

บันทึก

เรื่อง ลายเซ็นรัฐมนตรีในธนบัตรที่พิมพ์จากอเมริกา

หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๕๖๒๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในปัญหาซึ่งกระทรวงการคลังหรือมา ดังต่อไปนี้

กรณีปรากฏว่า ธนบัตรซึ่งรัฐบาลสั่งพิมพ์จากอเมริกามีจำนวนถึง ๒๕๕ ล้านฉบับ ได้พิมพ์ลายเซ็นพระยาศรีสวัสดิราช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนก่อนไว้ด้วยทุกแบบ (เว้นแต่ชนิดราคา ๑๐๐ บาท) ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่าถ้าจะเอามาพิมพ์ลายเซ็นในกรุงเทพฯ โดยจ้างโรงพิมพ์หลายโรงพิมพ์ช่วยกันระดมพิมพ์อย่างเร็วจะกินเวลาประมาณ ๒ ปี จึงจะสำเร็จ และนอกจากนี้การพิมพ์ลายเซ็นต้องพิมพ์ไว้ก่อนจำหน่ายเป็นเวลานานเพื่อให้มีสต็อกธนบัตรพอจำหน่ายได้ทันที จึงต้องพิมพ์ลายเซ็นมาจากต่างประเทศทีเดียว ปัญหาที่ว่า ถ้านำธนบัตรที่กล่าวนี้ออกใช้จะเป็นการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ในเมื่อพระยาศรีสวัสดิราช มิใช่รัฐมนตรีในขณะที่น่าธนบัตรนี้ออกใช้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.๒๔๗๑ มาตรา ๘ วรรค ๑ บัญญัติว่า "กรมเงินตราอาจจำหน่ายธนบัตรเป็นชนิดราคาต่าง ๆ ตามที่กำหนด และลักษณะที่ถูกต้องตามอาการที่กำหนด" และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันบัญญัติว่า "ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจออกกฎเสนาบดีได้ ฯลฯ" เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐ นี้ ออกกฎเสนาบดีว่าด้วยการจำหน่ายธนบัตร ลงวันที่ ๑๕ เมษายน พ.ศ.๒๔๗๑ ไว้มีข้อความดังต่อไปนี้

"ข้อ ๑ ธนบัตรซึ่งกรมเงินตราจะจำหน่ายตามพระราชบัญญัติเงินตรา พุทธศักราช ๒๔๗๑ นั้น ให้มีชนิดและราคาดังต่อไปนี้

ข้อ ๒ ธนบัตรดังกล่าวมาแล้วในข้อ ๑ นั้น ให้มีนามของเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติพิมพ์ลงไว้ด้วยเครื่องพิมพ์เป็นสำคัญ"

พึงสังเกตว่า มาตรา ๘ วรรค ๑ ที่กล่าวข้างต้นหาได้มีข้อความกล่าวถึงเรื่องนาม (ลายเซ็น) ของเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ซึ่งจะต้องพิมพ์ลงไว้ในธนบัตรไม่ แต่กฎเสนาบดี ข้อ ๒ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ ปัญหาจึงมีว่า ข้อความที่กล่าวไว้ในกฎเสนาบดีข้อ ๒ เช่นนั้น จะเป็นการเกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าไม่เป็นการเกินขอบเขต

อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ เพราะกฎหมายฉบับนี้ได้อ้างมาตรา ๓๐ ซึ่งเป็นมาตราที่ให้อำนาจทั่วไปแก่เสนาบดีที่จะออกกฎเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติได้ การที่มีลายเซ็นเสนาบดีพิมพ์ลงไว้ในธนบัตรนั้น ก็เพื่อให้เป็นหลักประกันในความเชื่อถือ จัดว่าเป็นวิธีการอย่างหนึ่งอันเกี่ยวเนื่องกับการจำหน่ายธนบัตรตามพระราชบัญญัติ ดังนั้นถึงแม้ว่า มาตรา ๘ จะไม่ได้กล่าวถึงเรื่องนาม (ลายเซ็น) ของเสนาบดีไว้ก็ตามเสนาบดีก็อาจที่จะออกกฎเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยอาศัยอำนาจทั่วไป ที่ให้ไว้ในมาตรา ๓๐ ได้

แต่ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่ง คือพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ๙) พ.ศ.๒๔๘๕ มาตรา ๔ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๔๗๑ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๔๘๓ และให้ใช้ความใหม่แทนดังนี้ คือ “มาตรา ๘ กองเงินตราอาจจำหน่ายธนบัตรเป็นชนิดราคาต่างๆ ตามที่กำหนดและมีรูปพรรณที่แท้ถูกต้องตามลักษณะสีและขนาดที่กระทรวงการคลังกำหนด ฯลฯ” ปัญหาจึงเกิดขึ้นอีกว่า เมื่อกฎหมายใหม่ได้ยกเลิกมาตรา ๘ เดิม และให้ใช้ความใหม่แทนเช่นนั้นแล้ว กฎที่ได้ออกมาแล้ว คือกฎหมายว่าด้วยการจำหน่ายธนบัตร ลงวันที่ ๑๕ เมษายน พ.ศ.๒๔๗๑ ดังกล่าวข้างต้นจะเป็นอันยกเลิกไปด้วยหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กฎฉบับที่กล่าวนั้นหาถูกยกเลิกไปด้วยไม่ เพราะนอกจากบทบัญญัติของมาตรา ๘ ใหม่ มีข้อความในเรื่องนี้ทำนองเดียวกับมาตรา ๘ เดิมแล้ว เสนาบดี ลงวันที่ ๑๕ เมษายน พ.ศ.๒๔๗๑ ยังได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๖ อีก ด้วย พระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ๙) พ.ศ.๒๔๘๕ จึงไม่มีผลกระเทือนถึงกฎที่ได้ออกมาแล้วแต่อย่างใด

รวมความว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กฎที่ได้ออกมาแล้ว คือ เสนาบดีกระทรวงการคลังฯ ว่าด้วยการจำหน่ายธนบัตร ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๔๗๑ นั้นยังมีผลใช้บังคับได้อยู่ เมื่อเช่นนี้ก็คงเหลือข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปแต่เฉพาะปัญหาที่ว่าลายเซ็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่ให้พิมพ์ลงไว้ในธนบัตรนั้นจะต้องเป็นลายเซ็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะใด ทั้งนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความในกฎหมายกระทรวงการคลังฯ ที่กล่าวมาแล้ว เมื่อพิเคราะห์ดูข้อความแห่งกฎนั้นจะเห็นได้ว่า ข้อ ๑ กล่าวถึงชนิดและราคาของธนบัตรซึ่งกรมเงินตราจะจำหน่ายตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.๒๔๗๑ ข้อ ๒ กล่าวถึงการให้มีนาม (ลายเซ็น) ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พิมพ์ลงไว้ นามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่ว่าให้พิมพ์ลงไว้ นี้ จะเข้าใจไปในทางเดียวว่า จำต้องเป็นนามของรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในตำแหน่งในขณะจำหน่ายธนบัตรหาได้ไม่ เพราะถ้าความประสงค์ของกฎหมายเป็นเช่นนั้น รัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นใครก็ตาม คงไม่สามารถปฏิบัติการจำหน่ายธนบัตรได้ เพราะถ้าจะพิมพ์นามของตนลงไปก็ทราบไม่ได้ว่าในวันที่จะจำหน่ายธนบัตรนั้น ตนจะอยู่ในตำแหน่งหรือไม่ ฉะนั้นเมื่อได้ระลึกถึงเหตุนี้และหลักของการตีความในกฎหมาย ซึ่งจะต้องเป็นไปในนัยที่ไม่ไร้ผลแล้ว ก็จะเห็นได้ว่า นามรัฐมนตรีที่กฎหมายบังคับให้พิมพ์ลงในธนบัตรที่จะจำหน่ายนั้น ก็คือนามรัฐมนตรีผู้ซึ่งมีตัวอยู่ในตำแหน่งในขณะที่มีการดำเนินการเพื่อให้ได้จำหน่ายธนบัตรนั้นนั่นเอง โดยไม่ต้องคำนึงว่ารัฐมนตรีผู้นั้นจะคงอยู่ในตำแหน่งในวันที่จะจำหน่ายธนบัตรนั้นหรือไม่

อาศัยเหตุดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ธนบัตรในปัญหาที่
หารือมานี้ เมื่อมีลายเซ็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คือลายเซ็นพระยาศรีวิสารวาจา
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่เพื่อให้ได้จำหน่ายธนบัตรรายนี้ ก็เป็นการ
ถูกต้องตามกฎหมายสมควรที่จะออกใช้ต่อไปได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย
พ.ศ.๒๔๗๑ แล้ว ธนบัตรนี้จึงย่อมจะนำออกใช้ได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๔๘๙