

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. ๑๙๖๑ (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 ซึ่งเป็นกรณีพิพาทระหว่างประเทศกรีซกับประเทศตุรกี 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. ๑๙๖๑ 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 จึงถือเป็นกรณีที่น่านำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทยบริเวณพื้นที่ดังกล่าวได้ในอนาคต

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

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

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ