

องค์การของสหประชาชาติที่มีบทบาทในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาวาณานิคม

องค์การสหประชาชาติ ก่อตั้งขึ้นจากการประสานความคิดของบรรดาประเทศผู้นำฝ่ายสัมพันธมิตร ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และจีน โดยเฉพาะอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ได้รวมตัวกันต่อต้านฝ่ายอักษะในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2* (ค.ศ. 1939 - ค.ศ. 1945) และต้องการสถาปนาองค์การระหว่างประเทศขึ้นเพื่อดำเนินการในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศไว้ ความคิดดังกล่าวมีวิวัฒนาการมาจากปฏิญญาลอนดอน ค.ศ. 1941 กฎบัตรแอตแลนติก ค.ศ. 1941 ปฏิญญาสหประชาชาติ ค.ศ. 1942 ปฏิญญามอสโก ค.ศ. 1943 การประชุมที่คัมบาร์ตันโอค ค.ศ. 1944 และการประชุมที่ซานฟรานซิสโก ค.ศ. 1945

จุดมุ่งหมายที่สำคัญขององค์การสหประชาชาติ คือ การรักษาความมั่นคงและสันติภาพระหว่างประเทศ โดยอาศัยระบบความมั่นคงร่วมกัน การร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ สังคม บนพื้นฐานของความเสมอภาค ตลอดจนการแก้ไขปัญหาวาณานิคมเพื่อสนับสนุนให้ประชาชาติอาณานิคมใช้หลักการกำหนดเจตจำนงของตนเอง เพื่อให้ดินแดนอาณานิคมได้รับเอกราช ดังบทบัญญัติในข้อ 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวไว้ว่า

1. เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ และมุ่งต่อจุดมุ่งหมายปลายทางอันนี้ จะได้ดำเนินการร่วมกันอันมีผลจริงจัง เพื่อการป้องกันและการขจัดภัยคุกคามต่อสันติภาพ ตลอดจนนำมาโดยสันติวิธี และสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรม และกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งปรับปรุงหรือ

*โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก ชุมพร บัจจุสานนท์, "สหประชาชาติ" สถาบันระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: บริษัทวิคตอรีเพาเวอร์พอยท์ จำกัด, 2528),

ระงับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ระหว่างประเทศ อันจะนำไปสู่
การล่วงละเมิดสิทธิภาพไว้

2. เพื่อพัฒนาสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศทั้งปวง โดยยึดการเคารพ
ต่อหลักการแห่งสิทธิที่เท่าเทียมกัน และการกำหนดเจตจำนงของตนเอง
แห่งประชาชนทั้งปวงเป็นมูลฐาน และได้ดำเนินมาตรการอันเหมาะสม
อย่างอื่น ๆ เพื่อเป็นกำลังแก่สันติภาพสากล

3. เพื่อทำการร่วมมือระหว่างประเทศ ในทางเศรษฐกิจ การสังคม
วัฒนธรรม และมนุษยธรรม ส่งเสริมและสนับสนุน การเคารพสิทธิ
มนุษยชน และอิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน โดยปราศจาก
ความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือ ศาสนา และ

4. เพื่อเป็นศูนย์กลางสำหรับประสานการดำเนินการของประชาชาติ
ทั้งปวงในอันที่จะบรรลุสู่จุดหมายปลายทางร่วมกันเหล่านี้ ให้กลมกลืน
กัน

หลักการขององค์การสหประชาชาติในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมาย
ดังกล่าวข้างต้น คือ หลักการว่าด้วยความเสมอภาคในอธิปไตยของสมาชิกทั้งปวง หลักการว่า
ด้วยการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี (ข้อ 33 ของกฎบัตรสหประชาชาติ) หลักการระบบความ
มั่นคง หลักการเคารพต่อเขตอำนาจภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction) ได้แก่
การที่องค์การสหประชาชาติไม่มีอำนาจในการเข้าแทรกแซงกิจการภายในเขตอำนาจของรัฐ
ยกเว้นในเรื่องการใช้มาตรการบังคับตามบทบัญญัติในหมวดที่ 7 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยว
กับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน ดังบทบัญญัติ
ในข้อ 2 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ¹ ใ้กล่าวไว้ดังนี้

1. องค์การย่อมยึดหลักการแห่งความเสมอภาคในอธิปไตยของ
สมาชิกทั้งปวงเป็นมูลฐาน

¹ สำนักแถลงข่าวสหประชาชาติประจำประเทศไทย, กฎบัตรสหประชาชาติ
(ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์และปีที่พิมพ์), หน้า 4-6.

2. เพื่อทำความแน่ใจให้แก่สมาชิกในสิทธิและผลประโยชน์อันพึงได้รับจากสมาชิกภาพ สมาชิกทั้งปวงจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันตามกฎหมายที่ฉบับปัจจุบันนี้ โดยสุจริตใจ
3. สมาชิกทั้งปวงจะต้องระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีในลักษณะการเช่นที่จะไม่เป็นอันตรายแก่สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความยุติธรรม
4. ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจักต้องละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังคดขุ่นรบกวนแห่งอาณาเขตหรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใด ๆ หรือการกระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของสหประชาชาติ
5. สมาชิกทั้งปวงจักให้ความช่วยเหลือทุกประการแก่สหประชาชาติในการกระทำใด ๆ ที่ใดดำเนินการไปตามกฎหมายที่ฉบับปัจจุบัน และจักละเว้นจากการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐใด ๆ ที่กำลังถูกสหประชาชาติดำเนินการป้องกันหรือบังคับอยู่
6. องค์กรจักให้ความแน่นอนใจว่ารัฐที่มีใช้สมาชิกของสหประชาชาติจะพึงปฏิบัติตามหลักการเหล่านี้เท่าที่จำเป็นแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
7. ไม่มีข้อความใดในกฎหมายที่ฉบับปัจจุบัน จะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเขาแทรกแซงในเรื่องซึ่งโดยสาระแล้วอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐหรือจักเรียกร้องสมาชิกให้เสนอเรื่องเช่นว่า เพื่อจัดระงับตามกฎหมายที่ฉบับปัจจุบันนี้ แต่หลักการอันนี้จะไม่กระทบกระเทือนถึงการใช้มาตรการบังคับตามความในหมวดที่ 7

จากจุดมุ่งหมายและหลักการของสหประชาชาติดังกล่าวแล้ว จึงสรุปได้ว่าการที่องค์การสหประชาชาติจะดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น สหประชาชาติต้องมีดำเนินการที่สำคัญดังต่อไปนี้*

* โปรคศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก ชุมพร ปัจจุสานนท์, "สหประชาชาติ" สถาบันระหว่างประเทศ, หน้า 162.

1. การดำเนินการด้านการรักษาสันติภาพของโลก โดยอาศัยระบบความมั่นคงร่วมกัน
2. การดำเนินการด้านการส่งเสริมให้มีการร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยตั้งอยู่บนรากฐานของความเสมอภาคของสมาชิกทั้งปวง
3. การดำเนินการด้านการแก้ไขปัญหาอาณานิคม เพื่อสนับสนุนให้ดินแดนที่เป็นอาณานิคมได้รับเอกราช เพื่อเป็นไปตามหลักการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Self-determination) ของประชาชาติอาณานิคม

สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาอาณานิคมเพื่อสนับสนุนให้ดินแดนอาณานิคมได้รับเอกราชนั้น ได้มีขึ้นในการประชุมที่นครซานฟรานซิสโก ค.ศ. 1945 โดยผู้นำประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรได้พิจารณาปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาอาณานิคมโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสถานภาพของดินแดนในอาณัติของสันนิบาตชาติ ภายหลังการสิ้นสุดการดำเนินการของสันนิบาตชาติ ตลอดจนมาตรการในการดูแลอาณานิคมของประเทศต่าง ๆ ภายใต้การควบคุมขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศผู้นำฝ่ายสัมพันธมิตรมีทัศนคติที่แตกต่างกันในการแก้ไขปัญหาอาณานิคม ดังนี้²

1. สหรัฐอเมริกา ต้องการสร้างระบบภาวะทรัสตี ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับระบบดินแดนในอาณัติของสันนิบาตชาติ โดยให้ประเทศเมืองแม่ปกครองอาณานิคมต่อไปภายใต้การควบคุมขององค์การระหว่างประเทศเพื่อให้เอกราชแก่ดินแดนอาณานิคมทั้งหลาย แต่ทางด้านผู้นำฝ่ายทหารของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะกองทัพเรือมีความเห็นว่าเป็นประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์ และความมั่นคงแล้ว สหรัฐอเมริกาควรที่จะควบคุมหมู่เกาะแปซิฟิกบางเกาะซึ่งเคยเป็นดินแดนในอาณัติของญี่ปุ่นไม่ให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลสหรัฐอเมริกา จึงแยกดินแดนอาณานิคมออกเป็น 2 ประเภท คือ ดินแดนอาณานิคมในระบบภาวะทรัสตีภายใต้องค์การระหว่างประเทศ กับดินแดนอาณานิคมที่มีความสำคัญด้าน

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 167-171

ยุทธศาสตร์ต่อสหรัฐอเมริกา โดยจะควบคุมดูแลดินแดนเหล่านี้ไว้เอง โดยไม่ให้เป็นที่ดินแดนอาณานิคมที่อยู่ในระบบภาวะทรัสตี

2. สหภาพโซเวียต มีความเห็นว่าควรจะจัดระบบอาณานิคมให้หมดสิ้นไปเพื่อให้เอกราชแก่ดินแดนที่เป็นอาณานิคม และสนับสนุนระบบภาวะทรัสตี โดยให้ดินแดนอาณานิคมอยู่ในการควบคุมของประเทศมหาอำนาจทั้งห้า

3. จีน ได้แสดงเจตนาต่อต้านระบบอาณานิคม โดยต้องการให้มีการจัดตั้งระบบภาวะทรัสตีขึ้น และให้ดินแดนอาณานิคมอยู่ในความควบคุมบริหารขององค์การระหว่างประเทศโดยปราศจากการเกี่ยวข้องจากประเทศเมืองแม่ ความคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากประเทศในอเมริกาใต้ ประเทศในแถบเอเชีย และอาหรับ

4. อังกฤษ มีความเห็นว่าควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับดินแดนอาณานิคมไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ โดยกำหนดหน้าที่ของรัฐบาลที่ดำเนินการปกครองดินแดนอาณานิคมจะต้องมีหน้าที่พัฒนาดินแดนอาณานิคมให้ได้รับความก้าวหน้า พร้อมทั้งจะได้รับเอกราชต่อไป นอกจากนี้รัฐบาลที่ทำหน้าที่ปกครองอาณานิคมจะต้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับการปกครองต่อองค์การระหว่างประเทศด้วย

5. ฝรั่งเศส ต้องการให้ดินแดนอาณานิคมมีการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้อารยธรรมฝรั่งเศส เนื่องจากรัฐบาลชั่วคราวของนายพลเดอโกล ไม่ต้องการให้อาณานิคมของตนได้รับเอกราช โดยผู้แทนของรัฐบาลฝรั่งเศสได้แถลงในที่ประชุมว่าฝรั่งเศสขอสงวนสิทธิในเรื่องดินแดนในอาณานิคม ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องภายในของรัฐสหประชาชาติ ไม่มีสิทธิที่จะเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของประเทศตน (ตามข้อ 2 อนุ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ)

โดยที่ มหาอำนาจมีความเห็นในเรื่องปัญหาอาณานิคม แตกต่างกันอย่างนี้ทำให้ต้องมี การบัญญัติ กฎบัตรสหประชาชาติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาอาณานิคมไว้ 3 หมวด คือ หมวดที่ 11 ว่าด้วยปฏิญญาว่าด้วยดินแดนที่ยังมิได้ปกครองตนเอง หมวดที่ 12 ว่าด้วยระบบ

ภาวะทรัสตีระหว่างประเทศ และหมวดที่ 13* ว่าด้วยคณะมนตรีภาวะทรัสตี เป็นต้น ในหมวดที่ 11 ที่ว่าด้วยปฏิญญาว่าด้วยดินแดนที่ยังมิได้ปกครองตนเองนั้น มีจุดมุ่งหมายให้องค์การสหประชาชาติได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบในดินแดนที่ยังปกครองตนเองมิได้ โดยดินแดนดังกล่าวนี้ไม่เคยเป็นอาณัติของสันนิบาตชาติ รัฐที่รับผิดชอบดินแดนเหล่านี้จะต้องทำหน้าที่ส่งข่าวสาร ข้อมูล เกี่ยวกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ไปยังเลขาธิการสหประชาชาติตามบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติ ในหมวดที่ 12 และหมวดที่ 13 ตามลำดับ

และในการดำเนินการเพื่อให้ดินแดนอาณานิคมได้รับเอกราชนั้น สหประชาชาติได้ดำเนินการโดยผ่านองค์กรหลัก เช่น สมัชชาสหประชาชาติ คณะมนตรีภาวะทรัสตี เลขาธิการสหประชาชาติ สำหรับในกรณีปัญหาเอกราชของโรดีเชียได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงจึงเข้ามามีบทบาทในการพิจารณา ติดตาม แก้ไขปัญหานี้ด้วย ซึ่งองค์กรดังกล่าว มีบทบาทและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

สมัชชาสหประชาชาติ สมัชชาประกอบด้วยสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ รัฐสมาชิกแต่ละรัฐจะส่งผู้แทนในสมัชชาได้ไม่น้อยกว่า 5 คน (ข้อ 9 ของกฎบัตรสหประชาชาติ) และรัฐสมาชิกจะมีสิทธิออกเสียง 1 เสียง (ข้อ 18) ปัจจุบันสมัชชาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 158 ประเทศ³ คำวินิจฉัยของสมัชชา ในปัญหาสำคัญ ๆ นั้นกระทำโดยถือคะแนนเสียงข้างมากสองในสามของสมาชิกที่มาร่วมและลงคะแนนเสียง (ข้อ 18) ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ คำแนะนำเกี่ยวกับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ การเลือกตั้งสมาชิกไม่ประจำของคณะมนตรีความมั่นคง การเลือกตั้งสมาชิกของคณะมนตรี

* โปรตศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากภาคผนวก ก.

³ Department of Public Information, States Members of the United Nations, p. 2.

เศรษฐกิจและสังคม การเลือกตั้งสมาชิกของคณะมนตรีภาวะทรัสตี (ข้อ 86 อนุ 1) การรับสมาชิกใหม่ของสหประชาชาติ การคงใช้สิทธิและเอกสิทธิของสมาชิกภาพการขับไล่สมาชิก ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของระบบภาวะทรัสตี และปัญหาประมาณ⁴ ส่วนการวินิจฉัยปัญหาอื่น ๆ รวมทั้งการกำหนดประเภทปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียงข้างมากสองในสามเพิ่มเติมขึ้น กระทำโดยอาศัยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาของสมาชิกที่มาประจำและออกเสียง สำหรับในด้านการค้าและการประชุม สมัชชาจึงประชุมกันในสมัยสามัญประจำปี ในช่วงระหว่างเดือนกันยายน-ธันวาคม และในสมัยพิเศษที่จำเป็นซึ่งจักเรียกโดยเลขาธิการตามคำร้องขอของคณะมนตรีความมั่นคง หรือสมาชิกส่วนข้างมากแห่งสหประชาชาติได้ (ข้อ 20) สมัชชามีหน้าที่ในการอภิปราย และทำคำแนะนำต่อสมาชิกด้วยตนเอง และต่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ในปัญหาเกี่ยวกับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ (ข้อ 11) ยกเว้นเฉพาะปัญหาที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่นอกจากคณะมนตรีความมั่นคงจะร้องขอ (ข้อ 12) คำแนะนำของสมัชชาแก่สมาชิกนั้น โดยปกติจักไม่ก่อให้เกิดพันธะตามกฎหมายแต่อย่างใด รัฐสมาชิกมีสิทธิที่จะปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำนั้น ๆ ก็ได้ แต่โดยที่สมัชชาแห่งสหประชาชาติเป็นเสมือนที่ประชุมของประชาคมโลก มติที่ออกมาจากที่ประชุมจึงมีคุณค่าในด้านการเมืองระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นการวางแนวทางหรือบรรทัดฐานให้รัฐสมาชิกได้ถือเป็นแนวปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวต่อไป นอกจากนี้สมัชชาอาจทำให้คำแนะนำของตนบรรลุผลสำเร็จ โดยการตั้งคณะกรรมการ หรือหน่วยงานย่อยขึ้น เพื่อสอบสวนสังเกตการณ์และตรวจตราข้อพิพาทและสถานการณ์ต่าง ๆ อันกระทบกระเทือนต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่รัฐสมาชิกไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของสมัชชา⁵ และสมัชชายังมีอำนาจวินิจฉัยเรื่องบางเรื่อง ในลักษณะที่ก่อให้เกิดพันธะแก่รัฐสมาชิก กล่าวคือ สมัชชาได้รับอำนาจให้ระงับสิทธิและเอกสิทธิของรัฐสมาชิกและขับไล่สมาชิกได้ (ข้อ 18) และยังมีอำนาจพิจารณาและรับรองงบประมาณขององค์การ พร้อมกับจัดสรร

⁴ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์การเวก, 2520), หน้า 103.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

งประมาณรายจ่ายขององค์การในบรรคารัฐสมาชิก (ข้อ 17)

สำหรับการประชุมสมัยสามัญในแต่ละครั้ง จะมีการเลือกประธานสมัชชาเพื่อทำหน้าที่ประธาน 1 คน และรองอีก 21 คน ในการเลือกประธานนั้นจะเลือกหมุนเวียนกันไปตามเขตภูมิศาสตร์ เช่น ทวีปยุโรป อเมริกา เอเชีย และเท่าที่ปรากฏยังไม่มีการเลือกประเทศมหาอำนาจได้ขึ้นเป็นประธานเลย⁶ และโดยที่สมัชชามีขอบข่ายการดำเนินงานอย่างกว้างขวาง จึงต้องมีคณะกรรมการต่าง ๆ ช่วยปฏิบัติงาน โดยแบ่งแยกรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ จำนวน 6 ชุด คือ

1. คณะกรรมการที่หนึ่ง รับผิดชอบในปัญหาการเมืองและความมั่นคงปลอดภัยในคณะกรรมการชุดนี้ ยังมีคณะกรรมการการเมืองพิเศษ ซึ่งรับผิดชอบด้านการเมืองเป็นเฉพาะเรื่องไป
2. คณะกรรมการที่สอง รับผิดชอบในปัญหาด้านเศรษฐกิจ และการคลัง
3. คณะกรรมการที่สาม รับผิดชอบในปัญหาสังคมและมนุษยธรรม
4. คณะกรรมการที่สี่ รับผิดชอบปัญหาดินแดนในภาวะทรัสตี และดินแดนที่ยังมิได้ปกครองตนเอง
5. คณะกรรมการที่ห้า รับผิดชอบปัญหาการบริหารงานภายในองค์การระหว่างประเทศและงบประมาณ
6. คณะกรรมการที่หก รับผิดชอบในปัญหากฎหมาย

และสำหรับในการดำเนินการด้านการแก้ไขปัญหาอาณานิคมนั้น สมัชชามีคณะกรรมการในการดำเนินการดังนี้

⁶ อดิษฐ์ รัตนมณี, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หน้า 160.

คณะกรรมการที่สี่ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบปัญหาดินแดนในภาวะทรัสตีและดินแดนที่ยังมิได้ปกครองตนเอง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนทั้งหมดของสมัชชา⁷ ทำหน้าที่พิจารณาปัญหาต่าง ๆ เสนอต่อสมัชชาสหประชาชาติ อันเป็นการดำเนินการเพื่อให้ดินแดนที่อยู่ภายใต้ระบบอาณัติในสมัยสันนิบาตชาติ ดินแดนซึ่งแยกออกจากดินแดนของรัฐศัตรูโดยผลแห่งสงครามโลกครั้งที่ 2 ดินแดนซึ่งรัฐที่รับผิดชอบในการปกครองได้นำเข้ามาอยู่ในระบบภาวะทรัสตี ตลอดจนดินแดนที่ยังมิได้ปกครองตนเอง ให้ได้รับเอกราช โดยมี "คณะกรรมการพิเศษ 24 ประเทศ" ปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 1514 (XV) ในวันที่ 14 ธันวาคม 1960 ว่าด้วยการให้เอกราชแก่ประเทศ และประชาชาติที่เป็นอาณานิคม

คณะกรรมการพิเศษ 24 ประเทศ ว่าด้วยการเลิกสัมอาณานิคม ในปี ค.ศ. 1960 ดินแดนในภาวะทรัสตี และดินแดนที่ยังมิได้ปกครองตนเองหลายแห่งได้รับเอกราชจากเมืองแม่ และได้เข้ามาเป็นสมาชิกสหประชาชาติ ในขณะเดียวกันก็ยังมีดินแดนอีกจำนวนมากที่ยังอยู่ภายใต้ระบบอาณานิคม สมัชชาจึงได้ดำเนินการเพื่อเร่งให้เอกราชแก่อาณานิคมโดยได้ออกข้อมติที่ 1514 (XV) ในวันที่ 14 ธันวาคม 1960 อนุมัติปฏิญญาว่าด้วยการให้เอกราชแก่ประเทศ และประชาชาติอาณานิคม (The Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples) ซึ่งปฏิญญานี้ได้ระบุว่า⁸

1. ประชาชาติทุกชาติที่มีสิทธิ์ที่จะกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Self-determination)
2. การบีบบังคับประชาชาติต่าง ๆ เข้าอยู่ภายใต้การปกครองของต่างชาติ และการเอารัดเอาเปรียบของต่างชาติ ถือเป็น การปฏิเสธต่อสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ และขัดกับกฎบัตรสหประชาชาติ

⁷ Lydney D. Bailey, The General Assembly of the United Nations (New Delhi, Wiley Eastern Private Ltd, Publishers, 1964), p. 104.

⁸ สมพงษ์ ชูมาก, "กิจกรรมและบทบาทของสหประชาชาติ" สถาบันระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: บริษัทวิศคอนิเพาเวอ์พอย จำกัด, 2528), หน้า 297.

3. ความไม่พร้อมทางด้านการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม หรือการศึกษา ไม่ควรนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อรื้อการให้เอกราชอย่างเด็ดขาด

4. การปฏิบัติ การด้วยอาวุธ หรือมาตรการบีบบังคับทุกประการที่มุ่งต่อต้านประชาชาติของประเทศที่มีได้ปกครองตนเองจะต้องยุติ และการดำเนินการอย่างรีบเร่งควรจะทำในทุท ดินแดนอาณานิคม เพื่อโอนอำนาจทั้งหมดให้แก่ประชาชนชาติของดินแดนเหล่านั้น

เอกสารปฏิญญาดังกล่าวนี้อธิบายต่อสหประชาชาติโดยกลุ่มรัฐแอฟริกา-เอเชีย ซึ่งดำเนินการต่อจากสหภาพโซเวียตในสมัชชาสหประชาชาติ ปฏิญญานี้ได้กลายมาเป็นเหมือนหลักการพื้นฐานสำหรับเสรีภาพทางการเมือง และเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชาติที่อยู่ภายใต้ระบบอาณานิคม และเพื่อที่จะให้มีการปฏิบัติตามปฏิญญาดังกล่าว สมัชชาสหประชาชาติได้มีมติที่ 1654 (XVI) ปี ค.ศ. 1961 จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาคณะหนึ่งมีชื่อเป็นทางการว่า "คณะกรรมการพิเศษในสภาวะการณ์เกี่ยวกับการนำปฏิญญาว่าด้วยการให้หลักประกันการได้รับเอกราชแก่ประเทศ และประชาชาติที่เป็นอาณานิคมไปใช้ในทางปฏิบัติ" (Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามปฏิญญาว่าด้วยการให้เอกราชแก่ประเทศและประชาชาติอาณานิคม (ข้อมติที่ 1514 (XV) วันที่ 14 ธันวาคม 1960) มีสมาชิก 17 รัฐสมาชิก ต่อมาในปี ค.ศ. 1962 ได้มีสมาชิกเพิ่มเป็น 24 รัฐสมาชิก จึงเรียกกันทั่วไปว่า "คณะกรรมการ 24" (Committee of 24) ปัจจุบันมีผู้แทนเพิ่มเป็น 25 รัฐสมาชิก ได้แก่ อาฟกานิสถาน ออสเตรเลีย บัลแกเรีย ชิลี สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาชนคองโก ไชวอร์โกสต์ สาธารณรัฐคิวบา เซโกสโลวะเกีย เอธิโอเปีย ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐอินเดียนีเซีย อินโดนีเซีย อิหร่าน อิรัก มาลี เขียวราเลโอน สวีเดน สาธารณรัฐอาหรับซีเรีย ตรินิแดด ตูนิเซีย สหภาพโซเวียต แทนซาเนีย เวเนซุเอลา สหพันธ์สาธารณรัฐสังคมนิยมยูโกสลาเวีย⁹ ในคณะกรรมการพิเศษนี้มีผู้แทนจากรัฐในเอเชีย และแอฟริกาถึง 11 รัฐ ซึ่งในคณะกรรมการนี้เมื่อกลุ่มเอเชีย แอฟริกา รวมกับ

⁹ Department of Public Information, The Special Committee of 24 on Decolonization What it is...What it does...How it works, p. 2.

รัฐสังคมนิยมและสหภาพโซเวียตจะกุมเสียงส่วนใหญ่¹⁰ และสะดวกในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มตนได้

"คณะกรรมการพิเศษ 24 ประเทศ" มีหน้าที่ดังนี้

- ตรวจสอบการปฏิบัติตามปฏิญญาในดินแดนอาณานิคมแต่ละแห่ง และเสนอ มาตรการที่แน่ชัด ในการปฏิบัติตามปฏิญญาดังกล่าว
- ให้คำแนะนำแก่สมาชิกเกี่ยวกับมาตรการที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุด มุ่งหมายของปฏิญญา ในดินแดนอาณานิคมแต่ละแห่ง
- แจ้งให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบเกี่ยวกับปรากฏการณ์ใด ๆ ในดินแดนอาณานิคมซึ่งอาจคุกคามต่อสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ
- สังเกตการณ์และควบคุมดูแลการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ ซึ่ง ดำเนินไปในดินแดนอาณานิคมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะทางรัฐธรรมนูญของดินแดนนั้น ๆ

คณะมนตรีภาวะทรัสตี คณะมนตรีภาวะทรัสตี เป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งของ สหประชาชาติ ซึ่งรับผิดชอบในการดูแลดินแดนที่ยังมิได้เป็นเอกราช และอยู่ภายใต้ภาวะ ทรัสตีให้ได้รับเอกราช แนวคิดเกี่ยวกับระบบภาวะทรัสตีเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยสันนิบาตชาติ ซึ่งรู้จัก ในนามระบบอณัติ (Mandate System) มีวัตถุประสงค์ให้ดินแดนซึ่งเคยเป็นอาณานิคมของ ประเทศที่พ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 1 และยังไม่พร้อมที่จะเป็นเอกราชอยู่ภายใต้การควบคุม และการปกครองของสันนิบาตชาติ¹¹ และตามแนวความคิดดั้งเดิมแล้ว ระบบภาวะทรัสตีมา จากการปกครองดินแดนทางยุทธศาสตร์ ร่วมกันของบรรดาประเทศมหาอำนาจก่อนที่จะให้

¹⁰ สมพงษ์ ชูมาก, "กิจกรรมและบทบาทของสหประชาชาติ" สถาบันระหว่างประเทศ, หน้า 297.

¹¹ ชุมพร บัจจุสานนท์, "สหประชาชาติ" สถาบันระหว่างประเทศ, หน้า 209.

เอกราชแก่ดินแดนเหล่านั้น เพื่อประโยชน์ทางการขยายดินแดนเหล่านี้ ได้แก่ ดาการ์ (Dakar) เมืองหลวงของเซเนกัล และเกาะคีล (Kiel) ทอมาความคิดเรื่องภาวะทรัสตี ให้นำมาใช้กับดินแดนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ (กฎบัตรสหประชาชาติข้อ 27)

1. ดินแดนที่อยู่ภายใต้ระบบอาณัติในสมัยสันนิบาตชาติ
2. ดินแดนซึ่งแยกออกมาจากดินแดนของรัฐศัตรู โดยผลแห่งสงครามโลกครั้งที่ 2
3. ดินแดนซึ่งรัฐที่รับผิดชอบในการปกครองให้นำเข้ามาภายในระบบนี้โดยสมัครใจ

คณะกรรมการภาวะทรัสตีมีวัตถุประสงค์ที่จะ (ข้อ 76)

1. ส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
2. ส่งเสริมความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ของประชาชนผู้อยู่อาศัยในดินแดนภาวะทรัสตี
3. ส่งเสริมความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคน โดยปราศจากการแบ่งแยกในการเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา
4. ให้ประกันการปฏิบัติอันเท่าเทียมกันในเรื่องทางสังคม เศรษฐกิจ และการพาณิชย์แก่บรรดาคนในภาวะทรัสตี

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการภาวะทรัสตี มีระบุไว้ในข้อ 86 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งได้แก่

1. ประเทศสมาชิกที่ทำหน้าที่ปกครองดินแดนในภาวะทรัสตี
2. สมาชิกประเภทถาวรของคณะกรรมการความมั่นคงที่มีทำหน้าที่ปกครองดินแดนในภาวะทรัสตี
3. ประเทศอื่น ๆ ที่สมัชชาใหญ่เป็นผู้เลือก โดยจะเลือกแต่เฉพาะสมาชิกที่ไม่มีดินแดนในการปกครอง ซึ่งจะถูกเลือกในเดือนมิถุนายนของสมัยประชุมประจำปี พร้อมกับการเลือกประธานและรองประธานคณะกรรมการภาวะทรัสตี การเลือกตั้งสมาชิกประเภทนี้อาจมีจำนวนไม่คงที่ อาจเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ และสมาชิกประเภทนี้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี

สมาชิกของคณะมนตรีภาวะทรัสตี มีสิทธิลงคะแนนเสียงประเทศละ 1 เสียงและมติของคณะมนตรีภาวะทรัสตีใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ (ข้อ 89 ของกฎบัตรสหประชาชาติ)

คณะมนตรีภาวะทรัสตี มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมประเทศที่ทำหน้าที่ปกครองดินแดนในภาวะทรัสตี แต่อำนาจดังกล่าวถูกควบคุมโดยสมัชชาอีกชั้นหนึ่ง การควบคุมออกมาในรูปของการพิจารณารายงานซึ่งปกครองดินแดนทรัสตีเสนอมารับคำร้องทุกข์ ตรวจสอบคำร้อง โดยหารือกับผู้ปกครองดินแดนทรัสตีคณะมนตรีฯ อาจจัดให้มีการเยี่ยมเยียนเป็นครั้งคราวแก่ดินแดนทรัสตี และอาจส่งแบบสอบถามเกี่ยวกับความก้าวหน้าทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ไปยังผู้ที่อาศัยอยู่ในดินแดนทรัสตี (ข้อ 87 ของกฎบัตรสหประชาชาติ)

นอกจากนี้ ดินแดนในภาวะทรัสตี จะมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีที่ดินแดนในภาวะทรัสตีที่เป็นเขตยุทธศาสตร์ โดยกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 82 ได้กำหนดว่า "ในความตกลงภาวะทรัสตีรายหนึ่งรายใด อาจมีการกำหนดเขตยุทธศาสตร์เขตหนึ่ง หรือหลายเขตซึ่งอาจรวมดินแดนทรัสตีแต่บางส่วนหรือทั้งหมดตามความตกลงที่บังคับใช้อยู่..." และในข้อ 83 ได้กล่าวว่า "(1) หน้าที่ที่พึงปรารถนาของสหประชาชาติเกี่ยวกับเขตยุทธศาสตร์ รวมทั้งการให้ความเห็นชอบในข้อกำหนดของความตกลงภาวะทรัสตี และของข้อเปลี่ยนแปลงหรือข้อแก้ไขจำกัดกระทำโดยคณะมนตรีความมั่นคง" และ "(3) ภายใต้งบบังคับแห่งบทบัญญัติของความตกลงภาวะทรัสตี และโดยมิให้เสื่อมเสียแก่ข้อพิจารณาทางด้านความมั่นคง คณะมนตรีความมั่นคงจักถือเอาประโยชน์แห่งความช่วยเหลือของคณะมนตรีภาวะทรัสตี ในการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ของสหประชาชาติ ภายใต้อำนาจภาวะทรัสตีอันเกี่ยวกับเรื่องทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ในเขตยุทธศาสตร์เหล่านั้น"

และเนื่องจากระบบการปกครองดินแดนในภาวะทรัสตี เป็นระบบชั่วคราวและมีได้กำหนดระยะเวลาการสิ้นสุด จึงมีปัญหาว่าเมื่อใดระบบดังกล่าวจะสิ้นสุดลง ซึ่งในกรณีนี้สมัชชาสหประชาชาติก็จะมีมติแนะนำไปยังประเทศที่ดูแลดินแดนในภาวะทรัสตี ให้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของภาวะทรัสตี¹²

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 211.

เลขาธิการสหประชาชาติ เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานเลขาธิการ ได้รับการแต่งตั้งโดยสมัชชาตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง เลขาธิการสหประชาชาติมีอำนาจหน้าที่ 2 ลักษณะ ได้แก่ อำนาจในการบริหาร และอำนาจในด้านการปฏิบัติการ¹³

อำนาจในการบริหาร หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการจัดการประชุมขององค์กร และคณะกรรมการต่าง ๆ รวมทั้งการประชุมเฉพาะ เรื่องที่สหประชาชาติจัดขึ้นเป็นครั้งคราว เลขาธิการจะเป็นผู้กำหนดร่างการประชุม ออกหนังสือเชิญ จัดหาพนักงาน พิจารณาอักษรสาส์นตราตั้ง ทำรายงานเลขาธิการและเจ้าหน้าที่ในบังคับอาจพิจารณาศึกษาเพื่อทำคำแนะนำ วิธีการดำเนินการต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือในการร่างเอกสาร ร่างข้อมติ และให้คำปรึกษาทางกฎหมายและเทคนิค

ส่วนอำนาจในทางด้านการปฏิบัติการณ์นี้ เลขาธิการสหประชาชาติ มีบทบาทสำคัญคือ อาจนำเรื่องใด ๆ ที่เห็นว่าอาจคุกคามต่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ เสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบ (ข้อ 99) อีกทั้งเลขาธิการจักปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมทั้งปวงของสมัชชาของคณะมนตรีความมั่นคงของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และของคณะมนตรีภาวะทรัสตีและจัดทำหน้าที่อย่างอื่น เช่น ที่องค์กรเหล่านี้จะพึงมอบหมายให้ นอกจากนี้เลขาธิการยังต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสมัชชาเกี่ยวกับงานขององค์การ (ข้อ 98)

คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีความมั่นคงประกอบด้วยสมาชิก 15 ประเทศ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ สมาชิกถาวร และสมาชิกไม่ถาวร สมาชิกถาวร ได้แก่ ผู้แทนจากมหาอำนาจ 5 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต อังกฤษ ฝรั่งเศส จีน ส่วนสมาชิกไม่ถาวร ได้แก่ ผู้แทนของรัฐสมาชิกต่าง ๆ ที่ได้รับเลือกตั้งให้เข้ามาเป็นผู้แทนในคณะมนตรีความมั่นคง อีกจำนวน 10 ประเทศ ซึ่งในกฎบัตรสหประชาชาติข้อ 23 วรรค 2 ได้กำหนดว่า "สมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงจักได้รับเลือกตั้งมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี ในการเลือกตั้งครั้งแรกของสมาชิกไม่ถาวร หลังจากการเพิ่มจำนวน

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 214.

สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงจาก 11 เป็น 15 ประเทศ สองในสี่ของประเทศ ที่เพิ่มเข้ามา
 จักได้รับเลือกให้อยู่ในตำแหน่ง 1 ปี สมาชิกที่พ้นตำแหน่งไปแล้วไม่มีสิทธิได้รับเลือกให้เข้า
 รับตำแหน่งซ้ำโดยทันที" และในการเลือกตั้งสมาชิกไมถาวรนั้น สมัชชาเป็นผู้เลือกตั้งด้วย
 คะแนนเสียง 2 ใน 3 และอยู่ในตำแหน่ง 2 ปี แต่ทุก ๆ ปี สมาชิกไมถาวรจำนวน
 5 ประเทศ จะต้องออกจากตำแหน่งเพื่อให้มีการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ เพื่อเป็นการให้มีการ
 หมุนเวียนในบรรดาประเทศที่มีโซสมาชิกถาวร เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกไมถาวรมีอำนาจเสมอ
 กับบรรดาประเทศมหาอำนาจที่เป็นสมาชิกถาวร¹⁴ หน้าที่ที่สำคัญของคณะมนตรีความมั่นคง คือ
 "รับผิดชอบประมุขสำหรับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ" (ข้อ 24
 ของกฎบัตรสหประชาชาติ) และหน้าที่อื่น ๆ อีก ได้แก่ ระวังข้อพิพาทโดยสันติวิธี ดำเนิน
 มาตรการบังคับหรือดำเนินมาตรการชั่วคราว เช่น จัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติเพื่อทำหน้าที่
 ระวังข้อพิพาทอันคุกคามต่อสันติภาพของโลก หรือตั้งผู้สังเกตการณ์เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง
 ต่าง ๆ ตลอดจนให้คำแนะนำไปยังสมัชชาสหประชาชาติ เพื่อเลือกผู้พิพากษาศาลโลก
 เลขาธิการสหประชาชาติ และคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น อีกทั้งยังจัดวางแผน
 เพื่อการจัดตั้งระบบกำหนดค่าเงินค่าเงินดอลลาร์ ประเทศสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงจะมีคะแนนเสียง
 ประเทศละ 1 เสียง โดยมติของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องวิธีดำเนินการ จักกระทำ
 โดยคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิก 9 ประเทศ และมติของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องอื่น
 ทั้งหมด จักกระทำโดยคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิก 9 ประเทศ ซึ่งรวมคะแนนเสียง
 เห็นชอบของสมาชิกถาวรอยู่ด้วย แต่ว่าคำวินิจฉัยตามหมวดที่ 6 และตามข้อ 52 วรรค 3
 สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงที่เป็นคู่กรณี ในกรณีพิพาทจักต้องงดเว้นจากการลงคะแนนเสียง
 (ข้อ 27 ของกฎบัตรสหประชาชาติ)

จากบทบัญญัติของสหประชาชาติในข้อ 27 นั้น จะเห็นได้ว่าคณะมนตรีความมั่นคง
 จะมิบทบาทอย่างเต็มที่ใดก็ตามเมื่อสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศ มีความเห็นพ้องกันในปัญหาที่
 เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติเรื่องสิทธิยับยั้งในข้อ 27 ที่ระบุว่า การวินิจฉัยของคณะมนตรี
 ความมั่นคงในเรื่องอื่น ๆ (Other Matters) จะต้องกระทำโดยคะแนนเสียงเห็นชอบของ
 สมาชิก 9 ประเทศ รวมทั้งคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิกถาวร ทั้ง 5 ประเทศด้วย

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 203.

โดยมีเงื่อนไขว่ามหาอำนาจที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาท จะต้องงดเว้นการออกเสียงในเรื่องที่เกี่ยวกับการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี ดังนั้นการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ซึ่งหมายถึงเรื่องการระงับกรณีพิพาทต่าง ๆ ตลอดจนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการร่ำไรซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จะต้องได้รับการเห็นพ้องจากมหาอำนาจทั้ง 5 ประเทศก่อน และถ้าประเทศใดคัดค้านเท่ากับมีผลยับยั้งข้อวินิจฉัย หรือข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ตามปรัชญาของสิทธิยับยั้งที่ว่า เป็นการคิดว่าจะให้คณะมนตรีความมั่นคงยุติบทบาทลงแทนที่จะให้ใช้เสียงข้างมากดำเนินการในสิ่งที่มหาอำนาจที่เป็นเสียงข้างน้อยจะคัดค้านอย่างเต็มที่ ซึ่งจะก่อให้เกิดสถานการณ์อันอาจนำไปสู่สงครามโลกได้¹⁵ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศมหาอำนาจเป็นสำคัญ

ข้อจำกัดในการดำเนินการของสหประชาชาติ

ก. ข้อจำกัดตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายบัตรสหประชาชาติแล้ว จะเห็นว่าสหประชาชาติยังมีข้อจำกัดในการดำเนินงานให้ครอบคลุมถึงส่วนที่เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐในปัญหาต่าง ๆ อันได้แก่

1. บทบัญญัติเรื่องเขตอำนาจภายในรัฐ (Domestic Jurisdiction)

ตามข้อ 2 อนุ 7 ของกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ได้กำหนดว่า "ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซงในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐ หรือจักเรียกร้องสมาชิกให้เสนอเรื่องเช่นว่า เพื่อจกัระงับตามกฎหมายฉบับปัจจุบันนี้ แต่หลักการอันนี้ จะไม่กระทบกระเทือนถึงการใช้มาตรการบังคับตามความในหมวดที่ 7" ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐต่าง ๆ สามารถกีดกันมิให้สหประชาชาติเข้ามาแทรกแซงในเรื่องใด ๆ ที่ตนไม่ยินยอม เช่น เรื่องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือสถานการณ์ความขัดแย้งภายในรัฐ แต่หากเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกในสมัชชาและคณะมนตรี

¹⁵Inis L. Claude Jr., Power and International Relations

(New York: Random House, 1962), p. 160.

ความมั่นคงไว้วินิจฉัยว่า สถานการณ์ดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว สหประชาชาติสามารถแทรกแซงได้

2. บทบัญญัติเรื่องสิทธิยับยั้ง ในข้อ 27 อนุ 3 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ได้กำหนดว่า "คำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องอื่นทั้งหมด จักกระทำโดยคะแนนเสียงเห็นชอบของสมาชิก 9 ประเทศ ซึ่งรวมคะแนนเสียงเห็นชอบของบรรดาสมาชิกถาวรอยู่ด้วย..." ซึ่งชี้ให้เห็นว่าสหประชาชาติมีข้อจำกัดในการที่จะดำเนินการในเรื่องที่ประเทศมหาอำนาจคัดค้าน กล่าวคือ ในการลงคะแนนเสียงในคณะมนตรีความมั่นคงนี้ ใช้คะแนนเสียงส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์ แต่ได้แยกกระบวนการลงคะแนนเสียงออกเป็นสองลักษณะ ถ้าเป็นเรื่องวิธีการดำเนินการ (Procedural Matters) ให้ใช้เสียงข้างมาก 9 เสียงใด ๆ ก็ได้ และถ้าเป็นเรื่องอื่น ๆ (Other Matters) ให้ใช้วิธีการลงคะแนนเสียงควยเสียงข้างมาก 9 เสียง แต่ในเสียงข้างมากนั้นจะต้องได้เสียงเอกฉันท์จากสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศ ในอดีตที่ผ่านมามีประเทศมหาอำนาจที่เป็นเจ้าอาณานิคม เช่น ฝรั่งเศส ก็เคยใช้สิทธิยับยั้งเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงนำเอาปัญหาคุนเคีย ซึ่งเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสในขณะนั้นมาพิจารณา การใช้สิทธิยับยั้งในทางทฤษฎี หมายถึง การยอมรับให้ประเทศมหาอำนาจมีบทบาทและสถานะพิเศษในการธำรงสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ¹⁶ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้สหประชาชาติถูกมหาอำนาจฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้เพื่อต่อต้านมหาอำนาจฝ่ายตรงข้าม อันอาจนำไปสู่สงครามใหญ่ และการเสื่อมสลายขององค์กร โดยให้สหประชาชาติยุติบทบาทลงในปัญหาที่เป็นความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจลงชั่วคราว แต่ในทางปฏิบัติประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต มักใช้สิทธิ

¹⁶Inis L. Claude Jr., Swords into Plowshares (New York: Random House, 1969), footnote, 3, p. 147.

ยับยั้งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน เป็นผลให้สหประชาชาติไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงเพื่อหาทางยุติความขัดแย้งนั้นได้¹⁷

ข. ข้อจำกัดในฐานะที่สหประชาชาติเป็นองค์การระหว่างรัฐบาล

ตามที่กล่าวไว้แล้วว่าการดำเนินการของสหประชาชาติจะบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายที่ได้บัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติต่อเมื่อประเทศสมาชิกที่เป็นมหาอำนาจให้ความร่วมมือและให้ความสนับสนุนต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากองค์การสหประชาชาติมีลักษณะเป็นองค์การประเภทองค์การระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) มิได้มีลักษณะเป็นองค์การประเภทองค์การเหนือชาติ (Supranational Organization) ที่มีอำนาจเหนือประเทศสมาชิก ซึ่งหมายถึงองค์การสหประชาชาติเป็นองค์การที่มีพื้นฐานอยู่บนความร่วมมือร่วมใจ และความเห็นพ้องต้องกันในการดำเนินการใด ๆ มากกว่าจะเป็นองค์การที่กำหนดนโยบาย และวางมาตรการให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตาม จากเหตุผลที่ว่าแม้การพิจารณาตัดสินใจและลงมติในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ในสหประชาชาติจะใช้หลักเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ (ข้อ 18 และข้อ 27) ก็ตาม แต่รัฐสมาชิกสามารถคงอธิปไตยของตนในการพิจารณาว่า จะดำเนินการตามข้อมตินั้นหรือไม่ ในกรณีของสมัชชาแม้ว่าจะไม่มีรัฐใดสามารถยับยั้งร่างข้อมติที่ตนไม่เห็นด้วยได้ แต่รัฐนั้นสามารถอภิปรายคัดค้าน และปฏิเสธที่จะดำเนินการตามข้อมตินั้นได้ เพราะข้อมติของสมัชชา โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการแก้ไขกรณีพิพาทระหว่างประเทศ เป็นเพียงการให้คำแนะนำ (Recommendation) ที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายเหนือรัฐสมาชิก (ข้อ 20 ของกฎบัตรสหประชาชาติ) สำหรับข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งมีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตาม (ข้อ 25) นั้น ในสภาวะ

¹⁷ณรงค์ ศศิธร, "บทบาทของสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ ศึกษากรณีปัญหาก็มพูซา (ค.ศ. 1979-1984)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 32.

ปัจจุบันยากที่จะเกิดขึ้นได้ เพราะประเทศมหาอำนาจซึ่งมีสิทธิยับยั้งในองค์การแห่งนี้มักจะไม่มีเสียงเอกฉันท์ และอีกประการหนึ่งมหาอำนาจเหล่านั้นต่างก็ใช้สิทธิยับยั้งบ่อยครั้ง และในทางปฏิบัติมหาอำนาจทั้ง 5 มิเพียงแต่ใช้สิทธิยับยั้งในความขัดแย้งที่ตนเกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น หากยังใช้สิทธิยับยั้งในความขัดแย้งที่ตนมีผลประโยชน์เกี่ยวพันทางอ้อมอีกด้วย อันมีผลทำให้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงถูกจำกัดลง