

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการให้ความสำคัญแก่องค์การระหว่างประเทศ เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ดังนั้นการพิจารณาให้ความสำคัญจึงแตกต่างกันไปตามลักษณะงานขององค์การระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น องค์การสหประชาชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีขอบข่ายในการปฏิบัติงานกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นงานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความรับผิดชอบขององค์การสหประชาชาติเป็นความรับผิดชอบในงานที่สำคัญอันมีผลต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้นความคุ้มกันที่ให้แก่องค์การสหประชาชาตินั้น จึงเป็นความคุ้มกันที่สมบูรณ์ที่สามารถที่จะเป็น เครื่องป้องกันจากการแทรกแซงของอำนาจท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี อาทิเช่น การที่องค์การสหประชาชาติได้รับความคุ้มกันจากกระบวนการทางกฎหมายทุกรูป ทำให้องค์การสหประชาชาติไม่สามารถถูกฟ้องได้ ซึ่งมีผลทำให้องค์การสหประชาชาติสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมั่นใจ และมีประสิทธิภาพเต็มที่ ทั้งนี้ เพราะในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติในบางครั้งนั้น อาจจะไปมีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของรัฐใดรัฐหนึ่ง ถ้าหากยินยอมให้รัฐท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจแทรกแซงได้ องค์การสหประชาชาติก็อาจถูกฟ้องซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างยิ่ง การให้ความสำคัญในรูปของความละเมิดมิได้ใน เอกสารและสถานที่ ก็เป็นความคุ้มกันที่ช่วยส่งเสริมประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก เนื่องจากถ้าหากไม่ให้ความสำคัญในส่วนดังกล่าว องค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติก็อาจจะถูกเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตรวจค้น เอกสารและสถานที่ได้ การตรวจค้นเอกสารจะทำให้ข้อมูลที่สำคัญและเป็นความลับถูกเปิดเผย และในบางครั้งข้อมูลนั้นก็ เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรัฐสมาชิก ซึ่งมอบให้แก่องค์การระหว่างประเทศด้วยความไว้วางใจ ดังนั้นถ้าหากข้อมูลนั้นถูกตรวจค้นหรือเป็นที่เปิดเผยโดยทั่วไปแล้ว รัฐสมาชิกก็จะไม่มีความไว้วางใจในการปฏิบัติงานขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง ความละเมิดมิได้ในสถานที่จะทำให้องค์การระหว่างประเทศสามารถมั่นใจได้ว่า ข้อมูลและการปรึกษางานที่สำคัญ ๆ จะไม่เผยแพร่ออกไป

สำหรับองค์การระหว่างประเทศที่ประกอบธุรกิจในเชิงพาณิชย์นั้น บทบัญญัติของกฎหมายได้ยกเว้นความคุ้มกันไว้ เช่น อนุคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาการภาคผนวก 6 แนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วย เอกสิทธิและความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษบัญญัติไว้ว่า "อนุคารอาจถูกฟ้องได้แต่เฉพาะในศาล ซึ่งมีอำนาจพิจารณาในอาณาเขตของสมาชิกแห่งอนุคาร ซึ่งอนุคารนั้นมีสำนักงานอยู่ ได้แต่งตั้งตัวแทนเพื่อประโยชน์แก่การสนองรับ การส่งหรือการแจ้งบัตรหมาย หรือซึ่งได้ออกหรือให้ประกันหลักทรัพย์อยู่ อย่างไรก็ตามสมาชิก หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทน หรือซึ่งได้รับข้อเรียกร้องจากสมาชิกจะทำการฟ้องมิได้ ทรัพย์สิน และสินทรัพย์ของอนุคารไม่ว่าตั้งอยู่ ณ ที่ใด หรือผู้หนึ่งผู้ใดยึดถือไว้ จะได้รับความคุ้มกันจากการยึด การอายัด หรือการบังคับคดีในรูปทั้งปวงก่อนที่ศาลจะได้พิพากษาจนถึงที่สุดให้อนุคารแพ็คดี" จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อนุคารสามารถถูกฟ้องได้ เหตุที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้นก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของอนุคารนั้นเอง เนื่องจากลักษณะของการประกอบกิจการขององค์การระหว่างประเทศนั้น ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มกัน ทั้งนี้ เพราะ เมื่อองค์การระหว่างประเทศลดตัวลงมาประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์ (acta jure gestionis) ก็จำเป็นที่จะต้องดำเนินกิจการในฐานะเดียวกับเอกชน มิฉะนั้นก็จะเป็นการเอาเปรียบ เอกชนอันจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ เอกชนที่จะส่งผลกระทบต่อ ประเทศของ เอกชนนั้น ในที่สุดทางปฏิบัติของนานาชาติจึงถือ เป็นหลักการที่จะยกเว้นความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศประเภทนี้ นอกจากนั้นการยกเว้นความคุ้มกันให้แก่องค์การระหว่างประเทศนี้ ยังมีผลดีในทางอ้อมต่อองค์การระหว่างประเทศเหล่านั้นเองด้วย เพราะ หากองค์การระหว่างประเทศประเภทนี้ได้รับความคุ้มกันโดยไม่จำกัด เช่นเดียวกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ เอกชนก็ย่อมไม่กล้าหรือลังเลที่จะติดต่อทำธุรกิจการค้ากับองค์การระหว่างประเทศเหล่านั้น

สำหรับในส่วนหนึ่งของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความคุ้มกันของอนุคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาการนั้น ได้กล่าวว่ายินยอมให้อนุคารถูกฟ้องได้ แต่ทั้งนี้ห้ามมิให้สมาชิก หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทน หรือซึ่งได้รับข้อเรียกร้องจากสมาชิกทำการฟ้อง บทบัญญัติในส่วนนี้

มีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะถ้ายินยอมให้สมาชิกฟ้องได้แล้ว สมาชิกก็จะเข้ามาแทรกแซงในนโยบายที่สำคัญ ๆ ขององค์การระหว่างประเทศ

ส่วนการให้ความคุ้มกันแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศนั้น ก็แยกออกตามลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ โดยแบ่งออกเป็นสามประเภทคือ ประเภทที่หนึ่งคือ ผู้แทนของสมาชิกซึ่งไม่ได้เป็นพนักงานขององค์การระหว่างประเทศโดยตรง แต่ก็มีบทบาทที่สำคัญในการเป็นตัวแทนของรัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศที่ถูกส่งมาประจำองค์การระหว่างประเทศ และเป็นตัวเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างองค์การระหว่างประเทศกับรัฐสมาชิก ความคุ้มกันที่ผู้แทนของสมาชิกได้รับนั้น ก็เป็นความคุ้มกันที่สำคัญ ๆ ที่คล้ายกับความคุ้มกันที่พนักงานองค์การระหว่างประเทศได้รับ เช่น ความคุ้มกันจากกระบวนการทางกฎหมายต่อการกระทำในตำแหน่งหน้าที่ และความคุ้มกันนี้ได้ขยายออกไปจนถึงแม้ว่าบุคคลนั้นจะไม่ได้เป็นผู้แทนของสมาชิกอีกต่อไป บุคคลประเภทที่สองที่ได้รับความคุ้มกันคือ พนักงานขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งความคุ้มกันที่ได้รับนั้นแยกออกไปตามลักษณะงานในความรับผิดชอบคือ พนักงานระดับสูง อาทิเช่น เลขาธิการนั้น จะได้รับความคุ้มกันเต็ม เหมือนกับตัวแทนทางการทูต ทั้งนี้เพราะพนักงานระดับสูงนั้นต้องรับผิดชอบงานที่สำคัญ ๆ ดังนั้นถ้าหากยินยอมให้พนักงานองค์การระหว่างประเทศระดับสูงถูกฟ้องได้โดยการกระทำอันเป็นการส่วนตัวแล้ว รัฐเจ้าภาพก็สามารถที่จะเข้ามาใช้อำนาจพิเศษเหนือพนักงานนั้นได้ ซึ่งจะ เป็นผลเสียหายต่อการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงยินยอมให้ความคุ้มกันเต็ม คือ ความคุ้มกันจากกระบวนการทางกฎหมายต่อการกระทำอันเป็นการส่วนตัว และในหน้าที่แก่พนักงานระดับสูงขององค์การระหว่างประเทศ ส่วนพนักงานประเภทที่สองคือ พนักงานทั่วไปนั้นได้รับความคุ้มกันจากกระบวนการทางกฎหมายเฉพาะการกระทำในตำแหน่งหน้าที่ เหตุที่กฎหมายจำกัดความคุ้มกันที่ให้แก่พนักงานองค์การระหว่างประเทศเช่นนั้น ก็เพราะต้องการที่จะเน้นให้ความคุ้มกันที่จำเป็น เพื่อ เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ เท่านั้นจริง ๆ และ เนื่องจากการให้ความคุ้มกันแก่พนักงานองค์การระหว่างประเทศนั้น ทำให้พนักงานปลอดจาก เขตอำนาจของรัฐเจ้าภาพ ดังนั้นถ้าให้ความคุ้มกันโดยไม่จำกัด จะทำให้เกิดผลเสียหายได้เพราะไม่มีศาลภายในของรัฐใด

ที่จะมีอำนาจพิจารณาคดี และลงโทษผู้กระทำผิด ผู้กระทำผิดจะสามารถรอดพ้นจากการลงโทษไปอย่างไม่ถูกต้อง ซึ่งขัดต่อหลักความยุติธรรมของกฎหมายและสามัญสำนึกของคนทั่วไป เพื่อหลีกเลี่ยงความไม่ยุติธรรมอันอาจจะเกิดขึ้นได้ดังกล่าว จึงมีการระบุงไปโดยชัดแจ้งว่าให้ความคุ้มกัน เฉพาะการกระทำในตำแหน่งหน้าที่เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การให้ความคุ้มกันแก่พนักงานขององค์การระหว่างประเทศโดยจำกัด เฉพาะการกระทำในตำแหน่งหน้าที่นั้น ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากบางประการคือ ปัญหาในการตีความว่า การกระทำประเภทใดที่จะถือว่าเป็นการกระทำในตำแหน่งหน้าที่ และปัญหาว่าหน่วยงานใดที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบในการตีความปัญหาดังกล่าว

บุคคลประเภทสุดท้ายคือ ผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติภารกิจเพื่อองค์การระหว่างประเทศ ความคุ้มกันที่ผู้เชี่ยวชาญได้รับและแตกต่างไปจากพนักงานขององค์การระหว่างประเทศคือ ความคุ้มกันจากการจับกุม กักขัง และยึดติดท่อนส่วนตัว เหตุผลที่ได้ให้ความคุ้มกันในส่วนนี้แก่ผู้เชี่ยวชาญก็เนื่องมาจากความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญนั่นเอง ทั้งนี้เพราะในบางครั้งผู้เชี่ยวชาญอาจถูกส่งไปในบริเวณที่มีความขัดแย้งหรือการปะทะกันอย่างรุนแรง เช่นในปาเลสไตน์ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ในการที่จะปฏิบัติงาน โดยปลอดจากการแทรกแซงของรัฐที่ผู้เชี่ยวชาญได้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่

ความสำคัญในการให้ความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศและพนักงาน ดังนั้นถ้าหากความคุ้มกันนั้นไม่ได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ก็ย่อมมีการสละความคุ้มกันขึ้น ตัวอย่างเช่นในมาตรา 20 ของอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันของสหประชาชาติที่บัญญัติว่า "เอกสิทธิและความคุ้มกันนั้น ให้แก่พนักงานเพื่อประโยชน์ของสหประชาชาติ และทำใช้เพื่อคุณประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนเองไม่ เลขาธิการจะมีสิทธิและหน้าที่ที่จะเพิกถอนความคุ้มกันของพนักงานผู้ใดผู้หนึ่งในกรณีใดที่ตนเห็นว่าความคุ้มกันนั้น จะขัดขวางต่อกระบวนการความยุติธรรม และอาจเพิกถอนเสียได้

โดยไม่เสื่อมเสียแก่ประโยชน์ของสหประชาชาติ ในกรณีของ เลขาธิการนั้น ให้คณะมนตรีความมั่นคงมีสิทธิสละความคุ้มกัน"

การให้ความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศต่อการใช้อำนาจของรัฐนั้น เป็นการให้ความคุ้มกันโดยมีวัตถุประสงค์หลักในอันที่จะให้องค์การระหว่างประเทศปลอดจากการแทรกแซงของอำนาจท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะรัฐทั้งหลายที่มารวมตัวกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้น ต่างยอมรับว่าการรวมตัวกัน เพื่อประกอบกิจกรรมซึ่งรัฐสมาชิกมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันในรูปขององค์การระหว่างประเทศนั้น จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้หากองค์การระหว่างประเทศนั้นประสบอุปสรรคอัน เกิดแต่การที่รัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่ง สามารถใช้เขตอำนาจของตนบังคับใช้ต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือต่อกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามการให้ความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศนั้น เป็นการให้โดยมีจุดประสงค์เพื่อปลอดจากอำนาจท้องถิ่น เท่านั้น แต่มิได้หมายความว่า จะให้เพื่อฝ่าฝืนการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย องค์การระหว่างประเทศยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของรัฐที่เกี่ยวข้องอยู่

ในกรณีที่องค์การระหว่างประเทศก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก และการมีความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศ ทำให้องค์การระหว่างประเทศปลอดจากอำนาจศาลทำให้ไม่สามารถถูกฟ้องร้องได้นั้น ก็มีได้หมายความว่า องค์การระหว่างประเทศจะไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน องค์การระหว่างประเทศควรที่จะจัดทำวิธีการที่เหมาะสม ในการแก้ไขปัญหาและยอมรับผิดชอบต่อการกระทำของตน ดังตัวอย่างที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่า "สหประชาชาติจะจัดทำบทบัญญัติ เพื่อวิธีการอันเหมาะสมในการที่จะระงับ

(ก) ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญา หรือข้อพิพาทที่มีลักษณะกฎหมาย เอกชนอย่างอื่น ซึ่งสหประชาชาติ เป็นคู่กรณีพิพาทฝ่ายหนึ่ง

(ข) ข้อพิพาทที่พัวพันกับพนักงานของสหประชาชาติ ซึ่งได้อุปโภคความคุ้มกันด้วยเหตุแห่งตำแหน่ง เป็นทางการของตน ถ้าหากว่า เลขาธิการมิได้ เพิกถอนความคุ้มกันนั้น "

สำหรับในกรณีที่รัฐบาลไทย เป็นรัฐ เจ้าภาพ อันเป็นที่ตั้งสำนักงานขององค์การระหว่างประเทศนั้น ประเทศไทยก็ได้ยึดหลักในการให้ความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศเหล่านั้น ตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในอนุสัญญา เกี่ยวกับ เอกสิทธิและความคุ้มกันของสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษตลอดมา ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยได้ผูกพันตน เป็นภาคีตามอนุสัญญาดังกล่าว และนอกจากนั้นประเทศไทยก็ได้มีการตรากฎหมายภายใน เพื่อรองรับอนุสัญญาดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษในประเทศไทย การที่ประเทศไทยยอมผูกพันตนปฏิบัติตามสนธิสัญญาในฐานะรัฐ เจ้าภาพดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยหลายประการ ซึ่งมีทั้งผลดีและผลร้าย ผลดีประการแรกคือ ชื่อเสียง ในฐานะรัฐ เจ้าภาพ การที่ประเทศไทย เป็นรัฐ เจ้าภาพที่ดีและร่วมมือ พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกให้แก่องค์การระหว่างประเทศนั้น ย่อมได้รับการยกย่องในประชาคมระหว่างประเทศ ส่วนผลทางอ้อมประการอื่นที่ตามมาอีกอาจจะ เป็นการเพิ่มพูนรายได้ของประเทศอัน เกิดจากการที่มีชาวต่างประเทศ เข้ามาปฏิบัติงานในประเทศไทย

สำหรับผล เสียหายอัน เกิดจากความคุ้มกันที่รัฐบาลไทยให้แก่องค์การระหว่างประเทศ นั้น เป็นผล เนื่องจากการนำประโยชน์จากความคุ้มกันไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม เช่น การอ้างความคุ้มกัน เกินไปกว่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการอ้างความคุ้มกัน โดยผู้ไม่มีสิทธิจะอ้างได้ การอ้างความคุ้มกันดังกล่าวมักจะ เกิดขึ้นอยู่เสมอ โดยที่ เมื่อพนักงาน องค์การระหว่างประเทศถูกจับได้ ก็อ้างว่าตนมีความคุ้มกัน ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว การกระทำคามผิดนั้น ไม่ได้ เป็นการกระทำในตำแหน่งหน้าที่อันจะอ้างความคุ้มกัน ได้ และในบางครั้งความไม่ เข้าใจในกฎ เกณฑ์ที่ เกี่ยวกับความคุ้มกันอย่างดีพอของ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ก็ทำให้เกิดความบกพร่องใน เรื่องนี้ ทั้งนี้ เพราะ เมื่อ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เข้าทำการจับกุมพนักงานองค์การระหว่างประเทศ เมื่อกระทำคามผิด พนักงานอ้างความคุ้มกัน เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องถิ่น

ก็ปล่อยตัวไปโดยไม่พิจารณาอย่างรอบคอบ การใช้ความคุ้มกันไปในทางที่ไม่เหมาะสมนั้น ทำให้เกิดการ เสียประโยชน์แก่ประเทศไทยอย่าง เห็นได้ง่าย ทั้งนี้ เพราะ เมื่อพนักงานองค์การระหว่างประเทศกระทำความผิด และก่อให้เกิดผลเสียหายแก่คนในสัญชาติไทย พนักงานองค์การระหว่างประเทศจะอ้างความคุ้มกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปล่อยตัวไป และก่อให้เกิดการ เสียประโยชน์ต่อคนในสัญชาติไทย เป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนั้นแล้ว เมื่อประเทศไทยยอมผูกพันตนที่จะปฏิบัติตามสนธิสัญญาในกรณีที่เกิด ความเสียหายต่อองค์การระหว่างประเทศอื่น เนื่องมาจากการละเมิดความผูกพันดังกล่าว องค์การระหว่างประเทศก็มีสิทธิ เรียกร้องความ เสียหายตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ และ ในกรณีที่ความเสียหายนั้น เกิดขึ้นต่อพนักงานขององค์การระหว่างประเทศ องค์การระหว่าง ประเทศสามารถใช้ functional protection ต่อพนักงานของตนได้

ข้อ เสนอแนะ

เมื่อผลการศึกษาในเรื่องนี้ของผู้เขียนปรากฏผลว่า วัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศนั้น เป็นไป เพื่อประโยชน์ในหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ดังนั้นความคุ้มกันที่ใหแก่องค์การระหว่างประเทศจึงขึ้นอยู่กับหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศนั้น การใช้ประโยชน์จากความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศไป โดยไม่ต้องตามวัตถุประสงค์ ของความคุ้มกันนั้น เช่น การใช้ความคุ้มกันไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือการอ้างความคุ้มกันเกิน ความจำเป็น ทำให้เกิดปัญหาและผล เสียหายที่ตามมาโดยเฉพาะรัฐ เจ้าภาพ ดังนั้น เพื่อให้ ประโยชน์และ วัตถุประสงค์ของความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศ เกิดผลอย่างแท้จริง รวมทั้งการป้องกันมิให้ เกิดผล เสียหายหรือความยุ่งยากแก่รัฐ เจ้าภาพ ผู้เขียนจึงใคร่เสนอแนะ ดังต่อไปนี้

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นประการหนึ่งคือ บทบัญญัติบางมาตราในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับ เอกสิทธิ และความคลุมเครือไม่ชัดเจน ทำให้เกิดความยุ่งยากในการตีความ และมักจะมีการแอบอ้างนำเอา ประโยชน์จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ชัดเจนนั้นไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวเสมอคือ ตามมาตรา 18 (ก) ในส่วนของความคลุมเครือที่ให้แก่พนักงานขององค์การระหว่างประเทศนั้นบัญญัติว่า "ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการทางกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับถ้อยคำด้วยวาจา หรือ เป็น ลายลักษณ์อักษร และการกระทำทั้งปวงที่ตนได้กระทำในตำแหน่งหน้าที่" ในส่วนที่ว่า "การ กระทำในตำแหน่งหน้าที่" นี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรที่จะได้มีคำนิยาม หรือการจำกัดขอบ เขต ไว้ให้แน่นอน เช่นอาจจะกำหนดว่าการกระทำในตำแหน่งหน้าที่นั้น เป็นการกระทำที่มีความ สำคัญหรือความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศ

นอกจากนั้นแล้วก็ควรที่จะมีการกำหนดหรือมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง รับผิดชอบในการตีความไปโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพราะ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็มักจะมีการโต้แย้งกัน อยู่เสมอว่า หน่วยงานใดที่จะรับผิดชอบในการตีความ ศาลหรือองค์การระหว่างประเทศ

นอกจากนั้นแล้ว บทบัญญัติในมาตรา 29 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ระหว่างสหประชาชาติ และเอกชนนั้น ก็ยังไม่ค่อยชัดเจน ทั้งนี้เพราะระบุไว้เพียงว่า สหประชา- ชาติจะจัดทำบทบัญญัติ เพื่อวิธีการอัน เหมาะสม ในการที่จะระงับข้อพิพาท ซึ่งก็ไม่ได้ระบุให้แน่นอน ว่ามีวิธีการใดบ้าง

โดยส่วนใหญ่แล้ว สหประชาชาติมักใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดย เสนอต่ออนุญาโตตุลาการ ปัญหาที่น่าสนใจติดตามมากก็คือ การที่องค์การระหว่างประเทศยอมให้ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดย อนุญาโตตุลาการ อัน เป็นการยินยอมที่จะรับผิดชอบต่อการกระทำของตนนั้น ถือว่า เป็นการสละ ความคุ้มครองโดยปริยายหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนมีความ เห็นว่า น่าจะถือ เป็นการสละความคุ้มครองโดย ปริยายได้ ทั้งนี้ เพราะ เมื่อใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการแล้ว ก็ เท่ากับว่าองค์การ ระหว่างประเทศยอมที่จะอยู่ใต้อำนาจบังคับของอนุญาโตตุลาการ โดยปราศจากความคุ้มครองแต่ ประการใด

การเสนอแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวนั้น โดยประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าภาพ ก็น่าที่จะมีโอกาสทำได้ ถึงแม้ประเทศไทยจะเป็นประเทศเล็ก ๆ แต่บทบาทของประเทศไทยในประชาคมโลกก็มีความสำคัญพอสมควร สังเกตได้จากการที่ประเทศไทยได้เคยมีโอกาสเป็นคณะมนตรีความมั่นคงในสหประชาชาติ ดังนั้นถ้าประเทศไทยได้มีโอกาสเข้าไปร่วมประชุมในการพิจารณาแก้ไขอนุสัญญาดังกล่าวในฐานะประเทศภาคี ประเทศไทยควรจะได้มีการเสนอแก้ไขในส่วนนี้

ปัญหาประการที่สอง ซึ่งมักจะเกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ ก็คือ การเอาประโยชน์จากความคุ้มกันไปใช้โดยไม่ต้องตรงตามวัตถุประสงค์ เช่น

- การนำความคุ้มกันไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว
- การนำความคุ้มกันไปใช้ในการกระทำอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐเจ้าภาพ เช่น การกระทำจารกรรม
- การแอบอ้างความคุ้มกันไปใช้โดยผู้ไม่มีสิทธิจะอ้าง

สำหรับประเทศไทยนั้น ปัญหาดังกล่าวมักจะเกิดขึ้นอยู่เสมอ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรจะแก้ไขโดยอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาลไทย และองค์การระหว่างประเทศ วางมาตรการควบคุม เพื่อป้องกันมิให้ปัญหานั้น เกิดขึ้นได้ และนอกจากนั้นในบางกรณีสาเหตุแห่งความบกพร่องนั้นก็เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งไม่มีความรู้และความเข้าใจในหลักเกณฑ์เรื่องความคุ้มกันอย่างดีพอ ดังนั้นจึงควรที่จะเผยแพร่ความรู้ในส่วนนี้ให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องมากขึ้น

ปัญหาประการที่สาม เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐเจ้าภาพโดยตรง คือ ในเมื่อประเทศไทยได้ผูกพันตน เป็นภาคีของอนุสัญญาเอกสิทธิและความคุ้มกันแล้ว ประเทศไทยก็ต้องปฏิบัติตามพันธะกรณีดังกล่าว และในบางครั้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือเอกชนภายในรัฐอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานขององค์การระหว่างประเทศได้ ซึ่งถ้าหากประเทศไทยไม่สามารถป้องกันได้แล้ว ประเทศไทยก็อาจจะถูกดำเนินคดีและต้องรับผิดชอบ

ในความเสียหายนั้น ๆ ดังนั้นประเทศไทยจึงควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายพิเศษบัญญัติรายละเอียด
ในส่วนของการให้ความคุ้มครอง เป็นพิเศษแก่พนักงานและองค์การระหว่างประเทศ เหมือนกับ
ประมวลกฎหมายอาญาที่มีการกำหนดรายละเอียดในเรื่องความคุ้มครองตัวแทนทางทูตไว้โดย
ตรงในมาตรา 131 132 และ 134



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บรรณานุกรม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย