คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๔๒ **วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒**

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ประธานรัฐสภา ได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๑ เรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง โดยประธานรัฐสภาเห็นว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานรัฐสภา สรุปได้ว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้มีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุน ฯ โดยมิได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอถอดถอนดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๑ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามมาตรา ๓๐๕ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ และโดยที่ประเด็นนี้มีความเห็นขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรี

กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๑๒๖ คน เป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ตามคำร้องมีประเด็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าการที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" ดังนั้นการที่ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยเห็นว่ากรณีมีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นการเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะกรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะรัฐมนตรีทำหนังสือแจ้งความจำนงไปยังกองทุน ฯ ว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอเพื่อขอรับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้วและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญอาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องคือฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ รวม ๑๒๖ คน ได้ส่งเอกสารและความเห็นเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้ชี้แจงและส่งเอกสารแล้ว นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกนั่งพิจารณาโดยเปิดเผยเพื่อฟังคำแถลงของผู้เกี่ยวข้องซึ่งทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ต่างมอบหมายให้ผู้แทนมาแถลงและยื่นคำแถลงเป็นหนังสือด้วย

ข้อเท็จจริงจากเอกสารที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของที่ประชุมว่าด้วยการเงินและการคลังของสหประชาชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศและขยายการพาณิชย์ระหว่างประเทศ กองทุน ฯ ได้มีข้อตกลงระหว่างสมาชิก เรียกว่า "ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ" (Articles of Agreement of The International Monetary Fund) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๘ ความในข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ ๘ มาตรา ๒ (Article

IX Section 2) กำหนดให้กองทุน ฯ เป็นนิติบุคคลเต็มรูป และมีความสามารถในการทำสัญญาได้มาหรือจำหน่ายซึ่งอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งดำเนินกระบวนการทางกฎหมายได้ กองทุน ฯ จึงเป็น "องค์การระหว่างประเทศ" ที่ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อตกลงว่าด้วยกองทุน ฯ มีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน โดยเตรียมทรัพยากรของกองทุน ฯ ไม่ว่าจะเป็น "เงิน" และ / หรือ "สิทธิพิเศษถอนเงิน" (Special Drawing Rights หรือ SDRs) ให้แก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหาได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน การดำเนินการตามแผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) เป็นการดำเนินการเพื่อรองรับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุน ฯ แก่รัฐสมาชิกอย่างหนึ่ง โดยรัฐสมาชิกที่มีปัญหาด้านดุลการชำระเงินสามารถขอใช้สิทธิตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ ๕ มาตรา ๓ (บี) (Article V Section 3 (b)) ที่กำหนดว่ารัฐสมาชิกมีสิทธิซื้อเงินตราสกุลที่ตนต้องการด้วยเงินตราสกุลของตนเอง ทั้งนี้ กองทุน ฯ จะขายเงินตราดังกล่าวให้โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐสมาชิกจะต้องซื้อเงินตราของตนคืนไปภายในระยะเวลาที่กำหนดในการดำเนินการตามแผนการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินจะต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงไปถึงกองทุน ฯ ชี้แจงถึงปัญหาเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้น แผนการดำเนินการและนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินของรัฐสมาชิก เพื่อให้กองทุน ฯ ใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือ โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

ก่อนที่ประเทศไทยจะลงนามเข้าเป็นสมาชิกกองทุน ฯ เคยมีปัญหาข้อกฎหมายว่า การเข้าเป็นสมาชิกดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ ที่ใช้บังคับขณะที่คณะรัฐมนตรีของไทยมีมติให้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุน ฯ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๖ ไม่มีข้อความใดแสดงว่าการทำหนังสือสัญญาประเภทใดต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน แต่มาตรา ๗๐ อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการประชุมร่วมกันของรัฐสภาบัญญัติว่า การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา ๘๔ เป็นกรณีที่รัฐสภาต้องประชุมร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า การเข้าเป็นสมาชิกดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา ๗๐ (๖) ประกอบกับมาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๐ หลังจากนั้น ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ซึ่งมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ" และวรรคสองบัญญัติว่า "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตต์ไทยหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อ

ให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา" ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอความเห็นว่าการเข้าเป็นสมาชิกกองทุน ฯ เป็นการลงนามหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง และไม่มีกรณีต้องเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสอง ต่อมาประเทศไทยจึงได้ลงนามเข้าเป็นสมาชิกกองทุน ฯ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๔๘๒ และในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๘๔ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ ด้วย หลังจากนั้นประเทศไทยก็ได้เคยมีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุน ฯ มาแล้ว โดยไม่เคยปฏิบัติในลักษณะที่แสดงว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ต่อมาประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน ในที่สุดรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๐ อนุมัติให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุน ฯ ธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ และสถาบันการเงินในตลาดเงินทุนต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการเงินการคลัง การปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา และการปรับปรุงประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ อนุมัติหลักการและเงื่อนไขการขอความช่วยเหลือจากกองทุน ฯ โดยมอบหมายให้ นายทนง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ตำแหน่งในขณะนั้น) เป็นผู้ลงนามร่วมกัน และได้ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดยมีสาระสำคัญอยู่ภายใต้กรอบของแผนการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุน ฯ ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ และเพื่อให้การปฏิบัติตามแผนการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุน ฯ สัมฤทธิผลตามเป้าหมายและภายในเงื่อนเวลาที่กำหนด กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้ยืนยันแผนการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินเป็นระยะเวลา ๓๔ เดือน ในวงเงิน ๒.๙ พันล้าน SDRs หรือประมาณ ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ จากกองทุน ฯ โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ ได้อนุมัติวงเงินดังกล่าวให้แก่ประเทศไทยเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ หลังจากนั้นรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ก็ได้มีการเสนอหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ และวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ตามลำดับ หนังสือแจ้งความจำนงแต่ละฉบับ

จะรายงานความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินตามที่ได้เคยแจ้งนโยบายและมาตรการไว้ในฉบับก่อน และที่จะดำเนินการต่อไป รวมทั้งอาจมีการขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งโดยแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาในการอนุมัติการใช้สิทธิพิเศษในการถอนเงินงวดต่อไปของกองทุน ฯ ด้วย หากเหตุผลไม่เพียงพอหรือไม่ได้แสดงเหตุผล กองทุน ฯ ก็อาจไม่อนุมัติวงเงินได้

ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจง เอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลง และเอกสารประกอบคำแถลงของฝ่าย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ สรุปได้ว่า ในสมัย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นผู้นำรัฐบาลบริหารประเทศช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและสถานการณ์เลวร้าย จนต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ เพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการตามแผนการให้ความช่วยเหลือของกองทุน ฯ และเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือแจ้งความจำนงจึงได้ออกพระราชกำหนดรวม ๖ ฉบับ ซึ่งต่อมาได้นำพระราชกำหนดดังกล่าวเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ได้อภิปรายสรุปว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่มีไปถึงกองทุน ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติ (รวมถึงพระราชกำหนด) เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน ซึ่งนายโกคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ชี้แจงว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นเพียงข้อเสนอขอกู้เงินจากกองทุน ฯ เท่านั้น และได้ชี้แจงโดยสรุปว่ารัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เห็นว่าแม้จะถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญา แต่ก็ไม่มีข้อความใดระบุให้ไปออกกฎหมาย จึงไม่มีประเด็นว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ แต่หนังสือแจ้งความจำนงตั้งแต่ฉบับที่ ๒ เป็นต้นมา จนถึงฉบับที่ ๕ ซึ่งทำในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย มีการระบุว่าจะออกกฎหมายอะไร เมื่อใด

การที่กองทุน ฯ อ้างมติที่ ๖๐๕๖-(๗๕/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ของคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ ยืนยันว่าแผนการให้ความช่วยเหลือของกองทุน ฯ และหนังสือแจ้งความจำนงไม่เป็นสัญญา นั้น เป็นแนวปฏิบัติของกองทุน ฯ ไม่เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายภายในสูงสุดของประเทศไทย ทั้งระบบกฎหมายไทยก็มิได้ใช้หลักว่ากฎหมายระหว่างประเทศอยู่เหนือกฎหมายภายใน การตีความคำว่าหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จึงต้องหมายความถึงความตกลงใดๆ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ นอกจากนี้หนังสือสัญญาที่ทำตามกฎหมายระหว่างประเทศก็มีหลายรูปแบบ และมิได้เป็นรูปแบบที่จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญานั้นเสมอไป

ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจง เอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลง และเอกสารประกอบคำแถลงของฝ่ายรัฐบาล ได้ความว่า รัฐบาล นายชวน หลีกภัย มีความเห็นว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุน ฯ ไม่ใช่หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะคู่กรณีคือรัฐบาลไทยและกองทุน ฯ ต่างก็ไม่เคยปฏิบัติในลักษณะที่แสดงว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญา ความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เป็นคำที่มีความหมายกว้างทำนองเดียวกับคำว่า “สนธิสัญญา” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖ ซึ่งหมายความถึงความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็นหนังสือระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ แต่หนังสือแจ้งความจำนงมิได้มีลักษณะดังกล่าว นอกจากนี้ การทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการโดยอาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงต้องทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญาดังกล่าว โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสมอ แต่หนังสือแจ้งความจำนงมิได้ปฏิบัติดังเช่นที่กล่าวนี้

สำหรับภาระผูกพันในเงินที่รัฐบาลไทยได้รับอนุมัติและโอนมาจากกองทุน ฯ เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๘ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๒๑ รวมทั้งพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ พ.ศ. ๒๕๒๑

โดยสรุปรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เห็นว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะขาดองค์ประกอบเรื่องเจตนาของคู่กรณีและขาดองค์ประกอบของการเป็นหนังสือสัญญาตามหลักกฎหมาย หลักวิชาการและประเพณีปฏิบัติ

พิจารณาข้อเท็จจริงจากเอกสารที่ประธานรัฐสภาส่งมา เอกสารที่เรียกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เอกสารจากคำชี้แจง คำแถลง และแถลงการณ์ของผู้เกี่ยวข้องในการออกนั่งพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ๑. หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ ๒. หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ” วรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” และมาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” หมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในการทำหนังสือสัญญาต่างๆ ตามมาตรา ๒๒๔ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือสัญญาสันติภาพ หนังสือสัญญาสงบศึก หรือหนังสือสัญญาอื่น กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจในทางบริหาร โดยผ่านทางคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และหากหนังสือสัญญาดังกล่าวมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา หนังสือสัญญานั้นก็จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย

เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ได้แก่การป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการดำเนินการระหว่างประเทศ ในเรื่องที่จะมีผลในการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจรัฐ แม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจทำความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่ก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นระหว่างรัฐด้วยกันหรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศก็ตาม แต่หากความตกลงที่ทำในรูปหนังสือสัญญานั้น มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องมาออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ฝ่ายบริหารจะต้องนำหนังสือสัญญานั้นมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

ดังนั้น ประเด็นแรกมีข้อพิจารณา ๒ ประเด็น คือ

๑. หนังสือสัญญาที่มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศโดยทั่วไปมีลักษณะอย่างไร

๒. หนังสือสัญญาฉบับหนึ่งฉบับใด โดยเฉพาะที่เข้าข่ายตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง มีลักษณะอย่างไร

ในประเด็นแรกนั้น หนังสือสัญญาโดยทั่วไปที่เข้าข่ายสนธิสัญญาระหว่างประเทศตามองค์ประกอบของการเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศนั้น ได้แก่

๑. ความตกลงทวิภาคี (สองฝ่าย) หรือพหุภาคี (หลายฝ่าย) ที่ก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย

๒. ความตกลงที่มีการทำเป็นลายลักษณ์อักษร

๓. การทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ

๔. การอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการทำความตกลงทวิภาคีและพหุภาคีกับต่างประเทศ (รัฐและองค์การระหว่างประเทศ) ดังที่มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เป็นการวางหลักการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามวรรคหนึ่ง เฉพาะในกรณีที่สัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ในกรณีนี้ฝ่ายบริหารจะต้องนำหนังสือสัญญาที่เข้าข่ายตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

ประเด็นที่จะวินิจฉัยไม่ได้อยู่เฉพาะองค์ประกอบของการเป็นสนธิสัญญาหรือการเป็นสัญญาแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง มีความชัดเจนอยู่แล้ว ส่วนมาตรา ๒๒๔ วรรคสองนั้น ประเด็นสำคัญมิได้อยู่ที่การเข้าข่ายสนธิสัญญาระหว่างประเทศตามองค์ประกอบทั้งสี่ข้างต้นและไม่น่าจะเกี่ยวกับกระบวนการทำสนธิสัญญา หากอยู่ที่ข้อเท็จจริงว่าข้อตกลงที่รัฐบาลทำกับองค์การระหว่างประเทศไม่ว่าในรูปใดนั้น มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจรัฐหรือจะต้องมาออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นหรือไม่

ประเด็นหลักจึงอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจรัฐและการต้องมาออกพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศในวงกว้างกว่าการพิจารณา

ในวงแคบเพราะบทบาทของรัฐและองค์การระหว่างประเทศในสมัยใหม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากกว่าแต่ก่อน ที่สำคัญก็คือเขตอำนาจรัฐในที่นี้หมายถึงเขตอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมวัฒนธรรมด้วย มิได้หมายถึงเขตอำนาจอธิปไตยที่จำกัดอยู่เฉพาะดินแดนที่เป็นอาณาเขตทางกายภาพแต่เพียงด้านเดียว

กรณีที่จะเข้ามาตรา ๒๒๔ นั้น จึงมีทั้งสองกรณี คือกรณีทำหนังสือสัญญาซึ่งอยู่ในขอบข่ายอำนาจของฝ่ายบริหารโดยไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ กับกรณีที่แม้จะอยู่ในขอบข่ายอำนาจของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่จะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบด้วย การที่จะพิจารณาว่ากรณีหนังสือแจ้งความจำนงจะอยู่ในขอบข่ายอำนาจของฝ่ายใดนั้น ปัจจัยตัดสินจึงมิใช่อยู่ที่กระบวนการจัดทำหนังสือแจ้งความจำนง หรือที่ความสามารถในการใช้บังคับของหนังสือแจ้งความจำนง หากอยู่ที่การที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจรัฐ หรือจะต้องมาออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้น ย่อมถือได้ว่าได้ก้าวล่วงเข้ามาอยู่ในกรณีที่จะต้องผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ฝ่ายบริหารจะต้องนำหนังสือสัญญา ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอะไรก็ตาม มาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ดังนั้น มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง จึงได้วางเงื่อนไขนี้ไว้เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แล้วตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง กระบวนการทางรัฐสภาจึงเป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ในกรณีที่เข้ามาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เพราะเงื่อนไขของการมีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจรัฐ และการต้องมาออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงเป็นเครื่องกำหนดกรอบของกระบวนการอีกกระบวนการหนึ่ง ซึ่งแตกต่างไปจากกรอบของกระบวนการที่ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการโดยลำพังได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภา

ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีการจัดแบ่งหมวดหมู่ของมาตราต่าง ๆ เป็นหมวดว่าด้วยรัฐสภาและหมวดว่าด้วยคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ในระบบรัฐสภานั้นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไม่อาจแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด กรณีของมาตรา ๒๒๔ ก็เช่นกัน เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้แก่การให้อำนาจฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวพอสมควร แต่ก็มีเงื่อนไขเป็นกรอบของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสองฝ่ายไว้เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน

อนึ่ง ฝ่ายบริหารมีกลไกการดำเนินงาน คือ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งแต่เดิมมีภารกิจเฉพาะที่แต่ละกระทรวงถือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในอดีตการทำสนธิสัญญาส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจของกระทรวงต่างประเทศ ต่อมามีเรื่องการกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง แต่ในปัจจุบันความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับต่างประเทศ โดยเฉพาะกับการเข้าร่วมสนธิสัญญาหรือข้อตกลงพหุภาคีไม่ได้จำกัดว่าเป็นภารกิจของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดโดยเฉพาะ แต่ครอบคลุมกิจกรรมของ

หลายกระทรวง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ นี้ ภารกิจของกระทรวงไม่ใช่ประเด็นสำคัญ กระทรวงการคลังซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหารสามารถกู้เงินต่างประเทศและลงนามในความตกลงในหนังสือสัญญาหรือข้อตกลงใดๆ ได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจกู้เงินจากต่างประเทศได้ แต่อำนาจตามกฎหมายนี้ จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะเรื่องที่ไม่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ดังนั้น ในกรณีที่มีการกู้เงินจากต่างประเทศ ถ้าในการกู้เงินหรือขอรับความช่วยเหลืออื่นใดนั้น มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องมีการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐบาลไปตกลงกับองค์การระหว่างประเทศไว้ ก็ถือว่าเข้าข่ายมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

ในประเด็นที่สองนั้น มีข้อพิจารณาว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาที่เข้าข่ายตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ตามข้อเท็จจริงมีว่าหนังสือแจ้งความจำนง (Letter of Intent) ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มี ๖ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๑ (August 14, 1997) ฉบับที่ ๒ (November 25, 1997) ฉบับที่ ๓ (February 24, 1998) ฉบับที่ ๔ (May 26, 1998) ฉบับที่ ๕ (August 25, 1998) และฉบับที่ ๖ (December 1, 1998) ในจำนวนหนังสือแจ้งความจำนงทั้ง ๖ ฉบับนี้ ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ได้มีการกล่าวถึงมาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลตั้งใจจะดำเนินการเพื่อฟื้นฟูปฏิรูปเศรษฐกิจมาตรการหนึ่ง ได้แก่การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของกรอบกฎหมายและสถาบัน ด้วยการปฏิรูปกฎหมายล้มละลายและกฎหมายอื่นๆ ปัญหาจึงมีว่าการกล่าวถึงมาตรการในการปฏิรูปกฎหมายทางเศรษฐกิจนี้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติอันเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดพันธะที่รัฐบาลนำประเทศไทย ไปผูกพันกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือไม่

อย่างไรก็ดีจากการศึกษาสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย ทั้งที่เป็นยุทธศาสตร์ นโยบายระยะต่างๆ และมาตรการที่จะใช้ในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจที่รัฐบาลได้แสดงไว้ภายใต้กรอบของแผนการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นับตั้งแต่วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ (หนังสือแสดงความจำนงฉบับที่ ๑) จนถึงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ (หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๖) แล้ว จะพบว่าในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศนั้น ย่อมจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ เป็นส่วนสำคัญที่สุด เพราะการฟื้นฟูปฏิรูปเศรษฐกิจจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายปัจจุบันที่เป็นกรอบกำหนดการดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่

การที่รัฐบาลไทยได้ตัดสินใจขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนระหว่างประเทศตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๔๐ นั้น ถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่รัฐบาลมีความเข้าใจในหลักการและเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศอยู่แล้ว ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทนง พิทยะ) ได้รายงานผลการเจรจาขอรับความช่วยเหลือดังกล่าวแก่คณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ และมีมติอนุมัติในหลักการและเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งรวมทั้งการกู้เงินในวงเงิน ๑๒ - ๑๕ พันล้านเหรียญสหรัฐด้วย

แนวทางที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจนั้น มาตรการที่สำคัญที่สุดจึงมิใช่มาตรการทางนโยบายหรือการปฏิบัติตามปกติซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านกฎหมายตรงกันข้าม มาตรการที่รัฐบาลต้องดำเนินการในระยะสั้นและระยะปานกลาง เป็นสิ่งที่กำหนดนโยบายว่าจะต้องมีการปรับปรุงกฎ ระเบียบต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ตามตารางต่อไปนี้ด้วย

หนังสือแจ้งความจำนง (Letter of Intent)	สาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย
ฉบับที่ ๑ (๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐)	๑. ในปีงบประมาณ ๒๕๔๑ ประเทศไทยมีแผนจะดำเนินการแปรรูปสายการบินแห่งชาติและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในสาขาไฟฟ้า โทรคมนาคม และก๊าซ โดยจะปรับปรุงกฎ ระเบียบต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายร่วมทุน (Corporatization Law) การดำเนินการในส่วนนี้จะต้องมีการแยกบัญชีและไม่นำไปรวมในส่วนนี้ จะดำเนินการภายใต้การปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ IMF อย่างใกล้ชิด ๒. จะแก้ไขกฎหมายการธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนเพื่อให้คณะกรรมการของสถาบันการเงินต้องเข้ามาดูแลการบริหารให้ใกล้ชิดมากขึ้น และกำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงและผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินให้ชัดเจนขึ้น ๓. จะให้มีการแก้ไขกฎหมายธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน เพื่อให้มีอำนาจในการสั่งการให้สถาบันการเงินลดทุนและให้ดำเนินการตามควรในกรณีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงลดต่ำกว่าร้อยละ ๒ นอกจากนี้เพื่อให้การคุ้มครองมิให้คณะกรรมการควบคุมหรือเจ้าหน้าที่ของทางการถูกฟ้องร้อง

หนังสือแจ้งความจำนง (Letter of Intent)	สาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย
ฉบับที่ ๒ (๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐)	๑. แก้ไขกฎหมายล้มละลายและดำเนินการที่จำเป็นเพื่อร่นระยะเวลาในการบังคับหลักประกันภายใน ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ๒. ทั้งนี้ คาดว่าจะสามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่จำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้แปรรูปเป็นบริษัทจำกัด ภายในเดือนมิถุนายน ๒๕๔๑ ทางการได้มีความคืบหน้าในการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ให้ได้มาตรฐานสากล และสอดคล้องกับแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยโดยรวม สำหรับกฎหมายทางด้านภาคการเงิน ก็ได้มีการทบทวนและแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว รวมทั้งจะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตราเพื่อให้การออกกฎหมายสำหรับการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยทันสมัยขึ้น นอกจากนี้จะได้แก้ไขกฎหมายล้มละลายและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้เอื้อต่อการปฏิรูปโครงสร้างทางการเงินด้วย
ฉบับที่ ๓ (ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑)	๑. ทางการตระหนักดีว่า เพื่อให้การจำหน่ายสินทรัพย์และการปฏิรูปธุรกิจเอกชนและสถาบันการเงินสามารถดำเนินต่อไปได้ จำต้องมีการปรับปรุงกฎหมายล้มละลายและกระบวนการบังคับหลักประกัน ขั้นตอนดำเนินการเหล่านี้ได้แก่ ๑.๑ เพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างภาคธุรกิจและภาคการเงิน ทางการมุ่งมั่นที่จะกำหนดกรอบโครงสร้างทางกฎหมายที่จำเป็นให้เร็วที่สุด โดยเฉพาะกฎหมายล้มละลายและกระบวนการบังคับหลักประกัน ซึ่งจะมีการแก้ไขในเร็ว ๆ นี้ ตามคำแนะนำด้านวิชาการจากผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายของธนาคารโลก และกองทุนการเงิน ฯ ทั้งนี้ คาดว่ากฎหมายล้มละลายฉบับใหม่ซึ่งจะแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม

หนังสือแจ้งความจำนง (Letter of Intent)	สาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย
	๒๕๔๑ จะสนับสนุนการปรับโครงสร้างของธุรกิจใหม่ (แทนที่จะต้องชำระบัญชีเพื่อปิดกิจการ) ขยายขอบเขตการเจรจาตกลงนอกศาล (โดยยกเลิกมาตรา ๙๔ (๒) ของกฎหมายล้มละลาย) และช่วยให้การปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่มีความยุติธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ ทางการยังได้ดำเนินงานธุรการเบื้องต้นเพื่อให้การบังคับหลักประกันมีผลบังคับใช้ โดยจะเสนอแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับหลักประกันอย่างเบ็ดเสร็จภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ ๑.๒ ในเรื่องอื่นๆ เพื่อให้การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความทันสมัยยิ่งขึ้น (ตามที่ได้ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๒) ทางการกำลังดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตราตามรูปแบบของธนาคารกลางอื่นๆ นอกจากนี้เพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศและการไหลเข้าของเงินทุน ทางการจะเสนอแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุญาตให้มีการถือครองอย่างเสรีขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ๒. ได้มีการนำเรื่องการแก้ไขกฎหมายล้มละลาย กฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับหลักประกันและการทบทวนกรอบกฎหมายการธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนไปเป็นมาตรการไว้ใน Box ๒ แนบท้าย LOI โดยกำหนดวันแล้วเสร็จไว้ด้วย ๓. ด้านการสื่อสาร ทางการจะแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๗ และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ภายในปี ๒๕๔๑ เพื่อเตรียมการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดและแปรรูปรัฐวิสาหกิจภายในสิ้นปี ๒๕๔๒

หนังสือแจ้งความจำนง (Letter of Intent)	สาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย
ฉบับที่ ๔ (ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑)	๑. ปรากฏในนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ได้มีการปรับปรุงโดยให้ความสำคัญในนโยบายหลัก ๖ ประการ ซึ่งประการที่ ๔ คือ การเสริมสร้างประสิทธิภาพของกรอบกฎหมายและโครงสร้างสถาบันเพื่อให้เอื้อต่อกระบวนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ โดยการปฏิรูปกฎหมายล้มละลาย กระบวนการบังคับหลักประกัน และกฎหมายอื่นๆ ๒. ในบันทึกแนวทางดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ (Memorandum on Economic Policies of The Royal Thai Government) ได้กล่าวถึงการดำเนินการด้านกฎหมายไว้ในหลายหัวข้อ เช่นในเรื่องต่างๆดังนี้ - นโยบายด้านต่างประเทศ (จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา ซึ่งจะเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ) สาระสำคัญอยู่ใน Box A การจำหน่ายทรัพย์สินของบริษัทเงินทุน ๕๖ แห่งที่ถูกปิดกิจการ (รัฐบาลไทยตั้งใจจะแก้ปัญหาอุปสรรคในการโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่ได้จากการประมูลทรัพย์สิน โดยองค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ด้วยการออกพระราชกำหนดภายในเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๑) สาระสำคัญอยู่ใน Box B - การเสริมสร้างความแข็งแกร่ง ในการตรวจสอบและการกำกับดูแล (รัฐบาลกำลังทบทวนกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายด้านการเงินอื่นๆ เพื่อให้ทราบถึงประเด็นที่ต้องปรับปรุงและเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปกฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์ภายในปี ๒๕๔๑) สาระสำคัญอยู่ใน Box A - การปรับโครงสร้างภาคเอกชน และการปฏิรูปกฎหมาย (รัฐบาลยึดมั่นในข้อผูกพันที่จะสนับสนุนกระบวนการปรับโครงสร้างภาคเอกชนโดยการปฏิรูปกฎหมายและภาษี) สาระสำคัญอยู่ใน Box C

หนังสือแจ้งความจำนง (Letter of Intent)	สาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย
ฉบับที่ ๕ (ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑)	ความปรากฏในบันทึกแนวทางดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย (Memorandum on Economic Policies of The Royal Thai Government) ฉบับลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ ในหลายส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ธุรกิจเอกชน และนโยบายเปิดตลาดเสรีซึ่งรายละเอียดของการที่ต้องไปดำเนินการด้านกฎหมายจะปรากฏอยู่ใน Box ต่างๆ แนบท้าย LOI ฉบับที่ ๕ นี้ ทั้งนี้ สำหรับในส่วนของกฎหมายล้มละลายที่ต้องตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลายในประเด็นต่างๆใน Box D ได้กำหนดไว้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criterion) ด้วย
ฉบับที่ ๖ (ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑)	ความปรากฏในบันทึกแนวทางดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย (Memorandum on Economic Policies of The Royal Thai Government) ฉบับลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ดังนี้ ๑. ในบางส่วนของการปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน (Financial Sector Restructuring) ว่า “การพิจารณาทบทวนกรอบของกฎหมายที่ดำเนินการอยู่แล้วจะเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๒ โดยรวมเวลาในการขอความเห็นจากผู้ประกอบการเกี่ยวกับร่างกฎหมายใหม่ด้วยแล้ว และคาดว่ารัฐสภาจะผ่านกฎหมายการธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนประมาณกลางปี ๒๕๔๒ การแก้กฎหมายดังกล่าวจะเสริมสร้างกลไกการกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพโดยเริ่มมีผลในไตรมาส ๓ ของปี ๒๕๔๒” ซึ่งรายละเอียดกลยุทธ์แก้ไขล่าสุดในเรื่องเหล่านี้อยู่ใน Box B ๒. ในบางส่วนของการปรับโครงสร้างหนี้ธุรกิจเอกชน (Corporate Debt Restructuring) ว่า “ในการประเมินผลครั้งล่าสุด ทางการได้จัดทำหลักการปรับโครงสร้างหนี้โดยความสมัครใจตามกลไกตลาด

หนังสือแจ้งความจำนง (Letter of Intent)	สาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย
	นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ของการปรับโครงสร้างหนี้ (อาทิเช่น อุปสรรคทางภาษีต่าง ๆ) และมีการจัดตั้งองค์การเพื่อสนับสนุนกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้และเสริมสร้างแรงจูงใจในการปรับโครงสร้างหนี้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขกฎหมายล้มละลาย ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จในไม่ช้า)" ".....หลักการปรับโครงสร้างหนี้จะถูกปรับปรุงให้ครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ โดยหลักการที่สำคัญจะเริ่มผลบังคับใช้ภายในสิ้นเดือนธันวาคม ๒๕๔๑ ดังนี้ ประการที่สี่ ออกกฎหมายจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิต (Credit Bureau) เพื่อรองรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเจ้าหนี้" ๓. ในบางส่วนของการปฏิรูปกฎหมาย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการเปิดตลาดเสรี (Legal Reform Privatization, and Market Opening) ว่า รัฐบาลยังคงยึดมั่นในการดำเนินมาตรการปรับปรุงกฎหมายในเรื่องสำคัญ ๆ เพื่อเร่งรัดการปรับปรุงโครงสร้างธุรกิจและสถาบันการเงิน และเพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ มาตรการดังกล่าวรวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อผ่อนปรนข้อจำกัดในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) การดำเนินการที่ผ่านมาต้องในระยะเวลาที่นานกว่าที่ได้คาดหมายไว้ เนื่องจากมีร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ จำนวนมากอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภา อย่างไรก็ดี ทางการมีความมั่นใจว่า สภาผู้แทนราษฎรจะให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายและกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งของศาลและการ

หนังสือแจ้งความจำนง (Letter of Intent)	สาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย
	บังคับคดีในไม่ช้าหลังจากนั้น รัฐบาลจะร่วมมือกับวุฒิสภาเพื่อให้กฎหมายดังกล่าวข้างต้นผ่านการอนุมัติภายในสมัยประชุมนี้ โดยที่การแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลายเป็นส่วนหนึ่งของเกณฑ์ปฏิบัติที่มีกำหนดให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ จึงขอยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าว รัฐบาลยังคงมีเจตนาที่จะดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มประเภทหลักประกันในขั้นตอนต่อไป (การแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) โดยคาดว่ารัฐสภาจะให้ความเห็นชอบภายหลังจากการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวในกลางปี ๒๕๔๒ แผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลมีความคืบหน้าอีกระดับหนึ่งแล้ว โดยได้กำหนดขั้นตอนสำคัญ ๆ ไว้ในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และที่สำคัญที่สุด การพิจารณาปรับปรุงระเบียบกฎหมายเพื่อกำกับให้มีการแข่งขันเพิ่มขึ้นในภาคสำคัญ ๆ เช่น โทรคมนาคม และพลังงาน ขณะนี้ได้ก้าวหน้าไปมาก และคาดว่าคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติภายในไตรมาสแรกของปี ๒๕๔๒ หลังจากนั้น จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว และรัฐบาลกำลังดำเนินการดิดตามให้ออกเป็นกฎหมายในไม่ช้า ซึ่งจะรวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศด้วย ดังนั้น จึงคาดว่าไม่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงตารางเวลาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในบันทึกแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจฉบับวันที่ ๒๕ สิงหาคม มาตรการในการเปิดตลาดดังกล่าวเป็นไปตามหลักการค้าเสรีที่ทางการยึดมั่นและสอดคล้องกับพันธะกรณีภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) และเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ระบุในหนังสือแจ้งความจำนง นับตั้งแต่ฉบับที่ ๑ (๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐) ถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่ารัฐบาลได้ก่อให้เกิดพันธกิจกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่ก้าวล่วงเข้าไปอยู่ในข่ายของมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง แต่รัฐบาลก็มิได้นำหนังสือแจ้งความจำนง ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือแจ้งความจำนงนั้น มาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาแต่อย่างใด นอกจากนั้น ตามหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ (๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐), ฉบับที่ ๓ (๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑), ฉบับที่ ๔ (๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑), ฉบับที่ ๕ (๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑) และฉบับที่ ๖ (๑ ธันวาคม ๒๕๔๑) ก็ยังมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือแจ้งความจำนงเช่นกัน

ไม่ว่าฝ่ายบริหารจะเป็นรัฐบาลชุดใด ในระบอบประชาธิปไตยมีการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติไว้ เพื่อให้ร่วมกันปฏิบัติงานตามระบบรัฐสภา มาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดเงื่อนไขเป็นกรอบให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การที่มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” นั้น เป็นการสร้างหลักประกันเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลนำรัฐเข้าสู่พันธกิจกับรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ โดยพันธกิจนั้นเกี่ยวพันและกระทบถึงองค์ประกอบหลักของรัฐประชาชาติ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ กับการออกพระราชบัญญัติอันเป็นเขตอำนาจของรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนปวงชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ในส่วนที่เกี่ยวกับเขตอำนาจแห่งรัฐนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในปัจจุบัน มิใช่เป็นไประหว่างรัฐต่อรัฐเท่านั้น หากยังมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ และกับบรรษัทข้ามชาติอีกด้วย นอกจากนั้น รัฐประชาชาติในปัจจุบันยังจะต้องเผชิญกับแรงกดดันจากรัฐอื่น จากองค์การระหว่างประเทศ และจากบรรษัทข้ามชาติ ในการดำเนินกิจการภายใน ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมอีกด้วย เขตอำนาจรัฐจึงมิใช่กำแพงหรือปราการที่สามารถป้องกันการก้าวล่วงได้อีกต่อไป รัฐต่างๆ ในโลกปัจจุบันด้านหนึ่งจะต้องเปิดรับกับโลกภายนอก โดยในเวลาเดียวกันต้องระแวดระวังมิให้พลังภายนอกกดดันให้ปรับเปลี่ยนสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ไปตามความปรารถนาและผลประโยชน์ของพลังภายนอก โดยเฉพาะไปตามจังหวะเวลาที่พลังภายนอกอยากให้เป็นไป กระบวนการทางรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลสามารถอาศัยเป็นเครื่องกลั่นกรองและให้ความเห็นชอบเพื่อสนับสนุนพันธกิจที่รัฐบาลจะมีกับรัฐอื่นๆ และองค์การระหว่างประเทศ

การที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบในพันธกิจที่รัฐบาลจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศนั้น ย่อมทำให้เกิดการผนึกกำลังร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีการรับรู้ มีความเข้าใจร่วมกัน ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหลักของกำลังอำนาจแห่งชาติ การเผชิญกับวิกฤตในโลกปัจจุบัน มิใช่เป็นการเผชิญกับการรุกทางการทหาร หากเป็นการรุกทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความรวดเร็ว และจะต้องมีความฉับไวรีบเร่งในการแก้ไขให้ทันท่วงที แต่ก็มิได้หมายความว่า ความรวดเร็วนั้นจะละเลยหรือก้าวล่วงกระบวนการทางรัฐสภา ตรงกันข้ามการให้รัฐสภาได้รับรู้ ซักถามข้อข้องใจ และให้ความเห็นชอบ กลับจะทำให้ฐานะของประเทศในการเข้าสู่ความสัมพันธ์กับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ มีความเข้มแข็งมากขึ้น

ในชั้นนี้สรุปได้ว่าหนังสือแจ้งความจำนงตั้งแต่ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๖ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือแจ้งความจำนงนั้น และก่อนที่รัฐบาลไม่ว่าชุดใดจะมีการลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงซึ่งมีลักษณะดังกล่าว ก็พึงขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

ประเด็นที่ว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาที่เข้าข่ายสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือไม่นั้น หากตีความอย่างเคร่งครัด ก็จะต้องดูตามองค์ประกอบของการเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งองค์ประกอบสำคัญในกรณีนี้ได้แก่ การเป็นความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีที่ก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย ในประเด็นนี้มีข้อเท็จจริงว่ารัฐบาลไทยนับตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๔๐ ได้มีหนังสือแจ้งความจำนง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมายไปแล้วอย่างชัดแจ้ง และก็ยังไม่มีการขอให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศยกเว้นเรื่องการปฏิรูปกฎหมายทางเศรษฐกิจ ออกจากเกณฑ์ปฏิบัติแต่อย่างใด ตราบจนเดือนธันวาคม ๒๕๔๑ จึงมีการขอให้ยกเว้นเกณฑ์ปฏิบัติตามที่เคยระบุไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ โดยผู้แทนของสหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วย

แต่ในที่สุดคณะกรรมการบริหารของกองทุน ก็ได้ตกลงประนีประนอมกัน ในเรื่องยกเว้นกฎหมายล้มละลายในเกณฑ์ปฏิบัติในการทบทวนครั้งนี้ ข้อเท็จจริงนี้ย่อมเป็นการยืนยันว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลไทยทำถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มีเกณฑ์ปฏิบัติที่จะต้องมีการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นตามสัญญานั้น มิใช่เป็นเพียงเอกสารที่ฝ่ายไทยแถลงเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจ และแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของไทยหรือเป็นการแสดงถึงความตั้งใจในรูปนโยบายของรัฐสมาชิกเกี่ยวกับโครงการซึ่งสมาชิกได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนเพื่อสนับสนุนเท่านั้น ทั้งนี้ Mr. Francois Gianviti ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๙ ถึงนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

แจ้งว่าการที่กองทุนอนุมัติ Stand-by Arrangement เพื่อตอบคำขอความช่วยเหลือทางการเงินที่ระบุไว้ในหนังสือแจ้งความจำนง หนังสือแจ้งความจำนงมิได้สร้างพันธะทางกฎหมายที่ผูกพันระหว่างสมาชิกและกองทุน ดังนั้นการอนุมัติการจัดเงินช่วยเหลือโดยกองทุน ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อคำขอรับความช่วยเหลือทางการเงินที่อยู่ในหนังสือแจ้งความจำนง จึงไม่ก่อให้เกิดพันธะกรณีทางสัญญาหรือพันธะกรณีอื่นตามกฎหมายแก่สมาชิกที่จะต้องดำเนินการตามโครงการนั้น แม้ว่าประเทศสมาชิกจะไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติสำหรับการเบิกจ่ายเงิน ก็อาจจะถูกระงับสิทธิในการเบิกเงินได้ เว้นแต่ว่าจะได้รับการยกเว้นจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อย่างไรก็ดี การไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ดังกล่าวได้นั้น ไม่ถือเป็นการละเมิดพันธะที่มีต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และไม่ส่งผลให้ได้รับโทษ (sanction) ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดังนั้น ในมติของกองทุนที่กำหนดแนวทางในการวางเงื่อนไขจึงกล่าวว่า “Stand-by Arrangements ไม่ใช่ความตกลงระหว่างประเทศ และดังนั้นจึงให้หลีกเลี่ยงการใช้ภาษาที่ส่อความหมายให้เห็นเป็นไปได้ว่าเป็นสัญญาทั้งใน Stand-by Arrangements และในหนังสือแจ้งความจำนง”

การชี้แจงของนาย Gianviti เป็นเพียงการยืนยันว่าหนังสือแจ้งความจำนงมิได้สร้างพันธะทางกฎหมายที่ผูกพันระหว่างสมาชิกและกองทุน ไม่ใช่ประเด็นที่จะล้มล้างการกระทำของรัฐบาลไทยที่ได้เกิดขึ้นแล้วคือการนำสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องออกพระราชบัญญัติในหนังสือแจ้งความจำนงไปเสนอร่างพระราชบัญญัติต่างๆ แล้ว โดยไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เพราะแม้ตัวหนังสือแจ้งความจำนงอาจมิใช่หนังสือสัญญาตามการตีความอย่างเคร่งครัด แต่การที่รัฐบาลไม่ว่าชุดใดระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้การกระทำดังกล่าวเข้าข่ายมาตรา ๒๒๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพราะเป็นเอกสารที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามเอกสารนั้นและมีผลทำให้รัฐบาลต้องมาดำเนินการออกพระราชบัญญัติ ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ (๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐) และฉบับที่ ๓ (๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑) ได้มีการระบุเงื่อนไขและเงื่อนเวลาที่รัฐบาลจะดำเนินการให้มีการออกพระราชบัญญัติ เช่น กฎหมายล้มละลายอย่างชัดแจ้ง นอกจากนั้น นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ยังมีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๑ เรื่องร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลาย และวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ ๒ ฉบับ ความว่า “ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลาย และวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. .... รวม ๒ ฉบับ ต่อรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน เนื่องจากพระราชบัญญัติในเรื่องนี้จำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตามเงื่อนไขที่เจรจากับต่างประเทศ" อีกด้วย อันเป็นการแสดงอย่างชัดแจ้งว่าความจำเป็นเร่งด่วนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ๒ ฉบับนั้น ก็เพื่อให้การออกพระราชบัญญัตินั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่เจรจากับต่างประเทศ ซึ่งหมายถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ