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 ๑๙๐ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ หากคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงกระทำทางคณะรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในวรรคสองว่า หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวพันกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร อันเป็นความหมายที่ตรงกันกับคำว่า “treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และตรงกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓

คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งลงนามโดยนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะตัวแทนของราชอาณาจักรไทยกับนายสก อาน รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของราชอาณาจักรกัมพูชาในฐานะตัวแทนของราชอาณาจักรกัมพูชา จึงประกอบด้วยการกระทำระหว่างรัฐต่อรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้มีอำนาจทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเทศ ซึ่งปกติคำแถลงการณ์ร่วมที่ไม่ประสงค์จะให้มีผลทางกฎหมายนั้น ไม่มีความจำเป็นต้องลงนาม แต่ในคำแถลงการณ์ร่วมนี้ ฝ่ายไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนาม นอกจากนี้ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวยังมุ่งให้เกิดผลทางกฎหมาย โดยพิจารณาจากพันธกรณีที่ทั้งสองฝ่ายจะจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน คำแถลงการณ์ร่วมนี้จึงเข้าองค์ประกอบของลักษณะความตกลงระหว่างประเทศ โดยทั้งสองฝ่ายต่างสงวนสิทธิซึ่งกันและกัน เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวเป็นหนังสือบันทึกข้อตกลงอันเป็นผลมาจากการประชุมร่วมกันระหว่างผู้ที่มีอำนาจทำความตกลงระหว่างประเทศผูกพันประเทศไทยและกัมพูชาได้ โดยได้ประชุมทำความตกลงกันในรูปแบบและลักษณะของการประชุมเพื่อทำความตกลงระหว่างประเทศ และผู้มีอำนาจทำการแทนประเทศทั้งสองก็ทำความตกลงกันได้ ๖ ข้อ ดังที่บันทึกไว้ในคำแถลงการณ์ร่วมนั้น ด้วยเหตุนี้ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว จึงเข้าลักษณะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ แล้ว

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

มาตรา ๑๘๐ แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า จากบทบัญญัติในมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ได้บัญญัติถึงหนังสือสัญญา ๕ ประเภท ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้มีการลงนามในหนังสือสัญญานั้นให้มีผลผูกพันประเทศไทย คือ

๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๓) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น

๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

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

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

คำแถลงการณ์ร่วมข้อ ๔ ที่ว่า พื้นที่รอบตัวปราสาทพระวิหารทางทิศตะวันตกและทางทิศเหนือดังปรากฏตาม N.3 ในแผนที่ที่ระบุในย่อหน้าที่ ๑ ข้างต้น ให้มีแผนการบริหารจัดการพื้นที่ซึ่งจะได้รับการจัดทำขึ้นร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของกัมพูชาและของไทย โดยสอดคล้องกับมาตรฐานการอนุรักษ์ระดับสากล เพื่อรักษาคุณค่าที่โดดเด่นของปราสาท ให้บรรจุแผนการบริหารจัดการดังกล่าวไว้ในแผนบริหารจัดการสุดท้าย สำหรับตัวปราสาทและพื้นที่รอบ ๆ ตัวปราสาท และในแผนที่ดังกล่าวนี้ ยังมีการระบุพื้นที่ N.2 ด้วย โดยพื้นที่ N.1 , N.2 , N.3 นี้มิได้กำหนดเขตของพื้นที่ว่ามีบริเวณครอบคลุมส่วนใดของประเทศใด เป็นจำนวนเท่าใด ข้อตกลงในลักษณะดังกล่าวอาจมีผลผูกพันประเทศไทยและอาจทำลายน้ำหนักในการอ้างอิงเขตแดนที่ประเทศไทยยึดถือสันปันน้ำเป็นเส้นแบ่งเขตแดนมาโดยตลอด ซึ่งประเทศไทยยังคงสงวนสิทธิโต้แย้งคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีปราสาทพระวิหารไว้เช่นเดิม อีกทั้งเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อผลกระทบในเรื่องอาณาเขตของประเทศไทยและอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศต่อไปในภายหน้าได้ และข้อเท็จจริงปรากฏว่านับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับการกำหนดเส้นแนวเขตบริเวณปราสาทพระวิหาร เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ก็ไม่ปรากฏว่ามีคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลใดของประเทศไทยมีมติเกี่ยวกับพื้นที่บริเวณโดยรอบปราสาทพระวิหาร ณ บริเวณ N.1 ในแผนที่แนบท้ายอีก นอกจากนี้ในคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชายังมีข้อตกลงเกี่ยวกับการร่วมกันบริหารจัดการพื้นที่รอบปราสาทด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกซึ่งระบุโดยเครื่องหมาย N.3 ระหว่างไทยกับกัมพูชา ซึ่งการยอมรับเช่นนี้ทำให้กัมพูชามีสิทธิในการบริหารจัดการพื้นที่ N.3 ร่วมกับประเทศไทย อันจะทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทในเรื่องเขตแดนในอนาคตในพื้นที่ N.3 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ให้ความเห็นชอบร่างบันทึกคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเสนอ กรณีพึงเล็งเห็นได้ว่า หากลงนามคำแถลงการณ์ร่วมไปก็อาจก่อให้เกิดความคิดเห็นที่หลากหลายและแตกต่างกันของประชาชนภายในประเทศในเรื่องความเหมาะสมในการจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชาเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ และอาจเป็นต้นเหตุให้สังคมแตกแยก อีกทั้งอาจก่อให้เกิดวิกฤตแก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชา จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังวินิจฉัยข้างต้น จึงเห็นว่า เอกสารคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญา ที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

นายจรูญ อินทจาร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ