

บันทึก

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุน

กระทรวงการคลังมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๔/๑๔๖๓๐ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังได้เสนอเรื่อง การต่ออายุความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางการเงินระหว่างรัฐบาลไทยกับธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุน (European Investment Bank (EIB)) ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงการคลังทบทวนเรื่องนี้ตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศที่ว่า ธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนมิได้จัดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเทศ ลักเซมเบิร์ก ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะทำความตกลงกับธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนจึงต้อง ตราพระราชบัญญัติรองรับสถานะนิติบุคคลของธนาคารดังกล่าวเสียก่อน และต้องเสนอความตกลงนี้ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อนลงนามตามมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กระทรวงการคลังจึงขอหารือประเด็นดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ดังมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนเป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศซึ่งก่อตั้งขึ้น เมื่อปี พ.ศ.๒๕๐๑ โดยข้อ ๑๙๘d ของสนธิสัญญาแห่งกรุงโรม ค.ศ.๑๙๕๗ (Treaty of Rome ๑๙๕๗) มีประเทศต่าง ๆ ในประชาคมยุโรปเป็นสมาชิกรวม ๑๒ ประเทศ คือ เบลเยียม เดนมาร์ก สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กรีซ สเปน ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส และสหราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในประชาคมยุโรป รวมทั้งให้ความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศนอก ภูมิภาค

๒. รัฐบาลไทยได้ลงนามในความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางการเงินกับ ธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุน เมื่อวันที่ ๑๐ และ ๑๗ มกราคม ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นความตกลงภายใต้ กรอบความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประชาคมยุโรปกับกลุ่มประเทศอาเซียน ที่มีผล บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๓ และมติสภาผู้ว่าการของธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนเมื่อ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ หนดว่า ธนาคารจะให้เงินกู้แก่ประเทศสมาชิกในเอเชียและอเมริกา ในวงเงินปีละ ๒๕๐ ล้าน ECU เป็นระยะเวลา ๓ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ เป็นต้นไป ซึ่งในชั้นที่มีการลงนามในความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางการเงินฉบับนี้ กระทรวงการ ต่างประเทศ (กรมเศรษฐกิจ) ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กต ๐๕๐๓/๐๗๖๕๕๓ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ เสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่า กระทรวงการ ต่างประเทศได้พิจารณาประเด็นข้อกฎหมายแล้วไม่มีข้อขัดข้องสำหรับการลงนามในความตกลง ดังกล่าว และผลจากการลงนามในความตกลงนี้ ธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนได้ให้เงินกู้แก่ประเทศ ไทยจำนวน ๒ โครงการ คือ โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานนานาชาติคูชานในปี ๒๕๓๗ และโครงการก่อสร้าง

ก๊าซธรรมชาติบางปะกง-วังน้อย ในปี ๒๕๓๙ ซึ่งทั้ง ๒ โครงการเป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

๓. ธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนได้เสนอร่างความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางการเงินระหว่างรัฐบาลไทยกับธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนเพื่อรองรับการให้เงินกู้แก่ประเทศไทย แทนความตกลงตามข้อ ๒ ที่สิ้นสุดลง โดยร่างความตกลงฉบับนี้มีรายละเอียดหลักการและเงื่อนไขดังเช่นความตกลงฉบับเดิม เว้นแต่เงื่อนไขการกำหนดระยะสิ้นสุดของร่างความตกลงฯ ซึ่งเดิมกำหนดภายใน ๓ ปีนับจากปี ๒๕๓๖ เป็นจนกว่าคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะแจ้งขอยกเลิก และการขยายขอบเขตการให้เงินกู้โดยรวมโครงการเงินกู้ของภาคเอกชนด้วย กระทรวงการคลังจึงได้เสนอเรื่องการต่ออายุความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางการเงินดังกล่าวไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการนี้กระทรวงการต่างประเทศ (กรมอาเซียน) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กต ๑๐๐๒/๓๓๐ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่า โดยที่ข้อ ๑๒ ของร่างความตกลงฯ กำหนดให้ธนาคารฯ มีความสามารถตามที่กฎหมายไทยให้แก่บุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเป็นคู่ความ ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับสถานะนิติบุคคลของธนาคารฯ ในประเทศไทยด้วย และโดยที่ธนาคารฯ มีสำนักงานใหญ่อยู่ในประเทศลักเซมเบิร์ก ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้สอบถามสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนแล้วปรากฏว่า ธนาคารฯ มิได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายของประเทศลักเซมเบิร์ก ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะทำความตกลงฉบับนี้กับธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนจึงต้องตราพระราชบัญญัติรองรับสถานะนิติบุคคลของธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนเสียก่อน และต้องเสนอความตกลงนี้ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนลงนามตามมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ เป็นไปทำนองเดียวกับการจัดตั้งคณะผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการการประชาคมยุโรป ณ กรุงเทพมหานคร ตามคำแถลงร่วมลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ รับรองสถานะนิติบุคคลของประชาคมยุโรปและสำนักงานคณะกรรมการการประชาคมยุโรปตามกฎหมายไทยที่ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของประชาคมยุโรปและสำนักงานคณะกรรมการการประชาคมยุโรปในประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒

๔. กระทรวงการคลังได้มีโทรสารสอบถามสถานะของธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนไปยังธนาคารฯ ซึ่งได้รับคำตอบว่า ธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนเป็นองค์การทางการเงินที่มีอำนาจในการกำหนดเจตนารมณ์ของตนเอง สถานะของธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนเป็นสถานะที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ตามสนธิสัญญาแห่งกรุงโรม ค.ศ.๑๙๕๗ และแม้จะมีสำนักงานใหญ่อยู่ในประเทศลักเซมเบิร์ก แต่ก็มีได้มีสถานะเป็นองค์กรใดองค์กรหนึ่งของประเทศลักเซมเบิร์กซึ่งกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ภายใต้สนธิสัญญาแห่งกรุงโรม ค.ศ.๑๙๕๗ และข้อ ๑๙๔d ของตราสารจัดตั้งธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุน (Statute of EIB) ระบุว่า “EIB shall have legal personality” ซึ่งก็สอดคล้องกับมาตรา ๖๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น” ประกอบกับการทำความตกลงกับธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนเป็นความตกลงทางการเงิน ซึ่งไม่มี

ผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ กระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนเพื่อหาข้อยุติในประเด็นนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลัง โดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และกรมเศรษฐกิจ) มาชี้แจงเพิ่มเติม ซึ่งหลังจากการหารือร่วมกับผู้แทนกระทรวงการคลังและกระทรวงการต่างประเทศดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ประเด็นที่กระทรวงการคลังขอหารือนี้เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากข้อ ๑๒^๑ ของร่างความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางการเงินระหว่างรัฐบาลไทยกับธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุน ซึ่งความตกลงที่ธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนเป็นผู้ร่างขึ้น มีข้อความว่า “ธนาคารจะได้อุปโภคในประเทศไทย ซึ่งความสามารถในทางกฎหมาย (legal capacity) ที่กว้างที่สุดเท่าที่ให้แก่นิติบุคคลภายใต้กฎหมายไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารจะสามารถเป็นคู่ความในกระบวนการทางกฎหมาย” จึงมีประเทศที่ต้องพิจารณาว่า จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้ธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือไม่ ซึ่งหากจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามความตกลงดังกล่าว ก็เข้าข่ายมาตรา ๒๒๔^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะทำความตกลงได้ สำหรับประเด็นอื่นเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำบางแห่งนั้นไม่เป็นประเด็นที่ผู้แทนกระทรวงการคลังและกระทรวงการต่างประเทศตั้งใจให้พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อความของข้อ ๑๒ แห่งร่างความตกลงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า เป็นเรื่องของการที่จะให้ธนาคารมีความสามารถทางกฎหมาย (legal capacity) ตามที่ให้กับนิติบุคคลภายใต้กฎหมายไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ธนาคารฯ สามารถเป็นคู่ความในกระบวนการทางกฎหมาย มิได้เป็นการให้ธนาคารฯ มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย และเมื่อได้พิจารณาสนธิสัญญาแห่งกรุงโรม ค.ศ.๑๙๕๗ (Treaty of Rome ๑๙๕๗) ซึ่งเป็นที่มาของการก่อตั้งธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุนแล้วได้มีการระบุในข้อ ๑๙๘^๓ ว่าธนาคารฯ มีสถานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น ธนาคารฯ ย่อมมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกของธนาคารฯ ซึ่งในด้านกฎหมายไทยถือได้ว่าเป็นนิติบุคคลต่างประเทศ และในระบบกฎหมายไทยก็ได้มีข้อห้ามบุคคลธรรมดาที่

^๑ ARTICLE 1 2 THE BANK shall enjoy in Thailand the most extensive legal capacity accorded to legal persons under the laws of Thailand; it may, in particular, be a party to legal proceedings.

^๒ มาตรา ๒๒๔ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

^๓ Article 198 d The European Investment Bank shall have legal personality.

มิได้มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลต่างประเทศมีความสามารถในทางกฎหมายที่จะรักษาสีทธิหรือดำเนินการทางนิติกรรมและในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของไทยในกรณีที่คู่ความหรือประเด็นพิพาทมีส่วนเกี่ยวข้องกับคนไทยหรือประเทศไทย อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากทางปฏิบัติก็ได้มีนิติบุคคลต่างประเทศทำนิติกรรมในประเทศไทยหรือกับบุคคลสัญชาติไทยมาแล้วมากมาย และมีการยอมรับให้นิติบุคคลต่างประเทศที่มีส่วนได้เสียเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของไทยได้^๔ ดังนั้นการที่ประเทศไทยรับข้อตกลงให้ธนาคารฯ ซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างประเทศมีความสามารถในทางกฎหมายเช่นเดียวกับนิติบุคคลภายใต้กฎหมายไทยภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลต่างประเทศนั้น จึงมิได้ขัดกับหลักกฎหมายที่ใช้อยู่ รวมทั้งสอดคล้องกับหลักกฎหมายและแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่กล่าวมาข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่าในการทำ ความตกลงและการปฏิบัติตามข้อ ๑๒ ของร่างความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางการเงินดังกล่าวไม่จำเป็นที่จะต้องออกพระราชบัญญัติรองรับสถานะนิติบุคคลของธนาคารยุโรปเพื่อการลงทุน จึงไม่ต้องเสนอความตกลงนี้ต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนจะทำความตกลงตามมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๑

^๔ เช่นที่ปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๙๐/๒๕๔๙, ๒๗๑๖/๒๕๑๙, ๒๓๕๗/๒๕๒๐ และ ๒๘๕๕/๒๕๒๓ เป็นต้น