

เรื่อง ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา รวม ๗๗ คน และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๕๑ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ (๑) เกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่ รวม ๒ คำร้อง

คำร้องที่หนึ่ง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า เนื้อหาของคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาหรือมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๙ และมีผลเป็นการยกเลิกข้อสงวนในการติดตามเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมา และมีผลเป็นการยอมรับว่าปราสาทพระวิหารเป็นของประเทศกัมพูชา กรณีจึงต้องถือว่า ข้อตกลงตามคำแถลงการณ์ร่วมมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยอย่างชัดเจน นอกจากนี้การที่รัฐบาลไทยสนับสนุนให้ประเทศกัมพูชาเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกเพียงประเทศเดียวตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปลงนามนั้น การขึ้นทะเบียนตัวเขาพระวิหารไม่ได้ขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวปราสาท แต่จะต้องมีการประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์รอบตัวโบราณสถาน ซึ่งเป็นพื้นที่ในเขตไทย การจะอนุญาตให้ก่อสร้าง หรือห้ามก่อสร้าง หรือการควบคุมใด ๆ ก็เป็นอำนาจอธิปไตยของไทย หากยินยอมให้กัมพูชาดำเนินการฝ่ายเดียวก็เท่ากับว่าไทยทำ “ความตกลง” ยอมสูญเสียอำนาจอธิปไตยเหนือแผ่นดินไทยด้วย ดังนั้น แม้ว่าข้อตกลงดังกล่าวจะใช้คำว่า “คำแถลงการณ์ร่วม” เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ใช้คำว่า “หนังสือสัญญา” ก็ตาม ก็มีสถานะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทุกประการ

เมื่อคำแถลงการณ์ร่วม ไทย-กัมพูชา ดังกล่าวข้างต้นเป็น “หนังสือสัญญา” ตามนัยของมาตรา ๑๙๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การไปลงนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหาได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๐ การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายณพดล ปัทมะ) และมติคณะรัฐมนตรีซึ่งนำโดยนายสมคิด สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงมีปัญหาว่า คำแถลงการณ์ร่วมระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา เพื่อขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก เป็นหนังสือสัญญาที่มีผลเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่อาณาเขตประเทศไทย ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง และไม่ได้ดำเนินการให้ชอบ

ด้วยกระบวนการรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องนำเสนอต่อรัฐสภา ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ มิได้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา คณะรัฐมนตรี มิได้ให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือ สัญญานี้ การลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

คำร้องที่สอง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีข้อเท็จจริง สรุปลงได้ว่า เอกสาร Joint Communiqué หรือคำแถลงการณ์ร่วม มีลักษณะเป็นหนังสือสัญญา ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ เนื่องจากเนื้อหาข้อตกลงในเอกสาร ดังกล่าวรวมทั้งการแสดงออกของนายพล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีผลทำให้ เป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรืออาจมีผลให้ถูกยกขึ้นเป็นข้ออ้างที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อาณาเขตไทยได้ นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับการกำหนดเส้นแนวเขตบริเวณปราสาทพระวิหาร เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๐๕ ก็ไม่ปรากฏว่ามีคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลใดของประเทศไทยมีมติเกี่ยวกับพื้นที่ เขตรอบของปราสาทพระวิหาร ณ บริเวณ N. ๑ ในแผนที่แนบท้ายอีกเลย การที่นายพล ฯ อ้างว่า รัฐบาลไทย ยกพื้นที่ N. ๑ ให้กัมพูชาแล้วจึงไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม ยังมีข้อตกลงเกี่ยวกับการร่วมกันบริหารจัดการพื้นที่รอบปราสาทด้านทิศเหนือและทิศตะวันตก ซึ่งระบุ โดยเครื่องหมาย N. ๓ ระหว่างไทยกับกัมพูชา หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลของแต่ละประเทศ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ในอาณาเขตไทย จึงเท่ากับเป็นข้อตกลงที่ให้กัมพูชามีอำนาจบริหารจัดการ บนพื้นที่แผ่นดินไทย ภายใต้การขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแต่เพียงฝ่ายเดียวของกัมพูชา อันเป็นอำนาจ ปกครองของรัฐบาลไทยและเป็นอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย นอกจากนั้น ไทยกับกัมพูชาได้จัดตั้ง คณะกรรมการร่วมเพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณปราสาทพระวิหาร เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งอาจมีผลผูกพัน ด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญอีกด้วย ที่สำคัญจะมีผลกระทบ ต่อสังคมของประเทศอย่างมากด้วย

ด้วยเหตุนี้เนื้อความของคำแถลงการณ์ร่วม ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งลงนาม โดยนายพล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะตัวแทนของ ราชอาณาจักรไทย กับ ตัวแทนของราชอาณาจักรกัมพูชา จึงเป็นพันธกรณีระหว่างตัวแทนของทั้งสอง ประเทศ เอกสารดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามความหมายของมาตรา ๑๙๐ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิใช่เป็นเพียงแถลงการณ์ตามที่นายพล ฯ กล่าวอ้าง

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่าคำแถลงการณ์ร่วมเป็นหนังสือสัญญา ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐และการกระทำของคณะรัฐมนตรี และนายพล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับข้อตกลงและ เงื่อนไขในเอกสาร รวมทั้งการลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวของนายพล ฯ เป็นการกระทำ ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคำร้องทั้งสองมาชี้แจงและ ให้ถ้อยคำพร้อมเอกสารประกอบได้แก่ นายพล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และ นายกฤต ไกรจิตติ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องที่หนึ่งของประธานวุฒิสภาที่มีสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา มีจำนวน ๗๗ คน และคำร้องที่สองของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน ๑๕๑ คน แล้วเห็นว่า จำนวนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันเสนอความเห็นในแต่ละคำร้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ (๑) จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องทั้งสองไว้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ และเนื่องจากคำร้องทั้งสองคำร้องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาด ๒ ประเด็น และพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้
 ประเด็นที่หนึ่ง คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร 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

เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวเป็นหนังสือบันทึกข้อตกลงอันเป็นผลมาจากการประชุมร่วมกันระหว่างผู้ที่มีอำนาจทำความตกลงระหว่างประเทศผูกพันประเทศไทยและกัมพูชาได้ โดยได้ประชุมทำความตกลงกันในรูปแบบและลักษณะของการประชุมเพื่อทำความตกลงระหว่างประเทศ และผู้มีอำนาจ

ทำการแทนประเทศทั้งสองก็ทำความตกลงกันได้ ๖ ข้อ ดังที่บันทึกไว้ในคำแถลงการณ์ร่วมนั้น ด้วยเหตุนี้ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ แล้ว

ประเด็นที่สอง หากคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทย มีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความรู้เรื่องดังกล่าว” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ได้บัญญัติถึงหนังสือสัญญารวม ๕ ประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้มีการลงนามในหนังสือสัญญานั้นให้มีผลผูกพันประเทศไทย คือ

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

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา นั้น ก็เนื่องจากหนังสือสัญญานั้นเป็นหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญ ก่อนที่หนังสือสัญญานั้นจะมีผลผูกพันกับประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่เป็นคู่สัญญาสมควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบทั้งโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว และโดยรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาประเภทของหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสองแล้ว เห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลง....” นั้น ใช้กับหนังสือสัญญารวม ๒ ประเภท คือหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งแม้ว่าถ้อยคำที่ใช้กับหนังสือสัญญาทั้งสองประเภทนี้ จะบัญญัติว่าหากเป็นหนังสือสัญญาที่มี

บทเปลี่ยนแปลง อันดูเหมือนว่าจะต้องปรากฏชัดในข้อบทหนังสือสัญญาว่ามีบทเปลี่ยนแปลง อาณาเขตไทยหรือพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจ จึงต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา แต่หากแปลความเช่นนั้น ก็จะไม่เกิดผลตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะตรวจสอบควบคุมการทำหนังสือสัญญาก่อนที่ฝ่ายบริหารจะไปลงนามให้มีผลผูกพันประเทศ ซึ่งจะเกิดปัญหาตามมาภายหลังได้ จึงต้องแปลความว่าหากหนังสือสัญญาใดที่คณะรัฐมนตรีจะไปดำเนินการทำกับประเทศอื่นหรือกับองค์การระหว่างประเทศ มีลักษณะของหนังสือสัญญาที่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรืออาจมีผลเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ต้องนำหนังสือสัญญานั้นขอความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง และวรรคสาม

ส่วนหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น มีความชัดเจนของถ้อยคำอยู่แล้ว แต่สำหรับหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ นั้น เป็นเรื่องที่ทำหนังสือสัญญาจะต้องใคร่ครวญให้รอบคอบก่อนที่จะดำเนินการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยต้องพิจารณาว่าหากกระทำไปแล้ว จะก่อให้เกิดผลกระทบหรือมีผลผูกพันตามประเภทของหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสองบัญญัติไว้หรือไม่ แล้วตัดสินใจว่าจะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่

ส่วนเรื่องอาณาเขตของประเทศนั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในบริเวณที่ยังมีข้อขัดแย้งกันอยู่ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ การดำเนินการและการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนี้ จึงต้องกระทำอย่างรอบคอบ หากเป็นกรณีที่น่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศแล้ว ย่อมจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ด้วย

สำหรับคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ นั้น แม้จะไม่ได้ปรากฏสาระสำคัญอย่างชัดเจนว่าเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่อันเป็นอาณาเขตของประเทศไทยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาข้อบททั้งหมดในคำแถลงการณ์ร่วมประกอบกับแผนที่หรือแผนผังแนบท้ายซึ่งจัดทำขึ้นโดยประเทศกัมพูชาแต่เพียงฝ่ายเดียว อันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของคำแถลงการณ์ร่วมแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าแผนที่ดังกล่าวได้กล่าวอ้างถึงพื้นที่ N.๑ N.๒ และ N.๓ โดยที่ไม่ได้มีการกำหนดเขตของพื้นที่ N.๑ N.๒ และ N.๓ ให้ชัดเจนว่ามีบริเวณครอบคลุมส่วนใดของประเทศใดเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อผลกระทบในเรื่องอาณาเขตของประเทศไทยอันเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศต่อไปภายหน้าได้ ประกอบกับการที่ประเทศกัมพูชาขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกนั้น มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่เป็นประเด็นโต้เถียงกันในเรื่องของเส้นเขตแดนและขอบเขตที่ปราสาทตั้งอยู่ ทั้งเป็นประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันทั้งทางด้านสังคมและการเมืองมาโดยตลอด การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการเจรจากับประเทศกัมพูชาก่อนที่จะได้มีการลงนามคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว พึงสังเกตเห็นได้ว่า หากลงนามคำแถลงการณ์ร่วมไป ก็อาจก่อให้เกิดการแตกแยกกันทางด้านความคิดเห็นของคนในสังคมทั้งสองประเทศ อีกทั้งอาจก่อให้เกิดวิกฤติแก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมอย่างกว้างขวาง คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเป็นหนังสือสัญญาที่อาจ

มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทย จึงเป็นหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางอีกด้วย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๐๘ ก วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายกมล โสทธิโกคา ผอ.กค.๔
นางชนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายกมล โสทธิโกคา
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๔