

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 10 ธันวาคม 2541

หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบาย ในฐานะหนังสือสัญญาาระหว่างประเทศ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ผู้อำนวยการด้านนิติศาสตร์กำลังถกเถียงกันว่า หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบาย (Letter of Intent) ถือเป็นหนังสือสัญญาาระหว่างประเทศหรือไม่ ?

วิวาทะในประเด็นดังกล่าวนี้กำลังเบี่ยงเบนคำถามพื้นฐานที่ว่า เงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่ต้องแลกเปลี่ยนกับเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ควรจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ ?

ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ในการขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ดี หรือเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loan = SAL) จากธนาคารโลกก็ดี ทั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกล้วนกำหนดให้ประเทศผู้ขอต้องดำเนินนโยบายบางประการ ซึ่งเรียกกันว่า Policy Conditionalities แปลว่า “เงื่อนไขการดำเนินนโยบาย” ในทางปฏิบัติ การกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้เป็นกระบวนการต่อรองระหว่างองค์กรโลกบาลกับประเทศผู้ขอเงินกู้ จึงขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของแต่ละฝ่าย หากประเทศผู้ขอเงินกู้มีความจำเป็นต้องได้เงินกู้อย่างยิ่งยวด เนื่องจากอยู่ในภาวะจนตรอก ย่อมมีอำนาจต่อรองน้อย เงื่อนไขการดำเนินนโยบายจะเข้มงวดและรัดรั้ง จนถึงขั้นที่อาจกล่าวได้ว่า องค์กรโลกบาล ‘สั่ง’ ให้รัฐบาลประเทศผู้ขอเงินกู้ดำเนินนโยบายตามที่กำหนด

แม้ว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกโดยพฤตินัยละเมิดอธิปไตยของประเทศผู้ขอเงินกู้ ด้วยการแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยที่บางกรณีถึงกับ ‘บงการ’ การดำเนินนโยบาย แต่ในทางนิตินัยมีอาจกล่าวหาเช่นนี้ได้ เพราะกระบวนการขอเงินกู้เริ่มต้นด้วยการเจรจาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย จากนั้นประเทศผู้ขอเป็นฝ่ายยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้ หนังสือนี้เรียกว่า Letter of Intent ในกรณีเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และเรียกว่า Letter

of Development Policy ในกรณีเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างจากธนาคารโลก ทั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกมิได้มีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรสั่งการว่า ประเทศผู้ขอกู้จักต้องดำเนินนโยบายอะไรบ้าง ลายลักษณ์อักษรนั้นมาจากฝ่ายประเทศผู้ขอกู้เอง เมื่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือธนาคารโลกตามแต่กรณีเห็นชอบเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ 'เสนอ' โดยประเทศผู้ขอกู้ ก็จะมีอนุมัติเงินกู้ที่ขอ หากไม่เห็นชอบ ก็ต้องเริ่มต้นกระบวนการเจรจาใหม่

ผู้ชำนาญการด้านนิติศาสตร์บางคนตีความว่า หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้ ไม่ว่าจะเป็ Letter of Intent หรือ Letter of Development Policy หาใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศไม่ การตีความเช่นนี้ นับเป็นการตีความโดยยึดถือนิติบัญญัติอย่างเคร่งครัด ไม่นำพาที่จะพิจารณา หรือมิฉะนั้นก็เจตนาที่จะละเลยการพิจารณากระบวนการอนุมัติเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย อันประกอบด้วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้เชี่ยวชาญกฎหมายจากกรมสนธิสัญญา กระทรวงการต่างประเทศ จัดอยู่ในกลุ่มนี้ (*The Nation*, December 2, 1998)

ผู้ชำนาญการด้านนิติศาสตร์บางท่าน ดังเช่นศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มีความเห็นว่า หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้ถือเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามนัยของมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (*มติชน* ฉบับวันอังคารที่ 1 ธันวาคม 2541) ตามการตีความในแนวนี้ แม้ว่าหนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้ในตัวของมันเองจะมีใช่หนังสือสัญญา แต่ในทันทีที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือธนาคารโลกตอบรับและอนุมัติเงินให้กู้ โดยยึดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเป็นข้อแลกเปลี่ยน หนังสือแสดงเจตจำนงดังกล่าวย่อมมีฐานะเป็นหนังสือสัญญา

การตีความในแนวหลังนี้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของกระบวนการขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างจากธนาคารโลก ในแง่ที่ว่า องค์การโลกบาลทั้งสองกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้ และบางครั้งถึงกับ 'บงการ' การดำเนินนโยบายของประเทศผู้ขอกู้ แต่เล็งการรับผิดชอบโดยนิตินัย ด้วยการกำหนดให้ประเทศผู้ขอกู้เป็นผู้ยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบาย ประเด็นหนึ่งว่า ประเทศผู้ขอกู้เลือกกำหนดนโยบายโดยสมัครใจ และประเด็นหนึ่งว่า องค์การโลกบาลมิได้แทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศผู้ขอเงินกู้ แท้ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ นอกจากนี้ การตีความในแนวนี้ยังสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อประเทศผู้ขอเงินกู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ตกลงไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง องค์การโลกบาลอาจจะรับการปล่อยเงินกู้ส่วนที่ยังมิได้

เบิกจ่าย หากผลการประเมินการดำเนินนโยบาย(Policy Review)ไม่เป็นที่น่าพอใจ ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ หนังสือแสดงเจตจำนงจึงมีฐานะเป็นหนังสือสัญญา เมื่อองค์การโลกบาลให้ความเห็นชอบเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กำหนดและอนุมัติเงินให้กู้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 224 มีบทบัญญัติดังนี้

มาตรา 224 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

บทบัญญัติดังเช่นมาตรา 224 ดังที่ยกมาอ้างข้างต้นนี้ หากสืบค้นให้ถึงที่สุดแล้วมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489(มาตรา 76) ซึ่งกำหนดหลักการให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเพียง 2 กรณี กรณีแรก ได้แก่ หนังสือสัญญาที่มีผลในการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ กรณีที่สอง ได้แก่ หนังสือสัญญาที่มีผลให้ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น กรณีทั้งสองนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น (มาตรา 54)

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยยื่นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2540 เพื่อขออนุมัติขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น สังคมเศรษฐกิจไทยอยู่ในฐานะล้มละลายแล้ว เนื่องจากทุนสำรองระหว่างประเทศร่อยหรอจนไม่พอเพียงที่จะชำระหนี้ต่างประเทศ รัฐบาลไทยจึงขาดอำนาจต่อรองในการเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ด้วยเหตุดังนี้ เมื่อคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีมติอนุมัติเงินกู้ฉุกเฉินแก่รัฐบาลไทยในการประชุมเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2540 เงื่อนไขในการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินกู้จึงเข้มงวดและรัดกุมอย่างยิ่ง แม้โดยนิตินัยรัฐบาลไทยเป็นฝ่ายยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับการได้มาซึ่งเงินกู้ฉุกเฉิน เพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ แต่โดยพฤตินัย เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีบทบาทในการ ‘สั่งการ’ ให้บรรจุนโยบายการดำเนินนโยบายในหนังสือแสดงเจตจำนง

นับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2540 เป็นต้นมา ทั้งรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และรัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงอย่างค่อนข้างเคร่งครัด เพื่อให้มีหลักประกันว่า กระแสการเบิกจ่ายเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะไม่ขาดตอน ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศในการปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย รัฐบาลทั้งสองมีพันธะในการผลักดันให้กฎหมายบางฉบับผ่านสภา นับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2540 เป็นต้นมา มีการตรากฎหมายไม่น้อยกว่า 16 ฉบับ อันเป็นผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากข้อผูกพันที่มีต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศตามที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงนับตั้งแต่ฉบับที่หนึ่งเป็นต้นมา

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยนำเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์เศรษฐกิจรวม 11 ฉบับ เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ในจำนวนนี้ ฉบับที่สำคัญได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ร่างกฎหมายล้มละลาย และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอาคารชุด เพื่อให้คนต่างด้าวสามารถเช่าซื้ออาคารชุดและเช่าที่ดินได้มากกว่าเดิม กฎหมายเหล่านี้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายตามที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม หากรัฐสภาไม่ยอมให้ความเห็นชอบกฎหมายฉบับสำคัญ ดังที่วุฒิสมาชิกบางกลุ่มกำลัง 'เขย่า' รัฐสภาในขณะนี้ รัฐบาลก็อาจมีปัญหาในการเบิกเงินกู้งวดต่อไป

การที่รัฐบาลต้องตรากฎหมายเพื่อให้อนุวัติตามหนังสือแสดงเจตจำนง ย่อมมีนัยสำคัญว่า หนังสือแสดงเจตจำนงประกอบกับสัญญาการกู้เงินเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่คู่สัญญาต้องยึดปฏิบัติ เมื่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศอนุมัติและอนุญาตให้รัฐบาลไทยเบิกจ่ายเงินกู้ รัฐบาลไทยก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย อันเป็นพันธะสัญญา

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยยึดยุทธศาสตร์ยื่นกรานว่า หนังสือแสดงเจตจำนงมิใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งนี้โดยยึดถือนิยามของหนังสือแสดงเจตจำนงอย่างเคร่งครัด ขณะเดียวกันก็ผลักดันให้รัฐสภาเห็นชอบร่างกฎหมายทั้ง 11 ฉบับ หากรัฐสภาผ่านร่างกฎหมายทั้งหมดนี้ รัฐบาลชวนอาจตีขลุมว่า รัฐสภาได้ให้ความความเห็นชอบแก่หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 โดยทางอ้อมแล้ว การตีขลุมเช่นนี้ย่อมไม่ถูกต้อง หากหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ รัฐบาลควรจะเสนอหนังสือดังกล่าวเพื่อให้รัฐสภาเห็นชอบตามนัยของมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายทีละฉบับ จนครบจำนวนกฎหมายที่ต้องให้ความเห็นชอบ แตกต่างจากการให้ความเห็นชอบหนังสือเจตจำนงในสาระสำคัญ ประการหนึ่งเป็นความแตกต่างของกระบวนการให้ความเห็นชอบ ในขณะที่การให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรไปสู่วุฒิสภา ตามกระบวนการนิติบัญญัติโดยปกติ ทว่าการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศต้องมีการ

ประชุมร่วมกันระหว่างสภาทั้งสอง แต่ความแตกต่างที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ การให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่ฉบับเพียงแต่เป็นการเพ่งพินิจกิ่งก้านสาขาของต้นไม้ โดยที่มองไม่เห็นต้นไม้ทั้งต้น ในขณะที่การให้ความเห็นชอบหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นการพิจารณาเงื่อนไขการดำเนินนโยบายทั้งหมดโดยมิได้แยกส่วน

ในขณะที่ผู้ชำนาญการด้านนิติศาสตร์กำลังถกเถียงกันว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศหรือไม่ แต่คำถามพื้นฐานที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ การกำหนดพันธะผูกพันในการดำเนินนโยบายอันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมควรมีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่