

สรุปแนวคำวินิจฉัยและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ
กรณีคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับหนังสือสัญญา
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘

จัดทำโดย สำนักมาตรฐานคดีรัฐธรรมนูญ^๑

หนังสือสัญญาเป็นข้อตกลงที่มีผลทางกฎหมายและสร้างพันธกรณีที่รัฐต้องปฏิบัติตาม การกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการทำหนังสือสัญญาไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างกลไกในกฎหมายสูงสุดต่อการควบคุมตรวจสอบการทำหนังสือสัญญาของรัฐบาล โดยกำหนดเงื่อนไขสำคัญบางประการว่าฝ่ายบริหารจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติก่อน เนื่องจากหนังสือสัญญาที่ฝ่ายบริหารทำกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศจะยังไม่เป็นกฎหมายภายในของรัฐจนกว่าจะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หากยอมรับให้หนังสือสัญญาที่ฝ่ายบริหารจัดทำกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศเป็นกฎหมายภายในของรัฐได้ทันทีโดยปราศจากการรับรู้ของฝ่ายนิติบัญญัติ เท่ากับยอมรับให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจนิติบัญญัติโดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถควบคุมตรวจสอบได้^๒ จึงกำหนดให้มีองค์กรอื่นเข้ามาควบคุมตรวจสอบการทำหนังสือสัญญาของรัฐบาล คือ รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนปวงชนและศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการทำหนังสือสัญญา โดยสรุปในสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) หนังสือสัญญาบางประเภทที่ประเทศไทยทำกับประเทศอื่นหรือกับองค์การระหว่างประเทศที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

(๒) ในกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อนหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ จากคณะรัฐมนตรี

แนวคำวินิจฉัยและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

แนวคำวินิจฉัยและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญกรณีคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ สรุปได้เป็นประเด็นดังนี้

^๑ กลุ่มงานส่งเสริมมาตรฐานงานคดี สำนักมาตรฐานคดีรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

^๒ จุมพต สายสุนทร. (๒๕๕๓). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓๙๔-๓๙๖.

๑. ผู้มีอำนาจในการทำหนังสือสัญญา

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ” และมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” การใช้พระราชอำนาจดังกล่าวของพระมหากษัตริย์มิใช่พระราชอำนาจโดยแท้เฉพาะพระองค์ที่จะสามารถทรงทำหนังสือสัญญาด้วยพระองค์เอง เนื่องจากในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐทรงใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาไว้โดยสรุปได้ว่า โดยหลักการของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้ผ่านทางคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ เว้นแต่ในกรณีที่เป็นหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญอันสมควรจะต้องให้รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน (คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๐)

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการทำหนังสือสัญญา โดยกระทำในนามพระมหากษัตริย์ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนผ่านทางคณะรัฐมนตรี (คำวินิจฉัยหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒ และ คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๓)

๒. ผู้มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหนังสือสัญญา

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคห้า บัญญัติว่า “เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยถือเป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการจะขอหรือไม่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาไว้ในกรณีตามคำร้องที่คณะรัฐมนตรีส่งเรื่องเกี่ยวกับปัญหาว่าร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง หรือไม่ ว่าคำร้องกรณีดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคห้า ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ (คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๐)

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยถือเป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๕๔ (๑) ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน

มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นนั้นเป็นผู้มีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า หนังสือสัญญาที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการนั้นมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่ (คำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๕๑ กรณีประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย)

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๔ ไม่ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาว่าหนังสือสัญญาระหว่างประเทศใดที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะพบว่ามีทั้งกรณีคณะรัฐมนตรี และประธานรัฐสภา เป็นผู้ยื่นคำร้องโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ ที่บัญญัติให้ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งเป็นการให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ หรือประธานรัฐสภา เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาว่าอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ จึงถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาโดยตรง คือ คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ยื่นคำร้อง (คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓) ส่วนกรณีประธานรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้อง เป็นกรณีที่ประธานรัฐสภาเห็นว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒)

๓. วัตถุประสงค์ในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคห้า แสดงให้เห็นว่าเรื่องที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือวัตถุประสงค์ในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นกรณีมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยจะทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาประเภทที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนหรือไม่

๓.๑ ความหมายของ “หนังสือสัญญา”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ มิได้นิยามว่าหนังสือสัญญาหมายความว่าอย่างไร ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ดังนี้

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๐ คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ ยังคงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๕๑ ว่า หมายถึงความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่าง

ประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีเจตนาก่อให้เกิดพันธผูกพันทางกฎหมาย และอยู่ภายใต้ บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร อันเป็นความหมายที่ตรงกันกับคำว่า “treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐ กับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖

ร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทย และกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา แม้ระบุชื่อเป็นการจัดทำขึ้นระหว่างหน่วยงาน ระดับกรมของทั้งสองประเทศ แต่เมื่อพิจารณาจากผู้มีอำนาจลงนาม ที่เป็นการลงนามในฐานะผู้แทนของ รัฐบาล และกระทรวงการคลังขอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้อธิบดีกรมศุลกากรเป็นผู้ลงนามในร่างบันทึก ความเข้าใจฯ โดยขอให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม “Full Powers” แสดงให้ เห็นว่า มีความประสงค์จัดทำร่างบันทึกความเข้าใจฯ ในระดับรัฐบาล ดังนั้น ร่างความเข้าใจฯ จึงมีลักษณะ เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งจัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา และมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน อันเป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้ภาคีแต่ละฝ่ายต้องปฏิบัติ แสดงถึงเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลผูกพัน ทางกฎหมายระหว่างกันภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเข้าลักษณะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๔ หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือ กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย ระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะความตกลงนั้นจะจัดทำขึ้นในรูปแบบใดและใช้ชื่ออย่างไร

หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึง กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นการชี้แจงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อเป็นเหตุผล ประกอบการขอใช้สิทธิถอนเงินจากกองทุนฯ มีลักษณะเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวของรัฐบาลไทย เพื่อขอใช้สิทธิของตนในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิกในการขอให้ทรัพยากรทั่วไปของกองทุนฯ ตาม “ข้อตกลง ว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ” โดยรัฐบาลไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทยลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงฝ่ายเดียว แสดงแผนการที่รัฐบาลจะปฏิบัติ หากปฏิบัติไม่ได้ก็จะไม่บังคับกันตามกฎหมาย และกองทุนฯ ไม่ได้มีหนังสือตอบรับสนองตามรูปแบบ ของความตกลงระหว่างประเทศ และไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือขอทำความตกลงที่ ทั้ง สองฝ่ายต้องการให้เกิดพันธผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยกองทุนฯ มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบถึงมติของคณะกรรมการบริหารของกองทุนฯ มติที่ ๖๐๕๖ - (๗๙/๓๘) ซึ่งมี มาประมาณ ๒๐ ปีแล้วว่า “แผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) ไม่ใช่ข้อตกลงระหว่าง ประเทศ ดังนั้น จะต้องหลีกเลี่ยงภาษาที่มีนัยที่จะทำให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นการผูกพันทางสัญญาในแผนการ ให้ความช่วยเหลือและในหนังสือแจ้งความจำนง” จึงเป็นการแสดงว่าทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนฯ ต่างก็ไม่ถือว่า หนังสือแจ้งความจำนงเป็นสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศกับกองทุนฯ หนังสือแจ้งความจำนงที่

รัฐบาลมีไปถึงกองทุนฯ จึงมิใช่ “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๔ ในความหมายของความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับกองทุนฯ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ เพราะขาดลักษณะของการเป็นความตกลงระหว่างประเทศ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓ คำว่า “หนังสือสัญญา” แม้จะมีได้บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า หนังสือสัญญามีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะที่ทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๔ กล่าวถึง “หนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น” ดังนั้น คำว่า “สัญญาอื่น” ย่อมหมายถึงหนังสือสัญญาที่ทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับหนังสือสัญญาสันติภาพ และหนังสือสัญญาสงบศึก จะเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งมิได้ ดังนั้น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จึงเป็นหนังสือสัญญาตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๔

คำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๕๑ คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

แถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ประกอบด้วยการกระทำระหว่างรัฐต่อรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้มีอำนาจทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเทศ และฝ่ายไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนาม และคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมุ่งให้เกิดผลทางกฎหมาย โดยพิจารณาจากพันธกรณีที่ทั้งสองฝ่ายจะจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน คำแถลงการณ์ร่วมนี้จึงเข้าองค์ประกอบของลักษณะความตกลงระหว่างประเทศ โดยทั้งสองฝ่ายต่างสงวนสิทธิซึ่งกันและกัน และมีได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวเป็นหนังสือบันทึกข้อตกลงอันเป็นผลมาจากการประชุมร่วมกันระหว่างผู้มีอำนาจทำความตกลงระหว่างประเทศผูกพันประเทศไทยและกัมพูชาได้ โดยได้ประชุมทำความตกลงกันในรูปแบบและลักษณะของการประชุมเพื่อทำความตกลงระหว่างประเทศ และผู้มีอำนาจทำการแทนประเทศทั้งสองก็ทำความตกลงกันได้ ๖ ข้อ ดังที่บันทึกไว้ในคำแถลงการณ์ร่วมนั้น ด้วยเหตุนี้ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐

จากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ความหมายของคำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ ตามคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๐ ยังคงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ จึงอาจกล่าวได้ว่าความหมายของหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ มีองค์ประกอบหรือลักษณะดังต่อไปนี้

องค์ประกอบที่หนึ่ง ต้องเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทย กับต่างประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

องค์ประกอบที่สอง ต้องจัดทำขึ้นในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร

องค์ประกอบที่สาม ต้องมีเจตนาก่อให้เกิดพันธผูกพันทางกฎหมาย และอยู่ภายใต้บังคับ ของกฎหมายระหว่างประเทศ

องค์ประกอบที่สี่ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

๓.๒ ประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคห้า จะต้องเป็น กรณีมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นหนังสือสัญญาประเภทที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง กำหนด ประเภทหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

๑. หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

๒. หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๓. หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และ

๔. หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม ได้แก่ (๑) หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี (๒) หนังสือสัญญาเกี่ยวกับเขตศุลกากรร่วม (๓) หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน และ (๔) หนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

คำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๕๑ คำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แม้จะไม่ได้ปรากฏสาระสำคัญอย่างชัดเจนว่าเป็นหนังสือสัญญาที่มี บทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ อันเป็นอาณาเขตของประเทศไทยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาข้อบททั้งหมดใน คำแถลงการณ์ร่วมประกอบกับแผนที่หรือแผนผังแนบท้ายซึ่งจัดทำขึ้นโดยประเทศกัมพูชาแต่เพียงฝ่ายเดียว อันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของ คำแถลงการณ์ร่วมแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าแผนที่ดังกล่าวได้กล่าวอ้างถึง พื้นที่ N.๑ N.๒ และ N.๓ โดยที่ไม่ได้มีการกำหนดเขตของพื้นที่ N.๑ N.๒ และ N.๓ ให้ชัดเจนว่ามี บริเวณครอบคลุมส่วนใดของประเทศใดเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อผลกระทบในเรื่องอาณาเขต ของประเทศไทยอันเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศต่อไปภายหน้าได้ ประกอบกับการที่ประเทศกัมพูชาขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกนั้น มีความเป็นมาทาง

ประวัติศาสตร์ที่เป็นประเด็นโต้เถียงกันในเรื่องของเส้นเขตแดนและขอบเขตที่ปราสาทตั้งอยู่ ทั้งเป็นประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันทั้งทางด้านสังคมและการเมืองมาโดยตลอด การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการเจรจากับประเทศกัมพูชาก่อนที่จะได้มีการลงนามคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว ฟังเล็งเห็นได้ว่า หากลงนามคำแถลงการณ์ร่วมไป ก็อาจก่อให้เกิดการแตกแยกกันทางด้านความคิดเห็นของคนในสังคมทั้งสองประเทศ อีกทั้งอาจก่อให้เกิดวิกฤติแก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมอย่างกว้างขวาง คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางอีกด้วย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง

แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาประเภทนี้ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ ใช้คำว่า “หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ” ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการตีความว่ามีความหมายเพียงใด เมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง จึงเปลี่ยนแปลงถ้อยคำเสียใหม่ให้ชัดเจนขึ้นเป็นคำว่า “หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ” เพื่อต้องการให้มีความหมายเฉพาะพื้นที่ทางทะเลเท่านั้น ได้แก่ พื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป^๓ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ บัญญัติไว้อย่างเดียวกัน

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๓ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา ๑๕ วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า “ภาคีคู่สัญญา แต่ละฝ่ายจะพยายามสร้างสภาพการณ์เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม โดยภาคีคู่สัญญาอื่น ๆ เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจะพยายามไม่กำหนดข้อจำกัด ซึ่งขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้” แต่เมื่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาตามมาตรา ๑ กำหนดว่า เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อการใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และเพื่อการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม พิจารณาอนุสัญญา มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑ แล้ว หมายความว่า รัฐภาคีต้องเอื้ออำนวยให้รัฐภาคีอื่นเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของตน และพยายามไม่กำหนดข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์จากองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ พยายามไม่กำหนดข้อจำกัดการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งสรุปได้ว่า ต้องเอื้ออำนวยให้รัฐภาคีอื่นได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมของตนได้ด้วย เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมของตน ซึ่งเดิมมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ประกอบกับขอบเขตของอนุสัญญา มาตรา ๔ กำหนดว่า (๑) ในกรณีองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ ให้อนุสัญญา ใช้บังคับภายในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐภาคี และ (๒) ในกรณีกรรมวิธีและกิจกรรมซึ่งดำเนินการภายใต้อำนาจ

^๓ จุมพต สายสุนทร. เรื่องเดิม, หน้า ๒๒๑-๒๒๓.

หรือการควบคุมของรัฐภาคี ไม่ว่าจะเกิดผลกระทบเกิดขึ้น ณ ที่ใด ให้อนุสัญญาฯ ใช้บังคับทั้งภายในและนอกเขตอำนาจดังกล่าว ดังนั้น การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมระหว่างประเทศไทยกับรัฐภาคีอื่น เป็นการให้สิทธิและการถูกจำกัดสิทธิไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งจะต้องมีการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายภายในที่ใช้บังคับอยู่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ หลักการ และขอบเขตของอนุสัญญาฯ เห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม และเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๐ คำว่า “หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม มีความหมายกว้างกว่าหนังสือสัญญาก่อตั้ง “เขตการค้าเสรี” ซึ่งเป็นเพียงมิติหนึ่งของการค้าเสรีโดยเป็นมาตรการหนึ่งในการบรรลุถึงการค้าเสรี ร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา กำหนดให้ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ซึ่งการผ่านแดนสินค้าเป็นปัจจัยหนึ่งในการอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ สอดคล้องกับข้อ ๕ ของ GATT และข้อ ๑๑ ของ TFA ที่กำหนดให้ประเทศภาคีต้องให้อิสระในการผ่านแดนสินค้ากับประเทศอื่น ๆ อย่างเท่าเทียม อันแสดงถึงวัตถุประสงค์ที่จะสร้างเสริมและขยายความร่วมมือในทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างสองประเทศบนหลักการของความเท่าเทียมและผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ลดอุปสรรคในทางการค้าระหว่างประเทศ ร่างบันทึกความเข้าใจ นี้ จึงเป็นหนังสือสัญญาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการผ่านแดนของสินค้าระหว่างประเทศที่มุ่งจัดการกีดกันทางการค้า อันเป็นลักษณะของการค้าเสรี ดังนั้น ร่างบันทึกความเข้าใจ ดังกล่าว จึงเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม

อนึ่ง การพิจารณาว่าหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ จึงต้องพิจารณาเนื้อหาสาระของหนังสือสัญญาดังกล่าวว่าจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางหรือไม่ตามวรรคสองอีกด้วย หากถือว่าหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสาม เป็นหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามความในวรรคสอง ทุกกรณีโดยไม่ต้องพิจารณาระดับของผลกระทบแล้ว จะทำให้หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีทุกฉบับต้องนำเข้าขอรับความเห็นชอบของรัฐสภา อันจะเป็นการเพิ่มภาระและอุปสรรคแก่การทำความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการค้าเสรียิ่งกว่าที่เคยเกิดขึ้นในอดีต

ร่างบันทึกความเข้าใจฯ เป็นเพียงความตกลงที่ประเทศไทยและประเทศกัมพูชาทำความตกลงกันในเรื่องเกี่ยวกับวิธีการและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนภายใต้ GATT เพื่อให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนเป็นไปโดยสะดวกมากยิ่งขึ้นและเพื่อให้ประเทศทั้งสอง

มีความเข้าใจในวิธีการและหลักปฏิบัติที่ตรงกันเท่านั้น ไม่ได้มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการกำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรที่มีผลโดยตรงต่อราคาสินค้าหรือการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อการค้าเสรีอย่างกว้างขวาง อันจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจ หรือส่งผลต่อการค้าการลงทุนในระดับชาติ จึงเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม แต่ไม่เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง

คำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๕๑ หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ นั้น เป็นเรื่องที่ทำหนังสือสัญญาจะต้องใคร่ครวญให้รอบคอบก่อนที่จะดำเนินการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยต้องพิจารณาว่าหากกระทำไปแล้ว จะก่อให้เกิดผลกระทบหรือมีผลผูกพันตามประเภทของหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง บัญญัติไว้หรือไม่แล้วตัดสินใจว่าจะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่

คำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แม้จะไม่ได้ปรากฏสาระสำคัญอย่างชัดเจนว่าเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่อันเป็นอาณาเขตของประเทศไทยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาข้อบททั้งหมดในคำแถลงการณ์ร่วมประกอบกับแผนที่หรือแผนผังแนบท้ายซึ่งจัดทำขึ้นโดยประเทศกัมพูชาแต่เพียงฝ่ายเดียวอันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของคำแถลงการณ์ร่วมแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าแผนที่ดังกล่าวอ้างถึงพื้นที่ N.๑ N.๒ และ N.๓ โดยที่ไม่ได้มีการกำหนดเขตของพื้นที่ N.๑ N.๒ และ N.๓ ให้ชัดเจนว่ามีบริเวณครอบคลุมส่วนใดของประเทศใดเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อผลกระทบในเรื่องอาณาเขตของประเทศไทยอันเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศต่อไปภายหน้าได้ ประกอบกับการที่ประเทศกัมพูชาขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกนั้น มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่เป็นประเด็นโต้เถียงกันในเรื่องของเส้นเขตแดนและขอบเขตที่ปราสาทตั้งอยู่ ทั้งเป็นประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันทั้งทางด้านสังคมและการเมืองมาโดยตลอด การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการเจรจากับประเทศกัมพูชาก่อนที่จะได้มีการลงนามคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวพึงสังเกตเห็นได้ว่า หากลงนามคำแถลงการณ์ร่วมไป ก็อาจก่อให้เกิดการแตกแยกกันทางด้านความคิดเห็นของคนในสังคมทั้งสองประเทศ อีกทั้งอาจก่อให้เกิดวิกฤติแก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมอย่างกว้างขวาง คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางอีกด้วย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง

กรณีคำร้องที่มีลักษณะเป็นการขอให้แปลความหมายของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะเป็นการหารือ ไม่ถือเป็นเรื่องหรือวัตถุแห่งคดีในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาไว้โดยสรุปว่า ในกรณีประเด็นตามคำร้องที่ขอให้วินิจฉัยว่า “บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

มีความหมายว่าอย่างไร นั้น เป็นการขอให้แปลความหมายของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะเป็นการหารือ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่วินิจฉัย (คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓)

การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยชี้ขาดว่าหนังสือสัญญาใดมีปัญหาตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากเนื้อความในหนังสือสัญญาเป็นสำคัญ ตามคำร้องผู้ร้องมิได้ส่งหนังสือสัญญาอันเป็นวัตถุแห่งคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยชี้ขาด กรณีตามคำร้องจึงยังไม่ปรากฏหนังสือสัญญา อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องต้องใช้สิทธิเสนอความเห็นเป็นคดีนี้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัยชี้ขาด (คำสั่งที่ ๖๔/๒๕๕๕)

นอกจากนี้หากเรื่อง queขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นยังไม่ถึงขั้นตอนที่จะต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ก็ถือว่ายังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่น

คำสั่งที่ ๑๐/๒๕๕๔ บันทึกการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา รวม ๓ ฉบับ ซึ่งมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารที่ประธานรัฐสภาส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า คณะผู้แทนทั้งสองฝ่ายหารือเกี่ยวกับร่างข้อตกลงชั่วคราวเกี่ยวกับปัญหาชายแดนไทย-กัมพูชา บริเวณปราสาทพระวิหาร ซึ่งจะต้องเจรจากันต่อไปและบันทึกการประชุมทั้ง ๓ ครั้ง ดังกล่าวที่คณะผู้แทนของทั้งสองฝ่ายลงนามไปแล้วยังจะต้องได้รับการยืนยันผ่านทางช่องทางการทูตว่าได้ดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายภายในของแต่ละฝ่ายที่กำหนดไว้สำหรับการมีผลบังคับใช้ของบันทึกการประชุมเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งคณะผู้แทนของทั้งสองฝ่ายยังต้องเจรจากันต่อไป กรณียังไม่ถึงขั้นตอนที่จะต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากยังมีขั้นตอนอื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาดำเนินการเสียก่อน ในชั้นนี้จึงยังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้อง

คำสั่งที่ ๑๙/๒๕๕๕ กรอบการเจรจาอนุสัญญาหรือความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน ดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การทำหนังสือสัญญาประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง โดยคณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อนที่จะมีการทำหนังสือสัญญาต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม กรอบการเจรจาดังกล่าวจึงยังไม่ใช่หนังสือสัญญาตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง แต่อย่างใด ในชั้นนี้จึงยังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้อง