

บันทึก

เรื่อง ปัญหาบัตรดอกเบี้ยเงินกู้และพันธบัตรสูญหาย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ สร.๐๔๐๓/๑๓๔๗ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๑๐ ความว่า กระทรวงการคลังได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังต่อไปนี้

๑. บัตรดอกเบี้ยของพันธบัตรเงินกู้เป็นตราสารเปลี่ยนมือได้หรือไม่
๒. การชำระต้นเงินกู้ตามพันธบัตร ผู้ถือหรือเจ้าของพันธบัตรจะต้องนำพันธบัตรมาคืนเสมอไปหรือไม่ ถ้าหากพันธบัตรสูญหายหรือถูกทำลายไปด้วยประการใด ๆ รัฐบาลจะปฏิเสธไม่ชำระต้นเงินกู้ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. สำหรับปัญหาที่ว่า บัตรดอกเบี้ยของพันธบัตรเงินกู้เป็นตราสารเปลี่ยนมือได้หรือไม่ นั้น ผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชี้แจงเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาแล้ว ปรากฏว่า บัตรดอกเบี้ยที่เป็นปัญหาขอให้พิจารณานี้ ได้แก่ บัตรดอกเบี้ยของพันธบัตรเงินกู้ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งในพันธบัตรเงินกู้ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๙๔ นั้น ได้พิมพ์ข้อความอันเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ่ายดอกเบี้ยไว้ตอนหนึ่งดังนี้

“ดอกเบี้ยจะจ่ายแลกเปลี่ยนกับบัตรดอกเบี้ยฉบับที่ถูกต้องตามที่จัดติดไว้กับพันธบัตรนี้ในเมื่อได้นำมาเวนคืนในกำหนดสองปีนับแต่วันถึงกำหนดชำระ และต้นเงินกู้จะจ่ายแลกเปลี่ยนกับพันธบัตรนี้ ในเมื่อได้นำมาเวนคืนพร้อมทั้งบัตรดอกเบี้ยทุกฉบับที่หมดสิทธิจะได้รับชำระภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ถึงกำหนดชำระต้นเงินกู้ มิฉะนั้นหมดสิทธิที่จะได้รับชำระ ถ้าบัตรดอกเบี้ยดังกล่าวฉบับใดขาดจากจำนวนไป ก็จะหักจำนวนเงินตามบัตรดอกเบี้ยฉบับนั้นออกจากต้นเงินกู้ตามพันธบัตรที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้ถือ”

ข้อความอันเป็นเงื่อนไขที่พิมพ์ไว้ในพันธบัตรนี้เป็นข้อความที่มีปรากฏอยู่ในข้อ ๗ และข้อ ๑๑ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. ๒๔๙๔ เงินกู้ครั้งที่ ๑ ซึ่งมีความดังนี้

“ข้อ ๗ การจ่ายดอกเบี้ยจะจ่ายแลกเปลี่ยนกับบัตรดอกเบี้ยฉบับที่ถูกต้องทุก ๆ วันที่ ๑ สิงหาคม และวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ตลอดเวลาที่พันธบัตรนั้นมีอายุอยู่

บัตรดอกเบี้ยที่ถึงกำหนดชำระแล้วนั้น ต้องนำมาขอแลกเปลี่ยนเป็นเงินภายใน

สองปีนับแต่วันถึงกำหนดชำระ”

“ข้อ ๑๑ ... ฯลฯ.... การชำระต้นเงินคืนสำหรับพันธบัตรหรือใบสำคัญชั่วคราวแทนพันธบัตรฉบับใดจะชำระต่อเมื่อได้รับเวนคืนพันธบัตรหรือใบสำคัญชั่วคราวแทนพันธบัตรฉบับนั้น พร้อมทั้งบัตรดอกเบี้ยทุกฉบับที่หมดสิทธิจะได้รับชำระนั้นด้วย ถ้าบัตรดอกเบี้ยฉบับใดขาดจำนวนไป ก็ให้หักจำนวนเงินตามบัตรดอกเบี้ยนั้นออกจากต้นเงินที่พึงชำระให้แก่ผู้ถือพันธบัตร... ฯลฯ...”

ฉะนั้น การพิจารณาปัญหาข้อนี้ จึงต้องพิจารณาจากความในกฎกระทรวงที่เป็นกฎหมายให้อำนาจออกพันธบัตร

ความในกฎกระทรวงข้อ ๗ ที่ว่า “การจ่ายดอกเบี้ยจะจ่ายแลกเปลี่ยนกับบัตรดอกเบี้ยฉบับที่ถูกต้อง... ฯลฯ...” และ “บัตรดอกเบี้ยที่ถึงกำหนดชำระแล้วนั้น ต้องนำมาขอแลกเปลี่ยนเป็นเงินภายในสองปีนับแต่วันถึงกำหนดชำระ” ย่อมแสดงให้เห็นว่าบัตรดอกเบี้ยของพันธบัตรเงินกู้รายนี้เป็นตราสารที่เปลี่ยนมือได้ นอกจากนี้ความในกฎกระทรวงข้อ ๑๑ ที่ว่า “... ฯลฯ... ถ้าบัตรดอกเบี้ยฉบับใดขาดจำนวนไป ก็ให้หักจำนวนเงินตามบัตรดอกเบี้ยนั้นออกจากต้นเงินที่พึงชำระให้แก่ผู้ถือพันธบัตร...” ยังช่วยสนับสนุนให้เห็นว่า บัตรดอกเบี้ยของพันธบัตรเงินกู้รายนี้เป็นเอกสารที่อาจแยกออกได้เป็นส่วน ๆ ต่างหากจากกันทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถือพันธบัตรนำบัตรดอกเบี้ยไปขายหรือโอนให้แก่ผู้อื่นได้ และเมื่อถึงกำหนดชำระต้นเงินคืน เจ้าของพันธบัตรจะต้องนำพันธบัตรหรือใบสำคัญชั่วคราวแทนพันธบัตรพร้อมทั้งบัตรดอกเบี้ยทุกฉบับที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระดอกเบี้ยมาขอรับชำระต้นเงินคืน ถ้าบัตรดอกเบี้ยฉบับใดขาดจำนวนไป กฎกระทรวงกำหนดให้หักจำนวนเงินตามบัตรดอกเบี้ยนั้นออกจากต้นเงินที่พึงชำระให้แก่ผู้ถือพันธบัตร ทั้งนี้ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชี้แจงว่าเพื่อเก็บเงินไว้จ่ายให้แก่ผู้ถือบัตรดอกเบี้ยต่อไป

สรุปแล้วในปัญหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า บัตรดอกเบี้ยของพันธบัตรเงินกู้ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นตราสารเปลี่ยนมือได้

๒. สำหรับปัญหาที่ว่า การชำระต้นเงินกู้ตามพันธบัตร ผู้ถือหรือเจ้าของพันธบัตรจะต้องนำพันธบัตรมาคืนเสมอไปหรือไม่ ถ้าหากพันธบัตรสูญหายหรือถูกทำลายไปด้วยประการใด ๆ รัฐบาลจะปฏิเสธไม่ชำระต้นเงินกู้ได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาความในกฎกระทรวงข้อ ๑๑ ที่ว่า “... ฯลฯ... การชำระต้นเงินคืนสำหรับพันธบัตรหรือใบสำคัญชั่วคราวแทนพันธบัตรฉบับใด จะชำระต่อเมื่อได้รับเวนคืนพันธบัตรหรือใบสำคัญชั่วคราวแทนพันธบัตรฉบับนั้น ... ฯลฯ...” และ “... ฯลฯ... พันธบัตรหรือใบสำคัญชั่วคราวแทนพันธบัตรที่ถูกสลากหรือที่กระทรวงการคลังรับขึ้นเงินให้แล้ว ต้องนำมาเวนคืนเพื่อขอรับชำระต้นเงินคืนภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันถึงกำหนดชำระ ... ฯลฯ...” จะเห็นว่า กฎหมายได้บัญญัติวิธีการชำระต้นเงินคืนไว้อย่างชัดเจนว่า จะกระทำต่อเมื่อได้รับเวนคืนพันธบัตรหรือใบสำคัญชั่วคราวแทนพันธบัตรฉบับนั้น ฉะนั้น เมื่อกฎกระทรวงไม่ได้บัญญัติข้อความไว้เป็นอย่างอื่นซึ่งพอจะถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นข้อความที่บังคับให้ชำระต้นเงินกู้คืนเมื่อได้รับเวนคืนพันธบัตรหรือใบสำคัญชั่วคราวแทนพันธบัตรแล้ว การแปลความในกฎกระทรวงข้อนี้จึงต้องแปลตามตัวอักษรที่ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงนั้น นอกจากนี้

กฎกระทรวงฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการออกพันธบัตรเงินกู้ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๙๔ รวมทั้ง การชำระต้นเงินกู้คืน การจ่ายดอกเบี้ยฯไว้โดยเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษยกเว้น กฎหมายทั่วไป ด้วยเหตุนี้ ถ้าหากกรณีปรากฏว่า ผู้ถือพันธบัตรไม่อาจนำพันธบัตรหรือใบสำคัญ ชั่วคราวแทนพันธบัตรมาเวนคืนแก่กระทรวงการคลังเพื่อรับชำระต้นเงินกู้คืน ไม่ว่าพันธบัตรจะได้ สูญหายหรือถูกทำลายไปด้วยประการใดๆ ก็ตาม กระทรวงการคลังจะปฏิเสธไม่ชำระต้นเงินกู้ก็ได้

นอกจากเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น พึงระลึกว่า พันธบัตรเงินกู้นี้เป็น พันธบัตรเงินกู้ชนิดจ่ายเงินให้แก่ผู้ถือ ดังจะเห็นได้จากกฎกระทรวงข้อ ๒ ที่ว่า “พันธบัตรเงินกู้ ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นพันธบัตรชนิดจ่ายเงินแก่ผู้ถือ มีดอกเบี้ย...” เมื่อเป็นพันธบัตรเงินกู้ ชนิดจ่ายเงินให้แก่ผู้ถือ ผู้ใดมีไว้ในครอบครองโดยสุจริตย่อมถือได้ว่าเป็นเจ้าของพันธบัตรและมี สิทธิได้รับชำระหนี้ โดยนัยกลับกัน ถ้าผู้ใดไม่มีพันธบัตรไว้ในครอบครอง ผู้นั้นย่อมหมดสิทธิที่จะ กล่าวอ้างขอรับชำระหนี้ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายผ่อนผันให้อ้างได้ แต่ดังได้กล่าวมาแล้ว กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. ๒๔๙๔ เงินกู้ครั้งที่ ๑ มิได้มีข้อความใดซึ่งพอจะแปลความได้ว่าเป็นการผ่อนผันให้ชำระต้นเงินกู้แก่เจ้าของพันธบัตรที่ ไม่มีพันธบัตรมาเวนคืนได้ เมื่อกฎหมายไม่เปิดช่องพอที่จะนำกฎหมายอื่นหรือหลักกฎหมาย ทั่วไปมาอ้างอิงได้ ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ จึงต้องแปลว่า เมื่อพันธบัตรสูญหายหรือถูกทำลาย กระทรวงการคลังจะปฏิเสธไม่ชำระต้นเงินกู้ก็ได้

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๑๑