

## บทที่ 2

### สมาชิกภาพขององค์การระหว่างประเทศ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่านอกจากรัฐซึ่งมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว องค์การระหว่างประเทศก็มีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศเช่นกัน และในแต่ละประเภทของบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศนี้ก็มีองค์ประกอบที่แตกต่างกันไป องค์การระหว่างประเทศเริ่มก่อตั้งขึ้นมาโดยความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของรัฐเหล่านั้น และในการปฏิบัติการกิจเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์จะดำเนินการอย่างเป็นทางการในนามขององค์การระหว่างประเทศแยกอย่างเป็นทางการเป็นอิสระจากบรรดารัฐสมาชิกทั้งหลายของตน ซึ่งในการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศก็จำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรภายในต่าง ๆ เพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัติภาระหน้าที่ดังกล่าวแล้วในเรื่องเกี่ยวกับองค์กรหลักขององค์การระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามรัฐก็ยังคงมีบทบาทที่สำคัญในการบริหารองค์การระหว่างประเทศอยู่นั่นเอง ซึ่งมีคำกล่าวขององค์การระหว่างประเทศมีลักษณะเป็น Derivative subject คือเป็นตัวทำการซึ่งได้รับมอบความสามารถและความเป็นตัวทำการที่สืบทอดมาจากตัวทำการหลักคือรัฐนั่นเอง (ดำรง ธรรมารักษ์ 2537, 58)

โดยทั่วไปองค์การระหว่างประเทศจะประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ เข้ามาเป็นสมาชิกโดยความสมัครใจ ซึ่งรัฐสมาชิกเหล่านี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งขององค์การระหว่างประเทศ ดังนั้นในเรื่องโครงสร้างขององค์การระหว่างประเทศ นอกจากองค์ประกอบที่เป็นองค์กรภายในซึ่งเป็นกลไกในการปฏิบัติภาระหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศแล้ว แต่การที่จะให้กลไกต่าง ๆ เหล่านี้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกขององค์การระหว่างประเทศถือว่ามียุทธศาสตร์ที่สำคัญอย่างมากในการที่จะทำให้การดำเนินงานบรรลุผลได้ ดังนั้นองค์ประกอบในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกภาพขององค์การระหว่างประเทศจึงควรที่จะศึกษากันอย่างละเอียดต่อไป

## 2.1 การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ

การที่รัฐใดมีความประสงค์ที่จะเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศได้นั้น สิ่งที่จะต้องพิจารณาถือเป็นองค์การระหว่างประเทศประเภทใด หากว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคตามปกติแล้วรัฐที่สามารถเข้าเป็นสมาชิกขององค์การนั้นได้ก็จะต้องอยู่ในภูมิภาคนั้น ๆ เช่น องค์การอาเซียน ก็จะรับเฉพาะรัฐที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เท่านั้น แต่หากว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับโลก เช่น สหประชาชาติหรือองค์การการค้าโลกก็จะเปิดโอกาสให้ทุกประเทศในโลกสามารถที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกในองค์การประเภทนี้ได้ และโดยทั่วไปแล้วรัฐเท่านั้นที่สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศได้ ซึ่งหมายถึงเป็นรัฐอธิปไตยตามความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่บางกรณีตัวตนซึ่งยังไม่มีอำนาจอธิปไตยแต่สามารถมีอำนาจปกครองตนเองได้โดยอิสระในระดับหนึ่ง เช่น ดินแดนภายใต้ระบบอาณัติ เป็นต้น ก็อาจได้รับการอนุญาตให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น องค์การสันนิบาตชาติระบอบอนุญาตให้ตัวตนดังกล่าวนี้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของตนได้ (กติกาสันนิบาตชาติ มาตรา 1)

อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงถึงแม้ว่ารัฐจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศนั้นได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกรัฐจะดำเนินการเพื่อให้ตนเองเข้าเป็นสมาชิกขององค์การนั้น ๆ เสมอไป เช่น มีหลาย ๆ ประเทศในโลกนี้ยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติซึ่งแต่ละประเทศอาจมีเหตุผลของการไม่ยอมเข้าเป็นสมาชิกแตกต่างกันไป แต่การที่รัฐจะตัดสินใจเข้าหรือไม่เข้าเป็นสมาชิกขององค์การใดจะขึ้นอยู่กับหลักการพื้นฐานร่วมกันประการหนึ่งคือ เป็นการใช้อิทธิพลของรัฐอย่างเป็นทางการเป็นอิสระที่จะตัดสินใจดังกล่าว ดังนั้นในเรื่องเกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศจึงสมควรที่จะแยกศึกษาออกเป็น 3 ลักษณะดังนี้ (ชุมพร ปัจจุบัน 2532, 685-693; พีระพันธ์ พาลุสุข nd, 5-6)

2.1.1 แนวความคิดพื้นฐานร่วมกันของรัฐที่เข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ จากความจริงที่ว่าองค์การระหว่างประเทศทุกองค์การเมื่อตกลงกันก่อตั้งขึ้นมาเป็นผลสำเร็จได้จะต้องมีแนวความคิดพื้นฐานร่วมกันหรือรากฐานทางอุดมคติบางประการที่สอดคล้องกันของรัฐที่ร่วมมือกันก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาซึ่งจะระบุไว้อย่างชัดเจนในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ดังนั้นรัฐที่ต้องการจะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศนั้นก็จะต้องยึดถือแนวทางหรือเคารพต่ออุดมคติขั้นพื้นฐานดังกล่าวนี้ด้วยมิฉะนั้นแล้วก็คงไม่สามารถที่จะมาร่วมมือประสานงานกันอย่างราบรื่นในองค์การระหว่างประเทศเดียวกันได้

ตัวอย่างเช่น กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 4 ระบุว่าสมาชิกภาพแห่งสหประชาชาติเปิดให้แก่รัฐที่รักสันติภาพทั้งปวงซึ่งยอมรับข้อผูกพันที่มีอยู่ในกฎบัตรฉบับปัจจุบัน ดังนั้นหากรัฐใดไม่มีอุดมคติพื้นฐานในเรื่องการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและไม่ยึดถือกฎเกณฑ์ร่วมกันแล้วก็ไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติได้

จากบทบัญญัติในตราสารก่อตั้งคณะมนตรียุโรป ค.ศ.1947 มาตรา 3 กำหนดว่าสมาชิกแห่งคณะมนตรียุโรปจะต้องยอมรับถึงหลักการแห่งความสำคัญทางกฎหมาย และหลักการที่ว่าบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจแห่งรัฐของตนย่อมมีเสรีภาพขั้นพื้นฐานและมีสิทธิมนุษยชนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งสอดคล้องกับอารัมภบทของตราสารฉบับเดียวกันนี้ว่า รัฐภาคีจะต้องเคารพในคุณธรรมและศีลธรรมอันเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ และถือว่าเป็นต้นกำเนิดแห่งหลักเสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพทางการเมือง และเป็นปัจจัยสำคัญของกฎหมายอันเป็นรากฐานแห่งประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งจากข้อกำหนดดังกล่าวถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญของการที่รัฐใดก็ตามที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกในคณะมนตรียุโรปจะต้องเคารพยึดถือหลักการตามที่กำหนดไว้ด้วย ดังนั้นประเทศในยุโรปบางประเทศ เช่น สเปนปกครองภายใต้ระบอบเผด็จการโดยการนำของนายพลฟรังโก จึงไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของคณะมนตรียุโรปได้

องค์การ COMECON เป็นองค์การร่วมมือทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศในยุโรปตะวันออก ซึ่งการที่รัฐ

ใครจะเข้ามามีส่วนร่วมในองค์การนี้ได้ก็ควรมีแนวคิดพื้นฐานทางการเมืองเดียวกันด้วย  
เป็นต้น

2.1.2 วิธีการที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศ ตามปกติ  
แล้วในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศจะมีกลุ่มรัฐต่าง ๆ ที่ร่วมมือกันก่อตั้งองค์การ  
ตั้งแต่แรกเริ่ม โดยการร่วมประชุมปรึกษาหารือ ยกร่างตราสารก่อตั้งหรือธรรมนูญ  
ขององค์การระหว่างประเทศจนเป็นผลสำเร็จ และเข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วยตั้งแต่เริ่ม  
การดำเนินงานขององค์การนั้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งองค์การ  
ระหว่างประเทศนั้นนั่นเอง ซึ่งสมาชิกประเภทนี้เรียกกันว่า สมาชิกดั้งเดิม (Original  
members) เช่น องค์การสหประชาชาติมีสมาชิกดั้งเดิม 51 ประเทศ ประชาคม  
เศรษฐกิจยุโรปหรือสหภาพยุโรปในปัจจุบันมีสมาชิกดั้งเดิมที่ร่วมกันก่อตั้ง 6 ประเทศ  
คือ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก (เรียกรวมว่า เบนลักซ์) เยอรมนี ฝรั่งเศส  
และอิตาลี หรืออาเซียนซึ่งพัฒนามาจากสมาคม ASA โดยมีสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งคือ  
อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย เป็นต้น

เมื่อองค์การระหว่างประเทศก่อตั้งแล้ว อาจมิได้มีการจำกัดจำนวน  
ของประเทศสมาชิกแต่อย่างใด ต่อมาก็อาจมีรัฐอื่นที่สนใจจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจ  
กรรมขององค์การระหว่างประเทศนั้นในภายหลัง ซึ่งอาจมีการกำหนดวิธีการหรือ  
เงื่อนไขของการเข้ามาเป็นสมาชิกในภายหลังหลังจากที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ซึ่งก็จะ  
แตกต่างกันไปในแต่ละองค์การระหว่างประเทศ ประเภทของรัฐสมาชิกที่เข้ามามีส่วน  
ร่วมภายหลังจากที่มีการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศแล้วซึ่งอาจเรียกว่า สมาชิกใหม่  
หรือ New members เช่นองค์การอาเซียนเป็นองค์การระดับภูมิภาคซึ่งรัฐที่จะเข้ามาเป็น  
สมาชิกใหม่จะต้องอยู่ในภูมิภาคเดียวกันเท่านั้น ปัจจุบันสมาชิกอาเซียนมี 10 ประเทศ  
คือ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย บรูไน พม่า ลาว กัมพูชา และ  
เวียดนาม หรือองค์การสหประชาชาติเป็นองค์การระดับโลกปัจจุบันมีสมาชิก 189  
ประเทศ เป็นต้น

การกำหนดวิธีการหรือเงื่อนไขของการรับสมาชิกใหม่ขององค์การระหว่างประเทศอาจแตกต่างกันไปแล้วแต่ลักษณะของแต่ละองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การระดับภูมิภาคโดยทั่วไปก็ต้องเป็นรัฐที่อยู่ในภูมิภาคนั้น ๆ จึงจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกได้หรือองค์การที่มุ่งเน้นความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ รัฐที่สามารถจะเข้ามาเป็นสมาชิกได้ก็จะต้องมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น OPEC หรือ COMECON เป็นต้น การกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการที่ค่อนข้างเข้มงวดขององค์การระหว่างประเทศในการพิจารณารับสมาชิกใหม่ เรียกว่า องค์การระหว่างประเทศลักษณะปิด ดังจะเห็นได้จากกรณีของการกำหนดวิธีการรับสมาชิกใหม่ของสนธิสัญญากรุงโรมที่ก่อตั้งตลาดร่วมยุโรปกำหนดว่า รัฐที่อยู่ในยุโรปทุกรัฐสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกในประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (ปัจจุบันคือสหภาพยุโรป) ได้โดยการส่งคำร้องไปยังคณะมนตรี เมื่อคณะกรรมาธิการได้ให้ความเห็นชอบแล้ว คณะมนตรีก็จะตัดสินใจรับสมาชิกใหม่ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์จากข้อกำหนดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปจะมีเงื่อนไขสองประการคือ ประการแรกต้องเป็นรัฐที่อยู่ในยุโรปและประการที่สองการที่จะได้รับการยอมรับเข้าเป็นสมาชิกใหม่จะต้องได้รับความเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ของคณะมนตรีอีกด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่เข้มงวดมาก อันเป็นลักษณะขององค์การระหว่างประเทศลักษณะปิดนั่นเอง

ส่วนกรณีขององค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะเปิด โดยทั่วไปหมายถึงองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะสากลโดยถือว่าทุกรัฐในโลกสามารถสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกได้โดยไม่มีข้อจำกัด หรือเงื่อนไขทางเขตภูมิศาสตร์ เช่น กรณีขององค์การสหประชาชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตามองค์การสหประชาชาติถึงแม้ว่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะเปิด แต่ก็ยังกำหนดวิธีการและเงื่อนไขบางประการในการพิจารณารับสมาชิกของตนเช่นกัน แต่จะเป็นไปในลักษณะที่ไม่เข้มงวดมากนัก ซึ่งกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 4 กำหนดว่า

1. สมาชิกแห่งสหประชาชาติ เปิดให้แก่วิธีที่รักสันติภาพทั้งปวงซึ่งยอมรับข้อผูกพันที่มีอยู่ในกฎบัตรฉบับปัจจุบัน และในการวินิจฉัยขององค์การเห็นว่ามีความสามารถและเต็มใจที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันเหล่านี้

2. การรับรัฐใด ๆ เช่นว่านั้นเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติจะเป็นผลก็แต่โดยมติของสมัชชาตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดเงื่อนไขและวิธีการของรัฐที่จะสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกของสหประชาชาติเอาไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น โดยมีการกำหนดเงื่อนไขเพียงแต่ว่าต้องเป็นรัฐที่รักสันติภาพ และยอมรับที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ส่วนวิธีการเข้าเป็นสมาชิกใหม่จะเป็นผลก็แต่โดยมติของสมัชชาใหญ่ซึ่งจะพิจารณาตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการที่รัฐใดจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติได้นั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันขององค์กรทั้งสองนี้นั่นเอง

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติที่ผ่านมาการรับสมาชิกใหม่ของสหประชาชาติมีปัญหายุ่งยากพอสมควรเนื่องจากเหตุผลทางการเมืองในยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สิทธิวีโต้ต่อการสมัครเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของรัฐที่จัดอยู่ในค่ายเสรีนิยมซึ่งกระทำโดยสหภาพโซเวียตในฐานะที่เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงและเป็นผู้นำแห่งรัฐในค่ายคอมมิวนิสต์ ปัญหาดังกล่าวนำมาสู่การลงมติของสมัชชาใหญ่ เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ.1947 เพื่อขอความเห็นแนะนำจากศาลโลกในประเด็นข้อกฎหมายที่ว่าสมัชชาใหญ่สหประชาชาติสามารถที่จะลงมติรับสมาชิกใหม่โดยไม่ต้องมีคำแนะนำจากคณะมนตรีความมั่นคงได้หรือไม่ หากว่าสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคงได้ออกเสียงคัดค้านหรือไม่ได้เสียงตามที่กำหนด ศาลโลกได้ให้ความเห็นแนะนำในเรื่องนี้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ.1950 โดยกล่าวว่า ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรสหประชาชาติที่ให้อำนาจแก่สมัชชาใหญ่ในการแก้ไขวิธีการอันเป็นการตรงข้ามกับวิธีการของการลงคะแนนเสียงในคณะมนตรีความมั่นคง และด้วยเหตุผล ดังกล่าวสมาชิกใหญ่จึงไม่มีอำนาจที่จะข้ามขั้นตอนของการให้คำแนะนำของคณะมนตรี

ความมั่นคงแม้ว่าข้อมติเกี่ยวกับคำแนะนำนั้นจะมีได้รับการพิจารณาจากคณะมนตรีความมั่นคงก็ตาม (ชุมพร ปัจจุบันที่ 2532, 688) ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าสมาชิกใหญ่ไม่สามารถที่จะพิจารณารับสมาชิกใหม่ได้เลย หากว่าไม่มีคำแนะนำจากคณะมนตรีความมั่นคง

ประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ.1946 ในช่วงระยะเวลานั้นประเทศไทยจัดว่าเป็นประเทศที่อยู่ในค่ายเสรีนิยมและมีนโยบายต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์อย่างเต็มที่ แต่ไทยได้ทำความตกลงมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหภาพโซเวียตซึ่งส่งผลให้การสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติของไทยไม่ประสบปัญหายุ่งยากจากการใช้สิทธิยับยั้งดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรับสมาชิกใหม่เริ่มคลี่คลายลงตั้งแต่ปี ค.ศ.1955 โดยสหภาพโซเวียตเริ่มเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติของตนเกี่ยวกับการใช้สิทธิยับยั้งโดยการใช้อย่างมีเหตุผลมากยิ่งขึ้น ทำให้สหประชาชาติสามารถที่จะรับสมาชิกได้เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยจะมีคณะกรรมการพิจารณาสถานภาพของรัฐผู้สมัครซึ่งประกอบไปด้วยรัฐทุกรัฐที่เป็นสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นการพิจารณาตามแบบพิธีเท่านั้น รัฐทุกรัฐหากมีความประสงค์ก็สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกสหประชาชาติได้ เว้นแต่จะมีการคัดค้านกันระหว่างสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงและมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทางการเมือง เช่น ในปี ค.ศ.1976 สหรัฐอเมริกาคัดค้านมิให้รับเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกเนื่องจากปัญหาที่เวียดนามไม่ยอมให้รายละเอียดเกี่ยวกับทหารอเมริกาที่สูญหายไประหว่างการสู้รบในเวียดนามหรือจีนคัดค้านต่อความพยายามที่จะสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกของไต้หวันอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุผลของนโยบายทางการเมืองเกี่ยวกับสถานภาพของไต้หวัน เป็นต้น

การเพิ่มจำนวนของสมาชิกของสหประชาชาตินอกจากสาเหตุจากการใช้สิทธิยับยั้งน้อยลงแล้ว ยังมาจากความจริงที่ว่าได้มีการปลดปล่อยดินแดนภายใต้อาณานิคมต่าง ๆ และกลายมาเป็นรัฐเอกราชจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้ง

แต่ปี ค.ศ.1960 เป็นต้นมา และรัฐเหล่านี้ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ เป็นส่วนใหญ่ เฉพาะในปี ค.ศ.1960 ได้รับสมาชิกใหม่จากทวีปอาฟริกาเป็นจำนวนถึง 17 ประเทศ และจำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้นทุกปี ปัจจุบันสหประชาชาติประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกจากส่วนต่าง ๆ ทั่วโลกถึง 189 ประเทศ และจากจำนวนสมาชิกเหล่านี้ทำให้เสียงข้างมากเปลี่ยนไปจากเดิมมติด่าง ๆ ของสมัชชาใหญ่แต่เดิมมักจะออกมาในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อประเทศทางโลกตะวันตกเปลี่ยนมาสนับสนุนทางฝ่ายกลุ่มประเทศ ค่อยพัฒนาและกำลังพัฒนาหรือที่เรียกว่าประเทศโลกที่สามมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นข้อมติที่เกี่ยวข้องกับทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคมก็ตาม ทั้งนี้เป็นผลมาจากหลักการแห่งความเสมอภาคของรัฐนั่นเองทำให้รัฐสมาชิกทุกรัฐในสมัชชาใหญ่มีหนึ่งเสียงเท่ากันไม่ว่าจะเป็นประเทศมหาอำนาจ ประเทศอุตสาหกรรม ประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศค่อยพัฒนา ประเทศขนาดใหญ่ หรือประเทศขนาดเล็กก็ตาม ดังนั้นจึงมีเสียงเรียกร้องให้มีการทบทวนระบบการออกเสียงว่าควรคำนึงถึงความสำคัญของรัฐในด้านต่าง ๆ ประกอบด้วยโดยอ้างถึงความยุติธรรมในสังคมระหว่างประเทศเพราะการที่ให้ประเทศจีนซึ่งมีประชากรกว่าพันล้านคนสามารถมีคะแนนเสียงเพียง 1 เสียงเท่ากับประเทศมัลดีฟส์ซึ่งเป็นหมู่เกาะเล็ก ๆ และมีประชากรเพียงแสนคนเศษ ดูเหมือนว่าจะไม่เป็นการยุติธรรมแก่ประเทศจีน อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวยังเป็นที่ได้ไม่ถึงกันอยู่ และคงจะหาข้อยุติได้ไม่ง่ายนัก

**2.1.3 ลักษณะของการเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมของสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศ** ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการที่จะเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การระหว่างประเทศนั้นสามารถกระทำได้โดยรัฐที่สนใจเข้ามาเป็นสมาชิกไม่ว่าจะโดยลักษณะของสมาชิกดั้งเดิม หรือสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ภายหลังจากที่องค์การระหว่างประเทศดำเนินการไปแล้วก็ได้หากว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนหรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน章程ของการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศนั้นแล้ว สมาชิกดั้งเดิม และสมาชิกใหม่ขององค์การระหว่างประเทศอาจเรียกรวมกันว่าเป็น **สมาชิกสามัญ**



ขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ซึ่งเป็นสมาชิกประเภทที่มีสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในตราสารก่อตั้งหรือธรรมนูญขององค์การระหว่างประเทศ หรือกล่าวได้ว่าเป็นสมาชิกประเภทที่มีสิทธิและหน้าที่อย่างสมบูรณ์ที่สุดในการที่จะเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การระหว่างประเทศและเป็นสมาชิกประเภทที่พบเห็นได้โดยทั่วไปในองค์การระหว่างประเทศทั้งหลายนั่นเอง

แต่การที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศนั้นนอกจากการเป็นสมาชิกสามัญแล้ว ก็อาจเข้ามาร่วมดำเนินกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศได้โดยวิธีการที่เรียกว่าเป็น **สมาชิกสมทบ** หรือ Associated members ซึ่งหมายถึงสมาชิกที่มีได้มีสิทธิและหน้าที่อย่างสมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ สมาชิกสมทบสามารถเข้าร่วมในกิจกรรมบางอย่างขององค์การระหว่างประเทศในขอบเขตที่จำกัดเท่านั้น โดยจะไม่มีฐานะเป็นเช่นสมาชิกสามัญขององค์การระหว่างประเทศสมาชิกสมทบอาจเป็นรัฐซึ่งขาดคุณสมบัติบางอย่างในการที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสามัญได้ เช่น อาจอยู่นอกเขตภูมิศาสตร์ หรือไม่มีสถานะเป็นรัฐอธิปไตย เป็นต้น ซึ่งองค์การระหว่างประเทศบางองค์การอาจกำหนดให้มีสมาชิกสมทบไว้ด้วยเพื่อให้ขอบข่ายการดำเนินกิจกรรมของตนกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ดังนั้นหากจำแนกประเภทของสมาชิกสมทบแล้วสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือสมาชิกสมทบที่มีใช้รัฐ และสมาชิกสมทบที่เป็นรัฐ

สมาชิกสมทบที่มีใช้รัฐ หมายถึง ตัวคนอื่นใดในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งอาจไม่มีอำนาจอธิปไตย แต่มีความสามารถในการปกครองตนเองได้พอสมควรตามปกติจะยังไม่มีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศได้ เช่น กติกาสนธิบัตรชาติ มาตรา 1 กำหนดให้ดินแดนอาณานิคมที่ยังไม่ได้เอกราชสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสนธิบัตรชาติได้ ภายใต้เงื่อนไขบางประการ หรือทบวงชำนาญพิเศษของสหประชาชาติหลายองค์การได้กล่าวถึงสถานภาพของสมาชิกสมทบไว้ด้วย ดังกรณีของธรรมนูญก่อตั้งสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศหรือ ITU มาตรา 1 กำหนดให้ดิน

แดนทั้งหลายที่ยังมิได้รับผิดชอบโดยตรงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือดินแดนภายใต้ระบบภาวะทรัสตี สามารถสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกสมทบในองค์การนี้ได้ นอกจากนั้นตราสารก่อตั้ง UNESCO หรือ FAO ก็ได้กำหนดไว้ในลักษณะทำนองเดียวกัน

สมาชิกสมทบที่เป็นรัฐ หมายถึง การที่รัฐใดรัฐหนึ่งได้เข้าร่วมในกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศในฐานะเป็นสมาชิกสมทบ ซึ่งจะไม่มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐที่มีสถานะเป็นสมาชิกสามัญ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากขาดคุณสมบัติบางประการที่ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมในฐานะสมาชิกสามัญได้ เช่น ไม่ใช่เป็นรัฐที่อยู่ในเขตภูมิศาสตร์ขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันองค์การเช่นนี้อาจมีวัตถุประสงค์ในการที่จะขยายขอบเขตการดำเนินงานให้กว้างขวางออกไป จึงยอมให้รัฐดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของตนได้ในสถานะของสมาชิกสมทบซึ่งจะมีสิทธิและหน้าที่อยู่ภายในขอบเขตที่จำกัดแตกต่างจากรัฐที่เป็นสมาชิกสามัญซึ่งสามารถมีสิทธิ และหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นอย่างสมบูรณ์

โดยทั่วไปแล้ว ข้อจำกัดประการหนึ่งของสมาชิกสมทบคือการที่ไม่สามารถจะใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ หรือบางองค์การระหว่างประเทศอาจกำหนดให้สมาชิกสมทบสามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้เฉพาะบางองค์กรของตนเท่านั้น ดังกรณีของคณะมนตรียุโรป สมาชิกสมทบสามารถส่งตัวแทนเข้าร่วมกิจกรรมได้เฉพาะสมาชิกที่ปรึกษา ไม่อาจเข้าร่วมในคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีของรัฐสมาชิกสามัญ โดยถือว่าการที่รัฐเข้ามาเป็นสมาชิกสมทบนั้นเป็นลักษณะของกรณีพิเศษเท่านั้น ส่วนกรณีขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจยุโรป (Organization for European Economic Co-operation หรือ OEEC) ซึ่งสมาชิกสามัญจะมีได้เฉพาะรัฐที่ตั้งอยู่ในทวีปยุโรปเท่านั้น แต่เพื่อเป็นการขยายขอบเขตการดำเนินงานให้กว้างขวางออกไป จึงยอมให้สหรัฐอเมริกาและแคนาดาซึ่งตั้งอยู่ในทวีปอเมริกาเข้ามาเป็นสมาชิกสมทบของตนได้ หรือในกรณีของ ASEAN เคยมีผู้นำของบาง

ประเทศมีแนวความคิดว่าควรขยายขอบเขตการดำเนินงานให้กว้างขวางออกไปมากยิ่งขึ้น โดยการยอมให้ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ มาร่วมดำเนินกิจกรรมด้วยแต่ทั้งนี้ เป็นแต่เพียงแนวความคิดเท่านั้น รายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมว่าควรเป็นลักษณะใดยังไม่ชัดเจนนัก

วิธีการเข้ามาเป็นสมาชิกสมทบในองค์การระหว่างประเทศ ไม่มีวิธีการที่กำหนดไว้อย่างแน่นอนหรือชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการหรือควรปฏิบัติอย่างไร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตราสารก่อตั้งของแต่ละองค์การระหว่างประเทศจะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ อย่างไรก็ตามจากแนวปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องนี้ อาจพอจำแนกวิธีการเข้ามาเป็นสมาชิกสมทบขององค์การระหว่างประเทศได้ 2 ประเภทด้วยกัน คือ

**ประเภทแรก** เป็นกรณีที่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ ได้กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการเข้ามาเป็นสมาชิกสมทบไว้ รวมทั้งได้มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนว่า แตกต่างจากลักษณะของสมาชิกสามัญอย่างไร หากเป็นไปตามประเภทแรกนี้ การเข้ามาเป็นสมาชิกสมทบก็เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้วเท่านั้น

**ประเภทที่สอง** เป็นกรณีที่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดวิธีการเข้ามาเป็นสมาชิกสมทบไว้ หรืออาจจะกำหนดเงื่อนไขไว้อย่างกว้าง ๆ ให้องค์การระหว่างประเทศทำสนธิสัญญากับรัฐหรือตัวตนใดที่ต้องการจะเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ กับตนในฐานะของสมาชิกสมทบ โดยจะกำหนดสิทธิและหน้าที่รวมทั้งเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ในสนธิสัญญาที่สร้างขึ้นซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าข้อผูกพันต่าง ๆ ของสมาชิกสมทบมิได้ผูกพันตามตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้น แต่จะผูกพันตามสนธิสัญญาที่สร้างขึ้นในภายหลัง

ตัวอย่างกรณีดังกล่าว เช่น สนธิสัญญากรุงปารีส ค.ศ.1951 ซึ่งเป็นตราสารก่อตั้งประชาคมยุโรปว่าด้วยถ่านหินและเหล็กกล้า และจากตราสารฉบับนี้ ไม่มีข้อความใดที่กล่าวถึงการเข้าร่วมในลักษณะของสมาชิกสมทบไว้เลย แต่ต่อมา

ใน ค.ศ.1954 ประเทศอังกฤษมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมกิจกรรมในองค์การนี้ในฐานะสมาชิกสมทบ จึงได้ทำสนธิสัญญาลอนดอนลงนามเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ.1954 ระหว่างรัฐบาลอังกฤษกับประชาคมยุโรปว่าด้วยถ่านหินและเหล็กกล้า โดยสนธิสัญญาระดับดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการเข้ามาเป็นสมาชิกสมทบของอังกฤษ

นอกจากนี้แล้วตัวอย่างกรณีของตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่กำหนดเงื่อนไขในการเข้ามาเป็นสมาชิกสมทบไว้อย่างกว้าง ๆ คือ เพียงแต่กำหนดให้องค์การระหว่างประเทศทำสนธิสัญญากับรัฐ หรือตัวคนอื่นใดที่ต้องการเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมกับองค์การในฐานะของสมาชิกสมทบ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของสนธิสัญญากรุงโรมที่เป็นตราสารก่อตั้งประชาคมยุโรป ซึ่งกำหนดว่าประชาคมยุโรปสามารถที่จะทำสนธิสัญญากับรัฐที่สาม สหภาพแห่งรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ เพื่อก่อตั้งความร่วมมือกัน และเพื่อวางข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ซึ่งกันและกัน การปฏิบัติการร่วมกันและวิธีดำเนินการพิเศษต่าง ๆ (มาตรา 238) และจากบทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นผลให้ประชาคมยุโรปได้ทำสนธิสัญญากับรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศหลายครั้งในระยะเวลาต่อมาเพื่อเข้าร่วมสมทบในการดำเนินกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศ

โดยนัยดังกล่าวนี้มีการตั้งข้อสังเกตว่า คำว่าสมาชิกสมทบ (Associated member) ไม่เหมือนกับรัฐที่เข้าร่วมในกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศ (Associated state) โดยให้เหตุผลว่าสมาชิกสมทบเป็นลักษณะของการเข้าร่วมในกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศภายใต้ขอบข่ายที่จำกัด โดยตนไม่มีสถานะเป็นสมาชิกสามัญ ซึ่งสามารถมีสิทธิและหน้าที่อย่างสมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ แต่กรณีของรัฐที่เข้าร่วมในกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศนั้น หมายถึงการสถาปนาความสัมพันธ์เป็นพิเศษในรูปของสนธิสัญญาเพื่อวางข้อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นพิเศษ คือ เป็นลักษณะของการเข้ามาสมทบทำกิจกรรมร่วมกันกับองค์การระหว่างประเทศนั้น (ชุมพร ปัจจุบัน

สถานนท์ 2532, 692) อย่างไรก็ตามการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ในสนธิสัญญาที่ทำขึ้นต่างหากนี้คงจะไม่มีลักษณะในทำนองเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสามัญ เนื่องจากว่าการยอมให้รัฐอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเป็นการเข้ามาโดยมิใช้วิธีการตามปกตินั่นเอง

## 2.2 ลักษณะของตัวแทนที่เข้าร่วมในองค์การระหว่างประเทศ

เมื่อรัฐเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศแล้วไม่ว่าจะเป็นสมาชิกประเภทใดก็ตาม รัฐในฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่สามารถที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองก็จะต้องส่งตัวแทนของตนไปประจำและร่วมดำเนินกิจการต่าง ๆ ในองค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ อย่างไรก็ตามตัวแทนของรัฐที่ถูกส่งไปประจำในองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ นั้นไม่ได้หมายความว่า จะต้องเป็นตัวแทนจากภาครัฐบาลเท่านั้น บางกรณีอาจเป็นตัวแทนจากภาคเอกชนเข้าไปดำเนินกิจการต่าง ๆ ในองค์การระหว่างประเทศก็ได้ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับประเภทและข้อกำหนดในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ

ตัวอย่างกรณีของการก่อตั้งธนาคารเพื่อจัดกิจการธนาคารระหว่างประเทศตามข้อตกลงในปี ค.ศ.1930 โดยกำหนดให้ธนาคารนี้มีสถานภาพเป็นองค์การระหว่างประเทศ มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เมืองบาเซล ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ รัฐสมาชิกประกอบด้วยเยอรมนี เบลเยียม ฝรั่งเศส อังกฤษ อิตาลี ญี่ปุ่นและสวิตเซอร์แลนด์ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ธนาคารกลางของรัฐต่าง ๆ ในยุโรปสามารถส่งตัวแทนเข้าไปร่วมในธนาคารนี้ได้ รวมทั้งธนาคารเอกชนในสหรัฐอเมริกาด้วย (Colliard 1975-1976, 45 อ้างใน ชุมพร ปัจจุบันสถานนท์ 2532, 694) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าจากองค์การระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ไม่ได้มีแต่เฉพาะตัวแทนที่มาจากภาครัฐบาลเท่านั้น แต่มีตัวแทนจากหน่วยงานอื่นในภาคเอกชนที่สามารถส่งตัวแทนเข้าร่วมดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้เช่นกัน

ถึงแม้ว่าในบางประเภทขององค์การระหว่างประเทศอาจมีตัวแทนจากภาคเอกชนเข้าร่วมปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ในองค์การระหว่างประเทศได้ก็ตาม แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐเท่านั้นที่มีความรับผิดชอบในการแต่งตั้งตัวแทนของตนเข้าร่วมในองค์การระหว่างประเทศที่ตนเป็นสมาชิก และตามปกติแล้วหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในภารกิจดังกล่าว คือ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปทำหน้าที่ยังองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ก็จะเป็นข้าราชการที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานนี้ และมีสถานะเป็นตัวแทนทางการทูตเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ตัวแทนของประเทศไทยที่ถูกส่งไปประจำในองค์การสหประชาชาติคือ ตำแหน่งผู้แทนถาวรประจำองค์การสหประชาชาติซึ่งจะมีตำแหน่งเทียบเท่าเอกอัครราชทูต เป็นต้น บุคคลเหล่านี้จะรับคำสั่งและนโยบายจากรัฐมนตรีของตนเพื่อกำเนินการในองค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่ได้วางเป้าหมายไว้

สำหรับในองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะทางด้านเทคนิค หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตัวแทนของรัฐบาลที่ส่งไปประจำยังองค์การระหว่างประเทศประเภทนี้อาจจะเป็นข้าราชการจากกระทรวงทบวงกรมอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือเหมาะสมกับลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ ซึ่งไม่จำเป็นว่าตัวแทนของรัฐที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์การระหว่างประเทศจะต้องมาจากกระทรวงการต่างประเทศเสมอไป เช่น ในสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ตัวแทนของรัฐที่ส่งไปร่วมดำเนินกิจกรรมอาจเป็นข้าราชการจากกระทรวงคมนาคม หรือองค์การการค้าโลกตัวแทนของรัฐที่ส่งไปร่วมดำเนินกิจกรรมก็อาจมาจากกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น บางกรณีตัวแทนของรัฐสมาชิกอาจจะถูกกำหนดคุณสมบัติไว้ด้วยว่าจะต้องเป็นบุคคลใด ดังเช่นสนธิสัญญาปารีสซึ่งก่อตั้งประชาคมยุโรปว่าด้วยถ่านหินและเหล็กกล้า ค.ศ.1951 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าคณะมนตรีต้องประกอบไปด้วยรัฐมนตรีจากประเทศสมาชิก หรือการก่อตั้งสมาคม ASEAN ในปี ค.ศ.1967 กำหนดให้หน่วยงานขององค์การนี้เป็น 2 ส่วน คือที่ประชุมรัฐมนตรี กำหนดให้รัฐมนตรีต่างประเทศของรัฐสมาชิกเป็นตัวแทนและคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยบรรดาตัวแทนระดับเอกอัครราชทูตของรัฐสมาชิก เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วองค์การระหว่างประเทศบางองค์การอาจมีตัวแทนของประชาชนเข้าร่วมโดยตรงด้วยก็ได้ เช่น กรณีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งก่อตั้งขึ้นมาโดยสนธิสัญญาแวร์ซายส์ในปี ค.ศ.1919 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อรักษาความเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมระหว่างนายจ้าง และลูกจ้าง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในองค์การนี้ไม่ใช่แต่เฉพาะตัวแทนจากภาครัฐเท่านั้นที่สามารถส่งตัวแทนเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ แต่ตัวแทนจากสหภาพแรงงานและตัวแทนจากสมาคมนายจ้างก็สามารถส่งตัวแทนเข้าร่วมได้ด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากมาตรา 389 แห่งสนธิสัญญาแวร์ซายส์ระบุว่าในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ เป็นการประชุมในรูปไตรภาคีโดยตัวแทนของรัฐสมาชิกแต่ละประเทศสามารถส่งตัวแทนได้ 4 คน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาล 2 คน และตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละ 1 คน โดยตัวแทนทั้งหมดนี้จะเป็นคนในสัญชาติเดียวกัน จากแนวปฏิบัติที่ผ่านมารัฐสมาชิกจะแต่งตั้งตัวแทนสองคนหลังนี้ตามคำแนะนำของสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงาน ที่ประชุมใหญ่จะทำการเลือกตั้งคณะประสานการ (Governing Body) ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารขององค์การประกอบไปด้วยสมาชิก 56 คน มีลักษณะเป็นไตรภาคีเช่นกัน ประกอบไปด้วยตัวแทนฝ่ายรัฐบาล 28 คน ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง 14 คน และตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง 14 คน (มานพ เมฆประยูรทอง 2533, 90-91) และในการลงคะแนนเสียงเพื่อยอมรับข้อมติใด ๆ นั้นตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างไม่จำเป็นต้องกระทำตามคำสั่งหรือนโยบายของ รัฐบาลซึ่งตัวแทนเหล่านี้ถือสัญชาติแต่อย่างใดซึ่งแตกต่างจากตัวแทนจากรัฐบาล

การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในองค์การระหว่างประเทศอาจมาจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยประชาชนของรัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศนั้นก็ได้ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้เห็นได้จากกรณีของรัฐสภายุโรปซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของประชาคมยุโรป (ปัจจุบันคือสหภาพยุโรป) แนวความคิดดังกล่าวพัฒนามาจากการก่อตั้งประชาคมยุโรปว่าด้วยถ่านหินและเหล็กกล้า ในปี ค.ศ.1951 และการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในปี ค.ศ.1957 โดยกำหนดว่าให้มีองค์กรหนึ่งคือสภาผู้แทน

(Assembly) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งตามวิธีการที่แต่ละรัฐสมาชิกกำหนดไว้ ต่อมาในปี ค.ศ.1975 คณะมนตรียุโรปมีมติจากการประชุมสุดยอดที่กรุง ปารีสกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในรัฐสมาชิกทั้งหลายของตนเพื่อคัดเลือกบุคคลมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในรัฐสภายุโรป ปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 626 คน ซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และมีการกำหนดคุณสมบัติต่าง ๆ ของผู้ที่อาจจะได้รับการเลือกตั้งไว้ด้วย เช่น ต้องไม่เป็นสมาชิกของรัฐสภาแห่งชาติหรือสมาชิกของรัฐบาลของประเทศสมาชิกไม่เป็นอัยการ ผู้พิพากษา หรือไม่ทำหน้าที่อยู่ในองค์กรใดของประชาคมยุโรป เป็นต้น และมีการจัดเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกในปี ค.ศ.1979

การรวมกลุ่มของนักการเมืองในรัฐสภายุโรปไม่ใช่เป็นการรวมกลุ่มกันตามผลประโยชน์ของรัฐสมาชิก แต่เป็นการรวมกลุ่มโดยยึดถือแนวความคิดทางการเมืองที่สอดคล้องกันมากกว่า เช่น กลุ่มสังคมนิยม กลุ่มคริสเตียนเดโมแครต กลุ่มอนุรักษนิยม กลุ่มเสรีนิยม กลุ่มก้าวหน้า เป็นต้น ส่วนเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐสภายุโรปก็เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาในทางนิติบัญญัติ โดยทั่วไปคือการให้คำปรึกษาและควบคุมดูแล ตรวจสอบข้อเสนอของกรรมาธิการและเสนอความเห็นส่งไปยังคณะมนตรีเพื่อเป็นการช่วยในการตัดสินใจ แต่ความเห็นดังกล่าวจะไม่ผูกพันคณะมนตรีแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังมีหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณต่าง ๆ เป็นต้น (วิมลวรรณ ภัทโรดม 2543) ดังนั้นจะเห็นได้ว่านอกจากตัวแทนที่เข้ามาร่วมในองค์การระหว่างประเทศ นอกจากจะมาจากภาครัฐแล้วก็อาจมีตัวแทนที่มาจากภาคเอกชนหรือสามารถมีตัวแทนที่เข้าร่วมโดยการเลือกตั้งจากประชาชนของรัฐสมาชิกโดยตรงด้วยก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศจะกำหนดไว้

### 2.3 การสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพในองค์การระหว่างประเทศ

สมาชิกภาพขององค์การระหว่างประเทศอาจสิ้นสุดลงได้ 2 วิธีด้วยกัน กล่าวคือวิธีแรกเป็นการลาออกจากการเป็นสมาชิก และวิธีที่สองเป็นกรณีถูกขับไล่ให้ออก



จากการเป็นสมาชิก ทั้งนี้ก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในตราสารก่อตั้งของแต่ละองค์การระหว่างประเทศจะกำหนดไว้

**2.3.1 การลาออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ** การลาออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศเป็นการใช้ดุลพินิจของรัฐใดรัฐหนึ่งว่ารัฐตนไม่มีความต้องการที่จะร่วมดำเนินกิจกรรมกับองค์การระหว่างประเทศที่ตนเป็นสมาชิกอีกต่อไปไม่ว่าจะด้วยเหตุผลหรือความจำเป็นใดก็ตามในการแสดงเจตจำนงเพื่อลาออกจากการเป็นสมาชิกดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจลาออกนั้นเป็นการแสดงเจตนารมณ์อย่างเป็นอิสระของรัฐเป็นเรื่องของการกระทำที่อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจนั่นเอง ทั้งนี้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในเรื่องของอำนาจอธิปไตยของรัฐที่สามารถใช้ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของตนได้อย่างเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือชี้นำจากใครไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจเพื่อเข้าร่วมหรือลาออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศก็ตาม ดังนั้น เมื่อรัฐแสดงเจตนารมณ์ที่จะขอลาออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศก็มีผลทำให้สมาชิกภาพของรัฐนั้นสิ้นสุดลงไม่มีภาระผูกพันต่อองค์การที่ตนเคยเป็นสมาชิกอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม การลาออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศนั้นสารตราตั้งองค์การระหว่างประเทศอาจกำหนดเงื่อนไขบางประการไว้ด้วย ดังเช่นกรณีของกติกาสัญญาสันนิบาตชาติได้กำหนดเงื่อนไขไว้ในมาตรา 1 วรรค 3 ดังนี้

“สมาชิกของสันนิบาตชาติอาจถอนตัวออกจากสันนิบาตได้ภายหลังจากที่ได้แจ้งเจตจำนงขอลาออกเป็นเวลา 2 ปี โดยมีเงื่อนไขว่าสมาชิคนั้นจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ และพันธกรณีต่าง ๆ ตามกติกาสัญญาฉบับนี้โดยครบถ้วนแล้วในขณะที่ออกจากสมาชิกภาพ”

จากกติกาสัญญาสันนิบาตชาติดังกล่าวนี้แสดงว่าการแสดงเจตนาของรัฐที่ต้องการจะลาออกจากการเป็นสมาชิกต้องแจ้งล่วงหน้าเป็นเวลา 2 ปี การลา

ออกจึงจะมีผลสมบูรณ์ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้รัฐดังกล่าวมีช่วงระยะเวลาพอสมควรในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ที่ค้างค้างอยู่ให้สำเร็จลุล่วงเสียก่อนที่สมาชิกภาพของตนจะสิ้นสุดลงนั่นเอง แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาหลายประเทศได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติโดยมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว เช่น ญี่ปุ่นลาออกจากการเป็นสมาชิกในปี ค.ศ.1933 หลังจากที่ย่างเท้าเข้าไปยึดครองดินแดนของจีนและสถาปนาเป็นสาธารณรัฐแมนจูวี่ขึ้น ซึ่งการกระทำของญี่ปุ่นถูกประณามโดยสันนิบาตชาติ ญี่ปุ่นจึงประท้วงด้วยการแสดงเจตจำนงขอลาออกจากการเป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติโดยมิได้มีการบอกล่วงหน้าแต่อย่างใด ซึ่งเป็นลักษณะเช่นเดียวกับการที่เยอรมนีภายใต้ระบบนาซีได้ลาออกจากสันนิบาตชาติในปี ค.ศ.1933 อิตาลีภายใต้การนำของมุสโสลินีได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกในปี ค.ศ.1937 ภายหลังจากที่มีการลงมติว่าเป็นผู้รุกรานเอธิโอเปียและถูกลงโทษทางเศรษฐกิจโดยวิธีการกีดกันสินค้า เป็นต้น

ส่วนกรณีขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือหรือ NATO ได้กำหนดวิธีการลาออกจากราชการของตนว่าจะต้องบอกกล่าวล่วงหน้าเป็นเวลานานถึง 20 ปี ฝรั่งเศสเคยแสดงความจำนงที่จะขอลาออกจาก NATO ในปี ค.ศ.1966 ซึ่งหมายความว่าผลของการลาออกจะสมบูรณ์ในปี ค.ศ.1986 ในช่วงระยะเวลาก่อนถึงกำหนด 20 ปี สมาชิกภาพของฝรั่งเศสยังคงมีอยู่ และฝรั่งเศสเคยยืนยันสถานะความเป็นสมาชิกของตนด้วยเช่นกัน

บางกรณีการลาออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศอาจเป็นการกระทำที่เกิดจากเหตุผลของความจำเป็นหรือถูกกระแสดัดดันอื่น ๆ ก็ได้ ดังเช่น กรณีของกรีซเคยตัดสินใจลาออกจากการเป็นสมาชิกของคณะมนตรียุโรปเนื่องจากการที่ได้คัดค้านกระบวนการเพื่อพิจารณาถึงเรื่องที่ตนได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นการละเมิดต่ออนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และบรรดารัฐสมาชิกอื่น ๆ กำลังดำเนินการเพื่อที่จะขับไล่กรีซให้ออกจากการเป็นสมาชิกอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตามการลาออกยังคงอยู่บนพื้นฐานของการกระทำโดยความสมัครใจของรัฐแม้ว่าองค์การระหว่างประเทศบางองค์การจะไม่ได้มีการระบุถึง

เรื่องการลาออกไว้เลยก็ไม่ใช่เป็นการขัดขวางมิให้สมาชิกลาออกได้ ดังจะเห็นได้จากกฎบัตรสหประชาชาติไม่มีบทบัญญัติมาตราใดเลยที่ระบุถึงเรื่องการให้สมาชิกลาออก แต่ก็ไม่สามารถที่จะห้ามสมาชิกของตนลาออกได้ เนื่องจากการลาออกเป็นสิทธิของรัฐสมาชิกตามหลักการดังกล่าวแล้วนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากกรณีของอินโดนีเซียเคยลาออกจากการเป็นสมาชิกของสหประชาชาติในปี ค.ศ.1965 เนื่องจากเหตุผลของความไม่พอใจที่มาเลเซียซึ่งมีข้อพิพาทอยู่กับตนหลาย ๆ เรื่องในขณะนั้นได้รับการคัดเลือกให้เข้าเป็นสมาชิกในคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งการลาออกของอินโดนีเซียเป็นการแสดงให้เห็นว่าการลาออกเป็นสิทธิของตนที่สามารถจะกระทำได้แม้ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดอนุญาตไว้ก็ตาม ต่อมาในปี ค.ศ.1966 อินโดนีเซียก็ตัดสินใจที่จะเข้ามาร่วมเป็นสมาชิกของสหประชาชาติอีกครั้งหนึ่งหลังจากการออกไปได้เพียงปีเดียวเท่านั้น

**2.3.2 การถูกขับไล่ให้ออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ**  
สำหรับกรณีการถูกขับไล่ให้ออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ จะแตกต่างจากการสูญเสียสมาชิกภาพโดยการลาออกซึ่งเป็นการกระทำโดยความสมัครใจ แต่การถูกขับไล่นั้นเป็นการสูญเสียสมาชิกภาพที่มีได้อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของรัฐสมาชิกแต่อย่างใด แต่เป็นมาตรการของการลงโทษรัฐสมาชิกชั้นรุนแรงซึ่งอาจเนื่องมาจากการที่รัฐสมาชิคนั้นไม่ยอมปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้หรือกระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อผูกพันอย่างเป็นประจำจนถึงขั้นที่ไม่อาจจะคงอยู่ร่วมดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การระหว่างประเทศเดียวกันได้อีกต่อไป จึงถูกลงโทษโดยการขับไล่ให้ออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การนั้นอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของรัฐที่ถูกขับไล่สิ้นสุดลง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศมักจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขับไล่สมาชิกไว้ด้วย แต่จากความเป็นจริงที่ผ่านมากรณีที่รัฐสมาชิกถูกขับไล่ให้ออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศน้อยมาก

กรณีตัวอย่างเกี่ยวกับเรื่องขับไล่นี้อาจเห็นได้จากสหภาพโซเวียตถูกขับไล่ออกจากการเป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติเนื่องจากการใช้กำลังรุกรานฟินแลนด์ในปี ค.ศ.1939 ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกติกาสัญญาสันนิบาตชาติ มาตรา 16 วรรค 4 ซึ่งเป็นการลงโทษรัฐสมาชิกที่กระทำการละเมิดบทบัญญัติในกติกาสัญญาสันนิบาตชาติ รัฐดังกล่าวจะถูกขับไล่ออกจากการเป็นสมาชิกแห่งสันนิบาตชาติโดยมติของคณะมนตรีร่วมกับมติของผู้แทนรัฐสมาชิกทั้งหมดของสันนิบาตชาติ และอำนาจตามมาตรา 16 นี้ ถูกนำมาใช้เพียงครั้งเดียวคือการขับไล่อสหภาพโซเวียตออกจากการเป็นสมาชิكدังกล่าวข้างต้น

ส่วนกรณีของกฎบัตรสหประชาชาติถึงแม้ว่าจะไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการลาออกจากสมาชิกภาพไว้ แต่มาตรการลงโทษโดยการขับไล่สมาชิกนั้นได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ด้วยโดยกำหนดไว้ในมาตรา 6 ซึ่งระบุว่า

“สมาชิกแห่งสหประชาชาติซึ่งได้กระทำการฝ่าฝืนหลักการอันมีอยู่ในกฎบัตรฉบับปัจจุบันอย่างเป็นเนืองนิจ อาจถูกขับไล่ออกจากองค์การโดยสมัชชาใหญ่ตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง”

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขับไล่สมาชิกก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วองค์การสหประชาชาติตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมาไม่เคยใช้อำนาจตามมาตรา 6 นี้เลย แม้ว่าจะปรากฏว่ารัฐสมาชิกของตนได้กระทำการละเมิดหลักการหรือพันธะระหว่างประเทศอย่างเสมอก็ตาม เช่น ในกรณีของสหภาพอาฟริกาใต้ซึ่งดำเนินนโยบายกีดกันผิวทั้งภายในรัฐตนเองและรัฐที่อยู่ภายใต้การอาณัติของอาฟริกาใต้ซึ่งก็คือนามิเบียในปัจจุบัน แต่อาฟริกาใต้ก็ไม่ถูกมาตรการลงโทษโดยการถูกขับไล่ออกจากการเป็นสมาชิกของสหประชาชาติแต่อย่างใด นอกจากถูกมาตรการคว่ำบาตรหรือ Boycott ในด้านต่าง ๆ เท่านั้น ขณะเดียวกันในธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งมิได้มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้เกี่ยวกับการขับไล่สมาชิกเลย แต่ว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ดำเนินมาตรการขับไล่อาฟริกาใต้ให้ออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การของตน

นอกจากวิธีการปฏิบัติต่อสมาชิกของสหประชาชาติในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหลักการหรือพันธะระหว่างประเทศโดยการจับไล่แล้ว มาตรการลงโทษอื่น ๆ อาจกระทำโดยการงดการให้เอกสิทธิในฐานะสมาชิกเป็นการชั่วคราวก็ได้ซึ่งตามกฎหมายสหประชาชาติกำหนดวิธีการไว้ดังนี้

1. สมาชิกของสหประชาชาติที่ได้ถูกคณะมนตรีความมั่นคงดำเนินการในทางป้องกันหรือบังคับ อาจถูกสมัชชาสั่งงดการใช้สิทธิและเอกสิทธิแห่งสมาชิกภาพได้ตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง และคณะมนตรีความมั่นคงอาจคืนการใช้สิทธิและเอกสิทธิเหล่านี้ได้ (มาตรา 5)

2. สมาชิกของสหประชาชาติที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงแก่องค์การยอมไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงในสมัชชา ถ้าจำนวนเงินค้างชำระเท่าหรือมากกว่าจำนวนเงินค่าบำรุงที่ถึงกำหนดชำระสำหรับสองปีเต็มที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามสมัชชาอาจอนุญาตให้สมาชิกเช่นว่านั้นลงคะแนนเสียงได้ถ้าทำให้เป็นที่พอใจว่าการไม่ชำระนั้นเนื่องมาจากภาวะอันอยู่นอกเหนือการควบคุมของสมาชิกนั้น (มาตรา 19)

กรณีของอาฟริกาใต้ องค์การสหประชาชาติเคยมีมติไม่ยอมรับผู้แทนจากอาฟริกาใต้อันเนื่องมาจากนโยบายกีดกันผิวดังกล่าวข้างต้น ซึ่งส่งผลให้อาฟริกาใต้ไม่มีผู้แทนของตนในที่ประชุมสมัชชาใหญ่และองค์กรอื่น ๆ ของสหประชาชาติ

