

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑
(โครงการจัดทำเหรียญกษาปณ์ที่ระลึก)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖/๑๕๐๐๗ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๕ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ความว่า กระทรวงการคลังได้เคยร่วมจัดทำเหรียญกษาปณ์ที่ระลึกกับองค์การระหว่างประเทศในลักษณะเพื่อการกุศลระหว่างประเทศ เช่น โครงการจัดทำเหรียญที่ระลึกปีเด็กสากลขององค์การยูนิเซฟ ในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว กระทรวงการคลังจะมอบให้บริษัทในต่างประเทศเป็นผู้ผลิต ส่วนการจำหน่ายเหรียญจะให้บริษัทที่ได้รับมอบหมายจากองค์การระหว่างประเทศเป็นผู้จำหน่าย ประเทศไทยจะเป็นผู้กำหนดแบบของเหรียญ ราคาหน้าเหรียญรายละเอียดอื่น ๆ รวมทั้งควบคุมจำนวนเหรียญที่จำหน่าย ตลอดจนทำลายแม่แบบและดวงตราเมื่อผลิตเหรียญเสร็จแล้ว การผลิตเหรียญในลักษณะเช่นนี้นอกจากจะเป็นการให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อการกุศลแล้ว ประเทศไทยยังได้รับค่าภาคหลวง (Royalty) ตามสัญญาที่ทำไว้กับบริษัทผู้ผลิตและจัดจำหน่ายโดยไม่เกิดความเสียหายใดๆ ทั้งสิ้นอีกด้วย แต่โดยเหตุที่ความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังจัดทำและนำออกใช้ซึ่งเหรียญกษาปณ์ชนิด ราคา โลหะ อัตราเนื้อโลหะ น้ำหนัก ขนาด ลวดลายและลักษณะอื่น ๆ (ถ้ามี) ของเหรียญกษาปณ์ รวมทั้งอัตราเพื่อเหลือเพื่อขาด ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง” จึงมีปัญหาข้อกฎหมายว่า การดำเนินการตามโครงการในลักษณะดังกล่าวข้างต้น จะขัดกับพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ หรือไม่ ในปัญหานี้ กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า

๑. ในเรื่องการจัดทำ ย่อมถือว่ากระทรวงการคลังเป็นผู้จัดทำ โดยให้บริษัทในต่างประเทศผู้ได้รับมอบหมายจากองค์การระหว่างประเทศเป็นผู้ผลิต และมีมาตรการในการควบคุม คือ มีสิทธิที่จะตั้งตัวแทนของรัฐบาลควบคุมการผลิต ปริมาณการผลิต และการทำลายแม่แบบและดวงตราที่ใช้ผลิต ซึ่งถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลเมื่อผลิตเสร็จแล้ว กล่าวโดยสรุปคำว่า “จัดทำ” นั้น กระทรวงการคลังอาจจะมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้ผลิตก็ได้ มิได้หมายความว่าผู้จัดทำจะต้องผลิตเองเสมอไป

๒. ในเรื่องการนำออกใช้ คำว่า “นำออกใช้” ย่อมแตกต่างจากคำว่า “จำหน่าย” กล่าวคือ ลักษณะการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดแบบ ราคาหน้าเหรียญ และรายละเอียดอื่น ๆ พร้อมทั้งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้เหรียญตามแบบชนิด ราคา และรายละเอียดอื่น ๆ นี้เป็นเงินตราซึ่งชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย ดังนั้น จึงถือได้ว่ากระทรวงการคลังเป็นผู้นำออกใช้ (Issuing) แล้ว ส่วนการที่ให้บริษัทต่างประเทศผู้ได้รับ

มอบหมายจากองค์การระหว่างประเทศเป็นตัวแทนจำหน่ายนั้น เป็นเพียงการลดขั้นตอนในการขนส่ง คือ ไม่ต้องขนเหรียญที่ผลิตแล้วจากโรงงานต่างประเทศมากระทรวงการคลังก่อนแล้วส่งให้บริษัทผู้ได้รับมอบหมายจากองค์การระหว่างประเทศจำหน่าย (Distribution) มิใช่เป็นการมอบหมายให้นำออกใช้ (Issuing) อย่างไรก็ดี เพื่อความรอบคอบกระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวด้วย

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ได้ความตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ซึ่งได้เชิญมาร่วมประชุมประกอบด้วยเอกสารที่ได้รับจากผู้แทนดังกล่าวว่าการดำเนินงานตามโครงการจัดทำเหรียญกษาปณ์ที่ระลึกปีเด็กสากลขององค์การยูนิเซฟซึ่งรัฐบาลได้มีข้อตกลงเข้าร่วมโครงการกับองค์การยูนิเซฟนั้น มีความเป็นมาตามสรุปขั้นตอนในการดำเนินงานและตามคำแปลสัญญาแนบท้ายบันทึกความเห็นนี้ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า การจัดทำเหรียญกษาปณ์ที่ระลึกปีเด็กสากลซึ่งรัฐบาลเข้าร่วมนี้เป็นโครงการจัดทำเหรียญที่ระลึกปีเด็กสากลขององค์การยูนิเซฟ (UNICEF International Year of the Child Coin Programme) โดยจัดทำเป็นเงินตราไทยคือเหรียญกษาปณ์เงิน ๒ ชนิด (Silver Coin และ Silver Piefort Coin) ราคาหน้าเหรียญเท่ากัน คือ ๒๐๐ บาท และเหรียญกษาปณ์ทอง ๒ ชนิด (Gold Coin และ Gold Piefort Coin) ราคาหน้าเหรียญเท่ากัน คือ ๔,๐๐๐ บาท และนำออกใช้เป็นเงินตราชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย เพื่อบริหารรายได้สมทบทุนช่วยเหลือเด็กทั่วโลก รัฐบาลด้วยความร่วมมือขององค์การยูนิเซฟได้ทำสัญญาให้ Paramount Coin International Corporation เป็นผู้ดำเนินการผลิตและจัดจำหน่ายเหรียญดังกล่าวในต่างประเทศซึ่งตามสัญญานี้รัฐบาลจะได้รับค่าภาคหลวง (Royalty) ตามจำนวนเหรียญที่โรงกษาปณ์ส่งมอบเหรียญที่ผลิตขึ้นให้แก่บริษัทผู้ผลิตและจัดจำหน่าย โดยรัฐบาลไม่ต้องลงทุนในการผลิตหรือออกค่าใช้จ่ายในการจัดจำหน่ายเหรียญกษาปณ์ในต่างประเทศแต่ประการใด ค่าภาคหลวงที่รัฐบาลได้รับจากบริษัทผู้ผลิตและจัดจำหน่ายนั้น จะต้องบริจาคมให้องค์การยูนิเซฟ ๒ ใน ๓ ของค่าภาคหลวงที่ได้รับ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหารือของกระทรวงการคลังซึ่งมีว่า การที่กระทรวงการคลังดำเนินการจัดทำเหรียญกษาปณ์ที่ระลึกปีเด็กสากลขององค์การยูนิเซฟโดยมอบให้บริษัทพาราเมต้า เป็นผู้ผลิตและจัดจำหน่ายเหรียญกษาปณ์นั้นจะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ หรือไม่ นั้น เห็นว่าในการจัดทำและนำออกใช้ซึ่งเหรียญกษาปณ์ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังจัดทำและนำออกใช้ซึ่งเหรียญกษาปณ์ ชนิด ราคา โลหะ อัตราเนื้อโลหะ น้ำหนัก ขนาด ลวดลายและลักษณะอื่น ๆ (ถ้ามี) ของเหรียญกษาปณ์ รวมทั้งอัตราเพื่อเหลือเพื่อขาด ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง” จึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาเป็นประการแรกว่าการที่กระทรวงการคลังมอบให้บริษัทในต่างประเทศเป็นผู้ผลิตเหรียญนี้ จะถือได้หรือไม่ว่ากระทรวงการคลังเป็นผู้จัดทำเหรียญกษาปณ์ดังกล่าว ในข้อนี้ เมื่อพิจารณามาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ แล้ว เป็นที่เห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้กระทรวงการคลังมี

หน้าที่จัดทำเหรียญกษาปณ์ขึ้นในฐานะที่เป็นเงินตราตามมาตรา ๖^๑ ซึ่งเป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย^๒ กฎหมายจึงได้กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงการคลังเป็นผู้จัดทำเหรียญกษาปณ์ และในการจัดทำเหรียญกษาปณ์นั้น กฎหมายมิได้บังคับว่า กระทรวงการคลังจะต้องผลิตเอง ดังนั้น กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ผลิตเองหรือจะมอบให้ผู้อื่นผลิตแทน กระทรวงการคลังก็ชอบที่จะกระทำได้ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังย่อมมีหน้าที่ในการควบคุมชนิด ราคา โลหะ อัตราเนื้อโลหะ น้ำหนัก ขนาด ลวดลาย และลักษณะอื่นๆ รวมทั้งคุณภาพและปริมาณเหรียญกษาปณ์ที่ผลิตให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในการดำเนินการจัดทำเหรียญกษาปณ์ที่ระลึกปีเด็กสากลขององค์การยูนิเซฟนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ลงวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนด ชนิด ราคา โลหะ อัตราเนื้อโลหะ น้ำหนักขนาดอัตราเนื้อเพื่อหล่อเพื่อขาด ลวดลาย และลักษณะอื่นๆ ของเหรียญกษาปณ์ที่ระลึกปีเด็กสากล พ.ศ. ๒๕๒๕ นอกจากนี้ ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังกับบริษัทพาราเมต้า ยังได้กำหนดให้มีการทำลายแม่แบบและดวงตราที่ใช้ในการผลิตไว้ด้วย ฉะนั้น การที่กระทรวงการคลังมอบให้บริษัทพาราเมต้า เป็นผู้ดำเนินการผลิตในความควบคุมของกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้วนั้น จึงไม่ขัดกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑

เมื่อกระทรวงการคลังสามารถมอบให้บุคคลอื่นเป็นผู้ผลิตเหรียญกษาปณ์ได้ด้วย เหตุผลดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ การที่กระทรวงการคลังมอบให้บริษัทพาราเมต้า เป็นผู้จัดทำเหรียญกษาปณ์ในต่างประเทศจะขัดกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ หรือไม่ เห็นว่า การที่กฎหมายให้กระทรวงการคลังจัดทำเหรียญกษาปณ์นั้น ไม่ว่าจะเป็นเหรียญกษาปณ์ที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้หมุนเวียนในราชอาณาจักรอันเป็นกรณีปกติ หรือการจัดทำเหรียญกษาปณ์ที่รัฐบาลได้ร่วมกับองค์การระหว่างประเทศดังเช่นเหรียญกษาปณ์ที่ระลึกปีเด็กสากลขององค์การยูนิเซฟในครั้งนี้นั้น เป็นไปในลักษณะที่มีการจัดทำเหรียญกษาปณ์ออกจำหน่ายทั่วโลกเพื่อหารายได้สมทบทุนขององค์การยูนิเซฟเพื่อการกุศล รัฐบาลจึงได้ดำเนินการตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับองค์การยูนิเซฟและบริษัทพาราเมต้า ในอันที่จะให้เหรียญที่ผลิตขึ้นนี้เป็นเหรียญกษาปณ์ตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา กระทรวงการคลังจึงได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ลงวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๕ ออกตามความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๕ ออกตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งมีผลให้เหรียญกษาปณ์ที่ผลิตขึ้นตามข้อตกลงกับองค์การยูนิเซฟมีฐานะเป็นเงินตราที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย และโดยผลของกฎกระทรวงทั้ง ๒ ฉบับนี้ย่อมถือได้ว่า กระทรวงการคลังได้เป็นผู้นำออกใช้ซึ่งเหรียญกษาปณ์ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ แล้ว ส่วนการจำหน่ายเหรียญกษาปณ์ในต่างประเทศนั้น รัฐบาลได้ให้สิทธิ

^๑ มาตรา ๖ เงินตราได้แก่เหรียญกษาปณ์และธนบัตร

^๒ มาตรา ๑๑ เหรียญกษาปณ์เป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง

แก่บริษัทพาราเมต้า ที่จะดำเนินการจัดจำหน่าย (Distribution) ได้ การให้สิทธิแก่บริษัทดังกล่าวหาใช่เป็นการให้บริษัทนั้นเป็นผู้นำออกใช้ซึ่งเหรียญกษาปณ์ตามนัยมาตรา ๑๐ ไม่ ดังนั้น ข้อตกลงที่กระทรวงการคลังทำไว้กับบริษัทพาราเมต้าฯ จึงไม่ขัดกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๕