



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเพื่อคุ้มครองการดำเนินงาน
ขององค์การระหว่างประเทศในประเทศไทย:
กรณีศึกษา “เจนีวาแห่งเอเชีย”

จัดทำโดย นางสาวพรรณวษา โชติกัญญาณ ถัง
รหัส 7014

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่7 ปี 2558
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการกระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเพื่อคุ้มครองการดำเนินงาน
ขององค์การระหว่างประเทศในประเทศไทย:
กรณีศึกษา “เจนีวาแห่งเอเชีย”

จัดทำโดย นางสาวพรรณวษา โชติกัญญาณ ถัง
รหัส 7014

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ปี 2558
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการกระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต ดร. จิตรिया ปิ่นทอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การดำเนินการเพื่อให้ประเทศไทยเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศ (Regional Hub of International Bureaucracy: RHIB) หรือ “เจนีวาแห่งเอเชีย” เป็นประเด็นปัญหาเชิงยุทธศาสตร์ที่ควรแก่การศึกษาในด้านกฎหมายและด้านนโยบาย ประเด็นปัญหาในการดำเนินการดังกล่าว มี 3 ประการหลักด้วยกัน ได้แก่ 1) ประเทศไทยมีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด 2) กฎหมายเพื่อรองรับการเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศมีเพียงพอและมีข้อจำกัดมากน้อยเพียงใด และ 3) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ จะส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายและปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับการเป็น RHIB เพียงใด

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติ หรือทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2504 ที่เป็นกฎหมายรองรับพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสหประชาชาติ ค.ศ. 1946 และอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษ ค.ศ. 1947 ในการให้สภาพนิติบุคคลและเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ สำหรับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่อยู่นอกกรอบสหประชาชาติจำนวนมากที่ประสงค์เข้ามาตั้งสำนักงานในประเทศไทย หากไม่มีความตกลงเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเป็นการเฉพาะ จะต้องมีการจัดทำความตกลงประเทศเจ้าภาพ (Host Country Agreement) เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานในประเทศไทย ซึ่งความตกลงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาตามมาตรา 23 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ปี พ.ศ. 2557 (มาตรา 190 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550) เนื่องจากจะต้องมีการออกกฎหมายอนุวัติการเป็นรายกรณีไป ซึ่งต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ใช้เวลานานในการดำเนินการ และมีขั้นตอนที่ซับซ้อน จนทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในเป็นที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกัน กฎหมายภายในของประเทศไทยยังพัฒนาไม่ทันกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างขององค์การระหว่างประเทศ ที่เป็นการจัดตั้งในลักษณะของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชน (public-private partnership) หรือองค์การระหว่างประเทศกึ่งรัฐบาล หรือลูกผสม ซึ่งการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนเป็นวิวัฒนาการเพื่อการตอบสนองต่อข้อจำกัดของภาครัฐในองค์การระหว่างประเทศรูปแบบเดิม เช่น ด้านงบประมาณและความรู้ความเชี่ยวชาญ เป็นต้น

การยกร่างกฎหมายแม่บทที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางสำหรับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากสหประชาชาติ ที่ได้ผ่านการพิจารณาและเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว จะก่อให้เกิดความคล่องตัวในเชิงกฎหมาย ลดขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติ และเป็นการสร้างแรงจูงใจที่สำคัญอันหนึ่ง ในการดำเนินนโยบายสนับสนุนการเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศในอนาคต ซึ่งการจัดทำกฎหมายแม่บทดังกล่าว จะทำให้การพิจารณาการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ที่ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับค่านิยมและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสถานะทางกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่ประสงค์เข้ามาจัดตั้งสำนักงานในประเทศไทย เป็น

ระบบมากยิ่งขึ้น ทั้งด้านสวัสดิการและกระบวนการ โดยการกำหนดประเภทขององค์การระหว่างประเทศ ตามลักษณะของสมาชิกภาพและกฎหมายที่ใช้บังคับกับการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศนั้น ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศกึ่งรัฐบาล และองค์การเอกชนระหว่างประเทศ รวมทั้ง การให้ออกสิทธิ์และความคุ้มกันที่เหมาะสมกับแต่ละประเภทขององค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น แม้ว่าประเทศไทยมีศักยภาพสูงที่จะเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศ ประเทศไทยยังขาดโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ที่เอื้ออำนวย การริเริ่มด้านนโยบาย และมาตรการที่จูงใจ ดังนั้น การจัดทำกฎหมายแม่บทจะเป็นการสร้างความแน่นอนทางกฎหมาย ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างบรรยากาศ และการได้รับความไว้วางใจจากบรรดาองค์การระหว่างประเทศที่มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับในการเข้ามาตั้งสำนักงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาส่วนบุคคลนี้ สำเร็จได้ด้วยความช่วยเหลือที่ผู้เขียนได้รับจากบุคคลที่มีพระคุณ และเป็นที่ยกย่องนับถือหลายท่าน โดยเฉพาะขอขอบคุณ ดร. กฤษณ์ กาญจนกฤษร ราชเลขาธิการที่ได้ให้แรงบันดาลใจและแนวคิดเกี่ยวกับ “เจนีวาแห่งเอเชีย”

ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม อาจารย์ที่ปรึกษา สำหรับข้อเสนอแนะที่สร้างสรรค์ คำอธิบายที่มีคุณค่า และที่ได้กรุณาแนะนำให้รู้จักกับ ดร.ปัญญา อุดชาชน เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้ง อาจารย์ที่ปรึกษาอีกสองท่าน ได้แก่ ดร. จิตรिया ปิ่นทอง และศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู สำหรับคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งจนการศึกษานี้ได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จ

ขอขอบคุณนายเชิดเกียรติ อรรถกร รองอธิบดีกรมอาเซียนสำหรับข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์และนำไปปฏิบัติได้จริง

ในการนี้ ขอขอบคุณเอกอัครราชทูตธีรวัฒน์ ภูมิจิตรและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศทุกท่านที่ให้การดูแลทุกข์สุขของผู้เข้ารับการอบรมอย่างดียิ่ง

สุดท้าย ขอขอบคุณครอบครัวของผู้เขียนที่เป็นกำลังใจในการทำงานมาโดยตลอด เพื่อนๆ ชาว นบท.รุ่นที่ 7 สำหรับมิตรภาพ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษาส่วนบุคคลนี้ จะนำไปสู่การค้นคว้าเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศต่อไป

สุพรรณวษา โชติกัญญา ณ
กรกฎาคม 2558

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตการศึกษา	6
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	7
1.5 ประโยชน์ของการศึกษา	7
1.6 นิยามศัพท์	7
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 แนวคิดทฤษฎี	8
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	12
บทที่ 3 ผลการศึกษา	13
3.1 การพิจารณาสถานะและการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศ	13
3.2 การจำแนกประเภทขององค์การระหว่างประเทศ	14
3.3 ข้อพิจารณาของการจัดทำกฎหมายแม่บทในการคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ	17
3.4 ข้อพิจารณาด้านรัฐธรรมนูญ	21
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	23
4.1 สรุปผลการศึกษา	23
4.2 ข้อเสนอแนะ	24
4.3 บทส่งท้าย	26
บรรณานุกรม	27
ภาคผนวก	28
ก รายชื่อองค์การระหว่างประเทศที่มีสำนักงานในประเทศไทย	29
ข สัมภาษณ์ ดร. ปัญญา อุดชาชน เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ 25 มิ.ย. 2558	31
ประวัติผู้เขียน	36

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดที่ต้องการเห็นประเทศไทยเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศ (Regional Hub of International Bureaucracy: RHIB) อาจเป็นสิ่งที่ท้าทายและยากที่จะสร้างฝันให้เป็นจริง แต่เป็นประเด็นปัญหาเชิงยุทธศาสตร์ที่ควรแก่การศึกษาและวิเคราะห์ในด้านกฎหมายและด้านนโยบาย ในปัจจุบัน สหประชาชาติมีสำนักงานใหญ่ (Headquarters) ที่นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา โดยมีสำนักงานอีก 3 แห่ง ได้แก่ UN Office at Geneva (UNOG) UN Office at Vienna (UNOV) และ UN Office at Nairobi (UNON) ซึ่งการเป็นเจนีวาแห่งเอเชียของกรุงเทพมหานคร ย่อมหมายถึงการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การจัดตั้ง “UN Office at Bangkok (UNOB)” ในอนาคต¹

การเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศเปรียบเสมือนการสร้างเสาหลัก (pillar) เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างสถานะของประเทศไทยในการเป็นศูนย์กลางด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจการค้า การเงิน การบริการ หรือ ด้านการเมืองความมั่นคง เป็นต้น โดยการเป็นศูนย์กลางดังกล่าว มีความสำคัญมากกว่าการเป็นศูนย์กลางทางกายภาพ และเป็นศูนย์รวมที่แท้จริงสำหรับดำเนินกิจกรรม (not just a transit point but a destination in itself) และเป็นเวทีให้ประเทศไทยสามารถริเริ่มและผลักดันวาระแห่งชาติสู่สายตาของชาวโลกซึ่งแตกต่างจากการเป็นเพียงผู้ผลิตอุตสาหกรรม Meetings Incentives Conventions and Exhibitions หรือ MICE

สำหรับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ในฐานะที่เป็นประเทศเล็กๆ ซึ่งเป็นที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศมากมาย เช่น สำนักงานของสหประชาชาติและคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (International Committee for the Red Cross: ICRC) สามารถใช้ประโยชน์จากการมี “International Geneva” เพื่อ 1) สนับสนุนข้อริเริ่มของประเทศตนเอง (launch and support its own initiatives) เช่น เรื่องการส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรม² และการปฏิรูปสหประชาชาติ 2) ส่งเสริมบทบาทของคนชาติสวิสให้มีความเข้มแข็งในองค์การเหล่านี้ (strengthen presence of Swiss nationals) และ 3) มีอำนาจในการเจรจาต่อรองได้มากกว่า (“box above its weight” in the international arena) ซึ่งทำให้การบรรลุเป้าประสงค์ของการดำเนินนโยบาย

¹ ฤกษ์ ภาณุจนกุลยุทธ, ราชอาณาจักร/อดีตอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายและปลัดกระทรวงการต่างประเทศ/เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก และเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี., “ข้อมูลแนวคิดเรื่อง UNOB”, สัมภาษณ์, 26 มิถุนายน 2558.

² Federal Department of Foreign Affairs Switzerland, ตัวอย่างข้อริเริ่มของสวิตเซอร์แลนด์ เช่น Swiss Initiative on Strengthening Compliance with International Humanitarian Law [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.edu.admin.ch>.

ต่างประเทศง่ายยิ่งขึ้นดังนั้น สำหรับประเทศไทย การเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศนอกจากจะเป็นการแสดงถึงความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจ (credibility and confidence) จากนานาชาติ ยังเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับประเทศไทย และเป็นการวางยุทธศาสตร์สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศของไทยทั้งในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ

ประเด็นปัญหาหลักที่ผู้เขียนเห็นว่าควรต้องพิจารณาในการเตรียมความพร้อมที่จะเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศมี 3 ประการด้วยกัน ประการที่ 1 ประเทศไทยมีความพร้อมมากน้อยเพียงใดที่จะเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศ ความพร้อมในที่นี้หมายถึงการมีโครงสร้างพื้นฐาน (basic infrastructure)³ เช่น ด้านคมนาคมขนส่ง การให้บริการ และการอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศในการมาตั้งถิ่นที่อยู่ การมีโรงเรียนที่มีคุณภาพ มีที่ดินสำหรับรองรับการก่อสร้างอาคารสำนักงานที่ทำการ การอำนวยความสะดวกด้านภาษีและศุลกากรที่เป็นระบบและโปร่งใส และการมีบุคลากรเพียงพอเพื่อดำเนินการและประสานงานในการอำนวยความสะดวกดังกล่าว โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศที่จะทำหน้าที่ด้านการดูแลการอุปโภคเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน⁴ ที่จะตามมา นอกจากนี้ ต้องมีนโยบายที่ดีที่ชัดเจนและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาศักยภาพในเรื่องดังกล่าว

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ประเทศไทยมีปัจจัยข้อดีที่เป็นแรงดึงดูดของการเป็นศูนย์กลางในภูมิภาคได้อยู่แล้ว ด้วยการที่ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางภูมิศาสตร์ (geographical hub) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งทางการเดินทางที่สะดวกด้านคมนาคมขนส่งไม่ว่าทางบก ทางทะเลหรือทางอากาศ และมีศักยภาพที่จะเป็นศูนย์กลางด้านการท่องเที่ยว การบริการ การรักษาพยาบาลและอื่นๆ อีกมากมาย กอปรกับมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน มีนโยบายที่เป็นมิตรต่อทุกประเทศและเป็นกลางทางการเมือง ไม่มีลัทธิหัวรุนแรง (extremism) ไม่มีเรื่องการเหยียดหยามทางเชื้อชาติ (no racial discrimination) และประชาชนมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา จนได้รับความไว้วางใจในการเป็นที่ตั้งขององค์กรที่ให้ความช่วยเหลือระดับสากลต่างๆ โดยเฉพาะ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2492 ประเทศไทยเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่แห่งคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้คณะมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council: ECOSOC) ของสหประชาชาติเพื่อดูแลงานด้านการพัฒนาในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก รวมทั้ง สำนักงานภูมิภาคของทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติหลายองค์กร เช่น FAO และ UNDP เป็นต้น

³คำว่าโครงสร้างพื้นฐานในที่นี้ เป็นความหมายเชิงเศรษฐศาสตร์ ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ระบบพื้นฐานด้านการขนส่ง เช่น ถนน ทางรถไฟ สนามบิน การสื่อสารโทรคมนาคม รวมถึง public goods and services

⁴การอุปโภคเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ตรงกับคำภาษาอังกฤษ “to enjoy privileges and immunities” ซึ่งเป็นคำที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 104 และ 105 และต่อมาใน Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations of 1946 และ Convention on the Privileges and Immunities of Specialized Agencies of 1947

จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้เป็นที่ตั้งขององค์กรของสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษฯ และ องค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ จำนวน 41 แห่งด้วยกัน⁵

เมื่อเทียบกับประเทศสวีเดนและแคนาดา ออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกาที่เป็นที่ตั้งของสำนักงาน สหประชาชาติ ประเทศไทยยังขาดโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้ออำนวย (conducive infrastructure) มาตรการและแรงจูงใจในการเป็นRHIB อย่างแท้จริง และยังจำเป็นต้องสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพ และ มีการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาประการที่ 2 ที่จะ พิจารณาต่อไป ว่า กฎหมายเพื่อรองรับการเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์กรระหว่างประเทศ มีเพียงพอและมีข้อจำกัดมากน้อยเพียงใด

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์กร สหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษในประเทศไทย พ.ศ.2504 เพื่อเป็นกฎหมายอนุวัติการใน การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสองฉบับได้แก่อนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสหประชาชาติ ฉบับที่สมัชชาแห่งสหประชาชาติได้รับรองเมื่อวันที่ 13กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489 (Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations of 1946) และ อนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษฉบับที่สมัชชาแห่งสหประชาชาติได้รับรองเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 (Convention on the Privileges and Immunities of Specialized Agencies of 1947)⁶ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานและเป็นรูปแบบของ กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันต่อๆ ในภายหลัง เช่น พระราชบัญญัติ คุ้มครองการดำเนินงานขององค์การการค้าโลก พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงาน ของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติคุ้มครองการ ดำเนินงานของสถาบันความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจลุ่มน้ำโขง พ.ศ. 2552 สำหรับเนื้อหาสาระ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษใน ประเทศไทย พ.ศ. 2504 จะวิเคราะห์ในรายละเอียดในบทต่อไป

สำหรับองค์การระหว่างประเทศที่อยู่นอกกรอบสหประชาชาติที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นที่ ประสงค์ที่จะเข้ามาจัดตั้งสำนักงานใหญ่ (Headquarters) หรือสำนักงานภูมิภาค (Regional Office) จะต้องมีการจัดทำความตกลงจัดตั้งสำนักงานใหญ่ (Headquarters Agreement) หรือ ความตกลง ประเทศเจ้าภาพ (Host Country Agreement) ระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ ดังกล่าว และหากมีประเด็นเรื่องของการกำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคล (legal or juridical

⁵กรมองค์การระหว่างประเทศ, เอกสาร non paper [ออนไลน์], 11 ธันวาคม 2557, แหล่งที่มา:

<http://www.un.org>.

⁶Article 1 Specialized Agencies mean (a) the International Labour Organization, (b) the Food and Agriculture Organization of the United Nations (c) the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (d) the International Civil Aviation Organization (e) the International Monetary Fund, (f) the International Bank for Reconstruction and Development, (g) the World Health Organization (h) the Universal Postal Union (i) the International Telecommunication Union; and (j) any other agency in relationship with the United Nations in accordance with Articles 57 and 63 of the Charter.

personality) และการอุปโภคเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน (privileges and immunities) ภายใต้กฎหมายไทย ประเทศไทยจะต้องมีการออกกฎหมายอนุวัติการเพื่อคุ้มครองการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ เหล่านั้น ก่อนที่จะลงนามและให้สัตยาบันความตกลงจัดตั้งสำนักงานใหญ่ หรือความตกลงประเทศเจ้าภาพดังกล่าว

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการออกกฎหมายอนุวัติการเป็นรายกรณี ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ใช้เวลานานในการดำเนินการ เนื่องจากการจัดทำความตกลงจัดตั้งสำนักงานใหญ่ และความตกลงประเทศเจ้าภาพ เป็นสนธิสัญญาประเภทหนึ่งที่ไม่ผลบังคับใช้โดยตรง กล่าวคือจะต้องมีกฎหมายไทยรองรับจึงจะมีผลบังคับใช้ได้⁷ เข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 23 วรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา⁸ จึงเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การออกกฎหมายอนุวัติการให้แก่ละองค์กรฯ เป็นรายกรณีฯ ไป ที่มีความล่าช้าและไม่แน่นอน ทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสที่จะพัฒนาสถานะความเป็น RHIB เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ นั้น อาจตัดสินใจเลือกไปตั้งที่ประเทศอื่นแทน โดยประเทศเหล่านั้นตระหนักถึงประโยชน์ของการเป็นที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศและพร้อมที่จะโน้มน้าวให้องค์การระหว่างประเทศฯ ไปตั้งสำนักงานในประเทศของตน

ดังนั้น การยกร่างกฎหมายแม่บทที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางสำหรับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากสหประชาชาติ ที่ได้ผ่านการพิจารณาและเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว จะก่อให้เกิดความคล่องตัวในเชิงกฎหมายและลดขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่า ผู้ทำความตกลงคือรัฐบาล ซึ่งมีแต่อำนาจบริหาร แต่ไม่มีอำนาจนิติบัญญัติ⁹ การดำเนินการเพื่อขออำนาจในการจัดทำความตกลงจัดตั้งสำนักงานใหญ่ หรือ ความตกลงประเทศเจ้าภาพจากรัฐสภา รัฐสภาก็จะอนุวัติกฎหมายภายในรองรับการดำเนินการของฝ่ายบริหารให้ สำหรับ

⁷สมบูรณ ส่องชัยบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ ที่ใช้กันในปัจจุบัน (2551), น. 135.

⁸มาตรา 23 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

หนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสอง หมายถึง หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรรวม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ

⁹สมบูรณ ส่องชัยบุตร, เรื่องเดียวกัน.

รายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายแม่บทดังกล่าวจะศึกษาวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 3 ดังนั้น การมีกฎหมายกลางจะเป็นก้าวแรกที่สำคัญสู่เส้นทางการเป็นเจนีวาแห่งเอเชียที่แท้จริง

ประเด็นประการที่ 3 ที่จะกล่าวถึง คือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศจะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับการเป็น RHIB มากน้อยเพียงใด ในปัจจุบันจะพบว่าองค์การระหว่างประเทศที่ประสงค์จะเข้ามาจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคมีจำนวนที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น และมีรูปแบบที่แตกต่างไปจากการเป็นองค์การระดับรัฐบาลระหว่างประเทศ (intergovernmental organization) ที่ก่อตั้งโดยรัฐ มีสมาชิกเป็นรัฐ และงบประมาณได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยภาคประชาสังคมได้กลายเป็นหุ้นส่วนสำคัญของโลกาภิวัตน์ (global civil society as a partner in global governance) และได้เสริมการดำเนินงานของรัฐและองค์การระหว่างประเทศที่ยังมีข้อจำกัด เช่น ด้านงบประมาณ บุคลากร ความเชี่ยวชาญ การทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ และการช่วยเหลือทางมนุษยธรรม เป็นต้น¹⁰ จึงเป็นปรากฏการณ์ที่มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างหนึ่งขององค์การระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ได้แก่ International Union for the Conservation of Nature: IUCN) ที่ก่อตั้งตามกฎหมายสวีตและมีสมาชิกที่ประกอบด้วยรัฐและองค์กรเอกชน โดยมีได้มีการระบุไว้ในเอกสารก่อตั้งว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งที่ประชุมคณะอนุกรรมการด้านกฎหมาย ความตกลง เอกสิทธิ์ ความคุ้มกันและสิทธิพิเศษขององค์การระหว่างประเทศและองค์การต่างประเทศ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2556 เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2556 ว่า IUCN จะได้รับเอกสิทธิ์เฉพาะเรื่องการคืนภาษีและการยกเว้นอากรสำหรับการนำเข้าสิ่งของเข้ามาในราชอาณาจักร แต่ในส่วนของความคุ้มกันขององค์กรนั้น ไม่สามารถให้ได้ เนื่องจาก IUCN ไม่มีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศหรือองค์การระหว่างรัฐบาล ซึ่งแม้ว่า IUCN ได้มีบทบาทสำคัญในประเทศไทยในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติ ประเทศไทยถือว่ามีสถานะเสมือนว่าเป็น NGO จึงจะเห็นได้ว่า IUCN เป็นตัวอย่างของรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะแบบลูกผสมหรือกึ่งรัฐบาล (hybrid or quasi-government organization) ที่ควรได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน “in a category of its own” ในฐานะดังกล่าว นอกจากนั้น องค์การระหว่างประเทศได้มีการก่อตั้งในลักษณะของ public-private partnerships เช่น The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria¹¹ ก่อตั้งที่นครเจนีวาในลักษณะการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐผู้ดำเนินการ ผู้บริจาค ภาคประชาสังคม องค์การพัฒนาระหว่างประเทศ และภาคเอกชน โดยในเอกสารการสนับสนุนทางการเงิน (Grant Agreement และ Grant Regulation 2014) ได้ระบุว่า Global Fund เป็นองค์การระหว่างประเทศ ที่พึงได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสมือนกับสหประชาชาติ ซึ่งทำให้เกิดความยากลำบากในการพิจารณาว่ากองทุนดังกล่าวมีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศหรือไม่ และถ้าไม่เป็น จะมีสถานะเป็นอะไร ซึ่งในขณะนี้ ยังขาดค่านิยมและหลักเกณฑ์ (criteria) ที่ชัดเจนในการพิจารณาว่าอะไรคือองค์การระหว่างประเทศ ในส่วนของประเทศไทย ควรมีการจำแนกองค์การระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยอมรับแค่ 2 ประเภท คือรัฐบาลระหว่างประเทศระดับรัฐบาล และองค์การเอกชนระหว่างประเทศ แต่จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น การเกิดขึ้นใหม่

¹⁰David Armstrong, Lorna Lloyd and John Redmond, *International Organisation in World Politics*, 3rd Edition (Palgrave MacMillan, 2004), p.251-265.

¹¹The Global Fund, ข้อมูลจากเว็บไซต์ [Online], Available from: <http://www.theglobalfund.org>.

ขององค์การระหว่างประเทศลูกผสม ยิ่งทำให้มีความจำเป็นที่ต้องมีค่านิยมและหลักเกณฑ์เช่นว่า และตราบไต่ที่ยังไม่มีการจำแนกประเภทขององค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จะก่อให้เกิดปัญหาของการตีความและการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานที่ปราศจากหลักเกณฑ์การพิจารณาอ้างอิง

ประเด็นทั้งสามประการที่กล่าวมาข้างต้น ได้แก่ การมีโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้ออำนวย (conducive infrastructure) ความชัดเจนของกฎหมายที่รองรับ (legal certainty) และการมีวิสัยทัศน์ที่มองการไกลถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการจัดตั้งขององค์การระหว่างประเทศ ล้วนแล้วเป็นปัจจัยที่จะเสริมสร้างและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน การมีกฎหมายที่ชัดเจนก็เป็นแรงจูงใจให้แก่องค์การระหว่างประเทศเข้ามาในประเทศไทย ส่วนกฎหมายควรคำนึงถึงพัฒนาการขององค์การระหว่างประเทศที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการศึกษานี้ จะวิเคราะห์ถึงการจัดทำกฎหมายแม่บทในการคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้มีความชัดเจนทางกฎหมายและลดขั้นตอนในการตรากฎหมายเป็นรายกรณี ซึ่งเป็นการวางรากฐานในการเป็นที่ตั้งศูนย์กลางขององค์การระหว่างประเทศของประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการดำเนินการของประเทศไทยที่ผ่านมา ที่เกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์และการคุ้มครองแก่องค์การระหว่างประเทศ รวมถึง หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาความเป็นองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ นอกกรอบสหประชาชาติ

1.2.2 เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสมในการจัดทำกฎหมายแม่บทของไทยในการคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศในประเทศไทย โดยคำนึงถึงข้อพิจารณาด้านนโยบายและการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะข้อบทของรัฐธรรมนูญ

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มของสภาพปัญหาในการให้เอกสิทธิ์และการคุ้มครองแก่องค์การระหว่างประเทศลูกผสม และองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่มีใช้ระดับรัฐบาล

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ศึกษาข้อบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษในประเทศไทย พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติในลักษณะเดียวกันสำหรับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ

1.3.2 การศึกษานี้จะไม่รวมถึงความตกลงประเทศเจ้าภาพในการจัดการประชุมนานาชาติ และไม่รวมถึงปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการได้เอกสิทธิ์และความคุ้มครอง เช่น การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศและการขอสละความคุ้มครอง

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษามีลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพทางนิติศาสตร์ โดยเน้นการวิจัยทางเอกสารเป็นหลัก เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ ตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ สำหรับข้อมูลปฐมภูมิ ได้รับจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ

1.5 ประโยชน์ของการศึกษา

1.5.1 ทราบถึงสภาพปัญหาปัจจุบัน ประเด็นท้าทาย ข้อจำกัด ที่เกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์ และการคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศ อันจะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุกในการเป็นที่ตั้ง ศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศ

1.5.2 สามารถกำหนดแนวทางในการจัดทำกฎหมายแม่บทในการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศ ที่เหมาะสมและสามารถนำไปใช้ได้ทางปฏิบัติ

1.5.3 ทราบถึงรูปแบบการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปและเตรียมท่าทีของประเทศไทยในการดำเนินการนโยบายต่อประเทศเกี่ยวกับองค์การลักษณะดังกล่าว

1.6 นิยามศัพท์

หนังสือสัญญา หรือ สนธิสัญญา (treaty) หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ที่จัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร อยู่ในตราสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับ และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969) สำหรับ ประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว ปี 2557 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำหนังสือสัญญาไว้ในมาตรา 23 ซึ่งมีหลักการในทำนองเดียวกับมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550 โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 6-7/2551 เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 ได้อธิบายคำว่า “หนังสือสัญญา” ที่ปรากฏในมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ มีความหมายตรงกันกับ “สนธิสัญญา” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ข้างต้น

เอกสิทธิ์ (privileges) หมายถึง สิทธิพิเศษที่รัฐประเทศเจ้าภาพให้แก่ตัวองค์กรระหว่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศฯ เช่น การได้รับการยกเว้นจากการเก็บภาษีรายได้ของตัวองค์กรฯ และรายได้ของเจ้าหน้าที่ วัตถุประสงค์ของการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันคือ เพื่อให้องค์การระหว่างประเทศและเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ปราศจากการแทรกแซงโดยรัฐประเทศเจ้าภาพ

ความคุ้มกัน (immunities) หมายถึง การได้รับการคุ้มครองจากการถูกดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมของประเทศเจ้าภาพ เช่น จากการถูกฟ้องร้อง หรือเรียกเป็นพยานในการพิจารณาคดี

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 ลักษณะทั่วไปขององค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศแต่ละรายจะมีคุณลักษณะที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งและเจตนาของรัฐสมาชิกผู้ให้กำเนิด แต่ส่วนมาก การพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์การระหว่างประเทศ จะคำนึงถึง ลักษณะความคล้ายคลึงดังต่อไปนี้¹²

1) จัดตั้งโดยสนธิสัญญาสนธิสัญญาดังกล่าวจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์กร โครงสร้าง หน้าที่ และสมาชิกภาพ เช่น กฎบัตรอาเซียนที่ก่อตั้งให้อาเซียนมีสถานะตามกฎหมายระหว่างประเทศเป็นองค์การระหว่างประเทศ แต่อาจมีข้อยกเว้นว่า เอกสารที่ก่อตั้งอาจมิได้เป็นสนธิสัญญาก็ได้ เช่น Organization for Security and Cooperation in Europe (OECD) ก่อตั้งโดย Helsinki Final Act 1975 ซึ่งมีได้เป็นสนธิสัญญา

2) สมาชิกประกอบด้วยรัฐองค์การระหว่างประเทศจะต้องมีรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศเป็นสมาชิก โดยอาจมีองค์กรที่มีใช้รัฐ (non-state entities) หรือนิติบุคคลตามกฎหมายภายในเป็นสมาชิกสมทบก็ได้ แต่ส่วนมาก จะมีการระบุไว้ชัดเจนว่า สมาชิกภาพจะให้กับรัฐใดบ้าง เช่น เฉพาะในภูมิภาค หรือเปิดกว้างแก่รัฐใดๆ ก็ได้

3) มีความเป็นนิติบุคคลระหว่างประเทศ (international legal personality) แยกต่างหากออกจากรัฐสมาชิกองค์การระหว่างประเทศจึงถือเป็นบุคคลภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ (subject of international law) ที่มีทั้งสิทธิและหน้าที่ และสามารถเป็นภาคีในสนธิสัญญากับรัฐอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นได้ โดยสนธิสัญญาที่ก่อตั้งจะระบุชัดเจนว่าองค์การระหว่างประเทศนั้นมี “international legal personality” หรือ “possess juridical personality” เป็นต้น หากมิได้ระบุไว้อย่างชัดเจน อาจตีความได้จากวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งที่ได้รับจากรัฐสมาชิกและแนวปฏิบัติที่ผ่านมา

นอกจากนั้น สนธิสัญญาก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้น ส่วนใหญ่ประสงค์ให้องค์การระหว่างประเทศนั้น มีนิติฐานะหรือสภาพนิติบุคคลในอาณาเขตของรัฐสมาชิกแต่ละประเทศด้วย เพื่อให้องค์การระหว่างประเทศนั้น สามารถดำเนินภาระหน้าที่โดยเฉพาะในประเทศที่ตั้งได้ เช่น การทำนิติกรรมสัญญา การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และมีส่วนในการดำเนินกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า รัฐสมาชิกจะต้องให้องค์การระหว่างประเทศนั้น มีนิติฐานะตามกฎหมายภายในสำหรับประเทศไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 บัญญัติไว้ว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลนี้หรือกฎหมายอื่น” โดย “กฎหมายอื่น” หมายถึง การออก

¹²Anthony Aust, Handbook of International Law (Cambridge University Press, 2005), p.196-204; สมบูรณ์ เสี่ยงบุตร, เรื่องเดียวกัน, น.193-126.

กฎหมายพิเศษ เพื่อรองรับสภาพนิติบุคคลขององค์การระหว่างประเทศนั้น เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของอาเซียน พ.ศ.2551ที่กำหนดให้อาเซียนเป็นนิติบุคคลและให้ถือว่ามีภูมิลำเนาในประเทศไทย

4) มีสำนักเลขาธิการถาวร (Permanent Secretariat) องค์การระหว่างประเทศ จะมีโครงสร้างคล้ายคลึงกัน เช่น การประชุมรัฐสมาชิก คณะกรรมการบริหาร และสำนักเลขาธิการ โดยเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศจะทำงานอย่างอิสระจากประเทศสัญชาติตนและรัฐสมาชิก และได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในลักษณะเดียวกันกับเจ้าหน้าที่การทูต แต่รายละเอียดจะขึ้นอยู่กับความจำเป็นของหน้าที่และตามที่ได้ระบุไว้ในความตกลงประเทศเจ้าภาพและความตกลงที่มีกับแต่ละรัฐสมาชิกเป็นสำคัญ

5) งบประมาณมาจากสมาชิก โดยที่องค์การระหว่างประเทศมีองค์กรภายในการดำเนินการกิจเป็นประจำ ค่าใช้จ่ายในการบำรุงองค์กรย่อมเป็นภาระของรัฐสมาชิก โดยแต่ละองค์การระหว่างประเทศจะมีวิธีการเก็บค่าบำรุงที่แตกต่างกันไป

2.1.2 ลักษณะของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่ให้องค์การระหว่างประเทศ

การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันระหว่างประเทศแก่องค์การระหว่างประเทศมีความจำเป็น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์การระหว่างประเทศนั้น สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปราศจากการแทรกแซงและเพื่อให้องค์การฯ ดำเนินภารกิจได้อย่างราบรื่นและคล่องตัว เนื่องจากถือเป็นกลไกความร่วมมือสำคัญที่รัฐได้ค้นคิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่บางอย่างเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมที่รัฐหนึ่งรัฐใดเพียงลำพังไม่อาจกระทำได้

การได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน และการละเมิดมิได้ จะให้หลักๆ แก่ ตัวองค์กรระหว่างประเทศเอง สำนักงาน บรรณสาร ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ ซึ่งแตกต่างจากเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต ที่ถือว่าเจ้าหน้าที่การทูตเป็นตัวแทนของประมุขหรือรัฐบาลของประเทศผู้ส่ง และอาจเรียกได้ว่าอยู่บนพื้นฐานของหลักต่างตอบแทน ส่วนการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศ อยู่บนหลักของความจำเป็นในการทำหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศนั้น (functional necessity) ในปัจจุบัน มีการดำเนินคดีฟ้องร้ององค์การระหว่างประเทศในหลายประเทศ และเกิดปัญหาในการตีความของศาลภายในประเทศว่า functional necessity มีขอบเขตมากน้อยเพียงใด

2.1.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติหรือทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2504

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติหรือทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายรองรับพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสหประชาชาติ ค.ศ. 1946 และอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษ ค.ศ. 1947¹³ เพื่อให้สหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามหลัก functional necessity ที่ได้กล่าวมาแล้ว พระราชบัญญัติฯ ประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการด้วยกัน ได้แก่ 1) สภาพความเป็น

¹³อนุสัญญาฯ จะมีภาคผนวกที่มีขอบเขตเป็นเฉพาะสำหรับแต่ละทบวงการชำนัญพิเศษ

นิติบุคคลและ 2) การได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามที่ระบุในอนุสัญญาฯ สำหรับตัวองค์กรและบุคลากร

มาตรา 1 ของอนุสัญญาฯ 1946 และมาตรา 3 ของอนุสัญญาฯ 1947 กำหนดให้สหประชาชาติ/ทบวงการชำนัญพิเศษ มีสภาพเป็นนิติบุคคลและมีความสามารถที่จะ (ก) ทำสัญญา (ข) ได้มาและจำหน่ายไปซึ่งอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ และ (ค) ดำเนินคดี โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 บัญญัติว่า นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น เช่น สมาคมและมูลนิธิที่จดทะเบียนตามกฎหมาย และเพื่อเป็นการรองรับสภาพเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติฯ 2489 มาตรา 4 (1) ระบุไว้ว่า ให้ยอมรับนับถือว่า สหประชาชาติและองค์กรของสหประชาชาติเป็นนิติบุคคลและให้ถือว่ามีภูมิลำเนาในประเทศไทย สำหรับทบวงการชำนัญพิเศษ มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติฯ ระบุไว้ว่า เพื่อคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทยของทบวงการชำนัญพิเศษ ซึ่งจะระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติฯ ให้บรรลุตามความมุ่งประสงค์ (1) ให้ยอมรับนับถือว่า ทบวงการชำนัญพิเศษนั้นๆ เป็นนิติบุคคลและให้ถือว่ามีภูมิลำเนาในประเทศไทย

สำหรับการได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน มาตรา 4 (2) และมาตรา 5 (2) ของพระราชบัญญัติฯ ระบุให้สหประชาชาติและองค์กรสหประชาชาติ/ทบวงการชำนัญพิเศษที่ได้รับระบุในพระราชกฤษฎีกา สถานที่ ทรัพย์สิน สินทรัพย์ (Property Funds and Assets) และบรรณสาร (Communications) ของสหประชาชาติหรือองค์กรสหประชาชาติ /ทบวงการชำนัญพิเศษฯ ผู้แทนของสมาชิก (Representatives) พนักงาน (Officials) ผู้เชี่ยวชาญหรือบุคคลอื่นที่ปฏิบัติการกิจเพื่อสหประชาชาติและหรือองค์กรสหประชาชาติ/ทบวงการชำนัญพิเศษฯ (Experts on mission) โดยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันให้ได้รับตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ 1946 และ 1947 ทั้งการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันจะให้เพียงพอที่รัฐบาลได้รับใช้บทแห่งอนุสัญญานั้น หรือความตกลงที่รัฐบาลได้ทำไว้ หรือจะจัดทำต่อไปกับสหประชาชาติและองค์กรสหประชาชาติ/ทบวงการชำนัญพิเศษฯ จึงจะเห็นได้ว่า หากในอนาคตประเทศไทยประสงค์ให้องค์กรของสหประชาชาติมาจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย ก็สามารถเจรจาจัดทำความตกลงประเทศเจ้าภาพให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ 1946 และ 1947 โดยไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เมื่อพระราชบัญญัติฯ มีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ได้มีการประกาศเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ 1946 และ 1947 ในราชกิจจานุเบกษาพร้อมแนบคำแปลของอนุสัญญาฯ แนบท้าย เพื่อประโยชน์ในการทราบถึงรายละเอียดที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ ทั้งสองฉบับ

แม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเป็นต้นแบบในการรองรับพันธกรณีตามความตกลงประเทศเจ้าภาพภายใต้ระบบของสหประชาชาติที่ครอบคลุมถึงการดำเนินการขององค์กรต่างๆ ที่จะก่อตั้งขึ้นในอนาคตหรือที่ก่อตั้งแล้วและประสงค์มาตั้งสำนักงานระดับประเทศหรือระดับภูมิภาคในประเทศไทยโดยรัฐบาลสามารถออกพระราชกฤษฎีกาเพิ่มองค์การที่ประสงค์ให้เข้ามาดำเนินงานในประเทศ แม้ว่าได้มีการใช้กันมาเป็นเวลานานจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติดังกล่าวมีขอบเขตที่จำกัดและไม่ครอบคลุมองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากกรอบสหประชาชาติและเมื่อคำนึงถึงแนวโน้มของจำนวนองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบต่างๆ ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกัน การดำเนินการของประเทศไทยที่ผ่านมาในการตรากฎหมายรายกรณี อาจขาดความสม่ำเสมอในการ

ตรากฎหมายให้กับแต่ละองค์การ อาจนำไปสู่การมีข้อบทที่มีเนื้อความที่แตกต่างกัน ที่ขึ้นอยู่กับผู้ร่าง ในขณะที่นั้น และอาจเปิดช่องในการตีความที่แตกต่างกันไป

จากการศึกษารูปแบบของกฎหมายภายในในการคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศของบางประเทศ มีหลายประเทศที่มีกฎหมายกลาง (consolidated law) ที่แก้ไขกฎหมายล้าหลัง และได้รวบรวมกฎหมายที่กระจัดกระจายมาไว้ในกฎหมายฉบับเดียวเพื่อความชัดเจนง่ายตายในการอ้างอิงใช้ปฏิบัติ เช่น เคนยาได้ตรากฎหมาย Privileges and Immunities Act 1970¹⁴ โดยการแก้ไขและนำเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตและการกงสุลที่มีอยู่แล้วมารวมไว้ในกฎหมายใหม่ และเพิ่มรายละเอียดของเอกสิทธิ์ ความคุ้มกันและความสามารถขององค์การระหว่างประเทศที่เคนยาเป็นสมาชิก โดยรัฐมนตรีสามารถออกคำสั่งในการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศภายใต้กฎหมายดังกล่าว เป็นต้น หรือสวิตเซอร์แลนด์ที่มี Host State Act 2007¹⁵ ที่ได้จำแนกประเภทต่างๆ ขององค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล สถาบันระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศกึ่งรัฐบาล (quasi-international organization) จนถึงองค์การเอกชนระหว่างประเทศ (nongovernmental organizations) ซึ่งรายละเอียดของแนวทางการพัฒนากฎหมายแม่บทของประเทศไทยจะวิเคราะห์ในบทที่ 3 ต่อไป

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 Anthony Aust, Handbook of International Law, Cambridge University Press (2005) เป็นตำราทางกฎหมายที่ได้อธิบายเกี่ยวกับความเป็นมาขององค์การระหว่างประเทศในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยให้หลักเกณฑ์ที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์การระหว่างประเทศหรือไม่

2.2.2 Volker Rittberger, Bernhard Zangl and Andreas Kruck, International Organization (2nd Ed.) Palgrave Macmillan (2012) เป็นตำรากฎหมายที่ได้อธิบายทฤษฎีและประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ โดยมีการจัดประเภทขององค์การระหว่างประเทศตามรูปแบบการก่อตั้ง เช่น วัตถุประสงค์หลักขององค์กร อำนาจในการตัดสินใจ และสมาชิกภาพ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการนำมาปรับใช้กับการกำหนดประเภทขององค์การระหว่างประเทศที่ไทยจะให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

2.2.3 Davinia Aziz, “Global Public-Private Partnerships in International Law,” Asian Journal of International Law (2012) เป็นบทความที่วิเคราะห์ถึงการพัฒนาเติบโตขององค์การระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ ได้แก่ ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชน เช่น Global Fund และ Green Climate Fund ที่มีแนวโน้มของการที่บางประเทศได้ให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเทียบเท่ากับองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล โดยบทความดังกล่าวเห็นว่าการให้เอกสิทธิ์และ

¹⁴ National Council for Law Reporting (Kenya Law), Privileges and Immunities Act 1970 [Online], Available from: <http://kenyalaw.org/kl/>.

¹⁵ Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), Switzerland Host State Act [Online], Available from: <https://www.eda.admin.ch>.

ความคุ้มกันควรจำกัดไว้ให้เฉพาะองค์การระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศ เป็นหลักการที่พัฒนามาจากหลักของการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่เจ้าหน้าที่การทูต เพื่อให้สอดคล้องกับการปรากฏการณ์ของการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศถือเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ควรต้องติดตามและไม่ควรมองข้ามบทบาทในการขับเคลื่อนประเด็นสำคัญๆ ในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งได้มีการพัฒนากรอบกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อรองรับปรากฏการณ์ดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกัน การมีปฏิสัมพันธ์ของรัฐกับองค์การระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่ตั้ง ยังคงขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศที่จะเป็นผู้พิจารณาและกำหนดว่าจะดำเนินการในรูปแบบใด ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายภายในตน จึงยังไม่มีรูปแบบของกฎหมายภายในที่จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์หรือมาตรฐานในการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้ยึดหลักของความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เป็นบรรทัดฐานในการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่องค์การระหว่างประเทศนั้น ได้ให้กับประเทศไทย และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ นอกกรอบสหประชาชาติจะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันไม่เกินที่สหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษได้รับ เทียบเท่าหรือน้อยกว่า แล้วแต่กรณี โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติหรือทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายต้นแบบในการกำหนดสภาพนิติบุคคลและการได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ส่วนองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากกรอบของสหประชาชาติ ประเทศไทยจะต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองการดำเนินงานเป็นรายกรณีไป

บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 การพิจารณาสถานะและการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศ

ปัจจุบัน การพิจารณาการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน แก่องค์การระหว่างประเทศ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการด้านกฎหมาย ความตกลง เอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน และสิทธิพิเศษขององค์การระหว่างประเทศ และองค์การต่างประเทศ โดยมีอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายเป็นประธาน มีผู้อำนวยการกองสนธิสัญญาเป็นฝ่ายเลขานุการและผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และกรมองค์การระหว่างประเทศเป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยกรรมการจะประกอบด้วยกระทรวงเจ้าของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การฯ นั้น กระทรวงด้านความมั่นคงและบังคับใช้กฎหมาย กระทรวงการคลัง กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมพิธีการทูต กรมการเมืองที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่พิจารณาประเด็นด้านกฎหมาย เช่น สถานะขององค์การตามกฎหมาย และประเด็นด้านนโยบาย ทั้งในด้านการเมืองและทางปฏิบัติ

ประเด็นแรกที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวข้องกับว่าองค์การนั้นเป็นองค์การระหว่างประเทศตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ หากไม่เป็น จะมีสถานะเป็นอะไร ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาให้กระจ่าง เนื่องจากการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันจะขึ้นอยู่กับ การตัดสินเรื่องสถานะดังกล่าว โดยเอกสารที่ประชุมใช้ในการพิจารณาได้แก่ ธรรมนูญหรือตราสารจัดตั้งองค์การดังกล่าว ซึ่งมักเป็นสนธิสัญญาหลายฝ่าย อาทิ กฎบัตร ความตกลง หรือสนธิสัญญา ที่ระบุเกี่ยวกับสถานะว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศหรือไม่ เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ ที่ระบุในอารัมภบทชัดเจนว่าได้ก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีชื่อว่าสหประชาชาติ และกฎบัตรอาเซียนที่เปลี่ยนสถานะจากสมาคมเป็นองค์การระหว่างประเทศ

ปัญหาที่พบในการพิจารณาประเด็นดังกล่าว คือธรรมนูญจัดตั้งต่างๆ มิได้ระบุไว้อย่างเฉพาะเจาะจงว่าองค์การฯ นั้นเป็นองค์การระหว่างประเทศหรือไม่เพียงใด เช่นกรณีของการรับรองสถานะความเป็นองค์การระหว่างประเทศและการพิจารณาให้เอกสิทธิ์แก่องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (World Organization for Animal Health - OIE) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1924 มีสำนักงานใหญ่ที่กรุงปารีส แต่โดยที่ธรรมนูญจัดตั้ง OIE มิได้ระบุว่ามิได้มีสถานะนิติบุคคลระหว่างประเทศ (international legal personality) ในการพิจารณาตามแนวปฏิบัติของประเทศไทย จึงเห็นว่าสถานะของ OIE ไม่ชัดเจนว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศ จึงไม่สามารถรับรองการเป็นองค์การระหว่างประเทศได้ และส่งผลต่อการได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ ที่ประสงค์จะได้รับ แม้ว่า OIE ได้มีความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสุขอนามัยของสัตว์ในประเทศ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงนิยามขององค์การระหว่างประเทศตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ผู้เขียนเห็นว่า OIE มีลักษณะของความเป็นองค์การระหว่างประเทศตามคำนิยามของคณะกรรมการการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) ว่าเป็น “องค์การที่

จัดตั้งโดยสนธิสัญญาหรือตราสารอื่นที่อยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและมีสภาพเป็นนิติบุคคล”¹⁶ การรับรองความเป็นองค์การระหว่างประเทศไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่ามีถ้อยคำว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศ หรือมีสภาพเป็นนิติบุคคลหรือไม่ โดยสามารถพิจารณาว่า หากองค์การนั้นมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานจากรัฐสมาชิกผู้ก่อตั้ง มีอำนาจหน้าที่และภารกิจเป็นการเฉพาะ และมีองค์การการบริหารภายในที่ชัดเจน เช่น ในกรณีของ OIE มีสมาชิกผู้แทนจากรัฐสมาชิก 180 ประเทศ และคณะมนตรี ซึ่งเป็นการพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ OIE มีความเป็นองค์การระหว่างประเทศภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และมีคุณสมบัติของการเป็นองค์การระหว่างประเทศที่พึงจะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการกิจ

สำหรับการพิจารณาสถานะขององค์การระหว่างประเทศลูกผสม เช่น IUCN ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หรือ Global Fund ที่เป็น public-private partnership ประเทศไทยมีแนวทางการพิจารณาที่ค่อนข้างระมัดระวัง และถือว่าในทางกฎหมาย องค์การลักษณะนี้ไม่เป็นองค์การระหว่างประเทศแต่เป็นองค์กรเอกชนเท่านั้น ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีบางองค์การฯ ขาดความเป็นกลางและเป็นเครื่องมือของประเทศมหาอำนาจ ในขณะที่เดียวกัน มีบางองค์การฯ ที่สามารถให้ความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย ซึ่งการขาดหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดหรือใช้หลักเกณฑ์ที่ขาดความยืดหยุ่น อาจส่งผลต่อการดำเนินความร่วมมือกับองค์การดังกล่าว และอาจทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการ

นอกจากประเด็นปัญหาด้านกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประเด็นท้าทายอื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคในการเป็นที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศทั่วไป เกี่ยวกับทัศนคติของหน่วยงานว่า องค์การระหว่างประเทศบางองค์การมีมุมมองเชิงลบต่อประเทศไทยหรือมีการวิพากษ์วิจารณ์ประเทศไทยหรือมิได้ให้ประโยชน์ต่อประเทศไทยมากนัก หน่วยงานไทยจึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องให้การสนับสนุนหรือให้สิทธิประโยชน์แก่องค์การเหล่านั้น¹⁷ ประเด็นท้าทายอีกประการหนึ่งได้แก่ การดำเนินการเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีที่จะต้องมีการขอคืนภาษี (reimbursement) โดยหน่วยงานที่เป็นผู้ประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศจะต้องเป็นผู้ขอตั้งงบประมาณให้ครอบคลุมถึงการขอคืนภาษีขององค์การระหว่างประเทศนั้น ซึ่งหน่วยงานมองว่าเป็นภาระที่หนักที่จะต้องแบกรับและไม่คุ้มค่ากับประโยชน์ที่ได้จากองค์การระหว่างประเทศนั้น¹⁸

3.2 การจำแนกประเภทขององค์การระหว่างประเทศ

ปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น อาจแก้ไขได้โดยการจำแนกประเภทขององค์การระหว่างประเทศที่ประเทศไทยประสงค์ให้การคุ้มครองการดำเนินงาน การกำหนดค่านิยามและหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรม พร้อมให้ตัวอย่างขององค์การระหว่างประเทศที่ไทยได้ให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันมาแล้ว

¹⁶International Law Commission (ILC), Draft Articles on the Responsibility of international organizations (2011): an international organization is, “an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality.”

¹⁷กรมองค์การระหว่างประเทศ, เอกสาร, 11 ธันวาคม 2557.

¹⁸เรื่องเดียวกัน.

รวมทั้ง ระบุรายละเอียดของเอกลักษณ์และความคุ่มกันที่พึงได้รับและข้อบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดย อาจมีการจำแนกโดยสังเขป ดังนี้

ตารางที่ 1 เอกลักษณ์และความคุ่มกันที่พึงได้รับและข้อบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำแนกตามประเภท ขององค์การ

ประเภทขององค์การ	นิยาม/หลักเกณฑ์/ ข้อพิจารณา	ตัวอย่าง	เอกลักษณ์และความคุ่มกัน
องค์การระหว่างประเทศ ระดับรัฐบาล intergovernmental organization (United Nations and Specialized Agencies)	มีความตกลงประเทศเจ้าภาพ	- UN and specialized agencies i.e. ILO, UNESCO, ITU, WHO	พระราชบัญญัติเพื่อ คุ้มครองการดำเนินงาน ขององค์การ สหประชาชาติหรือทบวง การชำนาญพิเศษแห่ง สหประชาชาติ พ.ศ. 2504
องค์การระหว่างประเทศ ระดับรัฐบาล intergovernmental organization (other than UN and Specialized Agencies)	- มีความตกลง ประเทศ เจ้าภาพ - จัดตั้งโดยสนธิสัญญา - มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นรัฐ - มีความเป็นอิสระแยกจาก รัฐที่ก่อตั้ง - มีงบประมาณมาจากรัฐ สมาชิก - มีโครงสร้างบริหารที่ชัดเจน	-ASEAN -ADB -Interpol	พระราชบัญญัติคุ้มครอง การดำเนินงานของ องค์การฯ นั้นๆ
องค์การระหว่างประเทศ กึ่งรัฐบาล quasi-governmental organization	- มีความตกลงประเทศ เจ้าภาพ - มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นรัฐ - มีโครงสร้างที่เหมือนกับ องค์การระหว่างประเทศ - มีการดำเนินกิจกรรมใน มากกว่าหนึ่งรัฐ	-IUCN -Global Fund	- ไม่ได้ความคุ่มกัน - ได้เอกลักษณ์ในการขอคืน ภาษี เป็นรายกรณี
องค์การเอกชน ต่างประเทศ nongovernmental organization	- มีความตกลงประเทศ เจ้าภาพ - ไม่แสวงกำไร - ให้ความช่วยเหลือทาง วิชาการแก่ไทย	-Asia Foundation -Konrad Adenauer Foundation	- ไม่ได้ความคุ่มกัน - ได้สิทธิ์พิเศษต่างๆ เป็น รายกรณี

ประเภทขององค์กร	นิยาม/หลักเกณฑ์/ ข้อพิจารณา	ตัวอย่าง	เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน
องค์กรต่างประเทศที่ ไทยให้ความสำคัญ	<ul style="list-style-type: none"> - มีความตกลงประเทศ เจ้าภาพ - มีความร่วมมือกับองค์กร ภายในประเทศอย่างใกล้ชิด - มีบทบาทสำคัญในด้าน ความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ - เป็นที่ยอมรับนับถืออย่าง สากล - การให้เอกสิทธิ์และความคุ้ม กันจะส่วนสำคัญในการ ปฏิบัติภารกิจ 	<ul style="list-style-type: none"> - ICRC - IFRC 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ได้ความคุ้มกัน - ได้เอกสิทธิ์ในการขอคืน ภาษีศุลกากร เป็นราย กรณี

นายเชิดเกียรติ อัคราทร อธิบดีกรมอภิปติ กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการ
ต่างประเทศ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมอาเซียน ได้ให้ความเห็นว่า การกำหนดประเภทของ
องค์การระหว่างประเทศให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อระบุเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่ประเทศไทยอาจ
พิจารณาให้ตามองค์การแต่ละประเภท ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นมากและจะเป็นแรงจูงใจให้กับองค์การ
ระหว่างประเทศที่จะมาจัดตั้งสำนักงานในไทย โดยเฉพาะหากจะมีการจัดทำกฎหมายแม่บทในการให้
เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ควรกำหนดชัดเจนว่า องค์การระหว่างประเทศลูกผสมควรให้เอกสิทธิ์ด้านใด
และความคุ้มกันควรจำกัดอยู่ในระดับใด¹⁹

นายเชิดเกียรติฯ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการแนวโน้มในปัจจุบันของการพัฒนาลักษณะ
องค์กรที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น มีลักษณะ “blurring of lines” ระหว่างความเป็นรัฐและ
เอกชน และในบางกรณี ยังเป็นช่วงของการสร้างบรรทัดฐาน (norm setting) เช่น กรณีของ ASEAN
Entities ในกฎบัตรอาเซียนที่ยังไม่ชัดเจนว่ามีความหมายเช่นไรและมีสถานะทางกฎหมายว่าเป็น
international organizations หรือเป็นเพียงกรอบการประชุม ดังนั้น การจัดทำหลักเกณฑ์หรือ
criteria สำหรับประเภทขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ ไม่ควรแข็งเกินไป (too rigid) เพราะเป็น
เรื่องที่ละเอียดอ่อน แต่สำหรับองค์การระหว่างประเทศ เช่น IUCN และ Global Fund ควรให้
องค์การเหล่านี้ มี category of its own คือไม่เป็นองค์การระหว่างประเทศเช่นเดียวกับ
สหประชาชาติและอาเซียน แต่ก็ได้เป็นองค์กรเอกชนตามความเข้าใจแต่เดิมเช่นกัน และควรเป็น
ประเภทองค์กรหนึ่งที่ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันลดหลั่นลงมา และเท่าที่จำเป็นเพื่อสามารถปฏิบัติ
ภารกิจได้ สำหรับองค์กรเอกชนบางองค์กร เช่น ICRC ที่ได้พิสูจน์บทบาท มีผลงานเป็นที่ประจักษ์
และมีความสำคัญด้านการส่งเสริมและคุ้มครองกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ควรอยู่ใน

¹⁹เชิดเกียรติ อัคราทร, รองอธิบดีกรมอาเซียน, สัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2558.

ประเภทที่แยกออกมาจากองค์การเอกชนอื่นๆ ไม่ควรไปไว้ในกลุ่มเดียวกันกับ Forum Asia หรือ Human Rights Watch เป็นต้น

3.3 ข้อพิจารณาของการจัดทำกฎหมายแม่บทในการคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ

เมื่อคำนึงถึงปัญหายุทธศาสตร์ในการดำเนินนโยบายระดับชาติเพื่อให้ประเทศไทยเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศที่แท้จริง การจัดทำกฎหมายแม่บทจึงเป็นก้าวแรกที่สำคัญเพื่อสร้างกลไกการพิจารณาให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่มีมาตรฐาน ก่อให้เกิดความแน่นอนทางด้านกฎหมาย และสร้างแรงจูงใจให้กับองค์การระหว่างประเทศ

กฎหมายแม่บทในการคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ ที่มีใช้สหประชาชาติหรือทบวงการชำนัญพิเศษ ควรมีองค์ประกอบหลักๆ ดังนี้

3.3.1 คำนิยามที่ชัดเจนว่าอะไรคือองค์การระหว่างประเทศ

ในความหมายทั่วไป องค์การระหว่างประเทศเป็นคำกลางๆ ที่อธิบายได้ว่าเป็น “social institutions of global governance”²⁰ โดยสามารถแบ่งเป็นสองประเภทกว้างๆ ว่าเป็น องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล (international governmental organizations or intergovernmental organizations) หรือ เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศเอกชน (international non-governmental organizations) ซึ่งเป็นการแบ่งตามประเภทของสมาชิกภาพขององค์การนั้น ว่าประกอบแค่สมาชิกที่เป็นรัฐหรือเอกชน แต่การแบ่งประเภทขององค์การระหว่างประเทศสามารถมีการจำแนกด้วยหลายวิธี เช่น ตามบทบาทหน้าที่หลัก (main function) หรือ อำนาจในการตัดสินใจ (decision-making authority) หรือ องค์ประกอบของสมาชิก (inclusiveness)²¹ แต่การแบ่งประเภทขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าวมิได้คำนึงถึงรูปแบบของการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชน (public-private partnerships) ที่ก่อตัวขึ้นในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา ที่ได้กลายเป็นสิ่งขับเคลื่อนความร่วมมือในการดำเนินงาน (vehicle for functional cooperation) และมีแนวโน้มที่กำลังเพิ่มมากขึ้นที่รัฐต่างๆ จะให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์กรเหล่านี้ ที่แต่ก่อนเคยสงวนไว้ให้เฉพาะกับองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล²² ในขณะเดียวกัน ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่มีคำนิยามของคำว่า “องค์การระหว่างประเทศ” เนื่องจากการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่สามารถสรุปเป็นสูตรง่ายๆ ที่ตายตัว²³ จนกระทั่ง ILC ได้พยายามให้คำจำกัดความในปี 2011 ไม่นานมานี้

ดังนั้น ควรมีการกำหนดคำนิยามที่ชัดเจนในกฎหมายกลางสำหรับองค์การระหว่างประเทศประเภทต่างๆ ที่ประเทศไทยประสงค์ให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ได้แก่

²⁰Rittberger et al. *International Organizations* (Palgrave Macmillan, 2012), p.7.

²¹*Ibid.*, p.7-11.

²²Davinia Aziz, “Global Public-Private-Partnerships in International Law,” *Asian Journal of International Law* (2012): 1-4.

²³Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th Edition (Oxford, 1999), p.58.

1) องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล (International Governmental Organization) คือ องค์การระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นตามความตกลงระหว่างรัฐ หรือรัฐบาล หรือตามมติขององค์การระหว่างประเทศ มีสภาพนิติบุคคลระหว่างประเทศ (international legal personality) แยกต่างหากออกจากรัฐสมาชิกหากมิได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่ามี “international legal personality” หรือ “juridical personality” เป็นต้น อาจตีความได้จากวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งที่ได้รับจากรัฐสมาชิกและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ

2) องค์การระหว่างประเทศกึ่งรัฐบาลหรือลูกผสม (quasi-governmental international organization or hybrid organization) คือ องค์การระหว่างประเทศที่มีรัฐสมาชิกเป็นส่วนใหญ่ (majority) อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ (governed by international law) และมีโครงสร้างการบริหารในลักษณะเดียวกันกับองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล

3) องค์การระหว่างประเทศที่ไม่มีระดับรัฐบาล (Non-governmental organizations) คือ องค์การที่จัดตั้งตามกฎหมายภายใน มีการดำเนินการในมากกว่าหนึ่งรัฐ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร

ดังนั้น สำหรับองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล และองค์การระหว่างประเทศกึ่งรัฐบาลหรือลูกผสม เจื่อนไซท์ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาสถานะ ได้แก่ สมาชิกภาพ และการอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การระหว่างประเทศแต่ละประเภทจะวิเคราะห์ในส่วนที่ 3.3.6 ต่อไป

3.3.2 ขอบทเกี่ยวกับสภาพนิติบุคคลและการได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

1) สำหรับองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล กฎหมายกลางควรมีขอบทที่รับรองสภาพนิติบุคคล เพื่อให้มีความสามารถในทางกฎหมายในการปฏิบัติภารกิจในประเทศไทย สำหรับการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล กฎหมายกลางควรระบุให้ตัวองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาลนั้น สถานที่ ทรัพย์สิน สินทรัพย์ บรรณสาร ผู้แทนของรัฐสมาชิก พนักงาน ผู้เชี่ยวชาญ หรือบุคคลอื่นที่ปฏิบัติภารกิจเพื่อองค์การได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเท่าที่ประเทศไทยมีพันธกรณีตามความตกลงระหว่างประเทศระหว่างไทยกับองค์การฯ นั้นๆ ซึ่งเป็นการอ้างอิงตามรูปแบบที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติ 2504 และอาจมีถ้อยคำในทำนองดังต่อไปนี้

“เพื่อคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศขององค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล ซึ่งระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้บรรลุผลตามความมุ่งประสงค์

(1) ให้ยอมรับนับถือว่า องค์การระหว่างประเทศ ที่คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ และให้ถือว่า มีภูมิลำเนาในประเทศไทย

(2) ให้องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาลที่คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ สถานที่ ทรัพย์สิน สินทรัพย์ บรรณสารขององค์การระหว่างประเทศ ผู้แทนของรัฐสมาชิก พนักงานพร้อมคู่สมรสและบุตร ซึ่งอยู่ในความอุปการะและเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว และผู้เชี่ยวชาญ หรือบุคคลอื่นที่ปฏิบัติภารกิจเพื่อองค์การระหว่างประเทศระดับ

รัฐบาล ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามที่ระบุไว้เพียงเท่าที่ประเทศไทยหรือรัฐบาลไทยมีพันธกรณี ตามความตกลงระหว่างประเทศระหว่างประเทศไทยหรือรัฐบาลไทยกับองค์การระหว่างประเทศ ระดับรัฐบาล หรือจะทำได้ทำต่อไปกับองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล ทั้งนี้ จะต้องไม่เกินเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันที่ให้กับสหประชาชาติ หรือองค์การของสหประชาชาติ หรือทบวงการชำนัญพิเศษตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติหรือทบวงการชำนัญพิเศษแห่ง สหประชาชาติ พ.ศ. 2504”

2) สำหรับองค์การระหว่างประเทศกึ่งรัฐบาลหรือลูกผสม การให้สถานะนิติบุคคล และเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากการพิจารณาให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศลักษณะนี้ จะเป็นบรรทัดฐานให้แก่องค์การฯลักษณะเช่นนี้ อื่นๆ ที่อาจจะเรียกร้องที่จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเหมือนกัน แต่ตามแนวปฏิบัติที่ผ่านมา ประเทศไทยจะถือว่าองค์การระหว่างประเทศกึ่งรัฐบาล เช่น IUCN ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน เสมือนเป็น NGO ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีการทบทวนแนวทางปฏิบัติดังกล่าว เพราะหากพิจารณาจาก คำนิยามและหลักเกณฑ์ขององค์การระหว่างประเทศกึ่งรัฐบาล ที่มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นรัฐบาล และมีการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาลตาม 3.3.1 การพิจารณาให้ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันควรขึ้นอยู่กับภารกิจแต่ละเรื่องขององค์การฯ นั้น โดยพิจารณาว่าการให้ สถานะและสิทธิพิเศษจะส่งเสริมการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด ซึ่งในกฎหมายกลางอาจพิจารณา ระบุหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจะสามารถใช้ในการรับรองสถานะนิติ บุคคลและให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันได้อย่างจำกัด เพื่อแลกกับสาธารณประโยชน์ที่จะได้รับจาก องค์การฯ นั้น เช่น หากประเทศไทยมีทิศทางนโยบายที่ต้องการรับความช่วยเหลือด้านสุขอนามัยหรือ การบริการสาธารณสุข ด้านเศรษฐกิจสังคมระดับมหภาค ด้านการศึกษา หรือ ด้านสุขภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ประเทศไทยอาจพิจารณาใช้ดุลยพินิจผ่อนปรนเงื่อนไขในการรับรองสถานะนิติบุคคลและให้ สิทธิพิเศษบางประการแก่องค์การฯ ดังกล่าวได้

ในส่วนของความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศกึ่งรัฐบาลหรือลูกผสม ประเทศไทย ควรพิจารณาการให้เอกสิทธิ์แยกออกจากการให้ความคุ้มกัน โดยความคุ้มกันควรให้เฉพาะเท่าที่ ต้องการใช้จริงๆ ในการดำเนินภารกิจในประเทศเจ้าภาพ²⁴ กล่าวคือบนพื้นฐานของ functional necessity และควรเป็นดุลยพินิจของประเทศเจ้าภาพ เช่นในกรณีของ Global Fund to Fight AIDS TB and Malaria ที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในการดำเนินโครงการป้องกันโรคเอดส์ เอกสาร Grant Regulations 2014 ได้ระบุให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือให้สถานะ ความสามารถ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเทียบเท่ากับที่องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ในประเทศได้รับ²⁵ ซึ่งใน ข้อเท็จจริงที่ปรากฏ เจ้าหน้าที่ดูแลโครงการอาจไม่จำเป็นต้องเดินทางเข้ามาดำเนินการใดๆ ใน ประเทศไทยเลย จึงเห็นว่าการขอรับความคุ้มกันมีความหมายเชิงสัญลักษณ์มากกว่าเพื่อความจำเป็น ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่ง Global Fund ได้ยอมที่จะรับเฉพาะสิทธิพิเศษทางภาษีและไม่มีเรื่องของความคุ้มกัน

²⁴Davinia Aziz, *Global Public-Private Partnerships in International Law*, *Asian Journal of International Law* (2012): 3.

²⁵Global Fund Grant Regulations 2014 Article 12.2 (2)

3.3.3 การระบุให้อำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติ

กฎหมายกลางควรมีข้อบทให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสามารถออกพระราชกฤษฎีกาที่ระบุว่าองค์การระหว่างประเทศใดที่คณะกรรมการที่จัดตั้งตาม พระราชบัญญัติได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์แล้วว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ควรได้รับการคุ้มครองการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติ

3.3.4 การตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ

การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศ จะเป็นกลไกที่จะใช้แทนคณะกรรมการด้านกฎหมาย ความตกลง เอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน และสิทธิพิเศษขององค์การระหว่างประเทศ และองค์การต่างประเทศ โดยประกอบด้วยปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน หรือผู้ที่ปลัดได้มอบหมาย ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และกรมองค์การระหว่างประเทศ เป็นฝ่ายเลขานุการ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความตกลงประเทศเจ้าภาพเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศนั้นในประเทศไทย รวมถึง การกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการและเอกสารที่ต้องยื่นเพื่อประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ ควรระบุให้คณะกรรมการฯ พิจารณาประเด็นด้านกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับข้อพิจารณาด้านนโยบาย

3.3.5 การเคารพกฎหมายภายในและหากมีการละเมิดกฎหมายภายใน ขั้นตอนในการสละความคุ้มกัน

ควรมีข้อบทที่เน้นย้ำถึงการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของตัวองค์กรฯ มิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล และให้มีการเคารพกฎหมายของประเทศเจ้าภาพ ทั้งนี้ กฎหมายกลางอาจกำหนดไว้ในภาคผนวกเกี่ยวกับขั้นตอนในการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหากมีการกระทำความผิดโดยเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศนั้น และประเด็นเรื่องการสละความคุ้มกัน เนื่องจากปัจจุบัน ยังมีความซับซ้อนเกี่ยวกับการดำเนินงานระหว่างแต่ละหน่วยงานภาครัฐเมื่อเกิดเหตุการณ์ในลักษณะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ ในประเทศไทยมีความประพฤติที่ดีและเคารพกฎระเบียบภายในของประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่

3.3.6 ภาคผนวกที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามประเภทขององค์การฯ และขั้นตอนการดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบการพิจารณา

สำหรับองค์การระหว่างประเทศแต่ละประเภท อาจมีการระบุเงื่อนไขหรือขอบเขตการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่เหมาะสมกับภารกิจขององค์การนั้น เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติฯ เช่น เอกสารรายละเอียดที่จำเป็นในการพิจารณา ได้แก่ หนังสือชี้แจงเหตุผลและความประสงค์ในการดำเนินการในประเทศไทยขององค์การฯ นั้น ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือมติที่ประชุมที่ก่อตั้งองค์การฯ ร่างความตกลงประเทศเจ้าภาพ จำนวนและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ขององค์การฯ รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณ รายได้ และแหล่งที่มา รายละเอียดอื่นๆ

เกี่ยวกับองค์การฯ นั้นที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณา เป็นต้น นอกจากนั้น ควรระบุกรอบระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการ และขั้นตอนในการเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติ เป็นต้น

3.4 ข้อพิจารณาด้านรัฐธรรมนูญ

แนวปฏิบัติของประเทศไทยในการนำสนธิสัญญามาใช้บังคับเป็นกฎหมายภายในของประเทศไทยนั้นสอดคล้องกับทฤษฎีทวินิยม (Dualism) กล่าวคือ สนธิสัญญาที่ฝ่ายบริหารทำกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศจะไม่กลายเป็นกฎหมายของประเทศไทยโดยอัตโนมัติ จำเป็นต้องนำหนังสือสัญญาเช่นว่านั้นผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตามมาตรา 90 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายในของประเทศไทยต่อไป²⁶

ข้อพิจารณาประการสำคัญเกี่ยวกับอำนาจในการจัดทำพระราชบัญญัติเพื่อคุ้มครองการค้าระหว่างประเทศว่า เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ดร. ปัญญา อุดชาชน เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ²⁷ ได้อธิบายว่า การตรากฎหมายต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุด โดยฝ่ายบริหารมีหน้าที่สำคัญในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญจะต้องให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายอย่างชัดเจนเสียก่อน ฝ่ายนิติบัญญัติจึงจะกระทำได้ โดยกฎหมายแม่บทที่จะตราขึ้นเป็นกฎหมายจะให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองลงมา ดังนั้น การจัดทำความตกลงประเทศเจ้าภาพระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาย่อมเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 23 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 ฉบับชั่วคราว (มาตรา 190 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550) ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

นอกจากนั้น ดร.ปัญญาฯ เห็นว่า กฎหมายเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศมีจำนวนหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายลักษณะดังกล่าว มีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ในการให้ความคุ้มครององค์การระหว่างประเทศ และฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ตรากฎหมายให้ความคุ้มครององค์การดังกล่าวเป็นรายกรณีไป อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ทางด้านการต่างประเทศในปัจจุบัน ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ เห็นว่า ประเทศไทยได้เข้าไปพัฒนาความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้นในหลายมิติ และองค์การระหว่างประเทศเหล่านั้นได้เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทยซึ่งจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองจากประเทศไทยเพื่อให้บรรลุตามภารกิจขององค์การเหล่านั้น ในอันที่จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศด้วย การให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายเป็นการเฉพาะสำหรับองค์การใดองค์การหนึ่งที่ละองค์กรย่อมประสออุปสรรคในแง่กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน

²⁶ จุมพต สายสุนทร, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่องหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2552. น.160.

²⁷ ปัญญา อุดชาชน, เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, สัมภาษณ์, 25 มิถุนายน 2558.

ดังนั้น การตรากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารไปกำหนดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศจึงเป็นข้อเสนอที่น่าสนใจ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวควรบัญญัติหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขกำกับขอบเขตการใช้อำนาจหรือดุลยพินิจของฝ่ายบริหารให้ชัดเจน และมีข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายกลางในการคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ กล่าวคือ การให้ความคุ้มครององค์การระหว่างประเทศต้องคำนึงถึงความตกลงระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยมีพันธะต้องปฏิบัติตามเป็นสำคัญ

บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

งานศึกษาชิ้นนี้ได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางในการปฏิบัติของประเทศไทย เกี่ยวกับการรับรองสภาพนิติบุคคลและการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศที่ประสงค์มาจัดตั้งสำนักงานในประเทศไทยที่ผ่านมา โดยปัญหาหลักที่ประสบมีทั้งประเด็นทางด้านกฎหมายและทางด้านนโยบาย สำหรับด้านกฎหมาย ปัญหาสำคัญคือ การขาดนิยามและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศต่างๆ โดยกฎหมายของไทยที่ใช้เป็นต้นแบบของพระราชบัญญัติคุ้มครองการค้าดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองการค้าดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติหรือทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายที่ใช้มาเป็นเวลานานแล้ว และแม้ว่าจะจะเป็นต้นแบบของกฎหมายที่มีความกระชับและเข้าใจง่าย แต่ก็มีข้อจำกัดอยู่ 2 ประการ ได้แก่ หนึ่ง พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ไม่สามารถใช้เป็นกฎหมายรองรับการจัดตั้งขององค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาลอื่นๆ ที่มีคุณลักษณะ การจัดตั้งและการดำเนินงานในทำนองเดียวกับสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษโดยแนวทางการดำเนินการของประเทศไทยที่ผ่านมา ก่อนที่จะลงนามและให้สัตยาบันความตกลงประเทศเจ้าภาพระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศนั้น จะต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติเป็นรายกรณีๆ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาสอดคล้องกับมาตรา 23 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2557 (มาตรา 190 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญฯ ปี 2550) การดำเนินการออกกฎหมายรายกรณี ก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากในการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่ใช้เวลานาน และทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการเป็นที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศ สอง พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว เป็นกฎหมายที่มีได้สะท้อนถึงสถานการณ์และสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปของการจัดตั้งองค์กรหลากหลายรูปแบบที่แตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาลตามกฎหมายระหว่างประเทศที่คุ้นเคย ประเทศไทยจึงขาดกฎหมายที่ครอบคลุมถึงองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาลที่เป็นที่ยอมรับและมีได้มีข้อโต้แย้งตามกฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ กึ่งรัฐบาลหรือลูกผสมที่กำลังกลายเป็นลักษณะขององค์การระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ ที่เป็นการสร้างหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐ องค์กรเอกชน ภาคประชาสังคม และบริษัทเอกชน

ในแง่ของนโยบาย การเสริมสร้างให้ประเทศไทยเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศ หรือ “เจนีวาแห่งเอเชีย” เป็นแนวคิดที่มีการกล่าวขานหลายยุคหลายสมัย ด้วยการที่ประเทศไทยมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่เป็นศูนย์กลางในภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่แล้ว และมีศักยภาพสูงที่จะพัฒนาการเป็นศูนย์กลางด้านอื่นๆ ได้มาก และเป็นการวางยุทธศาสตร์ที่สำคัญเพื่อยกระดับบทบาทของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ แต่เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานของสหประชาชาติ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ ที่มีความเพียบพร้อมด้านกฎหมาย

นโยบาย การอำนวยความสะดวกในการจัดตั้งสำนักงานขององค์การระหว่างประเทศ โครงสร้างพื้นฐานและมาตรการจูงใจต่างๆ หรือ เคนยา ที่มีสำนักงานของสหประชาชาติที่กรุงไนโรบี ที่มีกฎหมายที่ชัดเจนครอบคลุมถึงการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในรูปแบบต่างๆ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในการเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศ ทั้งทางด้านการพัฒนากฎหมายที่ยังไม่ทันสมัย กลไกในการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศในประเทศไทยที่ควรให้มีความสมดุลระหว่างข้อพิจารณาทางกฎหมายและความเหมาะสมด้านนโยบาย และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานระดับประเทศที่เอื้อต่อการเป็นที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศที่ยังต้องพัฒนาให้ได้มาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี การจัดทำกฎหมายแม่บท หรือกฎหมายกลาง เพื่อรองรับการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ โดยมีการจำแนกประเภทต่างๆ ขององค์การระหว่างประเทศ กำหนดนิยาม และหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โดยแบ่งองค์การระหว่างประเทศเป็น 3 ประเภทหลักๆ ด้วยกัน ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศกึ่งรัฐบาลหรือลูกผสม และองค์การเอกชนระหว่างประเทศ โดยมีการระบุเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ต่างๆ เช่นด้านภาษี และความคุ้มกันขององค์การฯ และบุคลากรในแต่ละระดับ ของแต่ละประเภทขององค์การฯ ที่เหมาะสม จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างความรู้ความเข้าใจที่เป็นระบบให้กับหน่วยงานราชการที่มีความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศต่างๆ รวมทั้ง เป็นการสร้างความแน่นอนทางกฎหมาย (legal certainty) ซึ่งจะนำไปสู่การสร้าง ความชอบธรรม (legitimacy) และการได้รับความไว้วางใจจากบรรดาองค์การระหว่างประเทศ และเกิดเป็นแรงจูงใจให้องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับสากลเข้ามาตั้งสำนักงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้น

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

1) การตรากฎหมายแม่บทในรูปแบบของพระราชบัญญัติควรดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย โดยเฉพาะตามหลักการเดิมที่บัญญัติไว้ในมาตรา 90 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2550

2) ทบทวนแนวทางในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติหรือทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้มาเป็นระยะเวลายาวนาน เพื่อนำไปสู่การตรากฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล และองค์การระหว่างประเทศกึ่งรัฐบาลหรือลูกผสม โดยให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกพระราชกฤษฎีกาต่อไป

3) ควรจัดกระบวนการในการพิจารณาให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น และสร้างความชัดเจนในประเด็นข้อกฎหมาย (consolidate and reorganize the present procedures and reinforce existing norms)²⁸ กล่าวคือ กำหนดค่านิยามและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับประเภทขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่เข้ามาตั้งสำนักงานในประเทศไทยแล้ว

²⁸ กฤษณ์ กาญจนกุลสร, ราชเลขาธิการ, สัมภาษณ์, 26 มิถุนายน 2558.

และที่ประสงค์จะเข้ามาในอนาคต พร้อมกับกำหนดรายละเอียดของเอกสิทธิ์ที่แต่ละประเภทขององค์กรฯ อาจจะได้รับ เช่น รายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกด้านการตรวจลงตราของเจ้าหน้าที่ สิทธิพิเศษทางภาษีและการนำเข้าสิ่งของ และแนวทางในการใช้ความคุ้มกันที่ใช้ในการดำเนินงานวันต่อวันขององค์กรฯ การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สิน บรรณสาร การสื่อสาร และเจ้าหน้าที่ขององค์กรในแต่ละระดับ โดยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่ให้แก่องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาลไม่ควรเกินที่ประเทศไทยได้ให้แก่สหประชาชาติ องค์กรสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษ โดยอาจพิจารณากำหนดให้มีค่านิยมและหลักเกณฑ์ดังกล่าวในกฎกระทรวงหรือระเบียบก็ได้

4) ควรหารือหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันและทราบถึงปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับสิทธิในการยกเว้นภาษีที่ให้แก่องค์การระหว่างประเทศต่างๆ เช่น พระราชกำหนด พิกัดอัตราภาษีศุลกากร พ.ศ. 2530 ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 เป็นต้น และกฎหมายภายในอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศประเภทต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน

5) ศึกษาเชิงเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของประเทศอื่นๆ ที่เป็นที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียและเคนยา รวมถึงศึกษามาตรการและแรงจูงใจในการดึงดูดองค์การระหว่างประเทศเข้ามาในประเทศเหล่านั้น และศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้เป็นกฎหมายที่รวมรวบกฎหมายสาระบัญญัติและวิธีสบัญญัติเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันไว้ในฉบับเดียวกัน

4.2.2 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

1) กระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับองค์การระหว่างประเทศควรผลักดันให้มียุทธศาสตร์ต่างประเทศให้รวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุกในการเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ หรือสำนักงานภูมิภาค ขององค์การระหว่างประเทศที่ประเทศไทยพิจารณาคัดเลือกแล้วว่ามีส่วนช่วยส่งเสริมนโยบายการต่างประเทศของไทยมีความสำคัญและประสงค์ให้มาตั้งในประเทศไทย

2) กำหนดแผนปฏิบัติการ (action plan) เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้ออำนวยต่อการนำไปสู่การเป็นที่ตั้งศูนย์กลางในภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศ หรือ RHIB โดยให้การจัดทำกฎหมายแม่บทในการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศเป็นภารกิจปฐมในระยะสั้น ซึ่งในการจัดทำกฎหมายแม่บทดังกล่าวให้เป็นรูปธรรม ควรร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

3)หารืออย่างใกล้ชิดกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อปรับเปลี่ยนและสร้างทัศนคติที่ดีต่อการที่ประเทศไทยจะเป็น RHIB โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับในภาพรวมจากการความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศ รวมถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการให้ได้สิทธิพิเศษบางประการ เช่น การขอคืนภาษีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและลดภาระต่อหน่วยงานราชการไทย

4) จัดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่ให้บริการ สนับสนุน และอำนวยความสะดวกแก่สำนักงานและบุคลากรขององค์การระหว่างประเทศในการเดินทางเข้ามาตั้งถิ่นฐาน เช่น การหาที่ตั้ง

สำนักงานและที่พัก การนำเข้าอุปกรณ์และสิ่งใช้ส่วนตัว การหาสถานศึกษาให้กับบุตรของบุคลากรขององค์การฯ เป็นต้น โดยอาจตั้งหน่วยงานใหม่หรือพัฒนาองค์กรอื่นที่มีอยู่แล้ว เช่น สำนักงานส่งเสริมการจัดการประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) (Thailand Convention and Exhibition Bureau) ให้มีบทบาทเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่จะมาจัดตั้งสำนักงานในประเทศไทยเพิ่มเติมด้วย

4.3 บทส่งท้าย

โดยที่การศึกษานี้ เป็นการวิเคราะห์หลักการเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายแม่บทในการคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยข้อพิจารณาเชิงนโยบาย และเชิงกฎหมาย ที่มีความเชื่อมโยงและเกี่ยวพันกัน แต่โดยข้อจำกัดด้านระยะเวลาการศึกษา การได้ข้อสรุปด้านนโยบายควรมีข้อสรุปด้านกฎหมายที่ครอบคลุมประเด็นอื่นๆ ที่สำคัญด้วยซึ่งเป็นประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติมได้แก่ 1) การวิเคราะห์ความสามารถขององค์การระหว่างประเทศกึ่งรัฐบาลที่จะทำสนธิสัญญาภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ 2) ความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศในการกระทำที่เป็นการละเมิดระหว่างประเทศขององค์การเหล่านี้ (responsibility for internationally wrongful acts) และ 3) การใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการดำเนินภารกิจประจำวันขององค์การระหว่างประเทศ

บรรณานุกรม

หนังสือ

จุมพต สายสุนทร. หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา. 2551.

สมบูรณ์ เสี่ยมบุตร. กฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้กันในปัจจุบัน. 2551.

Anthony Aust. Handbook of International Law. Cambridge University Press, 2005.

Ian Brownlie. Principles of Public International Law. 5th Edition. Oxford University Press, 1999.

Volker Rittberger, Bernhard Zangl and Andreas Kruck. International Organization. 2nd Edition. Palgrave Macmillan, 2012.

David Armstrong, Lorna Lloyd and John Redmond. International Organisation in World Politics. 3rd Edition. Palgrave MacMillan, 2004.

Davinia Aziz. "Global Public-Private Partnerships in International Law." Asian Journal of International Law (2012).

International Law Commission (ILC). Draft Articles on the Responsibility of International Organizations. 2011.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
รายชื่อองค์การระหว่างประเทศที่มีสำนักงานในประเทศไทย

UN Organizations

1. Secretariat of the UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP)
2. Food and Agriculture Organization (FAO)
3. International for Reconstruction and Development (IBRD)
4. Regional Office of International Civil Aviation Organization (ICAO)
5. International Finance Corporation (IFC)
6. Regional Office for Asia and the Pacific of the International Labour Organization (ILO)
7. United Nations Human Settlement Programme (UN-HABITAT)
8. Regional Office for Asia and the Pacific of the International Telecommunication Union (ITU)
9. United Nations Development Programme (UNDP)
10. United Nations Environment Programme (UNEP)
11. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)
12. United Nations Population Fund (UNFPA)
13. Regional Office in Thailand: United Nations High Commission for Refugee (UNHCR)
14. United Nations Children's Fund (UNICEF)
15. Regional Office of the UN Industrial Development Organization (UNIDO)
16. Regional Center for East Asia and the Pacific: UN Office on Drugs and Crime (UNODC)
17. Regional Office for Asia of the UN Office for Project Service (UNOPS)
18. United Nations Women's Fund (UNWOMEN)
19. Universal Postal Union (UPU)
20. World Food Programme (WFP)
21. World Health Organization (WHO)
22. Regional Office: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)
23. UNAIDS c/o UNDP
24. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD)
25. United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR): Regional Office for Asia-Pacific
26. United Nations Office of High Commissioner for Human Rights (UNOHCHR)

27. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)
28. UNITAR/UNOSAT

International Organizations

1. Asian Development Bank (ADB): Thailand Resident Mission
2. Asian Institute of Technology (AIT)
3. Asian-Pacific Postal Union (APPU)
4. Asia-Pacific Telecommunity (APT)
5. Asian Reinsurance Corporation (ARC)
6. Networks of Aquaculture Centres in Asia-Pacific (NACA)
7. Interpol Liaison Office (Bangkok) for Asia and the South Pacific (ICPO)
8. The Regional Delegation Bangkok of the International Committee of the Red Cross (ICRC)
9. International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) ,
Regional Delegation
10. International Organization for Migration (IOM)
11. Southeast Asian Fisheries Development Center (SEAFDEC)
12. Southeast Asian Ministers of Education Secretariat (SEAMES)
13. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)

ภาคผนวก ข

สัมภาษณ์ ดร. ปัญญา อุดชาชน เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ 25 มิ.ย. 2558

1. การจัดทำพระราชบัญญัติเพื่อคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และใครเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ 27/2544 วางแนวบรรทัดฐานไว้ว่า กฎหมายมีความหมายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราชกำหนด โดยที่กฎหมายเหล่านั้นตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญจึงต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

และประเภทที่สอง กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกา ที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือ บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เป็นต้น ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท กล่าวคือ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท และต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภา ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้ประชาชน ศาล หรือองค์กรอิสระมีส่วนร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วยก็ได้ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในทางปฏิบัติ การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยส่วนใหญ่มาจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเริ่มตั้งแต่ส่วนราชการ กระทรวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ เป็นผู้จัดทำ โดยหน่วยราชการอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานเป็นผู้ร่าง หรืออาจมอบหมายให้นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญจัดทำโครงการศึกษาวิจัย และมอบหมายให้ผู้วิจัยทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายขึ้นมา เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วอนุมัติในหลักการของร่างพระราชบัญญัติแล้ว ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางด้านการร่างกฎหมายของรัฐบาลเป็นผู้ตรวจพิจารณาก่อน จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่งก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

กล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหารมีหน้าที่สำคัญในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ส่วนประเด็นเรื่องผู้มีอำนาจรักษาการตามพระราชบัญญัติ เห็นว่า การรักษาการตามพระราชบัญญัติ หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการออกประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อควบคุม ดูแล และบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ โดยทั่วไปผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดผู้รักษาการย่อมเป็นประโยชน์ทำให้กฎหมายนั้นมีบุคคลที่รับผิดชอบอย่างแน่นอน และทำให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้สะดวกยิ่งขึ้น เช่น การตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านพระราชบัญญัตินั้นเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

ดังนั้น ใครเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศควรเป็นผู้รักษาการหลัก ส่วนรัฐมนตรีอื่นจะร่วมเป็นผู้รักษาการด้วยหรือไม่ ต้องพิจารณาเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัตินั้นในรายละเอียดว่าเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของกระทรวงใดบ้าง

2. การจัดทำความตกลงประเทศเจ้าภาพระหว่างไทยกับองค์การระหว่างประเทศที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 หรือไม่

ประเด็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยมาแล้ว 3 คำวินิจฉัย กล่าวคือ คำวินิจฉัยที่ 11/2542²⁹ คำวินิจฉัย 33/2543³⁰ ซึ่งทั้งสองคำวินิจฉัยอยู่ในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และคำวินิจฉัยที่ 6-7/2551 ซึ่งอยู่ในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในเบื้องต้นต้องพิจารณาก่อนว่า หนังสือสัญญาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 224 หรือรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือสัญญาดังกล่าวหมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะความตกลงนั้นจะจัดทำขึ้นในรูปแบบใดและใช้ชื่อว่าอย่างไร ตามนัยคำวินิจฉัยที่ 11/2542 คำวินิจฉัย 33/2543

นอกจากนั้น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6-7/2551 กรณีประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตาม

²⁹ กรณีหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือจาก IMF เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 หรือไม่

³⁰ กรณีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 190³¹ ในประเด็นว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา "Joint Communiqué" เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสอง ได้บัญญัติถึงหนังสือสัญญา 5 ประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้มีการลงนามในหนังสือสัญญานั้นให้มีผลผูกพันประเทศไทย คือ

- 1) หนังสือสัญญา "ที่มีบทเปลี่ยนแปลง" อาณาเขตไทย
- 2) หนังสือสัญญา "ที่มีบทเปลี่ยนแปลง" เขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ
- 3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น
- 4) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง
- 5) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ดังนั้น ความตกลงระหว่างไทยกับองค์การระหว่างประเทศที่ต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาย่อมเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งนี้ มีข้อพิจารณาว่า หนังสือสัญญานั้นมีความมุ่งหมายให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

³¹มาตรา 190 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไข หรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มิปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 154 (1) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม.

3. การจัดทำกฎหมายกลางหรือพระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศที่ประสงค์มาตั้งสำนักงานในประเทศไทยมีความเหมาะสมเพียงใด และถือเป็นการมอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจและดุลยพินิจของฝ่ายบริหารใช่หรือไม่

กฎหมายเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศมีจำนวนหลายฉบับ เพื่อคุ้มครององค์การระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การการค้าโลก พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจลุ่มน้ำโขง พ.ศ. 2552 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายลักษณะดังกล่าวมีรายละเอียดที่แตกต่างกันในการให้ความคุ้มครององค์การระหว่างประเทศ และฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ตรากฎหมายให้ความคุ้มครององค์การดังกล่าวเป็นรายกรณีไป อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ทางการต่างประเทศไทยในปัจจุบันท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ เห็นได้ว่า ประเทศไทยได้เข้าไปพัฒนาความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้นในหลายมิติ และองค์การระหว่างประเทศเหล่านั้นได้เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองจากประเทศไทยเพื่อให้บรรลุผลตามภารกิจขององค์การเหล่านั้น ในอันที่จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศด้วย การให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายเป็นการเฉพาะสำหรับองค์การใดองค์การหนึ่งทีละองค์กรย่อมประสพกับอุปสรรคในแง่กระบวนการตรากฎหมายของสภาที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน

ดังนั้น การตรากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารไปกำหนดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่องค์การระหว่างประเทศจึงเป็นข้อเสนอที่น่าสนใจ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวควรบัญญัติหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขกำกับขอบเขตการใช้อำนาจหรือดุลยพินิจของฝ่ายบริหารให้ชัดเจน และมีข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายกลางสำหรับเรื่องดังกล่าวคือ การให้ความคุ้มครององค์การระหว่างประเทศต้องคำนึงถึงความตกลงระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยมีพันธะต้องปฏิบัติตามเป็นสำคัญ

4. การตรากฎหมายกลางมีข้อดีข้อเสียอย่างไร

ในทางกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองนั้นมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตราขึ้นมาเพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีความโปร่งใส เป็นกลาง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางที่มีเนื้อหาหลักว่าด้วยการพิจารณาเพื่อจัดทำคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครอง หากการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดมีมาตรฐานในการประกันสิทธิและเสรีภาพต่ำกว่ากฎหมายนี้ จะต้องใช้กระบวนการตามกฎหมายนี้แทน หรือกรณีที่กฎหมายอื่นไม่ได้กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะก็ต้องใช้กระบวนการหรือขั้นตอนตามกฎหมายนี้แทน

ข้อดีของการตรากฎหมายกลาง คือ ทำให้กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงเดียวกันมีหลักเกณฑ์หรือบรรทัดฐานทางกฎหมายเดียวกัน ส่งผลให้ระบบกฎหมายมีมาตรฐานที่ชัดเจน และเป็นหลักประกันให้เรื่องที่มีสาระสำคัญเหมือนกันได้รับการปฏิบัติในทางกฎหมายเช่นเดียวกัน

ข้อเสียของการตรากฎหมายกลาง คือ เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์เฉพาะของกฎหมายฉบับนั้นแตกต่างกันไป ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์หรือบรรทัดฐานทางกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางกระทำได้ยาก และปัญหาการนำกฎหมายกลางไปใช้บังคับในทางปฏิบัติ สำหรับข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน

5. คำแนะนำอื่นๆ ที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ คือ รายงานวิจัยเรื่องหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดย ศาสตราจารย์ ดร. จุมพต สายสุนทร ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสุพรรณวษา โชติกัญญาณ ถัง
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - Duffy Primary School, Canberra, Australia - Ruamrudee International School, Bangkok - นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - ปริญญาโท (LL.M.) ด้านกฎหมายระหว่างประเทศ Georgetown University Law School, Washington D.C., USA โดยทุนรัฐบาลตามความต้องการของกระทรวงการต่างประเทศ - ปริญญาเอก (S.J.D.) ด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ George Washington University School of Law, Washington D.C., USA โดยทุนรัฐบาลตามความต้องการของกระทรวงการต่างประเทศ - Summer Course on International Human Rights Law, George Washington University and Oxford University - ประกาศนียบัตร Oxford Foreign Service Programme, Oxford University, UK
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2534	ที่ปรึกษาทางกฎหมาย Tilleke & Gibbins, R.O.P.
พ.ศ. 2535	เลขานุการตรี กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
พ.ศ. 2535	ลาศึกษาต่อต่างประเทศ
พ.ศ. 2541	เลขานุการโท กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
พ.ศ. 2545	เลขานุการเอก กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
พ.ศ. 2545	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ เวียงจันทน์
พ.ศ. 2559	เลขานุการเอก กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
พ.ศ. 2553	นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองสนธิสัญญากรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
พ.ศ. 2557	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย