

คำวินิจฉัยของ นายชวน หลีกภัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ประธานรัฐสภา ได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ เรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนฯ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง โดยประธานรัฐสภาเห็นว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ความเป็นมา

ประธานรัฐสภา มีหนังสือถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ แจ้งว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ เพื่อให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗ โดยกล่าวหาว่า มีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาล ได้ทำหนังสือถึงกองทุนฯ เพื่อขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน โดยมีได้ขอความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๑ เพื่อดำเนินการได้สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบ มาตรา ๓๒๒

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาเห็นว่าการได้สวนเรื่องนี้ มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ใช้อำนาจหน้าที่ ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหากได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจ หรือไม่ ทั้งนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา เบื้องต้นว่า หนังสือที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ เพื่อขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินนั้น เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ ซึ่งประเด็นปัญหาเบื้องต้นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน มีความเห็นว่าต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน ในขณะที่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติให้ส่งประเด็นปัญหาเบื้องต้น ดังกล่าวมายังประธานรัฐสภาเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยให้ เหตุผลว่าเป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาล รัฐธรรมนูญมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ โดยประธานรัฐสภาสามารถ ส่งเรื่องมาได้

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเป็นการโต้แย้ง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมายังศาล รัฐธรรมนูญ

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๒ ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเอกสารข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติม ซึ่งพรรคความหวังใหม่นำเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเลขาธิการวุฒิสภาได้นำส่งคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งคณะกรรมการ ฯ ได้ขอให้ประธานรัฐสภานำเสนอเพิ่มเติมต่อศาล รัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาและมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ และศาลรัฐธรรมนูญได้เรียกเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับคำร้องจากกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งหน่วยงานทั้งสามได้ให้ความร่วมมือจัดส่งเอกสารมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณา

เหตุผลที่ปรากฏในคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๖ คน ซึ่งแจ้งต่อประธานวุฒิสภา มีว่า รัฐบาลไทยได้ทำหนังสือถึงกองทุน ฯ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ เพื่อขอรับความช่วยเหลือ ทางวิชาการและการเงินอันสืบเนื่องมาจากปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย ซึ่งต่อมา

กองทุน ฯ ได้ “ตอบรับคำสนองหรือคำเสนอ” ซึ่งก่อให้เกิดความตกลงที่สมบูรณ์หรือที่เรียกว่าเป็น “หนังสือสัญญา โดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายคือประเทศไทยและกองทุน ฯ มีพันธะต้องดำเนินการตามข้อตกลงตามที่เห็นพ้องกัน” และในการดำเนินการได้มีการทบทวนผลการดำเนินการเป็นระยะๆ เพื่อขอรับเงินช่วยเหลืองวดต่อๆ ไป ซึ่งในการนี้คณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ ได้ “อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ” ต่อแผนปรับปรุงการดำเนินงานที่รัฐบาลไทยเสนอไป

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๖ คนอ้างว่า ในการทำหนังสือแจ้งแผนปรับปรุงตั้งแต่ฉบับที่ ๒ ซึ่งลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฉบับที่ ๔ และที่ ๕ ได้ระบุอย่างชัดเจนในภาคผนวก “ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาหรือข้อตกลง” ว่าประเทศไทยจะต้องไปออกพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติหรือแก้ไขพระราชบัญญัติอะไรบ้าง โดยกำหนดสาระสำคัญของพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัตินั้นๆ และกรอบเวลาที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผล ซึ่งชี้ให้เห็นพฤติการณ์สื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๖ คน ได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมในคำชี้แจง เอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลงและเอกสารประกอบคำแถลง ที่ได้จากการออกนั่งพิจารณาสรุปได้ ดังนี้

- ผู้รู้ทางกฎหมายหลายท่านทั้งในอดีตและปัจจุบัน มีความเห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนๆ และตามมาตรา ๒๒๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีความหมายกว้างกว่าคำว่าสนธิสัญญา และหมายถึงความตกลงทุกรูปแบบ ดังนั้นชื่อของเอกสารไม่ว่าจะเรียกว่าหนังสือแจ้งความจำนงหรือเรียกเป็นอย่างอื่นก็มีใช้ประเด็นสำคัญ

- ประเด็นสำคัญ คือ หนังสือสัญญานั้นต้องเกิดจากการแสดงเจตนาตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป มีคำเสนอและคำสนองตรงกัน ซึ่งในการเสนอหนังสือแจ้งความจำนงต่อกองทุน ฯ นั้น กองทุน ฯ ได้ตอบรับสนองคำขอดังกล่าว นับว่าได้เกิดหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ คือ กองทุน ฯ โดยสมบูรณ์ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว โดยมีการหารือและร่วมกันจัดทำหนังสือแจ้งความจำนงกับเจ้าหน้าที่กองทุน ฯ

- เมื่อครั้งที่รัฐบาลซึ่งมี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี เสนอขออนุมัติพระราชกำหนด ๖ ฉบับ ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ นั้น ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต่อมาได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลชุดปัจจุบัน

อภิปรายว่าการที่รัฐบาลชุดนั้นออกพระราชกำหนดไปโดยไม่ได้ขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งนายโกศล พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ชี้แจงว่า หนังสือแจ้งความจำเป็นเพียงข้อเสนอขอกู้เงินจากกองทุน ฯ เท่านั้น และได้ชี้แจงโดยสรุปว่า รัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เห็นว่า แม้จะถือว่าหนังสือแจ้งความจำเป็นหนังสือสัญญา แต่ก็ไม่มีข้อความใดระบุให้ไปออกกฎหมายจึงไม่มีประเด็นว่าจะขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ แต่หนังสือแจ้งความจำเป็นตั้งแต่ฉบับที่ ๒ เป็นต้นมา ซึ่งทำในสมัยรัฐบาลซึ่งมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จนถึงฉบับที่ ๕ มีการระบุว่า จะออกกฎหมายอะไร เมื่อใด

- การที่กองทุน ฯ อ้างมติที่ ๖๐๕๖ - (๗๕/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ของคณะกรรมการบริหาร ยืนยันว่าแผนการให้ความช่วยเหลือของกองทุน ฯ และหนังสือแจ้งความจำเป็นไม่เป็นสัญญา นั้น เป็นแนวปฏิบัติของกองทุน ฯ ไม่เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายภายในสูงสุดของประเทศไทย ทั้งระบบกฎหมายไทยก็มีได้ใช้หลักว่ากฎหมายระหว่างประเทศอยู่เหนือกฎหมายภายใน การตีความคำว่าหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จึงต้องหมายถึงความตกลงใด ๆ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ นอกจากนี้ หนังสือสัญญาที่ทำตามกฎหมายระหว่างประเทศก็มีหลายรูปแบบ และมีได้เป็นรูปแบบที่จะต้องมีการประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญานั้นเสมอไป

- รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้บัญญัติเรื่อง “สัญญา” ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรก ก่อนหน้าอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๕ ถึง ๓๗ ปี จึงมีปัญหาการตีความ คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๒๔ ว่า จะต้องหมายถึง “สนธิสัญญา” ที่ทำขึ้นตามเงื่อนไขความยินยอมอนุสัญญากรุงเวียนนา เท่านั้นหรือไม่

ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจง เอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลง และเอกสารประกอบคำแถลงของฝ่ายรัฐบาลจากการออกนัยพิจารณา ข้อเท็จจริงจากเอกสารที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ความว่า

- “หนังสือสัญญา” ไม่มีคำจำกัดความในกฎหมายไทย แต่บทบัญญัติตามมาตรา ๒๒๔ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญมีความหมายตรงกันกับ “สนธิสัญญา” ตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงต้องใช้คำจำกัดความในกฎหมายระหว่างประเทศ คือ ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๕ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๗๖ ซึ่งกำหนดองค์ประกอบของการเป็นสนธิสัญญาว่า

อย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่ก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย (๒) ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร (๓) ต้องทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง และ (๔) ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ และในกรณีนี้ มีอำนาจหลักการในกฎหมายแพ่งในเรื่องการแสดงเจตนามาใช้กับเรื่องการทำสนธิสัญญา เพราะสนธิสัญญาต้องทำตาม “กระบวนการ” ที่จะทำให้เกิดความตกลงมีผลบังคับใช้ เช่น การให้สัตยาบัน เป็นต้น ทั้งยังต้องมีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย

- หนังสือแจ้งความจำนงของรัฐบาลไทยซึ่งเสนอต่อกองทุน ฯ เพื่อขอรับความช่วยเหลือตามแผนที่เรียกว่า Stand-by Arrangement เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการตามสิทธิที่ประเทศไทยพึงมีในฐานะประเทศสมาชิกของกองทุน ฯ ตามความตกลงก่อตั้งกองทุน ฯ และความตกลงที่แก้ไขภายหลังเท่านั้น สำหรับ Stand-by Arrangement เองเป็นเพียงข้อมติภายในของกองทุน ฯ มิได้เป็นความตกลงแต่อย่างใด

- นอกจากนี้ การทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ โดยอาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงต้องทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญาดังกล่าว โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสมอ แต่หนังสือแจ้งความจำนงมิได้ปฏิบัติดังเช่นที่กล่าวนี้

- หนังสือแจ้งความจำนงเป็นเอกสารที่รัฐบาลไทยแถลงเกี่ยวกับสภาพทางเศรษฐกิจและแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของไทย ที่ฝ่ายไทยจัดทำขึ้นแต่ฝ่ายเดียว ทางกองทุน ฯ ไม่มีเอกสารใดซึ่งกำหนดให้รัฐบาลไทยต้องปฏิบัติตามแผนงานในหนังสือแจ้งความจำนง หรือระบุบทลงโทษใดๆ หากรัฐบาลไทยไม่ดำเนินการ โดยสรุปก็คือ ไม่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ไว้หรือไม่ก่อให้เกิดพันธะผูกพันใดๆ ทางกฎหมายระหว่างรัฐบาลไทยกับกองทุน ฯ

- กองทุน ฯ เองก็ไม่มีเจตนาที่จะให้หนังสือแจ้งความจำนงเป็นความตกลงระหว่างประเทศ หรือมีความผูกพันทางกฎหมาย (ข้อ ๓ ของ Guidelines on Conditionality) ซึ่งปรากฏตามข้อมติที่ ๖๐๕๖(๗๕/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ของคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ ที่ว่า Stand-by Arrangement ไม่เป็นความตกลงระหว่างประเทศ และด้วยเหตุนี้ จึงให้หลีกเลี่ยงการใช้ภาษาที่มีนัยทางสัญญาทั้งใน Stand-by Arrangement และในหนังสือแจ้งความจำนง

- “ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ” (Articles of Agreement of the International Monetary Fund) ซึ่งเป็นข้อตกลงจัดตั้งกองทุน ฯ พ.ศ. ๒๔๘๘ ข้อ ๕ ส่วนที่ ๒ (Article IX Section 2) กำหนดให้กองทุน ฯ เป็นนิติบุคคลเต็มรูป และมีความสามารถในการทำสัญญา

ได้มาหรือจำหน่ายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งดำเนินกระบวนการทางกฎหมายได้ กองทุน ฯ จึงเป็น “องค์การระหว่างประเทศ” ที่ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

- ข้อตกลงว่าด้วยกองทุน ฯ มีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน โดยเตรียมทรัพยากรของกองทุน ฯ ไม่ว่าจะเป็น “เงิน” และหรือ “สิทธิพิเศษถอนเงิน” (Special Drawing Rights หรือ SDRs) ให้แก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ การดำเนินการตามแผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) เป็นการดำเนินการเพื่อรองรับให้ความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุน ฯ แก่รัฐสมาชิกอย่างหนึ่ง โดยรัฐสมาชิกที่มีปัญหาด้านดุลการชำระเงินสามารถขอใช้สิทธิตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุน ฯ ข้อ ๕ ส่วนที่ ๓ (บี) (Article V Section 3 (b)) ที่กำหนดว่ารัฐสมาชิกมีสิทธิซื้อเงินตราสกุลที่ตนต้องการด้วยเงินตราสกุลของตนเอง ทั้งนี้ กองทุน ฯ จะขายเงินตราดังกล่าวให้โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐสมาชิกจะต้องซื้อเงินตราของตนคืนไปภายในระยะเวลาที่กำหนด

- รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินจะต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงไปถึงกองทุน ฯ ว่าตนมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของตนอย่างไร เพื่อให้กองทุน ฯ ใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาอนุมัติการใช้สิทธิเกี่ยวกับการถอนเงิน โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

- สำหรับประเทศไทยก่อนที่จะลงนามเข้าเป็นสมาชิกกองทุน ฯ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เคยมีปัญหาข้อกฎหมายว่า การเข้าเป็นสมาชิกดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ แต่หลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอความเห็นว่าการเข้าเป็นสมาชิกกับกองทุน ฯ เป็นการลงนามหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง และไม่มีกรณีต้องเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสอง ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุน ฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุน ฯ พ.ศ. ๒๕๑๔ ด้วย หลังจากนั้นประเทศไทยได้มีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุน ฯ หลายครั้ง โดยไม่เคยปฏิบัติในลักษณะว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

- รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย เสนอหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐, ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑, ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑, ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ และ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ตามลำดับ หนังสือแจ้งความจำนงแต่ละฉบับจะรายงานความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตามที่ได้เคยเสนอไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับก่อน และเสนอนโยบายและมาตรการที่จะดำเนินการต่อไป รวมทั้งอาจมีการขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งโดยแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาในการอนุมัติการใช้สิทธิพิเศษในการถอนเงินงวดต่อไปของกองทุน ฯ ด้วย หากเหตุผลไม่เพียงพอหรือไม่ได้แสดงเหตุผล กองทุน ฯ ก็อาจไม่อนุมัติวงเงินได้

- สำหรับภาระผูกพันในเงินที่รัฐบาลไทยได้รับอนุมัติและโอนมาจากกองทุน ฯ เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๘ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. ๒๕๒๑ รวมทั้งพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุน ฯ พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุน ฯ พ.ศ. ๒๕๑๔ พ.ศ. ๒๕๒๑

- โดยสรุปรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เห็นว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะขาดองค์ประกอบเรื่องเจตนาของคู่กรณี และขาดองค์ประกอบของการเป็นหนังสือสัญญาตามหลักกฎหมาย หลักวิชาการและประเพณีปฏิบัติ

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

๑) ตามคำร้องมีประเด็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึงองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยรัฐธรรมนูญ

ส่วนกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งหรือระหว่างองค์กรมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรนั้นสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ หรือเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

กรณีคำร้องนี้ ประธานรัฐสภาเห็นว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือแจ้งความจำเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ และเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่ มีปัญหาว่าการให้ความเห็นชอบหนังสือแจ้งความจำเป็นอำนาจของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน จะได้นำไปพิจารณาในการดำเนินการได้สวนคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕

พิเคราะห์แล้วเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องมาพร้อมความเห็นเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๒) ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า หนังสือแจ้งความจำเป็นที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ เป็น “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ และจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ มีข้อพิจารณา ดังนี้

๒.๑) อำนาจในการทำหนังสือสัญญาต่างๆ ตามมาตรา ๒๒๔ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงใช้อำนาจอธิปไตยในทางบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลดังความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ” และมาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ กล่าวถึง “หนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น” ดังนั้นคำว่า “สัญญาอื่น” ย่อมหมายถึงหนังสือสัญญาที่ทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกับหนังสือสัญญาสันติภาพและหนังสือสัญญาสงบศึกจะเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งมิได้

๒.๒) กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศนั้น ได้แก่ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๑ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๗๘

อนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับนี้เป็นที่ทราบและยอมรับกันทั่วไปว่ามีที่มาจากผลของการประชุมสหประชาชาติในการจัดทำประมวลหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และจารีตประเพณี อันเป็นแนวปฏิบัติ ซึ่งเป็นที่ยอมรับและยึดถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว และได้กำหนดองค์ประกอบของสนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศไว้ว่า “สนธิสัญญา” หมายถึง “ความตกลงระหว่างประเทศที่สร้างขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่างๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะสร้างขึ้นเป็นฉบับเดียว หรือสองฉบับ หรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” ความหมายของ “สนธิสัญญา” ตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงครอบคลุมถึงความตกลงระหว่างประเทศทุกรูปแบบ เช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง ข้อตกลง หนังสือแลกเปลี่ยน พิธีสาร กรรมสารทั่วไป กรรมสารสุดท้าย เป็นต้น ดังนั้น คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ จึงหมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะความตกลงนั้นจะจัดทำขึ้นในรูปแบบใดและใช้ชื่ออย่างไรและมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สนธิสัญญา” ดังที่กล่าวแล้วโดยมีลักษณะคือ

๑. ทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง

๒. ความตกลงนั้นต้องทำเป็นหนังสือ

๓. เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่ก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย และ

๔. ความตกลงนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

๒.๓) ข้อพิจารณาต่อไปมีว่า หนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาตามความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่

หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสถานะและปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศและแจ้งถึงนโยบายรวมทั้งมาตรการต่างๆ ที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยกองทุน ฯ จะนำหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาอนุมัติสิทธิ

พิเศษในการถอนเงินตามข้อตกลงของกองทุน ฯ โดยผ่านแผนการให้ความช่วยเหลือที่มีระยะเวลา เบิกถอน ๓๕ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติ ในการช่วยเหลือทางการเงินที่กองทุน ฯ มีให้แก่ประเทศไทยในฐานะรัฐสมาชิก (คณะกรรมการบริหาร ของกองทุน ฯ ได้อนุมัติให้สิทธิพิเศษในการถอนเงินแก่ประเทศไทย รวม ๒.๕ พันล้าน SDRs หรือ ประมาณ ๕ พันล้านเหรียญสหรัฐ รวมกับความช่วยเหลือจากธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ ธนาคาร โลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย ประเทศไทยจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินทั้งสิ้น ๑๖.๗ พันล้าน เหรียญสหรัฐ)

หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ทำขึ้นในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ยืนยันถึงนโยบายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศต่อเนื่องจากฉบับที่ ๑ ซึ่งทำขึ้นในสมัยรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และรายงานผลการดำเนินการของประเทศไทยที่ได้ ปฏิบัติมา รวมทั้งกล่าวถึงนโยบายและมาตรการที่จะดำเนินการต่อไป

หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๓ ถึงฉบับที่ ๕ ได้ชี้แจงนโยบายคือ การรักษาเสถียรภาพของ อัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลงอย่างมากจากปัจจัยภายนอกและภายในของประเทศ ปัญหาความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงินและการกำกับตรวจสอบของภาครัฐ ปัญหาทางสังคมที่จะ ติดตามมา รวมทั้งนโยบายปฏิรูปกฎหมายที่ล้ำสมัย เช่น กฎหมายล้มละลาย และการบังคับคดี การแปรรูป รัฐวิสาหกิจ การแก้ไขปัญหาสภาพคล่องและการเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์ ตลอดจนกำหนดให้การ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายเป็นเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) ไว้ในหนังสือแจ้งความ จำนงฉบับที่ ๕

หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๖ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ กล่าวถึงการกระตุ้นเศรษฐกิจ และบรรเทาผลกระทบทางสังคมโดยใช้มาตรการด้านการคลังเป็นสำคัญ และขอยกเว้นเงื่อนไขเกี่ยวกับ กำหนดเวลาการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายที่เป็นเกณฑ์ปฏิบัติซึ่งคาดว่าจะมีกำหนดแล้วเสร็จ ภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เนื่องจากยังไม่สามารถดำเนินการให้ลุล่วงได้

เมื่อได้พิจารณาหนังสือแจ้งความจำนงทุกฉบับที่กล่าวมาแล้วมีความเห็นว่า

หนังสือแจ้งความจำนงเป็นการแถลงชี้แจงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อเป็น เหตุผลประกอบการขอใช้สิทธิพิเศษถอนเงินจากกองทุน ฯ มีลักษณะเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวของ รัฐบาลไทย เพื่อขอใช้สิทธิของคนในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิกในการขอใช้ทรัพยากรทั่วไปของกองทุน ฯ ตาม “ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ” ข้อ ๕ ส่วนที่ ๓ (บี)

ฝ่ายรัฐบาลไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงเพียงฝ่ายเดียวแสดงแผนการที่รัฐบาลไทยจะปฏิบัติโดยเป็นที่เข้าใจกัน มาตลอดในการขอความช่วยเหลือจากกองทุน ฯ ทั้งในอดีตและปัจจุบันว่าหากปฏิบัติไม่ได้ก็จะไม่บังคับกัน ตามกฎหมายและกองทุน ฯ ก็ไม่ได้มีหนังสือตอบรับสนองตามรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศ แต่อย่างใด เพราะกองทุน ฯ ก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือขอทำความตกลงที่ทั้งสองฝ่าย ต้องการให้เกิดพันธะผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยกองทุน ฯ ได้เคยประกาศแถลงข้อมติของ กองทุน ฯ ดังที่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์) แจ้งให้ทราบถึงมติดังกล่าวของคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ มติที่ ๖๐๕๖ - (๓๕/๓๘) วันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ว่า “แผนการให้ความช่วยเหลือไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้นจะต้องหลีกเลี่ยงภาษาที่มีนัยที่จะทำให้เกิดความเข้าใจว่า เป็นการผูกพันทางสัญญาในแผนการให้ความช่วยเหลือและในหนังสือแจ้งความจำนง”

นอกจากนี้ “เกณฑ์ปฏิบัติ” บางประการ เช่น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายนั้น รัฐบาลไทยได้ริเริ่มมาเป็นเวลานานแล้ว และรัฐบาลเห็นว่าถึงเวลาที่จะให้มีผลบังคับเพื่อแก้ไขปัญหาทาง เศรษฐกิจและการเงินของประเทศในช่วงนี้

แม้ว่ารัฐบาลไทยได้กำหนดแผนปฏิบัติการบางประการไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงโดยกำหนดให้ เป็นเกณฑ์ปฏิบัติด้วยดังเช่นในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๕ กำหนดให้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ล้มละลายซึ่งคาดว่ารัฐสภาจะให้ความเห็นชอบได้ภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ไว้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติ แต่การที่รัฐบาลยังไม่สามารถปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ กองทุน ฯ ก็มีได้ถือว่าเป็นการละเมิดพันธกรณีที่ ประเทศไทยมีต่อกองทุน ฯ ในฐานะรัฐสมาชิกอันจะยังผลให้ต้องถูกลงโทษภายใต้ข้อตกลงว่าด้วย กองทุน ฯ แต่ประการใด

หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ จึงมิใช่ “หนังสือสัญญา” ในความหมาย ของความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยทำขึ้นเป็นหนังสือกับกองทุน ฯ ซึ่งเป็นองค์การระหว่าง ประเทศ เพราะขาดลักษณะของการเป็นความตกลงระหว่างประเทศ

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทาง วิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ ไม่เป็นหนังสือสัญญาดามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๕ จึงไม่เป็นกรณีที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามวรรคสอง ของมาตราดังกล่าว

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ