



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๑/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๐

วันที่ ๑๓ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ระหว่าง { นายปราโมทย์ โชติมงคล ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง  
คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การทำความตกลงการค้าเสรีไทย – ออสเตรเลีย โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๘ ประกอบรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายปราโมทย์ โชติมงคล) ยื่นคำร้องโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ ตามหนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ด่วนที่สุด ที่ ผร ๓๔/๑๐๖๓ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การทำความตกลงการค้าเสรีไทย – ออสเตรเลีย โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๘ ประกอบรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่



- ๒ -

สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ว่า

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้รับหนังสือร้องเรียนจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ เกศักรหญิง ลำลี ใจดี ตัวแทนกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชนและคณะว่า การที่รัฐบาลทำความตกลงการค้าเสรีไทย - ออสเตรเลีย โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือที่พิเศษ ๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และหนังสือที่พิเศษ ๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ แต่ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ทำการยึดอำนาจการปกครองและประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ล้มเลิกลง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงได้แจ้งผลการพิจารณาโดยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเนื่องจากไม่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้พิจารณาต่อไป ตามหนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ด่วนที่สุด ที่ พร ๓๔/๑๑๑๑๑ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๕ ต่อมาผู้ช่วยศาสตราจารย์ เกศักรหญิง ลำลี ใจดี และคณะได้มีหนังสือขอให้ทบวงการดำเนินการตามข้อร้องเรียนด้วย เหตุผลว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ได้ยอมรับประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การทำความตกลงการค้าเสรีที่ไม่ชอบด้วยหลักการของรัฐธรรมนูญย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตามหนังสือที่พิเศษ ๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ และนางสาวกรรณิการ์ กิจติเวชกุล ตัวแทนกลุ่มผู้ร้องเรียนของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในประเด็นเดียวกันว่า เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบความตกลงการค้าเสรีไทย - ออสเตรเลีย และผลการเจรจาเปิดตลาดสินค้าบริการและการลงทุนของไทยที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ลงนามในความตกลง และต่อมาในวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ได้มีการลงนามความตกลงการค้าเสรีไทย - ออสเตรเลีย ณ กรุงแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย โดยเริ่มมีผลใช้บังคับต่อประเทศไทยและประเทศออสเตรเลีย ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๘ การทำความตกลงการค้าเสรีไทย - ออสเตรเลียดังกล่าวโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๕



ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า กรณีตามคำร้องเรียนเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดทำความตกลงการค้าเสรี ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา จึงไม่ต้องห้ามให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ และเนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง โดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕ อันทำให้กรณีตามคำร้องเรียนไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป แต่การทำหนังสือสัญญาที่มีผลเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจรัฐ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภานั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นประเพณีการปกครองตามนัยแห่งมาตรา ๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์ที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๔๓ วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และเมื่อพิจารณาข้อบทในความตกลงการค้าเสรีไทย – ออสเตรเลีย แล้ว เห็นว่า การกำหนดให้ประเทศไทยต้องปรับลดอัตราภาษีศุลกากร และเพิ่มปริมาณโควตาสินค้านำเข้าตามอัตราและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในความตกลงการค้าเสรีตามข้อ ๒๐๓ และข้อ ๒๐๔ รวมถึงต้องเปิดเสรีด้านการบริการ ด้านการลงทุนในสาขาต่าง ๆ ในแนวทางที่เสรีมากขึ้นตามข้อ ๘๐๓ ของความตกลงการค้าเสรีไทย – ออสเตรเลีย อาจส่งผลกระทบต่อการค้าและการทางเศรษฐกิจของรัฐรวมถึงการออกหรือปรับปรุงกฎหมายภายในที่ใช้บังคับอยู่ให้สอดคล้องกับแนวทางที่ข้อตกลงกำหนดไว้ ซึ่งน่าจะถือเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจรัฐ ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การทำความตกลงการค้าเสรีไทย – ออสเตรเลีย โดยไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา จึงน่าจะมีปัญหาความชอบด้วย



- ๔ -

รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๕ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๕ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๕ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้ออนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่

ประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การทำความตกลงการค้าเสรีไทย - ออสเตรเลีย โดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๕ มาตรา ๓๘ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ไว้พิจารณาได้หรือไม่

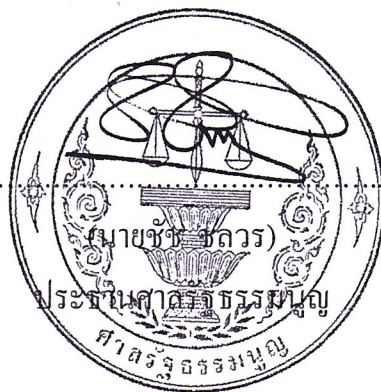
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การทำความตกลงการค้าเสรีไทย - ออสเตรเลียดังกล่าว เป็นการกระทำของรัฐบาล และข้อตกลงการค้าเสรีไทย - ออสเตรเลียไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิตินบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อาจอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๗ (๑) และมาตรา ๑๕๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๑) และ มาตรา ๑๗ เสนอเรื่องต่อ



- ๕ -

ศาลรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคหก บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม” และมาตรา ๑๕๔ บัญญัติใน (๑) ว่า “หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า” ซึ่งเป็นเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันตามจำนวนที่กำหนดที่จะเข้าชื่อเสนอความเห็นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย





- ๖ -

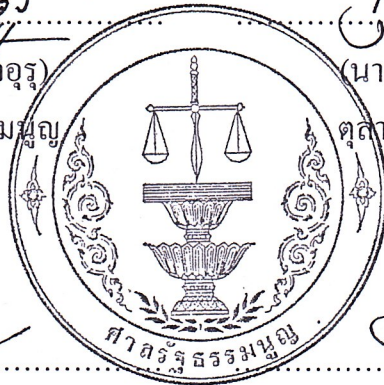
(คำสั่งที่ ๑/๒๕๕๒)

(นายเจริญ ภัคดีชนากุล)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเจริญ อินทจาร)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล เอกอรุ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนรกิจ มาประณีต)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไช้บุญศักดิ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ