

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒ สำนักงานฯ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับ

ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ประธานรัฐสภา ได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ เรื่องคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาล

มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง โดยประธานรัฐสภาเห็นว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานรัฐสภา สรุปได้ว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ได้เข้าชื่อ

ร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗

ถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้มีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุนฯ

โดยมิได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอถอดถอนดังกล่าวไปยัง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการซึ่งทำหน้าที่เป็น

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๑ เพื่อ

ดำเนินการไต่สวนตามมาตรา ๓๐๕ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนฯ

เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔

วรรคสอง หรือไม่ และโดยที่ประเด็นนี้มีความเห็นขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร รวม ๑๒๖ คน เป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาวินิจฉัย

ตามคำร้องมีประเด็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าการที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่อง

พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

หรือไม่

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ดังนั้นการที่ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยเห็นว่ากรณีมีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะกรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะรัฐมนตรีทำหนังสือแจ้งความจำนงไปยังกองทุนฯว่า หนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอเพื่อขอรับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้วและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญอาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้อง คือฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ รวม ๑๒๖ คน ได้ส่งเอกสารและความเห็นเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้ชี้แจงและส่งเอกสารแล้ว นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกนัยพิจารณาโดยเปิดเผยเพื่อฟังคำแถลงของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ต่างมอบหมายให้ผู้แทนมาแถลงและยื่นคำแถลงเป็นหนังสือด้วย

ข้อเท็จจริงจากเอกสารที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของที่ประชุมว่าด้วยการเงินและการคลังของสหประชาชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศและขยายการพาณิชย์ระหว่างประเทศ กองทุนฯ ได้มีข้อตกลงระหว่างสมาชิก เรียกว่า “ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ” (Articles of Agreement of The International Monetary Fund) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๘ ความในข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ ๙ มาตรา ๒ (Article IX Section ๒) กำหนดให้กองทุนฯ เป็นนิติบุคคลเต็มรูปและมีความสามารถในการทำสัญญา ได้มาหรือจำหน่ายซึ่งอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์อีกทั้งดำเนินกระบวนการทางกฎหมายได้ กองทุนฯ จึงเป็น “องค์กรระหว่างประเทศ” ที่ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ มีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน โดยเตรียมทรัพยากรของกองทุนฯ ไม่ว่าจะเป็น “เงิน” และ/หรือ “สิทธิพิเศษถอนเงิน” (Special Drawing Rights หรือ SDRs) ให้แก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหาได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน การดำเนินการตามแผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) เป็นการดำเนินการเพื่อรองรับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนฯ แก่รัฐสมาชิกอย่างหนึ่ง โดยรัฐสมาชิกที่มีปัญหาด้านดุล

การชำระเงินสามารถขอใช้สิทธิตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ ๕ มาตรา ๓ (บี) (Article V Section ๓ (b)) ที่กำหนดว่ารัฐสมาชิกมีสิทธิซื้อเงินตราสกุลที่ตนต้องการด้วยเงินตราสกุลของตนเอง ทั้งนี้ กองทุนฯ จะขายเงินตราดังกล่าวให้โดยมีเงื่อนไขว่า รัฐสมาชิกจะต้องซื้อเงินตราของตนคืนไปภายในระยะเวลาที่กำหนด

ในการดำเนินการตามแผนการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินจะต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงไปถึงกองทุนฯ ชี้แจงถึงปัญหาเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้น แผนการดำเนินการและนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินของรัฐสมาชิก เพื่อให้กองทุนฯ ใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือ โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุนฯ จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

ก่อนที่ประเทศไทยจะลงนามเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ เคยมีปัญหาข้อกฎหมายว่าการเข้าเป็นสมาชิกดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับขณะที่คณะรัฐมนตรีของไทยมีมติให้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนฯ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่มีข้อความใดแสดงว่าการทำหนังสือสัญญาประเภทใดต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน แต่มาตรา ๗๐ อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการประชุมร่วมกันของรัฐสภาบัญญัติว่า การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา ๘๔ เป็นกรณีที่รัฐสภาต้องประชุมร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่าการเข้าเป็นสมาชิกดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา ๗๐ (๖) ประกอบกับมาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๕๐ หลังจากนั้น ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ" และวรรคสองบัญญัติว่า "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา" ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอความเห็นว่าการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ เป็นการลงนามหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง และไม่มีกรณีต้องเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสอง ต่อมาประเทศไทย จึงได้ลงนามเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ ด้วย หลังจากนั้นประเทศไทยก็ได้เคยมีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุนฯ มาแล้ว โดยไม่เคยปฏิบัติในลักษณะที่แสดงว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ต่อมาประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน ในที่สุดรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ อนุมัติให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจาก

กองทุนฯ ธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ และสถาบันการเงินในตลาดเงินทุนต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการเงินการคลัง การปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา และการปรับปรุงประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ อนุมัติหลักการและเงื่อนไขการขอความช่วยเหลือจากกองทุนฯ โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทง พิทยะ) และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์) เป็นผู้ลงนามร่วมกัน และได้ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดยมีสาระสำคัญอยู่ภายใต้กรอบของแผนการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนฯ ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ และเพื่อให้การปฏิบัติตามแผนการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนฯ สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายและภายในเงื่อนไขเวลาที่กำหนด กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ยืนยันแผนการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินเป็นระยะเวลา ๓๔ เดือน ในวงเงิน ๒.๙ พันล้าน SDRs หรือประมาณ ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ จากกองทุนฯ โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุนฯ ได้อนุมัติวงเงินดังกล่าวให้แก่ประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ หลังจากนั้นรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ก็ได้มีการเสนอหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ และ วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ตามลำดับ หนังสือแจ้งความจำนงแต่ละฉบับจะรายงานความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินตามที่ได้เคยแจ้งนโยบายและมาตรการไว้ในฉบับก่อน และที่จะดำเนินการต่อไป รวมทั้งอาจมีการขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งโดยแสดงผลเพื่อประกอบการพิจารณาในการอนุมัติการใช้สิทธิพิเศษในการถอนเงินงวดต่อไปของกองทุนฯ ด้วย หากเหตุผลไม่เพียงพอหรือไม่ได้แสดงผลของกองทุนฯ ก็อาจไม่อนุมัติวงเงินได้

ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจง เอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลง และเอกสารประกอบ

คำแถลงของฝ่ายพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ สรุปลได้ว่า ในสมัยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นผู้นำรัฐบาลบริหารประเทศช่วยที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและสถานการณ์เลวร้าย จนต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ เพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการตามแผนการให้ความช่วยเหลือของกองทุนฯ และเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือแจ้งความจำนงจึงได้ออกพระราชกำหนดรวม ๖ ฉบับ ซึ่งต่อมาได้นำพระราชกำหนดดังกล่าวเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ได้อภิปรายสรุปว่า หนังสือแจ้งความจำนงที่มีไปถึงกองทุนฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติ (รวมถึงพระราชกำหนด) เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน ซึ่งนายโกศล พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ชี้แจงว่า หนังสือแจ้งความจำนงเป็นเพียงข้อเสนอขอกู้เงินจากกองทุนฯ เท่านั้น และได้ชี้แจงโดยสรุปว่า รัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เห็นว่าแม้จะถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญา แต่ก็ไม่มีข้อความใดระบุให้ไปออกกฎหมาย จึงไม่มีประเด็นว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ แต่หนังสือแจ้งความจำนงตั้งแต่ฉบับที่ ๒ เป็นต้นมา จนถึงฉบับที่ ๕ ซึ่งทำในสมัยรัฐบาล

นายชวน หลีกภัย มีการระบุว่าจะออกกฎหมายอะไร เมื่อใด

การที่กองทุนฯอ้างมติที่ ๖๐๕๖-(๗๙/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๙

(พ.ศ. ๒๕๒๒) ของคณะกรรมการบริหารของกองทุนฯยืนยันว่าแผนการให้ความช่วยเหลือของ กองทุนฯและหนังสือแจ้งความจำนงไม่เป็นสัญญา นั้น เป็นแนวปฏิบัติของกองทุนฯไม่เกี่ยวกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนุญซึ่งเป็นกฎหมายภายในสูงสุดของประเทศไทย ทั้งระบบกฎหมายไทย ก็มีได้ใช้หลักว่ากฎหมายระหว่างประเทศอยู่เหนือกฎหมายภายใน การตีความคำว่าหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จึงต้องหมายความถึงความตกลงใด ๆ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมาย ระหว่างประเทศหรือไม่ นอกจากนี้ หนังสือสัญญาที่ทำตามกฎหมายระหว่างประเทศก็มี หลายรูปแบบ และมีได้เป็นรูปแบบที่จะต้องมีการประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญา นั้นเสมอไป

ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจง เอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลง และเอกสารประกอบ คำแถลงของฝ่ายรัฐบาล ได้ความว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัย มีความเห็นว่าหนังสือแจ้งความจำนง ที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุนฯไม่ใช่หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะคุณลักษณะ คือ รัฐบาลไทยและกองทุนฯต่างก็ไม่เคยปฏิบัติในลักษณะที่แสดงว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็น หนังสือสัญญา ความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เป็นคำที่มีความหมายกว้างทำนองเดียวกับคำว่า "สนธิสัญญา" ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมาย สนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและ องค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖ ซึ่งหมายความถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่สร้างขึ้นเป็นหนังสือระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การ ระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่าง ประเทศ แต่หนังสือแจ้งความจำนงไม่ได้มีลักษณะดังกล่าว นอกจากนี้ การทำหนังสือสัญญาตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการโดยอาศัยพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงต้องทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญาดังกล่าว โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสมอ แต่หนังสือแจ้งความจำนงมิได้ปฏิบัติดังเช่นที่กล่าวนี้

สำหรับภาระผูกพันในเงินที่รัฐบาลไทยได้รับอนุมัติและโอนมาจากกองทุนฯ เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่าง ประเทศ พ.ศ. ๒๕๙๔ พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคาร ระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๙๘ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการ เกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๙๔ พ.ศ. ๒๕๒๑ รวมทั้งพระราช บัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงิน ระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจและ กำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ พ.ศ. ๒๕๒๑

โดยสรุปรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เห็นว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึง กองทุนฯ ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะขาดองค์ประกอบเรื่องเจตนา ของคู่กรณีและขาดองค์ประกอบของการเป็นหนังสือสัญญาตามหลักกฎหมาย หลักวิชาการและ ประเพณีปฏิบัติ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงจากเอกสารที่ประธานรัฐสภาส่งมา เอกสาร ที่เรียกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย เอกสารจากคำชี้แจง คำแถลง และแถลงการณ์ของผู้เกี่ยวข้องในการ ออกน้อมพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้อง พิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนฯ เป็นหนังสือสัญญาตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ และจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่ง พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ" วรรคสอง บัญญัติว่า "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลง อาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา" และมาตรา ๓ บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" หมายความว่า พระมหากษัตริย์ผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในการ ทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๒๔ ไม่ว่าจะ เป็นหนังสือสัญญาสันติภาพ หนังสือสัญญา สงบศึก หนังสือสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจในทาง บริหาร โดยผ่านทางคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และหากหนังสือสัญญาดังกล่าว มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การ เป็นไปตามสัญญา หนังสือสัญญานั้น ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย

คำว่า "หนังสือสัญญา" แม้จะมีได้บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่า หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มีความหมายครอบคลุมไปถึง ความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นสัญญาที่สร้างขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้ บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ กล่าวถึง "หนังสือสัญญา สันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น" ดังนั้นคำว่า "สัญญาอื่น" ย่อมหมายถึงหนังสือสัญญา ที่ทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ระหว่างประเทศเช่นเดียวกับหนังสือสัญญาสันติภาพและหนังสือสัญญาสงบศึก จะเป็นหนังสือ สัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งมิได้

เมื่อได้ความว่าหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หมายถึงสัญญาหรือ ความตกลงที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าสัญญาหรือ ความตกลงระหว่างประเทศตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น มีลักษณะประการใดบ้าง ตาม

กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งมีที่มาจากจารีตประเพณีและแนวปฏิบัติของนานาประเทศที่ได้ยึดถือกันมาเป็นเวลาช้านาน จนกระทั่งได้มีการจัดทำประมวลเป็นอนุสัญญาขึ้นมาภายในกรอบของการประชุมสหประชาชาติ ได้แก่ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖ อนุสัญญาทั้งสองฉบับซึ่งเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ได้กำหนดลักษณะของสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศไว้ว่า "สนธิสัญญา" ตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับหมายถึง "ความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็นหนังสือระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร" ความหมายของ "สนธิสัญญา" ตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงครอบคลุมถึงความตกลงระหว่างประเทศทุกรูปแบบ เช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง ข้อตกลง หนังสือแลกเปลี่ยน พิธีสาร กรรมสารทั่วไป กรรมสารสุดท้าย เป็นต้น ดังนั้น คำว่า "หนังสือสัญญา" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จึงหมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะความตกลงนั้นจะจัดทำขึ้นในรูปแบบใดและใช้ชื่ออย่างไร และมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า "สนธิสัญญา" ดังที่กล่าวแล้ว โดยมีลักษณะ คือ

๑. ทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยตนเอง
๒. ความตกลงนั้นต้องทำเป็นหนังสือ
๓. เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่มีเจตนาก่อให้เกิดพันธผูกพันทางกฎหมาย และ

๔. ความตกลงนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมิไปถึงกองทุนฯ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสถานะและปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศและแจ้งถึงนโยบายรวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยกองทุนฯ จะนำหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาอนุมัติสิทธิพิเศษในการถอนเงินตามข้อตกลงของกองทุนฯ ซึ่งรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ และคณะกรรมการบริหารของกองทุนฯ ได้อนุมัติให้สิทธิพิเศษในการถอนเงินแก่ประเทศไทยรวม ๒.๙ พันล้าน SDRs หรือประมาณ ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐

(รวมกับความช่วยเหลือจากธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย ประเทศไทยจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินทั้งสิ้น ๑๖.๗ พันล้านเหรียญสหรัฐ) โดยผ่านแผนการให้ความช่วยเหลือที่มีระยะเวลา ๓๔ เดือน ภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติในการช่วยเหลือทางการเงินที่กองทุนฯ มีให้แก่ประเทศไทยในฐานะรัฐสมาชิก

หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ทำขึ้นในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ซึ่งสืบต่อจากรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ยืนยันถึงนโยบายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศตามที่ได้กล่าวไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ และรายงานผลการดำเนินการของประเทศที่ได้ปฏิบัติไปหลังจากได้รับอนุมัติวงเงินงวดแรกจากกองทุนฯ และยังคงกล่าวถึงนโยบายและมาตรการที่จะดำเนินการต่อไป หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๓ ถึงฉบับที่ ๕ ได้ชี้แจงนโยบายคือการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจาก ค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลงอย่างมากจากปัจจัยภายนอกและภายในของประเทศ ปัญหาความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงินและการกำกับตรวจสอบของภาครัฐ ปัญหาทางสังคมที่จะติดตามมา รวมทั้งนโยบายปฏิรูปกฎหมายที่ล้าสมัย เช่น กฎหมายล้มละลายและการบังคับคดี การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแก้ไขปัญหาสภาพคล่องและการเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์ ตลอดจนกำหนดให้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายเป็นเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) ไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๕

หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๖ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ กล่าวถึงการกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบทางสังคมโดยใช้มาตรการด้านการคลังเป็นสำคัญ และขอยกเว้นเงื่อนไขเกี่ยวกับกำหนดเวลาการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายที่เป็นเกณฑ์ปฏิบัติซึ่งมีกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ เนื่องจากยังไม่สามารถดำเนินการให้ลุล่วงได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาหนังสือแจ้งความจำนงทุกฉบับที่กล่าวมาแล้ว เห็นว่า หนังสือแจ้งความจำนงเหล่านั้น เป็นการชี้แจงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อเป็นเหตุผลประกอบการขอใช้สิทธิถอนเงินจากกองทุนฯ มีลักษณะเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวของรัฐบาลไทย เพื่อขอใช้สิทธิของตนในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิกในการขอใช้ทรัพยากรทั่วไปของกองทุนฯ ตาม "ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ" ข้อ ๕ มาตรา ๓ (บี) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยฝ่ายรัฐบาลไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงเพียงฝ่ายเดียว แสดงแผนการที่รัฐบาลไทยจะปฏิบัติ หากปฏิบัติไม่ได้ก็จะไม่บังคับกันตามกฎหมาย และกองทุนฯ ไม่ได้มีหนังสือตอบรับสนองตามรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศ อีกทั้งกองทุนฯ ก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือขอทำความตกลงที่ทั้งสองฝ่ายต้องการให้เกิดพันธะผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยกองทุนฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์) แจ้งให้ทราบถึงมติของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ มติที่ ๖๐๕๖-(๗๙/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ซึ่งมีประมาณ ๒๐ ปีแล้วว่า "แผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) ไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้นจะต้องหลีกเลี่ยงภาษาที่มีนัยที่จะทำให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นการผูกพันทางสัญญาในแผนการให้ความช่วยเหลือและในหนังสือแจ้งความจำนง" จึงเป็นการแสดงว่าทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนฯ ต่างก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศกับกองทุนฯ

นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐบาลไทยได้กำหนดจะปฏิบัติการบางอย่างซึ่งเป็นเกณฑ์ปฏิบัติไว้ในหนังสือแจ้งความจำนง ดังเช่นในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๕ ระบุให้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลาย โดยจะดำเนินการให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ เป็นเกณฑ์ปฏิบัติก็ตาม แต่การที่รัฐบาลยังไม่สามารถดำเนินการตามเกณฑ์ปฏิบัติได้ กองทุนฯ ก็มีได้ถือว่าเป็นการละเมิดพันธะที่มีต่อกองทุนฯ ในฐานะรัฐสมาชิก และไม่ส่งผลให้ได้รับโทษภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนฯ จึงมิใช่ "หนังสือสัญญา" ในความหมายของความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับกองทุนฯ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ เพราะขาดลักษณะของการเป็นความตกลงระหว่างประเทศ

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จึงไม่เป็นกรณีที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามวรรคสองของมาตราดังกล่าว

นายเชาวน์ สายเชื้อ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

บุญ

นายโกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บุญ

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บุญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายประเสริฐ นาสกุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บุญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระฐานิ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บุญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บุญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บุญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายอนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บุญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายอิสสระ นิตทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[รก.๒๕๕๒/๖๓ก/๑/๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒]

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับ
ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔
วรรคสอง หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประธานรัฐสภา ได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ เรื่องคณะกรรมการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาล
มีไปถึงกองทุนฯ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง โดยประธานรัฐสภาเห็นว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความเป็นมา

ประธานรัฐสภา มีหนังสือถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๕๕๑ แจ้งว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ เพื่อให้ถอดถอน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗ โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้ทำหนังสือถึงกองทุนฯ เพื่อขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน โดยมีได้ขอความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๑ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบมาตรา ๓๒๒

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาเห็นว่า การไต่สวนเรื่องนี้ มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหากได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจ หรือไม่ ทั้งนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า หนังสือที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนฯ เพื่อขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินนั้น เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ ซึ่งประเด็นปัญหาเบื้องต้นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน มีความเห็นว่าต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน ในขณะที่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติให้ส่งประเด็นปัญหาเบื้องต้นดังกล่าวมายังประธานรัฐสภาเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยให้เหตุผลว่าเป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ โดยประธานรัฐสภาสามารถส่งเรื่องมาได้

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญ

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๒ ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเอกสารข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมซึ่งพรรคความหวังใหม่นำเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเลขาธิการวุฒิสภาได้นำส่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ขอให้ประธานรัฐสภานำเสนอเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาและมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ และศาลรัฐธรรมนูญได้เรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคำร้องจากกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่ง

ประเทศไทย และกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งหน่วยงานทั้งสามได้ให้ความร่วมมือจัดส่งเอกสารมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณา

เหตุผลที่ปรากฏในคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๖ คน ซึ่งแจ้งต่อประธานวุฒิสภามีว่า รัฐบาลไทยได้ทำหนังสือถึงกองทุนฯ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เพื่อขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินอันสืบเนื่องมาจากปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย ซึ่งต่อมากองทุนฯ ได้ "ตอบรับคำสนองหรือคำเสนอ" ซึ่งก่อให้เกิดความตกลงที่สมบูรณ์หรือที่เรียกว่าเป็น "หนังสือสัญญา โดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายคือประเทศไทยและกองทุนฯ มีพันธะต้องดำเนินการตามข้อตกลงตามที่เห็นพ้องกัน" และในการดำเนินการได้มีการทบทวนผลการดำเนินการเป็นระยะ ๆ เพื่อขอรับเงินช่วยเหลืองวดต่อ ๆ ไป ซึ่งในการนี้คณะกรรมการบริหารของกองทุนฯ ได้ "อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ" ต่อแผนปรับปรุงการดำเนินงานที่รัฐบาลไทยเสนอไป

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๖ คนอ้างว่า ในการทำหนังสือแจ้งแผนปรับปรุงตั้งแต่ฉบับที่ ๒ ซึ่งลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฉบับที่ ๔ และที่ ๕ ได้ระบุอย่างชัดเจนในภาคผนวก "ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาหรือข้อตกลง" ว่าประเทศไทยจะต้องไปออกพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติหรือแก้ไขพระราชบัญญัติอะไรบ้าง โดยกำหนดสารัตถะของพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัตินั้น ๆ และกรอบเวลาที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผล ซึ่งชี้ให้เห็นพฤติการณ์ที่ว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๖ คน ได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมในคำชี้แจงเอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลงและเอกสารประกอบคำแถลง ที่ได้จากการออกนั่งพิจารณาสรุปได้ ดังนี้

- ผู้รู้ทางกฎหมายหลายท่านทั้งในอดีตและปัจจุบัน มีความเห็นว่า คำว่า "หนังสือสัญญา" ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน ๆ และตามมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีความหมายกว้างกว่าคำว่าสนธิสัญญา และหมายถึงความตกลงทุกรูปแบบ ดังนั้น ชื่อของเอกสารไม่ว่าจะเรียกว่าหนังสือแจ้งความจำนงหรือเรียกเป็นอย่างอื่นก็มีใช้ประเด็นสำคัญ

- ประเด็นสำคัญ คือ หนังสือสัญญานั้นต้องเกิดจากการแสดงเจตนาตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป มีคำเสนอและคำสนองตรงกัน ซึ่งในการเสนอหนังสือแจ้งความจำนงต่อกองทุนฯ นั้น กองทุนฯ ได้ตอบรับสนองคำขอดังกล่าว นับว่าเกิดหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ คือ กองทุนฯ โดยสมบูรณ์ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว โดยมีการหารือและร่วมกันจัดทำหนังสือแจ้งความจำนงกับเจ้าหน้าที่กองทุนฯ

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

ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต่อมาได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
 ในรัฐบาลชุดปัจจุบันอภิปรายว่าการที่รัฐบาลชุดนั้นออกพระราชกำหนดไปโดยไม่ได้ขอรับ
 ความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งนายโกศล พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนัก
 นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ชี้แจงว่า หนังสือแจ้งความจำเป็นเพียงข้อเสนอขอกู้เงินจาก
 กองทุนฯ เท่านั้น และได้ชี้แจงโดยสรุปว่า รัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เห็นว่า แม้จะถือว่า
 หนังสือแจ้งความจำเป็นหนังสือสัญญา แต่ก็ไม่มีข้อความใดระบุให้ไปออกกฎหมาย จึงไม่มี
 ประเด็นว่าจะขัดรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๒๔ หรือไม่ แต่หนังสือแจ้งความจำเป็นตั้งแต่ฉบับที่ ๒
 เป็นต้นมา ซึ่งทำในสมัยรัฐบาล ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จนถึงฉบับที่ ๕ มีการ
 ระบุว่า จะออกกฎหมายอะไร เมื่อใด

- การที่กองทุนฯอ้างมติที่ ๖๐๕๖-(๗๙/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๙
 (พ.ศ. ๒๕๒๒) ของคณะกรรมการบริหาร ยืนยันว่าแผนการให้ความช่วยเหลือของกองทุนฯ และ
 หนังสือแจ้งความจำเป็นไม่เป็นสัญญา นั้น เป็นแนวปฏิบัติของกองทุนฯไม่เกี่ยวกับบทบัญญัติของ
 รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายภายในสูงสุดของประเทศไทย ทั้งระบบกฎหมายไทยก็มีได้ใช้หลักว่า
 กฎหมายระหว่างประเทศอยู่เหนือกฎหมายภายใน การตีความคำว่าหนังสือสัญญาตาม
 รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๔ จึงต้องหมายความถึงความตกลงใด ๆ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมาย
 ระหว่างประเทศหรือไม่ นอกจากนี้ หนังสือสัญญาที่ทำตามกฎหมายระหว่างประเทศก็มี
 หลายรูปแบบ และมีได้เป็นรูปแบบที่จะต้องมีการประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญานั้น
 เสมอไป

- รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติเรื่อง "สัญญา"
 ก็ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรก ก่อนหน้าอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วย
 กฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ ถึง ๓๗ ปี จึงมีปัญหาการตีความ คำว่า "หนังสือสัญญา"
 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๒๔ ว่า จะต้องหมายถึง "สนธิสัญญา" ที่ทำขึ้นตามเงื่อนไข
 ความยินยอมสัญญากรุงเวียนนาเท่านั้นหรือไม่

ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจง เอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลง และเอกสารประกอบ
 คำแถลงของฝ่ายรัฐบาลจากการออกนัยพิจารณา ข้อเท็จจริงจากเอกสารที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 การคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยส่งต่อ
 ศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ความว่า

- "หนังสือสัญญา" ไม่มีคำจำกัดความในกฎหมายไทย แต่บทบัญญัติตาม
 มาตรา ๒๒๔ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญมีความหมายตรงกันกับ "สนธิสัญญา" ตามกฎหมาย
 ระหว่างประเทศ จึงต้องใช้คำจำกัดความในกฎหมายระหว่างประเทศ คือ ตามอนุสัญญา
 กรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมาย
 สนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ
 ค.ศ. ๑๙๘๖ ซึ่งกำหนดองค์ประกอบของการเป็นสนธิสัญญาว่าอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑)
 เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่ก่อให้เกิดพันธผูกพันทางกฎหมาย (๒) ต้องทำเป็น
 ลายลักษณ์อักษร (๓) ต้องทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือ

ระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยตนเอง และ (๔) ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ และในกรณีนี้ มีอำนาจหลักการในกฎหมายแพ่งในเรื่องการแสดงเจตนามาใช้กับเรื่องการทำสนธิสัญญา เพราะสนธิสัญญาต้องทำตาม "กระบวนการ" ที่จะทำให้ความตกลงมีผลบังคับใช้ เช่น การให้สัตยาบัน เป็นต้น ทั้งยังต้องมีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย

- หนังสือแจ้งความจำนงของรัฐบาลไทยซึ่งเสนอต่อกองทุนฯ เพื่อขอรับความช่วยเหลือตามแผนที่เรียกว่า Stand-by Arrangement เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการตามลัทธิที่ประเทศไทยพึงมีในฐานะประเทศสมาชิกของกองทุนฯ ตามความตกลงก่อตั้งกองทุนฯ และความตกลงที่แก้ไขภายหลังเท่านั้น สำหรับ Stand-by Arrangement เองเป็นเพียงข้อดีภายในของกองทุนฯ มิได้เป็นความตกลงแต่อย่างใด

- นอกจากนี้ การทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ โดยอาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงต้องทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญาดังกล่าว โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสมอ แต่หนังสือแจ้งความจำนงมิได้ปฏิบัติดังเช่นที่กล่าวนี้

- หนังสือแจ้งความจำนงเป็นเอกสารที่รัฐบาลไทยแถลงเกี่ยวกับสภาพทางเศรษฐกิจและแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของไทย ที่ฝ่ายไทยจัดทำขึ้นแต่ฝ่ายเดียว ทางกองทุนฯ ไม่มีเอกสารใดซึ่งกำหนดให้รัฐบาลไทยต้องปฏิบัติตามแผนงานในหนังสือแจ้งความจำนง หรือระบุบทลงโทษใด ๆ หากรัฐบาลไทยไม่ดำเนินการ โดยสรุปก็คือ ไม่มีการกำหนดลัทธิและหน้าที่ไว้หรือไม่ก่อให้เกิดพันธะผูกพันใด ๆ ทางกฎหมายระหว่างรัฐบาลไทยกับกองทุนฯ

- กองทุนฯ เองก็ไม่มีเจตนาที่จะให้หนังสือแจ้งความจำนงเป็นความตกลงระหว่างประเทศหรือมีความผูกพันทางกฎหมาย (ข้อ ๓ ของ Guidelines on Conditionality) ซึ่งปรากฏตามข้อมติที่ ๖๐๕๖(๗๙/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ของ

คณะกรรมการบริหารของกองทุนฯ ที่ว่า Stand-by Arrangement ไม่เป็นความตกลงระหว่างประเทศ และด้วยเหตุนี้ จึงให้หลีกเลี่ยงการใช้ภาษาที่มีนัยทางสัญญาทั้งใน Stand-by Arrangement และในหนังสือแจ้งความจำนง

- "ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ" (Articles of Agreement of The International Monetary Fund) ซึ่งเป็นข้อตกลงจัดตั้งกองทุนฯ พ.ศ. ๒๔๘๘ ข้อ ๙ ส่วนที่ ๒ (Article IX Section ๒) กำหนดให้กองทุนฯ เป็นนิติบุคคลเต็มรูป และมีความสามารถในการทำสัญญา ได้มาหรือจำหน่ายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งดำเนินกระบวนการทางกฎหมายได้ กองทุนฯ จึงเป็น "องค์การระหว่างประเทศ" ที่ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

- ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ มีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน โดยเตรียมทรัพยากรของกองทุนฯ ไม่ว่าจะเป็น "เงิน" และหรือ "สิทธิพิเศษถอนเงิน" (Special Drawing Rights หรือ SDRs) ให้แก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหา

ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ การดำเนินการตามแผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) เป็นการดำเนินการเพื่อรองรับการให้

ความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนฯ แก่รัฐสมาชิกอย่างหนึ่ง โดยรัฐสมาชิกที่มีปัญหาด้านดุลการชำระเงินสามารถขอใช้สิทธิตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ข้อ ๕ ส่วนที่ ๓ (บี)

(Article V Section ๓ (b)) ที่กำหนดว่ารัฐสมาชิกมีสิทธิซื้อเงินตราสกุลที่ตนต้องการด้วยเงินตราสกุลของตนเอง ทั้งนี้ กองทุนฯ จะขายเงินตราดังกล่าวให้โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐสมาชิกจะต้องซื้อเงินตราของตนคืนไปภายในระยะเวลาที่กำหนด

- รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินจะต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงไปถึงกองทุนฯ ว่าตนมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของตนอย่างไร เพื่อให้กองทุนฯ ใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาอนุมัติการใช้สิทธิเกี่ยวกับการถอนเงิน โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุนฯ จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

- สำหรับประเทศไทยก่อนที่จะลงนามเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๙๒ เคยมีปัญหาข้อกฎหมายว่า การเข้าเป็นสมาชิกดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่ แต่หลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๙๒ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๙๒ ซึ่งมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ" และวรรคสองบัญญัติว่า "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา" ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอความเห็นว่าการเข้าเป็นสมาชิกกับกองทุนฯ เป็นการลงนามหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง และไม่มีกรณีต้องเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสอง ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนฯ พ.ศ. ๒๕๙๔ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนฯ พ.ศ. ๒๕๑๔ ด้วย หลังจากนั้นประเทศไทยได้มีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุนฯ หลายครั้ง โดยไม่เคยปฏิบัติในลักษณะว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

- รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย เสนอหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐, ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑, ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑, ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ และ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ตามลำดับ หนังสือแจ้งความจำนงแต่ละฉบับจะรายงานความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตามที่ได้เคยเสนอไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับก่อน และเสนอนโยบายและมาตรการที่จะดำเนินการต่อไป รวมทั้งอาจมีการขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งโดยแสดงผลเพื่อประกอบการพิจารณาในการอนุมัติการใช้สิทธิพิเศษในการถอนเงินงวดต่อไปของกองทุนฯ ด้วย หากเหตุผลไม่เพียงพอหรือไม่ได้แสดงผล กองทุนฯ ก็อาจไม่อนุมัติวงเงินได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา - สำหรับภาระผูกพันในเงินที่รัฐบาลไทยได้รับอนุมัติและโอนมาจากกองทุนฯ เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๙๔ พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๘ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๑ ลงวันที่

สำนักงาน ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๙๔ พ.ศ. ๒๕๒๑ รวมทั้งพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนฯ พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนฯ พ.ศ. ๒๕๑๔ พ.ศ. ๒๕๒๑

สำนักงาน - โดยสรุปรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เห็นว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนฯ ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะขาดองค์ประกอบเรื่องเจตนาของคู่กรณีและขาดองค์ประกอบของการเป็นหนังสือสัญญาตามหลักกฎหมายหลักวิชาการและประเพณีปฏิบัติ

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

๑) ตามคำร้องมีประเด็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีมีปัญหา

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่
 รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย"

องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึงองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยรัฐธรรมนูญ

ส่วนกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งหรือระหว่างองค์กรมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรนั้นสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ หรือเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

กรณีคำร้องนี้ ประธานรัฐสภาเห็นว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ และเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ มีปัญหาว่าการให้ความเห็นชอบหนังสือแจ้งความจำนงเป็นอำนาจของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน จะได้นำไปพิจารณาในการดำเนินการไต่สวนคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕

พิเคราะห์แล้วเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องมาพร้อมความเห็นเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๒) ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า หนังสือแจ้งความจําานที่รัฐบาล มีไปถึงกองทุนฯ เป็น "หนังสือสัญญา" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ และจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ มีข้อพิจารณา ดังนี้

๒.๑) อำนาจในการทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๒๔ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงใช้อำนาจอธิปไตยในทางบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลดังความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ" และมาตรา ๓ บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ กล่าวถึง "หนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น" ดังนั้น คำว่า "สัญญาอื่น" ย่อมหมายถึงหนังสือสัญญาที่ทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกับหนังสือสัญญาสันติภาพและหนังสือสัญญาสงบศึก จะเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศไทยได้ประเทศหนึ่งมิได้

๒.๒) กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศนั้น ได้แก่ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖

อนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับนี้เป็นที่ทราบและยอมรับกันทั่วไปว่ามีที่มาจากผลของการประชุมสหประชาชาติในการจัดทำประมวลหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และจารีตประเพณีอันเป็นแนวปฏิบัติซึ่งเป็นที่ยอมรับและยึดถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว และได้กำหนดองค์ประกอบของสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศไว้ว่า "สนธิสัญญา" หมายถึง "ความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับ หรือหลายฉบับ ผูกเข้าด้วยกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร" ความหมายของ "สนธิสัญญา" ตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงครอบคลุมถึงความตกลงระหว่างประเทศทุกรูปแบบ เช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง ข้อตกลง หนังสือแลกเปลี่ยน พิธีสาร กรรมสารทั่วไป กรรมสารสุดท้าย เป็นต้น ดังนั้น คำว่า "หนังสือสัญญา" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จึงหมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะความตกลงนั้นจะจัดทำขึ้นในรูปแบบใดและใช้ชื่ออย่างไร และมีความหมาย

สำนักงาน เช่นเดียวกับคำว่า “สนธิสัญญา” ดังที่กล่าวแล้วโดยมีลักษณะ คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. ทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่าง องค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. ความตกลงนั้นต้องทำเป็นหนังสือ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๓. เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่มีเจตนาก่อให้เกิดพันธผูกพัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทางกฎหมาย และ

สำนักงาน ๔. ความตกลงนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

๒.๓) ข้อพิจารณาต่อไปมีว่า หนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญา

สำนักงาน ตามความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนฯ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสถานะ และปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศและแจ้งถึงนโยบายรวมทั้ง มาตรการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยกองทุนฯ จะนำหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว

สำนักงาน มาประกอบการพิจารณาอนุมัติสิทธิพิเศษในการถอนเงินตามข้อตกลงของกองทุนฯ โดยผ่าน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

แผนการให้ความช่วยเหลือที่มีระยะเวลาเบิกถอน ๓๔ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐

ถึง พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติในการช่วยเหลือทางการเงินที่กองทุนฯ มีให้แก่

สำนักงาน ประเทศไทยในฐานะรัฐสมาชิก (คณะกรรมการบริหารของกองทุนฯ ได้อนุมัติให้สิทธิพิเศษในการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ถอนเงินแก่ประเทศไทย รวม ๒.๙ พันล้าน SDRS หรือประมาณ ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ ร่วมกับ

สำนักงาน ความช่วยเหลือจากธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประเทศไทยจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินทั้งสิ้น ๑๖.๗ พันล้านเหรียญสหรัฐ)

สำนักงาน หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ทำขึ้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ยืนยันถึงนโยบายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ

สำนักงาน ต่อเนื่องจากฉบับที่ ๑ ซึ่งทำขึ้นในสมัยรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และรายงานผลการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ดำเนินการของประเทศไทยที่ได้ปฏิบัติมา รวมทั้งกล่าวถึงนโยบายและมาตรการที่จะดำเนินการ

สำนักงาน ต่อไป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๓ ถึงฉบับที่ ๕ ได้ชี้แจงนโยบายคือ การรักษา

เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากค่าเงินบาทที่อ่อนตัวลงอย่างมากจากปัจจัยภายนอก

และภายในของประเทศ ปัญหาความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงินและการกำกับตรวจสอบ

สำนักงาน ของภาครัฐ ปัญหาทางสังคมที่จะติดตามมา รวมทั้งนโยบายปฏิรูปกฎหมายที่ล้าสมัย เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กฎหมายล้มละลาย และการบังคับคดี การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแก้ไขปัญหาสภาพคล่อง

สำนักงาน และการเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์ ตลอดจนกำหนดให้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลาย

เป็นเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) ไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๕

สำนักงาน หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๖ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ กล่าวถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบทางสังคมโดยใช้มาตรการด้านการคลังเป็นสำคัญ

สำนักงาน และขอยกเว้นเงื่อนไขเกี่ยวกับกำหนดเวลาการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายที่เป็นเกณฑ์

ปฏิบัติซึ่งคาดว่าจะมีกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เนื่องจากยังไม่สามารถ

สำนักงาน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงาน ดำเนินการให้ลุล่วงได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อได้พิจารณาหนังสือแจ้งความจำนงทุกฉบับที่กล่าวมาแล้วมีความเห็นว่า

สำนักงาน หนังสือแจ้งความจำนงเป็นการแถลงชี้แจงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาล

เพื่อเป็นเหตุผลประกอบการขอใช้สิทธิพิเศษถอนเงินจากกองทุนฯ มีลักษณะเป็นการดำเนินการ

สำนักงาน ฝ่ายเดียวของรัฐบาลไทย เพื่อขอใช้สิทธิของตนในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิกในการขอใช้ทรัพยากร

ทั่วไปของกองทุนฯ ตาม "ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ" ข้อ ๕ ส่วนที่ ๓ (บี)

สำนักงาน ฝ่ายรัฐบาลไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่ง

ประเทศไทยลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงเพียงฝ่ายเดียวแสดงแผนการที่รัฐบาลไทยจะปฏิบัติ

สำนักงาน โดยเป็นที่เข้าใจกันมาตลอดในการขอความช่วยเหลือจากกองทุนฯ ทั้งในอดีตและปัจจุบันว่า

หากปฏิบัติไม่ได้ก็จะไม่บังคับกันตามกฎหมายและกองทุนฯ ก็ไม่ได้มีหนังสือตอบรับสนอง

ตามรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศแต่อย่างใด เพราะกองทุนฯ ก็ไม่ถือว่าหนังสือ

แจ้งความจำนงเป็นหนังสือขอความช่วยเหลือที่ทั้งสองฝ่ายต้องการให้เกิดพันธะผูกพันตาม

สำนักงาน กฎหมายระหว่างประเทศโดยกองทุนฯ ได้มีเคยประกาศแถลงข้อมติของกองทุนฯ ดังที่ได้มี

หนังสือ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์

นิมมานเหมินท์) แจ้งให้ทราบถึงมติดังกล่าวของคณะกรรมการบริหารของกองทุนฯ

มติที่ ๖๐๕๖-(๗๙/๓๘) วันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ว่า "แผนการ

สำนักงาน ให้ความช่วยเหลือไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้นจะต้องหลีกเลี่ยงภาษาที่มีนัยที่จะทำ

ให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นการผูกพันทางสัญญาในแผนการให้ความช่วยเหลือและในหนังสือ

แจ้งความจำนง"

นอกจากนี้ "เกณฑ์ปฏิบัติ" บางประการ เช่น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

สำนักงาน ล้มละลานั้น รัฐบาลไทยได้ริเริ่มมาเป็นเวลานานแล้ว และรัฐบาลเห็นว่าถึงเวลาที่จะให้มีผลบังคับ

เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศในช่วงนี้

แม้ว่ารัฐบาลไทยได้กำหนดแผนปฏิบัติการบางประการไว้ในหนังสือ

แจ้งความจำนงโดยกำหนดให้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติด้วยดังเช่นในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๕

สำนักงาน กำหนดให้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายซึ่งคาดว่ารัฐสภาจะให้ความเห็นชอบได้ภายใน

วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ ไว้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติ แต่การที่รัฐบาลยังไม่สามารถปฏิบัติตามที่

กำหนดไว้ กองทุนฯ ก็มีได้ถือว่าเป็นการละเมิดพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อกองทุนฯ

สำนักงาน ในฐานะรัฐสมาชิกอันจะยังผลให้ต้องถูกลงโทษภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ แต่ประการใด

หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมิไปถึงกองทุนฯ จึงมิใช่ "หนังสือสัญญา"

ในความหมายของความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับกองทุนฯ

ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ เพราะขาดลักษณะของการเป็นความตกลงระหว่างประเทศ

สำนักงาน โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับ

ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมิไปถึงกองทุนฯ ไม่เป็นหนังสือสัญญาตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ จึงไม่เป็นกรณีที่จะต้องได้รับความเห็นชอบ

ของรัฐสภาตามวรรคสอง ของมาตราดังกล่าว

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายเชาวน์ สายเชื้อ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[รก.๒๕๕๒/๖๓ก/๑๒/๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒]

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คำวินิจฉัยของ ศาลศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประธานรัฐสภา ได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ เสนอเรื่อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่อง

พร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือ

ทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทางการเงิน เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ โดยประธานรัฐสภาเห็นว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่งกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง

จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน

ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ เพื่อให้วุฒิสภามีมติตาม

มาตรา ๓๐๗ ถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลไทยได้ทำหนังสือ

แจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยมิได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอถอดถอนดังกล่าวไปยัง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการซึ่งทำหน้าที่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๒๑ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามมาตรา ๓๐๕ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การทุจริตแห่งชาติเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ และโดยที่ประเด็นนี้มีความเห็นขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๑๒๖ คน เป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่อาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเองได้ จึงส่งปัญหาดังกล่าวไปยังประธานรัฐสภา เพื่อให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ประธานรัฐสภาพิจารณาเห็นว่า เพื่อยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวมีข้อพิจารณาในเบื้องต้นว่า เรื่องที่ประธานรัฐสภาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนี้ เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะพึงส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และตำแหน่งต่าง ๆ

ตามรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของวุฒิสภามาตรมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ วิธีการในการถอดถอนบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๔ ถึงมาตรา ๓๐๗ แต่ตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๒๒ วรรคสอง บัญญัติว่า "ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามาตรมรัฐธรรมนูญนี้ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้เป็นมติของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภามาตรม มาตรา ๓๑๕ และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐๙ (๑๔) มาตรา ๑๑๘ (๑๐) มาตรา ๑๓๓ (๘) มาตรา ๑๔๑ (๕) มาตรา ๑๖๘ (๓) มาตรา ๒๑๖ (๘) มาตรา ๒๖๐ (๖) มาตรา ๒๙๙ มาตรา ๓๐๓ มาตรา ๓๐๔ และมาตรา ๓๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

ในขณะที่เรื่องนี้มาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มี การเลือกตั้ง

สมาชิกวุฒิสภามาตรมรัฐธรรมนูญนี้ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญจึงต้อง อยู่ภายใต้บังคับของบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง คือยังไม่เป็นอำนาจของวุฒิสภาแต่เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภามาตรม มาตรา ๓๑๕ คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตรมรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนวิธีการถอดถอนตามบทเฉพาะกาลให้นำมาตราต่าง ๆ ซึ่งวุฒิสภาจะต้องดำเนินการ คือ มาตรา ๓๐๓ มาตรา ๓๐๔ และมาตรา ๓๐๗ มาใช้บังคับแก่ที่ประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยมีได้บัญญัติให้นำมาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๐๖ มาอนุโลมใช้ด้วย

สำหรับมาตราอื่น ๆ ที่ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมมิใช่วิธีการถอดถอนแต่เป็น "ผล" ของมติตามมาตรา ๓๐๗ ที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง คือ

มาตรา ๑๐๙ (๑๔) ผู้เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจาก

ตำแหน่งต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดห้าปี
 มาตรา ๑๑๘ (๑๐) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดเมื่อวุฒิสภา
 มีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๓๓ (๘) สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดเมื่อวุฒิสภามีมติ
 ตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง
 มาตรา ๑๔๑ (๕) กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อวุฒิสภามีมติ
 ตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๖๘ (๓) ให้วุฒิสภาประชุมเพื่อพิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคล
 ออกจากตำแหน่งได้ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ
 มาตรา ๒๑๖ (๘) ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อวุฒิสภามีมติตาม
 มาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๖๐ (๖) ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจาก
 ตำแหน่งเมื่อวุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และ

มาตรา ๒๙๙ เป็นกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา
 ขอให้วุฒิสภามีมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง

เหตุที่จำต้องนำมาตรานี้มาใช้โดยอนุโลมเพราะมติตามมาตรา ๓๐๗
 เป็นมติของที่ประชุมวุฒิสภาให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง
 เมื่อบทเฉพาะกาลบัญญัติว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้เป็นมติของ
 ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาจึงต้องนำมาตรานี้มาใช้โดยอนุโลมเพื่อให้
 มติของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภามีผลเช่นเดียวกับมติของวุฒิสภาตาม
 มาตรา ๓๐๗

ดังนั้น เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง มิได้บัญญัติ
 ให้นำมาตรา ๓๐๕ และ ๓๐๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงไม่อาจนำมาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๐๖
 มาใช้บังคับได้ ประธานวุฒิสภาจึงไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
 การทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน และคณะกรรมการดังกล่าวนี้ก็ยังไม่มีอำนาจทำการไต่สวน
 ตามมาตรา ๓๐๕ และประธานวุฒิสภาไม่ต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๓๐๖

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่มีอำนาจทำการ
 ไต่สวน การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
 ในฐานะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอประธานรัฐสภาว่ากรณีของ
 เรื่องนี้เป็นปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ
 มาตรา ๒๖๖ แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องต่อ
 ศาลรัฐธรรมนูญเองไม่ได้เพราะปัญหาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 ตั้งไว้คือปัญหาเบื้องต้นว่าหนังสือที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอ
 ความช่วยเหลือทางการเงินนั้น เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตาม
 รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงส่งปัญหาไปยังประธานรัฐสภาเพื่ออาศัยอำนาจประธานรัฐสภาเสนอปัญหานี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่เมื่อเรื่องนี้ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ไม่อาจส่งให้ประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ส่วนที่ประธานรัฐสภาเห็นว่า เรื่องนี้เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือรัฐบาลฝ่ายหนึ่ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น กรณีที่ประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๖ คน ผู้เสนอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมิใช่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะให้ความเห็นชอบต่อหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาประชุมร่วมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๙๓ (๑๕) การเข้าชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๖ คน ขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังมีได้มีการเสนอต่อที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาก็ยังถือไม่ได้ว่ารัฐสภามีปัญหานี้ และรัฐบาลเองมิได้มีปัญหาเช่นกัน แต่เป็นปัญหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งยังมีได้มีอำนาจหน้าที่ในการโต้สวนเรื่องนี้ ดังนั้น เรื่องนี้จึงมิได้เป็น "กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ" ที่องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่เป็นเรื่องการขอให้ตีความรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญปัจจุบันมิได้มีบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความดังเช่นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐๗ ซึ่งบัญญัติข้อความอย่างเดียวกันว่า "ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาคือจะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย" ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะเท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในแต่ละมาตราเท่านั้น มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญโดยทั่ว ๆ ไป เหมือนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาอันจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่นั้น ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหนังสือดังกล่าว

ไม่เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็จะพ้นจากข้อกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง การขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งก็จะยุติลง ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาไม่อาจมีมติให้ถอดถอนได้ แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็จะมีผลผูกพันรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ให้ต้องถือตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาก็จะเหลืออำนาจเพียงแค่วินิจฉัยว่า ในการที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้อำนาจดังกล่าวนั้นมีพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่าไม่ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยไปในทางใดก็เป็นการตัดอำนาจของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นอำนาจโดยเฉพาะของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง อันจะเป็นการก้าวล่วงไปวินิจฉัยในเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาโดยสภาทั้งสองมิได้ขอให้วินิจฉัยอีกด้วย

ดังนั้น แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้รับเรื่องนี้ไว้พิจารณา แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนี้มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญโดยไม่จำกัด ทั้งการตีความในเรื่องนี้จะเป็นการตัดอำนาจโดยชอบของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา โดยสภาทั้งสองมิได้ขอให้วินิจฉัยอีกด้วย จึงเห็นควรไม่วินิจฉัยเรื่องนี้

ให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[รก.๒๕๕๒/๖๓ก/๒๓/๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒]

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ด้วยนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน (ที่ถูกต้อ คือ ๑๒๕ คน) อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ถอดถอน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๔ โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลไทยได้ทำ หนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงิน โดยมีได้รับ ความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาก็ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบ มาตรา ๓๒๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า กรณีดังกล่าว เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๖๖ จึงส่งปัญหาดังกล่าว มายังประธานรัฐสภา เพื่อให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ประธานรัฐสภาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยังไม่มีความหมายหรือระเบียบ ใด ๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติได้หากปล่อยทิ้งไว้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในทางความคิด อย่างรุนแรง อันอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ เพื่อเป็นการยุติปัญหา ข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรและเป็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป จึงเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยดังนี้ คือ

๑. ประธานรัฐสภามีสิทธิเสนอเรื่องตามคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๒. หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงินที่รัฐบาลมีไปถึง

กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไป ตามสัญญา อันต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

สำหรับประเด็นข้อ ๑ เห็นว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง

บัญญัติว่า "ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้เป็นมติของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา ตาม มาตรา ๓๑๕ และให้นำบทบัญญัติ ฯลฯ มาตรา ๓๐๓ มาตรา ๓๐๔ และมาตรา ๓๐๗ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม" ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อันเป็นข้อยกเว้น จากบทบัญญัติทั่วไป จึงต้องตีความโดยเคร่งครัดว่า ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภายังมิได้มาจากการเลือกตั้งจะนำบทบัญญัติทั่วไปมาใช้บังคับมิได้ คงนำมาใช้บังคับได้เฉพาะที่บทเฉพาะกาล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ระบุไว้เท่านั้น จึงไม่อาจนำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๐๖ มาใช้บังคับด้วยในกรณีนี้ เพราะหากตีความว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง ประธานวุฒิสภาจะต้องส่งเรื่อง ไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการไต่สวนเสียก่อน และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็มีอำนาจทำการไต่สวนได้โดยชอบด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่งแล้ว ก็จะต้องมีผลตามมาตรา ๓๐๕ วรรคสี่ด้วย ซึ่งบัญญัติว่า "ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่ วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้ง เสนอความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๐๖ และอัยการสูงสุดเพื่อ ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหา นั้นเป็นอันตกไป" ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นข้อ ๒ ว่า การทำ หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาลไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองแล้ว และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า ตนเองมีอำนาจไต่สวนมูลกรณีนี้ได้ ก็คงจะต้องมีความเห็นว่าข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรฝ่ายค้าน จำนวน ๑๒๖ คน ไม่มีมูล ซึ่งจะมีผลให้ข้อกล่าวหาเหล่านั้นต้องตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคสี่ ดังกล่าวข้างต้น ผลที่ตามมาก็คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่มีโอกาส ที่จะประชุมร่วมกันและมีมติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสองบัญญัติไว้ ซึ่งน่าจะมิใช่ เจตนารมณ์อันแท้จริงของบทบัญญัติดังกล่าว ที่ประสงค์ให้องค์กรทั้งสองอันเป็นองค์กรหลัก ที่สำคัญยิ่งของรัฐเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องร่วมกันในมูลกรณีที่ถูกกล่าวหาเฉพาะในขณะ ที่สมาชิกวุฒิสภายังมิได้มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุให้นำ มาตรา ๓๐๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วยเช่นนี้ เมื่อได้รับคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว ประธานวุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ต้องส่งเรื่อง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง หรือจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๖ แต่อย่างไรก็ดี ประธาน วุฒิสภาคงมีหน้าที่เพียงแต่นำเรื่องการถอดถอนเข้าที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาเพื่อลงมติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง บัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งสภาทั้งสอง อาจตั้งคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยข้อกล่าวหาได้ก่อนการลงมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะดำเนินการไต่สวน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีนี้ แม้ว่าจะได้รับเรื่องการถอดถอนจาก ประธานวุฒิสภาก็ตาม ก็ไม่อาจดำเนินการไต่สวนได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง ดังที่กล่าวมา การที่ประธานรัฐสภาส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ตามคำแนะนำของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยอ้างเหตุผลในคำร้องว่า มีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

สำนักงาน ของรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เห็นว่าเรื่องนี้สืบเนื่องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้าน จำนวน ๑๒๖ คน ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ และมาตรา ๓๐๔ เพราะมีพฤติการณ์ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า "หนังสือ สำนั กงาน สัญญาใด มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา" เห็นว่าการที่ประธานรัฐสภา จะมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ก็ต่อเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" บทบัญญัติดังกล่าวย่อมหมายถึง จะต้อง มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว องค์กรนั้นเองหรือประธานรัฐสภาจึงจะมีสิทธิเสนอเรื่องที่เป็นปัญหาขององค์กรนั้นหรือปัญหา ขัดแย้งระหว่างองค์กรต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อไม่ปรากฏว่ารัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา ซึ่งต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง แต่อย่างใด และไม่อาจถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย คงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น หาใช้องค์กรรัฐสภาไม่ อีกทั้งเหตุผลอื่น ๆ ตามคำร้องขอของประธานรัฐสภาก็มิใช่ องค์กรประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะทำให้ประธานรัฐสภามีสิทธิเสนอเรื่องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นในกรณีนี้จึงไม่ชอบ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องขอของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นข้อ ๒ ต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงให้ยกคำร้องขอของประธานรัฐสภา

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[รก.๒๕๕๒/๖๓ก/๒๙/๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒]

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือ ทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือ

สำนักงานสัญญากรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประธานรัฐสภา ได้มีคำร้อง เรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สำนักงานแห่งชาติ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือ

แจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงิน

ระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ประธานรัฐสภาเห็นว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

สำนักงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ตามคำร้องของประธานรัฐสภา ได้ความว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และ

สำนักงานคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ถอดถอน นายชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจาก

สำนักงานตำแหน่ง เพราะมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

เนื่องจากรัฐบาลได้มีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุน ฯ โดยมีได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

สำนักงานประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอถอดถอนดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

สำนักงานการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๑ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามมาตรา ๓๐๕

ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา

สำนักงานเบื้องต้นว่า หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับ

ความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ และประธานรัฐสภา

สำนักงานเห็นว่า เป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

การต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ รวมทั้งให้

สำนักงานผู้เกี่ยวข้องคือฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ รวม ๑๒๖ คน ได้ส่งเอกสาร

และความเห็นเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา อนุญาตให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายได้มาแถลงและ

สำนักงานยื่นคำแถลงเป็นหนังสือด้วย

สำนักงานข้อเท็จจริงตามเอกสารที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้ความว่า

สำนักงานกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นองค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้

ความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศและขยายการพาณิชย์ระหว่างประเทศ กองทุน ฯ ได้มี

สำนักงานข้อตกลงระหว่างสมาชิก เรียกว่า "ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ" เมื่อเดือน

ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๘ และข้อตกลงดังกล่าวกำหนดให้กองทุน ฯ เป็นนิติบุคคลเต็มรูป และมี

สำนักงานสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความสามารถในการทำสัญญา ได้มาหรือจำหน่ายซึ่งอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์อีกทั้งดำเนินกระบวนการทางกฎหมายได้ กองทุน ฯ จึงเป็น "องค์การระหว่างประเทศ" ที่ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

กองทุน ฯ มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน โดยเตรียมทรัพยากรของกองทุน ฯ ไม่ว่าจะเป็ "เงิน" และ/หรือ "สิทธิพิเศษถอนเงิน" ให้แก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหาได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน ตามแผนการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งได้เตรียมการไว้เพื่อรองรับการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิก ถ้ารัฐสมาชิกมีปัญหาด้านดุลการชำระเงินสามารถขอใช้สิทธิตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ รัฐสมาชิกมีสิทธิซื้อเงินตราสกุลที่ตนต้องการด้วยเงินตราสกุลของตนเอง ทั้งนี้ กองทุน ฯ จะขายเงินตราดังกล่าวให้โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐสมาชิกจะต้องซื้อเงินตราของตนคืนไปภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินจะต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงไปถึงกองทุน ฯ ชี้แจงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินของรัฐสมาชิก เพื่อให้กองทุน ฯ โดยคณะกรรมการบริหารใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือ

ประเทศไทยได้ลงนามเข้าเป็นสมาชิกกองทุน ฯ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๙๒ ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๙๔ และพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ ด้วยหลังจากนั้นประเทศไทยก็ได้เคยมีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุน ฯ มาแล้ว โดยไม่ประสงค์หรือแสดงว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ อนุมัติให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุน ฯ จากธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ และสถาบันการเงินในตลาดเงินทุนต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการเงินการคลัง การปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา และการปรับปรุงประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทอง พิทยะ) และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์) เป็นผู้ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ขอรับความช่วยเหลือจากกองทุน ฯ คณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ ได้อนุมัติวงเงินดังกล่าวให้แก่ประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ ในวงเงิน ๒.๙ พันล้าน SDRs หรือประมาณ ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ ครั้นเมื่อถึงรัฐบาลของ นายชวน ได้เสนอหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ และวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ตามลำดับ หนังสือแจ้งความจำนงแต่ละฉบับจะกล่าวถึงการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินตามที่ได้เคยแจ้งนโยบายและมาตรการไว้ และที่จะดำเนินการต่อไป รวมทั้งได้กำหนดข้อแม้ว่าหากไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งได้ไว้เพื่อประกอบการพิจารณาในการอนุมัติการใช้สิทธิพิเศษในการถอนเงินงวดต่อไปของกองทุน ฯ ด้วย แต่การขอรับความช่วยเหลือนั้น

กองทุน ฯ อาจไม่อนุมัติก็ได้ถ้าหากไม่มีเหตุผลเพียงพอ

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ ได้ชี้แจง แกลง และเอกสารประกอบคำแถลง
ได้ความว่า ในสมัยรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต บริหารประเทศช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ
และสถานการณ์เลวร้าย จนต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐

เพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการตามแผนการให้ความช่วยเหลือของกองทุน ฯ
และเห็นว่าแม้จะถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญา แต่ก็ไม่มีข้อความใดระบุให้ไป
ออกกฎหมาย จึงไม่มีประเด็นว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ แต่หนังสือ
แจ้งความจำนง ตั้งแต่ฉบับที่ ๒ เป็นต้นมา จนถึงฉบับที่ ๕ ซึ่งทำในสมัยรัฐบาลของนายชวน

ได้ระบุว่า จะออกกฎหมายอะไร เมื่อใดด้วย และที่กองทุนอ้างมติที่ ๖๐๕๖-(๗๙/๓๘) ลงวันที่
๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ ของคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ ว่าการให้ความช่วยเหลือของ
กองทุน ฯ และหนังสือแจ้งความจำนงไม่เป็นสัญญา นั้น เป็นแนวปฏิบัติของกองทุน ฯ ไม่เกี่ยวกับ
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายภายในสูงสุดของประเทศไทย การตีความคำว่าหนังสือ
สัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๔ จึงต้องหมายความถึงความตกลงใจ ใดๆ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้
กฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ นอกจากนี้ หนังสือสัญญาที่ทำตามกฎหมายระหว่างประเทศ
ก็มีหลายรูปแบบ และมีได้เป็นรูปแบบที่จะต้องมีการประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญา
นั้นเสมอไป

ฝ่ายรัฐบาลของ นายชวน ได้มีเอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลง และเอกสาร
ประกอบคำแถลงได้ความว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุน ฯ ไม่ใช่หนังสือ
สัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะคู่กรณีคือรัฐบาลไทยและกองทุน ฯ ต่างก็ไม่ได้
ดำเนินการต่อกันในลักษณะที่เป็นหนังสือสัญญา คำว่าหนังสือสัญญาในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔
หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็นหนังสือระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับ
องค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้กฎหมาย
ระหว่างประเทศ แต่หนังสือแจ้งความจำนงมิได้มีลักษณะดังกล่าว นอกจากนี้ การทำหนังสือ
สัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการโดยอาศัย
พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงต้องทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้
หนังสือสัญญาดังกล่าว โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาเสมอ แต่หนังสือแจ้งความจำนงมิได้ปฏิบัติดังเช่นที่กล่าวนี้ ซึ่งฝ่ายรัฐบาลของ
นายชวน เห็นว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ ไม่เป็นหนังสือสัญญาตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะขาดองค์ประกอบเรื่องเจตนาของคู่กรณี และขาดองค์ประกอบ
ของการเป็นหนังสือสัญญาตามหลักกฎหมาย หลักวิชาการและประเพณีปฏิบัติ

พิจารณาตามคำร้องแล้วเห็นว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงควรรับคำร้องไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป จึงมีประเด็นที่ต้อง
พิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ เป็นหนังสือสัญญาตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ และจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ” วรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” และมาตรา ๓ บัญญัติว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในการทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๒๔ ไม่ว่าจะป็นหนังสือสัญญาสันติภาพ หนังสือสัญญาสงบศึก หรือหนังสือสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ และหากหนังสือสัญญาดังกล่าว มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา หนังสือสัญญานั้น ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย

คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔

ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง มีความหมายรวมถึงความตกลงต่าง ๆ ที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จะต้องมีลักษณะเป็นข้อตกลงหรือความตกลงซึ่งทำเป็นหนังสือระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง โดยเป็นข้อตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่มีเจตนาก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย และข้อตกลงนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ นั้น มีสาระสำคัญ

เกี่ยวกับสถานะและปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ จะพิจารณาตามหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ได้มีหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ และคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ ได้อนุมัติให้สิทธิพิเศษในการถอนเงินแก่ประเทศไทย รวม ๒.๙ พันล้าน SDRs หรือประมาณ ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ หากรวมกับความช่วยเหลือจากธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย ด้วยแล้ว จะได้รับความช่วยเหลือทั้งสิ้น ๑๖.๗ พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยผ่านแผนการให้ความช่วยเหลือที่มีระยะเวลา ๓๔ เดือน ภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๓

ครั้นถึงรัฐบาลของ นายชวน ได้ทำหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ โดยยืนยันถึงนโยบายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศตามที่ได้กล่าวไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ และรายงานผลการดำเนินการของประเทศที่ได้ปฏิบัติไปหลังจากได้รับอนุมัติวงเงินงวดแรกจากกองทุน ฯ และยังคงกล่าวถึงนโยบายและมาตรการที่จะดำเนินการต่อไป หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๓ ถึงฉบับที่ ๕ ได้ชี้แจงนโยบายคือ การรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน และปัญหาความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงินและการกำกับตรวจสอบของภาครัฐ ปัญหาทางสังคมที่จะติดตามมา รวมทั้งนโยบายปฏิรูปกฎหมายที่สำคัญ เช่น กฎหมายล้มละลายและการบังคับคดี การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแก้ไข

ปัญหาสภาพคล่องและการเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์ ตลอดจนกำหนดให้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายเป็นเกณฑ์ปฏิบัติไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๕ ด้วย และในรัฐบาลของนายชวน นี้เอง ได้มีการทำหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๖ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ กล่าวถึงการกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบทางสังคมโดยใช้มาตรการด้านการคลังเป็นสำคัญ และได้ขอยกเว้นเงื่อนไขที่กำหนดเวลาการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายซึ่งเป็นเกณฑ์ปฏิบัติให้เสร็จภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เพราะเหตุยังไม่สามารถดำเนินการให้ลุล่วงตามกำหนดได้

ได้พิจารณาหนังสือแจ้งความจำนงทั้งหกฉบับมาแล้ว เห็นว่าเป็นการชี้แจงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลในการขอใช้สิทธิถอนเงินจากกองทุน ฯ เป็นการกระทำฝ่ายเดียว เพื่อขอใช้สิทธิของตนในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิก โดยฝ่ายรัฐบาลไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยลงนาม กล่าวถึงแผนการที่รัฐบาลไทยจะปฏิบัติ หากปฏิบัติไม่ได้ก็ไม่มีเจตนาจะบังคับกันตามกฎหมาย โดยเฉพาะกองทุน ฯ ไม่ได้มีหนังสือตอบรับสนองตามรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศ ทั้งกองทุน ฯ ก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือขอทำความตกลงเพื่อต้องการให้เกิดพันธผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ กองทุน ฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์) แจ้งให้ทราบถึงมติของคณะกรรมการบริหารกองทุน ฯ มติที่ ๖๐๕๖-(๗๙/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ ว่า "แผนการให้ความช่วยเหลือไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้นจะต้องหลีกเลี่ยงภาษาที่มีนัยที่จะทำให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นการผูกพันทางสัญญาในแผนการให้ความช่วยเหลือและในหนังสือแจ้งความจำนง" ซึ่งแสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าทั้งรัฐบาลไทยและกองทุน ฯ ต่างก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศและตามที่รัฐบาลไทยได้กำหนดจะปฏิบัติการบางอย่างซึ่งเป็นเกณฑ์ปฏิบัติไว้ในหนังสือแจ้งความจำนง ปรากฏตามหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๕ ได้ระบุให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายและจะให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นเกณฑ์ปฏิบัติก็ตาม แต่การที่รัฐบาลยังไม่สามารถดำเนินการได้ กองทุน ฯ ก็มีได้ถือว่าเป็นการละเมิดเพราะมิใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย ดังนั้น หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ จึงมิใช่ "หนังสือสัญญา" ในความหมายของความตกลงระหว่างประเทศ เพราะขาดลักษณะของการเป็นความตกลงหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง แต่อย่างใด

พลโท จุล อติเรก

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[รก.๒๕๕๒/๖๓ก/๓๓/๑๙ กรกฎีกาคม ๒๕๕๒] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับ

ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔

วรรคสอง หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประธานรัฐสภา ได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ เรื่องคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาล
มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของ
รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง โดยประธานรัฐสภาเห็นว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจ
หน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานรัฐสภา สรุปได้ว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ
ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ได้เข้าชื่อ
ร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗
ถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้มีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุนฯ
โดยมิได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอถอดถอนดังกล่าวไปยัง
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการซึ่งทำหน้าที่
เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๑
เพื่อดำเนินการไต่สวนตามมาตรา ๓๐๕ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึง
กองทุน ฯ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ และโดยที่ประเด็นนี้มีความเห็นขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรี
กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๑๒๖ คน เป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ตามคำร้องมีประเด็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าการที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" ดังนั้นการที่ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่อง พร้อมความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยเห็นว่ากรณีมีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นการเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะกรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะรัฐมนตรีทำหนังสือแจ้งความจำนงไปยังกองทุน ฯ ว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอเพื่อขอรับ ความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่ากรณีมีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้วและเป็นไปตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญอาศัยอำนาจตามความ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ รวมทั้ง เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องคือฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ รวม ๑๒๖ คน ได้ส่งเอกสารและความเห็นเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้ชี้แจงและ ส่งเอกสารแล้ว นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกนั่งพิจารณาโดยเปิดเผยเพื่อฟังคำแถลงของ ผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ต่างมอบหมายให้ผู้แทนมาแถลง และยื่นคำแถลงเป็นหนังสือด้วย

ข้อเท็จจริงจากเอกสารที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของที่ประชุมว่าด้วย การเงินและการคลังของสหประชาชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความร่วมมือทางการเงินระหว่าง ประเทศและขยายการพาณิชย์ระหว่างประเทศ กองทุน ฯ ได้มีข้อตกลงระหว่างสมาชิก เรียกว่า "ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ" (Articles of Agreement of The International Monetary Fund) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๘ ความในข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงิน ระหว่างประเทศ ข้อ ๙ มาตรา ๒ (Article IX Section ๒) กำหนดให้กองทุน ฯ เป็นนิติบุคคล เต็มรูป และมีความสามารถในการทำสัญญา ได้มาหรือจำหน่ายซึ่งอสังหาริมทรัพย์และ สังหาริมทรัพย์อื่นทั้งดำเนินกระบวนการทางกฎหมายได้ กองทุน ฯ จึงเป็น "องค์กรระหว่าง ประเทศ" ที่ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อตกลงว่าด้วยกองทุน ฯ มีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหา

การขาดดุลการชำระเงิน โดยเตรียมทรัพยากรของกองทุน ฯ ไม่ว่าจะเป็น "เงิน" และ/หรือ "สิทธิพิเศษถอนเงิน" (Special Drawing Rights หรือ SDRs) ให้แก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหาได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน การดำเนินการตามแผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) เป็นการดำเนินการเพื่อรองรับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุน ฯ แก่รัฐสมาชิกอย่างหนึ่ง โดยรัฐสมาชิกที่มีปัญหาด้านดุลการชำระเงินสามารถขอใช้สิทธิตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ ๕ มาตรา ๓ (บี) (Article V Section ๓ (b)) ที่กำหนดว่ารัฐสมาชิกมีสิทธิซื้อเงินตราสกุลที่ตนต้องการด้วยเงินตราสกุลของตนเอง ทั้งนี้ กองทุน ฯ จะขายเงินตราดังกล่าวให้โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐสมาชิกจะต้องซื้อเงินตราของตนคืนไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ในการดำเนินการตามแผนการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินจะต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงไปถึงกองทุน ฯ ซึ่งแจ้งถึงปัญหาเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้น แผนการดำเนินการและนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินของรัฐสมาชิก เพื่อให้กองทุน ฯ ใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือ โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

ก่อนที่ประเทศไทยจะลงนามเข้าเป็นสมาชิกกองทุน ฯ เคยมีปัญหาข้อกฎหมายว่าการเข้าเป็นสมาชิกดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับขณะที่คณะรัฐมนตรีของไทยมีมติให้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุน ฯ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่มีข้อความใดแสดงว่าการทำหนังสือสัญญาประเภทใดต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน แต่มาตรา ๗๐ อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการประชุมร่วมกันของรัฐสภาบัญญัติว่า การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา ๘๔ เป็นกรณีที่รัฐสภาต้องประชุมร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่าการเข้าเป็นสมาชิกดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา ๗๐ (๖) ประกอบกับมาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๔๐ หลังจากนั้น ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ" และวรรคสองบัญญัติว่า "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา" ซึ่งธนาocarแห่งประเทศไทยเสนอความเห็นว่าการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ เป็นการลงนามหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง และไม่มีกรณีต้องเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสอง ต่อมาประเทศไทยจึงได้ลงนามเข้าเป็นสมาชิกกองทุนฯ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๔ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ ด้วย หลังจากนั้น

ประเทศไทยก็ได้เคยมีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุน ฯ มาแล้ว โดยไม่เคยปฏิบัติในลักษณะที่แสดงว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ต่อมาประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน ในที่สุดรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๐ อนุมัติให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุน ฯ ธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ และสถาบันการเงินในตลาดเงินทุนต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการเงิน การคลัง การปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา และการปรับปรุงประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ อนุมัติหลักการและเงื่อนไขการขอความช่วยเหลือจากกองทุน ฯ โดยมีสาระสำคัญอยู่ภายใต้กรอบของแผนการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุน ฯ ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ และเพื่อให้การปฏิบัติตามแผนการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุน ฯ สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายและภายในเงื่อนไขเวลาที่กำหนด กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ยืนยันแผนการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินเป็นระยะเวลา ๓๔ เดือน ในวงเงิน ๒.๙ พันล้าน SDRs หรือประมาณ ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ จากกองทุน ฯ โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ ได้อนุมัติวงเงินดังกล่าวให้แก่ประเทศไทยเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ หลังจากนั้นรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ก็ได้มีการเสนอหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ และวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ตามลำดับ หนังสือแจ้งความจำนงแต่ละฉบับจะรายงานความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินตามที่ได้เคยแจ้งนโยบายและมาตรการไว้ในฉบับก่อน และที่จะดำเนินการต่อไป รวมทั้งอาจมีการขอ ยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งโดยแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาในการอนุมัติการใช้สิทธิพิเศษในการถอนเงินงวดต่อไปของกองทุน ฯ ด้วย หากเหตุผลไม่เพียงพอหรือไม่ ได้แสดงเหตุผล กองทุน ฯ ก็อาจไม่อนุมัติวงเงินได้

ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจง เอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลง และเอกสารประกอบ คำแถลงของฝ่าย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ สรุปได้ว่า ในสมัยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นผู้นำรัฐบาลบริหารประเทศช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและสถานการณ์เลวร้าย จนต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ เพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการตามแผนการให้ความช่วยเหลือของกองทุน ฯ และเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือแจ้งความจำนงจึงได้ออกพระราชกำหนดรวม ๖ ฉบับ ซึ่งต่อมาได้นำพระราชกำหนดดังกล่าวเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ได้อภิปรายสรุปว่า หนังสือแจ้งความจำนงที่มีไปถึงกองทุน ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติ (รวมถึงพระราชกำหนด) เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงต้องได้รับความเห็นชอบของ

รัฐสภา ก่อน ซึ่งนายโกศล พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ชี้แจงว่า หนังสือแจ้งความจำเป็นเป็นเพียงข้อเสนอขอกู้เงินจากกองทุน ฯ เท่านั้น และได้ชี้แจงโดยสรุปว่า รัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เห็นว่าแม้จะถือว่าหนังสือแจ้งความจำเป็นหนังสือสัญญา แต่ก็ไม่มีข้อความใดระบุให้ไปออกกฎหมาย จึงไม่มีประเด็นว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๒๔ หรือไม่ แต่หนังสือแจ้งความจำเป็นตั้งแต่ฉบับที่ ๒ เป็นต้นมา จนถึงฉบับที่ ๕ ซึ่งทำในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย มีการระบุว่า จะออกกฎหมายอะไร เมื่อใด

การที่กองทุน ฯ อ้างมติที่ ๖๐๕๖-(๗๙/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ของคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ ยืนยันว่าแผนการให้ความช่วยเหลือของ กองทุน ฯ และหนังสือแจ้งความจำเป็นไม่เป็นสัญญา นั้น เป็นแนวปฏิบัติของกองทุน ฯ ไม่เกี่ยวกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายภายในสูงสุดของประเทศไทย ทั้งระบบกฎหมายไทย ก็มีได้ใช้หลักว่ากฎหมายระหว่างประเทศอยู่เหนือกฎหมายภายใน การตีความคำว่าหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จึงต้องหมายความถึงความตกลงใด ๆ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมาย ระหว่างประเทศหรือไม่ นอกจากนี้ หนังสือสัญญาที่ทำตามกฎหมายระหว่างประเทศก็มี หลายรูปแบบ และมีได้เป็นรูปแบบที่จะต้องมีการประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญา นั้นเสมอไป

ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจง เอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลง และเอกสารประกอบ คำแถลงของฝ่ายรัฐบาล ได้ความว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัย มีความเห็นว่าหนังสือแจ้งความจำเป็น ที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุน ฯ ไม่ใช่หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะคู่กรณีคือ รัฐบาลไทยและกองทุน ฯ ต่างก็ไม่เคยปฏิบัติในลักษณะที่แสดงว่าหนังสือแจ้งความจำเป็น หนังสือสัญญา ความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เป็นคำที่มีความหมายกว้างทำนองเดียวกับคำว่า "สนธิสัญญา" ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมาย สนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและ องค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖ ซึ่งหมายความถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่สร้างขึ้นเป็นหนังสือระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การ ระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่าง ประเทศ แต่หนังสือแจ้งความจำเป็นไม่ได้มีลักษณะดังกล่าว นอกจากนี้ การทำหนังสือสัญญาตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการโดยอาศัยพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงต้องทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญาดังกล่าว โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสมอ แต่หนังสือแจ้งความจำเป็นได้ปฏิบัติดังเช่นที่กล่าวนี้

สำหรับภาระผูกพันในเงินที่รัฐบาลไทยได้รับอนุมัติและโอนมาจากกองทุน ฯ เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่าง ประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๔ พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคาร ระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการ

สำนักงานเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๙๔ พ.ศ. ๒๕๒๑ รวมทั้งพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ พ.ศ. ๒๕๒๑

โดยสรุปรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เห็นว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะขาดองค์ประกอบเรื่องเจตนาของคู่กรณีและขาดองค์ประกอบของการเป็นหนังสือสัญญาตามหลักกฎหมาย หลักวิชาการ และประเพณีปฏิบัติ

พิจารณาคำขอเท็จจริงจากเอกสารที่ประธานรัฐสภาส่งมา เอกสารที่เรียกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เอกสารจากคำชี้แจง คำแถลง และแถลงการณ์ของผู้เกี่ยวข้องในการออกนึ่งพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ๑. หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ ๒. หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ" วรรคสอง บัญญัติว่า "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา" และมาตรา ๓ บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" หมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในการทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๒๔ ไม่ว่าจะ เป็นหนังสือสัญญาสันติภาพ หนังสือสัญญาสงบศึก หนังสือสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจในทางบริหาร โดยผ่านทางคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และหากหนังสือสัญญาดังกล่าว มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา หนังสือสัญญานั้นก็ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย

เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ได้แก่การป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการดำเนินการระหว่างประเทศ ในเรื่องที่จะมีผลในการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจรัฐ แม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจทำความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่ก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นระหว่างรัฐด้วยกันหรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศก็ตาม แต่หากความตกลงที่ทำในรูปหนังสือสัญญานั้น มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ฝ่ายบริหารจะต้องนำหนังสือสัญญานั้นมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น ประเด็นแรกมีข้อพิจารณา ๒ ประเด็น คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. หนังสือสัญญาที่มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศโดยทั่วไปมีลักษณะอย่างไร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. หนังสือสัญญานับหนึ่งฉบับใด โดยเฉพาะที่เข้าข่ายตามมาตรา ๒๒๔

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วรรคสอง มีลักษณะอย่างไร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในประเด็นแรกนั้น หนังสือสัญญาโดยทั่วไปที่เข้าข่ายสนธิสัญญาระหว่างประเทศตามองค์ประกอบของการเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศนั้น ได้แก่

๑. ความตกลงทวิภาคี (สองฝ่าย) หรือพหุภาคี (หลายฝ่าย) ที่ก่อให้เกิดพันธะ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผูกพันทางกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. ความตกลงที่มีการทำเป็นลายลักษณ์อักษร

๓. ทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ

๔. การอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทำความตกลงทวิภาคีและพหุภาคีกับต่างประเทศ (รัฐและองค์การระหว่างประเทศ) ดังที่

มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือ

สัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ"

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เป็นการวางหลักการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วรรคหนึ่ง เฉพาะในกรณีที่มีสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเข้าข่าย

เป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออก

พระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ในกรณีนี้ฝ่ายบริหารจะต้องนำหนังสือสัญญา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เข้าข่ายตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประเด็นที่จะวินิจฉัยไม่ได้อยู่เฉพาะองค์ประกอบของการเป็นสนธิสัญญาหรือการเป็นสัญญาแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง มีความชัดเจนอยู่แล้ว

ส่วนมาตรา ๒๒๔ วรรคสองนั้น ประเด็นสำคัญมิได้อยู่ที่การเข้าข่ายสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามองค์ประกอบทั้งสี่ข้างต้น และไม่น่าจะเกี่ยวกับกระบวนการทำสนธิสัญญา หากอยู่ที่ข้อเท็จจริง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ว่าข้อตกลงที่รัฐบาลทำกับองค์การระหว่างประเทศไม่ว่าในรูปใดนั้น มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต

ไทยหรือเขตอำนาจรัฐหรือจะต้องมาออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือ

ข้อตกลงนั้นหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประเด็นหลักจึงอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจรัฐและการต้องมาออก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และระหว่างรัฐกับองค์การ

ระหว่างประเทศในวงกว้างกว่าการพิจารณาในวงแคบเพราะบทบาทของรัฐและองค์การระหว่าง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประเทศในสมัยใหม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากกว่าแต่ก่อน ที่สำคัญก็คือเขตอำนาจรัฐในที่นี้หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เขตอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมวัฒนธรรมด้วย มิได้หมายถึงเขตอำนาจอธิปไตย

ที่จำกัดอยู่เฉพาะดินแดนที่เป็นอาณาเขตทางกายภาพแต่เพียงด้านเดียว

กรณีที่จะเข้ามาตรา ๒๒๔ นั้น จึงมีทั้งสองกรณี คือกรณีทำหนังสือสัญญาซึ่งอยู่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในขอบข่ายอำนาจของฝ่ายบริหารโดยไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ กับกรณีที่มีแม้จะอยู่ในขอบข่ายอำนาจของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่จะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบด้วย การที่จะพิจารณาว่ากรณีหนังสือแจ้งความจำนงจะอยู่ในขอบข่ายอำนาจของฝ่ายใดนั้น ปัจจัยตัดสินจึงมิใช่ออยู่ที่กระบวนการจัดทำหนังสือแจ้งความจำนง หรือที่ความสามารถในการใช้บังคับของหนังสือแจ้งความจำนง หากอยู่ที่การที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจรัฐ หรือจะต้องมาออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้น ย่อมถือได้ว่าได้ก้าวล่วงเข้ามาอยู่ในกรณีที่จะต้องผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ฝ่ายบริหารจะต้องนำหนังสือสัญญา ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอะไรก็ตาม มาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ดังนั้น มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง จึงได้วางเงื่อนไขไว้เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แล้วตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง กระบวนการทางรัฐสภาจึงเป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ในกรณีที่เข้ามาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เพราะเงื่อนไขของการมีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจรัฐ และการต้องมาออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงเป็นเครื่องกำหนดกรอบของกระบวนการอีกกระบวนการหนึ่ง ซึ่งแตกต่างไปจากกรอบของกระบวนการที่ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการโดยลำพังได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภา

ในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีการจัดแบ่งหมวดหมู่ของมาตราต่าง ๆ เป็นหมวดว่าด้วยรัฐสภาและหมวดว่าด้วยคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ในระบบรัฐสภานั้นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไม่อาจแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด กรณีของมาตรา ๒๒๔ ก็เช่นกัน เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้แก่การให้อำนาจฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวพอสมควร แต่ก็มีเงื่อนไขเป็นกรอบของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสองฝ่ายไว้เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน

อนึ่ง ฝ่ายบริหารมีกลไกการดำเนินงาน คือ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งแต่เดิมมีภารกิจเฉพาะที่แต่ละกระทรวงถือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในอดีตการทำสนธิสัญญาส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจของกระทรวงต่างประเทศ ต่อมาเมื่อมีการกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง แต่ในปัจจุบันความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับต่างประเทศ โดยเฉพาะกับการเข้าร่วมสนธิสัญญาหรือข้อตกลงพหุภาคีไม่ได้จำกัดว่าเป็นภารกิจของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดโดยเฉพาะ แต่ครอบคลุมกิจกรรมของหลายกระทรวง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ นี้ ภารกิจของกระทรวงไม่ใช่ประเด็นสำคัญ กระทรวงการคลังซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหารสามารถกู้เงินต่างประเทศและลงนามในความตกลงในหนังสือสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ ได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจกู้เงินจากต่างประเทศได้ แต่อำนาจตามกฎหมายนี้ จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะเรื่องที่ไม่กระทบเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ดังนั้น ในกรณีที่มีการกู้เงินจากต่างประเทศ ถ้าในการกู้เงินหรือขอรับความช่วยเหลืออื่นใดนั้นมีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องมีการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐบาลไปตกลงกับองค์การระหว่างประเทศไว้ ก็ถือว่าเข้าข่ายมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

ในประเด็นที่สองนั้น มีข้อพิจารณาว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญา
 ที่เข้าข่ายตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ตามข้อเท็จจริงมีว่าหนังสือแจ้งความจำนง (Letter
 of Intent) ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีไปถึงกองทุน
 การเงินระหว่างประเทศ มี ๖ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๑ (August ๑๔, ๑๙๙๗) ฉบับที่ ๒ (November
 ๒๕, ๑๙๙๗) ฉบับที่ ๓ (February ๒๔, ๑๙๙๘) ฉบับที่ ๔ (May ๒๖, ๑๙๙๘) ฉบับที่ ๕
 (August ๒๕, ๑๙๙๘) และฉบับที่ ๖ (December ๑, ๑๙๙๘) ในจำนวนหนังสือแจ้งความจำนง
 ทั้ง ๖ ฉบับนี้ ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ได้มีการกล่าวถึงมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลตั้งใจจะ
 ดำเนินการเพื่อฟื้นฟูปฏิรูปเศรษฐกิจมาตรการหนึ่ง ได้แก่การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของกรอบ
 กฎหมายและสถาบัน ด้วยการปฏิรูปกฎหมายล้มละลายและกฎหมายอื่น ๆ ปัญหาจึงมีว่า
 การกล่าวถึงมาตรการในการปฏิรูปกฎหมายทางเศรษฐกิจนี้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติอันเป็นเงื่อนไข
 ที่ก่อให้เกิดพันธะที่รัฐบาลนำประเทศไทย ไปผูกพันกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
 โดยจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือไม่

อย่างไรก็ดีจากการศึกษาสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย
 ทั้งที่เป็นยุทธศาสตร์นโยบายระยะต่าง ๆ และมาตรการที่จะใช้ในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ
 ที่รัฐบาลได้แสดงไว้ภายใต้กรอบของแผนการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่าง
 ประเทศ นับตั้งแต่วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ (หนังสือแสดงความจำนงฉบับที่ ๑) จนถึงวันที่ ๑
 ธันวาคม ๒๕๔๑ (หนังสือแสดงความจำนงฉบับที่ ๖) แล้ว จะพบว่าในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของ
 ประเทศนั้น ย่อมจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ เป็นส่วนสำคัญ
 ที่สุด เพราะการฟื้นฟูปฏิรูปเศรษฐกิจจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมาย
 ปัจจุบันที่เป็นกรอบกำหนดการดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่

การที่รัฐบาลไทยได้ตัดสินใจขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน
 จากกองทุนระหว่างประเทศตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๔๐ นั้น ถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่รัฐบาล
 มีความเข้าใจในหลักการและเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
 อยู่แล้ว ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทง พิทยะ) ได้รายงานผลการเจรจาขอรับ
 ความช่วยเหลือดังกล่าวแก่คณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม
 ๒๕๔๐ และมีมติอนุมัติในหลักการและเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งรวมทั้งการกู้เงิน
 ในวงเงิน ๑๒-๑๕ พันล้านเหรียญสหรัฐด้วย

แนวทางที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจนั้น มาตรการ
 ที่สำคัญที่สุดจึงมิใช่มาตรการทางนโยบายหรือการปฏิบัติตามปกติซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการ
 ดำเนินการด้านกฎหมายตรงกันข้าม มาตรการที่รัฐบาลต้องดำเนินการในระยะสั้นและระยะ
 ปานกลาง เป็นสิ่งที่กำหนดนโยบายว่าจะต้องมีการปรับปรุงกฎ ระเบียบต่าง ๆ รวมถึงกฎหมาย
 ต่าง ๆ ตามตารางต่อไปนี้ด้วย

[ดูข้อมูลจากภาพกฎหมาย]

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ระบุในหนังสือแจ้งความจำนง นับตั้งแต่ฉบับที่ ๑ (๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐) ถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่ารัฐบาลได้ก่อให้เกิดพันธกิจกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่ก้าวล่วงเข้าไปอยู่ในข่ายของมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง แต่รัฐบาลก็มีได้นำหนังสือแจ้งความจำนง ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือแจ้งความจำนงนั้น มาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาแต่อย่างใด นอกจากนั้น ตามหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ (๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐), ฉบับที่ ๓ (๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑), ฉบับที่ ๔ (๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑), ฉบับที่ ๕ (๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑) และฉบับที่ ๖ (๑ ธันวาคม ๒๕๔๑) ก็ยังมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือแจ้งความจำนงเช่นกัน

ไม่ว่าฝ่ายบริหารจะเป็นรัฐบาลชุดใด ในระบอบประชาธิปไตยมีการจัด

ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติไว้ เพื่อให้ร่วมกันปฏิบัติงานตามระบบรัฐสภา มาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดเงื่อนไขเป็นกรอบให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติในการดำเนินการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การที่มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง บัญญัติว่า "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา" นั้น เป็นการสร้างหลักประกันเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลนำรัฐเข้าสู่พันธกิจกับรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ โดยพันธกิจนั้นเกี่ยวพันและกระทบถึงองค์ประกอบหลักของรัฐประชาชาติ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ กับการออกพระราชบัญญัติอันเป็นเขตอำนาจของรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนปวงชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ในส่วนที่เกี่ยวกับเขตอำนาจแห่งรัฐนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในปัจจุบัน

มิใช่เป็นไประหว่างรัฐต่อรัฐเท่านั้น หากยังมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ และกับบริษัทข้ามชาติอีกด้วย นอกจากนั้น รัฐประชาชาติในปัจจุบันยังจะต้องเผชิญกับแรงกดดันจากรัฐอื่น จากองค์การระหว่างประเทศ และจากบริษัทข้ามชาติ ในการดำเนินกิจการภายในทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมอีกด้วย เขตอำนาจรัฐจึงมิใช่กำแพงหรือปราการที่สามารถป้องกันการก้าวล่วงได้อีกต่อไป รัฐต่าง ๆ ในโลกปัจจุบันด้านหนึ่งจะต้องเปิดรับกับโลกภายนอก โดยในเวลาเดียวกันต้องระแวดระวังมิให้พลังภายนอกกดดันให้ปรับเปลี่ยนสังคมเศรษฐกิจ การเมือง ไปตามความปรารถนาและผลประโยชน์ของพลังภายนอก โดยเฉพาะไปตามจังหวะเวลาที่พลังภายนอกอยากให้เป็นไปกระบวนการทางรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลสามารถอาศัยเป็นเครื่องกลั่นกรองและให้ความเห็นชอบเพื่อสนับสนุนพันธกิจที่รัฐบาลจะมีกับรัฐอื่น ๆ และองค์การระหว่างประเทศ การที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบในพันธกิจที่รัฐบาลจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศนั้น ย่อมทำให้เกิดการผนึกกำลังร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีการรับรู้ มีความเข้าใจร่วมกัน ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหลักของกำลังอำนาจแห่งชาติ การเผชิญกับวิกฤตในโลกปัจจุบัน มิใช่เป็นการเผชิญกับการรุกทางการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทหาร หากเป็นการรุกทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความรวดเร็ว และจะต้องมีความฉับไวรีบเร่งในการแก้ไขให้ทันทั่วทั้งที่ แต่ก็มิได้หมายความว่า ความรวดเร็ว นั้นจะละเอียดหรือก้าวล่วงกระบวนการทางรัฐสภา ตรงกันข้าม การให้รัฐสภาได้รับรู้ ชักถามข้อข้องใจ และให้ความเห็นชอบ กลับจะทำให้ฐานะของประเทศในการเข้าสู่ความสัมพันธ์กับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ มีความเข้มแข็งมากขึ้น

ในชั้นนี้สรุปได้ว่าหนังสือแจ้งความจำนงตั้งแต่ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๖ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือแจ้งความจำนงนั้น และก่อนที่รัฐบาลไม่ว่าชุดใดจะมีการลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงซึ่งมีลักษณะดังกล่าว ก็พึงขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนตามมาตรา ๒๒๕ วรรคสอง

ประเด็นที่ว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาที่เข้าข่ายสนธิสัญญา ระหว่างประเทศหรือไม่นั้น หากตีความอย่างเคร่งครัด ก็จะต้องดูตามองค์ประกอบของการเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งองค์ประกอบสำคัญในกรณีนี้ได้แก่ การเป็นความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีที่ก่อให้เกิดพันธผูกพันทางกฎหมาย ในประเด็นนี้มีข้อเท็จจริงว่ารัฐบาลไทยนับตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๔๐ ได้มีหนังสือแจ้งความจำนง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมายไปแล้วอย่างชัดเจน และก็ยังไม่มีมีการขอให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศยกเว้นเรื่องการปฏิรูปกฎหมายทางเศรษฐกิจ ออกจากเกณฑ์ปฏิบัติแต่อย่างใด ตราบจนเดือนธันวาคม ๒๕๔๑ จึงมีการขอให้ยกเว้นเกณฑ์ปฏิบัติตามที่เคยระบุไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ โดยผู้แทนของสหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วย

แต่ในที่สุดคณะกรรมการบริหารของกองทุน ก็ได้ตกลงประนีประนอมกันในเรื่องยกเว้นกฎหมายล้มละลายในเกณฑ์ปฏิบัติในการทบทวนครั้งนี้ ข้อเท็จจริงนี้ย่อมเป็นการยืนยันว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลไทยทำถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มีเกณฑ์ปฏิบัติที่จะต้องมีการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น มิใช่เป็นเพียงเอกสารที่ฝ่ายไทยแถลงเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจ และแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของไทยหรือเป็นการแสดงถึงความตั้งใจในนโยบายของรัฐสมาชิกเกี่ยวกับโครงการซึ่งสมาชิกได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนเพื่อสนับสนุนเท่านั้น ทั้งนี้ Mr. Francois Gianviti ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๙ ถึงนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แจ้งว่าการที่กองทุนอนุมัติ Stand-by

Arrangement เพื่อตอบคำขอความช่วยเหลือทางการเงินที่ระบุไว้ในหนังสือแจ้งความจำนง หนังสือแจ้งความจำนงมิได้สร้างพันธะทางกฎหมายที่ผูกพันระหว่างสมาชิกและกองทุน ดังนั้น การอนุมัติการจัดเงินช่วยเหลือโดยกองทุน ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อคำขอรับความช่วยเหลือทางการเงินที่อยู่ในหนังสือแจ้งความจำนง จึงไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางสัญญาหรือพันธกรณีอื่นตามกฎหมายแก่สมาชิกที่จะต้องดำเนินการตามโครงการนั้น แม้ว่าประเทศสมาชิกจะไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติสำหรับการเบิกจ่ายเงิน ก็อาจจะถูกระงับสิทธิในการเบิกเงินได้ เว้นแต่ว่าจะได้รับการยกเว้นจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ดังกล่าวได้นั้น ไม่ถือเป็นการละเมิดพันธกรณีที่มีต่อกองทุนการเงินระหว่าง

ประเทศ และไม่ส่งผลให้ได้รับโทษ (sanction) ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดังนั้น ในมติของกองทุนที่กำหนดแนวทางในการวางเงื่อนไขจึงกล่าวว่า "Stand-by Arrangements ไม่ใช่ความตกลงระหว่างประเทศ และดังนั้นจึงให้หลีกเลี่ยงการใช้ภาษาที่สื่อความหมายให้เห็นเป็นไปได้ว่าเป็นสัญญาทั้งใน Stand-by Arrangements และในหนังสือแจ้งความจำนง"

การชี้แจงของนาย Gianviti เป็นเพียงการยืนยันว่าหนังสือแจ้งความจำนงมิได้สร้างพันธะทางกฎหมายที่ผูกพันระหว่างสมาชิกและกองทุน ไม่ใช่ประเด็นที่จะล้มล้างการกระทำของรัฐบาลไทยที่ได้เกิดขึ้นแล้วคือการนำสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องออกพระราชบัญญัติในหนังสือแจ้งความจำนงไปเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ แล้ว โดยไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เพราะแม้ตัวหนังสือแจ้งความจำนงอาจมิใช่หนังสือสัญญาตามการตีความอย่างเคร่งครัด แต่การที่รัฐบาลไม่ว่าชุดใดจะระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้การกระทำดังกล่าวเข้าข่ายมาตรา ๒๒๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพราะเป็นเอกสารที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามเอกสารนั้นและมีผลทำให้รัฐบาลต้องมาดำเนินการออกพระราชบัญญัติ ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ (๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐) และฉบับที่ ๓ (๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑) ได้มีการระบุเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาที่รัฐบาลจะดำเนินการให้มีการออกพระราชบัญญัติ เช่น กฎหมายล้มละลายอย่างชัดเจน นอกจากนี้ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ยังมีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ เรื่องร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลาย และวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ ๒ ฉบับ ความว่า "ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลาย และวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ ต่อรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน เนื่องจากพระราชบัญญัติในเรื่องนี้จำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตามเงื่อนไขที่เจรจากับต่างประเทศ" อีกด้วยอันเป็นการแสดงอย่างชัดเจนว่าความจำเป็นเร่งด่วนในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ๒ ฉบับนั้น ก็เพื่อให้การออกพระราชบัญญัตินั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่เจรจากับต่างประเทศ ซึ่งหมายถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงาน [ร.ก.๒๕๕๒/๖๓ก/๓๙/๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒]

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงาน คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงาน ที่ ๑๑/๒๕๕๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง หนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยส่งไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นสัญญา
ที่จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประธานรัฐสภา มีคำร้องเป็นหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑/๑๐๑๕๓ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ เพราะปัญหานี้เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง และโดยที่ขณะนี้ยังไม่มีความหมายหรือระเบียบใด ๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวปฏิบัติได้ ซึ่งหากปล่อยให้วุ่นวายก่อให้เกิดความขัดแย้งในทางความคิดอย่างรุนแรง อันอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร และเป็นปัญหาที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป จึงเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงาน

๑. ภูมิหลัง

๑.๑ Articles of Agreement of the International Monetary Fund เป็น

สัญญาระหว่างประเทศที่กำหนดวัตถุประสงค์ หลักการ และโครงสร้างทางการเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ สัญญานี้ เป็นผลของการยกร่างสัญญาของ United Nations Monetary and Financial Conference ซึ่งประชุมกันที่เบรตตัน วูดส์ รัฐนิวแฮมเชอร์ สหรัฐอเมริกา มีผลใช้บังคับ

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงาน

ตั้งแต่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ ต่อมามีการแก้ไขสัญญานี้ รวม ๓ ครั้ง คือ เมื่อกรกฎาคม ๒๕๑๒ เมษายน ๒๕๒๑ และพฤศจิกายน ๒๕๓๕ ตามลำดับ ส่วนการแก้ไขครั้งที่ ๔ จะมีผลใช้บังคับเมื่อประเทศสมาชิกมีเสียงรวมกันสามในสี่ของจำนวนเสียงทั้งหมดรับรองการแก้ไขแล้ว กองทุนนี้

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงาน

ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ ๖ ประการ ซึ่งรวมถึงการให้ความมั่นใจแก่สมาชิก โดยกองทุน

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงาน

จัดเตรียมทรัพยากรไว้ช่วยเหลือเป็นการชั่วคราว ซึ่งมีมาตรการที่คุ้มครองอย่างพอเพียง เพื่อให้สมาชิกมีโอกาสแก้ไขภาวะวิกฤตในดุลการชำระเงินโดยไม่ต้องใช้มาตรการที่เป็นอันตรายต่อความเจริญก้าวหน้าของชาติ หรือประชาชาติ

สำนักงาน

สำนักงาน

สำนักงาน

กองทุนไม่บังคับให้ประเทศใดเป็นสมาชิก เมื่อประเทศสมาชิกมีปัญหาการชำระหนี้ระหว่างประเทศ กองทุนก็ไม่บังคับให้ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุน ถ้าประเทศสมาชิกใดมีปัญหาการชำระหนี้ และขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุน กองทุนจะให้ความช่วยเหลือตามข้อบังคับ

ในการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนนั้น ประเทศสมาชิกผู้ขอจะต้องแจ้งวัตถุประสงค์ และนโยบายที่จะขอให้กองทุนอนุมัติการให้ stand-by arrangement แก่ประเทศสมาชิกผู้ขอ stand-by arrangement คือ การที่กองทุนอนุญาตให้ประเทศสมาชิกผู้ขอซื้อเงินตราสกุลที่ตนต้องการด้วยเงินตราสกุลของตนเอง กองทุนจะขายเงินตราดังกล่าวให้โดยมีเงื่อนไขว่า ประเทศสมาชิกผู้ขอจะต้องซื้อเงินตราของตนคืนในระยะเวลาที่กำหนด หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นเอกสารฝ่ายเดียวที่เจ้าหน้าที่ของประเทศผู้ทำจะต้องรับผิดชอบ มิได้เป็นสัญญาหรือพันธะใด ๆ เป็นการกระทำแต่ฝ่ายเดียวในทางกฎหมาย เพราะไม่มีวัตถุประสงค์และนโยบายซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้โดยไม่ต้องหารือกับกองทุน อย่างไรก็ตามในหนังสือแสดงเจตจำนงนั้นทำขึ้นโดยปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของกองทุน และอาจมีเกณฑ์ปฏิบัติ (performance criteria) หรือเงื่อนไขในการถอนเงินด้วยก็ได้ สำหรับการอนุมัติ stand-by arrangement ของกองทุนตามหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน มิได้เป็น

ข้อกำหนดของสัญญา หรือพันธะตามกฎหมายของประเทศสมาชิกผู้ขอที่จะต้องดำเนินการตามโครงการที่แจ้งไป การที่ประเทศสมาชิกผู้ขอไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือเกณฑ์ปฏิบัติอาจมีผลทำให้ประเทศสมาชิกนั้นไม่อาจขอใช้ทรัพยากรตาม stand-by arrangement ได้ เว้นแต่กองทุนจะยกเว้นเงื่อนไขหรือเกณฑ์ปฏิบัตินั้น อย่างไรก็ตาม การไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือเกณฑ์ปฏิบัติไม่ถือเป็นการฝ่าฝืนพันธะกรณีที่มีต่อกองทุน และไม่ก่อให้เกิดการลงโทษตามข้อกำหนดของกองทุน ใน Guidelines on Conditionality ข้อ ๓ ซึ่งออกตามมติของคณะกรรมการบริหารกองทุน ที่ ๖๐๕๖ (๗๙/๓๘) กำหนดว่า stand-by arrangement มิใช่สัญญาระหว่างประเทศ ดังนั้น ทั้งสองฝ่ายจึงต้องหลีกเลี่ยงที่จะใช้ข้อความที่มีความหมายว่า เป็นสัญญา ทั้งในหนังสือแสดงเจตจำนงของประเทศสมาชิกผู้ขอ และใน stand-by arrangement ที่กองทุนอนุมัติ

ดังนั้น ถ้าประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนพิจารณาเงื่อนไขที่กองทุนกำหนดแล้ว ไม่พอใจที่จะรับเงื่อนไขของกองทุน ก็ขอที่จะไม่ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินได้

๑.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในนามของรัฐบาลไทยได้ลงนามใน Articles of Agreement, International Monetary Fund เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๙๒ 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 พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคาร

ระหว่างประเทศ พ.ศ.๒๕๙๔ ซึ่งต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้ง บัญญัติว่า

“มาตรา ๕ ทวิ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจถือประโยชน์จากสมาชิกภาพในธนาคารระหว่างประเทศ ทำการแทนรัฐบาล เพื่อกู้เงินและค้ำประกันการกู้เงินของรัฐบาลหรือองค์การของรัฐบาลจากธนาคารระหว่างประเทศตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่จะตกลงกัน

การกู้เงินดังกล่าวจะเป็นผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ

บทบัญญัติมาตรานี้ ให้ใช้บังคับแก่การกู้เงินและการค้ำประกันการกู้เงินซึ่งได้กระทำตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๙๔ เป็นต้นไป (มาตรา ๕ ทวิ เพิ่มความโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๙๔)

มาตรา ๕ ทริ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจถือประโยชน์ และรับภาระ

จากสมาชิกภาพแห่งกองทุนการเงินในนามของรัฐบาลในการดำเนินธุรกรรมทุกประการเกี่ยวกับบัญชีทั่วไปของกองทุนการเงิน รวมตลอดถึงการชำระเงินลงทุน ผลประโยชน์ ภาระค่าใช้จ่าย และผลกำไรหรือขาดทุน เนื่องจากการปฏิบัติในการนี้ทั้งสิ้น ให้ตกเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

เพื่อประโยชน์แห่งวรรคหนึ่ง ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจ่ายเงินคืนแก่รัฐบาล

ซึ่งทองคำเฉพาะส่วนที่มีใช้สินทรัพย์ อันเป็นทุนสำรองเงินตราและเงินตราไทย ที่ได้จ่ายแก่กองทุนการเงินเป็นการชำระเงินลงทุนไปแล้วก่อนวันที่มาตรานี้ใช้บังคับ”

(มาตรา ๕ ทริ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕)

๑.๓.๒ พระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๔ ให้ธนาคารถือประโยชน์จากการเป็นภาคีแห่งบัญชีพิเศษถอนเงินในนามของรัฐบาล และปฏิบัติตามพันธะเกี่ยวกับบัญชีพิเศษถอนเงินในนามของรัฐบาลได้ทุกประการ

มาตรา ๕ ให้ธนาคารเป็นผู้ถือและใช้ประโยชน์เกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินที่รัฐบาลได้รับจากการจัดสรรและจากธุรกรรมอื่น ๆ”

๑.๔ สรุปในส่วนนี้ คือ สัญญากองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ ประเทศไทยได้เริ่มเจรจาเข้าเป็นภาคีตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ สำเร็จ และลงนามเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ในระหว่างการเจรจานี้ ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถึงสามฉบับ คือ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๙ (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๐ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๒ แต่เนื่องจากความตกลงกับกองทุนนี้ไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามความตกลง จึงไม่ต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒

มาตรา ๑๕๔ ต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๙๔ 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 ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อกรกฎาคม ๒๕๑๒ เมษายน ๒๕๒๑ และพฤศจิกายน ๒๕๓๕ โดยใช้กฎหมายฉบับหลัง

ในการที่จะใช้สิทธิพิเศษถอนเงินจากกองทุนนี้ ประเทศสมาชิกจะต้องทำหนังสือแสดงเจตจำนงว่าจะถอนเงินไปใช้ทำอะไร ในการนี้ ถ้ากองทุนเห็นชอบ ก็จะได้อนุมัติ stand-by arrangement ถ้าประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดใน stand-by arrangement หากเงื่อนไขนั้นไม่ได้รับการยกเว้นจากกองทุน กองทุนอาจไม่อนุมัติให้ใช้สิทธิพิเศษในคราวถัดไป แต่ไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติผิดสัญญาระหว่างประเทศ เพราะกองทุนไม่ถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นสัญญา

๒. พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ พร้อมด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่ รวม ๑๒๖ คน มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึงประธานวุฒิสภา ขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพราะมีพฤติกรรม ส่อว่า จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เนื่องจากรัฐบาลไทย (ซึ่งมี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี)

ได้ทำหนังสือถึงกองทุน เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินผ่านโครงการเงินกู้ stand-by arrangement โดยจะมีการพิจารณาทบทวนโครงการ ๓ ครั้ง ในปีแรก (ทบทวนเป้าหมายของเดือนกันยายน และธันวาคม ๒๕๔๐ และมิถุนายน ๒๕๔๑) ซึ่งจะเน้นเรื่องตลาดเงินตราต่างประเทศ การฟื้นฟูภาคการเงิน และนโยบายการคลังเพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างเป็นขั้นเป็นตอน หลังจากนั้นจะมีการทบทวนปีละ ๒ ครั้ง (ธันวาคม ๒๕๔๑ มิถุนายน และธันวาคม ๒๕๔๒) ต่อมากองทุนได้สนองคำเสนอเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งก่อให้เกิดความตกลงที่สมบูรณ์หรือที่เรียกว่า เป็นหนังสือสัญญาโดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย คือ ประเทศไทยและกองทุนมีพันธะต้องดำเนินการตามข้อตกลงตามที่เห็นพ้องต้องกัน

ในการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตจำนงได้มีการทบทวนถึงผลการดำเนินการเป็นระยะ ๆ ตามที่กำหนดไว้ และได้มีการเสนอปรับเปลี่ยนต่าง ๆ ร่วมกับเจ้าหน้าที่กองทุน จากนั้นก็มีการทำหนังสือเสนอแผนการปรับปรุงถึงคณะกรรมการบริหารกองทุน หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๒ จนถึงฉบับที่ ๖ คณะกรรมการบริหารกองทุนได้เห็นชอบหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๕ และกำลังจะพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๖ แต่ในการทำหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ซึ่งลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๔ และ ฉบับที่ ๕ ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในภาคผนวก ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของหนังสือแสดง เจตจำนงว่า ประเทศไทยจะต้องออกพระราชกำหนด หรือพระราชบัญญัติ หรือแก้ไขพระราช บัญญัติใดบ้าง และกำหนดว่า ต้องมีเนื้อหาสาระที่สำคัญอย่างไร คณะรัฐมนตรีต้องอนุมัติเมื่อใด รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบเมื่อใด จุดเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า มีพฤติการณ์ที่ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เพราะรัฐบาลไทยได้ตกลงกับกองทุนว่า จะมีการออก พระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา

๓. ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจพิจารณาหนังสือแสดงเจตจำนงทั้ง ๖ ฉบับ

ที่รัฐบาลไทยมีถึงกองทุนแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

๓.๑ ในหนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทย ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐

ลงนามโดย นายทง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ถึง Mr.Michel Camdessus, ผู้อำนวยการจัดการกองทุน มีข้อความอย่างละเอียด กล่าวถึงเค้าโครงของโครงการที่ราชอาณาจักรไทยจะดำเนินการในสามปี ข้างหน้า นโยบายระยะปานกลาง แผนการดำเนินงานในปีแรก และเป้าหมาย สรุปใจความว่า ราชอาณาจักรไทยตั้งใจจะแก้ไขสาเหตุของความยุ่งยากทางการเงินปัจจุบันให้มีความเติบโต ทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืนในสามปีข้างหน้า ในการนี้รัฐบาลไทยมีมาตรการหลายอย่าง เช่น จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจ เงินทุน ฯลฯ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทง พิทยะ) ได้มีหนังสือลับมาก

ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๑๐๐/๒๙๘๘๖ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๐ ถึงนายกรัฐมนตรี รายงาน ผลการเจรจาขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุน มีข้อความว่า คณะผู้แทน ไทย

ได้เจรจากำหนดกรอบและรายละเอียดเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากกองทุนเรียบร้อยแล้ว ในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคาร แห่งประเทศไทยได้ลงนามในหนังสือแสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและ การเงินจากกองทุนเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐

เพื่อให้การปฏิบัติตามแผนการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนสัมฤทธิ์ผล ตามเป้าหมายและเงื่อนไขเวลาที่กำหนด ทั้งในด้านอัตราแลกเปลี่ยนการปฏิรูประบบการเงิน และ การดำเนินนโยบายการคลังที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยในนามราชอาณาจักรไทยได้ยืนยันการขอรับความช่วยเหลือ ทางการเงินในรูปแบบ Stand-by เป็นระยะ ๓๔ เดือน และในวงเงินเทียบเท่า ๒,๙๐๐ ล้าน SDR

เพื่อให้การดำเนินการและการติดตามการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ

เพื่อรักษาเสถียรภาพ และการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ ระบบสถาบันการเงินและมาตรการที่เกี่ยวข้อง ในระดับมหภาคให้สัมฤทธิ์ผลตามข้อตกลงกับกองทุน รัฐบาลมีภาระหน้าที่ที่จะต้องทำแผน

ปฏิบัติการ เป้าหมาย เงื่อนไขและมาตรการที่ชัดเจนและมีการประสานงานอย่างดี กระทรวงการคลังจึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนปฏิรูปและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง และการส่งออก ภายใต้ข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ในการอนุมัติลดเงิน ปรากฏเป็นเพียงการให้ข่าวแก่หนังสือพิมพ์ของกองทุนที่ ๙๗/๓๗ เมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ ว่า...วันนี้กองทุนอนุมัติให้ stand-by credit

แก่ประเทศไทย เป็นจำนวน SDR ๒.๙ พันล้าน (ประมาณ ๓.๙ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) มีกำหนดเวลา ๓๔ เดือน เพื่อสนับสนุนโครงการเศรษฐกิจของรัฐบาล แต่ไม่ปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่กองทุน หรือหนังสืออนุมัติจากกองทุน

๓.๒ ในหนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทย ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ถึง Mr. Camdessus มีใจความว่า รัฐบาลใหม่ของนายชวน หลีกภัย ยืนยันจะปฏิบัติตามโครงการเศรษฐกิจที่ระบุไว้ในหนังสือลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐... โดยจะมีมาตรการต่าง ๆ เช่น จะทบทวนระบบภาษีปัจจุบัน... ดำเนินการตามประกาศลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๐ จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลาย ฯลฯ ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับกรณีที่รัฐบาลไทย โดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีนายทอง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ดังกล่าวข้างต้น

ในการนี้ปรากฏในข่าวหนังสือพิมพ์ ที่ ๙๗/๒๙ เมื่อ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๐ ว่า วันนี้คณะกรรมการบริหารกองทุนได้พิจารณาทบทวนความก้าวหน้าในการดำเนินการตามโครงการเศรษฐกิจของประเทศไทย... กองทุนได้เตรียมเงินจำนวน SDR ๑.๒ พันล้าน ตามโครงการให้ stand-by credit มีกำหนด ๓๔ เดือน... โดยไม่ปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่กองทุน หรือหนังสืออนุมัติจากกองทุนเช่นเคย

๓.๓ สำหรับหนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทย ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑, ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ และ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ลงนามโดยนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และหม่อมราชวงศ์จัตุมงคล โสณกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย คงมีลักษณะเหมือนกับหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับแรก คือ ส่วนที่ ๑ เป็นเนื้อเรื่องโดยสรุป ส่วนที่ ๒ เป็นบันทึกว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ ส่วนที่ ๓ มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะจัดทำและกำหนดเวลา และส่วนที่ ๔ เป็นเป้าหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการมีหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เช่น จะแก้ไขกฎหมายล้มละลาย แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับจำนอง ฯลฯ (หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๓) แก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา แก้ไขกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ทบทวนประมวล

รัฐสภากร จัดทำกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และกฎหมายว่าด้วยการแปรรูป ฯลฯ (หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๔) แก้ไขพระราชกำหนดการธนาคารพาณิชย์ แก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา ร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย แก้ไขกฎหมายล้มละลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๙๔ (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 เสนอสภาและคาดหมายว่า สภาจะอนุมัติได้เมื่อใด ประกอบกับมาตรการนั้น ๆ แล้วแต่กรณีด้วย ส่วนการอนุมัติของกองทุนก็คงเป็นไปในรูปเดิมที่กล่าวใน ๓.๑ คือ ไม่ปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่กองทุน หรือหนังสืออนุมัติจากกองทุน

ในการจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงเหล่านี้ รัฐบาล (พรรคความหวังใหม่) ซึ่งเป็นผู้จัดทำหนังสือแสดงเจตจำนง ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ อธิบายไว้ละเอียดดีมาก คือ ... กระบวนการทำ "ข้อตกลง" กับกองทุน คือ ในการจัดทำคำเสนอ หรือที่เรียกกันว่า หนังสือแจ้งความจำนง หรือหนังสือแสดงเจตจำนงแต่ละฉบับนี้ กองทุนจะส่งเจ้าหน้าที่ของตนเข้ามาช่วยจัดทำด้วย โดยมีการเสนอแนะให้คำปรึกษาและชี้ให้เห็นว่า กองทุนต้องการอะไร ประเทศไทยควรทำอย่างไร ทั้งนี้ ด้านหนึ่งเป็นการกดดันรัฐบาลไทยกลาง ๆ ว่า ถ้าไม่ทำข้อเสนอตามที่เจ้าหน้าที่กองทุนแนะนำ (ส่วนใหญ่จะร่างเป็นภาษาอังกฤษมาให้ฝ่ายไทยก่อน) คณะกรรมการบริหารกองทุนอาจไม่อนุมัติข้อเสนอ หรือหนังสือแสดงเจตจำนงนั้นได้ กระบวนการนี้เริ่มตั้งแต่การทำหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ แล้ว ... (ตัดจากตอนหนึ่งของหน้า ๑๔ ของ "พฤติกรรม ฯลฯ" ที่หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ส่งพร้อมหนังสือลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึงประธานวุฒิสภา) ซึ่งสอดคล้องกับข้อความของหนังสือลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทอง พิทยะ) รายงานนายกรัฐมนตรีว่า... คณะผู้แทนไทยได้เจรจากำหนดกรอบและรายละเอียดเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนเรียบร้อยแล้ว... และรัฐบาลไทยในเวลาต่อมาได้ถือปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ และปรากฏว่า มีข้อเสนอหลายประการที่รัฐบาลไทยไม่สามารถปฏิบัติตามได้ภายในเวลาที่กำหนด

๔. พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า ได้มอบหมายให้ นายโภคิน พลกุล นายลิขิต ธีระเวคิน นายจาตุรนต์ ฉายแสง และนายเอกพร รักความสุข มาชี้แจงและนำเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ออกรับฟังคำชี้แจงของบุคคลดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ สรุปคำชี้แจงได้ดังนี้

๔.๑ การที่รัฐบาลเสนอพระราชกำหนดรวม ๖ ฉบับ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์

อภิปรายว่า เป็นพันธะที่เกิดจากการที่รัฐบาลไทยได้ทำสัญญากับกองทุน แต่สภามิได้เคยได้รับทราบ หรือเห็นรายละเอียดของสัญญาที่รัฐบาลไทยได้ทำผูกพันไว้ เป็นเพียงแต่ข่าวที่ยืนยันออกมา และพันธะดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นพันธะระหว่างประเทศไปแล้ว เหตุใดรัฐบาลจึงไม่ชี้แจงให้ประชาชนทราบ สัญญาเช่นนี้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเสนอต่อสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ บทบัญญัติอย่างนี้รัฐบาลได้ละเมิดไว้แล้วแต่เบื้องต้น โดยไม่ได้เสนอขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๔.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำหนังสือแสดงเจตจำนงกับกองทุนว่าจะออกหรือแก้กฎหมายอะไร มีบทบัญญัติอย่างไร และเมื่อใด ซึ่งเป็นเงื่อนไขของหนังสือแสดงเจตจำนง และเป็นสัญญาที่จะต้องขอรับความเห็นชอบต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

๔.๓ การถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนงหรือหนังสือทั้ง ๖ ฉบับ ที่รัฐบาลไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีถึงกองทุน ไม่เป็นหนังสือสัญญา จะเป็นเรื่องแปลก เพราะประเทศไทยเป็นเอกราชและมีอำนาจอธิปไตยของตน ไปพร้อมกับเจ้าหน้าที่กองทุนทำข้อเสนอเพื่อผูกพันตนฝ่ายเดียวว่าจะทำอะไรบ้าง แล้วยังให้เจ้าหน้าที่กองทุนกำหนดอีกด้วยว่า ต้องทำเรื่องนั้นเรื่องนี้ ทั้ง ๆ ที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ขึ้นภาษีน้ำมัน ตัดงบประมาณรายจ่าย ฯลฯ หรืออยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การออกกฎหมายต่าง ๆ

๔.๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มี side-letter ถึงกองทุน แต่ไม่เปิดเผยข้อความในหนังสือนั้นแก่สาธารณชน โดยอ้างว่าเป็นเกณฑ์ปฏิบัติซึ่งอยู่ภายในกรอบของหนังสือแสดงเจตจำนง

๔.๕ ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ มหาอำนาจไม่ได้มาพร้อมกับเรือปืน หรือกองทัพ แต่ก็ได้กดดันให้ประเทศเล็ก ๆ ต้องยอมรับในมาตรการโลกใหม่ เช่น การต้องเคารพในสิทธิแห่งทรัพย์สินทางปัญญา การสร้างมาตรฐานต่าง ๆ เช่น ทางอุตสาหกรรม การรักษาสสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และสินค้าเกษตร เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีมาตรการเอาเปรียบกีดกันอื่น ๆ ที่กำลังจะตามมา ล้วนเป็นประโยชน์แก่ประเทศใหญ่ (คัดจากตอนหนึ่งของหน้า ๙ ของ "จากการเปิดตลาดเงินทุนเสรีสู่การเปิดเสรีทุกด้าน ประเทศไทย คือ เมืองขึ้นยุคโลกาภิวัตน์" ของพรรคความหวังใหม่)

๕. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๑๐๐/๒๓๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า ตนและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีความประสงค์จะมาให้ถ้อยคำและชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ออกรับฟังคำชี้แจงของบุคคลดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ สรุปคำชี้แจงได้ดังนี้

๕.๑ รัฐบาลปัจจุบันได้ยืนยันจะปฏิบัติตามแผนการปฏิบัติงานทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ใน Memorandum on Economic Policy ในหนังสือแสดงเจตจำนงลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ของรัฐบาลก่อน แต่ทีมเศรษฐกิจของรัฐบาลปัจจุบันมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการเพิ่มเติมอีกหลายประการเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

ของประเทศให้ลู่ทางไปโดยเร็วที่สุด ในส่วนที่เกี่ยวกับการจะต้องมีกฎหมายใหม่ หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่เป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ในหนังสือแสดงเจตจำนงได้แจ้งวันที่ที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ ร่างเสร็จเสนอคณะรัฐมนตรี และเสนอสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งแสดงความคาดหวังว่า จะมีผลใช้บังคับเมื่อใดด้วยนั้น เป็นคำแถลงถึงนโยบายของรัฐบาล มิได้มีเจตนาที่จะกดดันฝ่ายนิติบัญญัติแต่ประการใด อีกทั้งมิใช่กรณีต้องตราพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เพราะกรณีนี้เป็นไปตามข้อกำหนดของกองทุน และกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

๕.๒ นางเกสียาทอง เหวระกุล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย และเป็นผู้อำนวยการบริหารของกองทุน มีหนังสือเป็นภาษาอังกฤษ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อธิบายความหมายของคำว่า "side-letter" ที่เจ้าหน้าที่ของกองทุนใช้ว่า หมายความว่าถึงหนังสือใด ๆ ที่มีไปพร้อมกับหนังสือแสดงเจตจำนง ซึ่งโดยปกติจะเป็นหนังสือที่มีข้อความเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่อ่อนไหวในตลาดมาก สำหรับหนังสือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังฉบับลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ นั้นมิใช่จดหมายลับแต่อย่างใด

๕.๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยืนยันต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า มิได้มีหนังสือลับประกอบหนังสือแสดงเจตจำนงถึงกองทุน แต่เข้าใจว่า คงจะหมายถึงหนังสือโต้ตอบปกติ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึงนาย Camdessus ว่า รัฐบาลคาดว่า รัฐสภาจะแก้ไขกฎหมายล้มละลายภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ ส่วนกฎหมายที่สำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้นได้ผ่านการเห็นชอบในวาระแรกของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และรัฐบาลจะพยายามให้สภาให้ความเห็นชอบภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ อย่างไรก็ตาม อาจไม่เป็นการบังควรที่จะกำหนดวันที่จะให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะเท่ากับเป็นการกดดันรัฐสภาโดยไม่สมควร อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีได้ให้คำมั่นกับข้าพเจ้าว่า รัฐบาลจะดำเนินการทุกอย่างเพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และกำลังดำเนินการให้มีการให้ความเห็นชอบกฎหมายล้มละลายในวันนี้ และกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมดภายในสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ อย่างไรก็ตาม กำหนดเวลานี้อาจเปลี่ยนแปลงออกไปอีกสองสามสัปดาห์ได้ หากจำเป็นต้องทำประชามติเพื่อให้ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน

ศาลรัฐธรรมนูญออกนั่งพิจารณาเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๒

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่ โดยนายโกศล พลกุล นายลิขิต ธีรเวคิน นายจตุรนต์ ฉายแสง นายเอกพร รักความสุข นายदनัยฤทธิ์ วัชรภรณ์ และนายกุเทพ ใสกระจ่าง รวม ๖ คน ชี้แจงด้วยวาจาและต่อมาทำเป็นหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีว่า หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ที่รัฐบาลส่งไปนั้น เป็นเพียงข้อเสนอของรัฐบาลไทยต่อกองทุนเพื่อขอกู้เงิน ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดว่ามีโครงการอย่างไร กองทุนก็พิจารณาว่าโครงการที่รัฐบาลไทยกึ่งนั้นจะไปทำอะไรบ้าง กองทุนก็อนุมัติ และยืนยันว่า ไม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มิฉะนั้น ถ้าถือว่า กระบวนการขอกู้เงินทั้งหลายเป็นสัญญา ก็คงจะเป็นไปไม่ได้

แน่นอน ดังนั้น แม้จะถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนงที่กองทุนให้ความเห็นชอบเป็นสัญญา แต่ก็ไม่มีข้อความใดที่ระบุให้ออกกฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงไม่มีประเด็นว่า จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ ส่วนหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๒ - ๖ ของรัฐบาลไทย มีข้อความที่รัฐบาลสัญญากับกองทุนว่า จะแก้ไขหรือมีกฎหมายอะไรบ้าง จะเสนอร่างกฎหมายเสร็จเมื่อใด และจะให้รัฐสภาพอนุมัติเมื่อใด จึงเป็นสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ซึ่งจะต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่

คณะรัฐมนตรี โดยนายวิษณุ เครืองาม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี นายวศิน

ธีรเวชญาณ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และนายศุภรัตน์ ควัตน์กุล ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งแจ้งด้วยวาจาและต่อมาทำเป็นหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๑/๒๐(พิเศษ) ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีว่า ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนและธนาคารโลกหลายครั้ง โดยไม่เคยถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นสัญญาที่จะต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ และกองทุนก็ไม่เคยเข้าใจว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นสัญญา และจะคัดค้านมิให้อีกฝ่ายหนึ่งถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญา ตาม Guidelines on Conditionality ข้อ ๓ เว้นแต่รัฐบาลไทยไม่ชำระหนี้เงินกู้หรือเงินที่รับความช่วยเหลือไปแล้ว จึงจะถือว่า เป็นการผิดสัญญา

พยานหลักฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นได้อีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญ

พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕๔

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔

(๒) พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ ทวิ และมาตรา ๕ ตริ

(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 หนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทย

มีไปถึงกองทุนเพื่อขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน โดยมีได้ขอรับความเห็นชอบของ
 รัฐสภา เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเป็นการโต้แย้งระหว่างรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี
 ฝ่ายหนึ่ง กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน อีกฝ่ายหนึ่ง และโดยที่ขณะนี้ยังไม่มี
 กฎหมายหรือระเบียบใด ๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ หากปล่อยให้วุ่นวายก่อให้เกิด
 ความขัดแย้งในทางความคิดอย่างรุนแรง อันอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยได้ ดังนั้น
 เพื่อยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรและเป็นปัญหาที่ก้ำกึ่งอยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป
 จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่มิได้แสดง
 ความเห็นว่า การที่รัฐบาลไทยมีหนังสือแสดงเจตจำนงดังกล่าว ต้องหรือไม่ต้องได้รับ

ความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ โดยที่ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหานี้
 เป็นเรื่องสำคัญอันควรแก่การวินิจฉัย กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ
 คณะรัฐมนตรี แล้ว แม้ว่าคณะรัฐมนตรี จะมิได้ส่งปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
 แต่ประธานรัฐสภาได้ส่งปัญหานี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
 ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาได้

ปัญหาที่สอง หนังสือแสดงเจตจำนงทั้ง ๖ ฉบับ ที่รัฐบาลไทย โดยรัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีถึงกองทุนเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้อง
 ขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ นั้น

ประเด็นแรก หนังสือสัญญาที่ต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภามีลักษณะ
 อย่างไร รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง บัญญัติว่า "หนังสือสัญญาใด มีบทเปลี่ยนแปลง
 อาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตาม
 สัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา" ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่
 เห็นว่า หนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุนเพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน

โดยระบุว่า จะแก้หรือมีกฎหมายที่มีสาระในลักษณะอย่างไร เมื่อใดนั้น เป็นคำเสนอที่รัฐบาลไทย
 มีไปถึงกองทุน เมื่อกองทุนอนุมัติการถอนเงิน หรือให้เงินกู้ ย่อมเป็นคำสนอง สัญญาที่เกิดขึ้นแล้ว
 ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเรียกหนังสือนั้นอย่างไร เพราะศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้เคยตัดสินว่า "ชื่อนั้น
 มีองค์ประกอบในการกำหนดลักษณะของข้อตกลงหรือข้อผูกพันระหว่างประเทศ" แต่

กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า หนังสือสัญญาที่จะต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตาม
 รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง นั้น ต้องเป็นสัญญาระหว่างประเทศตาม Vienna

Convention on the Law of Treaties, ๑๙๖๙ หรือ Vienna Convention on the
 Law of Treaties between States and International Organization or between

International Organizations, ๑๙๘๖ ซึ่งมีลักษณะ ๔ ประการ คือ (๑) เป็นความตกลงสองฝ่าย
 (๒) ทำเป็นหนังสือ (๓) ทำขึ้นระหว่างรัฐหรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่าง
 องค์การระหว่างประเทศด้วยกัน (๔) อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำ
 เป็น

เอกสารฉบับเดียว สองฉบับ หรือมากกว่า และไม่ว่า จะมีชื่อเรียกว่าอย่างไร และกรณีที่เป็น
 หนังสือสัญญา

ที่จะต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง จะต้องเป็น
สัญญา

ในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ (๑) มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย (๒) มีบทเปลี่ยนแปลง

เขตอำนาจของรัฐ หรือ (๓) จะต้องออกพระราชบัญญัติให้การเป็นไปตามสัญญา ซึ่งโดยปกติ
ฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่กระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินการตั้งแต่ต้น จนกระทั่งมีการประกาศ
พระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ลงนามรับสนอง
พระบรมราชโองการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่หนังสือแสดงเจตจำนงทั้งหมดฉบับมิได้
มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นครบถ้วน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาภูมิหลังของสัญญากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ นั้น ประเทศไทยได้เข้าสมัครเป็นสมาชิกเมื่อ
๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ซึ่งตรงกับเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒
ใช้บังคับ แต่เนื่องจากสัญญากับกองทุนนี้ไม่ต้องออกพระราชบัญญัติให้การเป็นไปตาม
ข้อตกลง จึงไม่ต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๔ ต่อมารัฐสภาได้ตรา
พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ
พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษ
ถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ ยิ่งกว่านั้น การขอรับความช่วยเหลือ
ทางการเงินจากกองทุนครั้งนี้ มิใช่เป็นการขอรับความช่วยเหลือครั้งแรก เพราะรัฐบาลไทยได้เคย
ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินนี้จากกองทุนและธนาคารโลกหลายครั้งแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่า
รัฐบาลได้นำหนังสือแสดงเจตจำนงไปขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญซึ่งใช้บังคับ
อยู่ในขณะนั้น เช่นเดียวกับกรณีที่รัฐบาลไทยที่มี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี
โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทอง พิทยะ) และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
(นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์) มีหนังสือแสดงเจตจำนง ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ขอรับ
ความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุน ตาม ๓.๑ ก็ได้ขอรับความเห็นชอบของรัฐสภา
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เช่นเดียวกัน เพราะเป็นการปฏิบัติตาม Articles of
Agreement ของกองทุน และพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับ
สิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๕

ประเด็นที่สอง หนังสือแสดงเจตจำนงทั้งหมดที่รัฐบาลไทย โดยรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มิไปถึงกองทุนเป็นหนังสือสัญญา
ที่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ในประเด็นนี้
เห็นว่า

(๑) หนังสือแสดงเจตจำนงลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ที่รัฐบาลไทยซึ่งมี
พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการ
ธนาคารแห่งประเทศไทย มิไปถึงกองทุน โดยไม่ขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๒๔ นั้น ถูกต้องตามเหตุผลที่ได้กล่าวในประเด็นแรกแล้ว การที่มีสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรผู้ใดเคยกล่าวหาว่า รัฐบาลทำสิ่งที่ถูกว่าผิด ในชั้นแรกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจไม่
 คึกษาข้อเท็จจริงที่เป็นรายละเอียดไม่ทราบ หรือไม่เสแสร้ง ไม่ทราบก็ได้ แต่การที่รัฐบาลชุดต่อมา
 สานต่อสิ่งเดียวกันนั้นในทางที่ถูก จึงไม่ควรถูกกล่าวหาว่า รัฐบาลทำผิดด้วยเหตุผลของสมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว เพราะผู้กล่าวหาอยู่แก่ใจดีว่า ไม่ถูกต้อง เนื่องจากรัฐบาลได้ทำสิ่งนั้น
 ในทางที่ถูกแล้ว

(๒) หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๒-๖ ที่รัฐบาลไทยซึ่งมี นายชวน หลีกภัย
 เป็นนายกรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
 มีไปถึงกองทุนนั้น นอกจากจะยืนยันว่า จะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลก่อน ยังจะแก้ไขเพิ่มเติม
 มาตรการอื่น ๆ อีก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่แก้ไขหรือมีกฎหมายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา
 เศรษฐกิจ และสถาบันการเงิน รวมทั้งแจ้งกำหนดเวลาที่จะเสนอต่อสภา และคาดหมายว่า
 สภาจะอนุมัติร่างกฎหมายเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศได้ลุล่วงไปโดยมีเป้าหมาย
 ที่จะปรับปรุงฐานะทางการคลังและการเงินของประเทศ เป็นการปฏิบัติตาม Article V ของ
 Articles of Agreement กฎหมายบางฉบับที่รัฐบาลจะเสนอให้มีหรือแก้ไข เช่น กฎหมาย
 ล้มละลาย กฎหมายทุนวิสาหกิจ กฎหมายที่ดิน ฯลฯ ล้วนแต่ได้ริเริ่มมาเกือบสิบปี และเป็น
 ความเห็นของหลายรัฐบาลที่ผ่านมา แต่เมื่อรัฐบาลไทยและกองทุนต่างไม่ถือว่า หนังสือแสดง
 เจตจำนงที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุน และ stand-by arrangement ของกองทุน เป็นสัญญา และ
 การที่ประเทศไทยไม่อาจปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติที่ได้แจ้งต่อกองทุน กองทุนก็มีได้ถือว่า เป็นการ
 ผิดสัญญา จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า หนังสือแสดงเจตจำนงทั้งหมดฉบับ
 ที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุน เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตาม
 รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ซึ่งพรรคความหวังใหม่ก็มีหนังสือ (หน้า ๘ ของ
 หนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๒) สนับสนุนอยู่แล้วว่า ไม่มีประเด็นว่า จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ
 มาตรา ๒๒๔ หรือไม่

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่อ้างว่า รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงการคลังได้มี side-letter ถึงกองทุนอีกฉบับหนึ่ง แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 ไม่ยอมเปิดเผย โดยอ้างว่า เป็นความลับ นั้น นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะได้
 ยืนยันต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ไม่มีหนังสือดังกล่าวแล้ว หนังสือที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 มีไปถึงกองทุนเป็นเพียงหนังสือธรรมดาซึ่งกล่าวถึงเกณฑ์ปฏิบัติ (performance criteria) ซึ่งอยู่
 ใน
 กรอบของหนังสือแสดงเจตจำนง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยมีหนังสือ
 ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ อธิบายความหมายของ side-letter แล้ว จึงเห็นได้ว่า side-letter
 ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่เปิดเผยนั้นหมายถึงหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๑
 ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีไปถึงกองทุนนั่นเอง

(๔) มาตรฐานโลกใหม่นั้น มิใช่สิ่งที่เลวร้ายแต่ประการใด ผู้ที่มีความคิดคดอาจจะ
 เอาเปรียบผู้อื่นเท่านั้นย่อมจะรู้สึกไม่พอใจ เพราะรู้สึกเสมอว่า ตนจะถูกเอาเปรียบ ตรงกันข้าม

ผู้นำที่ดีของประเทศพึงนำมาตราฐานโลกนั้นมาใช้ในการบริหารบ้านเมืองให้เป็นประโยชน์ โดยให้สติแก่ประชาชนในชาติว่า ในอนาคตประชาชนจะต้องรับแรงศึกษาหาความรู้ มานะ พยายาม ขยันขันแข็ง และปรับปรุงตนเอง อย่างน้อยให้อยู่ในระดับเดียวกันกับประชาชนของประเทศผู้นำอื่น ๆ ให้ได้ มิฉะนั้นอนุชนจะลำบาก เพราะจะมีการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างรุนแรง ผู้ที่มีความสามารถเหมาะสมเท่านั้นจึงจะอยู่รอดได้ ทั้งนี้ โดยศึกษาประวัติศาสตร์ของประเทศไทยซึ่งรอดพ้นเงื้อมมือของอริราชศัตรู สามารถดำรงความเป็นเอกราชมาเกือบแปดร้อยปีแล้วได้ ต่อไปข้างหน้า หากประชาชนส่วนใหญ่ไม่ปรับปรุงตนเองในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ก็ยากที่จะให้ชาติไทยอยู่รอดพ้นศตวรรษที่จะมาถึงนี้ได้

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

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงทั้งหมดฉบับที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุน ไม่เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[รก.๒๕๕๒/๖๓ก/๖๐/๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒]

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่คณะรัฐมนตรี มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ด้วยประธานรัฐสภาได้อาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือ

สำนักงาน

แสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงิน

ระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ตามเอกสารหลักฐานที่ประธานรัฐสภาส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญได้ความว่า

สำนักงาน

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน

จำนวน ๑๒๖ คน (จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทน

ราษฎรตามมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) ได้เข้าชื่อกันร้องขอต่อ

ประธานวุฒิสภา ตามหนังสือลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ขอให้ถอดถอน นายชวน หลีกภัย

สำนักงาน

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการคลัง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งโดย

กล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ร่วมกันทำหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือ

ทางวิชาการและการเงิน ซึ่งลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

สำนักงาน

การคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีที่มี

นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี แล้วไปยังกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ตั้งแต่ฉบับที่ ๒

ถึงฉบับที่ ๖ โดยมีข้อความว่าประเทศไทยต้องออกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเพื่อให้การ

เป็นไปตามข้อตกลงอันเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง แต่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ทำความตกลง

ในหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยไม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน อันเป็นพฤติการณ์ที่ถือว่า

ใช้อำนาจหน้าที่ ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๓๐๓

ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๘/๐๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม

๒๕๔๑ ส่งคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดังกล่าว ไปยัง

ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๐๕

ประกอบมาตรา ๓๒๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อดำเนินการไต่สวนตามอำนาจ

หน้าที่ต่อไป

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

การไต่สวนเรื่องนี้จะมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น คือ

๑. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. หากได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว การกระทำ

ดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจหรือไม่

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ส่วนประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นตามความเห็นของคณะกรรมการ
 ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีอยู่ว่าหนังสือที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงิน
 ระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ได้มีความเห็นขัดแย้ง แบ่งเป็น
 ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายแรกได้แก่ คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเป็นอำนาจที่คณะรัฐมนตรีสามารถ
 กระทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา และฝ่ายที่สอง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 ฝ่ายค้าน จำนวน ๑๒๖ คน มีความเห็นว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน

กรณีเรื่องนี้จึงเป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ
 ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ
 มาตรา ๒๖๖ โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่อง
 พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 จึงมีหนังสือ ที่ นร ๑๕๐๑/๒๘๒๖๑ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ ส่งปัญหาดังกล่าวมายัง
 ประธานรัฐสภาเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น
 ในปัจจุบันและเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือรัฐบาล
 ฝ่ายหนึ่งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง และโดยที่ขณะนี้ยังไม่มีความหมายหรือ
 ระเบียบใด ๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ ซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้จากก่อให้เกิด
 ความขัดแย้งในทางความคิดอย่างรุนแรงอันอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของ
 ประเทศได้ ดังนั้นเพื่อยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรและเป็นปัญหาที่กำลังอยู่ในความสนใจ
 ของประชาชน ประธานรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มีหนังสือ
 ที่ สผ ๐๐๐๑/๑๐๑๕๓ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมา
 เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้วได้มีมติเห็นควรรับเรื่องตามหนังสือ
 ของประธานรัฐสภาไว้ดำเนินการต่อไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ
 ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ ด้วยคะแนนเสียง ๘ ต่อ ๑ ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นผู้ออกเสียง
 ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่าไม่ควรรับเรื่องของประธานรัฐสภาไว้ดำเนินการต่อไป จึงต้องปฏิบัติตามเสียง
 ฝ่ายข้างมาก

ได้พิจารณาแล้ว ตามคำร้องของประธานรัฐสภา คดีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัย
 ๒ ประการ คือ

๑. ประธานรัฐสภามีสิทธิที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามคำร้องมายัง
 ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่
๒. หนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน
 ที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่ต้อง
 ขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง
 หรือไม่

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาตามปัญหาข้อ ๑ แล้ว มีมติว่าประธานรัฐสภามีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็น กรณีนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ด้วยคะแนนเสียง ๗ ต่อ ๖ ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อย จึงทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนดังต่อไปนี้

ตามปัญหาข้อ ๑ คดีนี้เป็นเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านร้องขอให้ถอดถอนนายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้

ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องการถอดถอนบุคคลดังกล่าวตามหนังสือที่ผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านได้เข้าชื่อยื่นต่อประธานวุฒิสภา

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๑๐ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่งได้บัญญัติกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ไว้ในมาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๐๗ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

มาตรา ๓๐๓ บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออัยการสูงสุด โดยข้อหาว่า มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ฯลฯ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

วรรคสองได้บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญรอง ๆ ลงมาโดยข้อกล่าวหาเช่นเดียวกับวรรคหนึ่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๓๐๔ บัญญัติกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ และจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งโดยให้ระบุข้อกล่าวหาเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

มาตรา ๓๐๕ บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอถอดถอนให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวน หากข้อกล่าวหาข้อใดมีมูลให้ส่งรายงานการไต่สวนไปยังประธานวุฒิสภาดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๓๐๖ และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและได้กำหนดวิธีการแก้ปัญหาในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งมายังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ โดยให้ทั้งสองฝ่ายร่วมกันตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป

มาตรา ๓๐๖ บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณี

ดังกล่าวโดยเร็ว เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๓๐๕ แล้ว ถ้าเป็นการส่งรายงานนอกสมัยประชุม ก็ให้ดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้

มาตรา ๓๐๗ บัญญัติถึงวิธีการออกเสียงลงคะแนนว่าให้วุฒิสภามีอิสระในการลงคะแนน ซึ่งต้องลงคะแนนโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอา

คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงเห็นได้ว่า กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญนี้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภา ซึ่งตามปกติต้องประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้ เป็นผู้ที่มีอำนาจถอดถอนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๔

ถึงมาตรา ๓๐๗ แต่โดยที่เรื่องนี้เป็นกรณีที่ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน รวม ๑๒๖ คน ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวออกจากตำแหน่งในขณะที่วุฒิสภายังประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ยกเลิกไป กรณีจึงต้องบังคับตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๒๒

วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า "ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้เป็นมติของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภามาตรา ๓๑๕ และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐๙ (๑๔) มาตรา ๑๑๘ (๑๐)

มาตรา ๑๓๓ (๘) มาตรา ๑๔๑ (๕) มาตรา ๑๖๘ (๓) มาตรา ๒๑๖ (๘) มาตรา ๒๖๐ (๖) มาตรา ๒๙๙ มาตรา ๓๐๓ มาตรา ๓๐๔ และมาตรา ๓๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม" ดังนั้น

ตามบทบัญญัติดังกล่าว การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญนี้ซึ่งรวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งในขณะที่วุฒิสภายังประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ยกเลิกไป จึงต้องกระทำโดยมติของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา โดยถือการรับรองสถานะของสมาชิกของทั้งสองสภา วาระการดำรงตำแหน่งและสมาชิกของทั้งสองสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๕

การที่มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง บัญญัติให้นำมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น มาตราต่าง ๆ ดังกล่าวบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๑๐๙ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ

(๑๔) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง

มาตรา ๑๑๘ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

(๑๐) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๙๖ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๓๓ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อ

(๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๙๖ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๔๑ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๕) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง มาตรา ๑๖๘ ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้

(๓) การประชุมที่ให้วุฒิสภำทำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๑๖ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

(๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง มาตรา ๒๖๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๖) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง มาตรา ๒๙๙ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงและขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ตามบทบัญญัติของมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวจึงมีความหมายว่าในขณะที่ยังไม่มี การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตาม รัฐธรรมนูญนี้ที่ในมาตราดังกล่าวข้างต้นบัญญัติว่าวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจึงต้องกระทำโดยมติ ของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลโดยอนุโลม เฉพาะวุฒิสภา แต่สภาเดียวดังที่บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวจึงไม่มีอำนาจลงมติถอดถอนได้

ส่วนที่ให้นำมาตรา ๓๐๓ มาตรา ๓๐๔ และมาตรา ๓๐๗ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังกล่าวข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยไม่ได้กล่าวถึงมาตรา ๓๐๕ มาตรา ๓๐๖ ด้วยนั้น แสดงว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่ต้องการจะข้ามไม่ให้นำมาตรา ๓๐๕ มาตรา ๓๐๖ ซึ่งเป็น บทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๓๐๓ และการที่ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุม วุฒิสภา หรือดำเนินการจัดให้มีการประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ (ประชุมวุฒิสภา) เพื่อพิจารณาเรื่องการถอดถอนเมื่อรับรายงานตามมาตรา ๓๐๕ แล้วมาใช้บังคับอย่างชัดแจ้ง ดังนั้นเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงการคลังจากผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้านตามมาตรา ๓๐๓ มาตรา ๓๐๔ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องส่งคำร้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนตามหน้าที่ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ไม่มีอำนาจประชุมกำหนดประเด็นหรือทำข้อเสนอแนะใด ๆ

เกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไปยังประธานรัฐสภา เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การกระทำดังกล่าวของประธานวุฒิสภาตามหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๘/๐๒๙๐๑ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ และของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามหนังสือ ที่ นร ๑๕๐๑/๒๘๒๖๑ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑

จึงเป็นกระบวนการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง มิได้บัญญัติให้ กระทำได้ตั้งแต่เริ่มต้นแล้ว หากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตามกระบวนการดังกล่าวต่อไป คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็จะไม่ขัดด้วยรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ปัญหาต่อไปมีว่า การที่ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือ ที่ สผ ๐๐๐๑/๑๐๑๕๓ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ เสนอเรื่องพร้อมความเห็น ว่า ข้อตกลงตามหนังสือแสดงเจตจำนง ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ มายังศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือเสนอแนะของประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น ต้องด้วยเงื่อนไขตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีความหมายว่า เมื่อได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรหนึ่งองค์ใดตามรัฐธรรมนูญขึ้น หรือองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญได้เกิดปัญหาขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรขึ้น องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา ก็มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อยุติ ปัญหา หรือระงับข้อขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้หมดสิ้นไป

ตามพยานหลักฐานที่ประธานรัฐสภาส่งมาได้ความว่าคณะรัฐมนตรีที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ทำความตกลงตามหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ และเป็น ผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามข้อตกลงในหนังสือดังกล่าวปัญหาว่าหนังสือแสดงเจตจำนงดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกี่ยวข้องกันโดยไม่ปรากฏว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กรมีปัญหาขัดแย้งกันเกี่ยวกับ การปฏิบัติหน้าที่ตามหนังสือสัญญาดังกล่าว แต่ปรากฏตามหนังสือที่ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีถึงประธานรัฐสภา ที่ นร ๑๕๐๑/๒๘๒๖๑ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ระบุว่า "ในประเด็นนี้คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า เป็นอำนาจที่คณะรัฐมนตรีสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน

๑๒๖ คน มีความเห็นว่าต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน” แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน จำนวน ๑๒๖ คน ซึ่งมีข้อครหาตามรัฐธรรมนูญกลับมีความเห็นโต้แย้งการปฏิบัติตามข้อตกลงของคณะรัฐมนตรีทำให้เกิดปัญหาเกิดขึ้น ดังนั้นที่หนังสือดังกล่าวอ้างต่อไปว่า “กรณีของเรื่องนี้จึงเป็นปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” จึงไม่ถูกต้อง เพราะผู้โต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน จึงไม่อาจเกิดข้อพิพาทหรือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ดั่งนัยที่กล่าวข้างต้นได้

กรณีจึงต้องถือว่าไม่มีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะผู้โต้แย้งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาก็มิได้ร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ประธานรัฐสภากลับเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำในหนังสือของประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งได้วินิจฉัยมาแล้วว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและเสนอแนะเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๓๐๓ ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง ซึ่งมีได้บัญญัติให้นำมาตรา ๓๐๕ มาใช้บังคับ นอกจากนี้ความเห็นที่ประธานรัฐสภาเสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญก็มีใช้ความเห็นที่เกี่ยวกับข้อโต้แย้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน ๑๒๖ คน ว่าข้อตกลงที่คณะรัฐมนตรีทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ แต่เป็นการแสดงความคิดเห็นที่เป็นเหตุผลทั่ว ๆ ไปในการเสนอเรื่อง จึงไม่ใช่การแสดงความคิดเห็นที่เป็นสาระสำคัญของเรื่องที่เสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติไว้

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงเห็นว่าการเสนอและความเห็นของประธานรัฐสภาตามคำร้องดังกล่าวที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ไม่ชอบด้วยกระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับไว้ดำเนินการต่อไปได้จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาข้อ ๒ อีกต่อไป เห็นควรให้ยกคำร้องของประธานรัฐสภา

ส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาข้อ ๒ ตามคำร้องของประธานรัฐสภา ซึ่งมีความว่า “หนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่คณะรัฐมนตรีมิไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่” และลงมติด้วยคะแนนเสียง ๖ ต่อ ๒ วินิจฉัยว่าหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่คณะรัฐมนตรีมิไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ไม่มีลักษณะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน โดยผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นฝ่ายออกเสียงให้ยกคำร้องตั้งแต่ต้น และ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

งตออกเสียงในปัญหาดังกล่าว

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ปัญหาที่ว่า หนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงินที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ตั้งแต่ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ซึ่งเป็นปัญหาในคดีนี้ มีข้อความว่าอย่างไรเป็นปัญหาข้อเท็จจริง และข้อความในหนังสือแสดงเจตจำนงดังกล่าวจะเป็น "หนังสือสัญญา" ตามความหมายในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ เป็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยตีความ คำว่า "หนังสือสัญญา" ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ว่ามีความหมายว่าอย่างไรและจะนำมาปรับใช้กับข้อความในหนังสือที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ได้หรือไม่ กล่าวคือ การวินิจฉัยปัญหาข้อนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตีความข้อความในตัวบทรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เพื่อนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริง ในหนังสือแสดงเจตจำนงนั่นเอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่มีบทมาตราใดที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความตัวบทในรัฐธรรมนูญได้ เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับที่ยกเลิกไปได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๗ ความว่า "ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร มีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความตามรัฐธรรมนูญ ให้นำกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย" ส่วนศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คงมีอำนาจวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้เฉพาะบางมาตราเท่านั้น เช่น กรณีตามมาตรา ๒๖๔ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปใช้วินิจฉัยว่า "บทกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี" ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ส่วนการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปใช้กับกรณีอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจตีความได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อีกทั้งตามคำร้องขอของประธานรัฐสภาก็เป็นเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยกล่าวอ้างว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง แต่ประการใด ดังนั้นการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตีความถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง จึงเป็นกรณีที่กระทำไปโดยไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและนอกเหนือคำร้องขอประธานรัฐสภาผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาข้อ ๒ ดังกล่าว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงินที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ไม่มีลักษณะเป็น "หนังสือสัญญา" ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นอกจากนี้การที่ศาลรัฐธรรมนูญลงมติด้วยคะแนนเสียง ๘ ต่อ ๑ รับเรื่องตามคำร้องขอของประธานรัฐสภาไว้ดำเนินการต่อไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ ก็ดี ลงมติวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียง ๗ ต่อ ๖ ว่าประธาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

รัฐสภามีมติเสนอคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย กิติ และลงมติด้วยคะแนนเสียง ๖ ต่อ ๒ วินิจฉัยว่าข้อความในหนังสือแสดงเจตจำนง ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการที่คณะรัฐมนตรีทำกับกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศ (I.M.F.) มีใช้หนังสือสัญญาตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองก็ดี นั้น ประการแรกผลของการวินิจฉัยดังกล่าวเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญได้รับรองการกระทำของ ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๒๒ วรรคสอง มิได้บัญญัติให้อำนาจตามมาตรา ๓๐๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ใดส่วนคำร้องขอถอดถอนฯ ในกรณีนี้ ว่าเป็นการกระทำที่มีอำนาจหน้าที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นการวินิจฉัยที่ขัดแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเอาเองโดยไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง เพราะการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพัน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ด้วย และได้ส่งผลให้การกระทำของประธานวุฒิสภาที่ส่งคำร้องขอถอดถอนฯของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรฝ่ายค้านในกรณีนี้ไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใดส่วน ตามมาตรา ๓๐๕ กลับกลายเป็นการกระทำที่มีอำนาจตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปด้วย ทั้ง ๆ ที่มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง มิได้บัญญัติให้นำ มาตรา ๓๐๕ ที่ให้อำนาจประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอถอดถอนฯกรณีนี้ ไปให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใดส่วนมาใช้บังคับแต่ประการใด ผลการวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นการวางบรรทัดฐานที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

ส่วนประการที่สอง การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เท่ากับยอมรับว่าที่ประธาน รัฐสภาส่งเรื่องตามคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามข้อเสนอแนะของ ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กลับกลายเป็นกระบวนการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการวาง บรรทัดฐานการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประธานรัฐสภา เป็นการกระทำที่ชอบด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไปด้วย จึงอาจเกิดปัญหาที่สำคัญที่สุดตามมาภายหลังว่า กรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ประชาชนหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะถือตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือรัฐธรรมนูญกันแน่และคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ อะไรเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ด้วยเหตุผล ดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่าควรยกคำร้องของประธานรัฐสภา

วินิจฉัยให้ยกคำร้องของประธานรัฐสภา

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[รก.๒๕๕๒/๖๓ก/๗๖/๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒]

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้วินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการ และการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้อง ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ประธานรัฐสภา มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาดอตอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่งตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๗ โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้ทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับ ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒ ถึง ฉบับที่ ๖ โดยมิได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอถอดถอนดังกล่าว ไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการไต่สวนตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบมาตรา ๓๒๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติเห็นว่า มีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือ ทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีมติให้ส่งปัญหาดังกล่าว ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

๑. กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF)

เป็นองค์กรชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติในฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อ ความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศสมาชิก ส่งเสริมเสถียรภาพแห่งการปริวรรตเงินตราของ ธนาคารพาณิชย์ระหว่างประเทศและอื่น ๆ ประเทศไทยได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุน การเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ พร้อมกับเข้าเป็นสมาชิกของธนาคารโลก (World Bank หรือ WB) การเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทย มีสิทธิพิเศษถอนเงิน (Special Drawing Right หรือ SDR) มาใช้เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ ตามแผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) คือมีสิทธิซื้อเงินตราสกุลที่ต้องการ

สำนักงาน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมีเงื่อนไขต้องซื้อเงินตราใช้คืนโดยเสียดำภาระ (Charge) ตามที่กำหนดไว้

สำนักงาน ๒. ประเทศไทยได้เริ่มใช้นโยบายการเปิดเสรีทางการเงินตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ และ ประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี ๒๕๓๘ เรื่อยมา เพราะสาเหตุประการหนึ่ง คือ เนื่องจากประเทศไทยยังคงใช้ระบบกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศตามระบบ ต่กร้าเงินแบบเดิม ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงิน เพื่อชลอเงินทุนไหลเข้าประเทศ มีนายทุนนักค้าเงินระดับโลกโจมตีค่าเงินบาทตั้งแต่ปลายปี ๒๕๓๙ ซึ่งก่อนหน้านั้นเงินบาท มีอัตราแลกเปลี่ยนเงินดอลลาร์สหรัฐประมาณ ๒๕-๒๖ บาท ต่อ ๑ ดอลลาร์ จนในที่สุด ประเทศไทยต้องปล่อยค่าเงินบาทลอยตัวเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ หลังจากที่ใช้เงินกองทุน สำรองของประเทศต่อสู้ป้องกันค่าเงินบาทหมดไปกว่า ๓๐ พันล้านดอลลาร์ และมีกองทุนสำรอง เหลือเพียง ๒.๘ พันล้านดอลลาร์ ประกอบกับได้มีการสั่งปิดสถาบันการเงินครั้งแรกจำนวน ๑๖ แห่ง ในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ และสั่งปิดเพิ่มอีก ๔๒ แห่ง ในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๐ ทำให้ค่าเงินบาทตกต่ำกว่า ๕๐ บาทเศษ ต่อ ๑ ดอลลาร์ ส่งผลให้ฐานะทางการเงินและการคลัง ของประเทศตกอยู่ในสภาพทรุดหนัก จนพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีประชุม คณะรัฐมนตรีมีมติให้ขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ประเทศไทย เป็นสมาชิก

สำนักงาน คณะรัฐมนตรีได้มติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ให้ทำหนังสือแจ้งความจำนง ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent หรือ LOI) ไปยังกองทุนการเงิน ระหว่างประเทศและได้มีการทำหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ถึง นายมิเชล คองเดอซู กรรมการจัดการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ลงนามโดย นายทง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในนามรัฐบาลไทย ขอความช่วยเหลือทางการเงินในวงเงินประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ กองทุนการเงินระหว่างประเทศพิจารณาแล้วอนุมัติเงินช่วยเหลือในรูปแบบ Stand-by Arrangement จำนวน ๒,๙๐๐ ล้าน SDR หรือเทียบเท่า ๔,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ มีระยะเวลารวม ๓๕ เดือน

สำนักงาน จ่ายงวดแรกจำนวนประมาณ ๑,๖๒๕ ล้านดอลลาร์ และงวดต่อ ๆ ไป ทุก ๓ เดือน ปรากฏตาม หนังสืออนุมัติ Press Release No. ๙๗/๓๗ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดยมีเงื่อนไขว่า ประเทศไทยต้องทำหนังสือแจ้งความจำนงฉบับใหม่ทุก ๓ เดือน ให้กองทุนการเงินระหว่าง ประเทศทบทวนโครงการต่าง ๆ ที่ได้กระทำไปแล้วและที่เสนอจะกระทำต่อไป เมื่อกองทุนการเงิน ระหว่างประเทศพอใจการดำเนินการของประเทศไทยแล้วจะได้อนุมัติเงินงวดต่อ ๆ ไป

สำนักงาน ๔. ต่อมา พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติ ให้ทำหนังสือแจ้งความจำนงต่อเป็น ฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ กองทุนการเงิน ระหว่างประเทศได้ทบทวนโครงการเศรษฐกิจและอนุมัติเงินช่วยเหลืองวดที่สอง จำนวนเงิน ๘๐๐ ล้านดอลลาร์ ตามหนังสืออนุมัติ Press Release No. ๙๗/๒๙ 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 กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ทบทวนโครงการเศรษฐกิจที่ได้เสนอไป และอนุมัติเงินช่วยเหลืองวดต่อ ๆ มา คือ

งวดที่สาม ตามหนังสืออนุมัติ Press Release No. ๙๘/๕ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๑ จำนวนเงิน ๒๗๐ ล้านดอลลาร์

งวดที่สี่ ตามหนังสืออนุมัติ Press Release No. ๙๘/๑๙ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ จำนวนเงิน ๑๓๓ ล้านดอลลาร์

งวดที่ห้า ตามหนังสืออนุมัติ Press Release No. ๙๘/๓๓ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๑ จำนวนเงิน ๑๓๓ ล้านดอลลาร์

งวดที่หก ตามหนังสืออนุมัติ Press Release No. ๙๘/๕๔ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑ จำนวนเงิน ๑๔๑ ล้านดอลลาร์

๖. นอกจากเงินช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจำนวน ๔,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ แล้ว ยังมีเงินกู้จากธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย และรัฐบาลประเทศต่าง ๆ คือ ประเทศญี่ปุ่น ออสเตรเลีย บูรไน จีน ฮองกง แคนาดา เกาหลีใต้ มาเลเซีย และสิงคโปร์ ได้มอบเงินให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศจัดโครงการให้ประเทศไทยกู้รวมด้วย เบ็ดเสร็จทั้งสิ้นจำนวน ๑๗.๒ พันล้านดอลลาร์

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย"

เห็นว่า เมื่อพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ได้เข้าชื่อต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ และประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่ไต่สวน เพื่อทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความเห็นแย้งกันเองในปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจทำหนังสือแจ้งความจำนง ถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาได้หรือไม่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมีสิทธิที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หรือให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ และประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีจึงเป็นไปตาม

สำนักงาน มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

สำนักงาน ประเด็นวินิจฉัยต่อไปว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่ และจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ

สำนักงาน สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

และมาตรา ๑๙๓ บัญญัติว่า

สำนักงาน “ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

ฯลฯ

(๑๕) การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๒๔

จึงมีประเด็นสำคัญต้องวินิจฉัยว่า

สำนักงาน ประเด็นที่ ๑ หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน

ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ เป็น “หนังสือสัญญา” หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ หนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้

การเป็นไปตามสัญญาหรือไม่

สำนักงาน เห็นว่า การทำสัญญากับต่างประเทศเป็นเรื่องสำคัญของประเทศ ได้มีบทบัญญัติ

ไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ และได้มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม

พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๕๔ ว่า

สำนักงาน “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม ทำหนังสือ

สัญญาสันติภาพสงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่น ๆ กับนานาประเทศ

การประกาศสงครามนั้น จะทรงทำต่อเมื่อไม่ขัดแก่บทบัญญัติแห่งกติกา

สันนิบาตชาติ

สำนักงาน หนังสือสัญญาใด ๆ มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตต์สยาม หรือจะต้องออก

พระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาไว้ ท่านว่าต้องได้รับความเห็นชอบของ

สภาผู้แทนราษฎร”

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาได้มีบทบัญญัติการทำสัญญากับต่างประเทศทำนอง

สำนักงาน เดียวกันจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๙๕ บัญญัติ

เพิ่มข้อความเป็นหนังสือสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้

เนื่องจากการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้น จึงเพิ่มข้อความให้กว้างยิ่งขึ้น และเป็นที่ยืนยันว่า

หนังสือสัญญากับองค์การระหว่างประเทศก่อนหน้านั้น รวมอยู่ในหนังสือสัญญากับนานาประเทศ

สำนักงาน สำนักงาน สำนักงาน

ด้วย และได้มีการใช้ข้อความดังกล่าวมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน

การที่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีบทบัญญัติเรื่องการทำสัญญากับต่างประเทศ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เนื่องจากการทำสัญญากับต่างประเทศเป็นเรื่องผลประโยชน์ได้เสียของประเทศไทยที่มีความสำคัญมาก เป็นการนำประเทศเข้าไปผูกมัดกับประเทศอื่น จึงต้องมีกระบวนการที่ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ โดยถือหลักว่าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ที่จะติดต่อทำสัญญากับต่างประเทศ หากข้อตกลงมีข้อความเกี่ยวกับเรื่องสำคัญที่สุดของชาติ หรือมีผลกระทบต่ออำนาจนิติบัญญัติจะต้องได้รับความเห็นชอบของสภา หรือได้รับความยินยอมจากรัฐสภาใน ๓ กรณี คือ

๑. หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย
๒. หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ
๓. หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา

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

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงเห็นได้ว่า คำว่า "หนังสือสัญญา" ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ มีความหมายกว้างกว่า "สนธิสัญญา" เพราะตามรัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึงหนังสือสัญญากับนานาประเทศที่เป็นเฉพาะสนธิสัญญา และหนังสือสัญญาดังกล่าวหมายความถึง 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 "สนธิสัญญาเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศทำเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐ และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ไม่ว่าสนธิสัญญานั้นจะกระทำขึ้นในรูปเอกสารฉบับเดียว สองฉบับ หรือหลายฉบับ

สำนักงาน **ผนวกเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะมีชื่อเรียกเฉพาะเป็นอย่างไรก็ตาม** สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖ (พ.ศ. ๒๕๒๙) มาตรา ๒ ข้อ ๑ ก. ได้ให้คำนิยามสนธิสัญญาไว้ในทำนองเดียวกัน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จากคำนิยามของอนุสัญญากรุงเวียนนา ฯ ทั้งสองฉบับ องค์ประกอบของการเป็นสนธิสัญญาอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

๑. เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย ก่อให้เกิดพันธผูกพันทางกฎหมาย
๒. ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๓. ทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน

สำนักงาน ๔. อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้เคยตัดสินไว้เป็นบรรทัดฐานว่า

สำนักงาน **"ชื่อนั้นมีข้อองค์ประกอบในการกำหนดลักษณะของข้อตกลงหรือข้อผูกพันระหว่างประเทศ"** สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(คดี Sud - Ouest africain exception preliminaires, Rec., ๑๙๖๒, p. ๓๓๑-๓๓๒)

ดังนั้น การพิจารณาจึงมุ่งไปที่เนื้อหาสาระของข้อตกลงและพฤติการณ์แวดล้อมต่าง ๆ ในการทำข้อตกลง รวมทั้งทางปฏิบัติของรัฐภายหลังที่ได้มีข้อตกลงแล้วเป็นสำคัญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การที่จะพิจารณาว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและ

การเงินที่มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศถือว่าเป็นข้อผูกพันระหว่างประเทศหรือไม่ ต้องพิจารณาที่ในมุมมองทั้งมุมมองจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และมุมมองจาก

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประเทศไทยซึ่งเป็นผู้สัญญาด้วย กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้วางกฎระเบียบเกี่ยวกับการทำ

หนังสือแจ้งความจำนง ตามมติเลขที่ ๒๖๐๓-(๖๕๑๑๓) เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ค.ศ. ๑๙๖๘

ข้อ ๗ ว่า "ในการพิจารณาถึงลักษณะของสัญญาจะต้องหลีกเลี่ยงในความตกลงขอรับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจล่วงหน้า" และในข้อ ๓ ของ Guidelines on Conditionality

ระบุว่า "ความตกลงขอความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจล่วงหน้าไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ และ

เพราะฉะนั้นรายการที่มีนัยสำคัญจะต้องหลีกเลี่ยง ทั้งในความตกลงขอรับความช่วยเหลือ

ทางเศรษฐกิจล่วงหน้าและในหนังสือแสดงเจตจำนง" ซึ่งสรุปใจความได้ว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นสัญญาและไม่เป็นแม้กระทั่งคำประกาศฝ่ายเดียวที่จะ

สำนักงานก่อให้เกิดผลตามกฎหมายเนื่องจากขาดเจตนาที่จะก่อพันธกรณีต่อกัน และกองทุนการเงินระหว่าง

ประเทศได้มีบทบัญญัติใน Articles of Agreement of The International Monetary

Fund ซึ่งให้สิทธิประเทศสมาชิกซื้อเงินตราจากกองทุนโดยไม่จำเป็นต้องสร้าง ความตกลง

สำนักงานขึ้นมาใหม่ ดังนั้น การทำหนังสือแจ้งความจำนงเป็นการขอใช้สิทธิดังกล่าวของประเทศสมาชิก

ไม่ใช่เป็นการทำคำเสนอตามหลักสัญญาทั่วไป การที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศวางกฎ

ระเบียบดังกล่าวเนื่องจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์กรหนึ่งขององค์การสหประชาชาติที่ตั้ง

สำนักงานขึ้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ของประเทศไทย

๔. ประเทศไทยต้องออกกฎหมายหลายฉบับซึ่งมีผลให้สูญเสียผลประโยชน์

ต่าง ๆ มากมาย

๕. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการทำสัญญาระหว่างประเทศไทยกับ

องค์การระหว่างประเทศไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารกระทำการนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ

ให้อำนาจไว้ โดยฝ่ายบริหารอ้างว่าเป็นอำนาจโดยทั่วไปของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่มีเหตุผลสนับสนุน เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคแรก ได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหาร

มีอำนาจทำหนังสือสัญญากับองค์การระหว่างประเทศได้อยู่แล้ว

มีข้อน่าสังเกตว่า การที่ประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งเป็นเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพิ่งจะยุติ ให้ประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและ

ธนาคารโลก แต่องค์การทั้งสองได้วางเงื่อนไขในการสมัครไว้สูงมากรวมทั้งต้องชำระค่าสมัคร

เป็นจำนวนเงินสูงจนเป็นภาระด้านการเงินแก่ประเทศไทยมาก ในที่สุดประเทศไทยได้เข้าเป็น

สมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกโดยลงนามใน Articles of Agreement

ในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๔๙๒ มีปัญหาเกิดขึ้นว่า การสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงิน

ระหว่างประเทศจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นที่

ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลมีหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือ

ตามมติของคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า การเข้าภาคินุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ

จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เพราะเป็นหนังสือสัญญากับนานาประเทศตามบทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญ และกระทรวงการต่างประเทศโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้เห็น

พ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยขณะนั้นได้

โต้แย้งโดยทำหนังสือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามบันทึกลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๔๙๒

สรุปว่าการลงนามในหนังสือสัญญา ถ้าไม่ใช่หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตแดนประเทศ

หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจาก

รัฐสภา รัฐบาลไทยได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยมิได้ให้รัฐสภา

เห็นชอบ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลไทยทราบดีก่อนสมัครว่า รัฐบาลจะต้องออกกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าการ

ธนาคารแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจปฏิบัติการกับกองทุน

การเงินระหว่างประเทศ โดยเป็นเงื่อนไขที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดให้ทุกประเทศ

ต้องปฏิบัติหลังจากเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการ

เกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๙๔ โดยมีเหตุผลว่า สมควร

มีกฎหมายให้อำนาจเพื่อปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารระหว่าง

ประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกจึงเป็นกรณีที่รัฐบาลในขณะนั้น

ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่เมื่อศึกษา

ประวัติศาสตร์การเมืองไทยในยุคนี้ มีกฎวังหลวงเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๒ และ

กบฏแมนฮัตตันเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ ฝ่ายรัฐบาลได้ปราบปรามกบฏจนสำเร็จและ นายกรัฐมนตรีขณะนั้นเป็นทหารไม่ได้มาจากตัวแทนประชาชนหรือจากรัฐสภาตามระบอบ ประชาธิปไตยจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา รัฐสภาที่อ่อนแอจึงไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุล ฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุที่ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุน การเงินระหว่างประเทศ เนื่องจากประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจต่อเนื่องทำให้เกิด ปัญหาทางการเงินและการคลังทำให้ประเทศไทยได้รับความเสียหายอย่างมากโดยไม่คาดคิด ความเสียหายดังกล่าวสามารถแยกเป็นข้อหลักคือ การลดค่าเงินบาทซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นหรือสาเหตุ หลักของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจจากเดิมเงินบาทมีอัตราแลกเปลี่ยนเงินดอลลาร์สหรัฐประมาณ ๒๕-๒๖ บาท ต่อ ๑ ดอลลาร์ จนอัตราต่ำที่สุดตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๑ อัตราแลกเปลี่ยนถ่วงเงินดอลลาร์สหรัฐต่อเงินบาทระหว่างธนาคาร เท่ากับ ๕๖.๐๖๑ บาท ต่อ ๑ ดอลลาร์ ก่อนการใช้นโยบายลดค่าเงินบาท ประเทศไทยถูก นักค้าเงินระดับโลกโจมตีค่าเงินบาทอย่างรุนแรงและยึดเยื้อจนหมดเงินที่ใช้ต่อสู้ป้องกัน ค่าเงินบาทจากเงินกองทุนสำรองของประเทศกว่า ๓๐ พันล้านดอลลาร์ หรือประมาณ ๗ แสนล้านบาท การลดค่าเงินบาทดังกล่าวก่อให้เกิดภาวะแก่หนี้เงินกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ ระยะสั้นที่ถึงกำหนดชำระหนี้อย่างมหาศาล การสั่งปิดสถาบันการเงินจำนวน ๕๕ แห่ง และการโอบอุ้มสถาบันการเงินของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินทำความเสียหายให้แก่ ระบบการเงินของธนาคารในประเทศ ก่อให้เกิดการล้มละลายทางธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การเงิน ลื่นสภาพคล่อง คนตกงานเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดหนี้ที่ไม่มีหลักประกันหรือเอ็นพีแอลแก่ ธนาคารทั้งระบบ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศตัวเลขล่าสุดเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๒ ประมาณ ๒.๗ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็น ๔๗% ของสินเชื่อกับระบบจึงสรุปได้ว่าปัญหา วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยได้รับมีความรุนแรงและก่อความเสียหายมากมาย สุดที่คณานับ คนไทยทั้ง ๖๐ ล้านต้องประสบเคราะห์กรรมได้รับความทุกข์ยากลำบากแสนเข็ญ โดยไม่มีส่วนรู้เห็น แต่ต้องกลับกลายมาเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วรวมทั้ง ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และความรับผิดชอบดังกล่าวมิไปถึงลูกหลานคนไทยโดย ไม่มีที่สิ้นสุด

การที่พิจารณาหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและ การเงิน ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ เป็นหนังสือสัญญาหรือไม่ ต้องพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ในหนังสือแจ้งความจำนงทุกฉบับรวมทั้งฉบับที่ ๑ ด้วย และพิจารณาถึงกระบวนการทำหนังสือ ดังกล่าว ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศประจำประเทศไทย ได้ช่วยทำ โดยการเสนอแนะ ให้คำปรึกษาชี้ให้เห็นว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องการอะไร ประเทศไทยควรจะทำอะไร บางครั้งถึงกับช่วยร่างหนังสือเป็นภาษาอังกฤษให้ แสดงว่าเงื่อนไข ต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเสนอจะปฏิบัติในหนังสือแจ้งความจำนงทุกฉบับเป็นความต้องการของ กองทุนการเงินระหว่างประเทศทั้งสิ้น

หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินฉบับที่ ๑

ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ลงนามโดย นายทง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในนามรัฐบาลไทย ถึงนายมิเชล คองเดอซู กรรมการจัดการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีข้อความสรุปถึงแนวทางดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะ ๓ ปีข้างหน้า ได้แก่ การปรับโครงสร้างภาคการเงินและลดขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศผ่านโครงการเงินในรูป Stand-by Arrangement ในวงเงิน ๒,๙๐๐ ล้าน SDR ประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐ) มีระยะเวลา ๓๕ เดือน โดยเสียค่าภาระ (Charge) และจะมีการพิจารณาทบทวนโครงการรวม ๔ ครั้งในปีแรก โดยมีเงื่อนไขระบุในหนังสือ

ว่าประเทศไทยจะดำเนินการอะไรบ้างโดยแบ่งเป็นกรอบนโยบายระยะปานกลาง โครงการปีแรก การปรับโครงสร้างภาคการเงิน นโยบายด้านการคลัง และด้านค่าจ้างแรงงาน นโยบายการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน นโยบายและเป้าหมายทางด้านดุลการชำระเงิน เมื่อดูรายละเอียดแล้วจะเห็นตัวอย่างเช่น ในเป้าหมายระยะปานกลางกล่าวว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ ประเทศไทยมีแผน จะดำเนินการแปรรูปสายการบินแห่งชาติ และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในสาขาไฟฟ้า โทรคมนาคมและก๊าซ โดยจะมีการปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายร่วมทุน ฯลฯ และหนังสือแจ้งความจำนง มีภาคผนวกแนบท้ายด้วย

หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินฉบับที่ ๒

ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คนใหม่ และนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีข้อความสรุปว่า รัฐบาลไทยชุดใหม่ โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ยืนยันว่าจะปฏิบัติตามหนังสือฉบับแรกในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ได้เสนอโครงการที่จะกระทำต่อไปและทบทวนความคืบหน้าในการดำเนินการโครงการเดิม และหนังสือแจ้งความจำนงฉบับต่อมา คือ ฉบับที่ ๓ ฉบับที่ ๔ ฉบับที่ ๕ และฉบับที่ ๖ มีข้อความเกี่ยวกับการเสนอโครงการที่จะกระทำต่อไปและทบทวนความคืบหน้าในการดำเนินการโครงการเดิม โดยมีข้อนำสังเกตว่าหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๔ ใช้ถ้อยคำว่า "เป้าหมายแนวทาง (Indicative Targets)" หรือ "เป้าหมายแนวทางขั้นสูง (Indicative Limits)" และ "เกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria)" ในเรื่องนโยบายเกี่ยวกับการเงินและการคลัง แต่ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ใช้ถ้อยคำ "เกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria)" ในการแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกฎหมายอื่น จึงถือว่าเป็นการเปลี่ยนเงื่อนไขการออกกฎหมายเพื่อผลการปฏิบัติที่เป็นเรื่องจริงจังหรือเป็นพันธกรณีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาข้อความของหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินทุกฉบับแล้ว แม้จะเป็นเรื่องที่ประเทศไทยขอใช้สิทธิถอนเงินพิเศษ (Special Drawing Right) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และประเทศไทยยอมเสียค่าภาระ (Charge) ในเงินที่ถอนมา เห็นได้ว่าถ้อยคำต่าง ๆ ที่ใช้เป็นศัพท์เทคนิค ถ้าจะใช้ถ้อยคำ

ที่เข้าใจง่ายขึ้นคือ หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลไทยมิไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อขอกู้เงินมาแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เงินที่ประเทศไทยได้รับมาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไม่ใช่เงินที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้เปล่า แต่ประเทศไทยต้องใช้เงินกู้คืนพร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดไว้ ประเทศไทยในฐานะผู้ขอกู้เงินได้เสนอข้อตกลงที่จะกระทำตามโครงการต่าง ๆ ที่เสนอไป โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้พิจารณาอนุมัติจำนวนเงินที่ประเทศไทยขอไป และกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้พิจารณาทบทวนโครงการต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเสนอไปก่อนจ่ายเงินงวดทุกครั้งด้วย เมื่อพิจารณาข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สองและครั้งที่สาม (Articles of Agreement of The International Monetary Fund) ซึ่งมีรวมทั้งหมด ๓๑ ข้อ รวมทั้งข้อพันธะทั่วไปของประเทศสมาชิกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีข้อกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องตั้งเงื่อนไขหรือนโยบายเกณฑ์ปฏิบัติในการแก้ไขกฎหมายแต่อย่างใด แม้กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะอ้างว่าเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเสนอนั้น จะปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ และจะไม่ถือว่าประเทศไทยผิดสัญญา หากประเทศไทยไม่ปฏิบัติ แต่ปรากฏว่าหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ มีข้อความระบุว่า การแก้ไขกฎหมายล้มละลายซึ่งรัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ ถือเป็นเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) เมื่อประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติได้ ผู้แทนของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นกรรมการประจำกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้แสดงความไม่เห็นด้วย และเสนอทางเลือก ๒ ประการ คือ

ประการแรก คณะกรรมการอาจไม่ยอมรับการทบทวนครั้งต่อไป และขอให้เจรจาเกี่ยวกับหนังสือแจ้งความจำนงใหม่ หมายถึงเลิกสัญญาเพราะรัฐบาลไทยผิดสัญญา

ประการที่สอง คณะกรรมการอาจส่งสัญญาณที่แข็งกร้าวไปยังหน่วยราชการในประเทศไทยให้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวให้เสร็จก่อนการปิดการประชุมของสภาสัมพันธ์

ในที่สุดคณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ยอมตามคำขอของประเทศไทยที่ขอยืดเวลาออกกฎหมายไป ทั้งนี้ เนื่องจากมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีในสภา ระหว่างวันที่ ๒๗ ถึงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๒ และมีข้อกล่าวหาจากฝ่ายค้านในสภาว่ารัฐบาลได้ทำความตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเงื่อนไขการออกกฎหมายล้มละลายจึงถูกยกเลิก ไม่มีปรากฏในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๖ แต่มีการเสี่ยงให้รัฐบาลไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทำหนังสือประกอบ (Side letter) ยืนยันย้ำว่า ประเทศไทยจะต้องออกกฎหมายล้มละลายโดยเร็ว แสดงว่าเงื่อนไขการออกกฎหมายที่ระบุในหนังสือแจ้งความจำนงเป็นเงื่อนไขข้อสำคัญที่เพิ่มเติม นอกเหนือจากการใช้สิทธิพิเศษถอนเงินตามปกติ และอยู่นอกพันธะต่าง ๆ ตามข้อตกลงฯ ในฐานะประเทศสมาชิกที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติ มิฉะนั้นจะถือว่าประเทศไทยผิดข้อตกลง และการที่ประเทศไทยไม่สามารถออกกฎหมายล้มละลายได้ตามที่ตกลงไว้ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะบีบบังคับประเทศไทยให้ไม่ได้รับเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศงวดต่อ ๆ ไป ซึ่งหากเป็นจริงก็จะเป็นเรื่องร้ายแรงและเสียชื่อแก่ประเทศไทยมาก นอกจากนี้ไม่ปรากฏว่าเงื่อนไขการออกกฎหมายต่าง ๆ ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ประเทศไทยไม่ต้องปฏิบัติ แต่ตรงข้าม

ประเทศไทยได้เสนอร่างแก้ไขกฎหมายทุกฉบับตามข้อตกลงในหนังสือแจ้งความจำนง และ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่องการออกพระราชกำหนดและหนังสือลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ ใช้ถ้อยคำที่แสดงให้เห็นว่า การออกกฎหมายดังกล่าวเป็นพันธกรณีหรือเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามที่ได้เจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงสรุปได้ว่าเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเสนอว่าจะปฏิบัติเป็นความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่มีผลตามกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลไทยมีข้อตกลงที่ต้องปฏิบัติตามหนังสือแจ้งความจำนง ส่วนกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีข้อตกลงให้ประเทศไทยกู้เงินตามที่ประเทศไทยขอไป ตามที่ปรากฏใน Press Release ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยประเทศไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่ต้องลงนามหนังสือสัญญาต่อกันอีก โดยเปรียบเทียบกับตัวอย่างหนังสือของกงสุลไทยประจำประเทศฮ่องกงและหนังสือของ Colonial Secretary ของประเทศฮ่องกง เรื่องเงื่อนไขการอำนวยความสะดวกในการเดินทางระหว่างประเทศไทยและประเทศฮ่องกง โดยไม่ต้องมีการนั่งโต๊ะเจรจา ต่อรอง และร่วมลงนามในหนังสือสัญญาว่าแต่ก็ถือว่าเกิดความตกลงหรือสัญญาระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศฮ่องกงแล้ว จึงวินิจฉัยในประเด็นแรกว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ แม้จะไม่ใช่สนธิสัญญาตามที่นานาประเทศยึดถือและปฏิบัติ แต่มีความหมายว่าเป็นหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติมาตรา ๒๒๔ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ปัญหาวินิจฉัยต่อไปว่า หนังสือแจ้งความจำนง ซึ่งเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไทยกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือไม่ เนื่องจากหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ได้ทำต่อเนื่องจากหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ จึงต้องพิจารณาปัญหาเรื่องดังกล่าวของหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ ด้วย

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

(๑) ในกรอบนโยบายระยะปานกลาง ระบุว่า "ในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ ประเทศไทย มีแผนจะดำเนินการแปรรูปสายการบินแห่งชาติ และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในสาขาโทรคมนาคมและก๊าซ โดยจะปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายร่วมทุน (We will propose important change in the regulatory framework including a corporation law)"

(๒) ในภาคผนวกในส่วนของการปรับปรุงการควบคุมภายในของสถาบันการเงินระบุว่า "จะแก้ไขกฎหมายการธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน เพื่อให้คณะกรรมการของสถาบันการเงินต้องเข้ามาดูแลการบริหารให้ใกล้ชิดมากขึ้น และกำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงและผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินให้ชัดเจนขึ้น (Banking

and finance company laws will be amended ...)"

(๓) ในภาคผนวกในส่วนของมาตรการปรับปรุงคุณภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินระบุว่า "จะให้มีการแก้ไขกฎหมายธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนเพื่อให้มีอำนาจในการสั่งการให้สถาบันการเงินลดทุนและให้ดำเนินการตามความในกรณีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงลดต่ำกว่าร้อยละสอง 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 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย คือ

(๑) ในมาตรการฟื้นฟูด้านการเงิน BOX B ข้อ ๑๐ ระบุว่า "แก้ไขกฎหมาย

ล้มละลาย ฯลฯ"

(๒) ในส่วนของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การบริการสังคมและกรอบกฎหมายระบุว่า "คาดว่าจะสามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่จำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้แปรรูปเป็นบริษัทจำกัด ฯลฯ" และข้อ ๑๙ ว่า "ทางการได้มีความคืบหน้าในการปรับปรุงกรอบกฎหมายและกฎหมายต่าง ๆ ให้ได้มาตรฐานสากล และสอดคล้องกับแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยรวม สำหรับกฎหมายทางด้านภาคการเงิน ก็ได้มีการทบทวนและแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว รวมทั้ง จะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา เพื่อให้กรอบกฎหมายสำหรับการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยทันสมัยขึ้น นอกจากนี้จะได้แก้ไขกฎหมายล้มละลาย

และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯลฯ"

หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๓ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการด้านกฎหมาย คือ

(๑) ในบันทึกแนวทางดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยในส่วนของ

มาตรการปฏิรูปภาคการเงิน ข้อ ๕ ระบุว่า "ทางการตระหนักดีว่า เพื่อให้การจำหน่ายสินทรัพย์และการปฏิรูปธุรกิจเอกชนและสถาบันการเงินสามารถดำเนินการต่อไปได้ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายล้มละลายและกระบวนการบังคับหลักประกัน" และใน BOX ๒ ว่า "กำหนดการแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับหลักประกัน เสร็จภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒"

(๒) ข้อ ๒๘ ระบุว่า "ทางการกำลังดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตราตามรูปแบบของธนาคารกลางอื่น ๆ นอกจากนี้เพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศและการไหลเข้าของเงินทุน ทางการจะเสนอแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุญาตให้มีการถือครองอย่างเสรีขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว"

(๓) ในส่วนของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจระบุว่า "ด้านการสื่อสาร ทางการจะแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติการสื่อสาร

สำนักงานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ภายในปี ๒๕๕๑ เพื่อเตรียมการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดและ
แปรรูปรัฐวิสาหกิจ
ภายในสิ้นปี ๒๕๕๒

หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการ

สำนักงานด้านกฎหมาย คือ

(๑) ในนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ข้อ ๔ ระบุว่า "... โดยการปฏิรูปกฎหมาย
ล้มละลาย กระบวนการบังคับหลักประกัน และกฎหมายอื่น ๆ"

(๒) ในนโยบายด้านต่างประเทศระบุว่า "... จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติ

สำนักงานเงินตรา และมีข้อกำหนดการแก้ไขอยู่ใน Box A

(๓) การจำหน่ายทรัพย์สินของบริษัทเงินทุน ๕๖ แห่งที่ถูกปิดกิจการโดยการ
ประมวลสินทรัพย์ขององค์กรปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ด้วยการออกพระราชกำหนด
ภายในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๑

(๔) การปรับโครงสร้างภาคเอกชน และการปฏิรูปกฎหมายและภาษี

มีข้อกำหนดอยู่ใน Box C

หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๕ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการ

สำนักงานด้านกฎหมาย คือ

(๑) แก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา ใน Box B ข้อ ๘

(๒) แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับภาษี ใน Box B ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓

(๓) แก้ไขกฎหมายล้มละลาย ใน Box D ข้อ ๑ โดยรัฐสภาให้ความเห็นชอบ

สำนักงานภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ คือ เป็นเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) เป็นเงื่อนไข

พิเศษ

ที่ต้องปฏิบัติให้ได้

(๔) แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ ใน Box D หน้า ๒

(๕) แก้ไขกฎหมายสหกรณ์ พระราชบัญญัติเดินอากาศ และกฎหมาย
ทุนรัฐวิสาหกิจ ใน Box F

(๖) แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ประมวลกฎหมาย
ที่ดิน และพระราชบัญญัติอาคารชุด ใน Box G

หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๖ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการ

สำนักงานด้านกฎหมาย คือ

(๑) แก้ไขกฎหมายการธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน

(๒) ออกกฎหมายจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิต

(๓) แก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจและพระราชบัญญัติการเดินอากาศ

เห็นได้ว่าหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ ระบุว่าปรับปรุงกฎหมายร่วมทุน และแก้ไขกฎหมายธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนซึ่งเป็นข้อความที่สั้น ทำให้ไม่อาจเข้าใจว่าจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอะไรบ้าง แต่ปรากฏว่ารัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ได้ออกพระราชกำหนดรวม ๖ ฉบับ ซึ่งพระราชกำหนดดังกล่าวทุกฉบับได้ผ่านความเห็นชอบของสภาให้เป็นพระราชบัญญัติในภายหลัง ตามพันธกรณีที่ได้ตกลงไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ พระราชกำหนดทั้ง ๖ ฉบับ คือ

(๑) พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐

(๒) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐

(๓) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

(๔) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐

(๕) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๐

(๖) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่วนหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ได้ระบุว่าจะมีการออก

กฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย ๑๔ ฉบับ ปรากฏว่ารัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้ออกกฎหมายต่าง ๆ ตามพันธกรณีที่ได้ให้ไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เรียกชื่อว่า

กฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ 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) ร่างพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สิน พ.ศ.

.....

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

(๑๐) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

.....

(๑๐) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

.....

.....

สำนักงาน (ฉบับที่..) พ.ศ.(แก้ไขการพิจารณาตีมนโนสาร) กฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑๑) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(ฉบับที่..) พ.ศ. (ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดี) กฤษฎีกา

จึงสรุปได้ว่าหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ที่รัฐบาลไทยทำไปถึง

สำนักงาน กองทุนการเงินระหว่างประเทศทุกฉบับแม้ชื่อหนังสือจะไม่มีข้อความว่าหนังสือสัญญา และ กฤษฎีกา

ข้อความในหนังสือแจ้งความจำนง จะไม่ระบุไว้ให้แจ้งชัดว่าเป็นความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ตาม แต่มีข้อความระบุถึงรัฐบาลไทยมีข้อตกลงหรือพันธกรณี

ที่จะต้องออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาที่ได้ตกลงกับกองทุนการเงิน

สำนักงาน ระหว่างประเทศ กฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตามที่กระทรวงการต่างประเทศมีบันทึกรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีว่า รัฐบาล

ของประเทศเม็กซิโก เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ได้ทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับ

ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ประเทศดังกล่าว

สำนักงาน ไม่ได้นำหนังสือแจ้งความจำนง ขอความเห็นชอบจากรัฐสภาของประเทศตน โดยถือว่าหนังสือแจ้ง กฤษฎีกา

ความจำนงมิได้เป็นสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศนั้น เห็นว่า

๑. ไม่แน่ชัดว่าประเทศดังกล่าวมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการทำสัญญา

กับองค์การระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาอย่างไร หากประเทศดังกล่าว

สำนักงาน มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า "สนธิสัญญา" แตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฤษฎีกา

แห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งใช้ถ้อยคำว่า "หนังสือสัญญา" ซึ่งมีความหมายถึงหนังสือสัญญา

ทุกรูปแบบ และกว้างกว่าสนธิสัญญา ข้อนี้เป็นประเด็นสำคัญมาก

๒. หนังสือแจ้งความจำนง ของประเทศดังกล่าวมีข้อความว่าจะออก

สำนักงาน พระราชบัญญัติเหมือนกับของไทยหรือไม่ กฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓. ประเทศไทยเป็นประเทศเอกราช ไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้นของชาติ

มหาอำนาจใด จึงน่าจะมิแบบและนโยบายติดตอสัมพันธ์กับต่างประเทศเป็นของเฉพาะตัวเอง

ไม่ใช่ยึดถือแบบของประเทศดังกล่าวซึ่งไม่มีความภาคภูมิใจในประวัติศาสตร์ชาติของตน

สำนักงาน นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า การออกกฎหมายที่มีความสำคัญมากฉบับหนึ่ง กฤษฎีกา

ตามหนังสือแจ้งความจำนง คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการกล่าวอ้างปรากฏในรายงานของ

สำนักงาน สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ (USTR) สรุปใจความยั่วว่า "ประเทศไทยมีการดำเนินการตาม กฤษฎีกา

พันธกรณีองค์การการค้าโลก (WTO) คืบหน้าเพียงเล็กน้อย ข้อกีดขวางการลงทุนสหรัฐตาม

กฎหมายธุรกิจคนต่างด้าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจะมีการนำกฎหมายใหม่มาใช้แทนในปี พ.ศ. ๒๕๔๒

และคาดว่ากฎหมายใหม่จะลดข้อกีดกันในเรื่องอาชีพของคนต่างด้าวได้ ..." แสดงว่าการออก

สำนักงาน กฎหมายต่าง ๆ ตามหนังสือแจ้งความจำนง ล้วนแต่เป็นความประสงค์ของประเทศมหาอำนาจ กฤษฎีกา

ที่มีอิทธิพลชักใยอยู่เบื้องหลังองค์การระหว่างประเทศทั้งสิ้น องค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ คือ

ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย และองค์การการค้าโลก ต่างทำหนังสือสัญญากับ

ประเทศไทย โดยมีเงื่อนไขให้ประเทศไทยยอมรับพันธกรณีออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อแลกกับเงินกู้

สำนักงาน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หรือเงินอื่น เพื่อผลประโยชน์อันมากมายที่ประเทศมหาอำนาจจะได้รับ ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวโดยไม่มีทางเลือกเสีย มีผลให้ต้องสูญเสียผลประโยชน์ของประเทศ โดยหนังสือสัญญาดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเสมือนกับประเทศไทยได้สูญเสียเอกราชทางเศรษฐกิจซึ่งรวมทั้งด้านการเงิน

การคลัง และการค้าไปโดยปริยาย การที่รัฐบาลไทยทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการ และการเงินไปยังกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และได้มีการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ ตามพันธกรณีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้เกิดผลเสียหายแก่ประเทศไทยในอนาคต ทั้งระยะสั้นและระยะยาวหลายประการ ที่พอจะหยิบยกให้เห็นได้คือ

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

หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ เป็นปัญหาการเมืองภายในของประเทศไทย และเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๒๒๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นเวลานานถึง ๖๗ ปีแล้ว หลักการดังกล่าวให้รัฐสภามีอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ ซึ่งเป็นหัวใจของรัฐธรรมนูญของทุกประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอาจใช้เป็นข้ออ้างต่อรองกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่า พันธกรณีที่ได้ออกกฎหมายต่าง ๆ จะต้องให้รัฐสภาเห็นชอบทุกครั้ง ข้ออ้างที่ว่า ทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศนั้นเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะหากหนังสือแจ้งความจำนงมีข้อความระบุให้ประเทศไทยต้องยกดินแดนหรือเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐแล้ว ข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับทันที ข้อถือปฏิบัติดังกล่าวจึงใช้ไม่ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๙ บัญญัติว่า
 "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และ

สำนักงาน ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย”
 สำนักงาน ดังนั้นรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีหน้าที่ต้องรักษา
 สำนักงาน ประโยชน์ของปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
 สำนักงาน ว่าการกระทรวงการคลังเป็นฝ่ายบริหารเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้รับแต่งตั้งจากรัฐสภา
 สำนักงาน มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินด้วยความรับผิดชอบและโปร่งใสเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมของ
 สำนักงาน ปวงชนชาวไทย และรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติเช่นกัน

สำนักงาน จึงวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน
 สำนักงาน ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตาม
 สำนักงาน มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[รก.๒๕๕๒/๖๓ก/๘๗/๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒]

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ ๑๑/๒๕๕๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

สำนักงาน เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับ
 สำนักงาน ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
 สำนักงาน เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง
 สำนักงาน ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่
 สำนักงาน เนื่องจาก พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทน
 สำนักงาน ราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ได้เข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ถอดถอน นายชวน
 สำนักงาน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 สำนักงาน ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
 สำนักงาน โดยได้กล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

สำนักงาน ๑. เมื่อรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย เข้ามาบริหารประเทศ ได้ให้ความเห็นชอบ
 สำนักงาน และได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนง (Letter of Intent) ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ซึ่งทั้ง นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ย่อมรู้และ เข้าใจถึงความหมายของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๒๔ ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการที่ต้องทำ ตามมาตราดังกล่าวเป็นอย่างดี แต่กลับปล่อยให้มีการออกพระราชกำหนด และเสนอร่างพระราช บัญญัติ ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร โดยไม่นำข้อตกลงซึ่งถือว่าเป็น "หนังสือสัญญา" มาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนุญเสียก่อน นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ให้เหตุผลในการออกพระราชกำหนด ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ตอนหนึ่งว่า "... โดยที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจ ตกต่ำอย่างรุนแรงเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลให้รัฐดำเนินมาตรการ หลายประการเพื่อแก้ไขวิกฤตดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีภายใต้แผนการขอรับความช่วยเหลือ ทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ..." จึงเป็นหลักฐานชัดเจนว่า นายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รู้ดีว่าการออกพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไป ตามพันธกรณีที่มีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จากข้อตกลงสองฝ่าย มิใช่การแสดงเจตนาฝ่ายเดียว

๒. การแก้ไข หรือออกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดใด ในข้อตกลงกับ กองทุนการเงินระหว่างประเทศก่อนจะนำข้อตกลงนั้นมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภามีใช้เกิดขึ้น เพียงครั้งเดียว แต่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หนังสือแจ้งความจำนงฯ ฉบับที่ ๒ จนถึง ฉบับที่ ๕ ซึ่งสื่อให้เห็นอย่างแจ่มชัดว่ารัฐบาลไม่สนใจจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๒๔ แต่อย่างใด

๓. การไม่นำหนังสือแจ้งความจำนงฯ ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ความ เห็นชอบมาขอความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน โดยอ้างว่าหนังสือแจ้งความจำนงฯ ฉบับที่ ๑ ซึ่งเป็น หนังสือสัญญาในสมัยรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ก็ไม่ได้นำมาขอความเห็นชอบจาก รัฐสภาเช่นกัน นั้น เป็นข้อแก้ตัวที่ฟังไม่ขึ้น

ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอตั้งกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามมาตรา ๓๐๕ ประกอบมาตรา ๓๒๑ ของ รัฐธรรมนุญ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า การไต่สวน เรื่องนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวม ๒ ประการ คือ

๑) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญ หรือไม่

๒) หากได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญแล้ว การกระทำ ดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจ หรือไม่

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นมีว่า หนังสือที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน

การเงินระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินนั้น เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเป็นอำนาจที่คณะรัฐมนตรีสามารถกระทำได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คนข้างต้น มีความเห็นว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน กรณีจึงเป็นปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๒๖ ของรัฐธรรมนูญ และโดยเหตุที่รัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเองได้ หากแต่กำหนดให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงได้ส่งให้ประธานรัฐสภาเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเป็นกรณีโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่งกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง และโดยที่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใด ๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ หากปล่อยให้ข้อโต้แย้งก่อให้เกิดความขัดแย้งในทางความคิดอย่างรุนแรงอันอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร และเป็นปัญหาที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไปด้วย ประธานรัฐสภา จึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญที่ประธานรัฐสภาอ้างถึงนั้น บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย"

ปัญหาเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า คำขอของประธานรัฐสภาเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัย หรือไม่ ในการประชุมเต็มองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าปัญหานี้ได้มีการถกเถียงและอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและยาวนาน ซึ่งตุลาการฯ ได้มีความเห็นแตกแยกกันเป็นสองฝ่าย และในที่สุดได้มีมติด้วยคะแนนเสียง ๗ ต่อ ๖ ให้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย ฝ่ายที่เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย ได้ยกเหตุผลขึ้นอ้างหลายประการ พอสรุปได้ดังนี้

(๑) กรณีไม่ปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่นี้ได้แก่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เพราะทั้งคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และรัฐสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศต่างก็มีได้มีข้อสงสัยใด ๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในเรื่องหนังสือ

แจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทั้งยังไม่ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรี และรัฐสภามีปัญหาขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างกันในเรื่องดังกล่าว องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสองก็ได้เป็นผู้ร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คงมี แต่เพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน เท่านั้น ที่เป็นผู้เสนอเรื่องการถอดถอน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ก็หาได้ มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่

(๒) ในการวินิจฉัยปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอมานั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะต้อง ตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ แต่ไม่มีมาตราใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจตีความบทบัญญัตินี้ได้ อีกทั้งคำร้องของประธานรัฐสภาก็เป็นร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ไม่ใช่เป็นร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้ พิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นกรณีที่กระทำไปโดยไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และ นอกเหนือคำร้องของประธานรัฐสภา

(๓) ความเป็นมาของเรื่องแสดงให้เห็นว่าได้มีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตาม กระบวนการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ประธานวุฒิสภาซึ่งได้รับคำร้องขอให้ ถอดถอนตามมาตรา ๓๐๓ และ ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญ ไม่จำเป็นต้องส่งคำร้องให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการใดส่วน และคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ไม่มีอำนาจทำข้อเสนอแนะใด ๆ ไปยังประธานรัฐสภา ดังนั้น การกระทำของประธานวุฒิสภาและของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงเป็นการกระทำที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง มิได้บัญญัติให้กระทำได้ หากศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยก็เท่ากับเป็นการยอมรับว่าการที่ประธานรัฐสภา ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตั้งแต่ เริ่มแรก กลับกลายเป็นกระบวนการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ข้อโต้แย้งของตุลาการฯ ฝ่ายเสียงข้างน้อยตามที่กล่าวข้างต้นนั้น พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าไม่มีน้ำหนักพอที่จะรับฟังได้ และบางข้อก็ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ผิด ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลดังนี้

(๑) ในประเด็นแรก คำว่า "ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญ" มิได้หมายความว่าเพียงกรณีที่มีข้อสงสัย ข้อพิพาท หรือข้อโต้แย้งภายในองค์กร นั้น ๆ หรือข้อพิพาท หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันเองเท่านั้น แต่น่าจะหมายความรวมถึงกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้กระทำหรือละเว้นการกระทำ บางสิ่งบางอย่างไป แต่เกิดมีบุคคลหรือองค์กรใด (ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ) คัดค้านว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้และเสนอความเห็นนั้นต่อประธานรัฐสภา ซึ่งประธานรัฐสภาก็มีดุลพินิจในการ พิเคราะห์ว่า มีปัญหาเกิดขึ้นจริงที่สมควรให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หรือไม่ และกรณี ตามคำร้องนี้ก็ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว

(๒) จะเห็นได้ว่ามาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สิทธิแก่องค์กร

ตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยได้โดยตรงอยู่แล้ว โดยไม่ต้องผ่านประธานรัฐสภาแต่อย่างใด ดังนั้น การที่มาตรา ๒๖๖
บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วยนั้น น่าจะมีใช่เป็นการจัดหา
ทางเลือกเพิ่มเติมอีกทางหนึ่งให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นแน่ แต่น่าจะหมายความว่า
ประธานรัฐสภาก็มีสิทธิหรืออำนาจที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยด้วย
ความริเริ่มของประธานรัฐสภาเอง ไม่ใช่เป็นการส่งคำร้องขอของบุคคลหรือองค์กรใด
ให้อีกทอดหนึ่ง การตีความมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ว่าประธานรัฐสภามีอำนาจ
ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะเมื่อมีคำร้องขอจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง
เท่านั้น เห็นว่าเป็นการตีความที่มีผลทำให้ประธานรัฐสภามีฐานะและบทบาทเป็นเสมือน
บุรุษไปรษณีย์เท่านั้น ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ

(๓) การตีความมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญในลักษณะที่รับรองบทบาท
และความรับผิดชอบพิเศษของประธานรัฐสภาในฐานะประมุขขององค์กรนิติบัญญัติสูงสุดของ
ประเทศและที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๙๑ วรรคสี่ บัญญัติให้ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติ
หน้าที่นั้น น่าจะเป็นการตีความที่สมเหตุสมผลและสอดคล้องกับโครงสร้างพื้นฐานของ
รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยอาจเทียบเคียงได้กับมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้
นายกรัฐมนตรีมีสิทธิส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใด
มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นอกจากนี้แล้ว มาตรา ๑๙๘ ก็บัญญัติว่า "ในกรณี
ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มีปัญหา
เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น
ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
เสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า" ด้วย

(๔) เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๒ วรรคสอง
และมาตรา ๑๙๘ โดยเทียบเคียงกันแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญประสงคที่จะมอบอำนาจหน้าที่
และความรับผิดชอบให้แก่ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามลำดับ
เป็นพิเศษ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม
รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสอง และบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ตามมาตรา ๑๙๘
จึงเห็นว่าประธานรัฐสภามีอำนาจดูแลให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขต
ที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ ในความหมายที่ว่าหากประธานรัฐสภาเห็นเองว่ากรณีใดมีปัญหา
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใดแล้ว ก็ย่อมมีดุลพินิจที่จะส่งเรื่องพร้อม
ความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยไม่ต้องมีคำร้องขอมาจากองค์กรนั้น

(๕) ข้อเท็จจริงที่ควรคำนึงถึงอีกประการหนึ่งก็คือ ในการดำเนินกิจการของ
องค์กรของรัฐทั้งหลายองค์กรที่กระทำหรือละเว้นการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด ย่อมเข้าใจเสมอว่าตน
มีอำนาจที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำสิ่งนั้นได้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรจึงอาจจะ

ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ
 ดังนั้น หากจะถือว่ากรณีดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
 ดังเช่นที่องค์กรนั้น ๆ เข้าใจเองแล้ว ก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรนั้นปฏิบัติหรือละเว้น
 การปฏิบัติอันนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตนได้ในหลายกรณีด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ การที่
 มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานรัฐสภามีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ
 วินิจฉัยได้หากเห็นว่ากรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด เท่ากับ
 เป็นการจำกัดให้มีหลักประกันหรือการตรวจสอบเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง เพื่อลดช่องทางหรือโอกาส
 ที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั่นเอง
 เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว กรณีที่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาซึ่งไม่ได้มีข้อพิพาทระหว่างกันและกันและ
 ไม่ได้ส่งเรื่องหรือขอให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงไม่เป็นอุปสรรค
 ต่อการที่ประธานรัฐสภาจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญดำเนินการดังกล่าว
 ในเมื่อประธานรัฐสภาเห็นเองหรือเห็นด้วยกับบุคคลหรือองค์กรอื่นได้ว่ากรณีมีปัญหาจริงเกี่ยวกับ
 อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ในสถานการณ์เช่นว่านี้ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะรับเรื่อง
 ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

(๖) ความเห็นของตุลาการฯ ฝ่ายเสียงข้างน้อยบางท่านที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญ

ไม่มีอำนาจตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญ
 รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยจึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และ
 นอกเหนือคำร้องของประธานรัฐสภานั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เป็นข้อโต้แย้งที่ไม่ชอบด้วยเหตุ
 และผลใด ๆ ทั้งสิ้น ในทางตรงกันข้ามตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ
 มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ที่องค์กรนั้นหรือ
 ประธานรัฐสภาเสนอมา และมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญก็เป็นมาตราที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจ
 ในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศโดยตรงว่าเป็นอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
 ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี พร้อมกับได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการ
 ขอความเห็นชอบของรัฐสภาในกรณีที่ "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือ
 เขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ..." ฉะนั้น
 จึงไม่อาจมีข้อสงสัยใด ๆ ได้ว่าการตีความมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องที่ต้อง
 ต้องอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยปริยายในกระบวนการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ
 หน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในเรื่องการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องมี
 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจนี้ไว้โดยเฉพาะแต่ประการใด

(๗) สำหรับข้อโต้แย้งของตุลาการฯ ฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ว่า ปัญหาที่เสนอให้

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีความเป็นมาที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญ
 ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัย นั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า สิ่งที่
 ศาลรัฐธรรมนูญควรจะต้องพิจารณาในเรื่องนี้มีเพียงสิ่งเดียว กล่าวคือ ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ
 คำร้องขอของประธานรัฐสภาเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
 มาตรา ๒๖๖ เพียงมาตราเดียว หรือไม่ ถ้าประธานรัฐสภาได้ดำเนินการโดยถูกต้องครบถ้วน

ตามมาตราดังกล่าวแล้วทุกประการ ศาลรัฐธรรมนูญก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่รับเรื่องไว้พิจารณา วินิจฉัยได้ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงประวัติและความเป็นมาของคำร้องขอ ว่าได้มีการปฏิบัติ ถูกต้องตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ต้นหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้เอง ก็ยังมีการถกเถียง ได้แย้งกันอยู่มาก แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าประธานรัฐสภา มีสิทธิตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญเสนอเรื่องที่เป็นปัญหานี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และในทำนองเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญก็ชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ความเห็น ขัดแย้ง และข้อเท็จจริงที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ได้มีมติให้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ เรียกเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ออกนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผย ตลอดจนได้ให้โอกาส ผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายส่งเอกสารและแสดงความคิดเห็นของตนดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งเอกสารชี้แจงสรุปได้ว่า ก่อนที่ประเทศไทยจะลงนาม เข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีสถานะเป็น "องค์การระหว่างประเทศ" ที่มีความสามารถในการทำสัญญาได้ตาม "ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ" (Articles of Agreement of The International Monetary Fund) นั้น ได้เคยมีปัญหา

ข้อกฎหมายว่า การเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบ จาก รัฐสภา หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐

ที่ใช้บังคับขณะนั้นไม่มีข้อความบัญญัติว่าการทำหนังสือสัญญาประเภทใดต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน แต่มาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บัญญัติให้รัฐสภาต้อง ประชุมร่วมกันเพื่อให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงให้ความเห็นว่าการเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ต่อมาได้มีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ" และในวรรคสอง บัญญัติว่า "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การ เป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา" ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเสนอ ความเห็นว่า การลงนามเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นการลงนามตาม มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีกรณีต้องเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือ จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ประเทศไทยจึงได้ลงนามเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ ๓

พฤษภาคม ๒๕๕๒ และได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔

ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน โดยให้รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็น "เงิน" และ/หรือ "สิทธิพิเศษถอนเงิน" (Special Drawing Rights หรือ SDRs) ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน ซึ่งเป็นการขอใช้สิทธิตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ ๕ มาตรา ๓ (บี) (Article V Section ๓ (b)) ที่กำหนดให้รัฐสมาชิกมีสิทธิซื้อเงินตราสกุลที่ตนต้องการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วยเงินตราสกุลของตนเอง โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐสมาชิกนั้นจะต้องซื้อเงินตราของตนคืนไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ประเทศไทยเคยมีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยไม่เคยปฏิบัติในลักษณะที่แสดงว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาแล้ว ต่อมาเมื่อประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน รัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีมติอนุมัติให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ และสถาบันการเงินในตลาดเงินทุนต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการเงินการคลังการปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและการปรับปรุงประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ อนุมัติหลักการและเงื่อนไขการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมอบหมายให้ นายทอง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ลงนามร่วมกันในหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ หลังจากนั้นรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ก็ได้มีการเสนอหนังสือแจ้งความจำนงฯ ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ หนังสือแจ้งความจำนงแต่ละฉบับจะรายงานความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินตามที่ได้เคยแจ้งนโยบายและมาตรการไว้ในฉบับก่อนและที่จะดำเนินการต่อไป รวมทั้งอาจมีการขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งโดยแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาในการอนุมัติการใช้สิทธิพิเศษในการถอนเงินงวดต่อไปของกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วย หากเหตุผลไม่เพียงพอหรือไม่ได้แสดงเหตุผล กองทุนการเงินระหว่างประเทศอาจจะไม่อนุมัติเงินให้

๒. ฝ่ายผู้ร้อง (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ) ได้ชี้แจงและทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๒.๑ ก่อนที่ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ จะได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้เป็นนายกรัฐมนตรีและเริ่มเข้ารับบริหารประเทศ หลังการถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๙ นั้น คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) ซึ่งแต่งตั้งโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๐ ได้เสนอรายงานผลการวิเคราะห์

ชุดใหม่ภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ให้คำมั่นว่าจะปฏิบัติตามพันธกรณี
 ที่ได้ระบุไว้ในบันทึกแนวทางการดำเนินนโยบายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจไทย ๖Memorandum on
 Economic Policy – MEP) ที่ตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม
 ๒๕๕๐ (สมัยรัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ)

๒.๓ เหตุผลที่เป็นเครื่องชี้ว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 รู้และเข้าใจว่าหนังสือแสดงเจตจำนง (สมัยรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย เรียก Letter of Intent
 ว่า "หนังสือแจ้งความจำนง") ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ความเห็นชอบแล้ว นั้น เป็น
 ข้อตกลงและเป็นหนังสือสัญญาในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ ก็เพราะ ประการแรก
 เมื่อคราวที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะนำหนังสือแจ้งความจำนงเข้าขอความเห็นชอบ
 จากคณะรัฐมนตรีนั้น ได้ระบุไว้ในหนังสือที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีไปถึงนายกรัฐมนตรี
 เพื่อให้เสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติว่า ".....เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ปรึกษาหารือ
 กับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยในการปรับปรุงแผนปฏิบัติการในการฟื้นฟู
 เศรษฐกิจ และได้ร่วมกันจัดทำหนังสือแจ้งความจำนง" และประการที่สอง ได้มีการกำหนด
 ไว้โดยชัดแจ้งในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๔ ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ความ
 เห็นชอบแล้วใน BOX C ว่าให้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลาย
 ในประเด็นต่าง ๆ หลายประเด็น ทั้งยังระบุด้วยว่า "รัฐบาลเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบภายใน
 วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ (เกณฑ์ปฏิบัติ)" ต่อมาในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๕ BOX D
 ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ระบุไว้เหมือนกับฉบับที่ ๔ และ
 นายกรัฐมนตรีก็ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๔/๑๑๘๓๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ ส่งร่าง
 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลาย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..)
 พ.ศ. ไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร

๒.๔ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ตกลงกับเจ้าหน้าที่
 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่จะไม่ใส่ตารางเรื่องกฎหมายไว้ในหนังสือแจ้งความจำนง
 ฉบับที่ ๖ เหมือนที่เคยใส่ไว้ในฉบับที่ ๔ และ ๕ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่กองทุนการเงินระหว่าง
 ประเทศ ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลไทยจะต้องนำไปปฏิบัติ แต่เพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ได้
 ใส่ไว้ จึงเสี่ยงด้วยการทำหนังสือลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม
 ๒๕๕๑ ว่า "นายกรัฐมนตรีได้ยืนยันความตั้งใจต่อข้าพเจ้าว่า เราจะพยายามดำเนินการเพื่อให้
 กฎหมายล้มละลายได้รับความเห็นชอบในสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๒" และส่งไปพร้อมกับ
 หนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว ต่อมานายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้
 ผลักดันให้ร่างกฎหมายล้มละลายผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๒
 คือ ก่อนที่จะทำหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ ๗

๓. คณะรัฐมนตรี (รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย) ได้ชี้แจงและเสนอเอกสาร
 ประกอบคำชี้แจงสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีความเข้าใจมาโดยตลอดว่าหนังสือแสดงเจตจำนง
 ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงินที่มีมาถึงขณะนี้ ๗ ฉบับแล้วนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ต้อง

ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ เพราะประการแรก ทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เคยรู้ ไม่เคยนึก ไม่เคยคิด และไม่เคยเข้าใจเลยว่าเป็นการทำหนังสือสัญญาใด ๆ หรือความตกลงระหว่างในรูปแบบใด ๆ เพราะถ้าหากว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ กล่าวคือ เป็นหนังสือสัญญา กระบวนการทำสนธิสัญญานั้นเป็นสิ่งที่รัฐบาลกำหนดตลอดโดยประเพณีวิธีการปฏิบัติ โดยรูปแบบต่าง ๆ ที่จะให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการหรือเข้ามาร่วมดำเนินการ แต่ในหนังสือแจ้งความจำนงทั้ง ๗ ฉบับ กระทรวงการต่างประเทศไม่เคยเข้ามาเกี่ยวข้องเลย เพราะการไปกู้เงินดังกล่าวเป็นการกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ มาตรา ๓ ซึ่งกระทรวงการคลังทำตัวเอง ประการที่สอง ความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เป็นคำที่มีความหมายกว้างทำนองเดียวกับคำว่า "สนธิสัญญา" ตามอนุสัญญากรุงเวียนว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖ ซึ่งหมายความถึงความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ แต่หนังสือแจ้งความจำนงมิได้มีลักษณะดังกล่าว ประการที่สาม การทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๒๔ ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการ โดยอาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงต้องทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญา โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่หนังสือแจ้งความจำนงมิได้ปฏิบัติดังเช่นที่กล่าวนี้เลย

คำวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่รัฐบาลได้ทำหนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินโดยมิได้ขอความเห็นชอบของรัฐสภา นั้น คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ มาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ

"หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา"

โดยที่มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" มาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงหมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และในกรณีที่หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้

การเป็นไปตามสัญญา ก็เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องเสนอหนังสือสัญญานั้นต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย

เรื่องที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา วินิจฉัยดังนี้ คือ

(๑) หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ และ

(๒) หากเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ แล้ว จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามวรรคสองของมาตราดังกล่าว หรือไม่

ในการวินิจฉัยประเด็นแรกที่กล่าวนี้ เห็นว่า สิ่งที่จะต้องกระทำในเบื้องต้นก็คือ ค้นหาความหมายที่แท้จริงของคำว่า "หนังสือสัญญา" ในมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น คำที่ใช้กันมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ โดยไม่ปรากฏว่ามีการนิยามคำศัพท์นี้ไว้ ณ ที่ใดเลย แม้กระนั้นก็ตาม ก็เป็นที่ยอมรับและยึดถือกันมาในวงนักกฎหมายและนักวิชาการ ทั้งหลายว่า คำว่า "หนังสือสัญญา" มีความหมายที่กว้างและครอบคลุมไปถึงความตกลง ทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะ มีชื่อเรียกว่าอย่างไรก็ตาม เช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง บันทึกความเข้าใจ หนังสือแลกเปลี่ยน เป็นต้น

ประการที่สอง เป็นข้อที่เห็นได้ชัดว่า คำว่า "หนังสือสัญญา" ย่อมมีความหมายอยู่ในตัวแล้วว่าจะต้องเป็นสัญญาที่สร้างขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร หรือทำขึ้นในรูปของ "หนังสือ" มิใช่เป็นแต่เพียงสัญญาที่สร้างขึ้นด้วยวาจาเท่านั้น

ประการที่สาม มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ กล่าวถึง "หนังสือสัญญา สันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น" ในความเป็นจริงและตามหลักกฎหมาย หนังสือสัญญา สันติภาพและสัญญาสงบศึกย่อมต้องเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น จะเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมมิได้ ฉะนั้น คำว่า "สัญญาอื่น" ที่ปรากฏต่อเนื่องจากคำว่า "หนังสือสัญญาสันติภาพ และสัญญาสงบศึก" ในมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง ก็น่าจะต้องเป็นหนังสือสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับหนังสือสัญญาสันติภาพ และสัญญาสงบศึก นั้นเอง การที่ฝ่าย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กล่าวอ้างว่า การตีความคำว่าหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ต้องหมายความถึงความตกลงใด ๆ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ นั้น เป็นข้ออ้างที่ไม่สมเหตุผล เพราะการตีความเช่นนั้นย่อมจะทำให้เกิดสถานการณ์ที่แปลกประหลาดขึ้นมาได้ว่า ฝ่ายไทยจะต้องถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญของไทย ทั้ง ๆ ที่ "คู่สัญญา" คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้ถือเช่นนั้น และหนังสือแจ้งความจำนงเองก็ไม่มีสภาพบังคับเป็นหนังสือสัญญาได้เลยในศาลระหว่างประเทศ และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยก็ตาม ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศและเป็นสมาชิกของสังคมนานาชาติประเทศหนึ่ง ก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อยู่ดี

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่า คำว่า "หนังสือสัญญา" ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มีความหมายอย่างกว้างเช่นเดียวกับคำว่า "สนธิสัญญา" ตามที่นิยามไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ ดังนี้คือ "สนธิสัญญา" หมายความว่าความตกลงระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษรและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ไม่ว่าความตกลงนั้นจะกระทำเป็นเอกสารฉบับเดียว สองฉบับ หรือหลายฉบับ ซึ่งเกี่ยวเนื่องกัน และไม่ว่าจะมีชื่อเรียกเฉพาะเป็นอย่างไรก็ตาม" และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖ ก็ได้ขยายคำนิยามนี้ให้ครอบคลุมไปถึงกรณีความตกลงระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน

ในเมื่อ "หนังสือสัญญา" ตามมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญ หมายความว่าความตกลงในรูปของหนังสือที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศในทำนองเดียวกับ "สนธิสัญญา" ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาทั้งสองฉบับที่อ้างถึง ขึ้นต่อไปจึงต้องพิจารณาว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น มีลักษณะของความเป็น "หนังสือสัญญา" หรือ "สนธิสัญญา" ตามความหมายดังกล่าว หรือไม่

ตามกฎหมายระหว่างประเทศและอนุสัญญากรุงเวียนนาที่อ้างถึง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นประมวลกฎหมายจารีตประเพณีเกี่ยวกับสนธิสัญญาในบทบัญญัติหลายมาตราด้วยกัน ลักษณะของความเป็นสนธิสัญญามีองค์ประกอบอยู่ ๔ ประการ คือ

- (๑) เป็นความตกลงที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐด้วยกัน หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง
- (๒) ทำขึ้นในรูปของหนังสือ คือเป็นลายลักษณ์อักษร
- (๓) คู่ภาคีมีเจตนาก่อให้เกิดสิทธิและพันธกรณีทางกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน และ

(๔) อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ชื่อของ "หนังสือแจ้งความจำนง"

แต่โดยลำพังแล้ว มิอาจเป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่า หนังสือนั้นมีสถานภาพเป็นหนังสือสัญญาตาม มาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ สิ่งที่จะต้องพิจารณาตรวจสอบก็คือ เนื้อหาและสาระของหนังสือแจ้งความจำนง

หนังสือแจ้งความจำนงฉบับแรกที่รัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ มีเนื้อหาสาระเป็นการแจ้งถึงแผนการ นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลตั้งใจหรือมีความจำนงที่จะดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ การเงิน และการคลังที่ได้เกิดขึ้น โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะนำหนังสือแจ้งความจำนงมาประกอบการพิจารณาอนุมัติ "การถอนเงิน" (ซึ่งเป็นการซื้อเงินตราสกุลที่ต้องการด้วยเงินตราสกุลของตนเอง) ภายในกรอบของข้อตกลงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ที่รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย เสนอไปแต่ละฉบับก็มีสาระเป็นการรายงานสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเงินการคลัง และ ผลความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ตามที่ได้แจ้งนโยบาย แผนการ และมาตรการไว้ในฉบับก่อน พร้อมกับกล่าวถึงนโยบาย แผนการ และมาตรการที่จะดำเนินการ ต่อไป นอกจากนั้นแล้ว หนังสือแจ้งความจำนงบางฉบับยังได้กล่าวถึงแผนการที่จะตรากฎหมาย ขึ้นใหม่ เพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคบางประการอันเป็นต้นเหตุของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและ การเงินที่ได้เกิดขึ้น และเพื่อนำความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจของไทยกลับคืนมา เช่น การแก้ไข กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว การปฏิรูปกฎหมายล้มละลาย การแปรรูป รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เมื่อวิเคราะห์เนื้อหาและสาระของหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๖ แล้ว เห็นว่ามีลักษณะเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวของรัฐบาลไทยเพื่อขอใช้สิทธิ ถอนเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิก มีสิทธิขอใช้ทรัพยากรทั่วไป ภายในกรอบของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ ๕ มาตรา ๓ (บี) และ ไม่ปรากฏว่ามีการใช้ถ้อยคำหรือข้อความใดในหนังสือแจ้งความจำนงที่บ่งชี้ว่าเป็นการทำคำเสนอ เพื่อให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ สนองตอบในรูปของสัญญาหรือความตกลง หนังสือ แจ้งความจำนงแต่ละฉบับดังกล่าวได้ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังควบคู่ไปกับ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ไม่ได้เคยตอบรับหรือ ตอบสนองหนังสือเหล่านี้เลย เพียงแต่ได้ออกแถลงการณ์ต่อสาธารณชนว่าคณะกรรมการบริหาร ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้อนุมัติให้รัฐบาลไทยถอนเงินงวดใด เมื่อไร และในจำนวน เท่าไรเท่านั้น การปฏิบัติของกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่อหนังสือแสดงความจำนงจาก รัฐบาลไทย จึงไม่เป็นการตอบสนองในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความตกลงหรือสัญญาใด ๆ ดังเช่น ความตกลงที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนหนังสือระหว่างกัน เป็นต้น อีกทั้งไม่ปรากฏข้อความ ในหนังสือแจ้งความจำนงเลยว่า เมื่อรัฐบาลไทยปฏิบัติถูกต้องตามเกณฑ์ปฏิบัติหรือเงื่อนไข ใดแล้ว กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็จะมีพันธกรณีที่ต้องอนุมัติเงินกู้

ประการที่สอง ลักษณะอันสำคัญยิ่งของความเป็น "หนังสือสัญญา" หรือ "สนธิสัญญา" ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ก็คือ คู่ภาคีจะต้องมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดสิทธิและ พันธกรณีตามกฎหมายระหว่างกัน เมื่อพิจารณาถึงท่าทีของรัฐบาลไทยในการทำหนังสือ แจ้งความจำนงไปยังกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว จะเห็นว่ารัฐบาลในขณะนั้น (ไม่ว่าจะเป็น รัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กิติ หรือรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย กิติ) ไม่เคยคิดและ ไม่เคยเข้าใจเลยว่า เป็นการทำหนังสือสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศใด ๆ ส่วนฝ่าย ที่ได้แย้งว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาก็ดูเหมือนจะมีแต่เพียงฝ่ายค้านในขณะนั้น เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น (ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองใดก็ตาม)

สำหรับท่าทีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็เป็นไปเช่นเดียวกัน คือ ไม่เคยถือหรือมีเจตนาที่จะให้หนังสือแจ้งความจำนงมีสถานะเป็นความตกลงระหว่างรัฐบาล กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้เคยมีมติที่ ๖๐๕๖-(๗๙/๓๘) มานานแล้วถึง ๒๐ ปี เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า

“แผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) ไม่ใช่ความตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงควรหลีกเลี่ยงการใช้ภาษาที่มีนัยส่อว่าเป็นการผูกพันทางสัญญา ทั้งในแผนการให้ความช่วยเหลือและในหนังสือแจ้งความจำนง” นอกจากนั้นแล้ว ฝ่ายกฎหมายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศยังได้มีหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับลักษณะของหนังสือแจ้งความจำนงและแผนการให้ความช่วยเหลือ สรุปได้ว่า หนังสือแจ้งความจำนงและภาคผนวกมิได้ก่อให้เกิดพันธผูกพันทางกฎหมายระหว่างกองทุนกับสมาชิก แต่เป็นการแสดงถึงความตั้งใจของสมาชิกเกี่ยวกับโครงการซึ่งสมาชิกขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนเพื่อสนับสนุนในทำนองเดียวกัน การที่กองทุนอนุมัติแผนการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกใด ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดพันธกรณีตามสัญญาหรือพันธกรณีอื่นใดทางกฎหมายแก่สมาชิกที่จะต้องไปดำเนินการตามโครงการที่ระบุไว้ในหนังสือแจ้งความจำนง และการที่สมาชิกละเว้นการปฏิบัติตามโครงการดังกล่าว ก็มิได้เป็นการละเมิดพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือพันธกรณีระหว่างประเทศใดกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อันจะเป็นเหตุให้มีการ “ลงโทษ” ภายใต้ข้อตกลงดังกล่าวได้

ที่กล่าวมานี้ ฝ่ายพรรคความหวังใหม่ได้โต้แย้งว่าเป็นเพียงความเห็นของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ คงจะหมายความว่าพรรคฯ เห็นว่าเป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่มีน้ำหนัก แต่อันที่จริงแล้วคำอธิบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นคำชี้แจงของผู้ที่เป็นหนึ่งใน “คู่กรณี” ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญและมีน้ำหนักมากในการแสดงเจตนาอันแท้จริงของผู้ที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า ทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างก็ไม่มีเจตนาให้ “แผนการให้ความช่วยเหลือ” และ “หนังสือแจ้งความจำนง” ก่อให้เกิดสิทธิและพันธกรณีตามกฎหมาย ระหว่างรัฐบาลกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดังนั้น กรณีจึงขาดองค์ประกอบของความเป็นหนังสือสัญญาหรือสนธิสัญญาที่สำคัญอีกประการหนึ่งไป

เพื่อสนับสนุนความเห็นที่ว่า หนังสือแจ้งความจำนงต้องถือว่าเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่ได้หยิบยกเหตุผลขึ้นอ้างอิงหลายประการ ซึ่งจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

ประการแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้กล่าวอ้างว่า หนังสือแจ้งความจำนงมิใช่เป็นการดำเนินการฝ่ายเดียว แต่เป็นการบรรลุถึงความตกลงอันเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลไทยกับเจ้าหน้าที่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พิจารณาดูแล้วเห็นว่าเรื่องการเจรจาต่อรองที่กล่าวนั้น เป็นความจริงที่มีอาจปฏิเสธได้ เพราะนโยบาย แผนปฏิบัติการ และมาตรการต่าง ๆ เป็นเรื่องที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนดหรือแนะนำให้รัฐบาลไทยดำเนินการเนื่องจากรัฐบาลไทยเป็นฝ่ายขอความช่วยเหลือทางวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งถือกันว่ามี ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การเงินและการคลังให้แก่ประเทศสมาชิกต่าง ๆ เป็นผลสำเร็จมาแล้วหลายประเทศ แต่ข้อเท็จจริงนี้ไม่อาจมีผลทำให้หนังสือแจ้งความจำนงซึ่งเป็นเอกสารฝ่ายเดียวและลงนามโดยฝ่ายไทยฝ่ายเดียว แปลงสภาพไปเป็นความตกลงสองฝ่ายได้แต่อย่างใด ฉะนั้น เหตุผลของ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวอ้างในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ประการที่สอง ได้มีการกล่าวอ้างด้วยว่า หนังสือแจ้งความจำนงบางฉบับ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฉบับที่ ๕ มีการระบุไว้โดยชัดแจ้งในภาคผนวกโดยทำเป็นตารางไว้อย่าง

ชัดเจนว่าจะมีการออกพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติอะไร หรือจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม

กฎหมายอะไร ในวันที่เท่าใด เช่น การออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลาย

การแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๑ ว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยระบุว่า

ต้องมีเนื้อหาอะไรบ้าง และการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติอาคารชุด เป็นต้น

ดังนั้น ตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่ กรณีจึงต้องด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากจะต้องออกพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติ

เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ฉะนั้น หนังสือแจ้งความจำนงจึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ข้อโต้แย้งนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นข้อโต้แย้งที่อาศัยการตั้งสมมติฐานที่ผิดมาตั้งแต่นั้นว่า

หนังสือแจ้งความจำนงเป็น "หนังสือสัญญา" ตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔

อย่างแน่ชัดแล้ว แต่ความจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะ "ข้อกฎหมาย" หรือ "เกณฑ์ปฏิบัติ"

ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดไว้นั้น ไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย กล่าวคือ หาก

รัฐบาลไทยไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันหรือเกณฑ์ปฏิบัติดังกล่าวไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม กรณีก็จะ

ไม่ถึงว่าเป็นการละเมิดสัญญาหรือความตกลงใด ๆ เลยตามที่ได้ชี้แจงมาแล้ว การที่หนังสือ

แจ้งความจำนงฝ่ายเดียวระบุว่ารัฐบาลไทย

จะดำเนินการตรากฎหมายใดบ้างย่อมไม่มีผลทำให้หนังสือแจ้งความจำนงฝ่ายเดียวนั้น

กลับกลายเป็นความตกลงสองฝ่ายขึ้นมาได้ในเมื่อไม่มีข้อผูกพันตามกฎหมายให้รัฐบาลไทย

ต้องดำเนินการตามที่ได้แจ้งไว้แต่อย่างไร อนึ่ง เห็นว่า จะต้องคำนึงถึงเหตุผลและหลักการที่

แท้จริงอันเป็นที่มาของมาตรา ๒๒๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับหนังสือสัญญา

ที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นการเฉพาะ หรือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นการ

ที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นการเฉพาะ หรือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นการ

เช่นว่านี้มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับกระบวนการขอความช่วยเหลือทางการเงินของ
 รัฐสมาชิกต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คือ มีความเข้าใจผิดว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็น
 หนังสือขอกู้ยืมเงิน แต่ในความเป็นจริงแล้ว หนังสือแจ้งความจำนงเป็นการดำเนินการของ
 รัฐสมาชิก เพื่อขอใช้สิทธิที่ตนมีอยู่ก่อนแล้วในฐานะรัฐสมาชิกภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุน
 การเงินระหว่างประเทศ ซึ่งในขณะเดียวกันก็ได้กำหนดพันธกรณีของรัฐสมาชิกไว้ด้วย และ
 พันธกรณีข้อหนึ่งในเรื่องนี้ก็คือ การชำระคืนเงินกู้โดยการซื้อเงินสกุลไทยกลับคืนมาจากกองทุน
 การเงินระหว่างประเทศนั่นเอง ฉะนั้น การที่หนังสือแจ้งความจำนงไม่เป็น "หนังสือสัญญา" ตาม
 กฎหมายจึงมิได้หมายความว่ารัฐบาลไทยไม่มีพันธกรณีที่ชำระคืนเงินตาม "ข้อตกลงว่าด้วย
 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ" ที่ประเทศไทยเป็นภาคีมาตั้งแต่วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒
 และมีพระราชบัญญัติรองรับการดำเนินการของรัฐบาลไทยในเรื่องนี้ไว้ด้วย ซึ่งได้แก่ พระราช
 บัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราช
 บัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุน
 การเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔

นอกจากนี้ ยังได้มีการแสดงความเห็นในทำนองที่ว่า การพิจารณาวินิจฉัยว่า
 หนังสือแจ้งความจำนงจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่จะอาศัย
 หลักกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่ควรจะต้องคำนึงถึงหลักรัฐศาสตร์ควบคู่กันไปด้วย
 เรื่องนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า การวินิจฉัยปัญหาใด ๆ ที่เสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ
 จำเป็นต้องตีความและปรับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายสูงสุด
 ของประเทศเพียงอย่างเดียวก่อน ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้ก็มีที่มาจากทฤษฎีและหลักรัฐศาสตร์
 อยู่แล้ว การที่จะให้นำหลักรัฐศาสตร์มาใช้กับคดี ซึ่งมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชัดเจน
 ครอบคลุมอยู่ ก็เท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันจะนำไปสู่การ
 โต้แย้งได้โดยไม่มีที่สิ้นสุด ฉะนั้น การใช้หลักรัฐศาสตร์มาประกอบการพิจารณาวินิจฉัย
 จึงควรจำกัดแต่เพียงกรณีทีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่มีความชัดเจนเพียงพอ หรือมี
 ความหมายได้หลายทางเท่านั้น

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับ
 ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ไม่เป็น
 ความตกลงระหว่างประเทศ จึงไม่มีสถานภาพเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔
 เมื่อเป็นเช่นนี้ กรณีจึงไม่มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า หนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวจะต้อง
 ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามวรรคสองของมาตราดังกล่าว หรือไม่

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[รก.๒๕๕๒/๖๓ก/๑๐๗/๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒]

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ อีร์พงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ประธานรัฐสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึง กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎรและคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน อันเป็นจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อร้องขอต่อ ประธานวุฒิสภา เพื่อให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจาก ตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้ทำหนังสือถึงกองทุนการเงิน ระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินโดยมิได้ขอความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาจึงส่งคำร้องขอดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติเพื่อดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบมาตรา ๓๒๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การไต่สวนเรื่องนี้ มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวมสองประเด็น คือ

๑. นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่
๒. หากได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วการกระทำ ดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจหรือไม่

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า ประเด็น ที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นมีว่า หนังสือที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอ ความช่วยเหลือทางการเงินนั้น เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีความเห็นขัดแย้งแบ่งเป็น สองฝ่าย คือ ฝ่ายแรกได้แก่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเป็นอำนาจที่คณะรัฐมนตรี สามารถ กระทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา และอีกฝ่ายหนึ่งได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน มีความเห็นว่าต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน

กรณีจึงเป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตาม รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

และผู้มีสิทธิที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ คือ องค์การที่เกิดปัญหาข้อโต้แย้ง หรือประธานรัฐสภาเท่านั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีมติ ให้ส่งปัญหาดังกล่าวมายังประธานรัฐสภาเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ประธานรัฐสภายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยประธานรัฐสภาเห็นว่า กรณีดังกล่าว เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่งนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือ ประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา ๒๖๖ นี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ๒ ประการคือ

๑. ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คือ องค์การตาม รัฐธรรมนูญหรือประธานรัฐสภา และ

๒. เรื่องที่เสนอนั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น เมื่อประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปตาม

หลักเกณฑ์ ข้อ ๑ มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า ตามที่ประธานรัฐสภาแจ้งว่า "เป็นการโต้แย้ง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่งและสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง" นั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อที่ ๒ หรือไม่ คือเป็นกรณีที่มีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาว่า

๑. "รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง" "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง" ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายที่ประธานรัฐสภาอ้างถึงนั้น เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. "หนังสือที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอ ความช่วยเหลือทางการเงินนั้น" เป็นอำนาจหน้าที่ของ "รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง" หรือของ "สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง" หรือขององค์กรใด และ

๓. มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในองค์กรนั้นตามที่ประธานรัฐสภากล่าวอ้าง

หรือไม่

พิจารณาแล้ว ปัญหาข้อแรกคำว่า "รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง" ตามคำร้องของประธาน

รัฐสภาหมายถึงคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ กำหนดให้เป็นองค์กร ส่วน

"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง" ซึ่งประธานรัฐสภาหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จำนวน ๑๒๖ คน ที่ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่งนั้น จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จำนวนดังกล่าว รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองว่าเป็นองค์กรรัฐธรรมนูญ บัญญัติรับรองแต่เพียง

สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเท่านั้นที่เป็นองค์กรตามมาตรา ๙๐ มาตรา ๙๘ และมาตรา ๑๒๑

ดังนั้น "สมาชิกสภาผู้แทนอีกฝ่ายหนึ่ง" ตามคำร้องของประธานรัฐสภานั้น จึงไม่ใช่องค์กรตาม

รัฐธรรมนูญ เป็นเพียงกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเท่านั้น

ปัญหาข้อสองมีว่า "หนังสือที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินนั้น" เป็นอำนาจหน้าที่ของ "รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง" หรือของ "สมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง" หรือขององค์กรใด การทำหนังสือขอความช่วยเหลือดังกล่าว

เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตาม

มาตรา ๒๐๑ ไม่ใช่ใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มดังกล่าว

ปัญหาสุดท้ายมีว่า "มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

หรือไม่" ดังได้วินิจฉัยแล้วว่า การทำหนังสือขอความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของ

คณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า

เป็นอำนาจที่คณะรัฐมนตรีสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของสภา จึงมีมติให้

รัฐบาลทำหนังสือขอความช่วยเหลือดังกล่าวเช่นนี้ ฟังได้ว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ในคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวจึงไม่มีประเด็นว่า หนังสือขอความช่วยเหลือดังกล่าวจะต้องได้รับ

ความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แม้ว่าประธานรัฐสภาจะมีอำนาจ

ที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ

องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ถ้าไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม

รัฐธรรมนูญแล้ว ประธานรัฐสภาก็ไม่มีอำนาจที่จะส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เมื่อไม่มี

ปัญหาโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่วินิจฉัยให้

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงให้ยกคำร้อง

นายสุวิทย์ อีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[รก.๒๕๕๒/๖๓ก/๑๒๖/๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒]

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่และผู้นำฝ่ายค้าน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในสภาผู้แทนราษฎร พร้อมด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ผู้ร้อง ได้ส่งคำร้องเรื่องขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เสนอต่อประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ เพื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อไปในทางจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง กรณีคณะรัฐมนตรีได้ทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยมิได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นเบื้องต้นว่า หนังสือแจ้งความจำนงที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น เป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่นั้น เป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องตีความตามรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีหน้าที่จะพิจารณาวินิจฉัย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีมติให้ส่งปัญหาดังกล่าวไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือ ลงวันที่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ กล่าวว่า กรณีนี้เป็นปัญหาความขัดแย้งแบ่งเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายแรกได้แก่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีความเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา ส่วนฝ่ายที่สองได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน มีความเห็นว่าต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน จึงเป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๖ และประธานรัฐสภามีความเห็นว่า "ปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง โดยที่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใด ๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ ซึ่งหากปล่อยให้วุ่นวายก่อให้เกิดความขัดแย้งในทางความคิดอย่างรุนแรง อันอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประเทศได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร และเป็นปัญหาที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไปด้วย อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ จึงขอเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นปัญหาระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ซึ่งประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องดังกล่าวนี้ตามมาตรา ๒๖๖ จึงได้รับไว้พิจารณาวินิจฉัย

คำกล่าวหาของผู้ร้องที่ว่ารัฐบาลไทยได้ทำหนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินผ่านโครงการเงินกู้ Stand-by Arrangement โดยมีการทบทวนโครงการ ๓ ครั้งด้วยกัน ในปีแรกของโครงการ (มีการทบทวนเป้าหมายของเดือนกันยายน ๒๕๕๐ เดือนธันวาคม ๒๕๕๐ และเดือนมิถุนายน ๒๕๕๑) ซึ่งจะเน้นเรื่องตลาดเงินตราต่างประเทศ การฟื้นฟูภาคการเงินและนโยบายการคลังเพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างเป็นขั้นตอน หลังจากนั้นจะมีการทบทวนปีละ ๒ ครั้ง (โดยทบทวนเป้าหมายของสิ้นเดือนธันวาคม ๒๕๕๑ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๒ และสิ้นเดือนธันวาคม ๒๕๕๒)

ต่อมากองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ตอบรับสนองคำขอหรือคำเสนอดังกล่าว (IMF's Approval of the Stand-by Arrangement) (board of executive) เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งก่อให้เกิดความตกลงที่สมบูรณ์หรือที่เรียกว่าเป็นหนังสือสัญญา โดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย คือ ประเทศไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีพันธะต้องดำเนินการตามข้อตกลงตามที่เห็นพ้องต้องกัน

ในการดำเนินการตามพันธะ ได้มีการทบทวนถึงผลการดำเนินการเป็นระยะ ๆ ตามที่กำหนดไว้ดังที่กล่าวมาแล้ว และได้มีการเสนอปรับปรุงแผนต่าง ๆ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จากนั้นก็มีการทำหนังสือเสนอแผนที่ปรับปรุงให้คณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเห็นชอบ ตั้งแต่ฉบับที่ ๒ จนถึงฉบับที่ ๖ แล้ว และคณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ได้อนุมัติหรือเห็นชอบตั้งแต่ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๕ และกำลังจะพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบ ฉบับที่ ๖

ผู้ร้องเห็นว่า การปฏิบัติดังกล่าวของรัฐบาลเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ อันนำมาสู่การร้องขอให้มีการถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ ในการทำหนังสือเสนอแผนปรับปรุงตั้งแต่ฉบับที่ ๒ ซึ่งลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฉบับที่ ๔ และที่ ๕ ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในภาคผนวกซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาหรือข้อตกลงว่า ประเทศไทยจะต้องไปออกพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติหรือแก้ไขพระราชบัญญัติอะไรบ้าง โดยกำหนดว่าต้องมีเนื้อหาสาระที่สำคัญอะไรไว้บ้าง คณะรัฐมนตรี

จะต้องอนุมัติวันที่เท่าไร รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบภายในวันที่เท่าไร

จุดเหล่านี้เองที่ผู้ร้องถือว่าเป็นพฤติการณ์ที่ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะไปตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่าจะมีการออกพระราชบัญญัติซึ่งผู้ร้องเห็นว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน ตามนัยแห่ง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

จากเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวในคำร้องของผู้ร้อง จึงเป็นสาเหตุให้เรื่องนี้เข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือ

ทางการเงินนั้น เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF)

เป็นองค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือของกลุ่มประเทศพันธมิตรและเป็นส่วนหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ เริ่มดำเนินการตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๙ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี ประเทศสหรัฐอเมริกา มีฐานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนนี้เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๔๙๒ วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ มีดังนี้

๑) ดูแลให้สมาชิกมีระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่มั่นคง และจัดระเบียบระบบการชำระเงินระหว่างประเทศสมาชิก โดยหลีกเลี่ยงการใช้ข้อจำกัดต่าง ๆ เกี่ยวกับการปริวรรตเงินตราหรือการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

๒) ดูแลให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างสมดุล เพื่อส่งเสริมการจ้างงานรายได้และประสิทธิภาพการผลิต

๓) ให้ความสนับสนุนด้านการเงินแก่ประเทศสมาชิก เพื่อปรับฐานะดุลการชำระเงินให้ดีขึ้นโดยไม่ต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศนั้นและประเทศสมาชิกอื่น ๆ โดยส่วนรวม

๔) ลดความไม่สมดุลในดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของประเทศสมาชิก ทั้งนี้ โดยการวางวิธีปฏิบัติ (code of conduct) เกี่ยวกับนโยบายอัตรา

แลกเปลี่ยน และการควบคุมการปริวรรตเงินตรา รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและด้านวิชาการ เพื่อให้สมาชิกสามารถปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ ตลอดจนการทำหน้าที่เป็นเวทีปรึกษาหารือและร่วมดำเนินการเกี่ยวกับการเงินระหว่างประเทศ*(๑)

ภายหลังจากประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของกองทุนฯแล้ว ได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นสองฉบับ คือ

๑. พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พุทธศักราช ๒๔๙๔ เป็นฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ ในปีพุทธศักราช ๒๔๙๘ โดยมีเหตุผลของการออกพระราชบัญญัติ คือ เนื่องจากรัฐบาลและองค์การของรัฐบาล เช่น การรถไฟ และการท่าเรือ

ได้เจรจากู้เงินจากธนาคารโลก จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายนี้ใช้บังคับให้รัฐบาลดำเนินการได้โดย
ประจักษ์ชัดแจ้งขึ้น เพื่อให้รัฐบาลถือประโยชน์ในฐานะเป็นสมาชิกธนาคารระหว่างประเทศ
เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการทำการกู้เงินหรือค้ำประกันการกู้เงินจากธนาคารดังกล่าว

๒. พระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับ
สิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พุทธศักราช ๒๕๑๔ ซึ่งมีเหตุผลในการ
ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกของกองทุนการเงิน
ระหว่างประเทศอยู่แล้ว สมควรสมัครเข้าเป็นภาคีในบัญชีพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงิน
ระหว่างประเทศนั้นด้วย และโดยที่การสมัครเข้าเป็นภาคีดังกล่าว สมควรมีกฎหมายกำหนด
อำนาจและการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับกรณีนั้น จึงต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

นอกจากนี้ยังมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม
พุทธศักราช ๒๕๑๕ ออกมาให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศและ
ธนาคารระหว่างประเทศให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้
ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ
พุทธศักราช ๒๕๑๙

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ รัฐบาลโดย พลเอก ชวลิต
ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี จึงได้ทำหนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ ๑๔
สิงหาคม ๒๕๔๐ เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินผ่านโครงการ Stand-by Arrangement และ
กองทุนฯ ได้อนุมัติโดยคณะกรรมการบริหาร เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ ในวงเงินเทียบเท่า
๒,๙๐๐ ล้านดอลลาร์ (special drawing right) หรือประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ เป็นระยะ
เวลา ๓๔ เดือน

การกู้เงินจากกองทุน ฯ ประเทศสมาชิกผู้กู้จะต้องปฏิบัติตามหลักการและ
กฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งมติของกองทุนฯ ด้วย ในการจัดทำโครงการเพื่อขอกู้เงินแบบ Stand-by
Arrangement นี้จะเริ่มต้นด้วยการเจรจาวางแผนเศรษฐกิจการเงิน (financial program) ร่วมกัน
ระหว่างกองทุน ฯ และประเทศสมาชิกที่ขอกู้เงินเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาการขาดเสถียรภาพ
ทางด้านเศรษฐกิจโดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย

๑) การกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยรวมให้อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ
มากขึ้น เช่น อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ ปริมาณขาดดุลบัญชีเดินสะพัด
และดุลการชำระเงิน เป็นต้น

๒) เงื่อนไขของโครงการซึ่งเป็นพันธะที่ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม
เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถปรับตัวสู่เป้าหมายตามข้อ ๑ ภายในระยะเวลาที่กำหนด เงื่อนไข
บางประการอาจกำหนดเป็นเกณฑ์ปฏิบัติ (performance criteria)*(๒) โดยปกติเกณฑ์ปฏิบัติ
จะจำกัดการใช้เฉพาะในเรื่อง

(๑) ตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค (macroeconomic variables)

(๒) ตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาพที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามข้อกำหนด

บางอย่างของนโยบายทั้งหมดของกองทุนฯ เกณฑ์ปฏิบัติอาจเกี่ยวกับตัวแปรอื่น ๆ ในกรณีพิเศษที่จำเป็นต่อประสิทธิผลของแผนของประเทศสมาชิกผู้ขอกู้เงินอันเนื่องมาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค*(๓)

ดังนั้น แผนเศรษฐกิจการเงินจึงเป็นหลักฐานสำคัญที่กองทุนฯ จะใช้พิจารณาในการอนุมัติเงินกู้และเป็นแนวทางปฏิบัติที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ปัญหาบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายร่วมกัน และในที่สุดกองทุนฯ ก็จะได้รับเงินที่ผู้กู้กลับคืนได้อย่างครบถ้วน ในทางกลับกันถ้าแก้ไขปัญหาค่าเงินไม่มีความสามารถในการใช้เงินคืนของผู้กู้ก็ย่อมมีน้อยลง หรือใช้คืนไม่ได้ในช่วงเวลาที่ควรจะเป็น การให้เงินกู้ของกองทุนฯ จะกระทำเป็นช่วง ๆ เวลาตามที่ตกลงกันไว้ตั้งแต่ตอนแรกในแต่ละครั้งของการขอเบิกเงินกู้ ผู้กู้จะต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนและเสนอวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาในช่วงต่อไปประกอบด้วย หากมีการกระทำใหม่ ๆ เกิดขึ้นรายละเอียดเหล่านี้จะปรากฏอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนง (letter of intent) ในแต่ละครั้งในการขอเบิกเงิน ซึ่งมีรายละเอียดค่อนข้างมาก

ส่วนจะถือว่าหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาหรือไม่นั้น ตามเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ อธิบายคำว่า หนังสือสัญญามีความหมายตรงกับสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับตามอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ (Vienna Convention on the Law of Treaties, ๑๙๖๙) และอนุสัญญาเวียนนา ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖ (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organization, ๑๙๘๖) ซึ่งบัญญัติไว้ตรงกันว่า สนธิสัญญาหมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะทำขึ้นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร และมีองค์ประกอบตามคำนิยามอย่างน้อย ๔ ประการ คือ

- ๑) เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่ก่อให้เกิดพันธผูกพันทางกฎหมาย
- ๒) ความตกลงนั้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร
- ๓) ทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่าง

องค์การระหว่างประเทศด้วยกัน

- ๔) อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ*(๔)

นอกจากนี้ Erik Denters ยังอธิบายไว้ในหนังสือทางวิชาการว่า หนังสือแสดงเจตจำนง คือ การประกาศเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายและนโยบายของประเทศสมาชิกเพื่อขอให้กองทุนฯ อนุมัติเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement ตามหลักการและวิธีการกู้เงินของกองทุนฯ และกล่าวต่อไปอีกว่าหนังสือแสดงเจตจำนงไม่ก่อให้เกิดความผูกพันในลักษณะของสัญญา อีกทั้ง

แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ไม่ควรจะแสดงความยินดีกับใคร ๆ ได้ เพราะโอกาสที่จะได้รับหนี้สินคืนจากประเทศไทยย่อมน้อยลงหรือไม่มีเลย ทั้งยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วยที่ไม่สามารถช่วยเหลือประเทศไทยได้ ดังนั้นผลของการตกลงในการกำหนดมาตรการหรือที่เรียกว่าเกณฑ์ปฏิบัติหรือเงื่อนไขใด ๆ ที่ปรากฏอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทยได้ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เสนอต่อรัฐสภาให้ผ่านเป็นกฎหมาย และได้นำไปปฏิบัติแล้วไม่น่าจะมีลักษณะเป็น Zero Sum Game กล่าวคือ ไม่ได้มีลักษณะที่ทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์ให้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือในทางกลับกัน (vice versa จึงไม่เหมือนกับการตกลงแบ่งเขตดินแดนของประเทศหรือเขตอำนาจแห่งรัฐแต่ประการใด เพราะเป็นเรื่องที่มีลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์จากการเสียประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้การที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาเพื่ออนุมัติผ่านออกมาเป็นพระราชบัญญัติ รัฐบาลก็ไม่สามารถบังคับให้รัฐสภาให้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ รัฐสภายังคงมีความเป็นอิสระที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามต้องการหรือตามปกติยิ่งกว่านั้น ทางกองทุนการเงินระหว่างประเทศยังยืนยันด้วยว่าไม่มีเจตนาที่จะให้หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญา ทั้งยังเน้นว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้ประกอบธุรกิจที่จะทำให้มีความผูกพันทางกฎหมายใด ๆ เกิดขึ้น และไม่ถือว่าโครงการเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement หรือการทำ Letter of Intent เป็นสัญญาที่มีความผูกพันตามกฎหมายแต่ประการใด* (๖) ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖ ซึ่งกำหนดคำนิยามของสนธิสัญญา หรือหนังสือสัญญาไว้ตรงกันโดยมีองค์ประกอบ ๔ ประการ คือ

๑. เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่ก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย
๒. ความตกลงนั้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร
๓. ทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน
๔. อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

ส่วนหนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐบาลที่นำไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีลักษณะไม่ครบถ้วนตามคำนิยามดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

ตามเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าหนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินนั้น ไม่เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการกฤษฎีกา

* (๑) IMF กับประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ หน้า ๑๑

* (๒) การกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศภายใต้โครงการ Stand-by Arrangement หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายสมหมาย สุนทรกุล ๒๕ ธ.ค. ๒๕๓๖ หน้า ๑๔๓

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

* (๔) เอกสารแนบหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กต ๐๖๐๕/๑๐๓ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๒ หน้า ๑

* (๕) อ้างแล้ว Erik Denters

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

* (๖) อ้างแล้ว Erik Denters, หน้า ๑๐๐

[รก.๒๕๕๒/๖๓ก/๑๓๐/๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒]

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินนท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๒ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับ ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ประธานรัฐสภา ได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ เสนอเรื่องพร้อม ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๖ มีใจความว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน อันเป็นจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อร้องขอต่อ ประธานวุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการถอดถอนนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๐๔ โดยกล่าวหาว่า มีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
 มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้ทำหนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอ
 ความช่วยเหลือทางการเงิน โดยมีข้อความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาจึงส่งคำร้อง
 ดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการไต่สวนตาม
 รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบด้วยมาตรา ๓๒๒

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า
 การไต่สวนเรื่องนี้ มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ดังนี้

๑. นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ
 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่
๒. หากได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว การกระทำ
 ดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจ หรือไม่

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่า มีประเด็นที่ต้อง
 พิจารณาในเบื้องต้นว่า หนังสือที่รัฐบาลได้มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อขอความ
 ช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของ
 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง
 หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ มีความเห็นขัดหรือแย้งแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรก ได้แก่
 คณะรัฐมนตรี มีความเห็นว่า เป็นอำนาจที่คณะรัฐมนตรีสามารถทำได้โดยไม่ต้องขอ
 ความเห็นชอบของรัฐสภาฝ่ายที่สอง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน
 มีความเห็นว่า ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน กรณีดังกล่าวจึงเป็นปัญหาข้อโต้แย้ง
 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ
 ที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ผู้มีสิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
 วินิจฉัยได้ คือ องค์กรที่เกิดปัญหาข้อโต้แย้ง หรือประธานรัฐสภาเท่านั้น คณะกรรมการป้องกัน
 และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีมติให้ส่งปัญหาดังกล่าวมายังประธานรัฐสภาเพื่อให้
 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเป็น
 ปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง
 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น เพื่อยุติปัญหาขัดแย้งระหว่างองค์กร อาศัย
 อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ ประธานรัฐสภา
 จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า การเสนอเรื่องดังกล่าวต่อ
 ศาลรัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

แต่ก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ขอทำความเข้าใจเกี่ยวกับฐานะของ
 ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ
 ของศาลนี้ ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่จะวินิจฉัยเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า "ศาลยุติธรรม

มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้จำแนกศาลทั้งหลายออกเป็นสองประเภท คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยทั่วไปประเภทหนึ่ง* (๑) และศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่อง*(๒) อีกประเภทหนึ่ง

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยทั่วไป คือ ศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่อง ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครอง และศาลทหาร ศาลเหล่านี้ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลนั้น ๆ

อนึ่ง ตามหลักกฎหมายทั่วไป การตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่องจะต้องตีความอย่างเคร่งครัด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องไม่ตีความไปในทางที่ขยายอำนาจของศาล เพราะการตีความเช่นนั้นจะเป็นผลให้มีการเพิ่มอำนาจของศาลโดยไม่ผ่านกระบวนการตรากฎหมาย หรือกระบวนการตรารัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่อง ดังนั้นการตีความบทบัญญัติใด ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัดตามหลักกฎหมายทั่วไป

เมื่อได้ทราบฐานของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะได้ว่าวินิจฉัยว่าการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังกล่าวข้างต้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ
๒. ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ที่มีปัญหาหรือประธานรัฐสภา

สำหรับหลักเกณฑ์ข้อแรกนั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า “องค์กรต่าง ๆ”

มีความหมายอย่างไร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายของคำว่า

“ต่าง ๆ” ไว้ดังนี้

“ต่าง ๆ” ว. หลายอย่างซึ่งผิดกัน*(๓)

ส่วนคำว่า “อย่าง” นั้น พจนานุกรมดังกล่าวได้ให้ความหมายว่า น. ชนิด, สิ่ง*(๔)

ดังนั้น องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

หลายองค์กร ฉะนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงหมายถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร (ตั้งแต่ สององค์กรขึ้นไป)

การตีความดังกล่าวว่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้มีการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ก็ไม่น่าจะเติมคำว่า "ต่าง ๆ" ต่อท้ายคำว่า "องค์กร" ที่ระบุไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว

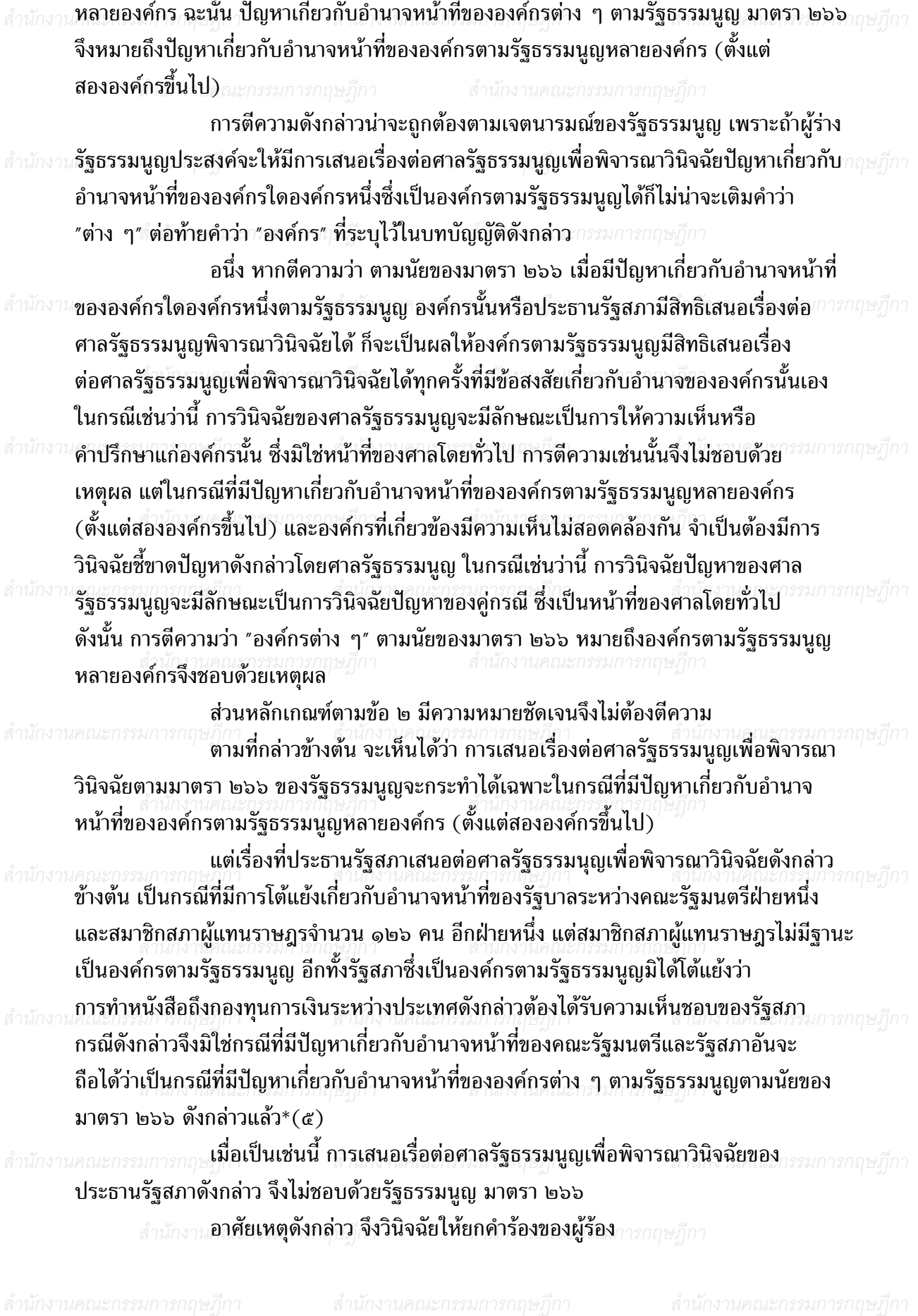
อนึ่ง หากตีความว่า ตามนัยของมาตรา ๒๖๖ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภามีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ก็จะเป็นผลให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ทุกครั้งที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรนั้นเอง ในกรณีเช่นว่านี้ การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นการให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่องค์กรนั้น ซึ่งมีใช้หน้าที่ของศาลโดยทั่วไป การตีความเช่นนั้นจึงไม่ชอบด้วยเหตุผล แต่ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร (ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป) และองค์กรที่เกี่ยวข้องมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน จำเป็นต้องมีการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าวโดยศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นว่านี้ การวินิจฉัยปัญหาของศาลรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยปัญหาของคู่กรณี ซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลโดยทั่วไป ดังนั้น การตีความว่า "องค์กรต่าง ๆ" ตามนัยของมาตรา ๒๖๖ หมายถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรจึงชอบด้วยเหตุผล

ส่วนหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒ มีความหมายชัดเจนจึงไม่ต้องตีความตามที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร (ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป)

แต่เรื่องที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นกรณีที่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลระหว่างคณะรัฐมนตรีฝ่ายหนึ่งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๒๖ คน อีกฝ่ายหนึ่ง แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมิได้โต้แย้งว่าการทำหนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา กรณีดังกล่าวจึงมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาอันจะถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตามนัยของมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวแล้ว*(๕)

เมื่อเป็นเช่นนี้ การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยของประธานรัฐสภาดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

* (๑) คำว่า "ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยทั่วไป" ตรงกับคำว่า "JURIDICTION DE COMPETENCE GENERALE" ในภาษาฝรั่งเศส

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

* (๒) คำว่า "ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่อง" ตรงกับคำว่า "JURIDICTION DE COMPETENCE EXCLUSIVE" ในภาษาฝรั่งเศส

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

* (๓) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๓๔๐

สำนักงาน

* (๔) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๘๘๐

* (๕) ในกรณีเดียวกันนี้ หากมีข้อเท็จจริงว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ดำเนินไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ ๓ ประกอบกับบทเฉพาะกาลจนถึงขั้นมีการประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภามาตรา ๓๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๐๖ เพื่อลงมติเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และที่ประชุมได้ลงมติว่า หนังสือขอความช่วยเหลือทางการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง กรณีเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตามนัยของมาตรา ๒๖๖ และคณะรัฐมนตรีก็ดี ประธานรัฐสภา ก็ดี มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือขอความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าวเป็นสัญญาตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[รก.๒๕๕๒/๖๓ก/๑๓๙/๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒]

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงาน

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับ

ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อเท็จจริงได้ความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน เห็นว่า การที่รัฐบาลได้มีหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยมิได้รับความเห็นชอบของรัฐ เป็นพฤติการณ์ที่ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง จึงได้ร้องขอถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังออกจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอถอดถอนดังกล่าว ไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า มีปัญหาในเบื้องต้นว่า หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาล มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ และเห็นว่าเป็นความเห็นที่ขัดแย้งกัน ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงที่ได้ความจากคำแถลงด้วยวาจาของผู้ร้องและเอกสารที่อ้างส่งของ ฝ่ายผู้ร้อง ได้ความว่า ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินอย่างรุนแรงในช่วงเวลาที่ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี จนรัฐบาลต้องมีหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ เพื่อขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินตามแผนการ ให้ความช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือ แจ้งความจำนง จึงได้ออกพระราชกำหนดรวม ๖ ฉบับ โดยได้นำพระราชกำหนดดังกล่าว เสนอต่อ สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอนุมัติ พระราชกำหนดดังกล่าวเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ได้อภิปราย สรุปว่า หนังสือแจ้งความจำนงที่มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ เพราะเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติ (รวมถึง พระราชกำหนด) เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน ซึ่งนายโกดิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ชี้แจงว่า หนังสือ แจ้งความจำนงเป็นเพียงข้อเสนอขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น รัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เห็นว่าแม้จะถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญา แต่ก็ไม่มี ข้อความใดระบุให้ไปออกกฎหมาย จึงไม่มีประเด็นว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ แต่หนังสือแจ้งความจำนงตั้งแต่ ฉบับที่ ๒ เป็นต้นมาจนถึงฉบับที่ ๕ ซึ่งทำ ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย มีการระบุว่าจะออกกฎหมายอะไร เมื่อใด การที่กองทุนการเงิน ระหว่างประเทศ อ้างมติที่ ๖๐๕๖-(๗๙/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ของคณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ยืนยันว่าแผนการให้ความช่วยเหลือ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและหนังสือแจ้งความจำนงไม่เป็นสัญญานั้น เป็นแนวปฏิบัติ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายภายใน สูงสุดของประเทศไทย ทั้งระบบกฎหมายไทยก็มีได้ใช้หลักว่ากฎหมายระหว่างประเทศอยู่เหนือ กฎหมายภายใน การตีความคำว่าหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ จึงต้องหมายความถึงความตกลงใด ๆ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ หรือไม่ นอกจากนี้ หนังสือสัญญาที่ทำตามกฎหมายระหว่างประเทศก็มีหลายรูปแบบและมีได้

สำนักงาน เป็นรูปแบบที่จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญานั้นเสมอไป

ข้อเท็จจริงได้ความจากคำแถลงด้วยวาจาของฝ่ายรัฐบาล และเอกสารที่อ้างส่งของฝ่ายรัฐบาลว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นองค์กรระหว่างประเทศจัดตั้งขึ้นโดยความเห็นของที่ประชุมว่าด้วยการเงินและการคลังของสหประชาชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศและขยายการพาณิชย์ระหว่างประเทศ ได้มีข้อตกลงระหว่างสมาชิกเรียกว่า "ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ" กองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน โดยเตรียมทรัพยากรของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็ น "เงิน" และ/หรือ "สิทธิพิเศษถอนเงิน" (Special Drawing Rights หรือ SDRs) ให้แก่สมาชิกที่มีปัญหาได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงิน การดำเนินการตามแผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) เป็นการดำเนินการเพื่อรองรับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศแก่สมาชิก ตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ ๕ มาตรา ๓ (บี) (Article V Section ๓ (b)) กำหนดว่ารัฐสมาชิกมีสิทธิขอลดเงินตราสกุลที่ตนต้องการด้วยเงินตราสกุลของตนเอง ทั้งนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะขายเงินตราดังกล่าวให้โดยมีเงื่อนไขจะต้องซื้อเงินของตนคืนไปภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินจะต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งแจ้งถึงปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้น แผนการดำเนินการและนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินของรัฐสมาชิก เพื่อให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาอนุมัติความช่วยเหลือ ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๙๒ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๙๔ และพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ หลังจากประเทศไทยเป็นสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้วได้ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ได้เคยขอความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาบ้างแล้ว ต่อมาเมื่อปี ๒๕๕๐ ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงินอีก รัฐบาลของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ จึงได้มีมติอนุมัติให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเจรจาขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ และสถาบันการเงินในตลาดเงินทุนต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการเงินการคลัง การปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา และการปรับปรุงประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทอง พิทยะ) และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์) เป็นผู้ลงนามร่วมกัน และได้ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนง ขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ยืนยันแผนการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินเป็นระยะเวลา ๓๔ เดือน ในวงเงิน ๒.๙ พันล้าน SDRs หรือประมาณ ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงิน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ระหว่างประเทศ ได้อนุมัติวงเงินดังกล่าวให้แก่ประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐
 เมื่อ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีต่อจาก พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐบาลของนายชวน
 หลีกภัย ก็ได้มีหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐
 วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ และวันที่

๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ตามลำดับ หนังสือแจ้งความจำนงจะพูดถึงการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและ
 การเงินตามที่ได้ดำเนินการมาแล้วจะทำต่อไป และมีข้อยกเว้นที่จะไม่ปฏิบัติบางมาตรการเพื่อ
 ประกอบการพิจารณาในการอนุมัติการใช้สิทธิพิเศษในการถอนเงินงวดต่อไป รัฐบาลทุกรัฐบาล
 ที่เคยขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เคย
 ถือปฏิบัติว่าหนังสือและเอกสารแสดงเจตจำนงเป็นสัญญาตามรัฐธรรมนูญและกองทุนการเงิน
 ระหว่างประเทศก็ถือปฏิบัติเช่นเดียวกัน ความหมายของคำว่าหนังสือสัญญาในรัฐธรรมนูญ
 แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๕ เป็นคำที่มีความหมายกว้างทำนองเดียวกับคำว่า

"สนธิสัญญา" ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญา
 กรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่าง
 องค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖ ซึ่งหมายความถึงความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็น
 หนังสือระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่าง
 ประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศแต่หนังสือแจ้งความจำนงมิได้มีลักษณะ
 ดังกล่าว

พิจารณาแล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
 องค์การต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ตามมาตรา ๓๐๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง
 นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ฯลฯ ... มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
 ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในยุติธรรม หรือ
 ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจ
 ถอดถอนได้

มาตรา ๓๐๔ บัญญัติว่า สมาชิกสภา จำนวน ๑ ใน ๔ ของสมาชิกทั้งหมด
 เท่าที่มีอยู่ ... มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้สภามีมติตามมาตรา ๓๐๗
 ให้ถอดถอนตามมาตรา ๓๐๓

มาตรา ๓๐๕ บัญญัติว่า เมื่อวุฒิสภาได้รับคำร้องตามมาตรา ๓๐๔
 ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการ
 ไต่สวนโดยเร็ว ... เห็นว่า ตามมาตรา ๓๐๕ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 แห่งชาติ จะต้องดำเนินการไต่สวนให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว แล้วทำรายงานเสนอวุฒิสภา ว่าคำร้องขอ
 ขอดำเนินการหรือไม่เพียงใด พร้อมระบุเหตุแห่งการนั้นด้วย ... เป็นกระบวนการที่คณะกรรมการ
 ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องดำเนินการ และวินิจฉัยสั่งการไปตามอำนาจ
 หน้าที่ของตน ไม่ใช่เป็นเรื่องที่มีข้อสงสัยแล้วส่งเรื่องให้ประธานวุฒิสภาเพื่อส่งมาให้
 ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นกรณีที่ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตาม

รัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจึงไม่อาจยื่นคำร้องมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ได้ แต่เมื่อเสียงข้างมากของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมา เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยเห็นว่ากรณีมีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการเสนอตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ เพราะกรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะรัฐมนตรีทำหนังสือแจ้งความจำนงไปยังกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอเพื่อขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้วและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ จึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงวินิจฉัยไปในคราวนี้ด้วยว่า หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ และจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า ประเทศไทยเป็นสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศตั้งแต่ปี ๒๕๙๒ ตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ประเทศสมาชิกที่ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจมีสิทธิขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเงินและหรือสิทธิพิเศษถอนเงิน (Special Drawing Rights หรือ SDRs) ตามแผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) เมื่อปี ๒๕๕๐ ประเทศไทย ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง รัฐบาลไทย ซึ่งมีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อนุมัติให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศไทยจำนวน ๒.๙ พันล้าน SDRs หรือประมาณ ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ มีกำหนดระยะเวลา ๓๕ เดือน รัฐบาลของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับแรกเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ต่อมาเมื่อนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ก็ได้ทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศอีก ๕ ฉบับ คือ หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ในหนังสือแจ้งความจำนงจะแสดงเหตุผล ความจำเป็น แนวนโยบายในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมเห็นว่า การที่รัฐบาลไทยขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินภายใต้แผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นการใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และเมื่อประเทศไทยตกลงเป็นสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว รัฐสภาก็ได้ตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๙๔ และพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินใน

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการ ที่ทำต่อมาหลังจากการเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นการกระทำที่ต่อเนื่องจากสัญญาหลักและเป็นไปตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ ๕ มาตรา ๓ (บี) (Article V Section ๓ (b)) ว่าประเทศสมาชิกมีสิทธิซื้อเงินตรา

สกุลของตนเอง ทั้งนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะหาเงินตราดังกล่าวให้โดยมีเงื่อนไขว่า ประเทศสมาชิกจะต้องซื้อเงินตราของตนคืนไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ไม่มีการเจรจา ไม่ได้ลงนามหรือมีการให้สัตยาบันในรูปแบบของสัญญา หนังสือแจ้งความจำนงที่บอกว่า จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างไร จะปฏิรูประบบตรวจสอบการเงินวิธีใด จะปรับโครงสร้างสถาบันการเงินวิธีใด และเรียกความเชื่อถือของเจ้าหน้าที่คืนมาได้อย่างไร เป็นบันทึกที่บอกถึงความตั้งใจของรัฐบาลในการที่จะกำหนดแนวทางในการดำเนินมาตรการเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและปัญหาของประเทศ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นอกจากนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กำหนดแนวทางที่เป็นมติ หรือ Decision ที่ ๖๐๕๖ (๗๙/๓๘) ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๑๙๗๙ ว่า

แผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) ไม่เป็นความตกลงระหว่างประเทศ และด้วยเหตุนี้ จึงหลีกเลี่ยงการใช้ภาษาที่เป็นนัยทางสัญญา ทั้งใน Stand-by Arrangement

และในหนังสือแสดงเจตจำนง (Stand-by Arrangement are not international agreement and there fore language laving contractual conation will be avoided in Stand-by Arrangement and letter of intent) เมื่อพิจารณาประกอบ

หนังสือแจ้งความจำนงของรัฐบาลประกอบมติของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงเห็นได้ชัดเจนว่า หนังสือแจ้งความจำนงไม่ใช่สัญญา

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงไม่ใช่สัญญากรณีจึงไม่ต้องรับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔

วรรคสอง

นายอูระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[รก.๒๕๕๒/๖๓ก/๑๔๔/๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒]