาก็แต่งตั้งตามที่รัฐคู่กรณีจะเลือก และองค์การดังกล่าวตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาสองฝ่ายที่ทำกันระหว่างรัฐคู่กรณีเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นเพียงอย่างเดียว และมักจะตั้งขึ้นภายหลังที่เกิดความขัดแย้งแล้ว ส่วนองค์การทางศาลนั้นมีหน้าที่พิจารณาปัญหาต่าง ๆ ไม่จำกัดและคงอยู่ตลอดไปโดยไม่จำกัดเวลาเหมือนองค์การทางอนุญาโตตุลาการ ดังนั้นอาจแยกอนุญาโตตุลาการออกจากกระบวนการทางศาลได้โดยลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ<sup>๘๔</sup>

<sup>๘๓</sup> นิยามตามมาตรา 37 ของอนุสัญญากรุงเฮก ฉบับวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1907 เกี่ยวกับเรื่องการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างประเทศโดยสันติวิธี และโปรตุเกสผสมพงศ์ ชูมาก, อ้างแล้ว, หน้า 87.

<sup>๘๔</sup> มุ่ง ปัทมะสังข์, "การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี," สารานุกรม 9 (10 กุมภาพันธ์ 2502) : 160.

- คู่กรณีที่เกี่ยวข้องแต่งตั้งผู้เป็นอนุญาโตตุลาการสำหรับกรณีของตนได้ แต่ในทางศาลคู่กรณีจะเลือกผู้พิพากษาให้ว่าคดีของตนไม่ได้

- คู่กรณีที่เกี่ยวข้องตกลงในหลักการซึ่งอนุญาโตตุลาการจำกัดถือเป็นการให้คำวินิจฉัย แต่ในทางศาลหลักการและกฎข้อบังคับต่าง ๆ ได้วางไว้ล่วงหน้าแล้วและมีได้วางไว้เฉพาะคดีหนึ่ง ๆ เท่านั้นแต่เป็นเรื่องของทุกคดี

- อนุญาโตตุลาการเป็นเรื่องของอำนาจศาลด้วยความสมัครใจ (voluntary jurisdiction) แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาลเป็นเรื่องของการบังคับตามอำนาจศาล (compulsory jurisdiction)

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการจะแยกอนุญาโตตุลาการกับการระงับโดยทางศาลออกจากกันโดยเด็ดขาดนั้น ในทางปฏิบัติไม่อาจทำได้และไม่เป็นสิ่งที่พึงกระทำกัน เพราะต่างก็มีส่วนสำคัญในการระงับกรณีพิพาททั้งสิ้น

วิธีการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นรูปแบบในการระงับข้อขัดแย้งต่าง ๆ แม้ว่าจะขณะนั้นความมั่นคงจะได้นำไปใช้แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเพียงบางวิธีก็ตาม แต่วิธีอื่น ๆ ก็สามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งได้เช่นกัน

นอกเหนือจากวิธีดังกล่าว การระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศอาจอาศัยองค์การระดับภูมิภาค มาตรา 52 วรรค 1 กล่าวว่า ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันที่กีดกันการมีข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาค เพื่อการจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเช่นที่เหมาะสม สำหรับการดำเนินการส่วนภูมิภาค โดยมีเงื่อนไขว่า ข้อตกลงหรือทบวงการตัวแทนเช่นว่าและกิจกรรมนั้น ๆ สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ<sup>๕๕</sup>

การระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีอาจอาศัยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคหรือข้อตกลงส่วนภูมิภาค (regional agencies or arrangements) เช่น องค์การรัฐอเมริกัน (The Organization for American States - OAS)

<sup>๕๕</sup> Charter of the United Nations, Article 52

องค์การเพื่อเอกภาพแอฟริกัน (The Organization of African Unity - OAU) สันนิบาตรัฐอาหรับ (Arab League) องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization - NATO) หรือสันติวิธีประการอื่นใด (other peaceful means) ตามที่คู่กรณีจะพึงเลือก องค์การระดับภูมิภาคเหล่านี้มีหลักการที่สอดคล้องกับกฎบัตรฯ แม้่วิธีการระงับกรณีพิพาททั้งวิธีการทางการเมืองและวิธีการทางศาลจะได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่วิธีการดังกล่าวก็คล้ายคลึงกับวิธีการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีตามกฎบัตรฯ ดังนั้น การระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธีจึงขึ้นอยู่กับคู่กรณีพิพาท หากทางระงับกันเองก่อนต่อเมื่อไม่มีผลหรือไม่สามารถดำเนินการอย่างใด ๆ ได้และสถานการณ์ดังกล่าวอาจลุกลามใหญ่โต คณะมนตรีความมั่นคงจึงเข้าไปเกี่ยวข้องกับด้วย ทั้งนี้ คณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชาสหประชาชาติจะเฝ้าดูการระงับกรณีพิพาทอย่างใกล้ชิดโดยมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุน หรือพิจารณาตามความเหมาะสมหากการระงับกรณีพิพาทระหว่างคู่กรณีประสบความสำเร็จ

### 3.2.2 การดำเนินการบังคับ

เมื่อกรณีพิพาทเกิดขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงจะปล่อยให้คู่กรณีทางระงับข้อพิพาทกันเองโดยสันติวิธีก่อน เมื่อทางระงับข้อพิพาทไม่ได้และสถานการณ์ดังกล่าวอาจจะเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงจึงจะเข้าแทรกแซงให้มีการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธีตามที่เห็นสมควร หากใช้วิธีสันติแล้วยังไม่สามารถระงับกรณีพิพาทได้ คณะมนตรีความมั่นคงจึงใช้มาตรการบังคับ (enforcement measures) ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ คือ

- มาตรการชั่วคราว (provisional measures) มาตรา 40 ได้กล่าวว่า เพื่อป้องกันมิให้สถานการณ์ทวีความร้ายแรงยิ่งขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงอาจเรียกร้องให้คู่กรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามมาตรการชั่วคราวเช่นที่เห็นจำเป็น หรือพึงปรารถนา ก่อนที่จะทำคำแนะนำ หรือวินิจฉัยมาตรการตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 39 มาตรการชั่วคราวเช่นว่านี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิ สิทธิเรียกร้อง หรือฐานะของคู่พิพาทที่เกี่ยวข้อง คณะมนตรีความมั่นคง จะต้องคำนึงถึงการไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรการชั่วคราวเช่นว่านั้น

ตามสมควร<sup>๘๖</sup> คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจที่จะดำเนินมาตรการชั่วคราวโดยใช้ดุลยพินิจในเรื่องนี้ได้เต็มที่และกว้างขวางตามที่เห็นว่าจำเป็น หรือพึงปรารถนาในการเรียกร้องให้คู่กรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องในสถานการณ์ใด ๆ ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพไม่ว่าจะได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 39 ก่อนหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ต้องดำเนินการไม่ให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิ คำเรียกร้อง หรือฐานะของคู่กรณีที่เกี่ยวข้องและต้องกระทำเป็นทำนองป้องกันมิให้สถานการณ์ร้ายแรงยิ่งขึ้นเท่านั้น มาตรการชั่วคราวนี้นับได้ว่า เป็นวิธีการเบื้องต้นของคณะมนตรีความมั่นคงในการยุติกรณีพิพาทโดยการใช้กำลังบังคับได้ทำการให้หยุดสู้รบ การยอมรับและปฏิบัติตามคำร้องขอของกองกำลังสหประชาชาติ ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงในการให้คู่กรณีพิพาทปฏิบัติตามคำสั่งหยุดยิงถือได้ว่าเป็นวิธีการที่ได้ผลมากที่สุด<sup>๘๗</sup>

- มาตรการไม่ใช้กำลัง (measures not involving the use of armed force) มาตรา 41 ได้กำหนดว่าคณะมนตรีความมั่นคงอาจวินิจฉัยว่าจะต้องใช้มาตรการใดอันไม่มีการใช้กำลังอาวุธ เพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีและอาจเรียกร้องให้สมาชิกของสหประชาชาติใช้มาตรการเช่นว่านั้น มาตรการเหล่านี้อาจรวมถึงการหยุดชะงักซึ่งความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการคมนาคมทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางวิทยุ และวิถีทางคมนาคมอย่างอื่นโดยสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน และการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย<sup>๘๘</sup> คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจที่ใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางที่จะใช้มาตรการอันไม่มีการใช้กำลังอาวุธ เช่น มาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ (economic sanction) การตัดความสัมพันธ์ทางการคมนาคม ทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางวิทยุ และวิถีทางคมนาคมอย่างอื่นโดยสิ้นเชิง

<sup>๘๖</sup> Charter of the United Nations, Article 40

<sup>๘๗</sup> Eduardo Jimenez Arechaga, Voting and the Handling of Dispute in the Security Council (New York : Carnegie Endowment for International Peace, 1950), p. 121. อ้างถึงในไพบจัน สุวรรณโณลี, อ้างแล้ว, หน้า 36.

<sup>๘๘</sup> Charter of the United Nations, Article 41



หรือแต่บางส่วน รวมทั้งการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย เพื่อให้บังเกิดผลตามคำวินิจฉัย  
 ของตนตามความในมาตรา 39 กล่าวคือจะใช้มาตรการอะไรก็ได้ที่ระบุไว้ในมาตรา 41 ถึง  
 แม้มาตรการอื่นที่มีได้ระบุไว้ในมาตรานี้ก็ตาม หากเป็นมาตรการที่อยู่ในประเภทที่ไม่มีการใช้  
 กำลังอาวุธ คณะมนตรีความมั่นคงย่อมมีอำนาจที่จะใช้และเรียกร้องให้สมาชิกอื่น ๆ ของสห  
 ประชาชาติปฏิบัติตามได้ข้อผูกพันที่จะใช้มาตรการตามมาตรา 41 นี้ ไม่จำเป็นต้องมีข้อตกลง  
 เพิ่มเติมกันเป็นพิเศษ แม้ว่าคณะมนตรีไม่อาจจัดทำข้อตกลงพิเศษตามมาตรา 43 ได้ก็ตาม  
 ก็หาได้พ้นความรับผิดชอบตามมาตรา 39 และ 41 ไปไม่<sup>๘๐</sup> อย่างไรก็ตาม トラบโดที่ความ  
 รับผิดชอบในการปฏิบัติการทางทหารยังคงตกอยู่กับสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงตามเงื่อนไข  
 ในมาตรา 106 สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงจะไม่เร่งรัดให้มีการดำเนินการตามมาตรา 41  
 นอกจากจะได้มีการตกลงกันระหว่างสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว ช่วงสงครามเช่น  
 การดำเนินการบังคับทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้า การเงิน มีจำนวนเพิ่มขึ้น  
 เรื่อย ๆ วิธีการนี้มักใช้กับประเทศที่อ่อนแอ บางครั้งมาตรการนี้มีความรุนแรงเกินไปซึ่งส่ง  
 ผลกระทบต่อประเทศอื่น จนมีการเรียกร้องให้องค์การสหประชาชาติใช้คำเสียหายจาก  
 ผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาตรา 50 ด้วย<sup>๘๑</sup>

- มาตรการใช้กำลัง ( use of force measures )  
 มาตรา 42 ได้กำหนดว่า หากคณะมนตรีความมั่นคง พิจารณาว่า มาตรการตามที่บัญญัติไว้ใน  
 มาตรา 41 จะไม่เพียงพอ หรือได้พิสูจน์แล้วว่าไม่เพียงพอ คณะมนตรีความมั่นคงอาจดำเนินการ  
 ใช้กำลังทางอากาศ ทางทะเล หรือทางพื้นดิน เช่นที่อาจเห็นจำเป็นเพื่อขังไว้หรือ  
 สถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การดำเนินการเช่นนี้อาจ  
 รวมถึงการแสดงแสนยานุภาพ การปิดล้อม และการปฏิบัติการอย่างอื่นโดยกำลังทางอากาศ  
 ทางทะเล หรือทางพื้นดิน ของบรรดาสมาชิกของสหประชาชาติ<sup>๘๑</sup> หลังจากที่คณะมนตรี

<sup>๘๐</sup> ทรัซ พวงเกตุแก้ว, อ้างแล้ว, หน้า 60.

<sup>๘๑</sup> Oscar Schachter, "United Nations Law," The American Journal of International Law 88 (1994) : 12.

<sup>๘๑</sup> Charter of the United Nations, Article 42

ความมั่นคงได้กำหนดให้มีการคุกคามหรือการละเมิดต่อสันติภาพหรือกระทำการรุกรานเกิดขึ้นแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้มาตรการไม่ใช้กำลังตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเมื่อเห็นว่าการใช้มาตรการเหล่านี้ยังไม่เพียงพอหรือพิสูจน์แล้วว่าไม่เพียงพอ คณะมนตรีความมั่นคงก็อาจดำเนินการโดยใช้กำลังทางอากาศ ทางทะเล หรือทางบก รวมไปถึงการแสดงแสนยานุภาพ การปิดล้อมและการปฏิบัติการอย่างอื่นเพื่อข่มขู่ไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้อำนาจนี้เป็นครั้งแรกกรณีประเทศเกาหลีเหนือโจมตีด้วยกำลังอาวุธต่อเกาหลีใต้ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงออกข้อมติในรูปข้อเสนอนแนะ (recommendation) ต่อสมาชิกสหประชาชาติ

เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้มีข้อมติที่จะใช้กำลังแล้ว สมาชิกสหประชาชาติทั้งปวงมีหน้าที่จัดสรรกำลังอาวุธ ความช่วยเหลือและความสะดวกรวมทั้งสิทธิในการผ่านดินแดนตามที่จำเป็นแก่คณะมนตรีความมั่นคงตามที่ร้องขอตามข้อตกลงพิเศษ<sup>๐๒</sup> นอกจากนี้ สมาชิกสหประชาชาติจักต้องจัดสรรหน่วยกำลังทางอากาศแห่งชาติของตนไว้สำหรับดำเนินการบังคับระหว่างประเทศ (international enforcement action) โดยรวมกัน<sup>๐๓</sup> แผนการต่าง ๆ เหล่านี้กำหนดขึ้นโดยคณะมนตรีความมั่นคงโดยความช่วยเหลือของคณะกรรมการเสนาธิการทหาร (Military Staff Committee)<sup>๐๔</sup> ในกรณีที่สมาชิกซึ่งมิได้มีผู้แทนอยู่ในคณะมนตรีความมั่นคงประสงค์จัดส่งกำลังทหารตามข้อตกลงพิเศษ คณะมนตรีความมั่นคงต้องเชิญสมาชิกนั้นเข้าร่วมในการวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย<sup>๐๕</sup>

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีการทำข้อตกลงพิเศษดังกล่าวเนื่องจากสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคง ได้แก่สหภาพโซเวียตและสหรัฐอเมริกา มีความขัดแย้งกันเอง และไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจและสถานะของกองกำลังที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการทางทหารในการข่มขู่ไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

<sup>๐๒</sup> Charter of the United Nations, Article 43 paragraph 1

<sup>๐๓</sup> Charter of the United Nations, Article 45

<sup>๐๔</sup> Charter of the United Nations, Article 46

<sup>๐๕</sup> Charter of the United Nations, Article 44