

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๔๓

วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๓

เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่

คณะรัฐมนตรีเสนอคำร้องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ดังนี้

ภายหลังจากประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development) ณ นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และต่อมาคณะอนุกรรมการอนุสัญญาฯ มีมติเห็นชอบการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณามติของคณะอนุกรรมการอนุสัญญาฯ แล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยเสนอให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาฯ ของกระทรวงการต่างประเทศพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาแล้วเห็นว่าอนุสัญญาดังกล่าวยังขาดกฎหมายรองรับในหลายด้านที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องพิจารณาร่วมกัน

ในการพิจารณา ผู้แทนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีความเห็นสอดคล้องกันว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเอื้ออำนวยเพียงพอที่จะดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ แล้ว ประกอบกับจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประเทศไทยถ้าเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จึงขอให้สำนักคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ เห็นชอบในหลักการการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและอนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ และให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เตรียมการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อออกพระราชบัญญัติอนุวัติการตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะรัฐมนตรีมีมติว่า เนื่องจากกฎหมายภายในของประเทศไทยในขณะนี้เพียงพอต่อการอนุวัติการตามอนุสัญญา ฯ จึงไม่มีความจำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติอนุวัติการอีกและไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะว่าการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ฯ ไม่มีผลใดต่อการเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยและขอบเขตอำนาจแห่งรัฐ ส่วนการดำเนินการตามอนุสัญญา ฯ จะนำไปตามกฎหมายภายในและให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ โดยด่วน โดยจัดทำแถลงการณ์แนบท้ายสัตยาบันสารที่เหมาะสมประกอบการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ด้วย

กระทรวงการต่างประเทศเสนอว่าได้พิจารณาบทบัญญัติของอนุสัญญา ฯ แล้วไม่พบว่า มีบทบัญญัติใดที่มีผลเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยและขอบเขตอำนาจแห่งรัฐแต่ประการใด เพราะฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องทำแถลงการณ์แนบท้ายสัตยาบันสาร

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศแล้วมีความเห็นว่าตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕ ของอนุสัญญา ฯ นั้น ทำให้เนื้อหาของกฎหมายภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไป โดยประเทศไทยจะต้องให้อนุญาตการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในทุกกรณี หากการเข้าถึงไม่เป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์ยั่งยืน และหลังจากให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ แล้ว ประเทศไทยจะออกกฎหมายให้ขัดต่ออนุสัญญา ฯ นี้ไม่ได้ อีกด้วย ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๓๗ ของอนุสัญญา ฯ กำหนดไว้ว่ารัฐภาคีไม่อาจตั้งข้อสงวนใดๆ ในการเข้าเป็นภาคี กล่าวคือ รัฐภาคีต้องยอมรับปฏิบัติตามอนุสัญญา ฯ ทั้งหมดจะยกเว้นข้อหนึ่งข้อใดมิได้เลย ดังนั้น การเข้าเป็นภาคีเมื่อต้องยอมรับปฏิบัติตามเงื่อนไขมาตรา ๑๕ จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการนิติบัญญัติเนื่องจากเขตอำนาจแห่งรัฐนั้นเป็นเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ไม่ใช่เป็นแต่เพียงเขตอำนาจพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ กรณีจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

คณะกรรมการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นสอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เนื่องจากมีผลกระทบต่อ “เขตอำนาจแห่งรัฐ”

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่เรื่องนี้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน จึงได้เชิญผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาประชุมเพื่อหาข้อยุติ เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ และการประชุมปรากฏว่า

กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ เห็นควรดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ โดยด่วน ส่วนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงสาธารณสุข เห็นว่าควรชะลอการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ไว้ก่อนเพื่อออกกฎหมายเตรียมการในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศ

ส่วนกรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ความเห็นเรื่องนี้ในที่ประชุมได้แบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย

ฝ่ายเสียงข้างมาก ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ เห็นว่า การให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ดังกล่าวไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เนื่องจากไม่ใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง คือ ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ เขตอำนาจแห่งรัฐและไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญา ฯ

ฝ่ายเสียงข้างน้อย ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เนื่องจากมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ โดยความหมายของคำว่า “เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ” หมายถึง การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ

ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามเสียงข้างมาก กระทรวงการต่างประเทศก็ดำเนินการเรื่องนี้ต่อไปได้ แต่หากจะให้ปัญหายุติควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคำว่า “บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

ดังนั้น เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้เสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำว่า “บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองว่ามีความหมายอย่างไร และอนุสัญญา ฯ มาตรา ๑๕ วรรคสอง จะทำให้นื้อหาของกฎหมายไทยที่มีอยู่แล้วต้องเปลี่ยนแปลงไป จะถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญขอให้กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งผู้แทนไปให้ถ้อยคำต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศให้ถ้อยคำยืนยันความเห็นเดิมของกระทรวงการต่างประเทศว่าอนุสัญญา ฯ ไม่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญา ฯ ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และส่วนราชการต่างๆ ที่รักษาการตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีความเห็นว่ากฎหมายที่ใช้อยู่เอื้ออำนวย เพียงพอต่อการคุ้มครองและ

อนุรักษทรัพย์ากรชีวภาพตามพันธกรณีของอนุสัญญา ฯ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศยังได้ยืนยัน
ความเห็นเรื่องเขตอำนาจแห่งรัฐว่าเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะ หมายถึง เขตพื้นที่ในทะเล ซึ่งอยู่
นอกเหนืออาณาเขตหรือดินแดนของราชอาณาจักรไทย โดยเป็นเขตหรือพื้นที่ที่ประเทศไทยมีเพียงสิทธิ
อธิปไตย และมีอำนาจบางประการอย่างจำกัด ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ จึงหมายถึง
การเปลี่ยนแปลงของเขตพื้นที่ในทะเลเท่านั้น

ส่วนผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ถ้อยคำยืนยันความเห็นเดิมว่า กฎหมายของไทย
ที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา ฯ ใช้ระบบอนุญาตซึ่งผู้อนุญาตมีอำนาจใช้ดุลยพินิจโดยจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้
แต่เมื่อประเทศไทยให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ฯ แล้ว การใช้บังคับกฎหมายต้องเปลี่ยนแปลงไป
การใช้ดุลยพินิจจะต้องเป็นไปในทางอนุญาตเสมอ หากการอนุญาตนั้นไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม
หากจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญา ฯ ดังนั้น จึงเห็นว่ามีผลกระทบต่อ
เขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ

ประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณามีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร
ต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

เรื่องนี้เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
ที่ว่า ตนมีอำนาจที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่
และได้มีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคณะรัฐมนตรีไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก
รัฐสภาก่อน เนื่องจากไม่มีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ เขตอำนาจแห่งรัฐ หรือต้องออก
พระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญา ฯ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคณะรัฐมนตรีต้องขอความเห็นชอบ
จากรัฐสภาเสียก่อนจึงจะให้สัตยาบันได้ เพราะเป็นกรณีที่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

ดังนั้น เมื่อเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กร
ตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปคือ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็น
หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจาก
รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่

ในการพิจารณาประเด็นข้างต้นมีประเด็นต้องพิจารณาก่อนคือ อนุสัญญา ๗ เป็นหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่าอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ถือได้ว่าเป็นหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึกและสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ” และวรรคสอง ได้บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลง อาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” หนังสือสัญญาตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จึงเป็นหนังสือที่ทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ และอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่าง ประเทศ ดังนั้น เมื่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงถือ ได้ว่าเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปคือ ในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ นั้น มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือไม่

ในการทำหนังสือสัญญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒๔ รัฐธรรมนูญ ให้เป็นหน้าที่ของฝ่าย บริหาร แต่ไม่ได้ให้อำนาจนี้อย่างเด็ดขาดโดยรัฐสภายังมีส่วนในเรื่องนี้ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจ ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้หนังสือสัญญาใดที่มีบท เปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศ เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การ เป็นไปตามอนุสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

เขตอำนาจแห่งรัฐในความหมายแคบหรือความหมายเฉพาะนั้น หมายถึง เป็นเขตอำนาจเฉพาะ อันเป็นเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เป็นรูปธรรมที่รัฐจะใช้อำนาจในบางเรื่อง อันหมายถึง พื้นที่ทะเลที่เป็น เขตต่อเนื่อง เขตไหล่ทวีป และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจดังกล่าว ย่อมมี ผลต่อการใช้สิทธิอธิปไตย (sovereign right) ของรัฐได้

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจเด็ดขาดและสูงสุดของรัฐในดินแดนของรัฐนั้นๆ ไม่มีอำนาจอื่นใด เหนืออำนาจนี้ รัฐมีความเป็นอิสระที่จะตัดสินใจทำอะไรก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่มีข้อจำกัดโดยสัญญาหรือข้อตกลง ระหว่างประเทศ อำนาจอธิปไตยสูญเสียได้ เมื่อมีอำนาจของรัฐอื่นมาจำกัดอำนาจในการออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย หรือในกรณีที่ยอมให้รัฐหนึ่งรัฐใดมีอำนาจบางประการในดินแดนของตน

ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจที่รัฐใช้ในดินแดนของตน ส่วนในกรณีของเขตอำนาจแห่งรัฐ ตามความหมายข้างต้น เป็นการใช้สิทธิอธิปไตยนอกเหนือดินแดนที่รัฐนั้นไม่ได้มีอำนาจอธิปไตยอยู่ก่อน การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การทำหนังสือสัญญาที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นเรื่องของหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อการใช้สิทธิอธิปไตย

อย่างไรก็ตาม เมื่อหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อการใช้สิทธิอธิปไตย ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อใช้อำนาจอธิปไตย ยิ่งจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย เนื่องจากการใช้อำนาจของรัฐในดินแดนของรัฐนั้นๆ ถ้าเขตอำนาจแห่งรัฐ มีความหมายเฉพาะแก่เขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ แล้วอาจไม่ครอบคลุมถึงกรณีทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบการใช้ อำนาจอธิปไตยส่วนอื่น คือในส่วนเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในดินแดนของรัฐอันได้แก่การบังคับใช้กฎหมาย หรือกรณียอมให้อีกรัฐหนึ่งมีอำนาจกระทำการในดินแดนของตน

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้มีบทบัญญัติในหลายมาตรา ที่อาจมีผลกระทบต่อใช้อำนาจของรัฐ หรืออำนาจอธิปไตย ในประเด็นของการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

มาตรา ๑๕ วรรคสอง ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดว่า “ภาคี คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะพยายามสร้างสภาพการณ์เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยภาคี คู่สัญญาอื่นๆ เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจะพยายามไม่กำหนดข้อจำกัด ซึ่งขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้” สำหรับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ฯ ได้กำหนดไว้ใน มาตรา ๑ ซึ่งมีใจความสำคัญว่า เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อการใช้ประโยชน์จาก องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และเพื่อการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม

จากข้อความในมาตรา ๑๕ วรรคสอง ข้างต้นแม้จะใช้คำว่า “จะพยายาม” ซึ่งหมายความว่า ไม่ได้บังคับ แต่เมื่อคำนึงถึงประเด็นที่ว่า การเป็นสมาชิกภาคีอนุสัญญา ฯ ที่ดีจะต้องดำเนินการให้บรรลุ วัตถุประสงค์ข้างต้น ความพยายามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง จะรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงการบังคับใช้ กฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากยังมีพระราชบัญญัติบางฉบับ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความหลากหลาย ทางชีวภาพ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช เป็นต้น ซึ่งการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเป็น คุลยพินิจของผู้อนุญาต ซึ่งจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ แต่เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ฯ แล้ว อาจต้องให้การอนุญาตมีมากขึ้นจะเป็นผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมาย ภายใน อันเป็นเรื่องที่กระทบต่อใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ

เมื่อการเปลี่ยนแปลงสิทธิอธิปไตยเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ การเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบต่อการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐเช่นกัน เขตอำนาจแห่งรัฐน่าจะมีความหมายครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบต่อการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งรวมไปถึงผลกระทบหรือการเปลี่ยนแปลงการบังคับใช้กฎหมาย

การให้ความหมายเขตอำนาจแห่งรัฐเช่นนี้ อาจมีการโต้แย้งว่า ต่อไปการทำหนังสือสัญญาทั้งหลาย ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาทั้งหมด เพราะหนังสือสัญญาทั้งหลายที่ทำกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศมีผลจำกัดสิทธิหรืออำนาจอธิปไตยของรัฐอยู่เสมอ และจะทำให้การทำหนังสือสัญญา ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารกลายเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

ข้อโต้แย้งข้างต้นนั้น สามารถโต้แย้งกลับได้ว่า การขอความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น ยังคงถือว่าการทำหนังสือสัญญายังเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แต่ในสภาพการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตที่การติดต่อร่วมมือระหว่างประเทศมีมากขึ้น และอำนาจอธิปไตยของรัฐได้รับผลกระทบมากขึ้น ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องให้รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ ในการทำข้อตกลงหรือความร่วมมือดังกล่าว เนื่องจากข้อตกลงนั้นๆ อาจมีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป การที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบซึ่งเท่ากับให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเห็นเช่นนั้น ไม่ถือว่าเป็นการถ่วงหรือเป็นอุปสรรคการดำเนินงานด้านต่างประเทศ แต่เป็นผลให้เกิดการร่วมมือของคนในชาติในการดำเนินงานดังกล่าว

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นหนังสือสัญญาซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ