

เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๕ ในคราวประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล โดยมีผู้แทนรัฐบาลของประเทศต่างๆ ร่วมลงนามทั้งหมด ๑๕๗ ประเทศ แต่การลงนามดังกล่าวจะมีผลผูกพันต่อเมื่อประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาก่อนการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างมีความเห็นแตกต่างกันว่า อนุสัญญา ฯ เป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่ โดยแต่ละฝ่ายมีความเห็น ดังนี้

ฝ่ายเสียงข้างมาก ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ เห็นว่า การให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากไม่ใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง คือ ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ โดยความหมายของคำว่า เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ที่รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ และไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญา ฯ

ฝ่ายเสียงข้างน้อย ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ โดยความหมายของคำว่า “เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ” หมายถึงการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการถือปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ ให้กระทรวงการต่างประเทศ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างกำหนดประเด็นพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. คำว่า “บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง มีความหมายอย่างไร

๒. อนุสัญญา ฯ มาตรา ๑๕ วรรคสอง จะทำให้เนื้อหาของกฎหมายไทยที่มีอยู่แล้วต้องเปลี่ยนไป กล่าวคือ ในปัจจุบันกฎหมายต่างๆ ของไทยที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา ฯ ได้กำหนดระบบอนุญาติไว้ ซึ่งหลักการของระบบอนุญาติ คือ ผู้อนุญาติใช้ดุลพินิจตามที่เห็นสมควรจะอนุญาติหรือไม่ก็ได้ แต่เมื่อใดที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้ว การใช้บังคับกฎหมายไทยจะต้องแปรเปลี่ยนไป โดยในการใช้ดุลพินิจพิจารณาจะต้องเป็นไปในทางอนุญาติเสมอ หากกรณีดังกล่าวไม่เป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามผลบังคับของอนุสัญญา ฯ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายนั้น มีผลระดับเดียวกับการต้องมีกฎหมายบังคับเพื่อให้

การเป็นไปตามอนุสัญญา ฯ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายนั้นมีผลระดับเดียวกับการต้องมีกฎหมายบังคับเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญา ฯ ดังนี้ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลง “เขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่

๒. ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เมื่อประเทศไทยร่วมลงนามในอนุสัญญา ฯ แล้ว แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน อนุสัญญา ฯ เนื่องจากปัญหาว่าคณะรัฐมนตรีจะให้สัตยาบัน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

๓. ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นแรก ขอให้วินิจฉัยว่า “บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มีความหมายว่าอย่างไรนั้น คำขอดังกล่าวมีลักษณะเป็นการขอให้แปลความหมายของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะเป็นการหาหรือ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่วินิจฉัย

ประเด็นที่สอง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงกระทำทางคณะรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในวรรคสองว่า หนังสือสัญญา ๓ ประเภท คือ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ และหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา คำว่า “หนังสือสัญญา” แม้จะมีได้บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะที่ทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ กล่าวถึง หนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น ดังนั้น คำว่า “สัญญาอื่น” ย่อมหมายถึง หนังสือสัญญาที่ทำกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับหนังสือสัญญา

สันติภาพและหนังสือสัญญาสงบศึก จะเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศใด ประเทศหนึ่งมิได้ ดังนั้น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จึงเป็นหนังสือสัญญาตามความหมาย ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔

๒. อนุสัญญา ฯ มาตรา ๑๕ วรรคสอง กำหนดว่า “ภาคีสัญญาแต่ละฝ่ายจะพยายาม สร้างสภาพการณ์เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยภาคีสัญญาอื่นๆ เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจะพยายาม ไม่กำหนดข้อจำกัดซึ่งขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ฯ และเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในอนุสัญญา ฯ มาตรา ๑ กำหนดว่า เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อการใช้ประโยชน์ องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และเพื่อการแบ่งปัน ผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม หมายความว่า รัฐภาคีต้อง เอื้ออำนวยให้รัฐภาคีอื่นเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของตนและพยายาม ไม่กำหนดข้อจำกัดในการใช้ ประโยชน์จากองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพและพยายาม ไม่กำหนดข้อจำกัดการแบ่งปัน ผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งสรุปได้ว่าต้องเอื้ออำนวยให้รัฐภาคีอื่นได้เข้าถึงและใช้ ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมของตนได้ด้วย เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ ทรัพยากรพันธุกรรมของตน ซึ่งเดิมมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์

๓. ขอบเขตของอนุสัญญา ฯ มาตรา ๔ กำหนดว่า (๑) ในกรณีองค์ประกอบของความ หลากหลายทางชีวภาพ ให้อนุสัญญา ฯ ใช้บังคับภายในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐภาคี และ (๒) ในกรณี กรรมวิธีและกิจกรรมซึ่งดำเนินการภายใต้อำนาจหรือการควบคุมของรัฐภาคี ไม่ว่าจะเกิดผลกระทบเกิดขึ้น ณ ที่ใด ให้อนุสัญญา ฯ ใช้บังคับทั้งภายในและนอกเขตอำนาจดังกล่าว ดังนั้น การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ฯ จะมี ผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมระหว่าง ประเทศไทยกับรัฐภาคีอื่น เป็นการให้สิทธิและการถูกจำกัดสิทธิไปพร้อมๆ กัน ซึ่งจะต้องมีการออกกฎหมาย หรือปรับปรุงกฎหมายภายในที่ใช้บังคับอยู่ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักการและขอบเขตของ อนุสัญญา ฯ เห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม และเป็นหนังสือ สัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัยว่า อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบท เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๖๘ ก
วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔