

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖ - ๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓ - ๒๔/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงกรณีขัดแย้งเรื่องเขตแดน และปราสาทพระวิหาร ระหว่างไทยและกัมพูชาที่มีมาตั้งแต่ก่อนปีพุทธศักราช ๒๕๐๕ นั้น เป็นข้อพิพาทในพื้นที่แนวสันปันน้ำบริเวณเทือกเขาพนมดงรักที่เป็นที่ตั้งปราสาทพระวิหาร และได้มีข้อพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับเขตแดนมาเป็นเวลานาน จนมีการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๒ และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีคำตัดสินเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๕ ว่า “ปราสาทพระวิหาร” ตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของกัมพูชาด้วยคะแนนเสียง ๕ ต่อ ๓ โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมิได้กำหนดแนวเขตแดนตามแนวสันปันน้ำธรรมชาติที่ปรากฏในพื้นที่จริง อันเป็นข้อตกลงที่ต้องยึดตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดนฉบับ ค.ศ. ๑๕๐๔ และฉบับ ค.ศ. ๑๕๐๗ แต่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศกลับเห็นด้วยกับแผนที่ที่สร้างขึ้นโดยคณะเจ้าหน้าที่ฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. ๑๕๑๒ ที่กัมพูชานำเสนอ ซึ่งมีแนวเขตแดนแตกต่างจากแนวเขตแดนตามแผนที่ของประเทศไทยที่จัดทำขึ้นถูกต้องตามข้อตกลงในสนธิสัญญาดังกล่าว ตามแนวสันปันน้ำธรรมชาติที่ปรากฏในพื้นที่จริง เมื่อ ค.ศ. ๑๕๓๒ และไม่ได้ดำเนินการพิสูจน์แนวสันปันน้ำธรรมชาติที่แท้จริงตามสนธิสัญญาและข้อโต้แย้งของประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาจึงไม่ยอมรับอำนาจอธิปไตยของกัมพูชาและยื่นประท้วงคัดค้านคำพิพากษาดังกล่าวและตั้งข้อสงวนไว้โดยประเทศไทยถือว่าปราสาทพระวิหารยังอยู่ในอำนาจอธิปไตยของไทย และจะกลับไปครอบครองปราสาทพระวิหารอีกเมื่อได้มีการพิจารณาที่เชื่อในหลักการเส้นสันปันน้ำยังคงเป็นเส้นเขตแดนระหว่าง

ไทยกับกัมพูชาในบริเวณเทือกเขาพนมดงรัก เส้นสันปันน้ำที่เขาวะวิหารอยู่ที่ขอบหน้าผา ฉะนั้น ถ้าจะมีการสำรวจใหม่โดยใช้สันปันน้ำเป็นหลักเส้นแบ่งเขตแดนปราสาทพระวิหารจะอยู่ในเขตแดนไทย

คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศดังกล่าว ประเทศไทยได้มีการตั้งข้อสงวนและคัดค้านไม่เห็นชอบไว้แล้ว การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายนพดล ปัทมะ) ได้ลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ในฐานะตัวแทนประเทศไทยเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ นั้น มีปัญหาว่าเป็นหนังสือสัญญาและได้ดำเนินการโดยชอบตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๑/๒๕๔๒ ให้ความหมาย “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สรุปได้ว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” หมายถึงความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะมีความตกลงนั้นจะจัดทำขึ้นในรูปแบบใดและใช้ชื่ออย่างไร และมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สนธิสัญญา” ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญตีความคำว่า “หนังสือสัญญา” อีกครั้งในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๔๓ ว่า “หนังสือสัญญา” แม้จะมีได้บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันกันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

พิจารณาคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้วเห็นได้ว่าเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ระหว่างราชอาณาจักรไทยและราชอาณาจักรกัมพูชา เพื่อตกลงกันตามเนื้อหาในคำแถลงการณ์ร่วมโดยมุ่งหมายให้มีผลผูกพันต่อกัน ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรลงนามโดยผู้มีอำนาจทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเทศ อันแสดงให้เห็นเจตนาชัดเจนว่าทั้งสองฝ่ายถือว่าแถลงการณ์ร่วมมีผลทางกฎหมายอย่างแน่นอน มิเช่นนั้นคู่กรณีคงไม่ตกลงร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษร และต่างฝ่ายต่างมีข้อสงวนสิทธิ คำแถลงการณ์ดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในรัฐใดรัฐหนึ่ง กรณีจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

ดังนั้น คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถือได้ว่าเป็น “สนธิสัญญา” ตามนัยของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๘ ซึ่งเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลบังคับแม้กับประเทศไทยที่มีได้เป็นภาคีด้วยหรือเป็น “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้เคยวางแนวไว้

การที่นายพล ปัทมะ ชีแจงยืนยันว่าคำแถลงการณ์ร่วมฯ ไม่ได้มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่อยู่ในบังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภานั้น เป็นการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคแรก แต่เฉพาะกรณีปราสาทพระวิหารมีประวัติศาสตร์และความเป็นมาเกี่ยวข้องกับเขตแดนที่มีความขัดแย้ง และการไม่ยอมรับของประชาชนไทยจึงอาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย การดำเนินการใดเกี่ยวกับปราสาทพระวิหาร สมควรต้องใช้ความระมัดระวังและรอบคอบ ที่ต้องดำเนินการไปภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง อย่างเคร่งครัด โดยต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรวจสอบให้ความเห็นชอบด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ มีสถานะเป็น “สนธิสัญญา” หรือ “หนังสือสัญญา” ตามนัยมาตรา ๑๕๐ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ