



คำวินิจฉัยที่ ๖ - ๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ หรือไม่

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา รวม ๗๗ คน และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๕๑ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ (๑) เกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า คำแถลงการณ์ร่วม) เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ หรือไม่ รวม ๒ คำร้อง

ความเป็นมา

๑. คำร้องที่หนึ่ง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

๑.๑ รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ให้ความเห็นชอบการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ทั้งนี้โดยผลสืบเนื่องต่อมาวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายนพดล ปัทมะ ได้กระทำการแทนรัฐบาลลงนามในคำแถลงการณ์ร่วม ให้ความเห็นชอบการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกของรัฐบาลกัมพูชา ตลอดจนการรับรองและจำกัดสิทธิบางประการของประเทศไทยในแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว จนเป็นเหตุเกิดการประท้วงโต้แย้งคัดค้านการดำเนินการของรัฐบาล นำมาสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคม และมีแนวโน้มจะขยายขอบเขตลุกลามไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ข้อเท็จจริงกรณีความขัดแย้งเรื่องเขตแดน และปราสาทพระวิหาร ระหว่างไทยและกัมพูชาที่มีมาตั้งแต่ก่อนปีพุทธศักราช ๒๕๐๕ นั้น เป็นข้อพิพาทในพื้นที่แนวสันปันน้ำบริเวณเทือกเขาพนมดงรักที่เป็นที่ตั้งปราสาทพระวิหาร และได้มีข้อพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับเขตแดนมาเป็นเวลานานตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ จนมีการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๒ และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีคำตัดสินเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๕ รวม ๒ ประเด็นสำคัญ ประกอบด้วย (๑) ลงความเห็นที่ “ปราสาทพระวิหาร” ตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของกัมพูชาด้วยคะแนนเสียง ๕ ต่อ ๓ และ (๒) ลงความเห็นที่ ประเทศไทยมีพันธะที่จะต้องถอนกำลังทหาร หรือตำรวจผู้เฝ้ารักษาหรือดูแลซึ่งประเทศไทยส่งไปประจำอยู่ที่ปราสาทพระวิหารหรือในบริเวณใกล้เคียง ด้วยคะแนนเสียง ๕ ต่อ ๓ ซึ่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาจึงไม่ยอมรับอำนาจอธิปไตยของกัมพูชาและยื่นประท้วงคัดค้านคำพิพากษาดังกล่าวและตั้งข้อสงวนไว้โดยไทยถือว่าปราสาทพระวิหารยังอยู่ในอำนาจอธิปไตยของไทย และจะกลับไปครอบครองปราสาทพระวิหารอีกเมื่อคำพิพากษาได้รับการพิจารณาทบทวนแก้ไขอีกครั้ง โดยหากพิจารณาในภาพรวมจะเห็นว่าศาลเชื่อในหลักการว่าเส้นสันปันน้ำยังคงเป็นเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับกัมพูชาในบริเวณเทือกเขาพนมดงรัก เส้นสันปันน้ำที่เขาวัดพระวิหารอยู่ที่ขอบหน้าผา ฉะนั้น ถ้าจะมีการสำรวจใหม่เส้นแบ่งเขตน่าจะเป็นเช่นเดิมโดยใช้สันปันน้ำเป็นหลัก ปราสาทพระวิหารอยู่ในเขตแดนไทย ความขัดแย้งดังกล่าวยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน แม้ว่าศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้เคยมีคำพิพากษาไปแล้วตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๕๐๕ เป็นต้นมา เนื่องจากประเทศไทยได้มีการตั้งข้อสงวนและคัดค้านไม่เห็นชอบในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายนพดล ปัทมะ) ได้ลงนามใน คำแถลงการณ์ร่วม ในฐานะตัวแทนประเทศไทยเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ คำแถลงการณ์ร่วม ดังกล่าวมีปัญหาว่าได้ดำเนินการโดยชอบและเข้าข่ายตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และคำแถลงการณ์ร่วมที่นายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ลงนาม ร่วมกับทางฝ่ายกัมพูชานั้นจะถือว่าเป็น “หนังสือสัญญา” ในความหมายของมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๑.๒ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการทำสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญากับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการปรับปรุงหลักการจากของเดิมตามมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดให้การที่ฝ่ายบริหารจะทำสนธิสัญญา หรือหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีความสำคัญกระทบต่ออธิปไตยของชาติหรือดินแดน หรือต้องมีการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อขัดข้องและปรากฏการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่ไม่ชอบด้วยหลักการตามรัฐธรรมนูญส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวางในการทำข้อตกลงการค้าเสรีและสนธิสัญญาต่าง ๆ จนต้องมีการเสนอให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว ซึ่งเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการกำหนดหลักการที่สำคัญเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

๑.๒.๑ การทำสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาอื่นระหว่างประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ

๑.๒.๒ สนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาในกรอบการเจรจา และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน และภายหลังการเจรจาหรือก่อนลงนามในหนังสือสัญญามี ๕ ประเภทคือ

(๑) มีบทเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยของรัฐ

(๒) มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ อาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย

หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(๓) มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศ
อย่างกว้างขวาง

(๔) มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ
อย่างมีนัยสำคัญ

(๕) ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา

๑.๒.๓ ให้มีการตรากฎหมายกำหนดขั้นตอน และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา
ตามข้อ ๑.๒.๒ (๓) (๔) ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๑.๒.๔ กำหนดให้มีการเยียวยาประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางหรือขนาดย่อม
ผู้ได้รับผลกระทบจากหนังสือสัญญา

๑.๒.๕ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีเกิดปัญหา
เกี่ยวกับประเภทของหนังสือสัญญาและการทำหนังสือสัญญาว่า ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา
หรือไม่

๑.๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ ให้ความหมาย “หนังสือสัญญา”
ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สรุปได้ว่า
คำว่า “หนังสือสัญญา” หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือ
กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย
ระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะความตกลงนั้นจะจัดขึ้นในรูปแบบใดและใช้ชื่ออย่างไร
และมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สนธิสัญญา” ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญตีความคำว่า “หนังสือสัญญา”
อีกครั้งในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๔๓ ว่า “หนังสือสัญญา” แม้จะมีได้บัญญัติความหมาย
ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มีความหมาย
ครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ
โดยมีความมุ่งหมาย เพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ
หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะที่ทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย
ระหว่างประเทศ จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญประกอบอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมาย
สนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๕ การจะพิจารณาว่าข้อตกลงหรือความตกลงระหว่าง

รัฐหนึ่งกับอีกรัฐหนึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาหรือไม่หรือเป็นเพียงข้อตกลงระหว่างรัฐหนึ่งกับเอกชน หรือเป็นเพียงข้อตกลงเพื่อความเข้าใจซึ่งไม่มีผลบังคับใด ๆ นั้น มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการเป็นสนธิสัญญา อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๘ ได้ให้คำนิยามของคำว่า “สนธิสัญญา” (Treaty) ไว้ในมาตรา ๒ วรรค ๑ a ว่า “สนธิสัญญา” หมายความว่า “ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่าง ๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะเรียกชื่อเช่นใด” จากความหมายของ “สนธิสัญญา” ดังกล่าวอาจแยกองค์ประกอบของ “สนธิสัญญา” ได้ ๔ ประการ ดังนี้

(๑) สนธิสัญญาเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ หมายความว่า สนธิสัญญาเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศชนิดหนึ่ง สนธิสัญญาจึงเป็นการกระทำทางกฎหมายที่ทำขึ้นตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป เพื่อก่อให้เกิดความผูกพันตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสนธิสัญญาระหว่างภาคีของอนุสัญญา

(๒) ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร หมายความว่า สนธิสัญญาทุกฉบับจะต้องทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นด้วยวาจา จึงไม่ใช่สนธิสัญญา

(๓) ระหว่างรัฐต่าง ๆ หมายความว่า สนธิสัญญาทุกฉบับโดยหลักจะต้องเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐเท่านั้น มิใช่ข้อตกลงที่รัฐทำกับปัจเจกบุคคล

(๔) อยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ หมายความว่า สนธิสัญญาที่ทำขึ้นย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ มิใช่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐแต่ประการใด ฉะนั้นความสมบูรณ์ของสนธิสัญญา การมีผลใช้บังคับของสนธิสัญญา ผลทางกฎหมายของสนธิสัญญา การสิ้นสุดของสนธิสัญญา ฯลฯ จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ

อนึ่ง แม้ประเทศไทยจะมีได้เป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว แต่อนุสัญญาดังกล่าวมีผลเป็นจาริตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งทำให้มีผลใช้บังคับกับประเทศที่มีได้เป็นภาคีสมาชิกไปด้วยโดยปริยาย

๑.๔ หากพิจารณาคำแถลงการณ์ร่วม ถือว่าเป็นหนังสือสัญญาหรือสนธิสัญญาหรือไม่ นั้น หากพิจารณาเนื้อหาของคำแถลงการณ์ร่วมมีทั้งหมด ๖ ข้อ โดยมีสาระสำคัญ สรุปได้ว่า

(๑) ราชอาณาจักรไทย สนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก ซึ่งเสนอโดยรัฐบาลกัมพูชา ตามที่จะได้มีขึ้นในการประชุมสมัยที่ ๓๒ ของคณะกรรมการมรดกโลก (ที่นครควิเบก ประเทศแคนาดา ในเดือนกรกฎาคม ๒๐๐๘) เขตรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหาร ปรากฏตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ N.1 ในแผนที่ที่แนบท้ายที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลกัมพูชา แผนที่ดังกล่าวให้รวมถึงพื้นที่กันชน (buffer zone) ในด้านทิศตะวันออกและด้านใต้ของปราสาทตามที่ระบุไว้ตามเครื่องหมาย N.2 ด้วย

(๒) ในบรรยากาศแห่งความปรารถนาดีและประนีประนอมต่อกัน ราชอาณาจักรกัมพูชาขอรับให้ปราสาทพระวิหารถูกเสนอเพื่อขึ้นทะเบียนในบัญชีมรดกโลก โดยขั้นตอนนี้ยังไม่ให้รวมถึงพื้นที่กันชน (buffer zone) ตามพื้นที่ด้านเหนือและตะวันตกของปราสาท

(๓) แผนที่แนบท้ายตามที่ระบุในย่อหน้าที่ ๑ ข้างต้น ให้ใช้แทนแผนที่เดิมที่เกี่ยวข้องและรวมถึง “Schema Directeur pour la Zonage de Preah Vihear” และรวมถึงผังหรือแผนแบบอ้างอิงทั้งหมดที่ระบุถึงเขตพื้นที่สำคัญ (Core zone) และเขตอื่น ๆ (zonage) เขตพื้นที่อื่นของปราสาทพระวิหารที่ปรากฏในคำร้องขอขึ้นทะเบียนของกัมพูชา

(๔) ในระหว่างรอผลปฏิบัติงานของคณะกรรมการร่วม (JBC) เพื่อกำหนดอาณาเขตเกี่ยวกับพื้นที่รอบปราสาทด้านทิศเหนือและทิศตะวันตก รอบปราสาทพระวิหาร ซึ่งระบุโดยเครื่องหมาย N.3 ไว้ในแผนที่ที่กล่าวถึงในย่อหน้าที่ ๑ ข้างต้น ให้มีการจัดเตรียมแผนการจัดการพื้นที่ดังกล่าวโดยวิธีการประสานกันระหว่างรัฐบาลกัมพูชาและรัฐบาลไทยอย่างสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอนุรักษ์ เพื่อที่จะชี้แจงไว้ซึ่งคุณค่าที่โดดเด่นเป็นสากลของทรัพย์สินนี้ แผนการจัดการดังกล่าวจะถูกรวมเข้าไว้ในแผนจัดการสุดท้ายสำหรับองค์ปราสาทและพื้นที่รอบ ๆ ปราสาทนั้น ซึ่งจะต้องนำเสนอต่อศูนย์กลางมรดกโลกก่อนวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๐๑๐ เพื่อนำเข้าพิจารณาของคณะกรรมการมรดกโลกในการประชุมครั้งที่ ๓๔ ในปี ๒๐๑๐

(๕) การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก จะเป็นไปได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย ในการกำหนดเส้นเขตแดนของคณะกรรมการร่วมเพื่อกำหนดเขตแดน (JBC) ของทั้งสองประเทศ

(๖) ราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย ขอแสดงความขอบคุณอย่างลึกซึ้งของผู้อำนวยการยูเนสโก นายโคอิชิโร มัตซุอูระ สำหรับความช่วยเหลือในการอำนวยความสะดวกแก่กระบวนการในการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก

๑.๕ เนื้อหาของคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวเข้าลักษณะเป็น “หนังสือสัญญา” หรือมีลักษณะเป็น “สนธิสัญญา” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๘ มีข้อพิจารณา ดังนี้

(๑) สนธิสัญญาเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ กรณีนี้เป็นข้อตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา เพื่อตกลงกันในเนื้อหาตามที่กล่าวแล้วในคำแถลงการณ์ร่วมตามความในข้อ ๑ - ข้อ ๖ โดยมุ่งหมายให้มีผลผูกพันต่อกัน

(๒) ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร คำแถลงการณ์ร่วมได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรโดยมีการลงนามโดยผู้มีอำนาจทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเทศ ซึ่งโดยปกติแถลงการณ์ร่วมที่ไม่ประสงค์ให้มีผลทางกฎหมายไม่มีความจำเป็นต้องลงลายมือชื่อ

(๓) เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่มุ่งให้เกิดผลทางกฎหมาย ในกรณีนี้เป็นข้อตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา โดยเฉพาะข้อความในข้อ ๔ ที่กำหนดพันธกรณีให้ทั้งสองฝ่ายต้องจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ร่วมกันตามมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอนุรักษ์ โดยจะนำเสนอต่อคณะกรรมการมรดกโลกในการประชุมครั้งที่ ๓๔ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ที่สำคัญที่สุด คือ ข้อ ๕ ซึ่งเป็นการสงวนสิทธิของทั้งสองประเทศในการกำหนดเส้นเขตแดนของคณะกรรมการร่วม อันแสดงให้เห็นเจตนาชัดเจนว่าทั้งสองฝ่ายถือว่า แถลงการณ์ร่วมมีผลทางกฎหมายอย่างแน่นอน มิเช่นนั้นคู่กรณีคงไม่ตกลงร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษร โดยลงนามทั้งสองฝ่าย และต่างฝ่ายต่างสงวนสิทธิ

(๔) อยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ แถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในรัฐใดรัฐหนึ่ง ดังนั้นกรณีนี้จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

กล่าวโดยสรุปคำแถลงการณ์ร่วม ถือได้ว่าเป็น “สนธิสัญญา” ตามนัยของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๘ ซึ่งเป็นจารีตประเพณี

ระหว่างประเทศที่มีผลบังคับแม้กับประเทศไทยที่ได้เป็นภาคีด้วย หรือเป็น “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้เคยวางแนวไว้

๑.๖ ข้อพิจารณาต่อไปมีว่า “หนังสือสัญญา” ดังกล่าวเข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง หรือไม่ กล่าวคือ “... มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือ เขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือ มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว” เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายนพดล ปัทมะ) ลงนามในนามรัฐบาลไทยดังกล่าวข้างต้นนั้นพบว่า คำแถลงการณ์ความตกลงร่วม ส่งผลให้เป็นการยกเลิกข้อสงวนในการติดตามเอาปราสาทพระวิหาร กลับคืนมา และมีผลเป็นการยอมรับว่าปราสาทพระวิหารเป็นของประเทศไทยด้วย การยอมรับในแผนที่กำหนดแนวเขตที่จัดทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของกัมพูชาของประเทศไทย ดังปรากฏข้อความในคำแถลงการณ์ร่วมว่า “..เขตรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหารปรากฏตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ N.1 ในแผนที่ที่แนบท้ายที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลกัมพูชา แผนที่ดังกล่าวให้รวมถึงพื้นที่กันชน (buffer zone) ในด้านทิศตะวันออกและด้านใต้ของปราสาท ตามที่ระบุไว้ตามเครื่องหมาย N.2 ด้วย..” ทำให้พื้นที่กันชน (buffer zone) ทางทิศตะวันออกและทิศใต้ของตัวปราสาทเป็นอำนาจอธิปไตยของประเทศกัมพูชาอย่างสมบูรณ์ถาวรและยังมีผลเป็นการยอมรับการแสดงสิทธิอำนาจอธิปไตยของประเทศกัมพูชาซึ่งอยู่นอกเหนือคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ดังนั้นการลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมจึงมีผลเป็นการสละสิทธิข้อสงวนการติดตามกลับคืนเป็นการยอมรับนับถืออธิปไตยของกัมพูชาอย่างสมบูรณ์ถาวร และยังมีผลเป็นการยอมรับการแสดงสิทธิอำนาจอธิปไตยของประเทศกัมพูชา นอกเหนือขอบเขตปราสาทพระวิหารด้วย กรณีนี้จึงต้องถือว่า ข้อตกลงตามคำแถลงการณ์ร่วมมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยอย่างชัดเจน เท่ากับเป็นการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ ด้วยการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วมรัฐบาลไทยและกัมพูชาฯ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยมอบหมายให้นายนพดล ปัทมะ ในฐานะรัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนามในแถลงการณ์ร่วม ซึ่งนายพนม พัทนะ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วม เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงมีผลเป็นการยกเลิกข้อสงวนในการติดตามเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมา และมีผลเป็นการยอมรับว่าปราสาทพระวิหารเป็นของประเทศกัมพูชาอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้การที่รัฐบาลไทยสนับสนุนให้ประเทศกัมพูชาเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกเพียงประเทศเดียวอย่างที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปลงนามนั้น การขึ้นทะเบียนตัวเขาพระวิหารไม่ได้ขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวปราสาท แต่จะต้องมีการประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์รอบตัวโบราณสถาน ซึ่งเป็นพื้นที่ในเขตไทย การจะอนุญาตให้ก่อสร้างหรือห้ามก่อสร้าง หรือการควบคุมใด ๆ ก็เป็นอำนาจอธิปไตยของไทย หากยินยอมให้กัมพูชาดำเนินการฝ่ายเดียวก็เท่ากับว่าไทยทำ “ความตกลง” ยอมสูญเสียอำนาจอธิปไตยเหนือแผ่นดินไทยด้วย ดังนั้นแม้ว่าข้อตกลงดังกล่าวจะใช้คำว่า “คำแถลงการณ์ร่วม” เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ใช้คำว่า “หนังสือสัญญา” ก็ตาม ก็มีสถานะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทุกประการ และเห็นได้ว่า คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่ออาณาเขตของไทย โดยเฉพาะข้อ ๓ ที่ให้ถือว่าแผนที่ตามข้อ ๑ จะใช้แทนแผนที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกรณีย่อมส่งผลกระทบต่ออาณาเขตของไทย กรณีเท่ากับเป็นการยอมรับสิทธิเหนือดินแดนของฝ่ายกัมพูชาตามที่แผนที่ที่ปรากฏในข้อ ๑ อันเป็นหนังสือสัญญาที่เข้าลักษณะตามมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากการถือว่าคำแถลงการณ์ดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทยแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางตามนัยของมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

(๑) เนื่องจากข้อตกลงดังกล่าวมีผลกระทบต่ออาณาเขตของไทยดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

(๒) การดำเนินการดังกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศดำเนินการโดยปราศจากความโปร่งใส ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ แต่กลับดำเนินการในลักษณะที่ไม่เปิดเผยให้สาธารณชนได้ทราบรายละเอียดของข้อตกลง โดยเฉพาะแผนที่แนบท้าย ซึ่งเป็นสาระสำคัญของข้อตกลงดังกล่าว

(๓) การดำเนินการดังกล่าวมิได้กระทำไปในลักษณะที่จักปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลมีทางเลือกหลายทางที่สามารถดำเนินการได้ในลักษณะที่เป็นการรักษาผลประโยชน์ของประเทศ เช่น การยื่นเรื่องเป็นเจ้าของมรดกร่วมกับทางฝ่ายกัมพูชา เป็นต้น

(๔) โดยเหตุที่เป็นการดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่โปร่งใส ไม่รักษาผลประโยชน์ประเทศประกอบกับมีข้อกล่าวหาว่าการเร่งรีบดำเนินการดังกล่าวก็เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างอดีตผู้นำของฝ่ายไทยกับทางฝ่ายกัมพูชา

จากเหตุผลดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างไทยกับกัมพูชา หรือระหว่างประชาชนชาวไทยกับประชาชนชาวกัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อาศัยในบริเวณดังกล่าว ในขณะที่ปัญหาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากการแสดงการคัดค้านการดำเนินการดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งในหมู่ประชาชนไทยและประชาชนกัมพูชา ตลอดจนสื่อมวลชนทั้งหลายของสองประเทศ อันเป็นผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมภายในประเทศและระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางที่เกิดขึ้นจริงแล้ว (Actual Impact) ไม่ใช่การคาดคะเนว่าอาจจะมีผลกระทบแต่อย่างใด หากปล่อยให้สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ดำรงอยู่โดยผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องไม่ดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ให้คลี่คลายในเร็ววัน ความขัดแย้งดังกล่าวอาจพัฒนาไปสู่ความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ จนกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐต่อรัฐในที่สุด

กล่าวโดยสรุป คำแถลงการณ์ร่วม มีสถานะเป็น “สนธิสัญญา” หรือ “หนังสือสัญญา” ตามนัยของมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อสังคมอย่างกว้างขวาง ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะไปลงนามในหนังสือสัญญาดังกล่าวจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑.๗ เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวข้างต้นเป็น “หนังสือสัญญา” ตามนัยของมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การไปลงนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหาได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๐ การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายณพดล ปัทมะ)

และมติคณะรัฐมนตรีซึ่งนำโดยนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงมีปัญหาว่า คำแถลงการณ์ร่วมระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา เพื่อขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก เป็นหนังสือสัญญาที่มีผลเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่อาณาเขตประเทศไทย ตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง และไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกระบวนการรัฐธรรมนูญซึ่งต้องนำเสนอต่อรัฐสภา ตามมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ มิได้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา คณะรัฐมนตรีมิได้ให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานี้ การลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๐ หรือไม่

๒. คำร้องที่สอง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับการดำเนินการของนายพอล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับข้อตกลงต่าง ๆ ที่จะกำหนดไว้ในเอกสาร Joint Communiqué (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า คำแถลงการณ์ร่วม) ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ นายพอล ปัทมะ ในฐานะตัวแทนของราชอาณาจักรไทยได้ลงนามในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรียังมีได้ให้ข้อมูลและยังมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งยังมีได้ชี้แจงและได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเกี่ยวกับเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม ก่อนการดำเนินการเพื่อจัดทำและลงนามในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม นั้น จึงเป็นการขัดกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเอกสารคำแถลงการณ์ร่วมมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญา ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ เนื่องจาก

๒.๑ มีข้อตกลงยอมรับแผนที่จัดทำขึ้นโดยฝ่ายกัมพูชา ซึ่งเป็นแผนที่แบบเดียวกันกับแผนที่ที่ถูกทำขึ้นโดยคณะเจ้าหน้าที่ฝรั่งเศสตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๑๒ ตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดนฉบับ

ค.ศ. ๑๕๐๔ และฉบับ ค.ศ. ๑๕๐๗ ที่กัมพูชาเคยใช้ประกอบการฟ้องประเทศไทยในคดีปราสาทพระวิหารเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒ และศาลโลกมีคำพิพากษาเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งประเทศไทยไม่เคยยอมรับเส้นเขตแดนตามแผนที่ดังกล่าว เนื่องจากมิได้กำหนดแนวเขตแดนตามแนวสันปันน้ำธรรมชาติที่ปรากฏในพื้นที่จริงอันเป็นข้อตกลงที่ต้องยึดตามสนธิสัญญาฯ ดังกล่าว และแนวเขตแดนตามแผนที่ของกัมพูชายังมีความแตกต่างจากแนวเขตแดนตามแผนที่ของประเทศไทยที่จัดทำขึ้นตามแนวสันปันน้ำธรรมชาติที่ปรากฏในพื้นที่จริงเมื่อ ค.ศ. ๑๕๓๒ และเป็นไปตามข้อตกลงในสนธิสัญญาฯ ดังกล่าวอย่างถูกต้อง แต่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศกลับเห็นด้วยกับแผนที่ของฝรั่งเศสที่กัมพูชานำเสนอในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับปราสาทพระวิหารโดยไม่ดำเนินการพิสูจน์แนวสันปันน้ำธรรมชาติที่แท้จริงตามสนธิสัญญาและตามข้อโต้แย้งของไทยและยังนำหลักทฤษฎีกฎหมายที่ไม่เคยใช้ในการพิจารณาคดีระหว่างประเทศมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาพิพากษาแทนสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดนฉบับ ค.ศ. ๑๕๐๔ และ ค.ศ. ๑๕๐๗ ข้างต้น ได้แก่ ทฤษฎีกฎหมายปิดปาก ทฤษฎีอายุความ และทฤษฎีการนิ่งถือเป็นการยอมรับ

ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีคำพิพากษาให้ไทยย้ายกำลังทหารที่ประจำอยู่ ณ ปราสาทพระวิหารออกจากบริเวณปราสาทพระวิหารเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยในขณะนั้นไม่เคยยอมรับคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันยังได้แสดงออกถึงการไม่ยอมรับคำพิพากษาทั้งโดยการออกประกาศของรัฐบาลและโดยการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีหนังสือโต้แย้ง คัดค้านและสงวนสิทธิของไทยยังศาลยุติธรรมระหว่างประเทศด้วย แต่เพื่อไม่ให้มีปัญหาเนื่องจากเห็นว่าไทยเป็นสมาชิกสหประชาชาติจึงจะยอมเคลื่อนย้ายกำลังทหารออกจากบริเวณปราสาทพระวิหาร แต่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศกลับมิได้กำหนดแนวบริเวณปราสาทพระวิหารไว้ในคำพิพากษา ทำให้ไม่สามารถทราบแนวเขตที่จะต้องเคลื่อนย้ายกำลังทหารออกมาได้ กระทรวงมหาดไทยจึงมีหนังสือเสนอแนวทางให้คณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดแนวเขตบริเวณปราสาทพระวิหาร โดยใช้ถ้อยคำว่า “ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการที่จะกำหนดบริเวณปราสาทพระวิหารเพื่อที่กัมพูชาจักได้มีอำนาจอธิปไตยตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้น อาจทำได้ ๒ วิธี” แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยใช้ถ้อยคำว่า “ลงมติว่าการกำหนดเขตปราสาทพระวิหารให้ใช้วิธีที่ ๒” ทั้งนี้

คณะรัฐมนตรีได้ตัดคำว่า “อธิปไตยออก” แสดงให้เห็นเจตนากรณีอันชัดแจ้งว่า คณะรัฐมนตรีไม่ต้องการให้แนวเขตบริเวณปราสาทดังกล่าวเป็นเขตแดน ดังนั้น การกำหนดแนวเขตบริเวณปราสาทพระวิหารตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นเพียงเพื่อให้ทราบแนวเขตที่จะเคลื่อนย้ายกำลังทหารออกมาเท่านั้น ซึ่งก็คือบริเวณพื้นที่ N.1 ในแผนที่ ซึ่งนายนพดล ฯ อ้างว่า เป็นแผนผังท้ายเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม มิใช่แผนที่ แต่ตามข้อความในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม กลับใช้คำว่า MAP ซึ่งแปลว่าแผนที่ และระบุไว้ว่าเป็นแผนที่ที่ฝ่ายกัมพูชาเป็นผู้จัดทำขึ้นแนบท้ายเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม แต่ฝ่ายเดียว และในความเป็นจริง ตามแผนที่ที่ประเทศไทยยึดถือตามที่ได้แจ้งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และสงวนสิทธิไว้ในพื้นที่ N.1 N.2 (บางส่วน) และ N.3 ในแผนที่แนบท้ายเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม ก็ล้วนแล้วแต่อยู่ในแนวเขตของประเทศไทยตามแนวสันปันน้ำธรรมชาติจริงตามข้อตกลงในสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดนฉบับ ค.ศ. ๑๕๐๔ และ ค.ศ. ๑๕๐๗ และเป็นไปตามแนวเขตแดนในแผนที่ของไทยที่สร้างขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๕๑๒ ด้วย อย่างไรก็ตาม นายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในฐานะตัวแทนของราชอาณาจักรไทย กลับแสดงออกทั้งในการประชุมเจรจาตกลงกับ Mr. Sok An, Deputy Prime Minister, Minister in charge of the office of the Council of Ministers ในฐานะตัวแทนของราชอาณาจักรกัมพูชาเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนมรดกโลกปราสาทพระวิหาร ที่สำนักงานใหญ่องค์การ UNESCO ณ กรุงปารีส ต่อหน้า Mrs. Francoise Riviere ตำแหน่ง Assistant Director-General for Culture of UNESCO Ambassador Francesco Caruso Mr. Azedine Beschaouch Mrs. Paola Leoncini Bartoli และ Mr. Giovanni Boccardi และโดยข้อความในข้อตกลงในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม ว่าพื้นที่ N.1 เป็นดินแดนของกัมพูชาแต่ผู้เดียวซึ่งไม่เป็นความจริง

๒.๒ นายนพดล ฯ อ้างว่า พื้นที่ N.1 ตามแผนที่เป็นดินแดนของกัมพูชาตามคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ แต่ข้อเท็จจริงไม่เป็นดังนั้น เนื่องจากศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิพากษาให้ปราสาทพระวิหารอยู่ในดินแดนภายใต้อธิปไตยของประเทศกัมพูชา ซึ่งมีความหมายถึงเฉพาะตัวปราสาทพระวิหารเท่านั้น ไม่รวมไปถึงดินแดนบริเวณปราสาทพระวิหาร ดังนั้นพื้นที่ N.1 ตามที่นายนพดล ฯ อ้างถึงเป็นการดำเนินการเกินกว่าคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ อีกทั้งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ได้เป็นผู้กำหนดแนวเขตดังกล่าว หากแต่คณะรัฐมนตรีของไทย

เป็นผู้กำหนดเป็นแนวเขตบริเวณปราสาทพระวิหารตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้หน่วยงานราชการของไทยสามารถทราบแนวเขตบริเวณที่จะปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อีกทั้งคณะรัฐมนตรีโดยลำพังก็ไม่มีอำนาจที่จะกำหนดแนวเขตแดนระหว่างประเทศได้ด้วย ข้อกล่าวอ้างของนายบุคคล ฯ ในข้อนี้จึงไม่ถูกต้อง

๒.๓ นายบุคคล ฯ ได้กล่าวอ้างอีกว่ารัฐบาลไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีมติยกพื้นที่บริเวณพื้นที่ N.1 ให้แก่ราชอาณาจักรกัมพูชาตามคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศแล้ว พื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นของราชอาณาจักรกัมพูชาแล้ว การกำหนดในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม และในแผนที่แนบท้ายเอกสารดังกล่าวในลักษณะว่าพื้นที่บริเวณพื้นที่ N.1 เป็นของราชอาณาจักรกัมพูชาจึงไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย เพราะรัฐบาลไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีมติยกพื้นที่บริเวณพื้นที่ N.1 ให้แก่กัมพูชาตามคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศดังกล่าวแล้วนั่นเอง ทั้งนี้ นายบุคคล ฯ อ้างว่าที่ตนเชื่อเช่นนั้นเพราะในหนังสือข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา กำหนดแนวเขตบริเวณปราสาทพระวิหารนั้น กระทรวงมหาดไทยระบุว่าการกำหนดแนวเขตบริเวณปราสาทพระวิหารดังกล่าวก็เพื่อให้ทราบพื้นที่ที่จะให้กัมพูชามี “อำนาจอธิปไตย” เหนือพื้นที่นั้นตามคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงเท่ากับว่ารัฐบาลไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีมติยกพื้นที่บริเวณพื้นที่ N.1 ให้แก่กัมพูชาตามคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศแล้วนั่นเอง ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวของนายบุคคล ฯ ก็ไม่ถูกต้อง เพราะรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจลงมติ ยกดินแดนหรือกำหนดอาณาเขตไทยให้แก่ประเทศใดได้โดยตัวเอง และคำว่า “อำนาจอธิปไตย” ก็มีได้หมายถึงดินแดนหรือพื้นดิน แต่หมายถึงอำนาจในการปกครองดูแลพื้นที่นั้นเท่านั้น ดังเช่นที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

การที่นายบุคคล ฯ ยกคำว่า “อำนาจอธิปไตย” เป็นข้ออ้างว่ารัฐบาลไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีมติยกพื้นที่บริเวณพื้นที่ N.1 ให้แก่กัมพูชาตามคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศแล้วจึงเป็นการไม่ถูกต้อง และเนื้อหาข้อตกลงในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม รวมทั้งการแสดงออกของนายบุคคล ฯ

จึงทำให้เป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรืออาจมีผลให้ถูกยกขึ้นเป็นข้ออ้างที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยได้

๒.๔ นับแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับการกำหนดเส้นแนวเขตบริเวณปราสาทพระวิหาร เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็ไม่ปรากฏว่ามีคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลใดของประเทศไทยมีมติเกี่ยวกับพื้นที่ N.1 อีกเลย การที่นายพนดล ฯ อ้างว่า รัฐบาลไทยได้ยกพื้นที่ N.1 ให้กัมพูชาแล้ว จึงไม่ถูกต้อง ประกอบกับแผนที่ที่กัมพูชาและประเทศไทยใช้อ้างอิงมีมาตราส่วนที่แตกต่างกัน การตกลงยอมรับแผนที่ที่กัมพูชาเป็นผู้จัดทำขึ้นจึงอาจมีผลกระทบต่อแนวเขตแดนอื่น ๆ ของไทยที่ต่อเนื่องกับแนวเขตแดนในพื้นที่ N.1 ซึ่งอาจมีผลกระทบต่ออาณาเขตไทยได้ในอนาคต

๒.๕ นายพนดล ฯ อ้างอีกว่าตามแผนที่ L 7017 ที่กรมแผนที่ทหาร และหน่วยราชการไทยใช้อยู่ในปัจจุบันปรากฏเส้นเขตแดนที่แสดงพื้นที่ N.1 อยู่นอกเขตประเทศไทยแสดงว่าพื้นที่ N.1 มิใช่เป็นเขตแดนในอาณาเขตไทย แต่ในความเป็นจริงแผนที่ L 7017 มีข้อความระบุไว้ในตอนล่างว่า “แนวพรมแดนระหว่างประเทศในแผนที่ที่ระวางนี้ต้องไม่ถือกำหนดเป็นทางการ” และใช้คำภาษาอังกฤษว่า “Delineation of international boundaries must not be considered authoritative” แสดงว่าเส้นเขตแดนในแผนที่ L 7017 ไม่สามารถนำมาใช้อ้างอิงแนวอาณาเขตไทยอย่างเป็นทางการได้ ดังที่นายพนดล ฯ กล่าวอ้าง และกรณีที่นายพนดล ฯ อ้างว่าแผนที่แนบท้ายเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม เป็นเพียงแผนผังมิใช่แผนที่ แต่ต้นฉบับภาษาอังกฤษของเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม ใช้คำว่า “MAP” ซึ่งแปลว่า แผนที่ มิใช่แผนผังดังที่นายพนดล ฯ กล่าวอ้าง

๒.๖ ข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า แม้จะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ N.1 แต่ยังมีข้อห่วงใยและความไม่ชัดเจนว่าแนวเขตที่กำหนดพื้นที่ N.1 ในแผนที่ที่นายพนดล ฯ นำมาแสดงต่อสาธารณชนนั้น เป็นแนวเขตที่ถูกต้องตามแนวเขตเดิมที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและได้วางแนวรั้วลวดหนามไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ หรือไม่ และยังปรากฏข้อห่วงใยของหน่วยทหารในพื้นที่และหน่วยทหารที่ไปสำรวจแนวเขตตามแผนที่ที่นายพนดล ฯ นำมาแสดงว่าอาจมีแนวเขตที่ไม่ถูกต้อง และประเทศไทยอาจเสี่ยงต่อการเสียดินแดนจากการขึ้นทะเบียนมรดกโลกปราสาทพระวิหารอีกด้วย และกรณีที่นายพนดล ฯ อ้างว่าพื้นที่ N.3 ในแผนที่เป็นพื้นที่ทับซ้อนระหว่างไทยกับกัมพูชา แต่ปรากฏว่าเมื่อกระทรวงการต่างประเทศ มีหนังสือคัดค้านการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารไปยังกัมพูชาเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๑

กัมพูชาได้มีหนังสือตอบกลับมาว่านายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีของประเทศไทยได้ให้การสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวแล้ว และยืนยันว่าไม่มีพื้นที่ทับซ้อนกับประเทศไทยแต่อย่างใด แสดงว่า กัมพูชาไม่เคยยอมรับแนวเขตแดนใด ๆ ที่ไทยอ้าง เพราะแนวเขตแดนที่ไทยใช้อ้างอิงนั้นไม่ตรงกับแผนที่ที่กัมพูชาใช้อันมาจากแนวเขตในแผนที่ที่ไทยไม่เคยยอมรับการที่นายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะตัวแทนของราชอาณาจักรไทยลงนามในเอกสาร คำแถลงการณ์ร่วม กับตัวแทนกัมพูชาและยอมรับแผนที่ของกัมพูชาอาจเป็นเหตุที่ถูกนำมาใช้เป็น ข้อต่อสู้กับประเทศไทยในอนาคต และอาจทำให้ประเทศไทยเสียดินแดนได้

๒.๗ ในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวยังมีข้อตกลงเกี่ยวกับการร่วมกันบริหารจัดการพื้นที่ N.3 ระหว่างไทยกับกัมพูชา หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลของแต่ละประเทศ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ในอาณาเขตไทย จึงเท่ากับเป็นข้อตกลงที่ให้กัมพูชามีอำนาจบริหารจัดการบนพื้นที่แผ่นดินไทย ภายใต้การขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแต่เพียงฝ่ายเดียวของกัมพูชา อันเป็นอำนาจอปการของรัฐบาลไทยและเป็นอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย นอกจากนั้น ไทยกับกัมพูชาได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณปราสาทพระวิหาร เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งอาจมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญอีกด้วย ที่สำคัญจะมีผลกระทบต่อสังคมของประเทศอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ เนื้อความของเอกสารคำแถลงการณ์ร่วมฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งลงนามโดยนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะตัวแทนของราชอาณาจักรไทย กับตัวแทนของราชอาณาจักรกัมพูชา จึงเป็นพันธกรณีข้อตกลงระหว่างตัวแทนของทั้งสองประเทศ เอกสารดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามความหมายของมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิใช่เป็นเพียงแถลงการณ์ตามที่นายนพดล ฯ กล่าวอ้างอีกเช่นกัน

๒.๘ เอกสารคำแถลงการณ์ร่วม หากนำไปใช้บังคับระหว่างประเทศย่อมสามารถถูกยกข้ออ้างตามสนธิสัญญากรุงเวียนนา เกี่ยวกับความหมายของสัญญาหรือสนธิสัญญาขึ้นมาเป็นข้อต่อสู้ได้ว่า เอกสารคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาหรือสนธิสัญญาตามความหมายของสนธิสัญญากรุงเวียนนาและจะมีผลผูกพันประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ มิใช่เป็นเพียงแค่แถลงการณ์ตามที่นายนพดล ฯ พยายามกล่าวอ้าง

จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า เอกสารคำแถลงการณ์ร่วม เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ หรือไม่ และการกระทำของคณะรัฐมนตรี และนายพล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับข้อตกลงและเงื่อนไขในเอกสาร รวมทั้งการลงนามในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วมของนายพล ปัทมะ เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว” และวรรคหก บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอนุโลม”

มาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา

แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องที่หนึ่งของประธานวุฒิสภาที่มีสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา มีจำนวน ๗๗ คน และคำร้องที่สองของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน ๑๕๑ คน แล้วเห็นว่า จำนวนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันเสนอความเห็นในแต่ละคำร้อง มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ (๑) จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องทั้งสองไว้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ และเนื่องจากคำร้องทั้งสองคำร้องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน

๔. เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคำร้องทั้งสองมาชี้แจงและให้ถ้อยคำพร้อมเอกสารประกอบ ได้แก่ นายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนายกฤต ไกรจิตติ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

๔.๑ นายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ชี้แจงและให้ถ้อยคำต่อศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ หรือไม่สรุปได้ว่า เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิพากษาว่า ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่บนดินแดนที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของกัมพูชา ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงมีมติปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ โดยให้คืนปราสาทและดินแดนรอบปราสาท เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ หลังจากนั้นในการจัดทำแผนที่ของกรมแผนที่ทหาร คือ แผนที่ L 7017 ได้ปรากฏแนวเส้นเขตแดนที่ได้ตัดที่ดินกับปราสาทไปให้ประเทศกัมพูชาแล้ว และแผนที่ดังกล่าวเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินและหน่วยงานทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตาม ต่อมาในการประชุม

คณะกรรมการมรดกโลกที่นิวซีแลนด์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีมติของคณะกรรมการมรดกโลก สรุปได้ว่า ประเทศกัมพูชาและประเทศไทยเห็นพ้องกันอย่างเต็มที่ว่าปราสาทพระวิหารอันศักดิ์สิทธิ์มีคุณค่าจะต้องได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกโดยเร็วที่สุด ดังนั้น ประเทศกัมพูชาและประเทศไทยตกลงกันว่า กัมพูชาจะเสนอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกอย่างเป็นทางการในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยประชุมที่ ๓๒ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากไทย จึงเห็นได้ว่าการสนับสนุนให้กัมพูชาขึ้นทะเบียนปราสาทไม่ได้เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐบาลชุดนี้เป็นครั้งแรก แต่เกิดขึ้นตั้งแต่รัฐบาลสมัยพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในการจัดทำคำแถลงการณ์ร่วม ไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ การเจรจาบรรลุผลที่เกาะกง และที่ปารีส ประเทศกัมพูชายอมจดทะเบียนมรดกโลกเฉพาะที่เป็นตัวปราสาท โดยต้องไปจัดทำแผนที่ขึ้นใหม่ตามที่แนบท้ายคำแถลงการณ์ดังกล่าว หลังจากทำแผนที่ขึ้นแล้วเจ้าหน้าที่ของไทยได้ไปตรวจสอบปรากฏว่าไม่มีส่วนหนึ่งส่วนใดล้ำเข้ามาในเขตแดนของประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจึงนำแถลงการณ์ร่วมและแผนที่เสนอให้สภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบ จึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมในวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ หลังจากได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีแล้ว

การจัดทำคำแถลงการณ์ร่วม ไม่ได้มีเจตนาที่จะทำเป็นหนังสือสัญญาหรือสนธิสัญญาใดๆ เพียงต้องการสะท้อนเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ทั้งสองฝ่ายได้แก้ไขปัญหากับเรื่องปราสาทพระวิหารร่วมกัน และไม่ได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตแดนหรืออธิปไตยของประเทศไทย นอกจากนั้นพื้นที่ที่ทับซ้อนก็ยังเป็นพื้นที่ทับซ้อนเหมือนเดิมไม่ได้มีการสละให้กับประเทศกัมพูชาแต่อย่างใด

๔.๒ นายกฤต ไกรจิตติ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ชี้แจงและให้ถ้อยคำในประเด็นเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ หรือไม่ สรุปได้ว่า ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิพากษาว่า ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของประเทศกัมพูชา

คำว่า อาณาเขต นั้น หมายถึง Territory ซึ่งมีเส้นเขตแดนเป็นตัวกำหนด ส่วนคำว่า Sovereignty หมายถึงอธิปไตยเหนือดินแดนซึ่งมีเส้นเขตแดนเป็นตัวกำหนด ดังนั้น ปราสาทพระวิหาร และดินแดนที่อยู่ใต้ปราสาทเป็นของประเทศกัมพูชา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ แล้ว สำหรับคำแถลงการณ์ร่วมที่สนับสนุนการขึ้นทะเบียนมรดกโลก ไม่ถือว่าเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง แต่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองมิได้อยู่ในความหมายของตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา เพราะไม่ได้เป็นความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลกัมพูชา หากแต่เป็นเรื่องที่ประเทศไทยแถลงว่าประเทศไทยสนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกตามพื้นที่ที่จำกัดเฉพาะตัวปราสาทซึ่งอยู่ในดินแดนกัมพูชาและข้อตกลงในคำแถลงการณ์ร่วมก็มิได้เป็นการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ใด ๆ ทั้งสิ้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของบุคคล และพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า คดีทั้งสองคดีนี้มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว จึงกำหนดประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ

หรือองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร อันเป็นความหมายที่ตรงกันกับคำว่า “treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และตรงกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓

คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ประกอบด้วยการกระทำระหว่างรัฐต่อรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้มีอำนาจทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเทศ ซึ่งปกติคำแถลงการณ์ร่วมที่ไม่ประสงค์จะให้ผลทางกฎหมายนั้นไม่มีความจำเป็นต้องลงนาม แต่ในคำแถลงการณ์ร่วมนี้ฝ่ายไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนาม นอกจากนี้ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวยังมุ่งให้เกิดผลทางกฎหมาย โดยพิจารณาจากพันธกรณีที่ทั้งสองฝ่ายจะจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน คำแถลงการณ์ร่วมนี้จึงเข้าองค์ประกอบของลักษณะความตกลงระหว่างประเทศ โดยทั้งสองฝ่ายต่างสงวนสิทธิซึ่งกันและกัน เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวเป็นหนังสือบันทึกข้อตกลงอันเป็นผลมาจากการประชุมร่วมกันระหว่างผู้มีอำนาจทำความตกลงระหว่างประเทศผูกพันประเทศไทยและกัมพูชาได้ โดยได้ประชุมทำความตกลงกันในรูปแบบและลักษณะของการประชุมเพื่อทำความตกลงระหว่างประเทศ และผู้มีอำนาจทำการแทนประเทศทั้งสองก็ทำความตกลงกันได้ ๖ ข้อ ดังที่บันทึกไว้ในคำแถลงการณ์ร่วมนั้นด้วยเหตุนี้ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ แล้ว

ประเด็นที่สอง หากคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิ

อธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ได้บัญญัติถึงหนังสือสัญญารวม ๕ ประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้มีการลงนามในหนังสือสัญญานั้นให้มีผลผูกพันประเทศไทย คือ

๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๓) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น

๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา นั้น ก็เนื่องจากหนังสือสัญญานั้นเป็นหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญก่อนที่หนังสือสัญญานั้นจะมีผลผูกพันกับประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่เป็นคู่สัญญาสมควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบทั้งโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว และโดยรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาประเภทของหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสองแล้ว เห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลง...” นั้น ใ้กับหนังสือสัญญารวม ๒ ประเภท คือหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งแม้ว่าถ้อยคำที่ใช้กับหนังสือสัญญาทั้งสองประเภทนี้ จะบัญญัติว่า

หากเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลง อันดูเหมือนว่าจะต้องปรากฏชัดในข้อบทหนังสือสัญญาว่า มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจ จึงต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา แต่หากแปลความเช่นนั้น ก็จะไม่เกิดผลตามความมุ่งหมายของ รัฐธรรมนูญที่มุ่งจะตรวจสอบควบคุมการทำหนังสือสัญญาก่อนที่ฝ่ายบริหารจะไปลงนามให้มีผลผูกพัน ประเทศ ซึ่งจะเกิดปัญหาตามมาภายหลังได้ จึงต้องแปลความว่าหากหนังสือสัญญาใดที่คณะรัฐมนตรี จะไปดำเนินการทำกับประเทศอื่นหรือกับองค์การระหว่างประเทศมีลักษณะของหนังสือสัญญาที่อาจ มีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรืออาจมีผลเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิ อธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ต้องนำหนังสือสัญญานั้น ขอความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง และวรรคสาม

ส่วนหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น มีความชัดเจนของถ้อยคำอยู่แล้ว แต่สำหรับหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรือ งบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ นั้น เป็นเรื่องที่ทำหนังสือสัญญาจะต้องใคร่ครวญให้รอบคอบ ก่อนที่จะดำเนินการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยต้องพิจารณาว่าหากกระทำไปแล้วจะก่อให้เกิด ผลกระทบหรือมีผลผูกพันตามประเภทของหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง บัญญัติ ไว้หรือไม่ แล้วตัดสินใจว่าจะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่

ส่วนเรื่องอาณาเขตของประเทศนั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในบริเวณที่ยังมี ข้อขัดแย้งกันอยู่ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ การดำเนินการและการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนี้ จึงต้องกระทำอย่างรอบคอบ หากเป็นกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศแล้ว ย่อมจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ด้วย

สำหรับคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ นั้น แม้จะ ไม่ได้ปรากฏสาระสำคัญอย่างชัดเจนว่าเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่อันเป็นอาณาเขต ของประเทศไทยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาข้อบททั้งหมดในคำแถลงการณ์ร่วมประกอบกับแผนที่หรือ แผนที่แนบท้ายซึ่งจัดทำขึ้นโดยประเทศกัมพูชาแต่เพียงฝ่ายเดียว อันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของ คำแถลงการณ์ร่วมแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าแผนที่ดังกล่าวได้กล่าวอ้างถึงพื้นที่ N.1 N.2 และ N.3

โดยที่ไม่ได้มีการกำหนดเขตของพื้นที่ N.1 N.2 และ N.3 ให้ชัดเจนว่ามีบริเวณครอบคลุมส่วนใดของประเทศใดเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งเป็นการส่อเสี่ยงต่อผลกระทบในเรื่องอาณาเขตของประเทศไทย อันเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศต่อไปภายหน้าได้ ประกอบกับการที่ประเทศกัมพูชาขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกนั้น มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่เป็นประเด็นโต้เถียงกันในเรื่องของเส้นเขตแดนและขอบเขตที่ปราสาทตั้งอยู่ ทั้งเป็นประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันทั้งทางด้านสังคมและการเมืองมาโดยตลอด การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการเจรจากับประเทศกัมพูชาก่อนที่จะได้มีการลงนามคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว ฟังเสียงเห็นได้ว่า หากลงนามคำแถลงการณ์ร่วมไป ก็อาจก่อให้เกิดการแตกแยกกันทางด้านความคิดเห็นของคนในสังคมทั้งสองประเทศ อีกทั้งอาจก่อให้เกิดวิกฤติแก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมอย่างกว้างขวางคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว จึงเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทย จึงเป็นหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางอีกด้วย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภักดีธานกุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอุรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประดิษฐ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖ - ๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓ - ๒๔/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ตามคำร้องมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ หากคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ หรือไม่

เห็นว่า หนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ หมายถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ ในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันระหว่างกันทางกฎหมาย ตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ อันเป็นความหมายเดียวกับคำว่า “treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๑ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ และ ๓๓/๒๕๔๓

เมื่อพิจารณาคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นการกระทำร่วมกันระหว่างประเทศไทย กับประเทศกัมพูชา โดยผู้มีอำนาจทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเทศ

เป็นผู้ลงนาม เป็นลายลักษณ์อักษร เนื่องจากในคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมีสาระสำคัญที่ประเทศไทย สนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารของประเทศไทยในบัญชีมรดกโลก โดยมีพันธกรณีที่ทั้งสองประเทศจะร่วมกันจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ และต่างฝ่ายต่างสงวนสิทธิซึ่งกันและกันที่จะ ไม่กระทบสิทธิของประเทศไทยทั้งสองในการปักปันเขตแดนของคณะกรรมการเขตแดนร่วม (JBC) ของทั้งสองประเทศ อันเข้าลักษณะเป็นการแสดงเจตนาทำความตกลงระหว่างประเทศแล้ว เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นนี้ คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญา

จึงเห็นว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ ประเด็นที่ ๒ หากคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง บัญญัติให้หนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทย มีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาหรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือ สังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน ทั้งนี้เนื่องจากการทำหนังสือสัญญาซึ่งมี ความสำคัญ มีผลผูกพันกับประเทศ จึงควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบทั้งจากฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรี และจากฝ่ายนิติบัญญัติ คือรัฐสภา อันเป็นตัวแทนของประชาชนชาวไทย ผู้เป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตยและจะต้องได้รับผลกระทบจากการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบ และเกิดผลเป็นการตรวจสอบควบคุมการทำหนังสือสัญญาที่จะมีผลกระทบเป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง การทำหนังสือสัญญานั้น

ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน ตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง

เมื่อพิจารณาเนื้อความตามคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ประกอบแผนที่หรือแผนผังแนบท้าย ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่าการอ้างถึงพื้นที่ N.1 N.2 และ N.3 โดยมีได้มีการกำหนดขอบเขตของพื้นที่ N.1 N.2 และ N.3 ไว้อย่างชัดเจนว่าครอบคลุมส่วนใดของประเทศ เป็นพื้นที่เท่าใด จึงอาจมีผลกระทบต่ออาณาเขตของประเทศไทยในภายภาคหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณเขตแดนดังกล่าวยังมีปัญหาในทางประวัติศาสตร์ อันเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาเหนือบริเวณปราสาทพระวิหาร แม้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีคำพิพากษาว่าประเทศกัมพูชามีอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหารแล้วก็ตาม แต่รัฐบาลไทยได้ตั้งข้อสงวนในการใช้สิทธิเรียกร้องในสิทธิใดใดของประเทศไทยที่มีอยู่ในขณะนั้นและในอนาคต โดยแสดงความไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าวอย่างชัดเจน ดังปรากฏตามหนังสือของกระทรวงการต่างประเทศ No (0601)22239/2505 ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ประการสำคัญยังมีการโต้แย้งในเรื่องเส้นเขตแดนและขอบเขตที่ปราสาทตั้งอยู่ ว่ามีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด ทั้งยังมีความเห็นแตกต่างกันของชนในชาติของทั้งสองประเทศอันเป็นเรื่องละเอียดอ่อนทางสังคมและการเมืองอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด การลงนามในคำแถลงการณ์ร่วม จึงอาจก่อให้เกิดความแตกแยกทางความเห็นของคนในสังคม และอาจขยายกลายเป็นปัญหาแก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของทั้งสองประเทศ อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมอย่างกว้างขวางอีกด้วย

ดังนั้น คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทอันกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทย และมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง อันต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน

จึงเห็นว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖ - ๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓ - ๒๔/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็น “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบก่อนที่ฝ่ายบริหารจะไปทำความตกลงระหว่างประเทศกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในเรื่องที่รัฐธรรมนูญเห็นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ๕ เรื่อง ได้แก่ เรื่องที่ (๑) มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย (๒) เปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจ (๓) จะต้องออกพระราชบัญญัติอนุวัติการเพื่อให้เป็นไปตามความตกลงนั้น (๔) มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือ (๕) มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

ความตกลงระหว่างประเทศที่จะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง นั้น จำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่เข้าเงื่อนไขครบ ๒ ประการ คือ (๑) ได้จัดทำขึ้นในลักษณะของ “หนังสือสัญญา” และ (๒) มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งในห้าเรื่องตามที่ระบุไว้ข้างต้น

๑. คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ นี้มุ่งหมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียว หรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน

และไม่ว่าจะตั้งชื่อเรียกขานกันว่าอย่างไร อันเป็นความหมายที่ตรงกันกับคำว่า “treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๘ ซึ่งมีฐานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (international custom) และตรงกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓

เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมระหว่างราชอาณาจักรไทยกับกัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือบันทึกข้อตกลงอันเป็นผลมาจากการประชุมร่วมกันระหว่างผู้ที่มีอำนาจทำความตกลงระหว่างประเทศผูกพันประเทศไทยและกัมพูชาได้ โดยได้ประชุมทำความตกลงกันในรูปแบบและลักษณะของการประชุมเพื่อทำความตกลงระหว่างประเทศ และในที่สุดผู้ที่มีอำนาจทำการแทนประเทศทั้งสองก็ทำความตกลงกันได้ถึง ๖ ข้อดังที่บันทึกไว้ในคำแถลงการณ์ร่วมนั้นว่า “During the meeting both sides agreed as follows :” ด้วยเหตุนี้ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ แล้ว

๒. เรื่องอาณาเขต เขตสิทธิอธิปไตยและเขตอำนาจของประเทศนั้น ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งขาด โดยเฉพาะในบริเวณที่ยังมีข้อขัดแย้งกันอยู่ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ การดำเนินการและการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนี้จึงต้องกระทำอย่างละเอียดรอบคอบ หากเป็นกรณีที่น่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอาณาเขต เขตสิทธิอธิปไตยหรือเขตอำนาจของประเทศไทยแล้วย่อมจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ด้วย ดังนั้น ถึงแม้ว่าหนังสือสัญญานี้ จะมีได้มีข้อตกลงให้เปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทยโดยตรง แต่ความในข้อตกลงข้อที่ ๑ ได้ระบุว่า “ราชอาณาจักรไทยสนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก ซึ่งเสนอโดยรัฐบาลกัมพูชา ตาม เขตรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหาร ปราบกฏตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ N.1 ในแผนที่ที่แนบท้ายที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลกัมพูชา แผนที่ดังกล่าวให้รวมถึงพื้นที่กันชน (buffer zone) ในด้านทิศตะวันออกและด้านทิศใต้ของปราสาทตามที่ระบุไว้ตามเครื่องหมาย N.2 ด้วย” ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อตกลงข้อ ๑ นี้ประกอบกับแผนที่แนบท้ายหนังสือสัญญาที่ทางรัฐบาลกัมพูชาจัดทำขึ้นแต่เพียงฝ่ายเดียวแล้ว จะไม่มีทางหยั่งรู้ได้แน่นอนว่ามีขอบเขตครอบคลุมรุกล้ำเข้ามาในอาณาเขตไทยหรือไม่ หากเกิดปัญหาโต้แย้งกันขึ้นในภายภาคหน้า การก็อาจ

เป็นไปได้ที่จะถูกวินิจฉัยว่า การกระทำความผิดกล่าวของประเทศไทยเป็นเหตุให้ถูกถือว่าได้ยอมรับข้อเท็จจริงตามหลักกฎหมายปิดปาก และเป็นผลให้กระทบถึงอาณาเขตของไทยได้

แผนที่ที่รัฐบาลกัมพูชาจัดทำขึ้นนี้ยังมีความสำคัญต่อการตีความข้อ ๒ และข้อ ๓ ของหนังสือสัญญาฉบับนี้อีกด้วย โดยเฉพาะในข้อ ๓ นั้น ทั้งสองฝ่ายยอมรับให้ใช้แผนที่แนบท้ายแทนแผนที่เดิมและข้อมูลต่าง ๆ ที่ประเทศกัมพูชาเคยใช้ในการระบุถึงเขตพื้นที่สำคัญ (core zone) และเขตพื้นที่อื่น ๆ ของปราสาทพระวิหารที่ปรากฏในคำร้องขอขึ้นทะเบียนของประเทศไทยเพียงประเทศเดียว ซึ่งความในข้อนี้ นายนพดล ปัทมะ อ้างว่าเป็นผลดีต่อประเทศไทย แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพของแผนที่แนบท้ายหนังสือสัญญานี้แล้ว จะเห็นได้ว่าผู้กรณียึดถือแผนที่นี้เป็นหัวใจสำคัญของการระบุเขตพื้นที่ต่าง ๆ หาใช่เป็นเพียงแค่ “แผนผัง” คร่าว ๆ อย่างที่บางคนเข้าใจเท่านั้นไม่ และเมื่อประเทศไทยได้ให้ความยอมรับแผนที่นี้ไว้อย่างชัดเจนแล้ว โอกาสที่จะเกิดผลกระทบต่อ “สิทธิอธิปไตย” หรือ “เขตอำนาจ” ของประเทศไทยที่มีอยู่เหนือพื้นที่ที่เกี่ยวข้องตามแผนที่นั้น ย่อมมีความเป็นไปได้อย่างมาก หากเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับเรื่อง “สิทธิอธิปไตย” หรือ “เขตอำนาจ” ของไทยเหนือพื้นที่ดังกล่าวขึ้นในอนาคต การรีบด่วนลงนามและอนุมัติให้ลงนามในหนังสือสัญญาฉบับนี้ไปอย่างฉับพลันจึงเป็นการดำเนินการที่ขาดความรอบคอบอย่างยิ่ง

คำว่า “สิทธิอธิปไตย” และคำว่า “เขตอำนาจ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสองนี้ แม้นายกฤต ไกรจิตติ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายจะได้ให้ถ้อยคำต่อศาลว่า หมายถึง สิทธิอธิปไตยและเขตอำนาจที่ประเทศไทยมีอยู่เหนือเขตพื้นที่ทางทะเลที่อยู่นอกอาณาเขตประเทศไทยเท่านั้น อันเป็นความหมายอย่างแคบของคำคำนี้ก็ตาม แต่ความประสงค์และความเข้าใจเช่นนั้นมิได้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓ ของศาลรัฐธรรมนูญที่เคยวินิจฉัยไว้ว่า คำว่า เขตอำนาจแห่งรัฐนี้มีความหมายอย่างกว้าง รวมถึงอำนาจหรือการควบคุมของรัฐไม่ว่าจะมีผลกระทบเกิดขึ้น ณ ที่ใด ดังนั้น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมของไทย จึงเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง จะใช้ถ้อยคำที่ต่างจากถ้อยคำที่เคยใช้ในมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อยู่บ้าง โดยใช้คำว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลง...เขตพื้นที่ที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจ...” แต่ก็ไม่อาจแปลความตามตัวอักษรว่า หมายถึงสิทธิอธิปไตยหรือเขตอำนาจเหนือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตไทยเท่านั้น จึงจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ส่วนหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงสิทธิอธิปไตยหรือเขตอำนาจเหนือพื้นที่ภายในอาณาเขตของไทย ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน เพราะหากแปลความเช่นนั้นย่อมจะทำให้เกิดผลประหลาดขึ้นได้ว่า หนังสือสัญญาที่กระทบต่อสิทธิอธิปไตยหรือเขตอำนาจเหนือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตไทยที่มีความสำคัญน้อยกว่าต้องขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ส่วนหนังสือสัญญาที่กระทบต่อสิทธิอธิปไตยหรือเขตอำนาจของไทยเหนือดินแดนไทย ซึ่งสำคัญมากกว่ากลับไม่ต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภา อันเป็นการผิดหลักการตีความกฎหมายที่ต้องถือตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายว่า เมื่อกฎหมายห้ามการกระทำใดที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายไว้แล้ว การกระทำที่ร้ายแรงกว่านั้นย่อมต้องถูกห้ามไปด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่า คำแถลงการณ์ร่วมในคดีนี้มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามความในมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง อีกลักษณะหนึ่ง

อนึ่ง ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยขณะนี้ แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มคนจำนวนมากสองกลุ่มเกี่ยวกับผลทางกฎหมายและเนื้อหาสาระของคำแถลงการณ์ร่วมฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แผนที่แนบท้ายคำแถลงการณ์ร่วมที่รัฐบาลกัมพูชาจัดทำขึ้นฝ่ายเดียว โดยไม่ปรากฏเหตุผลว่าเพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ความขัดแย้งดังกล่าวได้ขยายตัวลุกลามออกไปอย่างกว้างขวางกลายเป็นความหวาดระแวง และไม่ไว้วางใจในกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญยิ่งนี้อย่างรวบรัด ขาดความรอบคอบ อันถือได้ว่าเป็นผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ดังนั้น จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง อีกเหตุหนึ่งด้วย

เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมในคดีนี้เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่กลับมี

การดำเนินการไปโดยมิได้รับความเห็นชอบดังกล่าว ทั้งมิได้มีการให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมิได้มีการเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสาม จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง

นายเจริญ ภัคดีชนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖ - ๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓ - ๒๔/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมี ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ หากคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงกระทำทางคณะรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในวรรคสองว่า หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร อันเป็นความหมายที่ตรงกันกับคำว่า “treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๕ และตรงกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓

คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งลงนามโดย นายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะตัวแทนของราชอาณาจักรไทยกับ นายสก อาน รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของราชอาณาจักรกัมพูชา ในฐานะตัวแทนของราชอาณาจักรกัมพูชา จึงประกอบด้วยการกระทำระหว่างรัฐต่อรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้มีอำนาจทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเทศ ซึ่งปกติคำแถลงการณ์ร่วมที่ไม่ประสงค์จะให้ผลทางกฎหมายนั้น ไม่มีความจำเป็นต้องลงนาม แต่ในคำแถลงการณ์ร่วมนี้ ฝ่ายไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนาม นอกจากนี้ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว ยังมุ่งให้เกิดผลทางกฎหมาย โดยพิจารณาจากพันธกรณีที่ทั้งสองฝ่ายจะจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน คำแถลงการณ์ร่วมนี้จึงเข้าองค์ประกอบของลักษณะความตกลงระหว่างประเทศ โดยทั้งสองฝ่ายต่างสงวนสิทธิซึ่งกันและกัน เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวเป็นหนังสือบันทึกข้อตกลงอันเป็นผลมาจากการประชุมร่วมกันระหว่างผู้มีอำนาจทำความตกลงระหว่างประเทศผูกพันประเทศไทยและกัมพูชาได้ โดยได้ประชุมทำความตกลงกันในรูปแบบและลักษณะของการประชุมเพื่อทำความตกลงระหว่างประเทศ และผู้มีอำนาจทำการแทนประเทศทั้งสองก็ทำความตกลงกันได้ ๖ ข้อ ดังที่บันทึกไว้ในคำแถลงการณ์ร่วมนี้ ด้วยเหตุนี้ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว จึงเข้าลักษณะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ แล้ว

ประเด็นที่ ๒ หากคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๕๐ แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า จากบทบัญญัติในมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ได้บัญญัติถึงหนังสือสัญญา ๕ ประเภท ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้มีการลงนามในหนังสือสัญญานั้นให้มีผลผูกพันประเทศไทย คือ

- ๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย
- ๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ
- ๓) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น
- ๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง
- ๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีคำพิพากษาคดีปราสาทพระวิหาร เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๕ ด้วยมติเก้าต่อสามว่า ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของประเทศกัมพูชา โดยมีคำพิพากษาว่า ประเทศไทยมีพันธะที่จะต้องถอนกำลังทหารและตำรวจ ผู้เฝ้ารักษาหรืออยู่ดูแล ซึ่งประเทศไทยส่งไปประจำอยู่ที่ปราสาทพระวิหารหรือในบริเวณใกล้เคียง โดยมีได้พิพากษาเกี่ยวกับเรื่องเขตแดนไว้อย่างชัดเจน

พิจารณา คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ในข้อ ๑ ที่ระบุว่า ราชอาณาจักรไทยสนับสนุนการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ซึ่งเสนอโดยกัมพูชาในการประชุมสมัยที่ ๓๒ ของคณะกรรมการมรดกโลก ณ เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา ในเดือนกรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑ โดยได้กำหนดขอบเขตของปราสาทปรากฏตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ N.1 ซึ่งแผนที่แนบท้ายคำแถลงการณ์ร่วมเป็นแผนที่ที่จัดทำขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศกัมพูชาเป็นผู้จัดทำขึ้นแต่เพียงผู้เดียว โดยประเทศไทยมิได้มีส่วนร่วมด้วย และกำหนดขอบเขตรอบพื้นที่ปราสาทพระวิหารอย่างชัดเจน และใน

คำแถลงการณ์ร่วมข้อ ๔ ที่ว่า พื้นที่รอบตัวปราสาทพระวิหารทางทิศตะวันตกและทางทิศเหนือ ดังปรากฏตาม N.3 ในแผนที่ที่ระบุในย่อหน้าที่ ๑ ข้างต้น ให้มีแผนการบริหารจัดการพื้นที่ ซึ่งจะได้รับการจัดทำขึ้นร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของกัมพูชาและของไทย โดยสอดคล้องกับ มาตรฐานการอนุรักษ์ระดับสากล เพื่อรักษาคุณค่าที่โดดเด่นของปราสาท ให้บรรลุแผนการบริหารจัดการ ดังกล่าวไว้ในแผนบริหารจัดการสุดท้าย สำหรับตัวปราสาทและพื้นที่รอบ ๆ ตัวปราสาท และในแผนที่ ดังกล่าวนี้ ยังมีการระบุพื้นที่ N.2 ด้วย โดยพื้นที่ N.1 , N.2 , N.3 นี้มิได้กำหนดเขตของพื้นที่ ว่ามีบริเวณครอบคลุมส่วนใดของประเทศใด เป็นจำนวนเท่าใด ข้อตกลงในลักษณะดังกล่าวอาจมีผล ผูกพันประเทศไทยและอาจทำลายน้ำหนักในการอ้างอิงเขตแดนที่ประเทศไทยยึดถือสันปันน้ำเป็นเส้นแบ่ง เขตแดนมาโดยตลอด ซึ่งประเทศไทยยังคงสงวนสิทธิโต้แย้งคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในคดีปราสาทพระวิหารไว้เช่นเดิม อีกทั้งเป็นการส่อเสียดต่อผลกระทบในเรื่องอาณาเขตของประเทศไทย และอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศต่อไปในภายหน้าได้ และข้อเท็จจริงปรากฏว่านับตั้งแต่ คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับการกำหนดเส้นแนวเขตบริเวณปราสาทพระวิหาร เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ก็ไม่ปรากฏว่ามีคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลใดของประเทศไทยมีมติเกี่ยวกับพื้นที่บริเวณโดยรอบ ปราสาทพระวิหาร ณ บริเวณ N.1 ในแผนที่แนบท้ายอีก นอกจากนี้ในคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ยังมีข้อตกลงเกี่ยวกับการร่วมกันบริหารจัดการพื้นที่รอบปราสาทด้านทิศเหนือและทิศตะวันตก ซึ่งระบุโดยเครื่องหมาย N.3 ระหว่างไทยกับกัมพูชา ซึ่งการยอมรับเช่นนี้ทำให้กัมพูชามีสิทธิในการ บริหารจัดการพื้นที่ N.3 ร่วมกับประเทศไทย อันจะทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทในเรื่องเขตแดนในอนาคต ในพื้นที่ N.3 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ให้ความเห็นชอบร่างบันทึก คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเสนอ กรณีพึงสังเกตเห็น ได้ว่า หากลงนามคำแถลงการณ์ร่วมไปก็อาจก่อให้เกิดความคิดเห็นที่หลากหลายและแตกต่างกัน ของประชาชนภายในประเทศในเรื่องความเหมาะสมในการจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ และอาจเป็นต้นเหตุให้สังคมแตกแยก อีกทั้งอาจก่อให้เกิดวิกฤตแก่ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชา จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศ อย่างกว้างขวางดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังวินิจฉัยข้างต้น จึงเห็นว่า เอกสารคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญา ที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

นายจรัญ อินทจาร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖ - ๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓ - ๒๔/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๒ ให้ความหมาย “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สรุปได้ว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าความตกลงนั้นจะจัดทำขึ้นในรูปแบบใดและใช้ชื่ออย่างไรและมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สนธิสัญญา” ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญตีความคำว่า “หนังสือสัญญา” อีกครั้งในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๔๓ ว่า “หนังสือสัญญา” แม้จะมีได้บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ก็อาจกล่าวได้ว่าหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศโดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะที่จัดทำขึ้นเป็นหนังสือและเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญประกอบกับอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๑ การจะพิจารณาว่าข้อตกลงหรือความตกลงระหว่างรัฐหนึ่งกับรัฐหนึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาหรือไม่หรือเป็นเพียงข้อตกลงระหว่างรัฐหนึ่งกับเอกชนหรือเป็นเพียงข้อตกลงเพื่อความเข้าใจซึ่งไม่มีผลบังคับใด ๆ นั้นอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๑ ได้ให้คำนิยามของคำว่า “สนธิสัญญา” (Treaty) ไว้ในข้อ ๒ วรรค ๑ a ว่า “สนธิสัญญา” หมายความว่า “ข้อตกลงระหว่าง

ประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่าง ๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะเรียกชื่อเช่นใด”

ดังนั้นองค์ประกอบที่จะถือว่าเป็นสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญานั้น ชื่อนั้นไม่ใช่ข้อสำคัญในการพิจารณา สิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือ เนื้อหาของเอกสาร มิฉะนั้น ก็จะเป็นช่องว่างของกฎหมายที่จะใช้ชื่ออะไรก็ได้ เช่น แถลงการณ์ร่วม โดยไม่ใช่ชื่อว่า สนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญา

จากความหมายของ “สนธิสัญญา” ดังกล่าวอาจแยกองค์ประกอบของ “สนธิสัญญา” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ได้ ๔ ประการ ดังนี้

ก. สนธิสัญญาเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ คือ เป็นการกระทำทางกฎหมายที่ทำขึ้นระหว่างรัฐตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป

ข. สนธิสัญญาทุกฉบับจะต้องทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น อนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ไม่ใช่บังคับแก่ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นด้วยวาจา

ค. สนธิสัญญาทุกฉบับโดยหลักจะต้องเป็นข้อตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่มีเจตนาก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย

ง. สนธิสัญญาที่ทำขึ้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

อนึ่งแม้ประเทศไทยจะมีได้เป็นภาคีอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ข้างต้น แต่อนุสัญญาดังกล่าวมีผลเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งทำให้มีผลใช้บังคับกับประเทศที่มีได้เป็นภาคีไปด้วยโดยปริยาย

คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถือว่าเป็นหนังสือสัญญาหรือสนธิสัญญาหรือไม่ นั้น หากพิจารณาเนื้อหาของคำแถลงการณ์ร่วมมีทั้งหมด ๖ ข้อ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า

(๑) ราชอาณาจักรไทย สนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร ในบัญชีมรดกโลก ซึ่งเสนอโดยรัฐบาลกัมพูชา ตามที่จะได้มีขึ้นในการประชุมสมัยที่ ๓๒ ของคณะกรรมการมรดกโลก (ที่นครควิเบก ประเทศแคนาดา ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๘) เขตรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหาร ปรากฏตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ N.1 ในแผนที่แนบท้ายที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลกัมพูชา แผนที่ดังกล่าวรวมถึงพื้นที่กันชน (buffer zone) ในด้านทิศตะวันออกและด้านใต้ของปราสาทตามที่ระบุไว้ตามเครื่องหมาย N.2 ด้วย

(๒) ในบรรยากาศแห่งความปรารถนาดีและประนีประนอมต่อกัน ราชอาณาจักรกัมพูชา ยอมรับให้ปราสาทพระวิหารถูกเสนอเพื่อขึ้นทะเบียนในบัญชีมรดกโลก โดยในขั้นนี้ไม่รวมถึง พื้นที่กันชน (buffer zone) ตามพื้นที่ด้านเหนือและตะวันตกของปราสาท

(๓) แผนที่แนบท้ายตามที่ระบุในย่อหน้าที่ ๑ ข้างต้น ให้ใช้แทนแผนที่เดิมที่เกี่ยวกับและ รวมถึงผังแสดงแนวเพื่อกำหนดเขตพระวิหาร (Schema Directeur pour la Zonage de Preah Vihear) และรวมทั้งเส้นอ้างอิงทั้งหมดที่ระบุถึงเขตพื้นที่สำคัญ (Core zone) และเขตอื่น ๆ (Zonage) ของปราสาทพระวิหารที่ปรากฏในคำร้องขอขึ้นทะเบียนของกัมพูชา

(๔) ในระหว่างรอผลปฏิบัติงานของคณะกรรมการเขตแดนร่วม (JBC) เพื่อกำหนดอาณาเขต เกี่ยวกับพื้นที่รอบปราสาทด้านทิศเหนือและทิศตะวันตก ซึ่งระบุโดยเครื่องหมาย N.3 ไว้ในแผนที่ ที่กล่าวถึงในย่อหน้าที่ ๑ ข้างต้น ให้มีการจัดเตรียมแผนการจัดการพื้นที่ดังกล่าว โดยวิธีการ ประสานกันระหว่างรัฐบาลกัมพูชาและรัฐบาลไทยอย่างสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ด้านการอนุรักษ์เพื่อที่จะชำระไว้ซึ่งคุณค่าที่โดดเด่นเป็นสากลของทรัพย์สินนี้ แผนการจัดการดังกล่าว จะถูกรวมเข้าไว้ในแผนจัดการสุดท้ายสำหรับองค์ปราสาทและพื้นที่รอบ ๆ ปราสาทนั้น ซึ่งจะต้อง นำเสนอต่อศูนย์มรดกโลกก่อนวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๐ เพื่อนำเข้าพิจารณาของคณะกรรมการ มรดกโลกในการประชุมครั้งที่ ๓๔ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐

(๕) การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลกจะเป็นไปโดยไม่กระทบกระเทือน ต่อสิทธิของราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทยในการปักปันเส้นเขตแดนของคณะกรรมการ เขตแดนร่วม (JBC) ของทั้งสองประเทศ

(๖) ราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย ขอแสดงความขอบคุณเป็นอย่างยิ่งต่อ ผู้อำนวยการ ยูเนสโก ฯพณฯ นายโคอิชิโร มัตซุอูระ สำหรับความช่วยเหลือในการอำนวยความสะดวกในกระบวนการอันนำไปสู่การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก

ดังนั้น เนื้อหาของคำแถลงการณ์ร่วม ไทย - กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็น “หนังสือสัญญา” หรือ มีลักษณะเป็น “สนธิสัญญา” ตามอนุสัญญา กรุงเวียนนาฯ ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๑ โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

ก. คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นข้อตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทย และราชอาณาจักรกัมพูชา เพื่อตกลงกันในเนื้อหาตามที่กล่าวแล้วในคำแถลงการณ์ร่วม ข้อ ๑ - ๖ โดยมีมุ่งหมายให้มีผลผูกพันต่อกัน

ข. คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีการลงนามโดยผู้มีอำนาจทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเทศ ซึ่งโดยปกติคำแถลงการณ์ร่วมที่ไม่ประสงค์ให้มีผลทางกฎหมายไม่มีความจำเป็นต้องลงลายมือชื่อ

ค. คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นข้อตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและราชอาณาจักรกัมพูชาที่มุ่งให้เกิดผลทางกฎหมายโดยเฉพาะข้อความในข้อ ๔ ที่กำหนดพันธกรณีให้ทั้งสองฝ่ายต้องจัดทำแผนการจัดการพื้นที่โดยประสานกันตามมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอนุรักษ์ โดยจะนำเสนอต่อคณะกรรมการมรดกโลกในการประชุมครั้งที่ ๓๔ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐

ง. คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง ดังนั้นคำแถลงการณ์ร่วมนี้จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

กล่าวโดยสรุปคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ถือว่าเป็น “สนธิสัญญา” ตามนัยของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๘ ซึ่งเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลบังคับแม้กับประเทศไทย ที่มีได้เป็นภาคีด้วยจึงเป็น “หนังสือสัญญา” และเป็นหนังสือสัญญาอื่นตามมาตรา ๑๕๐ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง บัญญัติให้หนังสือสัญญารวม ๕ ประเภท ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ได้แก่

๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๓) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางและ

๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของคำแถลงการณ์ร่วมระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายณพล ปัทมะ) ได้ลงนามในนามรัฐบาลไทยดังกล่าวข้างต้นนั้น เห็นว่า ตามที่ราชอาณาจักรไทยสนับสนุนการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ซึ่งเสนอโดยรัฐบาลกัมพูชาตามข้อ ๑ ของคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว ระบุว่าขอบเขตของปราสาทพระวิหาร ปรากฏตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ N.1 ในแผนที่ที่จัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐบาลกัมพูชารวมทั้งบริเวณ N.2 ซึ่งเป็นแนวกันชนทางด้านทิศตะวันออกและทิศใต้ของตัวปราสาท เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องทางเทคนิคโดยตรงฝ่ายไทย ได้แก่ เจ้ากรมแผนที่ทหารได้มีหนังสือตอบอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่า “ได้ดำเนินการตรวจสอบแนวขอบเขตรอบตัวปราสาทพระวิหาร ที่ปรากฏบนแผนที่ฉบับที่กัมพูชาเสนอให้ฝ่ายไทยพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้วปรากฏว่าไม่มีขอบเขตส่วนใดล้ำเข้ามาในเขตแดนประเทศไทยที่ยึดถือตามหลักฐานการกำหนดแนวเส้นเขตแดนบริเวณปราสาทพระวิหาร”

การกำหนดแนวเส้นเขตแดนบริเวณปราสาทพระวิหารนั้นสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ ในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ คำแถลงการณ์ร่วมได้กล่าวไว้ในข้อ ๕ ว่า “การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก จะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทยในการปักปันเขตแดนของคณะกรรมการเขตแดนร่วม (JBC) ของทั้งสองประเทศ” ซึ่งหมายถึงเขตแดนทับซ้อนตามที่ระบุเป็น N.3 ซึ่งอยู่ทางเหนือและทางตะวันตกซึ่งอยู่รอบปราสาทพระวิหารตามข้อ ๔ ของคำแถลงการณ์ร่วม ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวไม่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับประเด็นที่ว่าแผนที่แนบท้ายคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา เป็นแผนที่ที่จัดทำโดยฝ่ายกัมพูชาแต่เพียงฝ่ายเดียว และไม่ได้มีการกำหนดเขตพื้นที่ ที่เรียกว่า N.1, N.2 และ N.3 ให้ชัดเจนว่าครอบคลุมส่วนใดของประเทศใด จำนวนเท่าใด อาจถูกฝ่ายกัมพูชายกขึ้นอ้างเป็นประโยชน์ และอาจทำให้ฝ่ายไทยถูก “ปิดปาก” อีก นั้น เห็นว่า แผนที่ดังกล่าวแสดงเพียงขอบเขตของบริเวณปราสาท ซึ่งกรมแผนที่ทหารได้ยืนยันแล้วว่าไม่มีขอบเขตส่วนใดล้ำเข้ามาในเขตแดนประเทศไทยที่ยึดถือตามหลักฐานการกำหนดแนวเส้นเขตแดนบริเวณปราสาทพระวิหาร ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น แผนที่ดังกล่าวไม่ได้แสดงเส้นเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชา อันที่จริงการอ้างสิทธิของกัมพูชาว่าเส้นเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชาอยู่ที่ใดนั้น กัมพูชาได้อ้างตามแผนที่ที่กรรมการปักปันฝ่ายอินโดจีนฝรั่งเศสได้จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๐๗ จึงไม่น่าจะเป็นไปได้ที่ฝ่ายกัมพูชาจะยกแผนที่แนบท้ายคำแถลงการณ์ร่วมฯ มาอ้าง เพราะไม่มีประโยชน์อันใด ส่วนฝ่ายไทยถือว่าเส้นเขตแดนเป็นไปตามสันปันน้ำ ดังที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง ดังที่ปรากฏในแผนที่ที่เรียกว่า L.7017 การอ้างสิทธิที่แตกต่างกันนี้ทำให้เกิดบริเวณพื้นที่ที่อ้างสิทธิทับซ้อนขึ้น ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้มีความตกลงจัดตั้งคณะกรรมการเขตแดนร่วม (JBC) ไทย-กัมพูชา ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อรับผิดชอบการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนตลอดแนวร่วมกัน โดยให้มีการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกตามสนธิสัญญาและแผนที่ที่เกี่ยวข้อง และขณะนี้ คณะกรรมการเขตแดนร่วม (JBC) ไทย - กัมพูชา ตลอดจนอนุกรรมการที่คณะกรรมการจัดตั้งขึ้น ก็กำลังปฏิบัติการกิจในการปักปันเขตแดนอยู่ นอกจากนั้นคำแถลงการณ์ร่วมข้อ ๕ ก็ได้กล่าวว่าการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย ในการปักปันเส้นเขตแดนของคณะกรรมการเขตแดนร่วม (JBC) ของทั้งสองประเทศ

ประเด็นที่ว่า การสนับสนุนของราชอาณาจักรไทยต่อข้อเสนอของกัมพูชาที่จะขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกเท่ากับเป็นการสละสิทธิตามข้อสงวนไทยที่ทำไว้เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ ในอันที่จะเรียกร้องปราสาทพระวิหารคืนมาตามกระบวนการทางกฎหมาย ในอนาคตนั้น เห็นว่าการสงวนสิทธิดังกล่าวนั้นสิ้นผลแล้วตามธรรมเนียมระหว่างประเทศ ข้อ ๖๑ เพราะอาจจะกระทำได้อีกเมื่อมีข้อเท็จจริงใหม่ที่สำคัญที่ศาลจะยอมรับเพื่อพิจารณาใหม่ ทั้งนี้ต้องยื่นให้ศาลพิจารณาภายใน ๖ เดือนนับตั้งแต่ทราบข้อเท็จจริงนั้นและไม่ว่าอย่างไรก็ตาม ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับตั้งแต่มีคำพิพากษา

สำหรับประเด็นว่าคำแถลงการณ์ร่วมนี้จะป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือไม่นั้น เห็นว่าคำแถลงการณ์ร่วมไม่มี วัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจและสังคม ไม่มีข้อบทที่พึงอนุมานได้ว่าจะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

ในตัวหนังสือสัญญาเองหาได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมอย่างกว้างขวางไม่ แต่การที่มีเหตุการณ์ต่าง ๆ อาทิ การต่อต้าน คัดค้าน หรือประท้วงการลงนามในคำแถลงการณ์ร่วม ไทย - กัมพูชา ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเกิดขึ้น ก็สืบเนื่องมาจากความรู้สึก อ่อนไหวเรื่องรักชาติ เกรงว่าจะเป็นการทำให้ไทยต้องเสียดินแดนให้แก่กัมพูชา

จึงเห็นว่าคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวไม่เข้าข่ายหนังสือสัญญาตามวรรคสองของมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายเฉลิมพล เอกอรุ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖ - ๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓ - ๒๔/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ความเห็น

ประเด็นข้อแรกมีว่า คำแถลงการณ์ร่วมเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ (ค.ศ. ๒๐๐๘) ระหว่างนายชกอัน รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ของราชอาณาจักรกัมพูชา และนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้ลงนามกันเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ (ค.ศ. ๒๐๐๘) เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ หรือไม่ เห็นว่า คำแถลงการณ์ร่วม ซึ่งมีข้อความรวม ๖ ข้อ เป็นข้อตกลงกัน เจตนาร่วมกันของทั้งสองฝ่าย ในข้อที่หนึ่ง ราชอาณาจักรไทย สนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก ซึ่งเสนอโดยรัฐบาลกัมพูชา แต่ข้อความตอนท้ายกลับให้รวมถึงเขตรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหาร รวมถึงเขตพื้นที่กันชน ในด้านตะวันออก และด้านใต้ของปราสาทตามแผนที่แนบท้ายที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลกัมพูชา ย่อมหมายความว่า มิใช่ตัวปราสาทพระวิหารอย่างเดียว แต่ยินยอมให้รัฐบาลกัมพูชานำพื้นที่อื่น ๆ ที่ยังมีปัญหาอยู่เข้าไปพิจารณาประกอบการขึ้นทะเบียนในบัญชีมรดกโลกตามแผนที่ที่รัฐบาลกัมพูชาเขียนขึ้นแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งแผนที่นี้ ในข้อที่สาม ระบุให้ใช้แผนที่ตามข้อที่หนึ่งแทนแผนที่เดิม และรวมทั้งเขตอื่น ๆ ที่ปรากฏในคำร้องขอขึ้นทะเบียนของกัมพูชา นอกจากนี้ในข้อที่สี่ มีข้อความยืนยันร่วมกันของทั้งสองฝ่ายว่าพื้นที่รอบ ๆ ปราสาทซึ่งเป็นพื้นที่ที่ยังมีปัญหาลูกอยู่ ให้มีการจัดเตรียมแผนบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวโดยวิธีประสานกันระหว่างกัมพูชาและรัฐบาลไทย และแผนบริหารจัดการดังกล่าวจะถูกรวมเข้าไว้ในแผนบริหารจัดการสุดท้ายสำหรับองค์ปราสาทและพื้นที่รอบ ๆ ปราสาท ฯ เป็นการยินยอมให้กัมพูชาเข้าไปจัดการในพื้นที่ที่ยังมีปัญหาลูกได้อีกด้วย คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเป็นการแสดงเจตนาโดยผู้มีอำนาจกระทำการแทนของราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย มีการลงนามทั้งสองฝ่าย

และตัวแทนจากยูเนสโก ทำเป็นหนังสือที่ให้มีผลผูกพันกันภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ
จึงเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า หนังสือสัญญาดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา
ตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสองหรือไม่ เห็นว่า หนังสือสัญญาดังกล่าว ทำให้มีปัญหากระทบต่อความ
มั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้ว่าการลงนามในคำแถลงการณ์ร่วม
ดังกล่าว มีการต่อต้านจากประชาชน รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติบางส่วนก็เห็นด้วย จึงมีการร้องเป็นคดีนี้
และพิจารณาจากเนื้อความแล้วอาจทำให้มีปัญหาในเขตพื้นที่และเขตอำนาจของราชอาณาจักรไทย
ที่ยินยอมให้รัฐบาลกัมพูชาเข้ามาบริหารในพื้นที่ที่มีปัญหาด้วย คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา
ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง

นายสุรเกียรติ์ งามประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖ - ๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓ - ๒๔/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นที่หนึ่ง คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ (JOINT COMMUNIQUÉ) เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ หรือไม่

ในประเด็นข้อ ๑ เห็นว่า คำแถลงการณ์ร่วม (JOINT COMMUNIQUÉ) มีข้อความแสดงว่าเป็นการตกลงของทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายราชอาณาจักรกัมพูชา กับฝ่ายราชอาณาจักรไทย ลงนามโดยผู้แทนรัฐบาลของแต่ละฝ่าย อันเป็นความตกลงระหว่างรัฐกับรัฐซึ่งทำเป็นหนังสือ มีข้อความยอมรับสิทธิและมีพันธกรณีที่ปฏิบัติต่อกันต่อไป แสดงเจตนามุ่งจะให้เกิดผลทางกฎหมาย และมีได้ระบุให้ใช้กฎหมายของรัฐใดรัฐหนึ่งบังคับหมายความว่าให้บังคับตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ คำแถลงการณ์ร่วมฉบับนี้จึงเป็นหนังสือสัญญาแล้ว

ประเด็นที่สอง คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

ในประเด็นข้อ ๒ เห็นว่า คำแถลงการณ์ร่วมมีข้อความแสดงว่าฝ่ายราชอาณาจักรไทยยอมรับแผนที่แนบท้ายคำแถลงการณ์ร่วมที่ฝ่ายราชอาณาจักรกัมพูชาทำขึ้นเพียงฝ่ายเดียว โดยยอมรับถึงพื้นที่กันชน (buffer zone) ในส่วนที่ใช้เครื่องหมาย N.2 ซึ่งอยู่นอกเหนือคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่ในแผนที่ดังกล่าวไม่ปรากฏอาณาเขตที่ฝ่ายไทยยึดถือหรืออ้างสิทธิ จึงอาจเป็นเหตุให้เสียโอกาสที่จะกล่าวอ้างถึงอาณาเขตดังกล่าวในภายหน้า ซึ่งอาจมีผลกระทบถึงการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยได้ แม้จะเป็นคนละส่วนกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชาก็ตาม นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงของทั้งสองฝ่ายในการที่จะทำข้อตกลงร่วมกันบริหารจัดการพื้นที่ N.3 และพื้นที่โดยรอบตัวปราสาทพระวิหาร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไทย

ถือว่าเป็นเขตของราชอาณาจักรไทย เท่ากับเป็นการยินยอมให้กัมพูชาเข้าร่วมบริหารจัดการภายในอาณาเขตไทยอันอาจมีผลเป็นการตัดรอนบางส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของไทยเอง เมื่อรัฐบาลที่แล้ว ไทยได้แสดงเจตนาสนับสนุนในการที่ทั้งสองประเทศจะขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารและส่วนประกอบเป็นมรดกโลกร่วมกัน และคัดค้านการที่กัมพูชาจะขอขึ้นทะเบียนฝ่ายเดียว ไม่ปรากฏว่ามีข้อโต้แย้งใด ๆ เกิดขึ้นเลย แต่หลังจากมีการลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมฉบับนี้แล้ว เกิดข้อโต้แย้งขึ้นในหลายภาคส่วนของทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะในประเทศไทย แม้จะมีข้ออ้างว่าเกิดจากกลุ่มบุคคลหนุนหลังหรือยุยงส่งเสริม แต่ก็ไม่น่าจะเป็นวงกว้างดังที่ปรากฏ พอถือได้ว่ามีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หนังสือสัญญาตามคำแถลงการณ์ร่วมฉบับนี้จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ๑๙๖๒ 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) เขตรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหารปรากฏตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ 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 เมื่อพิจารณาถ้อยคำเนื้อหา สาระ ดังที่ปรากฏในคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ดังกล่าวมาแล้ว มีความเห็นว่า คำแถลงการณ์ร่วมฯ มีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่อาจจะมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง การดำเนินการดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖ - ๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓ - ๒๔/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา (Joint Communiqué) ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

ความเห็น

อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๘ (Vienna Convention on the Law of Treaties) ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (a) บัญญัติว่า “สนธิสัญญา” หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะประกอบด้วยเอกสารฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือมีเอกสารที่เกี่ยวข้องมากกว่านั้น และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม (“Treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation ;)

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในทางรูปแบบ คำแถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) ไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นความตกลงที่ทำขึ้นระหว่างรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษร และมีการลงนามโดยผู้มีอำนาจเต็ม (full powers) ได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศ นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ยังได้มีคำพิพากษาในคดี Aegean Sea Continental Shelf Case ซึ่งเป็นกรณีพิพาทระหว่างประเทศกรีซ กับประเทศตุรกี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๘ โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิจารณาแล้วเห็นว่า รูปแบบของคำแถลงการณ์ร่วมนั้น มิใช่สิ่งที่กำหนดว่าเอกสารนั้นเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ โดยได้วินิจฉัยว่า

ไม่มีกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ห้ามมิให้มีการทำสนธิสัญญาในรูปของคำแถลงการณ์ร่วม เพราะนอกจากสนธิสัญญาจะมีชื่อเรียกได้หลายอย่างแล้ว สนธิสัญญาอาจเกิดได้จากกระบวนการจัดทำที่ไม่ซับซ้อนและไม่จำเป็นต้องมีแบบพิธีอย่างละเอียดและเป็นทางการก็ได้

นอกจากนี้ หากพิจารณาในทางเนื้อหาของคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า ในข้อ ๔ ของคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นกรณีที่เกิดพันธกรณีที่ประเทศไทยและประเทศกัมพูชาจะต้องจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน ในระหว่างที่ยังไม่มีผลของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเขตแดนร่วม (JBC) ในพื้นที่บริเวณรอบตัวปราสาทพระวิหารทางทิศตะวันตกและทางทิศเหนือ ดังปรากฏตาม N.3 ในแผนที่ที่ระบุในย่อหน้าที่ ๑ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงมีลักษณะที่รัฐทั้งสองฝ่ายได้สงวนสิทธิซึ่งกันและกัน ในบริเวณที่ยังมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับอาณาอธิปไตยเหนือพื้นที่ดังกล่าว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว จึงเป็นความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งทั้งสองรัฐมิได้มีการกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง หากแต่มุ่งให้เกิดผลบังคับผูกพันในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นหนังสือสัญญาหรือสนธิสัญญาตามนัยของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๘ ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวได้มีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ค.ศ. ๑๙๘๐ แต่ประเทศไทยมิได้ผูกพันในฐานะรัฐภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว หากแต่ประเทศไทยได้ผูกพันตามอนุสัญญาดังกล่าวในฐานะเป็นอนุสัญญาที่ได้รวบรวมหลักเกณฑ์และจารีตประเพณีเกี่ยวกับการจัดทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่ได้ถือปฏิบัติในลักษณะเดียวกัน (state practice) จนรัฐต่าง ๆ ได้ยอมรับในฐานะที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย (*opinio juris*) หรือเรียกว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International Law)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในการบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำสนธิสัญญากับนานาประเทศหรือ

กับองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ คือ ต้องการที่จะให้รัฐสภาในฐานะองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน ได้เข้ามาพิจารณาตรวจสอบและร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหาร โดยได้กำหนดให้การดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาของประเทศไทยกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศที่มีความสำคัญและกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน

หนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง มี ๕ ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

ประเภทที่สอง หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ประเภทที่สาม หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

ประเภทที่สี่ หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

ประเภทที่ห้า หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ทั้งนี้ ในมาตรา ๑๕๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หากเห็นว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนการดำเนินการจัดทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่า หนังสือสัญญาดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นการวินิจฉัยชี้ขาดหนังสือสัญญาของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่เกี่ยวกับการจัดทำหรือดำเนินการตามหนังสือสัญญาที่ได้ดำเนินการไปก่อนแล้วก่อนวันประกาศใช้

รัฐธรรมนูญนี้ ให้เป็นอันใช้ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐๕ (๕)

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะรัฐมนตรีชุดที่มีจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดย ดร. ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ถึงนายอุ ถั่น (U Thant) เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กรณีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดี Case Concerning the Temple of Preah Vihear ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๑๙๖๒ ว่า ประเทศไทยปรารถนาที่จะตั้งข้อสงวน (reservation) อันขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิใด ๆ ที่ประเทศไทยมีหรืออาจมีในอนาคต เพื่อเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมา โดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายที่มีอยู่หรือที่จะพืงนำมาใช้ได้ในอนาคต และตั้งข้อประท้วง (protest) ต่อคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ที่ตัดสินให้ปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา แต่เมื่อพิจารณาคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ข้อ ๑ ที่มีข้อความว่า ราชอาณาจักรไทยสนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลกซึ่งเสนอโดยรัฐบาลกัมพูชา โดยมีแผนที่แนบท้ายที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลกัมพูชา กำหนดเขตรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหารบริเวณ N.1 แล้วเห็นว่า ข้อบทในคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวอาจส่งผลให้เป็นการรอนสิทธิหรือยกเลิกข้อสงวนในการติดตามเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมาของประเทศไทย กล่าวคือ การลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกข้อสงวนในการติดตามเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมาเป็นของประเทศไทย และถือเป็นการยอมรับนับถืออธิปไตยของประเทศกัมพูชาเหนือปราสาทพระวิหารอย่างสมบูรณ์และถาวร นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากคำแถลงการณ์ร่วมข้อ ๔ ที่มีข้อความว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีผลของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเขตแดนร่วม (Joint Commission for Land Boundary : JBC) ในพื้นที่รอบตัวปราสาทพระวิหารทางทิศเหนือและทางทิศตะวันตกดังปรากฏตาม N.3 ในแผนที่ที่ระบุในย่อหน้าที่ ๑ ข้างต้นแผนบริหารจัดการในพื้นที่ดังกล่าวจะได้รับการจัดทำขึ้นร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศกัมพูชาและประเทศไทย โดยสอดคล้องกับมาตรฐานการอนุรักษ์ในระดับนานาชาติเพื่อรักษาคุณค่าอันเป็นสากลที่โดดเด่นของตัวปราสาท ทั้งนี้ ให้บรรจุแผนการบริหารจัดการดังกล่าวไว้ในแผนบริหารจัดการฉบับสุดท้ายสำหรับตัวปราสาทและพื้นที่โดยรอบบริเวณตัวปราสาทซึ่งจะต้องเสนอต่อศูนย์มรดกโลกภายในวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๐ สำหรับการพิจารณา

ของคณะกรรมการมรดกโลกในสมัยที่ ๓๔ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ นั้น กรณียังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่ในบริเวณดังกล่าวอยู่ ดังนั้น การลงนามในคำแถลงการณ์ร่วม จึงเท่ากับเป็นการยอมรับให้รัฐบาลกัมพูชาเข้ามาบริหารจัดการในบริเวณพื้นที่ที่ประเทศไทยอ้างกรรมสิทธิ์ อันเป็นการยอมรับการแสดงสิทธิและอำนาจอธิปไตยของประเทศกัมพูชานอกเหนือเขตปราสาทพระวิหารตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศและแผนที่แสดงแนวเขตแดนของประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ด้วย ดังนั้น การลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว จึงถือเป็นกรณีที่น่าไปสู่การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทยบริเวณพื้นที่ดังกล่าวได้ในอนาคต

นอกจากนี้คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากการแสดงความไม่เห็นด้วยและการคัดค้านการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลในหมู่ประชาชนชาวไทยเกี่ยวกับการลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีผลกระทบด้านการค้า การลงทุน บริเวณชายแดนไทย - กัมพูชา และก่อให้เกิดความแตกแยกทางความคิดและด้านสังคมจิตวิทยาอย่างใหญ่หลวง ประชาชนแบ่งแยกออกเป็นฝักเป็นฝ่ายอย่างชัดเจน แม้ว่าในคำแถลงการณ์ร่วมจะไม่มีประเด็นเกี่ยวกับเศรษฐกิจหรือสังคมก็ตาม คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

พิเคราะห์แล้ว จึงเห็นว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ มีสถานะเป็น “หนังสือสัญญา” ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖ - ๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓ - ๒๔/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงกรณีขัดแย้งเรื่องเขตแดน และปราสาทพระวิหาร ระหว่างไทยและกัมพูชาที่มีมาตั้งแต่ก่อนปีพุทธศักราช ๒๕๐๕ นั้น เป็นข้อพิพาทในพื้นที่แนวสันปันน้ำบริเวณเทือกเขาพนมดงรักที่เป็นที่ตั้งปราสาทพระวิหาร และได้มีข้อพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับเขตแดนมาเป็นเวลานาน จนมีการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๒ และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีคำตัดสินเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๕ ว่า “ปราสาทพระวิหาร” ตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของกัมพูชาด้วยคะแนนเสียง ๕ ต่อ ๓ โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมิได้กำหนดแนวเขตแดนตามแนวสันปันน้ำธรรมชาติที่ปรากฏในพื้นที่จริง อันเป็นข้อตกลงที่ต้องยึดตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดนฉบับ ค.ศ. ๑๕๐๔ และฉบับ ค.ศ. ๑๕๐๗ แต่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศกลับเห็นด้วยกับแผนที่ที่สร้างขึ้นโดยคณะเจ้าหน้าที่ฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. ๑๕๑๒ ที่กัมพูชานำเสนอ ซึ่งมีแนวเขตแดนแตกต่างจากแนวเขตแดนตามแผนที่ของประเทศไทยที่จัดทำขึ้นถูกต้องตามข้อตกลงในสนธิสัญญาดังกล่าว ตามแนวสันปันน้ำธรรมชาติที่ปรากฏในพื้นที่จริง เมื่อ ค.ศ. ๑๕๓๒ และไม่ได้ดำเนินการพิสูจน์แนวสันปันน้ำธรรมชาติที่แท้จริงตามสนธิสัญญาและข้อโต้แย้งของประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาจึงไม่ยอมรับอำนาจอธิปไตยของกัมพูชาและยื่นประท้วงคัดค้านคำพิพากษาดังกล่าวและตั้งข้อสงวนไว้โดยประเทศไทยถือว่าปราสาทพระวิหารยังอยู่ในอำนาจอธิปไตยของไทย และจะกลับไปครอบครองปราสาทพระวิหารอีกเมื่อได้มีการพิจารณาที่เชื่อในหลักการเส้นสันปันน้ำยังคงเป็นเส้นเขตแดนระหว่าง

ไทยกับกัมพูชาในบริเวณเทือกเขาพนมดงรัก เส้นสันปันน้ำที่เขาวัดพระวิหารอยู่ที่ขอบหน้าผา ฉะนั้น ถ้าจะมีการสำรวจใหม่โดยใช้สันปันน้ำเป็นหลักเส้นแบ่งเขตแดนปราสาทพระวิหารจะอยู่ในเขตแดนไทย

คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศดังกล่าว ประเทศไทยได้มีการตั้งข้อสงวนและคัดค้านไม่เห็นชอบไว้แล้ว การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายนพดล ปัทมะ) ได้ลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ในฐานะตัวแทนประเทศไทยเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ นั้น มีปัญหาว่าเป็นหนังสือสัญญาและได้ดำเนินการโดยชอบตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๒ ให้ความหมาย “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สรุปได้ว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” หมายถึงความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะมีความตกลงนั้นจะจัดทำขึ้นในรูปแบบใดและใช้ชื่ออย่างไร และมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สนธิสัญญา” ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญตีความคำว่า “หนังสือสัญญา” อีกครั้งในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๔๓ ว่า “หนังสือสัญญา” แม้จะมีได้บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันกันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

พิจารณาคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้วเห็นได้ว่าเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ระหว่างราชอาณาจักรไทยและราชอาณาจักรกัมพูชา เพื่อตกลงกันตามเนื้อหาในคำแถลงการณ์ร่วมโดยมุ่งหมายให้มีผลผูกพันต่อกัน ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรลงนามโดยผู้มีอำนาจทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเทศ อันแสดงให้เห็นเจตนาชัดเจนว่าทั้งสองฝ่ายถือว่าแถลงการณ์ร่วมมีผลทางกฎหมายอย่างแน่นอน มิเช่นนั้นคู่กรณีคงไม่ตกลงร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษร และต่างฝ่ายต่างมีข้อสงวนสิทธิ คำแถลงการณ์ดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในรัฐใดรัฐหนึ่ง กรณีจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

ดังนั้น คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถือได้ว่าเป็น “สนธิสัญญา” ตามนัยของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๘ ซึ่งเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลบังคับแม้กับประเทศไทยที่มีได้เป็นภาคีด้วยหรือเป็น “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้เคยวางแนวไว้

การที่นายพล ปัทมะ ชีแจงยืนยันว่าคำแถลงการณ์ร่วมฯ ไม่ได้มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่อยู่ในบังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภานั้น เป็นการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคแรก แต่เฉพาะกรณีปราสาทพระวิหารมีประวัติศาสตร์และความเป็นมาเกี่ยวข้องกับเขตแดนที่มีความขัดแย้ง และการไม่ยอมรับของประชาชนไทยจึงอาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย การดำเนินการใดเกี่ยวกับปราสาทพระวิหาร สมควรต้องใช้ความระมัดระวังและรอบคอบ ที่ต้องดำเนินการไปภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง อย่างเคร่งครัด โดยต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรวจสอบให้ความเห็นชอบด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ มีสถานะเป็น “สนธิสัญญา” หรือ “หนังสือสัญญา” ตามนัยมาตรา ๑๕๐ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ