

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓

วันที่ วันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขต อำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่คณะรัฐมนตรี เสนอคำร้องกรณีการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

เอกสารที่คณะรัฐมนตรีส่งมาได้ความว่า

1. ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๕ ในคราวประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล โดยมีผู้แทนรัฐบาล ของประเทศต่าง ๆ ร่วมลงนามทั้งหมด 157 ประเทศ และคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2535 ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำหน้าที่และรับผิดชอบในฐานะ องค์การระดับชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการสัตยาบันอนุสัญญา ฯ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบการอนุวัติการตามอนุสัญญา ฯ และแต่งตั้งคณะกรรมการอนุสัญญา ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญด้านความ หลากหลายทางชีวภาพ และผู้แทนจากองค์กรเอกชน คณะกรรมการอนุสัญญา ฯ มีมติเห็นชอบกับการให้ สัตยาบันอนุสัญญา ฯ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยเข้าร่วมเป็น ภาคี อนุสัญญา ฯ โดยให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนงานสืบเนื่องจากอนุสัญญา ฯ รวมทั้งให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ นำเรื่องเสนอคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่าง ๆ ของกระทรวงการต่างประเทศ แล้ว นำเสนอคณะรัฐมนตรี

2. คณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่าง ๆ ของกระทรวงการต่างประเทศมีมติให้แต่งตั้ง คณะทำงานเพื่อพิจารณาการอนุวัติการอนุสัญญา ฯ ขึ้น เพื่อพิจารณาการเข้าเป็น ภาคีอนุสัญญา ฯ และ พิจารณาว่า จำเป็นต้องออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อรองรับอนุสัญญา ฯ และจำเป็นต้องมีคำแถลงการณ์ต่อข้อ บท หรือวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ฯ หรือไม่ ต่อมากระทรวงการต่างประเทศแจ้งมติต่อ กระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ ว่า อนุสัญญา ฯ ยังขาดกฎหมายรองรับอยู่หลายด้าน แต่จะออกหรือแก้ไขกฎหมาย ใดบ้าง เป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่จะพิจารณาร่วมกัน

3. กระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณากฎหมายของประเทศ ไทยและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการตามพันธ กรณีของอนุสัญญา ฯ แล้ว เห็นว่า กฎหมายภายใน ของประเทศไทยเอื้ออำนวยให้สามารถดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญา ฯ ได้โดยไม่ต้องตรา พระราชบัญญัติเพิ่มเติม เพราะกฎหมายภายในที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพียงพอที่จะคุ้มครองและอนุรักษ์

ทรัพยากรชีวภาพทั้งในแหล่งที่อยู่อาศัย และที่ระบุชนิดพันธุ์ หรือสายพันธุ์เป็นการเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติ การประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2532 และพระราชบัญญัติ พันธุ์พืช พ.ศ. 2518 แก้ไข เพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2535 เมื่อต้องการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพในพื้นที่ใดเพิ่มเติม หรือคุ้มครองและอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ หรือสายพันธุ์ใดเพิ่มเติม สามารถกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา หรือออกเป็นกฎกระทรวง และ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพิ่มเติมในภายหลัง

4. คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2540 เห็นชอบในหลักการการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ฯ และอนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ โดยด่วน หากส่วนราชการใด เห็นว่า อนุสัญญา ฯ อาจทำให้มีการได้เปรียบเสียเปรียบได้ ให้ส่วนราชการนั้น ทำข้อสังเกตแนบท้าย สัตยาบันสารไว้ เพื่อแสดงความเข้าใจใน มาตราหรืออนุ มาตรา ที่เห็นว่าเป็นปัญหา แล้วส่งให้กระทรวงการ ต่างประเทศจัดทำแถลงการณ์แนบท้ายสัตยาบันสาร ในส่วนของประเทศไทย ประกอบการให้สัตยาบันตาม ความเหมาะสมต่อไป โดยให้กระทรวง วิทยาศาสตร์ ฯ เตรียมการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อออก พระราชบัญญัติอนุวัติการ เสนอ คณะรัฐมนตรีโดยด่วน และให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ ร่วมกับกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนงานสืบเนื่องจากอนุสัญญา ฯ โดยให้มีการ ประชาสัมพันธ์การดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ฯ ให้ประชาชนทราบด้วย ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2540 ว่า เนื่องจากกฎหมายภายในของประเทศไทยที่มีอยู่แล้ว ในขณะนี้ เพียงพอต่อการอนุวัติการอนุสัญญา ฯ แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติ อนุวัติการอีก และไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 ทั้งนี้ ให้แสดงไว้ให้ ชัดเจนในแถลงการณ์แนบท้ายสัตยาบันสารว่า การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ฯ ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง อำนาจอธิปไตยและขอบเขตอำนาจแห่งรัฐ และการดำเนินงานตามอนุสัญญา ฯ จะเป็นไปตามกฎหมาย ภายในและให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ โดยด่วน โดยจัดทำแถลงการณ์ แนบท้ายสัตยาบันสารที่เหมาะสม ประกอบการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ด้วย

5. กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาบทบัญญัติของอนุสัญญา ฯ แล้ว ไม่พบว่า มีข้อขัดแย้งที่มีผล เปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยและขอบเขตอำนาจแห่งรัฐแต่ประการใด เนื่องจากอนุสัญญา ฯ ดังกล่าวบัญญัติ ให้รัฐภาคีพยายามดำเนินการตามหลักการต่าง ๆ ของอนุสัญญา ฯ เท่านั้น และไม่มียกเว้นที่สร้างข้อ ผูกพันให้รัฐภาคีต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญา ฯ หรือบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับ กฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ หรือบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือหน้าที่ของประชาชน โดยตรง ดังนั้น การให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องทำแถลงการณ์แนบท้ายสัตยาบันสารแต่ประการ ใด จึงเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาบททวนมติเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2540

6. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศแล้ว เห็นว่า

6.1 อนุสัญญา ฯ มีวัตถุประสงค์กำหนดไว้ใน มาตรา 1 ว่า (1) อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (2) ให้มีความยั่งยืนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม (3) ให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเหมาะสม และ (4) ให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม โดยเห็นว่า บรรดาทรัพยากรพันธุกรรมต่าง ๆ แม้จะอยู่ในเขตแดนของประเทศต่าง ๆ แต่ทุกประเทศต้องอำนวยความสะดวกให้เกิดการเข้าถึง ทรัพยากรพันธุกรรมต่าง ๆ เพื่อการศึกษาที่จะเกิดความรู้เป็นมรดกของโลก ทั้งในแง่การพัฒนาชีวิตและเศรษฐกิจ ดังนั้น แม้ มาตรา 15

วรรคหนึ่ง จะกำหนดว่า การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ให้เป็นไปตามทางพิจารณาและกฎหมายของแต่ละประเทศ แต่ใน มาตรา 15 วรรคสอง ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐบาลที่อย่างเจาะจงว่า รัฐบาลจะต้องอำนวยความสะดวกเป็นไปได้ในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจากรัฐภาคอื่นเพื่อการใช้ที่เหมาะสมแก่สิ่งแวดล้อม โดยจะต้องไม่กำหนดข้อจำกัดใดให้ขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ฯ จริงอยู่ในขณะนี้ทรัพยากรพันธุกรรมต่าง ๆ มีกฎหมายคุ้มครอง การเข้าถึงว่า จะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็ตาม เช่น พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติ พันธุ์พืช พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งในระบบการอนุญาตนั้น เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจในการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร แต่ตามอนุสัญญา ฯ มาตรา 15 จะทำให้นโยบายของกฎหมายไทย เปลี่ยนแปลงไป โดยจะต้องอนุญาตการขอเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในทุกกรณี หากการเข้าถึง ไม่เป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์ยั่งยืน และต่อไปประเทศไทยจะออกกฎหมายให้ขัดต่ออนุสัญญา ฯ ไม่ได้อีกด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลง นโยบายของกฎหมายไทยนั้น มีระดับเดียวกับการต้องมีกฎหมายบังคับเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญา ฯ โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐใน การนิติบัญญัติ กรณีจึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน

6.2 อนุสัญญา ฯ มาตรา 37 กำหนดว่า รัฐบาลไม่อาจตั้งข้อสงวนใด ๆ ในการเข้าเป็นภาคี กล่าวคือ รัฐบาลต้องยอมรับปฏิบัติตามอนุสัญญา ฯ ทั้งหมด จะยกเว้นข้อหนึ่งข้อใดไม่ได้เลย ด้วยเหตุนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ให้ความเห็นว่า เมื่อการเข้าเป็นภาคีต้องยอมรับปฏิบัติตามเงื่อนไขของ มาตรา 15 จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 ยังคงหลักการเดิมไม่เปลี่ยนแปลง และเป็นความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นเดิมของคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่าง ๆ ของกระทรวงการต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในการประชุมร่วมกันเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2540 กับกระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีรัฐบาลของอนุสัญญา ฯ หลายประเทศ แม้จะมีได้มีข้อสงวนไว้โดยตรง แต่กลับจัดทำแถลงการณ์แนบท้ายสัตยาบันสารในลักษณะทำนองข้อสงวนว่า ผู้เข้าเป็นภาคีเข้าใจว่า อนุสัญญา ฯ เป็นเพียงแนวทางการปฏิบัติ มิได้มีผลบังคับรัฐบาลให้ต้องปฏิบัติตามข้อหนึ่งข้อใดโดยตรง จึงเห็นว่า หากไทยจะเข้าเป็นภาคีโดยจัดทำแถลงการณ์แนบท้ายสัตยาบันสาร เช่นที่หลายประเทศจัดทำ ก็น่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสม

7. คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาแล้วเห็นว่า การให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน เพราะ

7.1 การให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ จะมีผลกระทบต่อ "เขตอำนาจแห่งรัฐ" ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง

7.2 การให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญา ฯ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง กล่าวคือ ในกรณีนี้รัฐจะต้องพิจารณาออกพระราชบัญญัติอย่างน้อย 3 ฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติ คุ่มครองพันธุ์พืช ฯ พระราชบัญญัติ คุ่มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ฯ และพระราชบัญญัติ คุ่มครองทรัพยากรชีวภาพ ฯ

8. ในการประชุมผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2541 กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ เห็นสมควรดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2540 โดยด่วน ส่วนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ เป็นเรื่องนโยบาย สำหรับกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า ถ้าจำเป็นจะดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ เป็นเรื่องที่สามารถทำได้ แต่สมควรรอให้ออกพระราชบัญญัติ คุ่มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ฯ ก่อน เพื่อเป็นการเตรียมการไปเจรจาต่อรอง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติให้ได้มากที่สุดกรณีต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่ เป็นปัญหาการตีความคำว่า "เขตอำนาจแห่งรัฐ" ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า เขตอำนาจแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญหมายถึงพื้นที่ที่รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐได้ ขอบเขตที่โยงกับอำนาจอธิปไตยของรัฐบางครั้งอาจมีการใช้ได้เกินอาณาเขตของรัฐ ส่วนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ไม่ได้มีความหมายเฉพาะพื้นที่เท่านั้น แต่เกี่ยวกับอำนาจของรัฐอย่างแท้จริง เช่น ความในอนุสัญญา ฯ มาตรา 15 จำกัดดุลพินิจในการพิจารณา ซึ่งถ้าตีความหมายอย่างกว้างเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ จึงมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายเสียงข้างมาก ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ เห็นว่า การให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากไม่ใช่กรณี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสองคือ ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ โดยความหมายของคำว่า "เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ" หมายถึง การเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ที่รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ และไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญา ฯ ฝ่ายเสียงข้างน้อย ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นกรณีที่เป็นไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง เนื่องจากมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ โดยความหมายของคำว่า "เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ" หมายถึง การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

9. คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 ว่า เรื่องนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกันในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำว่า "บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการถือปฏิบัติ จึงลงมติให้เสนอศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยให้กระทรวงการต่างประเทศร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขยายกรอบกำหนดประเด็น พร้อมความเห็นในเรื่องนี้เพื่อดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

9.1 กระทรวงการต่างประเทศมีความเห็น ดังนี้

9.1.1 อนุสัญญา ฯ ข้อ 15 วรรคสอง บัญญัติว่า แต่ละภาคีจะต้องพยายามที่จะสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อเอื้ออำนวยแก่ภาคีอื่น ๆ ที่จะเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อม และพยายามที่จะไม่กำหนดข้อจำกัดซึ่งขัดแย้งต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ฯ ข้อบทดังกล่าวกำหนดให้ภาคีแต่ละประเทศพยายามที่จะสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และพยายามที่จะไม่กำหนดข้อจำกัดใด ๆ ที่ขัดแย้งต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ฯ ข้อบทดังกล่าวกำหนดพันธกรณีของภาคีเพียง "พยายาม" เท่านั้น ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ย่อมอยู่ในดุลพินิจของรัฐภาคีซึ่งมีอำนาจเหนือ ทรัพยากรของตน และรัฐภาคีมีสิทธิห้ามการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของตนได้ ข้อบทดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องมีการออกพระราชบัญญัติมารองรับ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเพื่อรองรับแต่อย่างใด

9.1.2 ข้อ 15 วรรคสอง เห็นได้ชัดว่า ไม่ใช่ข้อบทที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย จึงเหลือประเด็นที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอ้างถึง คือ "การเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ" คำว่า "เขตอำนาจแห่งรัฐ" เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะเป็นพิเศษ ซึ่งปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในการยกย่องรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 (รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 ใช้คำว่า "เขตอธิปไตยแห่งชาติ") หมายถึง เขตหรือพื้นที่ในทะเล ซึ่งอยู่นอกอาณาเขตหรือดินแดนของราชอาณาจักรไทย โดยเป็นเขตหรือพื้นที่ที่ประเทศไทยมีเพียงสิทธิอธิปไตย และมีอำนาจบางประการอย่างจำกัด เท่าที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองไว้ เมื่อประกาศเขต 200 ไมล์ทะเลแล้ว ในเรื่องเกี่ยวกับการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต การสร้างเกาะเทียม การวิจัยทางทะเล และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เขตอำนาจแห่งรัฐดังกล่าวเหล่านี้ หมายถึง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป ดังนั้น คำว่า "เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ" ตามที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึง การเปลี่ยนแปลงขอบเขตของพื้นที่ในทะเล เช่น กว้างหรือแคบกว่าขอบเขตของพื้นที่ในทะเลที่ประเทศไทยเคยประกาศไว้หรือกำหนดไว้แต่เดิมเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้อง กับกรณีของข้อ 15 วรรคสอง ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากล่าวอ้าง

9.1.3 หากตีความจากความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเฉพาะ คำว่า "โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการนิติบัญญัติ" แล้ว อาจอนุมาน ได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความคำว่า "เขตอำนาจแห่งรัฐ" ในที่นี้ทำนองเดียวกับ "อำนาจอธิปไตย" ของรัฐ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับนิติบัญญัติ สำหรับประเด็นนี้ หากพิจารณาถึงการทำสนธิสัญญาหรือความตกลง

กับต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศที่เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายต่างต้องสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้เกิดความร่วมมือหรือผลประโยชน์ที่ตนต้องการจากอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น ความตกลงทางการบิน ความตกลงส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความตกลงว่าด้วยการให้ความร่วมมือทางอาญา หรือความตกลงโอนตัวนักโทษ เป็นต้น ความตกลงเหล่านี้ โดยเนื้อหาล้วนแต่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐทั้งสิ้น แต่ความตกลงเหล่านี้ หากมีกฎหมายภายในรองรับอยู่ก่อนแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาแต่อย่างใด เพราะถือว่ารัฐบาลสามารถบริหารประเทศและปฏิบัติตามความตกลงเหล่านั้น ตามกรอบกฎหมายที่รัฐสภาเห็นชอบไว้ก่อนหน้าแล้ว ดังนั้น การที่ความตกลงมีข้อบกพร่องหรือเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยของรัฐเพียงอย่างเดียว จึงไม่เป็นเหตุผลที่ทำให้รัฐบาลต้องนำความตกลงฉบับนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ มิฉะนั้นรัฐสภาจะต้องเสียเวลาให้ความเห็นชอบกับความตกลงทุกฉบับ แม้แต่ความตกลงที่มีสาระเช่นเดียวกัน (นายจุมพล ณ สงขลา) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (พลโท จุล อดิเรก) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (นายชัชอนันต์ สมุทวณิช) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (นายมงคล สระแก้ว) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (นายสุจิต บุญบงการ) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (นายสุจินดา ยงสุนทร) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (นายสุวิทย์ ชีรพงษ์) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (นายอนันต์ เกตุวงศ์) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (นายอุระ หวังอ้อมกลาง) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ