



บทที่ ๑

วิวัฒนาการของทฤษฎีและการปฏิบัติลัทธิการทูต

๑. ระยะแรก : การทูตสมัยโบราณกาล

เมื่อรัฐได้วางจุดมุ่งหมาย เป็นตัวกลางกว้าง ๆ เพื่อยึดถือเป็นแนวทางในการสัมพันธ์กับรัฐอื่น ที่เรียกว่านโยบายการต่างประเทศแล้ว รัฐต่อไปก็จักต้องมีกลไกที่จะ เป็นตัวการ เมื่อจะทำนโยบายการต่างประเทศบรรลุผลตามความมุ่งหมาย กลไกที่กล่าวนี้คือการทูต และหน่วยงานที่จะดำเนินการทูตก็ได้แก่กระทรวงการต่างประเทศเป็นอันดับแรก ในขั้นนี้จะได้พิจารณาถึงกลไกการทูตก่อน เพื่อให้ทราบว่ามีองค์ประกอบอย่างไร และมีรากฐานประวัติความเป็นมาแต่ครั้งไหน จนกลายมาเป็นกิจการระหว่างประเทศที่มีมาจนถึงทุกวันนี้

กิจการทางการทูตนั้นว่าเป็นความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เก่าแก่ มีวิวัฒนาการสืบเนื่องกันมานับเป็นเวลายาวหลายศตวรรษ และอาจจะแบ่งออกได้หลายยุคหลายสมัย<sup>๑</sup> จนกระทั่งถ้าเราจะกล่าวถึงความหมายของการทูตอย่างกว้างแล้ว เราไม่อาจกำหนดได้แน่นอนว่าการทูตเริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อใด เพราะนับตั้งแต่มีสังคมมนุษย์รวมกันเป็นเผ่าพันธุ์เฉพาะของคน การติดต่อระหว่างมนุษย์เผ่าอื่น ๆ ก็อาจจะดำเนินมาพร้อมกันแล้ววาระนั้น<sup>๒</sup> จึงเป็นการยากลำบากที่จะกำหนดลงไปได้แน่ชัดว่าการทูตเริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อใด ถึงกระนั้นก็ตามเจ้าสำนักที่ยังพยายามแบ่งวิวัฒนาการของการทูตออกเป็นสองสมัย โท่นการทูตยุคเก่ากับการทูตยุคใหม่<sup>๓</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อความสะดวกแก่การศึกษาความเป็นมา

<sup>๑</sup> For details see Harold Nicolson, The Evolution of Diplomatic Method, (London: Constable & Co.Ltd., ca. 1-3) pp.1-48 Cf. Harold Nicolson, Diplomacy, Taitan edition, sec.ed.) pp.9-34

<sup>๒</sup> Y.A. Korovin, et.al., op.cit., p.283 Cf. K.H. Panikkar, The Principles and Practice of Diplomacy, (New Delhi: Asia Publishing House, 1st pub. 1957) pp.85-86

<sup>๓</sup> Harold Nicolson, Diplomacy (Taitan, sec.ed.) pp.56 ff. Cf. The Evolution of Diplomatic Method. pp.72 ff.

ของการทูตแต่ละสมัย ซึ่งทุกยุคของการทูตก็มีส่วนสัมพันธ์กัน ในฐานะที่เป็นรากฐานของวิวัฒนาการ  
 ในขั้นต่อมา โดยแบ่งระยะเวลาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนี้ ได้สามระยะ ทั้งนี้หมายถึงวิวัฒนาการทฤษฎี  
 ทางการทูตที่เริ่มขึ้นในยุโรปโดยเฉพาะ และจากนั้นก็เป็นแบบฉบับยึดถือปฏิบัติกันทั่วโลก ระยะแรก  
 เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. ๑๕๖๒ ถึง ค.ศ. ๑๘๑๕ และรวมไปถึงการทูตในสมัยโบราณกาล เมื่อ  
 ครึ่งที่การทูตยังไม่มีการจัดระบบใด ๆ มาก่อน ระยะที่สองเริ่มตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๑๖ ถึง ค.ศ.  
 ๑๙๑๔ การทูตในระยะนี้ดำเนินไปตามลักษณะของการจัดระบบรัฐในยุโรป ซึ่งแต่ละรัฐมีอธิปไตยที่  
 จะกำหนดนโยบายการต่างประเทศของตน สำหรับระยะที่สามกล่าวได้ว่าเริ่มขึ้นในสมัยและโดย  
 ความคิดของประธานาธิบดีวิลสันแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นที่รวมกันในนามของ "การทูตแบบ  
 ประชาธิปไตย"<sup>๕</sup>

ตามที่เราได้ทราบแล้วว่า การติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างชุมชนมนุษย์มีมานานแล้ว กล่าวได้  
 ว่ามีมาก่อนสมัยประวัติศาสตร์ แต่เป็นการติดต่อที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่แน่นอนแต่อย่างใด  
 การปฏิบัติดังกล่าวดำเนินไปตามความเชื่อในลัทธิและศาสนาของกลุ่มชนนั้น ๆ ในสมัยโบราณนั้นเคยมีความ  
 เชื่อว่า ชาวต่างประเทศหรือคนที่มีเชื้อเขม้นต่าง ๆ เป็นบุคคลที่จะนำภัยอันตรายมาสู่และ เป็นผู้ที่ไม่  
 บริสุทธิ์ มีวิธีการต่าง ๆ ในเรื่องนี้ก็เป็นไปตามความเชื่อของแต่ละชุมชน และมักจะเป็นหน้าที่ของ  
 พวกพระ พ่อมด หรือพราหมณ์ผู้เชื่อบางรายที่จะแนะนำคนต่างถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนี้ยังมีข้อห้าม  
 มิให้คนธรรมดาติดต่อกับชาวต่างถิ่นที่ถาวรสิ่งนี้ นอกจากหัวหน้าเผ่าหรือกษัตริย์เท่านั้น ความเชื่อ  
 ดังนี้นับคงยึดถือกันเรื่อยมา แม้แต่ในสมัยพระเจ้าจัสตินที่ ๒ เมื่อครั้งคณะทูตไปเจรจากับพระเจ้า  
 เซอจิคแห่งเกิร์ด ปรากฏว่าคณะทูตต้องเข้าพิธีชำระล้างสิ่งที่ไม่เป็นมงคลเสียก่อน จึงจะปฏิบัติหน้าที่  
 ของตนในแคว้นนั้นได้ ทางด้านตะวันออกก็เคยมีความเชื่อเช่นนี้เหมือนกัน เมื่อกษัตริย์แห่งพวกคาค  
 (Tartar Khans) ก่อนรับคณะทูตจะมาเจรจากับ บรรดาคณะทูตจะต้องเข้าพิธีชำระล้างสิ่งที่ไม่  
 ส่วนการห้ามชาวเมืองหรือบุคคลธรรมดาติดต่อกับบุคคลในคณะทูตจากประเทศอื่นนั้น เคยปรากฏว่า  
 แคว้นเวนิซออกกฎหมายห้ามไว้ ...พร้อมกับมีข้อกำหนดโทษอย่างรุนแรง<sup>๖</sup> แต่เขาใจว่าการห้ามเช่นว่า  
 นี้คงมิได้เนื่องมาจากความเชื่ออย่างแท้จริงเท่านั้น อาจจะมีเหตุผลอื่น ๆ อยู่เป็นเบื้องหลัง เป็นต้น  
 ว่าผลประโยชน์ในทางการค้าและการรักษาความลับของทางราชการ ตลอดจนความสะดวกในการ  
 ความคุมบุคคลในคณะทูตด้วย

<sup>๕</sup> Ibid. pp.54-55 quoted from Diplomacy and Peace by Professor  
 Howat, 1935  
<sup>๖</sup> Ibid. p. 18

เราจะ เห็นได้ว่าการศึกษาต่อระหว่างชุมชนมนุษย์ต่างเผ่าพันธุ์นั้นมีมานานแล้ว แต่การสัมพันธ์กันโดยมีกฎเกณฑ์ยอมรับกัน เช่นกฎเกณฑ์ที่ยังนับว่า เป็นของไทย เพราะ เฝิงจะ เริ่มขึ้น เมื่อปลายศตวรรษที่ ๑๕ นี้เองในตอนที่ระบบรัฐโลกาภิวัตน์ในทวีปยุโรป<sup>๖</sup> ฉะนั้น ก่อนหน้าที่จะก้าวมาสู่ระยะนี้ การทูตในระยะแรกจึง เริ่มต้นจากนิยายปรัมปราที่มีพื้นฐานมาจากความเชื่อถือในลัทธิและศาสนาต่างชุมชน จากกรีกนับว่าเป็นพวกแรกที่ได้นำมาวางรากฐานของการทูตในสมัยที่มีการจัดตั้งนครรัฐแบบกรีกขึ้นแล้ว จึงได้สร้างขึ้นและยึดถือปฏิบัติในทางการทูตสมัยนั้น ยังคงมีอิทธิพลต่อการทูตในระยะต่อมาจนถึงสมัยปัจจุบันนี้เหมือนกัน<sup>๗</sup> ฉะนั้น เรื่องราวสองความ เป็นนาแห่งการทูตในสมัยกรีกจึงมีอิทธิพลของความเชื่อในศาสนาของกรีกผสมกลมกลืนโดยตลอดกับนิยายในยุคนั้น นับแต่ลัทธิสัญญาที่นำขึ้นชื่อ เป็นของพระเจ้า เป็นงานทางการทูตอย่างหนึ่ง ก็เชื่อว่าเป็นเจตนารมณ์ของพระเจ้า และพระเจ้าชื่อ Zeus Pistios เป็นผู้คุ้มครองรักษา การละเมิดลัทธิสัญญาโดยไม่มีเหตุสมควรถือว่ากระทำผิดต่อพระเจ้าของกนิ<sup>๘</sup> การศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นจึงได้ รับความเชื่อกันว่าเป็นของศักดิ์สิทธิ์ ถูกถ่ายทอดให้ความเคารพยำเกรงโดยตลอดเห็นกัน จากรากฐานของความเชื่อถือเช่นนี้จึง เข้าใจกันได้ง่ายทีเดียวว่าบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นนักการทูตคนแรกคือ "ทูตสวรรค์" เป็นผู้ที่สื่อสารระหว่างสวรรค์กับโลก ซึ่งถ้าเราจะศึกษาจากลัทธิวัชรของศาสนาคริสต์ ก็จะพบว่าทูตสวรรค์มีบทบาทในการติดต่อระหว่างพระเจ้าเป็นผู้นำในสวรรค์มีมนุษย์ในโลกอย่างมาก ฉะนั้นเป็นเสียงความเชื่อในลัทธิของกรีก-ระยะเริ่มแรกเท่านั้น ในสมัยโบราณนั้นชนกรีกนับถือเทพเจ้าหลายองค์ ซึ่งล้วนแต่มีกวางหน้าที่ถูกกล่าวว่าเป็นสมมุติของ เขาทั้งสิ้น ในจำนวนเทพเจ้าหลายองค์ เทพเจ้าที่มีบทบาทในการติดต่อหรือการทูตมีชื่อว่า "เทพเจ้าเฮลเมส" (God Hermes) มีประวัติความเป็นมาจากเทพนิยายของกรีก กล่าวว่าเป็นเทพเจ้าองค์ที่มีคุณสมบัติและความเก่งกล้าในทางการทูตหลายอย่าง ได้รับเสียงถึงสมัยที่นักการทูตของกรีกเป็นบุรุษแจ้งแฉ่งชาว (verbalis) ซึ่งต้องใช้เสียงอันดังและความจำที่ ก็เชื่อว่าบุรุษแจ้งแฉ่งชาวนั้นได้กับทูตสวรรค์ทำให้ผู้ส่งสมมุติ กล่าวจากเทพเจ้าองค์นี้ การทูตในสมัยแรกจึง เริ่มต้นมาจากความเชื่อถือทางศาสนาหรือลัทธิ

<sup>๖</sup> K.M. Panikkar, op.cit. p.6

<sup>๗</sup> Ibid. p.3

<sup>๘</sup> Details see Harold Nicolson, The Evolution of Diplomatic

Method, Ch.I, pp.1-23

Ibid p.๑

ที่มีอิทธิพลต่อความนึกคิดของคนในยุคนี้ เมื่อพิจารณาจะเห็นว่าความเป็นมาของสถาบันการทูตจากพื้นฐานเช่นนี้มีใจจะไร้อารยะเสียเลยทีเดียว เพราะการทูตที่ดำเนินอยู่อย่างมีหลักเกณฑ์ในปัจจุบันนี้ก็มีรากฐานจากความเชื่อแก่ทั้งเดิมเป็นส่วนมาก และต่อมาได้กลายรูปร่างเป็นขนบธรรมเนียมปฏิบัติทางการทูต (Diplomatic usage) ซึ่งยอมรับกันทั่วไป เช่น การแต่งตั้งทูต ความคุ้มกัน เอกอัครราชทูต ฯลฯ เป็นต้น

เมื่อกล่าวเวลาใดเวลาใดเลย นักกรีกมีความเจริญก้าวหน้าและมีการยศรรมสูงชัน การติดต่อระหว่างนครรัฐทั้งหลายก็มีความใกล้ชิดมากขึ้น และการแข่งขันชิงดีกันก็มากยิ่งด้วย ผู้ที่จะทำหน้าที่ในการติดต่อระหว่างรัฐจึงต้องมีคุณงามและคุณสมบัติสูงยิ่งกว่าที่จะเป็นเพียงผู้แจ้งและสงสารอย่างแคบก่อน เพราะนอกเหนือจากคุณสมบัติของการเป็นผู้แจ้งข่าวแล้ว ยังจะต้องรอบรู้ศิลปะชั้นเชิงในการเจรจาอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้ได้รับความสำเร็จ นักการทูตของกรีกในขณะนั้นจึงเป็นอันมาจากผู้แจ้งแถลงข่าวมา เป็นนักพูดที่มีความสามารถเป็นพิเศษ ลำหนัดที่เป็นผู้แทนของนครรัฐเพื่อไปกล่าวแสดงการในโลก ๆ ในที่ประชุมหรือในสภาของนครรัฐอื่น และจะทำหน้าที่เป็นนักพูดเท่านั้น เพื่อให้สามารถพูดให้ดีที่สุด เพราะจะเป็นประโยชน์ในการเจรจา ซึ่งในสมัยกรีกนั้นการเจรจาคอยมาก เมลาและกระตักก็ขยายงเปิดเผย เพื่อให้ได้แสดงกันอย่างใจกว้างจึงจะบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร เหตุที่ต้องใช้นักพูดที่ไว้วางใจดีเป็นผู้เจรจานั้น อาจจะเป็นเพราะไม่อาจจะติดต่อเจรจาคอยด้วยวิธีอื่น ๆ ได้ นอกจากจะพูดจากกันจนกว่าจะตกลงกันได้ และเครื่องมือในการจัดเขียนในสมัยนั้นคงจะยังไม่สะดวกเช่นทุกวันนี้ เมื่อจะบันทึกข้อความลงใจ ๆ ก็คงใช้วิธีแกะสลักลงบนแผ่นไม้หรือโลหะ เพื่อให้คนอื่น ๆ ใ้รู้เห็นด้วย ดังนั้นเมื่อจะต้องทำการเจรจาคอยหลายเรื่องในคราวหนึ่ง การปฏิบัติของกรีกนั้นก็แต่งตั้งผู้แทนทางการทูตซึ่งหลายคนร่วมอยู่ในขณะเดียวกัน โดยแต่ละคนจะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนไม่ทำการพูดเจรจาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ” เหตุผลที่จะส่งแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตหลายคนรวมในขณะเดียวกันเช่นนี้ อาจจะสันนิษฐานได้ว่าเนื่องจากนักการทูตของกรีกสมัยนั้นต้องอาศัยความจำเป็นหลัก เครื่องมือในการจดบันทึกข้อความอาจมีไม่เพียงพอ ถ้าหากได้รับมอบหมายให้ทำการเจรจาคอยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อาจจะไม่สงบได้เมื่อครั้งใดเวลาเจรจาคอยในเรื่องหนึ่ง ๆ เป็นเวลานาน นอกจากนี้อาจจะเป็นได้ว่า นักพูดที่ดีนั้นต้องอาศัยความรู้เชิงนอกเหนือจากใจ ริมแล้ว นักพูดคนหนึ่งอาจจะพูดได้ดีเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีความรู้ดีเท่านั้น ส่วนเรื่องอื่นอาจจะพูดได้ไม่ดีเท่าที่ควร เพื่อตัดปัญหานี้ให้หมดไปจึงต้องเลือกบุคคลขึ้นเป็นผู้แทนทางการทูต และรับมอบหมายหน้าที่ในเรื่องที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะเท่านั้น จึงไม่เป็นการแปลกอะไรที่ละทูตของกรีกคณะหนึ่งประกอบด้วย

<sup>๑๐</sup> Ibid. pp. 6-7

ผู้แทนในระดับเดียวกันถึงสิบคนออกไปทำการเจรจาเรื่องต่าง ๆ สิบเรื่องหรือมากกว่านั้น<sup>๑๑</sup> การพูดของกรีกในขณะนั้นจึงมีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนกว่าเดิม ซึ่งแต่ก่อนนั้นนักการทูตก็เห็นเพียงผู้แจ้งแถลงข่าวให้ถือฝ่ายหนึ่งไว้ทราบเท่านั้น ไม่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ทำการเจรจาแต่อย่างใด นับว่าระบบการทูตของกรีกได้รักษาเป็นแบบอย่างไปตามความจำเป็นและความต้องการของสังคมอันได้แก่การทวีความซับซ้อนในด้านการพาณิชย์และความสัมพันธ์ทางการ เมืองระหว่างนครรัฐทั้งหลาย จึงจำเป็นจะต้องยกระดับมาตรฐานกิจการทางการทูตจากระบบดั้งเดิม ไปสู่วิธีการที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้นสำหรับยุคนั้น<sup>๑๒</sup> และกลายเป็นผลที่ทำให้มีการวิวัฒนาการทางการทูตในขั้นต่อมา

วิธีการปฏิบัติในวงการทูตที่เอเธนส์ในยุคคลีกโบราณนั้นยังมีอีกหลายด้าน ล้วนแล้วแต่เป็นพื้นฐานของการทูตในสมัยต่อมาจนถึงทุกวันนี้ ถึงที่ควรจะมาพิจารณาดูเพิ่มเติมอีกคือ การใช้อิทธิพลเป็นความสัมพันธ์ทางการทูตในยุคคลีกโบราณ ในขณะนั้นถึงแม้ว่าจะยังไม่ปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งทูตไปประจำยังนครรัฐอื่น ๆ ก็ตาม แต่ก็ได้มีการรับและส่งผู้แทนทางการทูตของตนออกไปปฏิบัติหน้าที่เป็นครั้งคราวอยู่ เช่น ถ้าเกิดมีการรบ ก็ส่งผู้แทนทางการทูตไปอยู่แก่สถานครรัฐ (Assembly) โดยเป็นผู้มอบสารตั้งให้แก่ผู้แทนทางการทูตที่ได้รับแต่งตั้ง<sup>๑๓</sup> เพื่อนำไปแสดงตนและขอให้นักสถานครรัฐอื่นแห่งหนึ่ง และสถานครรัฐนั้นก็ถือว่าเป็นรองศักดิ์สิทธิ์ เป็นเอกสารถูกต้องถึงอำนาจหน้าที่ของผู้แทนทางการทูตนั้น ผู้ที่ส่งมอบอ้างว่าเป็นผู้แทนทางการทูตโดยมิได้รับสารตั้งครั่งมีโทษถึงชีวิต เราจึงวินิจฉัยได้ว่าสถานครรัฐของกรีกยุคนั้นเป็นผู้ใช้อิทธิพลในการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตในขั้นสูง ส่วนการมอบหมายหน้าที่อันเป็นเรื่องปกติของนักทูตผู้แทนทางการทูตนั้น เป็นเรื่องของคณะมนตรี (cabinet) ผู้มีอำนาจในการบริหารตามนโยบายของสถานครรัฐ<sup>๑๔</sup> ระบบการทูตของกรีกจึงมีความซับซ้อนถึงขั้นสุดที่ที่เป็นเช่นนี้คงจะสืบเนื่องมาจากความจำเป็นในยุคนั้นและเหตุการณ์แวดล้อมที่ต้องใช้ผู้แทนทางการทูตที่มีความรู้ความสามารถ และกรีกเองก็ยังเป็นนครรัฐที่มีอำนาจอิทธิพลของตนเอง และมีภักธองตามระบอบประชาธิปไตยแบบกรีกยุคนั้นเพื่อจะต้องใช้อำนาจในการติดต่อกับนครรัฐอื่น จึงต้องเป็นไปตามวิธีการของการปกครองเวลานั้น อย่างไรก็ดีตาม นั้นได้ว่ากรีกโบราณได้ร่างแบบฉบับให้แก่วงการทูต ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็น-บรรดกตฤตผลมาจนถึง

<sup>๑๑</sup> Loc. cit.

<sup>๑๒</sup> Harold Nicolson, loc. cit. p.20

<sup>๑๓</sup> Harold Nicolson, The Evolution of Diplomatic Method. p.6

<sup>๑๔</sup> Ibid. p.5

ปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการทูตโดยระบบประชาธิปไตย

สิ่งที่ถูกรักโดยชอบไว้ให้แก่การทูตที่ควรจะศึกษาอีกอย่างหนึ่งคือความคุ้มกันทางการทูต เพื่อให้ทราบไปว่าความรักที่มีต่อชนอะไรบ้างในเรื่องนี้ที่ควรนำมาพิจารณาในตอนนี้ก็เพราะเห็นว่าความคุ้มกันทางการทูตเป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของ การทูต การพิจารณาการทูตไม่ว่าสมัยใดจะดำเนินไปไม่ไกลหากปราศจากความคุ้มกันทางการทูต ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ด้วยว่าความรักที่วางไว้โดยชอบไว้ก่อนอื่นขอยกไปกล่าวถึงความรู้สึกของคนในยุคตกต่ำบรรพที่ยังมีวิถีอยู่เป็นเผ่าชน และต้องมีการติดต่อกันโดยฉันทมิตรและศัตรูปรากฏว่าบุคคลเหล่านั้นรู้จักความคุ้มกันทางการทูตอยู่ก่อนแล้ว โดยให้ความคุ้มครองรักษาความปลอดภัยแก่ผู้แทนสองเยวหรือหัวหน้าเผ่าที่เขาเจรจาทางไมตรีหรือขอสงบศึก และทราบถึงว่าหากจะทำร้ายหรือเชือดผู้แทนเสียก่อนแล้ว ผลการเจรจาย่อมไม่เกิดขึ้น ทำให้ไม่ทราบจุดประสงค์ของอีกฝ่ายหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงต้องให้ความคุ้มกันความปลอดภัยแก่ผู้มาเจรจา ความรู้สึกเช่นนี้ก็สืบต่อเนื่องกันมาจนถึงสมัยกรีกโบราณ โดยเราจะเห็นได้จากบทประพันธ์ของโฮเมอร์ นักปราชญ์กรีกโบราณ ได้กล่าวถึงเรื่องความคุ้มกันทางการทูตว่าเป็นหลักการที่ยอมรับกันว่าผู้แจ้งแฉ่องสาว นักสู้ และผู้แทนทางการทูตนั้น มิใช่เฉพาะเทพเจ้าเฮสเทสองค์เดียวเท่านั้น แต่เทพเจ้าซุสราชาแห่งเทพเจ้าทั้งหลายของกรีกยังได้ร่วมกันประสิทธิ์ไ้มุบุคคลเหล่านั้นไว้ด้วยความคุ้มครองและเคารพนับถือเป็นพิเศษด้วย<sup>๑๕</sup> นี้ก็แสดงให้เห็นแล้วว่ากรีกโบราณมีหลักเกณฑ์ในเรื่องความคุ้มกันทางการทูตแล้ว โดยมีเนื้อที่บันทึกไว้ว่า เชื้อถือทางลัทธิศาสนาของตน จนกระทั่งต่อมาด้วยความรู้สึกว่าคุณบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนทางการทูตนั้น เป็นผู้ทรงสิทธิ์ที่ผู้ครองวงละเมิดมิได้ (Sacrosanct) อันเป็นค่านิยมของความคุ้มกันและเอกลักษณ์ที่นักการทูตได้รับอยู่ในเวลานั้น

เมื่อพิจารณาไปทั่วจากเรื่องที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็นับได้ว่ากรีกโบราณเป็นผู้วางรากฐานแทบทุกด้านไว้ให้แก่การทูต โดยใช้เวลาวิวัฒนาการมาเนิ่นนาน และอาจกล่าวได้ว่ากรีกได้ให้แนวคิดและวิธีปฏิบัติที่สั่งไม่เคยมีมาก่อนหน้านั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่คู่กันแก่วงการทูต ครั้นเมื่อมีการก่อตั้งอาณาจักรโรมันขึ้น อิทธิพลความคิดและการปฏิบัติทางการทูตของกรีกก็ยังได้รับพิจารณานำไปดัดแปลงใช้ในอาณาจักรโรมันแทบทั้งหมด ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะชาวโรมันเองโดยชาติแล้วเป็นพวกที่มีจิตใจเป็นนักรบ เจริญกิจการแสวงหาอำนาจและดินแดน ในสมัยที่โรมันยังเรืองอำนาจนี้

<sup>๑๕</sup> Ibid. p.3

การดำเนินงานทางทหารทูตก็มักจะหนักไปในทางใช้กำลังอำนาจเป็นเครื่องมือผลักดันให้จุดประสงค์ของชนบรรดุดม มากกว่าจะใช้วิธีการเจรจาอย่างที่กรีกเคยปฏิบัติ ชาวโรมันจึงไม่จำเป็นต้องสร้างองค์การใดที่มีหน้าที่ปกอบรมนัการทูตของตนให้มีสิทธิในการเจรจา ขดงานทางการทูตของโรมันที่ไ้ไว้แก่การทูตเท่าที่พอจะกล่าวได้ก็เป็นเรื่องของทางทฤษฎีมากกว่าในทางปฏิบัติ ครั้นในระยะต่อมา เมื่ออาณาจักรโรมันอ่อนอำนาจลง ก็เกิดความรู้สึกขึ้นว่าคือปการทูตที่มีการปฏิบัติโดยการเจรจา เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงซึ่งฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีภาวะอันนั้น เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องนำมาใช้ ในยุคหลัง เมื่อพยายามให้อาณาจักรของตนรวงตัวอยู่ได้ นอกเหนือจากนั้นแล้วผู้แทนทางการทูตของจักรวรรดิโบราณใหม่ก็ยังได้รับสมญาว่าหน้าทีให้ไมเียงแก่เป็นผู้แทนรักษานผลประโยชน์ของอาณาจักรเท่านั้น ยังคงคงปฏิบัติหน้าที่เป็นอัยการนำเอาไปใช้ร่วมกันด้วย ในระหว่างที่ไปประจำอยู่ในต่างประเทศโดยจะต้องแสวงหาข่าวแล้วจัดทำรายงานเข้าไปยังรัฐบาล เมื่อหาของข่าวก็จะกล่าวถึง ความละเอียดละบางต่าง ๆ ความอ่อนแอของออกจนทรีย์ปกครองประเทศที่เกี่ยวข้อง<sup>๑๖</sup> รวมความแล้วก็เป็รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองภายในและฐานะความมั่นคงของประเทศที่อยู่ แตนทางการทูตประจำอยู่กับประเทศอื่น ๆ ว่า เป็นไปในลักษณะอย่างไร ซึ่งหลักการในเรื่องนี้ต่างก็ได้นำมาใช้ในวงการทูตในปัจจุบันอยู่ทั่วไป ครั้นเมื่อมีความต้องการและความจำเป็นใดเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม นักการทูตของอาณาจักรโบราณใหม่จึงต้องผ่านการฝึกอบรมให้เป็นผู้ที่มีความสังเกต มีประสบการณ์มากและมีความสามารถวินิจฉัยการปฏิบัติงานที่เป็นผลดี ด้วยเหตุนี้เองนักการทูตอาชีพจึงเริ่มคั้งทีละน้อยนับแต่บัดนั้นมา แล้วในที่สุดจักรวรรดิแห่งอาณาจักรนั้นก็ถึงคั้งหน่วยงานพิเศษขึ้น เพื่อปฏิบัติภารกิจในด้านการต่างประเทศโดยเฉพาะ และมีหน้าที่ปกอบรมนัการทูตเพื่อแต่งตั้งให้

<sup>๑๖</sup> a. Harold Nicolson, op.cit. p.25

b. For details on policy and practice of "Roman Diplomacy"

see Encyclopaedia Britannica, (Chicago: William Benton, Publisher, vol.10, 1960) pp.444-445

ไปปฏิบัติหน้าที่ในราชสำนักของประเทศอื่น เมื่อได้แต่งตั้งนักการทูตเพื่อส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศแล้ว ก่อนจะออกเดินทางรัฐาจะชี้แจงนโยบายพร้อมทั้งออกคำสั่งในการปฏิบัติหน้าที่พร้อมกันไปด้วยว่าจะต้องปฏิบัติในการติดต่อกับบุคคลในที่นั้นอย่างไรบ้าง ส่วนในด้านวิธีการทูตและงานพิธีการอื่น ๆ ก็มีว่าอาณาจักรไบซันไทน์ได้วางรากฐานไว้มากเช่นเดียวกัน กล่าวคือมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นเรียกชื่อว่า "Stratikon barbaron" มีหน้าที่ในการรับรองและจัดพิธีการต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้แทนทางการทูตที่เข้ามาถึงอาณาจักรแห่งนี้<sup>๑๗</sup> อย่างไรก็ดีในขณะนี้ยังไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตไปประจำยังราชสำนักต่างประเทศเป็นการถาวรแต่อย่างใด คงมีแต่การส่งผู้แทนทางการทูตออกไปปฏิบัติหน้าที่ตามวาระเมื่อสิ้นสุดหน้าที่แล้วก็เดินทางกลับมายังประเทศของตนตามเดิม

ครั้นเมื่อเวลาได้ล่วงมาถึงศตวรรษที่ ๑๕ โฉมหน้าของสถาบันการทูตได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจากที่เคยเป็นมาอย่างมากมาย ทั้งระยะเวลาของอาณาจักรโรมันหรืออาณาจักรไบซันไทน์ได้ขยายตัวไปนานแล้ว อันเป็นที่เคยเป็นอาณาเขตของอาณาจักรอันกว้างใหญ่ไพศาลนี้ก็แยกออกเป็นแคว้นอิสระ ภายใต้การปกครองอันการสร้างด้วยมาจกตนเอง ทั้งในด้านการเมืองและการเศรษฐกิจ สถาบันการทูตก็ได้รับการปรับปรุงให้ประณีตพิถีพิถันเพื่อสนองต่อความจำเป็นดังกล่าวแล้ว และตลอดเวลานี้แคว้นต่าง ๆ ในคาบสมุทรเรเนียนซึ่งเคยอยู่ในอำนาจของโรมันมาก่อน ต่างก็พยายามใช้การทูตเป็นเครื่องมือแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์แห่งตน ความคติในหลักการและวิธีปฏิบัติทางการทูตก็ได้รับมาจากอาณาจักรไบซันไทน์นั่นเอง และต่างยอมรับว่าแคว้นเรเนียนเป็นผู้นำแบบแผนการทูตให้แก่รัฐชาติอื่น ๆ รวมทั้งฝรั่งเศส สเปน และยุโรปทั้งหมด<sup>๑๘</sup> ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

<sup>๑๗</sup> Harald Nicolson, The Evolution of Diplomatic Method, pp.25-26

<sup>๑๘</sup> Ibid. pp.24-25 (อาณาจักรไบซันไทน์ ภาษาอังกฤษคือ Byzantine Empire)



โดยที่ความจำเป็นดังกล่าวมาแล้ว รัฐทั้งหลายในดินแดนของอิตาลีก็เกิดความคิดว่า การที่จะส่งผู้แทนทางการทูตออกไปปฏิบัติหน้าที่ในแคว้นอื่นเป็นการชั่วคราวนั้น ขอบไม่เป็นการเสี่ยงพอที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ที่เริ่มขึ้น ถ้าจะให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ผลสมบูรณ์แล้ว จะต้องตั้งคณะทูตประจำอยู่ในราวศักราชของต่างประเทศเป็นการถาวร ความจริงนั้นเคยปรากฏว่าความลึกลับของนี้เคยมีมาก่อนแล้ว แต่มีได้บ้างออกมาปฏิบัติในทันที อาจจะเป็นเพราะยังไม่มีความจำเป็นที่ต้องทำเช่นนั้น ซึ่งสำคัญก็ตรงที่ตรงกันว่าผู้แทนทางการทูตจะไปปรับเปลี่ยนบนของผู้ครองแคว้นที่ตนไปประจำอยู่นั้น<sup>๑๘</sup> เป็นผลให้การปฏิบัติต้องได้รับความเสียหายมาผู้รัฐบาลและ เกิดความเสื่อมเสียอื่น ๆ ที่เป็นเช่นนั้นเพราะนักการทูตในยุคนั้นไม่ได้รับเงินเดือนการนี้จากรัฐบาลของคน ต้องอาศัยทุนทรัพย์ของตัวเองทั้งหมด เมื่อต้องไปแสดงตัวในต่างประเทศในฐานะผู้แทนของรัฐ เป็นเหตุให้ต้องใช้เงินทองมากมาย จนปรากฏว่านักการทูตต้องกลายเป็นบุคคลมีหนี้สิน<sup>๑๙</sup> ในสมัยของอาณาจักรโรมานโบราณนี้เท่านั้นเอง เกี่ยวกัน คือนักการทูตต้องแสวงหาทุนทรัพย์ใช้จบบเอาเอง เมื่อจะเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศจะได้มีของขวัญให้เจ้าเมืองจำนวนหนึ่งติดตัวออกไปด้วย แล้วนำออกจำหน่ายเมื่อว่าจะได้เงินตราในท้องถิ่นนั้นเป็นค่าใช้จ่ายในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในแคว้นนั้น การให้นักการทูตแสวงหาเงินทองมาจับจ่ายใช้สอยของตนเองโดยวิธีนี้ เป็นเหตุให้นักการทูตนั้นใช้เวลาและเอาใจใส่ต่อการค้าขายเพื่อผลกำไร เสียมากกว่าที่จะมุ่งหน้าปฏิบัติราชการของตนตามหน้าที่<sup>๒๐</sup> การที่นักการทูตต้องเข้าเกี่ยวข้องกับการค้าในต่างประเทศเช่นนี้ มีทางเป็นไปได้ว่าอาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจและแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง จนกระทั่งแม้เกิดการปรับเปลี่ยนจากบุคคลในรัฐที่ตนประจำอยู่ การเดินทางนั้นจะทำให้ความคิดที่จะตั้งคณะทูตถาวรประจำในต่างประเทศต้องเน้นระอาออกไป แต่เมื่อความจำเป็นมีมากขึ้น การดำเนินการทูตโดยถาวรแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตประจำอยู่ในต่างประเทศเป็นการถาวรก็ปรากฏตัวขึ้นในราวศตวรรษที่ ๑๑ กล่าวคือนครรัฐอิตาลีในสมัยนั้นได้เริ่มงานเป็น

<sup>๑๘</sup> See Encyclopedia Britannica, vol.7, col.2, 1960. p.404

<sup>๑๙</sup> Harold Nicolson, op.cit. pp.1 ff for details see Ch.I "Diplomacy in Greece and Rome"

<sup>๒๐</sup> Ibid. p.25

ครั้งแรกกับการส่งผู้แทนทางการทูตลงคนออกไปประจำยังเมืองหลวงของนครรัฐอิตาลีด้วยกับ  
 กอเบ เพื่อที่จะเป็นการอำนวยความสะดวกในการเจรจากิจการระหว่างรัฐเหล่านี้ให้มากขึ้นกว่า  
 เดิม<sup>๒๒</sup> ครั้นเมื่อเวลาล่วงมาราว ค.ศ. ๑๔๕๕ รัฐอิตาลีก็มีการแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตประจำ  
 เป็นการถาวรอย่างกว้างขวางมากขึ้น และกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการปฏิบัติเช่นนี้อย่างจริงจัง  
 กล่าวคือผู้แทนชื่อ Francesco Sforza ได้ตั้งคณะทูตออกไปประจำ ณ เมืองเยนัว อีก  
 หนึ่งชื่อผู้แทนชาวอียิปต์แต่งตั้งให้ Jacobo Margarita, archdeacon (sic) of Vercelli  
 เป็นผู้แทนทางการทูตประจำ ณ กรุงโรม<sup>๒๓</sup> ในระยะเวลาที่ไม่ห่างกันมากนักซึ่งเป็นยุคที่รัฐ  
 ต่าง ๆ ในยุโรปกำลังแย่งชิงอำนาจกันทางการเมืองและการพาณิชย์ เช่น สเปน ฝรั่งเศส  
 อังกฤษ สาธารณรัฐอิตาลี และประเทศอื่น ต่างพยายามที่จะให้ได้เปรียบคู่แข่งอื่นของตน ช่วย  
 เป็นแรงผลักดันให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องผู้แทนทางการทูตประจำอยู่โดยถาวรในประเทศ  
 คู่แข่งของตน<sup>๒๔</sup> ฉะนั้น หลักการแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตโดยถาวรนี้จึงแพร่หลายออกไปทั่วยุโรป  
 ทั้งประเทศใหญ่และประเทศเล็กต่างก็กำลังศึกษาศึกษาและความสำเร็จแห่งประเทศของตน จึงดำเนินการ  
 การทูตตามแบบอย่างประเทศที่กล่าวมาแล้ว<sup>๒๕</sup> จนกล่าวได้ว่าในครั้งแรกของศตวรรษที่ ๑๖ ระบบ  
 การทูตเช่นนี้ก็บังเกิดจากการที่ถาวรระหว่างอารยประเทศในยุโรป<sup>๒๖</sup> ซึ่งเวลานั้นนับว่าเป็นศูนย์กลาง  
 ความเจริญทุกด้าน โดยเฉพาะในด้านการเกษตรกรรมและวัฒนธรรมที่มีอิทธิพลแผ่ออกไปทั่วโลก นับแต่ทำให้

<sup>๒๒</sup> L. Oppenheim, International Law, (Taiwan, eight edition, vol.I 3rd Impression) p.770

<sup>๒๓</sup> Harold Nicolson, Diplomacy, p.30

<sup>๒๔</sup> K.S. Panikkar, op.cit. p.6

<sup>๒๕</sup> Encyclopedia Britannica, vol.7, p.405

<sup>๒๖</sup> Loc.cit.

การทูตในระบบการแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตการประจำในต่างประเทศได้รับพิจารณาและนำไปใช้ในประเทศซึ่งตั้งอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของโลกด้วย

เขาที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้เป็นผลของความเจริญที่คล้ายของการทูตในระบบแรกเท่านั้น ก็คือตั้งแต่สมัยตั้งเดิมมาจนถึงศตวรรษที่ ๑๕ นับว่าการทูตได้ก่อรูปขึ้นโดยวิวัฒนาการจากผลของการเปลี่ยนแปลงระบบรัฐ และได้กลายมาเป็นสถาบันทางการ เมืองที่ทุกรัฐอธิปไตยยอมรับและจะต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการรักษาผลประโยชน์ของตนในต่างประเทศ แต่สิ่งที่น่าสังเกตจากการทูตในระบบนี้ก็คือ ถึงแม้ว่านานาประเทศในเวลานี้จะยอมรับกิจการการทูตในฐานะดังกล่าวนั้น ก็เป็นเรื่องความคิดเห็นของแต่ละรัฐที่จะดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐอื่น ยังไม่ปรากฏว่าได้เคยมีการวางระเบียบวิธีการปฏิบัติที่ระบอบการทำให้รัฐต่าง ๆ ยอมรับนำไปใช้เหมือนกัน ด้วยเหตุนี้การปฏิบัติในทางการทูตในเวลานี้จึงแตกต่างกันไป ภายหลังปรากฏว่ามีความสัมพันธ์ยุ่งยากที่เห็นได้ชัดก็กระเียบที่ระบอบวิธีการทูตต่าง ๆ เช่น การลำดับอาวุโสผู้แทนทางการทูต ก็ยังไม่มีระเบียบวิธีปฏิบัติที่ระเบียบที่แน่นอน เช่นอย่างใดในสมัยนั้น เคยปรากฏว่ามีเหตุการณ์ยุ่งยากเกี่ยวกับลำดับผู้แทนทางการทูตอย่างรุนแรงหลายครั้ง จนเป็นข้อขัดแย้งกันระหว่างประเทศของ ผู้แทนทางการทูตนั้น ทั้งต่างฝ่ายอยู่ในฐานะที่ในเวลาอาจจะยอมกันได้ เพราะประเทศของตนแข่งขันอำนาจกัน ในกานการแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตของไม่ประจำในต่างประเทศก็เช่นเดียวกัน แต่ก่อนนี้ไม่มีการวางระเบียบความแน่นอนจากวิธีปฏิบัติกันที่จะส่งผู้แทนทางการทูตออกไป<sup>๑๖๗</sup> เรื่องนี้ก็คือ

๑๖๗  
Harold Nicolson, The Evolution of Diplomatic Method, p.60  
"Curious as it may appear to us, it was not the custom in the seventeenth century to obtain the previous consent or agreement of a foreign monarch or government before despatching an ambassador."

ให้เกิดปัญหายุ่งยากอันอีกเหมือนกัน ส่วนในเรื่องการปฏิบัติและขั้นตอน เกี่ยวกับ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตก็ยังไม่เป็นเรื่องคลุมเครือมาก คือมีการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันและไม่มีความแน่นอน การทูตที่ใดก็กล่าวเนืองเป็นตัวแทนขึ้นมาจนถึงระยะเวลาที่กล่าวถึงนี้ จึงต้องประสบปัญหายุ่งยากภายในตนเองมา จนกระทั่งก้าวมาถึงระยะที่สองของวิวัฒนาการทางการทูต คือตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๑๖ - ๑๘๑๘ ผลของความยุ่งยากและสับสนเหล่านี้ก็ยังคงมีผลสืบมาจนถึงระยะนี้ด้วย ซึ่งระยะที่กล่าวถึงนี้ ถือกันว่าเป็นเวลาที่เปลี่ยนจากการทูตแบบเก่ามาสู่การทูตสมัยใหม่<sup>๕๕</sup> อุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในทางการทูตต่างก็ได้รับพิจารณาแก้ไขจนเป็นผลให้เกิดอนุสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยการสัมพันธ์ทางการทูตขึ้น เนื้อหาสาระของสนธิสัญญานี้คือ เป็นหลักการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

๖. ระยะที่สอง : การทูตสมัยใหม่

ในตอนแรกแห่งวิวัฒนาการของทฤษฎีและการปฏิบัติทางการทูตในขั้นที่สองนี้ ก็ยังเป็นระยะที่กล่าวได้ว่าทุกอย่างเป็นของใหม่เริ่มมาจากระยะแรกทั้งสิ้น กล่าวคือการทูตยังคงดำเนินไปอย่างไม่มีที่ถกเถียงจากที่ภาษาประเทศละทวีป นอกจากอาศัยธรรมเนียมปฏิบัติทางการทูตที่ได้เคยมีมาก่อนแล้วเท่านั้น ความยุ่งยากอันอื่นในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทูตจึงยังคงมีอยู่ต่อไปในเวลาเดียวกัน เราก็จะเห็นว่ากิจการทางการทูตที่เคยมีความรับผิดชอบในทางปฏิบัติของทูตระดับปกครองที่มีตำแหน่งสูง ๆ หรือบรรดาทูตชั้นในราชสำนักประเทศแห่งรัฐ ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติทางการทูต ซึ่งแต่ก่อนนั้นถือกันว่าเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งในตำแหน่งของตนเท่านั้น ก็ได้กลายมาเป็นงานอาชีพโดยเฉพาะขึ้น<sup>๕๖</sup> ความจำเป็นที่จะต้องยึดถือขนบธรรมเนียมให้มีความรู้ความชำนาญเพื่อดำเนินงานการทูตให้ได้ผล รวมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรงก็ได้มีการจัดตั้งขึ้นในหลายประเทศ<sup>๕๗</sup> เฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจในยุโรป เช่นในประเทศฝรั่งเศส

<sup>๕๕</sup> For details, see Diplomacy, Ch.III, pp.56-79 Cf. The Evolution of Diplomatic Method, Ch.IV pp.72-93 of the same author. "The Transition between the Old Diplomacy and the New."

<sup>๕๖</sup> Encyclopaedia Britannica, vol.7 p.405

<sup>๕๗</sup> René Albrecht-Carrié, A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Vienna, (New York: Harper & Brothers, 1958) pp.7-8

อังกฤษ ออสเตเรีย ฯลฯ แสดงให้เห็นว่าการพูดเริ่มขยายตัวออกไปกว้างขวางมากตามความจำเป็นที่เกิดขึ้นโดยฉับพลัน แต่กฎเกณฑ์เฉพาะใหม่บรรดาประเทศต่าง ๆ ยึดถือปฏิบัติในการนี้ ก็ยังมีได้แก่การสร้างสรรขึ้นมา ทั้งที่ตัวการหรือบุคคลที่กล่าวได้ของนี้การเปลี่ยนจากการพูดสมัยเก่ามาเป็นการพูดสมัยใหม่ นั้นมีมานานแล้ว บุคคลที่กล่าวถึงนี้ อาจจะประมวลได้สามประการคือ<sup>๑๑</sup>

- ๑. ความต้องการที่จะขยายการแสวงหาอาณาบริเวณ
- ๒. การแข่งขันกันอย่างแรงกล้าในทางการค้าขาย
- ๓. การคิดลดขนาดลงเพื่อความสะดวกและรวดเร็วขึ้น

บุคคลที่กล่าวมานี้มีผลอยู่ตลอดเวลาที่นานแล้ว แต่เพิ่งจะมาแสดงผลอย่างเต็มที่เมื่อตอนสงครามยุโรปเปลี่ยนสิ้นสุดลง ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๑๔ - ๑๘๑๕ หลังจากที่จักรวรรดิยุโรปเปลี่ยนไปรับฝ่ายสัมพันธมิตรแล้ว ราชอาณาจักรยุโรปเปลี่ยนตั้งอยู่ในอำนาจของผู้ชนะคือประเทศ ออสเตรีย รัสเซีย และอังกฤษ ประเทศอื่นที่ได้อาศัยอยู่ภายใต้ปกครองคือ สเปน สวีเดน ก็ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อทำสนธิสัญญาที่กรุงเวียนนา ซึ่งได้มีการประชุมกันหลายครั้ง และในการประชุมกันที่กรุงเวียนนาประเทศออสเตรียเมื่อ ๑๘ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๑๕ อันเป็นที่รู้จักกันในนามของ "Congress of Vienna" นี้ว่าเป็นการประชุมครั้งยิ่งใหญ่ของยุโรปในเวลานั้น ผู้ที่เข้าร่วมประชุมล้วนแต่เป็นกษัตริย์ มกุฎราชกุมาร นักการทูตคนสำคัญ และชนชั้นปกครองจากประเทศต่าง ๆ เนื่องจากที่ประชุมนี้ระบอบกษัตริย์กลับมาจากมหาอำนาจทั้งหลายแล้ว จึงเป็นโอกาสที่จะทำความตกลงวางระเบียบปฏิบัติใหม่เรื่องความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย โดยมุ่งหมายจะจัดปัญหาที่ข้องเขี้ยวอยู่เสมอ และยังไม่มีการใคร่จะซัดไซ้ให้เป็นที่น่าพอใจแก่ผู้กรณี คือปัญหาเกี่ยวกับวิธีการพูดที่ว่าการจัดลำดับชั้นชั้นบนลงล่างการพูด และการลำดับอาวุโสของผู้คนทางการทูต รวมทั้งคณะสมัชชาพูดจากว่านักของสันตปาปาด้วย ซึ่งต่างก็ได้รับพิจารณาวางระเบียบในคราวนี้ด้วยเหมือนกัน นับว่าเป็นความพยายามที่มีระบอบผลสำเร็จเป็นครั้งแรกที่การพูดได้ดำเนินไปโดยระเบียบ

<sup>๑๑</sup> For details see Koppel's Nicolaus: The Evolution of Diplomatic Method, Ch. IV, pp. 70-93



แบบแผนเป็นหลัก และกล่าวได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของวิวัฒนาการแห่งการทูตในระบอบที่สาม เพราะ  
ในชั้นต่อมาของระยะนี้จะปรากฏว่ามีการวางระเบียบปฏิบัติเพิ่มเติมขึ้นอีกหลายครั้ง โดยอาศัยราก  
ฐานของข้อตกลงแห่งกรุงเวียนนาทั้งสี่ ซึ่งทุกครั้งที่มีการร่วมกันสร้างกฎเกณฑ์ทางความสัมพันธ์  
ทางการทูตก็ได้นับถึงความสำคัญของการทูตในฐานะที่สมรวัตรของกันทั่วไปว่าเป็นสิ่งจำเป็นจะต้อง  
มุ่งไว้เพื่อเป็นเกณฑ์ที่จะรักษาและแบ่งพาดของระโยชน์ของชาติโดยสันติวิธี

เจตนารมณ์ของการร่วมมือกันวางระเบียบทางการทูตเป็นครั้งแรกที่กรุงเวียนนาเมื่อ  
ค.ศ. ๑๘๑๕ นั้น จะพิจารณาได้จากอารัมภกถาของข้อตกลง ๒ กรุงเวียนนาเมื่อ ๑๕ มีนาคม  
ค.ศ. ๑๘๑๕ ได้กล่าวไว้ดังนี้<sup>๗๒</sup>

เพื่อป้องกันความยุ่งยากที่จุดรวมที่เคยปรากฏขึ้นเบื้อง ๆ และอาจจะเกิดขึ้นอีก  
เกี่ยวกับคำศัพท์อาวุโสระหว่างผู้แทนทางการทูตชั้นต่าง ๆ บรรดาผู้แทนมีอำนาจ  
เต็มของมหาอำนาจซึ่งได้ลงนามในสนธิสัญญาแห่งกรุงปารีส จึงได้รวมตกลงกัน  
ในขณะนี้ผู้ใดยังคงต่อไป และใครจะอยู่ในประเทศอื่น ๆ นำไปปฏิบัติเป็นระเบียบ  
อย่างเดียวกัน

เมื่อพิจารณาจากข้อความที่ยกมานี้ จะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในเวลานั้นคือการลำดับ  
อาวุโสของผู้แทน ทางการทูตชั้นต่าง ๆ ที่ยังไม่มีเคยปรากฏว่าได้เคยมีการตกลงในเรื่องนี้ระหว่าง  
ไกล่เกลี่ย นอกจากคำศัพท์อาวุโสทางการทูตแล้ว ข้อตกลงแห่งกรุงเวียนนา ๑๘๑๕ ยังได้บัญญัติ  
สาระสำคัญเกี่ยวกับการทูตหลายประการ และยังลงมือปฏิบัติกันอยู่ทุกวันนี้ โดยเฉพาะผู้  
มีบุญคุณที่สวาระสำคัญมาก จึงขอยกมาพิจารณาดูโดยลำดับคือ

<sup>๗๒</sup> Jean Serres, Manuel Pratique de Protocolle, (Marse: Vitry-le-François, éditions de l'Argonne, Ann-I, 1960) "Pour prévenir les  
embarras qui se sont souvent présentés et qui pourraient naître encore  
des prétentions de préséance entre les différents agents diplomatiques,  
les plénipotentiaires des Puissances signataires du Traité de Paris sont  
convenus des articles qui suivent, et ils croient devoir inviter ceux  
des autres têtes couronnées à adopter le même règlement."

ข้อ ๑. ข้อตกลงนี้ได้แบ่งฐานะของผู้แทนทางการทูตออกเป็น ๓ ชั้น

ก. เอกอัครราชทูต, ฉันททูต ซึ่งเป็นเอกอัครราชทูตวิสามัญของสันคปาปาที่ส่งไปประจำประเทศที่ยอมรับนับถือความเป็นใหญ่ทางศาสนาจักรของสันคปาปา และมีสมณศักดิ์ชั้นคาร์ดินัล หรือเอกอัครราชทูตวิสามัญของสันคปาปาที่มีสมณศักดิ์ต่ำกว่าคาร์ดินัล เรียกว่า *Nuncios*<sup>๓๓</sup>

(Article Premier. - Les employés diplomatiques sont partagés en trois classes:

- Celle des ambassadeurs, légats ou nonces;)

ข. รัฐทูต, อัครราชทูตผู้มีอำนาจเต็มที่ได้รับแต่งตั้งไปสู่ราชสำนักอื่น (- Celle des envoyés, ministres ou autres accrédités auprès des souverains;)

ค. อุปทูตซึ่งได้รับแต่งตั้งไปประจำการต่อรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศของประเทศอื่น ๆ (- Celle des chargés d'affaires accrédités auprès des ministres chargés des Affaires Etrangères.)

ข้อแรกบ่งชี้ว่าองค์แห่งกรุงเวียนนาเป็นการแบ่งชั้นฐานะของผู้แทนทางการทูต เพื่อให้ทราบได้แน่ชัดว่าผู้แทนทางการทูตโดยท่านหนึ่งที่ได้รับแต่งตั้งมานั้นมีฐานะสูงหรือต่ำอย่างไร เพราะจะมีผลให้ได้รับฐานะเป็นผู้แทนทวิต่อ ซึ่งได้มีบัญญัติไว้ในข้อตกลงนี้เหมือนกัน

ข้อ ๒. เอกอัครราชทูต ฉันททูต เท่านั้นที่มีลักษณะเป็นผู้แทน (Art.2 Les ambassadeurs, légats ou nonces ont seuls le caractère représentatif) ความหมายของคำว่า "ลักษณะเป็นผู้แทน" นี้เป็นที่เข้าใจกันเสมอมาว่า นอกจากจะเป็นผู้แทนของรัฐแล้ว ยังมีฐานะเป็นผู้แทนส่วนตัวของประเทศหนึ่งรัฐนั้น บ่อยจะได้รับเอกอัครราชทูตและการเคารพยกย่อง

๓๓

Sir Ernest Satow, A Guide to Diplomatic Practice, (Taiwan, ๕th ed. 1957) p.162

พิเศษท่านเอง เกี่ยวกับการที่ประมุขแห่งรัฐนั้นจะพึงให้อุปโลกในดินแดนของรัฐอื่น<sup>๓๘</sup> และการเข้าพบ  
ประมุขแห่งรัฐก็อาจกระทำได้ทันที เมื่อต้องการ โดยมีต้องขอความเห็นชอบจากองค์การที่เกี่ยวข้อง  
ของเพื่อให้อนุมัติเสียก่อน เอกสิทธิ์เช่นนี้ผู้แทนทางการทูตชั้นรองลงมาไม่ได้รับอย่างเต็มที่อย่าง  
ที่กล่าวมาข้างบนนี้

ข้อ ๓. ผู้แทนทางการทูตที่แต่งตั้งเป็นคณะพิเศษโดยฐานะแล้วไม่สูงหรืออยู่เหนือผู้แทน  
ทางการทูตปกติ (Art.3 - Les employés diplomatiques en mission extraordinaire  
n'ont, à ce titre, aucune supériorité de rang.) ผู้แทนทางการทูตนี้อาจจะแบ่ง  
ออกได้เป็นสองประเภทคือ ผู้แทนทางการทูตที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อส่งออกไปเพื่ออุทิศประสงค์บางประการ  
ในบางโอกาสกับผู้แทนทางการทูตที่ส่งออกไปประจำเป็นการถาวรตามวาระในต่างประเทศ บท  
บัญญัติหรือกฎหมายจะกำหนดให้มีความผู้แทนทางการทูตนี้ไม่มีความแตกต่างหรือเทียบเท่ากันใน  
งานการอุปโลก เอกสิทธิ์และความผูกพันเมื่อปฏิบัติหน้าที่อยู่ในต่างประเทศ \*

---

<sup>๓๘</sup> Robert Phillimore, op.cit. p.248 The first class is composed  
of ambassadors, ordinary and extraordinary (h), according as their  
mission be limited or indeterminate in point of time, Papal legatos,  
a or de latere, and nuncios, ordinary or extraordinary. All these  
diplomatic agents enjoy, to the fullest manner, the privilege incident  
to what is universally called the representative character, by virtue  
of which they represent their sovereign or State, not only in the  
conduct of affairs at a foreign court, but they also represent (i) the  
person of the Sovereign or State, and are by usage entitled, speaking  
generally, to the honours which the Sovereign or State (if it could be  
conceived to be present) would receive."

\* For more statements on mission extraordinaires or special  
mission see also 4.1 p.65



ข้อ ๕. ลำดับอาวุโสของผู้แทนทางการทูตในแต่ละชั้น กำหนดโดยถือวันเดินทางมาถึงเป็นเกณฑ์ ซึ่งจะไต่เรื่องให้ทราบเป็นทางการ แต่ระเบียบนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงผู้แทนขององค์สันตปาปา (Art. 6 - Les employes diplomatiques prendront rang entre eux dans chaque classe, d'après la date de la notification officielle de leur arrivée. Le présent règlement n'apportera aucune innovation relative aux représentants du Pape.) ก่อนหน้าที่จะมีบทบัญญัติข้อนี้ เราจะพบว่าปัญหาที่สร้างความยุ่งยากให้แก่วงการทูตมากที่สุดอย่างหนึ่งก็คือ การลำดับอาวุโสของผู้แทนทางการทูตที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ เพราะเกี่ยวกับเกียรติยศและความยิ่งใหญ่ของประเทศที่ผู้แทนทางการทูตจะต้องรักษา และในเวลาเดียวกันก็พยายามที่จะอ้างเอกสิทธิ์ปรากฏแก่ผู้แทนทางการทูตจากประเทศอื่นจนปรากฏว่า เคยมีการแย่งชิงตำแหน่งอาวุโสกัน แล้วกลายเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศไปก็มีหลายครั้ง ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็มีอยู่ตลอดเวลา เคยปรากฏว่าสมุหิเรินแรกเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยให้หลักการที่ว่าลำดับอาวุโสของผู้แทนทางการทูตเป็นไปตามความเก่าแก่ของประเทศที่ผู้แทนนั้นได้รับแต่งตั้งออกมา (Antiquity of state they represented)<sup>๓๕</sup> สมุหิเรินเป็นเลขาธิการทางออกในกลางปฏิวัติฝรั่งเศสว่าเป็นการชั่วคราวเท่านั้น แต่ที่แท้ประมุขของสมุหิเรินใน ค.ศ. ๑๘๐๔ สันตปาปาจูเลียสที่ ๒ แห่งโรมันก็ไปจัดลำดับอาวุโสของผู้แทนทางการทูตระหว่างสำนัก ปรากฏว่าทำเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพราะเวลานั้นอิทธิพลของศาสนาคริสต์ในยุโรปในด้านการปกครองมีมาก สันตปาปาก็เคยมีอำนาจทางจิตใจมากไปทั่ว และประเทศที่มีสัมพันธ์ทางกับสันตปาปาก็ยอมรับนับถือศาสนาคริสต์เหมือนกัน จึงไม่มีเหตุการอะไรเกิดขึ้น ครั้นเมื่ออำนาจทางศาสนาซึ่งต่อการปกครองในยุโรปอ่อนแอลง อิทธิพลของสันตปาปาก็หมดลงด้วย วิธีจัดลำดับอาวุโสนี้ก็เกิดความยุ่งยากขึ้นอีก<sup>๓๖</sup> เพื่อให้เป็นระบอบยุติในปัญหานี้ ในข้อตกลงแห่งกรุงเวียนนา ๑๘๑๕ จึงได้มีบทบัญญัติข้อนี้ขึ้นเป็นการช่วยให้ประเทศต่าง ๆ มีหลักการที่แน่นอนสำหรับปฏิบัติ และปรากฏว่าความยุ่งยากเรื่องนี้เคยเป็นเหตุแล้วหมดไป

<sup>๓๕</sup> Harold Nicolson, The Evolution of Diplomatic Method, p. 62  
<sup>๓๖</sup> For details and events occurred see, loc.cit. and pp. 45 ff

ในกรณีที่มีผู้แทนคณะทูตไม่อาจมีสนทนากับได้ในเรื่องลำดับอาวุโสนี้ ให้ถือว่าลำดับชั้นของ ศาสนาหรือภูมิลำเนาในประเทศที่ผู้แทนทางการทูตนั้นประจำอยู่เป็นลำดับชั้น โดยมิคำนึงว่าปัญหานี้จะ เกี่ยวข้องกับหลักที่ว่าถือเอาวันมาถึงเป็นทางการ หรือถือเอาวันมีนสาสน์ตราตั้ง เป็นเกณฑ์กำหนด ออาวุโส<sup>๓๗</sup> ซึ่งการที่รัฐใดจะบิณฑกไทยนั้น เป็นเรื่องที่รัฐจะพิจารณาเอาเองอย่างใดอย่างหนึ่ง และจะได้อำนาจว่าเข้ารับหน้าที่ทางการทูต<sup>๓๘</sup> จะเป็นผลให้ผู้แทนทางการทูตนั้นได้รับลำดับ ออาวุโสในคณะทูตด้วย<sup>๓๙</sup> (สำหรับประเทศไทยเราถือเอาวันถวายสาสน์ตราตั้งเป็นเกณฑ์กำหนด ลำดับอาวุโสผู้แทนทางการทูต เพราะถือว่าในวันนั้นเป็นต้นไปผู้แทนทางการทูตเข้ารับหน้าที่ตาม ตำแหน่งโดยสมบูรณ์<sup>๔๐</sup>) สำหรับในกลุ่มประเทศศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกมีธรรมเนียมมิให้ ผู้แทนทางการทูตของสันตปาปาเป็นกรณีพิเศษ<sup>๔๑</sup> คือลำดับอาวุโสสูงกว่าผู้แทนทางการทูตอื่น ๆ

ข้อ ๕. ทุกประเทศจะได้ออกตรวจแบบวิธีรับรองผู้แทนทางการทูตและมิให้ให้เป็นแบบ เดียวกัน (Il sera déterminé, dans chaque Etat, un mode uniforme pour la réception des employés diplomatiques de chaque classe.) ในสมัยก่อนหน้ามี แบบวิธีรับรองผู้แทนทางการทูตเป็นเรื่องของคณะรัฐที่จะพิจารณาว่า เนิมการไปหลายประเทศต้อง ดินและความคิดเห็นในที่นั้น จึงมักจะ मिलผลกันออกไป การที่รัฐใช้วิธีการปฏิบัติในการ รับรองผู้แทนทางการทูตที่เหมือนกันนั้น ถึงแม้ว่าจะกระทำไปด้วยความสุจริตใจก็ตาม อาจจะ ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเกิดความเข้าใจผิดได้ เพราะเหตุว่าคนนั้นยังมีโอกาสที่จะเรียนรู้ประเพณี ท้องถิ่นของและรัฐนั้นมากกว่าปัจจุบัน จึงไม่ว่าจะเข้าใจได้เองแม้ว่าการปฏิบัติเช่นนั้นพยายาม ว่าอย่างไร ในประวัติศาสตร์การทูตของโรมันก็เคยปรากฏว่า ระบมหากษัตริย์ของไทยเสด็จออกรับ

<sup>๓๗</sup> Ernest Satow, op.cit. p.171 & p.255

<sup>๓๘</sup> Art. 15, Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961

<sup>๓๙</sup> Art. 16

<sup>๔๐</sup> กุ๊บันติกคำบรรยาย "ความรู้อำนาจไปทางการทูต" ของนายวิสูตร บรรณบุคคิ หน้า ๕

<sup>๔๑</sup> สุวาทรมย์ ปีที่ ๑๔, ฉบับ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐, (ระบมกร : โรงพิมพ์ระจันทร, ๒๕๐๐) หน้า ๔๗

ผู้แทนทางการทูตจากต่างประเทศโดยมิได้จัดของพระองค์ อีกเรื่องหนึ่งคือเมื่อผู้แทนทางการทูตเดินทางมาถึง เจ้าหน้าที่ซึ่งออกไปต้อนรับจะนำท่านลงไปขอรับเอกสารแต่งตั้งจากประมุขของรัฐที่ส่งผู้แทนทางการทูตโดยมิได้เอาใจใส่ต่อตัวผู้แทนทางการทูตนั้นเท่าที่ควร ทั้งหมดนี้ทำให้ผู้แทนทางการทูตนั้นเกิดความรู้สึกว่าฝ่ายตนถูกดูหมิ่นเหยียดหยามและไม่ได้รับเกียรติอย่างเต็มที่ ในที่สุดก็เกิดความขัดเคืองใจกัน จนทำให้ความมุ่งหมายที่จะเจริญทางไมตรีต้องล้มเหลวลงไป ส่วนในยุโรปนั้นแม้ว่าจะไม่ปรากฏประเพณีเช่นที่กล่าวมาแล้วนี้ ก็อาจจะมีเหตุอื่นที่แตกต่างกัน ฉะนั้น เมื่อขจัดปัญหายุ่งยากที่มีมานานแล้วให้หมดไป ข้อตกลงแห่งกรุงเวียนนาจึงปรากฏว่ามีอรรถประโยชน์ในชั้นนั้น เป็นการแสดงความตั้งใจที่จะให้ทุกประเทศได้วางระเบียบขบวนแผนการต้อนรับผู้แทนทางการทูตแต่ละชั้น เป็นอย่างเดียวกันให้มากที่สุด

สาระสำคัญของข้อตกลงแห่งกรุงเวียนนา ค.ศ. ๑๘๑๕ ตามที่ได้ยกมานี้ นับว่าเป็นแก่นกลางอันสำคัญยิ่งของวิวัฒนาการของพิธีและการปฏิบัติทางการทูตในระยะที่สอง ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในข้อตกลงนี้เปลี่ยนโฉมหน้าการทูตในระยะแรกโดยสิ้นเชิง และเมื่อมีการตั้งกฎเกณฑ์ทางการทูตเริ่มเขียนขึ้นอีกในระยะหลังหลายครั้ง ต่างก็รับเอาความคิดจากข้อตกลงนี้เป็นหลักแบบเดียวกัน ส่วนข้อตกลงที่เมืองเฮลซิงกิเมื่อปี ๑๘๖๔ นั้น ก็เป็นการเพิ่มตำแหน่งทางการทูตขึ้นมาอีกตำแหน่งหนึ่งคืออัครราชทูตประจำ (Ministre-Resident) เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในเวลานั้น<sup>๘๒</sup> แต่ตำแหน่งนี้ในปัจจุบันได้ยกเลิกไปนานแล้ว

นอกเหนือจากข้อตกลงทั้งสองนี้ว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตที่ได้ยกมาข้างแล้ว ยังปรากฏว่ามีข้อตกลงที่ได้ทำขึ้นครั้งหลังเป็นการยอมรับสมมุติเจตนาของทางการทูตแต่เดิมอีกหลายครั้งด้วยกัน เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การทูตโดยสายตัวออกไปกว่าเดิมเข้มข้นมาก มีพิธีการและกติกาในการดำเนินงานซับซ้อนยิ่งขึ้น จึงต้องมีตารางหลักเกณฑ์เขียนขึ้นอีก เพื่ออธิบายลุ่มสิ่งที่ยังไม่เคยมีกฎเกณฑ์วางไว้เป็นการแน่นอนมาก่อน นอกจากอาศัยแต่เพียงกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นจารีตประเพณีหรือสนธิสัญญาหรือข้อตกลงกันเท่านั้น เช่น การมอบหมายเต็มพระทัยในการแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตไปประจำจากรัฐผู้รับ, เอกอัครราชทูตและอัครราชทูตกัน ฯลฯ ซึ่งข้อตกลงเหล่านี้บางครั้งก็เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อ

<sup>๘๒</sup> For details see text of Protocole de la conférence d'Aix-la-Chapelle du ๒1 novembre 1813.

ใจสำหรับกลุ่มประเทศเฉพาะแห่ง เชม ช็อคกลางว่าคอบเจ้าหน้าทำการพูด ลงนามเมื่อ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๑๙๖๘ โดยกลุ่มรัฐอเมริกันจัดประชุมขึ้นที่กรุงฮาวานา สาธารณรัฐคิวบา<sup>๕๖</sup> นอกจากนี้แล้วก็มีผลงานของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศแห่งองค์การสหประชาชาติว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตและความคุ้มกัน<sup>๕๗</sup> ในคราวต่อมาที่มีผลงานจากการประชุมของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของกลุ่มประเทศเอเชีย-อเมริกา ณ กรุงโตเกียว ปี ๑๙๖๐ และได้จัดทำ "Final Report on Functions, Privileges and Immunities of Diplomatic Envoys or Agents" ขึ้น<sup>๕๘</sup> และเมื่อจะได้วางระเบียบในเรื่องความสัมพันธ์ทางการทูตให้เป็นหลักปฏิบัติอย่างเดียวกัน องค์การสหประชาชาติจึงได้พยายามที่จะประมวลเป็นกฎหมายขึ้น เมื่อได้จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาหมายระหว่างประเทศขึ้นแล้วในปี ๑๙๕๕ คณะกรรมาธิการนี้ก็ได้เลือกเอาหัวข้อเรื่อง "ความสัมพันธ์และความคุ้มกันทางการทูต" เป็นเรื่องหนึ่งที่จะประมวลเป็นกฎหมาย ในการประชุมคณะกรรมการสมัยที่ ๘ ปี ๑๙๕๘ คณะกรรมาธิการได้รับมอบร่างด้วยรองชาย A.B.F. Sandström แห่งสวีเดน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการให้เป็นผู้เสนอรายงานพิเศษในเรื่องนี้ หลังจากได้รับร่างด้วยแล้วได้รับพิจารณาจากประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติแล้ว ก็มีการแก้ไขร่างใหม่ และได้รับการรับรองจากคณะกรรมการในสมัยที่ ๑๐ เดือน ๑๙๕๐ เมื่อสมัยนั้นได้รับร่างด้วยของคณะกรรมการกฤษฎีกาหมายระหว่างประเทศแล้ว สมัชชาได้มติเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๑๙๕๔ (สมัยที่ ๑๙๕๐ (XIV)) ให้เรียกประชุมว่าด้วยความสัมพันธ์และความคุ้มกันทางการทูตของสหประชาชาติขึ้น ภายในฤดูใบไม้ผลิปี ๑๙๖๑ และได้ลงรับคำเชิญของรัฐบาลออสเตรเลียไปประชุมกันที่กรุงเวนิส เมื่อเป็นการระงับกิจการประชุมใหญ่กรุงเวียนนาที่ได้มีการวางระเบียบความสัมพันธ์ทางการทูตขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๑๕

<sup>๕๖</sup> For details of text see American Journal of International Law, (Washington D.C.: supp. vol.23, 1928) pp.142-147

<sup>๕๗</sup> For draft articles and commentaries see Report of the International Law Commission, Ch.III, (New York, supp. No.9 (A/3859) 1953) pp.11-27

<sup>๕๘</sup> United Nations Review, (vol.8, No.3, May 1961,) pp.12-15

การประชุมเมื่อวันที่ ๑๙๖๑ ว่า "United Nations Conference on Diplomatic In-course and Immunities" หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า "The Second Congress of Vienna"<sup>๘๖</sup> สมัชชาได้ส่งคำเชิญไปยังบรรดาประเทศสมาชิกสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ ตลอดจนประเทศที่เป็นภาคีของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศให้เข้าร่วมในการประชุม ซึ่งมีขึ้นตั้งแต่ ๒ มีนาคม ๑๙๖๑ โดยมีประเทศสมาชิกเข้าประชุม ๔๑ ประเทศ (รวมทั้งประเทศไทยด้วย) และมีทบวงการชำนัญพิเศษคือองค์การกรรมาการระหว่างประเทศ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และองค์การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ กับมีทบวงการชำนัญพิเศษระหว่างประเทศ สันนิบาตวิญญูสำหรับ และคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของเอเชียอาฟริกาได้ส่งผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมประชุมด้วย ที่ประชุมได้เลือกศาสตราจารย์ Alfred Verdross นักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียงของลอสแอนเจลิส เป็นประธานที่ประชุมใหญ่ ที่ประชุมได้ใช้เอกสารดังต่อไปนี้เป็นหลักในการพิจารณา คือ<sup>๘๗</sup>

๑. รายงานของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ สมัยที่ ๑๐ (ค.ศ. ๑๙๕๙) มติที่ ๓ ว่าด้วยความสัมพันธ์และความคุ้มกันทางการทูต
๒. ร่างคำขอความช่วยเหลือพิเศษ (Special Mission) ที่ปรากฏในมติที่ ๓ ของรายงานคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ สมัยที่ ๑๒ (ค.ศ. ๑๙๖๐)
๓. ข้อสังเกตที่รัฐบาลต่าง ๆ ส่งมาวิจารณ์ร่างคำขอของคณะกรรมการ
๔. เอกสารที่สำนักเลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้จัดทำขึ้น
๕. รายงานสุดท้ายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของเอเชีย-อาฟริกาว่าด้วยหน้าที่ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของทูตหรือตัวแทนทางการทูตที่คณะกรรมการได้รับรองในการประชุมสมัยที่ ๓ เมื่อปี ๑๙๖๐

<sup>๘๖</sup> For commentary see, *Ibid.*, "The Second Congress of Vienna" by Alfred Verdross pp. 12-14

<sup>๘๗</sup> สุราษฎร์, ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ระลึก ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๓, (ระบอบ : โรงพิมพ์ระจันทร, ๒๕๐๓) หน้า ๔๑

๖. อนุสัญญาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ทางการทูตซึ่งได้รับรองในการประชุมระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา สมัยที่ ๖ เมื่อ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๑๙๖๑

ในการประชุมที่ประชุมได้รับรองอนุสัญญาซึ่งมีชื่อว่า "อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต" (Vienna Convention on Diplomatic Relations) มีผู้ค้ำประกัน ๕๓ ข้อ ลงนามโดยผู้แทน ๓๗ ประเทศ เมื่อ ๑๔ เมษายน ๑๙๖๑ ต่อจากนั้นก็ลงนามเพิ่มอีก และเปิดโอกาสให้รัฐอื่นเข้าร่วมเป็นภาคีได้ด้วยการภาคยานุวัตร โดยมอบสัตยาบันต่อเลขาธิการสหประชาชาติ และจะมีผลบังคับในวันที่ ๓๐ หลังจากที่มีการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัตรฉบับที่ ๑๒ ต่อเลขาธิการสหประชาชาติแล้ว

สาระสำคัญของอนุสัญญาเกสรุมนั้นได้เป็นหมวดใหญ่ได้ดังนี้<sup>๕๔</sup>

- ๑. ความสัมพันธ์ทางการทูตโดยทั่วไป
- ๒. เอกอัครราชทูตและความคุ้มกันทางการทูต
- ๓. เจ้าหน้าที่ของคณะทูตและเจ้าหน้าที่สถานทูตที่มิใช่พลประจำอยู่
- ๔. การขึ้นสู่อุตสาหกรรมของผู้นอกราชการทูต
- ๕. การไม่เลือกปฏิบัติ

สาระสำคัญซึ่งสมควรจะยกยอกอธิบายได้ดังนี้<sup>๕๕</sup>

- ๑. ความสัมพันธ์ทางการทูตโดยทั่วไป
  - ๑.๑ การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต

๒. บัญญัติที่ปรากฏแน่ชัดแล้วว่า ประชากรในทุกชาติทุกภาษานับตั้งแต่โบราณกาลมาแล้ว ต่างยอมรับฐานะของการทูตว่าเรื่องจำเป็นที่จะต้องมีขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ ความจำเป็น และความถูกต้องเช่นนี้ได้ได้รับการยืนยันในอนุสัญญาฉบับนี้ เช่นเดียวกันซึ่งปรากฏอยู่ในคำอารัมภบทวรรคแรกว่า "recalling that peoples of all nations from ancient times have recognized the status of diplomatic agents,"

<sup>๕๔</sup> Ibid. pp. 43-44, and see text of the "Vienna Convention on Diplomatic Relations"

<sup>๕๕</sup> อธิบายตามเนื้อหาของวรรคก่อนฉบับนี้ ประกอบกับบทความของนายสนั่น ปลั่งประยูร เรื่อง "อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต" และบทความของ Dr. Alfred Verdross เรื่อง "The Second Congress of Vienna" อ้างมาแล้ว

คำกล่าวของนักเป็นการชี้ให้เห็นแล้วว่าสถาบันการทูตนั้นจะต้องมีอยู่ตลอดไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคที่การขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศรุนแรงยิ่งขึ้น ก็ยิ่งทำให้ตระหนักว่าการทูต เป็นสิ่งจำเป็นดังกล่าวนั้นแล้ว เพื่อจะใช้เป็นวิถีทางแก้ไขความขัดแย้งเช่นนั้น หรืออย่างน้อย ก็เพื่อบรรเทาความไม่พึงพอใจของแต่ละฝ่ายให้ลดน้อยลง จนสามารถประสานความต้องการของ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้มา เป็นข้อตกลงกันได้ ทั้งที่การดำเนินงานทางการทูตต้องมีอุปสรรคขัดขวาง จากการที่แต่ละคนนั้นยังไม่มีกฎเกณฑ์ยอมรับร่วมกันทั่วไปมาก่อน ดังที่ Dr. Alfred Verdross ประธานที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยความสัมพันธ์และความคุ้มกันทางการทูตกล่าว ไว้ว่า<sup>๕๐</sup>

"In a world full of conflict and crisis, diplomacy has always spoiled the hope of averting the worst. And if war, which means the primacy of military man over the diplomat, could not be avoided, it was again diplomacy's task at least to set limits to the catastrophe and to prepare new settlements and new agreements. It has always been the great challenge of the diplomatic profession to bridge gulfs which seemed unbridgeable, to establish and maintain relations between nations which otherwise might be separated by differences of religion, custom, social system or age-old enmity and hostility."

เมื่อจุดประสงค์เหล่านี้ อนุสัญญาฉบับนี้จึงได้วางหลักการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต ขึ้น โดยถือหลักขั้นแรกว่า การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างรัฐและการแต่งตั้งคณะทูต ประจำเป็นทางการนั้น จะกระทำโดยที่มิคว่างเว้นหรือร่วมกัน<sup>๕๑</sup> ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะได้ เป็นไปความหวังว่าด้วยสิทธิการลำเอียงการทูตของรัฐ อยู่ในอำนาจของรัฐที่จะพิจารณาความสัมพันธ์

<sup>๕๐</sup> United Nations Review, op.cit. p.12

<sup>๕๑</sup> Art.2

แห่งสิทธินี้ ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศก็ยอมรับรับรองสิทธิอันนี้อยู่แล้ว อีกอย่างหนึ่งนั้นการสถาปนา  
ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างรัฐเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่มีความเข้าใจและความนับถือกัน  
กัน จึงควรให้เป็นไปตามความยินยอมร่วมกันมากกว่าจะเป็นการปฏิบัติอันเนื่องมาจากพันธะผูกพัน  
อย่างอื่น เพราะฉะนั้นเมื่อจะมีการแต่งตั้งคณะทูตไปประจำเป็นการถาวรในรัฐใด จึงต้องมีการ  
ขอความเห็นชอบเสียก่อน โดยเฉพาะรัฐผู้รับจะต้องให้ความเห็นชอบก่อนบุคคลที่จะเป็นหัวหน้าคณะ  
ทูตเท่านั้น<sup>๕๖</sup> ฉะนั้น รัฐผู้ส่งจึงมักจะตามหาขอความเห็นชอบดังกล่าวไปยังรัฐผู้รับ ซึ่งจะได้อำนาจให้  
ทราบโดยแน่ชัด ในกรณีที่ต้องปฏิเสธรัฐผู้รับก็ไม่คงให้เหตุผล<sup>๕๗</sup> เพราะถือว่าเป็นสิทธิเด็ดขาด  
ของรัฐที่จะพิจารณาเรื่องนั้นอย่างไรก็ได้

การที่ต้องขอความเห็นชอบก่อนนั้นก็เพื่อหลีกเลี่ยงจากการที่จะถูกรัฐที่จะรับทูตปฏิเสธไม่  
ยอมรับทูตที่ใดแต่งตั้งไปแล้ว ซึ่งตามประวัติศาสตร์ทางการทูตเคยมีตัวอย่างมากมายที่หัวหน้าคณะ  
ทูตของรัฐผู้รับปฏิเสธในฐานะเป็นบุคคลในเงื้อมมือของรัฐบาลของรัฐนั้น หรือด้วยเหตุผลอย่างอื่น<sup>๕๘</sup> เมื่อ  
ไม่นานมานี้ก็เคยมีตัวอย่างของการที่รัฐผู้รับปฏิเสธไม่ยอมรับหัวหน้าคณะทูต คือที่กรุงมะนิลา  
ประเทศฟิลิปปินส์ กระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ได้ปฏิเสธไม่ยอมรับรองและไม่ยอมรับนาย  
เดวิด กูสโมซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียคนใหม่ของประจำฟิลิปปินส์ นายเดวิด กูสโม  
เคยเป็นกงสุลใหญ่อินโดนีเซียประจำสิงคโปร์ และเคยเป็นเอกอัครราชทูตประจำกัวดาลูเปร์มา  
แล้ว รัฐบาลมาเลเซียเคยกล่าวหาว่ากูสโมเป็นหัวหน้าการวางแผนฆ่านายดาวยและล้มล้างรัฐบาลมาเล  
เซียมาแล้ว ครั้นเมื่อได้รับแต่งตั้งในวาระดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตประจำกรุงมะนิลา บรรดา  
หนังสือพิมพ์ในฟิลิปปินส์จึงพากันกล่าวหาว่า เมื่อนายเดวิด กูสโมเคยมีประวัติงานวางการก่อ  
งานเช่นนั้น จึงไม่อาจจะยอมรับได้เป็นเอกอัครราชทูตประจำฟิลิปปินส์ เพราะจะไม่เป็นผลอันดีถวาย

<sup>๕๖</sup> Art.4 (1)

<sup>๕๗</sup> Art.4 (2)

<sup>๕๘</sup> For details and ancient cases study see Robert Phillimore, op.cit. pp.172-183 and see E.A. Korovin, International Law, (Moscow: Foreign Languages Publishing House) p.297, Cf. Ernest Satow, op.cit. p.136



สัมพันธภาพระหว่างประเทศทั้งสอง<sup>๕๕</sup> รัฐบาลฟิลิปปินส์จึงได้พิจารณาเรื่องนี้ และได้ปฏิเสธไม่ยอมรับ  
รองที่อื่นใดนี้ เว้นแต่จะแต่งตั้งบุคคลขึ้นมาประจำกรุงมะนิลา

กฏเกณฑ์ข้างต้น การขอความเห็นชอบก่อนจากรัฐผู้รับจึงนับได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกรัฐ  
จะต้องจัดทำเหมือนกัน ส่วนมากก็ดำเนินการโดยทางลับ จากการติดต่อกับที่อาจกระทำได้ ๒ ทางคือ  
โดยให้บุคคลก่อนเมื่อจะพ้นตำแหน่งไป หรืออุปทูตหัวเรวาวที่ประจำอยู่ในประเทศนั้น เป็นผู้ตามตามขอ  
ความเห็นชอบจากรัฐบาลนั้น อีกทางหนึ่งอาจทำได้โดยรัฐบาลหรือว่าการต่างประเทศของรัฐที่จะส่งบุคคล  
ติดต่อกับทูตของรัฐผู้รับประจำอยู่ในประเทศของตน ส่วนการเสนอนั้นเคยมีกรณีในทางปฏิบัติรัฐได้  
เสนอมือผู้ที่จะแต่งตั้งไปหลาย ๆ คน เมื่อให้รัฐผู้รับพิจารณาเลือกเอาได้ ตามแต่รัฐจะเห็นสมควร  
และเหมาะสม<sup>๕๖</sup> แต่ปัจจุบันนี้นิยมเสนอมือไปเพียงชื่อเดียวเท่านั้น และประเทศไทยก็ถือหลักปฏิบัติ  
ประการหลังนี้<sup>๕๗</sup>

อนึ่ง ทามที่ได้กล่าวข้างต้นว่า การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างรัฐนั้น จะ  
กระทำโดยความยินยอมเห็นชอบของทั้งสองฝ่าย แต่ก็เคยปรากฏว่าในบางสมัยรัฐอาจจะต้องมอบ  
รับให้รัฐอื่นส่งผู้แทนทางการทูตประจำในรัฐของตนได้ เช่นในสมัยก่อน เม็กซิโกและญี่ปุ่นได้ทำสัญญา  
กับประเทศตะวันตก ได้มีเงื่อนไขระบุไว้ในสนธิสัญญาว่าด้วยประเทศตะวันตกที่ลงนามในสัญญานั้นมี  
สิทธิที่จะมีผู้แทนทางการทูตในประเทศทั้งสอง ในกรณีนี้ การติดต่อกับกันทางการทูตก็สัมพันธ์  
ที่เป็นลักษณะผูกมัดมากกว่าจะเป็นสิทธิ<sup>๕๘</sup> นอกจากนี้ก็อาจจะ เป็นผลมาจากการตกลงกันในการ  
เมือง เมื่อผลมระโยชน์ของฝ่ายผู้จะส่งผู้แทนประจำมากกว่า<sup>๕๙</sup> ซึ่ง

<sup>๕๕</sup> สยามรัฐ ราชวัน ฉบับที่ ๕๖๖๖ ปีที่ ๑๕ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๐๗ หน้า ๑

<sup>๕๖</sup> Details on this matter see Ernest Satow, op.cit. pp. 134-131

<sup>๕๗</sup> มันคือคำบรรยายวิชา "นิติการทูต" ปี ๒๕๐๒ โดยนายพล เดิศฤทธิ์ อาจารย์พิเศษ  
ปัจจุบันเขาก็คือราชทูตไทยประจำประเทศเกาหลี

<sup>๕๘</sup> See footnote No.4 in Sararun, op.cit. p.44

<sup>๕๙</sup> กรณีสหภาพโซเวียตได้ความยินยอมโดยแท้เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ โดย  
ขอให้ฝ่ายไทยยอมให้ตั้งสถานเอกอัครราชทูต - โทเวียตประจำประเทศไทยได้

เป็นเรื่องของการเมืองระหว่างประเทศ ของ ประเทศมหาอำนาจกับประเทศเล็ก เป็นสิ่งสองกรณีเข้ามาเกี่ยวข้องคือการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตก็เช่นมีผลทำให้หลักที่ว่า การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตต้องเป็นไปด้วยความยินยอมร่วมกันตลอดจนความศักดิ์สิทธิ์คงไปบ้าง แต่ก็ยังนับว่าเป็นข้อบกพร่องเฉพาะกรณีเสียได้ ไม่ทำให้หลักการเบื้องต้นของความหมายไปเสียเลยทีเดียว

๑.๒ การแต่งตั้งผู้แทนทางการทูต

การแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตตามวิญญูแห่งอนุสัญญาในทางปฏิบัติได้ ๒ ประการ

ก. การแต่งตั้งทูตคนเดิมประจำหลายประเทศ

ข. รัฐหลายรัฐแต่งตั้งทูตคนเดิมาร่วมกัน

การแต่งตั้งทูตคนเดิมประจำหลายประเทศ จะทำได้โดยแจ้งให้รัฐที่จะรับทูตพิจารณา

เสียก่อน เพราะอาจเป็นไปได้อาจรัฐใดเป็นขอยอมรับตัวทูตที่ประจำประจำ<sup>๖๐</sup> เมื่อรัฐใดแต่งตั้งทูตคนเดิมประจำหลายรัฐว่า อาจแต่งตั้งทูตคนเดิมประจำอยู่ในตำแหน่งทูตของและรัฐผู้ส่งผู้ยื่นได้รับแต่งตั้งและมิได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำอยู่ในรัฐนั้น<sup>๖๑</sup>

หลักการแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตตามข้อนี้ได้นำไปปฏิบัติกันมานานแล้ว จนกระทั่งปัจจุบันนี้ กฎหมายระหว่างประเทศก็ยอมรับว่ารัฐอาจทำได้เมื่อเหตุผลเฉพาะรัฐมีเอง เป็นอันว่านี่เป็นการกระทำกลางเสรีปฏิบัติ<sup>๖๒</sup> และเมื่อเหตุผล ๆ ที่อาจยกมากล่าวในที่นี้ได้ก็อาจจะเป็นได้ว่ารัฐที่กล่าวถึงกันทางการทูตนั้นยังมีความสำคัญไม่มากนัก รัฐอาจจึงเมืองแต่กำหนดให้เพียงสถานทางการทูตร่วมกับรัฐที่มีสถานทูตตั้งอยู่ อีกประการหนึ่งอาจจะเป็นเพราะรัฐยังสรรหาตัวทูตที่เฉพาะตนจะแต่งตั้งได้เป็นหัวหน้าคณะทูตประจำรัฐนั้นยังไม่ได้ จึงเพียงแต่งตั้งลูกทูตประจำปฏิบัติงานไปก่อน<sup>๖๓</sup>

รัฐหลายรัฐแต่งตั้งทูตคนเดิมร่วมกัน การแต่งตั้งทูตโดยวิธีนี้ถือว่าเป็นของใหม่ที่มีปฏิบัติได้

<sup>๖๐</sup> Art. 3 (1) ทางที่รัฐจะมีสิทธิโดยชอบประการ แต่ประเทศโดยไมชอบให้ทูตที่ประจำประเทศกันตามาประจำประเทศไทยด้วย หรือกลุ่มประเทศอาหรับในสมัยรัฐทูตที่ประจำประเทศอิสราเอลด้วย เป็นต้น

<sup>๖๑</sup> Ibid. (2)

<sup>๖๒</sup> L. Oppenheim, *op.cit.* p. 791

<sup>๖๓</sup> สมมติความประหลาด สมประเสริฐ หัวหน้ากองเสนาธิการทูต กรมพิธีการทูต เมื่อ

ในอนุสัญญา<sup>๒๕</sup> ในกฎหมายระหว่างประเทศนั้นยังไม่ทราบว่าได้กล่าวถึงวิธีการ เช่นนี้มาก่อน เมื่อจะส่งผู้แทนทางการทูตออกไปโดยผ่านเองนี้ ก็จะต้องขอความเห็นชอบเสียก่อนจากรัฐผู้รับเหมือนกับตอนแรกที่กล่าวแล้ว เมื่อรัฐผู้รับไม่คัดค้าน รัฐผู้ส่งย่อมถือว่าเป็นการได้ หลักการข้อนี้ความจริงก็มีใช้ของใหม่สำหรับระยะนี้ เพราะเคยปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยเจ้าหน้าที่การทูตซึ่งลงนาม ณ กรุงฮานานา ๑๘๖๔ แล้ว แต่เมื่อเห็นว่าจะ เป็นประโยชน์ในกาลข้างหน้า ผู้แทนต.เปญกับเนเธอร์แลนด์จึงร่วมกันเสนอให้บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้เสียด้วย ปรากฏว่าได้รับความสนับสนุนเป็นพิเศษจากประเทศเล็ก ๆ ในคราวอภิปรายเรื่องนี้ได้อ้างกันว่ากลุ่มประเทศสมถกนิเนเวียได้เจรจาร่วมกันเมื่อดำเนินการตามความข้อนี้แล้ว ก็จะร่วมแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตร่วมกัน นอกจากผู้แทนจากประเทศหนึ่งก็ได้ทำให้เห็นว่าหลักการนี้จะ เป็นประโยชน์ในอนาคต เพราะว่าประเทศต่าง ๆ กำลังพิจารณาไปสู่การรวมกันในรูปของสหพันธ์ในส่วนต่าง ๆ ของโลก<sup>๒๕</sup>

ก่อนที่จะลงมติผู้แทนของยูโกสลาเวียได้ยกปัญหาขึ้นว่า คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศควรจะสม เรื่องให้รัฐบาลของผู้แทนถึงवादให้พิจารณาอนุมัติเสียก่อน แต่ละคนเสียงในที่ประชุมไม่เห็นด้วย โดยออกเสียงสนับสนุนมาตราที่ ๔๔ เสียง<sup>๒๖</sup> งดเว้นไม่ออกเสียง ๒๕ ไม่มีผู้ใดคัดค้าน บทบัญญัติข้อนี้จึงผ่านไปได้ ย้ำว่าเป็นก้าวใหม่อีกก้าวหนึ่งของสมามันการทูต ซึ่งแต่ก่อนนี้ยังไม่ปรากฏหลักการเช่นนี้ และถือได้ว่าเป็นการสร้างกฎหมายระหว่างประเทศในแนวใหม่ขึ้นมา คงจะเป็นที่ยอมรับกันในคราวต่อไป เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า หลักการข้อนี้แม้จะเป็นการเปิดทางให้การทูตได้ก้าวไปข้างหน้าด้วยวิธีการใหม่ก็ตาม โอกาสที่รัฐต่าง ๆ จะนำเอาหลักการไปใช้อย่างจริงจังก็ยังมีน้อยอยู่นั่นเอง เพราะการที่ประเทศต่าง ๆ จะร่วมกันจัดตั้งผู้แทนทางการทูตร่วมกันได้ ก็จะต้องเป็นกลุ่มประเทศที่มีความผูกพันกันมาทุกด้านมาเป็นเวลายาวนาน และจะต้องแน่นแฟ้นจริง ๆ จึงจะสามารถร่วมกันแต่งตั้งบุคคลคนเดียวกันได้ การที่รัฐต่าง ๆ จะเข้าร่วมกันในรูปสหพันธ์หรืออื่น ๆ แล้วแต่งตั้งทูตร่วมกันนั้นยังไม่เคยปรากฏว่า จะสามารถกระทำได้ในทันที แต่

<sup>๒๕</sup> Art.6 "Two or more States may accredit the same person as head of mission to another State, unless objection is offer by the receiving State." Cf. Art.5 of Convention on Diplomatic Officers, Habana, 1926

<sup>๒๕</sup> United Nations Review, op.cit. col.1-2, p.13

<sup>๒๖</sup> Loc.cit. (Thailand also is favour)

แต่กลุ่มประเทศแกนดิเนเวียเองก็นับว่าเป็นกลุ่มประเทศที่มีความสัมพันธ์กันใกล้ชิดอย่างยิ่ง ก็ยังไม่ปรากฏว่านำเอาหลักการนี้ไปใช้อย่างเต็มที่ แม้แต่กลุ่มประเทศรัฐอเมริกันซึ่งเป็นต้นความคิดนี้ และได้บัญญัติไว้ในอนุสัญญากรุงฮานานาเมื่อ ๓๗ ปีมาแล้ว ก็ยังไม่พบว่ามีกรณีการแต่งตั้งทูตร่วมกันแต่อย่างใด<sup>๖๗</sup>

๑.๓ สัญชาติของเจ้าหน้าที่ทางการทูต

ในการแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตนั้น กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับตัวบุคคลและคุณสมบัติของบุคคลที่รัฐจะส่งแต่งตั้ง เป็นผู้แทนทางการทูตแต่อย่างใด โดยปกติรัฐจึงมีสิทธิที่จะใช้ดุลยวินิจฉัยโดยอิสระ ซึ่งส่วนมากจะออกในรูปกฎหมายหรือระเบียบภายในในของแต่ละรัฐเอง<sup>๖๘</sup> ในทางปฏิบัติโดยทั่วไปนับตั้งแต่รัฐเริ่มมีการแต่งตั้งทูตออกไปประจำยังรัฐอื่นนั้น คุณสมบัติสำคัญที่จะต้องพิจารณาอย่างหนึ่งคือสัญชาติของบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นทูต แม้ที่เวียบัญชีมาแต่ตั้งเดิมจนปัจจุบันนี้ รัฐจะขมที่จะแต่งตั้งบุคคลสัญชาติของตนเป็นผู้แทนทางการทูต และเนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศมี "ฉนวนกฎเกณฑ์" ในเรื่องนี้ไว้ส่างที่กล่าวข้างบนนี้ จะเห็นได้ว่า อาจจะมีบางเรื่องไปได้ว่า รัฐผู้ส่งอาจแต่งตั้งบุคคลสัญชาติของรัฐผู้รับ เป็นผู้แทนทางการทูตของตนก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ บุคคลที่จะรับการแต่งตั้งได้เป็นทูตจักต้องระบอบุติจากรัฐของตนเสียก่อน<sup>๖๙</sup> ในเวลาเดียวกันรัฐผู้ส่งก็จะต้องเห็นชอบด้วยว่า ระเบียบภายในรัฐผู้รับพร้อมเพรียงกัน ถ้าหากรัฐผู้รับเห็นชอบด้วยแล้ว รัฐผู้ส่งก็จะแต่งตั้งบุคคลสัญชาติของรัฐผู้รับ เป็นผู้แทนทางการทูตของตนได้ ในการขอความเห็นชอบนี้รัฐผู้รับอาจจะวางเงื่อนไขล่วงหน้าอย่างไรก็ได้ เป็นอันว่ารัฐผู้รับสงวนสิทธิในเรื่องการให้เอกสิทธิ์ ฯลฯ ในประวัติศาสตร์ไทยปรากฏว่าจีน ญี่ปุ่น และไทย เคยแต่งตั้งคนสัญชาติอังกฤษ เป็นผู้แทนทางการทูตของตนในประเทศนี้ แต่ก็ได้รับเอกสิทธิ์ทางการทูต<sup>๗๐</sup> ทั้งนี้เห็นด้วยกับเงื่อนไขอังกฤษยอมให้เฉพาะประเทศทางตะวันออกเท่านั้น ไทยยังมิได้แม้กระทั่งประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสได้บัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูหน้ห้ามคนชาติของตนรับการแต่งตั้ง เป็นผู้แทนทางการทูตจากรัฐอื่น<sup>๗๑</sup> สำหรับ

<sup>๖๗</sup> สัมภาษณ์นายวิเชียร วัฒนคุณ หัวหน้ากองกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ สิงหาคม ๒๕๐๔

<sup>๖๘</sup> L. Oppenheim, op.cit. p.779

<sup>๖๙</sup> Ernst Satoo, op.cit. p.138

<sup>๗๐</sup> Ibid. p.139

<sup>๗๑</sup> Ibid. p.138

ในกรณีที่รัฐผู้รับมิได้วางเงื่อนไขไว้ล่วงหน้า หรือมิได้แสดงขอกการสงวนสิทธิเข้ว่านั้น ย่อมถือว่า บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งนี้มีฐานะเป็น "Jus Legationis" <sup>๗๒</sup> ซึ่งรัฐผู้รับจะต้องอำมย เอกอัครราชทูต และความคุ้มกันทางการทูตให้ทุกประการ <sup>๗๓</sup> เช่นเดียวกับผู้แทนทางการทูตของรัฐอื่น ๆ ที่ประจำอยู่ ณ ที่นั้น อย่างไรก็ตาม โอกาสที่รัฐผู้รับจะปฏิเสธนั้นก็อาจมีได้ และอาจกล่าวได้ว่ามีมากกว่าโอกาสที่จะให้ความยินยอมเสียอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากมีกฎหมายภายในบัญญัติห้ามคนสัญชาติของรัฐผู้รับการแต่งตั้ง เป็นทูตจากรัฐอื่นไว้ชัดเจน รัฐจะปฏิเสธทันทีโดยเด็ดขาดหรือมีเงื่อนไขก็ได้ <sup>๗๔</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นห้ามคนชาติของพระองค์ถึงความจงรักภักดีต่อประเทศของตนไปพร้อมกันที่ เป็นผู้แทนทางการทูตประจำประเทศของตนเอง เพราะการเป็นทูตนั้นย่อมหมายความว่า จะต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบในต่างประเทศอันตั้งตั้งงบน ไซ้ว่าจะ เป็นการแสวงหาผลประโยชน์หรือรักษาผลประโยชน์ให้แก่ประเทศที่แต่งตั้ง อาจจะทำให้ผู้รับแต่งตั้ง เป็นบุคคลต้องแสดงความจงรักภักดีต่อประเทศชาติของตนไปบ้างไม่มากนักอบ แต่เหตุที่แบ่งอยู่เบื้องหลังการปฏิเสธของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาการขัดกันระหว่างฐานะทางการทูตกับฐานะความเป็นพลเมืองของรัฐผู้รับมากกว่าเหตุอื่น กล่าวคือในฐานะผู้แทนทางการทูตก็จะต้องได้รับ เอกอัครราชทูต และความคุ้มกันทางการทูตเท่าที่จำเป็น มิฉะนั้นก็มิอาจปฏิบัติหน้าที่ ทางการทูตได้ ในเวลาเดียวกันก็มิใช่จะเป็นพลเมืองคนหนึ่งของรัฐ ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ยังคงมีอยู่ก่อนแล้ว และจะพึงมีหน้าที่อีกในการร่างตัก ฐานะทั้งสองนี้จึงขัดกันอยู่ตลอดเวลา <sup>๗๕</sup> เมื่อลัดปัญหาทั้งหลายนี้ รัฐ

<sup>๗๒</sup> Robert Phillipmore, op.cit., p.181

<sup>๗๓</sup> Ernest Satow, op.cit., p.138 with text quoted therein from "Causes célèbres du Droit des Gens" by de Martens-Geffoken, i, 89

<sup>๗๔</sup> Robert Phillipmore, op.cit., p.181

<sup>๗๕</sup> Ibid., p.179 "One very good reason for refusing such a diplomatic agent is the expediency of avoiding the very difficult question which may arise from a possible conflict between his privileges as a foreign ambassador with his present and former obligations contracted as a subject: for it will be seen that a class of men is not a subject of the country in which he is residing as an ambassador."

ส่วนมากจึงปฏิเสธที่จะรับบุคคลสัญชาติของตนในฐานะผู้แทนทางการทูตของรัฐอื่น

ความยุ่งยากมีขึ้นในเรื่องนี้มีประการใดก็ได้กล่าวมาแล้ว แต่คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศก็ยังให้ความสำคัญ และเพื่อความสมบูรณ์แบบของอนุสัญญาฉบับนี้ จึงได้ร่วมกันบัญญัติหลักการข้อนี้ไว้ด้วย กล่าวคือ เมื่อมีเหตุที่จะต้องปฏิบัติบางอย่าง ๆ ก็จะได้มีข้อตกลงเบื้องต้น โดยกล่าวถึงหลักการข้อแรกว่า บุคคลใดในขณะเจ้าหน้าที่ทางการทูตส่วนใหญ่ควรจะมีสัญชาติของรัฐผู้ส่ง<sup>๗๖</sup> ความในข้อนี้ถ้าจะพิจารณากันในแต่ละแยกแล้ว เป็นเพียงข้อแนะนำเท่านั้น ไม่อาจวางกฎข้อบังคับให้เด็ดขาดได้ เพราะอำนาจในการเลือกสรรบุคคลสมาชิกของผู้นำแทนทางการทูตก็ยังคงอยู่กับรัฐในที่สุด แม้กระทั่งการเลือกที่จะแต่งตั้งบุคคลสัญชาติของรัฐผู้รับ เป็นบุคคลเต็มเองก็ยังสามารถทำได้ในเมื่อรัฐผู้รับให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ก็อยู่ในเงื่อนไขที่ว่าทำให้ความเห็นชอบแก่รัฐผู้ส่งยังคงบุคคลสัญชาติของรัฐผู้รับเป็นศูนย์กลาง รัฐผู้รับจะงดสิทธิที่จะเลือกคนเต็มเมื่อใดก็ได้<sup>๗๗</sup> ซึ่งผู้แทนทางการทูตอื่น ๆ รัฐอาจจะถอนความเห็นชอบได้ก็จริง แต่การปฏิบัติจริงจะต้องมีข้ออ้างหรือเหตุผลมากกว่าการถอนความเห็นชอบจากกษัตริย์และลงหนังสืออยู่ในฐานะผู้แทนทางการทูตของรัฐอื่น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏเช่นนี้ การที่จะแต่งตั้งบุคคลสัญชาติรัฐผู้รับเป็นศูนย์กลางของรัฐผู้ส่งจึงเป็นการเสี่ยงต่อความไม่แน่นอน ในทางปฏิบัติจริง ๆ จึงไม่ใคร่ปรากฏการแต่งตั้งเช่นนี้ เหตุผลที่น่าคิดอีกอย่างหนึ่งคือการปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์กลางจะเป็นจะต้องทราบนโยบายการต่างประเทศของรัฐผู้ส่งโดยละเอียด ยิ่งบางเรื่องอาจอยู่ในฐานะที่เป็นความลับของชาติ ย่อมไม่สมควรที่จะให้บุคคลชาติอื่นล่วงรู้ เพราะใจอาจคาดหมายได้ว่าบุคคลนั้นจะมีความภักดีต่อรัฐที่แต่งตั้งตนสักเต็มใจ อีกทั้งการที่จะหวังให้คนชาติอื่นทำงานได้เต็มใจไว้วางใจเท่ากับคนชาติของรัฐนั้นเอง เป็นการยากมากและเป็นสิ่งที่เสี่ยงต่อภัย จากเหตุผลทั้งหมดนี้เอง รัฐจึงมิได้นำวิธีการแต่งตั้งทูตโดยหลักนี้ไปใช้จริงจริง

๒. เอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูต

เอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูตนี้ เป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับการที่มนุษย์เรารู้จักติดต่อกันระหว่างพวกอื่น นับว่า เป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวพันในทางการทูตเหมือนกัน ซึ่งผิดกับเรื่องอื่น ๆ ที่ได้รับการวางระเบียบไว้ให้มีการปฏิบัติกันในภายหลัง เช่นการอาศัยอาวุธโสเจ้าหน้าที่การทูต ฯลฯ เอกสิทธิและความคุ้มกันเป็นเรื่องของความยินยอมเต็มใจที่จะให้พื้นที่ระหว่างรัฐที่มีความสัมพันธ์ทาง

<sup>๗๖</sup> Art. 6(1) รัฐผู้ส่งจะแต่งตั้งคนชาติรัฐที่สามเป็นผู้แทนการทูตของตนก็ได้ถ้ารัฐผู้รับเห็นชอบ (๓)

<sup>๗๗</sup> Loc. cit. (2)

การพูดกันมากกว่า แล้วต่อมาโลกกลายเป็นหลักยึดถือปฏิบัติกันติดคอเรื่องมาจนทุกวันนี้<sup>๕๘</sup> จึงนับได้  
 ว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างกว้างขวางมากต่อวงการทูต ที่อ้างว่าสำคัญนั้นก็เพราะ เหตุว่าเจ้าหน้าที่ทาง  
 การทูตจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบให้สำเร็จลงได้ ถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่การทูตนั้น  
 และครอบครัว ตลอดจนผู้ร่วมงานไม่ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตให้ได้รับความคุ้มครอง  
 จากความกดขี่และการวางละเมิดสิทธิอันจะพึงมีขึ้นโดยการกระทำของปวงชนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่าย  
 บ้านเมืองในประเทศที่เราระบุอยู่นั้น<sup>๕๙</sup> ฉะนั้นจึงแลสมัยโบราณกาลมาแล้ว เจ้าหน้าที่ทางการทูต  
 จึงต้องได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตเท่าที่จำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตน สิทธิพิเศษและ  
 ความคุ้มกันเหล่านี้ ในสมัยหนึ่ง ๆ อาจจะไม่เหมือนกัน แต่ความจริงแล้วทมาจนถึงเรื่อง  
 เกี่ยวกับนั้นเอง ในสมัยของ Hugo Grotius ใช้คำว่า "สิทธิสถานนอกอาณาเขต" (right of  
 extraterritoriality) และมาภายหลังก็เป็นที่รู้จักกันในนามของความคุ้มกันทางการทูตอย่าง  
 เชนทุกวันนี้<sup>๖๐</sup> โดยตั้งอยู่บนรากฐานอันเป็นเหตุผลที่มานของเรื่องนี้คือ ๓ ประการคือ<sup>๖๑</sup>

๑. สิทธิสถานนอกอาณาเขต (Extraterritoriality) ความหมายอันนี้ถือว่าที่ทำการสถาน  
 ทูตเป็นประเทศหนึ่งอันแคว้นของรัฐผู้ส่งทูตไปยังดินแดนของรัฐที่สถานทูตตั้งอยู่ เหตุนี้สืบเนื่อง  
 มาจากสมัยที่ประเทศตะวันตกเมื่ออดีตแล้ว เข้ากรอมจำประเทศต่าง ๆ ในตะวันออก เมื่อจัดตั้งสถานทูต  
 หรือสถานกงสุลขึ้นในที่ใด ก็จะต้องเรียกชื่อเอาสิทธิอันนอกอาณาเขตจากประเทศนั้น จนสามารถ  
 แลขยายอำนาจหาประโยชน์เข้ามาในระหว่างกันไปยังดินแดนเหล่านั้น หรือกับคน  
 ใดสิ่งใดที่อยู่ในเขตอำนาจสถานทูตหรือสถานกงสุล จนกลายเป็นที่มาของเหตุผลนี้ ภารกิจอันพิเศษของ  
 ตะวันตกในยามนี้กอบหมดไป สมัยนี้ผู้ที่ผู้รับสิทธิสถานนอกอาณาเขตเหล่านี้ได้รับการแก้ไขไปแล้ว

<sup>๕๘</sup> ศึกษาประวัติและรายละเอียดได้ใน สารานุกรม ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ระลึก ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔ บทความเรื่อง "เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต" ของนายจาพิกรษ์ เศรษฐบุตร อธิบดี  
 กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กับใน สารานุกรม ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ระลึก ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๕ บทความ  
 เรื่อง "เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต" ของนายจรูญ น.เวชรน หัวหน้ากองการประมุข  
 ระหว่างประเทศ กรมเลขาธิการระหว่างประเทศ

<sup>๕๙</sup> Y.A. Korovin, et.al. op.cit., p.301

<sup>๖๐</sup> Loc.cit.

<sup>๖๑</sup> สารานุกรม ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ระลึก ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔ บทความเรื่อง "อนุสัญญากรุง  
 เวียนนาว่าด้วยความคุ้มกันทางการทูต" ของนายสนั่น ปังษ์ประยูร หน้า ๔๕ (อธิบายโดยละเอียดเป็น  
 บางตอนโดยผู้เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้)

อำนาจศาลดังกล่าวก็หมดไปด้วย ทฤษฎีนี้ก็เหมาะสมลงมือไปเหมือนกัน เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้ว ทฤษฎีนี้เป็นเรื่องของการตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับรัฐอำนาจบางประการของประเทศที่ตั้งขึ้นมาประจำ มากกว่าอื่น ปัจจุบันไม่มีฝ่ายไหนที่อำนาจเหนือกันโดยเด็ดขาดอย่างแต่ก่อน เท่าที่เป็นอยู่รัฐผู้รับ เจริญแต่ให้สิทธิบางอย่าง เท่าที่จะสามารถให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทางการทูตได้ค่า เป็นไป ด้วยดีเท่านั้น

๒.๒ ทฤษฎีลักษณะผู้แทน (Representative Character) ทฤษฎีนี้ถือว่าคณะทูตเป็นผู้ แทนของรัฐที่ส่งมายังรัฐผู้รับ ทักการข้อนี้หมายความว่าไกลความเป็นจริง กล่าวคือ ในสมัยโบราณเมื่อยังมีได้มีการแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตออกไปยังรัฐอื่น เมื่อมีความจำเป็นจะต้องติดต่อเจรจากันก็มักตกเป็น หน้าที่ประมุขของรัฐที่จะเดินทางไปยังรัฐที่จะติดต่อกับ ฝ่ายรัฐผู้รับจะต้องให้การต้อนรับและ ดำเนินความระมัดระวัง กลองนี้ให้ความอารักขาคุ้มครองกันกันจนครบได้ ในขณะที่ประมุขแห่งรัฐนั้น บังอยู่ในรัฐของตน ประมุขแห่งรัฐที่เดินทางไปในรัฐผู้รับขณะนี้ จึงถือว่าเป็นบุคคลที่จะล่วงละเมิดมิได้ (Sacrosanct) กรณีสมัยต่อมาเมื่อประมุขแห่งรัฐมิได้ออกใบเจรจาด้วยรัฐอื่นเช่นแต่ก่อน จึงแต่งตั้ง บุคคลอื่นโดยมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ไปปฏิบัติราชการแทน เป็นครั้งคราวหรือโดยถาวรก็ได้ บุคคลที่ได้รับ แต่งตั้งจากประมุขแห่งรัฐนั้นก็ฐานะเป็นผู้แทนของประมุขแห่งรัฐนั้นนั่นเอง ย่อมจะถือได้ว่าเป็นบุคคล ที่จะล่วงละเมิดมิได้เช่นเดียวกับประมุขแห่งรัฐเหมือนกัน<sup>๔๖</sup> หมายความว่า เอกอัครราชทูตและความคุ้มครองที่ ประมุขแห่งรัฐสมควรจะได้รับอย่างใด ผู้แทนทางการทูตที่ประมุขนั้นแต่งตั้งออกมาก็ควร จะได้รับอย่าง นั้น ถือเป็นไปโดยความจำเป็นที่จะประสิทธิ์ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และรักษาเกียรติภูมิแห่ง รัฐของผู้แทนทางการทูตนั้น<sup>๔๗</sup>

๒.๓ ทฤษฎีความจำเป็น (Functional Necessity) ทฤษฎีนี้เป็นที่ยอมรับกัน ทั่วไปในสมัยนี้ เพราะตรงกับความเป็นจริงที่ว่าบรรดา เอกอัครราชทูตและความคุ้มครองที่รัฐอำนวยความสะดวก ในขณะทูตนั้น เมื่อมาจากความจำเป็นที่บุคคลเหล่านั้นจักต้อง ในหลักประกันความปลอดภัยและความ เป็น อิสระจากการบีบบังคับจากมาตรการใด ๆ ภายในรัฐที่ประจำอยู่ ฉะนั้นแล้วก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของ

<sup>๔๖</sup> L. Oppenheim, op.cit. p. 789

<sup>๔๗</sup> Paul Fauchille, Traité de Droit International public, (Paris: Librairie Arthur Rousseau, tome 1re, 1926) p.59



คนได้<sup>๕๕</sup> เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลในขณะพูดจะได้รับความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ฝ่ายผู้รับนิคม  
จัดตั้งไม่เฉพาะแต่อำนวยความสะดวกของโยกกำลังเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเท่านั้น หากจะ  
ต้องมีมาตรการหรือช่วยทบทวนมติเห็นว่าควรรื้อเรื่องนี้ เพื่อเป็นเครื่องมือเอาความผิดแก่ผู้ละเมิด  
อีกด้วย<sup>๕๕</sup> จึงจะเป็นการให้ความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่การทูตให้ได้รับความคุ้มครองอย่างสมบูรณ์

สิ่งที่ได้รับเพิ่มเติมจากอนุสัญญากรุงเวียนนาฉบับนี้เกี่ยวกับปัญหาความสัมพันธ์ทางการทูต  
โดยทั่วไปคือ ใ้มีการวางระเบียบโดยละเอียดเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต ซึ่ง  
แต่ก่อนนั้นยังเป็นปัญหามาก เป็นตัวว่าความคุ้มกันที่อยู่อาศัยของคณะทูต เอกสารราชการ การ  
ปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำสารการทูต และการคุ้มกันสูงนอกการทูต นอกจากนี้ก็ว่าด้วยเรื่องเอกสิทธิ์  
ส่วนตัว ตลอดจนความคุ้มกันบุคคลในคณะทูตตามอื่นต่าง ๆ รวมทั้งด้านการภาษีของคณะเจ้าหน้าที่  
ระเบียบการว่าด้วยการประกันสังคมและอำนาจศาลในคดีแพ่งและอาญา<sup>๕๖</sup> เราจะเห็นว่าอนุสัญญา  
นี้ให้แต่ใจปัญหาและวางระเบียบการสัมพันธ์ทางการทูตไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งนับวันแต่จะกลายเป็น  
กฎเกณฑ์สากลที่นานาประเทศจะค่อยยอมรับไปปฏิบัติมากขึ้น เพราะในการร่างอนุสัญญานี้ คณะกรรมา  
ธิการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติไม่ได้อิงใจจะแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง  
ประเทศที่เคยเป็นมาแล้วแต่อย่างเดียวเท่านั้น แม้ถึงเวลาที่ประธานคณะกรรมการจะขอความช่วยเหลือ  
ฝ่ายเข้ามาเป็นหลักเกณฑ์เดียวกัน ซึ่งทุกฝ่ายสามารถจะรับเขาไปปฏิบัติได้ จะเห็นได้จากการที่  
คณะกรรมาธิการยึดถือเอาเหตุผลที่ว่าความจำเป็นทางหน้าที่ในการเอกสิทธิ์และวางคุ้มกันทาง  
การทูตเป็นหลักในการพิจารณา แต่ในขณะเดียวกันก็ยอมรับว่าผู้แทนทางการทูตมีลักษณะ เป็นผู้แทน  
ของรัฐผู้ส่งด้วย จึงนำเอาเหตุผลที่ว่าความสัมพันธ์ผู้แทนมาพิจารณาควบคู่กันไปด้วย<sup>๕๗</sup> ผลที่ได้รับจาก  
อนุสัญญานี้ว่าด้วย เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน จึงอาจจะสรุปได้เป็น ๓ ประเภทคือ

<sup>๕๕</sup> L. Oppenheit, op.cit. p.788

<sup>๕๕</sup> Ibid. p.789 (สำหรับบทกฎหมายของไทยดูประมวลกฎหมายอาญาหมวด ๕ ว่า  
ด้วยความผิดคดีอาญาในคดีต่างประเทศ มาตรา ๑๐๑-๑๐๔)

<sup>๕๖</sup> United Nations Review, op.cit. p.13

<sup>๕๗</sup> Yearbook of the International Law Commission vol.2, 1958,

- ๑. เอกสิทธิ์และความคุ้มกันว่าด้วยสถานทูตและ เอกสารทางราชการ
- ๒. เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสถานทูต
- ๓. เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเกี่ยวกับส่วนตัว

สำหรับสถานทูตและ เอกสารราชการนั้น เป็นสิ่งที่จะละเมิดมิได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับจะเข้าไปปฏิบัติภารกิจ ๆ โดยหัวหน้าคณะทูตมิได้ให้ความยินยอมไม่ได้<sup>๔๘</sup> ประเทศผู้รับจักต้องถือเป็นหน้าที่พิเศษที่จะดำเนินการทุกชั้นเพื่อให้ความปกป้องคุ้มครองสถานทูตที่ทำงานจากการบุกรุกเข้าทำลายหรือการก่อกวนความสงบสุขของคณะทูต หรือการกระทำที่เลื่อมเสียบเกียรติภูมิของคณะทูตนั้น<sup>๔๙</sup> ที่ทำการสถานทูตและหัวหน้าคณะทูตเองก็ได้รับยกเว้นจากภาษีและอากรของชาติ ของท้องถิ่นและของประเทศชาติ ไม่ว่าสถานทูตนั้นรัฐผู้ส่งจะถือกรรมสิทธิ์และเช่าจากผู้อื่น แต่เรื่องเกี่ยวกับภาษีและอากรที่ระบุว่าได้รับยกเว้นในขณะนั้นมิได้ใช้บังคับต่อการ เสียภาษีหรืออากรตามกฎหมายของท้องถิ่นนั้น ในเมื่อเจ้าหน้าที่การทูตสามารถจะจ่ายได้เป็นรายบุคคลสำหรับค่าบริการ เป็นอย่าง ๆ ไป<sup>๕๐</sup>

ในเรื่องการปฏิบัติงานของคณะทูต รัฐที่รับทูตมีหน้าที่ปฏิบัติคือเจ้าหน้าที่คณะทูตดังนี้

- ๑. อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน
- ๒. จะคงให้เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร ในกรณีติดต่อไปมาและการ เดินทางในดินแดนของตน เว้นแต่จะมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่กำหนดเขตหวงห้ามไว้ เพื่อความมั่นคงของชาติ<sup>๕๑</sup>
- ๓. รัฐผู้รับจะคงให้เสรีภาพและความคุ้มกันในการติดต่อสื่อสาร เอกสาร และเครื่องมือเครื่องใช้ของคณะทูต<sup>๕๒</sup> ซึ่งรวมไปถึงจุดเขตหวงห้ามการทูตด้วย

<sup>๔๘</sup> Art.22 (1)

<sup>๔๙</sup> Art.22 (2)

<sup>๕๐</sup> Art.23

<sup>๕๑</sup> ในสนธิสัญญาไซบีเรียกำหนดเขตรัศมี ๕๕ กิโลเมตร รอบกรุงมอสโกเป็นบริเวณที่คณะทูตจะเคลื่อนไหวไปมาได้ หากจะท่องเที่ยวออกไปนอกเขตนี้จักต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศไซบีเรียทราบล่วงหน้า ๑๐ วัน และบางเมืองห้ามคณะทูตเข้าเด็ดขาด การกำหนดเขตนี้เจ้าหน้าที่มิได้แจ้งเหตุผลเพียงแต่มีหนังสือเวียนมาให้รับทราบ เท่านั้น

(สัญญาสนธิสัญญาไซโรจน์ เซาจัน อธิปไตยอนุการประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก เมื่อ ๑๑ สิงหาคม ๑๙๐๔)

ในเรื่อง เอกฉันทิและความคุ้มกันในส่วนบุคคลของผู้แทนทางการทูตนั้น ถือว่าบุคคลในคณะทูต จะถูกวางตะ เมลชีได้ รัฐผู้รับจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นด้วยความเคารพตามควรแก่ฐานะ<sup>๕๖</sup> ทั้งที่ผู้อาศัยและทรัพย์สินอื่นที่ เช่นเดียวกัน<sup>๕๗</sup> นอกจากนี้ก็ได้รับความคุ้มกันจากเขตอำนาจของรัฐที่ รัับทูตทั้งในทางอาญาทางแพ่งและทางปกครอง แต่ในทางแพ่งและทางปกครองมีข้อยกเว้นบาง อย่าง เช่น ในกรณีคนทูตไปถึงการประกอบอาชีพหรือทำ เนินธุรกิจการค้า เป็นการส่วนตัว<sup>๕๘</sup> ใน กรณีที่มีความยุ่งยากเนื่องจากการกระทำของบุคคลในคณะผู้แทนทางการทูตต่อรัฐผู้รับ โดยบุคคลที่ ระบุไว้ในข้อ ๓๗ แห่งอนุมาตรานี้คือ

๑. คนในครอบครัวของตัวแทนทางการทูตซึ่งประกอบ เป็นส่วนหนึ่งของครัว เรือนของตัวแทนทาง ทูต ถ้าไม่ใช่คนชาติของรัฐผู้รับ ให้ได้ขูบโศก เอกฉันทิและความคุ้มกันไว้ในข้อ ๒๕ ถึง ๓๖ <sup>๕๙</sup>

๒. บุคคลในคณะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการของคณะผู้แทนรวมทั้งคนในครอบครัว ของคนซึ่งประกอบ เป็นส่วนหนึ่งของครัว เรือนของคนตามลำดับ ถ้าไม่ใช่คนชาติของรัฐผู้รับ หรือมี ที่อยู่อาศัยในรัฐผู้รับ ให้ได้ขูบโศก เอกฉันทิและความคุ้มกันที่ได้ระบุไว้ในข้อ ๒๕ ถึง ๓๕ เว้นแต่ ว่าความคุ้มกันจากอำนาจศาลทางแพ่งและทางปกครองของรัฐผู้รับที่ได้ระบุไว้ในวรรค ๑ ของข้อ ๑๓ นั้น ไม่ให้ขยายไปถึงการกระทำที่ได้ปฏิบัติไปนอกวิธิต่างแห่งหน้าที่ของตน ให้บุคคลในคณะ เจ้าหน้าที่ ฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการได้ขูบโศก เอกฉันทิได้ระบุไว้ในข้อ ๓๖ วรรค ๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่ง ของที่ได้นำเข้า เมื่อเข้ารับหน้าที่ครั้งแรกด้วย

๓. บุคคลในคณะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการของคณะผู้แทนซึ่งไม่ใช่คนชาติของรัฐผู้รับ หรือไม่มี ที่อยู่อาศัยในรัฐผู้รับ ไม่ได้ขูบโศกความคุ้มกันในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำที่ได้ปฏิบัติไปในวิธิต่าง ร่องหน้าของตนเอง การยกเว้นจากคำตัดสินและภาษีสำหรับการค้า เหมันท์เงินที่ได้รับโดย เหตุคุณธรรมการ รัับจ้างของตน และการยกเว้นที่ได้ระบุไว้ในข้อ ๓๗

<sup>๕๖</sup> Art.29  
<sup>๕๗</sup> Art.30  
<sup>๕๘</sup> For details see Art.31  
<sup>๕๙</sup> See texts in appendices

๔. คนรับใช้ส่วนตัวของบุคคลในคณะผู้แทน ถ้าไม่ใช่กษัตริย์ของรัฐผู้รับ หรือถึงถิ่นที่อยู่ประจำในรัฐผู้รับ ให้ได้รับยกเว้นจากภาษีเงินได้และภาษี ค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมที่เราได้รับโดยพฤติการณ์รับจ้างของตนในส่วนอื่น คนรับใช้ส่วนตัวเหล่านี้อาจได้อุปโภค เอกสิทธิและความคุ้มกัน เท่าที่รัฐผู้รับยินยอมให้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐผู้รับต้องให้อำนาจของตนเหนือบุคคลเหล่านี้ในทำนอง เช่นที่จะไม่แทรกสอดโดยไม่สมควรในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้แทน รัฐผู้รับอาจจะลดความคุ้มกันเสียก็ได้ โดยต้องแสดงข้อเท็จจริงที่ชัดแจ้งเสมอ และการลดความคุ้มกัน เหล่านี้คือการลดความคุ้มกันจากอำนาจศาลทางแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับคดีแพ่งหรือคดีปกครอง จะไม่ถือว่ามิใช่เป็นการลดความคุ้มกันในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีความล้มละลายซึ่งจำเป็นจะต้องมีการชำระค่าหากอีก<sup>๒๖</sup> หมายความว่า การลดความคุ้มกันโดยรัฐผู้รับนั้นอาจจะกระทำได้เป็นสองชั้น การลดครั้งแรกทำให้ศาลดำเนินคดีได้แต่ไม่สามารถบังคับคดีหากยังไม่มีการลดความคุ้มกันในชั้นที่สอง ฉะนั้นความสำคัญของการลดความคุ้มกันจะมีผลหรือไม่ในที่สุดอยู่ที่การลดความคุ้มกันให้ศาลบังคับคดีตนเอง หากไม่แล้วก็ไม่เป็นประโยชน์อันใดเลย เพราะคดีไม่อาจรอลงอาญาไปจนถึงขั้นสุดท้ายได้

ถ้าจะพิจารณาจากหลักการและทางปฏิบัติแล้ว จะเห็นว่า เอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูตนี้ บุคคลในคณะผู้แทนได้รับไม่เท่ากัน แล้วแต่ว่าฐานะหรือตำแหน่งของบุคคลในคณะผู้แทนนั้น ๆ มีส่วนสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของสถานทูตเพียงใด ฉะนั้นในเมื่อรัฐผู้รับจะลดความคุ้มกัน เวลการ รุ้จึงควรกระทำให้แก่เฉพาะบุคคลบางฐานะเท่านั้น ที่กล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายรัฐผู้รับ สำหรับรัฐผู้รับนั้นก็จะต้องให้เอกสิทธิและความคุ้มกันแก่คณะผู้แทนเหมือนกัน ในเมื่อยอมรับบุคคลในคณะผู้แทนให้มาประจำในรัฐของตนแล้ว ในขณะที่รัฐผู้รับยินยอมรับบุคคลเหล่านั้นแล้ว รัฐผู้รับอาจจะบอกกล่าวแก่รัฐผู้ส่งในเวลาใดก็ได้ และโดยมีต้องรับรองถึงการวินิจฉัยของตนว่าหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลใดในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลของคณะผู้แทนเป็นบุคคลไม่พึงปรารภณา หรือว่าบุคคลอื่นใดในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทนเป็นที่ไม่พึงยอมรับได้ ในกรณีใดเช่นว่านี้ ให้รัฐผู้รับเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งนั้นกลับ หรือให้เลิกการหน้าที่ของผู้นั้นกับคณะผู้แทนเสียก็ได้ ตามแต่จะเหมาะสม บุคคลอาจจะถูกประกาศให้เป็นผู้ไม่พึงปรารภณา

๒๖ Art. 32

หรือไม่ถึงยอมรับโลกซึ่งจะมาถึงในอาณาเขตของรัฐผู้รับก็ได้<sup>๕๓</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้หากรัฐผู้ส่งปฏิเสธหรือไม่นำพาดำเนินในระยะเวลาอันสมควรที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันของตนที่กล่าวในตอนแรก รัฐผู้รับอาจปฏิเสธที่จะยอมรับนับถือบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้นว่าเป็นบุคคลในขณะขณะทางการทูตก็ได้<sup>๕๔</sup> นี้ย่อมหมายความว่ารัฐผู้รับมักเด็กหรือถอนความคุ้มครองบุคคลในขณะทูตนั้นนั่นเอง ซึ่งเป็นสิทธิของรัฐผู้ส่งที่จะเรียกร้องค่าได้ เพราะความคุ้มครองที่รัฐผู้รับอำนวยให้แก่บุคคลในขณะทูตนั้นตั้งอยู่บนรากฐานของธรรมเนียมปฏิบัติร่วมกันและเป็นการยอมรับรัฐข้างนอกด้วยเท่านั้น<sup>๕๕</sup> กฎหมายระหว่างประเทศมิได้วางกฎเกณฑ์ไว้เป็นการแน่นอนสำหรับเรื่องนี้

<sup>๕๓</sup> การที่รัฐผู้รับจะปฏิเสธคุ้มครองทางการทูตในฐานะเป็นบุคคลไม่ว่าประการใดนั้น มีเหตุมากมายหลายอย่างในบางกรณีคุ้มครองมิอาจเรื่องก็มีเหตุผลดี เช่น L. Capetani ได้กล่าวอย่างไว้ใน *International Law, op.cit.* p.791-792 "... If a diplomatic envoy commits an act of violence which disturbs the internal order of the receiving State in such a manner as makes it necessary to put him under restraint for the purpose of preventing similar act, or if he conspires against the receiving State and the conspiracy can be made harmless only by putting him under restraint, he may be arrested for the time being, although he must in due time be safely sent home. Thus in 1717 the Swedish ambassador in London, Gillenburg, who was an accomplice in a plot against King George I., was arrested and his papers were searched. In 1718 the Spanish ambassador in France, Prince Cellanave, was placed in custody because he organised a conspiracy against French Government."

<sup>๕๔</sup> Art.9 (2)

<sup>๕๕</sup> Ernest Satow, *op.cit.* p.175

เกี่ยวกับความคุ้มกันทางการทูตนี้ เราอาจกล่าวได้ในทางปฏิบัติทั่วไปและโดยอนุสัญญาว่า บุคคลในคณะทูตได้รับความคุ้มกันทางการทูตจากทั้งรัฐผู้ส่งและรัฐผู้รับ ในฐานะของรัฐผู้ส่งจะอ้างความคุ้มกันทางการทูต เมื่อต้องการจะคุ้มครองบุคคลในคณะทูตของตน เมื่อต้องถูกละเมิดอย่างใดอย่างหนึ่งจากการกระทำของรัฐผู้รับ ฝ่ายรัฐผู้รับโดยพันธะที่มีผูกมัดต้องให้ความคุ้มกันบุคคลในคณะทูตที่เข้ามาประจำยังรัฐของตน เชื่อว่ารัฐอื่นที่มีสัมพันธภาพทางการทูตต่อกันจะปฏิบัติตามบ้างเกี่ยวกับบุคคลในคณะทูตของตนในรัฐนั้น ๆ บ้าง

๓. หน้าที่ของคณะทูตและเจ้าหน้าที่พลเรือนประจำ

สาระสำคัญของอนุสัญญากรุงเวียนนาฉบับนี้เห็นว่าจะได้รับการพิจารณาในทันที คือ การกำหนดหน้าที่ของคณะทูตและเจ้าหน้าที่อื่นจะพึงกระทำต่อรัฐที่ประจำอยู่ ความจริงเรื่องนี้ก็ไม่ใช่อะไรใหม่ เคยปรากฏอยู่ในอนุสัญญากรุงฮามานาปี ๑๘๖๔ ว่าด้วยเจ้าหน้าที่ทางการทูตอยู่แล้ว<sup>๑๐๐</sup> และอนุสัญญากรุงเวียนนาก็ยังได้รับความคิดเห็นจากอนุสัญญากรุงฮามานา ๑๘๖๔ นี้เอง นำไปแก้ไขเพิ่มเติมในวัตถุประสงค์อันมากกว่าเดิม เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปมากกว่าที่เดิมเป็นมาแล้ว หน้าที่ทั้งหมดเหล่านี้มีอยู่ซึ่งผู้แทนทางการทูตจะพึงปฏิบัติต่อรัฐผู้รับในอนุสัญญากรุงเวียนนา อาจแบ่งออกได้ ๔ ประการคือ<sup>๑๐๑</sup>

๓.๑ จักต้องเคารพกฎหมายและธรรมเนียมของรัฐผู้รับ

๓.๒ จักต้องไม่แทรกสอดในกิจการภายในของรัฐนั้น

๓.๓ ธุรกิจในการทั้งมวลกับรัฐผู้รับซึ่งรัฐผู้ส่งได้มอบหมายแก่คณะผู้แทน คณะผู้แทนจะต้องกระทำการติดต่อโดยตรงหรือผ่านกระทรวงการต่างประเทศของรัฐผู้รับ หรือกับหน่วยราชการ

<sup>๑๐๐</sup> See Convention on Diplomatic Officer 1928 Sect. III, Art. 12-13

<sup>๑๐๑</sup> Art. 41-42 Cf. Art. 12-13 of Habana Convention 1928 (See texts in appendices)

อื่นของรัฐผู้รับ แต่จะต้องตกลงกับรัฐผู้รับให้ความยินยอมเสียก่อน<sup>๑๐๒</sup>

๓.๘ คณะผู้แทนทางการทูตที่ก่อตั้งไม่ใช้สถานที่ของนครประจำการอื่นไม่ต้องควยหน้าที่ของคนที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ หรือโดยกฎเกณฑ์อื่นของกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป หรือโดยความตกลงพิเศษใด ๆ ที่อ้างอิงด้วยระหว่างรัฐผู้ส่งกับรัฐผู้รับ

๕. ตัวแทนทางการทูตที่เข้ามาตั้งจะต้องหลีกเลี่ยงหรืองดเว้นไปปฏิบัติกิจกรรมใด ๆ ทางวิชาดีหรือพาณิชย์ หรือประโยชน์ส่วนตัวในรัฐผู้รับ

คำให้การปฏิบัติความหน้าที่ของคณะผู้แทนทางการทูตในข้อ ๑ - ๒ นั้น มีผลยกเว้นว่าให้กระทำได้ในเมื่อการกระทำนั้นไม่ใช่ว่าใช้คณะทูตหรือบุคคลของคณะทูตเสื่อมเสียเกียรติและ ความคู่กันของตน ซึ่งความค่อนนี้ไม่ปรากฏว่าระบุไว้ในอนุสัญญากรุงเฮก ๑๙๖๑ แต่อย่างใด ส่วนในข้อ ๓ ว่าด้วยการกระทำการของเจ้าหน้าที่คณะทูตในรัฐผู้รับจะต้องคิดโดยตรงกับหรือผ่านกระทรวงการต่างประเทศนั้น ปรากฏอยู่ในอนุสัญญากรุงเฮกแล้ว แต่ในอนุสัญญากรุงเวียนนา ได้เพิ่มเติมคำว่า "...หรือกระทรวงอื่นเช่นที่จะตกลงกัน" หมายความว่า รัฐผู้รับยินยอมให้คณะทูต ทำการติดต่อโดยตรงกับหน่วยราชการอื่นได้ และจะต้องว่าการตกลงในเรื่องนี้กับรัฐผู้รับให้แน่ชัดเสีย ก่อน ที่เป็นเช่นนี้รัฐผู้รับอาจจะ เห็นว่าเป็นการให้ความสะดวกและ เพิ่มความรวดเร็วในการติดต่อ

<sup>๑๐๒</sup> ในทางปฏิบัติของประเทศไทยนั้น มีผลคล้ายกันเหมือนกัน คือกำหนดให้สถานทูตทุกแห่งในประเทศไทย เมื่อจะปฏิบัติงานในหน้าที่ จะส่งติดต่อโดยตรงหรือผ่านกระทรวงการต่างประเทศ แต่ ให้ความสะดวกและรวดเร็วในการติดต่อและลดปริมาณงานของกระทรวง บาง กระทรวงยินยอมให้สถานทูตติดต่อกับหน่วยราชการอื่นได้ ในบางเรื่องที่มีจำเพาะแล้ว โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

๑. เรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง หรือการเมืองระหว่างประเทศ

๒. เรื่องที่มีลักษณะทางเทคนิคหรือวิชาการ โดยเฉพาะ กระทรวงเมืองและวิทยการ ติดต่อในคอนแรกทุกเรื่อง แล้วจะชี้แจงให้สถานทูตติดต่อโดยตรงไปยังหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้ ในเรื่องที่กระทรวงใดทราบแล้วเป็นราย ๆ ไป

๓. เรื่องที่กระทรวงการต่างประเทศให้ความยินยอมแก่สถานทูตทำการติดต่อโดยตรงได้ ตลอดจน เช่น งานตามแผนการโคลัมโบ การให้ความช่วยเหลือในด้านวิชาการและอื่น ๆ ฯลฯ

๔. การปฏิบัติหน้าที่ของทูตช่วยทูตฝ่ายทหาร เจ้าหน้าที่ช่วยทูตฝ่ายทหารและฝ่ายจะติดต่อ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตนได้โดยตรงตลอดไป เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้ในประเทศอื่น ๆ เหมือนกัน

สรุปจากการสัมภาษณ์นายสุชาติ จุฑาสมบัติ รักษาการหัวหน้ากองเศรษฐกิจ กับนายวิเชียร วัฒนคุณ หัวหน้ากองกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ เมื่อ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๐๘

มาตรา ๔๑ วรรค ๒ ของอนุสัญญาฯ ประกอบด้วย

ในกรณีนี้เคยปรากฏว่ามีสถานทูตบางแห่งในประเทศใหญ่ เช่น อิสราเอล เป็นต้น ทำ การติดต่อการหน้าที่กับกระทรวงอื่น ๆ โดยไม่ผ่านกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวง เหล่านั้นกับติดต่อกับ ซึ่งเป็นการกระทำที่ซึ่งไม่ถูกต้องด้วยระเบียบแบบแผนของประเทศไทย และกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เห็นเช่นนี้อาจจะ เนื่องมาจากมุ่งเอาความสะดวกเป็นที่ตั้ง และ อาจจะเป็นความเหตูการเข้าใจผิดในทางปฏิบัติของหน่วยราชการบางแห่ง ทั้งนี้เมื่อกระทรวงการ ต่างประเทศใดทราบ ก็เคยชี้แจงให้ตั้งฝ่ายตระหนักถึงระเบียบที่ถูกต้องในเรื่องนี้แล้ว.



กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องที่ในหลักการสำคัญเท่าใดก็ตามและจำต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำ

ความจริงเรื่องกรรณาทินี้ซึ่งหมายถึงที่กล่าวมานี้ เป็นที่หวังและเข้าใจกันว่าเจ้าหน้าที่ในคณะทูตมีความเข้าใจและตระหนักในเรื่องนี้ดีแล้ว เมื่อไปประจำอยู่ในรัฐผู้รับ ไม่จำเป็นที่รัฐผู้รับจะต้องคอยชี้แจงอย่างไรหรือไม่จำเป็นที่จะต้องมีความสนธิสัญญาหรือสนธิสัญญาใด ๆ ระบุเรื่องนี้ไว้อีก โดยมารยาททางการทูตแล้วเจ้าหน้าที่ทางการทูตจักต้องหาทางทราบเอาเองว่า จะต้องปฏิบัติอย่างไร หรือไม่ต้องปฏิบัติอะไรบ้างในรัฐผู้รับ แต่อาจจะปรากฏว่าความที่เคยเป็นจริงในทางปฏิบัติ นั้น เรื่องนี้มีความใจแค้นคล้อยมา เมื่อมีความกำกวมคลุมเครืออย่างนี้ ผู้แทนทางการทูตซึ่งมีอยู่จำนวนมากในรัฐผู้รับ อาจจะมีบางจำนวนที่กระทำการนอกเหนือจากหน้าที่ที่ผู้แทนทางการทูตควรจะไปจะพึงกระทำในรัฐผู้รับ ทำให้รัฐผู้รับได้มีความเดือดร้อน และสับสนวุ่นวายขาดความเป็นระเบียบที่ดี เป็นทางนำไปสู่ความบาดหมางทางไมตรีซึ่งอยู่ระหว่างกัน ดังนั้นเพื่อจะสร้างความเป็นระเบียบและดีเสียเสียเหตุนี้เช่นนี้นั้น จึงได้มีความหมายกำหนดหน้าที่ของผู้แทนทางการทูตอันจะพึงมีต่อรัฐผู้รับให้แน่นอนเท่าที่จะทำได้ ดังปรากฏในอนุสัญญากรุงเวียนนาฉบับนี้ ซึ่งอาจจะ เป็นบางหนึ่ง ที่รัฐผู้รับจะสามารถควบคุมการปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐผู้ส่ง ตลอดจนการเคลื่อนไหวของเจ้าหน้าที่ทางการทูต และระงับหากเจ้าหน้าที่บุคคลใด กระ เมียด่าขี้นหรือเบียดเบียนนำพาต่อหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติต่อรัฐผู้รับแล้ว ก็จะทำให้เห็นได้ชัดแจ้งมากกว่าไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่ไว้ก่อน ในเวลาเดียวกันก็จะ เป็นประโยชน์แก่รัฐผู้รับที่จะยกขึ้นเป็นเหตุอ้างว่า เจ้าหน้าที่ทางการทูตผู้นั้นเป็นที่ไม่พึงปรารถนาได้ ในเมื่อมิได้ปฏิบัติหน้าที่ที่เรานั้น

ถึงกระนั้นก็ดี แม้จะได้มีการกำหนดหน้าที่ตามที่กล่าวแล้วข้างบนนี้ ถ้าจะพิจารณาดูหน้าที่แต่ละอย่างที่ว่าไว้ ก็ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์กันมาก เพราะเหตุว่าบางเรื่องไม่อาจจะกำหนดให้แน่นอนและละเอียดลงได้สักเท่าเพียงใจ และตามมาตรฐานอันโลกาภิวัตน์ไม่ได้เลย โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และการดำเนินการทูตระหว่างประเทศสมควรมานาจของประเทศเล็ก ซึ่งประเทศเหล่านั้นอาจมีขนาดและขีดความสามารถเมืองอยู่ในอาณานิคมหรือดินแดน เป็นอันว่าหน้าที่ในข้อ ๒ ที่ว่า "จักต้องไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในของรัฐผู้รับ" แต่หน้าที่ที่เฝ้าปรากฏความจริงแล้ว มีผู้คิดว่าอำนาจเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงกิจการภายในของรัฐผู้รับอยู่เสมอ ด้วยเหตุผลและข้ออ้างต่าง ๆ กัน จึงเห็นการยากที่จะกำหนดเรื่องนี้ได้เด็ดขาดลงไป และการมีกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับไว้ก่อน นี้จะยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่กันได้ดังที่ได้นี้ ก็ยังเห็นว่า เป็นประโยชน์ต่อวงการทูตอยู่ไม่น้อย และดีกว่าจะไม่เสียเลย



๔. การตั้งผู้แทนทางราชการ

การที่คณะผู้แทนหรือผู้แทนทางการทูตคนใดคนหนึ่งจะขึ้นสู่การหน้าที่ของตนนั้น มีเหตุผลหลายประการสุดแต่ประเภทของผู้แทนทางการทูต เป็นประการแรกคือ

๔.๑ ในกรณีที่เป็นผู้แทนทางการทูตเป็นพิธีการ (Envoye Ceremonial) หน้าที่ของคณะทูตก็จะสิ้นสุดลง เมื่อจุดประสงค์ของรัฐผู้ส่งคณะทูตออกไปนั้นบรรลุผลสำเร็จแล้วทุกกรณี ก็คือคณะทูตเพื่อพิธีการนั้นจะมากก็ออกไปในฐานะ เป็นผู้แทนของรัฐหรือคณะทูตของรัฐผู้ส่งซึ่งมีสำเนาบัตรในกรณีรัฐผู้รับ เพื่อไปร่วมในพิธีการต่าง ๆ เช่น งานมงคลอภิเษกสมรส ราชภิเษก งานถวายพระเพลิงศพเจ้านาย หรือเพื่อไปแสดงความยินดีต่อประมุขแห่งรัฐที่เขาคำรงตำแหน่งใหม่ หรือเป็นผู้แทนของรัฐไปร่วมการประชุมหรือไปปฏิบัติภารกิจอย่างอื่นในตำแหน่งเดียวกัน เจ้าหน้าที่ทางการทูตประเภทนี้ถึงแม้ว่าการหน้าที่จะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงได้รับความคุ้มครองและเอกสิทธิ์ในระหว่างที่เดินทางกลับไปประเทศของตน<sup>๑๐๓</sup>

๔.๒ ในกรณีที่เป็นผู้แทนทางการทูตเพื่อการเมือง (Envoye Political) ซึ่งได้รับแต่งตั้งและส่งออกไปประจำยังต่างประเทศเป็นการถาวรตามวาระนั้น มีเหตุที่จะทำให้สิ้นสุดการที่หน้าทนายประการ แต่จะประมาณได้ว่าหน้าที่ของผู้แทนทางการทูตอาจสิ้นสุดลงได้โดยสาเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้<sup>๑๐๔</sup>

๑. ด้วยเหตุสมควรหรือการสละตำแหน่งของประมุขแห่งรัฐที่แต่งตั้ง บุคนั้น หรือการเนรเทศตามวาระ

๒. เมื่อเจ้าหน้าที่ทางการทูตนั้นได้รับเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นจากตำแหน่งเดิม หน้าที่เดิมถือว่าสิ้นสุดลงในระยะนั้นจนกว่าจะได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้ดำรงตำแหน่งใหม่

๓. ด้วยการหมดอายุของวาระตั้งชั่วคราว คือในกรณีที่สาส์นตราตั้งชั่วคราวซึ่งมีอายุจำกัดระยะเวลาหนึ่งซึ่งมอบให้กับผู้แทนทางการทูตไปดำรงตำแหน่งแทนเจ้าหน้าที่เดิมเดิมที่พ้นหน้าที่ไปแล้ว และบังอยู่ในระหว่างแต่งตั้งบุคคลใหม่มาแทนเป็นการถาวรนี้ หากมีความจำเป็นรัฐจะแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้กระทำการ เป็นผู้แทน ทางการทูตของรัฐ เป็นการชั่วคราวไปล่วงหน้าก่อนก็ได้ และหน้าที่จะสิ้นสุดลงเมื่อสาส์นตราตั้งชั่วคราวนั้นหมดอายุ

<sup>๑๐๓</sup> L. Oppenheim, op.cit. pp.814-815

<sup>๑๐๔</sup> Paul Fauchille, op.cit. pp.103-104 Cf. L. Oppenheim, op.cit. pp.815-820 for details and cases.

\* การแต่งตั้งผู้แทนทางการทูตเพื่อการเมืองเป็นการชั่วคราว โดยออกสาส์นตราตั้งชั่วคราวให้ตามความในข้อนี้ ทางปฏิบัติในปัจจุบันนี้ไม่นิยมกระทำกันแล้ว เมื่อหัวหน้าคณะทูตต้องพ้นหน้าที่ไปโดยวาระ ก็จะแต่งตั้งอุปทูตชั่วคราว (Chargé d'Affaires, a.i.) รักษาการแทนไปก่อน จนกว่าจะได้แต่งตั้งหัวหน้าคณะทูตมาประจำแทนคนเดิมที่พ้นตำแหน่งไป

๔. เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนทางการทูตนั้นถูกเรียกตัวกลับโดยรัฐผู้ส่ง ถ้าการเรียกตัวกลับนี้เป็นไปด้วยความประสงค์ของรัฐผู้ส่งแต่ฝ่ายเดียว ผู้แทนทางการทูตนั้นจะต้องยื่นสาส์นเรียกตัวกลับต่อประมุขแห่งรัฐหรือรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ แล้วแต่กรณี และจะได้รับหนังสือแจ้งการรับทราบการเรียกตัวกลับ (Lettre de Reconséance) จากบุคคลที่กล่าวแล้วในเวลาเดียวกัน

เหตุแห่งการ เรียกตัวกลับนั้นมีหลายประการคือ

ก. ผู้แทนทางการทูตนั้นกระทำความผิดจากตำแหน่งทางการทูต ในกรณีนี้ถ้ารัฐผู้ส่งอนุมัติการลาออกก็จะมอบหนังสือเรียกตัวกลับ ให้ทูตกลับไปยื่นต่อประมุขแห่งรัฐหรือรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ สุดแต่กรณี

ข. เนื่องจากการโยกย้ายไปประจำตำแหน่งอื่น

ค. ด้วยเหตุที่มีการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงจากเหตุใดเหตุหนึ่งระหว่างรัฐผู้ส่งกับรัฐผู้รับ ซึ่งอาจจะนำไปสู่การตัดสัมพันธ์ทางการทูตในอันต่อไป ถ้าหากสถานการณ์ไม่ดีขึ้น การเรียกตัวกลับโดยเหตุนี้ผู้แทนทางการทูตเดินทางออกจากรัฐผู้รับได้ทันที ไม่จำเป็นต้องยื่นสาส์นเรียกตัวกลับต่อผู้ใดอีก

ง. เนื่องจากรัฐผู้รับขมิตรัฐผู้ส่ง เรียกตัวผู้แทนทางการทูตของตนกลับ เพราะผู้แทนทางการทูตนั้นมีความประพฤติปฏิบัติอันเป็นการละเมิดกฎของบ้านที่มีอยู่ในรัฐผู้รับ หรือชนบประเภททางการทูตอย่างร้ายแรง จนไม่อาจจะยินยอมให้ผู้อยู่ในรัฐผู้รับในฐานะผู้แทน ทางการทูตต่อไปได้ รัฐผู้รับอาจจะอ้าง เขาความเป็นจริงของกรณีหรือแม้แต่เพียงข้อกล่าวหาก็ตาม รัฐผู้ส่งจักต้อง เรียกตัวกลับ มิฉะนั้นรัฐผู้รับอาจจะถอนความคุ้มกันโดยสิ้นเชิง หรืออาจจะตัดสัมพันธ์ทางการทูตก็ได้

๕. ในกรณีที่เหตุขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างรัฐผู้รับกับรัฐผู้ส่ง หรือจากการประพฤติปฏิบัติของผู้แทนทางการทูตของรัฐผู้รับ ซึ่งถือความทำให้ฝ่ายคนใดได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง รัฐผู้รับอาจนำเอาวิธีการรุนแรงที่สุดมาใช้ต่อผู้แทน ทางการทูตด้วยการขับไล่ให้ออกไปจากรัฐผู้รับโดยทันที

๖. ผู้แทน ทางการทูตอาจสมัครใจเดินทางออกจากรัฐผู้รับได้ ในเมื่อเห็นว่ารัฐผู้รับให้การปฏิบัติของตนอย่างแตร้าย (ill-treatment) เช่นผู้แทนทางการทูตถูกกักขังหรือทำร้ายร่างกายหรือจิตใจจากการกระทำของคณะผู้บริหารรัฐผู้รับ แล้วรัฐผู้รับเลิกแจ้งเสียมิได้จับกุมลงโทษลงของตน และไม่ช่วยความคุ้มกันให้แก่ผู้แทนทางการทูตอย่างเพียงพอ ผู้แทนทางการทูตอาจประท้วงด้วยการเดินทางออกจากรัฐผู้รับ และถือว่าหน้าที่ทางการทูตสิ้นสุดลงด้วย

หนังสือแจ้งการรับทราบการเรียกตัวกลับ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Réponse Lettre de Rappel หรือ Reconséance นั้น ปัจจุบันไม่ใช้เท่าใดนักแล้ว ผู้รับ Letter of Recall ก็เนื่องมาจากรวมการ เรียกตัวกลับเท่านั้น

๙. ในกรณีที่ผู้แทนทางการทูตคำ เป็นงานให้หน้าที่ของตนไปตามปกติ ถ้าหากรัฐผู้รับกับรัฐผู้ส่งประกาศสงครามกัน ก็จะมีผลให้ความสัมพันธ์ทางทูตสิ้นสุดลงด้วย คำนำหน้าของผู้แทนทางการทูตนั้นก็หมดไปเช่นเดียวกัน

๑๐. การหน้าที่ของผู้แทนทางการทูตอาจสิ้นสุดลงได้ เนื่องจาก เหตุการณ์ที่กระทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ประมุขแห่งรัฐ ระบบการปกครองของรัฐ หากผู้แทนทางการทูตจะต้องดำรงในตำแหน่งต่อไปก็จะคงมีการมอบอำนาจใหม่

๑๑. ถ้าหากรัฐผู้รับหรือรัฐผู้ส่งและผู้แทน ทางการทูตหมดสภาพความเป็นรัฐอธิปไตยด้วย เหตุใดเหตุหนึ่ง เป็นอันว่า สันติภาพเข้ารวมกับรัฐอื่น หรือถูกผนวกเข้ากับรัฐอื่นด้วย เหตุแห่งสงครามกับรัฐนั้น หน้าที่ของผู้แทนทางการทูตจะสิ้นสุดลงด้วย ความจริงเป็นจริงถูกต้อง ในเมื่อรัฐผู้รับยอมรับการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้น

๑๒. ประการสุดท้าย หน้าที่ของผู้แทนทางการทูตสิ้นสุดลงด้วยบรรณกรรมของผู้แทนนั้น ซึ่ง เป็นเรื่องก็แท้จริงโดยธรรมชาติ ถ้าหากวิธีวิธีการต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ในคณะทูตจะเป็นผู้จัดการทั้งหมด ทางฝ่ายรัฐผู้รับไม่จำเป็นต้องเข้าเกี่ยวข้อง และอาจจะได้รับการรับรองจากรัฐผู้ส่ง เป็นกรณีพิเศษ บรรณกรรมที่ควรพิจารณาว่าตอบจนครบแล้วของผู้แทน ทางการทูตนั้นแยกแยะออกมา อยู่ในกรณีวิจิตรคง ได้รับความมุ่งหมายทางการทูตต่อไป จนกว่าจะเลิกเกินเงาออกไปจากรัฐผู้รับตามกำหนดเวลาที่รัฐผู้รับได้แจ้งให้สมาชิกคณะทูตทราบล่วงหน้า หากนั้นกำหนดที่ระบุไว้ก็เห็นว่าความมุ่งหมายนั้นหมดไป

เหตุทั้งหกประการยกมานี้ เป็นที่ยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากประการที่กล่าวมาแล้ว การหน้าที่ของตัวแทนทางการทูตจะยุติลงได้ ความที่มีผู้ชี้ไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาฉบับนี้คือ

๑. เมื่อมีการบอกกล่าวโดยรัฐผู้ส่งไปยังรัฐผู้รับว่า การหน้าที่ของตัวแทนทางการทูตได้ยุติลงแล้ว

๒. เมื่อมีการบอกกล่าวโดยรัฐผู้รับไปยังรัฐผู้ส่งตามวรรค ๒ ของข้อ ๙ ว่า รัฐผู้รับปฏิเสธที่จะยอมรับนับถือตัวแทนทางการทูตในความเมื่อบุคคลในคณะผู้แทน เพราะ เป็นบุคคลที่ไม่ถึงปรารถนา อนึ่ง อนุสัญญาฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงในกรณีที่เกิดการปะทะกันด้วยอาวุธ รัฐผู้รับต้องอำนวยความสะดวกให้ เพื่อให้บุคคลซึ่งอุปโลกนเอาเป็นอิสระ ควบคุมกันนอกจากอาณาเขตของรัฐผู้รับและกรณีใน

๑๐๕ Art. ๑๓

\* สำหรับประเทศที่ประมุขเป็นประธานาธิบดีหรือกษัตริย์ที่ได้รับเลือกตั้งตามวาระ (elective king) เช่นมาเลเซีย ในกรณีนี้ไม่จำกัดขึ้นสาส์นตราตั้งอีก

ครม. คราวของบุคคลเหล่านั้น ได้เต็มใจวางมือไปโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ในกรณีที่จะต้องมีการ  
 โดย เฉพาะ รัฐผู้รับต้องพิจารณาตามระบอบการขนส่งที่จำเป็นสำหรับตัวบุคคลเหล่านั้นและทรัพย์สินของ  
 บุคคลเหล่านั้นในทศวรรษ<sup>๑๐๖</sup> ถ้าหากเหตุการณ์รุนแรงจนถึงกับต้องคัดค้านกันทางการทูตกันแล้ว รัฐผู้รับ  
 ก็มีหน้าที่ต้อง เคารพและคุ้มครอง สถานะของคณะผู้แทนและสถานทูต ตลอดจนทรัพย์สินและ เอกอัครราช  
 ราชการ เมื่อจำเป็นที่จะต้องมีการปกป้องรักษาผลประโยชน์ต่าง ๆ ของรัฐผู้ส่งที่ยังคงมีอยู่ในรัฐผู้รับ  
 ขณะที่ได้คัดค้านกันทางการทูตกันแล้ว รัฐผู้ส่งอาจขอรับรองและมอบหมายให้รัฐที่สามซึ่งรัฐผู้รับยอมรับ  
 เป็นผู้ดูแลคุ้มครองสถานทูต ทรัพย์สิน เอกอัครราช ราชทูต ประโยชน์ของรัฐ และประชาชนชาติได้<sup>๑๐๗</sup> เช่น  
 ในกรณีมาเลเซียคัดค้านกันทางการทูตกับดินแดน ไซปรัสและนิโคเซีย ประเทศไทยได้รับคำร้องขอจาก  
 มาเลเซียให้เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ในประ เทศทั้งสองแดน ทั้งนี้ ไทยได้รับถวายนินยอมจากอินโดนีเซีย  
 และนิโคเซียแล้ว

ในลักษณะอย่าง เดียวกันนี้ ถ้อยความยินยอมล่วงหน้าของรัฐผู้รับ และโดยคำขอรับของรัฐผู้  
 สามซึ่งไม่มีผู้แทนอยู่ในรัฐผู้รับ รัฐผู้ส่งอาจทำให้การชวกรวาทชั่วคราวแก่ผลประโยชน์ของรัฐผู้สาม  
 และของภพชาติของรัฐผู้สามก็ได้<sup>๑๐๘</sup> ในกรณีเช่นนี้มิได้หมายถึงรัฐที่สามแต่ทั้งผู้แทน ทางการทูตของ  
 รัฐผู้ส่งไปประจำในรัฐผู้รับ ตามความในข้อ ๒ แห่งอนุสัญญาี้ เพราะเป็นเมืองนครของรัฐผู้สาม  
 ทางการทูตของรัฐผู้ส่งกระทำความผิดเป็นผู้ดูแลคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐและของชนชาติรัฐผู้สามเป็น  
 การชั่วคราวเท่านั้น อยู่ในกรณีเช่นนี้เป็นการแต่งตั้งให้ผู้แทนทางการทูตของรัฐผู้ส่งมีฐานะ เป็นผู้แทน  
 ทางการทูตของรัฐผู้สามอย่างสมบูรณ์

๕. การไม่เลือกปฏิบัติ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนของอนุสัญญากรุง เวียนนาว่า ด้วยความ  
 สัมพันธ์ทางการทูต เป็นการยอมรับหลักการ ความเสมอภาคทางอนิปไตยของรัฐ ซึ่งหลักการนี้ได้เป็นที่ยอมรับ  
 กันโดยสิ้นเชิง และกฎบัตรสหประชาชาติก็ระบุคำเป็นอันตอความ เสมอภาคในสิทธิของรัฐไม่ว่าใหญ่หรือ  
 เล็ก<sup>๑๐๙</sup> อนุสัญญากรุง เวียนนากันเป็นผลงานอันหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ จึงยึดเอาความมุ่ง  
 ประสงค์และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ เกี่ยวกับความเสมอภาคทางอนิปไตยของรัฐเป็นหลักใน  
 การที่รัฐจะได้ปฏิบัติต่อกันด้วยความ เสมอภาคตามถ้อยแห่งอนุสัญญาี้ด้วยเหมือนกัน ถือในการใช้บท

๑๐๖ Art. 44

๑๐๗ Art. 45

๑๐๘ Art. 46

๑๐๙ See Charter of United Nations (preamble)

บัญญัติของอนุสัญญาว่า รัฐผู้รับผู้จะไม่เลือกปฏิบัติเพื่อชนล้าระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์  
ทางการทูตกับตน สำหรับในกรณีต่อไปรัฐผู้รับผู้ปฏิบัติต่อรัฐที่เกี่ยวข้อได้ และจะไม่ได้ว่าเป็น  
การกระทำที่เลือกปฏิบัติ (discriminate) ดังนี้

๑. เมื่อรัฐผู้รับใช้บทบัญญัติข้อหนึ่งขงอนุสัญญาน้อย่างจำกัด (restrictively)  
เพราะเหตุที่รัฐผู้ส่งผู้ใดใช้ข้อจำกัดแก่คณะทูตของรัฐผู้รับด้วย การกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นการสม  
ยอมปฏิบัติต่อกัน

๒. เมื่อความประเอื้อหรือการลวกของที่รัฐทั้งหลายขยายให้แก่กันและกัน ซึ่งขมปฏิบัติ  
เป็นการอนุเคราะห์มากกว่าที่จำต้องให้เป็นตามขมของอนุสัญญานี้ เป็นอันว่าในกลุ่มประเทศสมกัน  
จีนเวียหรือในกลุ่มเบเนดิกซ์ หรือในกลุ่มมาลาอาลา อาจจะมีการให้ขมปฏิบัติกันเป็นพิเศษ  
(favourable treatment) มากกว่าที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญานี้ก็ได้ รัฐอื่น ๆ จะอ้างว่าเป็นการ  
เลือกปฏิบัติมิได้ เพราะเป็นไปตามประเอื้อที่มีอยู่ก่อนแล้ว หรือเป็นไปตามข้อตกลงเฉพาะ  
กลุ่มประเทศหนึ่งเป็นลักษณะขมธรรมของบรรดา รัฐทั้งปวงที่จะทำขมตกลงกัน เมื่อให้ขมปฏิบัติ  
ต่อกันเป็นพิเศษได้เสมอ

อนุสัญญานี้ในกลุ่มปัจเจกบุคคลพิเศษบางประเภทต่าง ๆ คงมีบัญญัติไว้เพราะเกี่ยวกับคณะทูต  
ประจำและใช้เฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐผู้ส่งเท่านั้น (ไม่คลุมไปถึงของทหารระหว่างประเทศด้วย)

ตามที่ไว้ไว้เพราะเหตุนี้โดยหัวข้อนี้เพียงสาระสำคัญของอนุสัญญานี้ จะเห็นได้ว่าเป็นความเ็น  
หมายานของนานาชาติที่จะสร้างสถาบันการทูตให้เป็นหลักการและระ เเบียบปฏิบัติเป็นการยอมรับกัน  
ทั่วไปในที่สุด เพราะอ้างจราบันได้ว่าสถาบันการทูตเดานั้นที่ เเบบ เเร่ของสื่อเก่าที่นานาชาติมี  
อยู่ เพื่อใช้รักษาผลประโยชน์ของตนและของทุกฝ่ายที่มีอยู่ร่วมกัน และเป็นวิธีทางอย่างเ้าวมที่จะ  
สร้างสันติภาพาวารให้ขึ้นได้ ส่วนการใช้กำลังของชาติเมื่อมีกรณีขัดแย้งกันนั้น เป็นเพียงวิธีการที่  
นำมาใช้แก้ปัญหาที่ เเบบวิธีนั้นเป็นการชั่วคราว ยังไม่มีหลักฐานหรือแม้แต่นักวิชาอันใดที่จะยืนยันได้  
เียงเว่า การใช้กำลังอำนาจของชาติไม่มีผลของสงครามนั้น สามารถบ่งให้เกิดสันติภาพาว  
ได้ ฉะนั้นเมื่อได้เวลาขมขมวางหลักเกณฑ์เ้าทำให้การทูตมีความมั่นคง เ็นนี้ ก็เ้าก็ว่ารัฐ  
ทั้งหลายยอมรับทั้งความสำคัญองวิธีเ้าต่างมีอยู่ร่วมกัน และเกี่ยวพันกันในฐานะที่คงก็เ้าวมเป็น  
สถาบันของสังคมนานาชาติ อันมีกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นทั้งหลักการและ เเร่ของขมขมความ  
ประพฤติปฏิบัติที่รัฐจะเ้าวมกัน และสถาบันการทูตก็เ้าวมการที่เ้าวมอยู่ด้วยการอาศัยกฎหมาย  
ระหว่างประเทศเป็นรากฐาน จากความจริงในเ้าวมนี้ จึงกล่าวได้ว่าอนุสัญญานี้หรือข้อตกลงทั้งหลาย  
ที่เกี่ยวกับสถาบันการทูต เป็นผลของการรวบรวมเอาทุก เ้าวมของระเ้าวมปฏิบัติทางการทูตที่มี

อยู่แล้วมาบัญญัติขึ้น เป็นหมวดหมู่ เพื่อให้มีความแน่นอนในทางปฏิบัติ<sup>๑๑๐</sup> ในเวลาเดียวกันก็พยายามจะสร้างกฎเกณฑ์เพิ่มเติมขึ้นมาใหม่อีก หากมีการยอมรับปฏิบัติกันอย่างกว้างขวางก็มิได้ว่าการสร้างกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นในตัวเอง แต่ถึงแม้ว่าข้อบัญญัติที่ให้กระทำมาแล้วจะไม่สามารถครอบคลุมหรือยุติปัญหาของความสัมพันธ์ทางการทูตได้หมดทุกเรื่อง การที่จะเอากฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นจารีตประเพณีมาปรับใช้กับ รัฐก็มีสิทธิจะกระทำได้ อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับกฎหมายระหว่างประเทศที่กล่าวด้วยเรื่องเดียวกันนี้ มีส่วนที่ต่างฝ่ายต่างสนับสนุนซึ่งกันและกัน ฉะนั้นถึงแม้ว่าข้อบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยเรื่องเหล่านี้จะยังไม่ได้รับการให้สัตยาบันจากอีกหลายประเทศก็ตาม ก็เป็นที่หวังว่าในโอกาสต่อไปนานาประเทศจะได้ให้สัตยาบันมากยิ่งขึ้น เพราะทุกวันนี้การดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตก็อาศัยรากฐานจากกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตและข้อตกลงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทั้งหมดก็เป็นที่มาของอนุสัญญานี้ เพราะฉะนั้นก็เท่ากับว่ารัฐทั้งหลายได้ปฏิบัติตามภายในอนุสัญญานี้ที่มีอยู่ทั่วไป เป็นส่วนมากโดยปริยายอยู่แล้ว

๓. ระยะที่สาม : การพัฒนาประชาธิปไตย

ตามที่โลกก้าวมาแล้วในทศวรรษก่อนว่า วัฒนธรรมของการปฏิบัติทางการเมืองออกได้เป็นสามระยะ และโลกก้าวแล้วในสองระยะแรก ในระยะที่สามอันเป็นตอนสุดท้ายจะได้พิจารณาว่า การทูตซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นมาจนเป็นกลไกทางการเมืองที่แน่นอน และรัฐอธิปไตยถูกรัฐจำต้องมีอยู่ในฐานะเป็นเครื่องมือในการติดต่อระหว่างรัฐอื่นนั้น รัฐมีวิธีการดำเนินงานและควบคุมกิจการทางการเมืองอย่างไร ในเมื่อรัฐทั้งหลายต่างก็มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับรัฐอื่น และผลประโยชน์ของตนซึ่งเป็นแหล่งที่มาของอำนาจจากรัฐอธิปไตยอันเป็นพื้นฐานของสิทธิในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ

ในขณะต้นสมัยประวัติศาสตร์จะมาถึงศตวรรษที่ ๑๔ รัฐส่วนมากปกครองโดยระบอบสมบูรณาญา

<sup>๑๑๐</sup> สุวามรณย์, ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ระลึก ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ เรื่อง "เอกสิทธิ์และความสัมพันธ์ทางการทูต" ของนายจาณิศกรม เศรษฐบุศุค ตนา, ๑๕๑ "...เมื่อเรื่องความสัมพันธ์ทางการทูตเป็นเรื่องที่ใครเป็นผู้ยอมรับนับถือกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว การประมวลกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องความสัมพันธ์ทางการทูต จึงเป็นการนำเอากฎเกณฑ์และทางปฏิบัติอันเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีอยู่แล้วมาจัดระเบียบกฎหมายระหว่างประเทศขึ้น..."

ชาติประชาธิปไตย แม้กระทั่งทุกวันนี้ยังคงเหลือรัฐที่ปกครองในระบอบนี้อยู่มาก การปกครองโดยระบอบนี้เป็นที่เข้าใจกันแล้วว่าอำนาจอธิปไตยตกอยู่กับประชาชนของรัฐโดยสิ้นเชิง ซึ่งหมายความว่าอำนาจในการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐอื่นตกอยู่ในความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดของประชาชนแห่งรัฐด้วย จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ประชาชนของรัฐจะติดต่อกับรัฐอื่นโดยอ้อม หรืออาจจะจัดตั้งคณะที่ปรึกษาเป็นการส่วนตัว เพื่อหารือเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้วางหลักการในนโยบายอย่างไรและไปปฏิบัติไม่ประการใด ก็ถือว่าเป็นความประสงค์ของประชาชนแห่งรัฐ และเป็นเจตจำนงของรัฐนั้นด้วย ประชาชนของรัฐไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาระที่ตนนั้น นอกจากจะต้องยอมรับข้อผูกมัดที่เนื่องมาจากการกระทำนั้นในชั้นสุดท้าย การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือการทูตโดยแท้ที่ประชาชนของรัฐไม่มีโอกาสได้เข้ามาปฏิบัติ อย่างแท้จริง และยิ่งยิวว่ากิจการทางการทูตเป็นเรื่องลับอย่างหนึ่ง ประชาชนก็ไม่มีโอกาสได้ทราบเลย โดยเฉพาะสมัยก่อนนั้นนโยบายการต่างประเทศกับนโยบายการทหารหรือการสร้างกำลังเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิด ก็เป็นเรื่องที่ประชาชนอยู่เองที่นโยบายการต่างประเทศและแผนการปฏิบัติทางการทูตจะต้องปกปิดเป็นความลับ ประชาชนไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดที่จะต้องล่วงรู้ นี่เป็นหลักการและลักษณะทั่วไปของการทำเป็นงานของการทูตที่ปฏิบัติกันอย่างปกติ ในรัฐที่อยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชหรือรัฐแบบอาณานิคมไทย ซึ่งคนเมืองคนเถาหรืออย่างงาก็เมืองสอง ฝงคนเป็นผู้ทำเป็นงานความนี้โดยตลอด<sup>๑๑๑</sup> ในเรื่องปฏิบัติซึ่งเป็นนโยบายสะดวกง่ายง่าย เพราะเหตุว่าไม่มีทะเลและกรรมาวิธีที่มีข้อผูกมัดกลายเป็นผู้กระทำการที่กว้างแห่งประทศโลก

ในสมัยต่อมาเมื่ออำนาจอธิปไตยตกอยู่กับประชาชนของรัฐโดยสมบูรณ์ และมีการใช้อำนาจบ้านอยู่แทนของตนในรัฐสมาชิกได้รับเลือกตั้งมาจากพรรคการเมืองหลายพรรคหรือพรรคเดียวผู้แทน

<sup>๑๑๑</sup> Elmer Pliscike, Journal of American Diplomacy, (New York: J. Van Nostrand Company, Inc, 4th print. 1954) p.21

รัฐธรรมนูญของรัฐบาลนั้นจะกำหนดไว้<sup>๑๑๒</sup> การที่ประชาชนมีส่วนร่วมเต็มที่ในการใช้อำนาจสูงสุด ทำให้มีผลไปถึงการใช้อำนาจหรืออิทธิพลในการคิดข้อเสนอนโยบายทางการทูตกับรัฐอื่นด้วย พลักประกันการใช้อำนาจนี้โดยประชาชน จะเห็นได้จากการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้บทแก้ไขของฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจควบคุมการบริหารงานด้านการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ ตั้งแต่ระยะแรกเริ่มซึ่งเกี่ยวกับการวางนโยบายการต่างประเทศ จนถึงระยะที่จะรับรองผลอันเกิดจากการปฏิบัติงานของฝ่ายการทูต ขอยกตัวอย่างเช่น ประชาชนาธิบดีสหรัฐอเมริกาจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางการทูตในระดับสูง จำต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาซีเนตเสียก่อน ด้านองเคียวกัน หากจะมีการให้สัตยาบันสนธิสัญญาใด ๆ จะต้องไต่ถามเสียงสองในสามจากสภาซีเนตเช่นเดียวกัน<sup>๑๑๓</sup> ซึ่งหมายความว่าก่อนหน้าสภาซีเนตจะได้ให้ความเห็นชอบในนโยบายการต่างประเทศ โดยหลักการอย่างกว้างขวางของประชาชนซึ่งกันแล้ว เมื่อได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนี้ การที่ประชาชนมีอำนาจควบคุมกิจการของกระทรวงการทูตทุกระยะดังกล่าว ทำให้การดำเนินงาน

<sup>๑๑๒</sup> a. ในประเทศกลุ่มคอมมิวนิสต์ เช่น สหภาพโซเวียตรัสเซีย รัฐธรรมนูญกำหนดให้บริหารการเมืองโดยเมืองพรรคเดียว คือพรรคคอมมิวนิสต์ มีการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปบริหารงานแทนประชาชน ตั้งแต่ Local Soviets ไปจนถึงสภา Presidium ซึ่งถือว่าได้ในประชาชนในวิถีทางการเมืองเมืองเพื่อแสดงเจตนารมณ์ของตนแล้ว จะนับความมุ่งหมายของพรรคคอมมิวนิสต์คือเจตนารมณ์ของประชาชน และถือว่าการปกครองเป็นประชาธิปไตยเหมือนกัน กิจการระหว่างประเทศของโซเวียตรัสเซียตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง ประชาชนก็มีส่วนร่วมอยู่แล้วโดยปริยาย

ดู : คำบรรยายวิชาการปกครองของสหภาพโซเวียตฉบับปีที่ ๔ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประจำปี ๒๕๑๒ โดยอาจารย์เกษราทิ วงศ์โกมล เขมย์

b. ประเทศเยอรมันตะวันออกซึ่งปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์ ก็มีความเข้าใจว่าระบอบปกครองที่ใช้อยู่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงของตน แม้แต่ชื่อประเทศก็ใช้คำว่า

"Democratic Republic of Germany" For details and viewpoints see Lord Strang, The Diplomatic Career, (London: Andre Deutsch Limited, 1st pub. 1962) p.63 "Language in Diplomacy"

<sup>๑๑๓</sup> Encyclopaedia Britannica, Vol.7, Chicago, 1960 p.406



การพูดเปลี่ยนแปลงอีกจะจากเงินไม่มาก เพราะมีการ เข้มงวดใการดำเนินงานชั้นชั้นมากยิ่ง  
 ขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาก่อน ซึ่งมีทั้งส่วนอันละเอียดยิบ ทั้งที่เกิดจากประชาชนที่เข้าควบคุมงานการ  
 พูดเอง และส่วนที่เกิดจากลักษณะทั่วไปของการพูดที่ก้าวมาถึงขั้นนี้ ซึ่งเรียกว่า "การพูดแบบ  
 ประชาธิปไตย"<sup>๑๑๔</sup> เราอาจจะกล่าวโดยทางทฤษฎีอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า การพูดแบบประชา  
 ธิปไตยโดยประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินทั้งทางการพูด และ เป็นผู้ให้ความเห็นสมผลงานที่  
 มาจากการใช้อำนาจนี้<sup>๑๑๕</sup> เพื่อให้เป็นไปตามทฤษฎีนี้ การปฏิบัติงานทางการพูดจึงต้องให้ประชา  
 ชนได้มีโอกาสทราบและรู้เห็น ฉะนั้น จึงต้องกระทำการโดยเปิดเผยทุกระยะนับตั้งแต่การวาง  
 แผนนโยบาย การแต่งตั้งตัวบุคคล การดำเนินการเจรจา ตลอดจนจะต้องมีการ เปิดเผยผลงาน  
 ขึ้นสู่สายตาให้ประชาชนได้ทราบ<sup>๑๑๖</sup> อันนี้จึงความคิดเห็นและการปฏิบัติทางการพูดแบบประชา  
 ธิปไตยหรือการพูดที่เปิดเผยนี้ เคยปรากฏว่ามีมาก่อนนานแล้ว อย่างที่เห็นในสมัยกรีกโบราณที่  
 แฉนเมืองออกเป็นนครรัฐกรีก มีการปกครองตามแบบประชาธิปไตยของกรีก ประชาชนก็มีส่วนร่วมใช้

<sup>๑๑๔</sup> For details and discussion see Harold Nicolson, Diplomacy,  
 Second pp.80-103 "Democratic Diplomacy" Cf. Lester B. Pearson, De mo-  
 cracy in World Politics, (Princeton, N.J., Princeton University Press,  
 1955) pp.96 ff. "Democracy and the Power of Decision"

<sup>๑๑๕</sup> Harold Nicolson, Diplomacy, p.82 "The basic theory of Demo-  
 cratic Diplomacy is therefore as follows: The diplomatist, being a  
 civil servant, is subject to the Foreign Secretary; the Foreign Secre-  
 tary, being a member of Cabinet, is subject to the Majority in Parlia-  
 ment; and Parliament, being but a representative Assembly, is subject  
 to the will of the sovereign people."

<sup>๑๑๖</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมดูเอกสารสมรพมารการครั้งที่ ๒ เรื่อง "การพูดที่เปิดเผย"  
 ของนายมนู ฆมาตยกุล บรรยาย ณ ห้องประชุมกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๐๒

Cf. Lester B. Pearson, op.cit. Ch.IV, pp.55-63 "Open Diplomacy:  
 Negotiating in the Spotlight"

อำนาจหรืออิทธิพล เป็นความสัมพันธ์กับต่างประเทศโดยผ่านผู้แทนของตนในสถานการณ์รัฐ และอีก  
ครั้งหนึ่งที่น่าสนใจว่าเป็นหลักฐานยืนยันคือ เมื่อประธานาธิบดีรอยห์ดาฮิมมีมาแล้ว กษัตริย์หลุยส์ที่ ๑๘ ก็  
เคยตรัสวิพากษ์วิจารณ์การทูตแบบ เปิดเผยโดยคำ เป็นการเจรจาแบบเปิดเผยไว้ว่า<sup>๑๑๓</sup>

"Open negotiations incline negotiators to consider their own  
prestige, and to maintain the dignity, the interests and the  
arguments of their sovereigns with undue obstinacy and to  
prevent them from giving way to the frequently superior arguments  
of the occasion."

นี่ก็แสดงว่าความวิตกเกี่ยวกับการทูตที่เปิดเผย เคยมีมาก่อนแล้ว

ความวิตกว่าด้วยการทูตแบบประชานิยม หรือการทูตที่เปิดเผยนี้ ได้รับการวิจารณ์นำมา  
ใช้ให้เกิดผลที่เลวร้ายจริงจริง ภาพหนังสือสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง โดยประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน  
แห่งสหรัฐอเมริกา ได้ระบุไว้ในคำประกาศ ๑๔ ข้อเพื่อสันติภาพ เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๑๙๑๘<sup>๑๑๔</sup>  
เป็นการวางอนาคตและแนวคิดของสถาบันการทูตในรูปแบบใหม่ ซึ่งในตัวของแนวคิดและการปฏิบัติ  
ของการทูตแบบนี้มีข้อดีและข้อที่เป็นเสีย แต่ถึงอย่างไรก็ตามวิธีการที่จะนำมาแก้ไขให้ถูกต้องไปอย่าง  
เด็ดขาด ส่วนสำคัญในคำประกาศของวิลสันที่ว่าวางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้จะเห็นได้จากความต่อไปนี้<sup>๑๑๕</sup>

"open covenants of peace should arrive at, after which there shall be  
no private international understanding of any kind" หมายความว่าอันแต่  
ไป เมื่อสันติภาพจักได้ลงอยู่อย่างถาวร การทำปฏิญานทางการทูตและผลงานที่จะผูกมัดประเทศ  
ต่าง ๆ จะต้องกระทำโดยเปิดเผย และจะไม่มีการกล่าวความถลงเป็นความลับระหว่างประเทศ  
ไม่ว่าชนิดใด ๆ อีกต่อไป เมื่อเป็นหลักการนี้จริง จึงให้มีเพียงผู้ระบุในกติกาสันนิบาตชาติ  
ซึ่งโลกทั้งปวงต้องสงครามโลกครั้งที่แรกว่า<sup>๑๑๖</sup>

<sup>๑๑๓</sup> Lester B. Pearson, op.cit. pp.59-60

<sup>๑๑๔</sup> Harold Nicolson, Diplomacy, p.83

<sup>๑๑๕</sup> Loc.cit.

<sup>๑๑๖</sup> Ibid. p.86 (กติกาสันนิบาตชาติระบุว่า สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้

จัดทำโดยสมาชิกสันนิบาตชาติจะไม่มีผลผูกมัด จนกว่าจะได้จดทะเบียนต่อองค์การนี้ ส่วนกฎบัตรสหประชาชาติระบุว่า สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีได้จดทะเบียนต่อองค์การนี้ คู่กรณีจะนำขึ้น  
อ้างต่อองค์การสหประชาชาติมิได้)

"Every treaty or international engagement entered into hereafter by any Member of the League shall be forthwith registered with Secretariat and shall soon possible be published by it. No such treaty or international engagement shall be binding until so registered."

บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในการจดทะเบียนสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่มวลสมาชิกได้ทำขึ้นก่อนสนธิบัตรชาติ มีเจตนาจะนำมาอ้างเพื่อให้เป็นผลผูกมัดระหว่างอัครราชทูตของอัครราชทูตในภายหลัง มิได้ ความคิดนี้ในระยะนั้นผลจะเป็นประการใดก็ตาม แต่ก็มีอิทธิพลต่อรัฐอื่น ๆ ให้มีการยึดหลักของการทูตที่เปิดเผย และที่สำคัญที่สุดก็คือ โลกของเรามาถึงสมัยนี้ และโลกกลายเป็นมาตราหนึ่ง ในกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีความหมายเดียวกัน<sup>๑๒๑</sup> นับว่าหลักการของประธานาธิบดีวิลสันมีส่วนผูกมัดกับสถานการณ์ที่เกี่ยวกับการทูตที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และก็ยังเป็นที่ยอมรับกันอยู่ในขณะนี้ว่านี่เป็นหลักที่อิทธิพลที่กระทำต่อประเทศต่าง ๆ ล่วงรู้ถึงข้อผูกมัดของแต่ละฝ่ายเท่าที่มีอยู่ว่าเป็นอย่างไร มีส่วนทำให้มั่นคงความหวาดระแวงสงสัยในตาที่ตรงทุกฝ่ายลงโทษบ้าง ฉะนั้นจึงเป็นที่ปรากฏแน่ชัดแล้วว่า การทูตแบบประชาธิปไตยนั้นมิได้อยู่ในความควบคุมของประชาชนภายในรัฐหนึ่ง เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ฝ่ายเดียว แต่ยังต้องมีการระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของคนทั่วโลกได้ก้าว เข้าไปช่วยทำหน้าที่ควบคุมอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้เกิดผลที่แน่นอนยิ่งขึ้น การทูตแบบประชาธิปไตยจึงมีส่วนลดการ เปลี่ยนใจหน้าของกิจการทางการทูตไปจากที่เคยเป็นมาค่อนข้างมาก

มูลเหตุซึ่งมีการนำเอาหลักการทูตแบบประชาธิปไตยมาใช้ในทางปฏิบัติมีนั้น ประการแรกก็น่าจะได้แก่รัฐส่วนมากได้เปลี่ยนรูปการปกครองมาเป็นแบบประชาธิปไตย<sup>๑๒๒</sup> มีผลดีกว่าอำนาจอธิปไตยภายในอาณาเขตของรัฐมาจากพลังของรัฐบาลนั้นเอง ฉะนั้นโดยสมมติการณ์ที่ประธานจะใช้อำนาจอธิปไตยในการสัมพันธ์กับต่างประเทศ ก็ทำให้มีส่วนในการดำเนินงานทางการทูตไปในการว่าเกี่ยวกับควบ ประการที่สองก็คือ ลัทธิที่ซึ่งจะนำเอาการทูตแบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นพื้นฐานของการทูตที่เปิดเผยมาใช้ปฏิบัติอย่างจริงจังตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นที่ทราบกันแล้วว่า ในสมัยที่ประเทศหนึ่งรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ฝ่ายเดียวนั้น การดำเนินงานทางการทูตก็ปฏิบัติไปโดยส่วนตัวของประเทศหนึ่ง และลดจนผลงานที่เกิดจากการกระทำ เป็นอันว่า ข้อตกลงระหว่าง

<sup>๑๒๑</sup> Charter of the United Nation, Art.102

<sup>๑๒๒</sup> สำหรับความหมายของคำว่า "ประชาธิปไตย" ที่ใช้อยู่ในขณะนี้ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑๒ หน้า ๘๐ ประกอบด้วย

ประเทศหรือสนธิสัญญา ฯลฯ ก็มีกาให้สัตยาบันในนามของประมุขแห่งรัฐนั่นเอง<sup>๑๒๓</sup> ส่วนมากก็ถือว่าเป็นเรื่องลับ การที่จะเปิดเผยให้ประชาชนได้ทราบนั้นไม่เกิดผลประโยชน์อันใด นอกจากจะทำให้ฝ่ายตรงข้ามได้ล่วงรู้ความในข้อตกลงที่ได้ทำนั้น วิธีการเช่นนี้เป็นที่มาของ "การทูตลับ" หมายถึงวิธีการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตโดยประชาชนในรัฐนั้นไม่มีส่วนรู้เห็น การปฏิบัติงานและของงานที่เกิดขึ้นตั้งแต่แรกเริ่มจนสุดท้าย<sup>๑๒๔</sup> การทูตแบบนี้ประวัติศาสตร์มาเป็นเวลาหลายศตวรรษ และจากประสบการณ์ที่ผ่านมาจนถึงสงครามโลกครั้งแรก บอกให้ทราบแล้วว่า การทูตลับได้นำความเสื่อมเสียและความเสียหายมาสู่มวลมนุษยชาติอย่างมหันต์ ในเวลาเดียวกันประชาชนเองแม้จะไม่ทราบอย่างชัดเจนว่าการทูตลับนั้นคืออะไร แต่ก็ตาม คงมีความรู้สึกไม่ชอบและไม่พอใจอยู่ตลอดเวลา<sup>๑๒๕</sup> เพราะ เหตุว่าการทูตลับหลายครั้งที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลของประเทศที่เกี่ยวข้องร่วมกันถือการร้าย เพื่อจุดประสงค์บางอย่างที่ไม่ชอบด้วยหลักธรรม แล้วในที่สุดก็เป็นข้อผูกมัดที่ทำให้ประชาชนต้อง เข้าวัววียนกับสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยขบวนการและแผนชีวิตของตนเอง ทั้งที่ไม่ทราบความเป็นจริงของเรื่องนั้น ๆ มาก่อนเลย<sup>๑๒๖</sup>

ในเมื่อการทูตลับมีข้อเสียทั้งในตัวเองและการปฏิบัติ ประกอบกับไม่อาจจะนำหลักการเหล่านี้ไปอย่างจริงจังอีกต่อไป เนื่องจากระบบการปกครองของรัฐไม่สนับสนุน จึงจำเป็นต้องจะก้องนำเอาการทูตแบบประชาธิปไตยหรือการทูตที่เปิดเผย เข้ามาใช้แทน เพื่อจะแก้ไขข้อบกพร่องของการทูตลับให้หมดสิ้นไป และให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ใช้ปกครองรัฐ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ยังคงมีข้อควรต่อไปอีกว่าการทูตแบบประชาธิปไตยหรือการทูตที่เปิดเผยจะสามารถแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ได้สักเพียงใด ถ้าไม่สามารถจะแก้ไขได้อย่างสมบูรณ์แล้วจะเป็นด้วยเหตุอันใด และมีทางประนีประนอมระหว่างวิธีปฏิบัติทางการทูตตามแบบทั้งสองนี้อย่างไรบ้าง จนสามารถทำให้กลไกทางการทูตสามารถทำงานได้อยู่จนทุกวันนี้

<sup>๑๒๓</sup> Harold Nicolson, Diplomacy, p.90

<sup>๑๒๔</sup> Norman Hill, International Relations, (New York: Oxford University Press, Ch.VI, 1950) p.159

<sup>๑๒๕</sup> Ibid., p.158

<sup>๑๒๖</sup> Loc.cit.

ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น หมายถึง เป็นผู้ใช้อำนาจในการติดต่อกับต่างประเทศด้วย ฉะนั้นโดยหลักการแล้วประชาชนจะต้องมีความรอบรู้ในกิจการต่างประเทศเสียก่อน ประกอบกับจะต้องมีความรับผิดชอบที่มั่นคงแน่นอนอีกด้วย แต่เราขอความจริงว่าประชาชนส่วนมากมักจะเชื่อว่าการที่ตนได้มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานทางการทูตตลอดจนนโยบายการต่างประเทศตามวิถีทางแบบประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่ดี แต่ก็มีคนเพียงจำนวนไม่มากนักที่ซาบซึ้งถึงว่าสิ่งเหล่านั้นคืออะไร และมีความหมายเชิงใด<sup>๑๒๗</sup> เมื่อประชาชนขาดความรู้ดังกล่าว จึงมีแต่ความรู้สึกที่คลุมเครือไม่แจ่มชัดต่อกิจการระหว่างประเทศ จนขจรหมดทั่วไประยะคนที่อยู่ในประเทศที่เจริญแล้ว เช่นประเทศอังกฤษ ยังไม่ยอมรับว่ากิจการระหว่างประเทศนั้นเป็นกิจการระหว่างประเทศจริง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศของตน และประเทศอื่น ๆ ส่วนมากก็มักจะคิดกันว่านโยบายการต่างประเทศนั้นการจักษวามแนกก็เหมือนกันกับการจักษวามประมาทของรัฐหรือการออกกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภายในประเทศ<sup>๑๒๘</sup> ซึ่งยังเป็นความเข้าใจที่ผิดมหัศจรรย์ต่อความเป็นจริง การที่ประชาชนขาดความรู้ดังกล่าวนี้ อาจเป็นได้ว่าระดับการศึกษาของประเทศบางแห่งก็ได้ละทิ้งประการหนึ่ง ทำให้ขาดความสนใจ-ในกิจการที่อยู่นอกห่างจากตัวเอง ซึ่ง ๆ ที่เป็นผู้ใช้อำนาจในกิจการนั้น อีกอย่างหนึ่งก็เกี่ยวกับข่าวเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญนี้ได้นำเอาความเป็นจริงมาเผยแพร่ให้ประชาชนได้แลดูความเข้าใจ ประชาชนก็ขาดความรู้ในข้อเท็จจริง<sup>๑๒๙</sup> ซึ่งมีผลต่อไปถึงการขาดความเข้าใจและการขาดความรับผิดชอบของประชาชนด้วย นี้ว่าเป็นข้อเสียอย่างร้ายแรงของการทูตแบบประชาธิปไตย<sup>๑๓๐</sup> การที่จะขจัดข้อบกพร่องที่อ้างมานี้ได้อาจจะทำได้ในเวลารวดเร็ว และยังไม่พบวิธีการที่มีผลแน่นอนที่ความารถจะนำมากแก้ไขในระยะนี้ เพราะ

<sup>๑๒๗</sup> Hans J. Morgenthau & Kenneth W. Thompson, Principles and Problems of International Politics, (New York: Alfred A. Knopf, 3rd print. 1956) p. 150

<sup>๑๒๘</sup> Harold Nicolson, Diplomacy, p. 93

<sup>๑๒๙</sup> Ibid. pp. 91-92

<sup>๑๓๐</sup> Ibid. p. 90

เพียงแต่การขาดความรับผิดชอบเท่านั้น ก็นับว่าเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อนอยู่มากแล้ว เพราะเป็นผลของจิตใจที่ประชาชนแสดงออกมา จึงอาจจะแปรผันไปอย่างไรก็ได้ การที่จะหวังไปสร้างมติมหาชนเพื่อให้สนับสนุนผลการกระทำทางการทูตนั้น ก็เป็นเรื่องที่ไม่อาจคาดคะเนได้ว่าจะทำได้สำเร็จเสมอไปทุกเรื่อง ประธานาธิบดีจอร์จอีตันแห่งรัฐอเนริกาคูแนะนำการทูตแบบประชาธิปไตยสู่วงการทูตก็เคยประสบความผิดหวังมาแล้ว เมื่อครั้งก่อตั้งสันนิบาตชาติ โดยรัฐสภาอเมริกันไม่ยอมให้สัตยาบันการลงนามในครั้งนั้น

ตัวการที่ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การทูตแบบประชาธิปไตยอย่างหนึ่งคือ การกระจายข่าวโดยอาศัยสื่อมวลชนที่ก้าวหน้า เช่นวิทยุและหนังสือพิมพ์ ฯลฯ โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์นับว่ามีบทบาทสำคัญมาก และก็มีหลายประเภทด้วยกัน<sup>๑๑๑</sup> มีการโฆษณาข่าวสารอย่างไม่บันยะยัง เป็นการทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในสิ่งที่รัฐบาลกระทำอยู่ได้ยาวนานประการ และที่เห็นได้ง่ายก็คือประชาชนต่างหวังในความสำเร็จหรือชัยชนะในทางการทูตเป็นที่ตั้ง เมื่อมีความรู้สึกเช่นนั้นอยู่ก่อนแล้ว หากไม่เป็นที่พอใจก็เกิดความไม่พึงพอใจและมีท่าที เป็นปฏิปักษ์ต่อการกระทำทางการทูต แล้วในที่สุดก็มักจะมีความรับผิดชอบออกไป เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อการที่สักการทูตจะปฏิบัติหน้าที่และฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากไม่แน่ใจว่าสิ่งที่ตนได้กระทำลงไปนั้นจะได้รับความเห็นชอบจากประชาชนเองแต่ละฝ่ายหรือไม่ พหุศักราชเช่นนี้จึงเป็นยุคอันรอนรงการทูตแบบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์

นอกจากนี้ การทูตแบบประชาธิปไตยยังเปิดโอกาสให้นักการเมืองที่มีโอกาสอยู่ในตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีและผู้ที่เจรจาที่ขาดความเชี่ยวชาญ (untrained negotiators) เข้ามารับหน้าที่เป็นนักการทูต ทำหน้าที่เจรจามิใช่ระหว่างประเทศอันละเอียดย่อมที่ของอาชีพ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์อย่างเพียงพอเป็นพื้นฐานของกรวิชาชีพในสิ่งนั้น ๆ บุคคลดังกล่าวนอกจากจะขาดความรู้รอบรู้อย่างเพียงพอแล้ว อาจจะไม่มีความเฉลียวฉลาดที่จะปฏิบัติได้แก่ปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งบางครั้งต้องใช้เวลานานยาวนานทำการเจรจาตกลงกันจึงจะประสบความสำเร็จ ส่วนหนึ่งของนักการ เมืองที่กล่าวมาที่ในกรเจรจาจะมีอยู่บ้างก็บางโอกาสเท่านั้น เช่นปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญของรัฐ หรือปัญหาพิเศษบางอย่างที่เป็นการผูกมัดประเทศชาติ แล้วใครจะเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดว่าปัญหาใดควรจะให้ใครเป็นผู้เจรจานั้น ก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน

๑๑๑ For details see Ibid., pp.98-101

เพราะเหตุผลที่ว่า ค่าย เรืองนิกยัง ไม่สมบูรณ์เต็มที่ นี้ก็เท่ากับว่า เป็นความอ่อนแอของการทูตแบบ ประชาธิปไตยอีกชั้นหนึ่ง<sup>๑๓๒</sup>

การทูตแบบประชาธิปไตยหรือการทูตที่เปิดเผยมีทั้งส่วนดีและส่วนเสียอยู่ด้วยกันความดีกล่าว มาแล้ว จึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นแบบการทูตที่สมบูรณ์ แม้จะเป็นวิวัฒนาการของทฤษฎีและการปฏิบัติ ทางการทูตชั้นสูงสุดในเวลานี้ ก็ยังนับว่าเป็นระยะที่อยู่ในขั้นทดลอง เพื่อให้ได้แบบกฎเกณฑ์ที่แน่นอน ซึ่งหวังกันว่าคงจะถึงจุดนั้นในวาระหนึ่งข้างหน้า โดยมีผู้กล่าวถึงเรื่องนี้เช่นข้างต้นได้แก่<sup>๑๓๓</sup>

"It is the method of trial and error, and the chances are that if all concerned continue the discussion with a desire to meet each other's reasonable difficulties they will one day find an acceptable solution."

นี่เป็นทัศนะหนึ่งที่แสดงความหวังต่อการทูตแบบประชาธิปไตยว่า โอกาสที่จะแสวงหาความสมบูรณ์ แบบนั้นยังคงมีอยู่ ความยากที่มนุษย์เราจะต้องติดขัดล้มเหลวกันอยู่อย่างนี้ ก็จำเป็นจะต้องค้นหากฎ กติกาที่จะทำให้ผลประโยชน์ของทุกฝ่ายประสานกันได้ และความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่เวลานั้น ยัง สัมสมอยู่มาก เพราะในตัวของการทูตแบบประชาธิปไตยเอง ตั้งแต่เริ่มนำมาใช้ใน การปฏิบัติ ก็ ยังไม่มีใครนั้น ปฏิเสธที่จะสามารถทำให้เกิดความสมบูรณ์ไต่ขั้นสุดท้าย ซึ่งเราจะเห็นได้จาก คำกล่าวที่เพิ่งไว้ด้วยความจริงที่เป็นอยู่เวลานี้<sup>๑๓๔</sup>

"Such are some of the main problems in the theory and practice which diplomacy under democratic systems has yet to solve. I do not wish to leave in the mind of the reader the impression that I regard democratic diplomacy as more inefficient or dangerous than its predecessors. Far from it. I consider it, even in its present confused state, infinitely preferably to

<sup>๑๓๒</sup> For details on subjects of Politician as Negotiator see Frederick Hartmann, Readings in International Relations, (New York: Mc Graw-Hill Book Company Inc, 1932) pp.102-103

Cf. Harold Nicolson, Diplomacy, pp.100-101

<sup>๑๓๓</sup> Morgenthau & Thompson, op.cit. p.152

<sup>๑๓๔</sup> Harold Nicolson, Diplomacy, p.101

any other system. Yet I confess that to my mind democratic diplomacy has not as yet discovered its own formula."

ถ้าเราจะพิจารณาตามข้อความที่ข้อมานี้กับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าเป็นความจริง ที่การทูตแบบไม่ว่าจะเป็นการทูตลับหรือการทูตเปิดแบบมีรากฐานมาจากการทูตแบบประชาธิปไตย โดย ต่างก็มีส่วนดีและส่วนเสียด้วยกันทั้งสิ้น<sup>๑๓๕</sup> ตามที่โต้แย้งมาแล้วโดยลำดับ เพราะฉะนั้น การที่จะนำเอาการทูตแบบประชาธิปไตยมาใช้แทนเมื่อแก่ข้อข้อเสียของการทูตลับนั้น มิได้หมายความว่า จะสามารถแก้ไขข้อเสียให้หมดไปโดยเด็ดขาด<sup>๑๓๖</sup> ถึงแม้ว่าจะมีผู้สนับสนุนให้ใช้วิธีการ คำ เป็นการทูตลับออกไปจากวงการทูต เพื่อเน้นแก่หลักประชาธิปไตยและผลประโยชน์อันสันติภาพ<sup>๑๓๗</sup> แต่จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติจริง ๆ ไม่อาจกระทำได้เช่นนั้น แม้แต่ประธานาธิบดีวิลสัน ซึ่งเป็นผู้แนะนำการทูตเปิดแบบเข้ามาในวงการทูตก็ยังไม่มีความแน่ใจว่า การทูตเปิดแบบจะสามารถมีผลสำเร็จในการเจรจาทางการทูตเสมอไป เมื่อครั้งที่มีการเจรจาที่กรุงปารีสนั้น ตนเองก็มีความเห็นว่า เป็นต้องใช้การทูตลับเหมือนกัน<sup>๑๓๘</sup> เราจะเห็นได้ว่าในขณะที่สนับสนุนการทูตเปิดแบบนั้น ประธานาธิบดีวิลสันก็มิได้หมายความว่า จะไม่นำเอาเอาไปใช้ทุกกรณีไป การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการเจรจาทุกครั้ง ก็ยังอยู่ในฐานะที่จะต้องใช้ประธานบริหาร วิธีการเจรจาอันเป็นส่วนตัว เพื่อให้ผู้เข้าไปสู่การตกลงอย่างเปิดเผย การงานนั้น ก็ยังมีความจำเป็นเสมอ แต่เป็นได้

<sup>๑๓๕</sup> For a discussion on defects of "Secret Diplomacy," see Norman Hill, op.cit. pp.158-160 (quoted work of Huga Gibson, The Road to Foreign Policy 1944)

<sup>๑๓๖</sup> Elmer Plischke, op.cit. p.21 "Secret vs. Open Diplomacy"

<sup>๑๓๗</sup> Norman Hill, op.cit. p.158

<sup>๑๓๘</sup> Henry M. Priston, Diplomacy in a Democracy, (New York: Harper & Brothers, 1st ed., 1953) p.23



ตกลงอย่างใดแล้วก็จะคงหวังให้ประชาชนรับทราบไว้<sup>๑๓๕</sup>

โดยความรู้สึกรักของประชาชนทั่วไปนั้น ไม่ว่าในประเทศใดก็ตาม ส่วนมากจะมองผลงานของการทูตไปในแง่ของชัยชนะและการถอยทัพ<sup>๑๓๖</sup> แต่ความจริงมิใช่เป็นเช่นนั้น การทูตไม่เหมือนกับการทำสงคราม จึงมิได้มุ่งหวังแต่ชัยชนะ แต่เป็นการแสวงหาทางตกลงที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะได้รับได้<sup>๑๓๗</sup> หากจะยังมุ่งแต่จะเอาชัยชนะต่อกันเป็นที่ตั้งแล้ว ก็อาจจะได้รับชัยชนะที่ไม่มีแก่นสาร นอกจากจะสร้างความเคียดแค้นไม่เอาใจให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งกระชั้นกระชิดจนถึงขั้นกันไม่ตรี อาจจะต้องคิดความมีมิตินทางการทูตกันก็ได้ หรือบางมิตินก็ทำให้การติดต่อเจรจากันในคราวต่อไปต้องประสบความยุ่งยากโดยไม่จำเป็น หรือเมื่อจะนำเอาเรื่องเดียวกันนี้ไปเจรจากันประเทศอื่นบ้าง ก็อาจจะไม่ได้รับความร่วมมือ เพราะประเทศนั้นย่อมทราบที่ว่าการเจรจาในที่นี้จะเป็นอย่างไร

หลักการข้อหนึ่งของ การทูตคือ "ข้อตกลงให้และรับเอา" และวิธีการที่จะสนับสนุนให้การปฏิบัติเจ้ามาสู่จุดนี้ได้ก็คือการประนีประนอมกันนั่นเอง การประนีประนอมกันนี้เราทราบแล้วว่า

<sup>๑๓๕</sup>

Explaining his intention to Secretary of State Robert Lansing in a letter of June 12, 1916 Wilson stated that: "When I pronounced for open diplomacy, I meant, not that there should be no private discussions of delicate matters, but that no secret agreements should be entered upon, and that all international relations, when fixed, should be open, aboveboard, and explicit."

(Footnote No. 36, *After Fliselle, op.cit.* p. 23)

<sup>๑๓๖</sup>

Morison & Thompson, *op.cit.* pp. 126-127

<sup>๑๓๗</sup>

Lord Stanning, The Diplomatic Career, p. 78 Cf. Lester S. Pearson, *op.cit.* p. 57 "The purpose of negotiation is the reconciliation of interests, the exploring of a situation in an effort to find some common ground, some possibility of compromise, the seeking of agreement through mutual adjustments.

ต้องอาศัยการปรึกษาหารือกันกับฝ่ายที่เกี่วข้อง จำเป็นที่จะต้องมีการต่อรองกันจนกว่าจะหาข้อ  
 ทางตกลงกันได้ วิธีการเจรจาอย่างนี้หากจะนำเปิดเขมย่อมไม่สะดวก เพราะทุกฝ่ายจะต้องรักษา  
 หน้าที่กันและกันไว้ นอกจากนี้ หากใช้การพูดที่เปิดเขมแล้วอาจจะ เป็นการ เปิดเขมความลับของ  
 อีกฝ่ายหนึ่งก็ได้ ฝ่ายที่มียอมไม่พอใจเป็นธรรมดา หากเกิดขึ้นมาก การเจรจาก็จะแลยล้ม  
 เหวลงควย การพูดซึ่งแบบเปิดเขมและการพูดลับคาง ก็มีผู้ตำรองตัวเองทั้งนั้น แต่ก็มีผู้แนะนำ  
 การใช้การพูดลับให้ เกิดประโยชน์ในโอกาสที่เหมาะสมคือ<sup>๑๘๖</sup>

"Since compromise, which often is essential, affects vital and  
 conflicting national interests, secrecy during consultations  
 may be necessary as a precondition to the achievement of a  
 mutually satisfactory agreement. Otherwise negotiation may be  
 impossible, if policy and the procedure of the negotiator depend  
 upon the whim or passion of the popular will. It is virtually  
 inconceivable that satisfactory solutions can be achieved for  
 major world problems under such a handicap.

Experience has proved beyond a doubt that a certain amount  
 of secrecy during negotiations is not always nefarious, dis-  
 honest, or dangerous."

การพูดลับนั้นแม้จะมีข้อเสียอยู่ไม่น้อย แต่หากใช้ให้ถูกยงกับกาลโอกาสก็ จะช่วย  
 ประโยชน์อย่างมาก กล่าวไ้ว่าเป็นการสนับสนุนการพูดที่เปิดเขมให้ก้าวไปสู่ความสำเร็จในขั้น  
 สุดท้าย ส่วนการพูดที่เปิดเขมนั้นในตำนเอง เคี่ยวก้นก็ได้รับการสนับสนุนจากการพูดลับเช่นเดียวกัน  
 กล่าวคือในการเจรจากับความตกลงสันติภาพประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายก็ หรือเกี่ยว  
 กับหลักการอย่างกว้างขวางก็ อาจจะทำการเจรจาอย่างเปิดเขม เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ  
 ทั่วก็อาจทำได้ หรือเมื่อจะตกลงกันในรายละเอียดที่เกี่ยวกับพวง เชนมิต หรือความลับ  
 อื่น ๆ ก็อาจจะใช้วิธีการของการพูดลับได้ เช่น รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาและคานาดาทำความ  
 ทกลงร่วมมือกันจัดตั้งระบบ เรดาคาร์ทีในการไกลทางภาคเหนือของคานาดา เพื่อการป้องกัน  
 ประเทศ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการร่วมมือและหลักการทั่วไป คำโร้จ่ายที่ประเทศ ซึ่งสองจะร่วมกัน  
 ออก ๗๖๖ เรื่องสำนวนนี้จะเขมแล้วให้ประชาชนได้ทราบความก็จะเป็นการดี และออกของต่าง

<sup>๑๘๖</sup> Elser Plischke, op.cit. p.23

เทคนิคและรายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้ง เครื่องเรดาร์ รัศมีทำการ เครื่องเรดาร์ที่จะติดตั้ง ฯลฯ เรื่องเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องรักษาเป็นความลับเฉพาะของเจ้าหน้าที่โดยตรง จึงไม่จำเป็นต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบ ฉะนั้น อาจใช้การเจรจาลับได้<sup>๑๕๓</sup> ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อการทูตแบบประชาธิปไตย กล่าวคือการทูตทั้งสองแบบไม่ได้สูญเสียลักษณะสำคัญไปแต่อย่างใด

ในเมื่อปรากฏเป็นความจริงดังในขณะนี้ว่า เราไม่อาจจะเลือกเอาเฉพาะการทูตแบบใดแบบหนึ่งมาใช้แต่เพียงอย่างเดียว เพราะแต่ละอย่างก็มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในบางโอกาส เพื่อแก้ปัญหานั้นๆ และกันให้ไปสู่ความสำเร็จ เวลานี้ยังไม่มีสูตรเฉพาะหรือกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ทา คำตอบว่าเรื่องใดและเวลาใดควรจะใช้การทูตแบบเปิดเผยหรือการทูตลับ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น จะต้องใช้ไหวพริบและความแนบเนียนวินิจฉัยเอาเองว่า จะใช้การทูตแบบไหนในโอกาสใดจึงจะอำนวยประโยชน์ให้อย่างมากที่สุด เพราะการทูตนั้นแท้จริงแล้วก็เป็นสื่อประนีประนอมอย่างหนึ่ง<sup>๑๕๔</sup> ผู้ปฏิบัติจึงต้องมีความเข้าใจในเนื้อหาของวิชาการประกอบการใช้สติปัญญาพิจารณาเหตุแวดล้อมเพื่อให้เกิดของงามที่สุด ท้ายสุดถ้าจำกัดความกล่าวถึงการทูตไว้ว่า<sup>๑๕๕</sup>

"Diplomacy is the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between the governments of independent states, extending so etimes also to their relations with vassal states; or, more briefly still, the conduct of business between states by peaceful means."

วิวัฒนาการของทฤษฎีและการปฏิบัติทางการทูตตามที่ได้อธิบายมาแล้ว ตั้งแต่ระยะแรกในสมัยศักดินาบรรพ์ซึ่งยังไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์แน่นอนที่จะบ่งชี้ข้อปฏิบัติ แล้ววิวัฒนาการโดยลำดับเวลา

<sup>๑๕๓</sup> Lester B. Pearson, op.cit., p.55

<sup>๑๕๔</sup> More details of discussion see Quincy Wright, The Study of International Relations. (New York: Appleton-Century-Crofts Inc., 1935) Ch.IX, pp.91-100 "The Arts of International Relations" Ch.XV, pp.150-155 "The Art of Diplomacy"

<sup>๑๕๕</sup> Sir Ernest Satow, A Guide to Diplomatic Practice, (Taiwan, 4th edition 1967) p.1

อันยาวนานมาจนถึงระยะที่สอง ซึ่งในตอนแรกก็ได้อาศัยจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ได้รับจากรากฐานของการปฏิบัติในระยะแรกของการทูต และในตอนหลังของระยะที่สองก็ได้มีการสร้างกฎเกณฑ์ทางการทูตขึ้นมาในรูปของข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งมีทั้งข้อตกลงระหว่างกลุ่มประเทศหนึ่ง ๆ เช่น Havana Convention on Diplomatic Officers ลงนามเมื่อ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๑๘๗๘ เป็นข้อตกลงที่ใช้เฉพาะกลุ่มรัฐอเมริกัน และอีกอันหนึ่งคือ Vienna Convention on Diplomatic Relations ลงนามเมื่อ ๑๘ เมษายน ๑๘๖๑ อันเป็นผลงานขององค์การสหประชาชาติมุ่งหมายที่จะให้นานาชาติรับเอาเป็นหลักในทางปฏิบัติในทางการทูต เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบและความแน่นอนต่อกิจการทางการทูต ปรากฏว่าขณะนี้ใช้หลายประเทศใช้สัปดาห์นี้ไปแล้ว และหวังกันว่าในคราวต่อไปประเทศอื่นจะเฝ้าทำตามแบบอย่างบ้าง เพราะกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่ปรากฏในข้อตกลงนี้ก็นำเอาหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นจารีตประเพณีซึ่งทุกประเทศยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติมานานแล้ว มาบัญญัติขึ้นในรูปของลายลักษณ์อักษร เพื่อให้เกิดความแน่ชัดและเพื่อเป็นการสนับสนุนกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นจารีตประเพณีให้เป็นที่ศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น นับว่าการทูตได้มีโครงสร้างที่แข็งแรงยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาก่อน ในขณะที่การทูตได้คลี่คลายมาถึงขั้นนี้แล้ว ก็มีวิวัฒนาการอันหนึ่งเกิดขึ้นอีกตามมา โคมินีจึงเขียนของระบอบการปกครองรัฐแบบประชาธิปไตย การทูตในขั้นนี้จึงได้ชื่อว่า "การทูตแบบประชาธิปไตย" นับว่าเป็นการก้าวมาสู่ขั้นหลังสุดของการทูต และมีใจจะหมายกล่าวว่า เป็นวิวัฒนาการอันสมบูรณ์ในเวลาที่เราจะการทูตแบบประชาธิปไตยเองก็ยังยังคงอยู่ระหว่างการพัฒนาต่อเนื่องกันเรื่อยมาเรื่อยมาแล้ว และเมื่อใดจะบรรลุถึงจุดสมบูรณ์แบบนั้นยังไม่อาจยืนยันในที่นี้ได้ แต่อย่างไรก็ดี เราอาจกล่าวได้แต่เพียงว่าการทูตยังคงจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือวิวัฒนาการต่อไปอีก ทั่วโลกที่สถานการณ์ของโลกจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย การทูตก็ต้องปรับตัวเอง เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์นั้น ๆ เรื่องสำคัญที่เป็นปัจจุบันที่ประชาชาติจะต้องอาศัยในการกระทำภารกิจที่เกี่ยวพันกับประเทศอื่น ๆ ในโลก

ทั้งนี้มาจากข้อเท็จจริงของวิวัฒนาการของมนุษยและกาปฏิบัติทางการทูตตามที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ เราอาจจะสรุปเรื่องราวได้ว่า วิวัฒนาการของมนุษยและการปฏิบัติทางการทูตก็ได้เริ่มต้นจากแนวคิดแคบ ๆ ของลัทธิแห่งกลุ่มชนดั้งเดิมโดยเฉพาะก่อน แล้วจึงคลี่คลายขยายตัวมาสู่

แนวคิดอันกว้างขวางที่ เกี่ยวพันกับผลประโยชน์ร่วมกันทั้งมวล<sup>๑๘๖</sup>

---

<sup>๑๘๖</sup> Harold Nicolson, Diplomacy, p.37 "The progress of diplomatic theory has been from the narrow conception of exclusive tribal rights to the wider conception of inclusive common interests."