

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