

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

ประธานรัฐสภา ได้มีคำร้อง เรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ประธานรัฐสภา เห็นว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ตามคำร้องของประธานรัฐสภา ได้ความว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง เพราะมีพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้มีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุน ฯ โดยมีได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอถอดถอนดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๑ เพื่อดำเนินการได้สวนตามมาตรา ๓๐๕ แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ และประธานรัฐสภา เห็นว่าเป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ รวมทั้งให้ผู้เกี่ยวข้องคือฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย พลเอก ชวลิต กัปณะ รวม ๑๒๖ คน ได้ส่งเอกสารและความเห็นเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา อนุญาตให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายได้มาแถลงและยื่นคำแถลงเป็นหนังสือด้วย

ข้อเท็จจริงตามเอกสารที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้ความว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นองค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศ และขยายการพาณิชย์ระหว่างประเทศ กองทุน ฯ ได้มีข้อตกลงระหว่างสมาชิก เรียกว่า “ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ” เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ และข้อตกลงดังกล่าว กำหนดให้กองทุน ฯ เป็นนิติบุคคลเต็มรูป และมีความสามารถในการทำสัญญา ได้มาหรือจำหน่ายซึ่ง อสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์อื่นทั้งดำเนินกระบวนการทางกฎหมายได้ กองทุน ฯ จึงเป็น “องค์การระหว่างประเทศ” ที่ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

กองทุน ฯ มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน โดยเตรียม ทรัพยากรของกองทุน ฯ ไม่ว่าจะเป็น “เงิน” และ/หรือ “สิทธิพิเศษถอนเงิน” ให้แก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหาได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน ตามแผนการ ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งได้เตรียมการไว้เพื่อรองรับการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิก ถ้ารัฐสมาชิก มีปัญหาด้านดุลการชำระเงินสามารถขอใช้สิทธิตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ รัฐสมาชิกมีสิทธิซื้อเงินตราสกุลที่ตนต้องการด้วยเงินตราสกุลของตนเอง ทั้งนี้ กองทุน ฯ จะขายเงินตรา ดังกล่าวให้โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐสมาชิกจะต้องซื้อเงินตราของตนคืนไปภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐสมาชิก ที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินจะต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงไปถึงกองทุน ฯ ซึ่งแจ้งถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินของรัฐสมาชิก เพื่อให้กองทุน ฯ โดยคณะกรรมการบริหาร ใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือ

ประเทศไทยได้ลงนามเข้าเป็นสมาชิกกองทุน ฯ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ได้มีการ ตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ และ พระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุน การเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ ด้วย หลังจากนั้นประเทศไทยก็ได้เคยมีหนังสือแจ้งความจำนง ถึงกองทุน ฯ มาแล้ว โดยไม่ประสงค์หรือแสดงว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต อนุมัติให้กระทรวงการคลังและ

ธนาคารแห่งประเทศไทยเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุน ฯ จากธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ และสถาบันการเงินในตลาดเงินทุนต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการเงินการคลัง การปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา และการปรับปรุงประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทง พิทยะ) และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์) เป็นผู้ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขอรับความช่วยเหลือจากกองทุน ฯ คณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ ได้อนุมัติวงเงินดังกล่าวให้แก่ประเทศไทยเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ในวงเงิน ๒.๕ พันล้าน SDRs หรือประมาณ ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ ครั้นเมื่อถึงรัฐบาลของ นายชวน ได้เสนอหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ และวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ตามลำดับ หนังสือแจ้งความจำนงแต่ละฉบับจะกล่าวถึงการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินตามที่ได้เคยแจ้งนโยบายและมาตรการไว้ และที่จะดำเนินการต่อไป รวมทั้งได้กำหนดข้อแม้ว่าหากไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรการใด มาตรการหนึ่งได้ไว้เพื่อประกอบการพิจารณาในการอนุมัติการใช้สิทธิพิเศษในการถอนเงินงวดต่อไปของกองทุน ฯ ด้วย แต่การขอรับความช่วยเหลือนั้น กองทุน ฯ อาจไม่อนุมัติก็ได้ถ้าหากไม่มีเหตุผลเพียงพอ

พลเอก ชวลิต กับคณะ ได้ชี้แจง แลก และเอกสารประกอบคำแถลง ได้ความว่าในสมัยรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต บริหารประเทศช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและสถานการณ์เลวร้าย จนต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการตามแผนการให้ความช่วยเหลือของกองทุน ฯ และเห็นว่าแม้จะถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญา แต่ก็ไม่มีข้อความใดระบุให้ไปออกกฎหมาย จึงไม่มีประเด็นว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ แต่หนังสือแจ้งความจำนงตั้งแต่ฉบับที่ ๒ เป็นต้นมา จนถึงฉบับที่ ๕ ซึ่งทำในสมัยรัฐบาลของนายชวนได้ระบุว่า จะออกกฎหมายอะไร เมื่อใดด้วย และที่กองทุน ฯ อ้างมติที่ ๖๐๕๖ - (๗๕/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ ของคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ ว่าการให้ความช่วยเหลือของกองทุน ฯ และหนังสือแจ้งความจำนงไม่เป็นสัญญา นั้น เป็นแนวปฏิบัติของกองทุน ฯ ไม่เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายภายในสูงสุดของประเทศไทย การตีความคำว่าหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จึงต้องหมายความถึงความตกลงใดๆ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ นอกจากนี้ หนังสือสัญญาที่ทำตามกฎหมายระหว่างประเทศก็มีหลายรูปแบบ และมีได้เป็นรูปแบบที่จะต้องมีการประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญานั้นเสมอไป

ฝ่ายรัฐบาลของ นายชวน ได้มีเอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลง และเอกสารประกอบคำแถลง ได้ความว่าหนังสือแจ้งความจํานงที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุน ฯ ไม่ใช่หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ เพราะคู่กรณีคือรัฐบาลไทยและกองทุน ฯ ต่างก็ไม่ได้ดำเนินการต่อกันในลักษณะที่เป็นหนังสือสัญญา คำว่าหนังสือสัญญาในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศ ที่ทำขึ้นเป็นหนังสือระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ แต่หนังสือแจ้งความจํานงมิได้มีลักษณะดังกล่าว นอกจากนี้ การทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการโดยอาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงต้องทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญาดังกล่าว โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสมอ แต่หนังสือแจ้งความจํานงมิได้ปฏิบัติดังเช่นที่กล่าวนี้ ซึ่งฝ่ายรัฐบาลของนายชวน เห็นว่าหนังสือแจ้งความจํานงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ เพราะขาดองค์ประกอบเรื่องเจตนาของคู่กรณี และขาดองค์ประกอบของการเป็นหนังสือสัญญาตามหลักกฎหมาย หลักวิชาการและประเพณีปฏิบัติ

พิจารณาตามคำร้องแล้วเห็นว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงควรรับคำร้องไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจํานงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ หรือไม่ และจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง หรือไม่ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ” วรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” และมาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในการทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๒๕ ไม่ว่าจะ เป็นหนังสือสัญญาสันติภาพ หนังสือสัญญาสงบศึก หรือหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ และหากหนังสือสัญญาดังกล่าวมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา หนังสือสัญญานั้น ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย

คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ทั้งวรรคหนึ่ง และวรรคสอง มีความหมายรวมถึงความตกลงต่าง ๆ ที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับ องค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จะต้องมีลักษณะเป็นข้อตกลง หรือความตกลงซึ่งทำเป็นหนังสือระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่าง องค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง โดยเป็นข้อตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่มีเจตนาก่อให้เกิด พันธะผูกพันทางกฎหมาย และข้อตกลงนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ นั้น มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสถานะและ ปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ จะพิจารณาตามหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ได้มีหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ และคณะกรรมการ บริหารของกองทุน ฯ ได้อนุมัติให้สิทธิพิเศษในการถอนเงินแก่ประเทศไทย รวม ๒.๕ พันล้าน SDRs หรือประมาณ ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ หากรวมกับความช่วยเหลือ จากธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย ด้วยแล้ว จะได้รับความ ช่วยเหลือทั้งสิ้น ๑๖.๗ พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยผ่านแผนการให้ความช่วยเหลือซึ่งมีระยะเวลา ๓๔ เดือน ภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๓

ครั้นถึงรัฐบาลของ นายชวน ได้ทำหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ โดยยืนยันถึงนโยบายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศตามที่ได้กล่าวไว้ใน หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ และรายงานผลการดำเนินการของประเทศไทยที่ได้ปฏิบัติไปหลังจาก ได้รับอนุมัติวงเงินงวดแรกจากกองทุน ฯ และยังคงกล่าวถึงนโยบายและมาตรการที่จะดำเนินการต่อไป หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๓ ถึงฉบับที่ ๕ ได้ชี้แจงนโยบายคือ การรักษาเสถียรภาพของอัตรา แลกเปลี่ยน และปัญหาความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงินและการกำกับตรวจสอบของภาครัฐ ปัญหาทางสังคมที่จะติดตามมา รวมทั้งนโยบายปฏิรูปกฎหมายที่ล้าสมัย เช่น กฎหมายล้มละลายและ การบังคับคดี การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแก้ไขปัญหาสภาพคล่องและการเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์ ตลอดจนกำหนดให้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายเป็นเกณฑ์ปฏิบัติไว้ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๕ ด้วย และในรัฐบาลของ นายชวน นี้เอง ได้มีการทำหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๖ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ กล่าวถึงการกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบทางสังคมโดยใช้มาตรการ ด้านการคลังเป็นสำคัญ และได้ขอยกเว้นเงื่อนไขที่กำหนดเวลาการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลาย ซึ่งเป็นเกณฑ์ปฏิบัติให้เสร็จภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ เพราะเหตุยังไม่สามารถดำเนินการ ให้ลุล่วงตามกำหนดได้

ได้พิจารณาหนังสือแจ้งความจำนงทั้งหกฉบับที่กล่าวมาแล้ว เห็นว่าเป็นการชี้แจงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลในการขอใช้สิทธิถอนเงินจากกองทุน ฯ เป็นการกระทำฝ่ายเดียว เพื่อขอใช้สิทธิของตนในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิก โดยฝ่ายรัฐบาลไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยลงนาม กล่าวถึงแผนการที่รัฐบาลไทยจะปฏิบัติ หากปฏิบัติไม่ได้ก็ไม่มีเจตนาจะบังคับกันตามกฎหมาย โดยเฉพาะกองทุน ฯ ไม่ได้มีหนังสือตอบรับสนองตามรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศ ทั้งกองทุน ฯ ก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือขอทำความตกลงเพื่อต้องการให้เกิดพันธะผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ กองทุน ฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์) แจ้งให้ทราบถึงมติของคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ มติที่ ๖๐๕๖ - (๗๕/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๕๗๕ ว่า “แผนการให้ความช่วยเหลือมิใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้นจะต้องหลีกเลี่ยงภาษาที่มีนัยที่จะทำให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นการผูกพันทางสัญญาในแผนการให้ความช่วยเหลือและในหนังสือแจ้งความจำนง” ซึ่งแสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าทั้งรัฐบาลไทยและกองทุน ฯ ต่างก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศและตามที่รัฐบาลไทยได้กำหนดจะปฏิบัติการบางอย่างซึ่งเป็นเกณฑ์ปฏิบัติไว้ในหนังสือแจ้งความจำนง ปรากฏตามหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๕ ได้ระบุให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายและจะให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นเกณฑ์ปฏิบัติก็ตาม แต่การที่รัฐบาลยังไม่สามารถดำเนินการได้ กองทุน ฯ ก็มีได้ถือว่าเป็นการละเมิดเพราะมิใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย ดังนั้น หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมิไปถึงกองทุน ฯ จึงมิใช่ “หนังสือสัญญา” ในความหมายของความตกลงระหว่างประเทศ เพราะขาดลักษณะของการเป็นความตกลงหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมิไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงไม่จำเป็นต้องให้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง แต่อย่างใด

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ