

บันทึก

เรื่อง การชำระบัญชีธนาคารของชนศัตรู

ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ค.๔๕๖๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ นำส่งบันทึกเรื่องการชำระบัญชีธนาคารต่าง ๆ ของชนศัตรูมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณานั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑ ฝ่ายข้างมาก) เห็นว่า มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕๕๕ เป็นตัวบทสำคัญในเรื่องนี้ และมีความดังต่อไปนี้

“ในการควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินนั้น ให้คณะกรรมการมีอำนาจ

๓. เลิกกิจการเพื่อชำระบัญชีหรือจัดการจำหน่ายทรัพย์สินทั้งหมดเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

ในกรณีที่คนต่างด้าวนั้นสิ้นสิ้นพันธุ์ ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องให้คนต่างด้าวล้มละลายได้”

จากถ้อยคำในตัวบทดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าคนต่างด้าวนั้นสิ้นสิ้นพันธุ์ คณะกรรมการก็มีอำนาจที่จะฟ้องขอให้คนต่างด้าวเป็นคนล้มละลายได้ พึงสังเกตว่า คณะกรรมการมีอำนาจที่จะกระทำการดังกล่าวแล้วได้เท่านั้น หาได้มีบทกฎหมายได้บังคับว่าถ้าคณะกรรมการเห็นว่าคนต่างด้าวนั้นสิ้นสิ้นพันธุ์แล้ว จะต้องฟ้องขอให้คนต่างด้าวเป็นคนล้มละลายเสมอไปไม่ได้ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๖๖ ซึ่งมีว่า ถ้าผู้ชำระบัญชีเห็นว่าห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทมีหนี้สินล้นพ้นตัวก็ให้ร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งว่า ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามความให้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กล่าวแล้ว ผู้ชำระบัญชีของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นคือกรรมการของบริษัทหรือบุคคลที่ศาลได้ตั้งให้เป็นผู้ชำระบัญชีเท่านั้น และนอกจากนั้นพึงเห็นได้ว่า ธนาคารที่คณะกรรมการเข้าจัดการให้เรื่องนี้ก็หาได้มีฐานะที่ต้องเลิกกิจการตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นไม่ ธนาคารเหล่านี้คงตกอยู่ในฐานะเพียงถูกควบคุมและจัดการโดยคณะกรรมการเท่านั้น และถึงแม้ว่าคณะกรรมการจะได้จัดการไปในทางเลิกกิจการของธนาคารเหล่านี้ ก็เป็นการเลิกตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู พุทธศักราช ๒๕๕๕ และพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕๕๕ ไม่ได้เลิกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผลจึงเป็นว่า

(๑) คณะกรรมการไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ล้มละลาย แม้ถึงว่าคนต่างด้าวนั้นจะมีหนี้สินล้นพ้นตัว คณะกรรมการเพียงแต่ได้รับอำนาจให้ฟ้องล้มละลายได้ ในเมื่อเห็นว่าการฟ้องให้ล้มละลายเป็นวิธีที่จะให้ความสะดวกในบางกรณีเท่านั้น

(๒) ถ้าคนต่างด้าวนั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว คณะกรรมการก็มีอำนาจตามพระราชบัญญัติที่จะฟ้องขอให้ล้มละลายได้ และถ้าคณะกรรมการได้เลือกปฏิบัติเช่นนั้นแล้ว จึงจะเป็นทางให้ต้องนำวิธีการธรรมดาในกฎหมายล้มละลายมาใช้

(๓) แต่อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะต้องพิจารณาให้ได้ความแน่นอนว่าคนต่างด้าวนั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัวจริงหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการมีหลักฐานพอที่จะแสดงให้เห็นว่าคนต่างด้าวนั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว ก็อาจที่จะฟ้องขอให้ล้มละลายได้ แต่ถ้าคณะกรรมการไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบได้ว่าคนต่างด้าวนั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ ก็ไม่อยู่ในข่ายที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณาควรฟ้องขอให้คนต่างด้าวล้มละลายหรือไม่

ถ้าจะนำหลักทั่วไปที่กล่าวนี้มาใช้แก่ธนาคารอังกฤษในกรุงเทพฯ แล้วก็จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการไม่อยู่ในฐานะทั้งในข้อเท็จจริงและในข้อกฎหมายที่จะชี้ได้แน่นอนว่าธนาคารเหล่านั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว

อันที่จริง ธนาคารต่าง ๆ ที่พิจารณาถึงนี้หาใช่ธนาคารอิสระมีสำนักงานแห่งใหญ่อยู่ในประเทศไทยไม่ ผิดกันไกลทีเดียว คือธนาคารเหล่านี้เป็นเพียงธนาคารสาขา (หรือธนาคารตัวแทน) ของธนาคารใดธนาคารหนึ่งซึ่งตั้งอยู่ในต่างประเทศ และได้รับอนุญาตให้ตั้งธนาคารขึ้นในประเทศไทยได้เท่านั้น ธนาคารเหล่านี้เรียกตัวเองว่าธนาคารสาขา หรือธนาคารตัวแทน (ดูประกาศของธนาคารเหล่านี้) ธนาคารสาขาที่ตั้งขึ้นนี้หาใช่ธนาคารอิสระทีเดียวไม่ หากเป็นเพียงสำนักงานย่อยของธนาคารใหญ่เท่านั้น และความจริง ถ้ามีปัญหาขัดข้องซึ่งเป็นเรื่องเกินอำนาจอันจำกัดของธนาคารสาขาแล้ว ธนาคารสาขาจะต้องแจ้งเรื่องไปให้ธนาคารใหญ่พิจารณาสั่ง^๑

^๑ ในต่างประเทศเคยวินิจฉัยกันไว้ ดังต่อไปนี้

(ก) บริษัทใดบริษัทหนึ่งอาจจะตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ขึ้นในต่างประเทศก็ได้ แต่โดยมากบริษัทมักจะตั้งสาขาไว้ในต่างประเทศ ส่วนสำนักงานแห่งใหญ่หรือที่เรียกกันว่าตัวตนของบริษัทนั้นตั้งอยู่ในประเทศอันเป็นแหล่งกำเนิดของบริษัท ในกรณีหลังนี้กล่าวกันว่าบริษัทได้ตั้งขึ้น แต่ทว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นการต้องห้ามตามกฎหมายของต่างประเทศนั้น บริษัทสาขาเหล่านี้อาจได้รับอำนาจมากบ้างน้อยบ้าง แต่หาใช่จะมีอำนาจอิสระทีเดียว ตรงกันข้าม ถ้าเป็น ฟิเลียล (filiale) หรือสมาคมย่อยก็มีอำนาจอิสระทีเดียว

(ข) ตามกฎหมายฝรั่งเศส ถ้าบุคคลใดเรียกร้อยอย่างหนึ่งอย่างใดจากบริษัทต่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่ในต่างประเทศ หากบริษัทต่างประเทศนั้นมีสาขาตั้งอยู่ในประเทศฝรั่งเศส ก็ยอมให้ฟ้องต่อศาลในท้องที่ที่สาขานั้นตั้งอยู่ได้ ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่ามีความเกี่ยวเนื่องขึ้นอยู่แก่กันระหว่างบริษัทใหญ่กับสาขา (ดูคำพิพากษาศาลสูงสุดฝรั่งเศสลงวันที่ ๔ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๘๕ และกฎหมายอังกฤษโดยฮอลสเบอรี เล่ม ๕ ข้อ ๑๕๑๐)

(ค) ส่วนภูมิลาเนาในต่างประเทศของสาขานั้น ก็เพื่อประโยชน์แก่การค้าหรือขอบเขตอำนาจเท่านั้น แต่เมื่อปัญหาหรือข้อเรียกร้องอย่างใดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของบริษัทโดยส่วนรวมแล้ว จะเอาภูมิลาเนาของสาขามาลบล้างภูมิลาเนาของบริษัทใหญ่ไม่ได้ (ดูคำพิพากษาศาลสูงสุดฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๐๙ และคำพิพากษาอื่น ๆ และกฎหมายอังกฤษโดยฮอลสเบอรี เล่ม ๕ ข้อ ๑๕๗๖, ๑๕๗๗)

ส่วนปัญหาข้อที่ว่า สาขาของธนาคารไม่ใช่ดำเนินการได้โดยอิสระนั้นมีผลไปไกล กล่าวคือ แสดงว่าการขึ้นอยู่กับระหว่างธนาคารและสาขาของธนาคารเป็นการถ่วงและร่วมกัน หากปรากฏว่ามีการขาดทุน (deficit) เกิดขึ้นตามสาขาตัวธนาคารใหญ่เองต้องเป็นผู้จัดการให้ กลับคงคืนที่ เมื่อมีสาขาของธนาคารให้ท้องที่ใดหลักประกันของเจ้าหนี้ในท้องที่นั้นหาใช้อยู่ที่ ทรัพย์สินของสาขานั้นไม่ เพราะสินทรัพย์ของสาขาอาจมีจำนวนเพียงเล็กน้อย ฉะนั้น หลักประกัน ของเจ้าหนี้ดังกล่าวจึงอยู่ที่เงินทุนทั้งสิ้นของธนาคารใหญ่ ด้วยเหตุนี้เมื่อใคร ๆ ได้อ่านประกาศแจ้ง ความของสาขาธนาคารในหนังสือพิมพ์รายวันต่าง ๆ จะเห็นว่าแจ้งความนั้น ๆ ต้องมีข้อความว่า (ตัวอย่างเช่น) "โยโกฮาสาสาเปชิแบงก์ เงินทุนที่ชำระแล้ว ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ เยนทุนสำรอง ๑๔๔,๖๕๐,๐๐๐ เยน ซาเตอร์แบงก์เงินทุน ๓,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ ทุนสำรอง ๓,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์" เช่นนี้เสมอ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ลูกค้าในท้องที่มีความแน่ใจว่าเขาอาจมอบความไว้วางใจไว้กับตัว ธนาคารใหญ่ด้วยความปลอดภัย เพราะธนาคารใหญ่อาจจัดการในเมื่อจำเป็นให้สาขาที่ดำเนินการ ขาดทุนกลับคงคืนได้

จึงเป็นอันว่า สำหรับสาขาของธนาคารนั้นจะมีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่ได้ เว้นแต่ตัว ธนาคารใหญ่เองจะมีหนี้สินล้นพ้นตัว

ความยุ่งยากชั่วคราวอาจมีได้สำหรับสาขาของธนาคาร แต่ไม่ใช่เรื่องหนี้สินล้นพ้น ตัว โดยปกติความยุ่งยากที่เกิดย่อมไม่กระทบถึงลูกค้าหรือประชาชนโดยทั่วไปเพราะเป็นเรื่อง ภายในของธนาคารใหญ่และสาขาจะพึงจัดการแก้ไขกันเอง ในกรณีพิเศษที่เกิดเป็นปัญหาขึ้นมา เวลานี้เนื่องจากกิจการของสาขาธนาคารในประเทศไทยต้องหยุดชะงักลงและมีเจ้าหนี้มากมาย ร้องขอให้คณะกรรมการซึ่งควบคุมกิจการสาขาธนาคารดำเนินการตามมาตรา ๗ ข้ออื่น แต่ไม่ใช่ ๓ วรรค ๒ ซึ่งถือเอาว่าธนาคารมีหนี้สินล้นพ้นตัว

คณะกรรมการไม่อาจนำมาตรา ๗ (๓) วรรค ๒ มาใช้บังคับ

(ก) ในข้อเท็จจริง เพราะไม่มีผู้รู้ได้ว่าสำนักงานใหญ่ของธนาคารใน ต่างประเทศเช่นซาเตอร์แบงก์ มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือจะมีหนี้สินล้นพ้นตัวโดยผลของสงคราม หรือไม่ ซึ่งอันที่จริงด้วยความสับสนในปัญหาต่าง ๆ แม้ธนาคารใหญ่เหล่านั้นเองก็น่าจะไม่รู้ว่าจะ เป็นไปเช่นไร อย่างไรก็ตาม ไม่น่าจะมีหลักฐานพอที่คณะกรรมการจะวินิจฉัยขึ้นอ้างได้ว่าเป็น กรณีหนี้สินล้นพ้นตัวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ (๓) วรรค ๒

(ข) ในข้อกฎหมาย เนื่องจากก่อนที่จะนำมาตรา ๗ (๓) วรรค ๒ มาใช้บังคับ คณะกรรมการจักต้องลงความเห็นแล้วว่า "คนต่างด้าวนั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว" トラバドที่ คณะกรรมการไม่อาจลงความเห็นเช่นนั้น ก็ไม่อาจนำมาตรา ๗ (๓) วรรค ๒ มาใช้ได้ทั้งนี้ก็ เพราะว่าคณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมและจัดการทรัพย์สินของคนต่างด้าว ไม่ใช่เป็นเจ้าหนี้ซึ่ง มักจะขอให้ล้มละลายเมื่อตนมาเบิกเงินเพียงพันทหรือกว่าพันทไม่ได้

เมื่อพิจารณาถึงวิธีการในเรื่องล้มละลาย ท่านที่ปรึกษากฎหมายแห่ง กระทรวงการคลังได้ชี้ให้เห็นชัดถึงความแตกต่างอย่างมากระหว่างกรณีที่นิติบุคคลต้องทำการ ชำระบัญชี เพราะเหตุมีหนี้สินล้นพ้นตัว กับกรณีที่นิติบุคคลต้องทำการชำระบัญชีเมื่อยังไม่มี หนี้สินล้นพ้นตัว ผลดีย่อมได้แก่เจ้าหนี้ในกรณีหลัง (เมื่อยังไม่มีหนี้สินล้นพ้นตัว) มากกว่า ทั้งนี้

ทำให้เห็นได้ทันทีว่าเราควรจะพอใจตัวเองที่ไม่จำเป็นต้องหันเข้าหาวิธีการให้ล้มละลายในกรณี
สมมติว่าสาขานาคารในประเทศไทยมีหนี้สินล้นพ้นตัว

แม้จะยอมรับว่ากฎหมายล้มละลายยอมให้เจ้าหนี้เรียกร้องประโยชน์ต่อมาได้อีก
ถ้าภายหลังที่ได้แบ่งสินทรัพย์ของลูกหนี้แล้วปรากฏว่าลูกหนี้ยังมีสินทรัพย์ใหม่และที่ยังไม่เปิดเผย
อยู่อีก เช่นนี้ย่อมเป็นทางที่ดีสำหรับเจ้าหนี้มากกว่าที่จะไม่ให้สาขาของธนาคารล้มละลาย เพราะ
อย่างไรก็ตาม เงินทุนของสำนักงานใหญ่ของธนาคารก็อยู่ต่างประเทศ และอาจเป็นข้อแย้งในทาง
กฎหมายได้อย่างแรง ถ้าเจ้าหนี้ซึ่งเป็นคนไทยจะเรียกร้องเอาสิทธิในเงินทุนนั้นว่าเป็นทุนสำหรับ
สาขาที่ล้มละลายในเมื่อการเกิดปรากฏว่าธนาคารใหญ่ไม่ได้ล้มละลาย อนึ่ง เพียงที่ต้องทำการ
ชำระบัญชีเพราะเหตุการณ์แห่งท้องถิ่นบังคับเช่นนี้ ไม่พอที่จะให้รัฐบาลยอมรับว่าวิธีที่จะให้
ล้มละลายเป็นวิธีที่ควร

ในที่สุดนี้กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า การที่จะให้สาขาของธนาคาร
ต่างประเทศในประเทศไทยคงอยู่ในฐานะเช่นที่เป็นอยู่เวลานี้นั้นไม่เหมาะสมเลย ตรงกันข้าม
กรรมการเห็นว่าควรให้เจ้าหนี้ได้รับความพอใจบ้าง เพราะเหตุว่ากำลังต้องการใช้เงิน แต่ทั้งนี้อาจ
ดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบาง
จำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของ
ชนศัตรู พุทธศักราช ๒๔๘๕ โดยไม่ใช้วิธีให้ล้มละลาย

อนึ่ง ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการ ก.ค.ช.ด. ได้ขอให้เทียบเคียงกับที่
ต่างประเทศได้เคยปฏิบัติเมื่อครั้งมหาสงครามนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า
จะนำการปฏิบัติเมื่อครั้งมหาสงครามมาเทียบเคียงไม่ได้ เพราะในคราวนั้นได้ถือหลักกว่าทรัพย์สิน
ของชนศัตรูได้ถูกริบและจำหน่าย ส่วนในคราวนี้เป็นแต่เพียงยึดและควบคุมจัดการโดย
คณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งไม่มีหลักการในเรื่องริบเลย

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค

(นายเดือน บุนนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๔๘๕