

คำวินิจฉัยของ นายชวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ประธานรัฐสภา ได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ เรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนฯ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง โดยประธานรัฐสภาเห็นว่าเป็นการได้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ความเป็นมา

ประธานรัฐสภา มีหนังสือถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ แจ้งว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ เพื่อให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗ โดยกล่าวหาว่า มีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้ทำหนังสือถึงกองทุนฯ เพื่อขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน โดยมีได้ขอความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๑ เพื่อดำเนินการได้ส่วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบมาตรา ๓๒๒



LIRT

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาเห็นว่า การได้สวนเรื่องนี้ มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ใช้อำนาจหน้าที่ ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหากได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจ หรือไม่ ทั้งนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา เบื้องต้นว่า หนังสือที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ เพื่อขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินนั้น เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ หรือไม่ ซึ่งประเด็นปัญหาเบื้องต้นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน มีความเห็นว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน ในขณะที่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติให้ส่งประเด็นปัญหาเบื้องต้น ดังกล่าวมายังประธานรัฐสภาเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยให้ เหตุผลว่าเป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาล รัฐธรรมนูญมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ โดยประธานรัฐสภาสามารถ ส่งเรื่องมาได้

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเป็นการโต้แย้ง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมายังศาล รัฐธรรมนูญ

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๒ ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเอกสารข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติม ซึ่งพรรคความหวังใหม่นำเสนอต่อประธานวุฒิสภา และเลขาธิการวุฒิสภาได้นำส่งคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งคณะกรรมการ ฯ ได้ขอให้ประธานรัฐสภานำเสนอเพิ่มเติมต่อศาล รัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาและมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ และศาลรัฐธรรมนูญได้เรียกเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับคำร้องจากกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งหน่วยงานทั้งสามได้ให้ความร่วมมือจัดส่งเอกสารมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณา

เหตุผลที่ปรากฏในคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๖ คน ซึ่งแจ้งต่อประธานวุฒิสภา มีว่า รัฐบาลไทยได้ทำหนังสือถึงกองทุน ฯ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ เพื่อขอรับความช่วยเหลือ ทางวิชาการและการเงินอันสืบเนื่องมาจากปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย ซึ่งต่อมา

กองทุน ฯ ได้ “ตอบรับคำสนองหรือคำเสนอ” ซึ่งก่อให้เกิดความคึกคักที่สมบูรณ์หรือที่เรียกว่าเป็น “หนังสือสัญญา โดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายคือประเทศไทยและกองทุน ฯ มีพันธะต้องดำเนินการตามข้อตกลงตามที่เห็นพ้องกัน” และในการดำเนินการได้มีการทบทวนผลการดำเนินการที่ดำเนินอยู่เป็นระยะ ๆ เพื่อขอรับเงินช่วยเหลืองวดต่อไป ซึ่งในการนี้คณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ ได้ “อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ” ต่อแผนปรับปรุงการดำเนินงานที่รัฐบาลไทยเสนอไป

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๖ คนอ้างว่า ในการทำหนังสือแจ้งแผนปรับปรุงตั้งแต่ฉบับที่ ๒ ซึ่งลงนามโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฉบับที่ ๔ และที่ ๕ ได้ระบุอย่างชัดเจนในภาคผนวก “ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาหรือข้อตกลง” ว่าประเทศไทยจะต้องไปออกพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติหรือแก้ไขพระราชบัญญัติอะไรบ้าง โดยกำหนดสาระสำคัญของพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัตินั้น ๆ และกรอบเวลาที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผล ซึ่งชี้ให้เห็นพฤติการณ์สื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๖ คน ได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมในคำชี้แจง เอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลงและเอกสารประกอบคำแถลง ที่ได้จากการออกนัยพิจารณาสรุปได้ ดังนี้

- ผู้รู้ทางกฎหมายหลายท่านทั้งในอดีตและปัจจุบัน มีความเห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน ๆ และตามมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีความหมายกว้างกว่าคำว่าสนธิสัญญา และหมายถึงความตกลงทุกรูปแบบ ดังนั้นชื่อของเอกสารไม่ว่าจะเรียกว่าหนังสือแจ้งความจำนงหรือเรียกเป็นอย่างอื่นก็มิใช่ประเด็นสำคัญ

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

- เมื่อครั้งที่รัฐบาลซึ่งมี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี เสนอขออนุมัติพระราชกำหนด ๖ ฉบับ ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ นั้น ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต่อมาได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลชุดปัจจุบัน

อภิปรายว่าการที่รัฐบาลชุดนั้นออกพระราชกำหนดไปโดยไม่ได้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งนายโกกิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ชี้แจงว่า หนังสือแจ้งความจำเป็นเป็นเพียงข้อเสนอขอกู้เงินจากกองทุน ฯ เท่านั้น และได้ชี้แจงโดยสรุปว่า รัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เห็นว่า แม้จะถือว่าหนังสือแจ้งความจำเป็นเป็นหนังสือสัญญา แต่ก็ไม่มีข้อความใดระบุให้ไปออกกฎหมายจึงไม่มีประเด็นว่าจะขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ หรือไม่ แต่หนังสือแจ้งความจำเป็นตั้งแต่ฉบับที่ ๒ เป็นต้นมา ซึ่งทำในสมัยรัฐบาลซึ่งมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จนถึงฉบับที่ ๕ มีการระบุว่าออกกฎหมายอะไร เมื่อใด

- การที่กองทุน ฯ อ้างมติที่ ๖๐๕๖ - (๑๕/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๙๕ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ของคณะกรรมการบริหาร ยืนยันว่าแผนการให้ความช่วยเหลือของกองทุน ฯ และหนังสือแจ้งความจำเป็นไม่เป็นสัญญา นั้น เป็นแนวปฏิบัติของกองทุน ฯ ไม่เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายภายในสูงสุดของประเทศไทย ทั้งระบบกฎหมายไทยก็มิได้ใช้หลักว่ากฎหมายระหว่างประเทศอยู่เหนือกฎหมายภายใน การตีความคำว่าหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จึงต้องหมายรวมถึงความตกลงใดๆ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ นอกจากนี้ หนังสือสัญญาที่ทำตามกฎหมายระหว่างประเทศก็มีหลายรูปแบบ และมีได้เป็นรูปแบบที่ จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้หนังสือสัญญานั้นเสมอไป

- รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติเรื่อง “สัญญา” ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรก ก่อนหน้าอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๕ ถึง ๓๗ ปี จึงมีปัญหาการตีความ คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๒๔ ว่า จะต้องหมายถึง “สนธิสัญญา” ที่ทำขึ้นตามเงื่อนไขความยินยอมอนุสัญญากรุงเวียนนา เท่านั้นหรือไม่

ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจง เอกสารประกอบคำชี้แจง คำแถลง และเอกสารประกอบคำแถลงของ ฝ่ายรัฐบาลจากการออกนัยพิจารณา ข้อเท็จจริงจากเอกสารที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ความว่า

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

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

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

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

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

- กองทุน ฯ เองก็ไม่มีเจตนาที่จะให้หนังสือแจ้งความจำนงเป็นความตกลงระหว่างประเทศ หรือมีความผูกพันทางกฎหมาย (ข้อ ๓ ของ Guidelines on Conditionality) ซึ่งปรากฏตามข้อมติที่ ๖๐๕๖(๓๕/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ของคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ ที่ว่า Stand-by Arrangement ไม่เป็นความตกลงระหว่างประเทศ และด้วยเหตุนี้ จึงให้หลีกเลี่ยงการใช้ภาษาที่มีนัยทางสัญญาทั้งใน Stand-by Arrangement และในหนังสือแจ้งความจำนง

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

ได้มาหรือจำหน่ายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งดำเนินกระบวนการทางกฎหมายได้ กองทุน ฯ จึงเป็น “องค์การระหว่างประเทศ” ที่ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

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

- รัฐสมาชิกที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินจะต้องมีหนังสือแจ้งความจำนงไปถึงกองทุน ฯ ว่าตนมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของตนอย่างไร เพื่อให้กองทุน ฯ ใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาอนุมัติการใช้สิทธิเกี่ยวกับการถอนเงิน โดยคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

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

- รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย เสนอหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐, ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑, ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ และ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ตามลำดับ หนังสือแจ้งความจำนงแต่ละฉบับจะรายงานความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตามที่ได้เคยเสนอไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับก่อน และเสนอนโยบายและมาตรการที่จะดำเนินการต่อไป รวมทั้งอาจมีการขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งโดยแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาในการอนุมัติการใช้สิทธิพิเศษในการถอนเงินงวดต่อไปของกองทุน ฯ ด้วย หากเหตุผลไม่เพียงพอหรือไม่ได้แสดงเหตุผล กองทุน ฯ ก็อาจไม่อนุมัติวงเงินได้

- สำหรับภาระผูกพันในเงินที่รัฐบาลไทยได้รับอนุมัติและโอนมาจากกองทุน ฯ เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ พ.ศ. ๒๕๒๑ รวมทั้งพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุน ฯ พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุน ฯ พ.ศ. ๒๕๑๔ พ.ศ. ๒๕๒๑

- โดยสรุปรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เห็นว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ เพราะขาดองค์ประกอบเรื่องเจตนาของคู่กรณี และขาดองค์ประกอบของการเป็นหนังสือสัญญาตามหลักกฎหมาย หลักวิชาการและประเพณีปฏิบัติ

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

๑) ตามคำร้องมีประเด็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึงองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยรัฐธรรมนูญ



LIART

ส่วนกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งหรือระหว่างองค์กรมีปัญหเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรนั้นสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ หรือเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

กรณีคำร้องนี้ ประธานรัฐสภาเห็นว่ากรณีมีปัญหเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ และเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่ มีปัญหาว่าการให้ความเห็นชอบหนังสือแจ้งความจำนงเป็นอำนาจของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน จะได้นำไปพิจารณาในการดำเนินการได้สวนคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕

พิเคราะห์แล้วเห็นว่ามิมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องมาพร้อมความเห็นเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

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

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

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

๒.๒) กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศนั้น ได้แก่ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๑ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๗๖

อนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับนี้เป็นที่ทราบและยอมรับกันทั่วไปว่ามีที่มาจากผลของการประชุมสหประชาชาติในการจัดทำประมวลหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และจารีตประเพณี อันเป็นแนวปฏิบัติ ซึ่งเป็นที่ยอมรับและยึดถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว และได้กำหนดองค์ประกอบของสนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศไว้ว่า “สนธิสัญญา” หมายถึง “ความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่างๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียว หรือสองฉบับ หรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” ความหมายของ “สนธิสัญญา” ตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงครอบคลุมถึงความตกลงระหว่างประเทศทุกรูปแบบ เช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง ข้อตกลง หนังสือแลกเปลี่ยน พิธีสาร กรรมสารทั่วไป กรรมสารสุดท้าย เป็นต้น ดังนั้น คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จึงหมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะความตกลงนั้นจะจัดทำขึ้นในรูปแบบใดและใช้ชื่ออย่างไรและมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สนธิสัญญา” ดังที่กล่าวแล้วโดยมีลักษณะคือ

๑. ทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง

๒. ความตกลงนั้นต้องทำเป็นหนังสือ

๓. เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่ก่อให้เกิดพันธผูกพันทางกฎหมาย และ

๔. ความตกลงนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

๒.๓) ข้อพิจารณาต่อไปมีว่า หนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาตามความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่

หนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมิไปถึงกองทุน ฯ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสถานะและปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศและแจ้งถึงนโยบายรวมทั้งมาตรการต่างๆ ที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยกองทุน ฯ จะนำหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาอนุมัติสิทธิ

พิเศษในการถอนเงินตามข้อตกลงของกองทุน ฯ โดยผ่านแผนการให้ความช่วยเหลือที่มีระยะเวลา เบิกถอน ๓๕ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติ ในการช่วยเหลือทางการเงินที่กองทุน ฯ มีให้แก่ประเทศไทยในฐานะรัฐสมาชิก (คณะกรรมการบริหาร ของกองทุน ฯ ได้อนุมัติให้สิทธิพิเศษในการถอนเงินแก่ประเทศไทย รวม ๒.๕ พันล้าน SDRs หรือ ประมาณ ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ รวมกับความช่วยเหลือจากธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ ธนาคาร โลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย ประเทศไทยจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินทั้งสิ้น ๑๖.๗ พันล้าน เหรียญสหรัฐ)

หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ทำขึ้นในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ยืนยันถึงนโยบายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศต่อเนื่องจากฉบับที่ ๑ ซึ่งทำขึ้นในสมัยรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และรายงานผลการดำเนินการของประเทศไทยที่ได้ ปฏิบัติมา รวมทั้งกล่าวถึงนโยบายและมาตรการที่จะดำเนินการต่อไป

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

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

เมื่อได้พิจารณาหนังสือแจ้งความจำนงทุกฉบับที่กล่าวมาแล้วมีความเห็นว่า

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



ฝ่ายรัฐบาลไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงเพียงฝ่ายเดียวแสดงแผนการที่รัฐบาลไทยจะปฏิบัติโดยเป็นที่เข้าใจกัน มาตลอดในการขอความช่วยเหลือจากกองทุน ฯ ทั้งในอดีตและปัจจุบันว่าหากปฏิบัติไม่ได้ก็จะไม่บังคับกัน ตามกฎหมายและกองทุน ฯ ก็ไม่ได้มีหนังสือตอบรับสนองตามรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศ แต่อย่างใด เพราะกองทุน ฯ ก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือขอทำความตกลงที่ทั้งสองฝ่าย ต้องการให้เกิดพันธะผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยกองทุน ฯ ได้เคยประกาศแถลงข้อมติของ กองทุน ฯ ดังที่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์) แจ้งให้ทราบถึงมติดังกล่าวของคณะกรรมการบริหารของกองทุน ฯ มติที่ ๖๐๕๖ - (๑๕/๓๘) วันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๕๗๕ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ว่า “แผนการให้ความช่วยเหลือไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้นจะต้องหลีกเลี่ยงภาษาที่มีนัยที่จะทำให้เกิดความเข้าใจว่า เป็นการผูกพันทางสัญญาในแผนการให้ความช่วยเหลือและในหนังสือแจ้งความจำนง”

นอกจากนี้ “เกณฑ์ปฏิบัติ” บางประการ เช่น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายนั้น รัฐบาลไทยได้ริเริ่มมาเป็นเวลานานแล้ว และรัฐบาลเห็นว่าถึงเวลาที่จะให้มีผลบังคับเพื่อแก้ไขปัญหาทาง เศรษฐกิจและการเงินของประเทศในช่วงนี้

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

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

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทาง วิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุน ฯ ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๕ จึงไม่เป็นการผิดที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามวรรคสอง ของมาตราดังกล่าว

นายเชาวน์ สายเชื้อ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ