

คำวินิจฉัยของ นายชุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/ ๒๕๕๓

วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะรัฐมนตรีส่งคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง หรือไม่

คณะรัฐมนตรีโดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปข้อเท็จจริงได้ว่า คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกันในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำว่า “เขตเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง โดยหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงสาธารณสุข หรือแม้แต่คณะกรรมการการต่างประเทศสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า คำว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามมาตรา ๒๒๕ วรรคสอง หมายถึงการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐไม่ว่าในรูปแบบใด ดังนั้น การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวจึงเป็นกรณีตามมาตรา ๒๒๕ วรรคสอง แล้ว ในขณะที่บางหน่วยงาน เช่น กระทรวงการต่างประเทศ เห็นว่า คำว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ” มีความหมายเพียงเขตพื้นที่ที่รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยเท่านั้น ซึ่งการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารสามารถทำตัวเอง ดังนั้น เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการถือปฏิบัติและโดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีว่าสามารถทำได้เองหรือไม่ เพียงใด และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นแล้วจริง มิใช่เพียงกรณีสมมุติ คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญเห็นว่า หากจะดำเนินการเสนออนุสัญญาในเรื่องนี้ไปยังรัฐสภาก่อนแล้วจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในภายหลัง ก็อาจจะเกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและความเชื่อถือในรัฐบาลอย่างใหญ่หลวงและอาจเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติในด้านอื่นๆ ได้ นอกจากนั้น หากมิได้มีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ก่อนก็จะเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งจะทำให้วินิจฉัยได้ไม่ทันทั่วถึง จึงอาศัยความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีมติส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

๑. คำว่า “บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง มีความหมายว่าอย่างไร

๒. มาตรา ๑๕ วรรคสอง ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จะทำให้เนื้อหาของกฎหมายไทยที่มีอยู่แล้วต้องเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในปัจจุบันกฎหมายต่างๆ ของไทยที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญานี้ได้กำหนดระบบอนุญาตไว้ ซึ่งหลักการของระบบอนุญาต คือ ผู้อนุญาตมีอำนาจใช้ดุลพินิจตามที่เห็นสมควรจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ แต่เมื่อใดที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้วการใช้บังคับกฎหมายไทยจะต้องแปรเปลี่ยนไป โดยในการใช้ดุลพินิจพิจารณาจะต้องเป็นไปในทางอนุญาตเสมอ หากกรณีดังกล่าวไม่เป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามผลบังคับของอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายนั้นมีผลระดับเดียวกับการต้องมีกฎหมายบังคับเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญา ฯ ดังนี้ จะถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลง “เขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามมาตรา ๒๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ตามบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมหมายถึงองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขัดแย้งกันระหว่างองค์กรเกิดขึ้น เช่น ในกรณีที่ต้องครตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่ามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือต่างอ้างว่าไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ หรือในกรณีที่ต้องครตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งถูกกล่าวอ้างว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งหรือเป็นกรณีการละเมิดอำนาจหน้าที่ซึ่งจะต้องมีคู่กรณีที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญสองฝ่าย และจะต้องเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นปัญหารูปธรรมระหว่างคู่กรณี มิใช่เพียงการตั้งคำถามหาหรือเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าปัญหาตามคำร้องมิใช่กรณีมีปัญหาขัดแย้งระหว่างองค์กรคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นใด เป็นเพียงการหาหรือเกี่ยวกับความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลเอง แล้วขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ คำว่า “บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง ว่ามีความหมายอย่างไร และตามผลของอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายไทยที่มีอยู่แล้ว จะถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลง “เขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง หรือไม่ ทำให้เกิดปัญหากับคณะรัฐมนตรีว่าการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารสามารถทำได้เอง หรือจะต้องส่งอนุสัญญาในเรื่องนี้ให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง เห็นว่า หากศาลรัฐธรรมนูญรับตีความหรือรับวินิจฉัยเรื่องที่มีใช้ปัญหาขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว ก็เท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมายของคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะกระทำเช่นนั้นได้ เมื่อกรณีตามคำร้องไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวข้างต้น จึงไม่ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของคณะรัฐมนตรี

จุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ