

บทสรุปและ เสนอแนะ

แม้ องค์การระหว่างประเทศมีสถานะ เป็นบุคคลระหว่างประเทศตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็มีได้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐ สิทธิและหน้าที่ของรัฐมาจากกฎหมายระหว่างประเทศโดยตรง แต่สิทธิ หน้าที่ และอำนาจในการดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศ จะมาจากธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ ธรรมนูญ ของแต่ละองค์การจะบัญญัติเกี่ยวกับ อำนาจ หน้าที่ ขององค์การระหว่างประเทศไว้ ว่ามีได้มากน้อยเพียงใด จะเห็นได้ว่า ธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศเป็นตราสารที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ และในขณะเดียวกันก็จำกัดอำนาจหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศด้วย

ธรรมนูญก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ เป็นที่มาที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มาแรกของ องค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น การจะพิจารณาถึงสถานะและความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในธรรมนูญของแต่ละองค์การก่อน แต่เนื่องจากปัจจุบันได้มีองค์การระหว่างประเทศเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และองค์การระหว่างประเทศก็ได้ดำเนินการระหว่างประเทศต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งกับรัฐ และกับองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง เนื่องจากความจำเป็นในการที่องค์การระหว่างประเทศจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ การที่จะพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่เฉพาะที่ระบุตามธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่มาที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่าง เดียวคงไม่พอ

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงแหล่งที่มา ว่าด้วยความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ แหล่งที่มาอันซึ่งมิใช่แหล่งที่มาที่เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย จากการที่ได้ศึกษามา องค์การระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากการรวมตัวของรัฐที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน มาจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้น เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนรัฐ โดยองค์การระหว่างประเทศมีสภาพนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐสมาชิก และมีความสามารถในการดำเนินการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง เพื่อที่จะให้องค์การระหว่างประเทศสามารถดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ องค์การระหว่างประเทศจำเป็นต้องมีความสามารถบางประการ นอกเหนือจากที่ระบุตามธรรมนูญก่อตั้ง ความสามารถที่จำเป็นเหล่านี้ ได้แก่ ความสามารถในการ

หาสนธิสัญญา ความสามารถในการได้รับเอกสิทธิ และความคุ้มกัน ตลอดจนความสามารถในการใช้สิทธิ เรือกรังระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่า ความสามารถเหล่านี้ ธรรมนูญก่อตั้งของบางองค์การมิได้ระบุไว้โดยชัดแจ้ง แต่องค์การระหว่างประเทศก็สามารถกระทำได้ ความสามารถเหล่านี้ สืบเนื่องมาจากการมีสภาพนิติบุคคลระหว่างประเทศ และการมีอำนาจโดยปริยาย (implied power) ขององค์การระหว่างประเทศ

ความสามารถในการหาสนธิสัญญา เป็นความสามารถหลักในการดำเนินกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างองค์การระหว่างประเทศกับรัฐ หรือสนธิสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันก็ตาม เพราะสนธิสัญญาเป็นสื่อในการกำหนดความสัมพันธ์ และความผูกพันทางกฎหมายระหว่างกัน แม้้องค์การระหว่างประเทศ จะมีความสามารถในการหาสนธิสัญญา แต่มิได้มีความสามารถเต็มที่เช่นเดียวกับรัฐ เพราะสนธิสัญญาที่้องค์การระหว่างประเทศสามารถทำได้จะถูกจำกัดอยู่ เฉพาะสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับสถานะ และวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ และของเจ้าพนักงานเท่านั้น ส่วนองค์กรที่มีความสามารถในการหาสนธิสัญญา ถ้ามีระบุไว้ในธรรมนูญก่อตั้ง ก็ให้เป็นไปตามนั้น กรณีที่มีระบุตัวองค์กรใดที่มีอำนาจในการหาสนธิสัญญา ก็ให้เป็นองค์กรสูงสุดในแต่ละองค์การ เพราะการกำหนดให้องค์กรสูงสุด มีความสามารถในการหาสนธิสัญญา ก็เพื่อว่าเมื่อองค์กรนั้นได้หาสนธิสัญญา หรือมีส่วนร่วมเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญา ผลของสนธิสัญญาก็จะผูกมัดองค์การระหว่างประเทศให้ปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้น เพราะถ้ามีองค์กรสูงสุดไปหาสนธิสัญญา หรือลงนามในสนธิสัญญา อาจจะมีข้อโต้แย้งได้ว่า สนธิสัญญานั้นมิได้มีผลผูกพันองค์การระหว่างประเทศ เพราะกระทำโดยองค์กรที่มีอำนาจ

ส่วนการได้รับเอกสิทธิ และความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศนั้น เกิดขึ้นมาจากความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศมิได้มีดินแดน อำนาจอธิปไตย และประชากรเป็นของตนเอง ทำให้องค์การระหว่างประเทศจะต้องเข้าไปตั้งสำนักงาน หรือที่ทำการในรัฐใดรัฐหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นรัฐสมาชิก หรือรัฐที่มีเสมาชิกก็ได้ ดังนั้นองค์การระหว่างประเทศจำเป็นจะต้องได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานปลอดจากการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงาน ใช้อำนาจรัฐเข้า

แทรกแซงกิจการขององค์การระหว่างประเทศ เช่นนี้ อาจหาห้องศัการระหว่างประเทศไม่
สามารถปฏิบัติการกิจให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าองค์การระหว่างประเทศจะได้รับเอกสิทธิและ
และความคุ้มกันได้อย่างไม่จำกัด เพราะการที่องค์การระหว่างประเทศจะได้รับเอกสิทธิและ
ความคุ้มกันมากน้อยเพียงใดนั้น เป็นไปตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ (functional
necessity)

ความสามารถประการสุดท้าย คือ ความสามารถในการใช้สิทธิเรียกร้องระหว่าง
ประเทศ เมื่อองค์การระหว่างประเทศมีสิทธิที่จะดำเนินการว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
โดยการทำสนธิสัญญา และได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันแล้ว กรณีที่เกิดความเสียหายแก่องค์
การระหว่างประเทศ หรือแก่เจ้าพนักงานขององค์การระหว่างประเทศ เช่นนี้ องค์การระหว่าง
ประเทศก็มีสิทธิที่จะใช้สิทธิในนามขององค์การระหว่างประเทศ เรียกร้องค่าเสียหายได้
เพราะองค์การระหว่างประเทศมีความจำเป็นต้องการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงาน หรือตัวแทน
ขององค์การระหว่างประเทศในขณะปฏิบัติหน้าที่ เพราะมีเช่นนั้นแล้ว หากองค์การระหว่าง
ประเทศไม่สามารถปกป้องคุ้มครอง เจ้าพนักงานของตนในขณะปฏิบัติหน้าที่ได้ อาจหาให้การ
ปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงานขาดประสิทธิภาพ เพราะเกรงต่อภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นต่อคน

เมื่อองค์การระหว่างประเทศสามารถให้หลักประกันและความคุ้มครองแก่ เจ้าพนักงาน
ของตนได้ โดยเฉพาะสามารถใช้สิทธิเรียกร้อง กรณีเกิดความเสียหายขึ้น ก็ย่อมหาให้เจ้าพนักงาน
สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

โดยสรุป ความสามารถเหล่านี้ เป็นความสามารถที่นอกเหนือจากที่ระบุตามธรรมนูญ
ก่อตั้งหั้งนั้น เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศมีสถานะ เป็นบุคคลระหว่างประเทศตามกฎหมาย
ระหว่างประเทศ และมีสภาพนิติบุคคลระหว่างประเทศ (legal personality) ซึ่งผลสืบ
เนื่องจากการมีสภาพนิติบุคคลระหว่างประเทศ เช่นนี้ หาห้องศัการระหว่างประเทศมีความ
สามารถได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็มีได้หมายความว่า องค์การระหว่างประเทศจะมี
ความสามารถได้อย่างไม่จำกัด เพราะความสามารถขององค์การระหว่างประเทศที่นอกเหนือ
จากธรรมนูญก่อตั้งนี้ เกิดเนื่องมาจาก การตีความแบบขยายความจากธรรมนูญก่อตั้ง ซึ่งระบุ
อำนาจ หน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศไว้อย่างชัดเจน แต่เพื่อที่จะหาห้องศัการระหว่าง

ประเทศสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ จึงจำเป็นต้องมีการใช้ทฤษฎีอำนาจโดยปริยาย (implied power) มาปรับใช้กับความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม ความสามารถขององค์การระหว่างประเทศที่จะมีได้นั้น ก็ขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ (functional necessity) ด้วยว่า จะมีมากน้อยเพียงใด

ข้อ เสนอแนะ

เนื่องจากธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ เป็นที่มาที่มาแรก ซึ่งเป็นหลายลักษณะว่าด้วยสถานะ และความสามารถขององค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐที่มาเข้าร่วมกันก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ จึงควรจะมีการร่างบทบัญญัติให้รัดกุมมากที่สุด โดยเฉพาะเกี่ยวกับสภาพนิติบุคคล อำนาจ หน้าที่ และความสามารถในการกระทำการกิจการต่างๆ ขององค์การระหว่างประเทศ

ถ้าธรรมนูญก่อตั้ง ไม่ได้ระบุถึงสถานะและความสามารถขององค์การระหว่างประเทศไว้ ก็ทำให้เกิดการตีความธรรมนูญก่อตั้งขึ้น ซึ่งการตีความดังกล่าว เป็นการตีความแบบขยายความ เพื่อให้องค์การระหว่างประเทศมีความสามารถนอกเหนือจากที่ระบุในธรรมนูญก่อตั้ง ปัญหาที่จะตามมาก็คือ การตีความจะทำได้มากน้อยเพียงใด อาจจะทำให้เกิดการตีความแบบขยายความจนทำให้ความสามารถขององค์การระหว่างประเทศมีได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด เช่นนั้นหรือ

และในกรณีที่มีการนำทฤษฎีอำนาจโดยปริยาย (implied power) มาปรับใช้ ในกรณีที่ไม่มีมีการระบุถึงอำนาจขององค์การระหว่างประเทศไว้เช่นนี้ เราจะสามารถนำทฤษฎีนี้มาปรับใช้ได้ทุกว องค์การ โดยไม่มีขอบเขต หรือไม่

จากการศึกษามา การตีความธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ กรณีที่มีได้ระบุเกี่ยวกับความสามารถขององค์การระหว่างประเทศไว้ ไม่ใช่เป็นการตีความแบบขยายความจนไม่มีขอบเขตจำกัด เพราะการจะตีความดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ (functional necessity) ขององค์การระหว่างประเทศด้วยว่า ความสามารถ

ดังกล่าว จำเป็นมากน้อยเพียงใดต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ

ส่วนการนำทฤษฎีอำนาจโดยปริยาย (implied power) มาปรับใช้นั้น นอกจากจะ ต้องคำนึงถึงอำนาจโดยชัดแจ้งขององค์การระหว่างประเทศที่ระบุตามธรรมนูญก่อตั้งเป็นหลักแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศประกอบด้วย เพราะ ไม่เช่นนั้น อาจจะทำให้การนำทฤษฎีอำนาจโดยปริยายจนเกินขอบเขต

ดังนั้น เพื่อให้เกิดแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องสถานะ และความสามารถของ องค์การระหว่างประเทศในแนวเดียวกัน จึงควรมีการระบุโดยชัดแจ้งแล้วในธรรมนูญก่อตั้งของ องค์การระหว่างประเทศแต่ละองค์การถึงสถานะ และความสามารถหลักขององค์การระหว่าง ประเทศไว้

แต่อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่องค์การระหว่างประเทศ มีสถานะเป็นบุคคลระหว่าง ประเทศ หรือ เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ จะทำให้องค์การระหว่างประเทศมี ความสามารถกระทำการต่าง ๆ ได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ต้องอยู่ภายใต้ทฤษฎีว่าด้วย ความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ (functional necessity) ขององค์การระหว่างประเทศ



ศูนย์วิทยุโทรพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย