

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. ๑๙๖๑ 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...เขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจ...” 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