

บันทึกความเห็นของนายพิชาญ บุณย ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย
เรื่อง ความรับผิดชอบของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา
ว่าด้วยการกักคุมตัวและควบคุมจัดกิจการหรือทรัพย์สินของบุคคล
ที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติ พุทธศักราช ๒๕๕๘

(หมายเหตุ-ปัญหาในเรื่องนี้ซึ่งได้ส่งไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๑๐๗๘๘ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อาจพิจารณาได้โดยตลอด ถ้าหากว่าไม่ทราบหนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้อง)

ข้าพเจ้ามีความเห็นพ้องด้วยในความเห็นที่ว่า ตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมจัดกิจการและทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติ นั้น

ก. คณะกรรมการซึ่งเรียกว่า ก.ท.ส. เป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดกิจการ (ซึ่งรวมถึงการชำระบัญชีด้วย) ทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติ

ข. ตามปรกติการชำระบัญชีย่อมหมายความว่า ผู้ชำระบัญชีอาจเรียกเก็บและรวบรวมเงินที่ค้างชำระแก่บุคคลที่ทรัพย์สินถูกชำระบัญชีและจ่ายเป็นการชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ของเขาด้วย

แต่ตามความเห็นของข้าพเจ้าเห็นว่า ไม่อาจจะใช้วิธีการตามข้อ ข. ได้อย่างเด็ดขาด และจะละเลยต่อการพิจารณาถึงพฤติการณ์อันกระทบถึงสินทรัพย์ที่จะทำการจำหน่ายในกรณีเฉพาะรายของบุคคลที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติเสียมิได้

อาจกล่าวได้ว่าการชำระหนี้อันมีต่อคนไทยจากสินทรัพย์ของบุคคลที่เป็นศัตรูนี้ อาจทำได้ トラบใดที่รัฐบาลยังมีได้มีข้อผูกพันพิเศษต่อสหประชาชาติเกี่ยวกับเรื่องนี้ ตามที่ปรากฏในหนังสือแลกเปลี่ยนซึ่งได้ทำไว้กับสถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศ (เป็นที่เข้าใจว่า “หนังสือแลกเปลี่ยน” ซึ่งได้ทำกันเป็นปรกติในการเจรจาทางการทูตนั้น ย่อมผูกพันรัฐบาลและย่อมบังคับแก่คนในบังคับของรัฐบาลด้วย) ก่อนมีหนังสือแลกเปลี่ยน คณะกรรมการ ก.ท.ส. ได้คิดโดยสุจริตว่าตนอาจชำระหนี้ซึ่งคนไทยเป็นเจ้าหนี้อยู่ได้ เพราะฉะนั้นยังมีคำวินิจฉัยของสหประชาชาติและของรัฐบาลอันเกี่ยวกับกองทรัพย์สินที่ยึดมาจากศัตรู และไม่เป็นการผิดวิสัยในการที่จะตีความว่า กองทรัพย์สินเหล่านั้นย่อมนำออกชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ซึ่งเป็นคนไทยได้ (ถึงแม้ว่าควรจะโต้แย้งได้ว่า ถึงอย่างไรก็ดีประเทศไทยหาใช่ประเทศที่รวมอยู่ในสหประชาชาติอันชอบที่จะได้รับผลประโยชน์จากการนั้นไม่)

แต่หนังสือแลกเปลี่ยนได้นำเอาสถานะอย่างอื่นอีกอย่างหนึ่งและแตกต่างมาแทนสถานะอันไม่ประจักษ์นั้นต่อไป ได้เป็นที่ตกลงยินยอมกันว่าบรรดากองทรัพย์สินซึ่งยึดมานั้นจะต้องรักษาไว้ให้แก่องค์การสหประชาชาติ (การจำหน่ายจ่ายโอนกองทรัพย์สินในขั้นสุดท้ายนั้นยังไม่เป็นการแน่ชัด และก็ไม่เป็นการพ้นวิสัยที่จะมีความหวังว่ารัฐบาลไทยอาจได้รับส่วนหนึ่งของกองทรัพย์สินนั้นมาชำระแก่คนไทย แม้ว่าประเทศไทยจะมีได้มีชื่ออยู่ในบัญชีของ “สหประชาชาติ” ก็ตาม) การตีความของสถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศในเรื่องนั้นไม่เป็นที่เคลือบแคลงแต่อย่างใด เนื่องจากเมื่อได้ความว่าคณะกรรมการ ก.ท.ส. ได้มีการชำระหนี้สินขึ้นก็ได้ขอร้องมาโดยทันทีว่า บรรดาเงินที่คณะกรรมการ ก.ท.ส. รวบรวมได้นั้นก็ให้กักไว้ (Freeze) เพื่อส่งไปเข้าบัญชีของบริติชอเมริกันทรัสต์ต่อไป

ดังนั้น นับแต่ได้มีหนังสือแลกเปลี่ยนกันแล้ว ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ก.ท.ส. คือความรับผิดชอบของรัฐบาลซึ่งมีคณะกรรมการ ก.ท.ส. เป็นตัวแทน จะต้องเป็นผู้รับภาระถ้าหากได้ทำการจำหน่ายกองทรัพย์สินไปเป็นอย่างอื่น นอกจากตามคำวินิจฉัยขององค์การสหประชาชาติ

สถานะใหม่นี้หาได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงที่ว่า ตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๘๘ นั้น คณะกรรมการ ก.ท.ส. เป็นผู้ชำระบัญชีทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาตินั้นไม่ ผู้ชำระบัญชีย่อมทราบว่าการที่ทำการชำระบัญชีอยู่นั้น มีหนี้สินอะไรบ้าง ก็จำเป็นต้องชำระหนี้สินนั้นไป แต่ผู้ชำระบัญชีจะชำระหนี้ก่อนต่อเมื่อมีเงินสำหรับชำระเท่านั้น ความแตกต่างระหว่างการชำระบัญชีของบริษัทจำกัดและการชำระบัญชีที่กระทำโดยคณะกรรมการ ก.ท.ส. ก็คือ คณะกรรมการ ก.ท.ส. หามีเงินที่จะชำระหนี้สินแก่เจ้าหนี้ที่เป็นคนไทยไม่ ที่คณะกรรมการ ก.ท.ส. ไม่มีเงินก็เพราะกองทรัพย์สินที่ได้รับมานั้นได้ถูกกัก (frozen) และเก็บไว้เพื่อการอย่างอื่นโดยตามความเข้าใจระหว่างประเทศ

ความเข้าใจกันเช่นนั้นเป็นผลจากฐานะของประเทศไทยหลังจากสงครามครมที่แล้ว หาใช้ความผิดของรัฐบาลไม่ ตามกฎหมายระหว่างประเทศรัฐบาลหาจำต้องรับผิดชอบต่อบังคับของตนในความเสียหายอันเกิดจากการสงครามไม่ กรณีที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอยู่ในภาวะเดียวกัน กล่าวคือความเสียหายนั้นเกิดจากผลของสงครามและซึ่งคนไทยทุกคนจะต้องรับทั่วหน้ากัน

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังอาจเป็นที่หวังว่าอาจได้รับเงินบางส่วนจากกองทรัพย์สินของสหประชาชาติเพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ที่เป็นคนไทย เป็นปัญหาเกี่ยวกับการเจรจาทางการเมือง และยังมีหวังอีกว่า รัฐบาลอาจขอให้คณะกรรมการ ก.ท.ส. รายงานจำนวนหนี้สินทั้งหมดที่ยังมิได้ชำระแก่คนไทยเนื่องจากการที่กองทรัพย์สินถูกกัก (freeze) นั้น ทั้งนี้เนื่องจากยังมิได้มีการทำสนธิสัญญากับญี่ปุ่น บางทีรัฐบาลอาจเรียกร้องเงินเป็นค่าบูรณกรรม (reparation) เป็นจำนวนเท่ากันนั้นจากญี่ปุ่นก็ได้ ผลอันเกิดจากสงครามโดยเฉพาะเรื่องเช่นนั้นก็ย่อมโอนจากประเทศไทยไปเป็นของประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้เป็นการแสดงให้เห็นความสำคัญของการชำระบัญชี แม้ว่าจะไม่ไปไกลจนเกินกว่าที่จะทำให้เห็นประจักษ์ว่า ข้อเรียกร้องของเจ้าหนี้ที่เป็นคนไทยมีเพียงใด

บัดนี้ เมื่อกลับมาพิจารณาถึงปัญหาซึ่งคณะกรรมการ ก.ท.ส. ยกขึ้นเกี่ยวกับการที่ต้องประสพกับการชำระหนี้รายใหญ่ๆ ความเห็นดังกล่าวแล้วข้างต้นอาจสรุปได้ ดังนี้

ก. การชำระหนี้ซึ่งได้กระทำไปก่อนมีหนังสือแลกเปลี่ยนไม่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่รัฐบาลต่อสหประชาชาติแต่อย่างใด (รับผิดชอบต่อตัวแทน คือ ก.ท.ส.) เพราะว่ายังมิได้มีข้อวินิจฉัยในเรื่องนี้ จะรับผิดชอบแต่การชำระหนี้ที่ได้กระทำไปภายหลังจากได้มีหนังสือแลกเปลี่ยนแล้วเท่านั้น

ข. อย่างไรก็ตามองค์การสหประชาชาติอาจคัดค้านได้ว่ารัฐบาลควรต้องป้องกันมิให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ให้แก่คนไทย เพราะว่รัฐบาลควรจะรู้อยู่แล้วว่าประเทศไทยมิใช่ประเทศในเครือสหประชาชาติ จึงหาสิทธิในสินทรัพย์เหล่านั้นไม่ (ข้อนี้ก็เป็นที่อาจคาดว่าจะเป็นข้อคัดค้าน)

ค. หลังจากได้มีหนังสือแลกเปลี่ยนกันแล้ว คณะกรรมการ ก.ท.ส. ซึ่งเป็นผู้ชำระบัญชีทรัพย์สินและกิจการของศัตรูไม่มีเงินที่จะชำระให้แก่เจ้าหนี้ที่เป็นคนไทยต่อไปแล้ว (เป็นที่เข้าใจว่าการจำหน่ายต้องหยุดลงทันที)

ง. รัฐบาลหาต้องรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้ทั้งหลายไม่ เพราะจะต้องผูกพันโดยความเข้าใจระหว่างประเทศ หากจำต้องกล่าวไม่ว่าการยอมรับในข้อนี้เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และเป็นผลของสงครามซึ่งประเทศไทยเป็นผู้แพ้