

## ลำดับเหตุการณ์

### การเสนอร่าง พรบ.การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ....

- ก่อนหน้า ส.ค. 50 บ่อยครั้งที่เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๒๔ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ถูกบิดเบือนเพื่อเร่งการเจรจาและจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศโดยไม่ผ่านรัฐสภา ไม่มีการศึกษาผลกระทบต่างๆ และไม่มีกรรมมีส่วนร่วมของประชาชน
- 29 มี.ค. 50 มุลนิธิเพื่อผู้บริโภค และมูลนิธิข้าวขวัญ ร้องศาลปกครองให้ระงับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่มี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีในการไปลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ต่อมา ศาลปกครองชี้ว่า คดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจพิพาทของศาลปกครอง
- 7 พ.ค. 50 กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (เอฟทีเอ ว็อทซ์) ได้ส่งจดหมาย 170 ฉบับไปยังบุคคลและองค์กรต่างๆ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวปี ๒๕๕๔ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาและเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ศาลตุลาการรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 100 คน) เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขมาตรา ๑๘๖ ว่าด้วยการหนังสือสัญญาระหว่างประเทศในขณะนั้น
- 13 พ.ค. 50 เอฟทีเอ ว็อทซ์ จัดกิจกรรมชี้แจงรายนรณรงค์ เสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขสาระที่ว่าด้วยการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศในรัฐธรรมนูญ
- 24 ส.ค. 50 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้ ในมาตรา ๑๘๐ ให้การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเรื่องขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมี และกำหนดให้มีกฎหมายลูกภายในระยะเวลา 1 ปี นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
- 26 พ.ย. 51 รศ.สุริชัย หวันแก้ว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะในขณะนั้น ได้ยื่นร่างพ.ร.บ.การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ... ฉบับประชาชน เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- 13 มี.ค. 51 เอฟทีเอ ว็อทซ์ และภาคีเครือข่าย เปิดแถลงข่าว "ปฏิบัติการผลักดัน พ.ร.บ.การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ...ฉบับประชาชน" และยื่นหนังสือถึงนายพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ พร้อมจัดกิจกรรมรณรงค์เริ่มรวบรวม 10,000 รายชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย
- 26 ธ.ค. 51 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ ตามมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งร่างกฎหมายฉบับภาคประชาชนได้ปรับแก้ตามคำแนะนำของสภาที่ปรึกษาฯ
- 26 ก.พ. 52 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ และให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป
- 18 มี.ค. 52 เอฟทีเอ ว็อทซ์ นำโดย นายจักรชัย โฉมทองดี ได้ยื่นรายชื่อประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,378 คน ที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. .... เสนอ

- ต่อ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายสามารถ แก้วมีชัย) และได้ขอให้มีการชะลอการพิจารณาร่างของรัฐบาลเพื่อให้ร่างของภาคประชาชนได้เข้ารับการพิจารณาในคราวเดียวกันด้วย
- 18 มี.ค. 52** นายกรัฐมนตรี (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ยอมถอน ร่าง พ.ร.บ. ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา หลังฝ่ายค้านรุมคัดค้านนานกว่า 5 ชั่วโมง โดยเฉพาะประเด็นการยกเว้นสัญญาคู่เงินและการค้ำประกันเงินกู้ไม่ต้องผ่านรัฐสภาซึ่งอาจจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ
- 25 มี.ย. 52** เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร ได้ทำหนังสือได้มีหนังสือ ที่ สผ ๐๐๑๔/๓๘๕๖ แจ้งว่า ประธานรัฐสภาปฏิเสธคำขอภาคประชาชนในการยื่นเสนอกฎหมาย โดยวินิจฉัยว่า “หลักการของร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. .... ไม่เข้าเงื่อนไขในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ทั้งแจ้งให้ทำการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญฯ และจัดให้ประชาชนเข้าชื่อใหม่อีกครั้งหนึ่ง
- 25 มี.ย. 52** เอฟทีเอ วีโอทซ์ ได้ทำหนังสือขอเข้าพบประธานรัฐสภาเพื่อขอคำอธิบายเหตุผลที่ปฏิเสธ
- 29 มี.ย. 52** ประธานรัฐสภามีหนังสือแจ้งว่า ไม่ว่างให้พบ
- 9 ก.ค. 52** เอฟทีเอ วีโอทซ์ ทำหนังสือสอบถามประธานรัฐสภา และเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร ให้ชี้แจงเหตุผลว่าร่าง พรบ. ฉบับดังกล่าวไม่เข้าเงื่อนไขในหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างไร และต้องรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเสนอกฎหมายฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง จะต้องยกร่างกฎหมายที่มีหลักการเงื่อนไขลักษณะอย่างใดจึงจะเป็นไปตามหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญฯ
- 23 ก.ค. 52** เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือ ที่ สผ.๐๐๑๔/๘๕๕๗ ลง แจ้งเหตุผลของการปฏิเสธซึ่งแตกต่างไปว่า “ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. .... นี้ มีสาระเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการ ขั้นตอนในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ หมวด ๘ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ต้องดำเนินการจัดทำกฎหมายตามมาตรา ๑๕๐ วรรคห้า ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา แสดงให้เห็นว่า การจัดทำกฎหมายเรื่องนี้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และแม้ว่าเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติบางส่วนจะเกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนก็ตาม แต่เนื้อหาในภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายสาธารณะของรัฐ ดังนั้นร่างพระราชบัญญัตินี้จึงไม่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมหรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง”
- 26 ส.ค. 52** สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ร่วมกับกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ และแผนงานคุ้มครองผู้บริโภค โภคด้านสุขภาพ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดเวทีรับฟังความคิดเห็น เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรค ๕ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น ๗๓ คน ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ สถาบันวิชาการ และองค์กรภาคประชาชน ทั้งนี้ในการรับฟังความคิดเห็น มีการนำเสนอร่างกฎหมายของกระทรวงการต่างประเทศ, ของพรรคประชาธิปัตย์, ของกลุ่มเอฟทีเอ วีโอทซ์ และความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคม

ของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ โดยมี นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ เป็นประธาน เพื่อให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานภาครัฐ ว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

20 ต.ค. 52

เอฟทีเอ รือทซ์ นำโดย นายจักรชัย โคมทองดี ขึ้นฟ้องประธานรัฐสภา (นายชัย ชิดชอบ) และ เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร (นายพิฑูร พุ่มหิรัญ) ต่อศาลปกครองกลาง ในกรณีที่ไม่นำร่าง พระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ...ที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,378 คนร่วมกันเข้าชื่อเสนอต่อรัฐสภา

### สาระคำฟ้องโดยย่อ

1. การที่เอฟทีเอ รือทซ์ต้องมาพึ่งศาลปกครอง เพราะประธานรัฐสภา เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๔๒ และประกาศรัฐสภาเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๔๒ ให้อำนาจประธานรัฐสภาในการวินิจฉัยสั่งการว่าเรื่องที่มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเรื่องใดเข้าหลักการที่บัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ การใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวของประธานรัฐสภาจึงเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติธรรมดา เมื่อมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนในฐานะเป็นผู้เข้าชื่อและผู้แทนการเสนอกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก ศาลย่อมมีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษา
2. คำสั่งไม่รับร่าง พรบ. ดังกล่าว เป็นการลิดรอนขัดขวางการใช้สิทธิโดยชอบธรรมของประชาชนที่จะเสนอกฎหมายที่มีหลักการและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของประชาชน เพราะร่างกฎหมายดังกล่าวจะเป็นการประกันสิทธิในการได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงอันเป็นสาระสำคัญและเหตุผลจากรัฐบาล รวมทั้งมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของตนเองต่อรัฐบาลและต่อรัฐสภาอย่างเพียงพอ ก่อนที่รัฐบาลไปตกลงผูกพันกับนานาประเทศเพื่อทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น ร่าง พรบ. นี้จึงเป็นกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญฯ ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคสองบัญญัติไว้
3. ประธานรัฐสภามีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งในมาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา (...) ต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (...)” นั้น ดังนั้นประธานรัฐสภามีหน้าที่พิจารณาว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญฯ ก็เป็นอันถูกต้องสามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้ตามกฎหมาย ไม่ได้มีหน้าที่พิจารณาในส่วนอื่น แต่จากจดหมายปฏิเสธที่ส่งโดยเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร กลับระบุเหตุผลว่า “ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. .... นี้ มีสาระเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการขั้นตอนในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ หมวด ๕ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการจัดทำกฎหมายตามมาตรา ๑๕๐ วรรคห้า ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา แสดงให้เห็นว่าการจัดทำกฎหมายเรื่องนี้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น (...)” ซึ่งไม่ใช่หน้าที่ นอกจากนี้ แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ อยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี อำนาจการจัดทำกฎหมายเรื่องนี้จึงเป็นหน้าที่ของ

คณะรัฐมนตรี แต่หลักการข้อนี้ไม่อาจตีความเกินเลยไปได้ว่าการที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจจัดทำกฎหมายนั้น เป็นการห้ามมิให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือภาคส่วนอื่นๆ เช่น ส.ส. เข้าชื้อกันเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อรัฐสภาด้วย

4. คำชี้แจงของประธานรัฐสภาและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่มีน้ำหนักเหตุผลตามกฎหมาย โดยประธานรัฐสภาใช้อำนาจดุลพินิจปฏิเสธคำขอโดยมิชอบด้วยกฎหมาย มีการสรุปข้อเท็จจริงผิดพลาด และตีความข้อกฎหมายโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๑ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๘๗ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.๒๕๔๒ รวมทั้งประกาศของรัฐสภาซึ่งนายชัย ชิดชอบ ได้ประกาศใช้บังคับเอง ที่ผ่านมาประธานรัฐสภาคนก่อนๆ เคยรับร่าง พรบ.ที่เสนอโดยประชาชน ด้วยการตีความอย่างกว้างมีลักษณะยืดหยุ่น โดยคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าเข้าหลักการของหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ เป็นสำคัญยิ่งกว่าการที่ต้องอ้างอิงบทมาตราในรัฐธรรมนูญฯ ทั้งสองหมวดดังกล่าว เช่น ร่างพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ...., ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดฝาง พ.ศ. ...., นอกจากนี้ แนวทางการตีความของประธานรัฐสภาที่ผ่านมายังยอมรับให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาในเรื่องต่าง ๆ ที่มีหลักการเนื้อหาหลากหลาย โดยที่ไม่ได้ระบุว่าหลักการของกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติหรือข้อความใดในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตัวอย่างเช่น พรบ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...., ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการจดทะเบียนและซื้อขายหลักทรัพย์ของกิจการเรื่องคัมที่มีแอลกอฮอล์และบุหรี่ พ.ศ... เป็นต้น
5. การกระทำของประธานรัฐสภาและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่บัญญัติในมาตรา ๓๗ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ อย่างชัดเจนในเรื่องสิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบเหตุผลประกอบคำสั่งไม่รับคำขอฯ

จึงขอให้ศาลปกครองกลางรับเรื่องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและสั่งการให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติต่อไป