

ประเภทความสามารถขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ

จากการศึกษาพบว่า องค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษมีสถานะทางกฎหมายเป็นบุคคลระหว่างประเทศ หรือเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนได้รับการยอมรับว่าองค์การระหว่างประเทศ เหล่านี้มีสภาพนิติบุคคลระหว่างประเทศ ซึ่งผลจากการมีสภาพนิติบุคคลดังกล่าว ทำให้้องค์การระหว่างประเทศมีความสามารถที่จะมีสิทธิและหน้าที่ ได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ดังได้กล่าวมาแล้ว องค์การระหว่างประเทศแม้จะได้ขึ้นชื่อว่าเป็นบุคคลระหว่างประเทศ หรือผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม ก็มิได้หมายความว่าองค์การระหว่างประเทศ จะมีความสามารถในการมีสิทธิ และหน้าที่ ได้เท่าเทียมกับรัฐเพราะองค์การระหว่างประเทศเป็นบุคคลระหว่างประเทศลำดับรองที่ถูกสร้างโดยรัฐ วิทยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เท่านั้น อานาจหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศย่อมเป็นไปตามที่ระบุไว้ในธรรมนูญก่อตั้ง

แต่เนื่องจากปัจจุบัน กิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศมีมากมาย บางครั้งธรรมนูญก่อตั้งก็ไม่สามารถระบุอำนาจหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศได้ครบ เพื่อที่องค์การระหว่างประเทศจะสามารถกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์จึงมีการยอมรับว่าองค์การระหว่างประเทศมีความสามารถนอกเหนือจากที่ธรรมนูญก่อตั้งระบุไว้

4.1 ความสามารถในการมีสิทธิในการหาสนธิสัญญา

ลักษณะที่สำคัญของการเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ คือ ความสามารถในการหาสนธิสัญญา เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ให้อำศัยสนธิสัญญา เป็นสื่อในการกำหนดหลักการและความสัมพันธ์ ตลอดจน ความผูกพันทางกฎหมายระหว่างกัน นอกจากนี้ สนธิสัญญายัง เป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ การมีความสามารถในการหา

สนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ ถือว่าเป็นความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ (functional necessity) และเป็นลักษณะหนึ่งของ the large measure of personality¹ ตามที่ศาลได้พิจารณาในคดี Reparation case เหตุที่กล่าวว่าองค์การใดสามารถทำสนธิสัญญาได้ย่อมต้องมีนิติฐานะ เป็นบุคคลนั้นมีเหตุผลทางกฎหมายอีกประการคือ เมื่อองค์การระหว่างประเทศได้ทำสนธิสัญญาขึ้นผูกพันระหว่างกันแล้ว สิ่งที่จะตามมาคือ การปฏิบัติตามสนธิสัญญา จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่องค์การระหว่างประเทศจะต้องมีสภาพบุคคลจึงจะสามารถปฏิบัติภารกิจตามพันธะกรณีต่าง ๆ ได้ ซึ่งศาลได้กล่าวว่า

It was difficult to see how such a convention could operate except upon the international plane and as between parties possessing international personality²

จึงกล่าวได้ว่าการมีความสามารถในการทำสนธิสัญญา และความสามารถในการปฏิบัติตามผลของสนธิสัญญาได้นั้น เป็นลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของผลสืบเนื่องจากการมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ

4.1.1.1 ความเป็นมาว่าด้วยความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ

ในอดีตองค์การระหว่างประเทศได้มีการทำสนธิสัญญามาเป็นเวลาช้านาน สนธิสัญญาฉบับแรกที่องค์การระหว่างประเทศได้ทำขึ้น คือ สนธิสัญญาก่อตั้ง International Bureau of Weights and Measures ลงนามเมื่อ 4 ตุลาคม 1875 ซึ่งเป็นสนธิสัญญาว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงาน (headquarters) ในปารีส** ประเทศฝรั่งเศส ต่อมาในราว

¹I.C.J. Report 1949, p. 174 :

²I.C.J. Report 1949, p. 179.

ปี ค.ศ. 1945 สนธิสัญญาที่ทำโดยองค์การระหว่างประเทศได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่ง ปี ค.ศ. 1965 ได้มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่องค์การระหว่างประเทศทำขึ้นประมาณ 200 ฉบับ และมากกว่า 1,000 ฉบับ ที่เป็นสนธิสัญญาที่ทำระหว่างองค์การระหว่างประเทศและรัฐ³

จะเห็นได้ว่าองค์การระหว่างประเทศได้มีการทำสนธิสัญญามาเป็นจำนวนมากทำให้เกิดข้อสงสัยว่าความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ เช่นนี้ มาจากพื้นฐานทางกฎหมายใด ก่อนที่จะศึกษาถึงพื้นฐานทางกฎหมายในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ ควรจะได้ศึกษาถึงความเป็นมาว่าด้วย การทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศก่อน

แนวความคิดและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศเดิม ยอมรับว่ารัฐเท่านั้นที่มีความสามารถในการทำสนธิสัญญา หรือเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญา เช่น ในร่างกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา Harvard Draft on the Law of Treaties ได้ให้คำนิยามของสนธิสัญญาในมาตรา 1 ของร่างกฎหมายดังกล่าวว่า

(a) สนธิสัญญา หมายถึง ตราสารแห่งข้อตกลงที่กระทำโดยรัฐ 2 รัฐ หรือหลายรัฐ เพื่อที่จะสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐดังกล่าวภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

(b) คำว่า "สนธิสัญญา" นี้หมายถึงรวมถึงตราสารซึ่งบุคคลอื่นนอกเหนือจากรัฐเป็นหรืออาจเข้าเป็นภาคีได้

จะเห็นได้ว่า ในขณะที่มีการร่างกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญายังไม่ยอมรับความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามก็มีแนวความคิดที่เห็นแตกต่างกัน 2 แนว คือแนวความคิดแรกเห็นว่า ควรมีการบัญญัติหลักเกณฑ์การทำสนธิสัญญาที่ทำโดยองค์การระหว่างประเทศกับรัฐไว้ด้วยกัน นักกฎหมายที่เห็นด้วยกับแนวความคิดนี้ คือ Lauterpacht และ Fitzmaurice ซึ่งเห็นว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสนธิสัญญาที่ทำ

³Yearbook of the International Law Commission, 1972, Vol II, p. 173.

⁴ibid. ,p. 173.

โดยรัฐน่าจะใช้นับโดยอนุโลมกับสนธิสัญญาที่ทำโดยองค์การระหว่างประเทศ⁵

แต่อีกแนวความคิดเห็นว่า ควรจะแยกสนธิสัญญาที่ทำโดยรัฐและองค์การระหว่างประเทศออกจากกัน นักกฎหมายที่เห็นด้วยกับแนวความคิดนี้ คือ Brierly และ Waldock โดยเห็นว่า กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ระหว่างสนธิสัญญาที่ทำโดยรัฐและองค์การระหว่างประเทศนั้นแตกต่างกัน⁶

ในที่สุด คณะกรรมาธิการร่างกฎหมาย ก็มีความเห็นว่า ให้แยกสนธิสัญญาที่ทำโดยองค์การระหว่างประเทศออกจากการทำสนธิสัญญาของรัฐ อันเนื่องมาจากปัญหาว่า ด้วยความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งควรจะมีการพิจารณาว่าองค์การระหว่างประเทศมีความสามารถในการทำสนธิสัญญาหรือไม่ ถ้าหากมีความสามารถดังกล่าว อาศัยพื้นฐานทางกฎหมายใด และจำกัดขอบเขตในเรื่องใด และเนื่องจากองค์ประกอบของความเป็นรัฐ และองค์การระหว่างประเทศต่างกัน คือ องค์การระหว่างประเทศ ไม่มีดินแดน อาณาเขต อำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง เมื่อองค์ประกอบต่างกันเช่นนี้ จึงทำให้กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้นับกันในเรื่องการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศแตกต่างกันด้วย ดังนั้น บทบัญญัติในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ปี ค.ศ. 1969 ในมาตรา 1 จึงจำกัดขอบเขตการนับใช้นับสนธิสัญญานี้ เฉพาะกับรัฐเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีคำหมายความว่าองค์การระหว่างประเทศ จะไม่สามารถหาความตกลงหรือสนธิสัญญาได้เลย เพราะในอนุสัญญากรุงเวียนนา ปี 1969 ในมาตรา 5 ได้บัญญัติว่า "อนุสัญญานับนี้ใช้นับกับสนธิสัญญาใด ๆ ซึ่งเป็นตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ และใช้กับสนธิสัญญาใด ๆ ที่มีการยอมรับกันภายในองค์การระหว่างประเทศ โดยไม่กระทบกระเทือนต่อกฎเกณฑ์ใด ๆ ขององค์การระหว่างประเทศ" จะเห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว องค์การระหว่างประเทศสามารถหาความตกลงหรือสนธิสัญญาได้โดยอาศัยหลักกฎหมายจารีตประเพณีที่ได้ประมวลเป็นสนธิสัญญา โดยการใช้จากอนุสัญญา

⁵I.L.C., 1972, p. 177.

⁶I.L.C., 1972, p. 178.

กรุง เวียนนา ปี 1969 นั้นเอง

แต่ใน เรื่องความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ ยังไม่มี การระบุแน่ชัดว่าองค์การระหว่างประเทศมีความสามารถโดยอาศัยกฎเกณฑ์พื้นฐานใด จนกระทั่ง ปี ค.ศ. 1986 ที่มีสนธิสัญญาว่าด้วยการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งระบุถึงความสามารถในการทำสนธิสัญญา ขององค์การ ระหว่างประเทศ ว่าในมาตรา 6 "ความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ ในการทำ สนธิสัญญาอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การระหว่างประเทศนั้น" ซึ่งในมาตราดังกล่าว เป็นการ กล่าวถึงองค์การระหว่างประเทศว่ามีความสามารถในการทำสนธิสัญญา และความสามารถใน การทำสนธิสัญญานั้น ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การระหว่างประเทศแต่ละองค์การ เพราะ กฎเกณฑ์ของแต่ละองค์การจะแตกต่างกันไป

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญากรุง เวียนนา ปี 1986 นี้ ยังไม่ได้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย สนธิสัญญา แต่ใช้บังคับในรูปกฎหมายจารีตประเพณี การที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายจารีต ประเพณีเพราะมีการปฏิบัติกันมาช้านาน และผู้ปฏิบัติมีความเชื่อว่าเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพัน และ ประเทศต่าง ๆ ยังให้สัตยาบันไม่ครบ 35 ประเทศ ปัจจุบันมีประเทศที่ลงนามโดยการทำสัตยาบัน หรือภาคยานุวัติเพียง 18 ประเทศเท่านั้น⁷ ในมาตรา 85 (1) ที่บัญญัติว่า "อนุสัญญานี้ จะใช้บังคับเมื่อ ประเทศต่าง ๆ ให้สัตยาบัน หรือภาคยานุวัติครบ 35 ประเทศ....."

ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น องค์การระหว่างประเทศได้มีการทำสนธิสัญญามาตั้งแต่ ในอดีต ก่อนที่อนุสัญญากรุง เวียนนา ปี 1969 จะใช้บังคับ (ซึ่งอนุสัญญา นี้ใช้บังคับเมื่อ 27 มกราคม 1980)⁸ และก่อนที่จะมีอนุสัญญากรุง เวียนนา ปี 1986 ซึ่งเปิดให้ลงนาม เมื่อ 21 มีนาคม 1986 ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแหล่งที่มาว่าด้วยความสามารถในการทำสนธิสัญญา ขององค์การระหว่างประเทศว่ามีแหล่งที่มาจากที่ใด

⁷Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General of United Nations, 1991, p. 836

⁸Ian Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties, (2 ed), p. 1

4.1.2 แหล่งที่มาว่าด้วยความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ

4.1.2.1 แหล่งที่มาที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยธรรมนูญก่อตั้งระบุถึงความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ

แนวความคิดดั้งเดิม เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับความสามารถในการทำสนธิสัญญาก็มุ่งพิจารณาจากตราสารซึ่งเป็นธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ในลักษณะที่ถือว่าตราสารซึ่งเป็นธรรมนูญก่อตั้งนั้น เป็นพื้นฐานที่มาของความสามารถดังกล่าว ตัวอย่างเช่น Tunkin นักนิติศาสตร์ชาวโซเวียต ได้ยืนยันถึงความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในธรรมนูญก่อตั้งโดยประการเดียวกัน และ Sir Humphery Waldock ก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศนั้น ย่อมผูกจากคำโดยคำอุปสรรคหรือเป้าหมาย ซึ่งกำหนดไว้ในธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศนั้นนั่นเอง ตามความเห็นของ Waldock ดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าความสามารถในการทำสนธิสัญญานั้น สัมพันธ์กับธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศนั้นเอง และในสมัยประชุมของคณะกรรมการระหว่างประเทศ ผู้แทนของ Austria ได้แสดงความเห็นสนับสนุนแนวความคิดที่ว่า ความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศนั้นขึ้นอยู่กับธรรมนูญก่อตั้ง นอกจากนี้ Clive Parry ซึ่งเป็นนักนิติศาสตร์ที่มีชื่อในวิชากฎหมายสนธิสัญญากล่าวว่า มีบทบัญญัติสำคัญ ๆ ในกฎบัตรของสหประชาชาติซึ่งอาจถือเป็นหลักฐานของความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าว⁹ คือ ความบทบัญญัติที่บัญญัติในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 43 ที่ระบุให้คณะมนตรีความมั่นคงหาความตกลงด้านการทหาร ส่วนข้อ 57 และข้อ 63 ซึ่งเป็นความตกลงที่ทบวงการชำนัญพิเศษได้เข้ามาสู่ความสัมพันธ์กับสหประชาชาติ และคณะมนตรีเศรษฐกิจ และสังคม อาจหาความตกลงกับ

⁹Clive Parry, BYIL, 1949, The Treaty - Making Power of the United Nations, pp. 118-122 และ Chiu, อ้างแล้ว p. 20.

นั้น อาจมีอยู่โดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยาย ในกรณีที่จะเป็นเพื่อให้องค์การระหว่างประเทศสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ" (functional necessity) จะเห็นได้ว่าทฤษฎีนี้สัมพันธ์กับการมีสภาพนิติบุคคลระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศอยู่ด้วย

เนื่องจากบางกรณี ธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ ไม่สามารถระบุรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขต ของความสามารถและแนวปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศได้หมด ทำให้เกิดการตีความตราสารก่อตั้ง ในกรณีเกี่ยวกับความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ โดยใช้หลักทฤษฎีอำนาจโดยปริยายมาใช้ เช่น ใน the Reparations for Injuries Case ICJ ปี 1949 ที่ศาลได้กล่าวถึงอำนาจขององค์การสหประชาชาติว่า ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศมีอำนาจอื่น แม้จะไม่ได้ระบุโดยชัดแจ้งในกฎบัตร และเป็นอำนาจที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การ และในคดี South West Africa ICJ 1957 หน้า 57 ศาลกล่าวว่า "อำนาจในการจัดตั้งบุคลากรจำเป็นต่อการปฏิบัติงานของ เลขาธิการ ความสามารถดังกล่าว เป็นความสามารถที่จำเป็นนอกเหนือจากกฎบัตร"

อย่างไรก็ตามการนำทฤษฎีอำนาจโดยปริยายมาใช้ก็ยังคงค้างถึง ข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยปริยายด้วย ใน ICJ Reports 1949 หน้า 198 ศาลกล่าวว่า "อำนาจที่ไม่ได้แสดงออกโดยชัดแจ้ง ไม่สามารถจะใช้ได้โดยปริยายอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด อำนาจโดยปริยายจะต้องมาจาก อำนาจที่แสดงออกโดยชัดแจ้ง และถูกจำกัด เท่าที่จำเป็นต่อการใช้อำนาจเท่าที่อำนาจโดยชัดแจ้งอนุญาต" และผู้พิพากษา Hackeworth ก็ให้ความเห็นว่า "การยอมรับอำนาจโดยปริยาย ควรจะมีการจำกัดอำนาจไม่เป็นการแทนที่หรือเปลี่ยนแปลงอำนาจโดยชัดแจ้ง"

4.1.2.2 แหล่งที่มาที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งธรรมนูญก่อตั้งมิได้ระบุถึงความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ

ถ้าหากพิจารณาว่าธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ ไม่อาจถือเป็นมูลฐานหรือพื้นฐานที่เพียงพอในการอธิบายถึงความสามารถในการทำสนธิสัญญา ปัญหาคือว่ามีทฤษฎีอื่นอีกหรือไม่ที่สามารถอธิบายให้เป็นที่น่าพอใจถึงพื้นฐานของความสามารถดังกล่าว

นักนิติศาสตร์จำนวนหลาย ๆ ท่านได้ยึดถือแนวความคิดเกี่ยวกับสภาพนิติบุคคลระหว่างประเทศ สำหรับอธิบายปัญหาดังกล่าว

ตามความเห็นของ Aron Broches กล่าวว่า สภาพบุคคลระหว่างประเทศ (International Personality) หรือเรียกว่าคุณสมบัติที่จะถือว่าเป็นบุคคลระหว่างประเทศ นั้น มีความหมายเหมือนกันกับคุณสมบัติของการเป็น subject ตัวกระทำการของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเหตุดังกล่าว Broches มักใช้คำว่า subject ของกฎหมายระหว่างประเทศ กับคำว่าสภาพบุคคลระหว่างประเทศสลับกันอยู่เสมอโดยเห็นว่า หมายถึงสิ่งเดียวกัน

แต่ตามความเห็นของ Lauterpacht นั้น กล่าวว่า สภาพบุคคลระหว่างประเทศ ใช้ในความหมายที่หมายถึงลักษณะของคุณสมบัติ โดยมองว่าสภาพบุคคลระหว่างประเทศนั้น เป็นการแสดงถึงลักษณะในทางข้อเท็จจริงของการเป็นสมาชิกในประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีศักดิ์ศรี เอกราช มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ

ตัวอย่างในทางปฏิบัติที่พยายามให้ความหมายของคำว่า สภาพบุคคลระหว่างประเทศ เช่นในความตกลงเกี่ยวกับความคุ้มกันทางการทูตของเจ้าพนักงานสันนิบาตชาติ และองค์การแรงงานสากล ซึ่งทำขึ้นระหว่าง Switzerland กับสันนิบาตชาติ ในปี 1962 มีบทบัญญัติในข้อ 1 ว่า "รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ให้การรับรองต่อสันนิบาตชาติ ซึ่งมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศ และมีความสามารถตามกฎหมายเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นย่อมไม่อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลภายในของสวิสเซอร์แลนด์ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้ง" จากตัวอย่างดังกล่าวเห็นได้ว่า คำว่า สภาพบุคคลระหว่างประเทศนั้น ใช้เพื่อให้หมายถึงลักษณะของ คุณสมบัติอย่างหนึ่ง

นอกจากนี้ Lauterpacht ยังชี้ให้เห็นว่า รัฐมีอำนาจอธิปไตยสมบูรณ์เท่านั้น จึงสามารถมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศที่สมบูรณ์ได้ ส่วนรัฐที่ในมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ ย่อมไม่อาจที่จะมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศที่สมบูรณ์ แต่อาจมีสภาพเป็นเพียง subject ของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเหตุนี้ ตามความเห็นของ Lauterpacht สภาพบุคคลระหว่างประเทศนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกันกับการเป็น subject ของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเห็น



ได้ว่าแตกต่างกับความเห็นของ Broches

การพิจารณาถึงลักษณะความแตกต่างหรือเหมือนกันของการเป็น subject ของกฎหมายระหว่างประเทศ กับการมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศนั้น นับว่าเป็นประเด็นปัญหาที่มีข้อโต้แย้งที่ยังไม่มียุติ นักนิติศาสตร์หลายท่านให้ความเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวมีข้อยุ่งยากมากในการที่จะให้คำตอบที่แน่นอนชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย แต่ที่กล่าวถึงเพียง เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและเพื่อเป็นพื้นฐานในการนำไปสู่การพิจารณาเรื่องความสามารถในการทำสนธิสัญญานั้นขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งนักนิติศาสตร์หลายท่านถือว่ามีพื้นฐานที่มาจากสภาพบุคคลระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งนักนิติศาสตร์หลายท่านถือว่ามีพื้นฐานที่มาจากสภาพบุคคลระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศนั่นเอง

ตามความเห็นของ Rosenne กล่าวว่า อานาจในการทำสนธิสัญญานั้น เป็นผลที่เกิดขึ้นหรือมีที่มาจากสภาพบุคคลระหว่างประเทศขององค์การนั้นเอง โดยเหตุที่สภาพบุคคลระหว่างประเทศนั้นสามารถก่อให้เกิดผลต่าง ๆ หลายประการ ความสามารถในการทำสนธิสัญญาถือเป็นเรื่องหนึ่งในประการอื่น ๆ ก็เช่น ที่เกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบระหว่างประเทศ การให้ความคุ้มกันทางการทูต ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธทั้งในแง่ทฤษฎีและทางปฏิบัติต่อกรณีสภาพบุคคลระหว่างประเทศดังกล่าวทั้งสิ้น ในแง่ของความสามารถในการทำสนธิสัญญานั้น อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า หากว่าองค์การระหว่างประเทศใดมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศ โดยอัตโนมัติย่อมมีอำนาจหรือความสามารถที่จะทำสนธิสัญญา

ตามความเห็นของ Clive Parry ซึ่งเป็นนักกฎหมายอีกท่านหนึ่งที่มีชื่อเสียงในเรื่องสนธิสัญญาเสนอว่า นอกจากจะถือว่า ความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศนั้น มีพื้นฐานที่มาจากสภาพบุคคลระหว่างประเทศ แล้วในทางกลับกัน การมีอยู่ซึ่งความสามารถดังกล่าวนี้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงการมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศขององค์การนั้น ๆ ด้วย

Fitzmaurice ได้เน้นเกี่ยวกับความคิดเห็นเรื่องสภาพบุคคลระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ ในการเสนอร่างประมวลกฎหมายสนธิสัญญาในการทำงานของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการให้คำนิยามคำว่า องค์การระหว่างประเทศว่า หมายถึง สภาพการรวมตัวของรัฐ ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญา และประกอบด้วยธรรมนูญก่อตั้ง

องค์กรร่วม ซึ่งมีสภาพบุคคลแยกออกจากบรรดารัฐสมาชิก และถือเป็น subjects ของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีอำนาจในการที่จะทำสนธิสัญญา จากคำนิยามดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า Fitzmaurice ยึดถือว่าสภาพบุคคลระหว่างประเทศนั้นมีเป็นบรรทัดฐานหรือเป็นเกณฑ์ที่ทำให้ entity ใดคนหนึ่งหลายที่มีคุณสมบัติดังกล่าวสามารถที่จะทำสนธิสัญญาได้ ไม่ว่าในกรณีของรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ

ในขณะที่ Fitzmaurice ยืนยันถึงความสัมพันธ์ของหลัก 2 ประการ คือ การมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศ และความสามารถในการทำสนธิสัญญา แต่ Lauterpacht มีความเห็นว่า ความสามารถในการทำสนธิสัญญานั้น ถือเป็นผลที่เกิดขึ้นจากสภาพบุคคลระหว่างประเทศและเงื่อนไขความจำเป็นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ

และหากพิจารณาในแง่ทางปฏิบัติปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างหลัก เรื่องสภาพบุคคลระหว่างประเทศ และความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศนั้น ได้รับการยืนยันอย่างชัดเจนโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) ในคดี Reparations for Injuries suffered in the Service of the United Nations ปี 1949 ซึ่งในคดีนี้ ศาลได้วินิจฉัยรับรองว่าสหประชาชาตินั้นมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศกล่าวคือ มีความสามารถที่จะกระทำ และงดเว้นการกระทำตามสิทธิ และพึงปฏิบัติตามหน้าที่โดยที่กฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ การรับรองดังกล่าวหมายถึงรวมถึง การยอมรับความสามารถขององค์การในการทำข้อตกลงกับรัฐสมาชิกต่าง ๆ ด้วย การปฏิบัติเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำข้อตกลงในนามขององค์การระหว่างประเทศได้เน้นให้เห็นถึงคุณลักษณะขององค์การที่มีสภาพบุคคลแยกออกอย่างแจ่มชัดจากรัฐสมาชิก และประเด็นที่น่าสนใจในความนี้คือศาลได้วินิจฉัยว่า "ตัวกระทำ การในกฎหมาย (subject in Law) ไม่ว่าในระบบกฎหมายใด ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะคล้ายคลึงกันโดยสภาพ หรือมีสิทธิในทางองเดียวกัน ทั้งนี้ก็ย่อมแล้วแต่ความต้องการของสังคมแต่ละสังคม ถ้าพิจารณาตามประวัติศาสตร์วิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ ย่อมได้รับอิทธิพลมาจากความต้องการและความจำเป็นต่าง ๆ ของสังคมโลก รวมถึงการรวมกลุ่มของรัฐเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในระดับสังคมโลก การพัฒนานี้ได้ประจักษ์แจ้ง เมื่อมีการสถาปนาองค์การระหว่างประเทศในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1945 ซึ่งจุดประสงค์และหลักการก็ปรากฏอยู่

ในกฎบัตรสหประชาชาติ แต่การที่จะให้องค์การระหว่างประเทศ บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้
สภาพบุคคลระหว่างประเทศถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง . . .”

จากคำวินิจฉัยของศาลได้ชี้ให้เห็นว่าศาลยอมรับถึงความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์การ
ระหว่างประเทศจะต้องประกอบด้วยสภาพบุคคลระหว่างประเทศ ในฐานะ เป็นพื้นฐานที่มา
ของสิทธิและหน้าที่ทั้งหลายตามกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้รวมถึงความสามารถในการหา
สนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ แนวคำวินิจฉัยของศาลในคดีนี้มีส่วนสำคัญใน
การสร้างความสำเร็จให้กับแนวความคิดของทฤษฎีนี้ที่พยายามอธิบายว่า สภาพบุคคลระหว่าง
ประเทศนั้น เป็นพื้นฐานที่มาของความสามารถดังกล่าว

4.1.1.3 ประเภทของสนธิสัญญาที่องค์การระหว่างประเทศ สามารถทำได้

จากที่ได้ศึกษามา ทำให้เราพบว่า องค์การระหว่างประเทศมีความสามารถในการ
หาสนธิสัญญา แต่มีได้หมายความว่าองค์การระหว่างประเทศจะสามารถหาสนธิสัญญา หรือ
ความตกลงได้ทุกชนิด เช่นเดียวกับรัฐ¹⁰ เพราะสนธิสัญญาหรือความตกลงที่องค์การระหว่าง
ประเทศทำได้ มี 2 ประเภท คือ

1. สนธิสัญญาที่กำหนดสถานะทางกฎหมายขององค์การ เจ้าหน้าที่งานขององค์การ และ
ผู้แทนของรัฐสมาชิก เช่น สนธิสัญญาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันขององค์การสหประชาชาติ
วันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 และทบวงการชำนัญพิเศษ วันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 1947
ตลอดจนความตกลงเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงาน อาจจะเป็นความตกลงว่าด้วย การจัดตั้ง
สำนักงานใหญ่ (Headquarters Agreement) หรือความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานย่อย

¹⁰ อรุณ ภาณุพงศ์, คำบรรยายลักษณะวิชาสนธิสัญญา, ชั้นปริญญาโททางการทูต,
คณะรัฐศาสตร์, พ.ศ. 2506, หน้า 74.

ความตกลงดังกล่าว ที่องค์การระหว่างประเทศได้ทำขึ้นระหว่างรัฐนี้อาจจะเป็น ความตกลงที่ห้ากับรัฐ ที่มีสมาชิกขององค์การก็ได้ เช่น องค์การสหประชาชาติหาความตกลง ว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานกับประเทศสวิส¹¹

2. สนธิสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างประเทศขององค์การ นั้น ๆ เช่น ตามข้อ 43 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ที่กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงอาจหา ความตกลงในนามขององค์การกับรัฐ หรือกลุ่มรัฐสมาชิก เกี่ยวกับการเตรียมกองกำลัง เพื่อรักษา สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตลอดจน ข้อ 57 และข้อ 63 ที่กำหนดให้มีการ หาความตกลงระหว่างสหประชาชาติกับทบวงการชำนัญพิเศษด้วยกันเอง เช่น เกี่ยวกับการ ประสานอำนาจ หน้าที่ และกิจการของภาคี การขอความเห็นของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในปัญหาต่าง ๆ และวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดการภายในขององค์การ เป็นต้น

4.1.4 องค์การที่มีอำนาจในการหาสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ

บางกรณีสนธิสัญญาที่เป็นแม่บทขององค์การระหว่างประเทศ ได้กำหนดให้อำนาจแก่ องค์การบางองค์การที่จะหาความตกลงระหว่างประเทศได้ เช่น ข้อ 43 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ให้อำนาจแก่คณะมนตรีความมั่นคง ในการที่จะหาความตกลงทางทหารกับรัฐสมาชิก หรือในข้อ 63 ให้อำนาจแก่คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ด้วยความเห็นชอบของสมัชชา หาความตกลงกับทบวง การชำนัญพิเศษได้

ส่วนบางกรณีทบวงการชำนัญพิเศษ ธรรมนูญก่อตั้งของแต่ละองค์การบัญญัติให้อำนาจ ไว้ไม่เหมือนกัน

¹¹Chiu, The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties, and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concludes, the Hague : Mastinus Nijhoff, 1966, p. 152.

ในรายงานว่าด้วยสนธิสัญญาว่า "กรณีที่บทบัญญัติของธรรมนูญก่อตั้ง มิได้บัญญัติเป็นอย่างอื่น ความสามารถในการทำสนธิสัญญาขององค์การระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับองค์กร เดิมคณะ (plenary organ)¹²

จากแนวความคิดของ Brierly ดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาตามมาว่าองค์กรที่มีอำนาจเต็ม หมายถึงองค์การใด จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในองค์การระหว่างประเทศหรือไม่ ถ้าเป็นเช่นนี้ ก็มีธรรมนูญของบางองค์การได้ระบุดำเนินการ เช่น ธรรมนูญขององค์การอนามัยโลก (WHO) ได้บัญญัติใน มาตรา 6 ว่าให้ the Congress เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด¹³ หรือธรรมนูญก่อตั้งขององค์การศึกษาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) มาตรา 5 (5) บัญญัติให้ the General Conference เป็นผู้กำหนดนโยบายและข้อบัญญัติขององค์การระหว่างประเทศ¹⁴ เป็นต้น

แต่ก็มีบางกรณีที่อยู่ในธรรมนูญของบางองค์การ มิได้กำหนดโดยชัดแจ้งถึงองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด เช่น ในธรรมนูญขององค์การกิจการทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) เช่นนี้ เราจะถือว่าองค์การใดมีความสามารถในการทำสนธิสัญญา ซึ่ง Fitzmarice ได้เสนอว่าเลขาธิการทั่วไป (Secretary - General) หรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร (chief executive officer) จะเป็นผู้มีความสามารถในการทำสนธิสัญญา¹⁵

อย่างไรก็ดี การที่จะพิจารณาว่าองค์การใดมีความสามารถในการทำสนธิสัญญาหรือไม่ นั้นควรจะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป โดยพิจารณาถึงว่าองค์กรนั้นมีอำนาจในการทำสนธิสัญญาหรือไม่

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹²Ibid .,p.86.
¹³Peaslee, International Government Organizations Constitutional Document, p.1906.

¹⁴Chiu, The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties, and the Special Legal Aspects of the Treaties So Concluded, 1966, p.1806.

¹⁵Ibid .,p.88.

ใหม่และควรพิจารณาถึงผลผูกพันของสนธิสัญญาด้วยว่า ถ้าองค์กรนั้นได้ทำสนธิสัญญาขึ้น สนธิสัญญานั้นจะผูกพันองค์กรอื่น ๆ ด้วยหรือไม่ อย่างไร

4.1.2 ความสามารถในการมีสิทธิได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันในทางระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ

เอกสิทธิและความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศ มีพัฒนาการมาจาก เอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูต ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 7 (4) ของกติกาสนธิสัญญาที่บัญญัติว่า "ผู้แทน หรือเจ้าพนักงานของสมาชิกของสนธิสัญญา ผู้ซึ่งกระทำการในนามของสนธิสัญญา จะได้รับเอกสิทธิ และความคุ้มกันทางการทูต" จะเห็นได้ว่า ในสมัยของสนธิสัญญา เรื่องเอกสิทธิและความคุ้มกัน ยังไม่ใช่ว่า เรื่องขององค์การระหว่างประเทศโดยตรง

ต่อมาเมื่อองค์การระหว่างประเทศได้มีกิจกรรมระหว่างประเทศต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้เกิดความจำเป็นในการต้องมีกฎหมายว่าด้วย เอกสิทธิและความคุ้มกันของตัวองค์การระหว่างประเทศและเจ้าพนักงานองค์การระหว่างประเทศขึ้น

จุดเริ่มต้น ว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศ สืบเนื่องมาจากการประชุมที่ซานฟรานซิสโก ว่าด้วย การก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีการกล่าวถึงเอกสิทธิและความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศใหม่ ซึ่งมีผลมาจากประสบการณ์ของสนธิสัญญา และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จึงทำให้เกิด มาตรา 105 ในกฎบัตรสหประชาชาติ ที่บัญญัติให้เอกสิทธิและความคุ้มกันแก่ผู้แทน และเจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติ เพื่อความจำเป็น สำหรับวัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศ¹⁶ (ซึ่งต่างจากกติกาของสนธิสัญญาที่อ้างอิงถึง เอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูต)

¹⁶Report of the Rapporteur of Committee W/2 of the San Francisco Conference, in United Nations Conference on International Organization, Documents, Vol 13, p. 704.

จะเห็นได้ว่า มาตรฐานนี้เป็นแบบอย่างแก่องค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ต่อมา โดยเฉพาะองค์การระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

จากแนวปฏิบัติที่ว่าด้วย เอกสิทธิและความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าว ทำให้เกิดทฤษฎีในการปฏิบัติหน้าที่ (functional theory) ซึ่งเป็นพื้นฐานของความคุ้มกันระหว่างประเทศ ซึ่งแตกต่างหากจากทฤษฎีสภาพนอกอาณาเขต (extraterritorial) หรือทฤษฎีผู้แทน (representational) ซึ่งเป็นทฤษฎีพื้นฐานว่าด้วยความคุ้มกันทางการทูต¹⁷

การที่องค์การระหว่างประเทศ ได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกัน จากรัฐสมาชิกและรัฐที่มีชื่อเสียง ก็เพื่อให้องค์การนั้นสามารถทำกิจกรรมและปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ได้โดยสะดวก มีเสรีภาพและมีความมั่นคงปลอดภัยในทรัพย์สิน สำนักงาน ตลอดจน ความมั่นคงของเจ้าหน้าที่ พนักงาน ตัวแทน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในนามขององค์การ¹⁸

ดังได้กล่าวมาแล้ว เดิมเอกสิทธิและความคุ้มกัน เป็นสิทธิที่รัฐเจ้าบ้านให้แก่ทูตในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับการตกลงระหว่างกัน โดยมีสนธิสัญญาหรือความตกลงเป็นพิเศษระหว่างกัน ในเวลาต่อมา สิทธิดังกล่าวที่กำหนดให้แก่องค์การระหว่างประเทศ นอกเหนือจากเจ้าหน้าที่ทางการทูตนั้น จะขึ้นอยู่กับกรณีและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขององค์การนั้น ดัง Bowett ได้กล่าวว่า

The relation with the host state will depend a great deal on the specific function involved and all the circumstances ¹⁹

¹⁷Ralph Zacklin, "The Ways and Means of International Organizations, Diplomatic Relation: Status, Privileges and Immunities," Depuy, A Handbook of International Organization, p. 181.

¹⁸Bowett, The Law of International Institutions (3rd ed)p.308-328

¹⁹Ian Brownlie, The Principles of International Law, Oxford : Clarendon Press, 1979, P. 682.

ฉะนั้นในทางระหว่างประเทศองค์การระหว่างประเทศ หรือตัวคนใด ที่มีความสามารถและได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันดังกล่าว ก็ถือได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องจากการเป็น "บุคคล" ในทางระหว่างประเทศ ซึ่งมีสภาพการเป็นนิติบุคคล (legal personality) จึงได้มีความสามารถในการได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันตามกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการนำเอากฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของรัฐ มาใช้กับองค์การระหว่างประเทศ ก็มีคำหมายความว่าองค์การระหว่างประเทศจะมีเอกสิทธิและความคุ้มกัน เช่นเดียวกับรัฐ เพราะเอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูต เป็นทางปฏิบัติ ว่าด้วยหลักการต่างตอบแทน (reciprocity) ระหว่างรัฐผู้รับ (receiving state) และรัฐผู้ส่ง (sending state) แต่องค์การระหว่างประเทศไม่ได้มีองค์ประกอบเช่นเดียวกับรัฐ คือไม่มีดินแดน และไม่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง จึงไม่สามารถที่จะให้เอกสิทธิและความคุ้มกัน โดยเป็นการต่างตอบแทนแก่รัฐได้ นอกจากนั้นแล้ว การที่องค์การระหว่างประเทศจะได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันนั้น เป็นการได้รับเฉพาะการกระทำตามหน้าที่เท่านั้น (official acts)²⁰

ก่อนที่จะศึกษาถึง เอกสิทธิและความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศ ควรจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำจำกัดความตามกฎหมายของคำทั้งสองนี้ก่อน

"เอกสิทธิ เป็นสิทธิของผู้ให้หรือเกิดขึ้นทางด้านผู้ให้ เมื่อผู้ให้ให้สิทธิพิเศษ ผู้ได้รับจึงจะได้รับสิทธิพิเศษนั้น สิทธิพิเศษเช่นนี้อาจเป็นการให้ประโยชน์หรือให้ผลประโยชน์อย่างใดอย่างใดเป็นพิเศษ หรืออาจเป็นการยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎ หรือไม่ต้องมีการอะไรอย่างหนึ่งก็ได้ แต่ความคุ้มกัน เป็นสิทธิของผู้ได้รับ หรือเกิดขึ้นทางด้านของผู้ได้รับ ผู้ให้จะต้องให้ความคุ้มกันแก่ผู้ได้รับ เพราะผู้ได้รับมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มกันนั้น อยู่ในตัวของตัวเอง ผู้ให้

²⁰Bowett, The Law of International Institutions, London : Stevens & Sons, 1982, P. 345.

จะนำมาหันมาได้ ความคุ้มกันเป็นการยกเว้นให้ผู้ได้รับบาดเจ็บหรือหลุคหันจากอาานาง หรือการะหรือ กัยอย่างใดอย่างหนึ่ง" 21

4.2.1 ที่มาอันเป็นพื้นฐานในการได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันองค์การ ระหว่างประเทศ

1. กฎบัตรสหประชาชาติ
2. อนุสัญญาว่าด้วย เอกสิทธิและความคุ้มกันขององค์การสหประชาชาติ และ อนุสัญญาว่าด้วย เอกสิทธิและความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษ
3. ความตกลงกับประเทศที่องค์การระหว่างประเทศได้ เข้าไปตั้งอยู่

4.2.1.1 กฎบัตรสหประชาชาติ

กฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิและความคุ้มกันไว้อย่างกว้าง าว ในข้อ 104 และข้อ 105 ซึ่งได้มีบัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ 104 องค์การจักได้รับประโยชน์ในความสามารถตามกฎหมายในดินแดนของ สมาชิกแต่ละประเทศขององค์การ เท่าที่จำเป็น เพื่อการบริหารหน้าที่และการยังให้บรรลุผล สำเร็จในความมุ่งหมายขององค์การ

ข้อ 105 1. องค์การจักได้รับประโยชน์ในเอกสิทธิและความคุ้มกันนดินแดนของ สมาชิกแต่ละประเทศขององค์การ เท่าที่จำเป็น เพื่อยังให้บรรลุผลสำเร็จในความมุ่งหมายของ องค์การ

2. ผู้แทนของสมาชิก แห่งสหประชาชาติ และเจ้าหน้าที่ขององค์การจักได้รับ ประโยชน์ในเอกสิทธิ และความคุ้มกันนทานอง เดียวกันเท่าที่จำเป็นสำหรับการบริหารหน้าที่ เกี่ยวกับองค์การโดยอิสระ

21คร. ชุมพร บัจจุสานนท์, "กฎหมายการทูต" เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมาย ระหว่างประเทศ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2528 หน้า 233-234

3. สมัชชาอาจทำคำแนะนำเพื่อกำหนดรายละเอียดในการนำเอาวรรค 1 และ 2 ของมาตรานี้มาใช้บังคับ หรืออาจเสนออนุสัญญาต่อสมาชิกของสหประชาชาติ เพื่อความมุ่งหมายนี้

4.2.1.2. อนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันขององค์การสหประชาชาติและจากอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษ

เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 105 วรรค 3 สมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันขององค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 และได้เชื้อเชิญให้มวลสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้เข้าเป็นสมาชิกแล้วเป็นจำนวนมาก ตามอนุสัญญาดังกล่าวได้บัญญัติให้เอกสิทธิและความคุ้มกันแก่องค์การ เจ้าหน้าที่ของสมาชิก ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของสหประชาชาติ

นอกจากอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันขององค์การสหประชาชาติดังกล่าวมาแล้วนั้น สมัชชาสหประชาชาติยังได้จัดทำสนธิสัญญาลายฝ่าย เพื่อให้เอกสิทธิและความคุ้มกันแก่ทบวงการชำนัญพิเศษแก่องค์การระหว่างประเทศที่เข้ามามีความสัมพันธ์กับองค์การสหประชาชาติตามข้อ 63 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งเรียกว่า อนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษ เมื่อ 21 พฤศจิกายน ค.ศ. 1947

อนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษนี้ แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรกเป็นข้อความเกี่ยวกับหลักโดยทั่ว ๆ ไป ในการให้เอกสิทธิและความคุ้มกัน ซึ่งสมัชชาของสหประชาชาติเห็นว่าจำเป็นสำหรับทบวงการชำนัญพิเศษต่าง ๆ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ไปได้โดยปราศจากการแทรกแซง และส่วนที่สอง เป็นภาคผนวกที่ใช้แก่ทบวงการชำนัญพิเศษบางองค์การโดยเฉพาะ อนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของสหประชาชาติได้เปิดให้บรรดามวลสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเข้าเป็นภาคีได้ แต่สำหรับอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษ นอกจากสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจะเข้าเป็นภาคีได้แล้ว รัฐที่มีได้ เป็นสมาชิกของสหประชาชาติก็ยังมีสิทธิที่จะเข้าเป็นภาคีได้ด้วย

เอกสิทธิและความคุ้มกันที่นับว่ามีความสำคัญที่ให้แก่องค์การและพนักงานของ องค์การระหว่างประเทศ ในอนุสัญญาว่าด้วย เอกสิทธิและความคุ้มกันของสหประชาชาติ ซึ่งสหประชาชาติจะได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันที่มีความสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ได้รับความคุ้มกันทางศาล
2. มีความสามารถในการเข้าหาสัญญา
3. การได้มา หรือจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์
4. ค่าเนิ่นกระบวนการในทางกฎหมายได้



นอกจากนี้สินทรัพย์และทรัพย์สินยังได้รับความคุ้มกันจากกระบวนการพิจารณาของศาล ที่ดิน หนังสือสำคัญ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว รวมถึงเอกสารทั้งหมดจะถูกละเมิดไม่ได้ องค์การจะได้รับการยกเว้นจากการควบคุมทางการเงิน หรือหลักข้อบังคับใด อันเกี่ยวกับการเงิน เพื่อว่าจะได้ มีความอิสระในการโอนเงินทุน ทอง หรือเงินตราจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง ทรัพย์สินเงินรายได้ และสิ่งของอื่น ๆ ได้รับการยกเว้นจากภาษีทางตรง ภาษีศุลกากร หรือจากการห้ามหรือกีดกัน เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก ในบรรดาผู้แทนของสมาชิกแล้วจะได้รับการปฏิบัติอย่างคหะทุก เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการได้รับความสะดวกก่อนบุคคลอื่น อัตราภาษีเกี่ยวกับ การส่ง เมลล์ โทรเลข และการติดต่อในลักษณะอื่น ๆ การเซ็นเซอร์จะนำมาใช้ปฏิบัติกับหนังสือ คัดต่อทางราชการขององค์การไม่ได้ องค์การฯ ได้รับสิทธิในการใช้เคเบิลหรือการส่งหนังสือโต้ตอบ วิทยทางผู้ส่งหนังสือหรือถุงประทับตรา เช่น เกี่ยวกับที่ปฏิบัติแก่ผู้ส่งหนังสือและถุง เมลล์ของทุก

4.2.1.3. ความตกลงกับประเทศที่องค์การระหว่างประเทศได้เข้าไปตั้งอยู่

ในเมื่อองค์การระหว่างประเทศ เข้าไปตั้งสำนักงานหรือเปิดให้มีการประชุมขึ้น ในประเทศใด ก็มักจะจัดทำความตกลงขึ้นเพื่อให้เอกสิทธิและความคุ้มกันแก่องค์การฯ และ พนักงานขององค์การ หรือของผู้แทนสมาชิกผู้เชี่ยวชาญที่จะต้องเข้าไปในประเทศนั้น เช่น อย่าง ในกรณีจัดตั้งสำนักงานใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งได้มีมติของสมัชชาที่ 99 (1) เลขาธิการขององค์การสหประชาชาติได้รับมอบอำนาจ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1946 เพื่อเข้าหาทางเจรจาท้าความตกลงกับเจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกา ในการจัดตั้งสำนักงานถาวร

(Permanent Headquarter) ของสหประชาชาติขึ้นที่นิวยอร์ก²²

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการฝ่ายเจรจาของสหประชาชาติยังได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การสหประชาชาติในประเทศสวิส²³ ความตกลงที่ได้ทำนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1946 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันสำหรับสหประชาชาติและบรรดาพนักงานของสหประชาชาติที่เข้าไปประจำอยู่ในสวิสที่ต้องหาความตกลงต่างหาก เช่นนี้ ก็เพราะว่า ประเทศสวิสมิได้เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ จึงมิได้ผูกมัดโดยอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสหประชาชาติ และที่สำคัญในความตกลงพหุภาคี มิได้กำหนดรายละเอียดในเรื่อง เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันไว้ ดังนั้นจึงต้องมีการหาความตกลงทวิภาคี (Bilateral Agreement) เกี่ยวกับเรื่องนี้อีกครั้ง

4.2.2 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศ

การที่องค์การระหว่างประเทศจะสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐนั้น องค์การระหว่างประเทศจำเป็นต้องได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ดังได้กล่าวมาแล้ว เอกสิทธิ์เป็นสิทธิของผู้ให้ อันได้แก่ สิทธิพิเศษที่รัฐให้แก่องค์การระหว่างประเทศ การจะให้หมกนอญเพียงใด เป็นเรื่องของรัฐที่จะหาความตกลงกับองค์การระหว่างประเทศ ส่วนความคุ้มกันนั้น เป็นสิทธิของผู้ได้รับ คือ เป็นสิทธิขององค์การระหว่างประเทศที่จะได้รับความคุ้มกันจากรัฐ

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศว่า เหตุใดองค์การระหว่างประเทศ จึงมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มกันในทางองค์การระหว่างประเทศ

²²Chiu, The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties, and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded, The Hague, 1968, p. 152.

²³Ibid p. 152.

4.2.2.1 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศ

ทฤษฎีทางกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นที่ยอมรับและถือปฏิบัติกันเป็นส่วนใหญ่ ในการพิจารณาให้ความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศ คือ ทฤษฎีความจำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ (functional necessity) ซึ่งถือหลักว่าการให้ความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศ มีวัตถุประสงค์หลักในอันที่จะทำให้องค์การระหว่างประเทศสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสะดวก ปราศจากอุปสรรคและมีประสิทธิภาพ ทฤษฎีดังกล่าวนี้มีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดของรัฐต่างๆ ที่ยอมรับกันว่าการที่รัฐหลายรัฐรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อประกอบกิจกรรมซึ่งรัฐสมาชิกมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันในรูปขององค์การระหว่างประเทศ จะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หากองค์การระหว่างประเทศนั้นประสบอุปสรรค อันได้แก่ การที่รัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่ง สามารถใช้เขตอำนาจของตนบังคับใช้ต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือ ค่อกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศนั้น ดังนั้นวัตถุประสงค์พื้นฐานของความคุ้มกันที่ให้แก่ องค์การระหว่างประเทศ คือ การควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐต่อองค์การระหว่างประเทศ มิให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อมิให้รัฐสมาชิกสามารถเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศได้ มิฉะนั้นองค์การระหว่างประเทศจะกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองของรัฐสมาชิกแต่ละประเทศในอันที่จะสนองนโยบายและผลประโยชน์ส่วนตัวของรัฐนั้น ๆ แทนที่จะมุ่งสนองผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐสมาชิกตามวัตถุประสงค์ในธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้รับการสนับสนุนจากนักกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ เช่น GORDON H. GLENN, MARY M. KEARNEY และ DAVID J. PADILLA ซึ่งยอมรับว่าความคุ้มกันสำหรับองค์การระหว่างประเทศนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้องค์การระหว่างประเทศมีอิสรภาพอย่างสมบูรณ์จากอำนาจท้องถิ่น เพื่อให้ที่ว่าองค์การระหว่างประเทศจะสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองตอบผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁴

²⁴Glenn, Gardon H, Kearney Mary M, Padilla David J, "Immunities of International Organizations" Virginia Journal of International Law, Vol 22:29 1982 pp. 274 - 275.

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า เหตุผลและวัตถุประสงค์ของการให้ความคุ้มกันต่อองค์การระหว่างประเทศ คือ เพื่อสนองความจำเป็นด้านการปฏิบัติหน้าที่ (functional necessity) ขององค์การระหว่างประเทศในอันที่จะทำให้องค์การระหว่างประเทศมีอิสระจากการบีบบังคับและอำนาจท้องถิ่นของรัฐสมาชิก เพื่อให้ให้องค์การระหว่างประเทศสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายขององค์การระหว่างประเทศนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปราศจากการขัดขวางและแทรกแซงของอำนาจท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้องค์การระหว่างประเทศนั้น สามารถสนองผลประโยชน์ และเจตน์เจานร่วมของบรรดารัฐสมาชิกทั้งหลายได้อย่างจริงจัง มิฉะนั้นก็จะมีผลเสมือนเป็นการเพิ่มภาระให้แก่องค์การระหว่างประเทศที่จะต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลและการบีบบังคับจากรัฐสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐอันเป็นที่ตั้งของสำนักงานขององค์การระหว่างประเทศนั้น²⁵ (host country)

"ทฤษฎีความจำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่" เป็นทฤษฎีที่สมควรที่จะใช้ เป็นหลักการพื้นฐานในการพิจารณาให้ความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศด้วยเหตุผลที่ว่า องค์การระหว่างประเทศมีฐานะ เป็นนิติบุคคลระหว่างประเทศ แยกออกมาต่างหากจากรัฐสมาชิก โดยมีอำนาจหน้าที่ตลอดจนภาระและพันธะกรณีต่าง ๆ และโดยหลักการแล้วองค์การระหว่างประเทศมิได้มีดินแดนเป็นของตนเอง และปราศจากอำนาจอธิปไตย จึงไม่สามารถที่จะอ้างว่ามีความคุ้มกันอันเนื่องมาจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้ เช่นเดียวกับสถานทูต แม้แต่บริเวณพื้นที่อันเป็นที่ตั้งสำนักงานขององค์การระหว่างประเทศนั้น ดังนั้นหากองค์การระหว่างประเทศมิได้รับความคุ้มกัน รัฐเจ้าภาพก็จะมีอำนาจอธิปไตยเหนือบริเวณพื้นที่อันเป็นที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนตัวองค์การระหว่างประเทศนั้นเองด้วย

4.2.2.2. เอกสิทธิและความคุ้มกันของเจ้าหน้าที่งานองค์การระหว่าง

ประเทศ

๘

²⁵Jenks, C Wilfred, International Immunities, London :

Stevens & Sons Limited, 1961 pp. 40 - 41

สำหรับความคุ้มกันที่ให้แก่พนักงานองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การระหว่างประเทศนั้นก็วางอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญ คือ ความจำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะพนักงานขององค์การระหว่างประเทศนั้นถือว่าเป็นตัวแทนขององค์การระหว่างประเทศเท่านั้น พนักงานขององค์การระหว่างประเทศน่าจะได้เป็นตัวแทนอำนาจอธิปไตย เหมือนกับตัวแทนทางการทูต ซึ่งเป็นตัวแทนอำนาจอธิปไตยของรัฐผู้ส่ง และมีสิทธิได้รับความคุ้มกันจากรัฐผู้รับตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ถือว่า เมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตยและมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การเป็นตัวแทนของรัฐอธิปไตยย่อมมีผลให้ตัวแทนนั้นไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐผู้รับ และโดยที่พนักงานองค์การระหว่างประเทศนั้นปฏิบัติงานในนามและในฐานะตัวแทนขององค์การระหว่างประเทศ ก็ย่อมน่าจะได้รับความคุ้มกันในฐานะตัวแทน เช่นเดียวกับองค์การระหว่างประเทศอื่นเป็นตัวแทนด้วย ทั้งนี้ก็เพราะองค์การระหว่างประเทศเป็นเพียงนิติบุคคล ซึ่งมีได้มีตัวตนอย่างแท้จริงและต้องกระทำการต่าง ๆ โดยเจ้าหน้าที่ขององค์การนั้นเองด้วย ด้วยเหตุนี้การกระทำใด ๆ ของพนักงานขององค์การระหว่างประเทศซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานเหล่านั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำขององค์การระหว่างประเทศ ดังนั้นพนักงานขององค์การระหว่างประเทศจึงควรได้รับความคุ้มกันสำหรับการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับองค์การระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมใด ๆ ที่ได้กระทำการแทนองค์การระหว่างประเทศในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานองค์การระหว่างประเทศเหล่านั้น²⁶ นอกจากนั้นแล้ว ในข้อ 104 และข้อ 105 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ก็รับรองทฤษฎีความจำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน คือ องค์การระหว่างประเทศจำเป็นต้องได้รับความคุ้มกัน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้ด้วยดี และสำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพนักงานขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นตัวแทนขององค์การระหว่างประเทศนั้น จะได้รับความคุ้มกันเท่าที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์การโดยอิสระ

²⁶Michaels, David B, International Privileges and Immunities, THE HAGUE : MARTINUS NIJHOFF 1971, pp. 47 - 50

4.2.3 การสละความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศ

แม้ว่าองค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ จะได้รับความคุ้มกันจากการฟ้องร้องหรือกระบวนการทางกฎหมายอื่นใด แต่ก็มิได้หมายความว่าองค์การสหประชาชาติหรือทบวงการชำนัญพิเศษ จะไม่มีความรับผิดชอบทางกฎหมาย (legal liability) กล่าวคือ องค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษ ได้รับยกเว้นจากการบังคับทางศาลท้องถิ่น (exempt from local jurisdiction) ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่จะพบว่าเมืองการค้า ซึ่งได้รับความคุ้มกันมาปรากฏตัวต่อศาล อ้างสิทธิและมีความรับผิดชอบทางกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพราะ องค์การได้ยินยอมต่อ เขตอำนาจศาลนั้น การยินยอมอาจแสดงออกโดยวิธีการสละความคุ้มกัน เรื่องการสละความคุ้มกันได้บัญญัติไว้ใน ข้อ 2 ของอนุสัญญาทั่วไปของสหประชาชาติและบัญญัติไว้ใน ข้อ 4 ของอนุสัญญาทบวงการชำนัญพิเศษ ส่วนกฎหมายภายในของสหรัฐ พระราชบัญญัติ ความคุ้มกันขององค์การ มาตราที่ 2 (B) ก็มีบทบัญญัติที่คล้าย ๆ กันกับข้างต้น และเป็นที่ น่าสังเกตว่าผู้ที่มีสิทธิสละความคุ้มกันดังกล่าวได้ ก็คือ เลขาธิการสหประชาชาติ ทั้งนี้ก็ เพราะ เลขาธิการสหประชาชาติ เป็นผู้มีหน้าที่ในการบริหารองค์การสหประชาชาติและโดยการเทียบเคียงหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Administrative Officer) ของทบวงการชำนัญพิเศษก็มีสิทธิสละความคุ้มกันเช่นเดียวกัน ดูเหมือนว่าจะเป็นการไม่เหมาะสมที่จะให้ เลขาธิการสหประชาชาติ ที่จะต้องขออำนาจจากสมัชชาใหญ่ เมื่อมีเหตุจำเป็นในกรณีนี้ เลขาธิการสหประชาชาติต้องสละความคุ้มกันขององค์การสหประชาชาติ แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้เลขาธิการสหประชาชาติ จะมีสิทธิที่จะสละความคุ้มกัน แต่เลขาธิการสหประชาชาติ ก็ไม่ค่อยได้ใช้สิทธินี้บ่อยนัก

บางทีด้วยเหตุผลดังกล่าว ในการร่างอนุสัญญาทั่วไป จึงได้กำหนดให้องค์การสหประชาชาติมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท อันเนื่องมาจากสัญญาหรือข้อพิพาทอันมี ลักษณะกฎหมายเอกชน ซึ่งองค์การฯ เป็นผู้สัญญา ดังนั้น การทำสัญญากับบริษัทอื่น ๆ ในข้อสัญญาต่าง ๆ เหล่านี้ โดยปกติจะมีข้อกำหนดให้ระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ มากกว่าที่จะปล่อยให้มีการฟ้องร้อง ข้อกำหนดในสัญญาเหล่านี้จะสอดคล้องกับ ข้อ 29 ของอนุสัญญาทั่วไปของสหประชาชาติ และข้อ 31 ของอนุสัญญาทบวงการชำนัญพิเศษ

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเรื่องสละความคุ้มกันขององค์การฯ ต่อไปจะพิจารณาถึง การสละความคุ้มกันของเจ้าหน้าที่ฯ ใน ข้อ 20 ของอนุสัญญาทั่วไปสหประชาชาติคุ้มครองว่า ว่า เอกสิทธิและความคุ้มกันที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ฯ เพื่อผลประโยชน์ของสหประชาชาติ ไม่ใช่ เพื่อ ผลประโยชน์ส่วนตัว เลขาธิการฯ มีสิทธิและหน้าที่ที่จะสละความคุ้มกันของเจ้าหน้าที่ฯ ได้ ๗ ถ้าหากว่าความคุ้มกันนั้นทำให้ความยุติธรรมเสื่อมเสียไป บทบัญญัติคล้าย ๆ กันเช่นนี้ก็บัญญัติ ไว้ใน ข้อ 22 และข้อ 23 ของอนุสัญญาทบวงการชำนัญพิเศษในบางกรณีที่ต้องพิจารณา มีส่วน เกี่ยวข้องอย่าง เช่น ในอุบัติเหตุรถยนต์เนื่องมาจากรถยนต์ขององค์การชนกับรถอื่น ในทาง ปฏิบัติ เลขาธิการสหประชาชาติ ก็มักจะสละความคุ้มกันของเจ้าหน้าที่ขับรถ เมื่อข้อ เรียก ร้องไม่สามารถระบุได้ ทั้งนี้ก็เพราะองค์การสหประชาชาติได้ทำประกันภัยไว้ ประกันภัยนี้ เองสามารถเข้ามาช่วยแบ่ง เบาภาระและทำให้มีการระงับข้อพิพาทอย่าง เป็นธรรม นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติ มักไม่อนุญาติให้เจ้าหน้าที่ฯ และคนขับรถอ้าง เอกสิทธิและความคุ้มกัน เมื่อเจ้าหน้าที่ถูกจับกรณีกระทำผิดกฎหมายจราจร บทบัญญัติคล้าย ๆ กันเช่นนี้ก็คุ้มครองไว้ เช่นกัน ข้อ 16 ของอนุสัญญาทบวงการชำนัญพิเศษ ในกรณีประเทศไทยเคยมีปัญหาดังกล่าว ๗ กับปัญหาดังกล่าว เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ UNTAC ขับรถยนต์ชนราษฎรไทยในประเทศไทย มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่จะต้องพิจารณาถึง เอกสิทธิและความคุ้มกันของเจ้าหน้าที่ UNTAC ดังนี้

1. ตามอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของสหประชาชาติ ค.ศ. 1946 และกฎบัตรสหประชาชาติข้อที่ 105 พนักงานของสหประชาชาติจะได้รับเอกสิทธิและความ คุ้มกันเท่าที่จำเป็น เพื่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของคนเกี่ยวกับองค์การในประเทศสมาชิก สหประชาชาติใด ๆ ที่คนปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น พนักงาน UNTAC เฉพาะที่เป็นพนักงานของ สหประชาชาติก็ ผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อสหประชาชาติก็ ย่อมจะได้รับเอกสิทธิและ ความคุ้มกันในฐานะเช่นว่านั้น สำหรับในกรณีนี้ มีข้อสังเกตว่า host country ของ UNTAC คือประเทศกัมพูชานำเข้าประเทศไทย ประเทศไทยเป็นเพียงช่วยอำนวยความสะดวก ให้แก่การปฏิบัติงานของ UNTAC ในกัมพูชาในฐานะประเทศข้างเคียงเท่านั้น และขณะนี้ รัฐบาลไทยมิได้มีความตกลง เกี่ยวกับสถานะของเจ้าหน้าที่ UNTAC ในประเทศไทยเป็นพิเศษ

ต่างหากดังนั้น พนักงานของ UNTAC ที่ไม่ได้เป็นพนักงานของสหประชาชาติหรือผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติภารกิจเพื่อสหประชาชาติที่อยู่ภายในเขตอำนาจศาลไทยจะต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายไทย และถ้ากระทำความผิดอาญาก็ย่อมจะถูกดำเนินคดีในศาลไทย

2. อย่างไรก็ตาม ถ้าความผิดอาญาซึ่งพนักงานของ UNTAC โดยเฉพาเจ้าหน้าที่ทหารในกองกำลัง UNTAC ที่น่าจะถือได้ว่าเป็นพนักงานของสหประชาชาติหรือผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติภารกิจเพื่อสหประชาชาติได้กระทำความผิดในประเทศไทยซึ่ง เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ที่ไม่สามารถขอมความกันได้ แต่ถ้าเป็นการกระทำความผิดโดยไม่มีเจตนา หรือเป็นการกระทำความผิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ และผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าเสียหายเป็นที่พอใจแล้ว หาก เป็นนโยบายของฝ่ายบริหารที่เห็นสมควรจะไม่ดำเนินคดีกับพนักงาน UNTAC ที่เกี่ยวข้อง เป็นกรณี ๆ ไปแล้วด้วยการสูงสุดมีอำนาจตามกฎหมายที่จะ นำฟ้องศาลเพื่อดำเนินคดีได้

3. การที่สหประชาชาติเสนอขอทำความตกลงว่าด้วยสถานะของ UNTAC ที่เข้ามาปฏิบัติภารกิจในประเทศไทยได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่น่าที่จะทำความตกลงดังกล่าวด้วย และใช้วิธีการตามข้อ 2 นอกจากนั้น ความตกลงดังกล่าว จำเป็นจะต้องคร่ากฎหมายอนุวัติการ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญจะต้องนำเสนอรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะต้องใช้เวลาและอาจ เป็นปัญหาในการชี้แจงต่อรัฐสภา เพื่อนำมาว่าให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.3. ความสามารถในการใช้สิทธิ เรียกร้องหรือฟ้องร้องระหว่างประเทศ
ตัวคนและองค์การใดได้รับสิทธิและหน้าที่โดยชอบตามกฎหมายย่อมได้สิทธิในการป้องกันสิทธิดังกล่าวควบคู่ไปด้วย การนำข้อ เรียกร้อง เสนอต่อศาลเพื่อพิจารณา เป็นสิทธิโดยชอบธรรมในการป้องกันสิทธิและ เรียกร้องความเสียหายที่เกิดขึ้นกับองค์การ ในทางกลับกันการที่องค์การใดมีอำนาจในการป้องกันสิทธิของตน หรือสามารถนำคดีสู่การพิจารณาของศาลในทางระหว่างประเทศได้ ย่อมหมายถึงองค์การนั้นมีนิติฐานะ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เป็นผู้ทรงสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายด้วย

ดังนั้น ความสามารถในการดำเนินคดีในศาลเป็นความสามารถของบุคคลเพื่อพิทักษ์ปกป้องสิทธิของคนที่ถืออยู่ตามกฎหมาย ซึ่ง Ian Brownlie ได้กล่าวว่า

A subject of the law is an entity capable of possessing international rights and duties and having the capacity to maintain its rights by bringing international claim

ความว่า "ผู้ทรงสิทธิ" ตามกฎหมายคือ ตัวคนใด ๆ ซึ่งทรงสิทธิและหน้าที่ในทางระหว่างประเทศ และมีความสามารถที่จะชำระข้อพิพาทซึ่งสิทธิดังกล่าวสามารถนำคดีฟ้องร้องต่อศาล และมีอำนาจเรียกร้องในทางระหว่างประเทศ

ดังนั้น การพิจารณาถึงนิติฐานะ และสภาพการเป็นบุคคลระหว่างประเทศจึงพิจารณาได้จากความสามารถขององค์การนั้น ๆ และหากพบว่า องค์การดังกล่าวสามารถที่จะนำคดีฟ้องร้องต่อศาลหรือมีสิทธิเรียกร้องในทางระหว่างประเทศได้ ทั้งนี้อาจจะพิจารณาจากตราสารที่ระบุอำนาจขององค์การไว้หรือศึกษาจากทางปฏิบัติขององค์การ ก็ถือได้ว่าองค์การนั้นมีนิติฐานะ เป็นบุคคลในทางระหว่างประเทศ

4.3.1 แหล่งที่มาว่าด้วยการใช้สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องระหว่างประเทศ

นอกจากความสามารถในการมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ซึ่งมุ่งให้องค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเจ้าพนักงานและตัวแทนขององค์การระหว่างประเทศสามารถอุบถเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเท่าที่จำเป็นเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่และ เพื่อเป็นประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานแล้ว ความสามารถในการใช้สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องขององค์การระหว่างประเทศก็นับเป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นเครื่องประกันต่อการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์และหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์กร (entity) หนึ่งในประชาคมระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม โจทย์ข้อคำถามระหว่างประเทศมีลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐซึ่งเป็นสมาชิก ทาให้มีปัญหาที่จะวิเคราะห์ว่า ความสามารถในเรื่องดังกล่าวขององค์การระหว่างประเทศจะมีอยู่อย่างไรหรือไม่ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับรัฐ ซึ่งการวิเคราะห์ประเด็นนี้จำเป็นต้องพิจารณาจากความเห็นเชิงแนะนำของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในคดี Reparations for Injuries ซึ่งถือเป็นคดีบรรทัดฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการวางหลักกฎหมายของศาลที่เกี่ยวกับประเด็นเรื่องนี้ โจทย์ปรากฏข้อเท็จจริงประเด็นสำคัญในคดีนี้ว่า Count Bernadot ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานขององค์การสหประชาชาติ ได้ถูกฆาตกรรมขณะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในปาเลสไตน์ ในปี ค.ศ. 1948 ทำให้เกิดประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญว่า สหประชาชาติในฐานะ เป็นองค์การระหว่างประเทศมีอำนาจเจ้าของสัญชาติของบุคคลผู้เสียหายจะสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย หรือฟ้องร้องได้หรือไม่ ซึ่งศาลในคดีนี้ได้มีความเห็นโดยมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า สหประชาชาติ ซึ่งมีสภาพนิติบุคคลระหว่างประเทศย่อมสามารถใช้สิทธิเรียกร้องต่อรัฐสมาชิกหรือที่มีรัฐสมาชิกที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงต่อองค์การระหว่างประเทศ ในการเรียกร้องต่อรัฐนั้น ศาลในคดีนี้ได้วางหลักไว้ว่า ความสามารถดังกล่าวมีขึ้นจากเหตุผล ความจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ความสามารถนี้มีได้มีขึ้นโดยอัตโนมัติ จากการที่องค์การระหว่างประเทศนั้น มีสภาพนิติบุคคลระหว่างประเทศเท่านั้น หากแต่ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และหน้าที่ ดังที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายในตราสารธรรมนูญและโดยทางปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศนั้น กรณีนี้แตกต่างจากรัฐโดยสิทธิในการเรียกร้องของรัฐต่อรัฐอื่นนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของความสามารถของรัฐเลขที่เดียว

ในการนี้ของสหประชาชาติ ศาลเห็นว่า โจทย์หลักย่อมไม่สามารถดำเนินการเรียกร้องต่อรัฐอื่นได้ เว้นแต่การใช้สิทธิดังกล่าวจะดำเนินการไปเพราะเหตุผลความจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่ามีหลักการอย่างใดในการพิจารณาว่า เมื่อใดจึงจะถือว่า เป็นการจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศนั้น ศาลในคดีนี้ได้พิจารณากรณีของสหประชาชาติในฐานะ เป็นองค์การระหว่างประเทศ จะมีความสามารถที่ใช้สิทธิเรียกร้องต่อรัฐได้ใน 2 กรณี คือ



1. กรณีมีการกระทำความผิดของรัฐ ซึ่งเป็นผลให้องค์การระหว่างประเทศได้รับความเสียหายโดยตรงต่อทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ การเงิน หรือผลประโยชน์ต่าง ๆ
2. กรณีเกิดความเสียหายในทางบุคคลกล่าวคือ ทำให้เจ้าพนักงาน และตัวแทนขององค์การระหว่างประเทศได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ศาลเห็นว่า ความสามารถในกรณีแรกถือ เป็นเหตุผลความจำเป็นอย่างแท้จริงที่จะต้องมีคุณสมบัติสอดคล้องกับลักษณะการมีสภาพนิติบุคคล วัตถุประสงค์และหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ส่วนความสามารถในกรณีทั้งสองนั้น มีประเด็นปัญหาว่า การจะใช้สิทธิเรียกร้องในทางบุคคล ซึ่งโดยปกติเป็นของรัฐที่บุคคลผู้เสียหายนั้นเป็นคนชาติที่จะสามารถจะใช้สิทธิในนามของรัฐนั้น ทั้งนี้ เนื่องจาก เจ้าพนักงานหรือตัวแทนขององค์การระหว่าง ประเทศนั้น โดยปกติย่อมจะเป็นคนชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งอยู่ ซึ่งประเด็นนี้ ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งจะใช้สิทธิเรียกร้องในนามของคนต่อรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าพนักงานหรือตัวแทนของคน ศาลในคดีนี้เห็นว่า ข้อขัดแย้งในการใช้สิทธิเรียกร้องซ้อนกันอาจเกิดขึ้นได้โดยเหตุผล ดังนี้

(1) การให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานหรือตัวแทน องค์การระหว่างประเทศ จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์พิเศษเฉพาะกับบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานฯ และ เหตุผลในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศด้วย ทั้งนี้รวมถึง เหตุผลในการปกป้องความเป็นอิสระของทั้งองค์การระหว่างประเทศเอง และของ เจ้าพนักงานและตัวแทน

(2) ปัญหาข้อจำกัดในการใช้สิทธิเรียกร้องขององค์การระหว่างประเทศในทางบุคคลอาจมีผลจากการที่บุคคลผู้เสียหาย เป็นคนชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งที่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องในนามรัฐนั้นได้ กล่าวคือ เป็นการนำหลักสัญชาติมาใช้ ซึ่งศาลในคดีนี้เห็นว่า หลักสัญชาตินี้ไม่ เป็นข้อจำกัดในการใช้สิทธิเรียกร้องขององค์กร (entity) เช่น กรณีขององค์การระหว่างประเทศ ที่บุคคลผู้เสียหายมิได้เป็นคนชาติของentity นั้น ๆ ซึ่งมีพื้นฐานเงื่อนไขอื่นที่เป็นพื้นฐานในการใช้สิทธิเรียกร้องได้เช่นกัน กล่าวคือ มิได้ขึ้นอยู่กับหลัก เรื่องสัญชาติเพียงประการเดียว

เหตุผลนประ เติ้นศาลชี้ว่า โจทย์ทำงานขององค์การสหประชาชาติมีความจำเป็น ต้องจัดส่งคณะผู้แทนออกไปปฏิบัติงานในดินแดนส่วนที่เป็นปัญหา ในบรรดาสมาชิกของคณะ ผู้แทนย่อมอาจมีเหตุสุกวิสัยที่อาจ เกิดขึ้นกับบุคคลดังกล่าวได้ สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้การ ใช้สิทธิ เรียกร้องต่อความเสียหายที่เกิดกับเจ้าหน้าที่งานขององค์การระหว่างประเทศในการ ปฏิบัติหน้าที่ในคณะผู้แทนนั้น ย่อมไม่เหมาะสมสอดคล้องที่จะ เป็นของรัฐที่บุคคลนั้นเป็นคนชาติ หากแต่เป็นขององค์การระหว่างประเทศนั้นเอง และศาลยังได้ให้ความเห็นว่า จากลักษณะ หน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศและของคณะผู้แทนดังกล่าว เป็นที่ชัดเจนว่าความสามารถ ขององค์การระหว่างประเทศในการใช้มาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ (functional protection) ต่อเจ้าหน้าที่งานหรือตัวแทนมีขึ้นโดย เจตนารมณ์เพื่อ เหตุผลความจำเป็นใน การปฏิบัติหน้าที่ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ในกรณีนี้แสดงให้เห็นว่า ความสามารถในการที่ใช้สิทธิ เรียกร้องขององค์การระหว่างประเทศ อาจมีขึ้นโดยปริยาย แม้ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนในธรรมนูญขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นทางกฎหมายที่ศาลได้พิจารณาด้วยว่า จะมีข้อแตกต่าง ประการใดหรือไม่ ในกรณีที่ความสามารถขององค์การระหว่างประเทศในการใช้สิทธิ เรียกร้องนั้น มีพื้นฐานทางกฎหมายอยู่แล้ว เช่น กรณีหลัก เรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อองค์การ ระหว่างประเทศรองรับอยู่ เนื่องจากรัฐนั้นหาความเสียหายหรือกระทำความผิดต่อเจ้าหน้าที่งาน หรือตัวแทนขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งศาลเห็นว่า ในกรณีที่พื้นฐานของการใช้สิทธิ เรียกร้องหรือฟ้องร้องนั้น เป็นกรณีการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศย่อมมีสิทธิ อ้างสิทธิ ของตนเอง ซึ่งในกรณีประเด็นเว็อนไซด้านสัญชาติ ย่อมไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง จากกรณีดังกล่าว การละเมิดพันธกรณีที่มีต่อองค์การระหว่างประเทศโดยตรงนั้น องค์การระหว่างประเทศ ย่อมสามารถอ้างสิทธิของตนเองในการ เรียกร้องค่าเสียหาย แม้การ เรียกร้องนั้นมุ่งต่อความเสียหายต่อตัวเจ้าหน้าที่งานก็ตาม พื้นฐานในการใช้สิทธิ เรียกร้องนี้พิจารณาได้จากการที่ เจ้าหน้าที่งานหรือตัวแทนขององค์การระหว่างประเทศปฏิบัติหน้าที่ของคณนั้น มิได้ทำไปเพื่อผล ประโยชน์ของ เจ้าหน้าที่งานหรือตัวแทนนั้นเอง หากแต่เพื่อผลประโยชน์ขององค์การระหว่าง ประเทศนั้น

ดังนั้น การใช้สิทธิเรียกร้อง ซึ่งแม้จะวางอยู่บนพื้นฐานความเสียหายของ เจ้าพนักงานหรือตัวแทน แต่ในที่นี้มิได้หมายความว่าองค์การระหว่างประเทศ เป็นตัวแทนของบุคคล เหล่านั้นในการเรียกร้องค่าเสียหาย หากแต่เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อองค์การระหว่างประเทศนั้นเอง และจากหลักดังกล่าวทำให้การเรียกร้องขององค์การฯ นั้นมีผลกระทบ หรือข้อจำกัดแม้ว่าบุคคลที่ได้รับความเสียหายจะเป็นคนชาติของรัฐที่ระทาคความผิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นก็ตาม กล่าวคือ สิทธิเรียกร้องมีได้วางอยู่บนพื้นฐานด้านสัญชาติของบุคคลผู้เสียหาย แต่มีพื้นฐานเกี่ยวกับสถานะของบุคคลดังกล่าว ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือตัวแทนขององค์การระหว่างประเทศนั้น ดังนั้น จึงไม่ใช่ข้อสำคัญที่ว่ารัฐที่ถูกเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายจะเป็นรัฐเจ้าของสัญชาติของผู้เสียหาย ทั้งนี้ เพราะปัญหาเรื่องสัญชาติมิใช่เงื่อนไขในการเรียกร้องในกรณีนี้

ประเด็นปัญหาอีกประการหนึ่ง นอกจากที่กล่าวมาในการใช้สิทธิเรียกร้อง คือ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้สิทธิเรียกร้อง ซึ่งศาลในคดี The Injuries case ได้พิจารณาเพื่อประนีประนอมระหว่างการเรียกร้องขององค์การระหว่างประเทศในนามตัวแทนของคน และการเรียกร้องของรัฐที่บุคคลผู้เสียหายมีสัญชาติอยู่ โดยศาลในคดีนี้ชี้ว่า ไม่ปรากฏมีประเด็นเฉพาะพิเศษใดที่จะประนีประนอม ทั้งนี้ เพราะปัญหาดังกล่าวมิใช่ เป็นปัญหาใหม่แต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะศาลระหว่างประเทศต่างคุ้นเคยกับปัญหาการใช้สิทธิเรียกร้องระหว่างรัฐสองรัฐ หรือหลายรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีที่บุคคลมีสองสัญชาติและมีการเรียกร้องจากรัฐเจ้าของสัญชาติทั้งสองขึ้นมาพร้อม ๆ กัน ซึ่งโดยหลัก รัฐทั้งสองย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเรียกร้อง ในกรณีขององค์การระหว่างประเทศเช่นกัน

โดยหลักองค์การระหว่างประเทศย่อมมีนิสัยสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประเทศสมาชิก เป็นหลัก สำหรับความสามารถในการใช้สิทธิเรียกร้องนั้น ศาลเห็นว่า โดยหลักการองค์การสหประชาชาติมีความสามารถที่จะใช้สิทธิเรียกร้องระหว่างประเทศ แม้กับประเทศที่มิใช่สมาชิกของคนในกรณีเกิดความเสียหายต่อตัวแทนขององค์การระหว่างประเทศนั้น สำหรับเหตุผลอันเป็นพื้นฐานของการเรียกร้องต่อรัฐที่มีสมาชิกนั้น กล่าวได้ว่าโดยพื้นฐานทางกฎหมายในการเรียกร้อง เกิดการละเมิดพันธกรณีที่มีต่อองค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ แต่ในกรณีของประเทศหรือรัฐที่มีสมาชิก ซึ่งโดยปกติย่อมไม่มีพันธกรณีเฉพาะพิเศษต่อองค์การ

ระหว่างประเทศแต่อย่างใดนั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาว่าจะอาศัยพื้นฐานในการเรียกร้อง
 อนุกรมนี้แตกต่างจากรัฐสมาชิก ตัวอย่างเช่น กรณีที่รัฐบาลของรัฐสมาชิกไม่สามารถหา
 ความคุ้มครองต่อตัวแทนขององค์การสหประชาชาติ ที่ไปปฏิบัติงานในดินแดนของรัฐนั้น เพื่อ
 ก่อการขององค์การดังกล่าว เท่ากับเป็นการละเมิดพันธกรณี ตามข้อ 2 วรรค 5 ของกฎบัตร
 สหประชาชาติกำหนดให้รัฐสมาชิกให้ความช่วยเหลือขององค์การฯ ในทุกกรณี ซึ่งจะเห็นว่า
 กรณีดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ต่อประเทศที่มีใช้สมาชิกขององค์การฯ ประเด็นนี้ ศาลได้
 ชี้ให้เห็นว่า กรณีสภาพบังคับบุคคลขององค์การระหว่างประเทศมิได้หมายความว่า สิทธิและหน้าที่
 ในทางระหว่างประเทศทั้งหลายทั้งหมด จะได้รับการรับรองจากกฎหมายระหว่างประเทศ
 หากแต่จะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่แม้จะไม่มีพื้นฐานในการเรียกร้องต่อประเทศที่มีใช้
 สมาชิก เพราะไม่มีหน้าที่เฉพาะพิเศษต่อกันนั้นได้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่ประเทศที่มีใช้สมาชิก
 อาจเป็นภาคีสันติสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ขึ้น
 หรือกรณีที่ประเทศที่มีใช้สมาชิกอาจรับตัวแทนขององค์การระหว่างประเทศ เข้าไปในดินแดน
 ของตนในสภาพการณ์ที่มีความตกลงโดยปริยายที่ผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดผู้นั้น โดยพันธกรณี
 เช่นเดียวกับที่ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามบางกรณีจึงต้องนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศมา
 ใช้โดยเทียบเคียง เพื่อให้องค์การระหว่างประเทศนั้นสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้

4.3.2.4 การนำคดีขึ้นสู่ศาลขององค์การระหว่างประเทศ

ในแง่อำนาจของศาลนั้นการนำคดีขึ้นสู่ศาลของศาลกรณีซึ่งโดยหลักคือรัฐยอมจำเป็น
 ต้องได้รับความยินยอมของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ในคดี The Corfu case และคดี The Peace
 Treaties case ศาลวินิจฉัยว่า ความยินยอมของภาคีเป็นพื้นฐานสำคัญของอำนาจศาล ซึ่ง
 ลักษณะของความยินยอมนี้ อาจจะเป็นการให้ความยินยอมเป็นการเฉพาะในแต่ละคดี และ
 หรือเป็นการให้ความยินยอมไว้ก่อนล่วงหน้าในตอนที่รัฐนั้น เข้า เป็นภาคีสันติสนธิสัญญาที่กำหนดให้
 ศาลเป็นผู้พิพากษาที่อาจเกิดขึ้นในภายหลังระหว่างภาคีสันติสนธิสัญญานั้น หรือกรณีที่ได้มีการตกลง
 ยอมรับอำนาจศาลตามมาตรา 36 ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ จากหลักการดังกล่าว

กล่าว เมื่อเทียบเคียงกับกรณีขององค์การระหว่างประเทศในกรณีที่มีการฟ้องร้องขึ้น ย่อมจะ
ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐคู่กรณีด้วย

คามธรรมาสนุศาสตร์ระหว่างประเทศ กำหนดให้เฉพาะรัฐเท่านั้นที่สามารถนำ
คดีขึ้นฟ้องต่อศาลได้ และศาลในคดี The Injuries case ได้วินิจฉัยว่าแม้สหประชาชาติ
ในฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งมีสภาพนิติบุคคลระหว่างประเทศ และสามารถเข้า
สิทธิเรียกร้องต่อรัฐได้ แต่องค์การระหว่างประเทศไม่สามารถนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลได้
ทั้งนี้เฉพาะรัฐเท่านั้นที่มีสิทธิดังกล่าว และศาลได้ชี้ว่า การมีสภาพนิติบุคคลระหว่างประเทศ
ขององค์การระหว่างประเทศมิได้มีผลให้องค์การฯ นั้นมีฐานะในเรื่องดังกล่าว เช่นเดียวกับ
รัฐต่ออย่างไรก็ตามนอกเหนือจากการวินิจฉัยพิพากษาคดีแล้ว ศาลยังมีอำนาจในการ
ให้ความเห็นเชิงแนะนำ (advisory opinions) ซึ่งขอบเขตอำนาจดังกล่าว องค์การ
ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสหประชาชาติสามารถขอให้ศาลมีความเห็นเชิงแนะนำในปัญหา
ทางกฎหมายได้เท่าที่เกี่ยวกับกิจกรรมขององค์การฯ แต่โดยที่ความเห็นเชิงแนะนำของศาล
นั้นไม่มีสภาพบังคับ (compulsory character) ทำให้เป็นประเด็นปัญหาในการพิจารณา
ถึงคุณค่าของความเห็นเชิงแนะนำดังกล่าวว่า มีอยู่อย่างไรหรือไม่ ซึ่งบางความเห็นพิจารณา
ว่าปัจจุบันความเห็นเชิงแนะนำในหลาย ๆ คดี มีส่วนสำคัญต่อการช่วยพัฒนากฎหมายระหว่าง
ประเทศ และบางความเห็นพิจารณาว่า แม้ความเห็นเชิงแนะนำจะไม่มีผลผูกมัด แต่ในทาง
ปฏิบัติอาจมีผลผูกมัดในด้านลบขึ้นได้ (negative binding force) ตัวอย่างเช่น ในกรณี
ที่ความเห็นดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ
หรือชนคอกฎบัตรสหประชาชาติ หรือสนธิสัญญาใด ๆ ซึ่งจะมีผลหรือขององค์กรอื่น ๆ จะไม่
ปฏิบัติตามดังกล่าวขึ้นอีก ในทางกลับกันกรณีศาลได้ให้ความเห็นว่า การกระทำใดที่ถือ
เป็นการชอบด้วยกฎหมายก็จะมีผลใช้ในทางปฏิบัติมีการเน้นย้ำให้มีการปฏิบัติตามแนวทาง
ดังกล่าวขึ้น