

หลักกฎหมายภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและกลไกของคณะมนตรีความมั่นคง ในปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ

ภัยพิบัติแห่งสงครามโลกทั้งสองครั้งนั้นได้นำมาซึ่งความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงต่อมวลมนุษยชาติ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสันนิบาตชาติ¹ต่อการจัดการปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศซึ่งเป็นชนวนหลักที่ก่อให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง และด้วยเหตุนี้ได้มีการแสวงหาข้อบกพร่องขององค์การระหว่างประเทศเดิม เพื่อปรับปรุงและจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพขึ้นมาใหม่โดยอาศัยแนวคิดเรื่องความมั่นคงร่วมกัน(Collective Security)ของประเทศมหาอำนาจอันเป็นรูปแบบหนึ่งซึ่งเชื่อกันว่ามีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่าองค์การสันนิบาตชาติ

การก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ²ขึ้นมา เป็นองค์การระหว่างประเทศได้รับความยินยอม(Consent)ร่วมกันของรัฐอธิปไตยซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติได้กำหนดจุดมุ่งหมายไว้ 2 เรื่องใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ 1.เรื่องการเมืองและความมั่นคง ซึ่งหมายถึง การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ 2.เรื่องเศรษฐกิจและสังคม หมายถึง ความร่วมมือของรัฐสมาชิกในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม รวมทั้งเป็นศูนย์กลางสำหรับความร่วมมือและการประสานงานของนานาประเทศ ซึ่งจุดมุ่งหมายประการแรกเป็นวัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น และได้กำหนดให้องค์การหลักคือคณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ กล่าวได้ว่าคณะมนตรีความมั่นคงเป็นกลไกหลักในการผลักดันให้องค์การสหประชาชาติดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹สันนิบาตชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศองค์การแรกที่จัดตั้งขึ้นด้วยเหตุที่บรรดารัฐต่างๆ ได้เห็นภัยของสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ซึ่งสันนิบาตชาติต้องประสบกับความล้มเหลวในการดำเนินงานอันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่บทบัญญัติในกติกามีลักษณะไม่รัดกุมหรือขัดแย้งกัน โครงสร้างขององค์กรไม่เอื้ออำนวย รัฐสมาชิกไม่ให้ความสำคัญแก่สันนิบาตชาติอย่างแท้จริงและวิกฤติการณ์ทางการเมืองในสังคมโลก

²องค์การสหประชาชาติได้รับการก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 โดยมีวัตถุประสงค์ในการธำรงและรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลก

โครงสร้างของสหประชาชาติ ประกอบด้วยด้วย องค์กร 2 ระดับ คือ องค์กรหลัก(Principle Organs) และองค์กรรอง (Subsidiary Organs) องค์กรหลัก ถูกตั้งขึ้นตามกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีอยู่ 6 องค์กร คือ 1. สมัชชาใหญ่ (General Assembly) 2. คณะมนตรีความมั่นคง(Security Council) 3. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Trusteeship Council) 4. ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ(International Court of Justice) 5. สำนักเลขาธิการ(Secretariate) ส่วนองค์กรรอง ตั้งขึ้นตามความจำเป็นขององค์กรหลัก คือ องค์กรหลักมีอำนาจตั้งองค์กรรองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ ในรายละเอียดในขอบเขตความรับผิดชอบของตนได้ตามความเหมาะสม ดังนั้น องค์กรหลักแต่ละองค์กรจึงได้ตั้งองค์กรรองขึ้นมาจำนวนมาก องค์กรรองเหล่านี้บางองค์กรเมื่อเสร็จภารกิจแล้วก็ถูกยุบเลิกไป แต่บางองค์กรมีภารกิจต่อเนื่องก็อาจไม่ถูกยุบเลิก ในส่วนอำนาจหน้าที่หน้าที่ขององค์กรหลักผู้เขียนจะขอกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

2.1 หลักกฎหมายภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ

กฎบัตรสหประชาชาติถือได้ว่าเป็นธรรมนูญจัดตั้งองค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐต่างๆ และประกอบขึ้นเป็นองค์การโลก (World Organization) องค์กรสหประชาชาติมิใช่รัฐบาลโลกและมีใช่องค์การที่มีอำนาจเหนือรัฐ (Non-Supranational Organization) แต่เป็นองค์การของรัฐต่างๆ ที่มีเอกราชและอธิปไตยซึ่งมีเป้าหมายร่วมกันในการแสวงหาความร่วมมือในสังคมระหว่างประเทศโดยวางอยู่บนพื้นฐานของความยินยอม(Consent) ของรัฐสมาชิก

กฎบัตรสหประชาชาติเป็นสนธิสัญญาที่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรหลักและองค์กรย่อย โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ เหล่านี้ โดยมอบอำนาจหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศไว้กับคณะมนตรีความมั่นคงแต่ขณะเดียวกัน สหประชาชาติถือเป็นเวทีการเมืองระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง อนึ่ง องค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติรวมถึงคณะมนตรีความมั่นคง ก็เป็นองค์การที่มีลักษณะทางการเมืองด้วย

อย่างไรก็ดี กฎบัตรสหประชาชาติมีสถานะภาพเหนือสนธิสัญญาพหุภาคี (Multilateral Treaty) ตามปกติ แต่ไม่ถึงขนาดเป็นธรรมนูญระหว่างประเทศที่ใช้ในการปกครองโลก จากการพิจารณาจากบทบัญญัติ มาตรา 2 วรรค 6 ว่า "องค์การฯจะต้องให้ความแน่นอนใจว่ารัฐที่มีได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติจะปฏิบัติโดยสอดคล้องกับหลักการเหล่านี้เท่าที่จำเป็นเพื่อธำรง

ไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ”³ แสดงให้เห็นว่าเป็นการกำหนดให้ทุกๆ รัฐแม้จะไม่ได้ร่วมลงนามเป็นสมาชิกของสหประชาชาติก็ถูกควบคุมโดยกฎบัตรฯ ในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นบทบัญญัติมาตรา 103 ได้กำหนดว่า ในกรณีแห่งการขัดแย้งระหว่างข้อผูกพันของสมาชิกของสหประชาชาติตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน และข้อผูกพันตามความตกลงระหว่างประเทศอื่นใด ข้อผูกพันตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะต้องใช้บังคับ⁴ มาตรฐานนี้เป็นการย้ำให้เห็นว่าข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นใดที่ไม่สามารถที่จะมาขัดหรือแย้งกับข้อความที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรฯ ได้

กฎบัตรสหประชาชาติประกอบด้วยบทบัญญัติต่างๆ แล้วสามารถจำแนกเรื่องสำคัญออกได้ 5 ประเภท คือ

1. จุดมุ่งหมายและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งปรากฏอยู่ในอารัมภบทและหมวดที่ 1
2. องค์กรหลักขององค์การสหประชาชาติและสมาชิกภาพ ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดที่ 2,3,4,5,10,13,14,15
3. การดำเนินการระงับข้อพิพาทและการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพ ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดที่ 6,7,8,17
4. การดำเนินการเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 9,11,12
5. บททั่วไป ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดที่ 16,18

องค์การสหประชาชาติก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยความยินยอมร่วมกันของรัฐสมาชิกที่มีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของรัฐสมาชิก มีการจัดตั้งองค์กร มีการดำเนินงานที่ต่อเนื่องและมีสภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งกฎหมายได้รับรองสิทธิและกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติ ฉะนั้น สหประชาชาติจึงมีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายขององค์การตาม มาตรา 104 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

ในอารัมภบทของกฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงเจตจำนงร่วมกันของรัฐในอันที่จะสถาปนาสภาพการณ์ซึ่งความยุติธรรม การดำรงอยู่ด้วยกันอย่างสันติในฐานะเพื่อนบ้านที่ดี การผลึกกำลังเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยจะเคารพต่อข้อผูกพันทั้งปวงอันเกิดจากสนธิสัญญาและแหล่งอื่นๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ⁵

³กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 2 อนุมาตรา 6

⁴กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 103

⁵J.G.Starke, *Introduction to International Law*, Seventh Edition (London: Butterworth, 1972),

2.1.1 หลักเกณฑ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ

อารัมภบทของกฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวว่า“เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ตั้งใจที่จะช่วยชนรุ่นหลังให้พ้นจากภัยพิบัติแห่งสงครามซึ่งได้นำความวิปโยคอย่างสุดจะพรรณนามาสู่มนุษยชาติในชั่วชีวิตของเราถึงสองครั้งแล้ว และยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนอันเป็นพื้นฐานของเกียรติศักดิ์และคุณค่าของปัจเจกชน และสิทธิเสมอภาคของบุรุษ สตรี และประชาชาติน้อยใหญ่และสถาปนาภาวะการณ์อันจะธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและความเคารพต่อข้อผูกพันทั้งปวงอันเกิดจากสนธิสัญญาและที่มานั้นๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศและส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมและมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้น มีเสรีภาพมากขึ้นและปฏิบัติการอย่างผองปรน และดำรงชีวิตอยู่ด้วยกันโดยสันติ ดุจเพื่อนบ้านที่ดีและให้ความมั่นใจว่าจะไม่มีการใช้กำลังอาวุธ นอกจากเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยการยอมรับหลักการและวิธีการที่จะดีขึ้น และใช้กลไกระหว่างประเทศสำหรับส่งเสริมความรุดหน้าในทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนทั้งปวง”

จากอารัมภบทดังกล่าว สามารถวิเคราะห์เจตนารมณ์ของสหประชาชาติได้ว่า สหประชาชาติตั้งขึ้นเพื่อขจัดภัยพิบัติอันเกิดจากสงคราม ประกันสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้มีการเคารพพันธะระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ และส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดหัวข้อต่อไป

2.1.1.1 จุดมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ

ในมาตรา 1 กฎบัตรสหประชาชาติ ได้ระบุถึงจุดมุ่งหมายขององค์การสหประชาชาติ 4 ประการด้วยกันคือ

1. เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และเพื่อจุดมุ่งหมายปลายทางนั้น จะได้ดำเนินมาตรการร่วมกันอันมีผลจริงจังเพื่อการป้องกันและการขจัดบิดเบือนการคุกคามต่อสันติภาพ และเพื่อปราบปรามการกระทำการรุกรานหรือละเมิดอื่นๆ ต่อสันติภาพ และนำมาซึ่งการแก้ไข หรือระงับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอันอาจนำไปสู่การละเมิดสันติภาพ โดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ

2. เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์อันมิตรระหว่างประชาชาติทั้งหลายโดยยึดการเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิเท่าเทียมกันและการกำหนดเจตจำนงของตนเองแห่งประชาชนทั้งหลายเป็นมูลฐาน และจะดำเนินมาตรการอื่นๆ อันเหมาะสมเพื่อเป็นกำลังแก่สันติภาพสากล

3. เพื่อให้บรรลุถึงการร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ปัญหา ระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือมนุษยธรรมและในการส่งเสริมและสนับสนุน การเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและต่ออิสรภาพอันเป็นมูลสำหรับทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และ

4. เพื่อเป็นศูนย์กลางสำหรับประสานการดำเนินการของประชาชาติ ทั้งหลายให้กลมกลืนกันในอันที่จะบรรลุจุดหมายปลายทางร่วมกัน

จากข้อความที่ปรากฏในอารัมภบทและมาตรา 1 ของกฎบัตร สหประชาชาติสามารถจำแนกจุดมุ่งหมายซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์การสหประชาชาติออกเป็น 2 ประการ คือ

1. การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตาม จุดมุ่งหมายนี้ให้รวมไปถึงการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธีและมาตรการร่วมกันในการป้องกันและจัดการคุกคามต่อสันติภาพหรือการกระทำการรุกราน คณะมนตรีความมั่นคง ได้รับมอบหมายให้มีความรับผิดชอบเป็นปฐมภูมิ (Primary Responsibilities) ในการรักษา สันติภาพ โดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ สำนักเลขาธิการสหประชาชาติและศาลยุติธรรมระหว่าง ประเทศเป็นองค์กรที่คอยสนับสนุนตามจุดมุ่งหมายนี้

2. การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจนี้ ซึ่งได้รับการ สนับสนุนและช่วยเหลือจากสมัชชาสหประชาชาติและจากทบวงการชำนัญพิเศษทางด้าน เศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ยังมี องค์กรย่อย(Subsidiary Bodies)ของคณะมนตรีเศรษฐกิจ และสังคม และรับคำปรึกษาจากองค์กรที่มีไม่รัฐบาล(Non Governmental Organization-NGOs)ด้วย สำหรับเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นสมัชชาใหญ่สหประชาชาติและคณะมนตรีความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจนี้ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

สิ่งที่จะทำให้เจตนารมณ์นี้บรรลุผลจะต้องอาศัยการผนึกกำลังร่วมกัน เพื่อรักษาสันติภาพและจัดกลไกหรือสถาบันระหว่างประเทศ เพื่อช่วยให้การพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมโดยสหประชาชาติจะเป็นองค์การที่สนับสนุนการทำหน้าที่ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันใน สามประการ คือ เป็นเวทีที่ประชุมเพื่อการถกเถียงและการตัดสินใจฉับพลัน, การเป็นที่พบปะเพื่อ ความร่วมมือในการดำเนินการใดๆ (to meet as a syndicate for action) เพื่อการใช้มาตรการสันติ

(non-forcible measure) แก้อภัยโทษของโลก และเพื่อเป็นศูนย์กลางในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ⁶

2.1.1.2 หลักการตามกฎบัตรสหประชาชาติ

ผู้ก่อตั้งองค์การสหประชาชาติได้ตระหนักว่า หลักการที่เคยปรากฏในกติกาสันติภาพชาติ ยังขาดความสมบูรณ์และไม่เหมาะสมในการนำมาใช้ปฏิบัติเพื่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้น เพื่อให้กลไกที่เกี่ยวกับหลักการสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดการให้อำนาจในทางปฏิบัติ แก่หลักการที่กำหนดในกฎบัตรบางประการ ดังเช่น หลักการแห่งความเป็นสมาคม (The Association Principle) รัฐสมาชิกจะต้องเคารพในอธิปไตยที่มีความเท่าเทียมกันและไม่ใช้กำลังในการจัดการข้อพิพาท และความมือกันในการช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติ , หลักการ การจัดลำดับศักดิ์ (The Hierarchy Principle) ทั้งนี้สมาชิกใหญ่จะอยู่ในชั้นล่าง (Bottom Tier) โดยเป็นที่ประชุมของมวลสมาชิกในการอภิปรายถกเถียงและให้คำแนะนำ สำหรับหน้าที่เฉพาะจะเป็นของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งอยู่ในชั้นเหนือขึ้นไป(Upper Tier)โดยมีหน้าที่โดยปฐมในการรักษาสันติภาพและความมั่นคง , หลักการส่วนภูมิภาค (Regional Principle) โดยไม่มีข้อความใดในกฎบัตรจะปิดกั้นองค์การส่วนภูมิภาคในการจัดการเรื่องสันติภาพที่เกิดขึ้นในภูมิภาคด้วยตนเองภายใต้จุดมุ่งหมายและหลักการขององค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้โดยอาจใช้กำลังบังคับจนกว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะได้เข้าดำเนินการ, หลักการไกล่เกลี่ย, ในบริบทที่รัฐสมาชิกมีหน้าที่ที่จะต้องจัดการข้อพิพาทโดยสันติวิธี และละเว้นการใช้กำลังทั้งนี้ในหมวด 6 ของกฎบัตรได้แสดงให้เห็นถึงหนทางในการเจรจาเพื่อแก้อภัยโทษ, หลักการศาลยุติธรรม(Judicial Principle) โดยอารัมภบทของกฎบัตรแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศและธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในส่วนของการใช้อำนาจและหน้าที่⁷

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น องค์การสหประชาชาติได้วางหลักการไว้ในมาตรา 2 กฎบัตรสหประชาชาติเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานมีอยู่ 7 ประการ

1. องค์การยึดหลักการแห่งความเสมอภาคในอธิปไตยของสมาชิกทั้งปวงเป็นมูลฐาน

⁶David J.Whittaker, United Nations in the Contemporary World, Edited by Eric Evans and Ruth Henig (London: Routledge, 1997), p4.

⁷Ibid., pp.6-8.

2. เพื่อทำความแน่ใจให้แก่สมาชิกทั้งปวงในสิทธิ และผลประโยชน์ อันพึงได้รับจากสมาชิกภาพ สมาชิกทั้งปวงจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันซึ่งตนยอมรับตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันโดยสุจริต

3. สมาชิกทั้งปวงจะต้องระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศของตนโดยสันติวิธีในลักษณะการเช่นที่จะไม่เป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความยุติธรรม

4. ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ หรือการกระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของสหประชาชาติ

5. สมาชิกทั้งปวงจะต้องให้ความช่วยเหลือทุกประการแก่สหประชาชาติ ในการกระทำใดๆ ที่ดำเนินไปตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันและจะต้องละเว้นการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐใดๆ ที่กำลังถูกสหประชาชาติดำเนินการป้องกันหรือบังคับอยู่

6. องค์การจะต้องให้ความแน่นอนใจว่ารัฐที่มีได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ จะปฏิบัติโดยสอดคล้องกับหลักการเหล่านี้เท่าที่จำเป็น เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

7. ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติ เข้าแทรกแซงในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐใดๆ หรือจะเรียกให้สมาชิกเสนอเรื่องเช่นว่าเพื่อการระงับตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันแต่หลักการนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้มาตรการบังคับตามหมวดที่ 7^๑

สำหรับมาตรา 2 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของกฎบัตรสหประชาชาติเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศโดยเฉพาะ ในมาตรา 2 อนุมาตรา 5 ได้กำหนดหลักการที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่ว่าด้วยระบบความมั่นคงร่วมกัน(Collective Security) ซึ่งหลักการดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่แก่รัฐสมาชิกที่จะให้ความช่วยเหลือแก่สหประชาชาติในการกระทำใดๆ ที่ได้กระทำไปภายใต้กฎบัตรฉบับปัจจุบันและให้ละเว้นต่อการช่วยเหลือรัฐที่ถูกองค์การสหประชาชาติดำเนินการบังคับอยู่

อย่างไรก็ดี ในการดำเนินการของสหประชาชาติเพื่อที่จะธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางแห่งความร่วมมือเพื่อสร้างเงื่อนไขที่ดีทางเศรษฐกิจ สังคม ชีวิตความเป็นอยู่นั้น ได้ยึดถือหลักการสำคัญดังนี้คือ

^๑กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 2.

1. หลักการว่าด้วยความเสมอภาคในทางอธิปไตยของรัฐสมาชิก

(Sovereign Equality)

ในทางหลักการแล้วรัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์และรัฐทั้งหลาย มีความเสมอภาคกันในอำนาจอธิปไตย ความเสมอภาคทางอธิปไตย เป็นการแสดงถึงอธิปไตย และความเสมอภาคซึ่งคณะกรรมการที่ 1/1 ได้กล่าวไว้ในรายงานของตนที่มีถึงคณะกรรมการที่ 1 ในการประชุมใหญ่เมื่อปีค.ศ. 1944 และได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการในการประชุมเต็ม คณะ⁹ ประเทศสมาชิกในฐานะรัฐอธิปไตยย่อมมีความเท่าเทียมกันในการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ และการได้รับผลประโยชน์ทั้งหลายขององค์การสหประชาชาติ ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ หลักแห่งความเท่าเทียมกันจะพบอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติเสมอ ซึ่งเป็นพื้นฐานของ สังคมระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐต่างๆ ที่มีอำนาจอธิปไตยโดยนิตินัยแล้ว ย่อมมีความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ การมีแสนยานุภาพทางการทหารหรือมี อำนาจทางเศรษฐกิจมากหรือน้อย ไม่อาจทำให้อำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันได้ และไม่มีรัฐใดที่จะบีบบังคับให้รัฐอื่นต้องปฏิบัติตามความพอใจของตนเองได้ และไม่มีอำนาจ ส่วนกลางในสังคมระหว่างประเทศที่อยู่เหนือรัฐ คือไม่มีระบบชั้นตอนของกฎหมายหรือลำดับ ชั้นสูงต่ำในกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ในความเป็นจริงแล้วประเทศมหาอำนาจมักจะผูกขาด บทบาททางการเมืองระหว่างประเทศดังนั้นกฎบัตรสหประชาชาติจึงได้วางกฎเกณฑ์โครงสร้างของ ความร่วมมือระหว่างรัฐเอกราชที่แสดงออกถึงความเท่าเทียมกันของอธิปไตย มิใช่โครงสร้างของ ความร่วมมือในรูปแบบของอำนาจอธิปไตยเหนือรัฐ อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวนี้ไม่สามารถ นำไปใช้กับคณะมนตรีความมั่นคงได้ เนื่องจากประเทศมหาอำนาจได้รับสิทธิพิเศษให้เป็นสมาชิก ถาวร และสามารถออกเสียงคัดค้านซึ่งเรียกกันว่าสิทธิยับยั้ง (Veto) ในการลงคะแนนเสียงใน ปัญหาเรื่องอื่นๆ และในความเป็นจริงประเทศมหาอำนาจมักจะผูกขาดบทบาททางการเมือง ระหว่างประเทศโดยร่วมกันดำเนินกิจการระหว่างประเทศ โดยไม่คำนึงถึงอธิปไตยของประเทศ เล็กๆ ที่นำมาซึ่งความไม่เสมอภาคในเรื่องของสิทธิของรัฐต่างๆ

2. หลักการว่าด้วยการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี

(Pacific Settlement of International Disputes)

หลักการนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการไม่ใช่กำลังในความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ ซึ่งถือกันว่าเป็นหัวใจสำคัญของกฎบัตรสหประชาชาติ และเป็นหลักกฎหมายระหว่าง

⁹ สนั่น ปลั่งประยูร, "วิธีการออกเสียงในคณะมนตรีความมั่นคง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 60.

ประเทศในปัจจุบัน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ที่กำหนดไว้ว่า “ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขตหรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ หรือการกระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของสหประชาชาติ” กฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุถึงวิธีการดำเนินการระงับข้อพิพาทเอาไว้¹⁰ และให้อำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคงเข้าแทรกแซงเพื่อหาแนวทางให้คู่กรณีสามารถยุติข้อขัดแย้งได้โดยสันติวิธีหากคู่กรณีล้มเหลวในการดำเนินการตามขั้นตอนเหล่านี้ คณะมนตรีความมั่นคงย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาในการใช้มาตรการต่างๆ รวมทั้งการใช้กำลังทางทหารเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

3. หลักการว่าด้วยความมั่นคงร่วมกัน(Collective Security)

ระบบความมั่นคงร่วมกันเป็นแนวคิดพื้นฐานในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศตลอดมา กฎบัตรสหประชาชาติจึงได้ระบุไว้อย่างชัดเจนให้ประเทศสมาชิกรวมกำลังกันเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงร่วมกัน

ระบบความมั่นคงร่วมกัน เป็นระบบที่ประกอบด้วยรัฐผู้รักษาสันติภาพทั้งปวง ได้เข้าร่วมกันปกป้องสันติภาพที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ การกระทำการรุกรานต่อรัฐใดรัฐหนึ่งถือว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพโดยรวมของทุกรัฐ ทั้งนี้ รัฐทั้งปวงจะมีพันธะร่วมกันในการดำเนินมาตรการทั้งทางด้านการทูต, เศรษฐกิจและทางการทหารเพื่อตอบโต้และหยุดยั้งการคุกคามนั้น พันธะที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นหลักประกันร่วมกันของรัฐทั้งปวงในอันที่จะป้องกันรัฐที่ละเมิดต่อสันติภาพ¹¹

ทฤษฎีความมั่นคงร่วมกัน(The Theory of Collective Security) นั้นวางอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า รัฐทั้งปวงที่มีผลประโยชน์เบื้องต้นร่วมกันในการรักษาสันติภาพและเพื่อให้มีการดำเนินการภายใต้ความมั่นคงร่วมกัน ในทัศนะของคำว่า สันติภาพ จะถูกกำหนดในลักษณะที่ไม่อาจแบ่งแยกได้(As Indivisible)โดยในกรณีของการคุกคามต่อสันติภาพ(Threat to the Peace)

¹⁰กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 33 อนุมาตรา 1

ผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทใดๆ ซึ่งหากดำเนินอยู่ต่อไป น่าจะเป็นอันตรายแก่การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ก่อนอื่นจักต้องแสวงหาการแก้ไขโดยการเจรจา การไต่สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยทางศาล การหันเข้าอาศัยทบวงการตัวแทน หรือการตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธีประการอื่นใด ที่คู่กรณีจะพึงเลือก

¹¹Inis L.Clude, Jr., Sworg into Plowshares: The Problems of Progress of International Organization, 4th ed (New York: Random House, 1971), p.254.

ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในสถานที่ใดก็ตามนั้นจะได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งมีผลกระทบเกี่ยวข้องกับสมาชิกทั้งปวงของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ ภาคีสมาชิกทั้งปวงจะต้องให้ความเห็นชอบใดๆ ภายใต้ปฏิบัติการตอบโต้อย่างฉับพลันและมีประสิทธิภาพเพื่อต่อต้านการคุกคามต่อสันติภาพและจะต้องร่วมมือกันในวิถีทางเช่นว่า เพื่อให้กระบวนการที่มีการสนองตอบร่วมกันต่อการคุกคามนั้นๆ แม้ว่าปฏิบัติการร่วมกันดังกล่าวจะได้ใช้เพื่อการต่อต้านและมีการกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์โดยตรงต่อรัฐสมาชิกซึ่งตนมีความสัมพันธ์ฉันมิตรอยู่ก็ตาม โดยในส่วนของรัฐที่กระทำการรุกรานจะต้องพบกับการต่อต้านอย่างไม่สามารถต้านทานได้จากรัฐสมาชิกอื่นๆ ของระบบ ทั้งนี้เพื่อสันติภาพจะได้กลับฟื้นคืนได้ในทันที¹²

เมื่อพิจารณาถึงทฤษฎีความมั่นคงร่วมกันแล้วในทางนามธรรมดูเหมือนกับว่ามีทางที่จะเป็นไปได้ แต่หากพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะพบว่าทฤษฎีนี้จะต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขโดยพื้นฐานหลายประการที่จำเป็นเพื่อการนำมาใช้ปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ¹³ เช่น การยอมรับของรัฐในการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกทั้งปวงในกรอบสันติภาพระหว่างประเทศ ทั้งนี้ โดยมีนโยบายและการปฏิบัติตามแนวทางประโยชน์ร่วมกันแห่งรัฐทั้งปวงประการต่อมา รัฐสมาชิกของระบบความมั่นคงร่วมกันนี้ไม่เพียงแต่จะต้องมีฉันทามติร่วมกันในการก่อตั้งระบบเท่านั้น แต่ยังคงแสวงหาคะแนนเสียงที่เป็นความเห็นชอบร่วมกัน ซึ่งจะมีความแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ไม่ว่าจะมีการคุกคามต่อสันติภาพหรือมีการละเมิดสันติภาพเกิดขึ้นหรือไม่ก็ตาม ,การระบุชี้ลักษณะของรัฐผู้รุกรานและการพิจารณามาตรการลงโทษที่ทันการณ์และเหมาะสมเพื่อลงโทษแก่รัฐผู้รุกรานโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำจัดการกระทำการรุกรานนั้น, การให้มีรัฐมหาอำนาจเข้าร่วมในกิจกรรมและช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการต่อต้านรัฐผู้รุกรานเป็นอย่างมาก, การต้องมีสมาชิกที่มีลักษณะสากลอันเกิดจากเหตุผลจำเป็นหลายประการ เช่น ในการออกเสียงเห็นชอบร่วมกันเกี่ยวกับสันติภาพจะลดความสำคัญลงไป หากมีรัฐบางส่วนที่ยังอยู่นอกระบบ นอกจากนี้ความยุติธรรมในการตัดสินวินิจฉัยจะเป็นที่ยอมรับมากขึ้น ถ้าสมาชิกทั้งปวงจะได้มีส่วนร่วมรับรู้และพยานหลักฐานทั้งปวงได้รับการตรวจสอบร่วมกัน

ระบบความมั่นคงร่วมกันนี้ เป็นการร่วมมือกันช่วยเหลือประเทศที่ถูกรุกราน เป็นการร่วมมือกันเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโลกทั้งหมด มิใช่เพื่อรัฐใดรัฐหนึ่งเป็นสำคัญ เป็นระบบที่สอดคล้องกับโครงสร้างของสังคมระหว่างประเทศ ในลักษณะที่ว่า

¹²Leroy A. Bennett, *International Organization: Principle and Issues* (Englewood Cliff, N.J.: Prentice Hall, 1980), p. 144.

¹³Inis L. Clude, Jr., *supra* note 11., p. 113.

รัฐเป็นผู้ออกกฎหมายเอง เป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและยังเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายในกรณีของระบบความมั่นคงร่วมกัน เป็นเรื่องที่ว่าทุกรัฐต่างร่วมมือกันเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแต่นั้นก็เป็นเพียงรากฐานความคิดทางนิติศาสตร์เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วระบบดังกล่าวมักจะก่อปัญหาในเรื่องของผลประโยชน์ของชาติไม่สอดคล้องกัน อันทำให้ระบบนี้ไม่สามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบความมั่นคงร่วมกัน(Collective Security) นี้แตกต่างจากระบบการป้องกันร่วมกัน(Collective Defense) เพราะระบบความมั่นคงร่วมกันหมายถึงการร่วมมือของบรรดาสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศร่วมมือกระทำ หรือร่วมมือกันต่อต้าน การกระทำที่ละเมิดต่อกฎบัตรสหประชาชาติ อันเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของโลก ระบบความมั่นคงร่วมกันจึงเป็นเรื่องที่รัฐภาคีขององค์การระหว่างประเทศร่วมมือปราบปรามรัฐที่เป็นผู้ละเมิดหรือคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของโลก และการที่จะใช้กลไกของระบบความมั่นคงร่วมกันได้ ต้องเป็นไปตามที่กฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุไว้ ส่วนระบบการป้องกันร่วมกันเป็นกรณีที่รัฐต่างๆ ในท้องถิ่นหรือในภูมิภาคเดียวกันเข้ามาร่วมกัน โดยผูกพันตนตามสนธิสัญญาช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านทหาร ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องความร่วมมือกันในระดับภูมิภาคของประเทศกลุ่มสังคมนิยม หรือประเทศกลุ่มทุนนิยม เช่นองค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ กับองค์การสนธิสัญญาออร์ซอ การป้องกันร่วมกันนี้ถือหลักว่า ถ้าประเทศใดประเทศหนึ่งในอาณาบริเวณนั้นถูกโจมตี ถือว่าเป็นการโจมตีบรรดาสมาชิกทั้งหมดที่เข้าร่วมในสนธิสัญญานั้นและประเทศภาคีจะใช้กำลังทหารรวมทั้งมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันตนเองทั้งโดยเอกเทศและร่วมมือกัน¹⁴

4. หลักการว่าด้วยการเคารพต่อเขตอำนาจภายในของรัฐสมาชิก (Domestic Jurisdiction)

องค์การสหประชาชาติจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐต่างๆ ในการเข้าเป็นสมาชิก แต่ตามกฎบัตรสหประชาชาติก็ได้ให้การรับรองถึงความเสมอภาคทางอธิปไตยของแต่ละรัฐ อำนาจอธิปไตยถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของรัฐ รัฐสมาชิกอื่นๆ หรือองค์การระหว่างประเทศก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของรัฐได้ แม้ว่ารัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจะยินยอมไม่ใช้อำนาจอธิปไตยบางส่วน แต่อำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกก็ไม่ได้สูญสิ้นไป ไม่ว่ารัฐสมาชิกยังคงมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ องค์การสหประชาชาติเองก็ยังไม่

¹⁴ชุมพร บัจจสานนท์, "สหประชาชาติ" เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-7 สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 11(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548), หน้า163.

สิทธิหรืออำนาจเข้าไปก้าวล่วงแทรกแซงกิจการภายในรัฐได้ เว้นแต่การให้มาตรการบังคับตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม องค์การสหประชาชาติไม่มีองค์การใดที่จะตัดสินว่าเรื่องใดบ้างที่อยู่ในอำนาจภายในของรัฐ ปัญหาที่ประเทศต่างๆ อ้างว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในข่ายอำนาจภายในของรัฐ ได้แก่ เรื่องระบอบการปกครองหรือการปกครองภายในของรัฐหนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับดินแดนที่ยังมิได้ปกครองตนเอง ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม¹⁵

2.1.2 สถานะทางกฎหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ

องค์การระหว่างประเทศมีข้อแตกต่างไปจากรัฐตรงที่การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นมิได้เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงเหมือนกับการเกิดรัฐใหม่ แต่องค์การระหว่างประเทศนั้นเกิดจากสนธิสัญญาก่อตั้ง (Constituent Treaty) หรือการสารก่อตั้ง (Constituent Instrument) ฉะนั้นจึงต้องยอมรับว่า สนธิสัญญานั้นย่อมมีผลโดยตรงต่อองค์การระหว่างประเทศได้ เพราะวาทะขององค์การระหว่างประเทศนั้นเป็นวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญานั้น (Object of the Treaty) แต่ไม่ใช่ภาคีของสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้น¹⁶ ในที่นี้จึงมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของกฎบัตรซึ่งมีฐานะเป็นสนธิสัญญาหลายฝ่ายก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ ในที่นี้คือ องค์การสหประชาชาติและได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของรัฐที่ลงนาม¹⁷ว่ามีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

จากการศึกษาพบว่า ผลในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญที่สุดของสนธิสัญญาก็คือ ก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศในทางกฎหมาย กล่าวคือ เนื้อหาของสนธิสัญญาได้กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่แก่รัฐภาคีโดยหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว "ทุกสนธิสัญญาได้ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายให้ตกเป็นภาระของรัฐภาคี" (Tout Traite Cree Des Engagement Juridiques A La Charge Des Parties, Ayant Force Obligatoire)¹⁸ ไม่ว่าสนธิสัญญานั้นจะก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศอันมีผลผูกพันรัฐอื่นเป็นการทั่วไป

¹⁵Stephen S.Goodspeed, The Nature and Function of International Organization Second Edition(New York: Oxford University Press, 1967), p.156.

¹⁶ประสิทธิ์ เอกบุตร, สนธิสัญญา(เล่ม1), พิมพ์ครั้งที่ 3 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2544), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า207.

¹⁷จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า231.

¹⁸Nguyen Quoc Dinh, Droit International Public, (Paris:L.G.D.J), p.110.อ้างโดย ประสิทธิ์

(Erga Omnes) หรือเป็นเพียงสัญญาที่ก่อให้เกิดพันธกรณีขึ้นสำหรับคู่ภาคีเท่านั้น และจากการแบ่งแยกประเภทสนธิสัญญา โดยการแบ่งตามเนื้อหา ตามทฤษฎีเจตจำนงร่วมกัน (Voluntarism) ของ Triple ได้อธิบายโดยแบ่งประเภทของสนธิสัญญา เป็นสนธิสัญญาประเภทสัญญา (Contractual Treaty) ซึ่งก็คือ สนธิสัญญาที่มีความสำคัญเฉพาะกิจ การที่กำหนดข้อผูกพันเฉพาะบุคคลผู้เป็นฝ่ายในสนธิสัญญาเท่านั้น

สำหรับกฎบัตรสหประชาชาตินั้นถือเป็นสนธิสัญญาประเภทกฎหมาย (Law-Making Treaty) อันเป็นสนธิสัญญาที่ทำขึ้นเพื่อว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายและเป็นสนธิสัญญาที่มีลักษณะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์แบบแผนระหว่างประเทศหรือสร้างกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁹

เนื่องจากกฎบัตรสหประชาชาติเป็นสนธิสัญญาหลายฝ่าย ข้อความที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติจึงมีผลเป็นการกำหนดพันธกรณีระหว่างประเทศแก่รัฐด้วย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 5 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุปคือ สมาชิกทั้งปวงจะต้องให้ความช่วยเหลือทุกประการแก่สหประชาชาติและในมาตรา 25 มีเนื้อหาโดยสรุปคือสมาชิกของสหประชาชาติตกลงยอมรับและปฏิบัติตามคำสั่งของคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติซึ่งก่อตั้งโดยสนธิสัญญา มีกฎข้อบังคับและองค์การร่วมกัน มีสภาพบุคคลเป็นของตนเอง แตกต่างไปจากรัฐสมาชิก และการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การที่องค์การสหประชาชาติจะสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุถึงเป้าหมาย จะต้องมียุทธศาสตร์ต่างๆ และองค์การเหล่านี้ย่อมต้องมีอำนาจที่จะปฏิบัติการด้วย เพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ องค์การต่างๆ จึงมีอำนาจในการแสดงเจตนารมณ์ต่อปัญหาต่างๆ หรือเพื่อจัดการบริหารงานต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วง การแสดงเจตนารมณ์ดังกล่าวในรูปเอกสารที่ออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรนี้ เรียกว่า ข้อมติ (Resolution) แต่ข้อมติขององค์การฯ ย่อมมีผลทางกฎหมายแตกต่างกันออกไปซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

2.2 กลไกของคณะมนตรีความมั่นคงในฐานะที่เป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

เมื่อองค์การสหประชาชาติมีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศสามารถปฏิบัติงานตามจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎบัตร โดยทั่วไปองค์การระหว่าง

ปิวัตฒนพานิช, "ปัญหาองค์ประกอบเพื่อควมรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 92-93.

¹⁹ ประสิทธิ์ เอกบุตร, ช้างแล้ว เริงอรรถที่ 16, หน้า 77.

ประเทศจำเป็นจะต้องสร้างองค์กรย่อยขึ้นมาในแต่ละองค์กรเพื่อเป็นกลไกในการปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งองค์การระหว่างประเทศจะมีลักษณะคล้ายๆ กัน ในการกำหนดให้มีองค์หลักอย่างน้อย 3 องค์กร คือองค์กรที่ประกอบด้วยประเทศสมาชิกทุกประเทศ(Assembly) องค์กรที่ประกอบด้วยผู้แทนบางประเทศเท่านั้น(Council) สำนักเลขาธิการ(Secretariate) ซึ่งแต่ละองค์กรก็จะได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการแตกต่างกันไปตามที่ระบุไว้ในตราสารก่อตั้ง

เมื่อพิจารณาจากลักษณะขององค์การระหว่างประเทศทั่วไป กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหนึ่งใน 6 องค์กรสำคัญขององค์การสหประชาชาติ²⁰ และได้มอบหน้าที่เบื้องต้นในการดำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ²¹

ในส่วนของกรที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นหน้าที่เกิดจากวัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติคือ การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ²² จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงมีสถานะเป็นองค์กรหลักที่มีลักษณะทางการเมือง (Political Organ) ที่สำคัญที่สุดในองค์การสหประชาชาติ ยิ่งไปกว่านั้นกฎบัตรยังกำหนดการใช้อำนาจการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบนี้ ให้ถือว่าคณะมนตรีความมั่นคงย่อมกระทำในนามของภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ²³ กฎบัตรสหประชาชาติได้มอบอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะมนตรีความมั่นคงไว้ในหมวดที่ 5 และด้วยเหตุนี้กฎบัตรสหประชาชาติจึงได้กำหนด

²⁰กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 7อนุมาตรา 1

องค์การสำคัญของสหประชาชาติที่ได้สถาปนาขึ้นมี สภชา คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม คณะมนตรีภาวะทรัสตี ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศและสำนักเลขาธิการ

²¹กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 24 อนุมาตรา 1

1.เพื่อให้เป็นที่แน่นอนใจในการดำเนินการของสหประชาชาติอย่างทันท่วงทีและเป็นผลจริงจัง สมาชิกของสหประชาชาติจึงมอบความรับผิดชอบโดยปรุมนภูมิสำหรับการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้แก่คณะมนตรีความมั่นคง และตกลงว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบนี้คณะมนตรีความมั่นคงย่อมกระทำในนามของสมาชิก

²²กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 1 อนุมาตรา 1

1.เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และมุ่งต่อจุดหมายปลายทางจะได้ดำเนินมาตรการร่วมกันอันมีผลจริงจังเพื่อการป้องกันและการขจัดปิดเป่าการคุกคามต่อสันติภาพ และเพื่อปราบปรามการรุกรานหรือการล่วงละเมิดอื่นๆ ต่อสันติภาพ ตลอดจนนำมาโดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งการปรับปรุงหรือระงับกรณีพิพาท หรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอันจะนำไปสู่การล่วงละเมิดสันติภาพได้

²³กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 24 อนุมาตรา 1

องค์ประกอบของคณะมนตรีความมั่นคง²⁴ให้ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนจำกัดเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

สำหรับในกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติ(Resolution)โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากข้อมตินั้นออกมาในรูปของคำวินิจฉัย(Decision)แล้ว สมาชิกของสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน²⁵มติดังกล่าวถือเป็นมติที่มีสถานะมีผลผูกพันบังคับให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ในที่นี้ คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้ในกรณีของมาตรการบังคับซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ

นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า อำนาจหน้าที่บางประการของคณะมนตรีความมั่นคงได้สะท้อนให้เห็นถึงสถานะความเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติโดยเฉพาะการยอมรับความสามารถขององค์การในการทำข้อตกลงกับรัฐสมาชิกต่างๆ เป็นการแสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะขององค์การที่มีสภาพบุคคลแยกออกอย่างชัดเจน จากสมาชิกขององค์การโดยกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงอาจทำความตกลงในนามขององค์การกับรัฐหรือกลุ่มรัฐสมาชิกเกี่ยวกับการเตรียมกองกำลังเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ²⁶

2.2.1 อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเบื้องต้นของคณะมนตรีความมั่นคง

จากการพิจารณากฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะมนตรีความมั่นคงไว้หลายประการซึ่งความรับผิดชอบที่สำคัญที่สุดที่คณะมนตรีความมั่นคงได้รับมอบในเบื้องต้นในการดำเนินการก็คือ การธำรงและรักษาสันติภาพ(Maintenace of Peace and Security) ซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวนี้กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดขอบเขตว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายและหลักการขององค์การสหประชาชาติโดยเฉพาะอำนาจที่มีการมอบให้คณะมนตรีความมั่นคงดังที่กำหนดไว้แล้วในหมวด 6,7,8 และ12²⁷

²⁴คณะมนตรีความมั่นคงประกอบด้วยสมาชิกถาวร 5 ประเทศ ได้แก่ จีน ฝรั่งเศส รัสเซีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา และสมาชิกไม่ถาวรอีก 10 ประเทศ ได้แก่ บังคลาเทศ โคลัมเบีย ไอร์แลนด์ จาเมกา มาลี มอริเชียส นอร์เวย์ สิงคโปร์ ตูนิเซีย และยูเครน

²⁵กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 25

²⁶กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 43

²⁷กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 24 อนุมาตรา 2

นอกจากความรับผิดชอบหลักคือ การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงยังมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาสันติภาพด้านอื่นอีกได้แก่

- กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงมีความรับผิดชอบในการจัดรูปแบบการที่จะได้เสนอต่อสมาชิกองค์การสหประชาชาติ เกี่ยวกับการสถาปนาระบบว่าด้วยการกำหนดกำลังอาวุธ²⁸ (System for the Regulation of Armaments)
- ดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 6 ของกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อให้รัฐคู่พิพาทใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี
- ดำเนินการตามมาตรการบังคับหรือดำเนินมาตรการชั่วคราว เช่น การจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติเพื่อปฏิบัติหน้าที่ระงับข้อพิพาทอันคุกคามต่อสันติภาพของโลกหรือการตั้งผู้สังเกตการณ์เกี่ยวกับปัจจัยหรือสาเหตุตลอดจนแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ อันเป็นมาตรการที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 7
- มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำ(The Recommendation)แก่สมัชชาใหญ่ในการรับรัฐใดๆ เข้าเป็นสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติ²⁹ หรือการให้คำแนะนำในการให้สัตยาบันและเอกสิทธิแห่งสมาชิกภาพรวมทั้งการคืนการใช้สิทธิและเอกสิทธิดังกล่าวได้เช่นกัน³⁰ และรวมถึงอาจให้คำแนะนำในการขับไล่สมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติซึ่งได้กระทำการฝ่าฝืนหลักการอันมีอยู่ในกฎบัตรฉบับปัจจุบันอยู่เป็นเนืองนิจ³¹
- คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่สมัชชาใหญ่ ในการแต่งตั้งเลขาธิการสหประชาชาติ³²
- ในกรณีที่ผู้เป็นฝ่ายในคดีซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้วินิจฉัยแล้วไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันตามคำวินิจฉัยซึ่งตกอยู่แก่ตน ในการนี้ผู้เป็นฝ่ายอีกฝ่ายหนึ่งอาจร้องเรียนไปยังคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อให้คำแนะนำ หรือวินิจฉัย มาตรการที่จะดำเนินการเพื่อยังผลให้เกิดแก่คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษานั้น³³

²⁸กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 26

²⁹กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 4 อนุมาตรา 2

³⁰กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 5

³¹กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 6

³²กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 97

³³กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 94 อนุมาตรา 2

สำหรับในส่วนของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้เลือกคณะสมาชิกผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (The Member of the Court) จากรายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อในนามของกลุ่มประเทศแห่งศาลประจำอนุญาโตตุลาการตามบทบัญญัตินี้³⁴

อนึ่ง คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจร้องขอต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เพื่อให้ความเห็นแนะนำ(Advisory Opinion)ในปัญหากฎหมายใดๆ³⁵

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในฐานะเป็นองค์กรหลักขององค์การสหประชาชาติ เป็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งมีที่มาจากตราสารก่อตั้งขององค์การสหประชาชาติซึ่งในที่นี้ก็คือ กฎบัตรสหประชาชาติ

ในขณะที่เดียวกันเกิดคำถามขึ้นมาว่า หากตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศมิได้มีการบัญญัติโดยชัดแจ้งถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การระหว่างประเทศหรือเนื่องจากไม่สามารถระบุเกี่ยวกับขอบเขตความสามารถและแนวทางปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศได้หมด จึงทำให้เกิดการตีความตราสารก่อตั้ง โดยใช้หลักทฤษฎีอำนาจโดยปริยาย (Implied Power) มาให้ใช้ ใน The Reparations for Injuries Case ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้กล่าวถึงอำนาจขององค์การสหประชาชาติว่า ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศมีอำนาจอื่น แม้จะไม่ได้ระบุโดยชัดแจ้งในกฎบัตรสหประชาชาติและเป็นอำนาจที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การ

สิทธิและหน้าที่ของตัวตน(Entity)เช่น องค์การจะต้องขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ดังที่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะหรือเช่นที่ ได้แสดงให้เห็นในเอกสารธรรมนูญและที่ได้รับการพัฒนาโดยทางปฏิบัติ³⁶

ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ,ถึงแม้ว่าจะปรากฏกรณีที่มีได้ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในกฎบัตรก็ตาม องค์การมักถูกทำให้เชื่อว่ามี

³⁴ ข้อ 4 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

³⁵ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 96 อนุมาตรา 1

³⁶ I.C.J.Report (1949),p.180 "The right and duties of an entity such as the Organization must depend upon its purposes and fuctions as specified or implied in this costituent document and developed in practice."

อำนาจในลักษณะเช่นที่ซึ่งได้มอบให้โดยความจำเป็นที่ส่อให้เห็นเช่นกรณีที่ไม่อาจขาดได้ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่³⁷

อย่างไรก็ตาม การนำทฤษฎีอำนาจโดยปริยายมาใช้ก็ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยปริยายด้วย ใน I.C.J. Report 1949 หน้า 198 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้กล่าว

“อำนาจหน้าที่ที่ไม่ได้แสดงออกโดยชัดแจ้ง ไม่สามารถจะใช้ได้โดยปริยายอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด อำนาจโดยปริยายจะต้องมาจากอำนาจที่แสดงออกโดยชัดแจ้ง และถูกจำกัดเท่าที่จำเป็นต่อการใช้อำนาจเท่าที่อำนาจโดยชัดแจ้งอนุญาต”

สำหรับในส่วนของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นมีประเด็นว่าอะไรคือขอบเขตอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากที่ได้กำหนดเป็นบทบัญญัติทั่วไปในกฎบัตร รวมทั้งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้เป็นพิเศษในมาตรา 24 อนุมาตรา 1

ในคดี Trieste Case คณะมนตรีความมั่นคงได้รับคำชี้แจงจากเลขาธิการสหประชาชาติในการประชุมครั้งที่ 91 ของคณะมนตรีความมั่นคงเมื่อวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1947 เกี่ยวกับการตีความ มาตรา 24 ของกฎบัตรว่า ความรับผิดชอบในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้มาตรา 24 ไม่ได้ถูกจำกัดไว้เฉพาะอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 6, 7, 8, และ 12 เท่านั้น แต่ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการขององค์การสหประชาชาติ

นอกจากนี้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศยังเคยได้ให้คำแนะนำทางกฎหมาย (Advisory Opinion) ในคดี South West Africa 1971 เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในการออกข้อมติซึ่งมิได้ครอบคลุมถึงถ้อยคำที่ได้ระบุไว้ในหมวด 6 และ 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ให้ความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งนอกเหนือจากที่กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ในการใช้อำนาจทั่วไปภายใต้มาตรา 24 อนุมาตรา 1 ซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจน ในความรับผิดชอบเบื้องต้นในการรักษาสันติภาพและ

³⁷Ibid.,p.182. “Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties.”

ความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น สามารถที่จะใช้ครอบคลุมอย่างกว้างขวางในการดำเนินงานของ คณะมนตรีความมั่นคง³⁸

“เช่นเดียวกับหลักพื้นฐานทางกฎหมายของข้อมติ, มาตรา 24 ของกฎบัตรสหประชาชาติให้อำนาจเช่นที่จำเป็นต่อคณะมนตรีความมั่นคงที่จะดำเนินการดังเช่นที่เกิดขึ้นในคดีนี้ในส่วนที่กล่าวถึงวรรคที่สองของมาตรานี้เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้หมวดที่แน่นอนแห่งกฎบัตรซึ่งไม่ได้เป็นการแลกเปลี่ยนกับสิ่งที่มิได้อยู่เดิมของอำนาจหน้าที่ทั่วไปซึ่งจะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบที่ได้ถูกกล่าวถึงในวรรคแรก”

จากข้อความข้างต้นจึงสรุปได้ว่า การใช้อำนาจที่ระบุเป็นพิเศษให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงปฏิบัติภายใต้บทบัญญัติในหมวดต่างๆ ของกฎบัตรนั้นไม่ได้เป็นการจำกัดการใช้ อำนาจในลักษณะอื่นๆ เพื่อให้บรรลุถึงความรับผิดชอบที่ระบุไว้ในอนุมาตรา 1 ของมาตรา 24 นี้ได้

2.2.2 การออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง

จุดประสงค์หลักในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมานั้นก็เพื่อสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งองค์การระหว่างประเทศนั้นประกอบด้วยผู้แทนของรัฐสมาชิก ซึ่งเข้าร่วมประชุมกันในองค์การต่างๆ ขององค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่ออภิปรายหรือถึงปัญหาต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์การระหว่างประเทศ และภายหลังจากที่ได้มีการอภิปราย ถกเถียง หรือถึงเรื่องต่างๆ แล้ว ก็จะมีการแสดงออกของสมาชิกองค์การระหว่างประเทศที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในข้อปัญหาที่ถกเถียง อภิปรายหรือกันโดยใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเพื่อทราบ เป็นมติหรือออกเป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศต่อไป

ในการลงเสียงและผลทางกฎหมายของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงนั้นอาจเกิดขึ้นจากคะแนนเสียงข้างมาก เสียงสองในสาม คะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์หรือคะแนนเสียงเกือบ

³⁸ I.C.J. Report 1971, 16(52) “As to the legal basis of the resolution, Article 24 of the Charter vest in the Security Council the necessary authority to take action such as that taken in the present case. The reference in paragraph 2 of this Article to specific powers of the Security Council under certain of the Charter does not exchange the existence of general powers to discharge the responsibilities conferred in paragraph 1.”

เป็นเอกฉันท์ก็ได้แล้วแต่กรณีซึ่งการลงคะแนนเสียงนั้นจะเป็นมาตรการสุดท้ายก่อนที่จะออกข้อมติขององค์การสหประชาชาติ

มติ (Resolution) หมายถึง การแสดงเจตนารมณ์ขององค์การระหว่างประเทศ แสดงออกในรูปแบบของลายลักษณ์อักษรโดยผ่านกระบวนการวิธีต่างๆ ตามที่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นๆ ได้ระบุไว้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นแนวทางขอความร่วมมือ

มติสามารถแยกออกได้ 2 ลักษณะ คือ

ก. ข้อมติที่เป็นคำตัดสิน (Decision)

ข้อมติที่เป็นคำตัดสินหรือวินิจัย หมายถึง การที่องค์กรใดองค์หนึ่ง ตัดสินใจที่จะวางแนวทางในการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป และคู่กรณีพึงต้องปฏิบัติตาม

เท่ากับว่ามติที่เป็นคำตัดสินเป็นมติที่มีผลบังคับให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม อันอาจเป็นการบังคับเฉพาะรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือบังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้เป็นไปตามธรรมนูญก่อตั้งหรือความตกลงที่ได้จัดทำขึ้นจะกำหนดไว้³⁹

ข. ข้อมติที่เป็นคำเสนอแนะ (Recommendation)

ข้อคำเสนอแนะ หมายความว่า การแสดงเจตนารมณ์เพื่อแจ้งไปยังรัฐหรือองค์การอันใดอันหนึ่งเพื่อเรียกร้องให้ดำเนินการ หรือปฏิบัติการ หรืองดเว้นการดำเนินการ หรืองดเว้นการปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่ง

ข้อมตินี้มีลักษณะเป็นมติที่ไม่มีการบังคับให้ปฏิบัติตาม แม้ไม่ปฏิบัติตามแล้วก็ไม่ถือว่ากระทำผิดในทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีลักษณะเป็นการเชิญให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามมติที่ได้ทำขึ้น ซึ่งแม้ว่าในทางกฎหมายจะไม่บังคับว่าประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามมติ แต่หากประเทศสมาชิกได้ปฏิบัติตามมติก็นจะมีผลให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในสิ่งที่ตนได้ปฏิบัติไปตามมติดังกล่าว

ในกรณีที่เนื้อหาสาระข้อมติบรรลุไว้ด้วยหลักการกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ทุกประเทศยอมรับกันอยู่แล้ว หากมติดังกล่าวนำเอาหลักการ หลักการ ขนบธรรมเนียมดังกล่าวมากำหนดไว้อีกครั้งในมติก็นจะมีผลเท่ากับเป็นการแสดงว่ามติดังกล่าวมีผลบังคับทางกฎหมายด้วยเช่นกัน

³⁹ ดู จตุรงค์ ธีระวัฒน์, "องค์การระหว่างประเทศกับการสร้างกฎเกณฑ์และการประกันการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศ" ในรวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, รวบรวมและจัดพิมพ์โดยมูลนิธิศาสตราจารย์วิทยาลัยธรรมศาสตร์(กรุงเทพมหานคร: เมษายน, 2534), หน้า249-271.

นอกจากนี้ การไม่ปฏิบัติตามมติขององค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ องค์การระหว่างประเทศที่มีรัฐสมาชิกเป็นจำนวนมาก เช่น ข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ อาจก่อให้เกิดผลในทางการเมืองระหว่างประเทศหรือในด้านศีลธรรมระหว่างประเทศ ทำให้ ประเทศต่างเกิดภาพพจน์ที่ไม่ดีต่อรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าว อันจะส่งผลต่อความสัมพันธ์ กับรัฐอื่นๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาประกอบในการแสดง เจตนาารมณ์ของคณะมนตรีความมั่นคง จะพบว่า การแสดงเจตนาารมณ์ของคณะมนตรีความมั่นคง จะบัญญัติอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter) และรวมถึงกฎบัญญัติว่าด้วยระเบียบการประชุม ของคณะมนตรีความมั่นคง (Provisional Rules of Procedure of the Security Council) ซึ่งจะ ออกบังคับภายใต้มาตรา 30 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งในที่นี้มีความเห็นในทางกฎหมายของ นักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศบางท่านเห็นว่าในกรณีที่ไม่มีความขัดแย้งในตัวบทบัญญัติระหว่าง กัน หากมีการนำไปใช้ทั้งกฎบัตรสหประชาชาติและบทบัญญัติข้างต้น จะมีผลทางกฎหมายเท่า เทียมกัน(Equal Legal Validity)⁴⁰

คำตัดสินของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นข้อมติที่คณะมนตรีความมั่นคง พิจารณาและลงมติโดยความเห็นชอบของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงในจำนวน 9 ประเทศ จากสมาชิกทั้งหมดจำนวน 15 ประเทศ โดยที่ประเทศสมาชิกถาวร(Permanent Member) ของ คณะมนตรีความมั่นคงจำนวน 5 ประเทศ จะต้องเห็นชอบด้วย อันเป็นการแสดงออกถึงการ ยอมรับหลักความเป็นเอกฉันท์ของประเทศมหาอำนาจทั้ง 5 ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการ ดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งข้อ มติที่เป็นคำตัดสิน (Decision) นี้มีผลทางกฎหมายผูกพันต่อรัฐสมาชิก ซึ่งรัฐสมาชิกต้องยอมรับ ปฏิบัติตามคำตัดสินนั้น โดยผลของมาตรา 25 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งบัญญัติให้รัฐสมาชิก ขององค์การสหประชาชาติต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง⁴¹ เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากบรรดารัฐ ต่างๆ ปราศจากพันธกรณีตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำตัดสินของ

⁴⁰มานะ วิวัฒน์พงษ์, "บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่าง ประเทศ:มุมมองทางกฎหมาย"(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2545), หน้า 113.

⁴¹ Rosalyn Higgins, "The Role of Resolutions of International Organization in the Process of Creating Norms in the International System," *International Law and International System*, edited by W.E.Butter(Netherlands,Dordrecht:Martinus Nijhoff Publishers,1987),p.23.

คณะมนตรีความมั่นคงแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงย่อมไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากกฎบัตรสหประชาชาติได้

ข้อมติที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาและลงมติออกมาในรูปแบบของข้อเสนอแนะ(Recommendation)นี้ไม่มีผลผูกพันบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามเหมือนดังข้อมติในรูปของคำตัดสิน(Decision) แต่ผลของข้อเสนอแนะนี้คงเป็นการวางแนวทางที่บรรดารัฐต่างๆ ควรปฏิบัติซึ่งการยอมรับปฏิบัติตามข้อเสนอแนะนั้นเป็นสิทธิโดยอิสระของรัฐสมาชิกในการที่จะเลือกปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ นอกจากนั้นในปัญหาบางเรื่องที่คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณา หากโดยสภาพสาระสำคัญของมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่าการกำหนดมาตรการโดยการออกข้อมติในลักษณะของคำตัดสินนั้นไม่เป็นการเหมาะสมกับสภาพการณ์ของการแก้ไขปัญหานั้นแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงก็อาจกำหนดมาตรการโดยการออกข้อมติในลักษณะของข้อเสนอแนะแทน ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดช่องทางให้บรรดารัฐต่างๆ สามารถเลือกที่จะดำเนินการได้อย่างสมัครใจตามความเหมาะสมของศักยภาพแห่งรัฐนั้นๆ และเป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว⁴²

ข้อแตกต่างระหว่างข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติและคณะมนตรีความมั่นคงมีลักษณะและผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน เพราะข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาตินั้นมีเพียงลักษณะเดียวที่มีผลเพียงแต่เป็นการชี้แจง หรือการเสนอแนะทางออกอย่างกว้างๆ ของปัญหา ทั้งนี้ข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาตินั้นไม่มีผลบังคับผูกพัน(non binding)ให้ต้องถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดแต่ประการใด แต่ในส่วนของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นจะมีลักษณะของข้อมติ 2 ประเภทคือ ข้อมติที่เป็นข้อเสนอแนะและข้อมติที่เป็นคำตัดสิน ซึ่งข้อมติที่เป็นข้อเสนอแนะนั้นไม่มีผลผูกพันเหมือนข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ แต่ในทางตรงกันข้ามข้อมติที่เป็นคำตัดสินของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นถือเป็นพันธกรณีที่หน่วยงานต่างๆ หรือองค์การภายในขององค์การสหประชาชาติ ตลอดจนจันรัฐสมาชิกจะต้องผูกพันและถือปฏิบัติ

ปัญหาเรื่องผลทางกฎหมายของข้อมติขององค์การสหประชาชาติคือ ข้อมติมีผลทางกฎหมายเพื่อบังคับรัฐให้ปฏิบัติตามหรือไม่ รัฐเป็นอิสระที่จะเลือกปฏิบัติหรือจำต้องปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อมติเสมอ

⁴²Bowett D.W., *Bowett's Law of International Institution*, fifth editions. By Philippe Sands and Pierre Klein(London: Sweet&Maxwell, 5th ed., 2001), p.43.

ในปัญหาข้างต้นนั้นยังไม่มีคำตอบที่แน่นอน ต้องแล้วแต่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ แต่ก็พอที่จะพิจารณาโดยทั่วๆ ไปได้ว่า ผลทางกฎหมายของข้อมติดี ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพหรือเนื้อหาของกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในข้อมตินั้นๆ

สำหรับคณะมนตรีความมั่นคง คำตัดสินของคณะมนตรีความมั่นคงย่อมมีผลทางกฎหมาย ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องเป็นคำตัดสินเสมอไป คณะมนตรีความมั่นคงจะออกคำแนะนำก็ได้ ทั้งนี้และทั้งนั้นจะสังเกตได้จากถ้อยคำที่ใช้ในตอนเริ่มต้นของข้อมตินั้นๆ เช่น อาจจะใช้คำว่า "คณะมนตรีความมั่นคงแนะนำ" "เสนอแนะ" "ขอให้ความสนใจกับเรื่อง" "มอบภาระให้กับ..." "แสดงเจตนารมณ์" "เรียกร้องให้" หรือ "ขอความร่วมมือ" เป็นต้น เพราะฉะนั้น การไม่ปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวจึงไม่มีผลทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่โดยส่วนมากแล้ว รัฐสมาชิกส่วนใหญ่จะปฏิบัติตามข้อมติต่างๆ อยู่แล้ว เนื่องจากว่า หากไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะได้รับผลกระทบหลายประการ เช่น อาจจะได้รับแรงกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศ ทางเศรษฐกิจ และสังคมระหว่างประเทศ⁴³ ซึ่งเท่ากับว่ามีการผูกพันโดยอ้อมอยู่แล้วและนอกจากนี้รัฐสมาชิกที่ได้ปฏิบัติตามข้อมตินี้แล้วก็จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการปฏิบัติตามข้อมตินั้น ซึ่งจะมีผู้ใดมากล่าวหาว่าการกระทำนั้นขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้

ทั้งนี้ข้อมติที่มีลักษณะเป็นการให้ข้อเสนอแนะนี้ สามารถแยกออกได้ 3 ลักษณะ โดยใช้เกณฑ์ในเรื่องการต้องปฏิบัติตามข้อมติกำหนด⁴⁴ ดังนี้คือ

⁴³ ปัญหาของการตีความเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงได้มีขึ้นในข้อที่ว่า เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องรับผิดชอบถึงเรื่องการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี (หมวด 6 ของกฎบัตรสหประชาชาติ) กับการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดต่อสันติภาพ และการกระทำการรุกราน (หมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ) คณะมนตรีความมั่นคงสามารถจะทำคำตัดสิน ซึ่งมีผลผูกพันหรือสร้างพันธะตามกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องเกี่ยวกับหมวด 7 เท่านั้น พูดงายๆ ว่า การออกคำตัดสินโดยนัยของมาตรา 25 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติจะกระทำได้ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพเท่านั้น หากว่ามีใช่เป็นเรื่องดังกล่าว คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้อำนาจตามมาตรา 25 ไม่ได้ ซึ่งการตีความไปในทำนองนี้มีผู้ที่ไม่เห็นด้วย โดยถือว่าไม่มีข้อความใดในกฎบัตรสหประชาชาติจำกัดอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ที่จะใช้อำนาจในการออกคำตัดสินได้เฉพาะแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติเท่านั้น ตรงกันข้าม ในมาตรา 25 ได้ให้อำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคงเป็นการทั่วไป จึงไม่ควรที่จะตีความอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงในลักษณะที่จำกัด [ชุมพร บัจจุสานนท์, "กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ," เอกสารประกอบการสอบชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ หน่วยที่ 9-15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547), หน้า 713.]

⁴⁴ สิทธิชัย วีระชาตพิชิต, "มติขององค์การสหประชาชาติกับผลทางกฎหมาย," วารสารกฎหมาย 11 (ธันวาคม 2529-มีนาคม 2530), หน้า 58.

- ข้อเสนอแนะที่มีลักษณะการเรียกร้องให้ปฏิบัติตามเท่านั้น โดยที่รัฐทุกรัฐยังมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจว่าจะปฏิบัติตามหรือไม่ โดยข้อเสนอนี้จะเป็นการแสดงเจตนารมณ์และความคิดเห็นขององค์การต่อเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งเท่านั้น ซึ่งมักจะออกมาในรูปแบบของคำประกาศหรือปฏิญญา

- ข้อเสนอแนะที่มีลักษณะบังคับให้ตอบซึ่งมีลักษณะบังคับมากกว่าประเภทแรก แต่ทั้งนี้รัฐยังคงไม่ต้องปฏิบัติตาม แต่ต้องมีการชี้แจงเหตุผลของการไม่ปฏิบัติตามให้ทราบด้วย

- ข้อเสนอแนะที่มีลักษณะต้องการให้เกิดผลตามข้อเสนอแนะ ซึ่งจะเห็นได้ว่าใกล้เคียงกับคำวินิจฉัยมากเนื่องจากรัฐต่างๆ ผูกพันต้องปฏิบัติตามข้อมติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของข้อมติแต่รัฐต่างๆ ยังคงสามารถเลือกใช้วิธีในการปฏิบัติได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงโดยส่วนมากจะมีลักษณะเป็นข้อมติประเภทนี้

แต่อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าในข้อมติหนึ่งอาจจะมีทั้งที่เป็นลักษณะของคำวินิจฉัยซึ่งมีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม และมีลักษณะของข้อเสนอแนะที่ไม่มีผลให้รัฐต้องผูกพันตามกฎหมายต่อรัฐสมาชิกก็ได้

นอกจากปัญหาเรื่องผลทางกฎหมายของข้อมติแล้วยังมีข้อที่น่าพิจารณาคือ ในเรื่องความผูกพันของข้อมติต่อประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหประชาชาติ ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้วข้อมติย่อมใช้บังคับต่อรัฐสมาชิกเท่านั้นแต่ข้อมติอาจมีผลผูกพันต่อรัฐที่สามได้ดังนี้คือ⁴⁵

1. ความยินยอมของรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิก โดยที่ข้อมติเป็นการกระทำทางกฎหมายระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง ดังนั้น ข้อมติที่ส่งผลไปยังรัฐที่สามก็จะใช้หลักการเดียวกันกับหลักในเรื่องสนธิสัญญาได้ คือ อาศัยตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญามาตรา 34 ว่า "สนธิสัญญาย่อมไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีหรือสิทธิใดๆ ต่อรัฐที่สามโดยปราศจากความยินยอมของรัฐที่สามนั้น" ดังนั้นแล้วตามหลักการในข้อ 1 จึงต้องอาศัยความยินยอมของรัฐ

2. เนื่องจากองค์การสหประชาชาติเป็นองค์การที่มีขอบเขตงานที่กว้างขวางและมีประเทศสมาชิกเกือบทุกรัฐในโลก การทำงานของสหประชาชาติอาจส่งผลกระทบต่อรัฐอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกด้วย⁴⁶ ตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติข้อ 2(6) ว่า "องค์การจัดให้ความแน่นอนใจว่ารัฐที่มีไซสมาชิกของสหประชาชาติจะพึงต้องปฏิบัติตามหลักการเหล่านี้

⁴⁵ นาดยา ทิพวันต์, "ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 36-40.

⁴⁶ Kelsen H., *The Law of the United Nations* (New York: Frederick A. Praeger, 1966), pp. 106-110.

เท่าที่จำเป็นแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ" ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการเพื่อดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลก ต้องอาศัยทั้งประเทศสมาชิกและประเทศอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกด้วย จึงทำให้บรรลุตามหลักการและวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติได้ จึงได้มีการสร้างพันธกรณีโดยตรงแก่รัฐสมาชิกและโดยอ้อมต่อรัฐอื่นๆ ที่ไม่ใช่สมาชิกด้วย

3. ข้อมติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับเด็ดขาด ซึ่งกฎหมายบังคับเด็ดขาดนั้นหมายถึงกฎเกณฑ์แบบแผนที่เป็นที่ยอมรับและรับรู้กันโดยประชาคมระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีข้อยกเว้น และจะแก้ไขได้โดยอาศัยกฎเกณฑ์ที่มีแบบแผนที่มีลักษณะเดียวกันในภายหลังเท่านั้น โดยหลักนี้ย่อมมีผลผูกพันรัฐทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกด้วย

2.2.3 มาตรการซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

เนื่องจากว่ารัฐเป็นสถาบันทางการเมืองและมีเรื่องราวที่เกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อรัฐในทุกส่วนโดยเฉพาะในเรื่องของความสัมพันธ์กับรัฐอื่น นั่นก็คือเรื่องการเมือง⁴⁷ ในขณะที่ไม่เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดในเรื่องความขัดแย้งทั้งหมดระหว่างรัฐ ย่อมเป็นเรื่องของการเมืองเช่นกัน ด้วยเหตุที่สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่เกี่ยวข้องไม่มากก็น้อยในเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ⁴⁸ และนอกจากข้อพิพาททางการเมืองแล้วยังมีกรณีพิพาททางกฎหมาย ซึ่งหมายถึง กรณีพิพาทระหว่างรัฐในเรื่องการใช้และการตีความกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ซึ่งในส่วนกรณีพิพาททางกฎหมายนั้นรัฐต่างๆ อาจจะแก้ไขได้โดยวิธีการต่างๆ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศนอกกรอบขององค์การสหประชาชาติ หรือภายในกรอบขององค์การระหว่างประเทศ⁴⁹ เช่น โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เป็นต้น แต่ปัญหาที่มีความสำคัญและในบางครั้งไม่อาจแก้ไขได้ แม้โดยทางกฎหมาย และในที่สุดมักจะขยายตัวก่อให้เกิดการใช้กำลังและการทำสงครามระหว่างรัฐคู่พิพาท ก็คือ ข้อพิพาททางการเมืองในที่นี้ ความพยายามที่จะดำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยให้มาตรการในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐ จึงเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามก็ดีในกฎหมายระหว่างประเทศนั้นยังไม่มีกลไกที่จะบังคับให้รัฐต้องระงับ

⁴⁷Lauterpacht .H, *The Function of Law in the International Community*(Connecticut: Archon Book), p.153.

⁴⁸ibid., p.157.

⁴⁹สมพงษ์ ชูมาก, "กิจกรรมและบทบาทของสหประชาชาติ," *เอกสารการสอนชุดวิชาสถานบันระหว่างประเทศหน่วยที่1-7*(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช,2540), หน้า 242.

ข้อพิพาทเพราะรัฐนั้นไม่อาจที่จะถูกบังคับให้ต้องระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยปราศจากความยินยอมของตนได้ ดังที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้กล่าวไว้ในความเห็นแนะนำในคดี Status of Eastern Carelia, (P.C.I.J., Series B, No 5 (1923), at 27)ว่า เป็นที่ชัดเจนว่าในกฎหมายระหว่างประเทศนั้นไม่มีรัฐใดโดยปราศจากความยินยอมของตนที่จะถูกบังคับให้ต้องเสนอข้อพิพาทของตนกับรัฐอื่นให้มีการไกล่เกลี่ย หรืออนุญาโตตุลาการ หรือให้มีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีอื่นใด ซึ่งปัจจุบันแม้แต่กฎบัตรสหประชาชาติก็ยังไม่มีการบังคับให้สมาชิกขององค์การสหประชาชาติต้องระงับข้อพิพาทระหว่างกัน เพียงแต่กำหนดไว้เป็นหน้าที่ของสมาชิกองค์การว่าหากจะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างกัน สมาชิกเช่นว่านั้นจะต้องระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 3 และมาตรา 33 อนุมาตรา 1⁵⁰

ในการศึกษาหัวข้อต่อไปนี้จะได้ศึกษาถึงส่วนที่มีความสำคัญเป็นพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรม เป็นการเปลี่ยนรูปจากทฤษฎี หลักการและวัตถุประสงค์ มาสู่บทบัญญัติการดำเนินงานและกรอบแห่งการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะที่เป็นมาตรการและวิธีการดำเนินงานระงับข้อพิพาทของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 6 และหมวดที่ 7 ซึ่งหากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้อำนาจโดยผ่านมาตรการสำคัญ คือ 1. มาตรการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างประเทศที่อาจเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ 2. มาตรการบังคับ

2.2.3.1 การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี

ปัจจุบันเรื่องหลักการห้ามการคุกคามและการใช้กำลังที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ของกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ (Principle of International Law) นั้น ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั้งปวงที่เกิดขึ้นได้ถูกดำเนินควบคู่ไปกับการกำหนดหน้าที่ของรัฐสมาชิกจะต้องแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการสันติ (Peaceful Means) ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 3 ซึ่งหลักทั้งสองนี้ เป็นหลักเอกภาพ (Inseparable Unity) ซึ่งต้องการจะก่อให้เกิดรูปแบบในอุดมคติ

⁵⁰ จุมพต สายสุนทร. กฎหมายระหว่างประเทศ. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 245.

(Ideal Model) ของโลกที่ปราศจากความรุนแรง ถึงแม้ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจะห่างไกลจากอุดมคติก็ตาม⁵¹

จากแนวคิดข้างต้น เห็นได้ว่า ย่อมเป็นไปได้ที่จะแยกหลักการทั้งสองออกจากกันทั้งอาจกล่าวได้ว่า มาตรา 2 อนุมาตรา 3 กำหนดหน้าที่ที่มีสาระสำคัญไม่ต่างจากที่กำหนดในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ถ้อยคำในมาตรา 2 อนุมาตรา 3 และ 4 มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดและสนับสนุนซึ่งกันและกัน หลักการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีอาจไม่เกิดผลสำคัญในทางปฏิบัติ ถ้าหากในขณะเดียวกันนั้น กฎบัตรสหประชาชาติเองก็ยังไม่ได้กำหนดหลักการห้ามใช้กำลังในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ⁵²

การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีนี้ จัดเป็นมาตรการป้องกันอีกประการหนึ่งที่มีการกำหนดไว้ในกฎบัตร ซึ่งกฎเกณฑ์ในเรื่องการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีโดยคณะมนตรีความมั่นคงนี้ กฎบัตรได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติแก่รัฐซึ่งเป็นฝ่ายในกรณีพิพาทตามมาตรา 2 อนุมาตรา 3 ซึ่งได้บัญญัติว่า

“สมาชิกทั้งปวงจะต้องระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศของตนโดยสันติวิธีในลักษณะการเช่นที่จะไม่เป็นอันตรายแก่สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความยุติธรรม”

จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐสมาชิกได้ตกลงตามที่ได้ร่วมลงนามในกฎบัตรในการที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี และจะละเว้นจากการคุกคามหรือการใช้กำลังระหว่างกัน

ในขั้นตอนของการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีนั้น เริ่มขึ้นเมื่อเกิดข้อพิพาทใดๆ ก่อนที่จะเสนอเรื่องต่อองค์การสหประชาชาติ ผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทจะต้องแสวงหาทางแก้ไขโดยการเจรจา , การไต่สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยศาล การอาศัยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคหรือข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธีอื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก⁵³

ในส่วนนี้จะเห็นได้ว่าบทบาทสหประชาชาติในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศจะจำกัดเฉพาะ “ข้อพิพาทใดๆ ซึ่งถ้ามีอยู่ต่อไปน่าจะเป็นอันตรายต่อการรักษาสันติภาพ

⁵¹G.G.Shinkaretskaia, "peaceful settlement of international disputes: an alternative to the use of force," The Non-Use of Force in International Law edited by W.E.Butler(London: Martinus Nijhoff Publishers,1989), p.39.

⁵²Ibid.,p.41.

⁵³ดู กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 33 อนุมาตรา 1

และความมั่นคงระหว่างประเทศ” เท่านั้น สหประชาชาติไม่มีพันธกรณีที่จะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศทุกกรณี⁵⁴ ซึ่งโดยหลักแล้วองค์การสหประชาชาติประสงค์ที่จะให้รัฐต่างๆ ระงับข้อพิพาทระหว่างกันเองเสียก่อน ทั้งนี้โดยอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นการยอมรับ คือ ถ้าหากรัฐคู่พิพาทสามารถระงับข้อพิพาทระหว่างกันได้ องค์การสหประชาชาติจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับแต่หากการแก้ไขระหว่างกันภายนอกกรอบขององค์การสหประชาชาติไม่สำเร็จจึงควรเสนอให้องค์การสหประชาชาติหาทางแก้ไขต่อไป และเมื่อมีการเสนอข้อพิพาทระหว่างประเทศให้องค์การสหประชาชาติแก้ไข องค์การสหประชาชาติก็จะแสวงหาวิธีการดำเนินการแก้ไขภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ตามที่มีการบัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ สำหรับวิธีการระงับข้อพิพาทนั้น รัฐคู่พิพาทจะดำเนินการโดยยึดหลักการเคารพอธิปไตยของรัฐ รัฐต้องยินยอมและสมัครใจที่จะเปลี่ยนแปลงสิทธิของตนโดยอาศัยการปรองดองของคู่กรณีและมีเจตนาสุจริต มุ่งหวังให้ข้อพิพาทยุติและตกลงกันได้

ถ้าหากว่า ข้อพิพาทดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขได้โดยการตกลงกันระหว่างคู่กรณีแล้วโดยหลักที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรหมวดที่ 6 นี้ได้กำหนดให้ผู้เป็นฝ่ายแห่งกรณีพิพาทหรือสมาชิกใดๆ ขององค์การสหประชาชาติอาจนำกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ใดๆ มาสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงหรือสมัชชาใหญ่ได้⁵⁵ และเมื่อข้อพิพาทได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง สิ่งที่จะต้องกระทำในขั้นตอนแรกก็คือ การให้คำแนะนำในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีใดวิธีหนึ่งที่กล่าวถึงในมาตรา 33 อนุมาตรา 1

เนื่องจากวิธีการในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 33 อนุมาตรา 1 เป็นวิธีการพื้นฐานซึ่งสามารถใช้ในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกกรอบขององค์การสหประชาชาติ และโดยที่เป็นวิธีการที่เกิดขึ้นทั้งโดยการปฏิบัติและโดยทางกฎหมายระหว่างประเทศมานาน⁵⁶ ซึ่งแต่ละวิธีการมีหลักการและวิธีการโดยสังเขป ดังนี้

การเจรจา (Negotiation) การเจรจาเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการพิจารณาสถานการณ์หรือกรณีพิพาทระหว่างประเทศในทางสันติ โดยการพบปะแลกเปลี่ยนความ

⁵⁴G.V.Glahn, "The Law and the Settlement of International Dispute," In Dispute Settlement Thought the United Nations, ed. By Raman, 1977. p.287 อ้างโดย จุมพต สายสุนทร, อ้างแล้ว เจริญรอดที่50, หน้า299.

⁵⁵กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 37

⁵⁶ในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เกี่ยวกับกิจกรรมทางทหารหรือกองกำลังทางทหาร ได้กล่าวว่าหลักการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีเป็นหนึ่งในหลักการของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งบรรจุอยู่ในมาตรา 33 กฎบัตรสหประชาชาติ I.C.J.Report 1986, p.29.

คิดเห็นและแสดงความเข้าใจต่อกัน เพื่อให้มีการปรับเข้าสู่จุดที่คู่พิพาททั้งสองอาจตกลงกันได้ หรือ ย่อมให้แก่กันได้ ถือว่าเป็นวิธีการพื้นฐานรวมทั้งเป็นวิธีการที่เป็นที่นิยมใช้มากที่สุดในการจัดการ ความขัดแย้งระหว่างประเทศ โดยทั่วไปการเจรจาอาจจะเป็นไปในรูปแบบของการประชุมร่วมใน รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ก็ได้ หรือแม้แต่การพบปะเจรจาอย่างไม่เป็นทางการด้วยการแจ้งให้ทราบ ถึงข้อความที่แต่ละฝ่ายประสงค์หรือโดยผ่านทางช่องทางทางการทูต(Normal Diplomatic Channels) หรือการประชุมสุดยอด ตลอดจน รัฐอาจจัดให้มีคณะกรรมการผสม(Mixed Commissions) ซึ่ง ประกอบไปด้วยผู้แทนจำนวนเท่าๆ กันของทั้งสองฝ่ายที่มีอำนาจในการเจรจาข้อพิพาท ทั้งนี้จะไม่ มีรัฐอื่นนอกจากคู่กรณีเข้าร่วมในกระบวนการเจรจา(No Third Party Involvement)และผลการ เจรจอาจลงเอยโดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดยินยอมตามอีกฝ่ายหนึ่งหรือไม่ย่อมรับรู้สิทธิของอีกฝ่าย หนึ่ง แต่ยอมสละสิทธิของตน

ดังนั้น จุดเด่นของการเจรจาจึงอยู่ที่ว่า เมื่อข้อพิพาทระหว่างประเทศมี ความซับซ้อน การเจรจาย่อมจะได้ผลดีกว่าการตัดสินชี้ขาดด้วยกระบวนการตุลาการ ทั้งนี้เพราะ ความยินยอมนั้นเอื้ออำนวยแก่กันที่จะยอมรับและยังช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ⁵⁷

วิธีการเจรจาโดยตัวมันเองนั้นถูกใช้ในฐานะที่เป็นวิธีการเพื่อป้องกัน ความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นและมักจะใช้เป็นวิธีการเริ่มต้นในการแก้ไขปัญหาในกระบวนการแก้ไขข้อ พิพาทในวิธีการอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ได้กล่าวไว้ในคดี The Free Zone of Upper 1993 "ก่อนที่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะถูกนำเข้าสู่การฟ้องร้องในทางกฎหมาย มันควร จะถูกทำให้เกิดความชัดเจนในขอบเขตการพิจารณาโดยการเจรจาทางการทูตเสียก่อน และหาก เป็นผลจากความตกลงที่มีอยู่ที่จะต้องมีหน้าที่จัดให้มีการเจรจาแล้ว ความพยายามที่จะ บรรลุการเจรจาดังกล่าวจะต้องแสดงให้เห็นโดยแท้จริงและเป็นไปด้วยความสุจริต"⁵⁸ และ เลขาธิการสหประชาชาติมักจะแสดงบทบาทของตนในการใช้วิธีการนี้เพื่อให้ง่ายต่อคู่กรณีที่จะ เจรจาดูติดต่อกัน นอกจากนี้ในฐานะที่ตนเป็นเสมือนตัวแทนของสังคมระหว่างประเทศ

การไต่สวน (Enquirt) เป็นวิธีการในการค้นหาข้อเท็จจริง(Fact-Finding) โดยหน่วยงานสืบหาข้อเท็จจริงที่เป็นกลาง ซึ่งข้อเท็จจริงนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อ พิพาทที่เกิดขึ้น

⁵⁷ นพนิธิ สุริยะ, "การระงับข้อพิพาทของรัฐโดยสันติ," เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายระหว่าง ประเทศแผนกคดีเมือง,(กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 3

⁵⁸ "Before a dispute can be made the subject of an action at law , its subject matter should have been clearly defined by diplomatic negotiations. If there is an obligation to negotiate as a result of an existing agreement, attempts at negotiation must be genuine and made in good faith".

การไต่สวน คือ การสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยรัฐทั้งหลายที่มีกรณีพิพาทต่อกันจะร่วมทำความตกลงแต่งตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญโดยจะแต่งตั้งในรูปคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงระหว่างประเทศ คณะกรรมการนี้จะสอบสวนหาข้อเท็จจริงของความขัดแย้งและทำรายงานเสนอให้แก่รัฐบาลของรัฐที่เป็นคู่พิพาท แต่อย่างไรก็ดี รายงานดังกล่าวไม่มีผลผูกพันให้รัฐคู่กรณียอมรับแต่อย่างใด แต่ก็อาจจะใช้ประโยชน์ในการเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการยุติปัญหาต่อไป

ในบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 34-35 สามารถที่จะสรุปได้ว่า เมื่อสมาชิกขององค์การสหประชาตินำกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ใด ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงหรือสมัชชา ก็อาจจะมีการเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการค้นหาข้อเท็จจริงในกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้นๆ ได้ ทั้งนี้ คณะมนตรีความมั่นคงอาจตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการจากสมาชิกหรือผู้แทนของสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่เกิดเหตุ นอกจากนี้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวยังอาจเสนอแนวทางยุติปัญหาได้ด้วย

การไกล่เกลี่ย (Mediation) เป็นกระบวนการซึ่งรัฐที่สามได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการเจรจา รวมถึงการให้คำแนะนำหรือความเห็นในการระงับข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) จะเข้าไปร่วมในการเจรจาระหว่างคู่กรณี ในการเสนอหนทางในการยุติปัญหาข้อขัดแย้งให้คู่กรณีพิพาทพิจารณา ซึ่งในกรณีนี้ รัฐที่สามจะเข้าไปเกี่ยวข้องในการแสวงหาหนทางยุติปัญหานั้นๆ ด้วย

การประนีประนอม (Conciliation) ถือว่าเป็นพัฒนาการของคณะกรรมการไต่สวนระหว่างประเทศแต่แตกต่างจากการประนีประนอมตรงที่ว่าเป็นการเสนอหนทางในการยุติปัญหา และมีความคล้ายคลึงกับการไกล่เกลี่ย (Mediation) คือรัฐที่สามซึ่งทำหน้าที่ประนีประนอมจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการหรือองค์การระหว่างประเทศจะทำหน้าที่ช่วยค้นหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่คู่พิพาทพึงพอใจ โดยรัฐคู่พิพาทไม่จำเป็นต้องผูกพันที่จะรับข้อเสนอดังกล่าว ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าในทางปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติมีแนวโน้มที่จะใช้ถ้อยคำของการประนีประนอม การไต่สวน และการจัดเจรจา โดยไม่ยึดติดกับข้อจำกัดของความหมายที่แตกต่างกันทางกฎหมาย⁵⁹

⁵⁹Leroy ,A.Bennett, International Organizations principle and issues, Second edition(New Jersey: Prentice – Hall, Inc., 1980), pp. 106-108

สำหรับการจัดองค์ประกอบของคณะกรรมการประนีประนอมจะยึดหลักสอง ประการ คือ หลักคณะบุคคล และหลักแห่งความถาวร โดยปกติคณะกรรมการจะประกอบด้วยคณะบุคคล 3 คน หรือ 5 คน และกำหนดโดยสนธิสัญญาก่อนที่จะมีความขัดแย้งระหว่างประเทศ มิใช่เป็นการตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาในแต่ละครั้ง และมีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ มิใช่ข้อขัดแย้งทางกฎหมาย หน้าที่ของคณะกรรมการจึงเป็นการตรวจสอบเรื่องราวและทำรายงานเสนอต่อรัฐคู่กรณีพร้อมทั้งข้อเสนอแนะที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขข้อขัดแย้ง⁶⁰

อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยวิธีการที่มีลักษณะทางตุลาการ โดยการใช้วิธีการนำหลักการทางกฎหมายมาใช้วินิจฉัยตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งภายใต้ข้อจำกัดในความตกลงซึ่งทำขึ้นระหว่างรัฐคู่พิพาท ทั้งนี้ผู้ที่ทำการวินิจฉัยซึ่งอาจจะมีเพียงหนึ่งคนหรือมากกว่า จะถูกคัดเลือกโดยรัฐคู่พิพาท สำหรับรูปแบบอนุญาโตตุลาการโดยทั่วไปอาจแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะ คือ

1. คณะกรรมการตัวแทนผสม(Mixed Commission) เช่นคณะกรรมการผสมทางการทูต(Diplomatic Mixed Commission)ประกอบด้วยสมาชิก 2 คน โดยรัฐคู่กรณีเลือกเข้ามารัฐละ หนึ่งคน และไม่มีรัฐที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องในการตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการผสม(Mixed Arbitration Commission) โดยทั่วไปประกอบด้วยคณะกรรมการ 3-5 คน โดยหนึ่งหรือสองคนแต่งตั้งโดยรัฐคู่กรณี ส่วนอีกคนหนึ่งจะแต่งตั้งโดยรัฐที่สาม เป็นต้น

2. อนุญาโตตุลาการที่เป็นประมุขของรัฐ⁶¹ การให้ประมุขของรัฐเป็นอนุญาโตตุลาการนั้นจะได้รับประโยชน์ในทำนองเดียวกับผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพราะที่เป็นอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ที่มีอิทธิพลซึ่งคู่กรณีเองก็มีความเกรงใจและจำต้องยอมรับคำวินิจฉัยที่ซึ่งไม่เป็นคุณแก่ตน ส่วนข้อเสียคือ อนุญาโตตุลาการนั้นอาจขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ รวมถึงความเป็นกลางอย่างแท้จริง รวมทั้งการระมัดระวังที่จะไม่ตัดสินไปในทางที่จะกระทบผลประโยชน์ของตน

3. อนุญาโตตุลาการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิคนเดียว ซึ่งปกตินั้นได้แก่นักกฎหมาย ซึ่งการเป็นอนุญาโตตุลาการคนเดียวเป็นผู้พิจารณาและชี้ขาดข้อพิพาทจะช่วยให้เกิดความรวดเร็วและประหยัดมากกว่าการใช้อนุญาโตตุลาการหลายคน

⁶⁰สมพงษ์ ชูมาก, "ข้อพิพาทระหว่างประเทศ และการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ" เอกสารประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศหน่วยที่ 6-10(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช,2530), หน้า397.

⁶¹อนันต์ จันทร์โอภากร, "รูปแบบของอนุญาโตตุลาการข้อพิพาทระหว่างรัฐกับรัฐ" .กฎหมายอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ(กรุงเทพ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า6-26.

4. อนุญาโตตุลาการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิหลายคน มักจะตั้งเป็นองค์คณะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลายคนเป็นอนุญาโตตุลาการและโดยปกติมักจะเป็นจำนวนคี่ ในการตัดสินจะกระทำโดยการออกเสียงข้างมาก และนอกจากนี้ยังมีอนุญาโตตุลาการทางศาล ซึ่งวิธีการนี้จะมอบความไว้วางใจให้แก่บุคคลที่มีความเป็นกลาง ไม่ลำเอียงและมีความรู้ทางวิชาการที่เป็นที่ยอมรับ จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยพื้นฐานทางกฎหมายและกระบวนการที่ได้กำหนดขึ้น ซึ่งอาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า อนุญาโตตุลาการคือการกระทำโดยความตกลงร่วมกันของรัฐคู่กรณีในกรณีพิพาท การตกลงร่วมกันนี้เรียกว่า "ความตกลงทางอนุญาโตตุลาการ" ซึ่งความตกลงนี้จะกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของศาลอนุญาโตตุลาการ การตัดสินของ อนุญาโตตุลาการมีผลผูกพันต่อรัฐคู่กรณีในความขัดแย้ง หรือกล่าวได้ว่าการตัดสินของอนุญาโตตุลาการมีผลผูกพันตามกฎหมาย

การระงับทางศาล(Judicial Settlement) จัดได้ว่าเป็นกระบวนการในการยื่นเรื่องหรือเสนอข้อพิพาทสู่การวินิจฉัยตัดสินของศาลระหว่างประเทศ ทั้งนี้ มีสนธิสัญญาระหว่างรัฐจำนวนมากที่ตกลงที่จะยุติปัญหาข้อพิพาทระหว่างกันทางศาลระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 93 บัญญัติให้สมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติยอมเป็นภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ อาจเป็นภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้โดยเงื่อนไขซึ่งสมาชิกใหญ่สหประชาชาติจะได้อำนาจตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง

การอาศัยทบวงการตัวแทน หรือการตกลงส่วนภูมิภาค (Resort to Regional Agencies or Arrangements)

กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดให้ความตกลงส่วนภูมิภาคหรือทบวงการตัวแทนเป็นวิธีการหนึ่งในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี เราจะเห็นจากการจัดตั้งองค์การส่วนภูมิภาคขึ้นมา ก็เพื่อทำความตกลงร่วมกันปฏิบัติงานให้เป็นประโยชน์แก่รัฐสมาชิกซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันในด้านวัฒนธรรม ภาษา ศาสนา ประวัติศาสตร์ ประโยชน์ร่วมกันนี้หมายรวมถึงทั้งทางการเมือง ทหาร เศรษฐกิจ และสังคม อันเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ กิจกรรมการดำเนินการต่าง ๆ จะต้องสอดคล้องกับความมุ่งหมายและหลักการขององค์การสหประชาชาติ สมาชิกขององค์การสหประชาชาติและสมาชิกของ ความตกลงส่วนภูมิภาคจะถูกส่งเสริมให้ระงับข้อพิพาทโดยผ่านกระบวนการขององค์การความตกลงส่วนภูมิภาคก่อนที่จะมีสิ่งเรามาสู่คณะมนตรีความมั่นคง⁶²

⁶²กฎบัตรสหประชาชาติ หมวดที่ 8 ข้อตกลงส่วนภูมิภาค

การเสนอกรณีข้อพิพาทให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบและดำเนินการแก้ไขภายใต้หมวด 6

บทบัญญัติที่กำหนดในหมวด 6 ได้กำหนดวิธีการที่หลากหลายซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้เพื่อช่วยในการระงับข้อพิพาทโดยสันติ ดังด้วยคำที่กล่าวในมาตรา 33 ให้อย่างชัดเจนถึงขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดให้หมวด 6 เป็นสิ่งที่สนับสนุนวิธีการที่ได้กำหนดเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นจารีตประเพณีที่มีอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศอยู่เดิม และเป็นสิ่งซึ่งรัฐคู่กรณีจะต้องนำมาใช้เบื้องต้น(first of all)ทั้งนี้ ด้วยการพิจารณาตามความเหมาะสม ยิ่งไปกว่านั้น จะต้องเป็นข้อพิพาทซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเท่านั้น ไม่ใช่ทุกกรณีของข้อพิพาทอันที่คณะมนตรีความมั่นคงจะเข้าไปดำเนินการได้⁶³

1. ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทซึ่งหากดำเนินการอยู่ต่อไปน่าจะเกิดอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งคู่กรณีไม่อาจดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีได้ ตามที่มาตรา 33 อนุมาตรา 1 ระบุไว้หรือแม้ในกรณีองค์การส่วนภูมิภาคไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทนั้นๆ ก็ให้ส่งเรื่องเสนอไปยังคณะมนตรีความมั่นคง⁶⁴

2. สมาชิกใดๆ ขององค์การสหประชาชาติอาจนำกรณีพิพาทตามลักษณะที่กล่าวถึงในมาตรา 34 มาเสนอคณะมนตรีความมั่นคงได้⁶⁵

3. รัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกในกรณีข้อพิพาทที่ตนเป็นคู่กรณี โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐดังกล่าวจะต้องยอมรับข้อผูกพันแห่งการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตร⁶⁶

นอกจากที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 แล้ว กฎบัตรยังได้กำหนดให้สมัชชาใหญ่ตามมาตรา 11,12 และเลขาธิการสหประชาชาติ ตามมาตรา 99 มีสิทธิเสนอกรณีพิพาทหรือปัญหาข้อขัดแย้งให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบและดำเนินการแก้ไขได้เช่นกัน

การพิจารณากรณีข้อพิพาทเมื่อได้เสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว

ในหมวดที่ 6 กำหนดวิธีการที่หลากหลายซึ่งคณะมนตรีความมั่นคง อาจใช้ช่วยในการระงับข้อพิพาท และเป็นดังที่มาตรา 33 ได้กล่าวถึงอย่างชัดเจน วิธีการที่กำหนดไว้ในหมวด 6 เป็นส่วนที่ได้เพิ่มเติมขึ้นจากวิธีการที่มีการดำเนินการตามประเพณีปฏิบัติในกฎหมายระหว่างประเทศ และยังเป็นสิ่งที่คู่พิพาทจะต้องนำมาใช้ก่อนอื่น ตามที่เห็นสมควร จะต้องเป็นข้อ

⁶³Bowett D.W.,supra note 42,p.48.

⁶⁴กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 37.

⁶⁵กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 35 อนุมาตรา 1.

⁶⁶กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 35 อนุมาตรา 2.

พิพาทซึ่งใกล้จะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศอันทำให้สรุปได้ว่า เป็นเพียงกรณีที่อนุญาตให้คณะมนตรีความมั่นคงเข้าเข้าไปดำเนินการได้ ซึ่งก็ไม่ใช่ทุกเรื่องที่จะเกิดขึ้น⁶⁷

1. เมื่อข้อพิพาทได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องประชุมพิจารณาด้วยตนเองเพื่อตัดสินว่าเรื่องนั้นควรที่จะบรรจุเข้าระเบียบวาระหรือไม่

ในการพิจารณานี้จะพิจารณารวมถึงปัญหาอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงจะมีอำนาจพิจารณาเรื่องนั้นๆ หรือไม่ เช่น เป็นปัญหาเรื่องระหว่างประเทศหรือเป็นเรื่องอำนาจภายในของรัฐ(มาตรา 2 อนุมาตรา 7)หรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมาย หรือเกี่ยวกับปัญหาข้อสงสัยเกี่ยวกับทางปฏิบัติของคณะมนตรีความมั่นคงเอง ซึ่งการตัดสินใจในเรื่องที่ว่าเรื่องใดจะจัดเข้าสู่ระเบียบวาระของคณะมนตรีความมั่นคงเอง ซึ่งการตัดสินใจในเรื่องที่ว่าเรื่องนั้นจะจัดเข้าสู่ระเบียบวาระของคณะมนตรีความมั่นคงหรือไม่ ถือเป็นเรื่องวิธีดำเนินการตามมาตรา 27 อนุมาตรา 2 ซึ่งเมื่อได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ 9 เสียงใดๆ จาก 15 เสียง ก็เป็นการเพียงพอ

2. เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ตัดสินใจรับปัญหากรณีพิพาทเข้าสู่ระเบียบวาระพิจารณา เพื่อหาทางออกของข้อขัดแย้งในการแก้ไขปัญหาคือต่อไปแล้ว⁶⁸ ได้บัญญัติให้คณะมนตรีความมั่นคงมีผลผูกพันที่จะต้องเชื้อเชิญคู่กรณีพิพาทให้เข้าร่วมในการอธิบายเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้น โดยรัฐคู่พิพาทไม่มีสิทธิออกเสียง

3. ในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อแก้ไขข้อพิพาทระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงสามารถใช้วิธีการต่างๆ ตามที่หมวด 6 ให้อำนาจไว้

1. เรียกร้องให้คู่กรณีพิพาทใช้วิธีการแก้ไขโดยวิธีการตกลงตามที่ระบุไว้ในมาตรา 33 อนุมาตรา 1 ทั้งนี้โดยเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถเลือกใช้วิธีแบบใดก็ได้ตามที่คู่กรณีประสงค์จะใช้

2. แนะนำวิธีดำเนินการ หรือวิธีการปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสมได้ในทุกระยะแห่งการพิพาทอันมีลักษณะที่กล่าวถึงในมาตรา 33⁶⁹ แต่สำหรับข้อขัดแย้งตามกฎหมายนั้น คณะมนตรีความมั่นคงจะแนะนำให้คู่พิพาทเสนอต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิจารณา⁷⁰

⁶⁷ Bowett D.W.,supra note 42,p.43.

⁶⁸กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 32.

⁶⁹กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 36 อนุมาตรา 1.

⁷⁰กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 36 อนุมาตรา 3.

3. ถ้าคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่า โดยพฤติการณ์คงดำเนินต่อไปแห่งกรณีที่น่าจะเป็นอันตรายต่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว ก็ให้วินิจฉัยว่า จะดำเนินตามมาตรา 36 หรือการแนะนำข้อตกลงระงับกรณีพิพาทเช่นที่จะพิจารณาเห็นเหมาะสม⁷¹ หมายถึง คณะมนตรีความมั่นคงสามารถใช้วิธีการอย่างอื่นนอกจากกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยสันติที่ระบุในมาตรา 33 ทั้งนี้ แล้วแต่จะพิจารณาตามความเหมาะสม

นอกจากนี้คณะมนตรีความมั่นคงอาจสืบสวนกรณีพิพาทภายใต้มาตรา 34 โดยใช้การจัดตั้งองค์กรย่อยเพื่อทำหน้าที่ตามความประสงค์ของตน อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้มีข้อพิจารณาว่าการลงมติตามมาตรา 29 การจัดตั้งองค์กรย่อยนั้นเป็นการลงมติในเรื่องการดำเนินการ (Procedural) ในขณะที่การลงมติตามมาตรา 34 ไม่ใช่กรณีเรื่องการดำเนินการ (Non-Procedural) ดังนั้น การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงที่จะสืบสวนในกรณีพิพาทที่กล่าวถึงนี้ควรจะต้องได้รับความเห็นพ้องหรือไม่คัดค้านของสมาชิกถาวรทั้ง 5⁷²

การตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงตามหมวด 6 นี้ จะถือหลักเสียงส่วนใหญ่ 9 เสียง โดยไม่มีเสียงคัดค้านจากสมาชิกถาวร และโดยปกติในการใช้อำนาจตามหมวดนี้ คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้อำนาจในระดับ "การให้คำแนะนำ" ซึ่งมติที่เป็นการให้คำแนะนำตามหลักกฎหมายไม่มีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม แต่รัฐสมาชิกอาจปฏิบัติตามด้วยความยินยอมของตนเอง⁷³

2.2.3.2 การดำเนินการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดต่อสันติภาพและการกระทำการรุกราน

มาตรการบังคับตามหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ นี้จัดเป็นมาตรการยับยั้งโดยการมอบอำนาจความรับผิดชอบให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถดำเนินการบีบบังคับต่อรัฐผู้กระทำการคุกคามต่อสันติภาพ ละเมิดต่อสันติภาพและกระทำการรุกรานได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นมิได้เป็นข้อขัดแย้งที่ธรรมดาอีกต่อไป แต่กลายเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ ละเมิดต่อสันติภาพหรือการรุกราน คณะมนตรีความมั่นคงได้รับอำนาจให้ยับยั้งการกระทำดังกล่าวเพื่อจรรโลงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

⁷¹กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 37 อนุมาตรา 2.

⁷²Bowett, D.W., supra note 42, p.44.

⁷³สมพงษ์ ชูมาก, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 60 หน้า 246.

คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้มาตรการบังคับภายใต้ หมวด 7 นี้ก็ต่อเมื่อพิจารณาว่าการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการกระทำการรุกรานได้มีขึ้นหรือไม่ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39

"คณะมนตรีความมั่นคงจักกำหนดว่า การคุกคามต่อสันติภาพและการละเมิดต่อสันติภาพหรือการกระทำการรุกรานได้มีขึ้นหรือไม่ และจักทำความแนะนำ หรือวินิจฉัยว่าจะใช้มาตรการอันใดตามมาตรา 41 และมาตรา 42 เพื่อธำรงไว้หรือฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศกลับคืนมา"

ซึ่งในการพิจารณากำหนดเรื่องดังกล่าวในมาตรา 39 นี้ คณะมนตรีความมั่นคงจะให้เกณฑ์การลงคะแนนเสียงแบบ Non Procedural Vote คือ จะต้องรวมคะแนนเสียงเห็นชอบโดยเอกฉันท์ ของสมาชิกถาวร ถึงอย่างไรก็ตาม ก็ยังก่อให้เกิดปัญหาคือ มิได้มีการกำหนดการให้คำนิยามความหมายที่เกี่ยวกับถ้อยคำ "การคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพหรือการกระทำการรุกราน" ไว้ในกฎบัตรจึงเป็นการยากที่จะทำให้เกิดความชัดเจนและแน่นอนไม่เฉพาะภายในขอบเขตการให้ความหมายของหมวด 7 เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการแยกความแตกต่างที่ชัดเจนกับความหมายคำว่า สถานการณ์ที่คุกคามต่อสันติภาพและกรณีพิพาท (Peace-Threatening Situations and Dispute) ซึ่งได้บัญญัติไว้ในหมวด 6

เนื่องจากคำนิยามดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนในตัวเองและยังไม่ครอบคลุมกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในปัญหาการให้ความหมายในหมวด 6 และหมวด 7 ดังที่กล่าวมานี้ ดังนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติก็คือ คณะมนตรีความมั่นคงได้ตีความในความหมายในลักษณะที่กว้าง มีลักษณะการใช้ดุลยพินิจในทางการเมือง เนื่องจากการใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการพิจารณาเป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาถึงความขัดแย้งของประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง ส่งผลให้เกิดการวินิจฉัยของมติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เรื่องนี้ ในทางปฏิบัติปัญหาการกำหนดความหมายอาจจะพิจารณาจากการได้รับรู้ถึงข้อเท็จจริงที่แน่นอนของเหตุการณ์มากกว่าปัญหาในการนิยามความหมายทางกฎหมาย⁷⁴

ดังนั้นเราสามารถพิจารณาได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงจะนิยามถ้อยคำของการคุกคามสันติภาพในมุมที่กว้าง ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นมักจะกระทำการประกาศว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นการคุกคาม (Threatens) สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมากกว่าเป็นการละเมิด (Breaches)

⁷⁴Bowett, D.W.,supra note 42, p.52.

การปฏิบัติในการออกข้อมติเพื่อดำเนินมาตรการบีบบังคับ

คณะมนตรีความมั่นคงจะใช้มาตรการบีบบังคับภายใต้ หมวด 7 นี้ก็ต่อเมื่อพิจารณาว่าการคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการกระทำการรุกรานได้มีขึ้นหรือไม่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจในการวินิจฉัยว่าจะใช้มาตรา 41 หรือมาตรา 42 เพื่อถ่วงไว้หรือฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงกลับคืนมา ซึ่งอำนาจในการใช้คำวินิจฉัยในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังโดยใช้กำลังทหารจะมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ มาตรา 25 ได้บัญญัติว่า สมาชิกขององค์การสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน ซึ่งตามปกติในทางปฏิบัติคณะมนตรีความมั่นคงจะไม่ค่อยใช้อำนาจในการวินิจฉัยจะมีผลผูกพันภายใต้หมวด 7 นี้ ซึ่งมักจะใช้อำนาจในระดับ "การให้คำแนะนำ" (Recommendation) ในการดำเนินมาตรการบีบบังคับที่ไม่ใช้กำลังทหาร สังเกตได้จากถ้อยคำที่ใช้ในตอนเริ่มต้นของข้อมตินั้นๆ เช่นอาจจะใช้คำว่า คณะมนตรีความมั่นคงแนะนำ เสนอแนะ ขอให้ความสนใจกับเรื่อง มอบภาระให้กับฯลฯ และแม้ว่า คำเสนอแนะนี้จะไม่ผลผูกพันตามกฎหมายแต่ก็ก่อให้เกิดผลในทางการเมืองระหว่างประเทศ เพราะคำแนะนำที่เสนอออกไปเป็นข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งก็คือข้อมติขององค์การสหประชาชาติ เป็นการแสดงถึงเจตจำนงของสมาชิกในสังคมระหว่างประเทศ ดังนั้นรัฐที่เป็นผู้รับแจ้งข้อมติดังกล่าวก็มีควรวางแผนที่จะเพิกเฉย

กระบวนการในการใช้มาตรการบีบบังคับในหมวด 7

คณะมนตรีความมั่นคงสามารถใช้มาตรการบีบบังคับภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาตินี้ได้กำหนดรูปแบบไว้ 2 รูปแบบคือ มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังทางทหาร (มาตรา 41) และมาตรการบีบบังคับโดยใช้กำลังทหาร (มาตรา 42) ขณะเดียวกัน กฎบัตรสหประชาชาติยังได้กำหนดให้มีมาตรการชั่วคราว⁷⁵ (Provisional Measures) ในมาตรา 40 โดยกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงออกมติในรูปคำแนะนำ (Recommendation) ในการเรียกร้องรัฐคู่กรณีพิพาทให้ปฏิบัติตามมาตรการชั่วคราว โดยมากมักจะได้แก่การหยุดยิง การถอนกำลังทหาร การพักรบ และการสงบศึก เป็นต้น โดยมาตรการชั่วคราวนี้จะไม่กระทบถึงสิทธิทั้งหลาย การเรียกร้องสิทธิรวมกระทั่งสถานะทำที่ของรัฐคู่พิพาท

⁷⁵มาตรการชั่วคราว เช่น การเสนอให้หยุดยิง, การถอนกำลังทหาร, การหยุดสู้รบ, การเจรจาข้อพิพาท, การปฏิบัติตามพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ, การร่วมมือกับกองกำลังรักษาสันติภาพและการให้ความร่วมมือทางด้านมนุษยธรรม เป็นต้น [United Nations, "provisional Measures in accordance with article 49," Repertoire of the practice of the Security Council, [Online] Available from: <http://www.un.org/Depts/dpa/repertoire/index.html>. [2006, December 11]

มาตรา 40 ดังกล่าวนี้อาจได้มีการนำมาบัญญัติเพิ่มในกฎบัตรสหประชาชาติ
 หลังสุด ณ กรุงซานฟรานซิสโก ด้วยการยืนยันอย่างหนักแน่นของประเทศจีน โดยมีแนวคิดที่
 มาตรการชั่วคราวจะช่วยในการป้องกันกรณีการคุกคามสันติภาพ(Threat to the Peace)ซึ่งจะ
 พัฒนาไปสู่กรณีการละเมิดสันติภาพ(Breach of the Peace)⁷⁶

มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลัง

มาตรการบีบบังคับโดยไม่ใช้กำลังนี้เป็นมาตรการลงโทษต่อรัฐ ซึ่งคณะ
 มนตรีความมั่นคงได้พิจารณาวินิจฉัยว่าได้กระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการคุกคามต่อสันติภาพหรือถูก
 พิจารณาว่าเป็นรัฐผู้รุกราน ทั้งนี้มาตรการซึ่งออกภายใต้มาตรา 41 นี้จักได้รับการปฏิบัติตามที่
 สมาชิกองค์การสหประชาชาติทั้งปวงหรือบางประเทศตามแต่คณะมนตรีความมั่นคงจะพึงกำหนด⁷⁷
 โดยมาตรการอันไม่ใช้กำลังอาวุธซึ่งได้เรียกร้องให้สมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ยอมรับและ
 ปฏิบัติตามอย่างสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนมีดังนี้ การตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ(Interruption of
 Economic Relation) และการคมนาคมทางรถไฟ(Rail), ทางทะเล(Sea), ทางอากาศ(Air), ทาง
 ไปรษณีย์(Postal), ทางโทรเลข(Telagraphic), ทางวิทยุ(Radio), และวิถีทางคมนาคมอย่างอื่น
 (Other Means of Communication), และการตัดความสัมพันธ์ทางการทูต(The Severance of
 Diplomatic Relations)

แต่อย่างไรก็ดี มาตรการที่กล่าวมานี้เป็นมาตรการบางส่วนที่มีการ
 กล่าวถึงเท่านั้น ทั้งนี้ คณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้มาตรการอื่นใดอันมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็น
 มาตรการลงโทษซึ่งไม่ถึงขั้นเป็นการใช้กำลังบีบบังคับ และจากมาตรการที่มีการกำหนดเบื้องต้นใน
 มาตรา 41 นี้ จะเห็นได้ว่า เป็นมาตรการที่ส่งผลเป็นการโดดเดี่ยวรัฐซึ่งถูกต่อต้าน

มาตรการบีบบังคับโดยการใช้อำนาจ

มาตรการบีบบังคับโดยใช้อำนาจภายใต้มาตรา 42 ได้กำหนดให้คณะ
 มนตรีความมั่นคงสามารถที่จะวินิจฉัยตัดสินใจที่จะใช้อำนาจ (Use of Force) ต่อรัฐที่กระทำการ
 รุกราน, คุกคามต่อสันติภาพหรือกระทำการละเมิดต่อสันติภาพ คณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้
 มาตรการตามมาตรา 42 นี้กับเหตุการณ์ซึ่งเป็นเรื่องภายในรัฐ ถ้าหากสามารถพิจารณาได้ว่า
 เหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เป็นเรื่องภายในนั้นได้ก่อให้เกิดการคุกคามต่อสันติภาพ ซึ่งมักจะพบ
 เห็นในกรณีของสงครามกลางเมือง ที่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งทั้งนี้จะต้อง
 พิจารณาประกอบกับมาตรา 2 อนุมาตรา 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ในประโยคสุดท้ายระบุว่า

⁷⁶United Nations Conference on International Organizations , vol.12, p.507.

⁷⁷กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 48 อนุมาตรา 1

การห้ามแทรกแซงในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในรัฐ(เขตอำนาจรัฐ)จะไม่กระทบกระเทือนถึงการใช้มาตรการบังคับตามความในหมวด 7 หรือการใช้มาตรการบังคับ(The Enforcement Measure) จะไม่คงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของเขตอำนาจภายในรัฐ(Domestic Jurisdiction)คู่ได้จากเหตุการณ์ที่ คณะมนตรีความมั่นคงมักจะเข้าแทรกแซงเสมอก็คือ การเข้าไปช่วยเหลือโดยมนุษยธรรม (Humanitarian)

โดยทั่วไปแล้วการใช้มาตรการบังคับโดยใช้กำลังนี้ จะเกิดขึ้นโดยเป็นข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงวินิจฉัยว่าจะปฏิบัติการโดยใช้มาตรการที่กำหนดขึ้น และเป็นการปฏิบัติต่อรัฐที่ถูกบังคับโดยตรง โดยไม่ต้องออกเป็นคำสั่งหรือคำแนะนำต่อรัฐก่อน⁷⁸ เป็นการใช้กองกำลังทหารของชาติสมาชิก ซึ่งการบังคับบัญชาของกำลังนานาชาตินี้ขึ้นอยู่กับคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งวัตถุประสงค์ในการใช้มาตรา 42 นี้มิใช่เป็นเพียงการให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงแต่เพียงแค่วินิจฉัยกำหนดว่าจะใช้กำลังเท่านั้น แต่รวมถึงการควบคุมดูแลปฏิบัติการที่เกิดขึ้นทางทหารต้องเป็นไปในขอบเขตที่จำเป็นเพื่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศด้วย

กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้กำลังทางทหารของสหประชาชาติตกอยู่ภายใต้มาตรา 43 มาตรา 44 และมาตรา 45 โดยกำลังทหารนี้มีมิใช่เป็นกองกำลังสหประชาชาติแต่อย่างใด แต่เป็นกองกำลังของรัฐสมาชิกที่จัดเตรียมไว้สำหรับคณะมนตรีความมั่นคงและภายใต้มาตรา 45 และมาตรา 46 เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงตัดสินใจที่จะใช้กำลังบีบบังคับต่อผู้รุกราน ผู้ที่รับผิดชอบที่เกี่ยวกับการใช้กำลังดังกล่าวตามกฎบัตรสหประชาชาติก็คือ คณะกรรมการเสนาธิการทหาร (A Military Staff Committee) ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าคณะเสนาธิการทหารของประเทศสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง คณะกรรมการเสนาธิการทหารจะทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องการขอให้ประเทศสมาชิกจัดเตรียมกำลังทหารสำหรับองค์การสหประชาชาติ , การใช้และการบังคับบัญชาทหาร , การกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยอาวุธและการลดอาวุธ รวมทั้งในเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการใช้กำลังทหารดังกล่าวด้วย⁷⁹ ทั้งนี้ กฎบัตรได้กำหนดว่ารัฐสมาชิกจะต้องจัดสรรกำลังอาวุธ กองกำลังการอำนวยความสะดวกและความช่วยเหลือต่างๆ ให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงตามเงื่อนไขและข้อจำกัดที่กำหนดในความตกลงพิเศษ(Special Agreement) ฉบับเดียวหรือหลายฉบับ⁸⁰ ซึ่งความตกลงพิเศษนี้ก็คือการตกลงทำสนธิสัญญาระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับรัฐสมาชิก

⁷⁸กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 43 ถึงมาตรา 50

⁷⁹กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 47

⁸⁰กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 43

เป็นรายๆ ไป หรือเป็นกลุ่มสมาชิกและความตกลงพิเศษดังกล่าวจะต้องได้รับการให้สัตยาบันโดยรัฐที่ลงนามตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญของรัฐเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่กฎบัตรสหประชาชาติมีผลบังคับใช้จนกระทั่งปัจจุบันในทางปฏิบัติของสหประชาชาติยังไม่สามารถทำ ความตกลงกันระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับรัฐสมาชิกตามแบบที่ระบุไว้ในมาตรา 43 ได้⁸¹

2.2.3.3 การจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ

นับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน โดยเฉพาะภายหลังการสิ้นสุดยุคสงครามเย็น(Cold War Era) คณะมนตรีความมั่นคงมักจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการแทรกแซงวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ หรือแม้แต่ในวิกฤตการณ์ภายในด้วยการใช้มาตรการทางทหาร ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันใน 2 ประการ คือ 1.คณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติ(United Nations Force) ซึ่งมีพันธหน้าที่ในลักษณะจำกัดในการดำเนินงานเพื่อการรักษาสันติภาพและ 2.โดยองค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาค

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพตามที่ปรากฏในรายงานของเลขาธิการสหประชาชาติหมายถึง การปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ทางทหาร แต่ปราศจากอำนาจบังคับจัดตั้งขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติเพื่อช่วยธำรงรักษาสันติภาพและฟื้นฟูสันติภาพในบริเวณที่มีความขัดแย้ง ซึ่งกองกำลังรักษาสันติภาพนั้นมิได้เกิดขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎบัตรสหประชาชาติ⁸² แต่เป็นวิวัฒนาการของการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นในการปฏิบัติเพื่อสันติภาพของสหประชาชาติ

⁸¹"Agenda for Peace"เลขาธิการใหญ่องค์การสหประชาชาติจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 (ใน ILM, 1992 หน้า 956) ได้รายงานเกี่ยวกับการขยายบทบาทขององค์การสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและมีตอนหนึ่งกล่าวว่า การทำความตกลงภายใต้มาตรา 43 ของกฎบัตรสหประชาชาติอาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

⁸²จากทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นของสหประชาชาติ ในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ (Peace Operation) ได้นำมาสู่การจำกัดความเป็นเสมือนปฏิบัติการที่มีลักษณะทางทหาร(Military personal) แต่ปราศจากอำนาจในการบังคับ(Without Enforcement Power), ได้รับการรับรองโดยสหประชาชาติเพื่อช่วยรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง ปฏิบัติการที่กล่าวถึงนี้เป็นไปด้วยความสมัครใจและอยู่บนพื้นฐานของความยินยอมและความร่วมมือ ในขณะที่การดำเนินการมีนัยยะลักษณะทางทหาร ทั้งนี้การบรรลุถึงเป้าหมายก็มีได้เกิดขึ้นโดยการใช้บังคับทางอาวุธ(By Force of Arms) ดังนั้นจึงแตกต่างจากการใช้กำลังบังคับ(Enforcement Action)ของสหประชาชาติ ใน The Blue Helmets:A Review of the United Nations Peacekeeping, 2nd ed(UN Publication, 1991), p.4.

1) ฐานทางกฎหมายของคณะมนตรีความมั่นคงในการ จัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติ

เนื่องจากการจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาตินั้นเป็นวิวัฒนาการในการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อตอบสนองการรุกรานไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ฉะนั้นจึงได้มีความพยายามที่จะแสวงหาคำตอบในการกำหนดมูลฐานทางกฎหมายหรือการให้เหตุผลทางกฎหมายเกี่ยวกับกองกำลังสันติภาพภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ

ในเบื้องต้น อธิบายได้ว่า การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ (Peacekeeping Force) หรือการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพเป็นพัฒนาการในการหาทางออกในความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติเมื่อกลไกของระบบความมั่นคงร่วมกันคือ คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจทำหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามความมุ่งหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่อยู่ภายใต้การครอบงำของสงครามเย็นและการแบ่งแยกชั่วคราวระหว่างประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นสมาชิกถาวร ทั้งนี้เมื่อนำมาอธิบายในบริบทของการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว กล่าวได้ว่าเป็นความล้มเหลวในพัฒนาการใช้อำนาจบังคับทางทหาร (Military Enforcement) โดยคณะมนตรีความมั่นคง ดังกรณีที่เกิดขึ้นและถือเป็นข้อยกเว้นสำคัญของสหประชาชาติในการใช้อำนาจ โดยเป็นเสมือนการเติมเต็มช่องว่างถูกปล่อยทิ้งไว้ในระบบการใช้อำนาจของสหประชาชาติ จึงเกิดสิ่งที่เรียกว่า การรักษาสันติภาพ (Peacekeeping)

จากอดีตที่ผ่านมา การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ องค์กรหลัก 3 องค์กรภายในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งถือว่ามีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการปฏิบัติงานของกองกำลังรักษาสันติภาพนั้นคือ เลขาธิการสหประชาชาติ (Secretary-General) สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ (General Assembly) และคณะมนตรีความมั่นคง (Security Council)

จะกล่าวเฉพาะในส่วนของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งได้มีการแสดงเหตุผลทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ ดังต่อไปนี้

1. ในเบื้องต้นการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพนั้นแตกต่างจากการใช้มาตรการบังคับภายใต้หมวด 7 ของคณะมนตรีความมั่นคงในหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการบังคับโดยการใช้กำลังในมาตรา 42 เช่น การห้ามใช้อาวุธ ยกเว้นเฉพาะการป้องกันตัว , การปฏิบัติการต้องวางอยู่บนการยินยอมของผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่นั้นและยังรวมถึงการให้ความร่วมมือและการมีความตั้งใจในการแก้ไขวิกฤตการณ์ เป็นต้น

ในส่วนนี้เมื่อเปรียบเทียบกับปฏิบัติการทางทหารของสหประชาชาติในเกาหลีใต้ นับจากปี ค.ศ. 1950 ถึง ค.ศ. 1953 จะเห็นได้ว่า ปฏิบัติการของ

สหประชาชาติในกรณีดังกล่าวนี้มิใช่เป็นเรื่องของกองกำลังรักษาสันติภาพ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่าเป็นกรณีที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐสมาชิกชาติใดชาติหนึ่ง(สหรัฐอเมริกา) ยิ่งกว่าที่จะอยู่ภายใต้สหประชาชาติ รวมทั้งมิได้วางอยู่บนพื้นฐานแห่งการยอมรับของคู่กรณี และเป็นปฏิบัติการทางทหารเต็มรูปแบบและเต็มกำลัง

แต่ขณะเดียวกัน ก็เป็นการยอมรับว่า คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจในการจัดตั้งกองกำลังทางทหาร ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ อาจจะพิจารณาจากหลักการทั่วไป(Deduced)โดยดูได้จากเป้าหมายทั่วไป ในการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ มาตรา 1 อนุมาตรา 1 "...ตลอดจนนำมาโดยสันติวิธี ซึ่งการปรับปรุงหรือระงับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอื่นจะนำไปสู่การล่วงละเมิดสันติภาพได้"

นอกจากนี้ในบางครั้งก็อาจมีการนำมาตราใดมาตราหนึ่งในหมวด 7 ญัตติสหประชาชาติมาใช้อ้างในการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพได้เช่นกัน เช่นในมาตรา 40 ซึ่งกำหนดอำนาจให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงในการใช้มาตรการชั่วคราว(Provisional Measures) ในการป้องกันมิให้สถานการณ์ทวีความร้ายแรงยิ่งขึ้น

2. คณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้อำนาจในฐานะที่ตนสามารถใช้มาตรการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ภายใต้หมวด 6 ประกอบกับการใช้มาตรา 29 ในการจัดตั้งกองกำลังโดยถือเสมือนเป็นการจัดตั้งองค์กรย่อย เช่น การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพในรูป คณะกรรมการสังเกตการณ์(Observer Missions)นอกจากนี้เมื่อพิจารณามาตรา 34 "ในการสืบสวนกรณีพิพาท เพื่อกำหนดลงไปว่าการดำเนินอยู่ต่อไปของกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้นๆ น่าจะเป็นอันตรายแก่การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ" คณะมนตรีความมั่นคงอาจจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพซึ่งทำหน้าที่สอบสวนความขัดแย้งในสถานการณ์ต่างๆ ได้

การจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพเป็นการปฏิบัติการภายใต้หมวด 6 ญัตติสหประชาชาติ⁸³ การจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติเข้าไปในดินแดนที่มีข้อพิพาทด้วยความยินยอมของคู่กรณีทุกฝ่าย ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการใช้กองกำลังทหารของสหประชาชาติและ/หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายตำรวจ และเจ้าหน้าที่พลเรือนเพื่อป้องกันความขัดแย้งและสร้างสันติภาพให้มากยิ่งขึ้น โดยไม่มีการใช้อาวุธหรือใช้กำลังอาวุธให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น

ส่วนการบังคับเพื่อให้เกิดสันติภาพ จะเป็นการปฏิบัติการภายใต้หมวด 7 แห่งญัตติสหประชาชาติด้วยการใช้กำลังทหารปฏิบัติการเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและ

⁸³Alex J. Bellamy, Paul Williams and Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping* (UK: Policy Press,2004), p.96.

ความมั่นคงระหว่างประเทศโดยปฏิบัติการดังกล่าวจะเป็นไปตามคำชี้ขาดของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติโดยมีต้องอาศัยความยินยอมจากรัฐที่เข้าไปปฏิบัติการ⁸⁴ การปฏิบัติการด้วยกำลังทหาร (Enforcement action) ในการปฏิบัติการนี้จะอาศัยกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 42 โดยคณะมนตรีความมั่นคงดำเนินมาตรการการใช้กำลังเพื่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในการปฏิบัติการนี้

อย่างไรก็ดี นาย Dag Hammarskjold เลขาธิการสหประชาชาติ ได้ให้ความเห็นว่าการจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาตินั้นอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติในหมวด 6 ½ (Chapter Six and a Half) ซึ่งเป็นวิธีการที่อยู่ระหว่างการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธีในหมวด 6 และการใช้มาตรการบังคับตามหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ

2) ลักษณะของกองกำลังสหประชาชาติในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ

โดยทั่วไป ปฏิบัติการกองกำลังรักษาสันติภาพซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพมักเป็นคำที่ถูกกล่าวถึงในหลายลักษณะ เนื่องจากมิได้มีการกำหนดเป็นการเฉพาะในกฎบัตรสหประชาชาติ อีกทั้งยุทธศาสตร์ของกองกำลังรักษาสันติภาพจะปรับเปลี่ยนตามวิกฤตการณ์ และมีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความของกองกำลังรักษาสันติภาพที่รัดกุม ก็คือเป็นกองกำลังที่คั่นกลาง และมีความเป็นกลางติดอาวุธขนาดเบา และเคลื่อนกำลังพลโดยได้รับ อนุญาตอนุมัติ จากรัฐเจ้าของดินแดน เพื่อระงับการก่อตัวของความขัดแย้งทางกำลัง และส่งเสริมบรรยากาศที่ก่อให้เกิดการแก้ไขความขัดแย้ง⁸⁵

การจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติได้รับการยอมรับว่าเป็นการดำเนินการภายใต้อาณัติ⁸⁶ ขององค์การสหประชาชาติ เพื่อทำหน้าที่รักษา ฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้น กองกำลังรักษาสันติภาพจึงได้กลายมาเป็นวิธีการเบื้องต้นอีกวิธีการหนึ่งขององค์การสหประชาชาติในการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ ทั้งนี้โดยตัวของมันเองแล้ว กองกำลังรักษา

⁸⁴ สุรชาติ บำรุงสุข, กองทัพในยามสันติ: ปฏิบัติการนอกเหนือจากสงครามและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (กรุงเทพฯ: บริษัทสแควร์ปับลิชิ่ง 93 จำกัด, 2543), หน้า 17.

⁸⁵ Paul F. Diehl., *International Peacekeeping*, 2nd ed (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), pp.1-5.

⁸⁶ อาณัติ (Mandate) หมายถึง ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งผลบังคับกับประเทศสมาชิกสหประชาชาติตามกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 25

สันติภาพมิได้ทำให้ความขัดแย้งสิ้นสุดลง แต่เป็นเพียงกลไกหนึ่งที่จะช่วยให้กระบวนการสร้างสันติภาพ (Peace-Making) ได้ดำเนินต่อไป

การรักษาสันติภาพ⁸⁷ (Peace Keeping) ได้แก่ ปฏิบัติการของกองกำลังสหประชาชาติ ซึ่งได้รับความยินยอมจากภาคีสมาชิกหรือรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์โดยปกติจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้กำลังทางทหารของสหประชาชาติ และในขณะเดียวกันยังให้ความหมายรวมถึง การทูตแบบป้องกัน (Preventive Diplomacy) เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นระหว่างคู่กรณี เพื่อป้องกันมิให้กรณีพิพาทที่มีอยู่แล้วขยายตัวเป็นการใช้กำลัง และเพื่อจำกัดการขยายตัวของการสู้รบหากเกิดขึ้น การสร้างสันติภาพ(Peace Making) เป็นการปฏิบัติการที่จะนำคู่กรณีพิพาทมาทำการเจรจาตกลงระหว่างกันโดยสันติวิธี เช่น วิธี商定ที่กำหนดไว้ในหมวด 6 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ในเบื้องต้น การใช้กองกำลังรักษาสันติภาพจึงเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ เพื่อแยกคู่ปรปักษ์ออกจากกัน ให้มีเวลาและโอกาสสำหรับการเจรจาข้อยุติปัญหา และเป็นการยับยั้งความขัดแย้งมิให้ขยายขอบเขตไปยังส่วนอื่นๆ

3) ขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของกองกำลังสหประชาชาติ

ลักษณะทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่ของกองกำลังสหประชาชาติ นั้นมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเอาชนะรัฐผู้กระทำรุกรานแต่ประการใด แต่เป็นปฏิบัติการที่เป็นไปเพื่อป้องกันมิให้เกิดความรุนแรงหรือการต่อสู้ระหว่างคู่พิพาทในพื้นที่ที่ดูแล เป็นปฏิบัติการเสมือนเป็นเขตกันชน(Buffer) ทั้งนี้ เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อย การดูแลให้มีการหยุดยิง(Cease-Fire) โดยที่กองกำลังนี้จะสามารถใช้อาวุธได้เพียงเพื่อการป้องกันตัวเท่านั้น (Only in self defence) และเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กองกำลังจะต้องรักษาความเป็นกลาง (Neutrality) และไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการรักษาสันติภาพจะปฏิบัติหน้าที่ได้โดยความยินยอมของรัฐคู่กรณีพิพาทหรืออย่างน้อยที่สุด โดยความ

⁸⁷จากรายงานของเลขาธิการสหประชาชาติตามคำแถลงที่ได้รับอนุมัติโดยที่ประชุมสุดยอดคณะมนตรีความมั่นคง ในหัวข้อเกี่ยวกับสันติภาพ(An Agenda for Peace) เมื่อวันที่ 31 มกราคม ค.ศ.1992 ได้ให้ความหมายของ การรักษาสันติภาพ ได้แก่ การจัดกองกำลังของสหประชาชาติเข้าไปในสนามทั้งนี้ด้วยความยินยอมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยปกติจะเกี่ยวกับการใช้กองกำลังทหารของสหประชาชาติและ/หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน การรักษาสันติภาพถือเป็นเทคนิคที่ช่วยให้โอกาสของการป้องกันความขัดแย้งและการสร้างสันติภาพ อังโน สมพงษ์ ชูมาก, การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ(1948-1995), เอกสารวิชาการภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่สอง 2544, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า106.

ยินยอมของรัฐหนึ่งรัฐใด และโดยการไม่แสดงความขัดข้องของรัฐคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ โดยทั่วไปรัฐคู่พิพาทไม่ว่าเพียงรัฐเดียวหรือรวมทุกรัฐที่พิพาทมักจะเป็นฝ่ายเชิญ (Invited) กองกำลังรักษาสันติภาพไม่มีดินแดนระหว่างประเทศที่จะใช้ในการจัดตั้งกองกำลัง และรวมทั้งการยินยอมในการใช้อำนาจอธิปไตยในการปฏิบัติการในดินแดนของรัฐนั้นๆ ซึ่งการยินยอมของคู่กรณีพิพาทข้างต้น จะเป็นตัวที่ได้ประการหนึ่งว่า คู่พิพาทมีความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรง

ลักษณะของกองกำลังสหประชาชาติ

กองกำลังรักษาสันติภาพก่อตั้งขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติ ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้สัญลักษณ์ขององค์การสหประชาชาติ "หมวกสีฟ้า" (Blue Helmets) อันเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า ทหารหมวกสีฟ้า คือ "ทหารสหประชาชาติ"⁸⁸ เป็นปฏิบัติการที่มีลักษณะทางทหารแต่ปราศจากอำนาจบังคับ ประกอบด้วยกองกำลังที่มีจำนวนพลไม่มากเพื่อช่วยรักษาและฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในพื้นที่หรือภูมิภาคที่มีความขัดแย้ง ปฏิบัติการนี้มีลักษณะของการเป็นอาสาสมัครและวางอยู่บนพื้นฐานของความยินยอมและความร่วมมือของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยทั่วไปจะมี 3 ลักษณะความรับผิดชอบคือ

1. เป็นกองกำลังสังเกตการณ์⁸⁹ (Observation) เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลให้เป็นไปตามข้อตกลงซึ่งคู่พิพาทได้จัดทำขึ้น, สังเกตการณ์, รายงาน, สอบสวน, โกล่เกลี่ย, เป็นต้น การจัดตั้งกองกำลังในลักษณะที่ไม่ติดอาวุธ และประการ
2. เป็นกองกำลังสมทบทางทหาร (Military Contingents) ทำหน้าที่รักษากฎหมายและกฎระเบียบ (Maintenance of Law and Order) เพื่อทำหน้าที่ในการระงับสงครามกลางเมือง, รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย ปฏิบัติงานด้านตำรวจและการบริหาร
3. คณะผู้ดูแลการเลือกตั้งและอื่นๆ ซึ่งจะดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดให้มีการเลือกตั้งโดยให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม เพื่อฟื้นฟูระบบการปกครองใหม่ ให้สามารถดำรงอยู่ได้ทั้งในเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงระหว่างประเทศ สำหรับ

⁸⁸ สุรชาติ บำรุงสุข, กองทัพในยามสันติ: ปฏิบัติการนอกเหนือจากสงครามและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (กรุงเทพฯ: บริษัทสแควร์บรินซ์ 93 จำกัด, 2543), หน้า 37.

⁸⁹ ทางปฏิบัติของสหประชาชาตินับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 คณะมนตรีความมั่นคงได้ใช้อำนาจในลักษณะนี้เป็นครั้งแรกในการจัดตั้งคณะสังเกตการณ์ทางทหาร (Military Observers) ในกรณีความขัดแย้งปัญหาอาณานิคมระหว่างเนเธอร์แลนด์และอินโดนีเซีย และในช่วงปลาย ค.ศ. 1980 มีการเปลี่ยนชื่อกองกำลังรักษาสันติภาพเป็นการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ เมื่อได้มีการขยายบทบาทครอบคลุมภารกิจด้านพลเรือน โดยเฉพาะกรณีนามิเบีย ภายใต้แผนปฏิบัติงานเพื่อความเป็นเอกราชของนามิเบีย โดยจัดตั้ง United Nations Transition Assistance Groups (UNTAG)

การจัดการเลือกตั้งหรือการดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยอิสระภายใต้สิทธิการกำหนดใจตนเอง (Self-Determination)

ซึ่งการปฏิบัติทั้งสามประการนี้ จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อคู่กรณีสามารถทำความเข้าใจในการหยุดยิงระหว่างกันได้และทั้งยังได้ตกลงที่จะให้กองกำลังสหประชาชาติเข้าไปดำเนินการดังกล่าวซึ่งกองกำลังสหประชาชาติจะต้องเป็นกองกำลังของชาติที่เป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียในกรณีพิพาท

สำหรับภารกิจของการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพในยุคหลังสงครามเย็นนั้นครอบคลุมบทบาทใหม่ๆ ดังต่อไปนี้⁹⁰

1.ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping Operations)

ปฏิบัติการรักษาสันติภาพสามารถแบ่งแยกภารกิจออกเป็น 3

ภารกิจ คือ

1.ภารกิจหลักของหน่วยทหารในการรักษาสันติภาพ

1. ทำการติดตามการยุติความขัดแย้งของกำลังรบของคู่กรณี รวมถึงการถอนหรือการปลดอาวุธกำลังพลของคู่กรณี
2. จัดที่ตั้งและลาดตระเวนในพื้นที่กันชน(Buffer Zones)
3. ตรวจสอบการนำอาวุธเข้าและออกจากพื้นที่เป้าหมายที่ต้องการควบคุม
4. รวบรวมอาวุธที่ถูกทิ้งค้างไว้จากการสู้รบ
5. ช่วยเหลือในการจัดทำแนวหยุดยิงหรือช่วยจัดทำเส้นแบ่งเขตระหว่างคู่พิพาท
6. ช่วยเหลือในการแลกเปลี่ยนตัวเชลยศึก
7. การขจัดกับระเบิด ในการทำลายล้างกับระเบิด

ข.ภารกิจในการสนับสนุนการส่งกำลังบำรุง

1. การรักษาพยาบาล
2. การขนส่ง การสื่อสาร และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเป็นต้น

ค.ภารกิจในการช่วยฟื้นฟูอำนาจรัฐภายใน

⁹⁰United Nations, Peacekeeping Meeting New Challenges, Published by the United Nations

1. ให้คำแนะนำกับงานรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน อาทิ ตำรวจ กองทัพ
2. การให้คำแนะนำในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง
2. **ปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศเพื่อมนุษยธรรม**
 1. ค้นหาและช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับภัยพิบัติจากสงคราม และช่วยเหลือบุคคลเหล่านั้นในการกลับคืนสู่ภูมิภาค
 2. ช่วยเหลือในการแจกจ่ายอาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรค และสิ่งอื่น ๆ สำหรับการดำรงชีพในชีวิตประจำวัน
 3. ช่วยในการจัดสถานที่ สำหรับผู้ลี้ภัยที่อพยพหนีภัยมาจากการสู้รบที่เกิดขึ้น
 4. ช่วยซ่อมแซมสถานที่และอุปกรณ์ที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน สำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากสงคราม
 5. ช่วยฟื้นฟูสถานที่ ถนน และสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องจากการสู้รบที่เกิดขึ้น
 6. จัดหาน้ำดื่มที่สะอาด เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งน้ำดื่มที่ปลอดภัย
3. **ปฏิบัติการส่งเสริมประชาธิปไตย**
 1. ส่งเสริมการกำหนดเจตจำนงตนเองและเอกราช
 2. การจัดการเลือกตั้งให้มีความยุติธรรม
4. **ปฏิบัติการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน**
 1. สิทธิทางการเมือง สิทธิพลเรือน สิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
 2. การส่งเสริมและปรับปรุงการรู้หนังสือและการศึกษาในประเทศพัฒนา
 3. การสร้างพันธมิตรทั่วโลกเพื่อเด็ก ซึ่งรวมถึงสุขภาพอนามัย การศึกษา การคุ้มครองเด็กจากการถูกล่วงละเมิด
 4. การส่งเสริมสิทธิของคนพิการ การส่งเสริมสิทธิสตรี คุณภาพชีวิตสตรี
 5. สนับสนุนสิทธิผู้ใช้แรงงาน

5. ปฏิบัติการด้านสาธารณสุข

1. การกำจัดโรคโปลิโอ การดำเนินงานด้านโรคเอดส์ การกำจัดโรค
ไข้ทรพิษ การยับยั้งการแพร่กระจายของโรคระบาด และการ
สร้างภูมิคุ้มกันโรคทั่วโลก การลดอัตราการเสียชีวิตในวัยเด็ก
การกำจัดโรคอันเกิดจากพยาธิ
2. การให้ความคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภค
3. การส่งเสริมการวางแผนครอบครัวและสุขภาพอนามัยของ
มารดา

6. ปฏิบัติการส่งเสริมการพัฒนา

1. การวางแผนและการดำเนินโครงการในด้านการเกษตร
อุตสาหกรรม การศึกษาและสิ่งแวดล้อม
2. การสนับสนุนการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ
3. การส่งเสริมการสื่อสารข้อมูลอย่างเสรี การพัฒนาระบบการ
สื่อสาร
4. การอนุรักษ์และบูรณะสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์
วัฒนธรรม สถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกในการ
การแลกเปลี่ยนทางความรู้และวัฒนธรรม
5. การช่วยเหลือทางนิเวศวิทยา การพัฒนาการเดินทางทาง
อากาศและทางทะเล การกำจัดมลพิษ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าสหประชาชาติมีเครื่องมือทางทหาร
เพื่ออํารงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเป็นที่รู้จักกันในนาม “กองกำลัง
สหประชาชาติในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ” ซึ่งสรุปได้ว่า กองกำลังสหประชาชาติที่เข้าไป
ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพในดินแดนของรัฐใดรัฐหนึ่ง อาจประกอบไปด้วยตำรวจ เจ้าหน้าที่พลเรือน
และกองกำลังทหารจากประเทศต่างๆ ซึ่งมีภารกิจที่ปฏิบัติรวมทั้งกิจกรรมทางทหารและกิจกรรม
อื่นๆ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ตลอดจนการฟื้นฟูเพื่ออํารงไว้ซึ่งสันติภาพและ

ความมั่นคงระหว่างประเทศ⁹¹ โดยเลขาธิการสหประชาชาติมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติการรวมทั้งในการบังคับบัญชาของกำลังสหประชาชาติ⁹²

⁹¹ปณิธิ อัครนิธิ, "การใช้กำลังทางทหารในกรอบของสหประชาชาติ,"(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2537), หน้า 117.

⁹²ชานันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์, "ปัญหาและแนวทางว่าด้วยความคุ้มกันของกองกำลังสหประชาชาติในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพในบริบทของศาลอาญาระหว่างประเทศ,"(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2547), หน้า 21-24.

1. หน่วยควบคุมการหยุดยิงของสหประชาชาติ (United Nations Truce Supervision Organization : UNTSO) เป็นกองกำลังที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1948 ทำหน้าที่สังเกตการณ์และควบคุมการหยุดยิงในดินแดนปาเลสไตน์ ระหว่างกลุ่มประเทศอาหรับกับอิสราเอล

2. คณะผู้สังเกตการณ์ทางทหารของสหประชาชาติในอินเดียและปากีสถาน (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan : UNMOGIP)จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1948 ทำหน้าที่ควบคุมการหยุดยิงระหว่างอินเดียและปากีสถาน ในแค้วนแคชเมียร์และจัมมู

3. กองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในไซปรัส (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus: UNFICYP) จัดตั้งในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1964 ทำหน้าที่ป้องกันการสู้รบระหว่างชาวไซปรัสเชื้อสายกรีกและตุรกี และช่วยรักษาความสงบเรียบร้อยในเกาะไซปรัส

4. กองกำลังสังเกตการณ์การหยุดยิงของสหประชาชาติ (United Nations Disengagement Observer Force: UNDOF) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1974 ภายหลังจากมีการลงนามในความตกลงแยกกองกำลังรบของซีเรียและอิสราเอลออกจากกัน โดยทำหน้าที่ควบคุมการหยุดยิงในซีเรียและอิสราเอล

5. กองกำลังชั่วคราวของสหประชาชาติในเลบานอน (United Nations Interim Force in Lebanon : UNFIL) จัดตั้งขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1978 ภายหลังจากที่อิสราเอลส่งทหารบุกเข้าไปในดินแดนของเลบานอน ทำหน้าที่เพื่อดูแลการถอนกำลังทหารของอิสราเอลและช่วยเหลือรัฐบาลเลบานอนในการปกครองพื้นที่ดังกล่าว

6. คณะผู้ช่วยเหลือสหประชาชาติ (United Nations Transition Assistance Group: UNTAG) จัดตั้งขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1989 ทำหน้าที่ควบคุมการถอนทหารของกองกำลังแอฟริกาใต้ออกจากนามิเบียและดูแลรักษาความสงบพร้อมทั้งจัดให้มีการเลือกตั้งในนามิเบีย

7. กองกำลังสังเกตการณ์อิรัก-คูเวตของสหประชาชาติ (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission : UNIKOM) จัดตั้งขึ้นในเดือนเมษายน ค.ศ. 1991 ตามข้อตกลงหยุดยิงของสงครามอ่าวเปอร์เซีย ทำหน้าที่ดูแลเขตปลอดทหารและตรวจบริเวณชายแดนอิรักและคูเวต

8. กองกำลังป้องกันแห่งสหประชาชาติ (United Nations Protection Force : UNPROFOR) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1991 เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในอดีตยูโกสลาเวีย ภายหลังจากที่ยูโกสลาเวียล่มสลาย ซึ่งกองกำลังดังกล่าวได้เข้าไปเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างชนชาติชาวโครแอตกับชาวเซิร์บ โดยเข้าไปควบคุมดูแลการถอนกำลังของกองทัพประชาชนยูโกสลาเวียออกจากโคเอเซีย รวมทั้งทำให้พื้นที่ที่กองกำลัง UNPROFOR เข้าไปในเขตปลอดทหาร

9. องค์การบริหารชั่วคราวแห่งสหประชาชาติในกัมพูชา (United Nations Transition Authority in Cambodia: UNTAC) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1992 เป็นกองกำลังสหประชาชาติกองกำลังแรกที่มีเจ้าหน้าที่ที่ญี่ปุ่นร่วมด้วย มีหน้าที่ดูแลรักษาสันติภาพในกัมพูชา ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การเลือกตั้ง การทหาร การบริหารราชการ การตำรวจ การอพยพชาวกัมพูชากลับประเทศ และการฟื้นฟูกัมพูชา

10. กองกำลังป้องกันแห่งสหประชาชาติ (United Nations Preventive Deployment Force: UNPREDEP) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1995 ทำหน้าที่เฝ้าตรวจชายแดนของมาซิโดเนีย เพื่อป้องกันการสู้รบที่จะเกิดขึ้นในบริเวณดังกล่าว

11. คณะผู้สังเกตการณ์ของสหประชาชาติในเซียร์รา เลโอน (United Nations Observer Mission in Sierra Leone : UNOMSIL) จัดตั้งขึ้นในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998 ทำหน้าที่สังเกตการณ์การลด และทำลายอาวุธในเซียร์รา เลโอน

12. องค์การบริหารชั่วคราวของสหประชาชาติในโคโซโว (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: UNMIK) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1999 ทำหน้าที่ในเรื่องการบริหารราชการ สนับสนุนการฟื้นฟูด้านมนุษยธรรม สร้างความเชื่อมั่นในด้านความปลอดภัยให้แก่ผู้ลี้ภัยและคนพลัดถิ่นและช่วยเหลือในการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว เป็นต้น

13. องค์การบริหารเฉพาะการของสหประชาชาติเพื่อติมอร์ตะวันออก (United Nations Transitional Administration in East Timor: UNTAET) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1999 ทำหน้าที่จัดเตรียมด้านการบริหารและด้านกฎหมาย ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการทหาร มนุษยธรรม และการฟื้นฟู เศรษฐกิจ สังคม ภายใต้การกำกับดูแลของสหประชาชาติ

14. องค์การปฏิบัติการแห่งสหประชาชาติในสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก (United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo: MONUC) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1999 เพื่อเข้าไปปฏิบัติการในทางตอนเหนือและใต้ของเมือง Kivu โดยทำหน้าที่จัดขบวนมิให้มีการใช้กำลัง สนับสนุนให้มีการวางอาวุธ สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการให้ความคุ้มครองพลเรือนและบุคคลที่สมควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

15. คณะปฏิบัติการสหประชาชาติในเอธิโอเปียและเอริเทรีย (UNMEE - United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2000 ภายหลังจากต่อสู้เป็นเวลา 2 ปี ในข้อโต้แย้งเรื่องชายแดนเอธิโอเปียและเอริเทรียได้ลงนามในสัญญา ความเป็นมิตรหลังจากที่มีอัลจีเรียและองค์การเอกภาพ ออฟริกาเป็นผู้นำในการเจรจา คณะมนตรีความมั่นคงมีมติให้ตั้ง UNMEE เพื่อติดต่อกับฝ่ายต่างๆ และกลไกตรวจสอบการหยุดยิง คณะมนตรีได้กระจายกองกำลังทางทหาร เพื่อตรวจตราการหยุดยิงความเป็นศัตรู กระจายกองกำลังทหารและสร้างเขตความมั่นคงปลอดภัยชั่วคราวขึ้น และช่วยให้ทุกฝ่าย ยึดมั่นในพันธะความมั่นคงปลอดภัย

16. คณะปฏิบัติการสหประชาชาติเพื่อการสนับสนุนติมอร์ตะวันออก (UN Mission of Support in East Timor- UNMISSET) จัดตั้งขึ้นปี ค.ศ. 2002 ติมอร์ตะวันออกได้รับอิสรภาพเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2002 ทำให้กระบวนการดูแลของสหประชาชาติสามปียุติลง ภารกิจ UNMISSET ซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะมนตรีความมั่นคง จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศใหม่เป็นเวลาสองปี จนกระทั่งสามารถพัฒนาติมอร์ตะวันออก ให้มีทางการที่ดูแลรับผิดชอบตนเองได้ ในวันที่ 20 พฤษภาคม 2002 ติมอร์ตะวันออกได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นติมอร์ เลสเต้ และในวันที่

จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของกองกำลังสหประชาชาติในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ ในแต่ละแห่งอาจแตกต่างกันออกไปตามแต่ที่จะได้รับมอบหมายโดยรวมถึงการสังเกตการณ์ การรายงาน การสอบสวนการละเมิดข้อหยุดยั้ง การกำกับการณ์การรณรงค์ของคู่ขัดแย้ง การลาดตระเวนบริเวณแนวกันชน การรักษาพยาบาลในกรณีฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ตลอดจนการฟื้นฟูเพื่อนำความสงบมาสู่ชุมชนที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น

เงื่อนไขในการดำเนินงานของกองกำลังสหประชาชาติ

การปฏิบัติงานของกองกำลังสหประชาชาติจะมีขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. ฝ่ายต่างๆ ที่เป็นคู่พิพาทในความขัดแย้งจะต้องยินยอมให้กองกำลังฯ เข้าไปดำเนินงานเพื่อป้องกันมิให้การสู้รบเกิดขึ้นอีก
2. มีกำหนดความรับผิดชอบของกองกำลังฯ ที่แน่ชัดและสามารถนำไปปฏิบัติได้ภายใต้สภาวะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น
3. การปฏิบัติงานของกองกำลังฯ จะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศโดยรวม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ อย่างน้อยที่สุดสมาชิกประเภทถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องไม่คัดค้าน และจะต้องไปรับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกประเภทไม่ถาวรอย่างเพียงพอ เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถผ่านข้อตัดสินใจเพื่อให้กองกำลังฯ ปฏิบัติงานได้
4. ประเทศสมาชิกสหประชาชาติมีความพร้อมที่จะส่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ เข้าร่วมปฏิบัติงานในกองกำลังด้วยความสมัครใจ

27 พฤศจิกายน 2002 ได้เข้าเป็นสมาชิกในลำดับที่ 191 ของสหประชาชาติ

17. คณะปฏิบัติการแห่งสหประชาชาติในไลบีเรีย (United Nations Mission in Liberia) จัดตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2003 UNMIL ตั้งขึ้นโดยมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1509 (2003) เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2003 เพื่อสนับสนุนการดำเนินการปฏิบัติตาม ข้อตกลงหยุดยิงและขั้นตอนสันติภาพ คู่ครองเจ้าหน้าที่ สหประชาชาติ สิ่งอำนวยความสะดวกและพลเรือน สนับสนุนด้านมนุษยธรรม และกิจกรรมสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเข้าช่วยปฏิรูปด้านความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ฝึกอบรมตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งสร้างและ จัดระเบียบทางทหาร

18. ปฏิบัติการสหประชาชาติในโกต ดีวัวร์ (United Nations Operation in Côte d'Ivoire- UNOC) ตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 มติคณะมนตรีความมั่นคงที่ S/RES/1528 วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2004 ได้ให้จัดตั้งภารกิจ หรือปฏิบัติการสหประชาชาติในโกต ดีวัวร์ เป็นระยะเวลา 12 เดือนตั้งแต่ วันที่ 4 เมษายน 2004 เป็นต้นไป ดู เพิ่มเติม : <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/home.shtml>

5. มีการจัดเตรียมความพร้อมทางด้านการเงิน เพื่อให้แน่ใจว่าประชาคมระหว่างประเทศสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองกำลังรักษาสันติภาพได้ โดยที่มีภาระนี้ตกอยู่กับประเทศที่ส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมปฏิบัติงาน

4) พัฒนาการในการปฏิบัติการของกองกำลังสหประชาชาติ

การขยายขอบเขตของสหประชาชาติในยุคหลังสงครามเย็นได้ส่งผลให้การดำเนินงานของปฏิบัติการกองกำลังสหประชาชาติ มีภาระหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย แม้ว่าลักษณะของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในยุคแรกจะเป็นการปฏิบัติการภายใต้การเป็นตัวแทนของสหประชาชาติ เพื่อดำเนินการประหนึ่งเป็นแนวกันชนระหว่างกองกำลังทางทหารจากกองทัพของรัฐที่เป็นคู่กรณีขัดแย้งตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไป โดยมีหน้าที่หลักในการดูแลและควบคุมการหยุดยิงของคู่กรณี

ต่อมาภายหลังการปฏิบัติการของกองกำลังสหประชาชาติซึ่งได้รับการมอบหมายอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานทางการเมืองขององค์กร หรือเลขาธิการสหประชาชาติ เพื่อจัดการและดูแลรับผิดชอบกระบวนการในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเมืองระหว่างรัฐหรือภายในรัฐ โดยมีมิติที่ซับซ้อนมากขึ้น อาทิ การดูแลการบริหารภายใน จัดการและควบคุมการเลือกตั้ง ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งปฏิบัติการนี้เกิดขึ้นท่ามกลางพลวัตรของสถานการณ์ ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการจึงมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

5) ข้อจำกัดในการจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติ

ข้อจำกัดในการจัดตั้งกองกำลังสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping Force) หรือปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ (Peacekeeping Operation) เมื่อศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพแต่ละกรณีทำให้พิจารณาได้ว่า มีข้อจำกัดในการดำเนินการบางประการ เช่น ในปัญหาความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรที่มีอำนาจในการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ ซึ่งอาจทำความเข้าใจได้โดยอาศัยคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในคดี Certain Expense⁹³ ซึ่งเป็นกรณีของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ เมื่อสมัชชาสหประชาชาติได้มีมติให้ส่งกองกำลังรักษาสันติภาพ เรียกชื่อว่า กองกำลัง

⁹³The Certain Expenses of the United Nations , 1962 (July 20)

ฉุกเฉินแห่งสหประชาชาติ (Un Emergency Force – UNEF) ในวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ตะวันออกกลาง ภายหลังจากวิกฤติการณ์คลองสุเอซ โดยคณะมนตรีความมั่นคง ไม่อาจดำเนินการ เพื่อให้มาตรการในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงได้ เนื่องจาก ญัตติที่เสนอเข้าที่ประชุมได้ถูก ใช้สิทธิยับยั้งโดยสมาชิกถาวรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ ดังนั้น จึงมีการเสนอปัญหาดังกล่าว เข้าสู่การพิจารณาของสมัชชาภายใต้ข้อมติ “แห่งการรวมกันเพื่อสันติภาพ” และต่อมาสมัชชาใหญ่ ได้มีมติให้จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันและตรวจตราเพื่อ ยุติความเป็นศัตรูระหว่างกัน และยังให้ความเห็นชอบกับแนวทางการปฏิบัติการของกองกำลัง รักษาสันติภาพที่เสนอโดยนาย Dag Hammarskjold เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้น โดยได้ กำหนดเป็นหลักการว่า เป็นกรณีที่ไม่ใช้กองกำลังของสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง ภายใต้อำนาจของสมัชชาใหญ่ที่เกี่ยวข้อง , กองกำลังซึ่งใช้บุคลากรทางทหารจะต้องไม่ใช่ปฏิบัติการ ทางทหาร ยกเว้นเพื่อป้องกันตนเอง หรือป้องกันตำแหน่งที่เป็นฐานที่ตั้ง

อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องค่าใช้จ่าย ในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ โดยเฉพาะเมื่อสมัชชาใหญ่ยอมรับว่า “ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการ ปฏิบัติการของสหประชาชาติในคองโกในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1960 ถือเป็นค่าใช้จ่ายขององค์การ (Expenses of the Organization) ภายใต้อำนาจมาตรา 17 วรรค 2 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ในส่วนนี้ สหภาพโซเวียตและฝรั่งเศสและบางประเทศได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับการออกเงิน ช่วยค่าใช้จ่าย สำหรับสหภาพโซเวียต นอกจากจะยืนยันไม่ออกค่าใช้จ่ายแก่ UNEF1 แล้ว ยังได้โต้แย้งว่า อำนาจของสมัชชาในการจัดตั้งกองกำลังปฏิบัติการรักษาสันติภาพไม่ชอบด้วย กฎหมาย

ในคดีนี้เอง ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ได้ตัดสินโดยระบุว่า ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคง หรือสมัชชา ใหญ่เป็นสิ่งที่อนุญาตให้กระทำได้ โดยศาลอธิบายว่า ภายใต้อำนาจของกฎบัตรสหประชาชาติ สมัชชาใหญ่ มีสิทธิทำคำแนะนำในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่าง ประเทศตราบเท่าที่คณะมนตรีความมั่นคงไม่อาจดำเนินการใด ๆ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะมนตรีความมั่นคงได้รับผลกระทบจากการใช้สิทธิยับยั้ง นอกจากนี้ ศาลยังได้อ้างเหตุผลว่า แม้จะเป็นความจริงที่ว่า มีเพียงคณะมนตรีความมั่นคงที่สามารถที่จะสั่งให้รัฐใช้กำลังบีบบังคับรัฐ อื่น แต่ในขณะเดียวกันนั้น สมัชชาใหญ่ก็สามารถที่จะให้คำแนะนำแก่รัฐที่จะใช้ปฏิบัติการที่ไม่ถึง ขนาดเป็นมาตรการบังคับได้เช่นกัน⁹⁴

⁹⁴ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ยืนยันว่า การรักษาสันติภาพมิได้เป็นกรณีที่อยู่นอกเหนือจาก ความหมายแห่งบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติโดยมีความเห็นว่า อำนาจของสมัชชาใหญ่ในการริเริ่มให้มี

กล่าวโดยสรุปก็คือ ปฏิบัติการรักษาสันติภาพภายใต้ทางปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติตามคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ย่อมถือว่า ขอบด้วยกฎหมายโดยการจัดตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคง ในส่วนนี้สามารถยกเหตุผลที่นำมาอธิบายประการหนึ่งก็คือ เนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงสามารถใช้อำนาจบีบบังคับต่อรัฐ ดังนั้นย่อมสามารถใช้อำนาจจัดให้มีปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้เช่นกัน ทั้งนี้ โดยจะต้องเป็นกรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงมิได้มีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวอยู่ในระยะเวลานั้น , รวมทั้งปฏิบัติการดังกล่าวจะสามารถจัดตั้งได้เฉพาะกรณีเป็นคำแนะนำของสมัชชาใหญ่ , และประการสุดท้าย จะต้องได้รับการยอมรับจากรัฐซึ่งดินแดนของตนถูกใช้เป็นฐานปฏิบัติการ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอาจนำมาใช้ประกอบการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ บางประการ ดังนี้

ข้อจำกัดอันเกิดจากองค์กรที่มีอำนาจในการจัดตั้ง ซึ่งในที่นี้คือ คณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชาใหญ่ สำหรับในส่วนของคณะมนตรีความมั่นคงนั้น จะเห็นได้ว่าโดยลักษณะขององค์กรที่มีความเป็นการเมืองสูง ประกอบกับสมาชิกซึ่งประกอบด้วยประเทศมหาอำนาจสามารถใช้สิทธิในการยับยั้งข้อมติ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงมักเกี่ยวพันกับผลประโยชน์แห่งรัฐ จึงอาจกล่าวได้ว่า กรณีเป็นทั้งข้อจำกัดสำคัญในการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ เช่น ในกรณีที่ประเทศมหาอำนาจมีผลประโยชน์ขัดกันเช่นในสภาวะสงครามเย็น ซึ่งมักนำไปสู่การใช้สิทธิยับยั้งการออกข้อมติใดๆที่จะนำไปสู่การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ ขณะเดียวกันในทางอีกทางหนึ่งต้องยอมรับว่า กรณีดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความพยายามของสมัชชาที่จะหาทางออกในการทำหน้าที่รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจนนำไปสู่การออกข้อมติร่วมกันเพื่อสันติภาพและคลี่คลายมาเป็นปฏิบัติการรักษาสันติภาพในที่สุด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากข้ออ้างของมหาอำนาจในคดีค่าใช้จ่ายนี้ทำให้เห็นถึงทัศนคติของสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงที่ว่า อำนาจในการจัดตั้งควรเป็นอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้น

นอกจากประเด็นนอกองค์กรที่มีอำนาจในการจัดตั้งแล้ว ในส่วนของที่มาของอำนาจภายใต้บทบัญญัติในกฎบัตรสหประชาชาติยังเป็นประเด็นที่น่าพิจารณาโดยก่อนปี ค.ศ. 1987 กองกำลังรักษาสันติภาพเกือบทั้งหมดที่ได้รับการจัดตั้งโดยคณะมนตรี

การรักษาสันติภาพนั้นเป็นกรณีที่อยู่ภายใต้มาตรา 11 อนุมาตรา 2 และ มาตรา 14 และรัฐจะต้องชำระเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของกองกำลังรักษาสันติภาพภายใต้มาตรา 17 อนุมาตรา 2.

ความมั่นคง ได้จัดตั้งโดยอ้างอิงนัยยะภายใต้หมวดที่ 6 แห่งกฎบัตรประชาชาติ ซึ่งว่าด้วยการแก้ไขข้อพิพาทสันติแต่ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 เป็นต้นมา ลักษณะที่เด่นชัดใน ทางปฏิบัติของคณะมนตรีความมั่นคงก็คือ การลงมติเกี่ยวกับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะอ้างหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรประชาชาติใน ส่วนนี้อาจอธิบายได้ว่า เป็นผลสืบเนื่องมาจากการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น และนำมาซึ่งความร่วมมือภายในคณะมนตรีความมั่นคงในการออกข้อมติเพื่อจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ โดยในอดีตนับจากที่มีการจัดตั้ง UNEF I ซึ่งหากพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว อาจสรุปได้ว่าเป็นการจัดตั้งโดยอาศัยข้อมติของสมัชชาใหญ่ อันเนื่องมาจากการใช้สิทธิยับยั้งของสหราชอาณาจักรและฝรั่งเศส ซึ่งส่งผลสำคัญต่อการทำหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีนี้ อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน การทำหน้าที่ในการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ อาจกล่าวยืนยันได้ว่า อยู่ในความควบคุมของคณะมนตรีความมั่นคง แม้ว่าในการติดต่อหรือดำเนินการของคณะผู้แทนองค์การและการประสานงานจะมอบให้เป็นหน้าที่ของเลขาธิการองค์การสหประชาชาติก็ตาม⁹⁵

สำหรับในช่วงของหมวดเจ็ดนั้นการอ้างมาตรา 40 ซึ่งกำหนดอำนาจใช้มาตรการชั่วคราวในการป้องกันมิให้สถานการณ์ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยกำหนดไว้ว่า "เพื่อป้องกันมิให้สถานการณ์ทวีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงอาจเรียกร้อง (Call upon) ให้คู่กรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องอนุวัตตามมาตรการชั่วคราว (Provisional Measures) เช่นที่เห็นจำเป็นหรือพึงปรารถนา....." จะเห็นได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงนอกจากจะใช้อำนาจในส่วนนี้โดยการสั่งการ (Mediatory Demands) ให้รัฐที่เกี่ยวข้องหยุดยิง หรือเรียกร้อง (Demand) ให้กองกำลังต่างชาติถอนกำลังออกจากพื้นที่ทางทหาร หรือใช้ในรูปของการแนะนำให้ใช้มาตรการชั่วคราว ในส่วนของความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังรักษาสันติภาพจึงจะจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตามมาตรการชั่วคราวที่ได้ออกมาภายใต้มาตรา 40 นี้เอง⁹⁶

⁹⁵Michael Howard. "The Historical Development of the UN's Role in International Security," In *United Nations, Divided World: The UN's Role in International Relations*, ed. Adam Roberts and Benedict Kingsbury (Oxford: Oxford University Press, 1994), p.63-69. and E.Laurd. *The United Nations* (MACMILLAN, 1979), pp.46-47.

⁹⁶UNEF I จัดตั้งขึ้นภายหลังที่คู่พิพาทได้ยอมรับคำแนะนำ (recommendation) ของสมัชชาใหญ่ที่ให้มีการหยุดยิง ต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงได้จัดตั้ง UNEF II ตามมติข้อมติที่ 340 (SC Res.340, 28 UN SCOR (1973) นอกจากนี้ในกรณีของความไม่สงบในไซปรัสและการคุกคามโดยการแทรกของตุรกีในปีค.ศ. 1964 คณะมนตรีความมั่นคงได้เรียกร้องให้รัฐที่เกี่ยวข้องยุติการกระทำใดๆ ที่เป็นการก่อให้เกิดความเลวร้ายต่อสถานการณ์ และได้เร่งเร้าให้รัฐบาลได้ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบ ทั้งนี้ ได้มีการออกมติแนะนำในการจัดตั้ง UN

ซึ่งโดยทั่วไปแล้วอาจพิจารณาได้ว่าจะมีส่วนที่ไม่แตกต่างกันในลักษณะของการที่คู่กรณีได้ยอมรับในการใช้มาตรการชั่วคราวแล้ว ขณะที่การรักษาสันติภาพยังคงต้องอาศัยความเห็นพ้องและจะต้องไม่เป็นกรณีของการทำหน้าที่ในเชิงรุก ทั้งนี้ไม่ว่า ปฏิบัติการนั้นจะอยู่ภายใต้การใช้มาตรการชั่วคราวโดยการร้องขอหรือการสั่งการก็ตาม ทั้งนี้ มีข้อพิจารณาเพิ่มเติม เกี่ยวกับข้อจำกัดในการรักษาสันติภาพซึ่งจะต้องกำหนดแนวทางให้สอดคล้องและง่ายต่อการปฏิบัติตามมาตรการถึงแม้จะได้รับการยอมรับจากคู่กรณี

ในส่วนนี้จึงมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อจำกัดที่เกิดจากหลักการหรือทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการรักษาสันติภาพซึ่งจะต้องได้รับการยอมรับ (Consent) ในการเข้าทำหน้าที่จากคู่กรณีหรือผู้มีหุ้นส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หากพิจารณาในทางกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่เกิดจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ได้นำมาใช้กับปฏิบัติการรักษาสันติภาพ เนื่องจากมาตรา 2 อนุมาตรา 7 ระบุเกี่ยวกับ "..... ในเรื่องที่โดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ....." อันเป็นการจำกัดมิให้สหประชาชาติเข้ารบกวนแทรกสอดในกิจการแห่งอธิปไตยของรัฐ ด้วยเหตุนี้เอง การพิจารณาที่จะใช้ปฏิบัติการสันติภายในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะเพื่อตรวจสอบและดำเนินการในฐานะเป็นกันชนในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งภายในหรือระหว่างชาติ จึงต้องขึ้นอยู่กับความยินยอมของคู่กรณี⁹⁷ และจากทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะในความขัดแย้งในระดับระหว่างรัฐ (Inter-State) การยอมรับจะเกิดขึ้นจากรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐคู่กรณี เช่น ในกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างอิรักและอิหร่าน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในส่วนของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับภายในรัฐ (Intra-State) เช่น กรณีของความขัดแย้งระหว่างชุมชนกรีกและตุรกีในไซปรัส ระหว่างปี ค.ศ. 1964 และ ค.ศ. 1974 ในกรณีจึงจำเป็นหรือควรที่จะได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้ว่าจะเป็นสิ่งที่ยากทางปฏิบัติ และมักจะเป็นการยอมรับจากฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น สิ่งนี้กล่าวได้ว่า เป็นอีกข้อจำกัดหนึ่งในการรักษาสันติภาพ⁹⁸

จากกรณีข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติมาตรา 2 อนุมาตรา 7 ข้างต้น ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการทำหน้าที่ของสหประชาชาติเนื่องจากส่งผลให้สหประชาชาติจะต้องรอให้คู่กรณีที่มีข้อพิพาทให้ความยินยอมก่อนจึงจะสามารถ

Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) โดยการยอมรับของรัฐบาลไซปรัส ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับว่า เป็นการก่อตั้งซึ่งอนุวัติตามข้อเรียกร้องในมาตรการชั่วคราว (non-mandatory provisional measures)

⁹⁷Gainse, Lee Richard,. "On the Road to A Pax U.N.:Using the Peace tools at our disposal in a post-cold war work," New York University of International Law and Politic,25,3(Spr,1993), p.559.

⁹⁸White, N.D., The Law of International Organizations,(Manchester: Manchester University Press,1996), p.182.

ดำเนินการจัดตั้งกองกำลังได้ และถึงแม้ว่าการต่อสู้และการเข่นฆ่าจะยังดำเนินอยู่ต่อไป ดั่งนี้จึงพบว่า บ่อยครั้งที่ความไม่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากความล่าช้าในการจัดการกับปัญหา ที่ดำเนินอยู่หรือบ่อยครั้งที่กองกำลังมักจะถูกส่งไปภายหลังการต่อสู้ได้สิ้นสุดลงแล้ว ในกรณีนี้จึงกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาของการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นเรื่องที่โดยสาระสำคัญเป็นกรณี อยู่ภายในเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่ยากต่อการพิสูจน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งความ ชัดแย้ง ในช่วงภายหลังยุคสงครามเย็น กรณีความขัดแย้งในการใช้กำลังภายในรัฐ หรือ สงครามกลางเมืองนำไปสู่กรณีที่เป็นการคุกคามสันติภาพและเป็นเหตุให้มีการสูญเสียชีวิตของ ประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะปัจจุบันลักษณะของความขัดแย้งจะมีความซับซ้อนด้วย เหตุผลทางการเมือง ที่หลากหลาย กรณีจึงเป็นปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินการ

กล่าวโดยสรุป นอกจากการยอมรับของรัฐเจ้าของดินแดนแล้ว ยังคงรวมถึงการได้รับความร่วมมือ (Cooperation) กับการใช้กำลังรักษาสันติภาพตลอด ระยะเวลาที่ยังคงปฏิบัติก็เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเช่นกัน โดยตัวอย่างที่ชัดเจนในกรณีนี้ ก็คือ กรณีที่นายอู๋ถั่น อดีตเลขาธิการสหประชาชาติได้สั่งให้กองกำลัง (UNEFI) ภายหลัง ประธานาธิบดีนัสเซอร์ แห่งอียิปต์แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ได้ถอนความยินยอม แก่สหประชาชาติ นอกจากนี้ สิ่งสำคัญอีกประการ คือ การปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติ (Impartial or Neutral) ซึ่งในที่นี้อาจศึกษาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการจัดตั้ง UN Iraq-Kuwait Observation Mission (UNIKOM) โดยข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 689 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1991 ซึ่งสหประชาชาติได้ดำเนินการด้วยความเป็นกลางในการรักษาสันติภาพแม้จะเป็นการดำเนินการภายหลังจากที่ประสบความสำเร็จในการทำสงครามกับอิรัก ซึ่งคณะมนตรีได้มีการดำเนินการต่อเนื่องภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ต่ออิรักภายหลังสงครามสิ้นสุดลง โดยการกำหนดให้มีปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่มีความเป็นกลางในบริเวณชายแดนอิรัก-คูเวต รวมทั้งได้ส่งคณะทำงานรักษาความปลอดภัยของสหประชาชาติ (UN Guards) เพื่อปกป้องค่ายที่ จัดตั้งขึ้นเพื่อผู้ลี้ภัยชาวเคิร์ดในทางตอนเหนือ ทั้งนี้ โดยได้รับการยอมรับจากอิรัก ในส่วนนี้จึงอาจ อธิบายจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ว่า เป็นกรณีที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างทางกฎหมาย ระหว่างการใช้มาตรการบังคับและการรักษาสันติภาพภายใต้การทำหน้าที่ของสหประชาชาติ โดยเฉพาะเมื่อมองจากเหตุที่อิรักได้ให้ความยินยอมนั้น เป็นผลเนื่องมาจากที่อิรักได้มองว่าการใช้ กำลังต่ออิรักนั้นมิใช่เป็นการใช้กำลังที่เกิดภายใต้กฎบัตรของสหประชาชาติแต่เป็นการดำเนินการ ภายใต้อำนาจของสหรัฐอเมริกาและเหล่าพันธมิตร

ในที่นี้จะกล่าวถึงการส่งกองกำลัง UN Protection Force หรือ UNPROFOR เข้าไปทำหน้าที่ในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา ซึ่งไม่ได้รับความยินยอมจากคูร์ณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายเซิร์บในโครเอเชีย ซึ่งมีผลทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือในการทำงาน

อย่างไรก็ตาม นายบุญโทรส-กาหลี เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้นได้รายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อ 15 เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ว่า แม้จะยังคงไม่มีท่าทีการยอมรับอย่างชัดเจนต่อการส่งกองกำลังของสหประชาชาติเข้าไปในโครเอเชีย ซึ่งอาจทำให้ UNPROFOR ไม่ได้รับความร่วมมือ แต่เห็นว่าจะมีผลดีกว่าการรอเวลาที่ส่งกองกำลังเข้าไป ต่อมาเมื่อมีการขยายกำลังและมอบหมายหน้าที่เพิ่มขึ้น จนในที่สุด เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1993 คณะมนตรีความมั่นคงได้มีมติให้สามารถให้กำลังในการป้องกันตนเองและพื้นที่ปลอดภัยของสหประชาชาติได้ตลอดจนให้อำนาจแก่รัฐสมาชิกให้กำลังโจมตีทางอากาศต่อเป้าหมายในพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของ UNPROFOR รวมทั้งภายหลังคณะมนตรีความมั่นคงได้มอบหมายให้กองกำลังนาโต้เข้าไปปิดล้อมทางอากาศและทางทะเลต่อฝ่ายบอสเนียเซิร์บ ทำให้ได้รับการตอบโต้จากฝ่ายดังกล่าวอย่างหนักจนนำไปสู่การจับตัวนายทหารของ UNPROFOR ว่าเป็นตัวประกันจำนวน 372 คนรวมทั้งยึดอาวุธหนักบางส่วน ทั้งยังมีการโจมตีระหว่างกันเรื่อยมา ในที่สุด ภายหลังจากการสู้รบอย่างรุนแรงเป็นเวลานาน จึงได้มีการลงนามในความตกลงหยุดยิงเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1995 และมีการถอนกำลังของ UNPROFOR ออกจากบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา ซึ่งจากเหตุการณ์ สรุปได้ว่าการที่ปฏิบัติการล้มเหลวและไม่สามารถสร้างสันติภาพได้ตามที่มุ่งหวังเป็นผลสำคัญมาจากการขาดความยินยอมจากคู่กรณี

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่ง ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่จะต้องรักษาความเป็นกลาง (Neutrality) ซึ่งเป็นเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้การรักษาสันติภาพได้รับการยอมรับและเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ ในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม การรักษาสันติภาพในลักษณะดังกล่าวนี้ยังมีผลให้เกิดอันตรายต่อผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่โดยเฉพาะเมื่อต้องทำหน้าที่อยู่ระหว่างความเป็นศัตรูของคู่กรณี สิ่งนี้จึงนำไปสู่ข้อจำกัดที่มีความสำคัญต่อการทำหน้าที่ในการรักษาสันติภาพ โดยเฉพาะข้อจำกัดที่ทำให้เกิดจากความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนจากกรณีการใช้อำนาจบังคับ (Enforcement) ก็คือ การให้ใช้กำลังจะได้รับการอนุญาตเฉพาะในกรณีที่เป็นการป้องกันตัว (Self-Defence) ข้อจำกัดดังกล่าวนี้มีความใกล้เคียงอย่างมากกับสิทธิอย่างกว้างขวางเช่นกรณีของรัฐในการป้องกันตนเอง การให้อำนาจดังกล่าวแก่การรักษาสันติภาพถือได้ว่ามิได้เป็นการล่วงล้ำสิทธิอธิปไตยของรัฐ เพราะมีอาจขยายขอบเขตกับสิทธิเช่นสิทธิในการป้องกันตนเองดังที่กำหนดในมาตรา 51 ซึ่งเป็นสิทธิของรัฐ การกำหนดที่ค่อนข้างเข้มงวดในการใช้กำลังโดยผู้รักษาสันติภาพ อาจไม่เป็นการขัดขวางต่อการทำงานในการรักษาสันติภาพในระดับระหว่างรัฐ เมื่อรัฐคู่กรณีต่างได้ให้ความยินยอม แต่จะเป็นการสร้างปัญหาในกรณีของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในรัฐ โดยเฉพาะในกรณีที่มีเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรืออาจเป็นเพียงฝ่ายรัฐบาลเท่านั้นที่ได้รับการยอมรับ

ดังเช่น ในกรณีของ The United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)⁹⁹ ซึ่งเลขาธิการสหประชาชาติได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าให้สามารถใช้กำลังได้เพียงในกรณีที่เป็นกรณีสองฝ่ายของหน่วยและกองทหารเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปฏิบัติการดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางบรรยากาศแห่งการเป็นศัตรูกัน และประกอบด้วยศัตรูหลายฝ่ายในพื้นที่ปฏิบัติการและมีได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับของรัฐบาลเลบานอนแต่อย่างใด ทำให้ในระหว่างปี ค.ศ. 1978 และ ค.ศ. 1990 (UNIFIL) ได้สูญเสียทหาร 130 นายจากการกระทำของฝ่ายศัตรู

สำหรับข้อจำกัดอันเกิดจากปัญหาการเงินสำหรับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพนั้นภายหลังจากความเห็นของศาลโลกซึ่งชี้ว่า รัฐใดก็ตามที่ไม่ออกเงินช่วยค่าใช้จ่ายแก่กองกำลัง Ounc และ UNEF1 อาจจะถูกลงโทษตามมาตรา 19 ของกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งระบุว่า "สมาชิกสหประชาชาติที่ค้างชำระค่าบำรุงแก่องค์การย่อมไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงในสมัชชา ถ้าหากจำนวนเงินค้างชำระเท่าหรือมากกว่าจำนวนเงินที่ถึงกำหนดชำระสำหรับ 2 ปีเต็มที่ผ่านมา..." อย่างไรก็ตาม ต่อมาสมัชชาใหญ่ได้ให้อำนาจแก่ประธานสมัชชาตั้งคณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Special Committee on Peacekeeping Operations) เพื่อดำเนินการตรวจสอบทุกด้านเกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติการรักษาสันติภาพทั้งหมดรวมทั้งหาหนทางที่จะทำให้ปัญหาทางการเงินของสหประชาชาติในขณะนั้นหมดไปด้วย และในวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1965 สหรัฐอเมริกา พร้อมสมาชิกในสมัชชาใหญ่ ได้ยอมรับคำแนะนำของคณะกรรมการพิเศษในประเด็นว่า จะไม่มีการยกมาตรา 19 มาใช้ในกรณีของ ONUC กับ UNEF 1 และเห็นชอบให้สมัชชาใหญ่ดำเนินงานของตนต่อไปตามปกติรวมทั้งแนะนำว่า ปัญหาทางการเงินของสหประชาชาติควรได้รับการแก้ไขโดยการขอให้รัฐสมาชิกช่วยออกเงินค่าใช้จ่ายโดยสมัครใจ

ในการนี้ รัฐบาลไอร์แลนด์ได้ยื่นข้อเสนอในปี ค.ศ. 1965 บนพื้นฐานของข้อมติที่ 1874 (S-IV) วันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 1963 และแนะนำว่า ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในอนาคตรัฐสมาชิกสหประชาชาติทุกพื้นที่จะต้องช่วยออกค่าใช้จ่ายตามแนวทางต่อไปนี้ คือ กลุ่มรัฐด้อยพัฒนา (Less Developed Countries) ออก 5% กลุ่มรัฐพัฒนาแล้ว (Developed Countries) แม้จะไม่ได้รับการยอมรับโดยสมัชชาใหญ่ แต่ในทางปฏิบัติ ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ก็ได้นำมาใช้เป็นพื้นฐานในการออกเงินช่วยค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติเกือบทุกครั้งนับแต่กองกำลัง UNEF II ในปี ค.ศ. 1973¹⁰⁰

⁹⁹SC Res.425,33 UN SCOR (1978)

¹⁰⁰Sally Morphet, "UN Peacekeeping and Election-Monitoring", in Adam Roberts and Benedict Kingsbury (editors), United Nations, Devided World, 2nd edition, (Oxford: Clarendon Press,

ปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินของการรักษาสันติภาพจะได้รับการพิจารณาโดยสมัชชาใหญ่ ภายใต้วาระ "Administrative And Budgetary Aspects of The Finacing of The United Nations Peacekeeping Operations" และ ในแต่ละสมัยประชุม จะถูกส่งเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการธิการที่ 5 (The Fifth Committee) หัวข้อการประชุม จะเป็นเรื่องของการก่อตั้ง Peacekeeping Reserve Fund, การพิจารณาอัตราการใช้เงินให้แก่ประเทศที่มีส่วนให้การสนับสนุนการรักษาสันติภาพ และการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ของการรักษาสันติภาพเป็นต้น

กล่าวได้ว่า แนวโน้มของการขยายตัวของกองกำลังรักษาสันติภาพหรือปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้ขยายตัวทั้งขอบเขตและจำนวนปฏิบัติการที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะภายหลังช่วงสงครามเย็น และในช่วงสิ้นสุดของปี ค.ศ. 1990 จะเป็นปฏิบัติการที่ได้ดำเนินการโดยได้รับอาณัติ (Mandate) จากคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้บทบัญญัติหมวดที่เจ็ด ในการนี้ เป็นปฏิบัติการที่กล่าวได้ว่า โดยลักษณะทั่วไปของอาณัติที่ได้รับมาอบหมายมานั้นค่อนข้างจะมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปจาก รูปแบบดั้งเดิมที่จะต้องดำเนินการโดยปราศจากอคติ เป็นปฏิบัติการที่วางอยู่บนพื้นฐานของความยินยอม และการใช้กำลังจะได้รับอนุญาตเฉพาะในกรณีที่เป็นไปเพื่อการป้องกันตัวเอง ทั้งนี้ จากผลของการถูกโจมตีในบอสเนีย, โชมเลียและรวันดา จึงไม่ใช่เรื่องนอกเหนือความคาดหมายที่คณะมนตรีความมั่นคงจะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เป็นผู้รักษาสันติภาพที่จะใช้ทุกวิถีทางที่จำเป็น (All Necessary Means) เพื่อให้สามารถที่จะบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีประเด็นปัญหาในความไม่ชัดเจนของเส้นแบ่งระหว่างการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) และกรณีการบังคับเพื่อสันติภาพ (Peace-Enforcement) ซึ่งในลักษณะในความแตกต่างระหว่างสองสิ่งที่ได้กล่าวมานี้เป็นเรื่องของการใช้อำนาจบังคับบัญชาและควบคุมกำลังทหาร โดยในส่วนของปฏิบัติการรักษาสันติภาพยังคงเป็นกรณีที่อยู่ภายใต้ปฏิบัติการที่ควบคุมโดยคณะมนตรีความมั่นคงและเลขาธิการสหประชาชาติ

1993), p.183. อ้างใน สมพงษ์ ชูมาก, ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ, เอกสารวิชาการภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่สอง(กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, 2544), น.34-35 ในปี ค.ศ. 1992 สหประชาชาติเป็นหนึ่งประเทศที่ส่งกองกำลังไปช่วยในทั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายที่สมัชชาสหประชาชาติอนุมัติเพื่อการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในแต่ละปีประมาณ 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เลขาธิการสหประชาชาติได้ชี้แจงในเดือนกันยายน ค.ศ. 1992 ว่าจำนวนเงินที่ประเทศต่างๆ แจ้งว่าบริจาคแก่การปฏิบัติการรักษาสันติภาพแต่ยังไม่ได้จ่ายให้สหประชาชาติมีจำนวนทั้งหมด 844.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในส่วนนี้ กล่าวได้ว่า กรณีวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้น เป็นกรณีที่มีเหตุผลสมมูลกันระหว่างความตกต่ำทางเศรษฐกิจของโลกและความล้มเหลวของรัฐสมาชิกในกรณีที่จะต้องมีการใช้จ่ายที่มีไม่ เป็นเรื่องงบประมาณภายในรัฐ

ในขณะที่การใช้การบังคับเพื่อสันติภาพนั้นได้ยินยอมให้รัฐได้ใช้อำนาจในการดำเนินการในนามของหรือเป็นตัวแทนของคณะมนตรีความมั่นคง

นอกจากนี้ ในส่วนของการดำเนินการโดยการบังคับ ยังเพิ่มจำนวนมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับที่ได้เคยมีการใช้มาในอดีต โดยนับจากปี ค.ศ. 1990 คณะมนตรีความมั่นคงได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในการให้อำนาจต่อรัฐที่ได้รับการเสนอชื่อทั้งรัฐเดี่ยวหรือรวมกันหลายรัฐต่อองค์การฯ ส่วนภูมิภาคฯ ที่จะใช้ทุกวิถีทางที่จำเป็น (All Necessary Means of All Measures Necessary or All Necessary Measures) เพื่อยุติความขัดแย้งทางทหาร หรือกรณีที่เป็นการคุกคามสันติภาพ เช่นปฏิบัติการไลต์ทะเลทราย คูเวต และอิรักในปีค.ศ.1990-1991 หรือ INTERFET ในติมอร์ตะวันออก ฯลฯ

กล่าวได้ว่าในหลายกรณีที่ปฏิบัติการที่ได้กล่าวมานี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างกันหรือแม้บางครั้งก็ซ้ำซ้อนกัน โดยปฏิบัติการรักษาสันติภาพในโซมาเลีย, เฮติ, รวันดาและบอสเนีย ได้ติดตามมาด้วยการใช้ปฏิบัติการที่เป็นการบังคับเมื่อพบว่าไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ตามที่ได้รับมอบหมาย และในลักษณะเดียวกัน ปฏิบัติการบังคับก็จะติดตามมาด้วยปฏิบัติการรักษาสันติภาพในโซมาเลียและเฮติ ทั้งนี้ ข้อมติ 1264 (1999) ต่อกรณีของติมอร์ตะวันออก แสดงให้เห็นถึงการใช้งำลังโดยกองกำลังนานาชาติ INTERFET จะถูกแทนที่โดยปฏิบัติการรักษาสันติภาพอย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถเป็นไปได้¹⁰¹

สำหรับแนวโน้มของการใช้กองกำลังรักษาสันติภาพกล่าวได้ว่าภายหลังสภาวะสงครามเย็นที่สิ้นสุดลง ประเทศมหาอำนาจได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยเฉพาะภายใต้เงื่อนไขของการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ ดังนั้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งในลักษณะและอำนาจหน้าที่ของปฏิบัติการของการรักษาสันติภาพล่าสุดที่เกิดขึ้น ซึ่งมีเพียงแต่เป็นความพยายามที่จะใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการกับความขัดแย้ง (Conflict Management) เท่านั้นแต่ยังเป็นไปเพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหา (Help to Conflict Solution) และทำให้ความขัดแย้งหมดไป และจากการขยายขอบเขตที่กว้างขวางและตื่นตัวในการทำหน้าที่ที่มีความหลากหลายเพิ่มมากขึ้นกว่าที่ได้เคยเป็นมา

อาจสรุปได้โดยสังเขปถึงอำนาจหน้าที่ที่ได้ดำเนินการ ดังนี้ในด้านการกองทัพ (Military) เช่นการตรวจสอบการหยุดยิง การดูแลการถอนทหาร การตรวจสอบการ

¹⁰¹SC Res 1264 (1999) para 10.

ทำลายอาวุธการป้องกันแนวชายแดน จัดหาหรือให้มีความปลอดภัยในการลงคะแนนเลือกตั้งและช่วยในการฟื้นฟูสาธารณูปโภค

ในด้านความสงบเรียบร้อยภายใน (Police) เช่น การสืบสวนกรณีกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกองกำลังตำรวจแห่งชาติ ตรวจสอบกิจกรรมการทำหน้าที่ของตำรวจ อบรมกองกำลังตำรวจขึ้นใหม่ ดำเนินการจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าประกอบอาชญากรรมและปกป้องกระบวนการการเลือกตั้ง,

ในด้านสิทธิมนุษยชน (Human Right) เช่น การตรวจสอบเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การละเมิดสิทธิมนุษยชน การให้ความรู้เกี่ยวกับหลักสูตรสิทธิมนุษยชน การให้ข้อมูล (Information) เช่น การอธิบายถึงการจัดการสันติภาพ เหตุผลในการเข้าดำเนินการของสหประชาชาติและโอกาสในอนาคตของประเทศฯ, การเลือกตั้ง (Elections) เช่น กรณีสหประชาชาติสามารถที่จะเข้าร่วมตั้งแต่ในขั้นสังเกตการณ์และตรวจสอบความถูกต้อง ตลอดจนให้คำแนะนำและควบคุมการเลือกตั้งระดับชาติฯ, การฟื้นฟู (Rehabilitation) เป็นการช่วยเหลือในการกลับคืนสู่สภาพปกติหรือการบูรณะประเทศขึ้นมาใหม่ ทั้งกรณีที่เป็นโครงการระยะสั้นและระยะยาวฯ, การส่งบุคคลกลับประเทศ (Repatriation) เช่น การดำเนินการสำหรับการกลับคืนผู้อพยพ, การปกครอง (Administration) เช่น การให้คำแนะนำหรือการควบคุมการปกครองภายในรัฐ ยกตัวอย่างของ The United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) โดยได้รับมอบหมายให้ควบคุมกิจการต่างประเทศ การป้องกันชาติ ความสงบเรียบร้อยสาธารณะ การเงินและรวมถึงควบคุมให้มีความปกติในทางการเมืองสำหรับการเลือกตั้งที่จะจัดขึ้น ทั้งนี้ปฏิบัติการรักษาสันติภาพยังมักจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำให้เกิดความสะดวกรวดในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในรัฐ หรือสงครามการเมือง อันเนื่องมาจากข้อพิพาทในด้านเชื้อชาติ การแข่งขันทางการเมืองระหว่างประเทศหรือการล่มสลายของสถาบันรัฐ การฟื้นฟูความมั่นคงรัฐบาลระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับองค์กรภายในอื่นในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพตามกฎบัตรสหประชาชาติ

ในเรื่องของความรับผิดชอบในปฏิบัติการเพื่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจะกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบในเบื้องต้นนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง แต่อย่างไรก็ดี องค์กรอื่นในองค์การสหประชาชาตินั้นก็มิมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในเรื่องการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศด้วย ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะ

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ คือ สมัชชาใหญ่ และ เลขานุการสหประชาชาติ

2.3.1 ความสัมพันธ์ต่อสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ

กฎบัตรสหประชาชาติได้มอบอำนาจพิเศษในเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศได้ในบทบัญญัติมาตรา 11 อนุมาตรา 1 และอนุมาตรา 2 ว่า

1. สมัชชาอาจพิจารณาหลักการทั่วไปแห่งความร่วมมือในการธำรงไว้ซึ่ง สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้งหลักการในเรื่องการลดกำลังอาวุธ และข้อบังคับ ว่าด้วยกำลังอาวุธและอาจทำคำแนะนำเกี่ยวกับหลักการเช่นว่าไปยังสมาชิกหรือคณะมนตรีความ มั่นคงหรือทั้งสองแห่งก็ได้

2. สมัชชาอาจอภิปรายปัญหาใดๆ เกี่ยวกับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและ ความมั่นคงระหว่างประเทศ อันได้เสนอต่อสมัชชาโดยสมาชิกใดๆ ของสหประชาชาติหรือโดย คณะมนตรีความมั่นคง หรือโดยรัฐที่มีสมาชิกของสหประชาชาติตามความในมาตรา 35 วรรค 2 และเว้นแต่ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 12 อาจทำคำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาใดๆ เช่นว่านั้นไปยังรัฐ หนึ่งหรือหลายรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือคณะมนตรีความมั่นคงหรือทั้งสองแห่งก็ได้ สมัชชาจักส่งปัญหา ใดๆ เช่นว่าซึ่งจำเป็นต้องได้รับการดำเนินการไปยังคณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นก่อนหรือหลังจาก การอภิปรายก็ได้

จะเห็นได้ว่าสมัชชาใหญ่มีอำนาจพิจารณาในเรื่องสันติภาพและความ มั่นคงระหว่างประเทศ หรือปัญหาข้อขัดแย้งใดๆ ที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือกล่าวได้ ว่าเป็นการกำหนดให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งในขณะเดียวกัน อำนาจดังกล่าวนี้ถือได้ว่า มีลักษณะที่ทับซ้อนกันกับอำนาจหน้าที่หลักของคณะมนตรีความ มั่นคง โดยเฉพาะหน้าที่ในการจัดการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามหมวด 6 และหากพิจารณาตาม มาตรา 14 ที่บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา 12 สมัชชาอาจแนะนำมาตรการเพื่อ การปรับปรุงโดยสันติแห่งสถานการณ์ใดๆ ซึ่งเห็นว่าจะเสื่อมเสียแก่สวัสดิการทั่วๆ ไป หรือสัมพันธ์ไมตรีระหว่างนานาชาติ รวมทั้งสถานการณ์ซึ่งเป็นผลมาจากการละเมิดบทบัญญัติ แห่งกฎบัตรฉบับปัจจุบัน อันได้กำหนดความมุ่งหมายและหลักการของสหประชาชาติไว้ ทั้งนี้โดย มิพึงต้องคำนึงถึงแหล่งกำเนิด" ในที่นี้เราจะพบว่าสมัชชาใหญ่ได้กล่าวถึงวิธีการระงับข้อพิพาท โดยสันติวิธีไว้ในประโยคที่ว่า "มาตรการเพื่อการปรับปรุง" ซึ่งมีลักษณะเป็นการเปิดกว้างสำหรับ การนำมาใช้หรือการอภิปรายปัญหาใดๆ ที่เกี่ยวกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ สมัชชาใหญ่อาจทำคำแนะนำ (May Make Recommendations) เกี่ยวกับปัญหาใดๆ เช่นว่านั้นไป

ยังรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐที่เกี่ยวข้อง¹⁰² และในการใช้อำนาจตามมาตรา 14 ของสมัชชาใหญ่ในการแนะนำมาตรการเพื่อการปรับปรุงโดยสันตินี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของสมัชชาใหญ่ในการใช้มาตรการต่างๆ ในทางสันติ ซึ่งอาจรวมวิธีการที่คณะกรรมการความมั่นคงใช้ภายใต้บังคับหมวด 6 ทั้งนี้ต้องได้รับความยินยอมสมัครใจของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากการให้คำแนะนำ(Recommendations) จะต้องส่งปัญหาเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการความมั่นคงอันเป็นการยืนยันถึงความแตกต่างในลักษณะการใช้อำนาจของทั้งสององค์การ

อำนาจหน้าที่ในการรักษาสันติภาพของสมัชชาใหญ่ถูกจำกัดอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 12 อนุมาตรา 1 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

1. ในขณะที่คณะกรรมการความมั่นคงกำลังปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกรณีพิพาท หรือ สถานการณ์ใด ๆ อันได้รับมอบหมายตามกฎหมายฉบับปัจจุบันอยู่นั้น สมัชชาจะไม่ทำคำแนะนำใด ๆ เกี่ยวกับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้น นอกจากคณะกรรมการความมั่นคงจะร้องขอ

ด้วยคำในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งที่ยืนยันถึงหลักการในมาตรา 24 ที่ว่า คณะมนตรีความมั่นคงมีความรับผิดชอบเบื้องต้น (Primary Responsibility) ในการรักษาสันติภาพโดยในบทบัญญัติมาตรา 12 อนุมาตรา 1 นี้ หากเป็นปัญหากรณีพิพาทหรือสถานการณ์ ซึ่งได้มีการลงทะเบียนไว้ในระเบียบวาระการประชุม(The Agenda) ของคณะกรรมการความมั่นคง หรือหากคณะกรรมการความมั่นคงกำลังอภิปรายพิจารณาหรือมีกิจกรรมใดเกี่ยวข้องอยู่ สมัชชาไม่มีอำนาจทำคำแนะนำใดๆ เกี่ยวกับกรณีพิพาทนั้น และโดยปกติเมื่อคณะกรรมการความมั่นคงต้องโอนเรื่องให้สมัชชาพิจารณา คณะมนตรีความมั่นคงก็จะถอนเรื่องนั้นออกจากระเบียบวาระของตน

ข้อยกเว้นอีกประการหนึ่งในการใช้อำนาจรักษาสันติภาพของสมัชชาใหญ่ก็คือ เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจภายในของรัฐ มาตรา 2 อนุมาตรา 7 กฎบัตรสหประชาชาติ

สมัชชาใหญ่และคณะกรรมการความมั่นคงในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมืองหลักของสหประชาชาติมีหน้าที่ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ ตามที่กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดไว้ คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบเบื้องต้นแต่อำนาจดังกล่าวก็มีได้มีลักษณะเป็นการ

¹⁰²กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 11 อนุมาตรา 2

เฉพาะ(Exclusive Responsibility)¹⁰³และแม้ว่าจะมีข้อจำกัดประการใดก็ตาม สิ่งที่สังเกตเห็นได้ ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นก็คือ สมัชชาใหญ่ยังสามารถแสดงบทบาทนำที่เกี่ยวกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งในมาตรา 12 กฎบัตรสหประชาชาตินั้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามของผู้ร่างกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ระหว่างองค์กรหลักสององค์กรคือ คณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชาใหญ่

มาตรา 12 กฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติไว้ ดังนี้

1. ในขณะที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ใด ๆ อันได้รับมอบหมายตามกฎหมายฉบับปัจจุบันอยู่นั้น สมัชชาจะให้คำแนะนำใด ๆ เกี่ยวกับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้นนอกจากคณะมนตรีความมั่นคงจะร้องขอ
2. โดยความยินยอมของคณะมนตรีความมั่นคง เลขาธิการจะต้องแจ้งให้สมัชชาทราบทุกสมัยประชุมถึงเรื่องราวใด ๆ เกี่ยวกับการธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงกำลังดำเนินการอยู่ และในทำนองเดียวกันจะต้องแจ้งสมัชชาหรือสมาชิกของสหประชาชาติในกรณีที่มีสมัชชาได้อยู่ในสมัยประชุมให้ทราบในทันทีที่คณะมนตรีความมั่นคงหยุดดำเนินการในเรื่องเช่นนั้น

จากการพิจารณาบทบัญญัติข้างต้น อาจสรุปถึงวัตถุประสงค์ในการบัญญัติ มาตรา 12 ได้ดังนี้คือ

1. เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างสมัชชาใหญ่และคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ
2. เพื่อเป็นการป้องกันสมัชชาใหญ่เข้าดำเนินการแทรกแซงการปฏิบัติการของคณะมนตรีความมั่นคง
3. เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภารกิจหลักของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อเรื่องสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

เมื่อเราได้พิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 12วรรค 1 ได้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแปลความหมายการใช้อำนาจของสมัชชาใหญ่ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นได้ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่หลักของคณะมนตรีความมั่นคงในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนี้

¹⁰³William L.Tung. *International Organization Under the United Nations*, (New York: Thomas Crowell Company, 1969), p.78

1. ข้อจำกัดที่เกิดจากบทบัญญัติที่ระบุว่า "สมัชชาจะต้องไม่ทำคำแนะนำใด ๆ เกี่ยวกับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้น" จะเห็นได้ว่าตามตัวบทที่กล่าวมาเฉพาะกำหนดห้ามกรณีเป็นการให้ความเห็นแนะนำ (Make Recommendations) ในเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หากมีการดำเนินการเพียงแต่เป็นการพิจารณาและการอภิปรายปรึกษาหารือ เท่านั้นแต่มิได้ออกเป็นข้อมติในรูปของคำแนะนำเหมือนว่าจะเป็นกรณุญาตให้ทำได้ภายใต้บทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งในส่วนนี้ได้เคยมีความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1964 ซึ่งสรุปได้ว่า

แม้กระทั่งเป็นกรณีมีปัญหาในการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคง บทบัญญัติในมาตรา 12 ของกฎบัตรก็มิได้ปิดกั้นสมัชชาใหญ่ จากการพิจารณาและปรึกษาหารือในปัญหาดังกล่าวแต่ประการใด ทั้งนี้ เฉพาะที่เป็น "การแนะนำ" เท่านั้นซึ่งกำหนดห้ามไว้ในมาตราดังกล่าว¹⁰⁴

นอกจากนี้ในทางปฏิบัติมาตรา 12 วรรค 1 กฎบัตรยังมีการนำไปใช้ในความหมายที่ห้ามสมัชชาในการออกข้อมติใดๆ (Resolution) แม้ในกรณีที่เป็นเรื่อง "ข้อพิพาทและสถานการณ์" (Disputes and Situation) และอยู่ในการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งในประเด็นที่กล่าวมานี้ สำนักงานเลขาธิการได้มีความเห็นทางกฎหมายว่า สมัชชาใหญ่ได้ตระหนักถึงความแตกต่างในวัตถุประสงค์ของการใช้บังคับมาตรา 12 ระหว่างคำว่า "Recommendations" และ "Resolution" ซึ่งคำว่า "Resolution" ย่อมไม่ใช้การให้คำแนะนำ "Recommendations" ทั้งนี้การแยกแยะด้วยคำในกรณีที่เป็น "Resolution" จะมีลักษณะการเชิญสนับสนุนให้รัฐสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในกรณีพิพาท รวมทั้งมีลักษณะของขึ้นชมรัฐสมาชิกหรือองค์การภายในองค์การสหประชาชาติกับการมีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

2. ข้อจำกัดจากบทบัญญัติซึ่งกำหนดว่า "...นอกจากคณะมนตรีความมั่นคงจะร้องขอ" จะเห็นได้ว่าข้อจำกัดในการออกคำแนะนำของสมัชชาใหญ่ อาจได้รับการยกเว้นในกรณีมีการร้องขอจากคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งในกรณีนี้มีผู้ให้ความเห็นว่า "ในทางปฏิบัติแล้ว

¹⁰⁴(e) ven if the Security Council remains seized of... (a) questions , Article 12 of the Charter would not bar the General Assembly from considering and discussing the question , as it is only "recommendations" which are prohibited by the Article." UN Juridical Yearbook 1964,p.228.

การร้องขอไม่จำเป็นต้องอาศัยการแสดงออกจากภายนอก นั่นคือ สามารถแสดงออกให้เห็นได้โดยการถอนเรื่องกรณีมีข้อพิพาทหรือสถานการณ์จากระเบียบวาระของคณะมนตรีความมั่นคง" ในส่วนนี้ สหรัฐอเมริกาเคยยกอ้างข้อมติว่าด้วยเรื่องปัญหา Greek frontier Incidents เสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงเมื่อวันที่ 15 กันยายน 1947 โดยมีเนื้อหาว่า คณะมนตรีความมั่นคงอาจจะแสดงการร้องขอต่อสมัชชาใหญ่เพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 12 แห่งกฎบัตร ในการพิจารณากรณีพิพาทที่เกิดขึ้นและให้ออกคำแนะนำ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีกรณีถกเถียงว่า การดำเนินการร้องขอในลักษณะเช่นนี้จากคณะมนตรีความมั่นคงไปยังสมัชชาใหญ่อาจมีผลให้เกิดกรณีการออกข้อมติที่มีเนื้อหาขัดแย้งระหว่างสององค์กรได้ และในที่สุด ร่างข้อมติของสหรัฐอเมริกาก็ถูกใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) โดย สหภาพโซเวียต และคณะมนตรีความมั่นคงได้วินิจฉัยให้ถอนเรื่องดังกล่าวออกจากวาระการประชุม ซึ่งในที่นี้ทำให้ข้อจำกัดการใช้อำนาจตามมาตรา 12 ไม่สามารถบังคับได้

3. ข้อจำกัดซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 7 ได้กำหนดห้ามมิให้องค์การสหประชาชาติเข้าไปดำเนินการ ในลักษณะที่เป็นการแทรกแซงเขตอำนาจภายในรัฐ เมื่อพิจารณาจากการใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง แล้วมาตรา 2 อนุมาตรา 7 จะถูกยกเป็นข้ออ้างในการใช้อำนาจยับยั้งจากสมาชิกถาวร แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อห้ามดังกล่าวในขอบเขตการใช้อำนาจของสมัชชาใหญ่ ก็ได้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับความประสงค์กับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวนี้แต่ประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างความสัมพันธ์กับความสมดุลในเรื่องผลประโยชน์เฉพาะตนของแต่ละรัฐกับผลประโยชน์ที่เป็นส่วนรวมของทุกรัฐ อย่างเช่นเรื่องของการใช้สิทธิในการกำหนดใจตนเอง (Self - Determination) ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกกำหนดในขอบเขตการใช้อำนาจภายในแห่งรัฐ แต่เป็นเรื่องที่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มักจะถูกยกขึ้นกล่าวอ้างในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มาตรา 2 อนุมาตรา 7 นั้นเป็นเรื่องของการพิจารณาทางการเมือง (Political Judgment) มากกว่าจะเป็นเรื่องการตีความทางกฎหมาย (Any Legal Interpretation)

2.3.2 ความสัมพันธ์ต่อเลขาธิการสหประชาชาติ

สำนักเลขาธิการสหประชาชาติประกอบด้วยเลขาธิการสหประชาชาติซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกระบวนการภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและเจ้าหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของความมุ่งหมายของหลักการขององค์การสหประชาชาติและมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติตามหน้าที่นั้น

เป็นไปตามความเชี่ยวชาญและกระจายไปยังส่วนภูมิภาคต่างๆ ของโลก¹⁰⁵ มาตรา 97 กฎบัตรสหประชาชาติ

“สำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติประกอบด้วยเลขาธิการคนหนึ่งและพนักงานเท่าที่องค์การอาจต้องการ เลขาธิการจักได้รับการแต่งตั้งโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง เลขาธิการเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์การ”

อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการสหประชาชาติมีอยู่อย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับว่าอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการสหประชาตินั้นไม่ได้ปรากฏแต่เพียงอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติเท่านั้นดังนั้นจึงของแยกอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการสหประชาชาติออกเป็น 2 รูปแบบคือ 1. อำนาจหน้าที่โดยตรง และ 2. อำนาจหน้าที่โดยปริยาย

อำนาจหน้าที่โดยตรงของเลขาธิการสหประชาชาติ

อำนาจหน้าที่โดยตรงของเลขาธิการสหประชาชาติมีหลายประการปรากฏตามกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 98 และมาตรา 99 และอำนาจหน้าที่ยังสามารถที่จะจำแนกออกได้ สองประการคือ 1. อำนาจหน้าที่ในการบริหาร (Administrative Power) และ 2. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการ หรืออาจเรียกว่าอำนาจหน้าที่ทางการเมือง (Political Power)¹⁰⁶

อำนาจหน้าที่ในการบริหาร (Administrative Power)

เลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการภายในขององค์การสหประชาชาติตามมาตรา 97 กฎบัตรสหประชาชาติที่ได้ให้อำนาจไว้และอำนาจหน้าที่ในการบริหารนั้นมาตรา 97 ได้กำหนดไว้ให้ “เลขาธิการเป็นเจ้าหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การ”(Chief Administrative Officer of the Organization)ซึ่งจะต้องปฏิบัติงานและมีหน้าที่ในการประชุมทั้งปวงของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ (General Assembly) องค์กรอื่นๆ ตลอดจนคณะกรรมการ (Committee) ชุดต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติเช่น การเตรียมระเบียบวาระการประชุม การจัดเอกสารที่ใช้ประกอบการประชุม การจัดบันทึกรายงานการประชุมและการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในมาตรา 98 ได้บัญญัติ

¹⁰⁵Bowett D.W.,supra note 42,pp.298-302.

¹⁰⁶Ibid,p.346.

ไว้ว่าเลขาธิการสหประชาชาติจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรหลักต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติดังนี้

“ เลขาธิการสหประชาชาติจะต้องปฏิบัติงานในทุก ๆ การประชุมของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมและคณะมนตรีภาวะทรัสตีโดยจะต้องดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรเหล่านี้ เลขาธิการสหประชาชาติจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเพื่อเสนอต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับการทำงานขององค์การสหประชาชาติ”

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเลขาธิการสหประชาชาติมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านอื่นๆ ตามที่จะได้รับมอบหมายจากสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมและคณะมนตรีภาวะทรัสตีตามความในมาตรา 98 และมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) ที่เกี่ยวกับกิจการขององค์การสหประชาชาติเพื่อเสนอต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ซึ่งรายงานนี้เลขาธิการสหประชาชาติอาจแสดงข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อโน้มน้าวให้สมัชชาใหญ่สหประชาชาติพิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับความสำคัญต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศได้

ความสัมพันธ์ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติระหว่างคณะมนตรีความมั่นคงกับเลขาธิการสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 98 “เลขาธิการจักต้องกระทำหน้าที่อย่างอื่นเช่นที่จะได้รับมอบหมายจากสมัชชาใหญ่, คณะมนตรีความมั่นคง, คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม, คณะมนตรีภาวะทรัสตี” และเมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา 98 ไม่ได้กำหนดถึงหน้าที่อันพึงได้รับมอบหมายนี้ว่ามีลักษณะอย่างไรหรือควรจะมีลักษณะอย่างไร อย่างไรก็ตาม เราอาจพิจารณาการใช้อำนาจขององค์กรในระบบสหประชาชาติซึ่งในส่วนของคณะมนตรีความมั่นคงนั้นก็คือ ความรับผิดชอบในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในมาตรา 24

ในทางปฏิบัติแล้ว มีข้อมติที่ออกมาค่อนข้างหลากหลายซึ่งได้มอบหมายให้เลขาธิการสหประชาชาติมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาสันติภาพโดยคณะมนตรีความมั่นคงหรือ สมัชชาใหญ่ ซึ่งโดยมากแล้วจะเป็นการมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการสอบสวน การไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอม โดยในส่วนของคณะมนตรีความมั่นคงจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการเพื่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมักกำหนดเป็นข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งกองกำลังทหาร ซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping) ตัวอย่างในกรณีวิกฤตการณ์ในประเทศคองโก คณะมนตรีความมั่นคงได้มีมติที่ 143 ในปีค.ศ. 1996

มีคำสั่งมอบอำนาจให้เลขาธิการสหประชาชาติจัดสรรความช่วยเหลือทางการเงินการทหารให้แก่รัฐบาลประเทศคองโก จนกว่าประเทศคองโกจะสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยภายในด้วยตนเองเป็นต้น

กล่าวสรุปได้ว่า ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพได้กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในเบื้องต้นแก่คณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 24 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ และเนื่องจากการที่ไม่สามารถระบุถึงขอบเขตความสามารถ และแนวทางปฏิบัติได้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงอำนาจโดยปริยายของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย สำหรับความรับผิดชอบในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้มาตรา 24 นี้ไม่ได้ถูกจำกัดไว้เฉพาะอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้เท่านั้น แต่จะต้องปฏิบัติการโดยสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ในกฎบัตรสหประชาชาติด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในยุคเริ่มแรกนั้นเป็นเพียงการเคลื่อนกำลัง เพื่อวัตถุประสงค์หลักในการแก้ไขความขัดแย้งด้วยการควบคุมดูแลการหยุดยิงและการถอนทหารของคู่พิพาทมิให้ขยายกลายเป็นสงครามที่ใหญ่ขึ้น ซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติการของกองกำลังรักษาสันติภาพในยุคหลังสงครามเย็นได้ขยายบทบาทและมีมิติที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น ที่ไม่เพียงแต่จะควบคุมดูแลการหยุดยิงแต่ยังเข้าไปดำเนินการบริหารจัดการระเบียบความมั่นคงภายในของรัฐที่เกิดปัญหาความขัดแย้ง พร้อมกับการจัดโครงสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิทธิมนุษยชนในประเทศนั้นๆ ด้วย

กล่าวได้ว่าสหประชาชาติได้พยายามปรับบทบาทหน้าที่ในการดำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ของกองกำลังสหประชาชาติในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพนั้นได้รวมถึงฟื้นฟูสันติภาพด้วย จะเห็นได้จากตัวอย่างกรณีอัฟกานิสถาน ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ในบทต่อไป