

ส่วนที่ 2

โครงสร้างขององค์การระหว่างประเทศ

บทที่ 1

องค์การหลักขององค์การระหว่างประเทศ

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่าองค์การระหว่างประเทศมีการแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ หลากหลายกันไป ซึ่งในการปฏิบัติภาระหน้าที่ของแต่ละองค์การระหว่างประเทศก็มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์การภายในของตนขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินงานให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามองค์การระหว่างประเทศประเภทต่าง ๆ เหล่านี้อาจมีการกำหนดให้มีองค์กรต่าง ๆ ของตนแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และขอบเขตอำนาจขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ว่า ควรจะมีองค์กรใดบ้างเพื่อที่จะให้เหมาะสมและพอเพียงกับความรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ของตน บางองค์การอาจจะมีโครงสร้างที่ซับซ้อน ประกอบไปด้วยองค์กรหลัก องค์กรย่อย ทบวงชำนาญพิเศษที่มีกระบวนการในการประสานงานกับองค์กรหลัก และอาจมีองค์กรทางตุลาการด้วยดังเช่นกรณีขององค์การสหประชาชาติ เป็นต้น แต่บางองค์การอาจมีโครงสร้างซึ่งไม่ซับซ้อนมากนักก็อาจจัดตั้งองค์การภายในของตนตามความเหมาะสมในการดำเนินงาน

ในการศึกษาถึงโครงสร้างขององค์การระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรหลักที่จะเป็นกลไกในการปฏิบัติภารกิจขององค์การระหว่างประเทศ โดยทั่วไปแล้วจะประกอบไปด้วยองค์กรหลัก 3 องค์กรเสมอ และมักจะรู้จักองค์กรเหล่านี้ในชื่อเรียกว่า สมัชชา คณะมนตรี และเลขาธิการ ซึ่งแต่ละองค์กรนี้จะมีลักษณะและภาระหน้าที่แตกต่างกันไปซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

สมัชชา เป็นองค์กรหลักที่ประกอบไปด้วยผู้แทนของรัฐสมาชิกเต็มจำนวน ทำหน้าที่ประชุมปรึกษาหารือเพื่อหาข้อสรุปหรือกำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ

คณะมนตรี เป็นองค์กรหลักที่ประกอบไปด้วยผู้แทนของรัฐสมาชิกจำนวน จำกัด ทำหน้าที่ในการบริหารโดยตรง

เลขาธิการ เป็นองค์กรหลักที่ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่าง ประเทศ ทำหน้าที่ทางด้านบริหารงานทั่วไปหรืองานด้านธุรการขององค์การระหว่าง ประเทศ

จะเห็นได้ว่าแต่ละองค์กรจะมีลักษณะและขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป อย่างชัดเจน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์การระหว่างประเทศอย่างน้อยที่สุดมักจะตั้ง กำหนดให้มีองค์กรหลัก 3 องค์กรดังกล่าวนี้นี้เสมอโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การระหว่าง ประเทศที่มีสมาชิกจำนวนมาก ทั้งนี้องค์กรที่ประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกเต็มจำนวนจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทั่วไป พิจารณางบประมาณและจะมีการประชุมไม่บ่อย ครั้งนัก ส่วนองค์กรที่ประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกจำกัดจำนวนจะทำหน้าที่ในการ บริหารโดยมีการกำหนดให้มีอำนาจพิเศษ แต่อยู่ในขอบเขตที่จำกัดและมีการประชุม บ่อยครั้งและองค์กรที่ประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศซึ่งมิใช่ เป็นตัวแทนของรัฐจะทำหน้าที่ทางด้านงานธุรการทั่วไปโดยจะกระทำในนามของ องค์การระหว่างประเทศโดยตรงและมักจะดำเนินงานภายใต้สององค์กรแรกดังจะได้ กล่าวในรายละเอียดของแต่ละองค์กรต่อไป

1.1 องค์กรซึ่งประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกเต็มจำนวน

ตามหลักการแห่งความเสมอภาคกันของรัฐทุกรัฐในสังคมระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นรัฐใหญ่หรือรัฐเล็ก รัฐมหาอำนาจ หรือรัฐกำลังพัฒนาก็ตาม ในสายตาของ กฎหมายระหว่างประเทศแล้วจะไม่มี ความแตกต่างกัน แต่ละประเทศสามารถมีสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบได้อย่างเท่าเทียมกัน และหลักการนี้ได้รับการยอมรับในองค์การ ระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ดังนั้นรัฐสมาชิกทุกรัฐจึงควรที่จะมีตัวแทนของตนเข้า

ร่วมในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของทุกองค์กรหลักขององค์การระหว่างประเทศที่รัฐ
ตนเป็นสมาชิกด้วย อย่างไรก็ตามเงื่อนไขดังกล่าวคงจะสามารถทำได้แต่เพียงองค์การ
ระหว่างประเทศที่มีสมาชิกจำนวนไม่มากนักเท่านั้น ดังกรณีขององค์การระหว่าง
ประเทศในระดับภูมิภาคต่าง ๆ เช่น องค์การสหภาพอาฟริกา องค์การสนธิสัญญาแอต
แลนติกเหนือ องค์การอาเซียน องค์การสันนิบาตชาติอาหรับ สหภาพยุโรป เป็นต้น
องค์การเหล่านี้ในแต่ละองค์กรจะมีตัวแทนจากรัฐสมาชิกเต็มจำนวนเสมอแต่อาจ
กำหนดให้ลักษณะของตัวแทนของแต่ละองค์กรแตกต่างกัน ตัวอย่างกรณีของ
องค์การสหภาพอาฟริกาหรือ OAU มีสมัชชาซึ่งประกอบไปด้วยประมุขหรือผู้นำของ
รัฐภาคีทุกรัฐมารวมประชุมกัน 1 ครั้งต่อปี เพื่อกำหนดนโยบายทั่วไป และถือเป็น
องค์กรสูงสุด และมีคณะมนตรีประกอบไปด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศเป็นตัวแทนจาก
ทุกรัฐสมาชิก ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างชาติอาฟริกันด้วยกันเอง และ
สำนักงานเลขาธิการเป็นผู้ดำเนินการให้ความสะดวกในการบริหารงานทั่วไปของ
องค์กรต่าง ๆ ขององค์การ

ส่วนในกรณีขององค์การระหว่างประเทศที่ประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกเป็น
จำนวนมากดังกรณีขององค์การระหว่างประเทศระดับสากล การที่จะให้ทุกประเทศ
สมาชิกเข้าร่วมดำเนินการในองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการ
แห่งความเสมอภาคดังกล่าวข้างต้น คงก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากตามมามากมาย ในส่วน
ที่อาจคาดหมายได้อย่างชัดเจนคือปัญหาของความล่าช้าในการดำเนินการหรือปัญหายุ่ง
ยากในการหาข้อสรุปหรือข้อยุติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเนื่องจากมีรัฐเป็นจำนวนมากเข้ามา
มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ดังนั้นเงื่อนไขดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียมาก
กว่าผลดี ดังเช่นจำนวนสมาชิกขององค์การสหประชาชาติมี 189 ประเทศ หรือองค์
การค้าโลกมีสมาชิกกว่า 130 ประเทศ เป็นต้น ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรซึ่ง
ประกอบไปด้วยสมาชิกจำกัดจำนวนขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบในภาระหน้าที่ทางด้าน
บริหารโดยตรง แต่องค์กรระหว่างประเทศยังคงคงไว้ซึ่งองค์กรหลักที่ประกอบไป

ด้วยสมาชิกทุกรัฐเพื่อปฏิบัติภาระหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทั่วไปและหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ เช่น องค์การสหประชาชาติมีองค์กรที่ประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกเต็มจำนวนคือ สมัชชาใหญ่ เป็นต้น

การดำเนินงานขององค์กรที่ประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกเต็มจำนวนตามปกติแล้วจะเป็นลักษณะของการมาพบปะปรึกษาหารือ อภิปรายโต้เถียงในเรื่องต่าง ๆ ขององค์การระหว่างประเทศเพื่อหาข้อสรุปร่วมกันระหว่างบรรดาตัวแทนทั้งหลายของรัฐสมาชิก ซึ่งก็เป็นไปในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการประชุมระหว่างประเทศ หรือการประชุมทางการทูตซึ่งก็ประกอบไปด้วยตัวแทนของรัฐต่าง ๆ เช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติภาระหน้าที่ขององค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกเต็มจำนวนขององค์การระหว่างประเทศก็คือลักษณะของการประชุมระหว่างประเทศนั่นเอง ข้อแตกต่างมีเพียงแต่ว่าการประชุมระหว่างประเทศโดยทั่วไปนั้นจะเป็นการปรึกษาหารือ อภิปรายโต้เถียงเพื่อหาข้อยุติในเรื่องที่กำหนดไว้ เมื่อได้ข้อยุติร่วมกันแล้ว หรือพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดของการประชุมแล้วก็จะสลายตัวไป หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการประชุมระหว่างประเทศเพื่อบรรลุภารกิจเฉพาะเรื่อง เมื่อได้ข้อสรุปหรือสามารถกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาได้แล้วก็ถือว่าภารกิจนั้น ๆ บรรลุผลแล้วจะไม่มีลักษณะการดำเนินการที่ถาวรและต่อเนื่อง ซึ่งเป็นลักษณะขององค์การระหว่างประเทศในลักษณะที่ไม่เป็นสถาบันดังกล่าวแล้วนั่นเอง แต่สำหรับการประชุมของตัวแทนของรัฐสมาชิกขององค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกเต็มจำนวนขององค์การระหว่างประเทศจะมีความถาวรและต่อเนื่อง มีการปฏิบัติภาระหน้าที่อย่างเป็นประจำตลอดไปตามที่กำหนดไว้ในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ

ส่วนตัวแทนของรัฐสมาชิกจะเป็นผู้ใดนั้นรัฐสมาชิกแต่ละรัฐจะเป็นผู้เลือกบุคคลที่เหมาะสมมาเป็นตัวแทนในการร่วมดำเนินงานกับองค์กรนี้ หากว่าไม่มีการกำหนดคุณสมบัติโดยเฉพาะของตัวแทนไว้ แต่หากว่ามีการกำหนดคุณสมบัติของตัวแทนของรัฐไว้ก็ต้องส่งบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นว่านั้นเป็นตัวแทนของรัฐตน เช่น

องค์การอาเซียนกำหนดให้รัฐมนตรีต่างประเทศเป็นตัวแทนของรัฐสมาชิกในการประชุมขององค์กรที่เรียกว่าที่ประชุมรัฐมนตรี หรือตัวแทนขององค์การแรงงานระหว่างประเทศระบุว่าตัวแทนของรัฐในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกเต็มจำนวน จะต้องประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 2 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 1 คน เป็นต้น นอกจากนี้แล้วตามปกติจะมีการกำหนดจำนวนตัวแทนของรัฐสมาชิกเอาไว้ด้วย ดังเช่นกรณีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าวซึ่งกำหนดทั้งคุณสมบัติและจำนวนตัวแทนไว้ หรือสมัชชาใหญ่สหประชาชาติกำหนดให้รัฐสมาชิกส่งตัวแทนมาประจำแต่ละจะเกินไปกว่า 5 คนไม่ได้ ตัวแทนของรัฐจะปฏิบัติภาระหน้าที่ที่ตามนโยบายของรัฐตนเป็นหลัก และจะพยายามดำเนินการเพื่อปกป้องหรือคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศตนเสมอ ดังนั้นจึงอาจมีหน่วยงานพิเศษเพื่อตรวจสอบเรื่องการมอบอำนาจที่ถูกต้องของตัวแทนของรัฐด้วยเพื่อที่จะให้เกิดความชัดเจนของความสามารถของตัวแทนของรัฐในการดำเนินงานของตนว่าผูกพันรัฐแค่ไหนเพียงไร เช่น สิทธิในการลงคะแนนเสียง เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการแยกลักษณะและภาระหน้าที่ขององค์กรหลักขององค์การระหว่างประเทศที่เป็นองค์กรซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกทุกรัฐนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกันกับสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเสมอไป คือไม่จำเป็นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นเพียงที่ประชุมเพื่อปรึกษาหารืออภิปรายปัญหาต่าง ๆ เพื่อที่จะหาข้อยุติและกำหนดนโยบายทั่วไปเท่านั้น แต่ว่าองค์กรซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกเต็มจำนวนนี้อาจถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินงานด้านบริหารโดยตรงก็ได้ซึ่งก็หมายความว่า เป็นองค์กรที่อยู่ในรูปแบบของคณะมนตรีนั่นเอง และองค์การระหว่างประเทศที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรภายในลักษณะนี้มักจะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีสมาชิกจำนวนไม่มากนัก เช่น กรณีคณะมนตรีขององค์การสันนิบาตชาติอาหรับ เป็นต้น

ส่วนในการเรียกองค์กรซึ่งประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกเต็มจำนวนนั้นแม้ว่าจะมีการเรียกกันโดยทั่วไปว่าสมัชชาหรือ Assembly ก็ตาม แต่ก็อาจเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น

ได้เช่นกัน เช่น เรียกว่าที่ประชุมใหญ่หรือ Conference คังกรณีขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) สหภาพไพบรณีย์สากล (UPU) หรือเรียกว่าคณะมนตรีประศาสน์การ (Governing Council) ในกรณีของกองทุนระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรม (IFAD) หรือสภาผู้ว่าการ (Board of Governors) ในกรณีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นต้น

1.2 องค์การซึ่งประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกจำนวนจำกัด

ดังกล่าวแล้วว่าตามหลักการแห่งความเสมอภาคของรัฐ ดังนั้นเมื่อรัฐใดเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศก็ควรที่จะมีสิทธิและหน้าที่โดยเท่าเทียมกัน แต่ตามสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติการขององค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การที่ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนมาก เช่น องค์การสหประชาชาติหรือองค์การค้าโลก เป็นต้น การที่จะให้รัฐสมาชิกของตนทุกประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในทุก ๆ องค์การแล้วจะทำให้การดำเนินงานประสบปัญหาในความล่าช้าหรือขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติภาระหน้าที่หรือกระบวนการในการตัดสินใจ ซึ่งอาจส่งผลให้การแก้ไขปัญหาหรือการหาข้อยุติในเรื่องต่าง ๆ อาจเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เนื่องจากแต่ละประเทศมักจะมีจุดยืนที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นในเรื่องผลประโยชน์ของรัฐทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรมก็ตาม

ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวขององค์การระหว่างประเทศ นอกจากจะก่อตั้งองค์การภายในของตนที่ประกอบไปด้วยตัวแทนจากรัฐสมาชิกทั้งหมดแล้ว ก็มีการก่อตั้งองค์การที่ประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกจำกัดจำนวนด้วยซึ่งจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตามที่กำหนดไว้ในตราสารก่อตั้งของแต่ละองค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติการโดยรวมขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าองค์การซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนของรัฐสมาชิกจำกัดจำนวนอาจไม่เป็นที่สอดคล้องกับหลักการแห่งความเสมอภาคของรัฐก็ตาม เนื่องจากจะมีเพียงบางรัฐเท่านั้นที่

สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรนี้ได้ซึ่งอาจดูเหมือนว่ามีสิทธิและหน้าที่มากกว่ารัฐที่ไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมได้ แต่ด้วยเหตุผลของความจำเป็นในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นเจตจำนงร่วมกันของรัฐสมาชิกทั้งปวงนั่นเอง องค์กรในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งขององค์การระหว่างประเทศ.

องค์กรที่ประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกจำนวนจำกัดนี้โดยทั่วไปจะรู้จักกันในนามของคณะมนตรีหรือ Council ดังเช่น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติประกอบไปด้วยสมาชิก 15 ประเทศจากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 189 ประเทศ หรือคณะมนตรีบริหารของสหภาพไปรชนิย์สากล ประกอบไปด้วยตัวแทนจากรัฐสมาชิก 40 ประเทศ จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดของตนกว่า 170 ประเทศ เป็นต้น และองค์กรลักษณะนี้นอกจากจะเรียกว่าคณะมนตรีแล้วอาจจะเรียกเป็นอย่างอื่นได้เช่นกัน ดังเช่น เรียกว่ากรรมการบริหาร (Executive Directors) ในกรณีของธนาคารโลก (World Bank) สภการบริหาร (Executive Board) ของ UNESCO คณะประศาสน์การ (Governing Body) ของ ILO คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ของ WIPO เป็นต้น

องค์กรที่ประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกจำนวนจำกัดนี้จะมีความต่อเนื่องในการปฏิบัติภาระหน้าที่ในลักษณะของการดำเนินงานอย่างเป็นประจำตลอดเวลาและมีสภาพาวรรซึ่งแตกต่างไปจากองค์กรที่ประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกเต็มจำนวนซึ่งจะมีการประชุมเป็นครั้งคราวเท่านั้นแม้ว่าจะมีการประชุมอย่างเป็นประจำก็ตาม แต่ก็ไม่บ่อยครั้งนัก เช่น การประชุมสมัชชาสามัญของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเพียงปีละครั้ง สมัชชาอนามัยโลกประชุมปีละครั้ง ที่ประชุมใหญ่สหภาพไปรชนิย์สากลประชุมทุก ๆ ระยะเวลา 5 ปี เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าลักษณะการดำเนินงานขององค์กรซึ่งประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกเต็มจำนวนนี้อาจไม่เหมาะสมหรือไม่สะดวกหากว่ามีเหตุการณ์เร่งด่วนซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยเร็ว หรือมีความจำเป็นที่จะต้องมีการตัดสินใจเพื่อดำเนินการบางประการในการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ โดยทันที แม้ว่าในองค์การระหว่างประเทศตามปกติแล้วจะมีสำนักงานเลขาธิการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในงาน

บริหารหรือด้านธุรการทั่วไปประจำอยู่ที่ตามแต่ไม่ใช่เป็นองค์กรที่มีตัวแทนของรัฐ ประจำอยู่และไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ด้วยเหตุผลของความจำเป็นดังกล่าวองค์กร ระหว่างประเทศจึงต้องก่อตั้งองค์กรภายในของตนขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานอย่างเป็นทางการเป็นประจำและต่อเนื่องตลอดเวลา เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้อาจกำหนดให้องค์กรนี้รับผิดชอบปฏิบัติการหน้าที่บางอย่างโดยเฉพาะ หรือเพื่อเป็นกลไกในการปฏิบัติการให้บรรลุผลตามนโยบายที่กำหนดขึ้นมาโดยองค์กรซึ่งประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกเต็มจำนวนซึ่งตามปกติแล้วจะมีขอบเขตของความรับผิดชอบที่กว้างขวางมากครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศนั้น แต่องค์กรที่มีสมาชิกจำนวนจำกัดจะมีขอบเขตของความรับผิดชอบที่แคบกว่า แต่จะมีอำนาจในการตัดสินใจสูงกว่า

ส่วนกรณีของรัฐสมาชิกใดจึงจะสามารถส่งตัวแทนของตนเพื่อร่วมปฏิบัติการหน้าที่ในองค์กรซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกจำกัดจำนวนนี้ได้ ตามปกติแล้วจะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ เช่น กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกจำกัดจำนวน 15 ประเทศ ซึ่งจะแยกออกเป็นสมาชิกถาวร 5 ประเทศโดยระบุประเทศอย่างแน่นอนว่าเป็น จีน ฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต และสมาชิกไม่ถาวรจำนวน 10 ประเทศซึ่งคัดเลือกจากบรรดารัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติซึ่งกำหนดให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการตลอดเวลาที่องค์กร และมีอำนาจในการลงมติในรูปของคำตัดสินซึ่งมีผลทางกฎหมายผูกพันรัฐสมาชิก แต่ขณะเดียวกันสมัชชาใหญ่มีสิทธิแต่เพียงการมีข้อมติเป็นคำแนะนำเท่านั้น

อย่างไรก็ตามปัญหาสำหรับองค์กรที่ประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกจำกัดจำนวนนี้ อยู่ที่การจัดสรรว่ารัฐใดสามารถที่จะมีตัวแทนในองค์กรดังกล่าวได้ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาโต้แย้งต่อหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมของรัฐว่าไม่จริงเสมอไปดังที่ปรากฏให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันของรัฐที่มีอำนาจทางทหาร เศรษฐกิจ

หรืออิทธิพลด้านอื่น ๆ ในสังคมนระหว่างประเทศมากกว่ารัฐอื่น รัฐที่มีศักยภาพในด้านดังกล่าวเหนือกว่าหรือมีคุณลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากรัฐอื่นก็อาจได้รับสิทธิที่พิเศษกว่ารัฐอื่น โดยได้รับการจัดสรรให้เข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรสำหรับรัฐสมาชิกจำนวนจำกัดเช่นว่านี้ได้ดังตัวอย่างกรณีของสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมาจากห้าประเทศมหาอำนาจทางทหาร หรือสภการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะแต่งตั้งจากรัฐสมาชิกที่มีบทบาททางการเงินที่สำคัญ 5 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่น ส่วนที่เหลืออีก 16 ประเทศ จัดสรรจากการเลือกตั้งตามหลักการกระจายตามเขตภูมิศาสตร์ เป็นต้น ดังนั้นแนวทางปฏิบัติในการกำหนดว่ารัฐใดควรที่จะมีตัวแทนในองค์กรซึ่งประกอบไปด้วยรัฐจำนวนจำกัดมีอยู่ 2 วิธี คือ

1. พิจารณาจัดสรรโดยยึดถือจากลักษณะพิเศษของรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นกรณีที่รัฐมีบทบาทอย่างสำคัญต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องที่สำคัญในเรื่องนั้น ๆ

2. พิจารณาจัดสรรโดยคำนึงถึงหลักการกระจายทางภูมิศาสตร์ โดยการคัดเลือกตัวแทนของรัฐจากเขตภูมิศาสตร์ต่าง ๆ ของโลกเพื่อให้เกิดความหลากหลายและสมดุลย์ในการปฏิบัติภาระหน้าที่ (ชุมพร ปัจจุบันนที 2532, 680)

องค์การระหว่างประเทศอาจกำหนดให้ใช้วิธีการใดก็ได้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละองค์การ อย่างไรก็ตามจะพบเห็นโดยทั่วไปว่าองค์การระหว่างประเทศมักจะใช้วิธีการทั้งสองดังกล่าวประกอบกันในการพิจารณาจัดสรรว่ารัฐสมาชิกใดของตนควรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกจำกัดจำนวนนี้ เช่น การจัดสรรสมาชิกถาวร 5 ประเทศของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะพิจารณาจากบทบาทสำคัญของความเป็นประเทศมหาอำนาจของประเทศเหล่านี้ซึ่งร่วมมือกันก่อตั้งองค์การสหประชาชาติและเป็นฝ่ายพันธมิตรที่ร่วมทำสงครามจนได้รับชัยชนะจากสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนั้นหากทำให้รัฐดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศซึ่งเป็นภารกิจหลักของคณะมนตรี

ความมั่นคงแล้วโอกาสที่จะบรรลุผลตามความมุ่งหมายมีความเป็นไปได้สูง ส่วนสมาชิกไม่ถาวรซึ่งเดิมกำหนดให้มีเพียง 6 รัฐ แต่ต่อมาได้เพิ่มเป็น 10 รัฐโดยข้อมติของสมัชชาใหญ่ในปี ค.ศ.1963 และกำหนดวิธีการจัดสรรโดยการคัดเลือกรัฐให้มาจากภูมิภาคส่วนต่าง ๆ ของโลกโดยการแบ่งสรรรัฐให้มาจากอาฟริกาและเอเชีย 5 รัฐ ยุโรปตะวันออก 1 รัฐ ลาตินอเมริกา 2 รัฐ และจากยุโรปตะวันตกและรัฐอื่น ๆ 2 รัฐ ทั้งนี้สมัชชาใหญ่จะเลือกสมาชิกไม่ถาวรจำนวน 10 รัฐ โดยการพิจารณาจากพื้นฐานของรัฐที่มาจากเขตภูมิศาสตร์ดังกล่าว

แนวปฏิบัติขององค์การอื่น ๆ ดังเช่นกรณีของสภาพบริหารซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกจำนวนจำกัดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ประกอบไปด้วยกรรมการผู้จัดการเป็นประธานและกรรมการบริหาร 22 คน เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินธุรกิจของกองทุนฯ โดยกรรมการบริหาร 5 คน จะต้องมาจากประเทศสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญทางการเงิน คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ส่วนสมาชิกจำนวนที่เหลือมาจากการเลือกตั้งโดยใช้หลักการกระจายจากเขตภูมิศาสตร์ต่าง ๆ ทั่วโลกเช่นกัน หรือคณะกรรมการกิจการทางทะเลระหว่างประเทศประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนจำกัด 32 ประเทศโดยคัดเลือกจากกลุ่มประเทศที่มีกิจการเดินเรือระหว่างประเทศที่สำคัญ 8 ประเทศ กลุ่มประเทศที่มีกิจการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญ 8 ประเทศ และที่เหลืออีก 16 ประเทศจะคัดเลือกประเทศที่มีผลประโยชน์ในการขนส่งและการเดินเรือโดยยึดหลักการกระจายตามกลุ่มภูมิศาสตร์ต่าง ๆ หรือคณะกรรมการบินพลเรือนระหว่างประเทศประกอบไปด้วยรัฐสมาชิก 33 ประเทศ ส่วนหนึ่งของสมาชิกของคณะกรรมการจะต้องเป็นผู้แทนของรัฐที่มีกองบินพลเรือนที่สำคัญของโลกและรัฐที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการช่วยเหลือและสนับสนุนในกิจการเกี่ยวกับการบินระหว่างประเทศ เป็นต้น

1.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไปขององค์การระหว่างประเทศ

องค์กรที่ทำหน้าที่ในด้านการบริหารงานทั่วไปหรือด้านธุรการต่าง ๆ ขององค์การระหว่างประเทศตามปกติจะเรียกว่าสำนักงานเลขธิการซึ่งถือว่าเป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งซึ่งทุกองค์การระหว่างประเทศจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้น ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่จะมีมากน้อยแค่ไหนเพียงใดจะกำหนดไว้ในตราสารก่อตั้งของแต่ละองค์การระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไปขององค์การระหว่างประเทศอาจสรุปได้ดังนี้ (ชุมพร ปัจจุ-สานนท์ 2532, 681-682)

ก. ประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้การประชุมต่าง ๆ ได้มีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น UNESCO กำหนดให้สำนักงานเลขธิการดูแลบริหารงานประจำ จัดเตรียมการประชุมต่าง ๆ หรือ สหภาพไพรินซ์สาคกล กำหนดให้สำนักงานระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์กรถาวรองค์กรเดียวของสหภาพฯ ที่มีสำนักงานประจำโดยสำนักงานตั้งอยู่ ณ กรุงเบอร์ลิน ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขธิการเพื่อประสานงานให้ข้อมูลข่าวสาร และให้คำปรึกษาแก่บรรดารัฐสมาชิก

ข. เตรียมงานทางด้านเทคนิคและทางด้านธุรการ สำหรับองค์กรที่มีสมาชิกเต็มจำนวนและองค์กรที่มีสมาชิกจำนวนจำกัด เช่น จัดประเด็นการประชุม จัดเตรียมเอกสารหรือบางครั้งอาจยกร่างกฎหมายที่จะใช้ในการประชุม ตัวอย่างเช่น ทบวงการระหว่างประเทศถูกกำหนดให้ทำหน้าที่เป็นเลขธิการขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization หรือ WIPO) หรือสำนักงานใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ทำหน้าที่เป็นสำนักเลขธิการของที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศรวมทั้งคณะประสานกิจการ และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบังคับบัญชาของงานขององค์การที่มีอยู่ในภูมิภาคและในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

ค. บริหารงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามข้อมติขององค์กรที่มีสมาชิกเต็มจำนวน และจำนวนจำกัด จากความเป็นจริงที่ว่าองค์กรระหว่างประเทศไม่มีดินแดนและประชากรเป็นของตนเอง ดังนั้นจึงไม่สามารถใช้อำนาจโดยตรงเหนือดินแดนและประชากรในรัฐอื่นได้ องค์กรระหว่างประเทศจึงต้องดำเนินงานโดยกลไกของตนเอง คือสำนักงานเลขาธิการซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ทางด้านการบริหารงานทั่วไปเพื่อให้บรรลุผลตามข้อมติขององค์กรดังกล่าว เช่น ข้อมติของสมัชชาใหญ่ หรือคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติมอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการดำเนินการบางอย่างตามข้อมติของตน เป็นต้น

ง. มีสิทธิที่จะเสนอความคิดริเริ่มบางอย่างได้ในองค์กรระหว่างประเทศบาง องค์กรอาจกำหนดให้องค์กรทางด้านการบริหารนี้มีสิทธิที่จะเสนอข้อคิดเห็นใน ระหว่างการประชุมปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาได้ เช่น ในธรรมนูญก่อตั้งองค์การ UNESCO กำหนดให้ผู้อำนวยการหรือสมาชิกของสำนักงานเลขาธิการสามารถเข้าร่วม ในการประชุมหรือเข้าร่วมประชุมในองค์กรย่อยได้เมื่อได้รับการอนุมัติจากประธาน แล้ว และสามารถออกคำแถลงด้วยวาจาหรือด้วยลายลักษณ์อักษรได้เช่นเดียวกัน หรือ กฎบัตรสหประชาชาติกำหนดให้เลขาธิการสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นในประเด็น ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมได้ทุกเมื่อ ซึ่งแสดงถึงการยอมรับว่าตัวแทนฝ่ายของค์การ ระหว่างประเทศสามารถเข้ามาร่วมพิจารณากับองค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากรัฐ สมาชิกได้เช่นกัน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไปขององค์กร ระหว่างประเทศ เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญยิ่งในการที่ทำให้การดำเนินงานของ องค์กรเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การปฏิบัติตาม ภารกิจขององค์กรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยทั่วไปองค์กรนี้จะรู้จักกันดีใน นามของสำนักงานเลขาธิการหรือ Secretariat แต่บางองค์กรระหว่างประเทศอาจไม่ ได้ก่อตั้งองค์กรที่เรียกว่าสำนักงานเลขาธิการขึ้นมาโดยตรง แต่ตั้งองค์กรภายในที่ เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นและมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการในขณะเดียว

กันด้วย ดังเช่น ทบวงการระหว่างประเทศ (International Bureau) ของ WIPO สำนักงานใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สำนักงานระหว่างประเทศของสหภาพไพรอเนียร์สากล เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วสำนักงานเลขานุการจะมีหัวหน้าสำนักงานของตนเรียกว่า เลขานุการ ซึ่งทุกองค์การระหว่างประเทศจะต้องมีเลขานุการโดยถือว่าเป็นเจ้าพนักงานระดับสูงสุดของบรรดาเจ้าพนักงานในองค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเลขานุการอาจแตกต่างกันไปในแต่ละองค์การระหว่างประเทศ และมักจะกำหนดไว้ในตราสารหรือธรรมนูญก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ

ตัวอย่างกรณีขององค์การสหประชาชาติกำหนดให้เลขานุการของตนมีบทบาทสูงมากทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารงานขององค์การสหประชาชาติโดยกฎบัตรสหประชาชาติกำหนดให้เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์การ ปฏิบัติการตามตำแหน่งหน้าที่ในการประชุมขององค์กรต่าง ๆ ของสหประชาชาติ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่องค์กรเหล่านี้มอบหมาย (มาตรา 97-98) นอกจากนี้เลขานุการอาจนำเรื่องใด ๆ ก็ตามซึ่งตามความเห็นของตนอาจคุกคามต่อการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมาเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบ (มาตรา 99) เลขานุการจะถูกแต่งตั้งโดยสมัชชาใหญ่ตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง (ข้อ 97) ซึ่งในการพิจารณาให้คำแนะนำเพื่อแต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งเลขานุการนี้ สมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้สิทธิยับยั้ง หรือ Veto ได้ และหากใช้สิทธิดังกล่าวแล้วก็แสดงว่าบุคคลนั้นไม่สามารถได้รับการพิจารณาให้เป็นเลขานุการสหประชาชาติได้ เช่น กรณีของนายบูโทรส บูโทรส-กาลิ ชาวอียิปต์ ที่พยายามจะขอลงสมัครเป็นเลขานุการสมัยที่สอง แต่ถูกสหรัฐอเมริกาลงมติคัดค้านด้วยการใช้สิทธิยับยั้งหรือวีโต้ ในการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงในเรื่องนี้เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2539 เป็นผลให้นายบูโทรส บูโทรส-กาลิ ไม่สามารถได้รับการพิจารณาเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นเลขานุการสหประชาชาติสมัยที่สอง เป็นต้น

เลขานุการสหประชาชาติจะดำรงตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี ตั้งแต่ก่อตั้งองค์การสหประชาชาติจนถึงปัจจุบันมีเลขานุการแล้ว 7 คน โดยเลขานุการสหประชาชาติคนแรก

เป็นชาวนอร์เวย์ชื่อ ทริกเว ลี (Trygve Lie) ดำรงตำแหน่งระหว่าง ค.ศ.1946-1953 ส่วนเลขาธิการคนปัจจุบันชื่อ โคฟี อันนัน (Kofi Annan) ชาวกานา ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ค.ศ.1997 ซึ่งเลขาธิการสหประชาชาติคนปัจจุบันนี้มีบทบาทอย่างสูงในกรณีปัญหาการแยกตัวเป็นประเทศอิสระของติมอร์ตะวันออกจากประเทศอินโดนีเซียเมื่อไม่นานมานี้ และเลขาธิการสหประชาชาติที่ผ่านมาก็มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มนำปัญหาต่าง ๆ ของโลกเพื่อให้องค์การสหประชาชาติดำเนินการแก้ไขได้เป็นผลสำเร็จจำนวนมาก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตำแหน่งเลขาธิการสหประชาชาติมิได้มีหน้าที่แต่เฉพาะการบริหารงานในองค์การสหประชาชาติเท่านั้น แต่บทบาทความรับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ ของสังคมระหว่างประเทศก็มีอย่างมากมายเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นงานด้านการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคมก็ตาม