

## บทที่ 3

### การก่อตั้งและสถานภาพทางกฎหมายขององค์การ ระหว่างประเทศ

#### 3.1 การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ

ในสังคมนานาชาติระหว่างประเทศนอกจากรัฐแล้วองค์การระหว่างประเทศก็ได้รับการยอมรับว่ามีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน แม้ว่าจะมีลักษณะแตกต่างกันก็ตาม การมีสภาพบุคคลของรัฐเริ่มมีขึ้น เมื่อมีองค์ประกอบของความเป็นรัฐอย่างครบถ้วน คือ ดินแดน ประชากร รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย ส่วนองค์การระหว่างประเทศมิได้มีองค์ประกอบเช่นเดียวกับรัฐ แต่จะมีลักษณะของการรวมตัวของรัฐคล้ายกับสมาคมของรัฐ ก่อตั้งขึ้นมาโดยความตกลงระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการร่วมมือกันเพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดในรูปของสนธิสัญญาหลายฝ่ายหรือสนธิสัญญาพหุภาคี (Multi-lateral Treaty) ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างรัฐต่าง ๆ นอกจากนี้แล้วองค์การระหว่างประเทศอาจก่อตั้งโดยข้อมติของที่ประชุมระหว่างประเทศก็ได้ (Resolution) ซึ่งอาจจะถือเป็นข้อยกเว้นของการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศโดยทั่วไป ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าองค์การระหว่างประเทศก่อกำเนิดขึ้นมาโดยมีพื้นฐานทางกฎหมายหลายลักษณะอันอิสระนั่นเองซึ่งสามารถแยกอธิบายได้ดังต่อไปนี้ (Bennett 1984, 354-382 ; ธนาสฤษฎ์ สตะเวทิน 2541, 177-205; ชุมพร ปัจจุบัน 2532, 663-665)

**3.1.1 การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศโดยสนธิสัญญาพหุภาคี** โดยทั่วไป การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศมักเกิดจากข้อตกลงของรัฐต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการร่วมมือกันเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันในรูปของสนธิสัญญาหลายฝ่ายหรือสนธิ

สัญญาพหุภาคี สนธิสัญญาดังกล่าวนี้จะรู้จักกันโดยทั่วไปว่า “ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ” ทั้งนี้สนธิสัญญาที่มีลักษณะเป็นตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนี้อาจมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น กติกาสัญญา (Pact) ใช้เรียกตราสารก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติ ซึ่งสามารถเรียกรวมกันว่า กติกาสัญญาสันนิบาตชาติ หรือกฎบัตร (Charter) ใช้ในการเรียกตราสารก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ หรือธรรมนูญ (Statute หรือ Constitution) ใช้ในการเรียกตราสารก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การอนามัยโลก และองค์การยูเนสโก เป็นต้น ดังนั้นแม้ว่าจะเรียกชื่อตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศแตกต่างกันอย่างไรก็ตามหากมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคีเพื่อก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศแล้วก็จะเป็ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศทั้งสิ้น

วิธีการใช้สนธิสัญญาเป็นกลไกในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศได้มีการใช้มานานแล้วตั้งแต่มีการเริ่มก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศในยุคแรก ๆ ดังเช่น คณะกรรมการแม่น้ำนานาชาติก็ถือกำเนิดขึ้นมาจากสนธิสัญญาพหุภาคีระหว่างประเทศมหาอำนาจแห่งยุโรปในปี ค.ศ.1815 หรือสหภาพไพบรณิย์สากลก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1884 ปัจจุบันเป็นทบวงชำนาญพิเศษแห่งหนึ่งในระบบสหประชาชาติ เป็นต้น วิธีการหรือเทคนิคการใช้สนธิสัญญาเพื่อเป็นกลไกในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศในอดีตก็ถูกนำมาปรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศในยุคต่อมา

การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศอาจเกิดขึ้นจากการริเริ่มของรัฐหลายรัฐ หรือกลุ่มของรัฐ เช่น กลุ่มประเทศสัมพันธมิตรทั้งสี่ที่ร่วมกันต่อสู้กับฝ่ายเยอรมันและญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่สอง คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สหภาพโซเวียต และจีน ได้ร่วมมือกันเพื่อก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นมาปี ค.ศ.1945 องค์การสนธิสัญญา NATO เกิดจากการริเริ่มของกลุ่มประเทศแอตแลนติกเหนือใน ค.ศ.1948 เพื่อเป็นกลไกของระบบการป้องกันตนเองร่วมกันจากการรุกรานจากคอมมิวนิสต์ เป็นต้น นอกจากนี้องค์การระหว่างประเทศอาจก่อตั้งขึ้นมาโดยความคิดริเริ่มจากรัฐเดียวก่อนก็ได้ เช่น ฝรั่งเศสริเริ่มเสนอแนวคิดในการก่อตั้งประชาคมยุโรปว่าด้วยถ่านหินและ

เหล็กกล้าและนำมาสู่การประชุมของประเทศยุโรปตะวันตกหกประเทศคือ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก ฝรั่งเศส เยอรมัน และอิตาลี และได้ลงนามในสนธิสัญญาปารีส ค.ศ.1951 เพื่อก่อตั้งประชาคมยุโรปว่าด้วยถ่านหินและเหล็กกล้า และองค์การนี้ก็กลายเป็นแบบอย่างให้กับองค์การทางเศรษฐกิจทั้งหลายที่บรรดารัฐต่าง ๆ ในยุโรปร่วมมือกันสถาปนาขึ้นในเวลาต่อมา องค์การดังกล่าวนี้ต่อมาได้พัฒนามาเป็นองค์การประชาคมเศรษฐกิจแห่งยุโรป (European Economic Community หรือ EEC) หรือตลาดร่วมยุโรป ในปี ค.ศ.1958 และนำมาสู่การจัดตั้งสหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) ในปี ค.ศ.1993 โดยมีสมาชิกเพิ่มเป็น 15 ประเทศ ส่วนกรณีสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียอาคเนย์ หรือ ASEAN เกิดจากการริเริ่มของอดีตนายกรัฐมนตรี ตนกู อับดุลราห์มัน แห่งมาเลเซีย เพื่อให้เกิดความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการศึกษาในภูมิภาค โดยมีไทยและฟิลิปปินส์ให้การสนับสนุนและก่อตั้งเป็นสมาคม ASA ในปี ค.ศ.1961 และตกลงสถาปนาเป็นองค์การอาเซียนขึ้นในปี ค.ศ.1967 เพื่อส่งเสริมและเร่งรัดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในภูมิภาค ปัจจุบันมีสมาชิก 10 ประเทศ เป็นต้น

ดังกล่าวข้างต้นว่าตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศมักจะกระทำในลักษณะของสนธิสัญญาพหุภาคี แต่ก็มีข้อแตกต่างจากสนธิสัญญาพหุภาคีทั่ว ๆ ไป กล่าวคือตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศจะต้องมีส่วนที่ระบุถึงจุดมุ่งหมาย โครงสร้าง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การ การเงินการงบประมาณ สถานะทางกฎหมาย ตลอดจนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งตามปกติแล้วจะไม่มีกำหนดระยะเวลาของสนธิสัญญาเอาไว้เนื่องจากเหตุผลของการก่อตั้งองค์การเพื่อให้มีลักษณะของการดำเนินงานที่ต่อเนื่องและมีความถาวร นอกจากนั้นแล้วตามปกติการทำข้อสงวน (Reservation) ไม่สามารถกระทำได้ ตัวอย่างกรณีของ สวิตเซอร์แลนด์ มีสถานภาพความเป็นกลางถาวร ถ้าเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติก็อาจต้องทำข้อสงวนในกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อไม่ให้กระทบต่อความเป็นประเทศเป็นกลางของตน ข้อสงวนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในการ

ปฏิบัติไม่ว่านฐานะสมาชิกของสหประชาชาติและความเป็นกลางของตน ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงข้อยุ่งยากดังกล่าว สวิตเซอร์แลนด์ จึงตัดสินใจไม่สมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ

**3.1.2 การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศโดยข้อมติของที่ประชุมระหว่างประเทศ** นอกจากการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศโดยความตกลงระหว่างรัฐในรูปของสนธิสัญญาพหุภาคีแล้ว องค์การระหว่างประเทศก็อาจถือกำเนิดขึ้นมาจากการประชุมระหว่างประเทศซึ่งได้ลงมติที่จะจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทั้งนี้การลงคะแนนเสียงของที่ประชุมระหว่างประเทศจะใช้เสียงข้างมากหรือเอกฉันท์ก็ตามขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของที่ประชุมนั้น ๆ ดังจะได้กล่าวต่อไปในเรื่องการลงคะแนนเสียง การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศโดยวิธีนี้อาจเป็นกรณีของข้อมติของที่ประชุมระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศที่มีอยู่แล้วให้จัดตั้งองค์การระหว่างประเทศอีกองค์การหนึ่งขึ้นมา โดยมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของตนเอง ซึ่งเป็นวิธีการก่อตั้งที่ใช้เวลาไม่นานนักในการดำเนินการเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีดำเนินการตามวิธีแรกซึ่งมักจะต้องมีการประชุมเป็นระยะ ๆ และใช้เวลายาวนานกว่าจะสามารถตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาได้

การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศโดยข้อมติของที่ประชุมขององค์การระหว่างประเทศที่มีอยู่แล้วจะเป็นองค์การที่จัดอยู่ในระบบ หรือในเครือข่ายขององค์การระหว่างประเทศที่มีมติให้ก่อตั้งองค์การนั้นขึ้นมามีดังกรณีของทบวงชำนาญพิเศษหลายองค์การซึ่งถือว่าเป็นองค์การในระบบของสหประชาชาติแต่จะมีการดำเนินงานอย่างอิสระเป็นเอกเทศของตนเองและมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น การประชุมขององค์การสหประชาชาติ ในปี ค.ศ.1943 ได้มีข้อมติให้ก่อตั้งองค์การอาหารและการเกษตร (Food and Agriculture Organization หรือ FAO) หรือในปี ค.ศ.1948 มีข้อมติให้ก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับพาณิชย์นาวี

(Intergovernmental Maritime Consultative Organization หรือ IMCO) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น Intergovernment Maritime Organization หรือ IMO) เป็นต้น

ส่วนในกรณีของที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติมีข้อมติเพื่อก่อตั้งองค์กรย่อย (Subsidiary Organs) ขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการดำเนินการตามภารกิจขององค์การแม่ที่ตั้งขึ้นมาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการปฏิบัติงานขององค์กรย่อยเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การอาณัติหรือการบังคับบัญชาขององค์การแม่ เช่น ข้อมติของสมัชชาสหประชาชาติ ในปี ค.ศ.1949 ก่อตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ก่อตั้งองค์การทุนเพื่อเด็กแห่ง สหประชาชาติ (UNICEF) ในปี ค.ศ.1951 ก่อตั้งองค์การพัฒนา อุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ (UNIDO) ในปี ค.ศ.1967 เป็นต้น องค์กรย่อยเหล่านี้แม้จะเรียกชื่อว่าเป็นองค์การก็ตามแต่ไม่ถือว่ามีสถานะตามกฎหมายเป็นองค์การระหว่างประเทศอย่างแท้จริง ดังกรณีขององค์การระหว่างประเทศที่ถูกก่อตั้งขึ้นมาโดยสนธิสัญญาพหุภาคีที่เรียกว่าเป็นตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ หรือกรณีของการก่อตั้งทบวงชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ (Specialized Agencies) อย่างไรก็ตามองค์กรย่อยบางองค์การอาจได้รับการยกฐานะต่อมาให้เป็นองค์การระหว่างประเทศที่แท้จริงได้ เช่น UNIDO ได้รับปรับสถานะเป็นทบวงชำนาญพิเศษ ในปี ค.ศ.1986 เป็นต้น

นอกจากการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศโดยข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีอยู่แล้ว องค์การระหว่างประเทศอาจถือกำเนิดจากที่ประชุมระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้เช่นกัน ดังกรณีขององค์การของประเทศผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออก (Organization of the Petroleum Exporting Countries) หรือรู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อ โอเปก (OPEC) ประเทศผู้ผลิตน้ำมันที่สำคัญของโลก 5 ประเทศ คือ เวเนซุเอล่า อิหร่าน อิรัก คูเวต และซาอุดีอาระเบีย ได้จัดให้มีการประชุมขึ้นที่กรุงแบกแดด ประเทศอิรัก ในปี ค.ศ.1971 เพื่อหาทางแก้ปัญหาการค่าน้ำมันตกต่ำ ซึ่งบริษัทน้ำมันของชาติมหาอำนาจตะวันตกที่เข้าไปลงทุนในบ่อน้ำมันของประเทศดังกล่าวเป็นผู้กำหนดราคา และจากการประชุมครั้งนี้ได้ประกาศจัดตั้งองค์การประเทศผู้ส่งน้ำมัน

เป็นสินค้าออกหรือโอเปกซันเป็นครั้งแรกเพื่อเป็นศูนย์กลางสำหรับการประชุมปรึกษาหารือกันอย่างเป็นประจำ และเพื่อช่วยให้เกิดการประสานสอดคล้องกันเกี่ยวกับนโยบายน้ำมันของรัฐสมาชิก 5 ประเทศ ปัจจุบันโอเปกมีสมาชิก 11 ประเทศ โดยประเทศที่เป็นสมาชิกต่อมาในภายหลังคือกาตาร์ ลิเบีย อินโดนีเซีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ไนจีเรีย และแอลจีเรีย (เอกวาดอร์และกาบอง เคยเป็นสมาชิกแต่ต่อมาขอถอนตัว) โอเปกมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย

การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศอาจเกิดขึ้นได้หลายวิธีดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่องค์การระหว่างประเทศที่จะถือว่ามีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นโดยความตกลงระหว่างรัฐสองรัฐหรือมากกว่าขึ้นไป ซึ่งตามปกติจะประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นรัฐหรือตัวแทนของรัฐ (Intergovernmental Organization) หรือโดยข้อมติของที่ประชุมระหว่างประเทศในกรณีก่อตั้งทบวงชำนาญพิเศษ ส่วนองค์การซึ่งมิได้ก่อตั้งโดยรัฐหรือรัฐบาลของรัฐ (Non-governmental Organization) ซึ่งรู้จักกันโดยทั่วไปว่า “เอ็นจีโอ” (NGO) เป็นองค์การประเภทที่เกิดจากการก่อตั้งโดยเอกชนไม่ได้ก่อตั้งโดยรัฐบาลของรัฐต่าง ๆ ดังเช่นกรณีแรก แม้ว่าจะดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศด้วยก็ตามแต่ไม่ถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศเพราะสิทธิและความสามารถขององค์กรซึ่งมิได้ก่อตั้งโดยรัฐดังกล่าวนี้ยังคงอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมและคุ้มครองของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐที่องค์กรนั้นก่อตั้งขึ้น (คำร้อง ธรรมนูญ 2537, 58) ถึงแม้ว่าองค์กรที่มิได้ก่อตั้งโดยรัฐบาลนี้อาจมีบทบาทระหว่างประเทศที่สำคัญมากพอสมควรและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป หรืออาจได้รับการมอบหมายจากรัฐตามความตกลงระหว่างประเทศก็ตาม เช่น คณะกรรมการกาชาดสากล (International Committee of the Red Cross) ได้รับการมอบหมายให้มีความสามารถในการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามอนุสัญญาเกี่ยวกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศซึ่งปัจจุบันเรียกว่ากฎหมายระหว่างประเทศยามสงคราม หรือองค์กรที่ไม่ได้ตั้งโดยรัฐบาลหลายหน่วยงานได้รับสถานะเป็นที่ปรึกษาในทบวงชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ เป็นต้น

ความหลากหลายขององค์การที่มีได้ก่อตั้งโดยรัฐ ดังจะเห็นได้จาก การกิจและ กิจกรรมต่าง ๆ มีมากมายไม่ว่าจะเป็นกรรมการเกี่ยวกับวิชาชีพต่าง ๆ แรงงาน ศาสนา วัฒนธรรม สังคมสงเคราะห์ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแล้วมีความหลากหลายมากกว่าองค์การซึ่งตั้งขึ้นมาโดยรัฐ เสียอีก และเมื่อก้าวถึงเอ็นจีโอมักจะเน้นประเภทซึ่งไม่แสวงหากำไรมากกว่าประเภทอื่น อย่างไรก็ตามองค์การระหว่างประเทศที่ตั้งโดยรัฐเพิ่มจำนวนมากขึ้นโดยลำดับและมีบทบาทสำคัญในทางระหว่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังสงครามโลก ส่วนขอบเขตอำนาจและหน้าที่ รวมทั้งความสามารถในการปฏิบัติ การกิจจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศแต่ละองค์การ

### 3.2 สภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศ

ในระบบกฎหมายไม่ว่าจะเป็นระบบกฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศก็ตามจะต้องมี “บุคคล” (Person) ซึ่งหมายถึงสิ่งที่กฎหมายได้รับรองถึงสิทธิ และกำหนดหน้าที่ให้ประพฤติปฏิบัติ รวมทั้งความรับผิดชอบตามกฎหมายด้วย ดังนั้นการที่บุคคลสามารถที่จะมีหรือใช้สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบได้ บุคคลเช่นว่านี้จะต้องมี “สภาพบุคคล” (Legal personality) ด้วย ซึ่งจะเริ่มมีขึ้นเมื่อใดก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ยอมรับของระบบกฎหมายภายในของรัฐหรือกฎหมายระหว่างประเทศของแต่ละระบบที่เกี่ยวข้อง

สำหรับระบบกฎหมายภายในตามปกติแล้วจะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าสภาพบุคคลจะเริ่มมีขึ้นเมื่อใดหรืออย่างไร ดังเช่น ตามกฎหมายไทยสภาพบุคคลธรรมดาย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1112) เป็นต้น

ส่วนในสังคมนระหว่างประเทศแต่เดิมยอมรับแต่เพียงรัฐเท่านั้นที่มีสภาพบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐสามารถที่จะมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมายเมื่อก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทำการละเมิด การมีสภาพบุคคลของรัฐว่า

จะเริ่มเกิดขึ้นได้เมื่อมีองค์ประกอบของความเป็นรัฐครบถ้วน คือ ดินแดน ประชากร  
รัฐบาล และเอกราชอธิปไตย ซึ่งองค์ประกอบของความเป็นรัฐดังกล่าวนี้มาจากข้อ  
เสนอจากการประชุมว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐซึ่งจัดขึ้น โดยกลุ่มประเทศในลาติน  
อเมริกาในปี ค.ศ.1933 ที่เมืองมอนเตวิเดโอ ประเทศอุรุกวัย (Montevideo Convention  
on Rights and Duties of States หรืออาจเรียกว่า Inter-American Convention) องค์  
ประกอบของความเป็นรัฐตามที่เสนอแนะได้รับการยอมรับโดยทั่วไปและปัจจุบันยึด  
ถือว่ามีคุณค่าเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (คำร่าง ธรรมนูญ 2537, 51)

นอกจากรัฐแล้ว ในระยะเวลาต่อมาบทบาทขององค์การระหว่างประเทศใน  
สังคมนานาชาติเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ และได้รับการยอมรับว่ามีสภาพบุคคล  
ระหว่างประเทศอีกประเภทหนึ่งในทำนองเดียวกับการที่ปัจเจกบุคคลร่วมกันก่อตั้ง  
นิติบุคคลขึ้นมาตามกฎหมายภายใน เนื่องจากว่าองค์การระหว่างประเทศเกิดจากการที่  
รัฐต่าง ๆ รวมมือกันก่อตั้งขึ้นมา และกำหนดสิทธิและหน้าที่ขององค์การระหว่าง  
ประเทศนั้น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าความสามารถในการมีสิทธิและใช้สิทธิ หน้าที่  
และความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศในนามขององค์การเองสืบทอดมา  
จากบุคคลอีกประเภทหนึ่งคือรัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการมีและใช้  
สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐและองค์การระหว่างประเทศไม่จำเป็นต้องเหมือน  
กันหรือมีขอบเขตอย่างเดียวกันเสมอไปเพราะแม้แต่องค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง  
ก็อาจมีสิทธิและหน้าที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตราสารก่อตั้งของแต่ละองค์การ  
ระหว่างประเทศจะกำหนดขึ้นมา

**3.2.1 ปัญหาสภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศ** ในส่วนที่เกี่ยวกับ  
สภาพบุคคลของรัฐจะเริ่มมีขึ้นเมื่อมีองค์ประกอบของความเป็นรัฐครบถ้วน ซึ่งถือว่าเป็น  
จารีตประเพณีระหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว แต่ในกรณีขององค์การระหว่าง  
ประเทศซึ่งได้รับการก่อตั้งขึ้นมาโดยความตกลงของรัฐหรือมติของที่ประชุมระหว่าง  
ประเทศก็ตามซึ่งนับว่าบทบาทขององค์การระหว่างประเทศในระบบของความสัมพันธ์



ระหว่างประเทศจะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ แต่ในระยะเริ่มแรกความมีสภาพบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศยังไม่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปเนื่องจากยังขาดความชัดเจนในเรื่องเกี่ยวกับความสามารถในด้านต่าง ๆ และหลักเกณฑ์ที่จะยึดถือว่าสภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศจะเริ่มเมื่อใดหรืออย่างไรก็ยังคงเป็นปัญหาที่โต้เถียงกันระหว่างนักวิชาการทางด้านกฎหมาย

อย่างไรก็ตามในกรณีขององค์การระหว่างประเทศที่ตั้งขึ้นมาและมีการระบุถึงสภาพบุคคลไว้อย่างชัดเจนในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ซึ่งหากเป็นไปได้ในลักษณะดังกล่าวนี้ปัญหาเรื่องสภาพบุคคลย่อมไม่เกิดขึ้น เช่น ตราสารก่อตั้งองค์การแรงงานสากล ระบุไว้ในข้อ 39 ตราสารก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ข้อ 120 หรือตราสารก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป ข้อ 6 หรือการทรมายกรพื้นดินท้องทะเลซึ่งระบุไว้อย่างชัดเจนในข้อ 176 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เป็นต้น

แต่กรณีที่มีการโต้เถียงกันและยังหาข้อยุติไม่ได้เป็นกรณีของตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีได้ระบุถึงเรื่องสภาพบุคคลระหว่างประเทศของตนไว้ ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าจะถือได้หรือไม่ว่าองค์การดังกล่าวมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศประเด็นปัญหานี้ได้ถูกนำมาศึกษาวิเคราะห์กันในกลุ่มนักกฎหมายระหว่างประเทศตั้งแต่ได้มีการตกลงกันระหว่างรัฐต่าง ๆ เพื่อก่อตั้งองค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ.1945 แล้ว และข้อสรุปจากการศึกษามีแนวโน้มที่จะยอมรับถึงการมีสภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศว่าควรเกิดขึ้นเสมอภายหลังจากการก่อตั้ง ทั้งนี้ได้ยกตัวอย่างกรณีที่สันนิบาตชาติได้มีข้อตกลงกับสวีตเซอร์แลนด์ซึ่งมีข้อกำหนดว่าสันนิบาตชาติไม่อาจถูกฟ้องร้องในศาลภายในของสวีตเซอร์แลนด์ได้ โดยมีได้รับความยินยอมซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ (Bowett 1982, 299)

ส่วนกรณีของกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดในมาตรา 104 ว่า “องค์การจะมีความสามารถทางกฎหมายในดินแดนของสมาชิกแต่ละประเทศขององค์การเท่าที่จำเป็น เพื่อการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งประสงค์ของ

องค์การ” และมาตรา 105 วรรค 1 “องค์การจะอุปโลกเอกลีทธีและความคุ้มกันในดินแดนของสมาชิกแต่ละประเทศขององค์การเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งประสงค์ขององค์การ” และจากข้อกำหนดของกฎบัตรสหประชาชาติดังกล่าวนี้เห็นได้ว่าไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนถึงการมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติเลย แต่กล่าวถึงแต่เพียงความสามารถขององค์การในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ บางประการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในดินแดนของประเทศสมาชิกของตน รวมทั้งการได้รับประโยชน์ในเอกลีทธีและความคุ้มกันเท่าที่จำเป็นเพื่อการดำเนินการดังกล่าวเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ตราสารก่อตั้งองค์การไม่ได้ระบุอย่างชัดแจ้งถึงเรื่องนี้ไว้ได้ มีการอธิบายไว้ในคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยความเห็นแนะนำ (Advisory opinion) ในคดีการชดเชยค่าเสียหายที่ได้รับเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ.1949 (Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations) (ICJ Report 1949, 171-220; จุมพต สายสุนทร 2539, 198-205)

ข้อเท็จจริงจากคดีมาจากความขัดแย้งในดินแดนปาเลสไตน์ สหประชาชาติได้ส่งเคาน์ เบร์นาคอต (Count Bernadotte) ซึ่งมีสัญชาติสวีเดนในฐานะผู้ไกลเกลี่ยของสหประชาชาติ (Mediator) เพื่อทำหน้าที่ไกลเกลี่ยปัญหาความขัดแย้งในดินแดนตะวันออกกลาง แต่จากเหตุการณ์ไม่สงบในดินแดนปาเลสไตน์ทำให้เจ้าหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติจำนวนมากได้รับบาดเจ็บและตาย รวมถึงการลอบสังหารเคาน์ เบร์นาคอต โดยกลุ่มหัวรุนแรงชาวอิสราเอลด้วย แต่ปรากฏว่ากลุ่มหัวรุนแรงซึ่งเป็นผู้ก่อการร้ายดังกล่าว มิได้ถูกทางการอิสราเอลติดตามจับกุมแต่ประการใด อีกทั้งอิสราเอลยังไม่มีมาตรการใด ๆ เพื่อคุ้มครองป้องกันเจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติด้วย และในที่สุดเจ้าหน้าที่ของอิสราเอลไม่สามารถสืบทราบและจับตัวผู้ลอบสังหารเคาน์ เบร์นาคอตได้

จากกรณีดังกล่าวหากยึดหลักดั้งเดิมของกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐเจ้าของสัญชาติคือ สวีเดนสามารถที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายต่อประเทศที่เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำความผิดได้โดยวิธีการคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic protection) ส่วนปัญหาในคดีนี้มีอยู่ว่าสหประชาชาติในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศสามารถที่จะเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของตนได้รับความเสียหายขณะปฏิบัติหน้าที่จากรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า องค์การระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากรัฐสามารถที่จะให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของตนในการปฏิบัติหน้าที่ได้แค่ไหนเพียงใด ดังนั้นสมัชชาใหญ่สหประชาชาติจึงมีมติในปี ค.ศ.1948 ขอความเห็นแนะนำจากศาลยุติธรรมระหว่างประเทศซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าศาลโลก

ศาลโลกตั้งประเด็นในการวินิจฉัยว่า องค์การระหว่างประเทศซึ่งมิได้เป็นรัฐนั้นมีความสามารถที่จะเรียกร้องในทางระหว่างประเทศได้หรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่งคือสหประชาชาติเป็นบุคคลในทางระหว่างประเทศหรือไม่ ในที่สุดศาลโลกได้วินิจฉัยเป็นเอกฉันท์ว่าสหประชาชาติมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยอ้างถึงเจตจำนงของมวลสมาชิกที่ร่วมกันก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาให้มีตัวตนและมีการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อย่างเป็นอิสระแยกต่างหากจากรัฐสมาชิก ศาลโลกกล่าวต่อไปอีกว่าหน้าที่ในการปฏิบัติตามภารกิจ รวมทั้งสิทธิต่าง ๆ ที่บรรดารัฐสมาชิกมอบหมายให้กับองค์การสหประชาชาตินั้น หากจะปฏิบัติและใช้สิทธิดังกล่าวได้ การมีสถานะเป็นบุคคลระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้มีความสามารถในการดำเนินการต่าง ๆ ให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้ ดังนั้นศาลโลกจึงวินิจฉัยว่าองค์การสหประชาชาติเป็นบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ (Subject of international law) ซึ่งสามารถมีและใช้สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าสหประชาชาติจะมีสถานะเป็นรัฐ (State) หรือ มหารัฐ (Superstate) แต่อย่างใด ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าลักษณะของผู้กระทำการหรือบุคคลไม่ว่าในระบบกฎหมายใดไม่จำเป็น

ต้องคล้ายคลึงกันโดยสภาพ หรือไม่จำเป็นต้องมีสิทธิและหน้าที่ในทำนองเดียวกันเสมอไป แต่ขึ้นอยู่กับความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละสังคม

ดังนั้นในประเด็นที่ศาลโลกต้องให้ความเห็นคือองค์การสหประชาชาติในฐานะองค์การระหว่างประเทศมีความสามารถที่จะเรียกร้องในทางระหว่างประเทศในกรณีที่ตัวแทนของตนได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติตามหน้าที่จากรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ในที่นี้คือ อิสราเอล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่องค์การสหประชาชาติเอง และบุคคลที่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายผ่าน สหประชาชาติ คือ เคนัน แบริ่นาคอต ได้หรือไม่ สำหรับประเด็นปัญหาแรกศาลโลกวินิจฉัยโดยมติเอกฉันท์ว่าองค์การสหประชาชาติมีความสามารถที่จะเรียกร้องต่อประเทศสมาชิกของตนที่ทำความเสียหายให้แก่องค์การอันเนื่องมาจากการประพฤติดุคพันชกรณัระหว่างประเทศ ในนามขององค์การสหประชาชาติเองได้ และสามารถดังกล่าวยังรวมไปถึงการที่จะใช้สิทธิเรียกร้องในทางระหว่างประเทศต่อรัฐซึ่งมิใช่สมาชิกขององค์การสหประชาชาติด้วย ทั้งนี้เพราะสภาพบุคคลขององค์การสหประชาชาติไม่ใช่เพียงแค่เป็นที่ยอมรับเฉพาะรัฐสมาชิกของตนเท่านั้น แต่เป็นลักษณะของสภาพบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไปซึ่งรัฐอื่น ๆ จะต้องยอมรับด้วย

ส่วนประเด็นปัญหาที่ว่าสหประชาชาติสามารถเรียกร้องต่อความเสียหายที่ก่อให้เกิดแก่บุคคลที่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายโดยผ่านองค์การสหประชาชาติได้หรือไม่ นั้น ศาลโลกวินิจฉัยโดยคะแนนเสียง 11 ต่อ 4 ว่าองค์การสหประชาชาติมีสิทธิดังกล่าว โดยเสียงส่วนใหญ่เห็นว่าตามหลักการเดิมเกี่ยวกับความคุ้มครองทางการทูตที่รัฐให้แก่คนในสัญชาติตนนั้น ไม่สามารถนำมาใช้ในกรณีนี้ได้ เพราะตามหลักความคุ้มครองทางการทูตนั้นรัฐที่จะต้องรับผิดชอบเป็นรัฐซึ่งได้กระทำการฝ่าฝืนพันชกรณัที่รัฐนั้นมีต่อรัฐเจ้าของสัญชาติของบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อคนชาติของรัฐนั้นคือจะต้องเป็นกรณีระหว่างอิสราเอลและสวีเดน

ดังนั้นในกรณีขององค์การระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศอาจเรียกร้องแทนตัวแทนของตนได้ โดยถือว่ารัฐที่ต้องรับผิดชอบนั้นฝ่าฝืนพันชกรณัที่รัฐ

นั้นมีต่อองค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นตัวการของตัวแทนดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติการกิจของตัวแทนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นความจำเป็นที่องค์การระหว่างประเทศจะต้องมีความสามารถในการให้ความคุ้มครองแก่ตัวแทนของตนได้อย่างเต็มที่ ขณะเดียวกันตัวแทนก็เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเช่นเดียวกันเนื่องจากไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการให้ความคุ้มครองทางการทูตจากรัฐเจ้าของสัญชาติของตน ซึ่งอาจทำให้การปฏิบัติการกิจขาดความเป็นอิสระได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการดำเนินงานในดินแดนของรัฐเจ้าของสัญชาติของตัวแทนเอง ศาลโลกจึงสรุปว่าเป็นลักษณะของการมอบอำนาจโดยปริยายจากรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเพื่อให้องค์การมีความสามารถในการให้ความคุ้มครองแก่ตัวแทนของตนได้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่การงานของตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นอิสระ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวศาลโลกจึงวินิจฉัยว่าองค์การสหประชาชาติสามารถให้ความคุ้มครองทางหน้าที่การงาน (Functional protection) แก่ตัวแทนขององค์การสหประชาชาติได้ ทั้งนี้เพราะสิทธิขององค์การสหประชาชาติที่จะให้ความคุ้มครองแก่ตัวแทนของตนนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับสัญชาติ (Nationality) ของตัวแทนแต่ขึ้นอยู่กับสถานะ (Status) ของบุคคลดังกล่าวในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์การสหประชาชาติ และขึ้นอยู่กับหน้าที่การงาน (Functions) ซึ่งตัวแทนนั้นได้รับมอบหมายจากองค์การสหประชาชาติ ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่ารัฐจะให้ความคุ้มครองทางการทูต หรือ Diplomatic protection แก่คนต่างชาติดังกล่าวได้โดยการอาศัยสัญชาติเป็นจุดเชื่อมโยง ส่วนองค์การระหว่างประเทศจะให้ความคุ้มครองทางหน้าที่การงาน หรือ Functional protection แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของตนได้ก็โดยการอาศัยสถานะของการเป็นตัวแทนหรือความเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศนั้น รวมทั้งหน้าที่การงานของบุคคลดังกล่าวเป็นจุดเชื่อมโยงแทนการใช้สัญชาติของตัวแทน หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่การงานในลักษณะของการเป็นบุคคลไร้สัญชาติ (Stateless person) นั้นเอง

จากความเห็นแนะนำ (Advisory opinion) ดังกล่าวของศาลโลกย่อมแสดงให้เห็นว่าองค์การระหว่างประเทศย่อมมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศเสมอ หากว่ามีจุดมุ่งหมายในการก่อตั้งอย่างแน่ชัด และมีองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ซึ่งความมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศนี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถในการมีและใช้สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศได้

ปัญหาเรื่องสภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศซึ่งมีข้อโต้แย้งกันดังกล่าวข้างต้น จึงได้ข้อยุติจากคำวินิจฉัยของศาลโลกนี้ แม้ว่าจะมีการวิพากษ์วิจารณ์บ้างว่าขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ (Sovereignty) ในบางประเด็นก็ตาม และจากคำวินิจฉัยของศาลโลก สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติก็มอบหมายให้เลขาธิการสหประชาชาติดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายให้แก่องค์การสหประชาชาติ ในปี ค.ศ.1949 เลขาธิการสหประชาชาติเรียกร้องให้อิสราเอลขอโทษอย่างเป็นทางการและดำเนินการมาตรการเพื่อจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษและชำระค่าเสียหายจำนวน 54,624 ดอลลาร์สหรัฐ และเนื่องจากครอบครัวของ เคาท์ แบร์นาคอต มิได้เรียกร้องค่าเสียหายแต่อย่างใด ค่าเสียหายดังกล่าวจึงถือว่าเป็นค่าเสียหายสำหรับองค์การสหประชาชาติเท่านั้น และอิสราเอลได้ชำระจำนวนเงินดังกล่าวในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1950 (จุมพต สายสุนทร 2539, 205)

**3.2.2 เงื่อนไขการมีสภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศ** นับตั้งแต่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศให้ความเห็นแนะนำอย่างชัดเจนเกี่ยวกับสภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศแล้วว่าจะเริ่มมีขึ้นเสมอแม้ว่าตราสารก่อตั้งจะมีได้กำหนดถึงเรื่องนี้ไว้ก็ตาม หากว่ามีจุดมุ่งหมายในการก่อตั้งอย่างแน่นอนชัดเจน และมิ้องค์กรภายในของตนที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เป็นที่ยอมรับในเวลาต่อมา ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าเงื่อนไขในการพิจารณาว่าสภาพ

บุคคลขององค์การระหว่างประเทศจะเริ่มเกิดขึ้นได้นั้น องค์การระหว่างประเทศดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยลักษณะดังต่อไปนี้ (Brownlie 1979, 679)

1. มีกรรวมกลุ่มอย่างถาวรของรัฐ มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งที่ชอบด้วยกฎหมายและมีองค์กรภายในต่าง ๆ ที่จะสามารถปฏิบัติภารกิจให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายในการก่อตั้งอย่างมีประสิทธิภาพ จากองค์ประกอบข้อนี้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการประชุมระหว่างประเทศซึ่งเป็นการรวมกลุ่มอย่างไม่ถาวรของรัฐหรือเป็นลักษณะขององค์การระหว่างประเทศที่ไม่เป็นสถาบัน ซึ่งจะไม่ถือว่ามีลักษณะที่สอดคล้องกับองค์ประกอบดังกล่าวนี้

2. มีการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดระหว่างจุดมุ่งหมายและอำนาจหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศกับรัฐสมาชิก ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงสถานะของความเป็นองค์การระหว่างประเทศมีความเป็นตัวตนเกิดขึ้นแยกออกอย่างเด็ดขาดจากรัฐสมาชิกที่ตกลงกันก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมา

3. มีการปฏิบัติภาระหน้าที่อย่างเป็นเอกเทศเป็นลักษณะของการมีความสามารถที่จะปฏิบัติภาระหน้าที่ได้อย่างเป็นเอกเทศในนามขององค์การระหว่างประเทศโดยตรง และจะต้องปฏิบัติภาระหน้าที่ในระดับระหว่างประเทศ มิใช่ระดับชาติเพื่อรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือการดำเนินงานในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะกระทำในนามขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำกิจกรรมกับรัฐสมาชิกหรือรัฐอื่น หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันก็ตาม เช่น การทำสนธิสัญญาระหว่างองค์การระหว่างประเทศกับรัฐ เป็นต้น และการดำเนินงานนั้นมีอิสระพอสมควรภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์โดยรวมแก่มวลสมาชิกของตน

เงื่อนไขในการพิจารณาถึงสภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศจะถือว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการพิจารณาว่าหากองค์การระหว่างประเทศใดประกอบไปด้วยลักษณะ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว สภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศนั้นจะ

เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มก่อตั้งโดยอัตโนมัติเลย แม้ว่าในตราสารก่อตั้งจะไม่ได้มีการกำหนดถึงเรื่องสภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศนั้นไว้ก็ตาม

อย่างไรก็ตามหากนำหลักเกณฑ์นี้มาพิจารณาถึงสภาพบุคคลขององค์กรย่อย (Subsidiary organs) อาจมีปัญหาอยู่บ้างซึ่งคงจะต้องพิจารณาเป็นกรณีไปแม้ว่าโดยทั่วไปองค์กรย่อยเหล่านี้จะไม่มีสภาพบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศเนื่องจากการดำเนินงานไม่เป็นอิสระต้องอยู่ภายใต้การอาณัติขององค์การแม่ที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินงานตามภารกิจขององค์การแม่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นดังกล่าวแล้วในเรื่องประเภทขององค์การระหว่างประเทศ แต่ก็มีองค์กรย่อยบางองค์กรที่ได้ทำความตกลงเป็นพิเศษระหว่างรัฐที่องค์กรย่อยนั้นตั้งอยู่กับองค์การระหว่างประเทศที่ตั้งองค์กรย่อยนั้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ซึ่งหากว่าเป็นกรณีเช่นนี้จะส่งผลให้องค์กรย่อยดังกล่าวมีสภาพบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจากองค์การแม่ที่ก่อตั้งองค์กรย่อยขึ้นมา ซึ่งมีความสามารถที่จะกระทำการได้ตามข้อตกลงพิเศษนั้นได้ ดังตัวอย่างกรณีขององค์การอนามัยโลกได้มีข้อมติให้ตั้งศูนย์ระหว่างประเทศเพื่อค้นคว้าวิจัยโรคมะเร็งในปี ค.ศ.1965 โดยมีสถานะเป็นองค์กรย่อยของตนและดำเนินงานอยู่ที่เมืองลียง ประเทศฝรั่งเศส องค์การอนามัยโลกและรัฐบาลฝรั่งเศสได้ทำความตกลงกันเพื่อให้ศูนย์ดังกล่าว มีสภาพบุคคลระหว่างประเทศสามารถที่จะอุปโภคเอกสิทธิ์และความคุ้มกันได้ ซึ่งผลจากความตกลงนี้ทำให้ศูนย์ค้นคว้าวิจัยโรคมะเร็งมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศที่ใช้อ้างได้เฉพาะต่อประเทศฝรั่งเศสเท่านั้น แต่ตามหลักการโดยทั่วไปแล้วองค์กรย่อยนี้จะไม่ถือว่าเป็นสภาพบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด

จากการที่องค์กรระหว่างประเทศมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศประเภทหนึ่ง ซึ่งมีความสามารถที่จะมีและใช้สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบทางระหว่างประเทศเช่นเดียวกับบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศประเภทอื่นก็ตาม แต่ความสามารถขององค์กรระหว่างประเทศจะมีแค่ไหนเพียงใดขึ้นอยู่กับเจตจำนงของรัฐที่ร่วมกันก่อตั้งองค์กรขึ้นมา โดยจะมอบหมายไว้ในตราสารก่อตั้งองค์



การระหว่างประเทศนั้น เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติซึ่งอาจแตกต่างกัน  
ไปในแต่ละองค์การระหว่างประเทศ แต่โดยทั่วไปแล้วความสามารถที่องค์การระหว่าง  
ประเทศมักจะได้รับมอบหมายให้สามารถกระทำได้ในทำนองเดียวกันทุกองค์การคือ  
ความสามารถในดำเนินการดังต่อไปนี้ (Bowett 1982; คำรง ธรรมารักษ์ 2537, 60-  
61)

1. ดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างองค์การกับรัฐทั้งที่เป็น  
รัฐสมาชิกหรือรัฐอื่น และระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง รวมทั้งการรับ-  
ส่งผู้แทนจากรัฐและจากองค์การเอง

2. ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก

3. ให้ความคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์การ (Functional  
protection)

4. สิทธิเรียกร้องในทางระหว่างประเทศ ในกรณีที่องค์การหรือตัวแทน  
ของตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ องค์การระหว่างประเทศย่อมมีสิทธิ  
ในการเรียกร้องให้รัฐนั้นชดเชยค่าเสียหายได้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

5. รับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ โดยนัยกลับกันหากองค์การเป็นผู้ก่อ  
ให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่นใดก็จะต้องรับผิด  
ชอบต่อการกระทำของตนด้วย

6. ทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศระหว่างองค์การกับรัฐ หรือระหว่าง  
องค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง สนธิสัญญาที่ทำโดยองค์การระหว่างประเทศจะมี  
ผลในทางกฎหมายเช่นเดียวกับสนธิสัญญาที่กระทำระหว่างรัฐด้วยกัน

7. มีสัญลักษณ์โดยเฉพาะสำหรับองค์การได้ เช่น มีตรา เครื่องหมาย  
หรือธงเป็นของตนเอง ซึ่งรัฐจะต้องให้ความเคารพ

8. ยุบเลิกตัวเองได้ ในกรณีที่มีการดำเนินงานขององค์การอาจหมดความ  
จำเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์อีกต่อไป หรือภารกิจไม่เหมาะสมแก่กาลสมัยหรือไม่  
สามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามความมุ่งหมายได้อีกต่อไป ตัวอย่างเช่น องค์การ

สันนิบาตชาติได้ยุบเลิกตัวเองไปเมื่อไม่สามารถจะบรรลุจุดมุ่งหมายในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพบุคคลตามกฎหมายภายในขององค์การระหว่างประเทศ ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศมักจะระบุไว้อย่างชัดเจนถึงความสามารถขององค์การในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในดินแดนของรัฐสมาชิกไว้ ดังเช่นมาตรา 104 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติบัญญัติให้องค์การมีความสามารถตามกฎหมายในดินแดนของรัฐสมาชิกของตนเท่าที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติภาระหน้าที่ให้บรรลุตามความมุ่งประสงค์ขององค์การ หรืออาจเกิดจากความตกลงระหว่างองค์การระหว่างประเทศกับรัฐดังเช่นองค์การสหประชาชาติมีความตกลงกับรัฐบาลไทยเกี่ยวกับสถานะของสำนักงานใหญ่ของคณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับเอเชียและตะวันออกเฉียงไกลในประเทศไทย ค.ศ.1954 โดยกำหนดให้องค์การสหประชาชาติกระทำการโดยผ่านคณะกรรมการดังกล่าว (ECAFE) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) มีความสามารถในการ (ก) ทำสัญญา (ข) ได้มาหรือจำหน่ายจ่ายโอนสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ และ (ค) การดำเนินการฟ้องร้องคดีความตามกฎหมาย ดังนั้น ESCAP จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่สามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามข้อตกลงดังกล่าวได้

นอกจากนี้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษต่าง ๆ ในประเทศไทย พ.ศ.2504 ซึ่งได้บัญญัติให้การยอมรับว่าสหประชาชาติและองค์กรของสหประชาชาติเป็นนิติบุคคลและให้ถือว่ามีภูมิลำเนาในประเทศไทย (มาตรา 4) รวมทั้งมีข้อบัญญัติในทำนองเดียวกันยอมรับบรรดาทบวงการชำนัญพิเศษต่าง ๆ ด้วย (มาตรา 5) เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) เป็นต้น องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย จึงสามารถมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายไทยในฐานะที่เป็นนิติบุคคลขณะเดียวกันในส่วนของความรับผิดชอบตามกฎหมายภายใน เช่น คดีอาญา แพ่งหรือ

ปกครอง องค์การดังกล่าวจะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ตามที่กำหนดไว้ในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ดังเช่น ในกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 105 กำหนดว่าให้องค์การสหประชาชาติสามารถอุปโภคเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในดินแดนของสมาชิกแต่ละประเทศเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งประสงค์ขององค์การ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการยอมรับว่าองค์การระหว่างประเทศมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในมิได้หมายความว่าองค์การเหล่านี้จะมีสัญชาติเช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่นตามกฎหมายภายในด้วย

### 3.3 ขอบเขตอำนาจขององค์การระหว่างประเทศ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าองค์การระหว่างประเทศถือว่ามีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศประเภทหนึ่ง แต่โดยลักษณะแล้วจะมีความแตกต่างจากรัฐอย่างชัดเจน โดยจะเห็นได้ว่ารัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชากรของตน มีรัฐบาลที่สามารถบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันองค์การระหว่างประเทศไม่มีองค์ประกอบต่าง ๆ ในทำนองเดียวกันกับรัฐ อย่างไรก็ตามองค์การระหว่างประเทศมีขอบเขตอำนาจของตนเองเช่นเดียวกัน แต่ความสามารถในการดำเนินการต่าง ๆ อยู่ในขอบเขตที่จำกัดคือเฉพาะเท่าที่จะปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศเท่านั้น ดังนั้นขอบเขตอำนาจขององค์การระหว่างประเทศจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมา ซึ่งตามปกติจะมีการกำหนดแนวทางและขอบเขตในการปฏิบัติภาระหน้าที่ไว้เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการดังกล่าวนี้เรียกกันว่า “หลักแห่งความเฉพาะเจาะจงขององค์การระหว่างประเทศ” (The Principle of Speciality of International Organizations) ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นรากฐานสำคัญของระบบกฎหมายองค์การระหว่างประเทศและหลักการดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับกันทั้งในทางทฤษฎีและคำพิพากษาของศาล (Nguyen Quoc Dinh 1975, 468 อ้างใน ชุมพร ปัจจุสานนท์ 2532, 671) ซึ่งเหตุที่ถือว่าหลักแห่ง

ความเฉพาะเจาะจงขององค์การระหว่างประเทศเป็นรากฐานที่สำคัญยิ่งขององค์การระหว่างประเทศเพราะว่าองค์การระหว่างประเทศได้ถูกสร้างขึ้นมาบนพื้นฐานของการมีเจตจำนงร่วมกันของบรรดารัฐสมาชิกเพื่อให้เป็นศูนย์กลางแห่งความร่วมมือในการปฏิบัติการกิจเพื่อผลประโยชน์โดยรวมของรัฐสมาชิกทั้งปวง ดังนั้นจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งขององค์การระหว่างประเทศที่จะต้องพยายามปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าว ขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจขององค์การระหว่างประเทศด้วยคือให้มุ่งดำเนินงานตามแนวทางที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเพื่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกันเท่านั้น โดยไม่ต้องไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงกิจการภายในของรัฐแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากกฎบัตรสหประชาชาติได้ยืนยันถึงหลักการดังกล่าว โดยกำหนดไว้ในมาตรา 2 วรรค 7 ซึ่งระบุว่า “ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันที่จะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซงในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐใด ๆ หรืออำนาจที่จะเรียกร้องให้รัฐสมาชิกรับเรื่องเช่นนี้มาเพื่อดำเนินการระงับตามกฎบัตรฉบับปัจจุบัน...”

ตามปกติตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศมักจะกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศทั้งที่เป็นลักษณะทั่วไปและที่เฉพาะเจาะจงไว้ ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถทราบถึงขอบเขตและแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหรือจุดประสงค์ของการที่มีเป้าหมายร่วมกันก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมา อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติตามภาระหน้าที่เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบหมายอำนาจหน้าที่อย่างพอเพียงแก่องค์การระหว่างประเทศเพื่อที่จะสามารถปฏิบัติการกิจอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ขอบเขตแห่งอำนาจขององค์การระหว่างประเทศจะต้องมีความเฉพาะเจาะจงและเป็นไปโดยสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างยิ่งด้วย

จากความจริงที่ว่าในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศอาจไม่สามารถที่จะกำหนดขอบเขตอำนาจขององค์การระหว่างประเทศในรายละเอียดต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วนทุกเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นข้อปลีกย่อยต่าง ๆ ดังนั้นจึงเกิดการ

สร้างทฤษฎีว่าด้วยอำนาจโดยปริยายขององค์การระหว่างประเทศขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเนื้อหาของทฤษฎีดังกล่าวจะยอมรับถึงการขยายขอบเขตอำนาจขององค์การระหว่างประเทศให้กว้างออกไป ทั้งนี้เพื่อให้สามารถที่จะปฏิบัติภาระหน้าที่ให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ได้โดยการยอมให้องค์การระหว่างประเทศมีอำนาจในการดำเนินงานทุกอย่างเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุผลดังกล่าว (ชุมพร ปัจจุสานนท์ 2532, 672)

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือศาลโลกก็เคยให้ความเห็นแนะนำ (Advisory opinion) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยอมรับ แนวความคิดของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจโดยปริยายขององค์การระหว่างประเทศ ดังเช่น กรณีที่ศาลโลกให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการยุโรปในปี ค.ศ.1950 โดยกล่าวว่าคณะกรรมการยุโรปไม่ใช่รัฐแต่เป็นสถาบันระหว่างประเทศซึ่งมีจุดมุ่งหมายเป็นพิเศษ คณะกรรมการมีภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาเพื่อที่จะปฏิบัติและกระทำการให้บรรลุเป้าหมาย และมีขอบเขตอำนาจอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติหน้าที่ที่ตราสารก่อตั้งมิได้วางข้อจำกัดหรือข้อห้ามเอาไว้ เป็นต้น

นอกจากความเห็นแนะนำของศาลโลกในกรณีดังกล่าวแล้วก็มีอีกหลาย ๆ กรณีที่ศาลโลกให้ความเห็นแนะนำในทำนองที่จะยอมรับหรือสนับสนุนการใช้ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจโดยปริยายขององค์การระหว่างประเทศนี้ โดยการนำมาช่วยให้เป็นประโยชน์ในการตีความตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนบทบัญญัติอื่น ๆ ขององค์การระหว่างประเทศได้อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามในการตีความโดยยึดแนวทางตามทฤษฎีดังกล่าวต้องคำนึงอย่างเคร่งครัดว่าต้องไม่ใช่เป็นการลบล้างหรือแก้ไขจุดมุ่งหมายและภาระหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศตามที่กำหนดไว้อย่างแน่ชัด การใช้ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจโดยปริยายนี้จะต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์หลักขององค์การระหว่างประเทศเสมอ

อย่างไรก็ตาม ในส่วนเนื้อหาของขอบเขตอำนาจขององค์การระหว่างประเทศย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทขององค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งจุดมุ่งหมาย

และวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์การขึ้นมาด้วย ซึ่งหากกล่าวโดยทั่วไปแล้วขอบเขตอำนาจขององค์การระหว่างประเทศจะมุ่งเน้นถึงการประสานงานระหว่างรัฐสมาชิกต่าง ๆ เป็นหลัก ซึ่งอาจเป็นลักษณะของการปรึกษาหารือเพื่อหาข้อสรุปซึ่งออกมาเป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์โดยรวมของสมาชิกทั้งหลายหรืออาจทำการศึกษาหาข้อมูลข่าวสารในด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อให้เกิดการยอมรับสนธิสัญญาหรือความตกลง ต่าง ๆ ที่องค์การระหว่างประเทศได้พยายามจัดทำขึ้น นอกจากนี้ อาจดำเนินการช่วยเหลือทางด้านการเงิน หรือเทคโนโลยีแก่รัฐที่ขาดแคลนหรือพยายามระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐสมาชิกและรัฐอื่น ๆ รวมทั้งร่วมมือดำเนินการกับองค์การระหว่างประเทศอื่นด้วย