

บันทึก

เรื่อง การค้าประกันของกระทรวงการคลังหรือรัฐบาล

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้แจ้งมาโดยหนังสือด่วนมาก ที่ ๒๓๓๐/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๐๑ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ในการที่กระทรวงการคลังหรือรัฐบาลเป็นผู้ค้าประกันลูกหนี้เพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้นั้น กระทรวงการคลังหรือรัฐบาลจะทำสัญญาเป็นผู้ค้าประกันได้ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่ว ๆ ไป หรือว่าการเข้าค้าประกันของกระทรวงการคลังหรือรัฐบาลนั้น จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติกู้เงิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) ปัญหาที่ว่ารัฐบาลจะทำสัญญาเป็นผู้ค้าประกันลูกหนี้เพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่ว ๆ ไป หรือว่าการเข้าค้าประกัน เช่นว่านั้นจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติกู้เงินนั้น ปัญหาอย่างเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาและเสนอความเห็นมาครั้งหนึ่งแล้วในเรื่องการกู้เงินธนาคารโลกสำหรับการรถไฟ โดยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๒๕๓๙/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ มีใจความว่า ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือประเพณีของไทยไม่มีและไม่เคยมีบทบัญญัติหรือหลักปฏิบัติว่า การที่รัฐบาลจะทำสัญญาค้าประกันเงินกู้ ไม่ว่าจากธนาคารโลกหรือบุคคลใด ๆ จะต้องขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรหรือต้องออกกฎหมายโดยเฉพาะสำหรับการนั้น แต่การที่จะออกกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวย่อมทำได้โดยเสนอเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามความในมาตรา ๗๓ แห่งรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ทั้งนี้ ก็เช่นเดียวกับการกู้เงินซึ่งแม้ไม่มีความจำเป็นตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลนิยมออกเป็นพระราชบัญญัติ เข้าใจว่าเนื่องด้วยการรับจ่ายเงินกู้นั้นจะต้องตั้งไว้ในงบประมาณซึ่งต้องทำเป็นพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๙ อย่างไรก็ดี การเข้าเป็นผู้ค้าประกันของรัฐบาลนั้น แม้อาจทำได้ก็เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ใช้อาจจะมีอำนาจเช่นบุคคลธรรมดาทั่ว ๆ ไป ซึ่งจะเข้าทำสัญญาค้าประกันผู้ใดในกรณีใด ๆ ก็ได้ตามลำพังใจหาได้ และถ้าเมื่อใดจะต้องชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามสัญญาค้าประกันจำนวนเงินที่จะต้องชำระนั้นจะต้องตั้งจ่ายไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ

(๒) ส่วนกระทรวงการคลังนั้นเป็นกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีอำนาจและหน้าที่เฉพาะที่มีกฎหมายบัญญัติให้

ไว้ ซึ่งเท่าที่ได้ตรวจค้นในเวลาจำกัดยังไม่พบบทบัญญัติทั่วไปในกฎหมายใดซึ่งระบุให้อำนาจกระทรวงการคลังทำสัญญาค้ำประกันได้ แต่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.๒๔๙๖ มาตรา ๑๐ มีข้อความว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษากรุณ ฯลฯ และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน ตามความในประโยคที่ขีดสลับประกาศไว้ นั้น เป็นบทบัญญัติที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ และไม่เคยมีข้อความเช่นนี้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมฉบับก่อน ๆ เห็นว่า ตามบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นนี้ ถ้ามีมติของคณะรัฐมนตรีให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน กระทรวงการคลังก็จะเข้าทำสัญญาเป็นผู้ค้ำประกันลูกหนี้รายใด ๆ ได้โดยมติคณะรัฐมนตรี

(๓) ความเห็นใน (๑) และ (๒) นั้น เป็นหลักทั่วไปก่อนที่จะได้เสนอความเห็นลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๔๙๘ มา ต่อจากนั้นได้ตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและการธนาคารระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๘ ขึ้นเป็นกรณีพิเศษซึ่งตามมาตรา ๓ ซึ่งเพิ่มมาตรา ๕ ทวิ ขึ้นอีกมาตราหนึ่งมีความว่า

ให้รัฐมนตรีมีอำนาจถือประโยชน์จากสมาชิกภาพในธนาคารระหว่างประเทศทำการแทนรัฐบาลเพื่อกู้เงินและค้ำประกันการกู้เงินของรัฐบาลหรือองค์การรัฐบาลจากธนาคารระหว่างประเทศตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่จะตกลงกัน

การกู้เงินดังกล่าวจะเป็นผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ

บทบัญญัติมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่การกู้เงินและการค้ำประกันการกู้เงินซึ่งได้กระทำตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๙๘ เป็นต้นไป

ความในมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่ระบุไว้ชัดแจ้งว่า การกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศจะต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ และระบุให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำการแทนรัฐบาลเพื่อกู้เงินและค้ำประกันการกู้เงินของรัฐบาลหรือองค์การรัฐบาลจากธนาคารระหว่างประเทศได้โดยอำนาจกฎหมายด้วย ทั้งนี้ ไม่เกี่ยวกับการกู้เงินจากที่อื่น และเฉพาะการค้ำประกันนั้น แม้ที่เกี่ยวกับธนาคารระหว่างประเทศก็หาต้องบัญญัติเป็นกฎหมายไม่ เพราะการกู้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ดูจะเป็นการเพียงพอแก่ความประสงค์อยู่แล้ว

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๐๑