

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๗

วันที่ ๑๘ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลแพ่ง ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และ มาตรา ๘ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นกฎหมายฉบับแรก ที่ประเทศไทยเริ่มมีการควบคุมแลกเปลี่ยนเงิน ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๘๕ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติ ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ พุทธศักราช ๒๔๘๖ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๖ โดยมีเหตุผล คือ เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ” แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการออกกฎกระทรวงควบคุมจำกัดหรือห้ามการปฏิบัติกิจการทั้งปวง เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินหรือการอื่นซึ่งมีเงินตราต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องรวมทั้งอำนาจในการออก กฎกระทรวงอื่น ๆ เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศหรือเล็ดเตอร์ออฟเครดิต และการโอนเงินระหว่างประเทศ และเพิ่มเติมอำนาจของผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยในการแต่งตั้ง

เจ้าพนักงาน ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกรณีฉุกเฉินที่จะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันท่วงที่ไม่ได้ จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดขึ้นไว้แทน

๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๗ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยมีเหตุผล คือ โดยที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ และกฎหมายว่าด้วยศุลกากรยังไม่ชัดเจนและมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากการลักลอบส่งหรือนำเงินตราไทยออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย ทางราชการไม่สามารถริบเงินตราไทยจากบุคคลที่ได้ทำการลักลอบนั้นได้ เพราะได้มีคำพิพากษาฎีกาหลายฉบับพิพากษาว่าธนบัตรไทยของกลางมิใช่ “ของ” อันอาจนำไปจำหน่ายเป็นสินค้าอย่างธรรมดาทั่ว ๆ ไปได้ ดังนั้น ธนบัตรไทยของกลางจึงมิใช่ “ของ” ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และไม่สามารถริบได้ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ฉะนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงสมควรกำหนดให้เงินตราไทยเป็น “ของ” ตามกฎหมายในกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และเพื่อความชัดเจนและขจัดปัญหาต่อไปในอนาคต จึงได้กำหนดให้เงินตราต่างประเทศ ธนาคารบัตรต่างประเทศ และหลักทรัพย์ทั้งของไทยและต่างประเทศเป็น “ของ” ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยศุลกากรด้วย และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้

๓. พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยมีเหตุผล คือ โดยที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิกและมีพันธกรณีที่ต้องเข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ รวมทั้งกำหนดให้เงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือเป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรด้วย โดยเป็นการเพิ่มเติม มาตรา ๖/๑ ที่บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกำหนดเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในราชอาณาจักร

## กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ พุทธศักราช ๒๔๘๖

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฤษฎีกาควบคุมจำกัดหรือห้ามการปฏิบัติกิจการทั้งปวง เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินหรือการอื่นซึ่งมีเงินตราต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าในรูปใด และให้มี อำนาจออกกฤษฎีกาในข้อต่อไปนี้ด้วย

- (๑) การซื้อ การขาย การให้กู้ยืมเงินตราต่างประเทศหรือทองคำ
- (๒) การส่งเงินตรา ธนาคารบัตร ธนानัติ หลักทรัพย์ เงินตราต่างประเทศ หรือทองคำ ออกไปนอกประเทศ
- (๓) การโอนหลักทรัพย์จากประเทศไทยไปที่อื่น
- (๔) การออกตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงิน การทำให้ตั๋วแลกเงิน หรือตั๋วสัญญาใช้เงิน เปลี่ยนมือ การโอนหลักทรัพย์ หรือการรับสภาพหนี้ อันเป็นการก่อให้เกิดหรือโอนไปซึ่งสิทธิที่จะได้รับ ชำระเงินในประเทศไทยเป็นการตอบแทน
  - (ก) การรับชำระเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่อยู่นอกประเทศไทย
  - (ข) การได้สิทธิที่จะได้รับชำระเงิน หรือการได้สิทธิที่จะได้รับมาซึ่งทรัพย์สินที่อยู่นอก ประเทศไทย

รวมตลอดถึงการชำระเงินเป็นการตอบแทนการดังกล่าวนี้ด้วย

(๕) การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงิน โดยเฉพาะการนี้ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรก็ให้กระทำ โดยประกาศได้

- (๖) การอนุญาตให้ธนาคารหรือบุคคลอื่นใดทำการแลกเปลี่ยนเงิน
- (๗) สั่งให้ขายของขาออกเป็นเงินตราต่างประเทศ หรือชำระเงินค่าของขาเข้าเป็นเงินตรา ต่างประเทศ ทั้งนี้จะระบุชื่อเงินตราต่างประเทศนั้นด้วยก็ได้
- (๘) สั่งให้ขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มาจากของขาออกหรือซื้อเงินตราต่างประเทศ เพื่อชำระค่าของขาเข้า ให้แก่หรือจากบุคคลที่รัฐมนตรีกำหนดและกำหนดระยะเวลา วิธีการ และเงื่อนไข แห่งการขายและซื้อดังกล่าวนี้

(๙) กัก กักกัณฑ์หรือห้ามการส่งออกซึ่งของ เมื่อมิได้ขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มาจากของนั้น หรือการนำเข้าซึ่งของ เมื่อมิได้ซื้อเงินตราต่างประเทศ เพื่อชำระค่าของนั้นตามระยะเวลา วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่ได้กำหนดไว้

(๑๐) กำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการรับหรือการใช้จ่ายเงินที่ส่งมาจากเมืองต่างประเทศ

(๑๑) กำหนดให้ผู้ส่งของออกหรือผู้นำของเข้าแจ้งรายการเกี่ยวกับเงินที่ได้รับหรือได้ชำระ เพนค่าของที่ส่งออกหรือที่นำเข้า พร้อมทั้งแจ้งรายการแห่งของนั้น

**๒. พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙**

มาตรา ๖/๑ นอกจากการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ให้รัฐมนตรีมีอำนาจ ออกกฎกระทรวงกำหนดเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศและตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ

ตราสารเปลี่ยนมือตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า ตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน เช็ค หรือตราสารอื่นใดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด แต่ไม่รวมถึงตราสารเปลี่ยนมือที่ระบุชื่อผู้รับเงิน และมีข้อกำหนดห้ามเปลี่ยนมือ

เงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือตามมาตรา นี้ ให้ถือว่าเป็นของ ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ ทวิ วรรคสอง มาใช้บังคับ

**๓. พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕**

มาตรา ๘ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ประกาศหรือคำสั่งที่ออก ตามความในพระราชบัญญัตินี้ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

**๔. พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๗**

มาตรา ๘ ทวิ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบส่งหรือนำเงิน ออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทย ให้ถือว่าเงินตรา เงินตราต่างประเทศ ธนาकारบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ไม่ว่าของไทยหรือต่างประเทศ เป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

การส่งหรือนำ หรือพยายามส่งหรือนำ หรือช่วยเหลือหรือเกี่ยวข้องด้วยประการใด ๆ ในการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ ธนาคารบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ไม่ว่าของไทยหรือต่างประเทศออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทย โดยฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะกระทำด้วยวิธีใด ๆ ให้ถือว่าเป็นการส่งหรือนำของต้องจำกัดออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทยอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรด้วย และให้นำบทกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและอำนาจพนักงานศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ว่าด้วยการตรวจของและป้องกันลักลอบหนีศุลกากร การตรวจค้น การยึดและริบของ หรือการจับกุมผู้กระทำความผิด การแสดงเท็จและการฟ้องร้อง มาใช้บังคับแก่การกระทำดังกล่าว รวมทั้งบุคคลและสิ่งของที่เกี่ยวข้อง

#### **๕. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐**

**มาตรา ๒๔๒** ผู้ใดนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งของที่ยังมิได้ผ่านพิธีการศุลกากร หรือเคลื่อนย้ายของออกไปจากยานพาหนะ คลังสินค้าทัณฑ์บน โรงพักสินค้า ที่มั่นคง ท่าเรือ รับบนอนุญาต หรือเขตปลอดอากร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานศุลกากร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ริบของนั้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

ผู้ใดพยายามกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายว่า “โดยที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิกและมีพันธกรณีที่ต้องเข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ รวมทั้งกำหนดให้เงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือเป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรด้วย ...” โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย ดังนี้

๑. การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินผ่านตัวแทนรับอนุญาต
๒. การนำเข้าและการส่งออกเงินตราออกนอกประเทศ

๓. การซื้อขายเงินตราต่างประเทศ
๔. การกู้ยืมเงินตราต่างประเทศ
๕. บุคคลรับอนุญาตและบริษัทรับอนุญาต
๖. ศูนย์บริหารงานและตัวแทนโอนเงินระหว่างประเทศ

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ เป็นมาตรการกำกับดูแลการเคลื่อนไหวของเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศ ป้องกันการนำออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศโดยไม่จำกัดและป้องกันการลักลอบส่งหรือนำเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงทางการเงินของประเทศและดำเนินการตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ถือเป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบ สืบสวนและสกัดกั้นการลักลอบขนเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศข้ามแดนตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๐ - ๔๑/๒๕๔๖ และมีใช้บทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินที่เป็นโทษทางอาญาและไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการใช้สอยทรัพย์สิน ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดต่อหลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖/๑ และมาตรา ๘ ทวิ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ