

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๒๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง หรือไม่ เนื่องจาก พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ได้เข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยได้กล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. เมื่อรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย เข้ามาบริหารประเทศ ได้ให้ความเห็นชอบและได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนง (Letter of Intent) ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ซึ่งทั้ง นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ย่อมรู้และเข้าใจถึงความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการที่ต้องทำตามมาตราดังกล่าวเป็นอย่างดี แต่กลับปล่อยให้มีการออกพระราชกำหนด และเสนอร่างพระราชบัญญัติ ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรโดยไม่นำข้อตกลงซึ่งถือว่าเป็น “หนังสือสัญญา” มาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๒๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญเสียก่อน นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ให้เหตุผลในการออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ตอนหนึ่งว่า “...โดยที่ประเทศไทย

ประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลให้รัฐดำเนินมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขวิกฤตดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีภายใต้แผนการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ...” จึงเป็นหลักฐานชัดเจนว่า นายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รู้ดีว่าการออกพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปตามพันธกรณีที่มีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จากข้อตกลงสองฝ่าย มิใช่การแสดงเจตนาฝ่ายเดียว

๒. การแก้ไข หรือออกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดใด ในข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศก่อนจะนำข้อตกลงนั้นมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภามีใช้เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว แต่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หนังสือแจ้งความจำนง ฯ ฉบับที่ ๒ จนถึงฉบับที่ ๕ ซึ่งสื่อให้เห็นอย่างแจ้งชัดว่ารัฐบาลไม่สนใจจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ แต่อย่างใด

๓. การไม่นำหนังสือแจ้งความจำนง ฯ ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ความเห็นชอบมาขอความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน โดยอ้างว่าหนังสือแจ้งความจำนง ฯ ฉบับที่ ๑ ซึ่งเป็นหนังสือสัญญาในสมัยรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ก็ไม่ได้นำมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นกัน นั้น เป็นข้อแก้ตัวที่ฟังไม่ขึ้น

ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามมาตรา ๓๐๕ ประกอบมาตรา ๓๒๑ ของรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า การไต่สวนเรื่องนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวม ๒ ประการ คือ

๑) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒) หากได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจ หรือไม่

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นมีว่า หนังสือที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินนั้น เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเป็นอำนาจที่คณะรัฐมนตรีสามารถกระทำได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คนข้างต้น มีความเห็นว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อนกรณีจึงเป็นปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ และโดยเหตุที่รัฐธรรมนูญไม่เปิด

โอกาสให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเองได้ หากแต่กำหนดให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงได้ส่งให้ประธานรัฐสภาเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง และโดยที่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ หากปล่อยทิ้งไว้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในทางความคิดอย่างรุนแรงอันอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร และเป็นปัญหาที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไปด้วย ประธานรัฐสภาจึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

#### การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญที่ประธานรัฐสภาอ้างถึงนั้น บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ปัญหาเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า คำขอของประธานรัฐสภาเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัย หรือไม่ ในการประชุมเต็มองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าปัญหานี้ได้มีการถกเถียงและอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและยาวนาน ซึ่งตุลาการฯ ได้มีความเห็นแตกแยกกันเป็นสองฝ่าย และในที่สุดได้มีมติด้วยคะแนนเสียง ๗ ต่อ ๖ ให้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย ฝ่ายที่เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย ได้ยกเหตุผลขึ้นอ้างหลายประการ พอสรุปได้ดังนี้

(๑) กรณีไม่ปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เพราะทั้งคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และรัฐสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศต่างก็มีได้มีข้อสงสัยใดๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในเรื่องหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทั้งยังไม่ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีและรัฐสภามีปัญหาขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างกันในเรื่องดังกล่าว องค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสองก็มีได้เป็นผู้ร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยัง

ศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คงมีแต่เพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน เท่านั้น ที่เป็นผู้เสนอ เรื่องการถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ ก็หาได้มีฐานะเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญไม่

(๒) ในการวินิจฉัยปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอมานั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ แต่ไม่มีมาตราใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความบทบัญญัตินี้ได้ อีกทั้งคำร้องของประธานรัฐสภาก็เป็นเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์การตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ไม่ใช่เป็นเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นกรณีที่กระทำไปโดยไม่ชอบด้วย อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และนอกเหนือคำร้องของประธานรัฐสภา

(๓) ความเป็นมาของเรื่องแสดงให้เห็นว่าได้มีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการและขั้นตอน ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ประธานวุฒิสภาซึ่งได้รับคำร้องขอให้ถอดถอนตามมาตรา ๓๐๓ และ ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญ ไม่จำเป็นต้องส่งคำร้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติดำเนินการไต่สวน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ไม่มีอำนาจ ทำข้อเสนอแนะใดๆ ไปยังประธานรัฐสภา ดังนั้น การกระทำของประธานวุฒิสภาและของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงเป็นการกระทำที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง มิได้ บัญญัติให้กระทำได้ หากศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยก็เท่ากับเป็นการยอมรับว่าการที่ประธาน รัฐสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตั้งแต่ เริ่มแรก กลับกลายมาเป็นกระบวนการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ข้อโต้แย้งของตุลาการ ฯ ฝ่ายเสียงข้างน้อยตามที่กล่าวข้างต้นนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีน้ำหนักพอ ที่จะรับฟังได้ และบางข้อก็ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ผิด ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลดังนี้

(๑) ในประเด็นแรก คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ” มิได้ หมายความว่าแต่เพียงกรณีที่มีข้อสงสัย ข้อพิพาท หรือข้อโต้แย้งภายในองค์กรนั้นๆ หรือข้อพิพาท หรือ ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นระหว่างองค์การตามรัฐธรรมนูญด้วยกันเองเท่านั้น แต่น่าจะหมายความรวมถึงกรณีที่ องค์การตามรัฐธรรมนูญได้กระทำหรือละเว้นการกระทำบางสิ่งบางอย่างไป แต่เกิดมีบุคคลหรือองค์กรใด (ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ) คัดค้านว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้และเสนอความเห็นนั้นต่อประธานรัฐสภา ซึ่งประธานรัฐสภา ก็มีดุลพินิจในการพิจารณาเห็นว่า มีปัญหาเกิดขึ้นจริงที่สมควรให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หรือไม่ และกรณีตามคำร้องนี้ก็ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว

(๒) จะเห็นได้ว่ามาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สิทธิแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยตรงอยู่แล้ว โดยไม่ต้องผ่านประธานรัฐสภาแต่อย่างใด ดังนั้น การที่มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วยนั้น น่าจะมีใช่เป็นการจัดหาทางเลือกเพิ่มเติมอีกทางหนึ่งให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นแน่ แต่น่าจะหมายความว่า ประธานรัฐสภาก็มีสิทธิหรืออำนาจที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยด้วยความริเริ่มของประธานรัฐสภาเอง ไม่ใช่เป็นการส่งคำร้องขอของบุคคลหรือองค์กรใดให้อีกทอดหนึ่ง การตีความมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ว่าประธานรัฐสภามีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะเมื่อมีคำร้องขอจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เห็นว่าเป็นการตีความที่มีผลทำให้ประธานรัฐสภามีฐานะและบทบาทเป็นเสมือนบุรุษไปรษณีย์เท่านั้น ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ

(๓) การตีความมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญในลักษณะที่รับรองบทบาทและความรับผิดชอบพิเศษของประธานรัฐสภาในฐานะประมุขขององค์กรนิติบัญญัติสูงสุดของประเทศและที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๕๑ วรรคสี่ บัญญัติให้ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่นั้น น่าจะเป็นการตีความที่สมเหตุสมผลและสอดคล้องกับโครงสร้างพื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยอาจเทียบเคียงได้กับมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีสิทธิส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นอกจากนั้นแล้ว มาตรา ๑๕๘ ก็บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ... มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ...เพื่อพิจารณาวินิจฉัย...”

“ให้ศาลรัฐธรรมนูญ...พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่ง โดยไม่ชักช้า” ด้วย

(๔) เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๒ วรรคสอง และมาตรา ๑๕๘ โดยเทียบเคียงกันแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญประสงค์ที่จะมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามลำดับเป็นพิเศษ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสอง และบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ตามมาตรา ๑๕๘ จึงเห็นว่าประธานรัฐสภามีอำนาจดูแลให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ ในความหมายที่ว่าหาก

ประธานรัฐสภาเห็นเองว่ากรณีใดมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใดแล้ว ก็ย่อมมีดุลพินิจที่จะส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยไม่จำเป็นต้องมีคำร้องขอมาจากองค์กรนั้น

(๕) ข้อเท็จจริงที่ควรคำนึงถึงอีกประการหนึ่งก็คือ ในการดำเนินกิจการขององค์กรของรัฐทั้งหลาย องค์กรที่กระทำหรือละเว้นการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด ย่อมเข้าใจเสมอว่าตนมีอำนาจที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำสิ่งนั้นได้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรจึงอาจจะไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากจะถือว่ากรณีดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังเช่นที่องค์กรนั้นๆ เข้าใจเองแล้ว ก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรนั้นปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอันนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตนได้ในหลายกรณีด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ การที่มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานรัฐสภามีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้หากเห็นว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด เท่ากับเป็นการจัดให้มีหลักประกันหรือการตรวจสอบเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง เพื่อลดช่องทางหรือโอกาสที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั่นเอง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว กรณีที่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาซึ่งไม่ได้มีข้อพิพาทระหว่างกันและไม่ได้ส่งเรื่องหรือขอให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการที่ประธานรัฐสภาจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญดำเนินการดังกล่าวในเมื่อประธานรัฐสภาเห็นเองหรือเห็นด้วยกับบุคคลหรือองค์กรอื่นใดว่ากรณีมีปัญหาจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ในสถานการณ์เช่นว่านี้ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

(๖) ความเห็นของตุลาการ ๔ ฝ่ายเสียงข้างน้อยบางท่านที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และนอกเหนือคำร้องขอของประธานรัฐสภานั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เป็นข้อโต้แย้งที่ไม่ชอบด้วยเหตุและผลใดๆ ทั้งสิ้น ในทางตรงกันข้ามตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ที่องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอมา และมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญก็เป็นมาตราที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศโดยตรงว่าเป็นอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี พร้อมกับได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการขอความเห็นชอบของรัฐสภาในกรณีที่ “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา...” ฉะนั้น จึงไม่

อาจมีข้อสงสัยใดๆ ได้ว่าการตีความมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องที่จะต้องอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยปริยายในกระบวนการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในเรื่องการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจนี้ไว้ โดยเฉพาะแต่ประการใด

(๗) สำหรับข้อโต้แย้งของตุลาการ ๑ ฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ว่า ปัญหาที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีความเป็นมาที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัย นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า สิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญควรจะต้องพิจารณาในเรื่องนี้มีเพียงสิ่งเดียว กล่าวคือ ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ คำร้องขอของประธานรัฐสภาเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพียงมาตราเดียว หรือไม่ ถ้าประธานรัฐสภาได้ดำเนินการโดยถูกต้องครบถ้วนตามมาตราดังกล่าวแล้วทุกประการ ศาลรัฐธรรมนูญก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงประวัติและความเป็นมาของคำร้องขอ ว่าได้มีการปฏิบัติถูกต้องตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ต้นหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้เอง ก็ยังมีการถกเถียงโต้แย้งกันอยู่มาก แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าประธานรัฐสภามีสิทธิตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญเสนอเรื่องที่เป็นปัญหานี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และในทำนองเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญก็ชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

#### ความเห็น ข้อโต้แย้ง และข้อเท็จจริงที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ได้มีมติให้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ เรียกเอกสารและหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ออกนั้งพิจารณาคดีโดยเปิดเผย ตลอดจนได้ให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายส่งเอกสารและแสดงความคิดเห็นของตน ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งเอกสารชี้แจงสรุปได้ว่า ก่อนที่ประเทศไทยจะลงนามเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีสถานะเป็น “องค์การระหว่างประเทศ” ที่มีความสามารถในการทำสัญญาได้ตาม “ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ” (Articles of Agreement of the International Monetary Fund) นั้น ได้เคยมีปัญหาข้อกฎหมายว่า การเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับขณะนั้นไม่มีข้อความใดบัญญัติว่าการทำหนังสือสัญญาประเภทใดต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน แต่มาตรา ๙๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บัญญัติให้รัฐสภาต้องประชุมร่วมกันเพื่อให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงให้ความเห็นว่าการเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ” และในวรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเสนอความเห็นว่าการลงนามเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นการลงนามตามมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ และไม่มีกรณีต้องเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ประเทศไทยจึงได้ลงนามเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ และได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔

ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน โดยให้รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็น “เงิน” และ/หรือ “สิทธิพิเศษถอนเงิน” (Special Drawing Rights หรือ SDRs) ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน ซึ่งเป็นการขอใช้สิทธิตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ ๕ มาตรา ๓ (บี) (Article V Section ๓ (b)) ที่กำหนดให้รัฐสมาชิกมีสิทธิซื้อเงินตราสกุลที่ตนต้องการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วยเงินตราสกุลของตนเอง โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐสมาชิกนั้นจะต้องซื้อเงินตราของตนคืนไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ประเทศไทยเคยมีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยไม่เคยปฏิบัติในลักษณะที่แสดงว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาแล้ว ต่อมาเมื่อประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน รัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีมติอนุมัติให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารกลางของประเทศต่างๆ และสถาบันการเงินในตลาดเงินทุนต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการเงินการคลังการปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา



และการปรับปรุงประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ อนุมัติหลักการและเงื่อนไขการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมอบหมายให้ นายทง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ลงนามร่วมกันในหนังสือแสดงเจตจำนง ฯ ฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ หลังจากนั้นรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ก็ได้มีการเสนอหนังสือแจ้งความจำนง ฯ ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ หนังสือแจ้งความจำนงแต่ละฉบับจะรายงานความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินตามที่ได้เคยแจ้งนโยบายและมาตรการไว้ในฉบับก่อนและที่จะดำเนินการต่อไป รวมทั้งอาจมีการขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งโดยแสดงผลเพื่อประกอบการพิจารณาในการอนุมัติการใช้สิทธิพิเศษในการถอนเงินงวดต่อไปของกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วย หากเหตุผลไม่เพียงพอหรือไม่ได้แสดงผล กองทุนการเงินระหว่างประเทศอาจจะไม่อนุมัติเงินให้ได้

๒. ฝ่ายผู้ร้อง (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ) ได้ชี้แจงและทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๒.๑ ก่อนที่ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ จะได้รับการโปรดเกล้า ฯ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี และเริ่มเข้ารับบริหารประเทศ หลังจากการถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๕ นั้น คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) ซึ่งแต่งตั้งโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้เสนอรายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (ผลสอบธนาคารแห่งประเทศไทย) เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ สรุปได้ว่าเกิดความผิดพลาดเพียงพัวในการดำเนินนโยบายการเงินตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๓ ถึงครั้งแรกของ พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ จึงเข้ามาบริหารประเทศภายหลังจากที่ทุกอย่างสายไปเสียแล้ว และได้พยายามแก้ปัญหาอย่างเต็มกำลังโดยทันที แต่ก็ไม่สามารถหยุดยั้งวิกฤตการณ์ดังกล่าวได้ ในที่สุดรัฐบาลก็ได้ทำหนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินผ่านโครงการเงินกู้ (Stand - by Arrangement) เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานสองประการ ได้แก่ การปรับโครงสร้างภาคการเงิน และการลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (นับเป็นหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๑) การขอความช่วยเหลือดังกล่าว รัฐบาล พลเอก ชวลิต ฯ มีนโยบายที่จะเข้าเร็วออกเร็วดังที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงดังกล่าวว่า “หากสถานการณ์คลี่คลายและกลับคืนสู่เสถียรภาพได้เร็วตามที่คาดการณ์ไว้ ประเทศไทยจะขอสละสิทธิการเบิกเงินในครั้งต่อไป และจะชำระคืนเงินกู้ก่อนกำหนดเวลาตามเงื่อนไข ในขณะที่เดียวกันหากประเทศไทยสามารถชำระคืนเงินกู้

ก่อนกำหนดให้แก่ผู้ให้กู้ร่วมรายอื่นๆ ภายใต้โครงการนี้ ประเทศไทยก็จะชำระคืนเงินกู้ก่อนกำหนดให้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ อย่างน้อยในสัดส่วนเดียวกัน” และเพื่อให้การเป็นไปตามข้อตกลงหรือ พันธกรณีดังกล่าวโดยเฉพาะในส่วนของ การปรับโครงสร้างภาคการเงิน รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนด ๖ ฉบับ แต่เมื่อรัฐบาลนำพระราชกำหนดดังกล่าว เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่า นายปรีชา สุวรรณทัต ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ได้หยิบยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญขึ้นอภิปรายให้ความเห็นว่า การที่รัฐบาลไทยทำหนังสือแสดง เจตจำนง ฉบับที่ ๑ ไป และต้องมาออกพระราชกำหนด ๖ ฉบับนั้น ถือว่าเป็นพันธะที่ได้ทำกับกองทุน การเงินระหว่างประเทศ และเป็นหนังสือสัญญาในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ และที่ต้อง นำความตกลงดังกล่าวมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนจะออกพระราชกำหนดก็เพราะเป็นการจำกัด ขอบเขตอำนาจอธิปไตยในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์เช่นเดียวกัน ก็ได้อภิปรายให้ความเห็นว่า ข้อตกลงที่ทำกับกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องไปออกพระราชบัญญัติ (รวมถึงพระราชกำหนด) เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ซึ่งต่างกับความเห็นของ นายปรีชา สุวรรณทัต ที่ว่า เป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ (เขตอำนาจอธิปไตยในทางเศรษฐกิจ) แต่รัฐบาล พลเอก ชวลิต ฯ เห็นว่า แม้จะถือว่าหนังสือแสดงเจตจำนงที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ให้ความเห็นชอบนั้น เป็นหนังสือสัญญา แต่ก็ไม่มีข้อความใดที่ระบุให้ไปออกกฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตาม สัญญา จึงไม่มีประเด็นว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่

๒.๒ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลัง ได้แสดงไว้ในหลายที่ว่ามีพันธกรณีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดังเช่น ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๒ ที่ลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งได้ระบุว่า รัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ให้คำมั่นว่าจะปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ระบุไว้ในบันทึกแนวทางการดำเนิน นโยบายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจไทย (Memorandum on Economic Policy - MEP) ที่ตกลงกับกองทุน การเงินระหว่างประเทศเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ (สมัยรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ)

๒.๓ เหตุผลที่เป็นเครื่องชี้ว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรู้และเข้าใจว่า หนังสือแสดงเจตจำนง (สมัยรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย เรียก Letter of Intent ว่า “หนังสือ แจ้งความจำนง”) ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ความเห็นชอบแล้ว นั้น เป็นข้อตกลงและเป็น หนังสือสัญญาในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ก็เพราะ ประการแรก เมื่อคราวที่รัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงการคลังจะนำหนังสือแจ้งความจำนงเข้าขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั้น ได้ระบุไว้ในหนังสือที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีไปถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อให้เสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติว่า “...เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ปรึกษาหารือกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ในการปรับปรุงแผนปฏิบัติการในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และได้ร่วมกันจัดทำหนังสือแจ้งความจำนง...” และ ประการที่สอง ได้มีการกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๔ ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ความเห็นชอบแล้วใน Box C ว่าให้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลายในประเด็นต่างๆ หลายประเด็น ทั้งยังระบุด้วยว่า “รัฐบาลเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ (เกณฑ์ปฏิบัติ)” ต่อมาในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๕ Box D ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ระบุไว้เหมือนกับฉบับที่ ๔ และนายกรัฐมนตรีก็ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๔/๑๑๘๓๑ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลาย พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร

๒.๕ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ตกลงกับเจ้าหน้าที่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่จะไม่ใส่ตารางเรื่องกฎหมายไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๖ เหมือนที่เคยใส่ไว้ในฉบับที่ ๔ และ ๕ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลไทยจะต้องนำไปปฏิบัติ แต่เพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ได้ใส่ไว้ จึงเลี่ยงด้วยการทำหนังสือลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ว่า “นายกรัฐมนตรีได้ยืนยันความตั้งใจต่อข้าพเจ้าว่า...เราจะพยายามดำเนินการเพื่อให้กฎหมายล้มละลายได้รับความเห็นชอบในสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๒...” และส่งไปพร้อมกับหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว ต่อมานายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้ผลักดันให้ร่างกฎหมายล้มละลายผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๒ คือ ก่อนที่จะทำหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ ๗

๓. คณะรัฐมนตรี (รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย) ได้ชี้แจงและเสนอเอกสารประกอบคำชี้แจงสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีความเข้าใจมาโดยตลอดว่าหนังสือแสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงินที่มีมาถึงขณะนี้ ๗ ฉบับแล้วนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ เพราะ ประการแรก ทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เคยรู้ ไม่เคยนึก ไม่เคยคิด และไม่เคยเข้าใจเลยว่าเป็นการทำหนังสือสัญญาใดๆ หรือความตกลงระหว่างประเทศในรูปแบบใดๆ เพราะถ้าหากว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ กล่าวคือ เป็นหนังสือสัญญา กระบวนการทำสนธิสัญญานั้นเป็นสิ่งที่รัฐบาลกำหนดมาตลอดโดยประเพณีวิธีการปฏิบัติ โดยรูปแบบต่างๆ ที่จะให้

กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการ แต่ในหนังสือแจ้งความจำนงทั้ง ๗ ฉบับ กระทรวงการต่างประเทศไม่เคยเข้ามาเกี่ยวข้องเลย เพราะการไปกู้เงินดังกล่าวเป็นการกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๓ ซึ่งกระทรวงการคลังทำตัวเอง ประการที่สอง ความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เป็นคำที่มีความหมายกว้างทำนองเดียวกับคำว่า “สนธิสัญญา” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๕ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐ และองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๗๖ ซึ่งหมายความถึงความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่างๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ แต่หนังสือแจ้งความจำนงมิได้มีลักษณะดังกล่าว ประการที่สาม การทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๒๔ ในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการ โดยอาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงต้องทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญา โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่หนังสือแจ้งความจำนงมิได้ปฏิบัติดังเช่นที่กล่าวนี้เลย

#### คำวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่รัฐบาลได้ทำหนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินโดยมิได้ขอความเห็นชอบของรัฐสภา นั้น คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ มาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

“หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

โดยที่มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงหมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาต่างๆ กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และในกรณีที่หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ก็เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องเสนอหนังสือสัญญานั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย

เรื่องที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้ คือ

(๑) หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ และ

(๒) หากเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ แล้ว จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามวรรคสองของมาตราดังกล่าว หรือไม่

ในการวินิจฉัยประเด็นแรกทีกล่าวนี เห็นว่า สิ่งที่จะต้องกระทำในเบื้องต้นก็คือ ค้นหาความหมายที่แท้จริงของคำว่า “หนังสือสัญญา” ในมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นคำที่ใช้กันมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ทุกฉบับ โดยไม่ปรากฏว่ามีการนิยามคำศัพท์นี้ไว้ ณ ที่ใดเลย แม้กระนั้นก็ตาม ก็เป็นที่ยอมรับและยึดถือกันมาในวงนักกฎหมายและนักวิชาการทั้งหลายว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” มีความหมายที่กว้างและครอบคลุมไปถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะมิชื่อเรียกว่าอย่างไรก็ตาม เช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง บันทึกความเข้าใจ หนังสือแลกเปลี่ยน เป็นต้น

ประการที่สอง เป็นข้อที่เห็นได้ชัดว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ย่อมมีความหมายอยู่ในตัวแล้วว่า จะต้องเป็นสัญญาที่สร้างขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร หรือทำขึ้นในรูปของ “หนังสือ” มิใช่เป็นแต่เพียงสัญญาที่สร้างขึ้นด้วยวาจาเท่านั้น

ประการที่สาม มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ กล่าวถึง “หนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น” ในความเป็นจริงและตามหลักกฎหมาย หนังสือสัญญาสันติภาพและสัญญาสงบศึกย่อมต้องเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น จะเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมมิได้ ฉะนั้น คำว่า “สัญญาอื่น” ที่ปรากฏต่อเนื่องจากคำว่า “หนังสือสัญญาสันติภาพ และสัญญาสงบศึก” ในมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่งก็น่าจะต้องเป็นหนังสือสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นเดียวกันกับหนังสือสัญญาสันติภาพ และสัญญาสงบศึก นั่นเอง การที่ฝ่าย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กล่าวอ้างว่า การตีความคำว่าหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ต้องหมายความถึงความตกลงใดๆ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ หรือไม่ นั้น เป็นข้ออ้างที่ไม่สมเหตุสมผล เพราะการตีความเช่นนั้นย่อมจะทำให้เกิดสถานการณ์ที่แปลกประหลาดขึ้นมาได้ว่า ฝ่ายไทยจะต้องถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญของไทย ทั้งๆ ที่ “คู่สัญญา” คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้ถือเช่นนั้น และหนังสือแจ้งความจำนงเองก็ไม่มีสภาพบังคับเป็นหนังสือสัญญาได้เลยในศาลระหว่างประเทศ และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยก็ตาม ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐตาม

กฎหมายระหว่างประเทศและเป็นสมาชิกของสังคมนานาชาติประเทศหนึ่ง ก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อยู่ดี

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๕ มีความหมายอย่างกว้างเช่นเดียวกับคำว่า “สนธิสัญญา” ตามที่มิเนียนไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๘ ดังนี้คือ “สนธิสัญญา หมายถึงความตกลงระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษรและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ไม่ว่าความตกลงนั้นจะกระทำเป็นเอกสารฉบับเดียว สองฉบับ หรือหลายฉบับ ซึ่งเกี่ยวเนื่องกัน และไม่ว่าจะมีชื่อเรียกเฉพาะเป็นอย่างไรก็ตาม” และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๗๖ ก็ได้ขยายคำนิยามนี้ให้ครอบคลุมไปถึงกรณีความตกลงระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน

ในเมื่อ “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๒๒๕ ของรัฐธรรมนูญ หมายถึงความตกลงในรูปของหนังสือที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศในทำนองเดียวกับ “สนธิสัญญา” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาทั้งสองฉบับที่อ้างถึง ขึ้นต่อไปจึงต้องพิจารณาว่าหนังสือแจ้งความจําที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น มีลักษณะของความเป็น “หนังสือสัญญา” หรือ “สนธิสัญญา” ตามความหมายดังกล่าว หรือไม่

ตามกฎหมายระหว่างประเทศและอนุสัญญากรุงเวียนนาที่อ้างถึง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นประมวลกฎหมายจารีตประเพณีเกี่ยวกับสนธิสัญญาในบทบัญญัติหลายมาตราด้วยกัน ลักษณะของความเป็นสนธิสัญญามือองค์ประกอบอยู่ ๔ ประการ คือ

(๑) เป็นความตกลงที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐด้วยกัน หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน

(๒) ทำขึ้นในรูปของหนังสือ คือเป็นลายลักษณ์อักษร

(๓) คู่ภาคีมีเจตนาก่อให้เกิดสิทธิและพันธกรณีทางกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน และ

(๔) อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ชื่อของ “หนังสือแจ้งความจํา” แต่โดยลำพังแล้วมีอาจเป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่า หนังสืออนั้นมีสถานภาพเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๒๕ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ สิ่งที่จะต้องพิจารณาตรวจสอบก็คือ เนื้อหาและสาระของหนังสือแจ้งความจํา

หนังสือแจ้งความจำนงฉบับแรกที่รัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ มีเนื้อหาสาระเป็นการแจ้งถึงแผนการ นโยบาย และมาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลตั้งใจหรือมีความจำนงที่จะดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ การเงิน และการคลังที่ได้เกิดขึ้น โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะนำหนังสือแจ้งความจำนงมาประกอบการพิจารณาอนุมัติ “การถอนเงิน” (ซึ่งเป็นการซื้อเงินตราสกุลที่ต้องการด้วยเงินตราสกุลของตนเอง) ภายในกรอบของข้อตกลงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ที่รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย เสนอไปแต่ละฉบับ ก็มีสาระเป็นการรายงานสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเงินการคลัง และผลความท้อหน้ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การเงินและการคลังตามที่ได้แจ้งนโยบาย แผนการ และมาตรการไว้ในฉบับก่อน พร้อมกับกล่าวถึงนโยบาย แผนการ และมาตรการที่จะดำเนินการต่อไป นอกจากนั้นแล้ว หนังสือแจ้งความจำนงบางฉบับยังได้กล่าวถึงแผนการที่จะตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อจัดปัญหาและอุปสรรคบางประการอันเป็นต้นเหตุของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินที่ได้เกิดขึ้น และเพื่อนำความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจของไทย กลับคืนมา เช่น การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว การปฏิรูปกฎหมายล้มละลาย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เมื่อวิเคราะห์เนื้อหาและสาระของหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๖ แล้ว เห็นว่ามีลักษณะเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวของรัฐบาลไทยเพื่อขอใช้สิทธิถอนเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิก มีสิทธิขอใช้ทรัพยากรทั่วไปภายในกรอบของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ ๕ มาตรา ๓ (บี) และไม่ปรากฏว่ามีการใช้ถ้อยคำหรือข้อความใดในหนังสือแจ้งความจำนงที่บ่งชี้ว่าเป็นการทำคำเสนอเพื่อให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ สนองตอบในรูปของสัญญาหรือความตกลง หนังสือแจ้งความจำนงแต่ละฉบับดังกล่าวได้ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังควบคู่ไปกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ก็ไม่ได้เคยตอบรับหรือตอบสนองหนังสือเหล่านี้เลย เพียงแต่ได้ออกแถลงการณ์ต่อสาธารณชนว่า คณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้อนุมัติให้รัฐบาลไทยถอนเงินงวดใด เมื่อไร และในจำนวนเท่าไรเท่านั้น การปฏิบัติของกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่อหนังสือแสดงความจำนงจากรัฐบาลไทยจึงไม่เป็นการตอบสนองในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความตกลงหรือสัญญาใดๆ ดังเช่น ความตกลงที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนหนังสือระหว่างกัน เป็นต้น อีกทั้งไม่ปรากฏข้อความในหนังสือแจ้งความจำนงเลยว่า เมื่อรัฐบาลไทยปฏิบัติถูกต้องตามเกณฑ์ปฏิบัติหรือเงื่อนไขใดแล้ว กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็จะมีพันธกรณีที่ต้องอนุมัติเงินกู้

ประการที่สอง ลักษณะอันสำคัญยิ่งของความเป็น “หนังสือสัญญา” หรือ “สนธิสัญญา” ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ก็คือ คู่ภาคีจะต้องมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดสิทธิและพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างกัน เมื่อพิจารณาถึงท่าทีของรัฐบาลไทยในการทำหนังสือแจ้งความจำนงไปยังกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว จะเห็นว่ารัฐบาลในขณะนั้น (ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ก็ดี หรือรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ก็ดี) ไม่เคยคิดและไม่เคยเข้าใจเลยว่า เป็นการทำหนังสือสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศใดๆ ส่วนฝ่ายที่ได้แย้งว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญา ก็ดูเหมือนจะมีแต่เพียงฝ่ายค้านในขณะนั้นเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น (ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองใดก็ตาม)

สำหรับท่าทีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็เป็นไปเช่นเดียวกัน คือไม่เคยถือหรือมีเจตนาที่จะให้หนังสือแจ้งความจำนงมีสถานะเป็นความตกลงระหว่างรัฐบาลกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้เคยมีมติที่ ๖๐๕๖ - (๓๕/๓๘) มานานแล้วถึง ๒๐ ปี เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า “แผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) ไม่ใช่ความตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงควรหลีกเลี่ยงการใช้ภาษาที่มีนัยส่อว่าเป็นการผูกพันทางสัญญา ทั้งในแผนการให้ความช่วยเหลือและในหนังสือแจ้งความจำนง” นอกจากนั้นแล้ว ฝ่ายกฎหมายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศยังมีหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับลักษณะของหนังสือแจ้งความจำนงและแผนการให้ความช่วยเหลือ สรุปได้ว่า หนังสือแจ้งความจำนงและภาคผนวกมิได้ก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมายระหว่างกองทุนกับสมาชิก แต่เป็นการแสดงถึงความตั้งใจของสมาชิกเกี่ยวกับโครงการซึ่งสมาชิกขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนเพื่อสนับสนุนในทำนองเดียวกัน การที่กองทุนอนุมัติแผนการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกใด ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดพันธกรณีตามสัญญาหรือพันธกรณีอื่นใดทางกฎหมายแก่สมาชิกที่จะต้องไปดำเนินการตามโครงการที่ระบุไว้ในหนังสือแจ้งความจำนง และการที่สมาชิกละเว้นการปฏิบัติตามโครงการดังกล่าว ก็มีได้เป็นการละเมิดพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือพันธกรณีระหว่างประเทศใดกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อันจะเป็นเหตุให้มีการ “ลงโทษ” ภายใต้ข้อตกลงดังกล่าวได้

ที่กล่าวมานี้ ฝ่ายพรรคความหวังใหม่ได้โต้แย้งว่าเป็นเพียงความเห็นของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ คงจะหมายความว่าพรรค ฯ เห็นว่าเป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่มีน้ำหนัก แต่อันที่จริงแล้ว คำอธิบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นคำชี้แจงของผู้ที่เป็นหนึ่งใน “คู่กรณี” ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญและมีน้ำหนักมากในการแสดงเจตนาอันแท้จริงของผู้ที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า ทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างก็ไม่มีเจตนาให้ “แผนการให้ความช่วยเหลือ” และ “หนังสือแจ้งความจำนง” ก่อให้เกิดสิทธิและพันธกรณีตามกฎหมาย ระหว่าง



รัฐบาลกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดังนั้น กรณีจึงขาดองค์ประกอบของความเป็นหนังสือสัญญา หรือสนธิสัญญาที่สำคัญอีกประการหนึ่งไป

เพื่อสนับสนุนความเห็นที่ว่า หนังสือแจ้งความจำนงต้องถือว่าเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่ได้หยิบยกเหตุผลขึ้นอ้างอิงหลายประการ ซึ่งจะได้วินิจฉัยดังต่อไปนี้

ประการแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้กล่าวอ้างว่า หนังสือแจ้งความจำนงมิใช่เป็นการดำเนินการฝ่ายเดียว แต่เป็นการบรรลุถึงความตกลงอันเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลไทยกับ เจ้าหน้าที่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เรื่องการเจรจาต่อรองที่กล่าวมานั้น เป็นความจริงที่มีอาจปฏิเสธได้ เพราะนโยบาย แผนปฏิบัติการ และมาตรการต่างๆ เป็นเรื่องที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนดหรือแนะนำให้รัฐบาลไทยดำเนินการเนื่องจากรัฐบาลไทยเป็นฝ่ายขอความช่วยเหลือทางวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งถือกันว่ามีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การเงินและการคลังให้แก่ประเทศสมาชิกต่างๆ เป็นผลสำเร็จมาแล้วหลายประเทศ แต่ข้อเท็จจริงนี้ไม่อาจมีผลทำให้หนังสือแจ้งความจำนงซึ่งเป็นเอกสารฝ่ายเดียว และลงนามโดยฝ่ายไทยฝ่ายเดียว แปลงสภาพไปเป็นความตกลงสองฝ่ายได้แต่อย่างไร ฉะนั้น เหตุผลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวอ้างในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ประการที่สอง ได้มีการกล่าวอ้างด้วยว่า หนังสือแจ้งความจำนงบางฉบับโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฉบับที่ ๕ มีการระบุไว้โดยชัดแจ้งในภาคผนวกโดยทำเป็นตารางไว้อย่างชัดเจนว่าจะมีการออกพระราชกำหนดหรือตราพระราชบัญญัติอะไร หรือจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอะไร ในวันที่เท่าใด เช่น การออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลาย การแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๑ ว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยระบุว่าต้องมีเนื้อหาอะไรบ้าง และการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติอาชญากรรม เป็นต้น ดังนั้น ตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากจะต้องออกพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ฉะนั้น หนังสือแจ้งความจำนงจึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ข้อโต้แย้งนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นข้อโต้แย้งที่อาศัยการตั้งสมมติฐานที่ผิดมาตั้งแต่ต้นว่า หนังสือแจ้งความจำนงเป็น “หนังสือสัญญา” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ อย่างแน่ชัดแล้ว แต่ความจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะ “ข้อผูกพัน” หรือ “เกณฑ์ปฏิบัติ” ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดไว้นั้น ไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย กล่าวคือ หากรัฐบาลไทยไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันหรือเกณฑ์ปฏิบัติดังกล่าวไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม กรณีก็จะไม่ถือว่าเป็นการละเมิด

สัญญาหรือความตกลงใดๆ เลยตามที่ได้ชี้แจงมาแล้ว การที่หนังสือแจ้งความจำนงฝ่ายเดียวระบุว่ารัฐบาลไทย จะดำเนินการตรากฎหมายใดบ้างย่อมไม่มีผลทำให้หนังสือแจ้งความจำนงฝ่ายเดียวนั้น กลับกลายเป็น ความตกลงสองฝ่ายขึ้นมาได้ในเมื่อไม่มีข้อผูกพันตามกฎหมายให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินการตามที่ได้แจ้งไว้ แต่อย่างไร อนึ่ง เห็นว่า จะต้องคำนึงถึงเหตุผลและหลักการที่แท้จริงอันเป็นที่มาของมาตรา ๒๒๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่ออนุวัติการว่า การทำความตกลงระหว่างประเทศเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ถ้านการปฏิบัติตามความตกลงหรือหนังสือสัญญา จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐสภา เช่น ในการตราพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ด้วยแล้ว ก็ย่อมเป็นการสมควรและถูกต้องที่จะเปิดโอกาสให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน ทั้งนี้ จะเป็นการป้องกันหรือปิดปากมิให้รัฐสภาปฏิเสธไม่ยอมผ่านร่างพระราชบัญญัติที่จำเป็นได้ในภายหลัง เพราะหากรัฐสภาเกิดปฏิเสธไม่ยอมผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็จะมีผลทำให้รัฐบาลไทยต้องละเมิด หนังสือสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศได้ ดังนั้น จึงไม่เป็นการผิดหลักการใดที่จะกล่าวว่า ถ้าหนังสือแจ้งความจำนงมิได้ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายที่จะต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐสภาแล้ว ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นการล่วงหน้า และในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาก็ย่อมจะมี ความเป็นอิสระที่จะตราหรือไม่ตราพระราชบัญญัติขึ้นโดยจะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดพันธกรณีใดๆ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ประการที่สาม ได้มีการแสดงความคิดเห็นว่า หากหนังสือแจ้งความจำนงไม่เป็นหนังสือสัญญาที่มี สภาพบังคับตามกฎหมายแล้ว รัฐบาลไทยก็ย่อมจะปฏิเสธไม่ยอมใช้เงินกู้ที่ได้ยืมมาจากกองทุนการเงิน ระหว่างประเทศได้เช่นกัน พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ที่แสดงความคิดเห็นเช่นว่านี้มีความเข้าใจคลาดเคลื่อน เกี่ยวกับกระบวนการขอความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐสมาชิกต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คือ มีความเข้าใจผิดว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือขอกู้ยืมเงิน แต่ในความเป็นจริงแล้ว หนังสือ แจ้งความจำนงเป็นการดำเนินการของรัฐสมาชิก เพื่อขอใช้สิทธิที่ตนมีอยู่ก่อนแล้วในฐานะรัฐสมาชิก ภายใต้อัตนดงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งในขณะเดียวกันก็ได้กำหนดพันธกรณีของรัฐ สมาชิกไว้ด้วย และพันธกรณีข้อหนึ่งในเรื่องนี้ก็คือ การชำระคืนเงินกู้โดยการซื้อเงินสกุลไทยกลับคืนมา จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั่นเอง ฉะนั้น การที่หนังสือแจ้งความจำนงไม่เป็น “หนังสือสัญญา” ตามกฎหมายจึงมิได้หมายความว่ารัฐบาลไทยไม่มีพันธกรณีที่ชำระคืนเงินตาม “ข้อตกลงว่าด้วยกองทุน การเงินระหว่างประเทศ” ที่ประเทศไทยเป็นภาคีมาตั้งแต่วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และมีพระราช บัญญัติรองรับการดำเนินการของรัฐบาลไทยในเรื่องนี้ไว้ด้วย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติ การเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการ ปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔

นอกจากนี้ ยังได้มีการแสดงความเห็นในทำนองที่ว่า การพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่จะอาศัยหลักกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่ควรจะต้องคำนึงถึงหลักรัฐศาสตร์ควบคู่กันไปด้วย เรื่องนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า การวินิจฉัยปัญหาใดๆ ที่เสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นจะต้องตีความและปรับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายสูงสุดของประเทศเพียงอย่างเดียวก่อน ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้ก็มีที่มาจากทฤษฎีและหลักรัฐศาสตร์อยู่แล้ว การที่จะให้นำหลักรัฐศาสตร์มาใช้กับคดี ซึ่งมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชัดเจนครอบคลุมอยู่ ก็เท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันจะนำไปสู่การโต้แย้งได้โดยไม่มีที่สิ้นสุด ฉะนั้น การใช้หลักรัฐศาสตร์มาประกอบการพิจารณาวินิจฉัย จึงควรจำกัดแต่เพียงกรณีที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่มีความชัดเจนเพียงพอ หรือมีความหมายได้หลายทางเท่านั้น

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ไม่เป็นความตกลงระหว่างประเทศ จึงไม่มีสถานภาพเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ เมื่อเป็นเช่นนี้ กรณีจึงไม่มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า หนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามวรรคสองของมาตราดังกล่าว หรือไม่

นายสุจินดา ยงสุนทร  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ