

บทที่ 7

การสืบสิทธิของรัฐ

(SUCCESSION OF STATES)

ดินแดนของรัฐอาจมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น ประเทศเจ้าอาณานิคมปลดปล่อยอาณานิคมของตนทำให้เกิดรัฐเอกราชใหม่ การที่รัฐหลายรัฐรวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ การที่รัฐหลายรัฐซึ่งเคยรวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐแยกตัวเป็นรัฐใหม่อิสระออกจากกัน การที่รัฐเดี่ยวแยกออกเป็นสองรัฐหรือมากกว่านั้น และการที่รัฐหนึ่งผนวกดินแดนของรัฐเข้าเป็นดินแดนของรัฐ เป็นต้น

ดินแดนของรัฐเกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ ความหมายของอำนาจอธิปไตยเห็นได้ชัดเจนจากการที่รัฐใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐ การเปลี่ยนแปลงดินแดนของรัฐหมายถึงการเปลี่ยนแปลงอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงดินแดนของรัฐจึงก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาประการ ในบรรดาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงดินแดนของรัฐนี้ มีหัวข้อสำคัญควรแก่การศึกษา 2 ประการด้วยกันคือ

- ปัญหาในเรื่องความต่อเนื่องระหว่างรัฐเดิมและรัฐใหม่
- ปัญหาในเรื่องความผูกพันระหว่างรัฐใหม่กับประชาชนในดินแดน

1. ปัญหาในเรื่องความต่อเนื่องระหว่างรัฐเดิมกับรัฐใหม่

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมาย ซึ่งเป็นผลโดยตรงของการใช้อำนาจอธิปไตย ระบบกฎหมายของรัฐเดิมสร้างไว้ไม่ว่าจะเป็นเขตอำนาจของศาลแพ่ง ศาลอาญาหรือศาลปกครอง บทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนระเบียบการบริหารรัฐกิจ กฎยกเลิกหรือสิ้นสภาพไปโดยปริยายเนื่องจากการนำระบบกฎหมายของรัฐใหม่สร้างขึ้นมาใช้แทน

อย่างไรก็ตาม รัฐใหม่อาจกำหนดให้ใช้ระบบกฎหมายเก่าเป็นบางส่วนเฉพาะกาลเพื่อรักษาความต่อเนื่องของความยุติธรรมไว้ เช่น กำหนดให้คดีบางคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลดำเนินไปตามกฎหมายของรัฐเดิม เป็นต้น

ในบางกรณี เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิของประชาชนในดินแดนที่มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนรัฐเดิม และรัฐใหม่อาจทำข้อตกลงกำหนดว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง

แปลงระบบกฎหมายที่ใช้อยู่เดิมในเรื่องใดบ้าง สนธิสัญญาสันติภาพ (สนธิสัญญาสงบศึก) มักจะมีข้อกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายรวมอยู่ด้วย

สำหรับทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของรัฐเดิม ที่อยู่ในดินแดนที่มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ จะตกเป็นของรัฐใหม่โดยอัตโนมัติ กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องมีข้อตกลงเป็นพิเศษระหว่างรัฐเดิมกับรัฐใหม่แต่อย่างใด ศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศพิพากษายืนยันหลักการดังกล่าวข้างต้นไว้ในคดี L'Université Peter Pazmany Carret de 1993 serie A/B, No.61 P.237-238) แต่ถ้ามีข้อตกลงเป็นอย่างอื่นก็เป็นไปตามข้อตกลง

ในกรณีรัฐใหม่เกิดขึ้นจากการปลดปล่อยอาณานิคมและมีทรัพย์สินอยู่นอกดินแดน และมีทรัพย์สินที่รัฐใหม่มีส่วนสร้างขึ้นในสมัยตกเป็นอาณานิคม ก็ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของรัฐใหม่ตามส่วนที่สร้าง

สนธิสัญญาที่รัฐเดิมทำไว้กับรัฐอื่น ไม่สืบทอดเป็นพันธกรณีแก่รัฐใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐใหม่ที่เกิดจากการปลดปล่อยอาณานิคมรัฐเดิม ไม่ต้องผูกพันตามพันธกรณีของรัฐเดิมทำไว้ในสมัยที่รัฐใหม่ตกเป็นอาณานิคม อนุสัญญากรุงเวียนนาที่ว่าด้วยสิทธิของรัฐในเรื่องสนธิสัญญา ค.ศ.1978 ก็ยืนยันหลักการดังกล่าวนี้ไว้ในมาตรา 16 ของอนุสัญญาดังกล่าว (รัฐที่ได้รับเอกราชใหม่ไม่มีพันธกรณีใด ๆ ทั้งสิ้น ที่จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญารัฐใหม่) แต่หลักการดังกล่าวนี้มีข้อยกเว้นสำหรับสนธิสัญญา 2 ประเภท ซึ่งรัฐที่สืบทอดต้องสืบทอดพันธกรณีตามสนธิสัญญาแทนรัฐเดิม

สนธิสัญญาประเภทแรก ได้แก่สนธิสัญญาที่รัฐเดิมทำกับรัฐอื่นเพื่อผลประโยชน์ของดินแดนที่มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตย เช่น สนธิสัญญาเกี่ยวกับพรมแดน สนธิสัญญาเกี่ยวกับการคมนาคม เป็นต้น

สนธิสัญญาประเภทที่สอง ได้แก่สนธิสัญญาที่สร้างขึ้นเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของภาคีแห่งสนธิสัญญาซึ่งเป็นกลุ่มรัฐหลายรัฐ ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์เฉพาะรัฐเดิมเท่านั้น กล่าวคือจะเป็นรัฐเดิมหรือรัฐใหม่ การเป็นภาคีแห่งสนธิสัญญาก็มีผลประโยชน์เหมือนกัน เช่น สนธิสัญญาที่วางด้วยความเป็นกลาง สนธิสัญญากำหนดเขตปลอดทหาร เป็นต้น

ในเรื่องที่รัฐเดิมก่อไว้ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว รัฐที่สืบทอดไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของรัฐเดิม เว้นแต่มีสนธิสัญญาการกำหนดไว้ให้รัฐสืบทอดต้องรับผิดชอบในหนี้ที่ดังกล่าว หรือเป็นหนี้ที่เห็นได้ชัดเจนว่ารัฐเดิมก่อขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของดินแดนที่มีการสืบทอด ในกรณีดังกล่าวนี้

รัฐสิบลิตีต้องรับภาระส่วนที่เป็นธรรม โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงในการก่อหนี้

สำหรับบรรณสารให้ถือว่าบรรณสารของรัฐเดิมในส่วนที่จำเป็นต่อการบริหารตามปกติ หรือเกี่ยวข้องกับดินแดนที่มีการสิบลิตีตกเป็นของรัฐที่สิบลิตี

2. ปัญหาในเรื่องความผูกพันระหว่างรัฐที่สิบลิตีกับประชาชนในดินแดนที่มีการสิบลิตี

หลักการสำคัญในเรื่องนี้ ได้แก่หลักการที่รัฐสิบลิตีต้องเคารพในสิทธิที่ประชาชนมีอยู่ก่อนแล้วตามกฎหมายที่รัฐเดิมบัญญัติไว้

หลักการที่รัฐต้องเคารพในสิทธิซึ่งเกิดขึ้นก่อน หรือได้มาก่อนแล้วนี้ ถือกันว่าเป็นหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ

การปฏิบัติที่สำคัญประการหนึ่งของการเคารพในสิทธิที่ประชาชนมีอยู่ก่อนแล้ว ได้แก่ การปฏิบัติตามสัญญาที่รัฐเดิมทำไว้กับเอกชนก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน

ศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศ ได้ยืนยันหลักการที่รัฐต้องเคารพในสิทธิที่ได้มาก่อนแล้ว ไว้ในคำพิพากษาของศาลหลายคดีด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดี *C'usine de chorzow* ศาลพิพากษาว่า การไม่ยอมรับหลักการที่ว่าด้วยสิทธิซึ่งได้มาก่อนแล้ว เป็นเรื่องที่เข้าข่ายความรับผิดชอบระหว่างประเทศ (*arviet du 2 juillet 1972, serie A, No. 9 P. 27-28*)

และในคดีระหว่างโปแลนด์กับประชาชนชาวเยอรมัน ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ก่อนหน้าสงครามโลกครั้งที่ 1 โปแลนด์อยู่ใต้การปกครองของเยอรมัน และเยอรมันได้นำที่ดินในมลรัฐ POSNANIE ของโปแลนด์จัดสรรให้กับประชาชนชาวเยอรมัน ต่อมาสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง มีการรับรองความเป็นเอกราชของโปแลนด์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง โปแลนด์เกิดเป็นรัฐใหม่จึงเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโปแลนด์กับชาวเยอรมันที่เป็นเจ้าของที่ดินในมลรัฐ POSNANIE ศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศตัดสินว่า การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินของชาวเยอรมันในมลรัฐ POSNANIE เป็นสิทธิที่ชาวเยอรมันที่มีอยู่ก่อนแล้ว ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าว ดังนั้นชาวเยอรมันจึงยังมีสิทธิในที่ดินของตนอยู่

รัฐสิบลิตีต้องเคารพในสิทธิที่เอกชนได้มาอยู่ก่อนแล้ว ทั้งจากข้อตกลงที่รัฐเดิมทำไว้

กับเอกชนตามกฎหมายแพ่งและตามกฎหมายมหาชน

ข้อตกลงซึ่งสำคัญที่สร้างขึ้นไว้ตามกฎหมายมหาชน ได้แก่ สัญญาให้สัมปทานในเรื่องต่าง ๆ อาจจะเป็นสัญญาให้สัมปทานสาธารณะ เช่น การผลิตไฟฟ้า การเดินรถไฟ ฯลฯ หรือสัญญาสัมปทานธรรมดา เช่น สัมปทานเหมืองแร่ เป็นต้น

ตัวอย่างของการสืบทอดในสัญญาให้สัมปทานที่รัฐเดิมทำไว้กับเอกชนได้แก่ คดีFrameo Hellenique des Phares ศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศตัดสินคดีดังกล่าวเมื่อ 17 มิถุนายน 1934 ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ตุรกีได้ให้สัมปทานการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าแก่บริษัทของชาวฝรั่งเศสในดินแดนที่อยู่ใต้อำนาจปกครองของตุรกี ต่อมามีการโอนอำนาจอธิปไตยในดินแดนดังกล่าวให้กรีก ศาลยุติธรรมประจำระหว่างประเทศตัดสินว่า กรีกซึ่งสืบทอดในดินแดนดังกล่าวต้องรับผิดชอบต่อสิทธิและหน้าที่ที่ตุรกีทำไว้กับบริษัทชาวฝรั่งเศส (Serie A/B, No.62 P.25)

อย่างไรก็ตาม รัฐที่สืบทอดมีอำนาจเวนคืนกิจการที่ให้สัมปทานแก่เอกชนมาเป็นของรัฐ ถ้าพิจารณาเห็นว่ากิจการที่ให้สัมปทานดังกล่าวมีความสำคัญต่อความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของรัฐ แต่รัฐต้องชดใช้เยียวยาค่าเสียหายให้แก่บริษัทที่รับสัมปทาน