

คำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๔๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ตามที่ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร พร้อมด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ผู้ร้อง ได้ส่งคำร้องขอให้ถอดถอน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ เสนอต่อประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ เพื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อไปในทางจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง กรณี คณะรัฐมนตรีได้ทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยมิได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นเบื้องต้นว่า หนังสือแจ้งความจำนงที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่นั้น เป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องตีความตามรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีหน้าที่จะพิจารณาวินิจฉัย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีมติให้ส่งปัญหาดังกล่าวไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๑ กล่าวว่า กรณีนี้เป็นปัญหาความขัดแย้งแบ่งเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายแรกได้แก่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีความเห็นว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา

ส่วนฝ่ายที่สองได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน มีความเห็นว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน จึงเป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และประธานรัฐสภา มีความเห็นว่า “ปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง โดยที่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ ซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้ อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในทางความคิดอย่างรุนแรง อันอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร และเป็นปัญหาที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไปด้วย อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ จึงขอเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นปัญหาระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ซึ่งประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องดังกล่าวนี้ตามมาตรา ๒๖๖ จึงได้รับไว้พิจารณาวินิจฉัย

คำกล่าวหาของผู้ร้องที่ว่ารัฐบาลไทยได้ทำหนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินผ่านโครงการเงินกู้ Stand - by Arrangement โดยมีการทบทวนโครงการ ๓ ครั้งด้วยกัน ในปีแรกของโครงการ (มีการทบทวนเป้าหมายของเดือนกันยายน ๒๕๔๐ เดือนธันวาคม ๒๕๔๐ และเดือนมิถุนายน ๒๕๔๑) ซึ่งจะเน้นเรื่องตลาดเงินตราต่างประเทศ การฟื้นฟูภาคการเงินและนโยบายการคลังเพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างเป็นขั้นตอน หลังจากนั้นจะมีการทบทวนปีละ ๒ ครั้ง (โดยทบทวนเป้าหมายของสิ้นเดือนธันวาคม ๒๕๔๑ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๔๒ และสิ้นเดือนธันวาคม ๒๕๔๒)

ต่อมากองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ตอบรับสนองคำขอหรือคำเสนอดังกล่าว (IMF's Approval of the Stand - by Arrangement) โดยคณะกรรมการบริหาร (board of executive) เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งก่อให้เกิดความตกลงที่สมบูรณ์หรือที่เรียกว่าเป็นหนังสือสัญญา โดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย คือ ประเทศไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีพันธะต้องดำเนินการตามข้อตกลงตามที่เห็นพ้องต้องกัน

ในการดำเนินการตามพันธะ ได้มีการทบทวนถึงผลการดำเนินการเป็นระยะๆ ตามที่กำหนดไว้ดังที่กล่าวมาแล้ว และได้มีการเสนอปรับปรุงแผนต่างๆ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จากนั้นก็มีการทำหนังสือเสนอแผนที่ปรับปรุงให้คณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเห็นชอบ ตั้งแต่ฉบับที่ ๒ จนปัจจุบันนี้ถึงฉบับที่ ๖ แล้ว และคณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ได้อนุมัติหรือเห็นชอบตั้งแต่ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๕ และกำลังจะพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบ ฉบับที่ ๖

ผู้ร้องเห็นว่า การปฏิบัติดังกล่าวของรัฐบาลเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ อันนำมาสู่การร้องขอให้มีการถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ ในการทำหนังสือเสนอแผนปรับปรุงตั้งแต่ฉบับที่ ๒ ซึ่งลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฉบับที่ ๔ และที่ ๕ ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในภาคผนวกซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาหรือข้อตกลงว่า ประเทศไทยจะต้องไปออกพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติหรือแก้ไขพระราชบัญญัติอะไรบ้าง โดยกำหนดว่าต้องมีเนื้อหาสาระที่สำคัญอะไรไว้บ้าง คณะรัฐมนตรีจะต้องอนุมัติวันที่เท่าไร รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบภายในวันที่เท่าไร

จุดเหล่านี้เองที่ผู้ร้องถือว่าเป็นพฤติการณ์ที่ถือว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะไปตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่าจะมีการออกพระราชบัญญัติ ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

จากเหตุผลต่างๆ ดังกล่าวในคำร้องของผู้ร้อง จึงเป็นสาเหตุให้เรื่องนี้เข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินนั้น เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือของกลุ่มประเทศพันธมิตรและเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ

สหประชาชาติ เริ่มดำเนินการตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี ประเทศสหรัฐอเมริกา มีฐานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนนี้เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ วัตถุประสงค์ของกองทุน ฯ มีดังนี้

๑) ดูแลให้สมาชิกมีระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่มั่นคง และจัดระเบียบระบบการชำระเงินระหว่างประเทศสมาชิก โดยหลีกเลี่ยงการใช้ข้อจำกัดต่างๆ เกี่ยวกับการปริวรรตเงินตราหรือการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

๒) ดูแลให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างสมดุล เพื่อส่งเสริมการจ้างงาน รายได้และประสิทธิภาพการผลิต

๓) ให้ความสนับสนุนด้านการเงินแก่ประเทศสมาชิก เพื่อปรับฐานะดุลการชำระเงินให้ดีขึ้น โดยไม่ต้องใช้มาตรการต่างๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียทั้งต่อเศรษฐกิจของประเทศนั้นและประเทศสมาชิกอื่นๆ โดยส่วนรวม

๔) ลดความไม่สมดุลในดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของประเทศสมาชิก

ทั้งนี้ โดยการวางวิधिปฏิบัติ (code of conduct) เกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และการควบคุมการปริวรรตเงินตรา รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและด้านวิชาการ เพื่อให้สมาชิกสามารถปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ ตลอดจนการทำหน้าที่เป็นเวทีปรึกษาหารือและร่วมดำเนินการเกี่ยวกับการเงินระหว่างประเทศ^(๑)

ภายหลังจากประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของกองทุน ฯ แล้ว ได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นสองฉบับ คือ

๑. พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พุทธศักราช ๒๕๕๔ เป็นฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ ในปีพุทธศักราช ๒๕๕๘ โดยมีเหตุผลของการออกพระราชบัญญัติ คือ เนื่องจากรัฐบาลและองค์การของรัฐบาล เช่น การรถไฟ และการท่าเรือ ได้เจรจากู้เงินจากธนาคารโลก จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายนี้ใช้บังคับให้รัฐบาลดำเนินการได้โดยประจักษ์ชัดแจ้งขึ้น เพื่อให้รัฐบาลถือประโยชน์ในฐานะเป็นสมาชิกธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการทำการกู้เงินหรือค้ำประกันการกู้เงินจากธนาคารดังกล่าว

^(๑) IMF กับประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐

๒. พระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงิน ในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พุทธศักราช ๒๕๑๔ ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ คือ โดยที่ประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศอยู่แล้ว สมควรสมัคร เข้าเป็นภาคีในบัญชีพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้นด้วย และโดยที่การสมัครเข้าเป็น ภาคีดังกล่าว สมควรมีกฎหมายกำหนดอำนาจและการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับการนั้น จึงต้องตรา พระราชบัญญัตินี้ขึ้น

นอกจากนี้ยังมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ออกมาเพื่อให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารระหว่าง ประเทศให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พุทธศักราช ๒๕๑๕

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ รัฐบาลโดย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี จึงได้ทำหนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินผ่านโครงการ Stand - by Arrangement และกองทุน ฯ ได้อนุมัติ โดยคณะกรรมการบริหาร เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ ในวงเงินเทียบเท่า ๒,๕๐๐ ล้านดอลลาร์ SDR (special drawing right) หรือประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ เป็นระยะเวลา ๓๔ เดือน

การกู้เงินจากกองทุน ฯ ประเทศสมาชิกผู้กู้จะต้องปฏิบัติตามหลักการและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งมติของกองทุน ฯ ด้วย ในการจัดทำโครงการเพื่อขอกู้เงินแบบ Stand - by Arrangement นี้จะเริ่มต้นด้วยการเจรจาวางแผนเศรษฐกิจการเงิน (financial program) ร่วมกันระหว่างกองทุน ฯ และประเทศสมาชิกที่ขอกู้เงินเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาการขาดเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจโดยมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย

๑) การกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยรวมให้อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพมากขึ้น เช่น อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ ปริมาณขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และดุลการชำระเงิน เป็นต้น

๒) เงื่อนไขของโครงการซึ่งเป็นพันธะที่ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้ระบบ เศรษฐกิจสามารถปรับตัวสู่เป้าหมายตามข้อ ๑ ภายในระยะเวลาที่กำหนด เงื่อนไขบางประการอาจกำหนด เป็นเกณฑ์ปฏิบัติ (performance criteria)^(๒) โดยปกติเกณฑ์ปฏิบัติจะจำกัดการใช้อยู่เฉพาะในเรื่อง

^(๒) การกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศภายใต้โครงการ Stand - by Arrangement หนังสืออนุสรณ์ งานพระราชทานเพลิงศพ นายสมหมาย สุนทรกุล ๒๕ ธ.ค. ๒๕๓๖ หน้า ๑๔๓

(๑) ตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค (macroeconomic variables)

(๒) ตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามข้อกำหนดบางอย่างของนโยบายทั้งหมดของกองทุน ฯ เกณฑ์ปฏิบัติอาจเกี่ยวกับตัวแปรอื่นๆ ในกรณีพิเศษที่จำเป็นต่อประสิทธิผลของแผนของประเทศสมาชิกผู้ขอกู้เงินอันเนื่องมาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค^(๓)

ดังนั้น แผนเศรษฐกิจการเงินจึงเป็นหลักฐานสำคัญที่กองทุน ฯ จะใช้พิจารณาในการอนุมัติเงินกู้ และเป็นแนวทางปฏิบัติที่ประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ปัญหาบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายร่วมกัน และในที่สุดกองทุน ฯ ก็จะได้รับเงินที่ให้กู้กลับคืนได้อย่างครบถ้วน ในทางกลับกันถ้าแก้ไขปัญหาไม่ได้ ความสามารถในการใช้เงินคืนของผู้กู้ก็ย่อมมีน้อยลง หรือใช้คืนไม่ได้ในช่วงเวลาที่ควรจะเป็น

การให้เงินกู้ของกองทุน ฯ จะกระทำเป็นช่วงๆ เวลาตามที่ตกลงกันไว้ตั้งแต่ตอนแรก ในแต่ละครั้งของการขอเบิกเงินกู้ ผู้กู้จะต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนและเสนอวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาในช่วงต่อไปประกอบด้วย หากมีการกระทำใหม่ๆ เกิดขึ้น รายละเอียดเหล่านี้จะปรากฏอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนง (letter of intent) แต่ละครั้งในการขอเบิกเงิน ซึ่งมีรายละเอียดค่อนข้างมาก

ส่วนจะถือว่าหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาหรือไม่นั้น ตามเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ อธิบายคำว่า หนังสือสัญญามีความหมายตรงกับสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับตามอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๘ (Vienna Convention on the Law of Treaties, ๑๙๖๘) และอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๗๖ (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, ๑๙๗๖) ซึ่งบัญญัติไว้ตรงกันว่า สนธิสัญญาหมายถึงความตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่างๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำขึ้นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร และมีองค์ประกอบตามคำนิยามอย่างน้อย ๔ ประการ คือ

^(๓) Erik Denters, Law and Policy of IMF Conditionality, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands, ๑๙๙๖ หน้า ๒๘๕

- ๑) เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่ก่อให้เกิดพันธผูกพันทางกฎหมาย
- ๒) ความตกลงนั้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร
- ๓) ทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน
- ๔) อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ^(๔)

นอกจากนี้ Erik Denters ยังอธิบายไว้ในหนังสือทางวิชาการว่า หนังสือแสดงเจตจำนง คือ การประกาศเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายและนโยบายของประเทศสมาชิกเพื่อขอให้กองทุน ฯ อนุมัติเงินกู้แบบ Stand - by Arrangement ตามหลักการและวิธีการกู้เงินของกองทุน ฯ และกล่าวต่อไปอีกว่าหนังสือแสดงเจตจำนงไม่ก่อให้เกิดความผูกพันในลักษณะของสัญญา อีกทั้งไม่มีปัญหาใดๆ ในแง่กฎหมายของการกระทำฝ่ายเดียว เพราะไม่มีความตั้งใจที่จะทำให้เกิดความผูกพัน และเนื้อหาของหนังสือก็ประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ตามนโยบายเท่านั้น ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนได้โดยไม่ต้องหารือกับกองทุน ฯ ด้วย เพราะประเทศสมาชิกยังคงมีอธิปไตยทางเศรษฐกิจ^(๕) หลักฐานและเหตุผลที่สำคัญมากก็คือ หนังสือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ กล่าวถึงสาระสำคัญหลายประการเกี่ยวกับหนังสือแสดงเจตจำนง กล่าวคือ หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นการแสดงความตั้งใจของรัฐบาลของประเทศสมาชิกในการปฏิบัติตามโครงการที่ประเทศสมาชิกได้ดำเนินการขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่หนังสือแสดงเจตจำนงไม่ก่อให้เกิดภาระผูกพันทางกฎหมาย และข้อตกลงในโครงการขอกู้เงินแบบ Stand - by Arrangement ก็ไม่ถือว่าเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้น จะต้องหลีกเลี่ยงไม่ใช้ภาษาที่ก่อให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นภาระผูกพันทางสัญญาทั้งใน Stand - by Arrangement และใน Letter of Intent แม้บางกรณีอาจมีการกำหนดมาตรการบางอย่างที่ใช้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติสำหรับการเบิกจ่ายเงินไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง หากประเทศสมาชิกไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติดังกล่าวได้ อาจถูกระงับสิทธิในการเบิกเงิน เว้นแต่จะได้รับการยกเว้น (waive) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และการไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติ

^(๔) เอกสารแนบหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๖๐๕/๑๐๓ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๒ หน้า ๑

^(๕) อ้างแล้ว Erik Denters, หน้า ๕๕

(หลักฐานและเหตุผลเกี่ยวกับหนังสือแสดงเจตจำนงในทำนองเดียวกันนี้มีอยู่มากพอสมควร เช่น ดูได้จาก Guidelines on Conditionality และ Guidelines on Performance Criteria with respect to Foreign Borrowing เป็นต้น)

ดังกล่าวได้ก็ไม่ถือเป็นการละเมิดพันธะที่มีต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศและไม่ส่งผลให้ได้รับโทษ (sanction) ภายใต้ข้อตกลงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศแต่ประการใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เกณฑ์ปฏิบัติและเงื่อนไขต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนง เป็นเพียงมาตรการซึ่งอาจเรียกว่า กลยุทธ์ นโยบาย แนวทาง วิธีการหรือเทคนิคของการปฏิบัติตามแผน หรือโครงการเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจการเงินที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดขึ้นโดยความเห็นชอบของ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยคาดหมายว่าเมื่อนำเอามาตรการต่างๆ เหล่านี้ไปดำเนินการจะทำให้ บังเกิดผลตามความมุ่งหมายของโครงการ ส่วนจะสามารถปฏิบัติได้และบังเกิดผลหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ยังต้องขึ้นอยู่กับกรกระทำอีกหลายขั้นตอนในอนาคต มาตรการดังกล่าวจึงเป็นเพียงสมมติฐาน (hypothesis) ที่จะต้องพิสูจน์โดยการกระทำต่อไป ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอให้รัฐสภา พิจารณาผ่านเพื่อให้เป็นกฎหมายนั้น จึงมิได้เป็นผลลัพธ์สุดท้าย (ultimate output) ของการแก้ปัญหา ทั้งหมด แต่เป็นเพียงวิธีการหรือกระบวนการหนึ่งที่คาดหมายว่าถ้านำไปปฏิบัติแล้วจะทำให้บังเกิด ผลลัพธ์ระดับหนึ่งหรือส่วนหนึ่งซึ่งยังไม่ใช่ผลลัพธ์สุดท้าย หรืออาจเป็นผลลัพธ์ส่วนหนึ่งในการ แก้ปัญหาทั้งหมดของโครงการเท่านั้น

ถ้าผลลัพธ์ของการนำพระราชบัญญัติไปใช้ปฏิบัติปรากฏออกมาเป็นบวกแก่ประเทศไทย และสามารถส่งผลให้แก้ปัญหาทั้งหมดได้สำเร็จ กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็น่าจะยินดีด้วย เพราะ อย่างน้อยก็เป็นการช่วยให้ประเทศไทยแก้ปัญหาได้สำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ฯ และมีความหวัง ที่จะได้รับการใช้หนี้คืนจากประเทศไทยด้วย ในทางกลับกันถ้าผลลัพธ์ของการนำพระราชบัญญัติ ไปใช้ปฏิบัติแล้วปรากฏออกมาเป็นลบหรือไม่อาจแก้ไขปัญหาทั้งหมดได้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ก็ไม่น่าจะแสดงความยินดีกับใครๆ ได้ เพราะโอกาสที่จะได้รับหนี้คืนจากประเทศไทยย่อมน้อยลง หรือไม่มีเลย ทั้งยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วยที่ไม่สามารถ ช่วยเหลือประเทศไทยได้ ดังนั้นผลของการตกลงในการกำหนดมาตรการหรือที่เรียกว่าเกณฑ์ปฏิบัติ หรือเงื่อนไขใดๆ ที่ปรากฏอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทยได้ทำกับกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศเสนอต่อรัฐสภาให้ผ่านเป็นกฎหมาย และได้นำไปปฏิบัติแล้วไม่น่าจะมีลักษณะเป็น Zero Sum Game กล่าวคือ ไม่ได้มีลักษณะที่ทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์ให้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือในทางกลับกัน (vice versa) จึงไม่เหมือนกับการตกลงแบ่งเขตดินแดนของประเทศหรือ เขตอำนาจแห่งรัฐแต่ประการใด เพราะเป็นเรื่องที่มีลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์จากการเสียประโยชน์ ของอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้การที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาเพื่ออนุมัติผ่าน ออกมาเป็นพระราชบัญญัติ รัฐบาลก็ไม่สามารถบังคับให้รัฐสภาให้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ รัฐสภา

ยังคงมีความเป็นอิสระที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามต้องการหรือตามปกติ
ยิ่งกว่านั้น ทางกองทุนการเงินระหว่างประเทศยังยืนยันด้วยว่าไม่มีเจตนาที่จะให้หนังสือแสดงเจตจำนง
เป็นหนังสือสัญญา ทั้งยังเน้นว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้ประกอบธุรกิจที่จะทำให้มีความ
ผูกพันทางกฎหมายใดๆ เกิดขึ้น และไม่ถือว่าโครงการเงินกู้แบบ Stand - by Arrangement หรือ
การทำ Letter of Intent เป็นสัญญาที่มีความผูกพันตามกฎหมายแต่ประการใด^(๖) ซึ่งสอดคล้อง
กับอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๕ และว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่าง
รัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖ ซึ่งกำหนดคำนิยาม
ของสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาไว้ตรงกันโดยมีองค์ประกอบ ๔ ประการ คือ

๑. เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่ก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย
๒. ความตกลงนั้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร
๓. ทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน

๔. อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

ส่วนหนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐบาลที่ทำไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีลักษณะ
ไม่ครบถ้วนตามคำนิยามดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

ตามเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าหนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงิน
ระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินนั้น ไม่เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบ
ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

^(๖) อ้างแล้ว Erik Denters, หน้า ๑๐๐