

บันทึก

เรื่อง บัญชีทุนสำรองเงินตรา

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ ๓๗๑๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแสดงความเห็นในเรื่องต่อไปนี้

เมื่อก่อนที่ได้ตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งถึงกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ให้โอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาลไทย ราคา ๘๖๕,๘๔๐ ปอนด์ ให้แก่กองเงินตรา และรับธนบัตรแลกเปลี่ยนไปตามความในกฎกระทรวงการคลัง ออกตามความในพระราชบัญญัติเงินตราในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๔ (ฉบับที่ ๒) ข้อ ๓. การโอนพันธบัตรให้แก่กองเงินตราดังนั้น ได้เป็นการให้หลักทรัพย์กองทุนสำรองเงินตราประเภทที่มีอายุไถ่ถอนเกินกว่าหนึ่งปีมีราคาเกินกว่า ๑๑ ล้านบาท คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงทักท้วงว่า การปฏิบัติของกระทรวงการคลังนั้นไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.๒๕๓๑ มาตรา ๑๗

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหา ๒ ข้อในเรื่องนี้ตามที่กระทรวงการคลังขอหารือมาแล้ว และมีความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาข้อแรก ซึ่งมีว่า ตามพระราชบัญญัติเงินตราในภาวะฉุกเฉิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวงลงล้างข้อความในพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.๒๕๓๑ มาตรา ๑๗ เรื่องหลักทรัพย์ที่มีอายุไถ่ถอนเกินกว่าหนึ่งปี ต้องไม่เกิน ๑๔ ล้านบาทนั้น หรือไม่

ในข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า พระราชบัญญัติเงินตราในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๔ นั้น เป็นพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎเพื่อการต่าง ๆ ได้หลายอย่างดังที่ได้ระบุไว้พระราชบัญญัตินั้น ตลอดถึงเพิ่มเติมสิ่งที่ประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.๒๕๓๑ บทบัญญัติในเรื่องไม่ให้เกิน ๑๔ ล้านบาทนั้น เป็นเงื่อนไขข้อ (ก) ในมาตรา ๑๗ และเป็นเงื่อนไขตามวิธีการคลังเกี่ยวกับสิ่งที่ประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองซึ่งได้ระบุไว้ก่อนแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติ พ.ศ.๒๕๕๔ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะแก้ไขหรือลงล้างเงื่อนไขตามวิธีเหล่านั้นเสียได้

ปัญหาข้อที่ ๒ ซึ่งมีว่า ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจเช่นนั้นแล้ว กฎกระทรวงการคลังซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติเงินตราในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๔ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ได้ลงล้างบทบัญญัติเรื่องหลักทรัพย์ต้องไม่ให้เกิน ๑๔

ล้นบาท หรือไม่

ในข้อนี้ปรากฏว่า ถ้าถือตามตัวอักษรแล้วไม่มีข้อความอะไรเลยในกฎกระทรวง พ.ศ.๒๔๘๘ นี้ที่ว่า ให้ลบล้นบาทบัญญัติแห่งข้อ (ก) ในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พุทธศักราช ๒๔๗๑ ปัญหาที่ว่าถ้าจะพิจารณาโดยอาศัยเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๗ จะตีความว่า เงื่อนไขแห่งข้อ (ก) นี้ไม่มุ่งหมายจะใช้บังคับแก้หลักทรัพย์ทั่วไป แต่มุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ แก้หลักทรัพย์ที่ระบุไว้ในอนุมาตราต่างๆ แห่งมาตรา ๑๗ กล่าวคือ หลักทรัพย์สเตอร์ลิงและ หลักทรัพย์ทองคำดั่งที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (๒) และ (๔) ของมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติ เงินตรา พุทธศักราช ๒๔๗๑ ตามที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินตราแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เท่านั้นจะได้หรือไม่ ทั้งนี้ผู้แทนกระทรวงการคลังชี้แจงว่า เมื่อ พ.ศ.๒๔๘๒ ได้ตราพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ๕) ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง มีความว่า ให้เพื่อหลักทรัพย์ดอลลาร์ สมทบเป็นสิ่งที่ประกอบเป็นทุนสำรองตามมาตรา ๑๗ แต่หาได้บัญญัติไว้โดยเพิ่มเติมอนุมาตรา เข้าในมาตรา ๑๗ ดังเช่นหลักทรัพย์สเตอร์ลิงไม่ ย่อมมีทางที่จะตีความว่าหลักทรัพย์ดอลลาร์ไม่ อยู่ในบังคับแห่งเงื่อนไขข้อ (ก) ที่กล่าว และหลักทรัพย์ที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง พ.ศ.๒๔๘๕ ก็ ควรจะตีความอย่างเดียวกันคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ๕) ประกอบกับกฎกระทรวง พ.ศ.๒๔๘๕ โดยรอบคอบแล้ว เห็นว่าตามหลักพิจารณาตีความ กฎหมายไม่อาจจะตีความเช่นนั้นได้ เพราะมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ๕) ที่ ให้เพิ่มหลักทรัพย์ดอลลาร์สมทบเข้านั้น ไม่มีข้อความว่าให้เพิ่มเป็นวรรคใดตอนใดของมาตรา ๑๗ จะตีความตามหลักเกณฑ์การเรียงลำดับวรรคตอนไม่ได้ จึงต้องถือว่า คำว่าหลักทรัพย์ ดอลลาร์ที่เพิ่มขึ้นนั้นก็มีความหมายตามธรรมดาและอยู่ในขอบเขตแห่งคำว่า "หลักทรัพย์" ในข้อ (ก) นั้นเอง หากจะตีความคำว่า หลักทรัพย์ ในข้อ (ก) แห่งมาตรา ๑๗ หมายถึงเฉพาะ หลักทรัพย์สเตอร์ลิงและหลักทรัพย์ทองคำ และไม่บังคับถึงหลักทรัพย์อื่นแล้ว ก็เท่ากับบัญญัติ ว่า หลักทรัพย์ที่มั่นคงบางประเภทคือทองคำและสเตอร์ลิงต้องถูกจำกัด แต่หลักทรัพย์อย่างอื่นที่ มั่นคงปานกันหรือน้อยกว่ากลับไม่ถูกจำกัด ซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้น จึง เห็นว่าเงื่อนไขที่ว่าหลักทรัพย์ประเภทที่มีอายุไถ่ถอนเกินกว่าหนึ่งปีต้องไม่เกิน ๑๔ ล้นบาทนั้น ไม่เพียงแต่เป็นบทบัญญัติใช้บังคับแก้หลักทรัพย์สเตอร์ลิงและหลักทรัพย์ทองคำเท่านั้นหากยัง ต้องใช้บังคับแก้หลักทรัพย์ที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่ตามกฎกระทรวงนั้นอีกด้วย

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

ผู้รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๔๘๘