

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 3 มิถุนายน 2542

หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบาย มิใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ?

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ศาลรัฐธรรมนูญ โดยนายจินดา ยงสุนทร ตุลาการรัฐธรรมนูญ อ่านคำวินิจฉัย เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ว่า หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบาย (Letter of Intent) ที่รัฐบาลไทยยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) มิใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ คำวินิจฉัยนี้ควรแก่การศึกษาและพึงพิเคราะห์ยิ่ง

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 126 คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาตามมาตรา 304 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อให้วุฒิสภาลงมติตามมาตรา 307 ถอดถอนนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์) ออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่า มีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐบาล ยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ประธานวุฒิสภาเมื่อรับคำร้องแล้วได้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) ซึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ตามมาตรา 321 แห่งรัฐธรรมนูญ แต่ปปช. ยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามนัยแห่งมาตรา 224 หรือไม่ เนื่องจากเห็นว่าเป็นประเด็นที่มีความขัดแย้งกันระหว่างคณะ รัฐมนตรีกับผู้ร้อง

ในจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 13 คน มีถึง 5 คนที่เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญ มิควรรับวินิจฉัยประเด็นนี้ตั้งแต่ต้น ด้วยเหตุที่นั่นจึงมิได้มีบันทึกความเห็นและมิได้มีมติในประเด็น ที่ถูกขอให้วินิจฉัย ในจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 8 คนที่มีบันทึกความเห็น มีเพียง 2 คนที่เห็น ว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ อีก 6 คนเห็นตรงกันข้าม ด้วยเหตุ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงมิใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

กระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นอันควรแก่การ วิเคราะห์ ในเมื่อความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 6 คนจากจำนวนรวม 13 คน (คิดเป็นร้อยละ

46.15) กลายเป็นมติและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) ที่กำหนดมติและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิใช่กฎคะแนนเสียงข้างมาก (Majority Rule) หากแต่เป็นกฎคะแนนเสียงน้อย (Minority Rule) ในเมื่อตุลาการรัฐธรรมนูญที่ไม่ออกความเห็นมีถึง 5 คน (38.46%) ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องทบทวนกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัย มิฉะนั้นเสียงข้างน้อยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกลับกำหนดมติและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในเมื่อมติและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลในการกำหนดบรรทัดฐานแห่งกติกาสังคม มติและคำวินิจฉัยดังกล่าวสมควรยึดกฎคะแนนเสียงข้างมาก จึงจะสามารถสร้างความยอมรับและฉันทมติแห่งสังคมได้ ในกรณีนี้ หากยึดกฎคะแนนเสียงข้างมาก มติและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องมาจากความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 7 คน

ศาลรัฐธรรมนูญอ้างเหตุผลอย่างน้อย 4 ประการในการวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงมิใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ กล่าวคือ

ประการแรก หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือชี้แจงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐเพื่อเป็นเหตุผลประกอบการขอใช้สิทธิการถอนเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีลักษณะเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวของรัฐบาลไทย

ประการที่สอง กองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อได้รับหนังสือแสดงเจตจำนง มิได้มีหนังสือตอบรับสนองตามรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศ

ประการที่สาม คณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการประชุมเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2522 มีมติที่ 6056 - (79/38) ว่า แผนการช่วยเหลือและหนังสือแสดงเจตจำนงมิใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

ประการที่สี่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้ถือว่า เงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) ที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นพันธสัญญาที่เคร่งครัด หากมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย ก็ไม่เป็นเหตุให้ต้องถูกลงโทษ ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญยกตัวอย่างให้เห็นจริงว่า แม้หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ระบุให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลาย โดยให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2541 แต่การที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตามกำหนดได้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้ถือว่าการละเมิดพันธะที่มีต่อกองทุนฯ และไม่ส่งผลให้ได้รับโทษภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการยึดถือมติฉันทมติแห่งกระบวนการจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงมากจนเกินไป และมีได้พิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านอีกด้วย

แม้กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้ถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ แต่ในข้อเท็จจริงหากภาคีสมาชิกไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง มีตัวอย่างเป็นอันมากที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศระงับการจัดสรรเงินให้กู้ส่วนที่เหลือ หากเห็นว่า เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ไม่ปฏิบัติเป็นเงื่อนไขสำคัญ และหากเห็นว่า ภาคีสมาชิกผู้รับเงินกู้ไม่ปฏิบัติตามหลักการของเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย รัฐบาลไทยในอดีตในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เคยขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2525 เมื่อกองทุนฯ เห็นว่า รัฐบาลไทยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง กองทุนฯ จึงระงับการจัดสรรเงินให้กู้ส่วนที่เหลือ ทั้งนี้ที่รัฐบาลไทยยังเบิกจ่ายเงินกู้ไม่หมด

ด้วยเหตุที่รัฐบาลไทยตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2540 เป็นต้นมาปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กำหนดโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด แม้จะไม่สามารถผลักดันกฎหมายล้มละลายผ่านรัฐสภาตามกำหนดเวลา แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็แสดงความเห็นใจโดยมิได้ลงโทษด้วยการระงับเงินให้กู้ส่วนที่เหลือ เพราะเห็นว่า รัฐบาลไทยได้ใช้ความพยายามอย่างถึงที่สุดแล้ว กรณีกฎหมายล้มละลายจึงมิใช่ตัวอย่างที่แสดงว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้มีมาตรการลงโทษภาคีสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายตามสัญญาเงินกู้ เพราะมีตัวอย่างนานากรณีที่กองทุนฯ ลงโทษประเทศลูกหนี้ กรณีดังกล่าวเพียงแต่ชี้ให้เห็นว่า กองทุนฯ มิได้บังคับใช้มาตรการการลงโทษอย่างเคร่งครัด แต่ความยืดหยุ่นในการลงโทษนี้หาใช่หลักการทั่วไปไม่ กองทุนฯ จะยืดหยุ่นเฉพาะแต่ลูกหนี้ที่ 'เชื่อฟัง' และ 'อยู่ในอโวกา' ของกองทุนฯ สำหรับลูกหนี้ 'หัวแข็ง' และไม่อยู่ในอโวกา กองทุนฯ มักจะบังคับใช้มาตรการอย่างเคร่งครัด

สัญญาเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศมิใช่สัญญาระหว่างเจ้าหน้าที่กับลูกหนี้ในกรณีทั่วไป แต่เป็นสัญญาเงินกู้ที่มีเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเป็นข้อผูกพัน กองทุนฯ ไม่ต้องการได้ชื่อว่าแทรกแซงการดำเนินนโยบายภายในของภาคีสมาชิก และไม่ต้องการถูกกล่าวหาว่าละเมิดและลิดรอนอธิปไตยของภาคีสมาชิก กองทุนฯ จึงกำหนดกระบวนการขอเงินกู้ โดยให้ประเทศลูกหนี้เป็นผู้ยื่นหนังสือแสดงเจตจำนง แม้ประเทศลูกหนี้เป็นผู้ดำเนินการยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่บรรดาเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงล้วนเกิดจากการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศลูกหนี้กับกองทุนฯ หากประเทศลูกหนี้เผชิญวิกฤติการณ์ที่รุนแรงยอมไร้อำนาจต่อรอง และต้องรับเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กำหนดโดยกองทุนฯ หากหนังสือแสดงเจตจำนงกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กองทุนฯ ไม่ยอมรับ กองทุนฯ ย่อมไม่อนุมัติเงินให้กู้ และต้องกลับไปเริ่มต้นเจรจาใหม่ จนกว่ากองทุนฯ จะพอใจ ด้วยเหตุดังนี้ แม้ว่าการยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงโดยนิตินัยจะเป็นการกระทำฝ่ายเดียว แต่โดยพฤตินัยแล้วเป็นผลจากการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศลูกหนี้กับกองทุนฯ

การตีความหนังสือแสดงเจตจำนงโดยยึดถือนิติบัญญัติอย่างเคร่งครัด เป็นการตีความที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เพราะข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย ข้อเท็จจริงยังปรากฏอย่างชัดแจ้งอีกว่า หากประเทศลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามหลักการหรือเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่สำคัญ กองทุนมีอำนาจและสามารถใช้อำนาจในการลงโทษประเทศลูกหนี้ ด้วยการระงับการจัดสรรเงินกู้ส่วนที่เหลือ ดังที่ประเทศไทยเคยถูกลงโทษมาแล้วในปี 2525

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 2 ท่าน อันได้แก่ นายมงคล สระฐาน และนายชัยอนันต์ สมุทวณิช เสนอคำวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ (*The Nation*, May 26, 1999) ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช นำเสนอคำวินิจฉัยพร้อมทั้งอรรถาธิบายโดยละเอียด (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 28 พฤษภาคม 2542 นับเป็นคำวินิจฉัยอันประเทืองปัญญา คู่เคียงกับคำวินิจฉัยว่าด้วยสมาชิกภาพของ ส.ส. กลุ่มงูเห่าก่อนหน้า) และอันสาธารณชนและอนุชนสมควรฟังพิเคราะห์และไตร่ตรอง

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ เสนอความเห็นว่าการวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศหรือไม่นั้น ไม่ควรพิจารณาแต่เพียงว่า หนังสือดังกล่าวมีองค์ประกอบของการเป็นสนธิสัญญาหรือสัญญาหรือไม่ หากแต่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงด้วยว่า ข้อตกลงที่รัฐบาลทำกับองค์การระหว่างประเทศไม่ว่าในรูปใดนั้น มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อยุติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์เห็นว่า เขตอำนาจรัฐตามความในมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้มีความหมายครอบคลุมเพียงอาณาเขตทางกายภาพ หากแต่ครอบคลุมทั้งเขตอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรมด้วย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หนังสือแสดงเจตจำนงกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ต้องมีการตราพระราชบัญญัติ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ก็ยอมรับว่า หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 กำหนดให้รัฐบาลแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2541 ด้วยเหตุดังนี้ แม้การจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงจะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่การยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงโดยมีเงื่อนไขในการตราพระราชบัญญัติย่อมเป็นการก้าวล่วงเข้าไปสู่ปริมณฑลแห่งอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์เสนอข้อวินิจฉัยว่า ในเมื่อรัฐบาลจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวพันกับการแก้ไขกฎ ระเบียบ และกฎหมายต่างๆ จำนวนมาก รัฐบาลต้องนำหนังสือแสดงเจตจำนงขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนตามมาตรา 224 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เหตุที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อ

กำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ ในขณะที่มาตรา 224 วรรคหนึ่งให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศอย่างคล่องตัวพอสมควร มาตรา 224 วรรคสอง กำหนดเงื่อนไขให้ฝ่ายบริหารก้าวล่วงเข้าไปสู่ปริมณฑลแห่งอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยแล้วว่า หนังสือแสดงเจตจำนงมิใช่หนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ แต่คำวินิจฉัยจะยังเป็นที่ถกเถียงต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการพิจารณาคำวินิจฉัยของศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิชประกอบด้วย