

การใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตเป็นเครื่องมือ
ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

โดย

นายจักรี ศรีชวนะ
อธิบดีกรมพิธีการทูต
กระทรวงการต่างประเทศ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘

บทคัดย่อ

เรื่อง การใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตเป็นเครื่องมือในการดำเนิน

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายจักรี ศรีชวนะ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ “ผู้แทนทางการทูต” หรือ “นักรทูต” คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในฐานะตัวแทนของรัฐหนึ่งที่ถูกส่งไปปฏิบัติหน้าที่ในอีกรัฐหนึ่ง และเพื่อให้การใช้ชีวิตและการปฏิบัติหน้าที่ของนักรทูตเป็นไปอย่างราบรื่น จึงได้มีการกำหนดกฎกติการะหว่างประเทศขึ้นภายใต้ “อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑” ซึ่งถือได้ว่าเป็นอนุสัญญาที่สำคัญที่สุดในการวางระเบียบด้านความสัมพันธ์ทางการทูตไว้อย่างครอบคลุมและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไป ได้เกิดประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการนำเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต โดยในกรณีของประเทศไทยนั้น “พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗” ซึ่งถูกตราขึ้นเพื่ออนุวัติการอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต และเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ประเทศไทยใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตของไทยกับต่างประเทศ ได้กลายเป็นเครื่องมือให้นักรทูตที่มีเจตนาไม่บริสุทธิ์นำมาใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง รวมทั้งเกิดมีประเด็นใหม่ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ช่องว่างทางกฎหมาย เพื่อประโยชน์ต่อตนเองมากขึ้น

เอกสารศึกษาวิจัยฉบับนี้มีเป้าหมายที่จะศึกษาปัญหาความท้าทายที่เกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องของนักรทูตต่างประเทศในประเทศไทย รวมทั้งศึกษาเนื้อหาของพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าสมควรจะได้รับการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุงไปในทิศทางใด ซึ่งจากการศึกษาพบว่า อุปสรรคสำคัญนอกจากจะมาจากความไม่ทันสมัยของพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตซึ่งเป็นกฎหมายหลักแล้ว ยังเกิดจากปัญหาเทคนิคในตัวกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศในการออกกฎหมายลำดับรองไว้ด้วย ด้วยเหตุนี้ การปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงมีความจำเป็น เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่ทันสมัยในการอำนวยความสะดวกแก่นักรทูต โดยมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ มีขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อน สะดวก รวดเร็ว และมีมาตรฐานการปฏิบัติการ บังคับใช้กฎหมายที่เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ อันจะทำให้สามารถใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตเป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการมีปฏิสัมพันธ์กับคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศที่ประจำการอยู่

ในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม ทันต่อยุคสมัยและบริบทของสังคมโลก ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะมีส่วนส่งเสริมบรรยากาศและสร้างความพร้อมให้ประเทศไทยก้าวสู่การเป็นศูนย์กลางที่ตั้งของคณะผู้แทนต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศของเอเชีย (Geneva of Asia) ได้เป็นอย่างดี

คำนำ

ประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งในโลกที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนาน จาริต
ประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ ความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมของที่ตั้งของประเทศซึ่งอยู่ใจกลาง
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดให้ประเทศต่างๆ เข้ามาติดต่อสัมพันธ์กับประเทศไทย
อย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตและการแลกเปลี่ยน
คณะผู้แทนทางการทูตระหว่างประเทศกัน

การดูแลนักการทูตถือเป็นงานสำคัญและมีความละเอียดอ่อน เนื่องจากนักการทูต
เปรียบเสมือนเป็นตัวแทนประมุขของประเทศ จึงได้รับเกียรติยศและสิทธิพิเศษที่มีความแตกต่างจาก
บุคคลธรรมดาโดยทั่วไป การจัดทำกฎกติการะหว่างประเทศที่เรียกว่า “อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วย
ความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑” จึงมีเจตนารมณ์เพื่อให้ทุกประเทศได้ใช้เป็น “คัมภีร์” ในการ
ดูแลนักการทูตต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศของตน อย่างไรก็ตาม เมื่อระยะเวลาผ่านไปและจำนวน
นักการทูตทั่วโลกมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ทำให้เริ่มมีสัญญาณหลายประการที่แสดงให้เห็นปัญหาที่อาจ
ขึ้นเกิดจากการใช้อนุสัญญาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ กรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะ
ที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการดูแลคณะผู้แทนทางการทูตของประเทศต่างๆ ที่เข้ามาปฏิบัติ
หน้าที่อยู่ในประเทศไทยรวมทั้งครอบครัวซึ่งมีจำนวนนับหมื่นคน จึงเล็งเห็นความสำคัญที่ต้องมีการ
เตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

เอกสารวิจัยฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึงการนำประเด็นเรื่องเอกสิทธิ์
และความคุ้มกันทางการทูตมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่าง
ประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาไว้ซึ่งเกียรติภูมิและบทบาทของประเทศไทยในการเป็น
ศูนย์กลางของเอเชียให้ดำรงคงอยู่ได้อย่างยั่งยืน

(นายจักรี ศรีชวนะ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

การกำหนดหัวข้อในการทำวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รับแรงบันดาลใจที่เกิดจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านพิธีการทูตมาเป็นเวลายาวนาน และความปรารถนาที่ต้องการเห็นงานพิธีการทูตมีพลวัตรที่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างทันกาลและเหมาะสม นอกจากนี้ยังเกิดจากการปรึกษาหารือกับข้าราชการในกรมพิธีการทูตซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ที่ได้ให้ข้อมูลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะหลายประการที่น่าสนใจ

ผู้วิจัยขอขอบคุณข้าราชการกรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณบัณฑิตา พิษญากร วีรบุตร ที่ได้ช่วยให้การสนับสนุนข้อมูลต่างๆ ในการนำมาจัดทำเอกสารวิจัยฉบับนี้ ขอขอบคุณท่านเอกอัครราชทูตสมศักดิ์ สุริยวงศ์ ที่กรุณาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการนำเสนอเอกสารวิจัย ขอขอบคุณพลโทธิวา เพ็ญเขตกรณ์ อาจารย์ที่ปรึกษา และคณาจารย์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ที่กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ท้ายที่สุดผู้วิจัยขอขอบคุณกำลังใจที่ได้รับจากครอบครัวตลอดระยะเวลาที่เข้ารับการศึกษานในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นแรงผลักดันอันสำคัญยิ่งที่ช่วยให้การจัดทำเอกสารวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

(นายจักรี ศรีชวนะ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง - จ
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ ๑ บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑ - ๒
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
ขอบเขตของการวิจัย	๒
วิธีดำเนินการวิจัย	๒
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย	๒ - ๓
คำจำกัดความ	๓
บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
ความหมายของเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน	๔ - ๕
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต	๕ - ๗
หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการทูต (Diplomatic law)	๗ - ๑๑
พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗	๑๒ - ๑๓
อนุวัติการอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑	
นโยบายรัฐบาลด้านการต่างประเทศ	๑๓
แนวคิดและทฤษฎีด้านการเมืองระหว่างประเทศ	๑๖ - ๑๘
สรุป	๑๙
บทที่ ๓ พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ และ ปัญหาความท้าทายรูปแบบใหม่ที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติ	
ปัญหาและความท้าทายรูปแบบใหม่ของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต	๒๑ - ๒๖
นโยบายและความพร้อมของไทยในการรับมือและตอบสนองต่อ	๒๗ - ๒๘
ความท้าทายใหม่ๆ	
ข้อบททางกฎหมายที่มีอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน	๒๘ - ๓๒

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗	
บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตว่ามีความเพียงพอต่อการปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาคความท้าทายใหม่ๆ หรือไม่	๓๒ – ๓๔
สรุป	๓๔
บทที่ ๔ การใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตเป็นเครื่องมือในการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	
การปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗	๓๕ – ๓๖
อนุวัติการอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. ๑๙๖๑	
พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ และช่องว่างแห่งกฎหมาย	๓๖ – ๓๙
การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗	๓๙ – ๔๐
การออกกฎหมายลำดับรอง	๔๐ – ๔๒
การใช้พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายการต่างประเทศและในการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	๔๒ – ๔๕
สรุป	๔๕ – ๔๖
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๔๗ – ๕๒
ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป	๕๓
บรรณานุกรม	๕๔ – ๕๕
ภาคผนวก	๕๖
ผนวก ก	๕๗ – ๗๓
ผนวก ข	๗๔ – ๘๓
ประวัติย่อผู้วิจัย	๘๔

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2 - 1 การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล “นโยบายด้านการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน”	๑๔ - ๑๖

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการทูต (Diplomatic Law) ถูกยกร่างขึ้นด้วยความประสงค์ให้แต่ละประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน มีข้อผูกพันที่จะปกป้องนักการทูตประเทศต่างๆ ให้สามารถทำงานได้อย่างปลอดภัยและไม่เกรงกลัวที่จะถูกสืบเสาะเจาะข้อมูลเกี่ยวกับเอกสาร อาคาร หรือถูกจับกุมเพราะการทูตในสมัยโบราณ ประเทศต่างๆ ไม่ได้อาศัยนักการทูตทำหน้าที่เพียงแต่การดำเนินความสัมพันธ์ในทางเปิดเผยเท่านั้น แต่ยังให้ทำหน้าที่สืบเสาะหาข้อมูลในทางลับด้วย จึงเป็นงานที่มีมิติด้านความมั่นคงอย่างหนึ่ง ข้อผูกพันของประเทศผู้รับที่สัญญาว่าจะปกป้องนักการทูตของประเทศผู้ส่ง ได้ถูกพัฒนามาให้เป็นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต (Diplomatic Privilege and Immunity) ก็เพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างปลอดภัยระดับหนึ่ง แต่มิได้ให้สิทธิแก่นักการทูต “ฝ่าฝืน” กฎหมายภายในของรัฐผู้รับ (Privilege and Immunity doesn't entitle diplomats to flout of local law) หรือหมายถึงบุคคลในคณะผู้แทนมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับด้วย ดังที่บัญญัติไว้ข้อบทที่ ๔๑ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. ๑๙๖๑

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศต่างๆ เป็นจำนวนมาก จึงทำให้มีการตั้งสถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันในประเทศไทยมีบุคคลผู้มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันรวมทั้งครอบครัว เป็นจำนวนมากกว่า ๑๐,๐๐๐ คน และทวีจำนวนเพิ่มขึ้นตามลำดับ จึงทำให้กระทรวงการต่างประเทศในฐานะที่เป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเป็นกฎหมายอนุวัติการอนุสัญญาฯ ข้างต้น เผชิญกับปัญหาที่ซับซ้อนและเป็นความท้าทายใหม่ๆ มากขึ้นเช่นกัน และโดยที่พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมีอายุกว่า ๓๐ ปี ใช้บังคับมาเป็นเวลายาวนานโดยมีบทบัญญัติที่เนื้อหากว้าง และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ในขณะที่จำนวนนักการทูตและคณะผู้แทนต่างประเทศในประเทศไทยมีเพิ่มขึ้น ทำให้มีแนวโน้มของการละเมิดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่เพิ่มขึ้น ซึ่งในหลายกรณีได้ก่อให้เกิดปัญหาในประเทศไทยในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับประชาชน เช่น การละเมิดกฎจราจรในรูปแบบต่างๆ ไปจนถึงระดับที่ส่งผลต่อความมั่นคงของชาติ เช่น การใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันไปเพื่อทำธุรกิจผิดกฎหมาย ค้าของเถื่อน เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นท้าทายใหม่ๆ เพิ่มขึ้น อาทิ ประเด็นการขอรับสถานะของ คู่สมรสนักการทูตที่เป็นเพศเดียวกัน ซึ่งกฎหมายไทยยังไม่ยอมรับสถานะดังกล่าว หรือประเด็นการ ประกอบอาชีพของคู่สมรสนักการทูต ซึ่งมีหลายประเทศต้องการกดดันให้ไทยยอมรับการทำงานของ บุคคลเหล่านี้ โดยขอให้สามารถให้ทำงานได้ดังเช่นคนชาติตน พร้อมทั้งได้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ทางทูตหรือทางกงสุลด้วย นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเรื่องการขอยกเว้นภาษีต่างๆ ที่ก่อให้เกิด ความไม่เท่าเทียม หรือไม่เป็นไปตามหลักต่างตอบแทน เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นสมควรที่จะได้มีการศึกษาเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ใช้มานานกว่า ๓๐ ปี เพื่อให้มีความทันสมัยและ สอดรับกับประเด็นความท้าทายใหม่ๆ และเพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถนำประเด็นเรื่อง เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่าง มีประสิทธิภาพมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายและแนวปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้รับเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันทางทูตที่มีอยู่ในปัจจุบัน และวิเคราะห์ปัญหาความท้าทายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นว่า กฎหมายและ แนวปฏิบัติที่มีอยู่เพียงพอและครอบคลุมหรือไม่

๒. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทาง ทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้ทันสมัยและสอดคล้องกับเหตุการณ์ใหม่ๆ และเป็นกลไกสำคัญสนับสนุนการ ดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพและเท่าเทียมยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

๑. เน้นการวิจัยกฎหมายของไทยและของต่างประเทศ รวมทั้งแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตที่มีอยู่ในปัจจุบัน

๒. การปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตจะเป็นการเสนอแนวคิด ในด้านนโยบายและการอิงหลักกฎหมายระหว่างประเทศสากล ที่สามารถนำมาเป็นกลไกในการ สนับสนุนการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติฯ กฎหมาย และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วย

ราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจสันติบาล กรมศุลกากร และกรมสรรพากร เป็นต้น เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้รับทราบปัญหา รวมทั้งประเด็นความท้าทายใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการได้รับเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันทางทูตภายใต้กฎหมายและแนวปฏิบัติที่มีอยู่ในปัจจุบัน

๒. ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อสามารถนำมาใช้เป็นกลไกในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำจำกัดความ

บุคคลในคณะผู้แทน หมายถึง บุคคลที่ได้รับมอบหมายอย่างเป็นทางการจากรัฐผู้ส่งให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทางทูต โดยมีสัตยาบันรัฐผู้ส่ง โดยทั่วไปรู้จักในชื่อของ “นักการทูต” ตำแหน่งทางการทูตของบุคคลในคณะผู้แทนจะแบ่งออกได้ ดังนี้

เอกอัครราชทูต (Ambassador)

อัครราชทูต (Minister)

อัครราชทูตที่ปรึกษา (Minister Counselor)

ที่ปรึกษา (Counselor)

เลขานุการเอก (First Secretary)

เลขานุการโท (Second Secretary)

เลขานุการตรี (Third Secretary)

ผู้ช่วยเลขานุการ (Attache)

นอกจากนี้ ยังมีตำแหน่งผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษอื่นๆ เช่น ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร (Military Attache) และเจ้าหน้าที่ด้านธุรการ (Technical and Administrative Staff)

บุคคลดังกล่าวข้างต้นถือเป็นกลุ่มบุคคลที่จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑

คณะผู้แทน หมายถึง กลุ่มของนักการทูตที่ได้รับมอบหมายจากรัฐผู้ส่งให้มาปฏิบัติหน้าที่ในรัฐผู้รับ ซึ่งอาจหมายถึงกลุ่มของนักการทูตประเทศเดียวหรือหลายประเทศก็ได้

สถานที่ทำการทางทูต หมายถึง ตึก /อาคาร /ชั้นของอาคาร ซึ่งคณะผู้แทนทางการทูต ได้แจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศทราบว่าจะใช้เป็นสถานที่ตั้งที่ทำการคณะผู้แทน กล่าวคือ ใช้เป็นที่ตั้งของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุล (ในกรณีที่ยังไม่มีการตั้งสถานเอกอัครราชทูต) หรือใช้เป็นสำนักงานสาขาของสถานเอกอัครราชทูตที่ให้บริการเฉพาะด้าน เช่น ให้บริการเรื่องการกงสุล การดูแลคนชาติของตนที่ตกทุกข์ได้ยาก เป็นต้น

บทที่ ๒

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะกล่าวถึงวรรณกรรมและตำราที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการทูตและวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาที่ได้มีการวินิจฉัยไว้ ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าพบว่า ในประเทศไทย ตำราวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการทูตยังไม่แพร่หลาย ต่างกับต่างประเทศที่ยังมีบทความในเรื่องดังกล่าวนี้ตีพิมพ์อยู่อย่างสม่ำเสมอ สิ่งที่เลือกมาศึกษาจะเป็นข้อคิดเห็นของนักวิชาการชั้นนำเท่านั้น โดยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อในบทอื่นๆ จะไม่กล่าวถึงในบทนี้ แต่จะละไว้เพื่อใช้วิเคราะห์ในบทที่เกี่ยวข้องต่อไป

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตำราที่มีส่วนใหญ่มักกล่าวถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแต่ในกรอบของอนุสัญญากรุงเวียนนา (Vienna Convention) แต่จะไม่มีนักวิชาการคนใดที่ก้าวข้ามความอนุรักษนิยมของวิชา “การทูต” โดยหยิบยกปัญหาความท้าทายที่มีได้ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ จึงทำให้เกิดเป็นประเด็นในการค้นคว้าว่า ปัญหาที่เป็นกรณีศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้ ยังไม่เคยมีผู้ใดนำมาศึกษาอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในกรอบของวิชา “การทูต” และการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตในทางกลับกัน การไม่มีผู้ใดศึกษาไว้อย่างจริงจัง จึงเป็นประตูที่เปิดกว้างให้กับผู้วิจัยในการอ้างอิงทั้งหลักรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์เข้ามาช่วยวิเคราะห์ และอาจทำให้มีคำตอบที่เหมาะสมสำหรับบริบทของไทยเอง การทำวิจัยในเรื่องนี้จึงเป็นหัวข้อที่ไม่ซ้ำกับงานวิจัยหรือตำราอื่นๆ ทั้งยังจะบรรจุปัญหาความท้าทายที่ทันสมัย และเสนอทางออกที่สอดคล้องกับปัญหารูปแบบใหม่ดังกล่าว โดยต้องการเสนอแนวความคิดและมุมมองที่กว้างและร่วมสมัยกว่าเมื่อครั้งที่มีการตราพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ขึ้นบังคับใช้ ซึ่งเป็นเวลา ๓๐ ปีมาแล้ว

ความหมายของเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

เอกสิทธิ์ (Privilege) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน คำว่า privus แปลว่า private กับ คำว่า lex หรือ law ดังนั้น privilege จึงหมายถึง กฎหมายที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด เพื่อให้บุคคลนั้นอยู่ภายนอกหรือเหนือกฎหมายธรรมดาทั่วไป

เอกสิทธิ์เป็นสิทธิของผู้ให้หรือเกิดขึ้นทางด้านผู้ให้ เมื่อผู้ให้ให้สิทธิพิเศษ ผู้รับจึงจะได้รับสิทธิพิเศษนั้น สิทธิพิเศษเช่นนี้อาจให้เป็นประโยชน์หรือผลปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นพิเศษ หรืออาจเป็นการยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตามหรือไม่ต้องมีภาระอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ เช่น การได้รับการอำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในรัฐผู้รับ การมีสิทธิใช้ธงของรัฐผู้ส่ง

การได้รับความช่วยเหลือจากรัฐผู้รับในการจัดหาสถานที่ทำการการได้นับยกเว้นจากการเสียภาษี รายได้ ภาษีศุลกากร เป็นต้น

ความคุ้มกัน (Immunity) มีรากศัพท์มาจากคำว่า Immunis ในภาษาละติน ซึ่งแปลว่า การที่ไม่ต้องอยู่ใต้ภาระบางประการ ความคุ้มกันเป็นสิทธิของผู้รับ หรือเกิดขึ้นทางด้านผู้รับ ผู้ให้ จำเป็นต้องให้ความคุ้มกันแก่ผู้ได้รับ เพราะผู้ได้รับมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มกันนั้นอยู่ในตัวของตัวเอง ผู้ให้จะไม่ให้ไม่ได้ ความคุ้มกันเป็นการยกเว้นให้ผู้ได้รับปลอดหรือหลุดพ้นจากอำนาจหรือภาระหรือ ภัยอย่างใดอย่างหนึ่ง

ความคุ้มกันซึ่งรัฐผู้รับมีหน้าที่ต้องให้ สามารถแบ่งได้เป็นหลายอย่าง เช่น ความคุ้มกัน ในตัวบุคคล ความคุ้มกันเกี่ยวกับสถานที่ ความคุ้มกันทางศาล เป็นต้น โดยทั่วไปความคุ้มกันสามารถ แบ่งออก ได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑. ความคุ้มกันจากกระบวนการทางกฎหมาย (legal process) กล่าวคือ ผู้แทน ทางการทูตจะได้รับการยกเว้นในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ทั้งกระบวนการก่อนการ พิจารณาของศาล เช่น การห้ามออกหมายจับ กระบวนการระหว่างพิจารณาคดี (trial) เช่น สิทธิ ในการไม่ต้องไปปรากฏตัวต่อศาล และหลังพิจารณาคดี (post trial) เช่น การบังคับคดี เป็นต้น

๒. หลักการละเมิดมิได้ (inviolability) หลักการนี้มีผลให้ผู้แทนทางการทูตได้รับ มาตรการป้องกันจากรัฐผู้รับ เพื่อป้องกันการละเมิดทางกายภาพ (physical force) ซึ่งหลักการละเมิด มิได้แบ่งออกได้หลายอย่าง เช่น การละเมิดมิได้ในตัวบุคคล สถานที่ รวมทั้งจุดมุ่งหมายทางการทูต

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต^๑

การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ ทางการทูตระหว่างรัฐ เพื่อให้ให้นักการทูตที่ถูกส่งไปประจำในต่างประเทศสามารถใช้ชีวิตและปฏิบัติ หน้าที่ทางการทูตได้อย่างราบรื่น ทั้งนี้ รากฐานทางกฎหมายของเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการ ทูตนั้นมีคำตอบหลายแนวทาง ซึ่งเป็นแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ อย่างไรก็ตามแล้วถึงทฤษฎี หลักๆ ที่ได้รับการอ้างอิงถึงในตำราต่างๆ ๓ ทฤษฎี คือ

๑. ทฤษฎีลักษณะตัวแทนของผู้แทนทางการทูต (Representative Character)

เป็นทฤษฎีที่มีรากฐานเก่าแก่ยาวนานตั้งแต่ยังไม่มีคำว่า “นักการทูต” ในโลก โดยในอดีตผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนเผ่าพันธุ์หรือตัวแทนกษัตริย์ได้ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความ ไว้วางใจอย่างสูง จึงถือเป็นผู้มีเกียรติที่ควรได้รับการต้อนรับเป็นอย่างดี ทฤษฎีนี้ถือว่าตัวแทนทางการทูต เป็นตัวแทนของกษัตริย์หรือตัวแทนของอาณาจักร จึงควรได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ทฤษฎีนี้ได้รับ

การสนับสนุนและได้รับความนิยมน้อยลง ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ต่อมาได้รับความนิยมน้อยลง เนื่องจากเมื่อมีประเทศเอกราชต่างๆ เกิดมากขึ้น ทำให้นักการทูตไม่ได้เป็นตัวแทนส่วนพระองค์ของกษัตริย์เหมือนเช่นในอดีต นอกจากนี้ ยังพบว่าทฤษฎีดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับพัฒนาการทางการทูตที่คณะผู้แทนทางการทูตประกอบด้วยนักการทูตหลายระดับ มิใช่มีแต่เพียง

^๑McClanahan, Grant V. Diplomatic Immunity : Principles, Practices, Problems. (Washington D.C. : Institute for Study of Diplomacy Georgetown University). p. 27 – 34.

หัวหน้าคณะผู้แทนเท่านั้น จึงทำให้มีประเด็นที่ว่า หากตัวแทนทางการทูตเป็นตัวแทนกษัตริย์และได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน บุคคลอื่นในคณะผู้แทนทางการทูตรวมทั้งครอบครัวซึ่งมิได้เป็นตัวแทนกษัตริย์จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันหรือไม่ ในที่สุดทฤษฎีนี้ก็ได้ถูกลดความสำคัญลง

๒. ทฤษฎีสภาพนอกอาณาเขต (Exterritoriality)

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับว่ามีหลักการที่เป็นประโยชน์ โดยเฉพาะในช่วงศตวรรษที่ ๑๕ ซึ่งเริ่มมีการจัดตั้งสำนักงานตัวแทนทางการทูตขึ้นในรัฐผู้รับ สารสำคัญของทฤษฎี คือ ผู้แทนทางการทูตจะไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐที่ตนเข้าทำหน้าที่ โดยถือว่าผู้แทนทางการทูตมิได้ออกไปจากดินแดนของรัฐตนเอง และที่ทำการทางการทูตก็ถือว่าเป็นดินแดนของรับผู้ส่ง โดยมีตัวอย่างคำกล่าวของ James Lorimer ศาสตราจารย์ด้านกฎหมายชาวสกอตแลนด์ ซึ่งกล่าวว่า “An English Ambassador, whilst abroad in the public service, is domiciled in England” ทฤษฎีนี้ได้ถูกโต้แย้งในประเด็นที่ว่า หัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูตอาจมีการประกอบธุรกิจของตนเองหรือมีทรัพย์สินเป็นของตนเองในรัฐผู้รับก็ได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็ควรจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐผู้รับ อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไป ทฤษฎีนี้ก็ได้รับการลดคุณค่าลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการกล่าวถึงทฤษฎีเรื่องการปฏิบัติหน้าที่เข้ามาแทนที่

๓. ทฤษฎีความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ (Functional Necessity)

เป็นทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.๑๙๔๕ และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสม และถือเป็นพัฒนาการที่ต่อเนื่องจากทฤษฎีสภาพนอกอาณาเขต เนื่องจากได้รับการยอมรับว่าเป็นทฤษฎีที่มีพลวัตรและสามารถปรับใช้ได้อย่างเหมาะสมมากกว่าสองทฤษฎีแรก โดยถือว่ามูลฐานของการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตมาจาก

ความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนทางการทูต เนื่องจากนับตั้งแต่สิ้นสุดศตวรรษที่ ๑๙ ได้มีความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในวงการระหว่างประเทศอย่างมากมาย นับตั้งแต่การเกิดขึ้นของรัฐใหม่ การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ องค์การสหประชาชาติ ทำให้บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตในโลกมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทฤษฎีถือได้ว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในการร่างอนุสัญญาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ ดังจะเห็นได้ว่าได้มีการกล่าวไว้ในอารัมภบทของอนุสัญญาฯ ในข้อความส่วนที่ระบุว่า “..... the purpose of ... privileges and immunities is not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of the functions of diplomatic missions as representing States” ทั้งนี้ คำอธิบายในตำราหลายเล่มได้กล่าวไว้ว่า นักการทูตสมัยใหม่มีความจำเป็นที่จะต้องเคลื่อนไหวไปมาได้อย่างคล่องตัว เนื่องจากรัฐบาลของรัฐผู้ส่งมีแนวโน้มที่จะมอบหมายภารกิจต่างๆ ให้ปฏิบัติอย่างมากมายและบางครั้งเป็นภารกิจใหม่ๆ ที่แตกต่างจากภารกิจปกติเช่นในอดีต ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงควรมีความยืดหยุ่นและพร้อมที่จะมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว

แม้ว่าในปัจจุบันทฤษฎี Function Necessity จะเป็นทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับ แต่ก็ยังคงมีประเด็นคำถามที่เป็นความท้าทายหลายในหลายกรณี อาทิ “ความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่” มีความหมายครอบคลุมเพียงใด เพราะความจำเป็นดังกล่าวอาจถูกนักการทูตของรัฐผู้ส่งนำมากล่าวอ้างในทางที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือจารีตประเพณีทางสังคมของรัฐผู้รับ หรือ ข้อถกเถียงที่ว่า มีความจำเป็นหรือไม่ที่รัฐผู้รับจะต้องให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตแก่นักการทูตของรัฐผู้ส่งอย่างเท่าเทียมกัน เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของนักการทูตอาจมีความสำคัญและความเร่งด่วนที่แตกต่างกันไป เป็นต้น

หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการทูต (Diplomatic Law)

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการทูต (Diplomatic Law) เป็นสาขาของกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่ได้มีการเรียนการสอนกันอย่างแพร่หลายดังเช่นวิชากฎหมายระหว่างประเทศดั้งเดิมอื่นๆ อาทิเช่น กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญา (Law of Treaty) กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้กำลัง (International Law on Use of Force) กฎหมายอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Law) กฎหมายภาษีระหว่างประเทศ (International Taxation Law) หรือ กฎหมายว่าด้วยธุรกิจระหว่างประเทศ (International Business Law) แต่กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการทูตเป็นกฎหมายที่มีการเรียนการสอนเฉพาะแต่ในมหาวิทยาลัยที่มุ่งเน้นผลิตนักการทูต เช่น The Fletcher School of Law and Diplomacy แห่งมหาวิทยาลัยทัฟส์ ในสหรัฐอเมริกา และมหาวิทยาลัยลอนดอน ในสหราชอาณาจักร เป็นต้น ดังนั้น ตำราเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการทูตจึงมิได้มีแพร่หลายมากนัก จะมีเพียงนักวิชาการที่มีชื่อเสียง

เฉพาะด้านนี้ หรือนักการทูตที่สนใจงานด้านวิชาการควบคู่ไปกับการเป็นนักการทูตเท่านั้นที่จะเขียนตำราหรือเสนอความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับวงการทูต หรือไม่ก็เป็นการสอดแทรกอยู่ในวิชาการเมืองระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากตำราและผลงานวิชาการต่อไปนี้

Professor Eileen Denza ซึ่งเป็นปรมาจารย์ด้านกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการทูตชาวอังกฤษ ได้เขียนหนังสือชื่อ “Diplomatic Law” ซึ่งเป็นดั่งคัมภีร์กฎหมายการทูตที่นักวิชาการทั่วโลกต้องอ้างอิง และมีผลงานวิชาการที่ตีพิมพ์แล้วหลายครั้ง หนังสือ “Diplomatic Law” เขียนขึ้นทั้งสิ้น ๓ ครั้ง โดยฉบับที่ได้มีการปรับปรุงล่าสุดคือ “Diplomatic Law” ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๘ (3rd edition) จัดพิมพ์โดย Oxford University Press ซึ่ง Professor Denza ได้ปรับปรุงเนื้อหาจากฉบับที่พิมพ์แต่ดั้งเดิม แต่ก็ได้เปลี่ยนแปลงเค้าโครงของหนังสือไปมากนัก โดยยังคงเป็นการวิเคราะห์ทฤษฎีการทูตที่เขียนมาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ เป็นหลัก แต่ได้เพิ่มเติมข้อคิดเห็นและกรณีศึกษา (case study) ที่เกิดขึ้นใหม่ๆ เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อบทของอนุสัญญาทันสมัยและทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบันมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า Professor Denza เป็นนักการทูตที่เคยทำงานให้กับกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษมาก่อนในตำแหน่ง Assistant Legal Adviser และ Counselor ทั้งยังเป็นทีปรึกษาให้กับสภาสูงของอังกฤษ ก่อนจะมาสอนหนังสือที่มหาวิทยาลัยลอนดอน ดังนั้น ความเห็นและมุมมองของ Professor Denza จึงเต็มไปด้วยทัศนคติของประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีต่อการบังคับใช้ออนุสัญญา ฉบับนี้ ซึ่งหากสังเกตข้อคิดเห็นและการตีความข้อบทต่างๆ ของอนุสัญญา ตามที่ปรากฏในหนังสือดังกล่าว จะเห็นได้ถึงความประสงค์ของผู้เขียนที่มุ่งใช้ออนุสัญญา เพื่อประโยชน์ของประเทศตนเป็นหลัก ดังนั้น จึงควรตระหนักถึงข้อเท็จจริงข้อนี้ด้วยว่า การนำความเห็นในหนังสือดังกล่าวมาใช้พิจารณาหรือใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการทำงานพึงทำด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากผลประโยชน์ของไทยกับอังกฤษย่อมแตกต่างกัน โดยเฉพาะในการพิจารณาประเด็นที่ยังเป็นที่ถกเถียงได้ การศึกษาความเห็นของ Professor Denza จึงเป็นไปเพื่อให้ได้ประเด็นที่สะท้อนถึงผลประโยชน์ของประเทศอังกฤษหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ไม่ควรนำความเห็นเหล่านั้นมาเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการตีความในทุกข้อบทหรือในการแก้ไขปัญหาของไทย เพราะหากประเด็นใดที่ยังเป็นที่ถกเถียง ย่อมหมายความว่า ประเด็นนั้นยังไม่ตกผลึกและยังไม่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติพอที่จะได้รับการยอมรับให้เป็น “หลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ” (Customary International Law) ดังเช่นปัญหาเรื่องการทำงานของคู่สมรสของนักการทูต หรือแม้แต่การสมรสของนักการทูตเพศเดียวกัน ซึ่งเป็นเรื่องไม่เคยถูกกล่าวถึงในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ แต่กำลังเป็นปัญหาที่ประเทศไทยอาจต้องเริ่มพิจารณา เป็นต้น

สำหรับผลงานวิชาการของไทยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการทูต มักแทรกอยู่ในตำราวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (Public International Law) หรือในตำราวิชารัฐศาสตร์ด้าน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งตำราที่สมควรกล่าวถึง อาทิเช่น

หนังสือ “กฎหมายระหว่างประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศ” โดยอาจารย์สุเทพ อรรถจักร^๒ น่าจะเป็นตำราด้านกฎหมายการทูตของไทยเล่มแรกๆ ที่ได้อธิบายวิชา “การทูต” ไว้อย่างชัดเจน โดยในบทที่ ๕ ซึ่งว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ ได้กล่าวถึงเรื่องการเจรจาระหว่างประเทศ สนธิสัญญาาระหว่างประเทศ และได้ให้ความสำคัญกับ “การทูต” โดยได้กล่าวถึง “คณะผู้แทนทางการทูต เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต และกงสุล” และมีหัวข้อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตไว้ต่างหากด้วย

อาจารย์สุเทพฯ ได้สรุปประเด็นสำคัญของการมีคณะผู้แทนทางทูตจากอนุสัญญากรุงเวียนนาไว้ โดยได้อธิบายจุดเริ่มต้นของการมีความสัมพันธ์ทางทูตว่าจะต้องเริ่มอย่างไร รัฐผู้รับและรัฐผู้ส่งจะต้องมีข้อตกลงในเรื่องระดับของหัวหน้าคณะผู้แทน การขอความเห็นชอบ (agreement) จากรัฐผู้รับ ต่อการเสนอชื่อบุคคลใดเป็นหัวหน้าคณะผู้แทน และเมื่อรัฐผู้รับเห็นชอบ รัฐผู้ส่งจะออกสาส์นตราตั้ง (letter of credence) ให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนของตนต่อไป แต่หากเป็นบุคคลระดับรองลงมา รัฐผู้ส่งสามารถส่งได้อย่างเสรี โดยไม่ต้องรอการตอบรับแต่อย่างใด ยกเว้นกรณีผู้ช่วยทูตทหารเหล่าต่างๆ นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงบุคคลไม่พึงปรารถนา (personae non grata - PNG) ซึ่งถือเป็นมาตรการตอบโต้ของรัฐผู้รับกรณีตัวแทนทางทูตกระทำเรื่องเสื่อมเสียหรือผิดกฎหมายภายใน และการประกาศบุคคลใดเป็น PNG จะส่งผลให้บุคคลนั้นไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในรัฐผู้รับได้อีก

ประเด็นที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตของตัวแทนทางทูตซึ่งถูกกำหนดให้มีเพื่อเป็นหลักประกันเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนทางทูตนั้นๆ อาจารย์สุเทพฯ ได้อ้างถึงหลักของ Grotius ใน ๒ เรื่อง ได้แก่ (๑) หลักการต้อนรับ (๒) การละเมิดมิได้ ว่า โดยที่ตัวแทนทางทูตมีฐานะพิเศษเป็นตัวแทนของรัฐหรือของประมุขของรัฐ จึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มกัน

^๒สุเทพ อรรถจักร. กฎหมายระหว่างประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศ พฤติกรรมและเอกสาร. (ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖). หน้า ๒๒๓ – ๒๒๖.

อาจารย์สุเทพฯ ยังกล่าวถึงบทบาทของกงสุลไว้ว่า สถาบันกงสุลเริ่มมีตั้งแต่ตอนปลายสมัยกลาง บรรดาพ่อค้าได้แต่งตั้งพ่อค้าด้วยกันให้ทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ ต่อมา ความคิดนี้ได้รับการพัฒนากรณีพ่อค้าชาวตะวันตกได้ตั้งกิจการโรงงานในประเทศตะวันออก ประมุขรัฐพ่อค้าจึงทำข้อตกลงกับประมุขของประเทศที่ไปค้าขายด้วย เพื่อให้มีกงสุลทำหน้าที่คุ้มกันพลเมืองชาติของตนในประเทศที่ประจำการด้วย สิทธิหน้าที่ของกงสุลมักเป็นไปตามสัญญาการค้า สัญญาพิเศษเกี่ยวกับ

กงสุล อังกฤษเป็นประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ของกงสุล เช่น The Consular Act 1822 เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของตัวแทนทางกงสุลมีระดับต่ำกว่าตัวแทนทางทูต เนื่องจากกรอบการทำงานของตัวแทนทางกงสุลแคบกว่าตัวแทนทางทูต และยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสถานเอกอัครราชทูตด้วย กงสุลมี 2 ประเภท คือ (1) กงสุลอาชีพ คือ กงสุลที่ถูกส่งไปปฏิบัติหน้าที่ด้วยค่าใช้จ่ายจากรัฐผู้ส่ง และ (2) กงสุลกิตติมศักดิ์ คือ กงสุลที่เป็นคนชาติของรัฐผู้รับ (มักเป็นพ่อค้าหรือผู้มีชื่อเสียงของรัฐผู้รับ)

นอกจากนี้ อาจารย์สุเทพฯ ยังยกตัวอย่างข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับบุคคลที่เป็นตัวแทนทางทูต อาทิ เอกอัครราชทูต หรือสถานที่ทำการทางทูต ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูตในที่ตั้งต่างๆ ไว้เป็นตัวอย่างหลายกรณี ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเรื่องการละเมิดมิได้ในตัวบุคคล เช่น สถานเอกอัครราชทูตอังกฤษในกรุงเบอร์ลินถูกบุกรุกในปี ค.ศ. ๑๙๑๔ เจ้าหน้าที่ตำรวจได้พยายามปราบปรามฝูงชน แต่มีตัวแทนทางทูตอังกฤษนำตัวเข้าไปอยู่ในเหตุการณ์ที่เป็นอันตรายด้วยตัวเอง กรณีเช่นนี้ ประเทศผู้รับไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ แต่หากเป็นกรณีที่รัฐผู้รับมิได้พยายามตามสมควรในการปกป้องคณะผู้แทน เช่นกรณีในปี ค.ศ. ๑๙๓๒ เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่นและฝูงชนในเอธิโอเปียโจมตี กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาขอร้องให้รัฐบาลเอธิโอเปียดำเนินการสอบสวนอย่างเร่งด่วน ถือเป็นหน้าที่ของรัฐผู้รับที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งกรณีนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่นได้ถูกดำเนินคดีในศาลด้วยในที่สุด

สำหรับกรณีความคุ้มกันทางการทูตเกี่ยวกับสถานที่นั้น อาจารย์สุเทพฯ ได้ยกตัวอย่างมาตรา ๒๙ อนุสัญญากรุงเวียนนาที่ระบุไว้ว่า “ให้ที่อยู่ส่วนตัวทางทูตได้อุปโภคความละเมิดมิได้และความคุ้มครองเช่นเดียวกับสถานที่ของคณะผู้แทน” ซึ่งความเชื่อแต่เดิมมักมีว่า สถานเอกอัครราชทูตหรือที่อยู่ส่วนตัวทางทูตเสมือนหนึ่งเป็นเขตแดนของรัฐผู้ส่งในรัฐผู้รับ (franchise du quartier) แต่ความเชื่อนี้ได้ถูกลดทอนลงเนื่องจากรัฐผู้รับไม่ยอมรับสิทธิเช่นว่านี้ ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. ๑๘๖๗ เอกอัครราชทูตฝรั่งเศสในกรุงลิมา สาธารณรัฐเปรูเรียกร้องสิทธินี้ แต่รัฐบาลเปรูปฏิเสธ จนในที่สุดสิทธินี้ได้สูญหายไปตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๘^๓

อาจารย์สุเทพฯ ยังได้ยกตัวอย่างความคุ้มครองจากอำนาจศาลให้เห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะความคุ้มครองจากศาลอาญาว่า กรณีตัวแทนทางทูตกระทำความผิดอาญาในประเทศที่ตนประจำการอยู่ ศาลในประเทศนั้นไม่มีอำนาจที่จะพิพากษาลงโทษได้ หรือไม่มีสิทธิดำเนินคดีต่อตัวแทนทางทูตไม่ว่ากรณีใดๆ ถึงแม้ว่าตัวแทนทางทูตเหล่านั้นจะกระทำตัวเป็นปฏิปักษ์หรือเป็นศัตรูต่อประเทศ

^๓Boczek, B.A. International Law. A Dictionary. (Maryland : Scarecrow Press, 2005).

ผู้รับก็ตาม ศาลจะกระทำได้เพียงขอให้รัฐผู้ส่งเรียกตัวบุคคลนั้นกลับไปและลงโทษตามสมควรแก่กรณี แต่หากเป็นการกระทำความผิดอย่างร้ายแรง ก็สามารถขับไล่ออกจากประเทศได้ มีกรณีที่เกิดขึ้นปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ซึ่งเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตเยอรมนีประจำสหรัฐอเมริกาถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาร้ายแรง ทำให้รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ต้องแถลงว่า การกระทำนั้นเป็นภัยต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และ“เป็นเหตุการณ์ร้ายแรงเกินกว่าที่จะเรียกร้องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันให้แก่ตนเอง” ซึ่งตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นว่า ความคุ้มครองจากศาลอาญาหรือแม้แต่การละเมิดมิได้ในตัวแทนทางทูตนั้นมิได้เป็นสิทธิเด็ดขาด (absolute right) แต่ก็มีข้อยกเว้นที่ทำให้รัฐผู้รับสามารถดำเนินคดีกับตัวแทนทางทูตได้เช่นกัน

ตัวแทนทางทูตจะได้รับการคุ้มครองจากอำนาจศาลในทางแพ่งไม่ต่างจากกรณีอำนาจศาลอาญา เช่น หากเอกอัครราชทูตไม่ยอมชำระหนี้แก่ร้านสรรพสินค้า หรือขับรถโดยประมาทจนเกิดอุบัติเหตุและถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย ตัวแทนทางทูตเหล่านี้อาจไม่ต้องถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ การคุ้มครองดังกล่าวแท้จริงก็เพื่อคุ้มครองให้ตัวแทนทางทูตมีเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไปด้วยดี อย่างไรก็ตาม ในกรณีแพ่งมีข้อยกเว้น เช่น หากเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับข้อหาฆาตกรรมส่วนตัวที่ตั้งอยู่ในรัฐผู้รับหรือคดีเรื่องมรดก จะไม่ได้รับความคุ้มครองจากอำนาจศาลแพ่ง

อาจกล่าวได้ว่า ตำราด้านการทูตไทยยังไม่ได้กล่าวถึงกรณีตัวอย่างของไทย หรือวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยหรือชี้ประเด็นที่ยังเป็นปัญหาซึ่งกฎหมายไทยที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขได้ แต่มักเป็นการอธิบายอนุสัญญากรุงเวียนนาและข้อบทที่มีอยู่เท่านั้น ยังไม่มีข้อคิดเห็นใดที่ก้าวไปไกลกว่ากรอบของข้อบทของอนุสัญญาในบริบทที่ไทยประสบปัญหา

ตำราด้านการทูตซึ่งเขียนโดย รองศาสตราจารย์สมพงษ์ ชูมาก^๕ น่าจะเป็นตำราที่มีการปรับปรุงและมีความร่วมสมัยมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรองศาสตราจารย์สมพงษ์ฯ ได้สะท้อนมุมมองของผู้ที่มีความรู้ด้านรัฐศาสตร์ต่องานด้านการทูตไว้ด้วย โดยเห็นว่า “การทูต” มิใช่เป็นเพียงการทำหน้าที่ของนักการทูตเท่านั้น หากแต่กษัตริย์และผู้นำของประเทศต่างๆ ก็ทำเป็นผู้นำที่ “การทูต” ด้วย เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ต่างก็ทำหน้าที่แสวงหาประโยชน์เพื่อประเทศชาติโดยไม่มีการใช้กำลังเช่นเดียวกันกับนักการทูต

รองศาสตราจารย์สมพงษ์ฯ ยังได้มีการรวบรวมประวัติการทูตตั้งแต่ยุคสมัยโบราณยุคกลาง และยุคศตวรรษที่ ๑๖-๑๙ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่การทูตได้รับการพัฒนาไปอย่างมากและมีการรวบรวมแนวปฏิบัติทางการทูตจนนำไปสู่การร่าง (codify) อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ ซึ่งถือได้ว่าเป็นอนุสัญญาที่สำคัญที่สุดที่วางกฎระเบียบด้านความสัมพันธ์ทางการทูตไว้อย่างครอบคลุมและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ เพราะได้มีการระบุข้อบทหลายประการที่ถือเป็นหลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศไว้ด้วย และในยุคศตวรรษที่ ๒๐ การทูตก็ได้

สมพงษ์ ชูมาก. กฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีเมือง. พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘). หน้า ๒๑๕ - ๒๕๑.

ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลจากความก้าวหน้าของการคมนาคมขนส่ง และการติดต่อสื่อสาร ที่มีความสะดวกรวดเร็ว งานการทูตจึงต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้นด้วย รองศาสตราจารย์สมพงษ์ฯ ได้วิเคราะห์หอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตโดย มีรายละเอียดในทางปฏิบัติในหลายเรื่องซึ่งมีความทันสมัยและสะท้อนความเข้าใจ ในงานการทูตได้เป็นอย่างดี อาทิเช่น การจัดลำดับอาวุโสของคณะทูต การสารนิเทศ การใช้การ โฆษณาชวนเชื่อเป็นเครื่องมือในการทูต ซึ่งประเด็นเหล่านี้ยังไม่มีตำราเล่มใดของไทยกล่าวถึงไว้เลย นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงบทบาทการทูตโดยการประชุม ซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์อย่างหนึ่งและ ถือเป็นการทูตรูปแบบใหม่ โดยยกตัวอย่างคำพูดของนักการทูตชั้นนำ เช่น Ernest A. Gross (ค.ศ. ๑๙๕๐) ที่กล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่นักการทูตซึ่งปฏิบัติงานประจำองค์การระหว่างประเทศต้องคำนึงถึงไว้ว่า มีอยู่ ๕ ประการ คือ

๑. ต้องมีใจมั่นคงหนักแน่นและแสดงออกอย่างนุ่มนวล
๒. ต้องไม่เจรจากับนักการทูตด้วยกันในที่สาธารณะ
๓. ถ้าปิดประตูหน้า ก็ต้องเปิดประตูหลังเอาไว้
๔. การพูดจาในเวลาที่เหมาะสม คือ “การปรึกษาหารือ” และการพูดจาเกินเมื่อสายเกินไป คือ “การเผชิญหน้า”
๕. จะเป็นผู้ นำ แต่มีใช้ปีบบังคับ

รองศาสตราจารย์สมพงษ์ฯ ยังได้ยกตัวอย่างการละเมิดเอกลิทธิและความคุ้มกัน ในต่างประเทศไว้หลายกรณี โดยเฉพาะในระยะหลังที่มีการก่อการร้ายเกิดขึ้นในหลายประเทศ การบุกสถานเอกอัครราชทูตเพื่อจับตัวนักการทูตเป็นประกันกลายเป็นการตอบโต้ต่อนโยบาย เรื่องต่างๆ ของประเทศผู้ส่งนักการทูตเหล่านั้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวมักได้ผลด้านโฆษณาชวนเชื่อสูง เพราะหากมีการปราบปรามอย่างรุนแรงโดยประเทศที่เป็นที่ตั้งของสถานเอกอัครราชทูต ก็อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ประเทศนั้นๆ จึงถูกบังคับโดยอ้อมที่มักต้องโอนอ่อน ผ่อนตามข้อเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย เช่น กรณีการบุกสถานเอกอัครราชทูตสเปนในกัวเตมาลาในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ซึ่งมีการใช้กำลังปราบปรามโดยไม่ได้ขออนุญาตรัฐบาลสเปนและมีผู้เสียชีวิต กรณีนี้จึง ทำให้รัฐบาลสเปนประกาศตัดความสัมพันธ์กับกัวเตมาลา

แม้ตำราด้านการทูตของไทยจะมีการกล่าวถึงประสบการณ์และกรณีการละเมิดเอกลิทธิ และความคุ้มกันทางการทูตของต่างประเทศไว้ แต่ก็ยังไม่เคยมีใครได้นำกรณีที่เกิดขึ้นของไทยมากล่าวไว้ ส่วนหนึ่งก็น่าจะมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของนักการทูตไทยซึ่งไม่ค่อยนำกรณีที่เป็นข้อขัดแย้ง

มากล่าวอย่างเปิดเผย อีกทั้งข้อมูลในด้านการทูตของไทยก็มักจะเป็นข้อมูลที่รับรู้กันในหมู่นักการทูตเท่านั้น จึงยังไม่เคยมีนักวิชาการได้นำมาวิเคราะห์ในแง่วิชาการถึงข้อดีข้อเสียของการบังคับใช้พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์ฯ รวมทั้งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตที่มีการตรา มากกว่า ๖๐ ปีแล้ว

พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗

อนุวัติการอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑

พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งอนุวัติการอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ ถือเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ประเทศไทยมีสำหรับใช้ใน การดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตของไทยกับต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้มีการนำอนุสัญญาฯ มาแปลแนบท้ายไว้ด้วย เนื้อหาของพระราชบัญญัติฯ จึงมีขอบเขตกำหนดประเด็นต่างๆ ที่เคยตกลงกันไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ในขณะที่ปัจจุบันการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีความซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต

เหตุผลและความจำเป็นที่ประเทศไทยจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว มีหลายประการ ที่สำคัญ คือ การที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. ๑๙๖๑ และการใช้ระบบกฎหมายแบบทวินิยม (dualism) กล่าวคือ เมื่อประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศใดๆ แล้วจะมีหน้าที่และภาระผูกพัน (obligation) ในการนำหลักกฎหมายในอนุสัญญานั้นๆ มาปรับและบังคับใช้เช่นเดียวกับประเทศภาคีอื่นๆ แต่ด้วยระบบกฎหมายแบบทวินิยม ประเทศไทยต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติขึ้นอีกฉบับหนึ่งเพื่ออนุวัติการ (implement) หรือแปลงอนุสัญญาระหว่างประเทศนั้นๆ ให้เป็นกฎหมายภายในก่อน^๕ ซึ่งทำได้ ๒ กรณี คือ

๑. ยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งหมด โดยบรรจุเนื้อหาและหลักกฎหมายหลักๆ รวมทั้งความสำคัญของอนุสัญญาที่ต้องการอนุวัติการไว้ และบรรจุรายละเอียดข้อบทที่อาจมีความเฉพาะหรือที่สะท้อนความต้องการของสังคมไทยเพิ่มเติมก็ได้ หรือ

๒. ใช้วิธีแปลงอนุสัญญาแล้วแนบท้ายพระราชบัญญัติที่ร่างขึ้น ดังกรณีพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์ฯ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ใช้วิธีการแปลงอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตแนบท้ายไว้ โดยตัวพระราชบัญญัติฯ เองนั้นมีข้อบทสำคัญเพียง ๒ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๓ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการ “ได้รับ” เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน และ มาตรา ๔ เกี่ยวข้องกับการ “ถูกเพิกถอนหรือจำกัด” ซึ่งระบุไว้ว่า

มาตรา ๓ : ให้อำนาจผู้ส่งคณะผู้แทน คณะผู้แทน หัวหน้าคณะผู้แทน บุคคลในคณะผู้แทน บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทน บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูต ตัวแทนทางทูต บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการ บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริการ สมาชิกในครอบครัวของบุคคลในคณะผู้แทน และคนรับใช้ส่วนตัว รวมตลอดถึงสถานที่ ททรัพย์สิน และบรรณสารของคณะผู้แทนของบุคคลในคณะผู้แทน หรือของสมาชิกในครอบครัวของบุคคลในคณะผู้แทน ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ซึ่งทำเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ “ได้รับ” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว

๕ สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร. กฎหมายระหว่างประเทศ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๘). หน้า ๑๖๐.

มาตรา ๔ : เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตตามมาตรา ๓ อาจ “ถูกเพิกถอนหรือถูกจำกัด” เสียทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตาม “หลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติ” ตาม “ประเพณีปฏิบัติทางการทูต” หรือตามที่กำหนดใน “พระราชกฤษฎีกา”

เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติฯ ระบุว่า “การได้รับ” ให้เป็นไปตามอนุสัญญากรุงเวียนนาเท่านั้น ดังนั้น “การได้รับ” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูต จึงมีขอบเขตจำกัดเพียงเท่าที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ เท่านั้น หากมีประเด็นหรือมีความท้าทายใหม่ๆ เกิดขึ้นก็จะเกิดปัญหาในการปรับใช้พระราชบัญญัติฯ ซึ่งนำเอาเนื้อหาที่ประเทศไทยเจรจาไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๑ มาบังคับใช้ เพราะเนื้อหาล้าสมัยและไม่ยืดหยุ่น

ในประเทศไทย ไม่มีบทความหรือตราใดที่วิเคราะห์พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์ฯ ไว้ มีแต่เพียงกรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ที่ได้จัดทำ “คู่มือการปฏิบัติงานพิธีการทูต”^๖ ซึ่งเป็นการปรับใช้พระราชบัญญัติฯ ในทางปฏิบัติสำหรับข้าราชการในกรมพิธีการทูตเท่านั้น มิได้มีการเปิดเผยเป็นเอกสารทั่วไป และมีได้ร่างขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใดหรือแม้แต่พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์ฯ แนวปฏิบัติดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายลำดับรองเป็นแต่เพียงแนวทางการปฏิบัติภายในของกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้น หากจะพิจารณาว่าเหตุใดกระทรวงการต่างประเทศจึงไม่ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อ ทำให้แนวปฏิบัติต่างๆ ในคู่มือการปฏิบัติงานฯ ดังกล่าวมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย จะพบประเด็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ต่อไปว่า พระราชบัญญัติฯ ด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตฯ ได้ให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้รักษาการพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง (subsidiary legislation) ด้วยหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า มีเพียงมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติฯ เท่านั้น ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถออกพระราชกฤษฎีกาได้ โดยจะต้องเป็นเรื่องเฉพาะ

“การยกเลิกหรือจำกัด” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตเท่านั้น แต่หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ “ได้รับ” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแล้ว พระราชบัญญัติฯ มิได้ระบุให้อำนาจไว้ ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวถึงในบทที่ ๓ ต่อไป

นโยบายรัฐบาลด้านการต่างประเทศ

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ โดยในนโยบาย ๑๑ ด้านที่มีการแถลงนั้น มีนโยบายหลักที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ กำหนดไว้ว่า “นโยบายด้านการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งน่าจะเป็นครั้งแรกที่การต่างประเทศมิได้ถูกแยกออกเป็นนโยบายต่างหากจากนโยบายอื่นๆ ดังเช่นที่เคยปฏิบัติมา แต่รัฐบาลมุ่งหมายให้นโยบายการต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินในทุกๆ เรื่อง ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้แบ่งการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายเรื่องต่างๆ ดังนี้

^๖ กรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ. คู่มือการปฏิบัติงานพิธีการทูต. พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพฯ, ๒๕๕๐)

ตารางที่ ๒-๑ การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล “นโยบายด้านการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน”

๑. การปกป้องและเชิดชูสถาบันกษัตริย์ และการสร้างความเชื่อมั่นต่อประเทศไทย (นโยบาย รัฐบาล ข้อ ๑, ๒)	
<u>แนวทาง</u> คือ การเน้นย้ำการมองไปข้างหน้าและ ยืนยันการก้าวไปสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและ ยั่งยืนของไทย ตลอดจนศักยภาพในการเป็น ศูนย์กลางด้านต่าง ๆ ของไทยจากที่ตั้งทาง ยุทธศาสตร์ ความเข้มแข็งของพื้นฐานทาง เศรษฐกิจ และการมีบทบาทในประชาคมระหว่าง ประเทศ ตลอดจนการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง เกี่ยวกับสถาบันฯ	<u>กิจกรรมหลัก</u> ๑. การชี้แจงต่อคณะทูต/ บุคคลสำคัญ/ decision- makers/องค์การระหว่างประเทศ/ ภาคเอกชน/ สื่อมวลชน/ ชุมชนไทย ใน ต่างประเทศ ๒. การจัดทำ PR Campaign/ การจัด Roadshow ๓. การเชิญสื่อมวลชนต่างประเทศเยือนไทย

	๔. การดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถาบันฯ
๒. การกระชับความสัมพันธ์กับต่างประเทศและส่งเสริมบทบาทไทยในเวทีระหว่างประเทศ (นโยบายรัฐบาล ข้อ ๒, ๖, ๗)	
<u>แนวทาง</u> คือ การสานต่อความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี และต่อยอดความร่วมมือกับประเทศยุทธศาสตร์/ มีศักยภาพ เพื่อส่งเสริมความมั่นคงในภูมิภาคและในระดับโลก และส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนร่วมกันไปในทุกมิติ	<u>กิจกรรมหลัก</u> ๑. การเยือนและการประชุมทวิภาคีและพหุภาคีในระดับราชวงศ์/ ผู้นำ/ รัฐมนตรีต่างประเทศ/ ผู้บริหารระดับสูง ๒. โครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ๓. โครงการความร่วมมือด้านต่าง ๆ ๔. โครงการเสริมสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน
๓. การทูตเพื่อประชาชน (นโยบายรัฐบาล ข้อ ๒)	
<u>แนวทาง</u> คือ ให้ความคุ้มครองและดูแลคนไทย ในต่างประเทศ รวมทั้งคนไทยที่ถูกหลอกเป็นผู้เสียหายในขบวนการค้ามนุษย์ เช่น ค้าประเวณี ลูกเรือประมงไทย และแรงงานไทยที่ประสบปัญหา ในต่างประเทศ การให้บริการด้านต่างๆ แก่ประชาชน เช่น การทำหนังสือเดินทาง	<u>กิจกรรมหลัก</u> ๑. การร่วมมือและบูรณาการกับหน่วยงานอื่น ๆ ๒. การจัดทำและพัฒนาระบบ Application, E-Visa, Database ของระบบงานกงสุล ๓. การส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนไทยในต่างประเทศ
ตารางที่ ๒-๑ การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล “นโยบายด้านการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน” (ต่อ)	
๔. การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรฯ (นโยบายรัฐบาล ข้อ ๒, ๓, ๙, ๑๐, ๑๑)	
<u>แนวทาง</u> คือ การบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภายใน เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการชี้แจงทำความเข้าใจและให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับ	<u>กิจกรรมหลัก</u> ๑. การเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น การประชุมด้านสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรน้ำ

พัฒนาการและ ผลการดำเนินการป้องกันแก้ไข ปัญหาของไทย	๒. การประชุมและโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการ แก้ไข/บริหารจัดการชายแดน และการแก้ไข ปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้ ๓. การร่วมมือและบูรณาการกับหน่วยงานไทย อื่น ๆ
๕. การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (นโยบายรัฐบาล ข้อ ๖, ๗, ๑๑)	
<u>แนวทาง</u> คือ การสร้างความตื่นตัวต่อการเข้าสู่ ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ผ่านช่องทางต่าง ๆ และร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและ ต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมความเชื่อมโยงในภูมิภาค (connectivity) และป้องกัน/ แก้ไขปัญหาที่อาจ เกิดขึ้น ตลอดจนการส่งเสริมความร่วมมือระหว่าง อาเซียน กับประเทศคู่เจรจา และบทบาทการเป็น ประเทศ ผู้ประสานงานความสัมพันธ์อาเซียน-จีน	<u>กิจกรรมหลัก</u> ๑. การประชุมในกรอบต่าง ๆ ของ ASEAN ๒. การหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๓. การผลักดันการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้อง ๔. โครงการอาเซียนสัญจร ๕. โครงการบัวแก้วสัญจร ๖. โครงการสัมมนาวิทยุชายแดนและ วิทยุสารณรมย์สัญจร ๗. การจัดบรรยายให้ความรู้ตามสถานที่ราชการ สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และ ต่างจังหวัด

ตารางที่ ๒-๑ การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล
“นโยบายด้านการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหาร
ราชการแผ่นดิน” (ต่อ)

๖. การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ (นโยบายรัฐบาล ข้อ ๖, ๗, ๙)	
<u>แนวทาง</u> คือ การดำเนินการเชิงรุกในการสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย การสร้างความเชื่อมั่นต่อศักยภาพและเศรษฐกิจของไทย และการส่งเสริมการค้าการลงทุนกับต่างประเทศ	<u>กิจกรรมหลัก</u> ๑. การประชุมตามกรอบความร่วมมือในภูมิภาคและอนุภูมิภาคต่าง ๆ ๒. โครงการแสวงหาตลาดและโอกาสในการลงทุน ๓. การจัดทำความตกลงเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน ๔. โครงการสร้างความร่วมมือเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ ๕. โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น ความมั่นคง ด้านอาหารและพลังงาน วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม

ที่มา : “นโยบายการต่างประเทศ”. ออนไลน์. เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th>, ๒๕๕๗

ภารกิจสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นภารกิจการให้บริการและสนับสนุนภารกิจด้านพิธีการทูตแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ได้มาตรฐานระดับสากล ซึ่งงานด้านเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตที่ให้บริการแก่คณะผู้แทนต่างประเทศ ก็ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาลอยู่ด้วย เพราะนอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ไทยมีกับนานาประเทศแล้ว การให้บริการด้านเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศผู้รับการปรับปรุงการบริการด้านนี้จึงถือเป็นหัวใจสำคัญของการนำเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อีกทางหนึ่ง

แนวคิดและทฤษฎีด้านการเมืองระหว่างประเทศ

๑. ทฤษฎีเกมบวก (Positive Game Theory)^๗

ทฤษฎีเกมบวก (Positive Game Theory) เป็นพัฒนาการของ “ทฤษฎีเกม”

^๗สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. ทฤษฎีเกมกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ. ใน จุลชีพ ชินวรรณ (บรรณาธิการ), ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: แนวคิดทฤษฎีและกรณีศึกษา. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗).

(Game Theory) ที่ John von Neumann และ Oskar Morgenstern คิดค้นขึ้นเพื่อเป็นทฤษฎีทางคณิตศาสตร์ (mathematical theory) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๔ ซึ่งต่อมาทฤษฎีนี้ได้ถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายพฤติกรรมในการดำเนินนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และยังได้ถูกนำมาปรับใช้เพื่ออธิบายการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศด้วย “ทฤษฎีเกม” เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งมีกรอบการวิเคราะห์บนพื้นฐานของพฤติกรรมในการตัดสินใจ ซึ่งมี ๒ แนวทางย่อย คือ เน้นตรรกะเชิงตัวเลข (Logical Mathematic Approach) และเน้นแนวทางประจักษ์นิยม (Experimental Approach)

ทฤษฎีเกม สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ เกมศูนย์ (Zero Sum Game) และเกมไม่ศูนย์ (Non-zero Sum Game) ซึ่งในกรณีหลังสามารถแบ่งออกได้เป็น เกมบวก (Positive Sum Game) และเกมลบ (Negative Sum Game) โดยทฤษฎีเกมบวก (Positive Sum Game Theory) มีหลักการสำคัญที่จะอธิบายถึงเหตุผลของการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ บนพื้นฐานของเหตุผลว่า ในการดำเนินการใดๆ จะมีแต่ “ผู้ได้” ทั้งนี้ โดยมีจุดพบกันของผลประโยชน์ของทุกฝ่าย ซึ่งการที่จะเป็นเกมบวกได้นั้นหมายความว่า เมื่อหักลบผลประโยชน์และต้นทุนโดยรวม (sum) ของแต่ละฝ่ายแล้วจะเกิด “ผลบวก” มากกว่า “ผลลบ” ซึ่งตามทฤษฎีนี้ ผลได้ของทุกฝ่ายอาจไม่เท่ากัน แต่สรุปว่าทุกฝ่ายเป็น “ผู้ได้” ซึ่งจะแตกต่างอย่างชัดเจนกับ “ทฤษฎีเกมศูนย์” ซึ่งมี “ผู้ได้” และ “ผู้เสีย” ในขณะที่ “ทฤษฎีเกมลบ” ก็จะมีแต่ “ผู้เสีย” เท่านั้น

ทฤษฎี “เกมบวก” สามารถนำมาเทียบเคียงได้กับ “หลักปฏิบัติต่างตอบแทน” ที่ใช้ในวงการทูต ที่มุ่งประสงค์ให้ทั้งสองฝ่ายได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมและสามารถยอมรับผลที่จะเกิดขึ้นได้ ซึ่งสะท้อนการรักษาสัมพันธ์ไมตรีระหว่างกัน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นความพยายามที่จะรักษาผลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไว้ให้ได้โดยเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

๒. หลักปฏิบัติต่างตอบแทน (Reciprocity)

หลักปฏิบัติต่างตอบแทน (Reciprocity) ถือเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และได้ถูกนำมาใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งมิติเศรษฐกิจการค้าและการเมือง จุดมุ่งหมายสำคัญ คือ การส่งเสริมความร่วมมือและหลีกเลี่ยงความขัดแย้งเพื่อให้สังคมระหว่างประเทศอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข หลักปฏิบัติต่างตอบแทนนี้ถือเป็นบรรทัดฐานกลาง (central norm) ของ General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) ซึ่งเป็นกลไกทางการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญของโลก และยังมีกรกล่าวถึงใน การเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างสองมหาอำนาจสำคัญในอดีต คือ สหรัฐอเมริกาและรัสเซีย โดยใน Basic Principles Agreement ที่ได้มีการลงนามกันที่กรุงมอสโกเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๗๒ ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “การหารือและการเจรจาใดๆ ที่เป็นเรื่องสำคัญทั้งสองฝ่ายจะถือหลักปฏิบัติต่างตอบแทนและผลประโยชน์ร่วมกัน” ทั้งนี้ การใช้หลักปฏิบัติต่างตอบแทน ไม่ได้ถือเป็นการตอบโต้ (retaliation) แต่ถือเป็นเครื่องมือที่มุ่งไปสู่การพัฒนาความสัมพันธ์ที่สมประโยชน์ร่วมกัน โดยคำนึงถึงการกระทำที่ตอบสนองต่อการกระทำของคู่กรณีเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นหลักการที่เหมาะสมอย่างยิ่งในการใช้ประกอบการพิจารณาให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่คณะผู้แทนทางการทูต

๓. กฎหมายและแนวปฏิบัติของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

กรอบงานของพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ยึดโยงงานของกระทรวงการต่างประเทศกับหน่วยราชการอื่นๆ ของไทยไว้หลายหน่วยงาน อาทิ เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการขนส่งทางบก กรมศุลกากร กรมสรรพากร เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการยกเว้นอำนาจของหน่วยงานเหล่านี้ในการบังคับใช้กับผู้มีเอกสิทธิ์

กฎหมายที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ใช้เป็นหลัก คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และระเบียบและคำสั่งภายในของ สตม. ที่เกี่ยวข้อง^๖ ซึ่งกำหนดให้การยกเว้นการขอยุ่ต่อในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (Stay Permit) จะต้องมีหนังสือรับรองจากกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็น “การยอมรับอำนาจในการพิจารณาคำขอของกระทรวงการต่างประเทศ” ในฐานะที่เป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต เพื่อที่จะสามารถยืนยันสถานะของบุคคลที่ควรได้รับเอกสิทธิ์ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการขอยุ่ต่อในราชอาณาจักร และได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำหน้าที่ของคนต่างด้าว (การรายงานตัวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองทุกๆ ๓ เดือน)

นอกจากนี้ ยังมีประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เรื่องการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax – VAT) ที่ยอมรับอำนาจของกระทรวงการต่างประเทศในการพิจารณาว่า ค่าขอใดที่ควรได้รับเอกสิทธิ์การคืนภาษีดังกล่าว

สำหรับกรณีการจะได้รับเอกสิทธิ์เกี่ยวกับป้ายทะเบียนรถยนต์ทางทูตนั้น กรมการขนส่งทางบกมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งยอมรับอำนาจของกระทรวงการต่างประเทศในการพิจารณาว่า ค่าขอใดที่ควรได้รับเอกสิทธิ์ได้รับป้ายทะเบียนรถยนต์ทูต ยกเว้นค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมทั้งสามารถขอรับใบขับชีรถยนต์ชั่วคราวโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันฯ นั้น ปัจจุบันมีเพียง “คู่มือการปฏิบัติงานพิธีการทูต” ซึ่งเป็นระเบียบภายในและผู้บริหารใช้อำนาจบริหารทั่วไปในการออกแนวปฏิบัติเช่นว่านี้ อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของ “คู่มือการปฏิบัติงานพิธีการทูต” มิได้มีการเชื่อมโยงอำนาจของกระทรวงการต่างประเทศที่มีอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตฯ แต่เป็นการกำหนดรายละเอียดและวางแนวปฏิบัติเพื่อใช้ดำเนินการเรื่องต่างๆ ของหน่วยงานภายในกรมพิธีการทูต ได้แก่ กองรับรอง กองแบบพิธี และกองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต รายละเอียดเหล่านี้จึงยังขาดความเชื่อมโยงของฐานอำนาจจากพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตฯ ไปยังกฎหมายที่หน่วยงานอื่นๆ ถือปฏิบัติหรือเป็นผู้รักษาการอยู่

“กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๑. คู่มือการปฏิบัติงานของกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๑. (ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ สถานที่พิมพ์ และปีที่พิมพ์). หน้า ๑๘๒. และคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ ๒๐๕/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๐.

สรุป

ข้อมูลต่างๆ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะสะท้อนให้เห็นถึงกรอบอำนาจของกระทรวงการต่างประเทศในการเป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต ที่สามารถขอให้หน่วยงานราชการอื่นๆ ยกเว้นการกระทำบางอย่างภายใต้กรอบการ “ได้รับ” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังคงมีกรณีที่คาบเกี่ยวข้อกฎหมายหรือเป็นกรณีความท้าทายใหม่ๆ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศต้องหารือกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องอยู่บ่อยครั้ง เพื่อตรวจสอบและซักซ้อมความเข้าใจและเรียนรู้พัฒนาการในเรื่องการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตแก่ผู้ร้องขอ ซึ่งปัญหาความท้าทายใหม่ๆ เหล่านี้ ยังมิได้ถูกหยิบยกขึ้นมาศึกษาและวิเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการทูต และพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความ

ค้ำกันทางการทูตฯ ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ประเทศไทยใช้เป็นหลัก ว่าข้อบทต่างๆ ที่มีอยู่สามารถรองรับปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ดีแล้วหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ เอกสารศึกษาวิจัยฉบับนี้จึงมีเป้าหมายที่จะมุ่งหาข้อเสนอแนะเพื่อ “เชื่อม” อำนาจที่กระทรวงการต่างประเทศมีอยู่ตามกฎหมายเข้ากับหน่วยงานอื่นๆ โดยมุ่งให้การอำนวยเอกสิทธิ์และความค้ำกันเป็นภาพเดียวกัน รวมทั้งศึกษาเนื้อหาของพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความค้ำกันทางการทูตฯ ว่า ควรได้รับการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง ไปในทิศทางใด ทั้งนี้ เพื่อให้เรื่องเอกสิทธิ์และความค้ำกันทางการทูตได้ถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตของไทยอย่างเหมาะสม เช่นเดียวกับที่หลายประเทศได้ใช้กันมาและถือเป็นกุญแจสำคัญในการรักษาผลประโยชน์ให้กับประเทศตนสำเร็จกันมาหลายครั้งแล้ว รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ของโลกที่มีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากในอดีตที่ผ่านมา

บทที่ ๓

พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๖๗

และปัญหาความท้าทายรูปแบบใหม่ที่มีผลต่อ

การบังคับใช้พระราชบัญญัติ

การใช้บังคับกฎหมายที่มีความโปร่งใส ชัดเจน และบังคับใช้อย่างเท่าเทียม หรือหลักนิติธรรม (rule of law) เป็นปัจจัยหลักสำคัญของการเป็น “รัฐ” เพราะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับชาวต่างชาติ ทั้งผู้ที่เข้ามาท่องเที่ยว ลงทุน หรือทำงาน ว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างโปร่งใส ชัดเจน และ เท่าเทียม และสำหรับกรณีนักการทูตที่อยู่ในประเทศไทยนั้น การที่สามารถอธิบายได้ว่ากฎหมายไทยมีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่มีหลักจารีตประเพณีที่ได้รับการยอมรับกันเป็นการทั่วไป ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

ประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีคณะผู้แทนทางการทูต กงสุลและองค์การระหว่างประเทศ เข้ามาตั้งสำนักงานอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยมีที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ที่เหมาะสม สอดคล้องกับการขยายตัวและความเชื่อมโยงของอาเซียน ทำให้ที่ประเทศต่างๆ ให้ความสนใจที่จะเปิดสำนักงานของตน ไม่ส่าจะเป็นสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลเพิ่มมากขึ้น ทั้งในกรุงเทพฯ และจังหวัดสำคัญในภูมิภาคต่างๆ ของไทย เช่น เชียงใหม่ ภูเก็ต ขอนแก่น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อดูแลผลประโยชน์รวมทั้งคุ้มครองประชาชนของคนที่เข้ามาตั้งบริษัท มาลงทุน มาอยู่อาศัย รวมทั้งนักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ในขณะเดียวกัน พัฒนาการของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทำให้อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ.๑๙๖๑ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดูแลบุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่ทางการทูต รวมทั้งสถานที่ ทำการทางการทูต ก็เริ่มถูกท้าทาย เนื่องจากข้อบัพต่างๆ ที่เขียนไว้อย่างกว้างๆ เมื่อครั้งที่มีการจัดทำขึ้นเป็นครั้งแรกทำให้ต้องมีการตีความ รวมทั้งมีกรณีที่เกิดขึ้นจากช่องว่างที่ไม่ได้ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ อีกมากมายหลายกรณี ทำให้กรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลบุคคลผู้มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลและองค์การระหว่างประเทศ ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในประเทศไทย ต้องเผชิญกับปัญหาความท้าทายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจากผู้มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันซึ่งทวีจำนวนมากขึ้น (ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘ จำนวนผู้มีเอกสิทธิ์ฯ ในประเทศไทย มีมากกว่า ๑๐,๐๐๐ คน) รวมทั้งมีประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เช่น มีกรณีประเด็นเอกสิทธิ์ที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ กรณีปัญหาเกี่ยวกับรถยนต์ของผู้มีเอกสิทธิ์ที่เกิดขึ้นในหลายลักษณะ นับตั้งแต่การที่สถานเอกอัครราชทูตมีเจตนาที่จะไม่คืนป้ายทะเบียนรถยนต์ของบุคคลหรือ

รถยนต์ของสำนักงานซึ่งมีเอกสิทธิ์ฯ โดยมีหนังสือตรงไปยังกรมการขนส่งทางบกแจ้งไม่ขอคืนป้ายทะเบียน ซึ่งมีหลายกรณีพบว่าสถานเอกอัครราชทูตนำป้ายทะเบียนของนักการทูตที่เดินทางกลับไปแล้วไปติดให้กับรถยนต์คันอื่น หรือกรณีการขายรถยนต์ของนักการทูตที่ติดป้ายทะเบียนผู้มีเอกสิทธิ์โดยไม่ถอดป้ายทะเบียนเดิมคืนกรมการขนส่งทางบก หรือกรณีเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศไม่ปฏิบัติตามกฎจราจรโดยจอดรถในที่ห้ามจอด และไม่จ่ายค่าปรับไปส่งจากการละเมิดกฎจราจร หรือการซื้อรถยนต์เก่าเข้ามาในประเทศและทิ้งซากรถไว้โดยไม่รับผิดชอบ เป็นต้น ส่วนกรณีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความคุ้มกันก็สามารถตรวจพบได้ในหลายลักษณะ เช่น การใช้ความคุ้มกันทางการทูตเพื่อให้รอดพ้นจากการจับกุมในกรณีนักการทูตก่อคดีอาญา หรือกรณีถูกคนไทยฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง หรือกรณีศาลมีหมายเรียกนักการทูตในคดีแพ่งที่ถูกฟ้องร้องในศาลไทย แต่กลับใช้ความคุ้มกันทางการทูตเดินทางออกนอกประเทศ เป็นต้น กรณีลักษณะต่างๆ ดังกล่าวเริ่มปรากฏให้เห็นมากขึ้นในปัจจุบัน

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคง โดยมีข้อมูลที่เชื่อได้ว่าคณะผู้แทนทางการทูตบางประเทศ มีปืน อาวุธสงคราม หรือชิ้นส่วนอาวุธในครอบครอง โดยสันนิษฐานว่าน่าจะมีการนำชิ้นส่วนของอาวุธดังกล่าวเข้ามาในประเทศโดยใช้ธงเมล์การทูต หรือกรณีการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันไปเพื่อทำธุรกิจผิดกฎหมาย ค่าของเถื่อน ซึ่งกรณีเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างชัดเจน

จากกรณีตัวอย่างของปัญหาการละเมิดเอกสิทธิ์ฯ ดังกล่าว เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ทำให้พบว่ากระทรวงการต่างประเทศยังไม่สามารถดำเนินการใดที่เป็นรูปธรรมได้ เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ล้าสมัยและไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหา อีกทั้งกฎหมายที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รักษาการอยู่ก็มีได้ให้อำนาจที่ชัดเจนไว้ในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อสามารถรองรับและแก้ไขปัญหาใหม่ๆ ได้ ด้วยเหตุนี้ การหยิบยกปัญหาความท้าทายใหม่ๆ มาวิเคราะห์เพื่อหาข้อเสนอแนะทางออกสำหรับการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

ปัญหาและความท้าทายรูปแบบใหม่ของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต

๑. การขอรับสถานะของคู่สมรสนักการทูตเพศเดียวกัน

ปัจจุบันสถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศในประเทศไทยหลายแห่ง เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เบลเยียม ฟินแลนด์ ได้มีคำขอให้กระทรวงการต่างประเทศรับรองสถานะ “คู่สมรส” ของนักการทูต ที่สมรสกับคนเพศเดียวกัน โดยอ้างว่า กฎหมายประเทศผู้ส่งยอมรับการสมรส เช่นว่านี้แล้ว ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรยอมรับสถานะการเป็น “คู่สมรส” ของบุคคลดังกล่าวด้วย

ในเรื่องนี้ กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา ๑๔๔๘ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในบรรพ ๕ ว่าด้วยการสมรส กำหนดว่า “มาตรา ๑๔๔๘ การสมรสจะทำได้ต่อเมื่อชายและหญิงมีอายุสิบเจ็ดปีบริบูรณ์แล้ว แต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ศาลอาจอนุญาตให้ทำการสมรสก่อนนั้นได้”

การสมรสจะกระทำได้ ต้องมีองค์ประกอบดังนี้

๑. ต้องเป็นการสมรสระหว่างชายและหญิง
๒. ต้องมีอายุ ๑๗ ปีบริบูรณ์แล้วทั้งสองฝ่าย แต่มีข้อยกเว้นคือ หากมีเหตุอันควรจะต้องมีผู้ร้องให้ศาลอนุญาตให้ทำการสมรสก่อนอายุ ๑๗ ปีบริบูรณ์ก็ได้

ในการพิจารณากรณีนี้ กระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นว่าการเรียกร้องของสถานเอกอัครราชทูตบางประเทศที่มีนักรทูตที่แต่งงานกับเพศเดียวกันนั้น กฎหมายไทยซึ่งยอมรับการสมรสของ “ชายและหญิง” เท่านั้น จึงไม่เปิดช่องให้ยอมรับการสมรสเพศเดียวกันได้ กระทรวงการต่างประเทศจึงไม่สามารถยอมรับหรือให้สถานะ “คู่สมรส” ในทางนิตินัยกับคู่สมรสเพศเดียวกันตามที่มีการร้องขอได้ นอกจากนี้จะมีแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการสมรส เช่น พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๔๗๘ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๕๔๑

จากความท้าทายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมปัจจุบัน เห็นได้ว่ากฎหมายไทยโดยเฉพาะกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการสมรส คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังไม่มีการแก้ไขเพื่อให้ยอมรับการสมรสของคนเพศเดียวกัน จึงทำให้การรับรอง “การสมรสของคนเพศเดียวกัน” ไม่สามารถกระทำได้

อย่างไรก็ดี ยังมีข้อเรียกร้องของบางสถานเอกอัครราชทูตเพิ่มเติมอีกว่า อาจไม่ต้องการให้การรับรอง “การสมรสของคนเพศเดียวกัน” แต่อยากให้กระทรวงการต่างประเทศรับรองสถานะ “คู่สมรสของนักรทูตเพศเดียวกัน” ได้ตามกฎหมายไทยก็ยอมรับได้ แต่ต้องการให้กระทรวงการต่างประเทศออกบัตรประจำตัวในฐานะ “คู่สมรส” ของนักรทูต ซึ่งมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันได้เท่าเทียมกับนักรทูตให้ด้วย ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป ดังนี้

๑. กฎหมายที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รักษาการอยู่ให้อำนาจในการรับรองสถานะ “คู่สมรสเพศเดียวกัน” ได้หรือไม่

พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตเป็นกฎหมายที่ไม่ได้ระบุนิยามของคำว่า “คู่สมรส” ไว้ แต่ใช้คำรวมๆ ว่า “สมาชิกในครอบครัว” (member of the household) ซึ่งในทางปฏิบัติกรมพิธีการทูตอิงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยคำว่า “สมาชิกในครอบครัว” หมายถึงบุคคลที่สมรสกันที่ประกอบกันเป็นครอบครัว ซึ่ง “การสมรส” ที่ว่านี้ ให้หมายถึงการสมรสในความหมายของกฎหมายไทย กล่าวคือ การสมรสระหว่างชายและหญิง

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ “สมาชิกในครอบครัว” ให้หมายรวมถึงลูกที่เกิดจากการสมรสอื่นๆ และยังยอมรับบุตรบุญธรรมที่ได้รับมาอย่างถูกต้องตามกฎหมายอีกด้วย

โดยที่พระราชบัญญัติฯ ไม่ได้ให้คำนิยามไว้นี้ จึงมีสถานเอกอัครราชทูตหลายประเทศ ที่พยายามให้กระทรวงการต่างประเทศยอมรับสถานะ “คู่สมรสของนักการทูตเพศเดียวกัน” โดยอ้างว่า ประเทศไทยมีเสรีในความคิดและสังคมก็เปิดกว้างในเรื่องคนข้ามเพศมาแล้ว จึงต้องการให้กระทรวงการต่างประเทศยอมรับว่าบุคคลเหล่านี้ได้สมรสแล้วจริง และควรได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเฉกเช่นเดียวกับคู่สมรสต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศได้เคยชี้แจงในหลายโอกาสเกี่ยวกับกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันว่า ไม่มีช่องทางใดที่ประเทศไทยจะยอมรับการสมรสของคนเพศเดียวกัน อย่างไรก็ตาม แม้การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของบุคคลเหล่านี้จะเป็นคนละประเด็น แต่กระทรวงฯ ไม่มีอำนาจยอมรับการให้เอกสิทธิ์ฯ กับบุคคลที่ไม่มีสถานะตามกฎหมายไทย เพราะหากกระทรวงฯ ได้ให้เอกสิทธิ์ฯ กับคู่สมรสเพศเดียวกันเหล่านี้ จะเป็นการขัดต่อกฎหมายไทยที่ยังไม่ยอมรับการสมรสของคนเพศเดียวกัน และอาจเป็นการสร้างบรรทัดฐาน (precedent) ให้กับการตีความพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตที่ล้ำหน้ากว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยยอมรับให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตกับคู่สมรสเพศเดียวกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่กระทรวงการต่างประเทศไม่มีอำนาจกระทำได้

๒. หากกระทำไม่ได้ มีกฎหมายอื่นใดที่เปิดช่องให้รับรองสถานะ “คู่สมรสเพศเดียวกัน” ได้อีกบ้างหรือไม่ หรือมีสถานะอื่นใดอีกหรือไม่ที่จะยอมรับคู่สมรสเพศเดียวกันให้เป็นบุคคลตามอนุสัญญากรุงเวียนนา

โดยที่พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตไม่ได้ให้คำนิยามของ “คู่สมรส” ไว้ แต่ได้กำหนดบุคคลที่จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตไว้ ๔ ประเภท ได้แก่

๒.๑ นักการทูต

๒.๒ เจ้าหน้าที่เทคนิคและธุรการ

๒.๓ เจ้าหน้าที่บริการ

๒.๔ คนรับใช้ส่วนตัว

ซึ่งทั้งหมดนี้จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตแตกต่างกันไปตามความจำเป็น แต่โดยที่ “คู่สมรสเพศเดียวกัน” ของนักการทูตไม่สามารถถูกจัดเข้าในประเภทใดในประเภทที่ ๑-๓ ได้เลย ปัจจุบันจึงจัดให้บุคคลกลุ่มนี้อยู่ในประเภทที่ ๔ คือ คนรับใช้ส่วนตัว ซึ่งเป็นประเภทเดียวที่อยู่ในอำนาจที่กระทรวงฯ จะให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายไทยให้ได้ ถึงแม้ว่าคู่สมรสเพศเดียวกันเหล่านี้จะไม่ค่อยพอใจกับถ้อยคำ “คนรับใช้ส่วนตัว” ซึ่งเป็นสถานะที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายไทยเท่าใดนัก

๓. การอำนวยความสะดวกภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ของกระทรวงการต่างประเทศจะสามารถกระทำได้น้อยเพียงใดสำหรับ “นักการทูตที่สมรสกับเพศเดียวกัน”

การได้รับสถานะ “คนรับใช้ส่วนตัว” ของคู่สมรสเพศเดียวกัน จะเอื้อให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถอำนวยความสะดวกให้ได้ในเรื่องต่อไปนี้

๓.๑ การออกหนังสือรับรองเพื่อให้คู่สมรสเพศเดียวกันในฐานะ “คนรับใช้ส่วนตัว” ได้อยู่ต่อในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (Stay Permit) โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม และไม่ต้องทำหน้าที่ตั้งเช่นคนต่างด้าวอื่นที่ต้องรายงานตัวกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุกๆ 3 เดือน ซึ่งเป็นหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

๓.๒ สามารถออกบัตรประจำตัวในฐานะ “คนรับใช้ส่วนตัว” ของนักการทูตเพื่อมีเอกสิทธิ์ในเรื่องการไม่ต้องเสียภาษี และการขอใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายไทย

ในทางปฏิบัติ กรมพิธีการทูตได้เคยชี้แจงกับคณะผู้แทนบางประเทศไปแล้วว่าการออกบัตรในฐานะของ “คนรับใช้ส่วนตัว” นั้น เท่ากับไทยให้การยอมรับสถานะของบุคคลนั้นโดยเป็นบุคคลหนึ่งภายใต้อนุสัญญากรุงเวียนนา ซึ่งจะดีกว่าหากกรมพิธีการทูตไม่สามารถออกบัตรอะไรให้ได้เลย ทางคณะผู้แทนรัฐสถานการณ์เช่นนี้แล้วควรชี้แจงในเบื้องต้นให้กับนักการทูตและคู่สมรสเพศเดียวกันได้ทราบเงื่อนไข และหากยอมรับได้ จึงค่อยเดินทางเข้ามา จะได้ไม่ต้องโต้แย้งในประเด็นนี้อีกจนกว่าประเทศไทยจะพิจารณาแก้ไขกฎหมายในอนาคต

๒. การประกอบอาชีพของคู่สมรสนักการทูต

ปัจจุบันมีหลายประเทศยื่นข้อเสนอขอเจรจาทวิภาคีเพื่อให้ไทยเปิดตลาดแรงงานให้กับคู่สมรสของนักการทูตที่มาประจำการในประเทศไทยที่จากเดิม ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ เนื่องจากมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต ซึ่งปกติจะได้รับการตรวจลงตรา (visa) จากสถานเอกอัครราชทูตไทยใน visa ประเภททูต (diplomatic visa) ยังผลให้คนกลุ่มนี้จะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน เนื่องจาก diplomatic visa จะไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงแรงงานให้ขอใบอนุญาตทำงาน

ข้อเสนอของประเทศต่างๆ มีเนื้อหาแตกต่างกันในรายละเอียด แต่ในหลักการคือต้องการให้คู่สมรสเหล่านี้สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานของไทยได้ ขณะเดียวกันก็ให้กระทรวงการต่างประเทศให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตด้วย ซึ่งประเด็นนี้นำมาซึ่งข้อพิจารณาหลายประเด็นได้แก่

๒.๑ การเข้าสู่ตลาดแรงงานของไทย

ปัจจุบันการทำงานของชาวต่างประเทศในประเทศไทยจำเป็นต้องได้รับการรับรองจากนายจ้างในประเทศไทย โดยออกหนังสือรับรองเพื่อให้ลูกจ้างนำไปเป็นเอกสารประกอบการ

ขอรับการตรวจลงตรา (visa) จากสถานเอกอัครราชทูตไทยในประเทศของตน ซึ่งจะได้รับ visa ประเภท Non-Immigrant B เพื่อสามารถนำมาขอใบอนุญาตทำงานที่กระทรวงแรงงานได้

การขอใบอนุญาตทำงาน กระทรวงแรงงานจะพิจารณาจาก visa Non-Immigrant B เท่านั้น การได้รับการตรวจลงตราประเภท Diplomatic หรือ Non-Immigrant F (เพื่อเข้ามาปฏิบัติราชการ) จะไม่ได้รับการพิจารณา ประเด็นปัญหาคือ เมื่อคู่สมรสนักการทูตจะติดตามสามี/ภรรยา เข้ามาในฐานะคู่สมรสหรือครอบครัว จะได้รับการตรวจลงตราด้วย Visa ประเภท Diplomatic Visa หรือ Non-Immigrant F Visa เท่านั้น ซึ่งไม่อนุญาตให้ทำงาน จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าสู่ตลาดแรงงานของไทย

๒.๒ การได้รับเอกสิทธิ์ทางทูต (Diplomatic Privilege)

เมื่อนักการทูตและครอบครัวเดินทางเข้ามารับหน้าที่ในประเทศไทย เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของบุคคลเหล่านี้จะเริ่มนับแต่วันที่เดินทางเข้ามา คู่สมรสและลูกก็จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามนักการทูตผู้เป็นสามี/ภรรยา หรือพ่อ/แม่ที่เป็นนักการทูต (ผู้ทรงสิทธิหลัก) เมื่อเดินทางพร้อมกัน แต่หากเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทยก่อนผู้ทรงสิทธิหลัก คู่สมรสและลูกจะได้รับภายหลังเมื่อผู้ทรงสิทธิหลักเดินทางเข้ามาแล้วเท่านั้น

การทำงานของชาวต่างประเทศในประเทศไทยจะอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายไทย อันได้แก่ กฎหมายแรงงาน กฎหมายประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยภาษี กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ในส่วนของที่เกี่ยวข้อง เช่น หุ้นส่วน บริษัท เป็นต้น) และกฎหมายเฉพาะอื่นๆ และที่สำคัญการอยู่ภายใต้กฎหมายไทยเหล่านี้ทำให้ชาวต่างชาติเหล่านี้มี “หน้าที่” ต่อประเทศไทย และสังคมไทยหลายประการไปด้วย เช่น หน้าที่ต้องยื่นภาษีเงินได้ หน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบประกันสังคมของตนเอง หน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบประกันสังคมให้กับลูกจ้าง (กรณีเป็นนายจ้าง) หน้าที่ต้องซื้อประกันรถยนต์ (หากซื้อรถยนต์) หน้าที่ต้องสอบใบอนุญาตการประกอบอาชีพต่างๆ เช่น แพทย์ ผู้สอบบัญชี ทนาย สถาปนิก หรือแม้แต่การสอบใบขับขี่รถยนต์

การเป็นคู่สมรสนักการทูตหรือผู้ที่มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในประเทศไทย ได้รับเอกสิทธิ์หลายประการ อาทิ เช่น

๒.๒.๑ ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมการขอพำนักในราชอาณาจักร (Stay Permit) ปีละ ๑,๙๐๐ บาท และได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำหน้าที่คนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ กล่าวคือ หน้าที่ที่ต้องรายงานตัวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกๆ ๓ เดือน

๒.๒.๒ ได้รับบัตรประจำตัวคู่สมรสนักการทูต ซึ่งสามารถใช้ยืนยันตัวตนในการอุปโภคเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต เช่น ได้รับการยกเว้นจากการถูกจับกุม คุมขัง เป็นต้น

๒.๒.๓ ได้รับยกเว้นหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายกำหนด เช่น ไม่ต้องสอบใบขับขี่ โดยนำใบขับขี่ในประเทศตนเองมาแสดงเพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศมีคำขอยกเว้นให้ การต้องรายงานตัวกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในฐานะคนต่างด้าว

๒.๒.๔ ได้รับยกเว้นภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆ เช่น ภาษีเงินได้ ค่าธรรมเนียมในการทำใบขับขี่รถยนต์ ภาษีนำเข้ารถยนต์ส่วนตัว ภาษีนำเข้าของใช้ส่วนตัว ภาษีสรรพสามิตสำหรับน้ำมันที่ใช้เติมรถยนต์ส่วนตัว ค่าธรรมเนียมการขอพาสปอร์ตรถเพื่อข้ามแดน และ ภาษีเงินได้ที่ได้รับภายในประเทศไทย

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่อนุสัญญากรุงเวียนนา “ห้าม” มิให้นักการทูต และผู้ที่มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต ประกอบอาชีพอื่น อันเป็นงานอื่นที่สร้างรายได้เป็นการส่วนตัว หรือประกอบกิจกรรมอื่นใดทั้งที่เป็นอาชีพหรือกิจกรรมที่เพื่อการพาณิชย์ (commercial activity) ในประเทศผู้รับ ดังที่บัญญัติไว้ในข้อ ๔๒ ที่กำหนดไว้ว่า “Article 42 A diplomatic agent shall not in the receiving State practice for personal profit any professional or commercial activity.”

เมื่อพิจารณาประเด็นนี้แล้ว จึงน่าสังเกตว่า ในขณะที่นักการทูตซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิหลัก ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพอื่นสร้างรายได้อื่น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดประเด็นเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน และเพื่อคงได้รับเอกสิทธิ์ทางทูตอย่างเต็มที่ นักการทูตจึงไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพอื่นไปพร้อมกับงานการทูตในประเทศผู้รับ

แต่เมื่อประเทศต่างๆ ต้องการทำความเข้าใจคู่สมรสของนักการทูตของตนสามารถทำงานในประเทศไทยได้ ยังคงต้องการให้ไทยคงเอกสิทธิ์ทางทูตไว้อย่างครบถ้วน จึงมีประเด็นที่ว่า เหตุใดคู่สมรสของนักการทูตที่ไม่ได้ทำการทางทูต จะควรได้รับเอกสิทธิ์ทางทูตได้เท่าเทียมกับนักการทูต ทั้งๆ ที่การประกอบอาชีพของคู่สมรสเหล่านี้ในบางกรณีอาจก่อให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์กับงานการทูตของสามี/ภรรยาที่เป็นนักการทูตก็ได้ เช่น คู่สมรสของนักการทูตต้องการประกอบธุรกิจรถเช่า จึงขอนำเข้ารถยนต์ส่วนตัวเข้ามาในประเทศไทยโดยขอยกเว้นภาษีนำเข้าในนามตนเอง และขอยกเว้นภาษีรถยนต์ประจำปีโดยอาศัยเอกสิทธิ์ทางทูตภรรยา นักการทูต และนำรถไปใช้ในกิจการให้รถเช่า และอาจขอพาสปอร์ตรถเพื่อให้รถเช่าของตนเองออกนอกราชอาณาจักรโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมและได้รับการอำนวยความสะดวกที่ด่านชายแดน กรณีเช่นนี้หากความตกลงที่ไทยจะทำกับต่างชาติเพื่อให้เอกสิทธิ์ทางทูตทุกประการอย่างที่ให้อยู่ในปัจจุบัน ก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการละเมิดเอกสิทธิ์ทางทูตอย่างกว้างขวางได้

๒.๓ การได้รับความคุ้มกันทางทูต (Diplomatic Immunity)

หลักการทั่วไปคือ นักการทูตซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิหลักจะได้รับการประกันว่า จะได้รับการปกป้องจากประเทศผู้รับจากการใช้อำนาจศาลอาญา (แพ่งและปกครองสำหรับบางกรณี) ทั้งนี้ไว้เพื่อปกป้องนักการทูตซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกกระทำ อย่างไม่เป็นธรรมเป็นเหตุให้อาจต้องถูกจับกุม และในสมัยโบราณการทำหน้าที่นักการทูตก็ยังคงต้องทำ หน้าที่ดังเช่นเจ้าหน้าที่สืบราชการลับ หาข่าวในพื้นที่ และประเมินสถานการณ์ในประเทศที่ตน ประจำการและส่งข่าวกลับไปยังประเทศตนเอง ดังนั้น หากไม่มีกำหนดกติการะหว่างประเทศเพื่อให้ การปกป้องนักการทูตของแต่ละประเทศ จึงมีความเป็นไปได้ที่นักการทูตอาจถูกกลั่นแกล้ง และถูก จับกุมตัวไปอย่างไม่เป็นธรรม การได้รับการปกป้องต่างๆ เหล่านี้ เรียกว่า ความคุ้มกันทางทูต หรือ การละเมิดมิได้ (Inviolability) ซึ่งกำหนดไว้ ๓ รูปแบบ คือ การละเมิดในตัวบุคคล สถานที่ และ เอกสาร แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงการละเมิดมิได้ในตัวบุคคล ซึ่งความคุ้มกันนี้จะส่งผ่านไปถึงคู่สมรสและลูก ของนักการทูตด้วย

ความคุ้มกันทางการทูตมี ๒ ประการ คือ

๒.๓.๑ ความคุ้มกันจากอำนาจศาลทางอาญา กล่าวคือ กรณีที่เจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญาจะใช้อำนาจแทนศาลอาญาในกรณีมีการกระทำความผิดทางอาญา เช่น ต้องการจับกุม คุมขัง การให้การในชั้นสอบสวน หรือการให้การเป็นพยานในชั้นศาล โดยข้อ ๒๙ ของ อนุสัญญากรุงเวียนนาระบุเรื่องการละเมิดมิได้ในตัวบุคคลของนักการทูต อันได้แก่ “**ตัวบุคคลของ ตัวแทนทางทูตจะถูกละเมิดมิได้ จะไม่ถูกจับกุม หรือกักขังในรูปใด**” นอกจากนี้ ข้อ ๓๐ ยังระบุ ความคุ้มกันว่า ยังรวมไปถึง “**ที่อยู่ส่วนตัว เอกสาร และหนังสือโต้ตอบ และทรัพย์สินส่วนตัวแทน ทางทูตจะละเมิดมิได้**” ซึ่งหมายถึง การถูกค้นหรือถูกยึด

๒.๓.๒ ความคุ้มครองจากอำนาจศาลทางแพ่งและปกครอง ตั้งแต่เป็น

๒.๓.๒.๑ การดำเนินคดีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองเกี่ยวกับ

อสังหาริมทรัพย์ส่วนตัว

๒.๓.๒.๒ การดำเนินคดีเกี่ยวกับการสืบมรดก

๒.๓.๒.๓ การดำเนินคดีเกี่ยวกับกิจกรรมใดในทางอาชีพ หรือ

พาณิชย์

ภายใต้กฎหมายไทย คู่สมรสนักการทูตได้รับความคุ้มกันทางทูต เฉกเช่นเดียวกับนักการทูต ดังนั้น เมื่อคู่สมรสเหล่านี้ทำงานในประเทศไทยและได้กระทำความผิด บางอย่าง ก็จะสามารถได้รับความคุ้มกันทั้งทางอาญา ทางแพ่งและทางปกครอง (มีข้อยกเว้น) ซึ่งในความเป็นจริง คู่สมรสเหล่านี้อาจเข้าไปเกี่ยวข้องหรือกระทำความผิดได้ ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม ตัวอย่างเช่น คู่สมรสได้ทำงานเป็นครูสอนภาษา จากนั้นมีกรณีการล่วงละเมิดทางเพศเด็กในโรงเรียน

บุคคลเหล่านี้อาจเดินทางหนีออกนอกประเทศไปโดยอาศัยความคุ้มกันทางทูตจากการดำเนินการโดยอำนาจศาลอาญา เช่น การถูกจับกุม หรือการขอให้ให้การในชั้นสอบสวน

นโยบายและความพร้อมของไทยในการรับมือและตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ๆ

จากเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตที่มีให้กับคู่สมรสนักการทูตเหล่านี้จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาของฝ่ายไทยเองว่า ไทยต้องการได้ผลประโยชน์อะไรจากความท้าทายใหม่ๆ ทั้งสองประการ กล่าวคือ การยอมรับคู่สมรสเพศเดียวกันและการเปิดตลาดแรงงานให้คู่สมรสนักการทูตและผู้มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตให้สามารถทำงานได้ ซึ่งมีข้อเท็จจริงที่ควรพิจารณาเพื่อประกอบการกำหนดนโยบายคือ

๑. ประเด็นเรื่องนักการทูตสมรสกับเพศเดียวกัน

สังคมไทยยอมรับการสมรสเพศเดียวกันแล้วหรือไม่ ซึ่งหากมีการยอมรับมากพอ จะนำไปสู่การผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และประเทศไทยมีนักการทูตที่มีคู่สมรสเพศเดียวกันบ้างหรือไม่ และมีจำนวนมากน้อยเพียงใด

๒. ประเด็นเรื่องการประกอบอาชีพของคู่สมรสนักการทูต :

๒.๑ ความพร้อมของคู่สมรสของนักการทูตหรือผู้มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันหรือไม่ และมีความสามารถไปทำงานประเภทใด เพื่อจะได้เป็นข้อมูลในการปรับหลักปฏิบัติต่างตอบแทน (reciprocal basis)

๒.๒ จำนวนคู่สมรสของนักการทูตไทยและผู้มีเอกสิทธิ์ในต่างประเทศ - จากข้อมูลปลายปี ๒๕๕๗ พบว่า ไทยมีคู่สมรสนักการทูต (กระทรวงการต่างประเทศ) ที่ประจำการอยู่ในต่างประเทศมีจำนวนเพียง ๑๒ คน เท่านั้น

๒.๓ ประเภทของงานที่อยู่ในความสนใจของคู่สมรส - ขณะนี้ยังไม่มี การสำรวจความต้องการว่า บุคคลเหล่านี้ต้องการทำงานในประเทศที่อยู่หรือไม่ และงานประเภทใดบ้างที่อยู่ในความสนใจและมีความสามารถที่จะประกอบอาชีพนั้นๆ ในตลาดแรงงานต่างประเทศได้

๓. หลักต่างตอบแทน

ขณะนี้ยังไม่มี การสำรวจอย่างชัดเจนว่า ประเทศที่ต้องการทำความตกลงให้คู่สมรสนักการทูตทำงาน ได้ให้หรือจำกัดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตประการใดบ้าง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการยกเว้นภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมทั้งความคุ้มกันทางอาญา แพงและปกครอง

โดยในประเด็นเรื่องการประกอบอาชีพของคู่สมรสนักการทูต กระทรวงต่างประเทศ ได้เคยจัดการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานไปบ้างแล้ว แต่ยังไม่ได้ข้อยุติที่ชัดเจน เพราะยังมีข้อเท็จจริงบางประการที่ยังไม่ได้รับการสำรวจ เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นภาพรวม และนำมาเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบาย เพราะหากพิจารณาในขั้นต้น จะเห็นได้ว่าประเทศที่ยื่นข้อเสนอขอเจรจาให้ไทยอนุญาตการให้คู่สมรสนักการทูตประกอบอาชีพได้ส่วนใหญ่เป็นประเทศพัฒนาแล้วซึ่งได้เปรียบด้านภาษาและการศึกษาที่มีความก้าวหน้ากว่าไทย อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร สเปน สวิตเซอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา เม็กซิโก ชิลี อาร์เจนตินา เบลเยียม และอินเดีย ซึ่งพยายามจะชี้ให้เห็นว่าไทยจะได้ประโยชน์จากการได้เจ้าของภาษา (อังกฤษ) มาทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพครู อาจารย์

สำหรับการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันกับคู่สมรสที่ประกอบอาชีพในประเทศไทย ยังเป็นประเด็นที่ต้องหารือต่อไป เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว **กระทรวงการต่างประเทศยังไม่เคยออกกฎหมายลำดับรองที่กำหนด “รายละเอียด” เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่ให้กับบุคคลในคณะผู้แทน** มีแต่เพียงแนวปฏิบัติภายในหน่วยงานซึ่งมีได้ออกโดยอาศัยอำนาจ พรบ. เอกสิทธิ์ฯ ที่วางกฎเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาสถานะและให้การรับรองสถานะทางการทูตเท่านั้น ส่วนการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันซึ่งอาศัยอำนาจของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การยกเว้นค่าธรรมเนียม Stay Permit กระทรวงการต่างประเทศก็จะมีหนังสือรับรองสถานะบุคคลที่มีเอกสิทธิ์เพื่อขอให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยกเว้นค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้ หรือการยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ก็มีลักษณะเดียวกัน คือกระทรวงการต่างประเทศจะพิจารณาคำขอจากบุคคลผู้มีเอกสิทธิ์จากสถานเอกอัครราชทูตต่างๆ และมีหนังสือรับรองสถานะและขอให้กรมการขนส่งทางบกพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมให้ เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่กระทรวงการต่างประเทศจะต้องสำรวจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับกฎหมายเพื่อให้การรับรองสถานะของคู่สมรสนักการทูตเพศเดียวกัน และการประกอบอาชีพของคู่สมรสนักการทูต รวมทั้งหลักเกณฑ์ของประเทศที่ขอให้ประเทศไทยดำเนินการในเรื่องนี้ว่า ในประเทศนั้นมีกฎหมายที่จะรับรองสถานะและอำนวยความสะดวกให้กับคู่สมรสนักการทูตเพศเดียวกันของไทย และการประกอบอาชีพของคู่สมรสนักการทูตไทยมากน้อยเพียงใดเสียก่อน เพื่อใช้ประกอบการกำหนดนโยบายที่ไทยจะได้รับประโยชน์สูงสุดด้วย

ข้อบททางกฎหมายที่มีอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ จะพบว่ามาตราสำคัญอยู่ ๒ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๓ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การ “ได้รับ” เอกสิทธิและความคุ้มกัน และมาตรา ๔ ซึ่ง เกี่ยวข้องกับการ “ถูกเพิกถอนหรือกักต” ซึ่งกำหนดว่า

มาตรา ๓ : ให้รัฐผู้ส่งคณะผู้แทน คณะผู้แทน หัวหน้าคณะผู้แทน บุคคลในคณะผู้แทน บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทน บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูต ตัวแทนทางทูต บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการ บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริการ สมาชิกในครอบครัวของ บุคคลในคณะผู้แทน และคนรับใช้ส่วนตัว รวมตลอดถึงสถานที่ ทรัพย์สิน และบรรณสารของคณะ ผู้แทนของบุคคลในคณะผู้แทน หรือของสมาชิกในครอบครัวของบุคคลในคณะผู้แทน ตามที่ระบุไว้ใน อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ซึ่งทำเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ทำยพระราชบัญญัตินี้ “ได้รับ” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว

มาตรา ๔ : เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตตามมาตรา ๓ อาจ “ถูกเพิกถอนหรือ ถูกกักต” เสียทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตาม “หลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติ” ตาม “ประเพณีปฏิบัติทาง การทูต” หรือตามที่กำหนดใน “พระราชกฤษฎีกา”

ข้อบททั้งสองเป็นข้อบทหลักของพระราชบัญญัติฯ ที่กำหนดเรื่องสำคัญไว้ ๒ ประการ คือ การ “ได้รับ” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต และการ “ถูกเพิกถอนหรือถูกกักต” เสียทั้งหมด หรือบางส่วนซึ่งเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต ซึ่งเป็นหลักประกันสำคัญสำหรับนักการทูต ต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทย

การ “ได้รับ” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต (ตามมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติ เอกสิทธิฯ)

พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ให้การได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกัน ทางทูตเป็นตามที่กำหนดไว้ใน “อนุสัญญากรุงเวียนนาฯ” เท่านั้น ซึ่งหมายความอีกนัยหนึ่งว่า หากมี กรณีใดที่อนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ดังกล่าวมิได้ครอบคลุมหรือกล่าวถึงไว้ นักการทูตในประเทศไทย จะไม่สามารถ “ได้รับ” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต ดังเช่น การเรียกร้องให้คู่สมรสเพศเดียวกัน ของนักการทูต “ได้รับ” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต ซึ่งเป็นเรื่องใหม่และไม่ได้ระบุไว้ในอนุสัญญา กรุงเวียนนาฯ จึงทำให้ประเทศไทยไม่สามารถให้การรับรองในกรณีนี้ได้ จนกว่าจะมีการแก้ไข พระราชบัญญัติเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตซึ่งอนุวัติการอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ให้รับรองสถานะ กับบุคคลกลุ่มนี้ได้ ซึ่งในปัจจุบันคู่สมรสของนักการทูตที่จะได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกัน ตามพระราชบัญญัติ เอกสิทธิฯ นั้น คือ คู่สมรสต่างเพศตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น

ความท้าทายใหม่ๆ เหล่านี้อาจหาทางออกได้หากมาตรา ๓ ระบุว่า การ “ได้รับ” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต ให้เป็นไปตามอนุสัญญากรุงเวียนนาเท่านั้น **และระบุให้อำนาจ**

กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ในการออกกฎหมายลำดับรอง ดังเช่น พระราชบัญญัติอนุวัติการฉบับอื่นๆ เช่น

๑. พระราชบัญญัติ ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และ**ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง**เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

๒. พระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และ**ให้มีอำนาจ**แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับ**ออกกฎกระทรวง**เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

๓. พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัติและ**ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง**เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

๔. พระราชบัญญัติ ให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัติ และ**ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง**เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

การที่พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์ฯ มิได้กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะที่เป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง อาจเป็นเพราะผู้ร่างพระราชบัญญัติฯ เห็นว่า ข้อบทที่มีอยู่ น่าจะเพียงพอต่อการบังคับใช้ในสถานการณ์ขณะนั้น แต่เมื่อเวลาผ่านไปกับการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประเทศและ เทคโนโลยีได้มีการพัฒนาที่ก้าวหน้าดังเช่นปัจจุบัน ความซับซ้อนของการละเมิดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันจึงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น กระทรวงการต่างประเทศจึงควรที่จะมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอำนวยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากขึ้น เช่นเดียวกับกระทรวงอื่นๆ ที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติที่ตนเองรักษาการอยู่ หรือปรับปรุงกฎหมายลำดับรองของตนเองเพื่อให้มีความทันสมัย และทันต่อเหตุการณ์อยู่ตลอดเวลา

โดยปกติการใช้อำนาจของรัฐสามารถกระทำผ่าน ๓ ฝ่าย คือ นิติบัญญัติบริหาร และตุลาการ การออกกฎหมายของรัฐในการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องออกในรูปของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และหากจำเป็นต้องให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดก็จะต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติระบุให้อำนาจไว้ เช่น มาตรา ๓๔ และ ๓๕ ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดไว้ชัดเจนให้ออกกฎกระทรวงได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การออกกฎหมายลำดับรอง “ต้องมีที่มาของกฎหมายลายลักษณ์อักษร” (source of law) และกฎหมายลำดับรองจะมีที่มาจากกฎหมายจารีตประเพณี

หรือหลักกฎหมายทั่วไปไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อที่จะทำการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือให้ผลประโยชน์ในด้านใดก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้การใช้กฎหมายนั้นๆ ไม่ถูกท้าทายว่า กฎหมายดังกล่าวไม่มีที่มาของอำนาจจากรัฐ

นอกจากนี้ การออกกฎหมายลำดับรองควรออกจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น เป็นการเฉพาะ เช่น การออกระเบียบกระทรวงการต่างประเทศเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองสถานะบุคคลในคณะผู้แทนเพื่อการขอ Permit of Stay ควรเป็นการใช้อำนาจในการออกระเบียบจากราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รักษาการ ก็จะทำให้มีความเหมาะสมทั้งในแง่ความชอบด้วยกฎหมาย (legality) และในแง่การใช้กฎหมายได้ถูกกับเรื่องนี้ออก

การอ้างกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการที่ระบุว่า “ให้กรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะกองเอกสิทธิ์ฯ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

๑. การกำกับดูแลสถานที่ ทรัพย์สินของคณะผู้แทน... และอำนวยความสะดวก....
๒. กำกับดูแลการใช้เอกสิทธิ์ของคณะผู้แทน...
๓. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง...”

เห็นได้ว่า กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ “มิได้มีข้อความใดที่ให้อำนาจกองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต หรือกรมพิธีการทูต ในการออกกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต/ทางกงสุลแต่อย่างใด” ดังนั้น การสนับสนุนให้กรมพิธีการทูตออกกฎหมายโดยอ้างกฎกระทรวงดังกล่าว จึงเท่ากับเป็นการให้กรมพิธีการทูตออกกฎหมายโดยไม่มีอำนาจ และเป็นการใช้กฎหมายไม่ถูกกับเรื่อง

ในขณะเดียวกัน การออกกฎหมายลำดับรอง หากมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นๆ กำหนดไว้แล้ว ก็ควรใช้อำนาจออกกฎหมายลำดับรองจากกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ

ในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ควรใช้อำนาจการออกกฎหมายจากราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันฯ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศรักษาการอยู่แล้ว ไม่ควรอ้างพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการที่มุ่งมอบอำนาจให้กับส่วนราชการในการ “บริหารราชการ” มากกว่า มิเช่นนั้นแล้ว คงไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายเฉพาะในเรื่องต่างๆ เช่น ประมวลรัษฎากร สำหรับการเก็บภาษี แต่ควรใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสรรพากรในการจัดเก็บภาษี หรือไม่ควรมีประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ กำหนดให้กรมที่ดินมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินก็น่าจะเพียงพอแล้ว

โดยที่พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์ฯ มิได้ระบุให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศในการออกกฎระเบียบใดๆ เพื่อรองรับหรือวางหลักเกณฑ์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ๆ ได้ ดังนั้น กรณีการให้รับรองสถานะกับคู่สมรสเพศเดียวกันของนักการทูต จึงไม่สามารถแก้ไขได้โดยการออกกฎกระทรวงหรือออกระเบียบของกระทรวงได้ เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจให้ดำเนินการเช่นนั้นไว้ดังเช่น ที่พระราชบัญญัติอนุวัติการอื่นๆ ระบุไว้ หรือกรณีการให้ออกบัตรให้กับคู่สมรสเพศเดียวกันของนักการทูต ซึ่งปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศออกบัตรประจำตัวให้ในฐานะ “คนรับใช้” ซึ่งเป็นบุคคลภายใต้อนุสัญญากรุงเวียนนาฯ แต่เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถออกกฎระเบียบได้เอง (เนื่องจากพระราชบัญญัติฯ ไม่ได้ให้อำนาจไว้) **กระทรวงการต่างประเทศ จึงไม่มีอำนาจในการปรับปรุงเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับคนกลุ่มนี้ได้เลย**

การ “ถูกเพิกถอนหรือถูกจำกัด” เสียทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติ ตามประเพณีปฏิบัติทางการทูต หรือตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (ตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์ฯ)

การถูกเพิกถอนหรือถูกจำกัดเสียทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตนั้น เป็นกลไกที่สร้างขึ้นเพื่อใช้กำหนดขอบเขตการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย ด้านการต่างประเทศของประเทศไทย หรืออาจใช้เป็นมาตรการตอบโต้การดำเนินการที่ไม่เป็นธรรม หรือใช้เป็นเครื่องมือการตอบโต้ทางการทูตด้วยทางหนึ่ง

หากพิจารณาในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์ฯ จะพบว่า พระราชบัญญัติฯ ได้ให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศในการ “เพิกถอนหรือจำกัด (หรือจำกัด)” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตไว้ ๓ ทาง ได้แก่

๑. ตาม “หลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติ” หรือที่รู้จักกันว่า “หลักต่างตอบแทน”
๒. ตามประเพณีปฏิบัติทางการทูต
๓. ตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศต้องตราขึ้น

ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่า กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการ “ได้รับ” กับการ “เพิกถอนหรือจำกัด (หรือจำกัด)” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตไว้**แตกต่างกัน** โดยผู้ร่างกฎหมายน่าจะพิจารณาเห็นว่าการ “ได้รับ” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ นั้นเพียงพอแล้ว ไม่น่าจะมีเหตุการณใด ที่จะอยู่นอกเหนือขอบเขตของอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่ได้ประมวลกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันสำหรับนักการทูตไว้หมดสิ้นแล้ว จึงไม่ให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศในการบัญญัติการ “ได้รับ” สำหรับกรณีอื่นๆ ในรูปกฎหมายลำดับรอง ซึ่ง**แตกต่าง**จากการ “เพิกถอนหรือจำกัด (หรือจำกัด)” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต ซึ่งผู้ร่างน่าจะคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่า จะต้องมีการพัฒนาการในเรื่องการจำกัดสิทธิอยู่บ้าง ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ การเมืองภายใน สถานการณ์เศรษฐกิจและสังคม

ด้วยเหตุนี้ จึงได้ให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง “เพิกถอนหรือจำกัด (หรือจำกัด)” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตผ่านการออก “พระราชกฤษฎีกา” ซึ่งเป็นกฎหมาย ลำดับรองประเภทหนึ่งได้ด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศยังไม่ได้ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อการ “เพิกถอนหรือจำกัด (หรือจำกัด)” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต จึงทำให้ในปัจจุบันยังไม่มี กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการและที่มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานราชการอื่นในเรื่องดังกล่าว ซึ่งหากกระทรวง การต่างประเทศจะออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔ นี้ ก็จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาคความท้าทาย ใหม่ๆ โดยเฉพาะในกรณีการประกอบอาชีพของกลุ่มสมรสนักการทูตได้

บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตว่าเพียงพอต่อการ ปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาคความท้าทายใหม่ๆ หรือไม่

๑. การแก้ไขปัญหาคการรับรองสถานะของกลุ่มสมรสเพศเดียวกันของนักการทูต

เมื่อคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ด้านสังคมทั้งในประเทศไทยและ ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องคนข้ามเพศ หรือการแต่งงานของคนเพศเดียวกัน ทำให้พบว่าทางออกสำหรับการรับรองสถานะของกลุ่มสมรสเพศเดียวกันมีหลายทางเลือก เช่น การแก้ไข ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ว่าด้วยครอบครัว เพื่อให้ยอมรับการสมรสของคน เพศเดียวกัน หรือความพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การยอมรับการ สมรสของคนเพศเดียวกัน ก็ล้วนเป็นความพัฒนาการที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับกรณีของกลุ่มสมรสของนักการทูต หากการแก้ไขกฎหมายหรือการผ่าน ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิตยังติดขัดขั้นตอนต่างๆ ก็อาจใช้ทางเลือกในการปรับปรุงพระราชบัญญัติ เอกสิทธิฯ เพื่อให้มีข้อรับรองสถานะและการ “ได้รับ” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตของกลุ่ม คู่สมรสนักการทูตเท่านั้น ซึ่งก็น่าจะสามารถกระทำได้ เพราะจะไม่ไปกระทบต่อกฎหมายว่าด้วยการ สมรสซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด โดยการแก้ไขอาจ กระทำได้ ๒ กรณี ได้แก่

๑.๑ การแก้ไขเนื้อหาของพระราชบัญญัติเอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยเพิ่มข้อบทที่เกี่ยวข้องกับความท้าทายใหม่ๆ ที่กระทรวงฯ ต้องการแก้ไขปัญหา หรือ

๑.๒ การเพิ่มเติมข้อบทที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในฐานะ ผู้รักษาการพระราชบัญญัติฯ ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงฯ และกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้ ดังเช่นที่พระราชบัญญัติอนุวัติการฉบับอื่นๆ ระบุไว้

๒. การออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้คู่สมรสนักการทูตสามารถประกอบอาชีพได้

แม้ว่ากระทรวงการต่างประเทศจะให้การยอมรับสถานะคู่สมรสของนักการทูตที่เดินทางเข้ามารับหน้าที่ในประเทศไทย และให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตกับบุคคลเหล่านี้ เทียบเท่านักการทูตดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม โดยที่การทำงานของคนต่างชาติในประเทศไทย มีขั้นตอนและเงื่อนไข ซึ่งส่วนใหญ่ต้องยกเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันบางประการของคู่สมรสนักการทูตด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อ “เพิกถอนหรือจำกัด (หรือจำกัด)” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตของบุคคลกลุ่มนี้ เพื่อช่วยให้คู่สมรสนักการทูตสามารถประกอบอาชีพได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายภายในของไทย โดยให้ครอบคลุมเนื้อหาต่อไปนี้

๒.๑ การเข้ามาในราชอาณาจักรด้วยหนังสือเดินทางธรรมดาและตรวจลงตราประเภท Non-Immigrant B

โดยก่อนเดินทางเข้ามาจะต้องขอตรวจลงตรา (visa) จากสถานเอกอัครราชทูตของไทยในประเทศที่ตนมีถิ่นพำนัก โดยมีหนังสือรับรองการจ้างงานจากบริษัทหรือองค์กรที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย โดยจะได้รับ visa ประเภท Non-Immigrant B เพื่อให้สามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมาย

๒.๒ การเสียค่าธรรมเนียมการขอยื่นต่อในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (Stay Permit)

เมื่อเดินทางเข้ามาในประเทศไทย บุคคลเหล่านี้มีหน้าที่ยื่นขอยื่นต่อในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (Stay Permit) ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยจะอนุญาตให้อยู่ต่อได้โดยเสียค่าธรรมเนียม ๑,๙๐๐ บาท และมีหน้าที่ต้องรายงานตัวกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุกๆ ๓ เดือน และเสียค่าธรรมเนียม Re-entry visa เพื่อให้สามารถเดินทางเข้าออกได้อย่างเสรีอีกปีละ ๓,๘๐๐ บาท

๒.๓ การขอใบอนุญาตทำงาน

เมื่อเดินทางเข้ามาในประเทศไทย จะต้องนำหนังสือเดินทางที่ได้รับการตรวจลงตราประเภท Non-Immigrant B พร้อมหนังสือรับรองการจ้างงาน ยื่นขอใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงาน หากได้รับการตรวจลงตราประเภทอื่น เช่น Diplomatic visa หรือ visa ประเภท Non-Immigrant F (ซึ่งรัฐบาลไทยจะออกให้กับนักการทูตและคู่สมรสนักการทูต) จะไม่ได้รับอนุญาตให้ยื่นขอใบอนุญาตทำงาน เพราะมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตหรือมีจุดมุ่งหมายเพื่อมาปฏิบัติราชการ

๒.๔ การเสียภาษีเงินได้

โดยที่เอกสิทธิ์ของคู่สมรสนักการทูตครอบคลุมการได้รับการยกเว้นการเสียภาษีเงินได้จากรายได้ที่ได้รับในประเทศไทย ดังนั้น หากคู่สมรสจะทำงานในประเทศไทยที่ก่อให้เกิดรายได้ ตามประมวลรัษฎากรกำหนดให้บุคคลที่ภายใน ๑๘๐ วันมีรายได้ในประเทศไทย ก็มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้

๒.๕ การเสียภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตในประเทศไทย

ภาษีต่างๆ เหล่านี้ ได้แก่ การเสียภาษีโรงเรือน กรณีเป็นเจ้าของหรือเช่าอาคาร การเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) การเสียภาษีนำเข้า การเสียภาษีสรรพสามิตน้ำมัน เป็นต้น

การเป็นคู่สมรสนักการทูตทำให้ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต กล่าวคือ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายประการ ดังนั้น หากต้องการให้คู่สมรสเหล่านี้มี “หน้าที่ตามกฎหมาย” ก็ควรจะต้องออกพระราชกฤษฎีกา “เพิกถอนหรือจำกัด (หรือจำกัด)” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติตามกฎหมายไทย เฉกเช่นเดียวกับชาวต่างประเทศที่ทำงานในประเทศไทย เว้นเสียแต่จะมีเอกสิทธิ์บางประการที่ควรยังคงไว้ให้ ก็จะไม่ต้องระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

สรุป

พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎหมายฉบับเดียวของประเทศไทยที่ตราขึ้นเพื่ออนุวัติการอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ ซึ่งหากนับจนถึงปัจจุบันจะมีอายุมากกว่า ๓๐ ปีแล้ว และเมื่อทำการศึกษาลงไปในรายละเอียดทำให้พบว่าพระราชบัญญัตินี้ ได้ตราขึ้นโดยใช้ขอบทในอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ เป็นตัวตั้ง โดยเป็นการเขียนกฎหมายไว้อย่างกว้างเพื่อให้การดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างรัฐผู้รับและรัฐผู้ส่งเป็นไปอย่างราบรื่น ขอบทต่างๆ จึงมุ่งเน้นไปที่การอำนวยความสะดวกให้นักการทูตได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษแตกต่างจากบุคคลทั่วไป อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ ทำให้กฎหมายดังกล่าวกลายเป็นเครื่องมือให้คณะผู้แทนทางการทูตที่มีเจตนาไม่บริสุทธิ์นำมาใช้ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ในขณะที่เดียวกันก็มีประเด็นใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นและเกี่ยวข้องกับนักการทูตผู้มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่ต้องการใช้ช่องว่างทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อตนเอง ซึ่งประเด็นใหม่ๆ ดังกล่าวถือเป็นประเด็นท้าทายต่อวงการการทูต สำหรับในส่วนของประเทศไทยนั้น การที่พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ตราขึ้นตามอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๖๑ จึงทำให้ประสบความสำเร็จในลักษณะเดียวกัน ในบทนี้ได้มีการนำเสนอกรณีศึกษาไว้ ๒ กรณี คือ กรณีนักการทูตขอรับสถานะคู่สมรสของบุคคลเพศเดียวกัน และการประกอบอาชีพของคู่สมรสนักการทูต ซึ่งเป็นประเด็นที่สถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยหลายแห่งพยายามขอเจรจากับกระทรวงการต่างประเทศให้ตอบสนองความประสงค์

ดังกล่าว จากการศึกษาพบว่า อุปสรรคสำคัญนอกจากจะมาจากความไม่ทันสมัยของพระราชบัญญัติ
เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักแล้ว ยังเกิดจากปัญหาเทคนิค
ในตัวกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศในการออกกฎหมายลำดับรองไว้ด้วย

บทที่ ๔

การใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตเป็นเครื่องมือ ในการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลากหลายรูปแบบ เช่น การเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ การจัดทำสนธิสัญญา ความตกลงระหว่างประเทศ การส่งคณะผู้แทนทางทูต ทางกงสุล หรือการแต่งตั้งกงสุลกิตติมศักดิ์เพื่อดำเนินการแทนรัฐผู้ส่งสำหรับ บางประเทศ และบางเขตอาณา นอกจากนี้ในการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังสามารถใช้มาตรการที่แข็งกร้าวได้เช่นเดียวกัน เช่น การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การระงับหรือยุติการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทางการทหาร ทางการแพทย์ การศึกษา วิทยาศาสตร์ หรือทางวัฒนธรรม ในขณะเดียวกันก็อาจใช้วิธีการให้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือในการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ เพื่อซื้อใจ สร้างความรู้สึกที่ดี ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวไม่ใช่เป็น “ศาสตร์” แต่เป็น “ศิลป์” ที่ต้องใช้ทั้งความรู้ประสบการณ์ ความสามารถตามตำรา และความสามารถเฉพาะตัวของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

ในทางปฏิบัติ หลายประเทศได้นำประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตมาเป็นเครื่องมือในการบริหารความสัมพันธ์ เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่มีความหลากหลายมิติ สามารถสร้างเงื่อนไข เงื่อนไข และขั้นตอนเพื่ออำนวยความสะดวกหรือสร้างอุปสรรคให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนทางการทูตได้อย่างแนบเนียน โดยอาศัยพื้นฐานของการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ซึ่งถือเป็นดุลยพินิจของรัฐบาลประเทศผู้รับโดยแท้ และอ้างอิงหลักการที่ได้รับการยอมรับเป็นการสากล หรือตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่า ในเรื่องใดบ้างที่ประเทศผู้รับมีพันธกรณีที่ต้องให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันกับคณะผู้แทนของประเทศต่างๆ ซึ่งหลักการเช่นนี้ได้มีการระบุไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. ๑๙๖๑

การปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ อนุวัติการอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. ๑๙๖๑

ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทก่อนหน้านี้นี้แล้วว่า พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ค่อนข้างล้าสมัยและมีข้อบทที่ไม่เพียงพอจะสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสมรสของนักการทูตเพศเดียวกัน การประกอบอาชีพของคู่สมรส

นักรทูต หรือแม้แต่การขอยุ่ต่อในราชอาณาจักรไทย (การขอ Stay Permit) ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ของสถานเอกอัครราชทูต ที่มีความซับซ้อนมากกว่าในอดีตอย่างมาก เนื่องจากปัจจุบันรูปแบบการจ้างงานมีความหลากหลาย มีการจ้างงานแบบ outsource และรูปแบบอื่นๆ ซึ่งไม่มีสถานะทางทูต แต่สถานเอกอัครราชทูตต่างๆ มักกีดกันให้กระทรวงกระทรวงการต่างประเทศอำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลเหล่านี้เพื่อให้มีสถานะทางทูต หรือแม้แต่การนำเข้าสิ่งของเพื่อใช้ในกิจการสถานเอกอัครราชทูต ซึ่งเริ่มมีกรณีการลักลอบนำสิ่งของส่วนตัวเข้ามาในนามสถานเอกอัครราชทูต แม้แต่การนำเข้ารถยนต์ซึ่งจะได้รับการยกเว้นภาษีนำเข้า ยกเว้นจากการตรวจค้น และยกเว้นจากอาคารต่างๆ ก็พบว่ามีส่วนละเมิดเอกสิทธิ์ฯ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวในหลายกรณี ซึ่งจากประเด็นข้อเท็จจริงดังกล่าว สามารถนำมาสรุปเป็นประเด็นปัญหาหลักที่กระทรวงการต่างประเทศ เห็นสมควรต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาใหม่ๆ ได้

พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ และช่องว่างแห่งกฎหมาย

ตามที่ได้วิเคราะห์มาตรการที่มีอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่า พระราชบัญญัติฯ มีข้อบกพร่องอยู่เพียง ๒ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ โดย ข้อบททั้งสองเป็นข้อบทหลักของพระราชบัญญัติฯ ที่กำหนดเรื่องสำคัญไว้ ๒ ประการ ได้แก่ มาตรา ๓ กำหนดเรื่องการ “ได้รับ” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต และมาตรา ๔ กำหนดเรื่องการ “ถูกเพิกถอนหรือถูกจำกัด” เสียทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต

มาตรา ๓ : ประเด็นการ “ได้รับ” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต

โดยที่มาตรา ๓ มิได้กำหนดให้การ “ได้รับ” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตสามารถ แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ แต่กำหนดเพียงให้การ “ได้รับ” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตนั้น เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ ดังนั้น จึงทำให้เกิดช่องว่างแห่งกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อกระทรวงการต่างประเทศต้องการปรับปรุงการ “ได้รับ” เอกสิทธิ์ฯ ก็ไม่สามารถกระทำได้ ดังเช่นที่กระทรวงอื่นๆ แก้ไขพระราชบัญญัติที่ตนเองรักษาการอยู่ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายของตน โดยออกกฎหมายลำดับรองของตนเองเพื่อให้ทันสมัยอยู่เสมอ

“ช่องว่างแห่งกฎหมาย” หมายถึง กรณีไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือกฎหมายประเพณีที่ไปใช้ปรับแก้ข้อเท็จจริงได้ กล่าวคือ ผู้ใช้กฎหมายค้นหากฎหมายเพื่อมาใช้ปรับแก้กรณีไม่พบซึ่งอาจเกิดขึ้นจากหลายกรณี เช่น

๑. ผู้ร่างกฎหมายคิดไปไม่ถึงว่าจะมีช่องว่างในกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นไปได้ ๒ กรณี

ได้แก่

๑.๑ ผู้ร่างกฎหมายสามารถนึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายได้ แต่ไม่ได้ร่างกฎหมาย บทบัญญัติสำหรับกรณินั้นๆ ไว้ เช่น ในเวลาที่บัญญัติกฎหมายมีโทรศัพท์ใช้แล้ว แต่ผู้ร่างกฎหมาย บกพร่อง จึงไม่ได้คิดถึงโทรศัพท์ และไม่ได้บัญญัติกฎหมายไว้สำหรับกรณีติดต่อกันทางโทรศัพท์ เป็นต้น

๑.๒ ผู้ร่างกฎหมายไม่สามารถที่จะนึกถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้นได้ อาจเพราะยัง ไม่มีเหตุการณ์อันทำให้เกิดช่องว่างนั้นเกิดขึ้น เช่น ในสมัยการร่างกฎหมายยังไม่มีไฟฟ้าใช้ จึงไม่มี บทบัญญัติเกี่ยวกับการลัดไฟฟ้าไปใช้ เป็นต้น

๒. ผู้ร่างกฎหมายคิดถึงช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น แต่เห็นว่าสำหรับกรณีที่เป็น ช่องว่างแห่งกฎหมายยังไม่สมควรบัญญัติไว้ให้ตายตัว

เนื่องจากตำรากฎหมายและคำพิพากษาของศาลยังไม่ได้พิจารณาปัญหานั้น อย่างเพียงพอ โดยยังไม่ได้คิดค้นหลักเกณฑ์อันเหมาะสมไว้สำหรับเรื่องนั้นๆ หากจะมีการบัญญัติ กฎหมายสำหรับกรณินั้นๆ ไว้เป็นการตายตัวก็จะเป็นการริบตัวเกินไป

เมื่อเกิดกรณี “ช่องว่างแห่งกฎหมาย” ขึ้น ก็จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไข “การอุด ช่องว่างแห่งกฎหมาย” นั้น สามารถกระทำได้หลายทางโดยเฉพาะเมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาล แต่ในทางปฏิบัติ หากผู้ใช้กฎหมายเล็งเห็นได้ว่า กฎหมายที่มีอยู่มีช่องว่าง โดยเนื้อหาหรือขอบทของกฎหมายไม่เพียงพอ ต่อการปฏิบัติหน้าที่และไม่มีประเพณีปฏิบัติใดที่สามารถมาปรับใช้ได้ โดยเฉพาะสำหรับกรณีที่ไม่เคย เกิดขึ้นมาก่อน เช่น ในการศึกษาในที่หิบบยกรณีนักการทูตสมรสกับเพศเดียวกัน หรือการประกอบ อาชีพของคู่สมรสนักการทูต การอุดช่องโหว่โดยอ้างอิงจารีตประเพณีแต่เพียงอย่างเดียวจึงกระทำไม่ได้ เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน

ในทางปฏิบัติของหน่วยงานราชการทั่วไป พระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บท/ อนุวัติการ จะมีบทบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดกฎระเบียบที่เป็น รายละเอียดในการนำพระราชบัญญัติไปบังคับใช้ การออกกฎหมายในรูปกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ และเพื่อ ความชัดเจนในการบังคับใช้ ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้อาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้เข้ากับ ยุคสมัย เช่น การออกกฎกระทรวงของกระทรวงคมนาคม (ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๕) ยกเลิก กฎกระทรวง ซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์บางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๕

สำหรับกรณีมาตรา ๓ ของ พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ได้กล่าวมานั้น เห็นได้ว่า เกิด “ช่องว่างในกฎหมาย” ขึ้นอย่างชัดเจน เนื่องจากในปัจจุบัน ยังไม่มีข้อบทบัญญัติใดที่จะสามารถนำมาปรับใช้กับกรณีการ “ได้รับ” เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน รูปแบบใหม่ๆ เช่น กรณีคู่สมรสเพศเดียวกันของนักการทูต การออกบัตรประจำตัวนักการทูต (ซึ่งปัจจุบันไม่มีกฎหมายรองรับ) ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของ พระราชบัญญัติ เอกสิทธิ์ฯ ที่ปัจจุบัน ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เช่น

๑. การได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม

ไม่ว่าจะเป็นการยกเว้นค่าธรรมเนียมการขอพำนักในราชอาณาจักร (Stay Permit) ปีละ ๑,๙๐๐ บาทต่อปีในฐานะคู่สมรสให้กับคู่สมรสเพศเดียวกันของนักการทูต ซึ่งปัจจุบัน กำหนดให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมใช้ฐานะ “คนรับใช้” แทน เนื่องจาก พระราชบัญญัติ เอกสิทธิ์ฯ ไม่เปิดช่องให้กับคู่สมรสเพศเดียวกัน เป็นต้น การยกเว้นเหล่านี้ แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) จะมีกำหนดไว้ในระเบียบภายในของหน่วยงานเองว่า การยกเว้น ค่าธรรมเนียมดังกล่าวต้องมีหนังสือจากกระทรวงการต่างประเทศ แต่สำหรับกระทรวงการต่างประเทศเองแล้ว ไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบภายใต้พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์ฯ แต่อย่างไรก็ตามให้ กระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจกระทำการ มีแต่เพียงการระบุไว้เป็นแนวปฏิบัติของหน่วยงานระดับ กองเท่านั้น

๒. การออกบัตรประจำตัว

ปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศออกบัตรประจำตัวให้นักการทูต คู่สมรส บุตรีธิดา (อายุไม่เกิน ๒๐ ปี) และคนรับใช้ส่วนตัว ซึ่งเป็นบุคคลที่ระบุไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ โดยยังไม่มีกฎหมายใดรองรับสถานะของบัตรประจำตัว ดังกล่าว ดังนั้น หากมีการแก้ไขให้มาตรา ๓ กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจ ออกกฎหมายลำดับรองสำหรับการ “ได้รับ” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต ก็จะเป็นการสร้าง สถานะทางกฎหมายให้กับบัตรประจำตัวนักการทูตและบุคคลในครอบครัว ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาการ ทำบัตรประจำตัวปลอม และช่วยให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ปลอมแปลงบัตรประจำตัวดังกล่าวได้ เนื่องจากการปลอมแปลงบัตรที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่และมี กฎหมายรองรับ

๓. การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตกับคู่สมรสเพศเดียวกันของนักการทูต

หากมาตรา ๓ กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถออกกฎหมายลำดับ รองได้ ก็น่าจะเป็นทางออกทางหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถกำหนดให้บุคคลในกลุ่มนี้ “ได้รับ” เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันทางทูตเช่นเดียวกับคู่สมรสต่างเพศของนักการทูต ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องอาศัย การแก้ไขกฎหมายเพื่อทำให้กฎหมายมีความทันสมัยและเป็นทางออกในกรณีลักษณะเช่นนี้

มาตรา ๔ : การ “ถูกเพิกถอนหรือถูกจำกัด” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต

มาตรา ๔ ของ พระราชบัญญัติเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศ ในการปรับใช้วิธีการเพื่อเพิกถอนหรือจำกัดเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต ๓ ประการ คือ

๑. หลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติ หรือ หลักต่างตอบแทน (reciprocal basis)
๒. ประเพณีปฏิบัติทางการทูต
๓. ออกพระราชกฤษฎีกา

ที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศได้นำ “หลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติหรือหลักต่างตอบแทน” มาใช้ในทางปฏิบัติอยู่บ้าง แต่หลักการดังกล่าวยังไม่เคยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตฉบับใดเลย เว้นแต่ได้มีการนำไปปรับใช้ในบางกรณี เช่น การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ทั้งนี้ รวมทั้งการใช้หลักต่างตอบแทนเพื่อตอบโต้ต่างประเทศกรณีไทยเสียเปรียบจากการได้รับการปฏิบัติ ที่ไม่เท่าเทียม เช่น การจัดสรรจำนวนบัตรรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน (บัตรเข้าสนามบิน) ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้กับบรรดาคณะผู้แทนต่างประเทศในการเข้าไปต้อนรับ หรืออำนวยความสะดวกด้านต่างๆ เช่น สัมภาระ การดำเนินพิธีการศุลกากร และตรวจคนเข้าเมืองให้กับบุคคลสำคัญชาวต่างประเทศที่สถานเอกอัครราชทูตต้องเข้าดูแลอำนวยความสะดวก เช่นเดียวกับที่สถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศจำเป็นต้องเข้าไปในท่าอากาศยานเพื่ออำนวยความสะดวกในลักษณะเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ หลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติหรือหลักต่างตอบแทน (reciprocal basis) จึงถูกนำมาใช้เป็นประเด็นในการเจรจาเพื่อปรับระดับการให้เอกสิทธิและความคุ้มกันระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ ให้มีความสมดุลและเป็นธรรมมากขึ้น

การใช้ “ประเพณีปฏิบัติทางการทูต” เพื่อ “เพิกถอนหรือถูกจำกัด” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตเป็นอีกกลไกหนึ่งที่พระราชบัญญัติเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดให้ปรับใช้ได้ แต่โดยที่ประเพณีปฏิบัติทางการทูตดังกล่าวมีวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา และในหลายประเทศประเพณีปฏิบัติทางการทูตได้เริ่มผ่อนคลายลงและมีความแตกต่างกัน การบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายแม่บทจึงไม่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ดังนั้นเพื่อความเหมาะสมและง่ายต่อการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยก็น่าจะพิจารณากำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวงหรือระเบียบกระทรวงฯ

สำหรับการ “ออกพระราชกฤษฎีกา” เพื่อเพิกถอนหรือจำกัดเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตตามมาตรา ๔ นั้น กระทรวงการต่างประเทศยังไม่เคยออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อการนี้

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศยังไม่เคยมีการบัญญัติแปรความของข้อ ๑. และข้อ ๒. ไว้ในกฎหมายใดๆ เลย การ “เพิกถอนหรือถูกจำกัด” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต ในปัจจุบันจึงเป็นการสร้าง “แนวปฏิบัติ” ที่อาจถูกโต้แย้งได้ อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้

เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งนอกจากจะเป็นความสับสนแล้ว ยังเป็นการยากในการสร้างบรรทัดฐานเดียวกันในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการปรับใช้หลักการดังกล่าวไม่ว่าจะในบริบทใดๆ ยังไม่เคยกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองฉบับใดเลย

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗

โดยที่พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตเป็นพระราชบัญญัติอนุวัติการอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. ๑๙๖๑ ที่มีข้อบทเพียง ๔ มาตรา และเกิดช่องว่างในกฎหมายเพราะข้อบทที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคำพิพาทใหม่ๆ ได้ จึงเป็นการสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต โดยให้อำนาจผู้รักษาการพระราชบัญญัติมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง ดังเช่นพระราชบัญญัติอนุวัติการฉบับอื่นๆ ที่ได้กล่าวไว้เป็นตัวอย่างในบทที่ ๓ แล้ว เช่น

๑. พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๒. พระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๓. พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการ เกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๔. พระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

หากเปรียบเทียบพระราชบัญญัติอนุวัติการอื่นๆ กับพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตแล้ว จะเห็นว่าในพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตยังไม่มีถ้อยคำหรือข้อความใดที่ “ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต โดยเพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ดังนี้

มาตรา ๓ : “ให้รัฐผู้ส่งคณะผู้แทน คณะผู้แทน หัวหน้าคณะผู้แทน บุคคลในคณะผู้แทน บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทน บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูต ตัวแทนทางทูต บุคคลในคณะ

เจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการ บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริการ สมาชิกในครอบครัวของ บุคคลในคณะผู้แทน และคนรับใช้ส่วนตัว รวมตลอดถึงสถานที่ ทรัพย์สิน และบรรณสารของคณะ ผู้แทนของบุคคลในคณะผู้แทน หรือของสมาชิกในครอบครัวของบุคคลในคณะผู้แทน ตามที่ระบุไว้ใน อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ซึ่งทำเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ทำพระราชบัญญัตินี้ “ได้รับ” เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว”

มาตรา ๓ ทวิ : “การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแนวปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ และความคุ้มกันทางทูตให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศออกกฎกระทรวงเพื่อ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

การออกกฎหมายลำดับรอง

เมื่อพระราชบัญญัติเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓ ทวิ แล้ว จะทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้รักษาการพระราชบัญญัติเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตมีอำนาจในการออก “กฎกระทรวง” ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัย อำนาจแห่งกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมาย โดยกฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติออกกฎกระทรวงเป็น รายละเอียด

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ประมาจารย์ทางกฎหมายได้บรรยายไว้อย่างชัดเจนว่า การออกกฎกระทรวงจะต้องพิจารณา ๓ ประการ คือ

๑. จะแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้
๒. จะขัดกับกฎหมายใดๆ ก็ไม่ได้ และ

๓. ต้องออกภายในกรอบแห่งพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ให้อำนาจออก กฎกระทรวงนั้นๆ ดังนั้น การออกกฎกระทรวงจึงจะต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติหรือพระราช กำหนดที่เป็นแม่บท ว่าได้ให้อำนาจให้ออกกฎกระทรวงในเรื่องใดบ้าง และจะออกกฎกระทรวงได้ เฉพาะเท่าที่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดนั้นๆ ระบุไว้ ถ้าเรื่องใดมีความสำคัญก็มักกำหนดให้ ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ถ้าเรื่องใดที่มีความสำคัญลดหลั่นลงมา ก็ให้ออกเป็นกฎกระทรวง

ด้วยหลักกฎหมายเช่นว่านี้ จะเห็นได้ว่า ถ้อยคำของมาตรา ๓ ทวิที่เสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุงเพิ่มเติม จึงเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่จะออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดรายละเอียดต่างๆ เพื่อเป็นการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติเอกสิทธิและความคุ้มกัน ทางทูตเท่านั้น และเป็นการออกกฎหมายลำดับรองที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดกับกฎหมายอื่นใด ทั้งยังเป็นการออกกฎหมายภายในกรอบแห่งพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวงนั้นๆ เป็นสำคัญ การเพิ่มมาตรา ๓ ทวิ จึงเป็นการแก้ไขกฎหมายที่จะช่วยเปิดช่องให้กระทรวงการ

ต่างประเทศสามารถกำหนดรายละเอียดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ “ได้รับ” เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ ปัญหา และความท้าทายใหม่ๆ ที่ขอบทที่มีอยู่แต่เดิมไม่ได้ลงรายละเอียดไว้มากพอ ส่งผลทำให้เกิดช่องว่างในกฎหมายดังที่กล่าวไว้แล้ว

ภายใต้บริบทที่กล่าวถึงการแก้ไขมาตรา ๓ ทวิ ดังกล่าว หากสามารถดำเนินการได้สมบูรณ์ ก็จะนำไปสู่ขั้นตอนของการออกกฎหมายลำดับรองที่มีความจำเป็นเร่งด่วน กล่าวคือ

๑. การออกพระราชกฤษฎีกาการเพิกถอนและจำกัดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตของคู่สมรสนักการทูตที่ต้องการประกอบอาชีพในประเทศไทย ซึ่งออกตามความในมาตรา ๔ พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต เพื่อเพิกถอนและจำกัดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตบางประการ เพื่อให้บุคคลนั้นมีความเท่าเทียมกับชาวต่างประเทศอื่นๆ ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

๒. การออกกฎกระทรวงการต่างประเทศตามความในพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ ทวิ ตามขอบเขตการใช้อำนาจของกระทรวงการต่างประเทศภายใต้พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต ในเรื่องที่ยังไม่เคยบัญญัติแนวทางการปฏิบัติไว้เป็นบทบัญญัติในรูปของกฎหมายใดๆ เลย ได้แก่

๒.๑ กฎกระทรวงการต่างประเทศ การได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของคู่สมรสบุคคลในคณะผู้แทนต่างประเทศที่ประกอบอาชีพในประเทศไทย พ.ศ....

๒.๒ กฎกระทรวงการต่างประเทศ ประเภทของอาชีพที่ได้รับอนุญาตและขั้นตอนการขอประกอบอาชีพของคู่สมรสบุคคลในคณะผู้แทนต่างประเทศในประเทศไทย

๒.๓ กฎกระทรวงการต่างประเทศ คู่สมรสเพศเดียวกันของบุคคลในคณะผู้แทนและการได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต

๒.๔ กฎกระทรวงการต่างประเทศ การรับรองสถานะผู้มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต (เพื่อใช้ประกอบการขอ Stay Permit)

๒.๕ กฎกระทรวงการต่างประเทศ การรับรองสถานะผู้มีเอกสิทธิ์เพื่อใช้ในการขอสำแดงภาษีร้อยละ ๐ สำหรับการซื้อสินค้าและบริการของคณะผู้แทน

๒.๖ กฎกระทรวงการต่างประเทศ บัตรประจำตัวบุคคลในคณะผู้แทน

๒.๗ กฎกระทรวงการต่างประเทศ ฉุกเฉินทางทูต การรับ-ส่ง และการตรวจค้น ฉุกเฉินทางทูต

๒.๘ กฎกระทรวงการต่างประเทศ การละเมิดมิได้ในตัวบุคคลในคณะผู้แทนและตรวจค้น จับกุม หรือคุมขังกรณีมีเหตุอันเชื่อได้ว่า กระทำความผิดอาญา

๒.๙ กฎกระทรวงการต่างประเทศ การกระทำผิดคดีอาญาของบุคคลในคณะผู้แทน การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจและขั้นตอนการสละความคุ้มกันทางอาญา

๒.๑๐ กฎกระทรวงการต่างประเทศ ขั้นตอนการดำเนินคดีกับบุคคลในคณะผู้แทน (เช่น การส่งหมายเรียก หมายจับ การส่งหมายศาลเรียกในฐานะพยาน จำเลย)

๒.๑๑ กฎกระทรวงการต่างประเทศ รถยนต์สำหรับผู้ได้รับเอกสิทธิ์ทางทูต

๒.๑๒ กฎกระทรวงการต่างประเทศ ประกันภัยรถยนต์ของผู้มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

๒.๑๓ กฎกระทรวงการต่างประเทศ โควตารถยนต์ของผู้มีเอกสิทธิ์

๒.๑๔ กฎกระทรวงการต่างประเทศ การอำนวยความสะดวกให้กับคณะผู้แทน ในการซื้อ เช่า ที่ดินหรืออาคาร การให้และการจำหน่าย จ่าย โอน ซึ่งอสังหาริมทรัพย์

๒.๑๕ กฎกระทรวงการต่างประเทศ การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับสิ่งของ และการกำหนดโควตาการนำเข้าสิ่งของที่ไม่จำเป็นสำหรับการใช้ชีวิตประจำวัน (เช่น เหล้า บุหรี่ จักรยาน อาหาร ยา)

๒.๑๖ กฎกระทรวงการต่างประเทศ จัดตั้งคณะกรรมการการป้องกันและการจัดการกับการละเมิดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต)

๒.๑๗ กฎกระทรวงการต่างประเทศ ขั้นตอนการประกาศบุคคลเป็นบุคคลไม่พึงปรารถนา (Persona Non Grata – PNG) และวิธีการผลักดันออกนอกราชอาณาจักร

๒.๑๘ กฎกระทรวงการต่างประเทศ การปรับใช้หลักถ้อยที่ถ้อยระดับตีหรือหลักต่างตอบแทน (reciprocal basis) กับการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต

การใช้พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายการต่างประเทศและในการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

๑. การดำเนินนโยบายการต่างประเทศในกรอบพหุภาคีและการสนับสนุนให้ไทยเป็นศูนย์กลางที่ตั้งองค์การระหว่างประเทศแห่งเอเชีย (Geneva of Asia)

แนวความคิดที่จะส่งเสริมให้ประเทศไทยก้าวเป็นศูนย์กลางที่ตั้งคณะผู้แทนและองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ เป็นแนวความคิดที่ได้เคยมีการกล่าวถึงในกระทรวงการต่างประเทศในช่วงปี ๒๕๓๐ ในชื่อของ “เจนีวาแห่งที่ ๒” (Geneva II) โดยเปรียบเทียบกรุงเทพฯ กับนครเจนีวาของสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกันในแง่ของการเป็นที่ตั้งของสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตและองค์การระหว่างประเทศจำนวนมาก แต่แนวคิดดังกล่าวก็ไม่ได้มีการศึกษาในรายละเอียดและผลักดันต่อ จึงทำให้ไม่ได้รับการพัฒนาเป็นนโยบายระดับชาติ

ล่าสุดเมื่อต้นปี ๒๕๕๘ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) บางท่านหยิบยกแนวความคิดที่จะส่งเสริมให้ประเทศไทยก้าวเป็นศูนย์กลางที่ตั้งคณะผู้แทนและองค์การระหว่าง

ประเทศแห่งเอเชีย (Geneva of Asia) ขึ้นมากล่าวถึงอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่าประเทศไทยยังคงมีศักยภาพ ไม่ว่าจะ เป็นในแง่ของที่ตั้ง (location) ที่เป็นศูนย์กลางของอาเซียนและ Mainland Southeast Asia มีพื้นที่เชื่อมต่อกับประเทศในอินโดจีนและสามารถเชื่อมต่อไปยังประเทศมหาอำนาจ เช่น จีน และอินเดีย โดยเฉพาะเมื่อไทยกำลังเตรียมความพร้อมเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘-๒๕๕๙ กอปรกับรัฐบาลกำลังผลักดันการสร้างโครงข่ายรถไฟความเร็วสูงและสาธารณูปโภคพื้นฐานให้ประเทศไทยเชื่อมกับโลกทั้งทางเครื่องบิน รถไฟ และรถยนต์อยู่นั้น ก็ยิ่งจะเป็นส่วนสนับสนุนศักยภาพให้ประเทศไทยสามารถก้าวสู่การเป็นศูนย์กลางของคณะผู้แทนต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในเอเชียได้

อย่างไรก็ดี ส่วนที่กล่าวไปข้างต้นเป็นส่วนประกอบด้านกายภาพ (hardware) ที่มาจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เพื่อสร้างความเชื่อมโยงภายในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งยังมีส่วนสนับสนุนนโยบายที่รัฐบาลกำหนดเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทของไทยในกรอบพหุภาคี (multilateralism) และในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งประกาศไว้ในนโยบายต่างประเทศข้อ ๒ และ ข้อ ๖-๗ โดบกระทรวงการต่างประเทศกำหนดเป้าหมายในการส่งเสริมศักยภาพ ส่งเสริมความมั่นคงในภูมิภาคและระดับโลก และส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนในทุกมิติ ดังนั้น การปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงมีส่วนสำคัญที่จะส่งเสริมสนับสนุนส่วนประกอบด้านกายภาพดังกล่าวข้างต้น เนื่องจาก การมีกฎหมายภายในของไทยที่ส่งเสริมบรรยากาศแก่การตั้งสำนักงานคณะผู้แทนต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศย่อมจะเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญให้ประเทศต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกหันมาสนใจในประเทศไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ในการปรับปรุงสาระของพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงการปรับใช้กฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งหวังให้เกิดผล ดังนี้

๑.๑ ประเทศไทยมีกฎหมายที่เอื้อประโยชน์และอำนวยความสะดวกให้กับบุคคลในคณะผู้แทนหรือองค์การระหว่างประเทศให้สามารถใช้ชีวิตและทำงานในประเทศไทยได้อย่างสะดวกสบาย มีอิสระและเสรีภาพ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงการให้บริการขอพำนักในประเทศ (Stay Permit) และการตรวจลงตรา (Re-entry visa) ซึ่งปัจจุบันมีหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ๓ หน่วยงาน ได้แก่ กรมพิธีการทูต กรมการกงสุลและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

๑.๒ ประเทศไทยมีการ**บังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ** (rule of law) หมายความว่า กฎหมายจะต้องมีความโปร่งใส ชัดเจน หน่วยงานที่บังคับใช้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บุคคลในคณะผู้แทนหรือองค์การระหว่างประเทศได้รับทราบอย่างชัดเจนว่า

ในการรับบริการหรือขออำนวยความสะดวกในแต่ละครั้งจะใช้เวลานานเท่าไร หรือหากมีการโต้แย้ง สิทธิ จะมีขั้นตอนการร้องเรียนและพิจารณาอย่างไร

๑.๓ การอำนวยความสะดวกให้กับบุคคลในคณะผู้แทนหรือองค์การระหว่าง ประเทศในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต ต้องมีขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อน สะดวก รวดเร็ว เช่น ในกรณีการขอ Stay Permit หรือการขอสำแดงภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ ๐ เป็นต้น

๑.๔ ประเทศไทยมีมาตรฐานการปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายที่เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ ยกเว้นกรณีในประเทศไทยปฏิบัติตามหลักต่างตอบแทนกับประเทศใดประเทศหนึ่ง เป็นการเฉพาะ ซึ่งจะต้องมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปแล้วแต่กรณี

การปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้มีความ ทันสมัยดังที่กล่าวมา จะทำให้ประเทศไทยมีเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอีก รูปแบบหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการมีปฏิสัมพันธ์กับคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศที่ประจำการ อยู่ในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม ทันต่อยุคสมัยและบริบทของสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะมี ส่วนส่งเสริมบรรยากาศและสร้างความพร้อมให้ประเทศไทยก้าวสู่การเป็นศูนย์กลางที่ตั้งของคณะ ผู้แทนต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศของเอเชีย (Geneva of Asia) ได้อย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงกฎหมายและออกกฎกระทรวงเพื่อให้สามารถรองรับความท้าทายใหม่ ที่นำมาศึกษาในครั้งนี้ ๒ ประการ คือ การเรียกร้องให้คู่สมรสเพศเดียวกันของนักการทูต “ได้รับ” เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตได้ดังเช่นคู่สมรสเพศเดียวกัน ซึ่งจะตอบสนองจำนวนคู่สมรส เพศเดียวกันที่ส่วนใหญ่มาจากประเทศตะวันตกที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกวัน ในขณะที่การออก กฎกระทรวงเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ ขั้นตอน และรายละเอียดสำหรับการประกอบอาชีพของคู่สมรส นักการทูตก็จะช่วยสร้างความชัดเจนให้กับบุคคลกลุ่มนี้ซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังสามารถมีส่วนผลักดันให้นโยบายอื่นๆ ที่จะมี ส่วนส่งเสริมและสร้างความพร้อมของไทยในการเป็น Geneva of Asia ได้อีกในหลายบริบท อาทิเช่น การส่งเสริมให้สังคมไทยเป็นสังคมดิจิทัล เพื่อตอบสนองการทำงานของคณะผู้แทนทางการทูตและ องค์การระหว่างประเทศซึ่งในยุคปัจจุบันพึ่งพาระบบอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์มือถือ ความรวดเร็วของ ระบบเทคโนโลยีด้านนี้ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกสถานที่ตั้ง ดังนั้น ประเทศที่มีความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์มือถือ จึงมีข้อได้เปรียบในการถูกจัดให้เป็นตัวเลือก ลำดับต้นๆ ที่คณะผู้แทนทางการทูตและองค์การระหว่างประเทศจะมาตั้งสำนักงาน ซึ่งการนำ เทคโนโลยีสมัยใหม่มาปรับใช้กับงานด้านการอำนวยความสะดวกและความคุ้มกันก็สามารถทำได้เช่นกัน หรือการส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและประหยัดพลังงาน โดยส่งเสริมการสร้างอาคารของคณะ ผู้แทนทางการทูตและองค์การระหว่างประเทศให้มีลักษณะเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยอาจขอให้ อาคารที่กำลังจะสร้างขึ้นใหม่ภายใต้การอนุมัติของกระทรวงการต่างประเทศใช้วัสดุที่เป็นมิตรกับ

สิ่งแวดล้อมและประหยัดพลังงานอย่างน้อยร้อยละ ๓๐ เพื่อส่งเสริมนวัตกรรมด้านการก่อสร้างที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นของไทยหรือของต่างชาติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นตัวอย่าง (show case) และแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาค

๒. การดำเนินนโยบายการต่างประเทศในกรอบทวิภาคีและการส่งเสริม

ความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศต่างๆ

นอกจากการปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตที่จะมีส่วนสร้างเสริมบรรยากาศที่สร้างสรรค์ต่อการก้าวเป็นศูนย์กลางที่ตั้งคณะผู้แทนและองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียแล้ว การปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ยังสามารถนำไปใช้ในการบริหารความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศต่างๆ และยังคงจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในระยะยาวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับ “การทำงานของคู่สมรสนักการทูต” ซึ่งหากประเทศไทยสามารถให้การสนองตอบต่อประเทศต่างๆ ที่ได้เรียกร้องให้ประเทศไทยเปิดช่องให้คู่สมรสนักการทูตทำงาน เช่น สหรัฐอเมริกา อินเดีย แคนาดา หรือประเทศที่เรียกร้องให้ไทยให้สถานะ “คู่สมรส” กับคู่สมรสเพศเดียวกันของนักการทูต เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส แคนาดา สวีเดน และประเทศในยุโรปหลายประเทศ

การปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตครั้งนี้ นอกจากจะเป็นการลดแรงเสียดทานที่เกิดจากแรงกดดันที่ประเทศต่างๆ ที่ต้องการให้ประเทศไทยทำตามข้อเรียกร้องของตนใน ๒ เรื่องข้างต้นนั้นแล้ว น่าจะส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างสองประเทศ นำมาซึ่งบรรยากาศความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีที่แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี สำหรับการประกอบอาชีพของคู่สมรสนักการทูตนั้น นอกจากการปรับปรุงกฎหมายจะช่วยผ่อนคลายนแรงกดดันจากประเทศที่เรียกร้องแล้ว การเปิดโอกาสให้คู่สมรสนักการทูตไทยสามารถประกอบอาชีพในต่างประเทศได้ก็น่าจะเป็นเรื่องที่ควรได้รับการสนับสนุนในการเจรจา อาจจำเป็นต้องคำนึงถึงจำนวน ความสามารถ ความถนัด และความสนใจของคู่สมรสนักการทูตไทยด้วยว่า ส่วนใหญ่แล้วจะมีความถนัดและความต้องการไปทำงานในต่างประเทศหรือไม่ และงานประเภทใดที่เหมาะสมกับความสามารถ การอำนวยความสะดวกในเรื่องใดที่ควรเรียกร้องประเภทของงานที่ควรอนุญาต ซึ่งจะ เป็นข้อมูลสำคัญในการที่ไทยจะเจรจาเชิงรุกเพื่อมิให้ประเทศไทยเสียเปรียบประเทศที่ส่งนักการทูตเข้ามาประจำการในประเทศไทยมากกว่า เช่น สหรัฐฯ อินเดีย สหภาพยุโรป เป็นต้น

นอกจากนี้ การแลกเปลี่ยนการอำนวยความสะดวกและยกเว้นภาษีอื่นๆ ยังสามารถถูกหยิบยกขึ้นเพื่อเป็นประเด็นต่อรองเพื่อให้ไทยอนุญาตการประกอบอาชีพของคู่สมรสนักการทูต โดยรายละเอียดการเจรจาของแต่ละประเทศจำเป็นที่จะต้องศึกษาในเชิงลึกด้วย การปรับปรุง

พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันและการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องจะเป็นเพียงการวางรากฐานสำคัญของกติกาสำหรับทุกประเทศที่ต้องการส่งคู่สมรสนักการทูตเข้ามาทำงานในช่วงที่คู่สมรสของตนปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทย โดยอย่างน้อยการจำกัดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตบางประการจะเป็นการช่วยลดความเหลื่อมล้ำที่อาจเกิดขึ้นกับคนไทยและชาวต่างชาติอื่นที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการเข้าสู่ตลาดแรงงาน การได้รับการอำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตทำงานที่อาจมากกว่าชาวต่างชาติอื่น แต่การแลกเปลี่ยนการยกเว้นภาษีอื่นๆ ที่ฝ่ายไทยเสียเปรียบอยู่ก็อาจเป็นประเด็นที่สามารถถูกหยิบยกขึ้นเพื่อทำให้เกิดความสมดุลในการเจรจาด้วย

กรณีการสมรสกับเพศเดียวกันของนักการทูต แม้จะเป็นประเด็นที่เริ่มได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวาง และแม้ว่าแต่ละประเทศจะกดดันประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง แต่การหยิบยกประเด็นนี้เป็นประเด็นในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันนั้น จำเป็นต้องศึกษากฎหมายของประเทศอื่นเป็นอย่างดีด้วย เช่น กรณีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งนักเจรจาฝ่ายสหรัฐฯ มักกล่าวว่า สหรัฐฯ เปิดกว้างและยอมรับการแต่งงานของคนเพศเดียวกัน แต่ประเด็นนี้ก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันและยังมีความคิดที่หลากหลาย ทั้งสนับสนุนและต่อต้าน ดังนั้น ในการเจรจาเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรอง อาจต้องคำนึงด้วยว่า มิใช่ประเทศไทยฝ่ายเดียวที่ต้องยอมรับข้อเสนอของประเทศอื่นเสมอไป แต่ประเทศไทยอาจใช้จุดอ่อนของสหรัฐฯ ในประเด็นนี้ เรียกร้องผลประโยชน์ในด้านอื่นๆ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน ซึ่งทั้งหมดนี้จะกระทำได้โดยการศึกษาเพื่อให้ “รู้เขาและรู้เรา” ซึ่งจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่คุ้มค้ำกับทั้งสองฝ่ายที่สุด

สรุป

การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ถือว่ามีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการพิจารณา เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกเอกสิทธิ์และความคุ้มกันให้กับนักการทูตต่างชาติได้อย่างมั่นใจ ซึ่งหากนับตั้งแต่ที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้พบว่า มีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญหลายประการ ทั้งในประเด็น “ช่องว่างแห่งกฎหมาย” ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติฯ และในประเด็น “การถูกเพิกถอนหรือกักต” ในมาตรา ๔ ซึ่งแนวทางที่เสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓ ทวิ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในการออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติฯ จะช่วยให้กระทรวงการต่างประเทศมีความคล่องตัวในการแก้ไขปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง อันจะช่วยเสริมสร้างความมั่นใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ รวมทั้งจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถใช้ประเด็นเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์กับคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศในประเทศไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

ความมุ่งหมายในการวิจัยในเรื่องเอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูตเกิดขึ้นจากประสบการณ์ในการทำงานของผู้วิจัยซึ่งเกี่ยวข้องกับด้านพิธีการทูตมาเป็นเวลายาวนาน ตั้งแต่เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติซึ่งรับผิดชอบในประเด็นเฉพาะเรื่อง จนกระทั่งเป็นผู้บริหารของกรมพิธีการทูต ซึ่งได้เห็นภาพรวมของการทำงานรวมทั้งปัญหาอุปสรรคต่างๆ และแนวทางในการนำเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเด็นที่น่าสนใจมากที่สุดประการหนึ่งก็คือ เหตุใดตัวบทกฎหมายที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางการทูตที่เป็นสากล ที่รู้จักกันในชื่อ Vienna Convention on Diplomatic Relations ซึ่งจัดทำมาแล้ว ๕๐ ปีแล้ว จึงไม่ได้มีพัฒนาการหรือการแก้ไขปรับปรุงใดๆ เลยตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา

การจัดทำกฎเกณฑ์เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของนักการทูตถือเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แม้ว่าเรื่องการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะมีมาตั้งแต่มนุษย์เริ่มมีการรวมตัวกันเป็นสังคมจนพัฒนาเป็นเผ่า รัฐ และประเทศในปัจจุบัน แต่กว่าจะมีกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ใช้เวลายาวนานไม่น้อย การจัดทำอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. ๑๙๖๓ จึงถือเป็นดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในวงการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งภายหลังจากการจัดทำอนุสัญญาทั้งสองฉบับ ประเทศต่างๆ ก็ได้ออกกฎหมายอนุวัติการที่ยึดโยงกับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการปฏิบัติ โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่ออนุวัติการสนธิสัญญาดังกล่าวด้วยวัตถุประสงค์เดียวกัน

การอำนวยความสะดวกด้านเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตให้กับคณะผู้แทนทางทูตซึ่งมีรากฐานมาจากการยอมรับกฎ กติกา ในรูปของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ นั้น หากนับจนถึงปัจจุบัน ได้มีวิวัฒนาการในประเด็นต่างๆ ไปอย่างมาก อาทิ

๑. จำนวนนักการทูตทั่วโลกเพิ่มจำนวนขึ้นเป็นอย่างมาก ซึ่งมีที่มาจาก การเกิดขึ้นของประเทศใหม่ๆ การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างประเทศต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้น นำไปสู่การเพิ่มจำนวนของคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้จำนวนนักการทูตทั่วโลกในปัจจุบันมีมากกว่าจำนวนนักการทูตที่เคยมีเมื่อครั้งที่อนุสัญญากรุงเวียนนาฯ มีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ อย่างมีนัยสำคัญ

๒. ความสลับซับซ้อนของประเด็นข้อเรียกร้องของนักการทูต ไม่ว่าจะ เป็นข้อเรียกร้องใหม่ๆ ที่ยังไม่เคยปรากฏมาก่อนในอดีต อันมีที่มาจากความแตกต่างและพัฒนาการทางสังคม วัฒนธรรม อาทิเช่น การที่นักการทูตสมรสกับบุคคลเพศเดียวกันและขอรับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันให้กับคู่สมรส

๓. เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารออนไลน์ที่พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งในอดีต อาจไม่อยู่ในความคิดคำนึงของผู้กร่างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและความคุ้มกันทางการทูตว่า จะสามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกและความคุ้มกันทางการทูต หรือแม้แต่จะถูกนำมาใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อประโยชน์ส่วนตน

ประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นได้กลายมาเป็นประเด็นความท้าทายในการอำนวยความสะดวกและความคุ้มกันให้นักการทูตในปัจจุบัน

ในการประชุม Global Chiefs of Protocol ครั้งที่ ๒ ที่กรุงโซล สาธารณรัฐเกาหลี ระหว่างวันที่ ๗-๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งผู้วิจัยได้มีโอกาสไปเข้าร่วมร่วมกับอธิบดีกรมพิธีการทูตของประเทศต่างๆ ทั่วโลกกว่า ๕๐ ประเทศ ที่ประชุมได้หยิบยกประเด็นความท้าทายที่มีต่อการปฏิบัติงานด้านพิธีการทูตในปัจจุบันขึ้นหารือกัน โดยประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่ได้มีการหารือกันคือ ที่ประชุมเห็นว่าน่าจะถึงเวลาที่ต้องมีการหยิบยกเรื่องการแก้ไขอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ มาพิจารณากันอย่างจริงจัง เนื่องจากหลายประเทศเห็นตรงกันว่าอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ซึ่งเป็นกติกาในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแล “ตัวแสดง” หรือ “player” ในฐานะที่เป็น “นักการทูต” ที่สำคัญที่สุด มีหลายประเด็นที่ล้าสมัยและมีช่องว่างให้บรรดา “นักการทูต” แสวงหาประโยชน์ และถือเป็น “สัญญาณอันตราย” ที่วงการทูตจะต้องให้ความสำคัญและเร่งแก้ไข

ในส่วนของประเทศไทยนั้น นับตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่ออนุวัติการอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ ประเทศไทยก็ได้ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นคัมภีร์ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานปฏิบัติ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากว่า ๓๐ ปี ยังไม่เคยมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสียของการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวแต่อย่างใด และเพื่อให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น จึงขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเป็นความท้าทายของประเทศไทย ดังนี้

๑. ขณะนี้ประเทศไทยต้องดูแลนักการทูตและผู้มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ กล่าวคือ เมื่อประมาณ ๒๐ ปีก่อนมีนักการทูตต่างประเทศในประเทศไทยประมาณ ๑,๕๐๐ คน มาในปี ๒๕๕๖ ตัวเลขเพิ่มขึ้นเป็น ๘,๐๐๐ คน สัดส่วนการเพิ่มของนักการทูตดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ และล่าสุดในปี ๒๕๕๘ ตัวเลขนักการทูตและบุคคลในครอบครัวที่อยู่ในความดูแลของกรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศมีจำนวนมากกว่า ๑๐,๐๐๐ คน คิดเป็นอัตรา

การเพิ่มกว่าร้อยละ ๒๐ และเชื่อได้ว่าด้วยความเหมาะสมและศักยภาพในด้านต่างของประเทศไทย ย่อมจะทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติในประเทศไทยจะต้องเพิ่มขึ้นอีกอย่างแน่นอน จากแนวโน้ม ตัวเลขนักท่องเที่ยวที่มีมากขึ้นนี้ สามารถอนุมานได้ว่าจำนวนปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยวย่อม มีโอกาสที่จะเกิดได้มากขึ้นกว่าในอดีตเช่นเดียวกัน

๒. โดยที่ไทยเป็นประเทศที่มีที่ตั้งเหมาะสมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อมีการ ประกาศนโยบายการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ทำให้ประเทศต่างๆ ให้ความสนใจกับภูมิภาคนี้ มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ ไทยยังมีความสัมพันธ์อันดีกับทุกประเทศ ดำเนินนโยบาย ต่างประเทศแบบแสวงหามิตรไม่มีศัตรู และยังเป็นที่ตั้งของสำนักงานองค์การสหประชาชาติ ดังนั้น จึงมีโอกาสมากที่องค์การระหว่างประเทศจะส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทย เพิ่มอีก หรือเปิดสำนักงานคณะทูตในประเทศไทยเพิ่มขึ้น จำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้นในระดับ ปัจจุบันนี้ อาจเปรียบเทียบได้เท่ากับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในอำเภอขนาดใหญ่ ซึ่งหากกล่าวถึง ความท้าทายในด้านการบริหารและปกครองบุคคลผู้มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเหล่านี้ ย่อมมีความ ยากลำบากและมีความซับซ้อนมาก เนื่องจากประชาชนในอำเภอย่อมจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและ ระเบียบต่างๆ อย่างเคร่งครัด และไม่อาจโต้แย้งต่อรองกษัตริย์อำเภอก็ได้ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐได้ แต่ ในทางกลับกัน นักการทูตต่างประเทศเป็นบุคคลที่มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตเป็นเกราะ คุ้มครองตนเองจากกฎหมายภายในของไทย บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในเรื่องการให้ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันจึงเป็นเรื่องยากลำบาก เพราะมักมีการร้องขอยกเว้นการดำเนินการตาม กฎหมายจากนักการทูตเหล่านี้อยู่เสมอ รวมทั้งการโต้แย้งและอ้างสิทธิที่จะยกเว้นหรือละเว้นการ ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ เพราะอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า เป็นหน้าที่ของนักการทูตที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในของรัฐผู้รับ การได้รับการ ยกเว้นจากกฎหมายจะเป็นไปได้เท่าที่กฎหมายอนุญาต หรือ กำหนดไว้เท่านั้น ไม่ใช่เป็นการยกเว้น อย่างเด็ดขาด ดังนั้น เส้นแบ่งระหว่างการอำนวยความสะดวก (facilitate) กับการใช้อำนาจในทางที่ ผิด (abuse) ของนักการทูตจึงใกล้เคียงกันอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ จะสามารถรับมือกับการอ้างเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของนักการทูตเหล่านี้ได้อย่างดี ก็ต่อเมื่อ มีกฎหมายที่บัญญัติในรายละเอียดอย่างชัดเจนว่า เอกสิทธิ์และความคุ้มกันนั้นๆ มีความหมายและ ขอบเขตเพียงใด (to what extent it is to facilitate not to abuse) และโดยที่นักการทูตมีจำนวน ที่เพิ่มขึ้นอย่างมาดั่งที่กล่าวแล้ว การบ่งชี้แสดงตน (identify) นักการทูตว่าเป็นผู้มีเอกสิทธิ์และความ คุ้มกันก็เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นไม่แพ้กัน เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีสถานะพิเศษที่จะได้รับการยกเว้น จากกระบวนการตามกฎหมายอาญาของรัฐ จึงต้องได้รับการควบคุมอย่างเคร่งครัดและเข้มงวดไม่ให้มี บุคคลสามารถมาแอบแฝงตัวและอ้างสิทธิเป็นบุคคลผู้ทรงเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเช่นนี้ได้ ดังนั้น เอกสารประจำตัว (identity card) จึงเป็นเอกสารสำคัญที่ต้องมีกระบวนการที่รัดกุม มีความมั่นคง

และป้องกันการปลอมแปลงได้สูง รวมทั้งควรมีกฎหมายรองรับและให้อำนาจในการออกเอกสารที่ชัดเจน

๓. หากพิจารณาถึงวิวัฒนาการในเรื่องความเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม และมุมมองความคิดของนักการทูตที่เข้ามาประจำการในประเทศไทยในปัจจุบัน จะพบว่าการอำนวยความสะดวกทางการทูตมิได้เป็นเรื่องง่ายตายและมีความเป็นปกติ (simple and easy) เช่นในอดีตที่ผ่านมาอีกต่อไป ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีระยะหลัง กระทรวงการต่างประเทศได้รับข้อเรียกร้องแปลกๆ ใหม่ๆ ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในอดีตหลายกรณี ซึ่งเป็นผลพวงจากประเด็นความหลากหลายที่เกิดขึ้นในรัฐผู้ส่ง ทั้งในรูปแบบของสังคม วัฒนธรรม เพศ ซึ่งหลายประเด็นมีวิวัฒนาการก้าวล้ำไปกว่ากฎระเบียบจารีตประเพณีของสังคมไทย ประเด็นเหล่านี้ได้ถูกนำมาเป็นข้อเรียกร้องด้านเอกสิทธิ์และความคุ้มกันให้กับนักการทูตต่างชาติ ตัวอย่างเช่น ในอดีตคู่สมรสของนักการทูตจะเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเพียงเพื่อเป็นคูชีวิต ดูแลเป็นกำลังใจ ร่วมออกงานทางการทูต เป็นเจ้าภาพจัดเลี้ยงทางการทูต และการเข้าร่วมสมาคมคู่สมรสนักการทูต โดยจะได้รับค่าตอบแทน (allowance) จากรัฐผู้ส่งให้มาใช้ชีวิตอยู่ในรัฐผู้รับในฐานะคู่สมรสเท่านั้น แต่ในปัจจุบันปรากฏว่าได้มีพัฒนาการไปถึงขั้นการเรียกร้องให้คู่สมรสของนักการทูตสามารถประกอบอาชีพในประเทศไทยได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การประกอบอาชีพของคู่สมรสซึ่งจะต้องมีนิติสัมพันธ์ที่หลากหลายกับบุคคลต่างๆ คู่สมรสนั้นๆ จะยังคงเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตไว้ได้ในระดับใด เพียงใด หรือประเด็นในเรื่องการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันกับคู่สมรสเพศเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบัน กฎหมายไทยยังพัฒนาไปไม่ถึง เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไทยยังเพียงยอมรับการสมรสของคู่สมรสระหว่างชายและหญิงเท่านั้น เป็นต้น

๔. ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อออนไลน์เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกทางการทูตเช่นกัน ซึ่งในประเด็นนี้ ในอดีตเมื่อมีการยกวางอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ผู้กร่างอาจยังไม่สามารถคาดหมายได้ว่า วิวัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศจะเข้ามามีผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อการอำนวยความสะดวกทางการทูตได้ ในขณะที่ปัจจุบันประชาชนทุกเพศทุกวัยต่างสามารถเข้าถึง และใช้ social media สื่อออนไลน์ต่างๆ ได้อย่างแพร่หลาย ประเด็นสำคัญ คือ สื่อต่างๆ ดังกล่าวสามารถนำมาใช้ได้กับการอำนวยความสะดวกทางการทูตทั้งใน “แง่บวก” และ “แง่ลบ” มีตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน เช่น ในสายตาของประชาชนทั่วไปแล้ว นักการทูตเปรียบเสมือน “อภิสิทธิ์ชน” ดังนั้น จึงมักเป็นบุคคลที่ถูกสังคมจับจ้องมองอย่างใกล้ชิดเป็นพิเศษ ในอดีตที่ผ่านมาเนื่องจากการสื่อสารในระบบออนไลน์ และ social media ยังไม่แพร่หลาย การเปิดเผยข่าวหรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือการละเมิดกฎหมายของนักการทูตจึงไม่มีการกระทำกันหรือมีแต่น้อย และไม่สร้างกระแสต่อต้าน หรือสร้างความปั่นป่วนในสังคมได้ ซึ่งแตกต่างจากในปัจจุบันที่ประชาชนสามารถใช้สื่อออนไลน์เป็นเครื่องมือในการเปิดเผยพฤติกรรมของ

นักการทูตที่นำเอาเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่มีอยู่ไปใช้ในทางที่ผิด ตัวอย่างเช่น เมื่อปลายปี ๒๕๕๗ ได้มีกรณีพนักงานองค์การระหว่างประเทศผู้หนึ่งขับรถยนต์ที่ติดแผ่นป้ายทะเบียนขององค์การระหว่างประเทศแล่นสวนช่องทางเดินรถ เหตุการณ์ดังกล่าวได้ถูกประชาชนถ่ายรูปไว้และโพสต์ใน social media ซึ่งได้สร้างกระแสความรู้สึกไม่พอใจ และเกิดคำถามต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศว่า การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตนั้นเป็นการสนับสนุนให้เกิดการกระทำความผิดต่อกฎหมายไทยด้วยหรือไม่ หรือกรณีพนักงานองค์การระหว่างประเทศผู้หนึ่งถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์โดยหลอกลอบบุคคลเข้ามาทำงานเป็นคนรับใช้ ไม่จ่ายเงินเดือนและบังคับใช้แรงงานกรณีเช่นนี้ถูกนำไปลงข่าวและโพสต์ใน social media และตั้งคำถามต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศว่า ช่วยปกป้องคนผิดหรือไม่ เป็นต้น ประเด็นดังกล่าวส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศโดยตรง เนื่องจากในทุกยุคทุกสมัย การประกาศนโยบาย การต่างประเทศจะต้องกล่าวถึงการดำเนินการที่มุ่งประโยชน์ต่อประชาชนคนไทย ดังนั้น หากการ อำนวยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตกลับสร้างความรู้สึกให้กับประชาชนเข้าใจว่า มีบุคคล บางกลุ่มมี “อภิสิทธิ์” เหนือประชาชน ก็ย่อมจะทำให้เกิดความคลางแคลงใจได้ว่า นโยบาย การต่างประเทศตอบเจตน์ของสังคมไทยได้อย่างแท้จริงหรือไม่ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว การอำนวยความสะดวกและคุ้มกันทางการทูตไม่ได้ให้สิทธิพิเศษอย่าง “ไร้ขอบเขต” และ “ไร้เหตุผล” กับ นักการทูตต่างชาติ ดังนั้น การสร้างความชัดเจนในเรื่อง “การอำนวยความสะดวก (facilitate) และการละเมิด (abuse)” จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

๑. การวิจัยพบว่าวิวัฒนาการและความท้าทายต่างๆที่เกิดขึ้นทำให้สภาพแวดล้อม ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและคุ้มกันแก่นักการทูต ต่างชาติ มีความแตกต่างจากในอดีตอย่างมาก ตัวอย่างประเด็นความท้าทายที่หยิบยกขึ้นมาศึกษา ในครั้งนี้ คือ ประเด็นการเรียกร้องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของนักการทูตที่สมรสกับบุคคล เพศเดียวกัน และประเด็นการเรียกร้องขอทำงานของคู่สมรสนักการทูต ซึ่งถือเป็น “สัญญาณ เตือนภัย” ได้เป็นอย่างดีว่า ผู้ร่างอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตเมื่อ ๕๐ กว่าปีก่อน ไม่ได้คาดคิดว่าจะมีประเด็นเหล่านี้เกิดขึ้น เพราะเป็นสิ่งที่ขัดทั้งระเบียบของสังคมและระเบียบ ประเพณีทางการทูตในยุคก่อนอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบประเพณีและวัฒนธรรมของไทย

๒. กฎหมายและแนวปฏิบัติที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอที่จะรับมือ กับปัญหาความท้าทายที่เกิดขึ้น ดังที่กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายหลักที่ประเทศไทยยึดถืออยู่ คือ พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต ซึ่งเป็นการตราขึ้นโดยมีเนื้อหากว้างๆ ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ เพื่อให้การเข้าเป็นภาคี อนุสัญญาฯ ในส่วนของไทยมีความสมบูรณ์ กอปรกับที่ผ่านมาไม่ปรากฏประเด็นปัญหาที่ท้าทายอย่าง

รุนแรง การดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตเป็นไปด้วยความราบรื่น จึงไม่เกิดแรงกระตุ้นให้เห็นความสำคัญของการศึกษาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเพื่อศึกษาในรายละเอียดทำให้พบว่าอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะที่เป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติฯ ยังมีความไม่สมบูรณ์ด้วย

๓. มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องปรับปรุงแก้ไขบริบท รวมทั้งสร้างกลไกและเครื่องมือต่างๆ ที่จำเป็นขึ้นเพื่อรับมือกับประเด็นความท้าทายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและประเด็นที่อาจเกิดขึ้นเพิ่มเติมในอนาคต ซึ่งควรต้องดำเนินการในหลายมิติไปพร้อมกัน ทั้งนี้ ความจำเป็นเร่งด่วนที่ควรพิจารณาดำเนินการในลำดับแรก คือ การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อสร้าง source of law ให้สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในบริบทโลกปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม เมื่อได้มีการแก้ไขกฎหมายและสร้าง source of law ให้เกิดขึ้นได้แล้ว กระทรวงการต่างประเทศก็จะสามารถออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องต่างๆ เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและความคุ้มกันให้แก่การทูตต่างประเทศได้อย่างเหมาะสม โดยจะเป็นขั้นตอนของการออกกฎหมายลำดับรองทั้งในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงฯ ที่สำคัญและจำเป็นเพื่อรองรับช่วงเปลี่ยนผ่านที่เป็นรอยต่อ และสุญญากาศของการอำนวยความสะดวกและความคุ้มกัน จำนวนประมาณ ๑๘ ฉบับ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๔

๔. เมื่อกรอบกฎหมายมีความชัดเจน ทันทสมัยมากขึ้น ก็จะสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการนำความทันสมัยของกฎระเบียบเป็นข้อต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรฐานที่ต่างประเทศจะปฏิบัติกับนักการทูตไทยในต่างประเทศให้ดียิ่งขึ้น และยังสามารถใช้เป็นข้อต่อรองเพื่อกดดันให้ต่างประเทศปรับปรุงนโยบายบางเรื่องบางประเด็นเพื่อให้เกิดประโยชน์กับไทยมากขึ้น รวมทั้งยังสามารถนำมาตราฐานที่ชัดเจน ทันทสมัย โปร่งใส ไปใช้เป็นแรงจูงใจให้องค์การระหว่างประเทศเข้าจัดตั้งสำนักงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นตามนโยบาย Geneva of Asia ได้อีกด้วย ทั้งนี้ การแก้ไขกฎหมายให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถออก “กฎหมายลำดับรอง” เพื่อให้อำนวยความสะดวกให้กับนักการทูตยังมีข้อดีเนื่องจากทำให้ประเทศไทยสามารถปรับปรุง สร้างแรงจูงใจได้ง่ายขึ้น เพราะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองที่แก้ไขได้ในระดับรัฐมนตรีว่าการเนื่องจากเป็นกฎกระทรวง ซึ่งจะทำได้สามารถปรับเปลี่ยนทิศทางและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในบริบทของการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการทูตให้กับคณะผู้แทนต่างประเทศได้เป็นอย่างดี

๕. ในแง่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ การมีกฎระเบียบที่ชัดเจนจะช่วยให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ลดการโต้แย้งในกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการปฏิบัติทุกอย่างจะเป็นไปตามหลักกฎหมายที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจนและประกาศในราชกิจจานุเบกษา มิใช่เป็นการใช้ดุลยพินิจหรือ

วิจารณ์ญาณของบุคคลหนึ่งบุคคลใด รวมทั้งยังเป็นการช่วยคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐจากความรับผิดชอบทางละเมิด โดยสอดคล้องกับกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งระบุไว้ว่า “การใดที่เจ้าหน้าที่กระทำไปตามที่มีกฎหมายให้อำนาจ หากมิใช่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือเป็นการกระทำตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย”

นอกเหนือไปจากการแก้ไขกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างกรอบและกลไกในการกำกับดูแลงานด้านการอำนวยความสะดวกและความคุ้มกันที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของโลกที่มีวิวัฒนาการอย่างไม่หยุดยั้งแล้ว ยังมีสิ่งที่กรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ ควรจะต้องดำเนินการ ดังนี้

๑. การให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตแก่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับนักการทูตและครอบครัว นับตั้งแต่วันที่นักการทูตเดินทางมาถึงประเทศไทย (ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมศุลกากร) ไปจนถึงหน่วยงานที่ดูแลอำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยให้แก่ักการทูตในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในประเทศไทย (ได้แก่ สำนักงานตำรวจสันติบาล ตำรวจจราจร ตำรวจนครบาล กรมการขนส่งทางบก กรมสรรพากร) ซึ่งที่ผ่านมาพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในหน่วยงานต่างๆ ยังมีความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของตนในการดำเนินการต่อบุคคลผู้มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน จึงทำให้เกิดความไม่แน่ใจที่จะบังคับใช้กฎหมาย ทั้งที่สามารถกระทำได้ ดังนั้น การให้ความรู้ในเรื่องดังกล่าวจึงต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ สิ่งที่กรมพิธีการทูตได้เริ่มดำเนินการแล้ว คือ การจัดทำคู่มือเพื่อให้ความรู้ด้านเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในเรื่องต่างๆ เพื่อแจกจ่ายไปยังผู้ปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงควรต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

๒. การพัฒนาและนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในกระบวนการอำนวยความสะดวกและความคุ้มกันทางการทูต โดยการเร่งผลักดันโครงการพัฒนาระบบการลงทะเบียนนักการทูตแบบออนไลน์ ซึ่งจะช่วยให้การจัดทำฐานข้อมูลของนักการทูตต่างประเทศในประเทศไทยมีความสมบูรณ์ เป็นระบบ และสามารถสืบค้นได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังควรพัฒนาต่อยอดระบบโดยการเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ในเรื่องการเข้าเมือง/การพำนักอยู่ในประเทศ) กรมการขนส่งทางบก (ในเรื่องการจดทะเบียน การซื้อ/ขายรถยนต์) กรมสรรพากร (การขอคืนภาษีประเภทต่างๆ) สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้องและสามารถตรวจสอบได้

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

๑. โดยที่การวิจัยครั้งนี้ใช้กฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นกรอบในการศึกษา ในขณะที่

การดำเนินการด้านการทูตยังมีกลุ่มบุคคลอีก ๒ กลุ่ม ซึ่งได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่กงสุล และพนักงานองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งทั้งสองกลุ่มต่างก็มีกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลอยู่เช่นกัน คือ กฎหมายเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการกงสุล และกฎหมายเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของบุคคลในองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงควรได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีไว้ด้วย เพื่อที่จะสามารถปรับแก้กฎหมายทั้งสองฉบับให้มีความเหมาะสมต่อไป

๒. ประเด็นความท้าทายใหม่ๆ เกี่ยวกับเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตที่เกิดขึ้นจากความไม่ทันสมัยของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรที่จะให้ความสำคัญในการดำเนินการเชิงรุก โดยเร่งรวบรวมข้อมูลที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันจากผู้ปฏิบัติ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ ทั้งในระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ เพื่อจะได้หาทางแก้ไขได้ทันกาล รวมทั้งเพื่อนำไปผลักดันให้มีการแก้ไขปรับปรุงอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนไปในอนาคต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรมพิธีการทูต, กระทรวงการต่างประเทศ. คู่มือการปฏิบัติงานพิธีการทูต. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : ๒๕๕๐.

กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๑. คู่มือการปฏิบัติงานกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๑.

(ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ สถานที่พิมพ์ และปีที่พิมพ์)

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๖.

สมพงศ์ ชูมาก. กฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีเมือง. พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘.

สุเทพ อัตรการ. กฎหมายระหว่างประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศ พลติกรรมและเอกสาร. ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖.

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. ทฤษฎีเกมกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ. ใน จุลชีพ ชินวรรโณ

(บรรณาธิการ), ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: แนวคิด ทฤษฎี และกรณีศึกษา:

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗.

สมบูรณ์ เสี่ยมบุตร. กฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๘.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖.

วิทยานิพนธ์

สืบสกุล กสิกรรม. “ปัญหาการให้ความคุ้มกันผู้ถือธงเรือทางการทูต การกงสุล และผู้แทนของรัฐในองค์การระหว่างประเทศ”. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขากฎหมายระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕.

กฎหมาย

“พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๐๙ ตอนที่ ๔๐, ๗ เมษายน ๒๕๓๕, หน้า ๒๗.

“พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗”,

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๖๘ ตอนที่ ๖, มกราคม ๒๕๒๘.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๘๘ ตอนที่ ๔๔, เมษายน ๒๕๑๔.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๐๘ ตอนที่ ๑๑ (ฉบับพิเศษ), มกราคม ๒๕๓๔.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๕ ตอนที่ ๑๐๕ก, ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๕.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

“นโยบายการต่างประเทศ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th>, ๒๕๕๗.

ภาษาต่างประเทศ

Boczek, B.A. International Law : A Dictionary. Maryland : Scarecrow Press, 2005.

McClanahan, Grant V. Diplomatic Immunity: Principles, Practices, Problems.

Washington D.C. : Institute for Study of Diplomacy Georgetown University,
1989.

Vienna Convention on Diplomatic Relations. 1961.

ภาคผนวก

ผนวก ก

พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต

พ.ศ. ๒๕๒๗

(พระปรมาภิไธย)

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๗

เป็นปีที่ ๓๙ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้รัฐผู้ส่งคณะผู้แทน คณะผู้แทน หัวหน้าคณะผู้แทน บุคคลในคณะผู้แทน บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทน บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูต ตัวแทนทางทูต บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการ บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริการ สมาชิกในครอบครัวของบุคคลในคณะผู้แทนและคนรับใช้ส่วนตัว รวมตลอดถึงสถานที่ ททรัพย์สิน และบรรณสารของคณะผู้แทนของบุคคลใน คณะผู้แทนหรือของสมาชิกในครอบครัวของบุคคลในคณะผู้แทน ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ซึ่งทำเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว

มาตรา ๔ เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตตามมาตรา ๓ อาจถูกเพิกถอน หรือถูกจำกัด เสียทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติ ตามประเพณีปฏิบัติทางการทูตหรือตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ป. ตีนสุตานนท์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ซึ่งทำเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อให้สอดคล้องกับประเพณีปฏิบัติในนานาอารยประเทศ ในการนี้ จะต้องมีการหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(คำแปล)

อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต

รัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้ โดยระลึกว่าประชาชนของชาติทั้งหมดตั้งแต่โบราณกาลมา ได้ยอมรับนับถือสถานภาพของตัวแทนทางทูต โดยคำนึงถึงความมุ่งประสงค์และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ เกี่ยวกับความเสมอภาคทางอธิปไตยของรัฐ การดำรงสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และการส่งเสริมความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างชาติ โดยเชื่อว่าอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการติดต่อ เอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูตจะมีส่วนช่วยพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างชาติ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างกันในระบบแห่งธรรมเนียมและระบบสังคมของชาติเหล่านั้น โดยตระหนักว่า ความมุ่งประสงค์ของเอกสิทธิและความคุ้มกันเช่นว่านี้ มิใช่เพื่อที่จะให้เป็นคุณประโยชน์แก่ตัวบุคคล แต่เพื่อที่จะประกันการปฏิบัติตามหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของคณะผู้แทนทางทูตในฐานะที่เป็นผู้แทนของรัฐ โดยยืนยันว่า กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ควรใช้บังคับต่อไปแก่ปัญหาที่มีได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งโดยบทของอนุสัญญานี้ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

เพื่อความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญานี้ ให้ถ้อยคำต่อไปนี้มีความหมายตามที่ได้กำหนดไว้ข้างทำยนี้

(ก) "หัวหน้าคณะผู้แทน" คือ บุคคลที่ได้รับมอบหมายจากรัฐผู้ส่ง ให้มีหน้าที่กระทำการในฐานะนั้น

(ข) "บุคคลในคณะผู้แทน" คือ หัวหน้าคณะผู้แทนและบุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทน

(ค) "บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทน" คือ บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูต คณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการ และคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริการของคณะผู้แทน

(ง) "บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูต" คือ บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทนซึ่งมีตำแหน่งทางทูต

(จ) "ตัวแทนทางทูต" คือ หัวหน้าของคณะผู้แทน หรือบุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูตของคณะผู้แทน

(ฉ) "บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการ" คือ บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทน ซึ่งทำงานเกี่ยวกับบริการฝ่ายธุรการและ ฝ่ายวิชาการของคณะผู้แทน

(ช) "บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริการ" คือ บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทน

ในฝ่ายบริการรับใช้ของคณะผู้แทน

(ช) "คนรับใช้ส่วนตัว" คือ บุคคลซึ่งอยู่ในฝ่ายบริการรับใช้ของบุคคลในคณะผู้แทนและซึ่งมิได้เป็นลูกจ้างของรัฐผู้ส่ง

(ฉ) "สถานที่ของคณะผู้แทน" คือ อาคารหรือส่วนของอาคารและที่ดินซึ่งอาคารตั้งอยู่ซึ่งใช้เพื่อความมุ่งประสงค์ของคณะผู้แทนโดยไม่คำนึงถึงกรรมสิทธิ์ รวมถึงที่อยู่ของหัวหน้าคณะผู้แทนด้วย

ข้อ ๒

การสถาปนาความสัมพันธ์ทางทูตระหว่างรัฐ และการส่งคณะผู้แทนถาวรทางทูตมีขึ้นได้ด้วยความยินยอมของกันและกัน

ข้อ ๓

๑. นอกจากประการอื่นแล้ว การหน้าที่ของคณะผู้แทนทางทูตประกอบด้วย

(ก) เป็นผู้แทนรัฐผู้ส่งในรัฐผู้รับ

(ข) คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งและของชนชาติของรัฐผู้ส่งในรัฐผู้รับภายในขีดที่จำกัดที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตให้

(ค) เจรจากับรัฐบาลของรัฐผู้รับ

(ง) สืบเสาะให้แน่ด้วยวิถีทางทั้งหมดอันชอบด้วยกฎหมายถึงสภาวะและพัฒนาการในรัฐผู้รับและรายงานไปยังรัฐบาลของรัฐผู้ส่ง

(จ) ส่งเสริมความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างรัฐผู้ส่งกับรัฐผู้รับและพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ของรัฐผู้ส่งและรัฐผู้รับ

๒. ไม่มีข้อความในอนุสัญญานี้ที่จะแปลความได้ว่าเป็นการห้ามคณะผู้แทนทางทูตปฏิบัติการหน้าที่ทางกงสุล

ข้อ ๔

๑. รัฐผู้ส่งต้องทำให้เป็นที่แน่นอนว่า รัฐผู้รับได้ให้ความเห็นชอบแล้วสำหรับบุคคลที่รัฐผู้ส่งเสนอขอแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไปยังรัฐนั้น

๒. รัฐผู้รับไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลแก่รัฐผู้ส่งในการปฏิเสธการให้ความเห็นชอบ

ข้อ ๕

๑. หลังจากที่ได้บอกกล่าวแก่รัฐผู้รับที่เกี่ยวข้องตามสมควรแล้ว รัฐผู้ส่งอาจแต่งตั้งหัวหน้าคณะผู้แทน หรือแต่งตั้งบุคคลใดในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูตแล้วแต่กรณีไปยิ่งมากกว่ารัฐหนึ่งก็ได้ นอกจากนี้จะมีการคัดค้านอย่างชัดแจ้งโดยรัฐผู้รับรัฐใดรัฐหนึ่ง

๒. ถ้ารัฐผู้ส่งแต่งตั้งหัวหน้าคณะผู้แทนไปยังรัฐอื่นหนึ่งรัฐหรือมากกว่านั้น รัฐผู้ส่งอาจสถาปนาคณะผู้แทนทางทูตโดยมีอุปทูตชั่วคราวเป็นหัวหน้าในแต่ละรัฐที่หัวหน้าคณะผู้แทนไม่มีที่นั่งทำงานของตนเป็นประจำก็ได้

๓. หัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลหนึ่งใดในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูตของคณะผู้แทนอาจกระทำการในฐานะเป็นผู้แทนของรัฐผู้ส่งในองค์การระหว่างประเทศใดก็ได้

ข้อ ๖

รัฐสองรัฐหรือมากกว่านั้น อาจแต่งตั้งให้บุคคลคนเดียวกันเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไปยังรัฐที่อื่นก็ได้ เว้นแต่ว่ารัฐผู้รับจะแจ้งการคัดค้าน

ข้อ ๗

ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติของข้อ ๕, ๘, ๙, และ ๑๑ รัฐผู้ส่งอาจแต่งตั้งบุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทนได้โดยเสรี ในกรณีของผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารบก ทหารเรือ หรือทหารอากาศ รัฐผู้รับอาจเรียกร้องให้เสนอนามล่วงหน้าเพื่อรับความเห็นชอบของตนก็ได้

ข้อ ๘

๑. บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูตของคณะผู้แทนนั้น ในหลักการควรมีสัญชาติของรัฐผู้ส่ง
๒. บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูตของคณะผู้แทนนั้น ไม่อาจแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีสัญชาติของรัฐผู้รับได้ เว้นแต่ด้วยความยินยอมของรัฐผู้รับ ซึ่งอาจจะเพิกถอนเสียในเวลาใดก็ได้
๓. รัฐผู้รับอาจสงวนสิทธิเช่นเดียวกันนี้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนชาติของรัฐที่สาม ซึ่งมีใช่เป็นคนชาติของรัฐผู้ส่งด้วยก็ได้

ข้อ ๙

๑. รัฐผู้รับอาจบอกกล่าวแก่รัฐผู้ส่งในเวลาใดก็ได้ และโดยมีต้องชี้แจงถึงการวินิจฉัยของตนว่า หัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลใดในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูตของคณะผู้แทนเป็นบุคคลที่ไม่พึงปรารถนาหรือว่าบุคคลอื่นใดในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทนเป็นที่ไม่พึงยอมรับได้ ในกรณีใดเช่นว่านี้

ให้รัฐผู้ส่งเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้นกลับหรือเลิกการหน้าที่ของผู้นั้นกับคณะผู้แทนเสียก็ได้ตามที่เหมาะสม บุคคลอาจจะถูกประกาศให้เป็นผู้ไม่พึงปรารถนาหรือไม่พึงยอมรับได้ก่อนที่จะมาถึงในอาณาเขตของรัฐผู้รับก็ได้

๒. ถ้ารัฐผู้ส่งปฏิเสธ หรือไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันของตนภายใต้วรรค ๑ ของข้อนี้ภายในระยะเวลาอันสมควรรัฐผู้รับอาจปฏิเสธที่จะยอมรับนับถือบุคคล ที่เกี่ยวข้องนั้นว่าเป็นบุคคลในคณะผู้แทนก็ได้

ข้อ ๑๐

๑. กระทรวงการต่างประเทศของรัฐผู้รับ หรือกระทรวงอื่น เช่นที่อาจจะตกลงกัน จะได้รับการบอกกล่าวถึง

(ก) การแต่งตั้งบุคคลในคณะผู้แทน การมาถึงและการเดินทางออกไปท้ายที่สุด หรือ การสิ้นสุดของการหน้าที่กับคณะผู้แทนของบุคคลนั้น

(ข) การมาถึงและการเดินทางออกไปท้ายที่สุดของคนในครอบครัวของบุคคลในคณะผู้แทน และเมื่อสมควรการที่บุคคลใดเป็นหรือพ้นจากเป็นคนในครอบครัวของบุคคลในคณะผู้แทน

(ค) การมาถึงและการเดินทางออกไปท้ายที่สุดของคนรับใช้ส่วนตัวของบุคคลที่ได้กล่าวไว้ในอนุวรรค (ก) ของวรรคนี้ และการที่บุคคลนั้นนอกจากการเป็นลูกจ้างของบุคคลเช่นว่านั้น

(ง) การว่าจ้างและการปลดบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในรัฐผู้รับ ในฐานะเป็นบุคคลในคณะผู้แทน หรือคนรับใช้ส่วนตัวซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกัน

๒. เมื่อกระทำได้ ให้บอกกล่าวล่วงหน้าถึงการมาถึงและการเดินทางออกไปท้ายที่สุดด้วย

ข้อ ๑๑

๑. เมื่อไม่มีความตกลงจำเพาะในเรื่องขนาดของคณะผู้แทน รัฐผู้รับอาจเรียกร้องให้ขนาดของคณะผู้แทนอยู่ในขีดจำกัดที่ตนเห็นว่าสมควรและปกติได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และสภาวะในรัฐผู้รับและความจำเป็นของการของคณะผู้แทนเฉพาะราย

๒. ภายในขอบเขตที่คล้ายคลึงกันและบนมูลฐานที่ไม่เลือกปฏิบัติ รัฐผู้รับอาจปฏิเสธได้เช่นกันที่จะยอมรับพนักงานประเภทหนึ่งประเภทใดก็ได้

ข้อ ๑๒

รัฐผู้ส่งไม่อาจตั้งที่ทำการซึ่งประกอบเป็นส่วนหนึ่งของคณะผู้แทนขึ้นในท้องถิ่นอื่น นอกจากท้องถิ่นที่คณะผู้แทนนั้นเองตั้งอยู่ได้โดยปราศจากความยินยอมล่วงหน้าอย่างชัดแจ้งของรัฐผู้รับ

ข้อ ๑๓

๑. หัวหน้าคณะผู้แทนพึงถือว่าได้เข้ารับการหน้าที่ของตนในรัฐผู้รับ เมื่อตนได้ยื่นสาสน์ตราตั้งหรือเมื่อตนได้บอกกล่าวการมาถึงของตน และได้เสนอสำเนาที่ถูกต้องของสาสน์ตราตั้งของตนต่อกระทรวงการต่างประเทศของรัฐผู้รับ หรือกระทรวงอื่นที่อาจจะตกลงกันตามทางปฏิบัติที่มีอยู่ในรัฐผู้รับซึ่งจะต้องปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน

๒. ลำดับของการยื่นสาสน์ตราตั้ง หรือสำเนาที่ถูกต้องของสาสน์ตราตั้ง จะได้พิจารณา กำหนดตามวันและเวลาของการมาถึงของหัวหน้าคณะผู้แทน

ข้อ ๑๔

๑. หัวหน้าคณะผู้แทนแบ่งออกเป็น 3 ชั้น กล่าวคือ

(ก) ชั้นเอกอัครราชทูต หรือเอกอัครสมณทูต ซึ่งแต่งตั้งไปยังประมุขของรัฐและหัวหน้าคณะผู้แทนอื่นที่มีชั้นเท่ากัน

(ข) ชั้นรัฐทูต อัครราชทูต และอัครสมณทูต ซึ่งแต่งตั้งไปยังประมุขของรัฐ

(ค) ชั้นอุปทูต ซึ่งแต่งตั้งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

๒. เว้นแต่ที่เกี่ยวกับลำดับอาวุโสและมารยาทแล้ว ไม่ให้มีความแตกต่างกันระหว่างหัวหน้าคณะผู้แทน โดยถือเหตุผลของชั้นของหัวหน้าคณะผู้แทน

ข้อ ๑๕

ชั้นที่จะกำหนดให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนนั้น ให้ทำความตกลงกันระหว่างรัฐ

ข้อ ๑๖

๑. ให้หัวหน้าคณะผู้แทนมีลำดับอาวุโสในแต่ละชั้นของตนตามลำดับวันและเวลาที่เข้ารับหน้าที่ตามข้อ ๑๓

๒. การเปลี่ยนแปลงในสาสน์ตราตั้งของหัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งไม่เกี่ยวพันกับการเปลี่ยนชั้นอย่างใด จะไม่กระทบกระเทือนลำดับอาวุโสของหัวหน้าคณะผู้แทน

๓. ข้อนี้ไม่กระทบกระเทือนต่อทางปฏิบัติใดซึ่งมีอยู่ในรัฐผู้รับในเรื่องลำดับอาวุโสของผู้แทนของรัฐสันตะปาปา

ข้อ ๑๗

ลำดับอาวุโสของสมาชิกของคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูตของคณะผู้แทนนั้น ให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้บอกกล่าวแก่กระทรวงการต่างประเทศหรือกระทรวงอื่นเช่นที่อาจจะตกลงกัน

ข้อ ๑๘

วิธีดำเนินการที่จะต้องปฏิบัติในแต่ละรัฐสำหรับการรับหัวหน้าคณะผู้แทนจะต้องเป็นเอกรูปในแต่ละชั้น

ข้อ ๑๙

๑. ถ้าตำแหน่งของหัวหน้าคณะผู้แทนว่างลง หรือถ้าหัวหน้าคณะผู้แทนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ อุปทูตชั่วคราวจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นการชั่วคราวได้ หัวหน้าคณะผู้แทนหรือในกรณีที่หัวหน้าคณะผู้แทนไม่สามารถจะกระทำได้ กระทรวงการต่างประเทศของรัฐผู้ส่งจะแจ้งนามอุปทูต ชั่วคราวไปยังกระทรวงการต่างประเทศของรัฐผู้รับหรือกระทรวงอื่นเช่นที่อาจจะตกลงกัน

๒. ในกรณีที่ไม่มีบุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูตของคณะผู้แทนอยู่ในรัฐผู้รับ ด้วยความยินยอมของรัฐผู้รับ บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการอาจจะได้รับแต่งตั้งโดยรัฐผู้ส่งให้รักษาการในกิจการด้านบริหารโดยปกติของคณะผู้แทนก็ได้

ข้อ ๒๐

คณะผู้แทนและหัวหน้าคณะผู้แทนมีสิทธิใช้ธงและเครื่องหมายของรัฐผู้ส่ง ณ สถานที่ของคณะผู้แทน รวมถึงที่อยู่ของหัวหน้าคณะผู้แทนและที่พาหนะในการขนส่ง ของหัวหน้าคณะผู้แทนด้วย

ข้อ ๒๑

๑. รัฐผู้รับจะให้ความสะดวกในการได้มาในอาณาเขตของตนตามกฎหมายของตน โดยรัฐผู้ส่ง ซึ่งสถานที่ที่จำเป็นสำหรับคณะผู้แทนของรัฐผู้ส่ง หรือช่วยเหลือคณะผู้แทนในการหาที่อาศัยโดยวิธีอื่น

๒. เมื่อจำเป็น รัฐผู้รับจะช่วยเหลือคณะผู้แทนในการหาที่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับบุคคลในคณะผู้แทนด้วย

ข้อ ๒๒

๑. สถานที่ของคณะผู้แทนจะถูกละเมิดมิได้ ตัวแทนของรัฐผู้รับไม่อาจเข้าไปในสถานที่นั้นได้ เว้นแต่ด้วยความยินยอมของหัวหน้าคณะผู้แทน
๒. รัฐผู้รับมีหน้าที่พิเศษที่จะดำเนินการทั้งหมดที่เหมาะสม เพื่อคุ้มครองสถานที่ของคณะผู้แทนจากการบุกรุก หรือความเสียหายใด และที่จะป้องกันการรบกวนใดต่อความสงบสุขของคณะผู้แทน หรือการทำให้เสื่อมเสียเกียรติของคณะผู้แทน
๓. สถานที่ของคณะผู้แทน เครื่องตกแต่ง และทรัพย์สินอื่นของคณะผู้แทนในสถานที่นั้น และพาหนะในการขนส่งของคณะผู้แทนจะได้รับความคุ้มครองจากการค้น การเรียกเกณฑ์ การอายัด หรือการบังคับคดี

ข้อ ๒๓

๑. นอกจากที่เป็นการชำระค่าบริการจำเพาะที่ได้ให้ รัฐผู้ส่งและหัวหน้าคณะผู้แทน จะได้รับยกเว้นจากค่าตีพิมพ์และภาษีทั้งหมดของชาติ ท้องถิ่น หรือเทศบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับสถานที่ของคณะผู้แทนไม่ว่าจะได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือได้เข้ามา
๒. การยกเว้นจากการเก็บภาษีที่ได้อ้างถึงในข้อนี้ จะไม่ใช้กับค่าตีพิมพ์และภาษีที่จะต้องชำระภายใต้กฎหมายของรัฐผู้รับโดยบุคคลผู้ทำสัญญากับรัฐผู้ส่ง หรือกับหัวหน้าคณะผู้แทน

ข้อ ๒๔

บรรณสารและเอกสารของคณะผู้แทนจะถูกละเมิดมิได้ ไม่ว่าเวลาใดและไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด

ข้อ ๒๕

รัฐผู้รับจะประสาทความสะดวกอย่างเต็มที่สำหรับการปฏิบัติการหน้าที่ของคณะผู้แทน

ข้อ ๒๖

ภายในบังคับของกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับเกี่ยวกับการเข้าไปในเขตที่ได้หวงห้าม หรือที่ได้วางระเบียบไว้โดยเหตุผลของความมั่นคงแห่งชาติ รัฐผู้รับจะให้หลักประกันแก่สมาชิกทั้งหมดของคณะผู้แทน ซึ่งเสรีภาพในการเคลื่อนไหวและการเดินทางในอาณาเขตของตน

ข้อ ๒๗

๑. รัฐผู้รับจะอนุญาตและคุ้มครองการสื่อสารโดยเสรีในส่วนของคณะผู้แทน เพื่อความมุ่งประสงค์ในทางการทั้งหมดในการติดต่อกับรัฐบาล/และกับคณะผู้แทน และสถานกงสุลอื่นของรัฐผู้ส่งไม่ว่าตั้งอยู่ที่ใด คณะผู้แทนอาจใช้วิธีทางอันเหมาะสมทั้งหมดได้ รวมทั้งผู้สื่อสารทางทูตและสารเป็นรหัสหรือตัวเลขรหัส อย่างไรก็ตามก็ดี คณะผู้แทนอาจติดตั้งและใช้เครื่องส่งวิทยุได้ด้วยความยินยอมของรัฐผู้รับเท่านั้น

๒. หนังสือโต้ตอบทางการของคณะผู้แทนจะถูกละเมิดมิได้ หนังสือโต้ตอบทางการหมายถึงหนังสือโต้ตอบทั้งหมดที่เกี่ยวกับคณะผู้แทนและการหน้าที่ของคณะผู้แทน

๓. ฤงทางทูตจะไม่ถูกเปิดหรือถูกกักไว้

๔. หีบห่อซึ่งรวมเป็นฤงทางทูตจะต้องมีเครื่องหมายภายนอกที่เห็นได้แสดงลักษณะของฤงทางทูต และอาจบรรจุได้แต่เอกสารหรือสิ่งของทางทูตซึ่งได้เจตนาเพื่อใช้ในทางการเท่านั้น

๕. ผู้สื่อสารทางทูต ซึ่งจะได้รับเอกสารทางการแสดงสถานภาพของตน และแสดงจำนวนหีบห่อซึ่งรวมเป็นฤงทางทูตนั้น จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐผู้รับในการปฏิบัติการหน้าที่ของตน ผู้สื่อสารทางทูตจะได้อุปโภคความละเมิดมิได้ส่วนบุคคล และต้องไม่ถูกจับกุมหรือกักขังในรูปใด

๖. รัฐผู้ส่งหรือคณะผู้แทน อาจแต่งตั้งผู้สื่อสารทางทูตเฉพาะกรณีได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้นำบทบัญญัติแห่งวรรค

๕. ของข้อนี้มาใช้ด้วย เว้นแต่ว่าความคุ้มครองที่ได้กล่าวไว้ในวรรคนั้นจะไม่ใช้เมื่อผู้สื่อสารเช่นว่านี้ได้ส่งฤงทางทูตในหน้าที่ของตนให้แก่ผู้รับแล้ว

๗. ฤงทางทูตอาจจะมอบหมายไว้แก่ผู้บังคับการของเครื่องบินพาณิชย์ ซึ่งได้กำหนดจะลง ณ ท่าเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตแล้วได้ ผู้บังคับการของเครื่องบินพาณิชย์จะได้รับเอกสารทางการแสดงจำนวนหีบห่อซึ่งรวมเป็นฤง แต่ไม่ให้อธิบายว่าผู้บังคับการของเครื่องบินพาณิชย์เป็นผู้สื่อสารทางทูต คณะผู้แทนอาจส่งบุคคลหนึ่งในคณะผู้แทนไปรับมอบฤงทางทูตได้โดยตรงและโดยเสรีจากผู้บังคับการของเครื่องบิน

ข้อ ๒๘

ค่าธรรมเนียมและค่าภาระที่ได้เรียกเก็บโดยคณะผู้แทนตามวิธีของการปฏิบัติหน้าที่ทางการของคณะผู้แทนจะได้รับยกเว้นจากค่าติดพันและภาษีทั้งหมด

ข้อ ๒๘

ตัวบุคคลของตัวแทนทางทูตจะถูกละเมิดมิได้ ตัวแทนทางทูตจะไม่ถูกจับกุมหรือกักขัง ในรูปใด รัฐผู้รับจะปฏิบัติต่อตัวแทนทางทูตด้วยความเคารพตามสมควร และจะดำเนินการที่เหมาะสม ทั้งมวลที่จะป้องกันการประทุษร้ายใดๆ ต่อตัวบุคคล เสรีภาพ หรือเกียรติของตัวแทนทางทูต

ข้อ ๓๐

๑. ที่อยู่ส่วนตัวของตัวแทนทางทูตจะได้อุปโภคความละเมิดมิได้และความคุ้มครอง เช่นเดียวกับสถานที่ของคณะผู้แทน
๒. กระดาษเอกสาร หนังสือโต้ตอบ และยกเว้นตามที่ได้บัญญัติไว้ในวรรค ๓ ของ ข้อ ๓๑ ทรัพย์สินของตัวแทนทางทูตจะได้อุปโภคความละเมิดมิได้เช่นกัน

ข้อ ๓๑

๑. ตัวแทนทางทูตจะได้อุปโภคความคุ้มกันจากอำนาจศาลทางอาญาของรัฐผู้รับ ตัวแทนทางทูตจะได้อุปโภคความคุ้มกันจากอำนาจศาลทางแพ่ง และทางปกครองของรัฐผู้รับด้วย เว้นแต่ในกรณีของ
 - (ก) การดำเนินคดีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ส่วนตัวที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตของรัฐผู้รับ นอกจากตัวแทนทางทูตครอบครองไว้ในนาม ของรัฐผู้ส่งเพื่อความ มุ่งประสงค์ของคณะผู้แทน
 - (ข) การดำเนินคดีเกี่ยวกับการสืบมรดกซึ่งเกี่ยวพันถึงตัวแทนทางทูตในฐานะ ผู้จัดการมรดกโดยพินัยกรรม ผู้จัดการมรดกโดยศาลตั้งทายาทหรือผู้รับมรดกในฐานะเอกชนและมีใช้ในนามของรัฐผู้ส่ง
 - (ค) การดำเนินคดีเกี่ยวกับกิจกรรมใดในทางวิชาชีพหรือพาณิชย์ ซึ่งตัวแทนทางทูต ได้กระทำในรัฐผู้รับ นอกเหนือจากการหน้าที่ทางการของตน
๒. ตัวแทนทางทูตไม่จำเป็นต้องให้การในฐานะเป็นพยาน
๓. มาตรการบังคับคดีไม่อาจดำเนินได้ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวแทนทางทูต เว้นแต่ในกรณี ซึ่งอยู่ภายใต้อนุวรรค (ก) (ข) และ (ค) ของวรรค ๑ ของข้อนี้ และโดยมีเงื่อนไขว่ามาตรการที่เกี่ยวข้อง อาจดำเนินไปได้โดยปราศจากการละเมิดต่อความละเมิดมิได้ในตัวบุคคลของตัวแทนทางทูตหรือที่อยู่ ของตัวแทนทางทูต

๔. ความคุ้มกันของตัวแทนทางทูตจากอำนาจศาลของรัฐผู้รับ ไม่ยกเว้นตัวแทนทางทูตจากอำนาจศาลของรัฐผู้ส่ง

ข้อ ๓๒

๑. ความคุ้มกันจากอำนาจศาลของตัวแทนทางทูต และของบุคคลที่อุปโภคความคุ้มกัน ภายใต้ข้อ ๓๗ อาจสละได้โดยรัฐผู้ส่ง

๒. การสละต้องเป็นที่ชัดแจ้งเสมอ

๓. การริเริ่มคดีโดยตัวแทนทางทูต หรือโดยบุคคลที่อุปโภคความคุ้มกันจากอำนาจศาล ภายใต้ข้อ ๓๗ จะตัดตัวแทนทางทูตหรือบุคคลนั้นจากการอ้างความคุ้มกันจากอำนาจศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องแย้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการฟ้องคดีนั้น

๔. การสละความคุ้มกันจากอำนาจศาลในส่วนที่เกี่ยวกับคดีแพ่งหรือคดีปกครอง จะไม่ถือว่าเป็นการสละความคุ้มกันในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษา ซึ่งจำเป็นต้องมีการสละต่างหากอีก

ข้อ ๓๓

๑. ภายในบังคับของบทบัญญัติของวรรค ๓ ของข้อนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับบริการที่ได้ให้เพื่อรัฐผู้ส่ง ตัวแทนทางทูตจะได้รับการยกเว้นจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการประกันสังคมซึ่งอาจจะใช้บังคับอยู่ในรัฐผู้รับ

๒. การยกเว้นที่ได้บัญญัติไว้ในวรรค ๑ ของข้อนี้ จะใช้แก่คนรับใช้ส่วนตัว ซึ่งเป็นลูกจ้าง แต่ถ่ายเดียวของตัวแทนทางทูตได้ โดยมีเงื่อนไขว่า (ก) คนรับใช้นั้นมิใช่เป็นคนชาติของรัฐผู้รับ หรือเป็นบุคคลผู้มีถิ่นที่อยู่ในรัฐผู้รับ และ (ข) คนรับใช้นั้นอยู่ในบังคับของบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกันสังคม ซึ่งอาจจะใช้บังคับอยู่ในรัฐผู้ส่งหรือรัฐที่สาม

๓. ตัวแทนทางทูตซึ่งจ้างบุคคลที่การยกเว้นตามวรรค ๒ ของข้อนี้มิใช่ จะปฏิบัติตามข้อผูกพันซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกันสังคมของรัฐผู้รับตั้งบังคับแก่นายจ้าง

๔. การยกเว้นที่ได้บัญญัติไว้ในวรรค ๑ และ ๒ ของข้อนี้จะไม่ให้ตัดการเข้ามีส่วนร่วมโดยสมัครใจในระบบประกันสังคมของรัฐผู้รับหากว่ารัฐนั้นได้อนุญาตการเข้ามีส่วนร่วมเช่นนั้น

๕. บทบัญญัติของข้อนี้จะไม่กระทบกระเทือนถึงความตกลงสองฝ่าย หรือหลายฝ่ายเกี่ยวกับการประกันสังคม ซึ่งได้ทำกันไว้ก่อนแล้วและจะไม่กีดกันการทำความตกลงเช่นนี้ในอนาคต

ข้อ ๓๔

ตัวแทนทางทูตจะได้รับยกเว้นจากค่าติดพันและภาษีทั้งปวงของชาติของท้องถิ่น หรือของเทศบาล ในส่วนบุคคลหรือในทรัพย์สินเว้นแต่

(ก) ภาษีทางอ้อมชนิดที่ตามปกติรวมอยู่ในราคาของสินค้าหรือบริการแล้ว

(ข) ค่าติดพันและภาษีจากอสังหาริมทรัพย์ส่วนตัวซึ่งตั้งอยู่ในอาณาเขตของรัฐผู้รับ นอกจากตัวแทนทางทูตครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นไว้ในนามของรัฐผู้ส่ง เพื่อความมั่งประสงค์ของคณะผู้แทน

(ค) อาคารกองมรดก การสืบทอด หรือการรับรองซึ่งรัฐผู้รับเรียกเก็บภายในบังคับแห่งบทของวรรค ๔ ของข้อ ๓๔

(ง) ค่าติดพันและภาษีจากเงินได้ส่วนตัวซึ่งมีแหล่งกำเนิดในรัฐผู้รับ และภาษีเก็บจากเงินทุนซึ่งได้ลงทุนประกอบการพาณิชย์ในรัฐผู้รับ

(จ) ค่าภาระซึ่งเรียกเก็บสำหรับบริการจำเพาะที่ได้ให้

(ฉ) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน ค่าธรรมเนียมศาลหรือสำนวนความ ค่าติดพันในการจำนองและอาคารแสดมปีในส่วนที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติของข้อ ๒๓

ข้อ ๓๕

รัฐผู้รับจะยกเว้นตัวแทนทางทูตจากบริการส่วนบุคคลทั้งหมดจากบริการส่วนสาธารณะทั้งหมดไม่ว่าชนิดใดก็ตาม และจากข้อผูกพันทางทหาร เช่นที่เกี่ยวกับการเรียกเกณฑ์ส่วนบำรุง และการเรียกเอาที่อยู่เพื่อการทหาร

ข้อ ๓๖

๑. รัฐผู้รับจะอนุญาตให้นำเข้าและยกเว้นจากอากรศุลกากร ภาษีและค่าภาระเกี่ยวข้อทั้งหมดนอกจากค่าภาระในการเก็บรักษาการขนส่งและบริการ ในทำนองเดียวกันตามกฎหมายและข้อบังคับซึ่งรัฐผู้รับอาจกำหนดไว้แก่

(ก) สิ่งของสำหรับใช้ในทางการของคณะผู้แทน

(ข) สิ่งของสำหรับใช้ส่วนบุคคลของตัวแทนทางทูต หรือคนในครอบครัวของตัวแทนทางทูตซึ่งประกอบเป็นส่วนหนึ่งของครัวเรือนของตัวแทนทางทูต รวมทั้งสิ่งของที่ได้เจตนาสำหรับการตั้งถิ่นฐานของตัวแทนทางทูตด้วย

๒. หีบห่อส่วนบุคคลของตัวแทนทางทูตจะได้รับยกเว้นจากการตรวจตรา นอกจากมีมูลเหตุอันร้ายแรงที่ทำให้สันนิษฐานได้ว่า หีบห่อส่วนตัวนั้นบรรจุสิ่งของซึ่งไม่อยู่ในข่ายแห่งการยกเว้นที่ได้ระบุไว้ในวรรค ๑ ของข้อนี้ หรือสิ่งของซึ่งการนำเข้าหรือส่งออกต้องห้ามตามกฎหมายหรือถูกควบคุมตามข้อบังคับว่าด้วยการกักตรวจโรคของรัฐผู้รับ การตรวจตราเช่นนี้จะกระทำต่อหน้าตัวแทนทางทูต หรือต่อหน้าผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจของตัวแทนทางทูตเท่านั้น

ข้อ ๓๗

๑. คนในครอบครัวของตัวแทนทางทูต ซึ่งประกอบเป็นส่วนหนึ่งของครัวเรือนของตัวแทนทางทูต ถ้าไม่ใช่คนชาติของรัฐผู้รับ จะได้อุปโภคเอกสิทธิและความคุ้มกันที่ได้ระบุไว้ในข้อ ๒๙ ถึง ๓๖

๒. บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการของคณะผู้แทน รวมทั้งคนซึ่งประกอบเป็นส่วนหนึ่งของครัวเรือนของตน ซึ่งประกอบเป็นส่วนหนึ่งของครัวเรือนของตนตามลำดับ ถ้าไม่ใช่คนชาติของรัฐผู้รับหรือมีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐผู้รับ จะได้อุปโภคเอกสิทธิและความคุ้มกันที่ได้ระบุไว้ในข้อ ๒๙ ถึง ๓๕ เว้นแต่ว่าความคุ้มกันจากอำนาจศาลทางแพ่งและทางปกครองของรัฐผู้รับที่ได้ระบุไว้ในวรรค ๑ ของ ข้อ ๓๑ นั้น ไม่ขยายไปถึงการกระทำที่ได้ปฏิบัติไปในวิถีทางของหน้าที่ของตน บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการจะได้อุปโภคเอกสิทธิที่ได้ระบุไว้ในข้อ ๓๖ วรรค ๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งของที่นำเข้าเมื่อเข้ารับหน้าที่ครั้งแรกด้วย

๓. บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริการของคณะผู้แทน ซึ่งไม่ใช่คนชาติของรัฐผู้รับหรือมีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐผู้รับ จะได้อุปโภค ความคุ้มกันในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำที่ได้ปฏิบัติไปในวิถีทางของหน้าที่ของตน การยกเว้นจากค่าติดพันและภาษีสำหรับค่าบำเหน็จ ที่ตนได้รับโดยเหตุผลของการรับจ้างของตนและการยกเว้นที่ได้บรรจุไว้ในข้อ ๓๓

๔. คนรับใช้ส่วนตัวของบุคคลในคณะผู้แทน ถ้าไม่ใช่คนชาติของรัฐผู้รับหรือมีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐผู้รับ จะได้รับยกเว้นค่าติดพันและภาษีสำหรับค่าบำเหน็จที่ตนได้รับโดยเหตุผลของการรับจ้างของตนในส่วนอื่น คนรับใช้ส่วนตัวเช่นนี้อาจได้อุปโภคเอกสิทธิและความคุ้มกันเท่าที่รัฐผู้รับยอมให้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐผู้รับต้องใช้อำนาจของตนเหนือบุคคลเช่นนี้ในทำนองเช่นที่จะไม่แทรกสอดโดยไม่สมควรในการปฏิบัติการหน้าที่ของคณะผู้แทน

ข้อ ๓๘

๑. เว้นแต่เท่าที่เอกสิทธิและความคุ้มกันเพิ่มเติมซึ่งรัฐผู้รับอาจจะให้ตัวแทนทางทูต ซึ่งเป็นคนชาติของรัฐนั้นหรือมีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐนั้น จะได้อุปโภคความคุ้มกันจากอำนาจศาลและความละเมิดมิได้ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำในทางการที่ได้ปฏิบัติไปในปฏิบัติการหน้าที่ของตนเท่านั้น

๒. บุคคลอื่นในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทนและคนรับใช้ส่วนตัว ซึ่งเป็นคนชาติของรัฐผู้รับหรือมีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐผู้รับ จะได้อุปโภคเอกสิทธิและความคุ้มกันเท่าที่รัฐผู้รับได้ยอมให้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐผู้รับต้องใช้อำนาจของตนเหนือบุคคลเช่นว่านี้ในทำนองเช่นที่จะไม่แทรกสอดโดยไม่สมควรในการปฏิบัติการหน้าที่ของคณะผู้แทน

ข้อ ๓๘

๑. บุคคลทุกคนที่มีสิทธิจะได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกัน จะได้อุปโภคเอกสิทธิและความคุ้มกันนั้น ตั้งแต่ขณะที่บุคคลนั้นเข้ามาในอาณาเขตของรัฐผู้รับในการเดินทางไปรับตำแหน่งของตน หรือถ้าอยู่ในอาณาเขตของรัฐผู้รับแล้ว ตั้งแต่ที่ได้บอกกล่าวการแต่งตั้งของตนต่อกระทรวงการต่างประเทศหรือต่อกระทรวงอื่นเช่นที่อาจจะตกลงกัน

๒. เมื่อการหน้าที่ของบุคคลซึ่งอุปโภคเอกสิทธิและความคุ้มกันยุติลง เอกสิทธิและความคุ้มกันเช่นว่า ตามปกติจะสิ้นสุดลงขณะที่บุคคลนั้นออกไปจากประเทศ หรือเมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลาอันสมควรที่จะทำเช่นนั้น แต่จะยังมีเอกสิทธิและความคุ้มกันอยู่จนกระทั่งถึงเวลานั้น แม้ในกรณีของการขัดกันด้วยอาวุธ อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำที่ได้ปฏิบัติไปโดยบุคคลเช่นว่านั้น ในการปฏิบัติการหน้าที่ของตนในฐานะเป็นบุคคลในคณะผู้แทน ความคุ้มกันนั้นให้มีอยู่สืบไป

๓. ในกรณีการถึงแก่กรรมของบุคคลในคณะผู้แทน คนในครอบครัวของบุคคลในคณะผู้แทนจะได้อุปโภคเอกสิทธิและความคุ้มกัน ซึ่งเขามีสิทธิที่จะได้สืบไปจนกว่าจะสิ้นกำหนดระยะเวลาอันสมควรที่จะออกไปจากประเทศ

๔. ในกรณีการถึงแก่กรรมของบุคคลในคณะผู้แทนซึ่งไม่ใช่คนชาติของรัฐผู้รับหรือมีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐผู้รับ หรือของคนในครอบครัว ซึ่งประกอบเป็นส่วนหนึ่งของครัวเรือนของบุคคลในคณะผู้แทนดังกล่าว รัฐผู้รับจะอนุญาตให้ถอนสิ่งหามิตรีพย์ของผู้วายชนม์ไป ยกเว้นแต่ทรัพย์สินใดที่ได้มาในประเทศที่การส่งออกซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นอันต้องห้ามในเวลาที่บุคคลในคณะผู้แทนหรือคนในครอบครัวของบุคคลในคณะผู้แทนนั้นถึงแก่กรรม อากาศกองมรดก การสืบมรดก และการรับไม่เรียกเก็บแก่สิ่งหามิตรีพย์ซึ่งอยู่ในรัฐผู้รับ เพราะการไปอยู่ ณ ที่นั้นแต่ถ่ายเดียวของผู้วายชนม์ในฐานะเป็นบุคคลในคณะผู้แทนหรือในฐานะเป็นคนในครอบครัวของบุคคลในคณะผู้แทน

ข้อ ๔๐

๑. ถ้าตัวแทนทางทูตเดินทางผ่านหรืออยู่ในอาณาเขตของรัฐที่สามซึ่งได้ให้การตรวจลงตราหนังสือเดินทางแก่ตัวแทนทางทูตนั้น ถ้าการตรวจลงตราเช่นนั้นเป็นการจำเป็นขณะเดินทางไปรับหรือกลับไปยังตำแหน่งของตน หรือเมื่อกำลังกลับไปยังประเทศของตน รัฐที่สามจะต้องอำนวยความสะดวกและให้ความคุ้มกันอย่างอื่นเช่นที่อาจจำเป็น เพื่อประกันการผ่านหรือการกลับของ

ตัวแทนทางทูตนั้น ความละเมิดมิได้และความคุ้มกันอย่างอื่นเช่นเดียวกันนี้จะใช้ในกรณีทีคนใดในครอบครัวของตัวแทนทางทูตซึ่งอุปโภคเอกสิทธิหรือความคุ้มกันและซึ่งร่วมเดินทางไปกับตัวแทนทางทูตหรือเดินทางต่างหากเพื่อไปรวมกับตัวแทนทางทูตหรือเพื่อกลับไปยังประเทศของตนด้วย

๒. ในพฤติการณ์คล้ายคลึงกับที่ได้ระบุไว้ในวรรค ๑ ของข้อนี้ รัฐที่สามจะไม่ขัดขวางการเดินทางของบุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการ หรือฝ่ายบริหารของคณะผู้แทนและของคนในครอบครัวของบุคคลในคณะเจ้าหน้าที่เหล่านี้ผ่านอาณาเขตของตน

๓. รัฐที่สามจะประสาทให้เสรีภาพและความคุ้มครองแก่หนังสือโต้ตอบทางการและการติดต่อทางการอย่างอื่นในการผ่าน รวมทั้งสารเป็นรหัสหรือตัวเลขรหัส เช่นเดียวกันกับที่รัฐผู้รับประสาทให้ รัฐที่สามจะประสาทให้ความละเมิดมิได้และความคุ้มครองแก่ผู้ถือสารทางทูตซึ่งได้รับการตรวจลงตราหนังสือเดินทาง ถ้าการตรวจลงตราเช่นนั้นเป็นการจำเป็นและแก่ถุงทางทูต ในการผ่านเช่นเดียวกันกับที่รัฐผู้รับมีพันธะที่จะต้องประสาทให้

๔. ข้อผูกพันของรัฐที่สามภายใต้วรรค ๑, ๒ และ ๓ ของข้อนี้จะใช้แก่บุคคลที่ได้บ่งไว้ตามลำดับในวรรคเหล่านั้น และแก่การติดต่อทางการและถุงทางทูต ซึ่งปรากฏอยู่ในอาณาเขตของรัฐที่สามนั้นเพราะเหตุสุดวิสัยด้วย

ข้อ ๔๑

๑. โดยไม่กระทบกระเทือนต่อเอกสิทธิและความคุ้มกันของตนเป็นหน้าที่ของบุคคลทั้งหมด ซึ่งอุปโภคเอกสิทธิและความคุ้มกันเช่นว่านี้ที่จะเคารพกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับบุคคลเหล่านี้มีหน้าที่ที่จะไม่แทรกสอดในกิจการภายในของรัฐนั้นด้วย

๒. ธุรกิจในทางการทั้งหมดกับรัฐผู้รับ ซึ่งรัฐผู้ส่งได้มอบหมายแก่คณะผู้แทน จะกระทำกับหรือผ่านกระทรวงการต่างประเทศของรัฐผู้รับหรือกระทรวงอื่นเช่นที่อาจจะตกลงกัน

๓. สถานที่ของคณะผู้แทนต้องไม่ใช่ในลักษณะซึ่งไม่ต้องด้วยการหน้าที่ของคณะผู้แทนดังที่ได้กำหนดลงไว้ในอนุสัญญานี้ หรือโดยกฎเกณฑ์อื่นของกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปหรือโดยความตกลงพิเศษใดที่ใช้บังคับอยู่ระหว่างรัฐผู้ส่งกับรัฐผู้รับ

ข้อ ๔๒

ตัวแทนทางทูตจะต้องไม่ปฏิบัติกิจกรรมใดทางวิชาชีพหรือพาณิชย์เพื่อประโยชน์ส่วนตัวในรัฐผู้รับ

ข้อ ๔๓

นอกจากประการอื่นแล้ว การหน้าที่ของตัวแทนทางทูตยุติลง

(ก) เมื่อมีการบอกกล่าวโดยรัฐผู้ส่งไปยังรัฐผู้รับว่าการหน้าที่ของตัวแทนทางทูตได้ยุติลงแล้ว

(ข) เมื่อมีการบอกกล่าวโดยรัฐผู้รับไปยังรัฐผู้ส่งตามวรรค ๒ ของ ข้อ ๙ ว่า รัฐผู้รับปฏิเสธที่จะยอมรับตัวแทนทางทูตในฐานะเป็นบุคคลในคณะผู้แทน

ข้อ ๔๔

แม้ในกรณีการขัดกันด้วยอาวุธ รัฐผู้รับต้องอำนวยความสะดวกเพื่อให้บุคคลซึ่งอุปโลก เอกสิทธิและความคุ้มกันนอกจากคนชาติของรัฐผู้รับและคนในครอบครัวของบุคคลเช่นนี้โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของบุคคลเหล่านั้นออกไปโดยเร็วที่สุดที่จะเป็นไปได้ รัฐผู้รับต้องจัดหาหนะในการขนส่งที่จำเป็นสำหรับตัวบุคคลเหล่านั้นและทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้นให้โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องการ

ข้อ ๔๕

ถ้าความสัมพันธ์ทางทูตระหว่างสองรัฐขาดลง หรือถ้าคณะผู้แทนถูกเรียกกลับเป็นการถาวรหรือชั่วคราว

(ก) แม้ในกรณีการขัดกันด้วยอาวุธ รัฐผู้รับต้องเคารพและคุ้มครองสถานที่ของคณะผู้แทนรวมทั้งทรัพย์สินและบรรณสารของคณะผู้แทนด้วย

(ข) รัฐผู้ส่งอาจมอบหมายการพิทักษ์สถานที่ของคณะผู้แทนรวมทั้งทรัพย์สินและบรรณสารของคณะผู้แทนแก่รัฐที่สามซึ่งเป็นที่ยอมรับได้แก่รัฐผู้รับก็ได้

(ค) รัฐผู้ส่งอาจมอบหมายการอารักขาผลประโยชน์ของตน และของคนชาติของตนแก่รัฐที่สามซึ่งเป็นที่ยอมรับได้แก่รัฐผู้รับก็ได้

ข้อ ๔๖

ด้วยความยินยอมล่วงหน้าของรัฐผู้รับและโดยคำขอร้องของรัฐที่สามซึ่งไม่มีผู้แทนอยู่ในรัฐผู้รับ รัฐผู้ส่งอาจรับให้การอารักขาชั่วคราวแก่ผลประโยชน์ของรัฐที่สามและของคนชาติของรัฐที่สามก็ได้

ข้อ ๔๗

๑. ในการใช้บทบัญญัติของอนุสัญญานี้ รัฐผู้รับจะไม่เลือกปฏิบัติในระหว่างรัฐ
๒. อย่างไรก็ตาม จะไม่ถือว่าได้มีการเลือกปฏิบัติ
 - (ก) เมื่อรัฐผู้รับใช้บทบัญญัติข้อใดข้อหนึ่งของอนุสัญญานี้อย่างจำกัด เพราะมีการใช้บทบัญญัติอย่างจำกัดแก่คณะผู้แทนของตนในรัฐผู้ส่ง
 - (ข) เมื่อตามประเพณีหรือความตกลง รัฐทั้งหลายขยายให้แกกันและกันซึ่งผลปฏิบัติที่เป็นการอนุเคราะห์มากกว่าที่จำต้องให้ตามบทบัญญัติของอนุสัญญานี้

ข้อ ๔๘

อนุสัญญานี้จะเปิดให้มีการลงนามโดยรัฐสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติหรือของทบวง การชำนาญพิเศษใด หรือโดยภาคีใดของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และโดยรัฐอื่นใดที่ สมัชชาสหประชาชาติเชิญให้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาดังต่อไปนี้: จนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๖๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔) ณ กระทรวงการต่างประเทศของสหพันธรัฐออสเตรีย และต่อไปจนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๒ (พ.ศ. ๒๕๐๕) ณ สำนักงานใหญ่ของสหประชาชาติในนครนิวยอร์ก

ข้อ ๔๙

อนุสัญญานี้จะต้องได้รับการสัตยาบัน สัตยาบันสารจะมอบไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติ

ข้อ ๕๐

อนุสัญญานี้จะยังคงเปิดให้มีการภาคยานุวัติโดยรัฐใดที่อยู่ในประเภทหนึ่งประเภทใด ในสี่ประเภทที่ได้กล่าวไว้ในข้อ ๔๘ ภาคยานุวัติสารจะมอบไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติ

ข้อ ๕๑

๑. อนุสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับในวันที่สามสิบต่อจากวันมอบสัตยาบันสารหรือ ภาคยานุวัติสาร ฉบับที่ยี่สิบสองไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติ
๒. สำหรับแต่ละรัฐที่ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติแก่อนุสัญญานี้ หลังจากการมอบ สัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ยี่สิบสองแล้ว อนุสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับในวันที่สามสิบ หลังจากการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารโดยรัฐเช่นว่านั้น

ข้อ ๕๒

เลขาธิการสหประชาชาติจะแจ้งให้รัฐทั้งหมดที่อยู่ในประเภทหนึ่งประเภทใดในสี่ประเภทที่ได้บ่งไว้ในข้อ ๔๘ ทราบถึง

- (ก) การลงนามอนุสัญญา และการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสาร ตามข้อ ๔๘, ๔๙, และ ๕๐
- (ข) วันที่อนุสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับ ตามข้อ ๕๑

ข้อ ๕๓

ต้นฉบับของอนุสัญญานี้ ซึ่งตีพิมพ์ภาษาจีน ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษา รัสเซีย และภาษาสเปน เป็นหลักฐานเท่าเทียมกันนั้น จะมอบไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติ ผู้ซึ่งจะส่งสำเนาอนุสัญญาดังกล่าวที่ได้รับรองแล้วไปให้รัฐทั้งหมดที่อยู่ในประเภทหนึ่งใดในสี่ประเภทที่ได้บ่งไว้ในข้อ ๔๘

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้มีอำนาจเต็มที่ลงนามข้างท้ายนี้ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้อง เพื่อการนี้จากรัฐบาลของตนแต่ละฝ่ายได้ลงนามอนุสัญญานี้

ทำ ณ กรุงเวียนนา เมื่อวันที่สิบแปด เมษายน คริสต์ศักราชหนึ่งพันเก้าร้อยหกสิบเอ็ด
(พ.ศ. ๒๕๐๔)

ผนวก ข
คณะผู้แทนทางการทูต กงสุลและองค์การระหว่างประเทศ
ในประเทศไทย

สถานเอกอัครราชทูต

- ๑ . สาธารณรัฐอาร์เจนตินา
- ๒ . เครือรัฐออสเตรเลีย
- ๓ . สาธารณรัฐออสเตรเลีย
- ๔ . ราชอาณาจักรบาห์เรน
- ๕ . สาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ
- ๖ . ราชอาณาจักรเบลเยียม
- ๗ . ราชอาณาจักรภูฏาน
- ๘ . สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล
- ๙ . บรูไนดารุสซาลาม
- ๑๐ . ราชอาณาจักรกัมพูชา
- ๑๑ . สถานเอกอัครราชทูตแคนาดา
- ๑๒ . สาธารณรัฐชิลี
- ๑๓ . สาธารณรัฐประชาชนจีน
- ๑๔ . สาธารณรัฐโคลัมเบีย
- ๑๕ . สาธารณรัฐคิวบา
- ๑๖ . สาธารณรัฐเช็ก
- ๑๗ . ราชอาณาจักรเดนมาร์ก
- ๑๘ . สาธารณรัฐอาหรับอียิปต์
- ๑๙ . สาธารณรัฐฟินแลนด์
- ๒๐ . สาธารณรัฐฝรั่งเศส
- ๒๑ . สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- ๒๒ . สาธารณรัฐเฮลเลนิก
- ๒๓ . นครรัฐวาติกัน

- ๒๔ . ฮังการี
- ๒๕ . สาธารณรัฐอินเดียน
- ๒๖ . สาธารณรัฐอินโดนีเซีย
- ๒๗ . สาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน
- ๒๘ . ไอร์แลนด์
- ๒๙ . รัฐอิสราเอล
- ๓๐ . สาธารณรัฐอิตาลี
- ๓๑ . ญี่ปุ่น
- ๓๒ . สาธารณรัฐคาซัคสถาน
- ๓๓ . สาธารณรัฐเคนยา
- ๓๔ . สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี
- ๓๕ . สาธารณรัฐเกาหลี
- ๓๖ . รัฐคูเวต
- ๓๗ . สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
- ๓๘ . รัฐลิเบีย
- ๓๙ . ราชรัฐลักเซมเบิร์ก
- ๔๐ . มาเลเซีย
- ๔๑ . สหรัฐเม็กซิโก
- ๔๒ . มองโกเลีย
- ๔๓ . ราชอาณาจักรมอริอ็อกโก
- ๔๔ . สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์
- ๔๕ . สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล
- ๔๖ . ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์
- ๔๗ . นิวซีแลนด์
- ๔๘ . สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย
- ๔๙ . ราชอาณาจักรนอร์เวย์
- ๕๐ . รัฐสุลต่านโอมาน
- ๕๑ . รัฐอธิปไตยทหารออเดอร์ ออฟ มอลตา
- ๕๒ . สาธารณรัฐอิสลามปากีสถาน
- ๕๓ . สาธารณรัฐปานามา
- ๕๔ . สาธารณรัฐเปรู

- ๕๕ . สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
- ๕๖ . สาธารณรัฐโปแลนด์
- ๕๗ . สาธารณรัฐโปรตุเกส
- ๕๘ . รัฐกาตาร์
- ๕๙ . โรมานี
- ๖๐ . สหพันธรัฐรัสเซีย
- ๖๑ . ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย
- ๖๒ . สาธารณรัฐสิงคโปร์
- ๖๓ . สาธารณรัฐสโลวัก
- ๖๔ . สาธารณรัฐแอฟริกาใต้
- ๖๕ . ราชอาณาจักรสเปน
- ๖๖ . สาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา
- ๖๗ . ราชอาณาจักรสวีเดน
- ๖๘ . สมาพันธรัฐสวิส
- ๖๙ . สาธารณรัฐประชาธิปไตยติมอร์เลสเต-
- ๗๐ . สาธารณรัฐตุรกี
- ๗๑ . ยูเครน
- ๗๒ . สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์
- ๗๓ . สหราชอาณาจักร
- ๗๔ . สหรัฐอเมริกา
- ๗๕ . สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม
- ๗๖ . คณะกรรมาธิการยุโรป

สถานกงสุลใหญ่

กรุงเทพมหานคร

- ๑ . สาธารณรัฐนาอูรู
- ๒ . สาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

ขอนแก่น

- ๑ . สาธารณรัฐประชาชนจีน
- ๒ . สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
- ๓ . สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

เชียงใหม่

- ๑ . สาธารณรัฐประชาชนจีน
- ๒ . ญี่ปุ่น
- ๓ . สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา
- ๔ . สหรัฐอเมริกา

สงขลา

- ๑ . สาธารณรัฐประชาชนจีน
- ๒ . มาเลเซีย

สระแก้ว

- ๑ . ราชอาณาจักรกัมพูชา

สถานกงสุล

เชียงใหม่

- ๑ . สาธารณรัฐอินเดีย

สงขลา

- ๑ . สาธารณรัฐอินเดีย
- ๒ . สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

สถานกงสุลใหญ่กิตติมศักดิ์

กรุงเทพมหานคร

- ๑ . ราชอาณาจักรเดนมาร์ก
- ๒ . สาธารณรัฐโดมินิกัน
- ๓ . สาธารณรัฐเอสโตเนีย
- ๔ . สาธารณรัฐฟีจี
- ๕ . สาธารณรัฐแกมเบีย
- ๖ . สาธารณรัฐไอซ์แลนด์
- ๗ . สาธารณรัฐมัลดีฟส์
- ๘ . สาธารณรัฐมอลตา
- ๙ . ราชรัฐโมนาโก
- ๑๐ . รัฐเอกราชปาปัวนิวกินี
- ๑๑ . สาธารณรัฐสโลวีเนีย
- ๑๒ . ราชอาณาจักรสวาซิแลนด์
- ๑๓ . ยูเครน
- ๑๔ . สาธารณรัฐเยเมน
- ๑๕ . สาธารณรัฐซิมบับเว

เชียงใหม่

- ๑ . สาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ

ชลบุรี(พัทยา)

- ๑ . สาธารณรัฐออสเตรเลีย

ภูเก็ต

- ๑ . สาธารณรัฐฟินแลนด์

สถานกงสุลกิตติมศักดิ์

กรุงเทพมหานคร

- ๑ . สาธารณรัฐแอลเบเนีย
- ๒ . สาธารณรัฐอาร์เมเนีย
- ๓ . สาธารณรัฐเบนิิน
- ๔ . สาธารณรัฐบอตสวานา
- ๕ . สาธารณรัฐบัลแกเรีย
- ๖ . บุร์กินาฟาโซ
- ๗ . สาธารณรัฐชาด
- ๘ . สาธารณรัฐชิลี
- ๙ . สาธารณรัฐคองโก
- ๑๐ . สาธารณรัฐโกตดิวัวร์
- ๑๑ . สาธารณรัฐโครเอเชีย
- ๑๒ . สาธารณรัฐไซปรัส
- ๑๓ . สาธารณรัฐเอกวาดอร์
- ๑๔ . สาธารณรัฐเอลซัลวาดอร์
- ๑๕ . รัฐเอริเทรีย
- ๑๖ . สาธารณรัฐประชาธิปไตยเอธิโอเปีย
- ๑๗ . สาธารณรัฐกาบอง
- ๑๘ . สาธารณรัฐกินี
- ๑๙ . สาธารณรัฐกานา.
- ๒๐ . สาธารณรัฐฮอนดูรัส
- ๒๑ . ไอร์แลนด์
- ๒๒ . จาเมกา
- ๒๓ . สาธารณรัฐลัตเวีย
- ๒๔ . ราชอาณาจักรฮังการี

- ๒๕ . ราชอาณาจักรเลโซโท.
- ๒๖ . สาธารณรัฐลิทัวเนีย
- ๒๗ . ราชรัฐลักเซมเบิร์ก
- ๒๘ . สาธารณรัฐมาดากัสการ์
- ๒๙ . สาธารณรัฐมาลี
- ๓๐ . สหรัฐเม็กซิโก
- ๓๑ . มองโกเลีย
- ๓๒ . ราชอาณาจักรมอริอ็อกโก
- ๓๓ . สาธารณรัฐโมซัมบิก
- ๓๔ . สาธารณรัฐนามิเบีย
- ๓๕ . สาธารณรัฐนิการากัว
- ๓๖ . รัฐสุลต่านโอมาน
- ๓๗ . สาธารณรัฐปานามา
- ๓๘ . สาธารณรัฐเซเชลส์
- ๓๙ . สาธารณรัฐชูดาน
- ๔๐ . สาธารณรัฐซูดาน
- ๔๑ . สาธารณรัฐอาหรับซีเรีย
- ๔๒ . สาธารณรัฐตูนิเซีย
- ๔๓ . สาธารณรัฐยูกันดา
- ๔๔ . สาธารณรัฐบุรพารูกวัย

เชียงใหม่

- ๑ . เครือรัฐออสเตรเลีย
- ๒ . สาธารณรัฐออสเตรเลีย
- ๓ . แคนาดา
- ๔ . สาธารณรัฐฟินแลนด์
- ๕ . สาธารณรัฐฝรั่งเศส

- ๖ . สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- ๗ . สาธารณรัฐอิตาลี
- ๘ . สาธารณรัฐเกาหลี
- ๙ . สาธารณรัฐเปรู
- ๑๐ . สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
- ๑๑ . สาธารณรัฐโปรตุเกส
- ๑๒ . ราชอาณาจักรสวีเดน
- ๑๓ . สมาพันธรัฐสวิส
- ๑๔ . สหราชอาณาจักร

เข็ยงราย

๑. สาธารณรัฐเช็ก
๒. สาธารณรัฐฝรั่งเศส
๓. สาธารณรัฐแอฟริกาใต้

ชลบุรี(พัทยา)

- ๑ . ราชอาณาจักรเดนมาร์ก
- ๒ . สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- ๓ . สาธารณรัฐคาซัคสถาน
- ๔ . ราชอาณาจักรนอร์เวย์
- ๕ . โรมานี
- ๖ . สหพันธรัฐรัสเซีย
- ๗ . ราชอาณาจักรสวีเดน
- ๘ . ยูเครน
- ๙ . สหราชอาณาจักร

ขอนแก่น

๑. สาธารณรัฐเปรู

ลำปาง

๑. ราชอาณาจักรเบลเยียม

เพชรบุรี

๑. ราชอาณาจักรสวีเดน

ภูเก็ต

๑. เครือรัฐออสเตรเลีย.
๒. สาธารณรัฐออสเตรเลีย
๓. สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล
๔. สาธารณรัฐชิลี
๕. สาธารณรัฐเช็ก
๖. ราชอาณาจักรเดนมาร์ก
๗. สาธารณรัฐเอสโตเนีย
๘. สาธารณรัฐฝรั่งเศส
๙. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
๑๐. ไอร์แลนด์
๑๑. สาธารณรัฐอิตาลี
๑๒. สาธารณรัฐเกาหลี
๑๓. สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล
๑๔. ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์
๑๕. ราชอาณาจักรนอร์เวย์
๑๖. สาธารณรัฐโปแลนด์

- ๑๗ . สหพันธรัฐรัสเซีย
- ๑๘ . ราชอาณาจักรสวีเดน
- ๑๙ . สมาพันธรัฐสวิส
- ๒๐ . สหราชอาณาจักร

ธงขล

- ๑ . สาธารณรัฐเปรู

สุราษฎร์ธานี

- ๑ . เครือรัฐออสเตรเลีย
- ๒ . สาธารณรัฐฝรั่งเศส
- ๓ . สหราชอาณาจักร

องค์การระหว่างประเทศ

ในสังกัดสหประชาชาติ

- ๑ . คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก) ESCAP(
- ๒ . องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ)_FAO(
- ๓ . ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา)_IBRD(
- ๔ . องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ)_ICAO(
- ๕ . บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ)_IFC(
- ๖ . องค์การแรงงานระหว่างประเทศ)_ILO(
- ๗ . สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ)_ITU(
- ๘ . โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)
- ๙ . โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP)
- ๑๐ . องค์การร่วมมือทางการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมระหว่างประเทศ) UNESCO(
- ๑๑ . กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA)
- ๑๒ . ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)

- ๑๓ . กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ)UNICEF(
- ๑๔ . องค์การพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ) UNIDO(
- ๑๕ . สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ) UNODC(
- ๑๖ . สำนักงานบริการโครงการแห่งสหประชาชาติ (UNOPS)
- ๑๗ . กองทุนสหประชาชาติสำหรับสตรี)UNWOMEN(
- ๑๘ . สหภาพไปรษณีย์สากล)_UPU(
- ๑๙ . องค์การอาหารโลก (WFP)
- ๒๐ . องค์การอนามัยโลก)_WHO(
- ๒๑ . สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ)OHCHR(
- ๒๒ . สำนักงานโครงการเอชไอวีเอดส์แห่งสหประชาชาติ/(UNAIDS)

องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ

- ๑ . ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)
- ๒ . สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT)
- ๓ . สหภาพไปรษณีย์เอเชียแปซิฟิก)APPU(
- ๔ . องค์การโทรคมนาคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก)APT(
- ๕ . บริษัทประกันแห่งเอเชีย)ARC(
- ๖ . องค์การตำรวจสากล ICPO (Interpol)
- ๗ . คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ)ICRC(
- ๘ . ขบวนการกาชาดและเสี้ยววงเดือนแดงนานาชาติ)IFRC(
- ๙ . องค์การระหว่างประเทศเรื่องการค้าโยกย้ายถิ่นฐาน)IOM(
- ๑๐ . องค์การช่ายงานศูนย์เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแห่งเอเชียและแปซิฟิก)NACA(
- ๑๑ . ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEAFDEC)
- ๑๒ . องค์การรัฐมนตรีศึกษาแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEAMES)

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายจักรี ศรีชวานะ
วัน เดือน ปีเกิด	๒๘ กรกฎาคม ๒๕๐๔
การศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย Master of Arts (Political Sciences), University of Manila
ประวัติการทำงานโดยย่อ	เจ้าหน้าที่การทูต ๓ กองเผยแพร่ กรมสารนิเทศ เจ้าหน้าที่การทูต ๔ ฝ่ายเขตแดน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา เจ้าหน้าที่การทูต ๕ กองแบบพิธี กรมพิธีการทูต เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน เจ้าหน้าที่การทูต ๗ กองการเจ้าหน้าที่และฝึกอบรม สำนักงานปลัดกระทรวง ผู้อำนวยการกองแบบพิธี กรมพิธีการทูต รองอธิบดีกรมพิธีการทูต กงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง
ตำแหน่งปัจจุบัน	อธิบดีกรมพิธีการทูต

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตเป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์
ระหว่างประเทศ

ผู้วิจัย นายจักรี ศรีชนะ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ตำแหน่ง อธิบดีกรมพิธีการทูต

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการทูต (Diplomatic Law) ถูกยกร่างขึ้นด้วยความประสงค์
ให้แต่ละประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน มีข้อผูกพันที่จะปกป้องนักการทูต ประเทศต่างๆ
ให้สามารถทำงานได้อย่างปลอดภัยและไม่เกรงกลัวที่จะถูกลีบล่อกข้อมูลเกี่ยวกับเอกสาร อาคาร
หรือถูกจับกุมเพราะการทูตในสมัยโบราณประเทศต่างๆ อาศัยนักการทูตทำหน้าที่ไม่เพียงแต่การดำเนิน
ความสัมพันธ์ในทางเปิดเผย แต่ยังทำหน้าที่สืบเสาะหาข้อมูลในทางลับด้วย จึงเป็นงานที่มีมิติด้านความ
มั่นคงอย่างหนึ่ง ข้อผูกพันของประเทศผู้รับที่สัญญาว่าจะให้การปกป้องนักการทูตของประเทศผู้ส่งได้ถูก
พัฒนามาให้เป็นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต (Diplomatic Privilege and Immunity) ก็เพื่อให้บุคคล
เหล่านี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างปลอดภัยระดับหนึ่ง แต่มิได้ให้สิทธิแก่นักการทูต “ฟ้าฝืน” กฎหมาย
ภายในของรัฐผู้รับ (Privilege and Immunity doesn't entitle diplomats to flout of local law) หมายความว่า
บุคคลในคณะผู้แทนมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับด้วย ดังที่บัญญัติไว้ข้อบทที่
41 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. 1961

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศต่างๆ จึงมีการตั้งสถานเอกอัครราชทูต
ต่างประเทศในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันในประเทศไทยมีบุคคลผู้มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน
มากกว่า 10,000 คน และเพิ่มทวีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ จึงนำความซับซ้อนและความท้าทายใหม่ๆ มาสู่
กระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้รักษาการพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. 2527
ซึ่งเป็นกฎหมายอนุวัติการอนุสัญญาฯ ข้างต้น และโดยที่พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์ฯ ดังกล่าวไว้ ใช้อย่าง
มาเป็นเวลายาวนานกว่า 30 ปี มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาวางและไม่ได้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน
ในขณะที่นักการทูตและคณะผู้แทนต่างประเทศที่อยู่ในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้น และแนวโน้มของ
การละเมิดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งในหลายกรณีได้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประเทศไทย
ในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับประชาชน เช่น การละเมิดกฎจราจรในรูปแบบต่างๆ ไปจนถึงระดับที่ส่งผล

ต่อความมั่นคงของชาติ เช่น การใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันไปเพื่อทำธุรกิจที่ผิดกฎหมายหรือ
ค้าของเถื่อน เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นท้าทายใหม่ๆ เพิ่มขึ้น อาทิ การขอรับสถานะของคู่สมรสนักการทูตที่
เป็นเพศเดียวกัน ซึ่งกฎหมายไทยยังไม่ยอมรับสถานะดังกล่าว หรือการประกอบอาชีพของคู่สมรสนักการทูต
ซึ่งมีหลายประเทศต้องการกดดันให้ไทยยอมรับการทำงานของบุคคลเหล่านี้ โดยสามารถให้ทำงานได้
ดังเช่นคนชาติพร้อมทั้งให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตด้วย รวมทั้งประเด็นเรื่องการขอยกเว้นภาษี
ต่างๆ ที่ไม่เท่าเทียม ไม่เป็นไปตามหลักต่างตอบแทน เป็นต้น

เมื่อคำนึงถึงปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นสมควรที่จะมีการศึกษาเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติ
เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ.2527 ให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับประเด็นความท้าทายใหม่ๆ
ทั้งนี้ เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถนำประเด็นเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตมาใช้เป็น
เครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายและแนวปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้รับเอกสิทธิ์และ
ความคุ้มกันทางทูตที่มีอยู่ในปัจจุบัน และวิเคราะห์ปัญหาความท้าทายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นว่า กฎหมายและ
แนวปฏิบัติที่มีอยู่เพียงพอและครอบคลุมหรือไม่
2. เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ.
2527 เพื่อให้ทันสมัยและสอดคล้องกับเหตุการณ์ใหม่ๆ และเป็นกลไกสำคัญสนับสนุนการดำเนิน
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพและเท่าเทียมยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

1. เน้นการวิจัยกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูตที่มี
อยู่ในปัจจุบัน
2. การปรับปรุงพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต จะเป็นการเสนอแนวคิด
ด้านนโยบายและการอิงหลักกฎหมายระหว่างประเทศสากล ที่สามารถนำมาเป็นกลไกในการสนับสนุน
การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติ กฎหมาย และ แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจสันติบาล กรมศุลกากร และกรมสรรพากร เป็นต้น

ผลการวิจัย

1. การวิจัยพบว่าวิวัฒนาการและความท้าทายต่างๆ ที่เกิดขึ้นทำให้สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและความคุ้มกันแก่นักการทูตต่างชาติมีความแตกต่างจากในอดีตอย่างมาก ตัวอย่างประเด็นความท้าทายที่หยิบยกขึ้นมาศึกษาในครั้งนี้ คือ ประเด็นการเรียกร้องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของนักการทูตที่สมรสกับบุคคลเพศเดียวกัน และประเด็นการเรียกร้องขอทำงานของกลุ่มสมรสนักการทูต ซึ่งถือเป็น “สัญญาเดิมที่ตาย” ได้เป็นอย่างดีว่า ผู้ร่างอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตเมื่อ 50 กว่าปีก่อน ไม่ได้คาดคิดว่าจะมีประเด็นเหล่านี้เกิดขึ้น เพราะเป็นสิ่งที่ในซัดทั้งระเบียบของสังคมและระเบียบประเพณีทางการทูตในยุคนั้นอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบประเพณีและวัฒนธรรมของไทย

2. กฎหมายและแนวปฏิบัติที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอที่จะรับมือกับปัญหาความท้าทายที่เกิดขึ้น ดังที่กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายหลักที่ประเทศไทยยึดถืออยู่ คือ พระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. 2527 ซึ่งเป็นการตราขึ้นโดยมีเนื้อหากว้างๆ ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. 1961 เพื่อให้การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ในส่วนของไทยมีความสมบูรณ์ กอปรกับที่ผ่านมาไม่ปรากฏประเด็นปัญหาที่ท้าทายอย่างรุนแรง การดำเนินการความสัมพันธ์ทางการทูตเป็นไปด้วยความราบรื่น จึงไม่เกิดแรงกระตุ้นให้เห็นความสำคัญของการศึกษา ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเมื่อศึกษาในรายละเอียดทำให้พบว่า อำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะที่เป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติฯ ยังมีความไม่สมบูรณ์ด้วย

3. มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องปรับปรุงแก้ไขบริบท รวมทั้งสร้างกลไกและเครื่องมือต่างๆ ที่จำเป็นขึ้นเพื่อรับมือกับประเด็นความท้าทายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและประเด็นที่อาจเกิดขึ้นเพิ่มเติมในอนาคต ซึ่งควรต้องดำเนินการในหลายมิติไปพร้อมกัน ทั้งนี้ ความจำเป็นเร่งด่วนที่ควรพิจารณาดำเนินการในลำดับแรก คือ การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. 2527 เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อสร้าง “source of law” ให้สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในบริบทโลกปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม เมื่อได้มีการแก้ไข

กฎหมายและสร้าง “source of Law” ให้เกิดขึ้นได้แล้ว กระทรวงการต่างประเทศก็จะสามารถออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องต่างๆ เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและความคุ้มกันให้แก่การทูตต่างประเทศได้อย่างเหมาะสม โดยจะเป็นขั้นตอนของการออกกฎหมายลำดับรองทั้งในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงฯ ที่สำคัญและจำเป็นเพื่อรองรับช่วงเปลี่ยนผ่านที่เป็นรอยต่อและสุญญากาศของการอำนวยความสะดวกและความคุ้มกัน จำนวนประมาณ 18 ฉบับ

4. เมื่อกรอบกฎหมายมีความชัดเจนทันสมัยมากขึ้น ก็จะสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการนำความทันสมัยของกฎระเบียบเป็นข้อต่อรอง เพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรฐานที่ต่างประเทศจะปฏิบัติกับนักการทูตไทยในต่างประเทศให้ดียิ่งขึ้น และยังสามารถใช้เป็นข้อต่อรองเพื่อกดดันให้ต่างประเทศปรับปรุงนโยบายบางเรื่องบางประเด็นเพื่อให้เกิดประโยชน์กับไทยมากขึ้นรวมทั้งยังสามารถนำมาตราฐานที่ชัดเจน ทันสมัย โปร่งใส ไปใช้เป็นแรงจูงใจให้องค์การระหว่างประเทศเข้าจัดตั้งสำนักงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นตามนโยบาย “Geneva of Asia” ได้อีกด้วย ทั้งนี้ การแก้ไขกฎหมายให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถออก “กฎหมายลำดับรอง” เพื่อให้อำนวยความสะดวกให้กับนักการทูตยังมีข้อดีเนื่องจากทำให้ประเทศไทยสามารถปรับปรุง สร้างแรงจูงใจได้ง่ายขึ้น เพราะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองที่แก้ไขได้ในระดับรัฐมนตรีว่าการ เนื่องจากเป็นกฎกระทรวง ซึ่งจะทำได้สามารถปรับเปลี่ยนทิศทางและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในบริบทของการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการทูตให้กับคณะผู้แทนต่างประเทศได้เป็นอย่างดี

5. ในแง่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ การมีกฎระเบียบที่ชัดเจนจะช่วยให้เกิดความสะดวกรวดเร็วลดการโต้แย้งในกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการปฏิบัติทุกอย่างจะเป็นไปตามหลักกฎหมายที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจนและประกาศในราชกิจจานุเบกษา มิใช่เป็นการใช้ดุลยพินิจหรือวิจารณ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด รวมทั้งยังเป็นการช่วยคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐจากความรับผิดชอบละเมิด โดยสอดคล้องกับกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดซึ่งระบุไว้ว่า “การใดที่เจ้าหน้าที่กระทำไปตามที่มีกฎหมายให้อำนาจ หากมิใช่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือเป็นการกระทำตามหน้าที่ที่ได้รับความคุ้มครอง”

นอกเหนือไปจากการแก้ไขกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างกรอบและกลไกในการกำกับดูแลงานด้านการอำนวยความสะดวกและความคุ้มกันที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของโลกที่มีวิวัฒนาการอย่างไม่หยุดยั้งแล้ว ยังมีสิ่งที่กรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ ควรจะต้องดำเนินการ ดังนี้

1. การให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตแก่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับนักการทูตและครอบครัว นับตั้งแต่วันที่นักการทูตเดินทางมาถึงประเทศไทย (ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมศุลกากร) ไปจนถึงหน่วยงานที่ดูแลอำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยให้แก่การทูตในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในประเทศไทย (ได้แก่ สำนักงานตำรวจสันติบาล ตำรวจจราจร ตำรวจ นครบาล กรมการขนส่งทางบก

กรมสรรพากร) ซึ่งที่ผ่านมาพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในหน่วยงานต่างๆ ยังมีความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของตนในการดำเนินการต่อบุคคลผู้มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน จึงทำให้เกิดความไม่แน่ใจที่จะบังคับใช้กฎหมายทั้งที่สามารถกระทำได้นั้น การให้ความรู้ในเรื่องดังกล่าวจึงต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ สิ่งที่กรมพิธีการทูตได้เริ่มดำเนินการแล้ว คือ การจัดทำคู่มือเพื่อให้ความรู้ด้านเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในเรื่องต่างๆ เพื่อแจกจ่ายไปยังผู้ปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงควรต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

2. การพัฒนาและนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในกระบวนการอำนวยความสะดวกและความคุ้มกันทางการทูตโดยการเร่งผลักดันโครงการพัฒนาระบบการลงทะเบียนนักการทูตแบบออนไลน์ ซึ่งจะช่วยให้การจัดทำฐานข้อมูลของนักการทูตต่างประเทศในประเทศไทยมีความสมบูรณ์ เป็นระบบ และสามารถสืบค้นได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังควรพัฒนาต่อออกระบบ โดยการเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ในเรื่องการเข้าเมือง/ การพำนักอยู่ในประเทศ) กรมการขนส่งทางบก (ในเรื่องการจดทะเบียนการซื้อ/ขายรถยนต์) กรมสรรพากร (การขอคืนภาษีประเภทต่างๆ) สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และสามารถตรวจสอบได้

ข้อเสนอแนะ

1. โดยที่การวิจัยครั้งนี้ใช้กฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นกรอบในการศึกษา ในขณะที่การดำเนินการด้านการทูตยังมีกลุ่มบุคคลอีก 2 กลุ่ม ซึ่งได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่กงสุล และพนักงานองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งทั้งสองกลุ่มต่างก็มีกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลอยู่เช่นกัน คือ กฎหมายเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการกงสุล และกฎหมายเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของบุคคลในองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงควรได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีไว้ด้วย เพื่อที่จะได้ปรับแก้กฎหมายทั้งสองฉบับให้มีความเหมาะสมต่อไป

2. ประเด็นความท้าทายใหม่ๆ เกี่ยวกับเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตที่เกิดขึ้นจากความไม่ทันสมัยของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. 1961 มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรที่จะให้ความสำคัญในการดำเนินการเชิงรุก โดยเร่งรวบรวมข้อมูลที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันจากผู้ปฏิบัติ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ทั้งในระดับภายในประเทศ และระดับระหว่างประเทศ เพื่อจะได้หาทางแก้ไขได้ทันกาล รวมทั้งเพื่อนำไปผลักดันให้มีการแก้ไขปรับปรุงอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต