

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้วินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการ และการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ประธานรัฐสภา มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ ว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาดอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๗ โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้ทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ โดยมีได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอถอดถอนดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบมาตรา ๓๒๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า มีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง หรือไม่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีมติให้ส่งปัญหาดังกล่าวให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

๑. กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) เป็นองค์กรชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติในฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อความร่วมมือ

ทางการเงินระหว่างประเทศสมาชิก ส่งเสริมเสถียรภาพแห่งการปริวรรตเงินตราของธนาคารพาณิชย์ระหว่างประเทศและอื่นๆ ประเทศไทยได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ พร้อมกับเข้าเป็นสมาชิกของธนาคารโลก (World Bank หรือ WB) การเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยมีสิทธิพิเศษถอนเงิน (Special Drawing Right หรือ SDR) มาใช้เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ตามแผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand - by Arrangement) คือมีสิทธิซื้อเงินตราสกุลที่ต้องการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมีเงื่อนไขต้องซื้อเงินตราใช้คืนโดยเสียค่าภาระ (Charge) ตามที่กำหนดไว้

๒. ประเทศไทยได้เริ่มใช้นโยบายการเปิดเสรีทางการเงินตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ และประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี ๒๕๓๘ เรื่อยมา เพราะสาเหตุประการหนึ่ง คือ เนื่องจากประเทศไทยยังคงใช้ระบบกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศตามระบบตะกร้าเงินแบบเดิม ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงิน เพื่อชลอเงินทุนไหลเข้าประเทศ มีนายทุนนักค้าเงินระดับโลกโจมตีค่าเงินบาทตั้งแต่ปลายปี ๒๕๓๕ ซึ่งก่อนหน้านั้นเงินบาทมีอัตราแลกเปลี่ยนเงินดอลลาร์สหรัฐประมาณ ๒๕ - ๒๖ บาท ต่อ ๑ ดอลลาร์ จนในที่สุดประเทศไทยต้องปล่อยค่าเงินบาทลอยตัวเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ หลังจากที่ใช้เงินกองทุนสำรองของประเทศต่อสู้ป้องกันค่าเงินบาทหมดไปกว่า ๓๐ พันล้านดอลลาร์ และมีกองทุนสำรองเหลือเพียง ๒.๘ พันล้านดอลลาร์ ประกอบกับได้มีการสั่งปิดสถาบันการเงินครั้งแรกจำนวน ๑๖ แห่ง ในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ และสั่งปิดเพิ่มอีก ๔๒ แห่ง ในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๐ ทำให้ค่าเงินบาทตกต่ำกว่า ๕๐ บาทเศษ ต่อ ๑ ดอลลาร์ ส่งผลให้ฐานะทางการเงินและการคลังของประเทศตกอยู่ในสภาพทรุดหนัก จนพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติให้ขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก

๓. คณะรัฐมนตรีได้มติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ให้ทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent หรือ LOI) ไปยังกองทุนการเงินระหว่างประเทศและได้มีการทำหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ถึงนายมิเชล กองเดอซู กรรมการจัดการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ลงนามโดย นายทง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในนามรัฐบาลไทย ขอความช่วยเหลือทางการเงินในวงเงินประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ กองทุนการเงินระหว่างประเทศพิจารณาแล้วอนุมัติเงินช่วยเหลือในรูปแบบ Stand - by Arrangement จำนวน ๒,๕๐๐ ล้าน SDR

หรือเทียบเท่า ๔,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ มีระยะเวลารวม ๓๔ เดือน จ่ายงวดแรกจำนวนประมาณ ๑,๖๒๕ ล้านดอลลาร์ และงวดต่อๆ ไป ทุก ๓ เดือน ปรากฏตามหนังสืออนุมัติ Press Release No. ๕๗/๓๗ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดยมีเงื่อนไขว่าประเทศไทยต้องทำหนังสือแจ้งความจำนงฉบับใหม่ทุก ๓ เดือน ให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศทบทวนโครงการต่างๆ ที่ได้กระทำไปแล้วและที่เสนอจะกระทำต่อไป เมื่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศพอใจการดำเนินการของประเทศไทยแล้วจะได้อนุมัติเงินงวดต่อๆ ไป

๔. ต่อมา พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติให้ทำหนังสือแจ้งความจำนงต่อ เป็น ฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ทบทวนโครงการ เศรษฐกิจและอนุมัติเงินช่วยเหลืองวดที่สอง จำนวนเงิน ๘๐๐ ล้านดอลลาร์ ตามหนังสืออนุมัติ Press Release No. ๕๗/๒๕ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๐

๕. คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ทำหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ฉบับที่ ๔ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ฉบับที่ ๕ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ และฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ทบทวนโครงการเศรษฐกิจ ที่ได้เสนอไป และอนุมัติเงินช่วยเหลืองวดต่อๆ มา คือ

งวดที่สาม ตามหนังสืออนุมัติ Press Release No. ๕๘/๕ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๑ จำนวนเงิน ๒๗๐ ล้านดอลลาร์

งวดที่สี่ ตามหนังสืออนุมัติ Press Release No. ๕๘/๑๕ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ จำนวนเงิน ๑๓๓ ล้านดอลลาร์

งวดที่ห้า ตามหนังสืออนุมัติ Press Release No. ๕๘/๓๓ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๑ จำนวนเงิน ๑๓๓ ล้านดอลลาร์

งวดที่หก ตามหนังสืออนุมัติ Press Release No. ๕๘/๕๔ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑ จำนวนเงิน ๑๔๑ ล้านดอลลาร์

๖. นอกจากเงินช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจำนวน ๔,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ แล้ว ยังมีเงินกู้จากธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย และรัฐบาลประเทศต่างๆ คือ ประเทศ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย บรูไน จีน ฮังการี แคนาดา เกาหลีใต้ มาเลเซีย และสิงคโปร์ ได้มอบเงินให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศจัดโครงการให้ประเทศไทยกู้รวมด้วยเบ็ดเสร็จทั้งสิ้นจำนวน ๑๗.๒ พันล้านดอลลาร์

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า เมื่อพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ได้เข้าชื่อต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ และประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่ไต่สวน เพื่อทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภากฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความเห็นแย้งกันเองในปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจทำหนังสือแจ้งความจำนง ถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาได้หรือไม่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมีสิทธิที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หรือให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ และประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีจึงเป็นไปตาม มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัยต่อไปว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่ และจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๕ บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์กรระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

และมาตรา ๑๕๓ บัญญัติว่า

“ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

๑๕๑

(๑๕) การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๒๕”

จึงมีประเด็นสำคัญต้องวินิจฉัยว่า

ประเด็นที่ ๑ หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ เป็น “หนังสือสัญญา” หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ หนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือไม่

เห็นว่า การทำสัญญากับต่างประเทศเป็นเรื่องสำคัญของประเทศ ได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ และได้มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๕๔ ว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม ทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นๆ กับนานาประเทศ

การประกาศสงครามนั้น จะทรงทำต่อเมื่อไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งกติกาสันนิบาตชาติ

หนังสือสัญญาใดๆ มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตต์สยาม หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาไซ้ ท่านว่าต้องได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร”

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาได้มีบทบัญญัติการทำสัญญากับต่างประเทศทำนองเดียวกันจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๕๕ บัญญัติเพิ่มข้อความเป็นหนังสือสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้น จึงเพิ่มข้อความให้กว้างยิ่งขึ้น และเป็นที่เข้าใจว่าหนังสือสัญญากับองค์การระหว่างประเทศก่อนหน้านั้น รวมอยู่ในหนังสือสัญญากับนานาประเทศด้วย และได้มีการใช้ข้อความดังกล่าวมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน

การที่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีบทบัญญัติเรื่องการทำสัญญากับต่างประเทศตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เนื่องจากการทำสัญญากับต่างประเทศเป็นเรื่องผลประโยชน์ได้เสียของประเทศไทยที่มีความสำคัญมาก เป็นการนำประเทศเข้าไปผูกมัดกับประเทศอื่น จึงต้องมีกระบวนการที่ผ่านขั้นตอนต่างๆ โดยถือหลักว่าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ที่จะติดต่อทำสัญญากับต่างประเทศ หากข้อตกลงมีข้อความเกี่ยวกับเรื่องสำคัญที่สุดของชาติ หรือมีผลกระทบต่ออำนาจนิติบัญญัติจะต้องได้รับความเห็นชอบของสภา หรือได้รับความยินยอมจากรัฐสภาใน ๓ กรณีคือ

๑. หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย
๒. หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ
๓. หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา

โดยมีหลักการและแนวความคิดว่า ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างมุ่งทำงานไปสู่จุดหมายปลายทางอันเดียวกัน คือ ผลประโยชน์ของปวงชนชาวไทยและความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดจึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจควบคุมซึ่งกันและกันระหว่าง อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ทั้งนี้ โดยถือว่ารัฐสภาเป็นกลไกควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลใช้อำนาจนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ จนอาจเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติได้ เนื่องจากฝ่ายบริหารมีอำนาจอยู่ในมือมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ และมีแนวโน้มที่ฝ่ายบริหารจะสะสมอำนาจมากขึ้นจนสามารถใช้อำนาจเกินจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ได้

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเห็นได้ว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ มีความหมายกว้างกว่า “สนธิสัญญา” เพราะตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้กล่าวถึงหนังสือสัญญากับนานาประเทศที่เป็นเฉพาะสนธิสัญญา และหนังสือสัญญาดังกล่าว หมายรวมถึง ความตกลงทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด รวมถึงสนธิสัญญา (Treaty) อนุสัญญา (Convention) กติกา (Pact) กฎบัตร (Charter) ธรรมนูญ (Statute) ปฏิญญา (Declaration) ความตกลง (Accord หรือ Agreement) นอกจากนี้ ยังมีที่เรียกกันว่า หนังสือแลกเปลี่ยน (Exchange & Note) พิธีสาร (Protocol) กรรมสารทั่วไป (Acte general) กรรมสารสุดท้าย (Acte final) เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒) มาตรา ๒ ข้อ ๑ ก. ได้ให้คำนิยามสนธิสัญญาไว้ว่า “สนธิสัญญาเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ทำเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐ และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ไม่ว่าสนธิสัญญานั้นจะกระทำขึ้นในรูปเอกสารฉบับเดียว สองฉบับ หรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกัน และไม่ว่าจะมีชื่อเรียกเฉพาะเป็นอย่างไรก็ตาม”

และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๗๖ (พ.ศ. ๒๕๒๙) มาตรา ๒ ข้อ ๑ ก. ได้ให้คำนิยามสนธิสัญญาไว้ในทำนองเดียวกัน

จากคำนิยามของอนุสัญญากรุงเวียนนา ฯ ทั้งสองฉบับ องค์ประกอบของการเป็นสนธิสัญญา อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

๑. เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย ก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย
๒. ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร
๓. ทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน
๔. อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้เคยตัดสินไว้เป็นบรรทัดฐานว่า “ชื่อนั้นมิใช่องค์ประกอบในการกำหนดลักษณะของข้อตกลงหรือข้อผูกพันระหว่างประเทศ” (คดี Sud - Ouest africain exception preliminaires, Rec., ๑๕๖๒, p. ๓๓๑ - ๓๓๒) ดังนั้น การพิจารณาจึงมุ่งไปที่เนื้อหาสาระของข้อตกลงและพฤติการณ์แวดล้อมต่างๆ ในการทำข้อตกลง รวมทั้งทางปฏิบัติของรัฐภายหลังที่ได้มีข้อตกลงแล้วเป็นสำคัญ

การที่จะพิจารณาว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศถือว่าเป็นข้อผูกพันระหว่างประเทศหรือไม่ ต้องพิจารณาในมุมกว้าง ทั้งมุมมองจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และมุมมองจากประเทศไทยซึ่งเป็นคู่สัญญาด้วย กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้วางกฎระเบียบเกี่ยวกับการทำหนังสือแจ้งความจำนง ตามมติเลขที่ ๒๖๐๓ - (๖๘๑๑๓๒) เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ค.ศ. ๑๙๖๘ ข้อ ๗ ว่า “ในการพิจารณาถึงลักษณะของสัญญาจะต้องหลีกเลี่ยงในความตกลงขอรับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจล่วงหน้า” และในข้อ ๓ ของ Guidelines on Conditionality ระบุว่า “ความตกลงขอความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจล่วงหน้า ไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ และเพราะฉะนั้นรายการที่มีนัยสำคัญจะต้องหลีกเลี่ยง ทั้งในความตกลงขอรับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจล่วงหน้าและในหนังสือแสดงเจตจำนง” ซึ่งสรุปใจความได้ว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นสัญญาและไม่เป็นแม้กระทั่งคำประกาศฝ่ายเดียวที่จะก่อให้เกิดผลตามกฎหมายเนื่องจากขาดเจตนาที่จะก่อพันธกรณีต่อกัน และกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้มีบทบัญญัติใน Articles of Agreement of The International Monetary Fund ซึ่งให้สิทธิประเทศสมาชิกซื้อเงินตราจากกองทุนโดยไม่จำเป็นที่จะต้องสร้างความตกลงขึ้นมาใหม่ ดังนั้น การทำหนังสือแจ้งความจำนงเป็นการขอใช้สิทธิดังกล่าวของประเทศสมาชิกไม่ใช่เป็นการทำคำเสนอตามหลักสัญญาทั่วไป การที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศวางกฎระเบียบดังกล่าวเนื่องจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์กรหนึ่งขององค์การสหประชาชาติที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่างๆ ที่เป็นสมาชิก จึงหลีกเลี่ยงที่จะทำสนธิสัญญากับประเทศต่างๆ โดยเห็นว่าประเทศสมาชิกเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศฝ่ายเดียว กองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงหลีกเลี่ยงที่จะผูกพันตัวเองเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งกฎระเบียบข้อบังคับดังกล่าวจะมีผลผูกพันใช้บังคับเกี่ยวกับคดีนี้ได้หรือไม่จะได้พิจารณาต่อไป

เป็นที่ยอมรับว่าสนธิสัญญามีบทบาทสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและในกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายสนธิสัญญาเป็นแขนงหนึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศ การพิจารณาเรื่องกฎหมายสนธิสัญญามักจะยึดถืออนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๕ เป็นแนวทางเว้นแต่บางกรณีที่อนุสัญญาฯ จำกัดเกินไปหรือมีช่องว่าง จึงจะนำจารีตประเพณีระหว่างประเทศมาพิจารณาประกอบสนธิสัญญาโดยทั่วไปไม่มีความหมายกว้างกว่าในอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๖๕ จะเห็นได้ว่าจากความตกลงระหว่างรัฐหรือตัวทำการอื่นตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งทำตามกฎหมายระหว่างประเทศ และก่อพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวของกลุ่มกรณี คำมั่นหรือประกาศเจตนาฝ่ายเดียวหรือมติขององค์การระหว่างประเทศไม่ใช่สนธิสัญญา แต่อาจจะมีผลตามกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นการกระทำฝ่ายเดียวที่ก่อผลผูกพันได้

เห็นว่า การวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยทำกับองค์การระหว่างประเทศที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ เป็นการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จึงต้องอาศัยกฎหมายไทยเป็นหลัก ประกอบหลักกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งได้แก่อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๕ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศฯ ค.ศ. ๑๙๗๖ มาพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยคำนึงถึงเนื้อหาสาระ เงื่อนไข หลักเกณฑ์ต่างๆ ในการทำข้อตกลง ตลอดจนแนวทางปฏิบัติของประเทศไทย และกองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งเป็นคู่สัญญาทั้งก่อนและหลังการทำสัญญาดังกล่าว

มติและเงื่อนไข ตลอดจนกฎหมายและระเบียบต่างๆ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แม้จะมีการวางไว้อย่างแจ่มชัด แต่ก็ถือว่าเป็นเพียงข้อกำหนดภายในของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่อาจวางระเบียบวิธีปฏิบัติของตนเองเท่านั้น การที่จะยึดข้อกำหนดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาเป็นหลักเกณฑ์เพื่อใช้ตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่อาจกระทำได้ เพราะ

๑. ข้อกำหนดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวไม่ใช่หลักเกณฑ์หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

๒. กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์กรหนึ่งขององค์การสหประชาชาติเท่านั้น

๓. เปิดช่องให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศเข้ามามีอำนาจกิจการภายในของประเทศไทย

๔. ประเทศไทยต้องออกกฎหมายหลายฉบับซึ่งมีผลให้สูญเสียผลประโยชน์ต่างๆ มากมาย

๕. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการทำสัญญาระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารกระทำการนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจไว้ โดยฝ่ายบริหารอ้างว่าเป็นอำนาจโดยทั่วไปของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่มีเหตุผลสนับสนุน เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๕ วรรคแรก ได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจทำหนังสือสัญญากับองค์การระหว่างประเทศ ได้อยู่แล้ว

มีข้อน่าสังเกตว่า การที่ประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งเป็นเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สองเพิ่งจะยุติ ให้ประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก แต่องค์การทั้งสองได้วางเงื่อนไขในการสมัครไว้สูงมากรวมทั้งต้องชำระค่าสมัครเป็นจำนวนเงินสูงจนเป็นภาระด้านการเงินแก่ประเทศไทยมาก ในที่สุดประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกโดยลงนามใน Articles of Agreement ในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๔๘๒ มีปัญหาเกิดขึ้นว่าการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลมีหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า การเข้าภาคินุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เพราะเป็นหนังสือสัญญากับนานาประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกระทรวงการต่างประเทศโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยขณะนั้นได้โต้แย้งโดยทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามบันทึกลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๔๘๒ สรุปว่าการลงนามในหนังสือสัญญา ถ้าไม่ใช่หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตแดนประเทศ หรือ จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐบาลไทยได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยมิได้ให้รัฐสภาเห็นชอบ ทั้งๆ ที่รัฐบาลไทยทราบดีก่อนสมัครว่า รัฐบาลจะต้องออกกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจปฏิบัติการกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเป็นเงื่อนไขที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดให้ทุกประเทศต้องปฏิบัติหลังจากเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๘๔ โดยมีเหตุผลว่า สมควรมีกฎหมายให้อำนาจเพื่อปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงิน

ระหว่างประเทศและธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิก จึงเป็นกรณีที่รัฐบาลในขณะนั้นไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่เมื่อศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทยในยุคนั้น มีกบฏวังหลวงเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และกบฏแมนฮัตตันเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ฝ่ายรัฐบาลได้ปราบปรามกบฏจนสำเร็จ และนายกรัฐมนตรีขณะนั้นเป็นทหารไม่ได้มาจากตัวแทนประชาชนหรือจากรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตย จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา รัฐสภาที่อ่อนแอจึงไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุที่ประเทศไทยต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เนื่องจากประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาทางการเงินและการคลังทำให้ประเทศไทยได้รับความเสียหายอย่างมากโดยไม่คาดคิด ความเสียหายดังกล่าวสามารถแยกเป็นข้อหลักคือ การลดค่าเงินบาทซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นหรือสาเหตุหลักของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ จากเดิมเงินบาทมีอัตราแลกเปลี่ยนเงินดอลลาร์สหรัฐประมาณ ๒๕-๒๖ บาท ต่อ ๑ ดอลลาร์ จนอัตราต่ำที่สุดตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๑ อัตราแลกเปลี่ยนถัวเฉลี่ยเงินดอลลาร์สหรัฐต่อเงินบาทระหว่างธนาคารเท่ากับ ๕๖.๐๖๑ บาท ต่อ ๑ ดอลลาร์ ก่อนการใช้นโยบายลดค่าเงินบาท ประเทศไทยถูกนักค้าเงินระดับโลกโจมตีค่าเงินบาทอย่างรุนแรงและยึดถือจนหมดเงินที่ใช้ต่อสู้ป้องกันค่าเงินบาทจากเงินกองทุนสำรองของประเทศกว่า ๓๐ พันล้านดอลลาร์ หรือประมาณ ๗ แสนล้านบาท การลดค่าเงินบาทดังกล่าวก่อให้เกิดภาระแก่หนี้เงินกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศระยะสั้นที่ถึงกำหนดชำระหนี้อย่างมหาศาล การสั่งปิดสถาบันการเงินจำนวน ๕๘ แห่ง และการโอบอุ้มสถาบันการเงินของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินทำความเสียหายให้แก่ระบบการเงินของธนาคารในประเทศ ก่อให้เกิดการล้มละลายทางธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การเงินสิ้นสภาพคล่องคนตกงานเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดหนี้ที่ไม่มีหลักประกันหรือเอ็นพีแอลแก่ธนาคารทั้งระบบ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศตัวเลขล่าสุดเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๒ ประมาณ ๒.๗ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็น ๔๗% ของสินเชื่อทั้งระบบจึงสรุปได้ว่าปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยได้รับมีความรุนแรงและก่อความเสียหายมากมายสุดที่คำนวณ คนไทยทั้ง ๖๐ ล้านต้องประสบเคราะห์กรรมได้รับความทุกข์ยากลำบากแสนเข็ญโดยไม่มีส่วนรู้เห็น แต่ต้องกลับกลายมาเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วรวมทั้งความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และความรับผิดชอบดังกล่าวมีไปถึงลูกหลานคนไทยโดยไม่มีที่สิ้นสุด

การที่พิจารณาหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ เป็นหนังสือสัญญาหรือไม่ ต้องพิจารณารายละเอียดต่างๆ ในหนังสือแจ้งความจำนง ทุกฉบับรวมทั้งฉบับที่ ๑ ด้วย และพิจารณาถึงกระบวนการทำหนังสือดังกล่าว ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศประจำประเทศไทยได้ช่วยทำ โดยการเสนอแนะ ให้คำปรึกษาชี้ให้เห็นว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องการอะไร ประเทศไทยควรเสนอจะทำอะไร บางครั้งถึงกับช่วยร่างหนังสือเป็นภาษาอังกฤษให้ แสดงว่าเงื่อนไขต่างๆ ที่ประเทศไทยเสนอจะปฏิบัติในหนังสือแจ้งความจำนงทุกฉบับเป็นความต้องการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศทั้งสิ้น

หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ลงนามโดย นายทง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในนามรัฐบาลไทย ถึงนายมิเชล กองเดอซู กรรมการจัดการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีข้อความสรุปถึงแนวทางดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะ ๓ ปีข้างหน้า ได้แก่การปรับโครงสร้างภาคการเงินและลดขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศผ่านโครงการเงินในรูป Stand-by Arrangement ในวงเงิน ๒,๕๐๐ ล้านดอลลาร์ SDR (ประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ) มีระยะเวลา ๓๔ เดือน โดยเสียค่าภาระ (Charge) และจะมีการพิจารณาทบทวนโครงการรวม ๔ ครั้งในปีแรก โดยมีเงื่อนไขระบุในหนังสือว่าประเทศไทยจะดำเนินการอะไรบ้างโดยแบ่งเป็นกรอบนโยบายระยะปานกลาง โครงการปีแรก การปรับโครงสร้างภาคการเงิน นโยบายด้านการคลังและด้านค่าจ้างแรงงาน นโยบายการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน นโยบายและเป้าหมายทางด้านดุลการชำระเงิน เมื่อดูรายละเอียดแล้วจะเห็นตัวอย่างเช่น ในเป้าหมายระยะปานกลางกล่าวว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ ประเทศไทยมีแผนจะดำเนินการแปรรูปสายการบินแห่งชาติ และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในสาขาไฟฟ้า โทรคมนาคมและก๊าซ โดยจะมีการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ รวมถึงกฎหมายร่วมทุน ฯลฯ และหนังสือแจ้งความจำนง มีภาคผนวกแนบท้ายด้วย

หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คนใหม่ และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีข้อความสรุปว่า รัฐบาลไทยชุดใหม่โดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ยืนยันว่าจะปฏิบัติตามหนังสือฉบับแรกในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ได้เสนอโครงการที่จะกระทำต่อไปและทบทวนความคืบหน้าในการดำเนินการโครงการเดิม

และหนังสือแจ้งความจำนงฉบับต่อมา คือ ฉบับที่ ๓ ฉบับที่ ๔ ฉบับที่ ๕ และฉบับที่ ๖ มีข้อความเกี่ยวกับการเสนอโครงการที่จะกระทำต่อไปและทบทวนความคืบหน้าในการดำเนินการโครงการเดิม โดยมีข้อนำสังเกตว่าหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๔ ใช้ถ้อยคำว่า “เป้าหมายแนวทาง (Indicative Targets)” หรือ “เป้าหมายแนวทางขั้นสูง (Indicative Limits)” และ “เกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria)” ในเรื่องนโยบายเกี่ยวกับการเงินและการคลัง แต่ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ใช้ถ้อยคำ “เกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria)” ในการแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกฎหมายอื่น จึงถือว่าเป็นการเปลี่ยนเงื่อนไขการออกกฎหมายเพื่อผลการปฏิบัติที่เป็นเรื่องจริงจังหรือเป็นพันธกรณีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

เมื่อพิเคราะห์ข้อความของหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ทุกฉบับแล้ว แม้จะเป็นเรื่องประเทศไทยขอใช้สิทธิถอนเงินพิเศษ (Special Drawing Right) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และประเทศไทยยอมเสียดำภาระ (Charge) ในเงินที่ถอนมา เห็นได้ว่าถ้อยคำต่างๆ ที่ใช้เป็นศัพท์เทคนิค ถ้าจะใช้ถ้อยคำที่เข้าใจง่ายขึ้นคือ หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอกู้เงินมาแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เงินที่ประเทศไทยได้รับมาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไม่ใช่เงินที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้เปล่า แต่ประเทศไทยต้องจ่ายเงินกู้คืนพร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดไว้ ประเทศไทยในฐานะผู้ขอกู้เงินได้เสนอข้อตกลงที่จะกระทำตามโครงการต่างๆ ที่เสนอไป โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้พิจารณาอนุมัติจำนวนเงินที่ประเทศไทยขอไป และกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้พิจารณาทบทวนโครงการต่างๆ ที่ประเทศไทยเสนอไปก่อนจ่ายเงินงวดทุกครั้งด้วย เมื่อพิเคราะห์ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สองและครั้งที่สาม (Articles of Agreement of The International Monetary Fund) ซึ่งมีรวมทั้งหมด ๓๑ ข้อ รวมทั้งข้อพันธะทั่วไปของประเทศสมาชิกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีข้อกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องตั้งเงื่อนไขหรือนโยบายเกณฑ์ปฏิบัติในการแก้ไขกฎหมายแต่อย่างใด แม้อกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะอ้างว่าเงื่อนไขต่างๆ ที่ประเทศไทยเสนอนั้น จะปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ และจะไม่ถือว่าประเทศไทยผิดสัญญา หากประเทศไทยไม่ปฏิบัติ แต่ปรากฏว่าหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ มีข้อความระบุว่า การแก้ไขกฎหมายล้มละลายซึ่งรัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ ถือเป็นเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) เมื่อประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติได้ ผู้แทนของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นกรรมการประจำกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้แสดงความไม่เห็นด้วย และเสนอทางเลือก ๒ ประการคือ

ประการแรก คณะกรรมการอาจไม่ยอมรับการทบทวนครั้งต่อไป และขอให้เจรจาเกี่ยวกับหนังสือแจ้งความจำนงใหม่ หมายถึงเลิกสัญญาเพราะรัฐบาลไทยผิดสัญญา

ประการที่สอง คณะกรรมการอาจส่งสัญญาณที่แข็งกร้าวไปยังหน่วยราชการในประเทศไทย ให้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวให้เสร็จก่อนการปิดการประชุมของสภามัยนี้

ในที่สุดคณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ยอมตามคำขอของประเทศไทยที่ขอยืดเวลาออกกฎหมายไป ทั้งนี้ เนื่องจากมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีในสภา ระหว่างวันที่ ๒๗ ถึงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ และมีข้อกล่าวหาจากฝ่ายค้านในสภาว่า รัฐบาลได้ทำความตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเงื่อนไขการออกกฎหมายล้มละลายจึงถูกยกเลิก ไม่มีปรากฏในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๖ แต่มีการเลี้ยงให้รัฐบาลไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำหนังสือประกอบ (Side letter) ยืนยันย้ำว่า ประเทศไทยจะต้องออกกฎหมายล้มละลายโดยเร็ว แสดงว่าเงื่อนไขการออกกฎหมายที่ระบุในหนังสือแจ้งความจำนงเป็นเงื่อนไขข้อสำคัญที่เพิ่มเติมนอกเหนือจากการใช้สิทธิพิเศษถอนเงินตามปกติ และอยู่นอกพันธะต่าง ๆ ตามข้อตกลง ฯ ในฐานะประเทศสมาชิกที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติ มิฉะนั้นจะถือว่าประเทศไทยผิดข้อตกลง และการที่ประเทศไทยไม่สามารถออกกฎหมายล้มละลายได้ตามที่ตกลงไว้ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะบีบบังคับประเทศไทยให้ไม่ได้รับเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศงวดต่อ ๆ ไป ซึ่งหากเป็นจริงก็จะเป็นเรื่องร้ายแรงและเสียชื่อแก่ประเทศไทยมาก นอกจากนี้ไม่ปรากฏว่าเงื่อนไขการออกกฎหมายต่าง ๆ ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ประเทศไทยไม่ต้องปฏิบัติ แต่ตรงข้ามประเทศไทยได้เสนอร่างแก้ไขกฎหมายทุกฉบับตามข้อตกลงในหนังสือแจ้งความจำนง และนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่องการออกพระราชกำหนด และหนังสือลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๑ ใช้ถ้อยคำที่แสดงให้เห็นว่า การออกกฎหมายดังกล่าวเป็นพันธกรณีหรือเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามที่ได้เจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงสรุปได้ว่าเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเสนอว่าจะปฏิบัติเป็นความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่มีผลตามกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลไทยมีข้อตกลงที่ต้องปฏิบัติตามหนังสือแจ้งความจำนง ส่วนกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีข้อตกลงให้ประเทศไทยกู้เงินตามที่ประเทศไทยขอไป ตามที่ปรากฏใน Press Release ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยประเทศไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่ต้องลงนามหนังสือสัญญาต่อกันอีก โดยเปรียบเทียบกับตัวอย่างหนังสือของกงสุลไทยประจำประเทศฮ่องกงและหนังสือของ Colonial Secretary ของประเทศฮ่องกง

เรื่องเงื่อนไขการอำนวยความสะดวกในการเดินทางระหว่างประเทศไทยและประเทศฮ่องกง โดยไม่ต้องมีการนั่งโต๊ะเจรจา ต่อรอง และร่วมลงนามในหนังสือสัญญาร่วมแต่ก็ถือว่าเกิดความตกลงหรือสัญญา ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศฮ่องกงแล้ว จึงวินิจฉัยในประเด็นแรกว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ แม้จะไม่ใช่สนธิสัญญาตามที่ นานาประเทศยึดถือและปฏิบัติ แต่มีความหมายว่าเป็นหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติมาตรา ๒๒๔ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ปัญหาวินิจฉัยต่อไปว่า หนังสือแจ้งความจำนง ซึ่งเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไทย กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือไม่ เนื่องจากหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ได้ทำต่อเนื่องจากหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ จึงต้องพิจารณาปัญหาเรื่องดังกล่าวของหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ ด้วย

หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ ซึ่งออกโดยรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย ๓ ตอน คือ

(๑) ในกรอบนโยบายระยะปานกลาง ระบุว่า “ในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ ประเทศไทย มีแผน จะดำเนินการแปรรูปสายการบินแห่งชาติ และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในสาขาโทรคมนาคมและก๊าซ โดยจะปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ รวมถึงกฎหมายร่วมทุน (We will propose important change in the regulatory framework including a corporation law)”

(๒) ในภาคผนวกในส่วนของมาตรการปรับปรุงการควบคุมภายในของสถาบันการเงิน ระบุว่า “จะแก้ไขกฎหมายธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน เพื่อให้คณะกรรมการของสถาบันการเงินต้องเข้ามาดูแลการบริหารให้ใกล้ชิดมากขึ้น และกำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง และผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินให้ชัดเจนขึ้น (Banking and finance company laws will be amended...)”

(๓) ในภาคผนวกในส่วนของมาตรการปรับปรุงคุณภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินระบุว่า “จะให้มีการแก้ไขกฎหมายธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน เพื่อให้มีอำนาจในการ สั่งการให้สถาบันการเงินลดทุนและให้ดำเนินการตามควรในกรณีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงลด ต่ำกว่าร้อยละสอง เพื่อให้การคุ้มครองมิให้คณะกรรมการควบคุมหรือเจ้าหน้าที่ของทางการถูกฟ้องร้อง (The laws and regulations for commercial banks and finance companies will be amended...)”

หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ซึ่งออกโดยรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี สำหรับหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๒ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการ ด้านกฎหมาย คือ

(๑) ในมาตรการฟื้นฟูด้านการเงิน Box B ข้อ ๑๐ ระบุว่า “แก้ไขกฎหมายล้มละลาย ฯลฯ”

(๒) ในส่วนของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การบริการสังคมและกรอบกฎหมายระบุว่า “คาดว่าจะสามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่จำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้แปรรูปเป็นบริษัทจำกัด ฯลฯ” และข้อ ๑๕ ว่า “ทางการได้มีความคืบหน้าในการปรับปรุงกรอบกฎหมายและกฎหมายต่างๆ ให้ได้มาตรฐานสากล และสอดคล้องกับแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยรวม สำหรับกฎหมายทางด้านภาคการเงิน ก็ได้มีการทบทวนและแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว รวมทั้งจะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา เพื่อให้กรอบกฎหมายสำหรับการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยทันสมัยขึ้น นอกจากนี้จะได้แก้ไขกฎหมายล้มละลายและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯลฯ”

หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๓ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย คือ

(๑) ในบันทึกแนวทางดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยในส่วนของมาตรการปฏิรูปภาคการเงิน ข้อ ๕ ระบุว่า “ทางการตระหนักดีว่า เพื่อให้การจำหน่ายสินทรัพย์และการปฏิรูปธุรกิจเอกชนและสถาบันการเงินสามารถดำเนินต่อไปได้ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายล้มละลายและกระบวนการบังคับหลักประกัน” และใน Box ๒ ว่า “กำหนดการแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับหลักประกัน เสร็จภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒”

(๒) ข้อ ๒๘ ระบุว่า “ทางการกำลังดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตราตามรูปแบบของธนาคารกลางอื่นๆ นอกจากนี้เพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศและการไหลเข้าของเงินทุน ทางการจะเสนอแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุญาตให้มีการถือครองอย่างเสรีขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว”

(๓) ในส่วนของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจระบุว่า “ด้านการสื่อสาร ทางการจะแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๕ ภายในปี ๒๕๕๑ เพื่อเตรียมการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดและแปรรูปรัฐวิสาหกิจภายในสิ้นปี ๒๕๕๒

หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย คือ

(๑) ในนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ข้อ ๔ ระบุว่า “...โดยการปฏิรูปกฎหมายล้มละลาย กระบวนการบังคับหลักประกัน และกฎหมายอื่นๆ”

(๒) ในนโยบายด้านต่างประเทศระบุว่า “...จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา และมีข้อกำหนดการแก้ไขอยู่ใน Box A

(๓) การจำหน่ายทรัพย์สินของบริษัทเงินทุน ๕๖ แห่งที่ถูกปิดกิจการโดยการประมูลทรัพย์สินขององค์กรปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ด้วยการออกพระราชกำหนดภายในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๑

(๔) การปรับโครงสร้างภาคเอกชน และการปฏิรูปกฎหมายและภาษี มีข้อกำหนดอยู่ใน Box C หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๕ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย คือ

(๑) แก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา ใน Box B ข้อ ๘

(๒) แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับภาษี ใน Box B ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓

(๓) แก้ไขกฎหมายล้มละลาย ใน Box D ข้อ ๑ โดยรัฐสภาให้ความเห็นชอบภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ คือ เป็นเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) เป็นเงื่อนไขพิเศษที่ต้องปฏิบัติให้ได้

(๔) แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใน Box D หน้า ๒

(๕) แก้ไขกฎหมายสหกรณ์ พระราชบัญญัติเดินอากาศ และกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ ใน Box F

(๖) แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติอากรชุด ใน Box G

หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๖ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย คือ

(๑) แก้ไขกฎหมายการธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน

(๒) ออกกฎหมายจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิต

(๓) แก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจและพระราชบัญญัติการเดินอากาศ

เห็นว่าหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ ระบุว่าปรับปรุงกฎหมายร่วมทุนและแก้ไขกฎหมายการธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนซึ่งเป็นข้อความที่สั้น ทำให้ไม่อาจเข้าใจว่าจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอะไรบ้าง แต่ปรากฏว่ารัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีได้ออกพระราชกำหนดรวม ๖ ฉบับ ซึ่งพระราชกำหนดดังกล่าวทุกฉบับได้ผ่านความเห็นชอบของสภาให้เป็นพระราชบัญญัติในภายหลัง ตามพันธกรณีที่ได้ตกลงไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ พระราชกำหนดทั้ง ๖ ฉบับ คือ

(๑) พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐

(๒) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐

(๓) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

(๔) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๓)
พ.ศ. ๒๕๕๐

(๕) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์
และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐

(๖) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

ส่วนหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ได้ระบุว่าจะมีการออกกฎหมายหรือแก้ไข
กฎหมาย ๑๔ ฉบับ ปรากฏว่ารัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้ออกกฎหมายต่าง ๆ
ตามพันธกรณีที่ได้ให้ไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เรียกชื่อว่ากฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวม ๑๑ ฉบับ
มีหลายฉบับผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว กฎหมายดังกล่าวทั้ง ๑๑ ฉบับ คือ

(๑) ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

(๒) ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(๓) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ.

(๔) ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.

(๕) ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(๖) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่..) พ.ศ.

(๗) ร่างพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(๘) ร่างพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สินสิทธิ พ.ศ.

(๙) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. (การพิจารณาคดีกรณีขาดนัด)

(๑๐) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. (แก้ไขการพิจารณาคดีมโนสำเนา)

(๑๑) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. (ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดี)

จึงสรุปได้ว่าหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ที่รัฐบาลไทยทำไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศทุกฉบับแม้ชื่อหนังสือจะไม่มีข้อความว่าหนังสือสัญญา และข้อความในหนังสือแจ้งความจำนง จะไม่ระบุให้แจ้งชัดว่าเป็นความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ตาม แต่มีข้อความระบุถึงรัฐบาลไทยมีข้อตกลงหรือพันธกรณีที่จะต้องออกพระราชบัญญัติต่างๆ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาที่ได้ตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ตามที่กระทรวงการต่างประเทศมีบันทึกรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีว่า รัฐบาลของประเทศเม็กซิโก เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ได้ทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ประเทศดังกล่าวไม่ได้นำหนังสือแจ้งความจำนง ขอความเห็นชอบจากรัฐสภาของประเทศตน โดยถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงมิได้เป็นสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศนั้น เห็นว่า

๑. ไม่แน่ชัดว่าประเทศดังกล่าวมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการทำสัญญากับองค์การระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาอย่างไร หากประเทศดังกล่าวมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “สนธิสัญญา” แตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งใช้ถ้อยคำว่า “หนังสือสัญญา” ซึ่งมีความหมายถึงหนังสือสัญญาทุกรูปแบบ และกว้างกว่าสนธิสัญญา ข้อนี้เป็นประเด็นสำคัญมาก

๒. หนังสือแจ้งความจำนง ของประเทศดังกล่าวมีข้อความว่าจะออกพระราชบัญญัติเหมือนกับของไทยหรือไม่

๓. ประเทศไทยเป็นประเทศเอกราช ไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้นของชาติมหาอำนาจใด จึงน่าจะมีแบบและนโยบายติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศเป็นของตนเอง ไม่ใช่ยึดถือแบบของประเทศดังกล่าวซึ่งไม่มีความภาคภูมิใจในประวัติศาสตร์ชาติของตน

นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า การออกกฎหมายที่มีความสำคัญมากฉบับหนึ่งตามหนังสือแจ้งความจำนง คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการกล่าวอ้างปรากฏในรายงานของสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ (USTR) สรุปใจความย่อว่า “ประเทศไทยมีการดำเนินการตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก (WTO) คืบหน้าเพียงเล็กน้อย ข้อกีดขวางการลงทุนสหรัฐตามกฎหมายธุรกิจคนต่างด้าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จะมีการนำกฎหมายใหม่มาใช้แทนในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และคาดว่ากฎหมายใหม่จะลดข้อกีดกันในเรื่องอาชีพของคนต่างด้าวได้...” แสดงว่าการออกกฎหมายต่างๆ ตามหนังสือแจ้งความจำนง ล้วนแต่เป็น

ความประสงค์ของประเทศมหาอำนาจที่มีอิทธิพลชกโยอยู่เบื้องหลังองค์การระหว่างประเทศทั้งสิ้น องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ คือ ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย และองค์การการค้าโลก ต่างทำหนังสือสัญญากับประเทศไทย โดยมีเงื่อนไขให้ประเทศไทยยอมรับพันธกรณีออกกฎหมายต่างๆ เพื่อแลกกับเงินกู้หรือเงินอื่น เพื่อผลประโยชน์อันมากมายที่ประเทศมหาอำนาจจะได้รับ ประเทศไทยจำต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวโดยไม่มีทางเลือกเลย มีผลให้ต้องสูญเสียผลประโยชน์ของประเทศโดยหนังสือสัญญาดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเสมือนกับประเทศไทยได้สูญเสียเอกราชทางเศรษฐกิจซึ่งรวมทั้งด้านการเงิน การคลัง และการค้าไปโดยปริยาย

การที่รัฐบาลไทยทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินไปยังกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และได้มีการออกพระราชบัญญัติต่างๆ ตามพันธกรณีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้เกิดผลเสียหายแก่ประเทศไทยในอนาคตทั้งระยะสั้นและระยะยาวหลายประการ ที่พอจะหยิบยกให้เห็นได้คือ

- (๑) ทำให้ค่าของเงินบาทลดลง จนเงินบาทมีค่าเท่ากับเงินเปโซของประเทศฟิลิปปินส์
- (๒) ถูกบังคับให้แปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ซึ่งมีจำนวนรัฐวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบรวมทั้งหมด ๗๐ กว่าแห่ง
- (๓) เกิดปัญหาแรงงาน คือ เกิดการเคลื่อนไหวทำร้ายจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานและสหภาพแรงงาน
- (๔) ทูตต่างชาติจะเข้ามาครอบงำในอุตสาหกรรมต่าง ๆ
- (๕) งบประมาณแผ่นดินจำนวนมากจะต้องถูกนำไปใช้หนี้ต่างชาติ
- (๖) ฝ่ายบริหารลากจูงและผลักดันคนไทยให้เห็นดิ่งงมไปกับฝ่ายบริหาร ซึ่งคนไทยส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย
- (๗) ฝ่ายบริหารทำทลายการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมุ่งหวังเพื่อส่งเสริมและปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและพัฒนายิ่งขึ้น

หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ เป็นปัญหาการเมืองภายในของประเทศไทย และเป็น การปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๒๒๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นเวลานานถึง ๖๗ ปีแล้ว หลักการ

ดังกล่าวให้รัฐสภามีอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ ซึ่งเป็นหัวใจของรัฐธรรมนูญของประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอาจใช้เป็นข้ออ้างต่อรองกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่า พันธกรณีที่จะออกกฎหมายต่างๆ จะต้องให้รัฐสภาเห็นชอบทุกครั้ง ข้ออ้างที่ว่า ทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำเป็นสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศนั้นเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะหากหนังสือแจ้งความจำเป็นข้อความระบุให้ประเทศไทยต้องยกดินแดนหรือเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐแล้ว ข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับทันที ข้อถือปฏิบัติดังกล่าวจึงใช้ไม่ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย”

ดังนั้นรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็มีหน้าที่ต้องรักษาประโยชน์ของปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นฝ่ายบริหารเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้รับแต่งตั้งจากรัฐสภา มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินด้วยความรับผิดชอบและโปร่งใสเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย และรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติเช่นกัน

จึงวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำเป็นขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา ๒๒๕ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ