

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๓

วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓

เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือไม่

นายกรัฐมนตรี โดยมติคณะรัฐมนตรี ได้เสนอคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

๑. บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ มีความหมายอย่างไร

๒. มาตรา ๑๕ วรรคสอง ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง ได้ความว่า ผู้แทนของประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพกับนานาประเทศ แต่รัฐบาลยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ซึ่งอนุสัญญา ฯ ดังกล่าวในมาตรา ๑๕ วรรคสอง กำหนดหน้าที่ของรัฐภาคีไว้ว่า จะต้องพยายามอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจากรัฐภาคีอื่นเพื่อการใช้ที่เหมาะสมแก่สิ่งแวดล้อม โดยจะต้องไม่กำหนดข้อจำกัดใดให้ขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ฯ นี้ จากบทบัญญัติของอนุสัญญา ฯ มาตรา นี้ จะมีผลกระทบต่อกฎหมายภายในของประเทศและจะเป็นการจำกัดเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” คณะรัฐมนตรีมีปัญหาในการตีความคำว่า “บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” ว่ามีความหมายอย่างไร และมาตรา ๑๕ วรรคสอง ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจะทำให้เนื้อหาของกฎหมายไทยที่มีอยู่แล้วต้องเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานมีความเห็นแตกต่างกัน กล่าวคือ

๑. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เห็นชอบในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เพราะกฎหมายภายในไม่ขัดแย้งกับพันธกรณีตามอนุสัญญา ฯ และครอบคลุมให้สามารถอนุวัติการตามพันธกรณี หากไม่ได้เข้าเป็นภาคีจะทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสที่จะแสดงบทบาทในการเป็นศูนย์กลางของอาเซียนและอินโดจีน ในด้าน

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสิทธิที่จะเข้าร่วมให้เห็นในสมัชชาภาคี ทั้งเป็นการเสริมสร้างสมรรถนะการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพให้แข็งแกร่งและคงอยู่อย่างถาวร

๒. กระทรวงสาธารณสุข ให้ชะลอการลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ไว้ก่อน จนกว่าจะได้ดำเนินการป้องกันภายในของประเทศในหลายๆ ด้านให้สมบูรณ์เสียก่อน เช่น การปลูกจิตสำนึกส่งเสริม สนับสนุนให้ประเทศไทย ทั้งภาครัฐบาล เอกชน ค้นคว้าความหลากหลายทางชีวภาพและวางแผนการศึกษาวิจัย รวมทั้งกำหนดมาตรการและวิธีการคุ้มครองปกป้องสิทธิภูมิปัญญาไทย เพื่อมิให้เสียเปรียบประเทศอื่น

๓. กระทรวงการต่างประเทศ มีความเห็นในขั้นต้นว่า จำเป็นต้องออกกฎหมายอนุวัติการ เพราะกฎหมายที่มีอยู่ยังรองรับพันธกรณีไม่ครบถ้วน

๔. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นว่า ประเทศไทยได้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวเพียงพอแล้ว สมควรให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ ได้

๕. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ดังกล่าวนี้ จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายไทย โดยการเปลี่ยนแปลงการกระทำของรัฐในทางนิติบัญญัติ อันมีผลระดับเดียวกับการต้องมีกฎหมายบังคับเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญาฯ จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ว่า เห็นชอบในหลักการการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ให้ส่วนราชการที่เห็นว่าอาจมีปัญหาในการเข้าใจความหมายของอนุสัญญาฯ ก็ให้ทำบันทึกเป็นข้อสงวนไว้ แล้วให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำแถลงการณ์ที่เหมาะสมเพื่อชี้แจงถึงความเข้าใจในประเด็นแห่งอนุสัญญาฯ ที่เห็นว่ามีปัญหา โดยแนบท้ายสัตยาบันสาร แต่กระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นว่า อนุสัญญาฯ ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ไม่มีบทใดที่มีผลเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยและเขตอำนาจแห่งรัฐแต่ประการใด เนื่องจากได้บัญญัติแต่เพียงให้รัฐภาคีพยายามดำเนินการตามหลักการต่างๆ ของอนุสัญญาฯ เท่านั้น และไม่มีบทใดที่สร้างข้อผูกพันให้รัฐภาคีต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญาฯ หรือไม่มีบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับกฎหมายภายในที่ใช้บังคับอยู่ และไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือหน้าที่ของประชาชนโดยตรง ดังนั้น การให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องทำแถลงการณ์แนบท้ายสัตยาบันสารแต่อย่างใด

คณะกรรมการการต่างประเทศ สถาผู้แทนราษฎร เห็นว่า การให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ดังกล่าว มีผลกระทบต่อเขตอำนาจแห่งรัฐ และจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า

๑. คำว่า “บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” มีความหมายอย่างไร

๒. มาตรา ๑๕ วรรคสอง ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จะทำให้เนื้อหาของกฎหมายไทยที่มีอยู่แล้วต้องเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำชี้แจงเป็นหนังสือจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว และได้ให้ผู้แทน กระทรวงการต่างประเทศและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาชี้แจงเพื่อให้ได้รายละเอียดเพิ่มเติมพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย คำร้องนี้หรือไม่ พิจารณาในสาระสำคัญของคำร้องแล้วได้ความว่า หลายหน่วยงานของรัฐมีความเห็นขัดแย้งกัน ในการแปลความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพบางมาตรา เพราะมีความเข้าใจ และความเห็นแตกต่างกัน ความเห็นที่แตกต่างกันนั้น อาจเชื่อมโยงไปถึงปัญหาว่า การเข้าเป็น ภาคิอนุสัญญา ฯ ดังกล่าว มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ที่จะต้องขอรับความเห็นชอบ จากรัฐสภาหรือไม่ เห็นว่ามีปัญหาเกิดขึ้นแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ร้องแล้ว เพราะเป็นความรับผิดชอบ ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องให้สัตยาบัน และจะปฏิบัติอย่างไรจึงจะถูกต้อง โดยที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ก็มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหา ตามคำร้องได้

ตามที่ผู้ร้องขอให้วินิจฉัยสองประเด็นนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ทั้งสองประเด็นเป็นกรณีเดียว และสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน จึงต้องวินิจฉัยว่า การเข้าเป็นภาคิอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือไม่ แต่เพียงประเด็นเดียว ได้พิจารณา มาตรา ๑๕ วรรคสอง ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จะทำให้เนื้อหาของกฎหมายไทย ต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะได้บัญญัติกำหนดหน้าที่ของรัฐภาคิอย่างเจาะจงว่า รัฐภาคิจะต้องพยายาม อำนวยความเป็นไปได้ในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจากรัฐภาคิอื่น เพื่อการใช้ที่เหมาะสมแก่สิ่งแวดล้อม

โดยจะต้องไม่กำหนดข้อจำกัดใดให้ขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ฯ นี้ ซึ่งมาตรา ๑ ของอนุสัญญา ฯ ดังกล่าว บัญญัติถึงวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้มีความยั่งยืนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและแบ่งผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

พิจารณาตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ฯ แล้วเห็นว่า รัฐภาคีจะต้องร่วมกันอนุรักษ์ ร่วมกันค้นคว้า ศึกษา พัฒนาเกี่ยวกับชีวภาพให้ได้รับประโยชน์คุ้มค่า และแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะมาตรา ๑๕ วรรคสอง ดังกล่าว ก็บัญญัติในลักษณะว่า รัฐภาคีจะต้องให้ความร่วมมือ หากไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้มีการดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์

ดังนั้น เมื่ออนุสัญญา ฯ มีบทบัญญัติที่จะต้องให้รัฐภาคีให้ความร่วมมือ ก็อาจกระทบต่ออำนาจแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและในส่วนต่อเนื่อง แม้จะมีกฎหมายภายในบางกรณีไว้แล้ว โดยรัฐมีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ก็ตาม เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ ฯ เป็นต้น แต่อาจต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ฯ ดังกล่าว หรืออาจต้องออกกฎหมายใหม่เพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญา ฯ ด้วย จึงเห็นว่าการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนดำเนินการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ฯ ดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ