

บทที่ 3

โครงสร้างขององค์การสหประชาชาติ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างขององค์การสหประชาชาตินั้นได้ถูกกำหนดขึ้นไว้ ในหมวดที่ 2 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสมาชิกภาพ และหมวดที่ 3 เรื่องเกี่ยวกับองค์กรต่าง ๆ ของสหประชาชาติ ส่วนในหมวดที่ 4 – 15 จะเป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงสาระสำคัญขององค์กรต่าง ๆ ในรายละเอียดของแต่ละองค์กร สำหรับจุดมุ่งหมายของบทที่ 3 นี้ จะเป็นการศึกษาถึงโครงสร้างโดยสังเขปในเรื่องเกี่ยวกับสมาชิกภาพ (Membership) และอำนาจหน้าที่ขององค์กรหลักต่างๆ (Principal Organs) ขององค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้เพื่อจะให้เป็นลักษณะของกรณีศึกษาถึงการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศระดับสากลซึ่งมีบทบาทอย่างสูงยิ่งในสังคมระหว่างประเทศในปัจจุบัน หลังจากที่ได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์โดยทั่วไปขององค์การระหว่างประเทศแล้วในส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 ข้างต้น

3.1 สมาชิกภาพขององค์การสหประชาชาติ (Membership of the United Nations)

ในหมวดที่ 2 ของกฎบัตรสหประชาชาติ เป็นการกล่าวถึงเรื่องสมาชิกภาพของสหประชาชาติโดยเฉพาะไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสมาชิกดั้งเดิม การเข้ามาเป็นสมาชิก ตลอดจนการถูกสั่งให้งดใช้สิทธิและเอกสิทธิ์แห่งสมาชิกภาพ หรือถูกขับไล่ออกจากการเป็นสมาชิกก็ตาม โดยข้อกำหนดดังกล่าวนี้ ได้ถูกบรรจุอยู่ในมาตรา 3-6 และในเรื่องสมาชิกภาพนี้สามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ลักษณะคือ การเข้าเป็นสมาชิกและการสิ้นสุดจากการเป็นสมาชิก ดังนี้

3.1.1 การเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ อาจเป็นการเข้ามาเป็นสมาชิกของสหประชาชาติโดยการเป็นสมาชิกดั้งเดิม หรือสมาชิกก่อตั้ง และอาจเป็นการเข้า

มาเป็นสมาชิกโดยสมัครในภายหลังหลังจากที่มีการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศแล้วก็ได้

สมาชิกดั้งเดิม (Original members) โดยตามมาตรา 3 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ได้กำหนดว่าสมาชิกดั้งเดิมของสหประชาชาติ ได้แก่ รัฐซึ่งได้ร่วมการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศที่ซานฟรานซิสโก หรือได้ลงนามไว้ก่อนในปฏิญญาสหประชาชาติ ลงวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1942 หรือได้ลงนามในกฎบัตรฉบับปัจจุบันและให้สัตยาบันตามความในมาตรา 110 แล้ว ทั้งนี้สมาชิกดั้งเดิมของสหประชาชาติมีทั้งหมด 57 ประเทศ โดยสมาชิกดั้งเดิมที่มาจากกลุ่มประเทศอาเซียนก็มีเพียงประเทศฟิลิปปินส์เท่านั้น (ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ.1946)

3.1.2 สมาชิกภายหลังจากการก่อตั้งสหประชาชาติ หรือสมาชิกใหม่ (New Member) เป็นกรณีที่รัฐมีความต้องการจะเข้ามาเป็นสมาชิกของสหประชาชาติภายหลังจากการก่อตั้งแล้ว โดยจะยื่นใบสมัครต่อเลขาธิการสหประชาชาติ และในใบสมัครนี้จะระบุในลักษณะที่เป็นการประกาศอย่างเป็นทางการว่ารัฐจะยอมรับพันธะต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติและเลขาธิการจะนำใบสมัครนั้นเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อดำเนินการต่อไป สมาชิกที่ไม่ใช่สมาชิกดั้งเดิมนี้ ถือเป็นสมาชิกใหม่นั้นเอง แต่สิทธิและหน้าที่ตามกฎบัตรสหประชาชาติไม่มีอะไรแตกต่างกัน ทั้งนี้ยกเว้นกรณีสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้นที่มีสิทธิและหน้าที่เหนือสมาชิกอื่น ๆ

ในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาตินั้นแม้ว่าจะเป็นการสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศระดับสากล ซึ่งไม่มีการจำกัดจำนวนสมาชิกก็ตาม แต่ในการเข้าเป็นสมาชิกก็ต้องมีคุณสมบัติและผ่านขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งระบุว่า

1. สมาชิกภาพแห่งสหประชาชาติ เปิดให้แก่อรัฐที่รักสันติทั้งหลาย ซึ่งยอมรับข้อผูกพันที่มีอยู่ในกฎบัตรฉบับปัจจุบัน และในการวินิจฉัยขององค์การเห็น ว่ามีความสามารถและเต็มใจที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันเหล่านี้

2. การรับรัฐใด ๆ เช่นว่านั้นเข้าเป็นสมาชิกแห่งสหประชาชาติจะเป็น ผลก็แต่โดยมติของสมัชชาใหญ่ตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง

จากมาตรา 4 แห่งกฎบัตรสหประชาชาตินี้จะเห็นได้ว่า แม้การเข้าเป็น สมาชิกของสหประชาชาติจะเปิดกว้างแก่อรัฐผู้รักสันติทั้งหลายก็ตามที่ยินยอมจะปฏิบัติตาม ข้อผูกพันที่มีอยู่ในกฎบัตร แต่การจะรับรัฐใดเข้าเป็นสมาชิกก็จะต้องอยู่ในการควบคุม และตัดสินใจของสหประชาชาติด้วยว่ามีคุณสมบัติเพียงพอหรือไม่ โดยมอบให้องค์ กรหลักของตนคือคณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาเห็นชอบเสียก่อน แล้วจึงทำคำแนะนำ ไปยังสมัชชาใหญ่เพื่อลงมติรับเข้าเป็นสมาชิกต่อไป

สำหรับคะแนนเสียงความเห็นชอบในคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องนี้ จะต้องเป็นคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบ 9 เสียง และในจำนวนนี้จะต้องเห็นชอบร่วมกันของบรรดาสมาชิกถาวรรวมอยู่ด้วย เมื่อได้คะแนนเสียงดังกล่าวแล้วก็ทำคำแนะนำ ไปยังสมัชชาใหญ่ ซึ่งถือว่าการรับสมาชิกใหม่เป็นเรื่องสำคัญ การลงคะแนนเสียง เห็นชอบจึงต้องใช้เสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาประชุมและออกเสียง ไม่ใช่ใช้ เสียงข้างมากธรรมดา

สาเหตุที่ต้องกำหนดกระบวนการรับสมาชิกสหประชาชาติไว้เช่นนี้ก็มิใช่ สาเหตุความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ในยุคสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งการก่อตั้งสห ประชาชาติได้มีการริเริ่มก่อนที่สงครามโลกจะสงบลง จุดมุ่งหมายในการก่อตั้งที่ สำคัญอย่างหนึ่งคือการต่อต้านรัฐบาลเยอรมัน อิตาลี และญี่ปุ่น ซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามกับ พันธมิตรโดยที่พยายามจะหามาตรการเพื่อสร้างความสงบสุขภายหลังสงคราม ฉะนั้น ประเทศที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกของสหประชาชาติในภายหลังจะต้องผ่านการกลั่นกรอง จากสมัชชาใหญ่และคณะมนตรีความมั่นคงเสียก่อน ซึ่งมีมหาอำนาจทั้ง 5 ซึ่งเป็นพันธ มิตรกันช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นสมาชิกถาวร ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าประเทศที่จะเข้า

มาเป็นสมาชิกควรมีอุดมคติพื้นฐานเช่นเดียวกัน และสามารถปฏิบัติตามข้อพันธะแห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้และจากประสบการณ์ที่ผ่านมาในเรื่องการรับสมาชิกใหม่ สมาชิกไม่เคยคัดค้านการแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง จึงอาจจะถือได้ว่าการรับสมาชิกใหม่ของสหประชาชาติเป็นเรื่องของคณะมนตรีความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงนั่นเอง

การรับสมาชิกของสหประชาชาติจึงกลายเป็นเรื่องของการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นที่ถูกนำมาเป็นเรื่องต่อรองกันระหว่างมหาอำนาจฝ่ายคอมมิวนิสต์ และมหาอำนาจฝ่ายตะวันตก โดยแต่ละฝ่ายก็พยายามแข่งขันกันทุกวิถีทางในการสร้างอำนาจให้แก่ฝ่ายตน ซึ่งทำให้การรับสมาชิกของสหประชาชาติใน ค.ศ.1946-1955 ต้องประสบปัญหาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหภาพโซเวียตได้ใช้เหตุผลทางการเมืองในการพิจารณารับสมาชิกใหม่และได้ใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) บ่อยครั้งมาก เป็นผลให้ช่วงยุคสงครามเย็นนี้สหประชาชาติรับสมาชิกใหม่ได้น้อยมาก หลังจากนั้นการใช้สิทธิยับยั้งของสหภาพโซเวียตได้ลดน้อยลง จนทำให้สหประชาชาติสามารถรับสมาชิกใหม่ได้ถึง 16 ประเทศในปี ค.ศ.1955 นับแต่นั้นมาสมาชิกของสหประชาชาติก็เพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ เฉพาะในปี ค.ศ.1961 เป็นปีที่สหประชาชาติรับสมาชิกได้มากถึง 17 ประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศจากอาฟริกาที่เพิ่งจะได้รับเอกราช ทำให้เสียงของประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างมากในสมัชชาใหญ่ และกลายเป็นเสียงข้างมากต่อมาซึ่งเป็นผลให้ข้อมติของสมัชชาใหญ่ ภายหลัง ค.ศ.1961 มีแนวโน้มสนับสนุนกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ในปี ค.ศ.1990 มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 159 ประเทศ แต่หลังจากสหภาพโซเวียตล่มสลายเมื่อไม่นานมานี้ และได้แยกออกมาเป็นประเทศเอกราชมากมายและได้พยายามสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติจำนวนสมาชิกจึงเพิ่มขึ้นอีกมาก ส่วนประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ.1946 ปัจจุบันสมาชิกสหประชาชาติมีจำนวน 189 ประเทศ

3.1.2 การสิ้นสุดของสมาชิกภาพ จากที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องสมาชิกภาพขององค์การระหว่างประเทศ การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศเป็นเรื่องของความสมัครใจ ดังนั้นการที่จะออกจากการเป็นสมาชิกก็ควรจะเป็นเรื่องเป็นไปโดยสมัครใจเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามการสิ้นสุดสมาชิกภาพอาจเกิดจากความไม่สมัครใจก็ได้คือการถูกขับไล่ให้พ้นจากสมาชิกภาพซึ่งเป็นการถูกลงโทษนั่นเอง ดังนั้นการสิ้นสุดของสมาชิกภาพจะมี 2 ประการ คือ การลาออกและการขับไล่

การลาออก (Resignation หรือ Withdrawal) การลาออกนี้กฎบัตรสหประชาชาติไม่ได้กล่าวเอาไว้ในเรื่องนี้เลย ซึ่งแตกต่างจากกติกาสัญญาสันนิบาตชาติได้กำหนดการลาออกไว้ในมาตรา 1 วรรค 3 “โดยกำหนดว่า สมาชิกของสันนิบาตชาติอาจถอนตัวออกจากสันนิบาตชาติได้ภายหลังจากที่ได้แจ้งเจตจำนงขอลาออกเป็นเวลาสองปี โดยมีเงื่อนไขว่าสมาชิคนั้นจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ และพันธกรณีต่าง ๆ ตามกติกาสัญญาฉบับนี้โดยครบถ้วนแล้วขณะที่ออกจากสมาชิกภาพ”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎบัตรสหประชาชาติจะไม่ได้กำหนดเรื่องการลาออกเอาไว้ แต่ก็ไม่ใช่หมายความว่าสมาชิกจะลาออกไม่ได้ เพราะโดยหลักการแล้วการเข้าเป็นสมาชิกหรือการลาออกเป็นสิทธิโดยชอบของรัฐ เพราะเจตนารมณ์ของรัฐสมาชิกเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานในองค์การระหว่างประเทศ (รุ่งพงษ์ ชัยนาม 2532, 769) และเท่าที่ผ่านมามีการลาออกของรัฐสมาชิกสหประชาชาติเกิดขึ้นเช่นกันแต่เป็นการลาออกไปชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เช่น กรณีอินโดนีเซีย เคยลาออกในปี ค.ศ.1959 เพื่อประท้วงมาเลเซียที่ได้รับการแต่งตั้งเข้าเป็นสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงและสาเหตุที่ตนมีข้อพิพาทกับมาเลเซียด้วย แต่ในปี ค.ศ.1960 อินโดนีเซียก็ตัดสินใจเข้าร่วมในสหประชาชาติอีกครั้งหนึ่ง

การขับไล่ (Expulsion) เป็นมาตรการลงโทษรัฐสมาชิกขั้นรุนแรงในกรณีที่ไมปฏิบัติตามหรือละเมิดข้อผูกพันบ่อยครั้ง เนื่องจากว่าการขับไล่ออกจากสมาชิกภาพของสหประชาชาตินี้ถือเป็นการขับไล่ออกจากสมาชิกภาพของสันนิบาตชาติ เป็นลักษณะการสิ้นสุดจากสภาพการเป็นสมาชิกโดยมิได้สมัครใจเหมือนเช่นกรณีลาออก

อย่างไรก็ตามมาตรการลงโทษโดยการขับไล่นี้ไม่พบบ่อยครั้งนัก เท่าที่พอจะเห็นเป็นตัวอย่างก็เป็นกรณีที่สหภาพโซเวียตเคยถูกขับออกจากสันนิบาตชาติ ในปี ค.ศ.1939 เนื่องจากใช้กำลังบุกฟินแลนด์

กรณีการขับไล่นี้ มาตรา 6 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุไว้ว่า “สมาชิกแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้กระทำการฝ่าฝืนหลักการอันมีอยู่ในกฎบัตรฉบับปัจจุบันอยู่เสมออาจถูกขับไล่ออกจากองค์การ โดยสมัชชาใหญ่ตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง” แต่ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาแม้จะมีสมาชิกที่ละเมิดหลักการหรือพันธะระหว่างประเทศอยู่เนือง ๆ อย่างกรณีของสหภาพอาฟริกาใต้ ซึ่งใช้นโยบายกีดกันผิวทั้งภายในรัฐของตน และกับรัฐที่อยู่ภายใต้อาณัติของตนคือนามิเบียในปัจจุบัน สหประชาชาติก็ไม่ได้ใช้อำนาจไล่ออกตามมาตรา 6 นี้แต่อย่างใด

นอกจากการสิ้นสุดสมาชิกภาพโดยการลาออกหรือการไล่ออกแล้วยังมีลักษณะการระงับสมาชิกภาพ (Suspension) ซึ่งทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงได้เช่นกัน วิธีการนี้เป็นหลักการใหม่ของสหประชาชาติโดยที่กติกาสถาบันนิบาตชาติไม่ได้

3.2.1 สมัชชาใหญ่ (General Assembly)

ข้อความทั่วไป สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเป็นองค์กรหลักที่ประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งหมดขององค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ โดยสมาชิกของสหประชาชาติมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับจากสมาชิกดั้งเดิมจำนวน 51 ประเทศ เป็นจำนวน 189 ประเทศในปัจจุบัน และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นอีกเรื่อย ๆ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคมระหว่างประเทศจะพยายามสมัครเข้าเป็นสมาชิกใหม่ขององค์การสหประชาชาติ เนื่องจากการเป็นสมาชิกขององค์การนี้ จะทำให้สถานะความเป็นรัฐของตนได้รับการยอมรับโดยทั่วไปมากยิ่งขึ้น

รัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติสามารถที่จะส่งผู้แทนเข้ามาประจำในสมัชชาใหญ่ได้ไม่เกิน 5 คน อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประชุมก็อาจมีจำนวนที่ปรึกษาอื่น ๆ เพิ่มขึ้นมาอีก โดยทั่วไปแล้วรัฐสมาชิกต่าง ๆ ของสหประชาชาติจะแต่งตั้งคณะผู้แทนของตนประจำอยู่ที่สำนักงานขององค์การสหประชาชาติแม้ว่าจะไม่อยู่ในสมัยของการประชุมก็ตาม ซึ่งเปรียบเสมือนว่าเป็นสถานทูตประจำสหประชาชาตินั่นเอง และตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติจะมีฐานะเทียบเท่าเอกอัครราชทูตด้วยเช่นกัน

จากการที่สมัชชาใหญ่ประกอบไปด้วยสมาชิกจากทุกรัฐ ไม่ว่าจะเป็นประเทศมหาอำนาจ ประเทศพัฒนา ประเทศด้อยพัฒนา หรือกำลังพัฒนาหรือประเทศที่มีระบอบการปกครองแตกต่างกันในสังคมระหว่างประเทศก็ตามจะเข้าร่วมดำเนิน

สมัชชาใหญ่สหประชาชาติจะทำหน้าที่คล้ายกับรัฐสภา (Quasi-parliament) ทั้งนี้เพราะว่าเป็นที่ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากรัฐสมาชิกทั้งหลายมารวมกันเพื่ออภิปรายถกเถียงและพยายามแก้ไขปัญหาด่าง ๆ รวมทั้งเสนอข้อแนะนำต่าง ๆ เช่นเดียวกันกับรัฐสภาภายในของรัฐนั่นเอง แต่สมัชชาใหญ่มิได้มีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายเช่นรัฐสภาภายในรัฐ สมัชชาใหญ่จะจัดให้มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอทุกปี เรียกว่า การประชุมสมัชชาใหญ่สมัยสามัญ โดยจะเริ่มขึ้นระหว่างอังคารที่สามของเดือนกันยายนจนถึงปลายเดือนธันวาคม (ช่วงก่อนวันคริสต์มาส) แต่กำหนดการประชุมนี้ก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ และเลขานุการอาจเรียกประชุมสมัยพิเศษก็ได้ หากคณะมนตรีความมั่นคงหรือเสียงข้างมากของสมาชิกร้องขอ (ตามมาตรา 20 ของกฎบัตรสหประชาชาติ) ซึ่งจะเห็นว่าการประชุมของสมัชชาใหญ่ไม่ใช่เป็นลักษณะของการประชุมทางการทูต (Diplomatic Conference) ซึ่งเป็นการประชุมชั่วคราว เมื่อบรรลุนิติข้อยุติตามจุดมุ่งหมายที่มาประชุมกันแล้วก็สลายตัวไป แต่การประชุมสมัชชาใหญ่จะมีลักษณะถาวรและเป็นสถาบัน

สมัชชาใหญ่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจะทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานของระบบสหประชาชาติทั้งหมด โดยจะเป็นองค์กรกลางที่ประสานงานต่าง ๆ กับองค์กรต่าง ๆ ของสหประชาชาติด้วย เช่น ควบคุมงบประมาณของทบวงการชำนัญพิเศษหรือประสานงานกับคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมและคณะมนตรีภาวะทรัสตี (มาตรา 60 และมาตรา 85 ของกฎบัตรสหประชาชาติ) ส่วนในด้านการเมืองระหว่างประเทศ สหประชาชาติโดยสมัชชาใหญ่จะทำหน้าที่ในฐานะเป็นที่ประชุมโลก (World forum) เพื่อให้เป็นเวทีกลางสำหรับให้สมาชิกมาร่วมประชุมปรึกษาหารือหรือพิจารณาขุติข้อขัดแย้งต่าง ๆ หรือส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันในสังคมโลก (Bowett 1982, 38)

อำนาจหน้าที่ของสมัชชาใหญ่ (Functions and Powers) ตามมาตรา 10 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติกำหนดว่า “สมัชชาอาจอภิปรายปัญหาใด ๆ หรือเรื่องใด ๆ ภายในกรอบแห่งกฎบัตรฉบับปัจจุบันหรือที่เกี่ยวข้องไปถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรใด ๆ ของสหประชาชาติและอาจทำคำแนะนำไปยังสมาชิกแห่งสหประชาชาติ

หรือคณะมนตรีความมั่นคงหรือทั้งสองแห่งในปัญหาเรื่องราวใด ๆ เช่นว่านั้นได้เว้นแต่ที่ได้บัญญัติไว้มาตรา 12 แห่งกฎบัตรนี้”

จากข้อกำหนดดังกล่าวได้ให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่สมัชชาใหญ่ในการที่จะอภิปรายถึงปัญหาต่าง ๆ หรือเรื่องใด ๆ ก็ตามได้ ตลอดจนการพิจารณาถึงการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ของสหประชาชาติซึ่งรวมถึงของตัวเองด้วย โดยอาจทำคำแนะนำ (recommendations) ในเรื่องที่จะอภิปรายนั้นไปยังสมาชิกของสหประชาชาติใด ๆ หรือคณะมนตรีความมั่นคง หรือทั้งสองแห่งนี้ก็ได้

ตามมาตรา 12 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ กำหนดว่า

“1. ในขณะที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ใด ๆ อันได้รับมอบหมายตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันอยู่นั้น สมัชชาจะต้องไม่ทำคำแนะนำใด ๆ เกี่ยวกับกรณีพิพาทหรือสถานการณ์นั้น ๆ นอกเสียจากว่าคณะมนตรีความมั่นคงจะร้องขอ

2. โดยความยินยอมของคณะมนตรีความมั่นคง เลขาธิการจะต้องแจ้งให้สมัชชาใหญ่ทราบทุกสมัยการประชุมถึงเรื่องราวใด ๆ เกี่ยวกับการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงกำลังดำเนินการอยู่ และในทำนองเดียวกันหากคณะมนตรีความมั่นคงยุติการดำเนินการในเรื่องเช่นนั้น เลขาธิการก็ต้องแจ้งให้สมัชชาใหญ่ทราบ หรือแจ้งให้สมาชิกสหประชาชาติทราบในกรณีที่สมัชชาใหญ่มิได้อยู่ในสมัยประชุม”

ข้อกำหนดตามมาตรา 12 วรรคแรก นี้ จะเป็นข้อยกเว้นการให้อำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางของสมัชชาใหญ่ตามมาตรา 10 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ คือถ้าเป็นกรณีข้อพิพาทหรือสถานการณ์ใด ๆ ที่เกี่ยวกับการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังดำเนินการอยู่ แม้ว่าสมัชชาใหญ่ยังคงมีอำนาจที่จะอภิปราย วิจัย หรือพิจารณา ปัญหาข้อพิพาท หรือสถานการณ์นั้น ๆ อยู่ก็ตาม แต่ห้ามการทำคำแนะนำในเรื่องเช่นนั้น แต่ตามความเป็นจริงแล้วถึงแม้ว่าจะห้ามมิให้สมัชชาทำคำแนะนำก็ตาม แต่การอภิปรายหรือวิจัยถึงข้อพิพาทหรือ

สถานการณ์ที่คณะมนตรีกำลังดำเนินการอยู่นั้นหรือสถานการณ์ที่คณะมนตรีกำลังดำเนินการอยู่นั้นก็มีอิทธิพลต่อการพิจารณาคำเนิงานของคณะมนตรีพอสมควรเช่นกัน

ข้อยกเว้นตามที่ระบุไว้ในมาตรา 12 วรรคแรก แห่งกฎบัตรสหประชาชาติมีประโยชน์มากในการที่จะป้องกันการขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกใหญ่และคณะมนตรีความมั่นคง อันเนื่องมาจากการดำเนินงานเกี่ยวกับการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของสหประชาชาตินั่นเอง ส่วนวรรค 2 ของมาตรานี้ เป็นการประสานความร่วมมือกันโดยเลขาธิการจะแจ้งเรื่องที่คณะมนตรีความมั่นคงกำลังดำเนินการอยู่หรือยุติการดำเนินการแล้ว ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้สมาชิกใหญ่ทราบโดยความยินยอมของคณะมนตรีความมั่นคง

อำนาจและหน้าที่ของสมาชิกใหญ่ตามมาตรา 10 ของกฎบัตรสหประชาชาติดังกล่าวข้างต้นนี้ ถือว่าเป็นแม่บทของอำนาจหน้าที่ของสมาชิกใหญ่ ส่วนอำนาจหน้าที่ตามมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นการแยกแยะอำนาจหน้าที่ของสมาชิกใหญ่ออกไปเป็นรายละเอียดเท่านั้น ตัวอย่างอำนาจหน้าที่อื่นๆ ของสมาชิกเช่น

- มาตรา 17 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการกำหนดงบประมาณประจำปีขององค์การและตรวจสอบงบประมาณของทบวงการชำนัญพิเศษ
- การออกข้อมติยอมรับสมาชิกใหม่ของสหประชาชาติ การงดใช้สิทธิการขับไล่สมาชิก (มาตรา 4, 5 และ 6)
- การริเริ่มศึกษาและทำคำแนะนำเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อความก้าวหน้าทางกฎหมายระหว่างประเทศ (มาตรา 13)
- การควบคุมดูแลคณะมนตรีภาวะทรัสตีให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามความตกลงภาวะทรัสตี (มาตรา 85)
- การเลือกตั้งสมาชิกไม่ประจำในคณะมนตรีความมั่นคง เลือกตั้งคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม เลือกตั้งตุลาการแห่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

และแต่งตั้งเลขาธิการสหประชาชาติตามข้อเสนอของคณะมนตรีความมั่นคง (มาตรา 18, 61 และ 97)

โดยสรุปแล้ว อำนาจหน้าที่ของสมัชชาใหญ่ตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติมีขอบเขตกว้างขวางมาก และสามารถครอบคลุมไปถึงทุกองค์การของสหประชาชาติ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว สมัชชาใหญ่มีอำนาจหน้าที่เพียงการอภิปรายหรือวิพากษ์วิจารณ์ และทำคำแนะนำเท่านั้น ส่วนอำนาจในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยเพื่อกำหนดการเป็นของคณะมนตรีความมั่นคงสมัชชาใหญ่ไม่อาจกระทำได้ และจากที่ระบุข้อยกเว้นของสมัชชาใหญ่ในมาตรา 12 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ จะทำให้เห็นชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ของสมัชชาใหญ่ในเรื่องนี้มีเพียงเท่าที่กล่าวมาเท่านั้น

การลงคะแนนเสียง (Voting)

รัฐสมาชิกของสหประชาชาติ ไม่ว่าจะป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ก็ตาม ในการประชุมสมัชชาใหญ่จะมีคะแนนเสียง 1 เสียงเท่ากันหมด (one state – one vote) ซึ่งก็เป็นไปตามหลักความเสมอภาคระหว่างรัฐสมาชิกของสหประชาชาตินั่นเอง

สำหรับวิธีการลงคะแนนเสียงเพื่อรับรองข้อมติของสมัชชาใหญ่นั้น ตามมาตรา 18 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดให้สมาชิกแต่ละรัฐของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติมีหนึ่งคะแนนเสียง (วรรคแรก) และคำวินิจฉัยของสมัชชาใหญ่ในปัญหาสำคัญจะต้องอาศัยเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาประชุมและลงคะแนนเสียง (วรรคสอง) ส่วนคำวินิจฉัยปัญหาอื่นๆ ที่ไม่ใช่ปัญหาสำคัญ รวมทั้งการกำหนดประเภทของปัญหาว่าเป็นปัญหาสำคัญหรือไม่ก็ต้องอาศัยเสียงข้างมากของสมาชิกที่มาประชุมและลงคะแนนเสียง (วรรคสาม)

เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะตามมา มาตรา 18 วรรคสอง ได้กำหนดประเภทของข้อมติที่ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญ และจะต้องลงคะแนนเสียง 2 ใน 3 จึงจะถือว่าเป็นข้อมติของสมัชชาใหญ่ ได้แก่เรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ข้อมติเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
2. การเลือกตั้งสมาชิกไม่ถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง
3. การเลือกตั้งสมาชิกคณะมนตรีภาวะทรัสตี
4. การเลือกตั้งสมาชิกคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม
5. การรับสมาชิกใหม่
6. การงดใช้สิทธิและเอกสิทธิแห่งสมาชิกภาพ
7. การขับไล่สมาชิก
8. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระบบภาวะทรัสตี
9. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ

นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญที่ต้องอาศัยการลงคะแนนเสียง 2 ใน 3 ก็คือ การพิจารณาว่าปัญหาใดเป็นปัญหาสำคัญหรือไม่ตามมาตรา 18 วรรค 3 ดังกล่าวข้างต้น ถ้าเสียงข้างมากธรรมดาลงคะแนนว่าเป็นปัญหาสำคัญ ในการพิจารณาปัญหาดังกล่าวก็ ต้องอาศัยเสียง 2 ใน 3

ในการลงคะแนนเสียง สมาชิกสามารถจะลงคะแนนเสียงได้ 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. ออกเสียงเห็นด้วย (Positive voting)
2. ออกเสียงไม่เห็นด้วย (Negative voting)
3. งดออกเสียง (Abstention)

ตามมาตรา 18 จะกำหนดในการลงคะแนนเสียงว่าให้นับจากสมาชิกที่มาประชุมและออกเสียง (present and voting) ซึ่งก็หมายความว่า การลงคะแนนเสียงเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยนั้นอาจมีสมาชิกบางรัฐไม่เข้าร่วมประชุม การงดออกเสียงถือว่าเป็นการไม่ลงคะแนนเสียง ดังนั้นคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาหรือข้างมาก 2 ใน 3 จะคิดจากจำนวนสมาชิกที่ร่วมประชุมทั้งหมดและใช้สิทธิในการลงคะแนนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเท่านั้น จะไม่นับสมาชิกที่งดออกเสียงรวมอยู่ด้วย

รัฐสมาชิกบางรัฐอาจถูกตัดสิทธิในการลงคะแนนเสียงก็ได้ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 19 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติว่า สมาชิกสหประชาชาติที่ค้างค่าบำรุง ย่อมไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงในสมัชชา ถ้าหากว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระนั้นเท่ากับหรือมากกว่าจำนวนเงินค่าบำรุงที่ถึงกำหนดชำระสำหรับ 2 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามสมัชชาก็อาจอนุญาตให้สมาชิกเช่นนั้นลงคะแนนเสียงได้ ถ้าแสดงให้เป็นที่พอใจว่าการไม่ชำระนั้นเนื่องมาจากภาวะอันอยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมของสมาชิกนั้น

วิธีดำเนินการประชุม (Procedure)

สมัชชาสหประชาชาติ มีการประชุม 3 ประเภท คือ

1. การประชุมสามัญ (Annual Session) เริ่มในวันอังคารที่ 3 ของเดือนกันยายนของทุกปี และสมัชชาจะกำหนดวันสิ้นสุดสมัยประชุมในการประชุมแต่ละครั้ง การประชุมโดยปกติจะกระทำที่สำนักงานของสหประชาชาติ หรืออาจเป็นที่อื่นก็ได้ (ตามปกติการสิ้นสุดสมัยประชุมปลายธันวาคม)

2. การประชุมสมัยพิเศษ (Special Session) เลขาธิการจะเรียกประชุมสมัชชานอกสมัยประชุมสามัญตามคำร้องขอของคณะมนตรีความมั่นคง หรือสมาชิกส่วนใหญ่ของสหประชาชาติ

3. การประชุมสมัยพิเศษฉุกเฉิน (Emergency Special Session) เลขาธิการจะเรียกประชุมพิเศษฉุกเฉินภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่ได้รับการร้องขอจากคณะมนตรีความมั่นคง (คณะมนตรีฯ ถือเป็นเรื่องระเบียบปฏิบัติซึ่งจะ veto ไม่ได้) การประชุมพิเศษฉุกเฉินของสมัชชาอาจเกิดจากการร้องขอของเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกก็ได้

ในที่ประชุมสามัญสามัญแต่ละครั้งจะมีการเลือกตั้งประธานสมัชชาคนหนึ่ง และรองประธานฯ อีก 21 คน โดยสมัชชาเคยมีมติในวันที่ 17 ธันวาคม 1963 กำหนดให้การเลือกตั้งประธานสมัชชาแต่ละครั้งให้พิจารณาถึงการหมุนเวียนตามภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกอย่างยุติธรรม และมีการกำหนดด้วยว่า จากจำนวนรองประธาน 21 คนนั้น 11 คนให้มาจากประเทศในเอเชียและแอฟริกา (5 คนจากเอเชีย 6 คนจากแอฟริกา)

1 คนมาจากยุโรปตะวันออก 3 คนมาจากประเทศในลาตินอเมริกัน 2 คนจากยุโรปตะวันตก และประเทศอื่น ๆ (สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ตุรกี) และผู้แทน 5 คนที่เป็นสมาชิกประจำของคณะมนตรีความมั่นคง โดยทั้งนี้ถ้าประธานสมัชชาที่ได้รับเลือกมาจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งดังกล่าว กลุ่มนั้นจะต้องลดจำนวนรองประธานไปหนึ่งคน (Rules of Procedure of the General Assembly, 31 December 1971)

การประชุมของสมัชชาใหญ่ ใช้ระบบคณะกรรมการธิการ (Committee System) ซึ่งสมัชชาอาจจัดตั้งขึ้นได้ตามความจำเป็นเพื่อดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เข้าประชุมในสมัชชาใหญ่ ปัจจุบันสมัชชาใหญ่ได้จัดตั้งคณะกรรมการหลัก ๆ เป็นประจำทั้งหมด 6 คณะด้วยกัน แต่ในทางปฏิบัติจริง มี 7 คณะ ดังนี้คือ

1. คณะกรรมการที่หนึ่ง (First Committee หรือ Political and Security Committee) ในคณะกรรมการชุดนี้ ยังมีคณะกรรมการการเมืองพิเศษซึ่งรับผิดชอบทางการเมืองเฉพาะเรื่อง เรียกชื่อว่าเป็น “คณะกรรมการการเมืองพิเศษ” (Special Political Committee)

2. คณะกรรมการที่สอง (Second Committee หรือ Economic and Financial Committee) คือคณะกรรมการเศรษฐกิจและการคลัง

3. คณะกรรมการที่สาม (Third Committee หรือ Social, Humanitarian and Cultural Committee) คือคณะกรรมการสังคม มนุษยธรรม และวัฒนธรรม

4. คณะกรรมการที่ 4 (Fourth Committee หรือ Trusteeship Committee) คือคณะกรรมการภาวะทรัสตี

5. คณะกรรมการที่ 5 (Fifth Committee หรือ Administrative and Budgetary Committee) คือคณะกรรมการบริหารงานภายในองค์กรและงบประมาณ

6. คณะกรรมการที่ 6 (Sixth Committee หรือ Legal Committee) คือคณะกรรมการกฎหมาย

โดยเลขธิการสหประชาชาติจะทำหน้าที่เป็นเลขธิการของที่ประชุม
สมัชชา และในคณะกรรมการ และองค์กรย่อยต่าง ๆ ของสมัชชา มติต่าง ๆ ที่ได้รับ
การยอมรับจากสมัชชา เลขธิการจะทำการแจกจ่ายไปยังรัฐสมาชิกภายหลังการ
ประชุมสิ้นสุดลง 15 วัน

คณะกรรมการทั้งหกชุดนี้สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างหลักของ
สมัชชาใหญ่สหประชาชาติอย่างแท้จริงเพราะผู้แทนของรัฐที่อยู่ประจำในคณะกรรมการ
ธิการชุดต่าง ๆ ก็คือผู้แทนรัฐที่นั่งอยู่ในสมัชชาใหญ่ ผลก็คือว่า ร่างมติข้อใดที่ได้รับ
การยอมรับในคณะกรรมการเหล่านี้ด้วยคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นแล้ว หรือได้คะแนน
เสียงอย่างเป็นเอกฉันท์ก็ไม่จำเป็นจะต้องยกเอาร่างข้อมตินั้นของคณะกรรมการมาถก
เถียงกันในที่ประชุมใหญ่ของสมัชชาใหญ่อีก เพียงแต่อธิบายว่าได้มีการลงคะแนนเสียง
เป็นอย่างไร ผลเป็นอย่างไร เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่รับทราบ และลงคะแนนเสียงยอมรับ
 แต่ถ้าข้อมตินั้นผ่านโดยคณะกรรมการได้รับเสียงส่วนใหญ่พอดี หรือไม่สามารถ
ตกลงกันได้ ในร่างข้อมติใด ก็ต้องนำร่างนั้นมาถกเถียงในสมัชชาใหญ่เพื่อเจรจาถกเถียง
หาข้อยุติในข้อมตินั้น ๆ ต่อไป (รุ่งพงษ์ ชัยนาม 2532, 772)

นอกจากนี้แล้วยังมีคณะกรรมการอีก 2 ชุด เกี่ยวข้องกับระเบียบการ
คือ คณะกรรมการทั่วไปทำหน้าที่ในการกำหนดวาระการประชุมสมัชชาใหญ่และ
ประสานงานกับคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และคณะกรรมการสาส์นตราตั้ง ทำหน้าที่
ที่ตรวจสอบความถูกต้องของสาส์นตราตั้งของคณะผู้แทนรัฐต่าง ๆ ที่มาประจำในสห
ประชาชาติ นอกจากคณะกรรมการเกี่ยวกับระเบียบการนี้แล้วยังมีคณะกรรมการ
อีก 2 ชุด รับผิดชอบด้านการเงินทั้งในและนอกเวลาสมัยประชุม คือคณะกรรมการที่
ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารและการงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบร่างงบประมาณ
ของทบวงการชำนัญพิเศษและของสหประชาชาติ และคณะกรรมการการเงินค่าบำรุง
สมาชิกจะทำหน้าที่เสนอแนะเกี่ยวกับอัตราค่าบำรุงสมาชิก

นอกจากนี้แล้วเนื่องจากสมัชชาใหญ่มีขอบข่ายงานกว้างขวางมากจึง
ได้ก่อตั้งองค์กรย่อยต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งอาจเป็นองค์กรถาวร

หรือเฉพาะกิจต่าง ๆ ปัจจุบันสมัชชาใหญ่ได้จัดตั้งองค์กรย่อยมากกว่า 30 องค์กร เพื่อรับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ ทั้งการเมือง กฎหมาย วิทยาศาสตร์ การเงิน มนุษยธรรม เป็นต้น

ตัวอย่างองค์กรย่อยของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติที่เราพอจะได้ยินการปฏิบัติงานบ้าง เช่น

- คณะกรรมาธิการลดอาวุธ
- คณะกรรมการพิเศษเกี่ยวกับนโยบายกีดกันผิวของสาธารณรัฐออฟริกาใต้
- คณะเจ้าหน้าที่บรรเทาทุกข์ในปาเลสไตน์และลี้ภัยในตะวันออกไกล
- สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ
- ศาลปกครองสหประชาชาติ
- คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ
- สถาบันฝึกอบรมและวิจัยแห่งสหประชาชาติ
- กองทุนพิเศษแห่งสหประชาชาติ
- สำนักงานผู้ประสานงานการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ
- มหาวิทยาลัยสหประชาชาติ
- โครงการอาสาสมัครแห่งสหประชาชาติ ฯลฯ

โดยทั่วไปแล้วหากพูดถึงหน่วยงานย่อยของสหประชาชาติ หรือ UN Subsidiary Organs หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยมติของสมัชชาใหญ่หรือคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม เพื่อทำหน้าที่ในด้านใดด้านหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์ค่อนข้างแน่ชัด หน่วยงานเหล่านี้ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากแหล่งที่มาใน 2 ลักษณะ คือ งบประมาณตามปกติของสหประชาชาติและการบริจาคโดยสมัครใจจากประเทศสมาชิก ปังเจกบุคคลหรือองค์การต่าง ๆ (มานพ เมฆประยูรทอง 2533, 120)

3.2.2 คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council)

ข้อความทั่วไป คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรหลักที่สำคัญองค์กรหนึ่งของสหประชาชาติ เป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกจำกัดจำนวน มีหน้าที่หลักในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

ตามมาตรา 23 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงประกอบด้วยสมาชิกแห่งสหประชาชาติจำนวน 15 ประเทศ (เดิมกำหนดให้มีสมาชิก 11 ประเทศ แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขให้มีสมาชิกเป็น 15 ประเทศ ในปี 1963 ตามข้อมติ 1991) โดยสมาชิกแห่งคณะมนตรีความมั่นคงจะแยกออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. สมาชิกถาวรหรือสมาชิกประจำ (Permanent members) ซึ่งได้กำหนดไว้อย่างตายตัวเลยว่า ได้แก่ สาธารณรัฐจีน ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมระหว่างประเทศมหาอำนาจที่เมืองยลดา สหภาพโซเวียตโดยไม่ได้ชี้แจงเหตุผลว่าทำไมถึงกำหนดให้ 5 ประเทศนี้เป็นสมาชิกถาวร (ฝรั่งเศสได้รับเชิญให้มาร่วมในภายหลัง)

2. สมาชิกไม่ถาวรหรือสมาชิกไม่ประจำ (Non-permanent members) เป็นสมาชิกของสหประชาชาติที่สมาชิกใหญ่เลือกขึ้นมาจำนวน 10 ประเทศ (เดิมมี 6 ประเทศ) โดยการเลือกตั้งสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงนี้ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญตามมาตรา 18 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ จึงต้องได้รับเสียงเห็นชอบ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมและออกเสียง และสมาชิกไม่ถาวรนี้จะอยู่ในตำแหน่ง 2 ปี แต่ในแต่ละปีสมาชิกไม่ถาวรจะพ้นตำแหน่ง 5 คน เพื่อเลือกสมาชิกใหม่เข้ามา สมาชิกที่พ้นจากตำแหน่งนี้ไม่สามารถรับเลือกตั้งตำแหน่งซ้ำโดยทันที การเลือกตั้งสมาชิกไม่ถาวรนี้จะเลือกในการประชุมสมัชชาสามัญของทุกปีและเริ่มต้นการเป็นสมาชิกไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม เป็นต้นไป

ตามมติสมัชชาใหญ่ (ข้อมติ 1991) ในวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ.1963 ได้ตกลงว่าในจำนวนสมาชิกไม่ถาวร 10 ประเทศนี้ จะจัดสรรตามประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกตามสัดส่วนดังนี้คือ 5 ประเทศจากแอฟริกาและเอเชีย 1 ประเทศจาก ยุโรป ตะวันออก 2 ประเทศจากลาตินอเมริกา และ 2 ประเทศจากยุโรปตะวันตกและอื่น ๆ สมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงแต่ละประเทศจะมีผู้แทนได้เพียงคนเดียวเท่านั้นไม่ว่าจะเป็นประเภทถาวรหรือไม่ถาวรก็ตาม

อำนาจและหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง (Functions and Powers) ตามมาตรา 24 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคงไว้ดังนี้คือ

“1. เพื่อประกันดำเนินการของสหประชาชาติอย่างทันที่และเป็นผลจริงจัง สมาชิกของสหประชาชาติจึงมอบความรับผิดชอบขั้นต้นสำหรับการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศให้แก่คณะมนตรีความมั่นคง และตกลงว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามความรับผิดชอบนี้ คณะมนตรีความมั่นคงกระทำในนามของสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ

2. ในการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องกระทำตามความมุ่งประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ อำนาจเฉพาะที่มอบให้คณะมนตรีความมั่นคงสำหรับการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 6, 7, 8 และ 12

3. คณะมนตรีความมั่นคงจะต้องเสนอรายงานประจำปีและรายงานพิเศษเมื่อจำเป็นต่อสมัชชา เพื่อการพิจารณา”

ตามข้อกำหนดในมาตรา 24 นี้ จะเห็นว่า สหประชาชาติได้มอบอำนาจหน้าที่ให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นสำหรับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลก ทั้งนี้โดยคาดหวังว่าจะทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่นี้เป็นผลอย่างจริงจังและทันต่อเหตุการณ์ โดยรับประกันความรับผิดชอบในเรื่องของ

คณะมนตรีความมั่นคงว่าเป็นการกระทำในนามสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ (วรรคแรก)

อำนาจเฉพาะตามที่กฎบัตรสหประชาชาติ มอบให้คณะมนตรีความมั่นคงเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 6, 7, 8 และ 12 ของกฎ- บัตรสหประชาชาติ (มาตรา 24 วรรค 2) ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยการระงับกรณีพิพาทโดยสันติวิธี การดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามต่อสันติภาพและการละเมิดสันติภาพ และการกระทำการรุกราน ข้อตกลงส่วนภูมิภาค และระบบภาวะทรัสตีระหว่างประเทศ

ยิ่งกว่านั้นแล้วในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศของคณะมนตรีความมั่นคง นอกจากกระทำในนามสมาชิกทั้งหลายแล้ว มาตรา 25 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ยังได้กำหนดให้สมาชิกสหประชาชาติต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัย (Decisions) ของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย นั่นก็หมายความว่า การตัดสินใจของคณะมนตรีเป็นพันธกรณีที่ผูกพันสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม แต่อำนาจดังกล่าวนี้เฉพาะแต่ที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศเท่านั้น

อย่างไรก็ตามในเรื่องเดียวกันนี้ สมัชชาใหญ่ก็มีอำนาจหน้าที่เช่นกันตามที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสมัชชาใหญ่ไว้อย่างกว้างขวางตามมาตรา 10 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติแต่เป็นความรับผิดชอบรองลงมาจากคณะมนตรีความมั่นคงและมีอำนาจน้อยกว่าด้วย คือสามารถเพียงแต่อภิปรายและทำการทำคำแนะนำเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการทำคำวินิจฉัยหรือตัดสินใจซึ่งผูกมัดสมาชิก และอำนาจในการทำคำแนะนำยังอาจถูกจำกัดตามข้อกำหนดในมาตรา 12 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามต้องเป็นกรณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเท่านั้น

ดังนั้นจึงพอจะสรุปได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจมากแต่มีขอบเขตเฉพาะเรื่องสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่สมัชชาใหญ่มีอำนาจ

น้อยกว่า แต่ขอบเขตอำนาจของสมัชชาใหญ่นั้นกว้างขวางกว่ามาก (กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 10, 12, 24 และ 25)

คณะมนตรีความมั่นคงก็เช่นเดียวกับสมัชชาใหญ่ที่มีสิทธิตั้งองค์กรย่อยของตนเพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ (ตามมาตรา 29 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ) แต่องค์กรย่อยของคณะมนตรีความมั่นคงส่วนใหญ่จะมีลักษณะเฉพาะกิจหรือชั่วคราว เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจองค์กรนั้น ๆ ก็จะสลายตัวไป แต่ก็มียุทธกรย่อยที่ทำหน้าที่อย่างถาวรด้วยเช่นกัน ทั้งนี้อาจจำแนกประเภทของกรย่อยของคณะมนตรีความมั่นคงตามลักษณะของภารกิจได้ดังนี้

1. คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) ประกอบด้วย

- คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ มีหน้าที่ศึกษาแนะนำการปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับและแนวทางปฏิบัติ

- คณะกรรมการว่าด้วยการเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ มีหน้าที่พิจารณาคุณสมบัติของประเทศที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ รวมถึงการเพิกถอนและหรือขับออกจากสมาชิกภาพ

2. คณะกรรมการเสนาธิการทหาร (Military Staff Committee)

ประกอบด้วยเสนาธิการกลาโหมของสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงหรือผู้แทน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือคณะมนตรีความมั่นคงในปัญหาทางทหาร เพื่อการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อำนวยการทางด้านยุทธศาสตร์ วางระเบียบข้อบังคับเรื่องอาวุธและการลดอาวุธ ทั้งนี้ คณะกรรมการเสนาธิการทหารต้องเชิญหรือเรียกร้องสมาชิกสหประชาชาติประเทศหนึ่งประเทศใดหรือทั้งหมด เข้าร่วมในการปฏิบัติการที่เห็นว่าจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว

3. คณะกรรมการการลดกำลังอาวุธ (Disarmament Commission)

ประกอบด้วยสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงและผู้แทนแคนาดา มีหน้าที่จำกัดกำลังอาวุธ การทำอนุสัญญาว่าด้วยอาวุธนิวเคลียร์ วิธีการตรวจนาและควบคุมการแลกเปลี่ยนข่าวสารเกี่ยวกับการกำลังทหารซึ่งกันและกัน ฯลฯ เป็นต้น

4. **องค์กรชั่วคราว (Ad Hoc Bodies)** คณะมนตรีความมั่นคงอาจตั้งองค์กรชั่วคราวขึ้นได้ด้วยความจำเป็น เช่น กองกำลังสหประชาชาติในไซปรัส ผู้แทนสหประชาชาติสำหรับอินเดียและปากีสถานเจ้าหน้าที่ควบคุมการสงบศึกในปาเลสไตน์ ฯลฯ เป็นต้น

การลงคะแนนเสียง (Voting)

ตามมาตรา 27 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ในการลงคะแนนเสียงของคณะมนตรีความมั่นคงนี้แต่ละประเทศจะมีคะแนนเสียง 1 คะแนนเท่ากัน และการลงคะแนนเสียงจะใช้เสียงส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์แต่ได้แบ่งแยกกระบวนการลงคะแนนเสียงออกเป็นสองลักษณะ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 วรรค 2 และวรรคสาม คือถ้าเป็นการพิจารณาในเรื่องวิธีการดำเนินการ (procedural matters) ให้ใช้เสียงข้างมากเก้าประเทศ แต่ถ้ามิใช่เป็นเรื่องวิธีการดำเนินการแล้ว คือพิจารณาเรื่องอื่น ๆ (other matters) จะต้องกระทำโดยเสียงข้างมากเก้าประเทศเช่นเดียวกัน แต่ในจำนวนเสียงข้างมากนี้จะต้องมีเสียงเอกฉันท์จากสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศด้วย โดยสามารถแยกพิจารณาการลงคะแนนเสียงได้ดังนี้

1. เรื่องวิธีดำเนินการ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อยกว่าเรื่องประเภทที่สอง กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดให้ใช้คะแนนเสียง 9 ใน 15 ประเทศ ซึ่งจะไม่มีความแตกต่างกันเลยระหว่างเสียงของสมาชิกถาวรและไม่ถาวร ปัญหาที่ถือว่าเป็นเรื่องวิธีดำเนินการ เช่นเรื่องวาระการประชุม การเลื่อนการประชุม การเลือกเวลาและสถานที่สำหรับการประชุม การเลือกตั้งประธานคณะมนตรีความมั่นคง การเชิญประเทศอื่นเข้าร่วมประชุม การก่อตั้งหน่วยงานหรือองค์กรย่อยซึ่งคณะมนตรีเห็นว่าจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน เป็นต้น

2. เรื่องอื่น ๆ นอกจากเรื่องวิธีดำเนินการ ในการวินิจฉัยเรื่องอื่น ๆ นี้จะกระทำโดยอาศัยเสียงเห็นชอบของสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงจำนวน 9 เสียง เช่นเดียวกัน แต่ต้องมีเสียงเห็นชอบร่วมกันทั้งหมดของสมาชิกถาวรด้วย ซึ่งนับว่าเป็นการยอมรับสิทธิพิเศษของประเทศมหาอำนาจทั้ง 5 คือ จีน สหภาพโซเวียต ฝรั่งเศส อังกฤษ และอเมริกา

ซึ่งเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง สิทธิดังกล่าวคือการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ซึ่งจะมีผลสำคัญทำให้เรื่องต่าง ๆ ที่เข้าสู่การพิจารณาไม่ผ่านการเห็นชอบได้ ถ้ามีสมาชิกถาวรรัฐใดรัฐหนึ่งใช้สิทธิยับยั้ง แม้จะมีสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวถึง 14 เสียงก็ตาม และประเทศเดียวที่ไม่เห็นด้วยก็จะทำให้เรื่องที่พิจารณานั้นตกไปทันที ถ้าประเทศเดียวที่ไม่เห็นด้วยนี้เป็นสมาชิกถาวร

ตามแนวปฏิบัติที่ผ่านมาปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงหลายกรณีดังต่อไปนี้

- ปัญหาในการลงคะแนน ปัญหาที่ยุ้งยากในเรื่องการวินิจฉัยว่าปัญหาใดหรือกรณีใดจะถือเป็นเรื่องวิธีการหรือเรื่องอื่น ๆ เพราะตามมาตรา 27 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนของปัญหาเรื่องอื่น ๆ ไว้เลย ซึ่งก็ได้มีวิธีการแก้ปัญหามาไว้ว่าถ้าปัญหาสำคัญที่จะนำมาวินิจฉัยนั้นไม่แน่ใจว่าเป็นลักษณะใดก็จะต้องมีการพิจารณาว่าเป็นเรื่องวิธีดำเนินการหรือเรื่องสำคัญอื่น ๆ เสียก่อน โดยจะต้องมีการลงคะแนนตัดสินกันก่อนโดยใช้วิธีการลงคะแนนเสียงข้างมาก 9 ใน 15 ประเทศและรวมทั้งเสียงทั้งหมดของสมาชิกถาวรด้วยว่าจะมีมติให้เป็นเรื่องวิธีดำเนินการหรือเรื่องอื่น ๆ คือวินิจฉัยในปัญหาเบื้องต้นก่อนนั่นเอง (preliminary question) ซึ่งถ้าเป็นกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าสมาชิกถาวรสามารถใช้สิทธิยับยั้งถึง 2 ครั้ง คือ ใช้ในขณะที่พิจารณาปัญหาเบื้องต้น และใช้ในขณะที่พิจารณาเนื้อหาของข้อมตินั้น ๆ หรือที่รู้จักกันว่า Double veto

- ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มติร่วมกันของบรรดาชาติมหาอำนาจ เพราะกฎบัตรสหประชาชาติมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในคณะมนตรีความมั่นคงเหมือนเช่นกรณีของสมัชชาใหญ่ ตามมาตรา 27 นี้ ไม่ได้ระบุถึงการ “ร่วมประชุมและออกเสียง” (Present and Voting) ซึ่งถ้ากรณีสมาชิกขาดประชุมและเป็นสมาชิกถาวรด้วยปัญหาว่า ถ้ามติของที่ประชุมนั้นเห็นชอบ 9 ใน 15 เสียงแล้วรวมทั้งความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกถาวรที่เข้าประชุมด้วย จะถือว่ามตินั้นมีผลหรือไม่ ปัญหานี้เกิดครั้งแรกในการประชุมคณะมนตรีเกี่ยวกับกรณีเกาหลีใน ค.ศ.1950 โดยสหภาพโซเวียตไม่ได้ร่วมประชุมด้วย เพื่อแสดงการประท้วงการเป็นผู้แทนของจีนในสหประชาชาติและคณะมนตรีความมั่นคงมีมติให้ดำเนินการเกี่ยวกับ

เรื่องสงครามเกาหลีได้ สหภาพโซเวียตก็ได้แย้งว่ามติดังกล่าวไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
ประชาชาติเพราะไม่ได้เสียงเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคง
คือ ขาดเสียงของตนเองนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม จากการตีความกฎหมายสหประชาชาติ มาตรา 28 วรรค
1 ที่กำหนดให้สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงทุกรัฐมีผู้แทนอยู่ตลอดเวลาเพื่อสามารถปฏิบัติ
หน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป เช่นนี้เป็นการแสดงว่าสมาชิกไม่อาจขาดประชุมได้ ดังนั้น
จึงถือว่าถ้าสมาชิกใดขาดประชุมการประชุมก็ยังคงดำเนินการต่อไป และมติที่ออกมาก็ถือว่า
สมบูรณ์ คณะเนนเสียงร่วมกันของสมาชิกถาวรตามมาตรา 27 แห่งกฎบัตรก็ถือเอาตาม
คณะเนนเสียงร่วมกันของสมาชิกถาวรที่เข้าร่วมประชุมนั่นเอง

- กรณีที่สมาชิกถาวรเป็นคู่กรณีของปัญหาหรือข้อพิพาทที่คณะมนตรี
กำลังพิจารณาอยู่ สมาชิกถาวรมันก็ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง แต่อาจเข้าร่วมประชุมพิจารณา
ปัญหาได้ และคณะเนนเสียงเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกถาวรก็คือ คณะเนนเสียงเห็นชอบร่วม
กันของสมาชิกถาวรที่ร่วมประชุมนั่น

- การลงคะแนนเสียง ในคณะมนตรีความมั่นคงอาจกระทำได้ 3 ลักษณะ
เช่นเดียวกับสมัชชาใหญ่คือ เห็นชอบ ไม่เห็นชอบ และงดลงคะแนนเสียง ถ้าการงดลง
คะแนนเสียงเป็นการกระทำโดยสมาชิกถาวร ผลของข้อมตินั้นจะเป็นอย่างไร ได้มีการ
อธิบายในกรณีนี้ว่าการงดออกเสียงของสมาชิกถาวรนี้เป็นการแสดงว่าไม่เห็นด้วยในเรื่อง
นั้น ๆ แต่อาจไม่ต้องการให้เรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นตกไปโดยออกเสียงไม่เห็นด้วยเพราะ
สมาชิกถาวรสามารถใช้สิทธิยับยั้งได้อยู่แล้ว แต่ที่ต้องงดออกเสียงก็อาจจะมีเหตุผลทางการ
เมือง หรือเหตุผลอื่น ๆ ที่ไม่ต้องการผูกมัดกับมติใด ๆ ที่อาจสร้างความรู้สึที่ไม่ดีต่อ
ประเทศหรือกลุ่มประเทศที่ตนมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันอยู่ จึงใช้วิธีการงดออกเสียง แม้ว่า
ตนอาจไม่เห็นด้วยกับมตินั้นก็ตาม ซึ่งก็มีผลทำให้ไม่มีการนับคะแนนเสียงของสมาชิกถาวร
ที่งดออกเสียงซึ่งไม่ถือว่าเป็นการใช้สิทธิยับยั้ง แต่นับคะแนนเสียงร่วมกันของสมาชิกถาวร
อื่น ๆ ที่ลงคะแนนเสียงเห็นด้วยนั่นเอง

การดำเนินการประชุม (Procedure)

วิธีการดำเนินการประชุมของคณะมนตรีความมั่นคงกำหนดไว้ในมาตรา 28-32 ของกฎบัตรสหประชาชาติและระเบียบของคณะมนตรีความมั่นคง ค.ศ.1969

ตามมาตรา 28 กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงปฏิบัติหน้าที่อย่างสืบเนื่องตลอดเวลา โดยให้สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงทั้งประจำและไม่ประจำจะมีผู้แทนอยู่เสมอที่องค์การ ทั้งนี้อาจเป็นผลจากแนวความคิดที่ว่าให้คณะมนตรีเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบต่อการกระทำอันอาจเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศซึ่งอาจเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้ จึงควรจะให้สมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงอยู่ในภาวะที่พร้อมเสมอที่จะทำการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

โดยทั่วไปคณะมนตรีความมั่นคงจะประชุม ณ ที่ตั้งของสหประชาชาติ หรืออาจจะเป็นสถานที่อื่นก็ได้ตามที่เห็นสมควร โดยอาจเสนอโดยสมาชิกใด ๆ หรือเลขาธิการสหประชาชาติก็ได้ ซึ่งระยะเวลาของการประชุมแต่ละครั้งจะไม่เกิน 14 วัน ประธานคณะมนตรีความมั่นคงจะเรียกประชุมตามคำร้องขอของสมาชิกใด ๆ ของตน หรือเมื่อสมาชิกใหญ่แจ้งให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบถึงสถานการณ์ซึ่งอาจจะมีภัยต่อสันติภาพ และความมั่นคงของโลกตามที่ระบุไว้ในมาตรา 11 วรรค 2 และ 3 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ หรือเมื่อกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ใด ๆ ได้ถูกเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงโดยสมาชิกของสหประชาชาติ หรือโดยรัฐที่มีใช่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติแต่เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทตามความในมาตรา 35 หรือเมื่อเลขาธิการสหประชาชาติเห็นว่ามีความจำเป็น ซึ่งอาจคุกคามต่อการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงตามที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 99 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

รัฐสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงจะหมุนเวียนกันเป็นประธาน โดยเรียงตามลำดับอักษรภาษาอังกฤษของชื่อผู้แทนของแต่ละรัฐ โดยจะดำรงตำแหน่งคนละเดือน โดยเลขาธิการสหประชาชาติจะทำหน้าที่เป็นเลขาธิการของที่ประชุม หรืออาจจะส่งผู้ช่วยของตนทำหน้าที่แทนก็ได้ ในการประชุมเลขาธิการอาจแถลงการณ์ใด ๆ ต่อที่ประชุมก็ได้ และอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ประสานงานในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง โดยเฉพาะก็ได้

เลขาธิการจะทำหน้าที่เสนอระเบียบวาระประชุม และเรื่องอื่น ๆ อันเกี่ยวกับการประชุมของ คณะมนตรีความมั่นคงด้วย

ในการประชุมคณะมนตรีความมั่นคงนั้นสมาชิกของสหประชาชาติซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงอาจได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมเพื่ออภิปรายปัญหา ในที่ประชุมได้แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง หรือเช่นเดียวกันกับกรณีรัฐที่ไม่ใช่เป็นสมาชิกสหประชาชาติ แต่เป็นผู้มีส่วนในกรณีพิพาทซึ่งอยู่ในการพิจารณาอยู่อาจได้รับเชิญให้เข้าร่วม ประชุมร่วมอภิปรายได้เหมือนกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกใหญ่และคณะมนตรีความมั่นคง

จะเห็นได้ว่า สมาชิกใหญ่และคณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรที่สำคัญ ที่สุดของสหประชาชาติ โดยสมาชิกใหญ่มีขอบเขตอำนาจอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมไปถึง ทุกองค์กรและหน่วยงานอื่น ๆ ของสหประชาชาติ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 แห่ง กฎบัตรสหประชาชาติซึ่งถือเป็นมาตราหลักแห่งอำนาจหน้าที่ของสมาชิกใหญ่ ส่วนคณะ มंत्रीความมั่นคงมีอำนาจมากเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพและความ มั่นคงระหว่างประเทศ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 24 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งเป็นมาตรา หลักแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรนี้ อาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท

1. อำนาจผูกขาดของแต่ละองค์กร (Exclusive power) เป็นอำนาจที่ องค์กรแต่ละองค์กรมีอยู่โดยเฉพาะไม่เกี่ยวข้องกัน เช่น

- สมาชิกใหญ่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะในการกำหนดงบประมาณ รายจ่ายของสหประชาชาติ

- คณะมนตรีความมั่นคง มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะที่จะวินิจฉัยหรือ ให้การตัดสินว่าสถานการณ์หรือกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นหากดำเนินต่อไปอาจเป็นอันตรายต่อ การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลก

2. อำนาจร่วมกันของทั้งสององค์กร (Joint power) เป็นอำนาจที่ใช้ร่วมกันจึงจะเกิดผล ไม่สามารถดำเนินการโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยถือว่าแต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกัน เช่น

- การรับสมาชิกใหม่ของสหประชาชาติ
- การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลโลก
- การแต่งตั้งเลขาธิการสหประชาชาติ

เป็นต้น

3. อำนาจร่วมต่างระดับ (Concurrent power) เป็นอำนาจที่ทั้งสององค์กรมีด้วยกัน แต่เป็นคนละระดับโดยที่อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงจะมีอยู่เหนือกว่าสมัชชาใหญ่ คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศโดยกฎบัตรสหประชาชาติมอบให้อยู่ในความรับผิดชอบหลักในเบื้องต้น (Primary Responsibility) แก่คณะมนตรีความมั่นคง ถ้าคณะมนตรีปฏิบัติการณ์ในเรื่องนี้ล้มเหลว สมัชชาจะเข้าทำหน้าที่รับผิดชอบต่อไป เป็นความรับผิดชอบรอง (Secondary Responsibility) (ชนาตฤยดี สตะเวทิน 2541, 113)

นอกจากนี้ยังมีมติการรวมกันเพื่อสันติภาพ ค.ศ.1950 (Uniting for Peace Resolution หรือ UNPR) หรือ มติ Acheson โดยเป็นมติที่แก้ไขข้อขัดข้องเมื่อเกิดทางตัน (Dead-locked) ในการแก้ปัญหาของคณะมนตรีเนื่องจากการใช้สิทธิยับยั้งของสมาชิกถาวร สมัชชาอาจทำคำแนะนำเพื่อดำเนินมาตรการร่วมกัน โดยนำข้อพิพาทหรือสถานการณ์นั้นมาพิจารณาในสมัชชาใหญ่เพื่อดำเนินมาตรการร่วมกัน ซึ่งรวมถึงการใช้กำลังด้วยเพื่อรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

3.2.3 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council)

ข้อความทั่วไป คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า ECOSOC เป็นองค์กรหลักของสหประชาชาติที่สร้างขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นจึงมีขอบเขต

ของการดำเนินงานที่กว้างขวางและครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากมาย ซึ่งนับได้ว่าเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างและการดำเนินงานที่ซับซ้อนมากที่สุดองค์กรหนึ่งของสหประชาชาติในปัจจุบัน ขณะที่ในยุคสมัยของสันนิบาตชาติไม่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคมเท่าที่ควร ต่อมาในการประชุมเพื่อดำเนินการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ ผู้ก่อตั้งเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและอาจส่งผลกระทบต่อสันติภาพของโลกในขณะเดียวกันอีกด้วย ดังนั้นจึงตกลงกันเพื่อจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบภารกิจด้านนี้โดยเฉพาะ โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 10 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมประกอบด้วยสมาชิกของสหประชาชาติ 54 ประเทศ เดิมมีจำนวน 27 ประเทศ ต่อมาได้มีข้อมติที่ 2847 ลงวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ.1971 แก้ไขและเพิ่มเติมจำนวนสมาชิกเป็น 54 ประเทศโดยการแบ่งสรรที่นั่งตามเขตภูมิศาสตร์ คือ

กลุ่มแอฟริกา	14	ที่นั่ง
กลุ่มเอเชีย	11	ที่นั่ง
กลุ่มลาตินอเมริกา	10	ที่นั่ง
กลุ่มยุโรปตะวันตกและอื่น ๆ	13	ที่นั่ง
กลุ่มยุโรปตะวันออก	6	ที่นั่ง

สมาชิกของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจะเลือกตั้งโดยสมัชชาใหญ่ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสำคัญจึงต้องใช้เสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาประชุมและลงคะแนนเสียง (กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 18 วรรค 2) และจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี โดยในแต่ละปีจะมีสมาชิกครบวาระ 18 ประเทศ สมาชิกที่เพิ่งพ้นตำแหน่งมีสิทธิเข้ารับการเลือกตั้งซ้ำทันทีและสมาชิกแต่ละประเทศของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมสามารถที่จะมีผู้แทนได้ 1 คน (กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 61) โดยจะจัดให้มีการประชุมสามัญอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง ตามปกติการประชุมครั้งแรกจะจัดให้มีขึ้นที่นครนิวยอร์ก และครั้งที่สอง จะจัดที่นครเจนีวาและการลงคะแนนเสียงตามบทบัญญัติของ

มาตรา 67 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติกำหนดให้สมาชิกแต่ละประเทศของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมมีคะแนนเสียง 1 คะแนน และคำวินิจฉัยจะกระทำโดยเสียงข้างมากของสมาชิกที่มาประชุมและลงคะแนนเสียง

อำนาจหน้าที่ สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมได้ระบุไว้ในมาตรา 62 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ดังนี้

1. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมอาจทำหรือริเริ่มการศึกษาและรายงานเกี่ยวกับเรื่องระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา อานามัย และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และอาจทำคำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องเช่นว่านั้นเสนอต่อสมัชชา ต่อสมาชิกของสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษที่เกี่ยวข้อง

2. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม อาจทำคำแนะนำเพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักการมูลฐานสำหรับทุกคน

3. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม อาจจัดเตรียมร่างอนุสัญญาเพื่อเสนอต่อสมัชชาเกี่ยวกับเรื่องทั้งหลายที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะมนตรีฯ

4. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม อาจเรียกประชุมระหว่างประเทศในเรื่องทั้งหลายที่ตกอยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ตามข้อบังคับที่สหประชาชาติกำหนดไว้

ทั้งนี้การดำเนินงานของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจะกระทำโดยผ่านคณะกรรมการหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งโดยลักษณะทางกฎหมายแล้วถือว่าเป็นองค์กรย่อยที่คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยให้การดำเนินงานของตนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยอาจแบ่งเป็นกลุ่มได้ดังนี้

1. คณะกรรมการดำเนินงาน (Functional Commissions) เป็นลักษณะของคณะกรรมการที่รับผิดชอบงานเฉพาะหน้าที่ ได้แก่

คณะกรรมการสิทธิฯ ตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือคณะมนตรีฯ ในด้าน
บริการทางสิทธิระหว่างประเทศประสานงานด้านสิทธิกับทบวงการชำนัญพิเศษต่าง ๆ รวม
ทั้งการพัฒนาระบบสิทธิของสำนักงานเลขาธิการ

คณะกรรมการประชากร ศึกษาและให้คำแนะนำแก่คณะมนตรีฯ
เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประชากรและผลกระทบต่อสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม
และนโยบายต่าง ๆ เกี่ยวกับประชากร

คณะกรรมการพัฒนาสังคม ตั้งขึ้นเพื่อให้คำแนะนำคณะมนตรีฯ
เกี่ยวกับนโยบายทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มิได้มีการดำเนินงานโดยทบวงการ
ชำนัญพิเศษที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ตั้งขึ้นเพื่อทำรายงานและข้อเสนอ
แนะเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาหรืออนุสัญญาเกี่ยวกับอิสรภาพของพลเรือน
สถานภาพสตรี การเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของเชื้อชาติ เพศ ภาษา และศาสนา และเรื่อง
อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสถานภาพของสตรี ตั้งขึ้นเพื่อจัดทำรายงานให้คณะ
มนตรีฯ เกี่ยวกับเรื่องการส่งเสริมสิทธิของสตรีในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการ
ศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะแก่คณะมนตรีความมั่นคงเกี่ยวกับปัญหาเร่งด่วนในเรื่องสิทธิ
ของสตรี

คณะกรรมการยาเสพติดให้โทษ ตั้งขึ้นเพื่อให้คำแนะนำแก่คณะ
มนตรีฯ ในเรื่องการจัดเตรียมร่างข้อตกลงเกี่ยวกับการควบคุมยาเสพติดให้โทษ

2. คณะกรรมการเศรษฐกิจส่วนภูมิภาค จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษา
ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละภูมิภาค นอกจากนั้นยังทำหน้าที่ประสานงานทางเศรษฐกิจ
กับรัฐสมาชิกในภูมิภาคนั้นด้วย ได้แก่

คณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับยุโรป มีสำนักงานตั้งอยู่ที่นคร
เจนีวา สวิตเซอร์แลนด์

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสำหรับเอเชียและแปซิฟิก สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสำหรับแอฟริกา มีสำนักงานอยู่ที่แอดดิสอาบาบา เอธิโอเปีย

คณะกรรมการสำหรับเอเชียตะวันตก สำนักงานตั้งอยู่ที่แบกแดด อิรัก

3. คณะกรรมการประจำ (Standing Committees)

คณะกรรมการขององค์การที่มีใช้ของรัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนและสังคมจะให้กับ NGOs ต่าง ๆ

คณะกรรมการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ ตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือองค์กรภูมิภาคต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ ตลอดจนการจัดสรรเงินทุนใน กิจกรรมด้านนี้

คณะกรรมการโครงการและประสานงาน เป็นองค์กรย่อยของคณะมนตรีฯ เพื่อทำหน้าที่ในการวางแผนจัดทำโครงการและการประสานงาน การจัดลำดับการทบทวนแผนงานและโครงการระยะปานกลางของสหประชาชาติ ตลอดจนให้คำแนะนำแก่สำนักงานเลขาธิการในการจัดทำโครงการและประสานงานเพื่อมิให้เกิดการซ้ำซ้อนกัน

คณะกรรมการบรรษัทข้ามชาติ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเวทีของสหประชาชาติ เพื่อพิจารณาถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อย่างละเอียดและกว้างขวาง รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลและให้คำแนะนำแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ กับกลุ่มที่เกี่ยวข้องด้วย

คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติ ตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือคณะมนตรีฯ ในการวางแผน การดำเนินงานและประสานงานในกิจกรรมต่าง ๆ ของสหประชาชาติ เพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและให้คำแนะนำแก่ประเทศสมาชิกในเรื่อง ดังกล่าว ศึกษาถึงผลกระทบต่าง ๆ จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและประสานงานกับองค์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการสำรวจและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

4. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ (Expert Bodies) นอกจากคณะกรรมการ
วิชาการ และกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังมีการตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือและ
ให้คำแนะนำแก่คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ อีกด้วย เช่น คณะ
กรรมการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม คณะกรรมการเฉพาะกิจเกี่ยวกับภาษี
ระหว่างประเทศ กองทุนสงเคราะห์เด็กคณะกรรมการของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการขน
ส่งสินค้าที่อันตราย เป็นต้น

3.2.4 คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council)

ข้อความทั่วไป คณะมนตรีภาวะทรัสตีเป็นองค์กรหลักของสหประชา
ชาติ ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบในการดูแลดินแดนที่ยังมิได้เป็นเอกราชและให้อยู่ภายใต้
ระบบภาวะทรัสตีเพื่อพยายามส่งเสริมและพัฒนาให้มีความพร้อมในการปกครองตนเอง
หรือได้รับเอกราชต่อไป โดยแนวความคิดดังกล่าวมีขึ้นตั้งแต่ยุคสมัยของสันนิบาต
ชาติซึ่งได้จัดตั้งระบบอาณัติขึ้นมา (Mandate System) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะดูแล
ดินแดนที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศที่พ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง แต่ยังไม่
พร้อมที่จะเป็นประเทศเอกราชโดยการจัดให้อยู่ภายใต้การดูแลของสันนิบาตชาติซึ่งได้
มอบหมายให้รัฐอาณัติทำหน้าที่ปกครองดูแลดินแดนเหล่านี้ อีกต่อหนึ่ง แต่ยังคงอยู่ภาย
ใต้การกำกับดูแลของสันนิบาตชาติ และภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองดินแดนต่าง ๆ
เหล่านี้ได้รับเอกราชเป็นจำนวนมากพอสมควรแต่ยังคงมีดินแดนที่ยังไม่สามารถ
ปกครองตนเองเหลืออยู่อีกจำนวนไม่น้อยเช่นกัน ขณะที่ผู้นำของประเทศมหาอำนาจก็
มีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาระบบอาณัติอยู่แล้วด้วย แต่ก่อนที่จะให้ดินแดนเหล่านี้
ปกครองตนเองได้ ควรที่จะดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระดับความสามารถในการ
ปกครองและเศรษฐกิจซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการปกครองตนเองเสียก่อน ดังนั้นจึง
นำมาสู่การก่อตั้งระบบภาวะทรัสตีซึ่งเป็นระบบการดำเนินการชั่วคราวก่อนที่จะให้เอ
กราชแก่ดินแดนเหล่านี้จะได้มีโอกาสเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ เพื่อที่จะได้ปก
ครองตนเองต่อไป

สำหรับดินแดนที่อยู่ในระบบภาวะทรัสตีของสหประชาชาติประกอบ
ไปด้วย 3 ประเภทดังนี้

1. ดินแดนซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของสันนิบาตชาติ แต่เดิมซึ่งยังคงไม่
ได้รับเอกราช
2. ดินแดนซึ่งแยกมาจากรัฐศัตรู โดยผลแห่งสงครามโลกครั้งที่สอง
3. ดินแดนซึ่งรัฐที่รับผิดชอบในการปกครองได้นำเข้ามาอยู่ภายใน
ระบบนี้โดยความสมัครใจ

ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 76 ของกฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าว
ถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะมนตรีภาวะทรัสตีโดยประกอบไปด้วยสาระสำคัญ
ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
2. ส่งเสริมความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการ
ศึกษาของประชาชนผู้อาศัยอยู่ในดินแดนภาวะทรัสตี และพัฒนาการก้าวหน้าไปสู่การ
ปกครองตนเองหรือเอกราชตามความเหมาะสมแห่งพฤติการณ์ของดินแดนแต่ละแห่ง
และตามความปรารถนาอันแสดงออกโดยอิสระของประชาชนที่เกี่ยวข้อง และตามข้อ
กำหนดของความตกลงภาวะทรัสตีแต่ละรายจะวางไว้
3. ส่งเสริมความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
สำหรับทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และ
สนับสนุนการยอมรับในการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของประชาชนของโลก และ
4. ประกันการปฏิบัติอันเท่าเทียมกันในเรื่องทางสังคม เศรษฐกิจ
และการพาณิชย์สำหรับสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ และคนชาติของสมาชิกเหล่านั้น
และการปฏิบัติอันเท่าเทียมกันสำหรับคนชาติของประเทศสมาชิกในการอำนวยความสะดวก
ความยุติธรรมด้วย

ส่วนองค์ประกอบของคณะมนตรีภาวะทรัสตีจะประกอบไปด้วย

1. ประเทศสมาชิกที่ทำหน้าที่ปกครองดินแดนในภาวะทรัสตี
2. ประเทศที่เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงที่มีได้ทำหน้าที่ปกครองดินแดนในภาวะทรัสตี
3. ประเทศอื่น ๆ จำนวนเท่าที่จำเป็น เพื่อให้มีประเทศที่ปกครองและมิได้ปกครองดินแดนในภาวะทรัสตีมีจำนวนเท่ากัน โดยสมัชชาใหญ่เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกประเภทนี้ และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี

คณะมนตรีภาวะทรัสตีจะเลือกประธานและรองประธานในเดือนมิถุนายนทุกปี และมีการประชุมปีละ 2 ครั้งในเดือนมิถุนายนและธันวาคม แต่อาจมีการประชุมพิเศษได้ตามความจำเป็น สมาชิกแต่ละประเทศทั้ง 3 ประเภทมีคะแนนเสียงประเทศละ 1 เสียง และการตัดสินใจในเรื่องใดจะใช้เสียงข้างมากของสมาชิกที่มาประชุมและลงคะแนนเสียง ปัจจุบันมีสมาชิกเหลืออยู่เพียง 6 ประเทศในคณะมนตรีภาวะทรัสตี ทั้งนี้เพราะจำนวนดินแดนที่อยู่ภายใต้ระบบภาวะทรัสตีเหลืออยู่น้อยมาก คือ ออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกาในฐานะของประเทศที่ทำหน้าที่ปกครองและสมาชิกถาวรอื่น ๆ ของคณะมนตรีความมั่นคงคือ จีน ฝรั่งเศส อังกฤษ และรัสเซีย นับว่าภารกิจของคณะมนตรีภาวะทรัสตีประสบความสำเร็จอย่างยิ่งดินแดนต่าง ๆ ภายใต้ระบบนี้ได้รับเอกราชเกือบหมดแล้วนับตั้งแต่เริ่มดำเนินงานใน ค.ศ.1957 จนถึงปัจจุบัน (มานพ เมฆประยูรทอง 2538, 66-67 ; ธนาสฤษฎ์ สตะเวทิน 2541, 126-127)

อำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีภาวะทรัสตี ตามกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 87 ระบุว่าในการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะมนตรีภาวะทรัสตีจะดำเนินการภายใต้อำนาจของสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติ ทั้งนี้ในการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง อาจกระทำได้ดังต่อไปนี้

1. พิจารณารายงานของประเทศที่ทำหน้าที่ปกครองดินแดน และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเร่งรัดการดำเนินการให้ดินแดนในภาวะทรัสตีได้เจริญก้าวหน้ารวดเร็วสามารถปกครองตนเองได้ หรือเป็นเอกราช

2. รับคำร้องทุกข์ และตรวจสอบคำร้องเหล่านั้นโดยปรึกษาหารือกัน
กับประเทศที่ทำหน้าที่ปกครอง

3. จัดให้มีการเยี่ยมเยือนดินแดนในภาวะทรัสตีเป็นครั้งคราวโดย
ลำดับตามกำหนดเวลาที่ได้ตกลงกับประเทศที่ทำหน้าที่ปกครอง

4. ดำเนินการเหล่านี้ และอื่น ๆ โดยสอดคล้องกับข้อกำหนดแห่ง
ความตกลงภาวะทรัสตี

นอกจากนี้แล้วตามมาตรา 82 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติกำหนดว่าใน
ความตกลงภาวะทรัสตีรายใดรายหนึ่ง อาจมีการกำหนดเขตยุทธศาสตร์เขตหนึ่งหรือ
หลายเขต ซึ่งอาจรวมดินแดนในภาวะทรัสตีบางส่วน หรือทั้งหมดตามความตกลงที่ใช้
บังคับอยู่ และมาตรา 83 กำหนดว่าหน้าที่ที่พึงพึงเกี่ยวกับเขตยุทธศาสตร์ รวมทั้งการ
ให้ความเห็นชอบต่อข้อกำหนดของความตกลงภาวะทรัสตี และต่อข้อเปลี่ยนแปลงหรือ
แก้ไข จะต้องกระทำโดยคณะมนตรีความมั่นคงและภายใต้ข้อบังคับแห่งบทบัญญัติของ
ความตกลงภาวะทรัสตี และโดยมิให้เสื่อมเสียแก่ข้อพิจารณาทางด้านความมั่นคง คณะ
มนตรีความมั่นคงจะถือเอาประโยชน์แห่งความช่วยเหลือของคณะมนตรีภาวะทรัสตีใน
การปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ของสหประชาชาติภายใต้ระบบภาวะทรัสตีเกี่ยวกับเรื่องทาง
การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาในเขตยุทธศาสตร์เหล่านั้น

ดังนั้นถ้าเป็นดินแดนที่เกี่ยวกับเขตยุทธศาสตร์คณะมนตรีความมั่นคง
จะใช้อำนาจแทนสมัชชาใหญ่ในการให้ความเห็นชอบในความตกลงภาวะทรัสตีและจะ
ใช้อำนาจในการควบคุมดูแลดังกล่าว ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ดินแดนในภาวะทรัสตี
เข้ามามีส่วนร่วมในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศด้วย

นอกจากนี้มีการตั้งข้อสังเกตว่าระบบของการปกครองดินแดนภายใต้
ระบบภาวะทรัสตีเป็นระบบชั่วคราว ดังนั้นหากข้อตกลงภาวะทรัสตีได้กำหนดระยะเวลา
เวลาการสิ้นสุดลงไว้ก็ไม่มีปัญหาใด ๆ แต่หากว่าข้อตกลงภาวะทรัสตีไม่ได้กำหนด
ระยะเวลาการสิ้นสุดลงไว้ซึ่งเป็นลักษณะของข้อตกลงที่ได้กระทำไว้เป็นส่วนใหญ่ก็
อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ ดังนั้นแนวปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ของสห

ประชาชาติโดยสมาชิกใหญ่ได้มีข้อมติแจ้งไปยังประเทศที่ทำหน้าที่ปกครองดินแดนใน
ภาวะทรัสตีให้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของภาวะทรัสตี ซึ่งส่งผลให้ดินแดนต่าง ๆ
เหล่านี้ได้รับเอกราชจนเกือบหมดแล้วในปัจจุบัน

3.2.5 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (The International Court of Justice หรือ ICJ)

ข้อความทั่วไป ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีที่มาจากศาลยุติธรรม
ประจำระหว่างประเทศ (The Permanent Court of International Justice) ซึ่งจัดตั้งขึ้นใน
ปี ค.ศ.1920 โดยสันนิบาตชาติถือว่าเป็นศาลโลกศาลแรก แต่ศาลยุติธรรมประจำ
ระหว่างประเทศไม่ได้ถูกจัดตั้งให้เป็นองค์กรหลักที่ขึ้นอยู่กับสันนิบาตชาติ แต่เป็น
องค์กรอิสระที่เปิดให้รัฐต่าง ๆ ทั้งที่เป็นสมาชิกหรือไม่เป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติ
สามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ และบทบาทของสันนิบาตชาติต้องยุติลงไป เมื่อเกิด
สงครามโลกครั้งที่สองขึ้นในปี ค.ศ.1939 และต้องล้มเลิกในเวลาต่อมา แต่ศาลยุติ
ธรรมประจำระหว่างประเทศนี้ยังได้รับความเชื่อถืออยู่ และฝ่ายพันธมิตรในสงคราม
โลกครั้งที่สองเห็นควรที่จะคงไว้ซึ่งหลักการต่าง ๆ และธรรมนูญศาลยุติธรรมประจำ
ระหว่างประเทศไว้เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการก่อตั้งศาลโลกใหม่ที่อาจมีขึ้นในอนาคต

ในปี ค.ศ.1945 โดยที่ประชุมคณะกรรมการการกฎหมายที่กรุงวอชิงตัน
โดยการสนับสนุนของประเทศสัมพันธมิตร ได้เสนอให้ยกเลิกศาลยุติธรรมประจำ
ระหว่างประเทศ และให้จัดตั้งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศขึ้นใหม่โดยรับช่วงการ
ดำเนินงานต่อจากศาลยุติธรรมประจำระหว่างประเทศ และให้มีการนำเอาธรรมนูญของ
ศาลยุติธรรมประจำระหว่างประเทศมาใช้โดยมีการแก้ไขปรับปรุงบ้างเล็กน้อยเพื่อให้
เหมาะสมยิ่งขึ้น (รุ่งพงษ์ ชัยนาม 2532, 792) และกำหนดให้ศาลยุติธรรมระหว่าง
ประเทศ หรือศาลโลกนี้เป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งของสหประชาชาติที่ก่อตั้งขึ้นมา
แทนสันนิบาตชาติด้วย ซึ่งแตกต่างจากศาลโลกศาลแรกซึ่งไม่ถือเป็นองค์กรของ

สันนิบาตชาติแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามรัฐใดซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติก็อาจขอสมัครเข้าเป็นสมาชิกของศาลโลกได้

ตามมาตรา 92 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติกำหนดให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือศาลโลกนี้เป็นองค์กรทางตุลาการของสหประชาชาติ โดยจะปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมนูญศาล (Statute) ซึ่งยึดถือธรรมนูญศาลยุติธรรมประจำระหว่างประเทศเป็นมูลฐาน ธรรมนูญศาลดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎบัตรสหประชาชาติด้วย และตามมาตรา 93 วรรค 1 ได้ระบุว่าสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติย่อมเป็นภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนี้ด้วย

ข้อกำหนดนี้ต่างจากกรณีของศาลยุติธรรมประจำระหว่างประเทศของสันนิบาตชาติ ซึ่งสมาชิกของสันนิบาตชาติจะเป็นสมาชิกของศาลหรือไม่ก็ได้ แต่กรณีสหประชาชาติเป็นการบังคับให้สมาชิกของตนต้องเป็นสมาชิกของธรรมนูญศาลโดยอัตโนมัติด้วย แต่อย่างไรก็ตามมาตรา 93 วรรคสองก็เปิดโอกาสให้รัฐซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติอาจเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ ซึ่งในการนี้สมาชิกจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขเป็นราย ๆ ไป โดยทั้งนี้ต้องกระทำโดยได้รับคำแนะนำจากคณะมนตรีความมั่นคงด้วย

มาตรา 94 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เป็นการกำหนดอำนาจบังคับของคำวินิจฉัยของศาล โดยระบุว่าให้สมาชิกสหประชาชาติต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลในคดีที่ตนเป็นคู่กรณี โดยพันธกรณีตามคำวินิจฉัยของศาลจะมีผลต่อคู่คดีเท่านั้น และถ้าเป็นกรณีที่คู่คดีไม่ยอมปฏิบัติตามพันธะที่กำหนดไว้ในคำวินิจฉัย ผู้เป็นคู่คดีอีกฝ่ายหนึ่งอาจร้องเรียนไปยังคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งถ้าคณะมนตรีความมั่นคง เห็นว่าจำเป็นก็อาจทำคำแนะนำหรือวินิจัยมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลตามคำพิพากษานั้น ๆ ซึ่งเป็นวิธีการที่เป็นมาตรการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีที่คำวินิจฉัยโดยศาลอย่างจริงจังนั่นเอง

มาตรา 95 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ กำหนดว่าสมาชิกของสหประชาชาติสามารถเสนอข้อพิพาทต่อสถาบันยุติธรรมอื่น ๆ ตามที่ตกลงกันได้ โดยไม่จำเป็นจะต้องนำข้อพิพาทนั้นเสนอต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเสมอไป

มาตรา 96 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศว่านอกจากจะทำหน้าที่เป็นองค์กรทางตุลาการแล้ว ยังมีหน้าที่ให้ความเห็นแนะนำทางกฎหมาย (Advisory Opinion) แก่สมัชชาใหญ่และคณะมนตรีความมั่นคง รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ของสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษด้วย แต่จะต้องได้รับอำนาจจากสมัชชาใหญ่ก่อนในการร้องขอความเห็นแนะนำของศาลเกี่ยวกับปัญหากฎหมายและต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้อบช่ายแห่งการปฏิบัติหน้าที่ของตนเท่านั้น

อำนาจในการให้ความเห็นแนะนำ (Advisory opinions) ของศาลโลกนี้ เป็นกรณีที่ไม่มีคู่พิพาท และไม่เกิดพันธะผูกพันเหมือนคำพิพากษา คงเป็นลักษณะความเห็นทางด้านกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความกระจ่างในปัญหาที่ขอความเห็นแนะนำมาเท่านั้น (Rosenne 1963, 90) แต่ก็มีคุณค่าในแง่ที่จะเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศได้เช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลอันเนื่องมาจากกรณีพิพาท (รุ่งพงษ์ ชัยนาม 2532, 796)

องค์ประกอบของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศประกอบไปด้วยผู้พิพากษา 15 คน ซึ่งจะ เป็นนักกฎหมายที่มีคุณธรรมและความสามารถสูง โดยอาจมาจากข้าราชการตุลาการระดับสูงในประเทศต่าง ๆ หรืออาจมาจากนักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความสามารถจนเป็นที่ยอมรับในวงการ ทั้งนี้ในจำนวนผู้พิพากษาทั้ง 15 คนนั้นจะเป็นคนสัญชาติเดียวกันไม่ได้ เพื่อให้มีการกระจายตัวบุคคลที่จะมาเป็นผู้พิพากษาศาลโลกจากประเทศต่าง ๆ (มาตรา 24 ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ) ซึ่งผู้พิพากษาเหล่านี้จะมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลของตน เนื่องจากมีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์กรระหว่างประเทศและยังได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

กำหนดให้มีองค์คณะผู้พิพากษาเพียง 3 คนก็ได้ เช่น คดีแรงงานหรือคดีเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น (Rosenne 1963, 66)

เขตอำนาจศาล ในการนำกรณีพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้น สามารถกระทำได้ทั้งรัฐที่เป็นสมาชิกหรือไม่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ ถ้าเป็นภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศและแถลงยอมรับอำนาจศาลรวมทั้งยอมรับเงื่อนไขที่คณะมนตรีความมั่นคงกำหนดไว้ในมติเมื่อ

ศาลฯ โดยมีข้อสงวนผนวกไว้กับคำประกาศ เช่น ระยะเวลาในการยอมรับ ประเภทของข้อพิพาท เป็นต้น

ส่วนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของศาลฯ นั้น ตามมาตรา 28 ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาพิพากษาคือว่าศาลจะดำเนินการโดยยึดถือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. ข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อันเป็นที่ยอมรับของผู้คดี
2. จารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งได้รับการปฏิบัติอย่างกว้างขวางจนเป็นที่ยอมรับว่าเป็นกฎหมาย
3. หลักการทั่วไปแห่งกฎหมายอันเป็นที่ยอมรับของอารยะประเทศทั้งหลาย
4. คำพิพากษาของศาลและแนวความคิดของนักนิติศาสตร์ซึ่งมีคุณวุฒิอย่างสูงสุดของประเทศต่าง ๆ โดยหลักเกณฑ์เหล่านี้จะถือเป็นหลักเกณฑ์ประกอบในการพิจารณา
5. ใช้หลักความยุติธรรมและความรู้สึกผิดชอบของศาลพิจารณาหากผู้กรณีตกลงกัน ซึ่งอาจเนื่องมาจากไม่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นที่สามารถนำมาใช้ในการตัดสินคดีได้

3.2.6 สำนักงานเลขาธิการ (Secretariat)

ข้อความทั่วไป มาตรา 97 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติกำหนดว่าสำนักงานเลขาธิการประกอบด้วยเลขาธิการ 1 คน และพนักงานเท่าที่ต้องการ การแต่งตั้งเลขาธิการกระทำโดยสมัชชาใหญ่ตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคงและเลขาธิการ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานฝ่ายบริหารของสหประชาชาติ

ตามข้อกำหนดนี้ จะเห็นว่าการแต่งตั้งเลขาธิการจะกระทำร่วมกันระหว่างสมัชชาใหญ่และคณะมนตรีความมั่นคง ในการเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการถือว่าไม่ใช่เป็นเรื่องวิธีดำเนินการคือเป็นเรื่องอื่น ๆ ดังนั้นในการเลือกเลขาธิการนี้จะ

ต้องได้รับความเห็นชอบ 9 ใน 15 และรวมทั้งความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกถาวร
ของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย เมื่อคณะมนตรีความมั่นคงสามารถเลือกเพื่อบุคคลได้
แล้วก็จะเสนอต่อสมัชชาใหญ่เพื่ดำเนินการให้ความเห็นชอบต่อไป และในการดำรง
ตำแหน่งเลขาธิการสหประชาชาตินี้จะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ซึ่งเป็นมติของ
สมัชชาใหญ่กำหนดไว้ในปี ค.ศ.1946 เนื่องจากไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฯ ระบุไว้ใน
เรื่องนี้ เลขาธิการคนแรกของสหประชาชาติเป็นชาวนอร์เวย์ชื่อ ทริกเว ลี (ค.ศ.1946-
1952) เลขาธิการสหประชาชาติคนปัจจุบันชื่อ โคฟี อันนัน ชาวกานา ดำรงตำแหน่ง
ตั้งแต่ ค.ศ.1997 จนถึงปัจจุบัน (สมัยที่สอง)

อำนาจหน้าที่ สำหรับอำนาจและหน้าที่ของเลขาธิการนี้อาจแยก
พิจารณาออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

1. รวบรวมตระเตรียมเรื่องราวภูมิหลังของปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เข้า
ประชุมได้ศึกษาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยได้ถูกต้อง
2. ดำเนินการตามมติของสมัชชาใหญ่
3. ปฏิบัติการในเรื่องแปล ล่าม การประชุม ร่างข้อบังคับ ผลิตเอกสาร
4. แลกส่งข่าวการประชุมและเผยแพร่ผลงานของสหประชาชาติ

อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการ

1. บริหารและบริการสำนักเลขาธิการ รวมทั้งประสานงานกับองค์
กรต่าง ๆ ทั้งในและนอกสมัชชาใหญ่
2. เสนอเรื่องซึ่งเห็นว่าอาจคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง
ระหว่างประเทศ ให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบ
3. ทำรายงานประจำปี และรายงานเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลงานของสห
ประชาชาติเสนอต่อสมัชชาใหญ่

ซึ่งอำนาจและหน้าที่ของเลขาธิการสหประชาชาติดังกล่าวนี้ได้กำหนด
ไว้ในมาตรา 98 และ 99 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติโดยจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่มีทั้ง

ทางด้านการบริหารและด้านการปฏิบัติการด้วย นอกจากนี้ยังต้องรับจดทะเบียนสนธิสัญญาซึ่งรัฐต่าง ๆ ได้ทำขึ้นอีกด้วย

สถานภาพ เจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติมีสถานภาพเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อส่วนรวมในนามขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งในมาตรา 100 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติระบุว่า

1. ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เลขานุการและพนักงานจะไม่แสวงหาหรือรับคำสั่งจากรัฐบาลใด ๆ หรือจากเจ้าหน้าที่ใด ๆ ภายนอกองค์การ บุคคลเหล่านี้จะเว้นการดำเนินการใด ๆ ซึ่งอาจมีผลสะท้อนถึงสถานภาพของตนในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศซึ่งจะรับผิดชอบต่อองค์การเท่านั้น

2. สมาชิกแต่ละประเทศของสหประชาชาติรับที่จะเคารพต่อความรับผิดชอบของเลขานุการและพนักงานอันมีลักษณะระหว่างประเทศโดยเฉพาะ และจะไม่พยายามใช้อิทธิพลต่อบุคคลเหล่านั้นในการปฏิบัติตามความรับผิดชอบ

