

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖ - ๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓ - ๒๔/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือเอกสาร Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงข้อตกลงในเอกสาร Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้วเห็นว่าทุกข้อความในสัญญาเป็นการแสดงเจตนาระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาที่ต้องการให้มีผลผูกพันกันตามข้อตกลงนั้น และกระทำโดยนายพล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งถือเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนประเทศไทยได้ จึงมีผลบังคับตามข้อตกลงนั้น อันทำให้ประเทศไทยต้องผูกพันตามข้อตกลงในเอกสารดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ ไม่ว่าจะเรียกชื่อหนังสือสัญญานั้นด้วยถ้อยคำใด ๆ ก็ตามย่อมถือได้ว่าเป็นเรื่องประเทศไทยดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศแล้วตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ประเด็นที่ ๒ หากคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคหนึ่ง แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมฯ ดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่

ในข้อนี้เห็นว่า แม้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศคดีปราสาทพระวิหาร ลงความเห็นว่าปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของประเทศกัมพูชา โดยเหตุนี้ จึงพิพากษาว่าประเทศไทยมีพันธะที่จะต้องถอนกำลังทหารและตำรวจผู้เฝ้ารักษาหรือดูแลซึ่งประเทศไทยส่งไปประจำอยู่ที่ปราสาทพระวิหารหรือในบริเวณใกล้เคียงบนอาณาเขตของประเทศกัมพูชาออกไป แต่คำพิพากษาศาลดังกล่าวไม่ได้ระบุเขตแดนระหว่างปราสาทพระวิหารกับเขตแดนไทยอย่างชัดเจน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยยังถือว่ามิถุนายน ๑๙๕๗ เป็นเส้นเขตแดนโดยรอบพื้นที่ปราสาทพระวิหาร ในขณะที่ประเทศกัมพูชาก็ยังได้เถียงในเรื่องเขตแดนดังกล่าวนี้และคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชาที่จัดตั้งขึ้นตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา พ.ศ. ๒๕๔๓ ยังเจรจาปักปันเขตแดนระหว่างสองประเทศนี้ยังไม่สำเร็จ ซึ่งรวมทั้งดินแดนในบริเวณโดยรอบปราสาทพระวิหารนี้ด้วย

เมื่อพิจารณาจากคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ในข้อ ๑ ที่ระบุว่า ราชอาณาจักรไทยสนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก ซึ่งเสนอโดยรัฐบาลกัมพูชาที่จะได้มีขึ้นในการประชุมสมัยที่ ๓๒ ของคณะกรรมการมรดกโลก (ที่นครควิเบก ประเทศแคนาดา ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๘) เขตรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหารปรากฏตามที่ระบุไว้ในบริเวณ N.1 ซึ่งปรากฏในแผนที่แนบท้ายของคำแถลงการณ์ร่วมเป็นแผนที่ที่ประเทศกัมพูชาเป็นผู้จัดทำขึ้นฝ่ายเดียว มีการกำหนดเขตบริเวณรอบพื้นที่ปราสาทพระวิหารอย่างชัดเจน ซึ่งถือได้ว่าประเทศไทยได้ยอมรับเขตแดนรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหารที่ปรากฏตามแผนที่ของฝ่ายรัฐบาลประเทศกัมพูชาจัดทำขึ้น ทั้งที่ประเทศไทยยังอ้างกรรมสิทธิ์ในเขตดินแดนโดยรอบปราสาทพระวิหารนี้อยู่ นอกจากนี้ในคำแถลงการณ์ร่วมข้อที่ ๔ ซึ่งพอสรุปใจความในข้อตกลงได้ว่า คณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชา (JBC) ซึ่งมีหน้าที่สำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกระหว่างไทยกับกัมพูชาจำเป็นจะต้องยอมรับเขตพื้นที่ตามแผนที่ซึ่งประเทศกัมพูชาจัดทำขึ้นฝ่ายเดียว อันมีผลผูกมัดประเทศไทยให้ยอมรับเขตแดนดังกล่าวนี้ด้วยปริยาย จึงเห็นได้ว่าคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ มีผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทยได้ในอนาคต

นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ กรณีคดีปราสาทพระวิหาร เป็นเรื่องที่คนไทยทั้งประเทศมีความรักและหวงแหนในเขตแดนนี้อยู่ ซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อนเช่นนี้ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินการทำสัญญาใด ๆ

เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของประเทศกัมพูชาดังกล่าวนี้ก็ควรดำเนินการอย่างรอบคอบควรที่จะต้องนำเสนอข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ไปลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้วก็ได้เกิดผลกระทบต่อความรู้สึกของสังคมในประเทศไทยอย่างกว้างขวางและยังส่งผลให้เกิดผลกระทบในเรื่องสัมพันธไมตรีและความมั่นคงระหว่างประชาชนของประเทศทั้งสองด้วย ดังที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ว่าเริ่มมีประชาชนของทั้งสองประเทศต่างเดินขบวนประท้วงอาจเป็นชนวนลุกลามไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถ้อยคำเนื้อหาสาระ ดังที่ปรากฏในคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ดังกล่าวมาแล้ว มีความเห็นว่า คำแถลงการณ์ร่วมฯ มีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่อาจจะมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง การดำเนินการดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ