

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

ตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๗๔๕๑/๒๕๕๘ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินซึ่งกระทรวงการคลังถามมาบางประการนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว ขอเสนอต่อไปนี้

๑. ปัญหาที่กระทรวงการคลังถามมามีอยู่ ๒ ข้อ คือ

ก. การฟ้องร้องทางแพ่งแก่ผู้มีความผูกพันตามกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินนั้น อายุความฟ้องร้องมีกำหนด ๕ ปี หรือ ๑๐ ปี ในเมื่อผู้ส่งของออกได้ทำคำรับรองว่าจะจัดให้ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศส่งมอบขายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยตามแบบ ส.ป.๓๒ หรือได้ชี้แจงว่าจะได้เงินตราต่างประเทศค่าของที่ส่งออกจำนวนเท่าใด ได้มาอย่างไร ตามแบบ ล.ป.๓๔ แล้วไม่จัดให้ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศส่งมอบขายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยตามคำรับรองที่กล่าวนั้น

ข. การที่ผู้ส่งของออกได้ทำคำรับรองว่าจะจัดให้ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศส่งมอบขายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยตามแบบ ล.ป.๓๒ หรือทำคำชี้แจงว่าจะได้เงินตราต่างประเทศเป็นค่าของที่ส่งออกจำนวนเท่าใด ได้มาอย่างไร ตามแบบ ล.ป.๓๔ นั้น จะฟ้องผู้มีความผูกพันในทางแพ่งได้หรือไม่ ในเมื่อความผูกพันที่ผู้ส่งของออกจะต้องขายเงินตราต่างประเทศให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นได้เกิดขึ้นในขณะที่ถูกกระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ.๒๕๔๕ ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๔ ยังใช้บังคับอยู่

๒. คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาในข้อ ข.ควรจะได้รับพิจารณาก่อน เพราะเป็นปัญหาเกี่ยวแก่กฎหมายที่เป็นสารบัญญัติว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีสิทธิฟ้องร้องหรือไม่ เพียงใด

ปัญหาในข้อนี้ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยหาหรือว่าจะฟ้องผู้ที่มีความผูกพันในทางแพ่งได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าใจความหมายที่ประสงค์จะหาหรือว่าเมื่อผู้ส่งของออกไม่นำเงินตราต่างประเทศที่ได้รับเป็นค่าของที่ส่งออกมาขายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่แสดงไว้ในคำรับรองแบบ ล.ป.๓๒ หรือในคำชี้แจงแบบ ล.ป.๓๔ ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลังจะฟ้องขอให้ศาลบังคับให้ผู้ส่งของออกปฏิบัติตามคำรับรองหรือคำชี้แจงนั้น ๆ ได้หรือไม่ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง จะถือได้หรือไม่ว่าคำรับรองหรือคำชี้แจงดังกล่าว นั้นเป็นนิติกรรมหรือเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งเมื่อผู้ส่งของออกไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะฟ้องขอ

อำนาจศาลบังคับได้หรือไม่ ประการใดเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาปัญหาข้างต้น คณะกรรมการ
กฤษฎีกา (กรรมการฝ่ายข้างมาก) จำต้องกล่าวถึงหลักซึ่งเป็นที่ยอมรับในทางกฎหมายโดยทั่วไปว่า
สิ่งซึ่งถือว่าเป็น “กฎหมาย” นั้น ได้แก่คำสั่งของรัฐาธิปัตย์ที่สั่งแก่บุคคลทั่วไปภายในรัฐ โดยมี
ลักษณะที่มีสภาพบังคับ กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตาม ย่อมมีผลบังคับตามมา
ผลบังคับเช่นว่านี้ไม่ว่าจะเป็นในทางลงอาญาแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามหรือในทางที่ให้ผู้ใดอีกฝ่ายหนึ่ง
เกิดสิทธิเรียกร้องให้ใช้เงินหรือให้กระทำ หรือดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในทางที่
ให้ผู้ไม่ปฏิบัติตามต้องเสียสิทธิหรือขาดผลหรือประโยชน์อย่างใด ๆ ก็ตาม ผลบังคับนั้น ๆ จะต้อง
มาจากรัฐาธิปัตย์เหมือนกัน พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมายแห่งรัฐที่มี
อำนาจที่จะสร้างผลบังคับเอาได้เอง หรือเปลี่ยนแก้หรือเพิ่มเติม หรือเพิกถอนได้ไม่ ด้วยเหตุนี้จึง
เป็นที่ยอมรับกันว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานที่สั่งให้บุคคลกระทำการใด ๆ ซึ่งมีบทกฎหมายบังคับให้
กระทำอยู่แล้วก็ดี หรือมิให้กระทำการใด ๆ ที่มีกฎหมายห้ามอยู่แล้วก็ดี ถ้าบุคคลผู้ได้รับคำสั่งไม่
ปฏิบัติตาม ผลบังคับก็มีเพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วเท่านั้น คำสั่งของเจ้าพนักงานให้มีผล
ก่อให้เกิดผลบังคับมากไปกว่านั้นแต่ประการใดไม่ และด้วยนัยเดียวกัน แม้เจ้าพนักงานจะมีได้
กระทำในรูปคำสั่งแต่เรียกบุคคลมาให้คำรับรองหรือสัญญาว่าจะไม่ทำผิดกฎหมาย ถ้าทำผิด
จะต้องถูกปรับหรือต้องจ่ายเงินหรืออะไร ๆ ก็ตาม เมื่อบุคคลผู้นั้นทำผิดกฎหมาย ผลบังคับก็มี
เพียงเท่าที่กฎหมายได้บัญญัติไว้แล้วเท่านั้น จะบังคับตามคำรับรองหรือสัญญานั้นด้วยหาได้ไม่
เว้นไว้แต่การกระทำเช่นนั้นจะได้กระทำตามอำนาจที่กฎหมายได้บัญญัติให้ไว้ เช่นที่บัญญัติให้ศาล
มีอำนาจเรียกทานบนแก่บุคคลซึ่งเป็นคนจรจัดได้เป็นต้น

บุคคลผู้ส่งของออกและได้ปอนด์สเตอร์ลิงหรือดอลลาร์สหรัฐอเมริกาหรือเงิน
สกุลอื่นที่เจ้าพนักงานกำหนดมาแล้วไม่ขายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะที่ยังใช้กฎ
กระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. ๒๔๙๔ ฉบับ
ที่ ๑ และฉบับที่ ๔ อยู่ นั้น กฎหมายได้บัญญัติให้มีผลบังคับไว้เพียงให้ลงอาญาแก่ผู้ละเว้นเช่นนั้น
เท่านั้นเอง คือให้ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งปรับทั้งจำ (มาตรา ๘
แห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวแล้ว) จะได้บัญญัติให้มีผลบังคับมากกว่านี้ เช่นบังคับให้ต้องขาย
เงินตราต่างประเทศที่ได้มานั้นด้วยก็หาไม่ และซึ่งความจริงกรณีก็ไม่เปิดช่องให้มีสภาพบังคับ
เช่นนั้นได้ด้วย

โดยนัยที่กล่าวมา แม้จะถือว่าความในแบบ ล.ป.๓๒ หรือ ล.ป.๓๔ เป็นคำสั่งของ
เจ้าพนักงานบังคับให้นำเงินตราต่างประเทศที่ได้มาจากการส่งของออกมาขายให้ธนาคารแห่ง
ประเทศไทย หรือแม้จะถือว่าเป็นสัญญาว่าจะต้องขายเงินนั้นให้ก็ตามก็ไม่อาจวินิจฉัยได้ว่า
นอกจากอาญาที่ผู้ไม่ขายจะต้องรับตามกฎหมายแล้ว จะบังคับให้บุคคลนั้นขายเงินตรา
ต่างประเทศให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิเคราะห์แบบ ล.ป.๓๒ และ ล.ป.๓๔ ดูแล้วความในแบบ
นั้น ๆ ไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งหรือเป็นสัญญาแต่อย่างใด แบบนั้น ๆ มีลักษณะแสดงชัดว่าพนักงาน
เจ้าหน้าที่ได้จัดสร้างขึ้นเพื่อปฏิบัติดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น อย่างน้อยก็เพื่อรู้ว่า
ใครเป็นผู้ส่งของออก มีใบอนุญาตให้ส่งของออกโดยถูกต้องแล้วหรือไม่ จะได้ชำระค่าของที่

ส่งออกเป็นเงินสกุลใด จะขายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยผ่านธนาคารรับอนุญาตธนาคารใด เหล่านี้เป็นต้น และแม้ว่าในแบบ ล.ป.๓๒ จะมีข้อความผูกพันผู้ส่งของออกไว้ด้วยว่าจะขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มาภายใน ๖ เดือนนับแต่วันส่งของออกก็ตาม ก็นับได้ว่าเป็นข้อความกล่าวซ้ำความในกฎหมายที่ผู้ส่งของออกมีความผูกพันอยู่แล้วที่จะต้องปฏิบัติตาม การกล่าวไว้เช่นนั้นฟังถือได้เพียงเป็นการแสดงเจตนาของผู้ส่งของออก (ซึ่งจำต้องแสดงตามแบบของพนักงานเจ้าหน้าที่) ว่าตนจะปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น จะถือเป็นนิติกรรมสัญญาอย่างใด ๆ หาได้ไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการฝ่ายข้างมาก) เห็นสมควรกล่าวไว้ด้วยว่า เนื่องจากการที่บุคคลหนึ่งกระทำความผิดมีโทษทางอาญานั้น อาจก่อให้เกิดสิทธิในทางแพ่งเรียกค่าเสียหายได้เหมือนกัน ในกรณีที่การกระทำความผิดนั้นเป็นการทำให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี แต่กรณีการกระทำความผิดฐานไม่ขายเงินตราต่างประเทศให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น หาใช่เป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะดังกล่าวอันจะก่อให้เกิดให้มีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้ไม่ กรณีไม่ต่างไปจากการที่บุคคลกระทำความผิดฐานขายของเถื่อน แม้ว่าการกระทำเช่นนั้นจะเป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้ไป ทบวงการเมืองใดหรือบุคคลใดก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าตนเป็นผู้ถูกประทุษร้ายหรือเสียหาย

ด้วยเหตุดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการฝ่ายข้างมาก) เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลังไม่อาจฟ้องผู้ไม่ขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มาจากการส่งของออกในทางแพ่งได้

๓. ปัญหาในข้อ ก. เรื่องอายุความการฟ้องร้องนั้น ถ้าถือว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการฝ่ายข้างมาก) ดังกล่าวมาแล้วในข้อ ๒. เป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้อง ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลังอาจถือเอาการที่ผู้ส่งของออกไม่ปฏิบัติตามแบบ ล.ป.๓๒ และ ล.ป.๓๔ เป็นเหตุฟ้องร้องทางแพ่งได้แล้ว อายุความการฟ้องร้องก็ต้องมีกำหนด ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๖๔ ความเห็นของกรมอัยการที่ว่ากำหนดอายุความในเรื่องนี้มีเพียง ๕ ปีนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาได้สอบถามผู้แทนกรมอัยการซึ่งได้เชิญมาร่วมประชุม ผู้แทนกรมอัยการชี้แจงว่า ที่กรมอัยการมีความเห็นเช่นนั้นก็โดยอาศัยความตามมาตรา ๕๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบัญญัติว่า “.....สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งเนื่องจากความผิดนั้นย่อมระงับไปตามกำหนดเวลาดังที่กฎหมายลักษณะอาญาบัญญัติไว้ในเรื่องอายุความฟ้องคดีอาญา.....” และโดยที่การฟ้องผู้ส่งของออกที่ไม่ขายเงินตราต่างประเทศให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายลักษณะอาญากำหนดให้ฟ้องได้ภายใน ๕ ปี เพราะฉะนั้น การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลังจะฟ้องทางแพ่งจึงจะฟ้องเกินกว่า ๕ ปีไปไม่ได้ เหตุผลที่ผู้แทนกรมอัยการชี้แจงนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นด้วย เพราะถ้าทางธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลังจะฟ้อง เหตุที่จะฟ้องซึ่งยกขึ้นอ้างก็คือเหตุที่ผู้ส่งของออกไม่ปฏิบัติตามแบบ ล.ป.๓๒ และ ล.ป.๓๔ หาใช่เหตุเนื่องจากการกระทำผิดอาญาไม่ และธนาคารแห่งประเทศไทยก็ดีหรือกระทรวงการคลังก็ดี ก็ไม่อาจที่จะกล่าว

ได้ว่าตนเป็นผู้เสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานไม่ขายเงินตราต่างประเทศให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้กล่าวไว้แล้วในตอนท้ายแห่งข้อ ๒ ข้างต้นนั้น

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย
(นายหยุต แสงอุทัย)
เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๘