

แนวความคิดและที่มาพื้นฐานทางกฎหมายว่าด้วยสภาพนิติบุคคลของ
องค์การสหประชาชาติและทบวงชาตินิติพิเศษ

เมื่อองค์การระหว่างประเทศได้ก่อตั้งขึ้นโดยความยินยอมร่วมกันของรัฐผู้หาที่นำ
สนใจก็คือ เรื่องสภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศ สภาพบุคคล หมายถึง สภาพะที่
กฎหมายได้รับรองถึงสิทธิ และกำหนดหน้าที่ให้ประพาศบัญญัติ¹

ในกฎหมายแพ่งได้กำหนดสภาพบุคคลของบุคคลไว้ เช่น สภาพบุคคลของบุคคลธรรมดา
ย่อมเริ่มเมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก และสิ้นสุดลงเมื่อตาย (พพ. มาตรา 15) หรือ
สภาพนิติบุคคลจะเริ่มขึ้นเมื่อ ได้มีการจดทะเบียนก่อตั้งนิติบุคคล (พพ. มาตรา 1015)
การที่กฎหมายกำหนดสภาพบุคคลให้แก่นิติบุคคล ก็เพื่อให้นิติบุคคลมีสถานะ เป็นบุคคลตาม
กฎหมาย สถานะบุคคล จะเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความสามารถในการมีสิทธิ และใช้สิทธิ
ตลอดจนการมีหน้าที่ตามกฎหมาย

แต่ในสังคมนระหว่างประเทศไม่มีกฎหมายกำหนดแน่นอนถึงสภาพบุคคลขององค์การ
ระหว่างประเทศ เช่น กฎหมายภายใน จะมีเพียงแต่กฎหมายจารีตประเพณีระหว่าง
ประเทศเกี่ยวกับสภาพบุคคลของรัฐเท่านั้น โดยถือว่า รัฐจะมีสภาพบุคคล เมื่อมีองค์ประกอบ
ของความเป็นรัฐครบถ้วน คือ มีดินแดน มีประชากร มีรัฐบาลที่มีเอกราช และมีเสถียรภาพ²

¹Nguyen Quoc Dinh, Droit international public, Paris: LGDJ, 1975, p. 486.

²ดร. ชุมพร บัจจุสานนท์, กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ, เอกสาร
การสอนสุวิชากฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ, มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช, หน้า 666.

จะเห็นได้ว่า สภาพบุคคลของนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ในกฎหมายระหว่างประเทศมิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยสภาพบุคคลขององค์การระหว่างประเทศไว้แต่อย่างใด ทำให้เกิดข้อพิพาทว่า องค์การระหว่างประเทศมีสภาพบุคคลหรือไม่ ถ้ามี สภาพบุคคลเกิดขึ้นเมื่อใด โดยอาศัยมูลฐานกฎหมายใด

3.1.1 แนวความคิดว่าด้วย ที่มาที่เป็นลายลักษณ์อักษร : ธรรมนูญก่อตั้งและอนุสัญญาระหว่างประเทศ

แนวความคิดนี้เห็นว่าพื้นฐานทางกฎหมายในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การระหว่างประเทศต่างจากรัฐ เพราะองค์ประกอบของความเป็นรัฐ และองค์การระหว่างประเทศต่างกัน คือ รัฐ มีดินแดน มีประชากร และมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน และเหนือประชากรของตน ซึ่งองค์การระหว่างประเทศไม่มีองค์ประกอบเหล่านี้ นอกจากนั้นแล้วรัฐยังเป็นผู้ก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมา ทำให้้องค์การระหว่างประเทศมีสถานะเป็น entity ลาดับรองจากรัฐ³

เมื่อรัฐมีเจตจำนงร่วมกันในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ใด วัตถุประสงค์หนึ่ง โดยรัฐได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ที่แสดงออกโดยชัดแจ้งหรือปริยาย ตามธรรมนูญก่อตั้ง⁴ ทำให้ธรรมนูญก่อตั้งเป็นที่มาพื้นฐาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องหาการศึกษาถึงธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ เพราะธรรมนูญก่อตั้ง เป็นที่มาเป็นลายลักษณ์อักษรที่มาแรก ว่าด้วยสถานะและความสามารถขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ

³Grigory I. Tunkin, The Legal Bases of International organization Action, Depuy p.261.

⁴Dr. Manuel Rama-Montaldo, International Legal Personality and Implied Power of International Organizations, The British Yearbook of International Law, 1970 , p. 112.

จากการศึกษาพบว่า ธรรมนูญก่อตั้งก็คือความตกลงระหว่างประเทศ ที่เป็นผลมาจากความร่วมมือระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่มีเจตจำนงมาร่วมกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ วิทยฐานะรูปสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (international treaties)⁵ แต่ธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ มีลักษณะที่ซับซ้อนกว่าสนธิสัญญาพหุภาคี เพราะธรรมนูญก่อตั้งมีการกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่พื้นฐานขององค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนโครงสร้างความสามารถขององค์กรต่าง ๆ เช่นนี้ทำให้ธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ มีลักษณะเฉพาะ (sui generis)

ธรรมนูญก่อตั้งเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี ที่กำหนดสถานะ และจำกัดขอบอำนาจขององค์การระหว่างประเทศ ธรรมนูญก่อตั้ง เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี แต่เป็นสนธิสัญญาพหุภาคีที่มีลักษณะเฉพาะตัว เพราะเป็นตราสารที่กำหนดสถานะทางกฎหมาย ความสามารถ และโครงสร้างขององค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนสิทธิ และหน้าที่ต่าง ๆ ดังนั้น กิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศ จึงอยู่บนพื้นฐานแห่งเจตจำนงร่วมกันของรัฐสมาชิกที่บัญญัติในธรรมนูญก่อตั้ง

กรณีที่บทบัญญัติของธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ ที่ระบุถึงสภาพนิติบุคคล และความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ ไว้โดยชัดแจ้ง เช่น ในธรรมนูญก่อตั้งขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO : Food and Agricultural Organization of the United Nations) มาตรา 16 (1) บัญญัติว่า "องค์การระหว่างประเทศมีความสามารถเป็นบุคคลระหว่างประเทศ ที่จะกระทำการตามกฎหมายใด ๆ ที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ ซึ่งไม่เกินอำนาจที่ไว้ตามธรรมนูญ" หรือธรรมนูญกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF : International Monetary Fund) มาตรา 9 (2) และธรรมนูญของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (IBRD : International

⁵Tukin, The Legal Bases of International Action, A Handbook on International Organizations, Rene-Jean Dupuy, p. 262.



Bank for Reconstruction and Development) มาตรา 7 (2) ที่บัญญัติคล้ายกันว่า "ธนาคารและกองทุน มีสภาพนิติบุคคล (full juridical personality) และมีความสามารถที่จะทำสัญญา ได้มาและจำหน่ายสิ่งทาสหรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนมีความสามารถในการดำเนินคดี นอกจากนั้นแล้ว ในธรรมนูญขององค์การการบินระหว่างประเทศ (ICAO : International Civil Aviation Organization) ในมาตรา 47 บัญญัติว่า "ให้องค์การการบินฯ มีสภาพนิติบุคคลในรัฐภาคีเท่าที่จำเป็น เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมนูญก่อตั้ง และกฎหมายของรัฐที่เกี่ยวข้อง"

จะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าว เป็นกรณีตัวอย่างที่บ่งชี้ถึงผลของธรรมนูญก่อตั้งระหว่างรัฐซึ่งถึงสภาพบุคคล และความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ ทำให้เราทราบถึงสถานะและความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ ว่าจะมีได้ไม่น้อยเพียงใด โดยพิจารณาจากธรรมนูญก่อตั้ง เป็นพื้นฐาน

นักกฎหมายที่เห็นด้วยกับแนวความคิดนี้ ได้แก่ Schwarzenbeg⁶ และ McMahon⁷ ซึ่งเห็นว่าธรรมนูญก่อตั้งได้กำหนดสภาพบุคคลระหว่างประเทศ และกำหนดขอบเขตอำนาจขององค์การระหว่างประเทศไว้ และ Kelsen⁸ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า สภาพบุคคล หมายถึง ความสามารถในการมีสิทธิ และหน้าที่ของผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ในการทำสัญญาตามกฎหมาย (performing legal transaction) ตลอดจนการฟ้อง หรือถูกฟ้อง ซึ่ง Kelsen เห็นว่าการที่องค์การระหว่างประเทศจะมีความสามารถเช่นนี้ องค์การระหว่างประเทศต้องมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศ (international personality) ซึ่งความ

⁶Schwarzenbeg, International Law, 3ed edition (London 1957), pp. 137-8.

⁷McMahon, British Yearbook of International Law, XXXVII 21961X, p. 340.

⁸Kelsen, The Law of the United Nations, (1957), p. 329-330.

สามารถเหล่านี้ก็เป็นผลมาจากสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศ ที่มาจากบทบัญญัติ
โดยเฉพาะตามธรรมนูญก่อตั้ง นั่นเอง

ส่วน Bowett⁹ และ Brownlie¹⁰ ก็เห็นว่าพื้นฐานของสภาพบุคคลของ
องค์การระหว่างประเทศมาจากเจตจำนงของรัฐที่แสดงออกโดยชัดแจ้ง หรือบรรยายตาม
ธรรมนูญ และที่สำคัญก็ได้มีมติที่ยืนยันว่า ธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศเป็นที่มา
พื้นฐานที่เกี่ยวกับสถานะและความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ ได้แก่

คดี Agricultural Production Case : PCIJ ปี 1922 Series B,
No 3, PP. 35-55 "บทบัญญัติในสนธิสัญญาก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ เป็นการ
กำหนดสภาพบุคคลและอำนาจขององค์การระหว่างประเทศ"

คดี The European Commission of Danube Case : PCIJ, 1927,
Series B, 14, P. 64 "คณะกรรมการแม่น้ำดานูบ แต่เป็นสถาบันระหว่างประเทศ ที่มี
หน้าที่ตามที่ธรรมนูญกำหนด"

คดี Condition of Admission Case : ICJ Report (1947-1948)
Report, 57, P. 64 "องค์กรต้องปฏิบัติตามกฎบัตร เพราะกฎบัตรเป็นตราสารก่อตั้งที่
จำกัดของอำนาจขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นมาตรฐานในการพิจารณาว่า องค์กร
ใดควรกระทำในเรื่องใด"

จะเห็นได้ว่าคดีเหล่านี้ สนับสนุนแนวความคิดที่ว่า ธรรมนูญก่อตั้งเป็นที่มาว่าด้วย
สภาพบุคคล และความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม การที่ธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ ได้มีการบัญญัติ
สภาพบุคคล และความสามารถขององค์การระหว่างประเทศโดยชัดแจ้งแล้ว ก็มีได้

⁹Bowett, The Law of International Institutions (1964),
pp. 274-275.

¹⁰Brownlie, Principles of Public International Law (1966),
p. 520.

หมายความว่า องค์การระหว่างประเทศจะไม่สามารถใช้อำนาจอื่น ๆ ได้อีก ในคดี Certain Expenses of United Nations ปี 1962 ซึ่งผู้พิพากษา Moreno Quintana ได้กล่าวไว้ว่า "อำนาจหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ไม่เพียงแต่ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่สมาชิกทำให้ไว้ตามธรรมนูญก่อตั้งเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงอำนาจอย่างอื่น ที่ทำให้องค์การระหว่างประเทศสามารถกระทำการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์" และกล่าวไว้ว่า "ความมีอยู่ของอำนาจโดยชัดแจ้ง ไม่ได้ทำให้อำนาจอื่น ๆ หดหายไป"¹¹ การที่องค์การระหว่างประเทศสามารถกระทำการได้นอกเหนือจากที่ธรรมนูญก่อตั้งระบุให้อำนาจไว้ เป็นการตีความธรรมนูญขององค์การระหว่างประเทศ¹²

การตีความธรรมนูญก่อตั้ง เกี่ยวกับความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ กรณีที่มีพันธบัตรเกี่ยวกับความสามารถขององค์การระหว่างประเทศโดยชัดแจ้งแล้ว ไม่ได้หมายความว่า องค์การระหว่างประเทศจะไม่สามารถมีความสามารถอย่างอื่นอีก ความสามารถนอกเหนือจากที่ตราสารก่อตั้งระบุไว้ นั้น ขึ้นอยู่กับการตีความ และการตีความนั้น จะต้องตีความตามตัวอักษรและเจตนารมณ์ (the Interpretation of Peace Treaties ICJ (1950) หน้า 229)

หากเราทราบดีว่าด้วยสภาพนิติบุคคล จากที่ได้ศึกษามา มาปรับใช้กับแนวความคิดนี้ จะเห็นได้ว่า แนวความคิดนี้ในหลักทฤษฎี Fiction Theory มาปรับใช้ ซึ่งทฤษฎีนี้เห็นว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมุติ ไม่ได้มีตัวตนที่แท้จริง นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอำนาจของกฎหมาย ดังนั้น นิติบุคคลจะมีสิทธิก็เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น

ถ้าเปรียบกับองค์การระหว่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า องค์การระหว่างประเทศ

¹¹Cambell, The Limits of the Powers of International Organizations, International Comparative Law Quarterly, Vol 32, p. 52.

¹²Tnkin, The Legal Bases of International Action, A Handbook on International Organizations, Rene-Jean Dupuy, p. 265.

เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของรัฐ มาก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้น องค์การระหว่างประเทศ
 มิได้มีตัวตนที่แท้จริง สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ นั่น ต้องมีกฎหมายยอมรับและ
 ความสามารถในการมีสิทธิขององค์การระหว่างประเทศ ก็ต้อง เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด
 นั่นก็คือ ต้องเป็นไปตามธรรมนูญก่อตั้ง ซึ่งเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ในรูปแบบของสนธิ
 สัญญาพหุภาคี ซึ่งเป็นสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ นั่นเอง

3.1.2 แนวความคิดว่าด้วยที่มาที่มาได้เป็นลายลักษณ์อักษร

จากแนวความคิดแรกๆ ที่ถือว่า ธรรมนูญก่อตั้ง เป็นที่มาว่าด้วยสถานะและความสามารถ
 ขององค์การระหว่างประเทศนั้น บางกรณีบทบัญญัติของธรรมนูญของบางองค์การก็มีได้บัญญัติ
 ระบุชัดเจน ถึงสถานะ และความสามารถขององค์การระหว่างประเทศไว้ เช่นในธรรมนูญก่อตั้ง
 สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union :
 ITU) คือ อนุสัญญาว่าด้วยโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ลงวันที่ 1 มกราคม 1961¹³ หรือ
 ธรรมนูญของ สหภาพไปรษณีย์สากล (Universal Postal Union : UPU) ลงวันที่
 3 ตุลาคม 1957¹⁴ ก็ได้กล่าวถึงสภาพบุคคลของ UPU เป็นต้น ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า
 บทบัญญัติของธรรมนูญที่ชัดเจนว่าเป็นต่อการมี สภาพบุคคลระหว่างประเทศขององค์การ
 ระหว่างประเทศให้มีความสามารถในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ มาจากเจตจำนงของรัฐ
 สมาชิกในการสร้าง entity ให้มีความสามารถที่จะกระทำตามกฎหมายระหว่างประเทศ
 หรือไม่¹⁵

ถ้าจะถือหลักเกณฑ์เฉพาะที่มาที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเดียวคงไม่พอ ซึ่งปัจจุบัน

¹³Peaslee, International Government Organizations
Constitutional Document, Martinus Nijhoff: The Hague Netherlands,
 1961, pp 1397-1435.

¹⁴ibid, PP. 1818-1857.

¹⁵Bowett, The Law of International Institutions, fourth
 ed, Stevens & Sons, 1982, p. 774.

ก็เคมีนักกฎหมายหลายท่านยอมรับว่า หน่วยงานต้องมีพันธบัตรโดยชัดแจ้งของธรรมนูญองค์การระหว่างประเทศก็สามารถมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศ เช่น Hahn¹⁶ ที่เห็นว่าพันธบัตรของธรรมนูญก่อตั้งหน่วยงานเป็นต้องบัญญัติถึงสภาพบุคคลระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ

ก่อนที่จะศึกษาถึงแนวความคิดดังกล่าว จะขอกล่าวถึงคางจำกัดความของคำว่า "สภาพบุคคลระหว่างประเทศ" ก่อนว่าหมายถึงอะไร

Lauterapcht¹⁷ เห็นว่า สภาพบุคคลระหว่างประเทศ เป็นการแสดงถึงลักษณะทางข้อเท็จจริงของการเป็นสมาชิกในประชาคมระหว่างประเทศที่มีความเสมอภาค มีศักดิ์ศรี มีเอกราช และมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน โดยเห็นว่า ถ้า entity ใดมีลักษณะเช่นนี้ก็ถือเป็นบุคคลระหว่างประเทศ ซึ่ง Lauterpacht เห็นว่ารัฐที่มีอำนาจอธิปไตยที่สมบูรณ์เท่านั้น จึงจะมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศที่สมบูรณ์ได้ ส่วน entity อื่น หรือรัฐที่ไม่มีอำนาจอธิปไตยที่สมบูรณ์นั้น หน่วยงานมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศได้ อาจมีสภาพเป็นเพียงผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ Brozches เห็นว่า สภาพบุคคลระหว่างประเทศก็คือ คุณสมบัติของการเป็นบุคคลระหว่างประเทศ ซึ่งมีความหมายเดียวกับคุณสมบัติของการเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ (subject of International law)¹⁸

และ Henry G. Schermers เห็นว่า "ผู้ทรงสิทธิ" ตามกฎหมายระหว่างประเทศ (subject of international law) หมายถึง บุคคลทั้งหลาย ซึ่งถูกผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁹

¹⁶Hahn, Harvard Law Review, (1958), PP. 1045-6.

¹⁷Hungdah Chiu, The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties, and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded, 1966, P. 23.

¹⁸Chiu, *ibid.*

¹⁹Henry G. Schermers, International Institutions Law, Maryland : Sujthoff & Noordhoff, 1980, p. 1504.

จะอย่างไรก็ตาม ได้มีความเห็นเชิงแนะของศาลเกี่ยวกับสภาพบุคคลขององค์การสหประชาชาติ ที่ว่ากรณีที่ธรรมนูญก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ มีได้กล่าวถึงสภาพบุคคลระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติไว้เช่นนี้ ปัญหาเรื่องสภาพบุคคลได้รับการอธิบายอย่างชัดเจนในคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในคดีการชดเชยค่าเสียหายที่ได้รับเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1949 (Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations)

3.1.2.1. คำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับสภาพบุคคลขององค์การสหประชาชาติ

ข้อเท็จจริงในคดีมีอยู่ว่า เค้านท์ เบอ์นาคอต (Count Bernadotte) คนชาติสวีเดน เป็นพนักงานขององค์การสหประชาชาติซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในตะวันออกกลาง ได้ถูกฆาตกรรมในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ของสหประชาชาติในปาเลสไตน์ โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแบบเก่าแล้ว รัฐเจ้าของสัญชาติสามารถจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายต่อประเทศที่เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำคามผิดนั้น โดยวิธีการคุ้มครองทางการทูต ปัญหาที่มีอยู่ว่าสหประชาชาติในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศ สามารถที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย เนื่องจากเจ้าพนักงานของคนที่ได้รับความเสียหายขณะปฏิบัติหน้าที่จากรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อองค์การระหว่างประเทศมีใช้รัฐจะให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานของคนที่การปฏิบัติหน้าที่ของตนได้แค่ไหนเพียงไร

สำหรับในปัญหานี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ถือว่าองค์การระหว่างประเทศ มีสิทธิจะเรียกร้องค่าเสียหายต่อประเทศสมาชิก หรือประเทศที่มีใช้สมาชิก ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าพนักงานของคนที่การปฏิบัติหน้าที่ได้ เพราะสหประชาชาติมีสภาพบุคคลระหว่างประเทศ กล่าวคือ มีความสามารถที่จะกระทำ และยกเว้นการกระทำตามสิทธิ และปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดไว้

ศาลตัดสินว่า

นิติบุคคลในระบบกฎหมายต่าง ๆ นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกัน

หรือแม้กระทั่งจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันซึ่งเรื่องนี้ควรจะขึ้นอยู่กับความต้องการของสังคม²⁰ ในประวัติศาสตร์นั้น วิชาการของกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับแรงผลักดันของความต้องการของสังคมสากล และเนื่องจากรัฐต้องร่วมมือกันปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น ก็ก่อให้เกิดหน่วยงานพิเศษที่มาได้เป็นรัฐขึ้นมาทางานระดับประเทศเพื่อรัฐ วิชาการนี้ก็นำไปสู่การก่อตั้งองค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1945 องค์การสหประชาชาติซึ่งจะทางานตามความประสงค์ที่ได้รับมอบเอาไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ การที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ได้รับมอบไว้ นั้น องค์การนี้ก็จำเป็นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ... องค์การนี้ทำหน้าที่สำคัญ ๆ คือ ผดุงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคง ช่วยพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของรัฐต่าง ๆ

ในทัศนะของศาล ผู้ก่อตั้งองค์การนี้มีเจตจำนงที่จะให้องค์การปฏิบัติงานและมีสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ เราจึงต้องยอมรับว่าองค์การนี้มีนิติฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศและสามารถปฏิบัติงานในชั้นระหว่างประเทศได้ด้วย

ดังนั้น ศาลจึงมีความเห็นว่าองค์การนี้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า เป็นนิติบุคคลชนิดเดียวกับรัฐและมิได้มีอำนาจเหนือรัฐ องค์การระหว่างประเทศมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนมีสิทธิที่จะป้องกันส่วนได้เสีย ภัยคุกคามในชั้นระหว่างประเทศได้

3.1.2.2. สภาพนิติบุคคลที่เป็น Objective หรือ Subjective Legal Personality

จากคดี Reparation Case ปี ค.ศ. 1949 สามารถสกัดแนวความคิดของศาลได้ดังนี้คือ

ศาลเห็นว่า เพื่อให้องค์การสหประชาชาติ สามารถปฏิบัติภารกิจให้ลุล่วงได้ อย่างน้อยสหประชาชาติต้องมีสภาพนิติบุคคลระหว่างประเทศ และศาลให้ความเห็นเพิ่มเติม

²⁰I.C.J. Report P. 178.

อีกว่าสภาพนิติบุคคลขององค์การสหประชาชาตินี้ สามารถใช้ยื่นได้กับรัฐทุกรัฐในโลก แม้ไม่ใช่นิติบุคคลขององค์การสหประชาชาติ และไม่ต้องการไปถึงว่ารัฐใด หรือองค์การระหว่างประเทศอื่นใดจะให้คำรับรอง สภาพนิติบุคคลขององค์การสหประชาชาติหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ เพราะสหประชาชาติประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นรัฐส่วนใหญ่ของโลกจึง เป็นประชาคมระหว่างประเทศ เป็นผลให้สหประชาชาติมีสภาพเป็นนิติบุคคลแบบ Objective ที่เป็น erga omnes ที่สามารถยื่นได้กับบุคคล รัฐทั่วไป บุคคลใดไม่สามารถปฏิเสธความมีอยู่ เป็นอยู่ของสหประชาชาติที่ประกอบด้วยรัฐสมาชิกส่วนใหญ่ของโลกได้และ เพราะสหประชาชาติมีเป้าหมายเพื่อธำรงรักษาสันติภาพของโลกไว้ จึงมีอำนาจหน้าที่และมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ให้ได้

สภาพนิติบุคคลที่เป็น Objective Legal Personality นี้ใช้ได้กับสภาพนิติบุคคลของ

1. องค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับสากล
2. องค์การระหว่างประเทศระดับสากลอื่น เช่น ทบวงการชำนัญพิเศษ เป็นต้น

ส่วนองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคหรือนูภูมิภาคอื่นใด จะมีสภาพนิติบุคคลที่เป็น Subjective Legal Personality ที่ขึ้นกับการรับรองของบุคคลอื่นเท่านั้น ถ้าบุคคลอื่นไม่รับรององค์การฯ นั้นก็ไม่มีสภาพนิติบุคคลในสายตาของบุคคลนั้นแต่ประการใดเลย

3.1.2.3. การนำทฤษฎีว่าด้วยสภาพนิติบุคคล มาปรับใช้กับสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศ

หากพิจารณาจากความเห็นเชิงแนะนำของศาลแล้ว พบว่าศาลได้นำทฤษฎีในกลุ่ม Realist Theory มาใช้ปรับใช้ ซึ่งแนวความคิดในกลุ่มนี้เห็นว่า การรวมกลุ่มกันในรูปแบบของนิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง มีองค์กร มีสมาชิก และมีเจตจำนงของตน uly มีสภาพนิติบุคคล แยกต่างหากจากสมาชิก และสภาพนิติบุคคลเป็นสิ่งที่มิได้อยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติ

ของกฎหมายที่ระบุโดยชัดแจ้ง กฎหมายเป็นเพียงแต่มารับรองสภาพนิติบุคคลที่มีอยู่แล้วเท่านั้น จะเห็นได้ว่า จากความเห็นเชิงแนะนำของศาลดังกล่าว ศาลชี้ให้เห็นว่า แม้กฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งเป็นตราสารก่อตั้ง จะมีได้ระบุงถึงสภาพนิติบุคคล ขององค์การสหประชาชาติไว้ สหประชาชาติก็มีสภาพนิติบุคคล อันเนื่องมาจาก องค์การสหประชาชาติ มีองค์กร มีสมาชิก และมีเจตจำนงในการดำเนินงานเป็นของตน และสภาพนิติบุคคลก็เป็นสิ่งที่มีอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ระบุโดยชัดแจ้ง

3.2 แนวความคิดว่าด้วยพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับสภาพบุคคลของ องค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษในระดับภายในประเทศ

องค์การระหว่างประเทศแม้เพียงแต่จะมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ เท่านั้น แต่องค์การระหว่างประเทศ จำเป็นจะต้องมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายภายในด้วย²¹ เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศต้องมีการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ภายในรัฐ เช่น การที่องค์การระหว่างประเทศไปตั้งสำนักงาน อาจจะเป็นสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานภูมิภาคในรัฐใดรัฐหนึ่งหรือการที่องค์การระหว่างประเทศต้องดำเนินกิจการภายในรัฐใดรัฐหนึ่ง เช่นนี้ เพื่อที่จะให้องค์การระหว่างประเทศมีความสามารถในการกระทำกิจการต่าง ๆ ได้ องค์การระหว่างประเทศจึงต้องมีสภาพนิติบุคคลภายในรัฐนั้น ๆ

3.2.1 สถานะและความสามารถขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษกับกฎหมายภายในของรัฐที่เป็นภาคีขององค์การระหว่างประเทศ

บทบัญญัติของธรรมนูญก่อตั้ง ของทบวงการชำนัญพิเศษส่วนมากจะบัญญัติให้ทบวงการ

²¹Ignaz Seidl-Hohenveldern, Corporations in and under International Law, Cambridge Grotius Publications Limited, 1987, p.100

ชานิติพิเศษมีสภาพนิติบุคคล ตลอดจนมีความสามารถที่จะกระทำการต่าง ๆ ในรัฐภาคีสมาชิก เช่น ในธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มาตรา 39 ธรรมนูญของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IFM) มาตรา 9(1) ธรรมนูญธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (IBRD) มาตรา 7(2) และธรรมนูญของบรรษัทการเงินระหว่างประเทศ (IFC) มาตรา 6 (2) ซึ่งบทบัญญัติของธรรมนูญก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศดังกล่าว ได้บัญญัติถึงสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศในรัฐไว้โดยรวมว่า "ให้องค์การระหว่างประเทศมีสภาพนิติบุคคลและมีความสามารถที่จะหาสัญญาได้มา และจำหน่ายใบซึ่งสิทธิทรัพย์สิน และอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนมีความสามารถในการดำเนินการตามกฎหมาย"

นอกจากนั้นแล้ว กฎบัตรสหประชาชาติยังได้บัญญัติถึงความสามารถเท่าที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เช่น มาตรา 104 "องค์การสหประชาชาติจักได้รับประโยชน์ในความสามารถตามกฎหมายเท่าที่จำเป็นในดินแดนของสมาชิกแต่ละรัฐ" หรือในธรรมนูญก่อตั้ง องค์การอาหารและเกษตร (FAO) มาตรา 16 (1) "องค์การ ฯ มีความสามารถเป็นบุคคลระหว่างประเทศที่จะกระทำการตามกฎหมายใด ๆ ที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ ซึ่งไม่เกินอำนาจที่ไว้ตามธรรมนูญ" หรือธรรมนูญก่อตั้งขององค์การอนามัยโลก (WHO) มาตรา 66 "องค์การ ฯ จักได้รับประโยชน์ในดินแดนของสมาชิกแต่ละรัฐในความสามารถเท่าที่จำเป็น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และการปฏิบัติตามหน้าที่" หรือธรรมนูญขององค์การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) มาตรา 12 "บทบัญญัติของมาตรา 104 และมาตรา 105 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศ ว่าด้วย เอกสิทธิ และความคุ้มกัน จะนำมาใช้ในทางองเดียวกัน" หรือธรรมนูญขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) มาตรา 47 "องค์การ ฯ จะมีความสามารถในดินแดนของสมาชิกแต่ละรัฐ เท่าที่จำเป็น เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนสภาพนิติบุคคลเป็นไปตามธรรมนูญก่อตั้งและกฎหมายของรัฐที่เกี่ยวข้อง" และธรรมนูญขององค์การอนุนิยมหาวิทยาลัย (WMO) มาตรา 27 "องค์การ ฯ จักได้รับความสามารถตามกฎหมายเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในหน้าที่ ในดินแดนของรัฐสมาชิก



แต่ละรัฐ"

แต่ก็มีบางกรณีที่ธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยสภาพนิติบุคคลของคน ในกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก เช่น ในธรรมนูญของ TTU และธรรมนูญ UPU เช่นนี้ องค์การระหว่างประเทศจะมีสภาพนิติบุคคลและมีความสามารถตามกฎหมายภายในของรัฐหรือแม้ยังเป็นปัญหาอยู่ อย่างไรก็ตามจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา สภาพนิติบุคคลทั้งขององค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษต่างๆก็ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป 22 ศาลภายในก็ได้ยอมรับถึงสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศ ไม่มีเหตุผลอันใดที่จะปฏิเสธสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศที่ตนมีส่วนร่วม

แต่อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศตามกฎหมายภายใน ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายภายในของรัฐด้วยว่า เป็นหลักกฎหมายแบบใด ถ้าเป็นประเทศที่เข้าหลักกฎหมายแบบเอกนิยม (Monism) คือ ยอมรับว่ากฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายใน เป็นหลักกฎหมายเดียวกัน ที่มีค่าน้ำหนักเท่ากัน ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายภายในมารองรับอีก เช่นนี้ กฎหมายภายในของบางประเทศ โดยเฉพาะรัฐสมาชิก ก็จะมีบทบัญญัติชัดเจน ถึงสภาพนิติบุคคล หรือความสามารถขององค์การระหว่างประเทศที่จะสามารถดำเนินกิจการต่างๆ ภายในได้ ความสามารถดังกล่าวก็คือความสามารถในการทำสัญญา ได้มาและจำหน่ายใบซึ่งอสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนสามารถดำเนินคดีในศาลได้

กรณีเช่นนี้ กฎหมายภายในยอมรับสภาพนิติบุคคล และความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องออกกฎหมายรองรับอีก เช่น กฎหมายของสหรัฐ พระราชบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945 ที่บัญญัติว่า "องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล หรือองค์การระหว่างประเทศที่สหรัฐมีส่วนร่วมด้วย ซึ่งเป็นไป

22Schermer, International Institutional Law, p. 790

ตาม.....หรือภายใต้การกระทำของสภาองเกรส หรือการกระทำของประธานาธิบดี
ภายใต้คำสั่งของฝ่ายบริหาร" องค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ มีความสามารถที่จะหาสัญญา
ได้มาและจำหน่ายไปซึ่งสังหาริมทรัพย์ และความเป็นคดีในศาล"

ถ้าเป็นประเทศที่ยึดหลักกฎหมายแบบ ทวินิยม (Dualism) หมายความว่ากฎหมาย
ภายใน และกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นคนละหลักกัน การที่จะนำกฎหมายระหว่างประเทศ
มาใช้บังคับต้องมีการออกกฎหมายภายในรองรับอีก เช่น ในแคนาดา ยอมรับองค์การ
สหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษว่ามีสภาพนิติบุคคล โดยออกพระราชบัญญัติว่าด้วย
เอกสิทธิ และความคุ้มกันแก่องค์การสหประชาชาติ

สำหรับกรณีของประเทศไทย เป็นประเทศที่ใช้หลักกฎหมายแบบทวินิยม
(Dualism) หมายความว่า กฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นคนละหลักกัน ตัว
กฎหมายระหว่างประเทศไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมายภายในโดยอัตโนมัติ กฎหมายระหว่าง
ประเทศจะมีผลเป็นกฎหมายภายในต่อ เมื่อมีการดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์ของกฎหมายภายใน
ดังนั้น แม้องค์การระหว่างประเทศจะมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ก็ไม่ได้
หมายความว่า องค์การระหว่างประเทศนั้น จะมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายภายในของไทย
โดยอัตโนมัติ การที่องค์การระหว่างประเทศจะมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายไทยก็ต้องมีการ
ออกกฎหมายมารองรับตัวสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศนั้นอีกครั้งหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า มีพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสหประชาชาติและทบวง
การชำนัญพิเศษในประเทศไทย พ.ศ. 2504 มาตรา 4 (1) "ให้ยอมรับนับถือว่า สหประ
ชาชาติ และองค์กรของสหประชาชาติเป็นนิติบุคคล และให้ถือว่ามีภูมิลำเนาในประเทศไทย"²³
และในมาตรา 5 (1) "ให้ยอมรับนับถือว่า ทบวงการชำนัญพิเศษนั้น ๆ เป็นนิติบุคคลและ
ให้ถือว่ามีภูมิลำเนาในประเทศไทย"²⁴

²³ประมวลความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ
กรมพิธีการทูต, กระทรวงการต่างประเทศ, 5 มิถุนายน 2517, หน้า 47

²⁴เรื่องเดียวกัน., หน้าเดียวกัน.

เมื่อประเทศไทยได้ออกกฎหมายภายในรองรับสภาพนิติบุคคลขององค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษเช่นนี้ ก็ย่อมทำให้องค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษ มีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายไทย และมีความสามารถที่จะกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยทบวงการชำนัญพิเศษ พ.ศ. 2504²⁵ ซึ่งมาตรา 3 ได้ระบุให้ทบวงการชำนัญพิเศษดังต่อไปนี้

- 1) องค์การกรรมกรระหว่างประเทศ
- 2) องค์การอาหารและ เกษตรแห่งสหประชาชาติ
- 3) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ
- 4) องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ
- 5) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ
- 6) องค์การระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและพัฒนาการ
- 7) องค์การอนามัยโลก
- 8) สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ
- 9) องค์การอุศุณิยมวิทยาลัย
- 10) บริษัทการเงินระหว่างประเทศ

ซึ่งทบวงการชำนัญพิเศษเหล่านี้ เป็นนิติบุคคลที่มีภูมิลำเนาในประเทศไทย และมีความสามารถดำเนินการตามกฎหมายไทยได้ แหล่งที่มาว่าด้วยสถานะและความสามารถขององค์การระหว่างประเทศในประเทศไทย

รอยที่ชื่อ 104 ของกฏบัตรสหประชาชาติ บัญญัติว่า "องค์การย่อมจะอุบถกคนอาณาเขตของสมาชิกแต่ละรายขององค์การ ซึ่งความสามารถตามกฎหมาย เช่นที่อาจจำเป็น

เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งประสงค์ขององค์การ" และข้อ 105 ของกฎบัตรสหประชาชาติ บัญญัติว่า "องค์การย่อมจะอุปโภคในอาณาเขตของสมาชิกแต่ละราย ขององค์การ และบัญญัติว่า ผู้แทนของสมาชิกแห่งสหประชาชาติ และพนักงานขององค์การ จะได้อุปโภคเช่นเดียวกัน ซึ่งเอกสิทธิและความคุ้มกันเช่นที่จำเป็น เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ ใดๆอิสระของตนเกี่ยวกับองค์การ"

จะเห็นได้ว่า กฎบัตรสหประชาชาติทั้ง 2 มาตรา เป็นเพียงบัญญัติหลักเกณฑ์ กว้างๆ เกี่ยวกับความสามารถตามหลักกฎหมายในอาณาเขตของสมาชิก เท่านั้น

ดังนั้น จึงมีอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของสหประชาชาติ มาตรา 1 และอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษ มาตรา 3 ได้ระบุให้ สหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษ มีสภาพนิติบุคคล และมีความสามารถที่จะ

- ก) ทาสัญญา
- ข) ใ้ค้มาและจำหน่ายไป ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์
- ค) คาเนินคดี

ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าว เป็นการยืนยันถึง สภาพนิติบุคคลและความสามารถในรัฐสมาชิกอีกครั้ง

แม้ประเทศไทยจะเป็นภาคีของกฎบัตรสหประชาชาติ และภาคีของอนุสัญญาว่าด้วย เอกสิทธิและความคุ้มกันของสหประชาชาติ และอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของ ทบวงการชำนัญพิเศษ ใดๆที่อนุสัญญาทั้ง 2 ระบุให้สหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษมี สภาพนิติบุคคล และมีความสามารถในรัฐสมาชิกก็ตาม แต่ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ประเทศไทย เป็นประเทศที่ใช้หลักกฎหมายแบบทวินิยม (Dualism) จึงต้องมีการหาความตกลงเพื่อ ยืนยันถึงสภาพนิติบุคคล และความสามารถขององค์การระหว่างประเทศอีกครั้ง

ดังนั้น จึงต้องมีความตกลงทวิภาคี ซึ่งเป็นความตกลงที่รัฐบาลไทยทำกับ องค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เป็นความตกลงว่าด้วย การจัดตั้งสำนักงาน อาจจะ เป็นความตกลงว่าด้วย การจัดตั้งสำนักงานใหญ่ (Headquarters Agreement) หรือ ความตกลงว่าด้วย การจัดตั้งสำนักงานภูมิภาค (Regional Agreement) ซึ่งความตกลง ดังกล่าว เป็นความตกลงที่ระบุถึง สภาพนิติบุคคล และความสามารถตลอดจนการได้รับ

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศในประเทศไทย โดยมีการระบุรายละเอียดแตกต่างกันไปตามแต่จะมีการตกลงกันระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์การระหว่างประเทศนั้น

3.2.2 สถานะและความสามารถขององค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษกับกฎหมายภายในของรัฐที่มีได้เป็นภาคี

โดยที่บทบัญญัติในธรรมนูญก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศส่วนมาก จะบัญญัติถึงสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศไว้เฉพาะในรัฐสมาชิกเท่านั้น กรณีที่องค์การระหว่างประเทศ จำเป็นจะต้องไปดำเนินกิจการต่าง ๆ ในรัฐที่มีสมาชิกเช่นนี้ รัฐที่มีสมาชิกนั้น จะต้องยอมรับสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่า รัฐนั้นยอมรับสภาพนิติบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ หรือไม่เพียงใด ซึ่ง Zemanek มีความเห็นว่า สภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศในกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในเป็นอิสระซึ่งกันและกัน²⁶

ในทางปฏิบัติสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศ ในรัฐที่มีสมาชิกสมาชิคนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่ารัฐที่เกี่ยวข้องให้การรับรองสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศหรือไม่ ซึ่งการรับรองดังกล่าว อาจเป็นการรับรองภายใต้กฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ และองค์การระหว่างประเทศที่ก่อตั้งและก่อตั้งถูกต้องตามกฎหมายภายในด้วย²⁷

²⁶Ignaz Seidl Hohenveldern, corporations in and under Internation Law, Grotius Publications Limited, 1987, p. 105

²⁷Schermers, International Institutional Law, Sijthoff & Noordhoff, 1980, p. 791

3.2 แนวความคิดว่าด้วยพื้นฐานทางกฎหมาย เกี่ยวกับสภาพบุคคลขององค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษในระดับภายในประเทศ

องค์การระหว่างประเทศแม้เพียงแต่จะมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น แต่องค์การระหว่างประเทศ จำเป็นจะต้องมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายภายในด้วย²⁸ เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศต้องมีภาระทางกิจกรรมต่าง ๆ ภายในรัฐ เช่น การที่องค์การระหว่างประเทศบตั้งสำนักงาน ใน อาจจะเป็นสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานภูมิภาคในรัฐใดรัฐหนึ่งหรือการที่องค์การระหว่างประเทศต้องดำเนินกิจการภายในรัฐใดรัฐหนึ่ง เช่นนี้ เพื่อที่จะให้องค์การระหว่างประเทศมีความสามารถในการกระทำกิจการต่าง ๆ ได้ องค์การระหว่างประเทศจึงต้องมีสภาพนิติบุคคลภายในรัฐนั้น ๆ

3.2.1 สถานะและความสามารถขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษตามกฎหมายภายในของรัฐที่เป็นภาคีขององค์การระหว่างประเทศ

บทบัญญัติของธรรมนูญก่อตั้ง ของทบวงการชำนัญพิเศษส่วนมากจะบัญญัติให้ทบวงการชำนัญพิเศษมีสภาพนิติบุคคล ตลอดจนมีความสามารถที่จะกระทำกิจการต่าง ๆ ในรัฐภาคีสมาชิก เช่น ในธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มาตรา 39 ธรรมนูญของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มาตรา 9(1) ธรรมนูญธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (IBRD) มาตรา 7(2) และธรรมนูญของบริษัท

²⁸Ignaz Seidl-Hohenveldern, Corporations in and under International Law, Cambridge Grotius Publications Limited, 1987, p.100.

การเงินระหว่างประเทศ (IFC) มาตรา 6 (2) ซึ่งบทบัญญัติของธรรมนูญก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศดังกล่าว ได้บัญญัติถึงสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศในรัฐไว้โดยรวมว่า "ให้องค์การระหว่างประเทศมีสภาพนิติบุคคลและมีความสามารถที่จะหาสัญญาได้มา และจำหน่ายซึ่งสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนมีความสามารถในการดำเนินการตามกฎหมาย"

นอกจากนั้นแล้ว กฎบัตรสหประชาชาติยังได้บัญญัติถึงความสามารถเท่าที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เช่น มาตรา 104 "องค์การสหประชาชาติจักได้รับประโยชน์ในความสามารถตามกฎหมายเท่าที่จำเป็นในดินแดนของสมาชิกแต่ละรัฐ" หรือในธรรมนูญก่อตั้ง องค์การอาหารและเกษตร (FAO) มาตรา 16 (1) "องค์การ ๗ มีความสามารถเป็นบุคคลระหว่างประเทศที่จะกระทำการตามกฎหมายใด ๆ ที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ ซึ่งไม่เกินอำนาจที่ให้อัตโนมัติ" หรือธรรมนูญก่อตั้งขององค์การอนามัยโลก (WHO) มาตรา 66 "องค์การ ๗ จักได้รับประโยชน์ในดินแดนของสมาชิกแต่ละรัฐในความสามารถเท่าที่จำเป็น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และการปฏิบัติตามหน้าที่" หรือธรรมนูญขององค์การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) มาตรา 12 "บทบัญญัติของมาตรา 104 และมาตรา 105 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศ ว่าด้วย เอกสิทธิ และความคุ้มกัน จะนำมาใช้ในทางองเดียวกัน" หรือธรรมนูญขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) มาตรา 47 "องค์การ ๗ จะมีความสามารถในดินแดนของสมาชิกแต่ละรัฐ เท่าที่จำเป็น เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนสภาพนิติบุคคลเป็นไปตามธรรมนูญก่อตั้งและกฎหมายของรัฐที่เกี่ยวข้อง" และธรรมนูญขององค์การอนามัยโลก (WMO) มาตรา 27 "องค์การ ๗ จักได้รับความสามารถตามกฎหมายเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในหน้าที่ ในดินแดนของรัฐสมาชิกแต่ละรัฐ"

แต่ก็มีบางกรณีที่ธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยสภาพนิติบุคคลของตน ในกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก เช่น ในธรรมนูญของ ITU และธรรมนูญ UPU เช่นนี้ องค์การระหว่างประเทศจะมีสภาพนิติบุคคลและมีความสามารถตามกฎหมายภายในของรัฐหรือไม่ยังเป็นปัญหาอยู่ อย่างไรก็ตามจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา สภาพ

นิติบุคคลทั้งขององค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษต่างก็ได้รับการยอมรับเป็น การทั่วไป²⁹ ศาลภายในก็ได้ยอมรับถึงสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศ ที่มี เหตุผลอันใดที่จะปฏิเสธสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศที่ตนมีส่วนร่วม

แต่อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศ ความกฎหมายภายใน ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายภายในของรัฐด้วยว่า เป็นหลัก กฎหมายแบบใด ถ้าเป็นประเทศที่ใช้หลักกฎหมายแบบเอกนิยม (Monism) คือ ยอมรับว่า กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายใน เป็นหลักกฎหมายเดียวกัน ที่มีค่าบังคับเท่ากัน ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายภายในมารองรับอีก เช่นนี้ กฎหมายภายในของบางประเทศ โดยเฉพาะรัฐสมาชิก ก็จะมีบทบัญญัติขัดแย้ง ถึงสภาพนิติบุคคล หรือความสามารถขององค์การ ระหว่างประเทศที่จะสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ภายในได้ ความสามารถดังกล่าวก็คือ ความสามารถในการทำสัญญา ได้มาและจำหน่ายไปซึ่งสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนสามารถดำเนินคดีในศาลได้

กรณีเช่นนี้ กฎหมายภายในยอมรับสภาพนิติบุคคล และความสามารถขององค์การ ระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องออกกฎหมายรองรับอีก เช่น กฎหมายของสหรัฐ พระราช บัญญัติว่าด้วยความสัมพันธ์ขององค์การระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1945 ที่บัญญัติว่า "องค์การ ระหว่างประเทศระดับรัฐบาล หรือองค์การระหว่างประเทศที่สหรัฐมีส่วนร่วมด้วย ซึ่งเป็นใบ ความ.....หรือภายใต้การกระทำของสภาองเกรส หรือการกระทำของประธานาธิบดี ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร" องค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ มีความสามารถที่จะทำสัญญา ได้มาและจำหน่ายไปซึ่งสังหาริมทรัพย์ และดำเนินคดีในศาล"

ถ้าเป็นประเทศที่ยึดหลักกฎหมายแบบ ทวินิยม (Dualism) โดยถือว่ากฎหมาย ภายใน และกฎหมายระหว่างประเทศเป็นคนละหลักกัน การที่จะนำกฎหมายระหว่างประเทศ

²⁹Schermer, International Institutional Law, p. 790.

มาใช้บังคับต้องมีการออกกฎหมายภายในรองรับอีก เช่น ในแคนาดา ยอมรับองค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษว่ามีสภาพนิติบุคคล โดยออกพระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันแก่องค์การสหประชาชาติ

สำหรับกรณีของประเทศไทย เป็นประเทศที่ใช้หลักกฎหมายแบบทวินิยม (Dualism) โดยถือว่า กฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นคนละหลักกัน ตัวกฎหมายระหว่างประเทศนั้นมีผลบังคับเป็นกฎหมายภายในโดยอัตโนมัติ กฎหมายระหว่างประเทศจะมีผลเป็นกฎหมายภายในต่อเมื่อมีการดำเนินการตามกฎหมายภายในของประเทศไทย ดังนั้น แม้องค์การระหว่างประเทศจะมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ก็ไม่ได้หมายความว่า องค์การระหว่างประเทศนั้น จะมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายภายในของไทย โดยอัตโนมัติ การที่องค์การระหว่างประเทศจะมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายไทยก็ต้องมีการออกกฎหมายมารองรับตัวสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศนั้นอีกครั้งหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า มีพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษในประเทศไทย พ.ศ. 2504 มาตรา 4 (1) "ให้ยอมรับนับถือว่า สหประชาชาติ และองค์กรของสหประชาชาติเป็นนิติบุคคล และให้ถือว่ามีภูมิลำเนาในประเทศไทย"³⁰ และในมาตรา 5 (1) "ให้ยอมรับนับถือว่า ทบวงการชำนัญพิเศษนั้น ๆ เป็นนิติบุคคลและให้ถือว่ามีภูมิลำเนาในประเทศไทย"³¹

เมื่อประเทศไทยได้ออกกฎหมายภายในรองรับสภาพนิติบุคคลขององค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษเช่นนี้ ก็ย่อมทำให้องค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษ มีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายไทย และมีความสามารถที่จะกระทำการกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย

³⁰ประมวงความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ กรมพิธีการทูต, กระทรวงการต่างประเทศ, 5 มิถุนายน 2517, หน้า 47.

³¹อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน.

นอกจากนี้ ยังมีพระราชกฤษฎีกาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2504⁵⁴
ซึ่งมาตรา 3 ได้ระบุให้ทบวงการชำนัญพิเศษดังต่อไปนี้

- 1) องค์การกรรมกรระหว่างประเทศ
- 2) องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ
- 3) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ
- 4) องค์การศึกษาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ
- 5) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ
- 6) องค์การระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและพัฒนาการ
- 7) องค์การอนามัยโลก
- 8) สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ
- 9) องค์การอนุภูมิภาคศึกษา
- 10) บรรษัทการเงินระหว่างประเทศ

ซึ่งทบวงการชำนัญพิเศษเหล่านี้ เป็นนิติบุคคลที่มีภูมิลำเนาในประเทศไทย และ
มีความสามารถดำเนินการตามกฎหมายไทยได้

แหล่งที่มาว่าด้วยสถานะและความสามารถขององค์การระหว่างประเทศในประเทศไทย
โดยที่ข้อ 104 ของกฎบัตรสหประชาชาติ บัญญัติว่า "องค์การย่อมจะอุปโภคใน
อาณาเขตของสมาชิกแต่ละรายขององค์การ ซึ่งความสามารถตามกฎหมายเช่นที่อาจจำเป็น
เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งประสงค์ขององค์การ" และข้อ 105
ของกฎบัตรสหประชาชาติ บัญญัติว่า "องค์การย่อมจะอุปโภคในอาณาเขตของสมาชิกแต่ละราย
ขององค์การ และบัญญัติว่า ผู้แทนของสมาชิกแห่งสหประชาชาติ และพนักงานขององค์การ



จะได้อุปโภค เช่นเดียวกัน ซึ่งเอกสิทธิและความคุ้มกันเช่นที่จำเป็น เพื่อการปฏิบัติหน้าที่
โดยอิสระของตนเกี่ยวกับองค์การ"

จะเห็นได้ว่า กฎบัตรสหประชาชาติทั้ง 2 มาตรา เป็นเพียงบัญญัติหลักเกณฑ์
กว้างๆ เกี่ยวกับความสามารถตามหลักกฎหมายในอาณาเขตของสมาชิก เท่านั้น

ดังนั้น จึงมีอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของสหประชาชาติ มาตรา 1
และอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษ มาตรา 3 ด้ระบุให้
สหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษ มีสภาพนิติบุคคล และมีความสามารถที่จะ

ก) ทำสัญญา

ข) ด้มาและจำหน่ายไป ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์

ค) ดำเนินคดี

ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าว เป็นการยืนยันถึง สภาพนิติบุคคลและความสามารถในรัฐสมาชิกอีกครั้ง

แม้ประเทศไทยจะเป็นภาคีของกฎบัตรสหประชาชาติ และภาคีของอนุสัญญาว่าด้วย
เอกสิทธิและความคุ้มกันของสหประชาชาติ และอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของ
ทบวงการชำนัญพิเศษ โดยที่อนุสัญญาทั้ง 2 ระบุให้สหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษมี
สภาพนิติบุคคล และมีความสามารถในรัฐสมาชิกก็ตาม แต่ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ประเทศไทย
เป็นประเทศที่ใช้หลักกฎหมายแบบทวินิยม (Dualism) จึงต้องมีการทำความเข้าใจเพื่อ
ยืนยันถึงสภาพนิติบุคคล และความสามารถขององค์การระหว่างประเทศอีกครั้ง

ดังนั้น จึงต้องมีความตกลงทวิภาคี ซึ่งเป็นความตกลงที่รัฐบาลไทยทำกับ
องค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เป็นความตกลงว่าด้วย การจัดตั้งสำนักงาน อาจจะ
เป็นความตกลงว่าด้วย การจัดตั้งสำนักงานใหญ่ (Headquarters Agreement) หรือ
ความตกลงว่าด้วย การจัดตั้งสำนักงานภูมิภาค (Regional Agreement) ซึ่งความตกลง
ดังกล่าว เป็นความตกลงที่ระบุยืนยันถึง สภาพนิติบุคคล และความสามารถตลอดจนการ
ได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศในประเทศไทย โดยมีการระบุ
รายละเอียดแตกต่างกันไปตามแต่จะมีการตกลงกันระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์การระหว่าง
ประเทศนั้นๆ

3.2.2 สถานะและความสามารถขององค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษกับกฎหมายภายในของรัฐที่มีได้ เป็นภาคี

โดยที่บทบัญญัติในธรรมนูญก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศส่วนมาก จะบัญญัติถึงสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศไว้เฉพาะในรัฐสมาชิกเท่านั้น กรณีที่องค์การระหว่างประเทศ จำเป็นจะต้องไปดำเนินการต่าง ๆ ในรัฐที่มีสมาชิก เช่นนี้ รัฐที่มีสมาชิกนั้น จะต้องยอมรับสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศอย่างน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่า รัฐนั้นยอมรับสภาพนิติบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ หรือไม่เพียงใด ซึ่ง Zemanek มีความเห็นว่า สภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศในกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในเป็นอิสระซึ่งกันและกัน⁵⁵

ในทางปฏิบัติสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศ ในรัฐที่มีสมาชิกสมาชิกนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่ารัฐที่เกี่ยวข้องให้การรับรองสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศหรือไม่ ซึ่งการรับรองดังกล่าว อาจเป็นการรับรองภายใต้กฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ และองค์การระหว่างประเทศที่ก่อตั้ง ก่อตั้งถูกต้องตามกฎหมายภายในด้วย⁵⁶

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁵Ignaz Seidl Hohenveldern, corporations in and under International Law, Grotius Publications Limited, 1987, P. 105

⁵⁶Schermers, International Institutional Law, Sijthoff & Noordhoff, 1980, P. 791