

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง หนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยส่งไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นสัญญาที่จะต้อง
ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ประธานรัฐสภา มีคำร้องเป็นหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑/๑๐๑๕๓ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง หรือไม่ เพราะปัญหานี้เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง และโดยที่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวปฏิบัติได้ ซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในทางความคิดอย่างรุนแรง อันอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร และเป็นปัญหาที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป จึงเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

๑. ภูมิหลัง

๑.๑ Articles of Agreement of the International Monetary Fund เป็นสัญญา
ระหว่างประเทศที่กำหนดวัตถุประสงค์ หลักการ และโครงสร้างทางการเงินของกองทุนการเงินระหว่าง
ประเทศ สัญญานี้ เป็นผลของการยกร่างสัญญาของ United Nations Monetary and Financial
Conference ซึ่งประชุมกันที่เบรตตัน วูดส์ รัฐนิวแฮมเชอร์ สหรัฐอเมริกา มีผลใช้บังคับตั้งแต่ ๒๗
ธันวาคม ๒๕๕๑ ต่อมามีการแก้ไขสัญญานี้ รวม ๓ ครั้ง คือ เมื่อกรกฎาคม ๒๕๑๒ เมษายน ๒๕๒๑
และพฤศจิกายน ๒๕๓๕ ตามลำดับ ส่วนการแก้ไขครั้งที่ ๔ จะมีผลใช้บังคับเมื่อประเทศสมาชิก
มีเสียงรวมกันสามในสี่ของจำนวนเสียงทั้งหมดรับรองการแก้ไขแล้ว กองทุนนี้ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์
๖ ประการ ซึ่งรวมถึงการให้ความมั่นใจแก่สมาชิก โดยกองทุนจัดเตรียมทรัพยากรไว้ช่วยเหลือเป็นการ
ชั่วคราว ซึ่งมีมาตรการที่คุ้มครองอย่างพอเพียง เพื่อให้สมาชิกมีโอกาสแก้ไขภาวะวิกฤตในดุลการชำระเงิน
โดยไม่ต้องใช้มาตรการที่เป็นอันตรายต่อความเจริญก้าวหน้าของชาติ หรือประชาชาติ

กองทุนไม่บังคับให้ประเทศใดเป็นสมาชิก เมื่อประเทศสมาชิกมีปัญหาการชำระเงินระหว่างประเทศ กองทุนก็ไม่บังคับให้ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุน ถ้าประเทศสมาชิกใดมีปัญหาการชำระเงิน และขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุน กองทุนจะให้ความช่วยเหลือตามข้อบังคับ

ในการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนนั้น ประเทศสมาชิกผู้ขอจะต้องแจ้งวัตถุประสงค์ และนโยบายที่จะขอให้กองทุนอนุมัติการให้ stand-by arrangement แก่ประเทศสมาชิกผู้ขอ stand-by arrangement คือ การที่กองทุนอนุญาตให้ประเทศสมาชิกผู้ขอซื้อเงินตราสกุลที่ตนต้องการด้วยเงินตราสกุลของตนเอง กองทุนจะขายเงินตราดังกล่าวให้โดยมีเงื่อนไขว่า ประเทศสมาชิกผู้ขอจะต้องซื้อเงินตราของตนคืนในระยะเวลาที่กำหนด หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นเอกสารฝ่ายเดียวที่เจ้าหน้าที่ของประเทศผู้ทำจะต้องรับผิดชอบ มิได้เป็นสัญญาหรือพันธะใดๆ เป็นการกระทำแต่ฝ่ายเดียวในทางกฎหมาย เพราะไม่มีวัตถุประสงค์และนโยบาย ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้โดยไม่ต้องหารือกับกองทุน อย่างไรก็ดี ข้อความในหนังสือแสดงเจตจำนงนั้นทำขึ้นโดยปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของกองทุน และอาจมีเกณฑ์ปฏิบัติ (performance criteria) หรือเงื่อนไขในการถอนเงินด้วยก็ได้ สำหรับการอนุมัติ stand-by arrangement ของกองทุนตามหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน มิได้เป็นข้อกำหนดของสัญญา หรือพันธะตามกฎหมายของประเทศสมาชิกผู้ขอที่จะต้องดำเนินการตามโครงการที่แจ้งไป การที่ประเทศสมาชิกผู้ขอไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือเกณฑ์ปฏิบัติอาจมีผลทำให้ประเทศสมาชิคนั้นไม่อาจขอใช้ทรัพยากรตาม stand-by arrangement ได้ เว้นแต่กองทุนจะยกเว้นเงื่อนไขหรือเกณฑ์ปฏิบัตินั้น อย่างไรก็ดี การไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือเกณฑ์ปฏิบัติไม่ถือเป็นการฝ่าฝืนพันธะกรณีที่มีต่อกองทุน และไม่ก่อให้เกิดการลงโทษตามข้อกำหนดของกองทุน ใน Guidelines on Conditionality ข้อ ๓ ซึ่งออกตามมติของคณะกรรมการบริหารกองทุน ที่ ๖๐๕๖ (๑๕/๓๘) กำหนดว่า stand-by arrangement มิใช่สัญญาระหว่างประเทศ ดังนั้น ทั้งสองฝ่ายจึงต้องหลีกเลี่ยงที่จะใช้ข้อความที่มีความหมายว่า เป็นสัญญา ทั้งในหนังสือแสดงเจตจำนงของประเทศสมาชิกผู้ขอ และใน stand-by arrangement ที่กองทุนอนุมัติ

ดังนั้น ถ้าประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนพิจารณาเงื่อนไขที่กองทุนกำหนดแล้วไม่พอใจที่จะรับเงื่อนไขของกองทุน ก็ชอบที่จะไม่ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินได้

๑.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในนามของรัฐบาลไทยได้ลงนามใน Articles of Agreement, International Monetary Fund เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เวลา ๑๖.๐๐ น. ที่กระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา

๑.๓ รัฐสภาได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) และธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ หรือธนาคารโลก (International Bank for Rehabilitation and Development หรือ IBRD) ไว้ดังนี้

๑.๓.๑ พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้ง บัญญัติว่า

“มาตรา ๕ ทวิ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจถือประโยชน์จากสมาชิกภาพในธนาคารระหว่างประเทศ ทำการแทนรัฐบาล เพื่อกู้เงินและค้ำประกันการกู้เงินของรัฐบาลหรือองค์การของรัฐบาลจากธนาคารระหว่างประเทศตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่จะตกลงกัน

การกู้เงินดังกล่าวจะเป็นผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ

บทบัญญัติมาตรานี้ ให้ใช้บังคับแก่การกู้เงินและการค้ำประกันการกู้เงินซึ่งได้กระทำตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

(มาตรา ๕ ทวิ เพิ่มความโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘)

มาตรา ๕ ตริ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจถือประโยชน์ และรับภาระจากสมาชิกภาพแห่งกองทุนการเงินในนามของรัฐบาลในการดำเนินธุรกรรมทุกประการเกี่ยวกับบัญชีทั่วไปของกองทุนการเงิน รวมตลอดถึงการชำระเงินลงทุน ผลประโยชน์ ภาระค่าใช้จ่าย และผลกำไรหรือขาดทุน เนื่องจากการปฏิบัติในการนี้ทั้งสิ้น ให้ตกเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

เพื่อประโยชน์แห่งวรรคหนึ่ง ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจ่ายคืนแก่รัฐบาลซึ่งทองคำเฉพาะส่วนที่มีใช้สินทรัพย์ อันเป็นทุนสำรองเงินตราและเงินตราไทย ที่ได้จ่ายแก่กองทุนการเงินเป็นการชำระเงินลงทุนไปแล้วก่อนวันที่มาตรานี้ใช้บังคับ”

(มาตรา ๕ ตริ เพิ่มความโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕)

๑.๓.๒ พระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๔ ให้ธนาคารถือประโยชน์จากการเป็นภาคีแห่งบัญชีพิเศษถอนเงินในนามของรัฐบาล และปฏิบัติการตามพันธะเกี่ยวกับบัญชีพิเศษถอนเงินในนามของรัฐบาลได้ทุกประการ

มาตรา ๕ ให้ธนาคารเป็นผู้ถือและใช้ประโยชน์เกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินที่รัฐบาลได้รับจากการจัดสรรและจากธุรกรรมอื่น ๆ”

๑.๔ สรุปในส่วนนี้ คือ สัญญากองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลกมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๗ ประเทศไทยได้เริ่มเจรจาเข้าเป็นภาคีตั้งแต่ สิงหาคม ๒๕๓๕ สำเร็จและลงนามเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๓๒ ในระหว่างการเจรจานี้ ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถึงสามฉบับ คือ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๕ (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๓๐ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๒ แต่เนื่องจากความตกลงกับกองทุนนี้ไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อการเป็นไปตามความตกลง จึงไม่ต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๓๒ มาตรา ๑๕๔ ต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ คือ ถ้าเป็นการขอกู้เงิน หรือค้ำประกันเงินกู้จากธนาคารโลก ก็จะเป็นไปตาม General Conditions Applicable to Loan and Guarantee Agreements for Single Currency Loan ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๐ โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับแรก แต่ถ้าเป็นการใช้สิทธิพิเศษถอนเงินพิเศษจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ก็จะเป็นไปตาม Articles of Agreement ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อกรกฎาคม ๒๕๑๒ เมษายน ๒๕๒๑ และพฤศจิกายน ๒๕๓๕ โดยใช้กฎหมายฉบับหลังในการที่จะใช้สิทธิพิเศษถอนเงินจากกองทุนนี้ ประเทศสมาชิกจะต้องทำหนังสือแสดงเจตจำนงว่าจะถอนเงินไปใช้ทำอะไร ในการนี้ ถ้ากองทุนเห็นชอบ ก็จะได้อนุมัติ stand-by arrangement ถ้าประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดใน stand-by arrangement หากเงื่อนไขนั้นไม่ได้รับการยกเว้นจากกองทุน กองทุนอาจไม่อนุมัติให้ใช้สิทธิพิเศษในคราวถัดไป แต่ไม่ถือว่า เป็นการปฏิบัติผิดสัญญาระหว่างประเทศ เพราะกองทุนไม่ถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นสัญญา

๒. พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ พร้อมด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่ รวม ๑๒๖ คน มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึงประธานวุฒิสภา ขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพราะมีพฤติกรรม ส่อว่า จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเนื่องจากรัฐบาลไทย (ซึ่งมี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้ทำหนังสือถึงกองทุนเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินผ่านโครงการเงินกู้ stand-by arrangement โดยจะมีการพิจารณาทบทวนโครงการ ๓ ครั้งในปีแรก (ทบทวนเป้าหมายของเดือนกันยายน และธันวาคม ๒๕๔๐ และมิถุนายน ๒๕๔๑) ซึ่งจะเน้นเรื่องตลาดเงินตราต่างประเทศ

การฟื้นฟูภาคการเงิน และนโยบายการคลังเพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างเป็นขั้นเป็นตอน หลังจากนั้นจะมีการทบทวนปีละ ๒ ครั้ง (ธันวาคม ๒๕๕๑ มิถุนายน และธันวาคม ๒๕๕๒) ต่อมากองทุนได้สนองคำเสนอเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งก่อให้เกิดความตกลงที่สมบูรณ์ หรือที่เรียกว่า เป็นหนังสือสัญญาโดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย คือ ประเทศไทยและกองทุนมีพันธะต้องดำเนินการตามข้อตกลงตามที่เห็นพ้องต้องกัน

ในการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตจำนงได้มีการทบทวนถึงผลการดำเนินการเป็นระยะๆ ตามที่กำหนดไว้ และได้มีการเสนอปรับแผนต่างๆ ร่วมกับเจ้าหน้าที่กองทุน จากนั้นก็มีการทำหนังสือเสนอแผนการปรับปรุงถึงคณะกรรมการบริหารกองทุน หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๒ จนถึง ฉบับที่ ๖ คณะกรรมการบริหารกองทุนได้เห็นชอบหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๕ และกำลังจะพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๖ แต่ในการทำหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ซึ่งลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในภาคผนวก ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของหนังสือแสดงเจตจำนงว่า ประเทศไทยจะต้องออกพระราชกำหนด หรือพระราชบัญญัติ หรือแก้ไขพระราชบัญญัติใดบ้าง และกำหนดว่า ต้องมีเนื้อหาสาระที่สำคัญอย่างไร คณะรัฐมนตรีต้องอนุมัติเมื่อใด รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบเมื่อใด จุดเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า มีพฤติการณ์ที่สื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เพราะรัฐบาลไทยได้ตกลงกับกองทุนว่า จะมีการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา

๓. ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจพิจารณาหนังสือแสดงเจตจำนงทั้ง ๖ ฉบับ ที่รัฐบาลไทยมีถึงกองทุนแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

๓.๑ ในหนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทย ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ลงนามโดยนายทง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ถึง Mr.Michel Camdessus, ผู้อำนวยการจัดการกองทุน มีข้อความอย่างละเอียด กล่าวถึงเค้าโครงของโครงการที่ราชอาณาจักรไทยจะดำเนินการในสามปีข้างหน้า นโยบายระยะปานกลาง แผนการดำเนินงานในปีแรก และเป้าหมาย สรุปใจความว่า ราชอาณาจักรไทยตั้งใจจะแก้ไขสาเหตุของความยุ่งยากทางการเงินปัจจุบันให้มีความเติบโตทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืนในสามปีข้างหน้า ในการนี้รัฐบาลไทยมีมาตรการหลายอย่าง เช่น จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯลฯ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทง พิทยะ) ได้มีหนังสือลับมาก ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๑๐๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงนายกรัฐมนตรี รายงานผลการเจรจาขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุน มีข้อความว่า คณะผู้แทนไทยได้เจรจากำหนดกรอบและรายละเอียดเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุน เรียบร้อยแล้ว ในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้ลงนามในหนังสือแสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐

เพื่อให้การปฏิบัติตามแผนการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย และเงื่อนไขที่กำหนด ทั้งในด้านอัตราแลกเปลี่ยนการปฏิรูประบบการเงิน และการดำเนินนโยบายการคลังที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ในนามราชอาณาจักรไทยได้ยืนยันการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในรูป Stand-by เป็นระยะ ๓๕ เดือน และในวงเงินเทียบเท่า ๒,๕๐๐ ล้านดอลลาร์ SDR

เพื่อให้การดำเนินการและการติดตามการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อรักษาเสถียรภาพ และการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ ระบบสถาบันการเงินและมาตรการที่เกี่ยวข้องในระดับมหภาคให้สัมฤทธิ์ผลตามข้อตกลงกับกองทุน รัฐบาลมีภาระหน้าที่ที่จะต้องทำแผนปฏิบัติการ เป้าหมาย เงื่อนไขและมาตรการที่ชัดเจนและมีการประสานงานอย่างดี กระทรวงการคลังจึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนปฏิรูปและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง และการส่งออก ภายใต้ข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ในการอนุมัติเงิน ปรากฏเป็นเพียงการให้ข่าวแก่หนังสือพิมพ์ของกองทุน ที่ ๕๗/๓๗ เมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ว่า...วันนี้กองทุนอนุมัติให้ stand-by credit แก่ประเทศไทย เป็นจำนวน SDR ๒.๕ พันล้าน (ประมาณ ๓.๕ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ มีกำหนดเวลา ๓๕ เดือน เพื่อสนับสนุนโครงการเศรษฐกิจของรัฐบาล แต่ไม่ปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่กองทุน หรือหนังสืออนุมัติจากกองทุน

๓.๒ ในหนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทย ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ถึง Mr. Camdessus มีใจความว่า รัฐบาลใหม่ของ นายชวน หลีกภัย ยืนยันจะปฏิบัติตามโครงการเศรษฐกิจที่ระบุไว้ในหนังสือลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐... โดยจะมีมาตรการต่างๆ เช่น จะทบทวนระบบภาษีปัจจุบัน... ดำเนินการตามประกาศ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลาย ฯลฯ ซึ่งเป็นเช่นเดียวกันกับกรณี

ที่รัฐบาลไทย โดยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีนายทง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ดังกล่าวข้างต้น

ในการนี้ปรากฏในข่าวหนังสือพิมพ์ ที่ ๕๗/๒๕ เมื่อ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ ว่า วันนี้คณะกรรมการบริหารกองทุนได้พิจารณาทบทวนความก้าวหน้าในการดำเนินการตามโครงการเศรษฐกิจของประเทศไทย... กองทุนได้เตรียมเงินจำนวน SDR ๑.๒ พันล้าน ตามโครงการให้ stand-by credit มีกำหนด ๓๔ เดือน... โดยไม่ปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่กองทุน หรือหนังสืออนุมัติจากกองทุนเช่นเคย

๓.๓ สำหรับหนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทย ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ และ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และหม่อมราชวงศ์จัตุมงคล โสณกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย คงมีลักษณะเหมือนกับหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับแรก คือ ส่วนที่ ๑ เป็นเนื้อเรื่องโดยสรุป ส่วนที่ ๒ เป็นบันทึกว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ ส่วนที่ ๓ มาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลจะจัดทำและกำหนดเวลา และส่วนที่ ๔ เป็นเป้าหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการมีหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เช่น จะแก้ไขกฎหมายล้มละลาย แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับจำนอง ฯลฯ (หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๓) แก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา แก้ไขกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ทบทวนประมวลรัษฎากร จัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และกฎหมายว่าด้วยการแปรรูป ฯลฯ (หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๔) แก้ไขพระราชกำหนดการธนาคารพาณิชย์ แก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา ร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย แก้ไขกฎหมายล้มละลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๕๔ (๒)... แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ จัดทำร่างกฎหมายน้ำ การขนส่ง การโทรคมนาคม การพลังงาน คณะรัฐมนตรีจะมีมติขาย/ยุบเลิกองค์การทอผ้า องค์การแบดเตอรี องค์การอาหารสำเร็จรูป แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ (หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๕) และแก้ไขพระราชกำหนดการธนาคารพาณิชย์, แก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา ออกกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินใหม่ ฯลฯ (หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๖) ทั้งนี้ โดยแจ้งกำหนดเวลาที่จะร่างเสร็จ เสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ เสนอสภา และ

คาดหมายว่า สภาจะอนุมัติได้เมื่อใด ประกอบกับมาตรการนั้นๆ แล้วแต่กรณีด้วย ส่วนการอนุมัติของกองทุนก็คงเป็นไปในรูปเดิมที่กล่าวใน ๓.๑ คือ ไม่ปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่กองทุน หรือหนังสืออนุมัติจากกองทุน

ในการจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงเหล่านี้ รัฐบาล (พรรคความหวังใหม่) ซึ่งเป็นผู้จัดทำหนังสือแสดงเจตจำนง ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ อธิบายไว้ละเอียดดีมาก คือ ... กระบวนการทำ “ข้อตกลง” กับกองทุน คือ ในการจัดทำข้อเสนอ หรือที่เรียกกันว่า หนังสือแจ้งความจำนง หรือหนังสือแสดงเจตจำนงแต่ละฉบับนี้ กองทุนจะส่งเจ้าหน้าที่ของตนเข้ามาช่วยจัดทำด้วย โดยมีการเสนอแนะให้คำปรึกษาและชี้ให้เห็นว่า กองทุนต้องการอะไร ประเทศไทยควรทำอย่างไร ทั้งนี้ ด้านหนึ่งเป็นการกดดันรัฐบาลไทยหลายๆ ว่า ถ้าไม่ทำข้อเสนอตามที่เจ้าหน้าที่กองทุนแนะนำ (ส่วนใหญ่จะร่างเป็นภาษาอังกฤษมาให้ฝ่ายไทยก่อน) คณะกรรมการบริหารกองทุนอาจไม่อนุมัติข้อเสนอ หรือหนังสือแสดงเจตจำนงนั้นได้ กระบวนการนี้เริ่มตั้งแต่การทำหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ แล้ว ... (คัดจากตอนหนึ่งของหน้า ๑๘ ของ “พหุติการณณ์ ฯลฯ” ที่หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ส่งพร้อมหนังสือลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงประธานวุฒิสภา) ซึ่งสอดคล้องกับข้อความของหนังสือลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทองพิทยะ) รายงานนายกรัฐมนตรี ว่า... คณะผู้แทนไทยได้เจรจากำหนดกรอบและรายละเอียดเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนเรียบร้อยแล้ว... และรัฐบาลไทยในเวลาต่อมาได้ถือปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ และปรากฏว่า มีข้อเสนอหลายประการที่รัฐบาลไทยไม่สามารถปฏิบัติตามได้ภายในเวลาที่กำหนด

๔. พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีหนังสือ ค่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า ได้มอบหมายให้ นายโกสิน พลกุล นายลิขิต ธีระเวคิน นายจาตุรนต์ ฉายแสง และนายเอกพร รักความสุข มาชี้แจงและนำเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ออกรับฟังคำชี้แจงของบุคคลดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ สรุปคำชี้แจงได้ดังนี้

๔.๑ การที่รัฐบาลเสนอพระราชกำหนดรวม ๖ ฉบับ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์อภิปรายว่าเป็นพันธะที่เกิดจากการที่รัฐบาลไทยได้ทำสัญญากับกองทุน แต่สภามีเคยได้รับทราบ หรือเห็นรายละเอียดของสัญญาที่รัฐบาลไทยได้ทำผูกพันไว้ เป็นเพียงแต่ข่าวที่ยืนยันออกมา และพันธะดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นพันธะระหว่างประเทศไปแล้ว เหตุใดรัฐบาลจึงไม่ชี้แจงให้ประชาชนทราบ สัญญาเช่นนี้รัฐธรรมนูญ

บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเสนอต่อสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ บทบัญญัติอย่างนี้รัฐบาลได้ละเมิดไว้แล้วแต่เบื้องต้น โดยไม่ได้เสนอขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๔.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำหนังสือแสดงเจตจำนงกับกองทุนว่า จะออกหรือแก้กฎหมายอะไร มีบทบัญญัติอย่างไร และเมื่อใด ซึ่งเป็นเงื่อนไขของหนังสือแสดงเจตจำนง และเป็นสัญญาที่จะต้องขอรับความเห็นชอบต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง

๔.๓ การถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนงหรือหนังสือทั้ง ๖ ฉบับ ที่รัฐบาลไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีถึงกองทุน ไม่เป็นหนังสือสัญญาจะเป็นเรื่องแปลก เพราะประเทศไทยเป็นเอกราชและมีอำนาจอธิปไตยของตน ไปร่วมกับเจ้าหน้าที่กองทุนทำข้อเสนอเพื่อผูกพันตนฝ่ายเดียวว่าจะทำอะไรบ้าง แล้วยังให้เจ้าหน้าที่กองทุนกำหนดอีกด้วยว่า ต้องทำเรื่องนั้นเรื่องนี้ ทั้งๆ ที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ขึ้นภาษีน้ำมัน ตัดงบประมาณรายจ่าย ฯลฯ หรืออยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การออกกฎหมายต่างๆ

๔.๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มี side-letter ถึงกองทุน แต่ไม่เปิดเผยข้อความในหนังสือนั้นแก่สาธารณชน โดยอ้างว่าเป็นเกณฑ์ปฏิบัติซึ่งอยู่ภายในกรอบของหนังสือแสดงเจตจำนง

๔.๕ ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ มหาอำนาจไม่ได้มาพร้อมกับเรือปืน หรือกองทัพ แต่ก็ได้กดดันให้ประเทศเล็กๆ ต้องยอมรับในมาตรการโลกใหม่ เช่น การต้องเคารพในสิทธิแห่งทรัพย์สินทางปัญญา การสร้างมาตรฐานต่างๆ เช่น ทางอุตสาหกรรม การรักษาสິงแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และสินค้าเกษตร เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีมาตรการเอาเปรียบกีดกันอื่นๆ ที่กำลังจะตามมา ล้วนเป็นประโยชน์แก่ประเทศใหญ่ (คัดจากตอนหนึ่งของหน้า ๕ ของ “จากการเปิดตลาดเงินทุนเสรีสู่การเปิดเสรีทุกด้าน ประเทศไทย คือ เมืองขึ้นยุคโลกาภิวัตน์” ของพรรคความหวังใหม่

๕. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กค ๐๑๐๐/๒๓๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า ตนและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีความประสงค์จะมาให้ถ้อยคำและชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ออกรับฟังคำชี้แจงของบุคคลดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ สรุปคำชี้แจงได้ดังนี้

๕.๑ รัฐบาลปัจจุบันได้ยืนยันจะปฏิบัติตามแผนการปฏิบัติงานทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ใน Memorandum on Economic Policy ในหนังสือแสดงเจตจำนงลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ ของรัฐบาลก่อน แต่ทีมเศรษฐกิจของรัฐบาลปัจจุบันมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินมาตรการเพิ่มเติมอีก

หลายประการเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศให้ลุล่วงไปโดยเร็วที่สุด ในส่วนที่เกี่ยวกับการจะต้องมีกฎหมายใหม่ หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่เป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ในหนังสือแสดงเจตจำนงได้แจ้งวันที่ที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ ร่างเสร็จเสนอคณะรัฐมนตรี และเสนอสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งแสดงความคาดหมายว่าจะมีผลใช้บังคับเมื่อใดด้วยนั้น เป็นคำแถลงถึงนโยบายของรัฐบาล มิได้มีเจตนาที่จะกีดกันฝ่ายนิติบัญญัติแต่ประการใด อีกทั้งมิใช่กรณีต้องตราพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง เพราะกรณีนี้เป็นไปตามข้อกำหนดของกองทุน และกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

๕.๒ นางเกลียวทอง เติระกุล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยและเป็นผู้อำนวยการบริหารของกองทุน มีหนังสือเป็นภาษาอังกฤษ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อธิบายความหมายของคำว่า “side-letter” ที่เจ้าหน้าที่ของกองทุนใช้ว่า หมายความว่าถึงหนังสือใดๆ ที่มีไปพร้อมกับหนังสือแสดงเจตจำนง ซึ่งโดยปกติจะเป็นหนังสือที่มีข้อความเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่อ่อนไหวในตลาดมาก สำหรับหนังสือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังฉบับลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ นั้นมิใช่จดหมายลับแต่อย่างใด

๕.๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยืนยันต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า มิได้มีหนังสือลับประกอบหนังสือแสดงเจตจำนงถึงกองทุน แต่เข้าใจว่า คงจะหมายถึงหนังสือโต้ตอบปกติ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงนาย Camdessus ว่า รัฐบาลคาดว่า รัฐสภาจะแก้ไขกฎหมายล้มละลายภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ส่วนกฎหมายที่สำคัญๆ ดังกล่าวข้างต้นได้ผ่านการเห็นชอบในวาระแรกของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และรัฐบาลจะพยายามให้สภาให้ความเห็นชอบภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ อย่างไรก็ดี อาจไม่เป็นการบังคับที่จะกำหนดวันที่จะให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะเท่ากับเป็นการกีดกันรัฐสภาโดยไม่สมควร อย่างไรก็ดี นายกรัฐมนตรีได้ให้คำมั่นกับข้าพเจ้าว่า รัฐบาลจะดำเนินการทุกอย่างเพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และกำลังดำเนินการให้มีการให้ความเห็นชอบกฎหมายล้มละลายในวันนี้ และกฎหมายอื่นๆ ทั้งหมดภายในสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ อย่างไรก็ดี กำหนดเวลานี้อาจเปลี่ยนแปลงออกไปอีกสองสามสัปดาห์ได้ หากจำเป็นต้องทำประชามติเพื่อให้ทุกฝ่ายเห็นพ้อง

ศาลรัฐธรรมนูญออกนั่งพิจารณาเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๒

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่ โดยนายโกกีน พลกุล นายลิขิต ชีรเวทิน นายจาตุรนต์ ฉายแสง นายเอกพร รักความสุข นายคณัฏฐ์ วัชรภรณ์ และนายकुเทพ ไสกระจ่าง รวม ๖ คน ซึ่งแจ้งด้วยวาจาและต่อมาทำเป็นหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีว่า หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ ที่รัฐบาลส่งไปนั้น เป็นเพียงข้อเสนอของรัฐบาลไทยต่อกองทุนเพื่อขอกู้เงิน ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดว่ามีโครงการอย่างไร กองทุนก็พิจารณาว่า โครงการที่รัฐบาลไทยกึ่งนั้นจะไปทำอะไรบ้าง กองทุนก็อนุมัติ และยืนยันว่า ไม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มิฉะนั้น ถ้าถือว่า กระบวนการขอกู้เงินทั้งหลายเป็นสัญญา ก็คงจะเป็นไปไม่ได้แน่นอน ดังนั้น แม้จะถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนง ที่กองทุนให้ความเห็นชอบเป็นสัญญา แต่ก็ไม่มีความใดที่ระบุให้ออกกฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงไม่มีประเด็นว่า จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ ส่วนหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๒ - ๖ ของรัฐบาลไทย มีข้อความที่รัฐบาลสัญญากับกองทุนว่า จะแก้ไขหรือมีกฎหมายอะไรบ้าง จะเสนอร่างกฎหมายเสร็จเมื่อใด และจะให้รัฐสภาอนุมัติเมื่อใด จึงเป็นสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ซึ่งจะต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่

คณะรัฐมนตรี โดยนายวิษณุ เครืองาม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี นายวศิน ชีรเวชญาณ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และนายสุภรัตน์ ควัฒน์กุล ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งแจ้งด้วยวาจาและต่อมาทำเป็นหนังสือที่ นร ๐๒๐๑/๒๐(พิเศษ) ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีว่า ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนและธนาคารโลกหลายครั้ง โดยไม่เคยถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นสัญญาที่จะต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ และกองทุนก็ไม่เคยเข้าใจว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นสัญญา และจะคัดค้านมิให้อีกฝ่ายหนึ่งถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญา ตาม Guidelines on Conditionality ข้อ ๓ เว้นแต่รัฐบาลไทยไม่ชำระหนี้เงินกู้หรือเงินที่รับความช่วยเหลือไปแล้ว จึงจะถือว่า เป็นการผิดสัญญา

พยานหลักฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญ

พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕๔

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔

(๒) พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕ ทวิ และมาตรา ๕ ครี

(๓) พระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๕

(๔) Articles of Agreement of the International Monetary Fund

ปัญหาที่ต้องพิจารณา

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาเรื่องนี้หรือไม่

(๒) หนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากประธานรัฐสภาเห็นว่า หนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุนเพื่อขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน โดยมีได้ขอรับความเห็นชอบของรัฐสภา เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเป็นการโต้แย้งระหว่างรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีฝ่ายหนึ่ง กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน อีกฝ่ายหนึ่ง และโดยที่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ หากปล่อยทิ้งไว้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในทางความคิดอย่างรุนแรง อันอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยได้ ดังนั้น เพื่อยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรและเป็นปัญหาที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่มีได้แสดงความเห็นว่า การที่รัฐบาลไทยมีหนังสือแสดงเจตจำนงดังกล่าว ต้องหรือไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ โดยที่ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหานี้เป็นเรื่องสำคัญอันควรแก่การวินิจฉัย กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรี แล้ว แม้ว่าคณะรัฐมนตรี จะมีได้ส่งปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา แต่ประธานรัฐสภาได้ส่งปัญหานี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาได้

ปัญหาที่สอง หนังสือแสดงเจตจำนงทั้ง ๖ ฉบับ ที่รัฐบาลไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีถึงกองทุนเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ นั้น

ประเด็นแรก หนังสือสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา มีลักษณะอย่างไร รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใด มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่เห็นว่า หนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุนเพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน โดยระบุว่า จะแก้หรือมีกฎหมายที่มีสาระในลักษณะอย่างใด เมื่อใดนั้น เป็นคำเสนอที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุน เมื่อกองทุนอนุมัติการโอนเงินหรือให้เงินกู้ ย่อมเป็นคำสนอง สัญญาก็เกิดขึ้นแล้ว ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเรียกหนังสือนั้นอย่างไร เพราะศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้เคยตัดสินว่า “ชื่อนั้นมิใช่องค์ประกอบในการกำหนดลักษณะของข้อตกลงหรือข้อผูกพันระหว่างประเทศ” แต่กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า หนังสือสัญญาที่จะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง นั้น ต้องเป็นสัญญา ระหว่างประเทศตาม Vienna Convention on the Law of Treaties, ๑๙๖๕ หรือ Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organization or between International Organizations, ๑๙๗๖ ซึ่งมีลักษณะ ๔ ประการ คือ (๑) เป็นความตกลงสองฝ่าย (๒) ทำเป็นหนังสือ (๓) ทำขึ้นระหว่างรัฐหรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน (๔) อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำเป็นเอกสารฉบับเดียว สองฉบับ หรือมากกว่า และไม่ว่า จะมีชื่อเรียกว่าอย่างไร และกรณีที่เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง จะต้องเป็นสัญญาในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ (๑) มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย (๒) มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือ (๓) จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ซึ่งโดยปกติฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่กระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินการตั้งแต่นั้น จนกระทั่งมีการประกาศพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่หนังสือแสดงเจตจำนงทั้งหกฉบับมิได้มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นครบถ้วน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาภูมิหลังของสัญญากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ นั้น ประเทศไทยได้เข้าสมัครเป็นสมาชิกเมื่อ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ซึ่งตรงกับเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ ใช้บังคับ แต่เนื่องจากสัญญากับกองทุนนี้ไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามข้อตกลง จึงไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๔ ต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับ

กองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ ยิ่งกว่านั้น การขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนครั้งนี้ มิใช่เป็นการขอรับความช่วยเหลือครั้งแรก เพราะรัฐบาลไทยได้เคยขอรับความช่วยเหลือทางการเงินนี้จากกองทุนและธนาคารโลกหลายครั้งแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่า รัฐบาลได้นำหนังสือแสดงเจตจำนงไปขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เช่นเดียวกับกรณีที่รัฐบาลไทยที่มี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทง พิทยะ) และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์) มีหนังสือแสดงเจตจำนง ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุน ตาม ๓.๑ ก็มีได้ขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เช่นเดียวกัน เพราะเป็นการปฏิบัติตาม Articles of Agreement ของกองทุน และพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๕

ประเด็นที่สอง หนังสือแสดงเจตจำนงทั้งหมดฉบับ ที่รัฐบาลไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีไปถึงกองทุนเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ในประเด็นนี้ เห็นว่า

(๑) หนังสือแสดงเจตจำนงลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ที่รัฐบาลไทยซึ่งมี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีไปถึงกองทุน โดยไม่ขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ นั้น ถูกต้องตามเหตุผลที่ได้กล่าวไว้ในประเด็นแรกแล้ว การที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดเคยกล่าวหาว่า รัฐบาลทำสิ่งที่ถูกว่าผิด ในชั้นแรกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจไม่ศึกษาข้อเท็จจริงที่เป็นรายละเอียด ไม่ทราบ หรือเสแสร้ง ไม่ทราบก็ได้ แต่การที่รัฐบาลชุดต่อมาสานต่อสิ่งเดียวกันนั้นในทางที่ถูก จึงไม่ควรถูกกล่าวหาว่า รัฐบาลทำผิดด้วยเหตุผลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว เพราะผู้กล่าวหา รู้อยู่แก่ใจดีว่า ไม่ถูกต้องเนื่องจากรัฐบาลได้ทำสิ่งนั้นในทางที่ถูกแล้ว

(๒) หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๒-๖ ที่รัฐบาลไทยซึ่งมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีไปถึงกองทุนนั้น นอกจากจะยืนยันว่า จะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลก่อน ยังจะแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการอื่นๆ อีก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่แก้ไขหรือมีกฎหมายต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และสถาบันการเงิน รวมทั้งแจ้งกำหนดเวลาที่จะเสนอต่อสภา และคาดหมายว่า สภาจะอนุมัติร่างกฎหมายเพื่อ

ให้การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศได้ลุล่วงไปโดยมีเป้าหมายที่จะปรับปรุงฐานะทางการคลัง และการเงินของประเทศ เป็นการปฏิบัติตาม Article V ของ Articles of Agreement กฎหมาย บางฉบับที่รัฐบาลจะเสนอให้มีหรือแก้ไข เช่น กฎหมายล้มละลาย กฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ กฎหมายที่ดิน ฯลฯ ล้วนแต่ได้ริเริ่มมาเกือบสิบปี และเป็นความเห็นของหลายรัฐบาลที่ผ่านมา แต่เมื่อรัฐบาลไทยและ กองทุนต่างไม่ถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุน และ stand-by arrangement ของกองทุน เป็นสัญญา และการที่ประเทศไทยไม่อาจปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติที่ได้แจ้งต่อกองทุน กองทุนก็ได้ถือว่า เป็นการผิดสัญญา จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า หนังสือแสดง เจตจำนงทั้งหกฉบับที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุน เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องขอรับความเห็นชอบ ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ซึ่งพรรคความหวังใหม่ก็มีหนังสือ (หน้า ๘ ของหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒) สนับสนุนอยู่แล้วว่า ไม่มีประเด็นว่า จะขัดต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่อ้างว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้มี side-letter ถึงกองทุนอีกฉบับหนึ่ง แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่ยอมเปิดเผย โดยอ้างว่า เป็นความลับ นั้น นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะได้ยืนยันต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ไม่มีหนังสือดังกล่าวแล้ว หนังสือที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีไปถึงกองทุนเป็นเพียงหนังสือ ธรรมดาซึ่งกล่าวถึงเกณฑ์ปฏิบัติ (performance criteria) ซึ่งอยู่ในกรอบของหนังสือแสดงเจตจำนง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยมีหนังสือลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ อธิบาย ความหมายของ side-letter แล้ว จึงเห็นได้ว่า side-letter ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ไม่เปิดเผยนั้นหมายถึงหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีไปถึงกองทุนนั่นเอง

(๔) มาตรฐานโลกใหม่นั้น มิใช่สิ่งที่เลวร้ายแต่ประการใด ผู้ที่มีความคิดคอยจะเอาเปรียบ ผู้อื่นเท่านั้นย่อมจะรู้สึกไม่พอใจ เพราะรู้สึกเสมอว่า ตนจะถูกเอาเปรียบ ตรงกันข้าม ผู้นำที่ดีของ ประเทศพึงนำมาตรฐานโลกนั้นมาใช้ในการบริหารบ้านเมืองให้เป็นประโยชน์ โดยให้สติแก่ประชาชน ในชาติว่า ในอนาคตประชาชนจะต้องรีบเร่งศึกษาหาความรู้ มานะ พยายาม ขยันขันแข็ง และ ปรับปรุงตนเอง อย่างน้อยให้อยู่ในระดับเดียวกันกับประชาชนของประเทศผู้นำอื่นๆ ให้ได้ มิฉะนั้น อนุชนจะลำบาก เพราะจะมีการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างรุนแรง ผู้ที่มีความสามารถ เหมาะสมเท่านั้นจึงจะอยู่รอดได้ ทั้งนี้ โดยศึกษาประวัติศาสตร์ของประเทศไทยซึ่งรอดพ้นเงื้อมมือของ

อริราชศัตรู สามารถดำรงความเป็นเอกราชมาเกือบแปดร้อยปีแล้วได้ ต่อไปข้างหน้า หากประชาชนส่วนใหญ่ไม่ปรับปรุงตนเองในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ก็ยากที่จะให้ชาติไทยอยู่รอดพ้นศตวรรษที่จะมาถึงนี้ได้

สรุป หนังสือแสดงเจตจำนงทั้งหกฉบับ ที่รัฐบาลไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีถึงกองทุนนั้น เป็นเพียงการปฏิบัติตาม Articles of Agreement ของกองทุน และกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษ ดอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นคำชี้แจงเพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงินของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยตามความตกลงของกองทุน การไม่สามารถปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการที่ชี้แจง กองทุนก็มีได้ถือเป็นการฝ่าฝืนพันธกรณีที่มิต่อกองทุน และไม่ก่อให้เกิดการลงโทษตามข้อกำหนดของกองทุน และที่สำคัญที่สุด คือ กองทุนไม่ถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนง และ stand-by arrangement เป็นสัญญา

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงทั้งหกฉบับที่รัฐบาลไทย มีไปถึงกองทุน ไม่เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ