

(คำแปล)

บันทึกของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

เรื่อง ความรับผิดชอบทางการเงินของรัฐบาลเกี่ยวกับองค์การของรัฐบาล

ปัญหาที่หนึ่ง ในการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลเป็นหน้าที่ของรัฐบาลหรือไม่ที่จะต้องจ่ายเงินในงบประมาณให้เป็นทุน (ถ้อยคำใช้ว่า “ไม่เกินล้านบาท)

สำหรับเงินที่อนุมัติให้เป็นทุนแก่องค์การนั้นเป็นที่เข้าใจว่ามาจากมาตรา ๓ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลว่านโยบายที่จะให้ทุนแก่องค์การที่จัดตั้งใหม่แต่ละองค์การไป เพราะว่าการอนุมัติให้ทุน มาตรา ๕ (๔) อยู่ในลำดับสุดท้ายกล่าวว่า “ข้อกำหนดอื่นๆ อันจำเป็นเพื่อให้กิจการขององค์การได้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย” ดังนั้นการให้อนุมัติให้ทุน (ข้อ ๔) จึงถือได้ในตัวของมันเองว่าเป็นกิจการอันจำเป็นเพื่อให้งานขององค์การดำเนินไปโดยเรียบร้อย

แต่จำนวนทุนเป็นเรื่องของพระราชกฤษฎีกา ถ้อยคำของพระราชกฤษฎีกาแต่ละฉบับใช้คำกว้างๆ ว่า “ทุนไม่เกินเท่านั้นเท่านี้” ทุนซึ่งได้รับอนุมัตินั้นจึงมีจำนวนชั้นสูงสุดตามกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเรียกว่าขีดกั้นในเรื่องการเงิน รัฐบาลจำต้องให้จำนวนเงินไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้

ดังนั้นหลักจึงมีว่าเจ้าหน้าที่ (องค์การ) จะรับใช้เงินเป็นงวดๆ ไม่ได้ นอกจากเจ้าหน้าที่จะทำสัญญาให้มีผลเช่นนั้นกับลูกหนี้ (รัฐบาล) การที่จะอ้างว่ารัฐบาลไม่ใช่ลูกหนี้ธรรมดาเพราะรัฐบาลอนุมัติให้เงินแก่องค์การและไม่ได้ทำการชำระหนี้ธรรมดานั้นย่อมเป็นไปได้ แต่ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การของรัฐบาลมีบทบัญญัติทั่วไป ซึ่งกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ทุนที่ได้รับอนุมัติ “จำนวนเท่านั้น” จะต้องจ่ายเป็น “ทุนประเดิม” ผู้ที่อ้างว่าเป็น “การจ่ายประเดิม” ก็ย่อมหมายความว่าในตัวเองว่า การจ่ายเงินจำนวนทั้งหมดจะต้องชำระหรืออาจชำระเป็นงวดๆ แต่จำนวนเงินที่ได้รับอนุมัติทั้งหมดจะต้องชำระตั้งแต่วันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาเป็นต้นไป

ปัญหาที่สอง ในกรณีที่มีหนี้สินส่วนตัวเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะอนุมัติเงินเป็นจำนวนเต็มตามทุนดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาหรือไม่

คำว่า “หนี้สินส่วนตัว” ซึ่งปรากฏในปัญหาข้างบนไม่มีความหมายในด้านกฎหมาย แต่จะพิจารณาตามที่ปรากฏก็อาจหมายถึงฐานะของบุคคลสองอย่าง (ในกรณีนี้เป็นองค์การ) กล่าวคือ

ก) ลักษณะตามข้อเท็จจริง หมายความว่า องค์การไม่มีเงินที่จะชำระแก่เจ้าหน้าที่ขององค์การ หรือ

ข) ลักษณะทางกฎหมาย (ลัทธิละลาย) ในชั้นใดชั้นหนึ่งตามลำดับตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓

แต่ทั้งสองกรณีก็ไม่เคยได้ยอมรับกันว่าลูกหนี้ที่ถูกผูกมัดโดยสัญญาหรือโดยกฎหมายที่จะต้องชำระเงินแก่บุคคลที่มีหนี้สินส่วนตัว หรือล้มละลาย (องค์การ) ที่จะไม่ใช้เงินจำนวนนั้นโดยแก้ตัวว่าองค์การนั้นมีหนี้สินส่วนตัว หรือล้มละลาย จำนวนที่รัฐบาลจะต้องจ่ายให้แก่องค์การ ตามที่เอกสารสาธารณะและทางกฎหมาย (พระราชกฤษฎีกา) ประกาศออกมานั้น ย่อมเป็นเครื่องค้ำประกันแก่บุคคลทุกคนที่จะมาติดต่อธุรกิจกับองค์การ ถ้ารัฐบาลไม่จ่ายเงินจำนวนนั้น ไม่ใช่องค์การซึ่งได้รับผลเสียจากการนั้น หากแต่ประชาชน (เจ้าหนี้ขององค์การ) จะเสียหาย และก็จะเกิดผลเสียหายอย่างมากมายแก่ชื่อเสียงของรัฐบาลเอง เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อองค์การได้รับแต่งตั้ง (บางทีโดยไม่สมควร) เป็นองค์การของรัฐบาล อาจจะมีผู้เข้าใจไปไกลถึงกับว่านี่ก็เท่ากับเป็นการล้มละลายบางส่วนของรัฐบาลเอง

สิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นก็มีว่า

ก) ในกรณีที่เป็นกรณีที่มีหนี้สินส่วนตัวตามข้อเท็จจริง เงินเป็นงวด ๆ ที่รัฐบาลยังค้างอยู่ก็อาจใช้ให้แก่เจ้าหนี้ขององค์การ และบางทีอาจถึงแก่หลีกเลี่ยงการดำเนินการล้มละลายซึ่งไม่สู้ดี โดยจัดการบางอย่างด้วยเงินนั้นได้

ข) ในกรณีที่การล้มละลายกำลังดำเนินอยู่ เงินเป็นงวด ๆ ที่รัฐบาลยังค้างอยู่จะต้องจ่ายให้แก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะรวบรวมเงินนั้นในวิธีที่ถูกต้องในฐานะเป็นทรัพย์สินของเจ้าหนี้ (พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๒๒ มาตรา ๑๐๙ (๒) และมาตรา ๑๑๘)

ทางที่รัฐบาลจะหยุดยั้งการจ่ายเงินในกรณีล้มละลายจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติกล่าวไว้เป็นพิเศษถึงเรื่องนั้นไว้ในพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่เป็นการแจ้งความที่ดีสำหรับองค์การนั้นเลย และจะเป็นการกั้นบุคคลที่มีเหตุผลไม่ให้เกิดการติดต่อธุรกิจกับองค์การ

อาจจะกล่าวเสริมต่อไปว่า รัฐบาลได้ตระหนักอย่างถ่องแท้แล้วว่าถึงความรู้สึกที่ไม่ดี ซึ่งเกิดแก่ประชาชน ถ้าหากองค์การ (ของรัฐบาล) ไม่สามารถจะชำระค่าใช้จ่ายเป็นครั้งคราว (เป็นรายปี) ถึงแม้จะเป็นการชั่วคราวก็ตาม เช่นค่าบำรุงรักษาการเสื่อมราคา เงินอุดหนุน ค่าตอบแทนหรือเงินรางวัล ฯลฯ เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการทำให้องค์การมีชื่อเสียง รัฐบาลก็มักจะจ่ายเงินที่จำเป็น (มีมาตราหนึ่งที่บัญญัติไว้ให้มีผลเช่นนั้นในพระราชกฤษฎีกาทุกฉบับ) แม้ว่าจะเป็นเงินเพิ่มเติมต่างหากจากทุนที่ได้กำหนดไว้

(ลงชื่อ) พิชาย บุลง

(นายพิชาย บุลง)

ธันวาคม ๒๔๙๗