

บันทึก

เรื่อง การกู้เงินเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารเพื่อป้องกันประเทศ
จากประเทศอื่นซึ่งมิใช่ประเทศสหรัฐอเมริกา (พระราชบัญญัติ
ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อ
จัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔)

กระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือ ลับ ที่ กท ๐๓๐๖/๑๕๑ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปได้ว่า กระทรวงกลาโหมได้รับรายงานจาก กองบัญชาการทหารสูงสุดว่า ในการดำเนินการกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทาง ทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้มีปัญหาในเรื่องการตีความพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๔ Dr. Peter Klein เอกอัครราชทูตออสเตรียประจำ ประเทศไทยได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (พลอากาศเอก พะเมียง กานต รัตน์) เพื่อเสนอการช่วยเหลือในรูปของเงินกู้เสียดอกเบี้ยในอัตราผ่อนปรน มีกำหนดส่งคืนเงิน ต้นในระยะยาว และนอกจากนี้ประเทศสหราชอาณาจักรก็ได้เสนอให้ความช่วยเหลือทางทหาร ผ่านกระทรวงการต่างประเทศ โดยได้เสนอร่าง Exchange of Note มายังกระทรวงกลาโหมเพื่อ พิจารณาอีกด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้สั่งการให้คณะกรรมการประสานการ ช่วยเหลือทางทหารกับต่างประเทศ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะที่ ๙๔/๓๐ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๐ พิจารณา ต่อมา รองเสนาธิการทหารในฐานะประธานคณะกรรมการ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้แทน กองทัพบก ผู้แทนกองทัพเรือ ผู้แทนกองทัพอากาศ ผู้แทนส่วนราชการ กองบัญชาการทหารสูงสุด กับได้เชิญผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ และผู้แทนสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรีมาร่วมประชุมเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับข้อเสนอและการจัดทำขั้นตอนเกี่ยวกับ ข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือทางทหาร ในการประชุมดังกล่าวได้มีการกำหนดขั้นตอนเป็นที่ เรียบร้อย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้อนุมัติหลักการให้เหล่าทัพและส่วนราชการ กองบัญชาการทหารสูงสุดที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติต่อไป

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๒๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตาม ความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยให้กระทรวงกลาโหมเสนอโครงการขอรับความช่วยเหลือจาก รัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศให้กระทรวงการคลัง พิจารณาเป็นราย ๆ ไป กระทรวงกลาโหมจึงได้ปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยได้มี หนังสือขอให้กระทรวงการคลังดำเนินการกู้เงินจากรัฐบาลออสเตรียเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทาง ทหาร (ครั้งที่ ๑) เป็นเงิน ๑,๘๗๓.๒๖ ล้านบาท ให้แก่กองทัพบก กองทัพเรือ และ

กองทัพอากาศ ซึ่งกระทรวงการคลังได้มีหนังสือลับมากด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๔/๕๔๔๘๖ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๑ ถึงกระทรวงกลาโหม แจ้งผลการพิจารณาได้ทราบ ว่า กระทรวงการคลังไม่สามารถจะดำเนินการกู้เงินจากรัฐบาลออสเตรเลียตามที่กระทรวงกลาโหมเสนอได้ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อเสนอของรัฐบาลออสเตรเลียไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔ ใน ๒ ลักษณะ คือ

๑. ไม่มีความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหารระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลออสเตรเลีย และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ออกมาเพื่อรองรับความช่วยเหลือในรูปการให้สินเชื่อตามโครงการขายยุทโธปกรณ์ทางทหาร (Foreign Military Sales Credit) จากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเท่านั้น

๒. ธนาคารที่รัฐบาลออสเตรเลียเสนอ คือ Creditanstalt-Bankverein เป็นสถาบันการเงินที่มีลักษณะเป็นธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แม้ว่าจะมีส่วนการถือหุ้นจากรัฐบาลออสเตรเลียและมีฐานะเป็น Public Company ซึ่งมีผู้ถือหุ้นเป็นเอกชนอื่น ๆ อีกทั้งมิใช่สถาบันที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะที่รัฐเป็นเจ้าของเหมือนดังเช่น Federal Financing Bank ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นธนาคารที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อการนี้โดยตรง ภายใต้กฎหมายมหาชน ฉบับ ๓๒๙ แห่งรัฐสภา ชุดที่ ๘๑ หรือกรณีธนาคารเพื่อสนับสนุนการส่งออกและนำเข้า (Export-Import Bank) ดังนั้น Creditanstalt-Bankverein ไม่น่าจะเข้าข่ายสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔

กระทรวงกลาโหมเห็นว่า เมื่อได้พิจารณามาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามิได้บัญญัติไว้ที่ใดเลยว่าพระราชบัญญัตินี้ จะมีผลบังคับเฉพาะการกู้เงินจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเท่านั้น หลักเกณฑ์การบัญญัติกฎหมายโดยทั่วไปที่ได้ร่างขึ้นเนื่องมาจากสาเหตุหรือเจตนารมณ์อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น จะมีให้นำมาใช้บังคับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ กฎหมายเช่นนี้จะต้องใช้บังคับกับประเทศอื่น ๆ ที่เข้า

^๑ มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ ในปีงบประมาณปีหนึ่ง ๆ มูลค่าของการกู้เงินเมื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ แล้ว จะต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอภาคของเงินตราสกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ในวันที่ทำสัญญา

หลักเกณฑ์ได้ด้วย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การใช้พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นไปด้วยความถูกต้อง กระทรวงกลาโหมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔ สามารถรองรับการกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศจากรัฐบาลอื่นได้ด้วยมิใช่เฉพาะสหรัฐอเมริกาประเทศเดียวเท่านั้น ใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และคณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงบประมาณกลาโหม สำนักงานปลัดบัญชาทหาร กรมส่งกำลังบำรุงทหาร และกรมพระธรรมนูญ) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) แล้วในการพิจารณาได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

ผู้แทนกระทรวงการคลังชี้แจงว่า ตามที่กระทรวงการคลังได้มีหนังสือลับมากด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๔/๕๘๔๘๖ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ แจ้งว่า ข้อเสนอของรัฐบาลออสเตรเลียไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔ รวม ๒ ประการ โดยในประการแรก กระทรวงการคลังต้องการเน้นแต่เพียงว่า กรณีไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เนื่องจากยังไม่มี ความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลออสเตรเลีย ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่า ความตกลงในลักษณะเช่นนี้น่าจะเป็นความตกลงที่เสนอการช่วยเหลือในรูปของเงินกู้ที่ต้องชำระดอกเบี้ยต่ำและเงื่อนไขอื่น ๆ ก็มีลักษณะผ่อนปรน และความตกลงนี้อาจมีอยู่แล้วหรือจะจัดทำขึ้นในขณะจะทำสัญญากู้ก็ได้ นอกจากนี้ ตามเหตุผลประการที่สองที่กระทรวงการคลังได้พิจารณาว่า สถาบันการเงินที่รัฐบาลออสเตรเลียเสนอ คือ Creditanstalt-Bankverein นั้น ในขณะนั้นยังไม่มีหลักฐานใดที่สามารถยืนยันได้ว่าเป็นสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงได้ติดต่อขอทราบรายละเอียดว่ารัฐบาลออสเตรเลียถือหุ้นอยู่ในสถาบันการเงินดังกล่าวเป็นจำนวนเท่าใด รวมทั้งได้ขอเอกสารหลักฐานยืนยันว่าสถาบันการเงินนี้เป็นสถาบันการเงินของรัฐบาลออสเตรเลียด้วย แต่ก็ปรากฏว่า จนถึงบัดนี้กระทรวงการคลังยังไม่ได้รับคำตอบส่วนการที่กระทรวงการคลังได้อ้างเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ว่าได้ออกมาเพื่อรองรับความช่วยเหลือเฉพาะจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ก็เป็นเพียงเหตุผลที่ได้ยกขึ้นมาประกอบความเห็นของกระทรวงการคลังเท่านั้น

ผู้แทนกระทรวงกลาโหมชี้แจงว่า จนถึงปัจจุบันนี้ยังไม่ได้มีการทำความตกลงใด ๆ ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลออสเตรเลียที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร สำหรับปัญหาที่กระทรวงกลาโหมประสงค์จะให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นมีอยู่เพียงประเด็นเดียวว่า พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาล

ต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔ สามารถรองรับการกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศจากรัฐบาลอื่นได้ด้วย มิใช่เฉพาะสหรัฐอเมริกาประเทศเดียวเท่านั้นใช้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และ คณะที่ ๕) เห็นว่า มาตรา ๓^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารได้ โดยได้วางเงื่อนไขในการกู้เงินไว้ ๒ ประการ คือ เป็นการกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศ และจะต้องเป็นการกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ ดังนั้น การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้จึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขทั้ง ๒ ประการดังกล่าวข้างต้น ตามที่กระทรวงการคลังได้ยกเป็นประเด็นขึ้นไว้ส่วนการที่จะพิจารณาตามเงื่อนไขในข้อที่ว่าเป็นการกู้เงิน “ตามโครงการช่วยเหลือฯ” หรือเป็นการกู้เงิน “จากสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ” หรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

สำหรับปัญหาที่กระทรวงกลาโหมประสงค์จะขอหารือมาโดยเฉพาะว่าการกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศตามพระราชบัญญัตินี้สามารถรองรับการกู้เงินจากรัฐบาลอื่นซึ่งมิใช่รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาได้ด้วยหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และคณะที่ ๕) เห็นว่า ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศ ว่า “ มีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ ” ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้เงินจากต่างประเทศโดยระบุไว้แต่เพียงกว้าง ๆ ว่าเป็นการกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ โดยมีได้ระบุโดยเฉพาะเจาะจงว่าเป็นประเทศใด แม้ว่าเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้^๓ จะได้กล่าวอ้างถึงโครงการขายยุทธโปกรณ์ทางการทหาร (Foreign Military Sales Credit) ซึ่งเป็นโครงการให้สินเชื่อตามโครงการขายยุทธโปกรณ์ทางทหารระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่การกล่าวอ้างถึงดังกล่าวนี้เป็นเพียงการอ้างถึงมูลเหตุที่ทำให้ต้องมีการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเท่านั้น มิได้มี

^๒ โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

^๓ หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กระทรวงกลาโหมมีความจำเป็นที่จะต้องจัดซื้อยุทธโปกรณ์จากต่างประเทศเพื่อใช้ในการป้องกันประเทศและเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของกองทัพไทย ประกอบกับมีรัฐบาลต่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในรูปการให้สินเชื่อตามโครงการขายยุทธโปกรณ์ทางการทหาร (Foreign Military Sales Credit) เป็นประจำทุกปี แต่ในการรับความช่วยเหลือในรูปสินเชื่อดังกล่าวนั้น จำเป็นต้องให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ความหมายไปถึงว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ จะใช้บังคับเฉพาะกับประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔ จึงสามารถใช้บังคับกับการกู้เงินจากประเทศต่าง ๆ ที่มีหลักเกณฑ์ตรงตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ทุกประเทศ โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๔