

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน สิงคโปร์ - ไทย

นางสาววาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม*

๑. บทนำ

วิวัฒนาการของการแลกเปลี่ยนสื่อกลางระหว่างกันในอดีตเป็นพื้นฐานของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจมาจนถึงปัจจุบัน โดยการแลกเปลี่ยนเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์การเป็นเจ้าของสื่อกลางที่แลกเปลี่ยนนั้น โดยที่ผ่านมาการแลกเปลี่ยนเริ่มต้นมาตั้งแต่ในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนสิ่งของต่อสิ่งของ (Barter system)^๑ จนมาถึงการแลกเปลี่ยนโดยใช้เงินเป็นสื่อกลาง (Money system)^๒ และการแลกเปลี่ยนโดยใช้เครดิต (Credit system)^๓ ซึ่งการแลกเปลี่ยนโดยใช้สื่อกลางต่าง ๆ อาจกระทำได้ทั้งโดยวิธีการแลกเปลี่ยนโดยตรงระหว่างบุคคลฝ่ายหนึ่งและบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง หรือกระทำผ่านช่องทางอื่นที่เชื่อมโยงระหว่างผู้แลกเปลี่ยนด้วยกัน เช่น ตลาดแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น สำหรับการแลกเปลี่ยนโดยใช้เงินเป็นสื่อกลางเป็นรูปแบบการแลกเปลี่ยนที่ได้รับความนิยมและเป็นสากลมากที่สุดในยุคปัจจุบันเนื่องจากผู้แลกเปลี่ยนสามารถกำหนดมูลค่าของสินทรัพย์ที่แลกเปลี่ยนได้อย่างชัดเจนและแน่นอน และเป็นที่ยอมรับในทางเศรษฐกิจในระดับสากล แต่หากการดำเนินธุรกรรมการแลกเปลี่ยนเงินเป็นไปโดยเสรีปราศจากการควบคุมอย่างใกล้ชิดจากภาครัฐแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ จึงเป็นที่มาของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในหลายกรณีในประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย อย่างไรก็ตาม หากจะยกตัวอย่างมาตรการทางกฎหมายในเรื่องการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของประเทศที่มีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทยแล้ว อาจจำเป็นต้องคำนึงถึงขนาดของสภาพเศรษฐกิจของประเทศและสภาพภูมิประเทศในบริเวณที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ “สิงคโปร์” ซึ่งเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงทั้งในเรื่องการเป็นตลาดการเงินอันดับต้น ๆ ของโลก และมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินไว้อย่างชัดเจนและยาวนาน จึงเป็นหนึ่งในประเทศภูมิภาคอาเซียนที่มีวิวัฒนาการด้านการแลกเปลี่ยนเงินที่น่าสนใจ โดยสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจ

*นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายกฎหมายการเงิน กองกฎหมายการเงินการคลัง (มีนาคม ๒๕๖๖)

^๑Barter system เป็นรูปแบบการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการระหว่างกันโดยตรงโดยไม่ใช้เงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน เป็นรูปแบบการแลกเปลี่ยนที่เริ่มต้นมีมาอย่างยาวนาน อย่างไรก็ตาม รูปแบบของ Barter system ไม่มีความยืดหยุ่น และมีอุปสรรคในเรื่องของการจัดเก็บทั้งในเรื่องของพื้นที่จัดเก็บหรือกรณีที่เป็นสินค้าที่เน่าเสียง่าย หรืออาจเป็นกรณีที่มีความต้องการระหว่างผู้แลกเปลี่ยนไม่ตรงกัน เป็นต้น

^๒Money system เป็นรูปแบบของการแลกเปลี่ยนโดยใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน ซึ่งมีข้อดีคือสามารถกำหนดราคาหรือมูลค่าของการแลกเปลี่ยนได้อย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม โดยเงินที่ใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจทั้งในด้านการเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน เป็นมาตรฐานของการวัดมูลค่าและมาตรฐานในการชำระหนี้

^๓Credit system เป็นรูปแบบการแลกเปลี่ยนที่มีลักษณะเป็นระบบเครดิตโดยบุคคลฝ่ายหนึ่งได้รับสินค้าหรือบริการซึ่งเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนจากบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ยังไม่มีการชำระราคาตามมูลค่าของสินค้าหรือบริการดังกล่าวในทันที แต่ได้ให้คำมั่นว่าจะมีการชำระคืนตามราคาหรือมูลค่าของสินค้าหรือบริการนั้นในภายหลัง

แบบตลาดเสรี (free-market economy) หรือระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (capitalism) ที่เติบโตอย่างรวดเร็วแห่งหนึ่งของโลกและเป็นสถานที่ที่สร้างบรรยากาศดึงดูดนักลงทุนจากทั่วโลกให้เข้ามาลงทุนในประเทศอันเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้แก่ประเทศในขณะเดียวกัน^๔ ดังปรากฏหลักฐานจากการได้รับการจัดอันดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index) ให้อยู่ในลำดับที่ ๕ จากจำนวน ๑๘๐ ประเทศ^๕ สำหรับด้านการแลกเปลี่ยนเงินนั้น สิงคโปร์ยังเป็นเมืองศูนย์กลางด้านการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสามของโลกในยุคปัจจุบันรองลงมาจากลอนดอนและนิวยอร์ก และมีขนาดใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยจำนวนเงินที่หมุนเวียนผ่านการทำธุรกรรมแลกเปลี่ยนเงินในสิงคโปร์ในแต่ละวันมีมูลค่าสูงถึงกว่าล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ภาคส่วนด้านการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หรือ FX sector จึงเป็นภาคส่วนสำคัญที่เป็นแกนหลักของสิงคโปร์ที่ช่วยสร้างความมั่นคงด้านการเป็นศูนย์กลางการบริหารเงินและการพาณิชย์ของภูมิภาครวมทั้งช่วยเสริมสร้างการเป็นศูนย์กลางด้านการเงินระหว่างประเทศ^๖ และแม้ว่าสิงคโปร์จะเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีรวมทั้งเป็นศูนย์กลางด้านการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่มีขนาดใหญ่แห่งหนึ่งของโลกก็ตาม แต่รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญต่อการควบคุมดูแลการแลกเปลี่ยนเงินให้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเหมาะสม โดยบทความนี้จะได้นำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของสาธารณรัฐสิงคโปร์เพื่อเป็นตัวอย่างในการเทียบเคียงกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของประเทศไทยในปัจจุบัน

๒. กฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของสิงคโปร์

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของสิงคโปร์มีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบและกฎหมายหลักที่เป็นเครื่องมือในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ดังนี้

๒.๑ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ : Monetary Authority of Singapore (MAS)

(๑) อำนาจหน้าที่

สิงคโปร์มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัภาคการเงินการธนาคารของประเทศ ได้แก่ Monetary Authority of Singapore (MAS) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๑ (พ.ศ. ๒๕๑๔) กฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานนี้มีชื่อว่า “Monetary Authority of Singapore Act 1970” กำหนดให้ MAS มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลภาคบริการทางการเงินในระดับประเทศและมีอำนาจในการดำเนินการเสมือนเป็นนายธนาคารและตัวแทนทางการเงินของรัฐบาลเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพ

^๔Lee Soo Chye, et al., “Doing Business in Singapore: Overview”, Thomson Reuters: Practical Law <Doing Business in Singapore: Overview | Practical Law (thomsonreuters.com)> สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖

^๕Corruption Perceptions Index, “Show the 2022 scores”, Transparency International: the global coalition against corruption <2022 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org> สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖

^๖Monetary Authority of Singapore, “Foreign Exchange & Derivatives”, A Singapore Government Agency Website <Foreign Exchange & Derivatives (mas.gov.sg)> สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖

ทางการเงิน เครดิต และการแลกเปลี่ยนเงิน อันจะนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่อไป^๗ โดยมาตรา ๒๓^๘ แห่ง MAS Act 1970 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของ MAS ไว้หลายประการ เช่น การรับฝากเงินและการชำระดอกเบี้ยเงินฝาก การซื้อหรือยอมรับการฝาก ซื้อคืน และขายเหรียญทองคำหรือทองคำแท่ง การซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาล การอนุญาตให้กู้ยืมหรือเบิกเงินเกินบัญชีหรืออำนวยความสะดวกด้านเครดิตให้แก่รัฐบาล การซื้อ ซื้อคืน ให้ส่วนลด หรือขายตัวแลกเงินและตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดขึ้นโดยสุจริตในทางการค้า การลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ การถือครองหลักทรัพย์ของนิติบุคคลใดที่ตั้งขึ้นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล การกู้ยืมเงินและสร้างเครดิตทางการเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศ การทำหน้าที่เสมือนเป็นธนาคารตัวแทนหรือนายธนาคารให้แก่ธนาคารกลางหรือหน่วยงานด้านการเงินอื่นรวมถึงธนาคารหรือหน่วยงานด้านการเงินระหว่างประเทศ ตลอดจนการจัดตั้งหรือการมีส่วนร่วมในการจัดตั้งบริษัทใด ๆ หรือร่วมทุนในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นหรือหุ้นส่วนใด ๆ ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์หรือบรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่หลักของ MAS ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๓ แล้ว MAS Act 1970 ยังได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของ MAS ไว้หลายประการซึ่งรวมถึงการลงทุนของกองทุน (มาตรา ๒๔) การทำหน้าที่เป็นนายธนาคารและตัวแทนด้านการเงินของรัฐบาลและเป็นผู้จัดการสินทรัพย์ภายนอก (external assets) อื่น ๆ (มาตรา ๒๕) การออกคำสั่งเพื่อใช้บังคับแก่สถาบันการเงินต่าง ๆ (มาตรา ๒๗) การออกคำสั่งหรือกฎระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐบาลสิงคโปร์ (มาตรา ๒๗A) การกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (มาตรา ๒๗B) หรือการตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดังกล่าว (มาตรา ๒๗C) เป็นต้น

(๒) องค์ประกอบ

มาตรา ๗ แห่ง MAS Act 1970 บัญญัติให้มีคณะกรรมการที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานด้านนโยบายและการบริหารจัดการทั่วไปตามภารกิจของ MAS โดยคณะกรรมการมีหน้าที่รายงานให้รัฐบาลทราบเป็นครั้งคราวเกี่ยวกับการตรากฎระเบียบ การกำกับดูแล และนโยบายด้านการเงิน ของ MAS

คณะกรรมการตามมาตรา ๗ ประกอบด้วย

๑) ประธานกรรมการ จำนวน ๑ คน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และ

๒) กรรมการ จำนวนไม่น้อยกว่า ๔ คน แต่ไม่เกิน ๑๓ คน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Minister for Finance) โดยให้มีตัวแทนกรรมการจำนวน ๑ คนเป็นรองประธานกรรมการ

จำนวนครั้งที่ประธานกรรมการอาจเรียกประชุมคณะกรรมการได้ต้องไม่น้อยกว่า ๑ ครั้งภายในระยะเวลา ๓ เดือน และในการประชุมทุกครั้งองค์ประชุมของคณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๔ คนหรือจำนวนข้างมากของจำนวนกรรมการทั้งหมด และการลงคะแนนเสียงในที่ประชุมให้นับคะแนน

^๗Monetary Authority of Singapore, “Monetary Authority of Singapore Act 1970”, A Singapore Government Agency Website <Monetary Authority of Singapore Act 1970 (mas.gov.sg)> สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๖

^๘Section 23, Part 4: Powers, Duties and Functions of Authority, Monetary Authority of Singapore Act 1970

เสียงข้างมากเป็นมติที่ประชุมเว้นแต่หากมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมลงคะแนนเสียงอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (มาตรา ๑๒)

๒.๒ กฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน : Exchange Control Act 1953

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเป็นมาตรการที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมและจำกัดการทำธุรกรรมส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินต่างประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลมีเป้าหมายหลักที่จะจัดการหรือป้องกันดุลการชำระเงินที่ไม่พึงประสงค์ผ่านบัญชีประชาชาติ (national accounts) โดยเกี่ยวข้องกับการควบคุมการสั่งซื้อเงินตราต่างประเทศทั้งหมดหรือบางส่วนที่ได้รับจากประเทศหนึ่งเพื่อนำไปไว้ในแหล่งกองกลางที่มีหน่วยงานควบคุมกำกับอยู่ซึ่งโดยปกติแล้วหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ ธนาคารกลางของประเทศ^๔ ซึ่งจะมีผลทำให้สามารถควบคุมการค้าขายด้วยเงินตราต่างประเทศและการโอนเงินตราต่างประเทศข้ามพรมแดน และเงินตราต่างประเทศที่ได้รับมาทั้งหมดนี้จะต้องนำมาขายที่ธนาคารกลางในอัตราที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินยังได้นำมาใช้เพื่อจำกัดการนำเข้าสินค้าที่ไม่จำเป็น ส่งเสริมการนำเข้าสินค้าที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ควบคุมการไหลออกของเงินทุน และจัดการด้านอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วประเทศส่วนใหญ่จะใช้อำนาจการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเพื่อบริหารมูลค่าของสกุลเงินท้องถิ่นของตน

สำหรับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของสิงคโปร์นั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ได้แก่ Exchange Control Act 1953 ซึ่งกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องอำนาจ หน้าที่ และข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับทองคำ เงินตรา การชำระเงิน หลักทรัพย์ หนี้ และการนำเข้าส่งออก โอน และการส่งมอบทรัพย์สิน สรุปได้ดังนี้

(๑) ทองคำและเงินตราต่างประเทศ (Gold and Foreign Currency)

การทำธุรกรรมเกี่ยวกับทองคำและเงินตราต่างประเทศต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในกรณีดังต่อไปนี้

๑) ธุรกิจทองคำและเงินตราต่างประเทศ (มาตรา ๓)

ห้ามบุคคลใดซึ่งมิใช่ตัวแทนจำหน่ายซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจในสิงคโปร์ กระทำการซื้อหรือยืมทองคำหรือเงินตราต่างประเทศใด ๆ จากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ตัวแทนจำหน่ายซึ่งได้รับอนุญาต หรือขายหรือให้ยืมทองคำหรือเงินตราต่างประเทศใด ๆ ไปยังบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ตัวแทนจำหน่ายซึ่งได้รับอนุญาต

ห้ามบุคคลใดซึ่งมิใช่ตัวแทนจำหน่ายซึ่งได้รับอนุญาตและเป็นบุคคลซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในดินแดนตามรายชื่อที่แนบท้ายกฎหมายนี้ เช่น ออสเตรเลีย บาร์เรน บังกลาเทศ หรือไซปรัส เป็นต้น กระทำการใดที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการซื้อหรือยืมทองคำหรือเงินตราต่างประเทศ หรือขายหรือให้ยืมทองคำหรือเงินตราต่างประเทศแก่บุคคลอื่นซึ่งอยู่นอกประเทศ



^๔หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางของสิงคโปร์ คือ Monetary Authority of Singapore (MAS)



นอกจากกฎหมายได้กำหนดข้อห้ามดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้บุคคลซึ่งทำการซื้อหรือยืมทองคำหรือเงินตราต่างประเทศในสิงคโปร์หรือกระทำการใดที่เกี่ยวข้องกับการซื้อหรือยืมทองคำหรือเงินตราต่างประเทศมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ MAS ได้แจ้งให้บุคคลนั้นต้องพึงปฏิบัติเป็นรายกรณีด้วย

๒) การเวนคืนทองคำและเงินตรา

ต่างประเทศ (มาตรา ๔)

บุคคลทุกคนในสิงคโปร์ซึ่งมีสิทธิที่จะขายหรือจัดหาเพื่อที่จะขายทองคำหรือเงินตราต่างประเทศและมีตัวตนจำหน่ายซึ่งได้รับอนุญาต มีหน้าที่ต้องเสนอขายทองคำหรือเงินตราต่างประเทศนั้นให้แก่ตัวตนจำหน่ายซึ่งได้รับอนุญาตเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก MAS แต่หากการเสนอขายทองคำหรือเงินตราต่างประเทศดังกล่าวมีราคาสูงเกินกว่าที่ MAS กำหนดหรือตัวตนจำหน่ายซึ่งได้รับอนุญาตได้ชำระเงินในประการที่ไม่เหมาะสมหรือผิดปกติกเกิดขึ้นแล้ว ให้ถือว่าบุคคลเหล่านี้มิได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด และ MAS อาจสั่งให้ทองคำหรือเงินตราต่างประเทศนั้นตกเป็นของ MAS โดยปราศจากพันธะใด ๆ จากการจำนอง จำนำ หรือการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

๓) การถือครองทองคำและเงินตราต่างประเทศ (มาตรา ๕)

บุคคลทุกคนในสิงคโปร์ซึ่งสั่งซื้อทองคำหรือเงินตราต่างประเทศตามที่ระบุไว้ในรูปแบบของธนบัตรไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสิงคโปร์แต่ไม่มีสิทธิขายหรือจัดหาเพื่อขาย ย่อมมีหน้าที่แจ้งต่อ MAS เป็นลายลักษณ์อักษรให้ทราบถึงการถือครองซึ่งทองคำหรือเงินตราต่างประเทศนั้น ทั้งนี้ MAS อาจสั่งให้บุคคลใดในสิงคโปร์ซึ่งเป็นผู้สั่งซื้อทองคำหรือเงินตราต่างประเทศดังกล่าวไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสิทธิขายหรือจัดหาเพื่อขายหรือไม่ก็ตาม ให้เก็บทองคำหรือเงินตราต่างประเทศนั้นอยู่ในความดูแลของนายธนาคารตลอดเวลาตามที่ MAS กำหนด

๔) เช็คของผู้เดินทาง (มาตรา ๖)

บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ใช้บังคับกับเอกสารใด ๆ ที่ออกให้แก่บุคคลซึ่งไปรับเงินตราต่างประเทศจากบุคคลอื่นตามที่ผู้ออกเอกสารส่งจ่ายให้และโดยเฉพาะอย่างยิ่งใช้กับเช็คของผู้เดินทาง (traveller's cheque) ดราฟ (draft) หรือเลตเตอร์ออฟเครดิต (letter of credit) อื่นตามที่ระบุไว้ และเพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายนี้ จึงได้กำหนดให้กรณีบุคคลซึ่งออกเอกสารตามที่มาตรานี้ใช้บังคับและบุคคลซึ่งได้รับเอกสารเหล่านี้ ให้ถือว่าได้ขายและซื้อเงินตราต่างประเทศตามลำดับ

(๒) การชำระเงิน (Payments)

ในกรณีที่ไม่ได้รับอนุญาตจาก MAS ห้ามบุคคลใดกระทำการในเรื่องดังต่อไปนี้ในสิงคโปร์ (มาตรา ๗)

๑) การชำระเงินให้แก่บุคคลซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกดินแดนตามรายชื่อที่แนบท้ายกฎหมายนี้ หรือให้เครดิตแก่บุคคลซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกดินแดนตามรายชื่อที่แนบท้ายกฎหมายนี้

๒) การชำระเงินให้หรือการให้เครดิตแก่บุคคลซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในดินแดนตามรายชื่อที่แนบท้ายกฎหมายนี้โดยเป็นการสั่งซื้อหรือกระทำในนามของบุคคลซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกดินแดนตามรายชื่อที่แนบท้ายกฎหมายนี้

๓) การวางเงินใด ๆ เพื่อเป็นเครดิตให้แก่บุคคลซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกดินแดนตามรายชื่อที่แนบท้ายกฎหมายนี้

ในกรณีที่ไม่ได้รับอนุญาตจาก MAS ห้ามบุคคลกระทำการใด ๆ ในสิงคโปร์ที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการเพื่อชำระเงินนอกประเทศหรือเพื่อให้เครดิตแก่บุคคลซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกดินแดนตามรายชื่อที่แนบท้ายกฎหมายนี้ (มาตรา ๘) รวมถึงห้ามกระทำการใด ๆ ในสิงคโปร์ซึ่งเป็นการชำระเงินหรือให้เครดิตแก่บุคคลซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในดินแดนตามรายชื่อที่แนบท้ายกฎหมายนี้ หรือกระทำการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นการเตรียมการเพื่อชำระเงินนอกประเทศ (มาตรา ๙)

(๓) หลักทรัพย์ (Securities)

ในกรณีที่ไม่ได้รับอนุญาตจาก MAS ห้ามบุคคลใดในสิงคโปร์กระทำการดังกล่าวนี้ นอกประเทศสิงคโปร์ ซึ่งได้แก่ การออกหลักทรัพย์หรือกระทำการใดที่เกี่ยวข้องหรือเป็นการเตรียมการเพื่อออกหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในสิงคโปร์ เว้นแต่เป็นกรณีที่บุคคลซึ่งเป็นตัวแทนมีถิ่นที่อยู่นอกดินแดนตามรายชื่อที่แนบท้ายกฎหมายนี้ หรือเป็นกรณีที่มีหลักฐานแสดงได้ว่าเป็นถิ่นที่อยู่ของตัวแทนของบุคคลซึ่งมีผู้ออกหลักทรัพย์นั้นให้ (มาตรา ๑๐)



นอกจากนี้ มาตรา ๑๑ ได้กำหนดข้อห้ามในการโอนหลักทรัพย์ไว้ดังนี้

๑) กรณีหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในสิงคโปร์ ห้ามมิให้มีการโอนเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก MAS

๒) กรณีหลักทรัพย์ที่มีได้จดทะเบียน กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้โอนระหว่างกัน ในสิงคโปร์เว้นแต่ (๑) กรณีที่ทั้งผู้โอนและตัวแทนไม่มีถิ่นที่อยู่นอกดินแดนตามรายชื่อที่แนบท้ายกฎหมายนี้ (๒) กรณีที่ผู้โอนได้ส่งมอบหลักฐานการโอนไปยังผู้รับโอนภายในหรือก่อนเวลาของการโอน โดยการส่งมอบดังกล่าวได้ส่งไปยังถิ่นที่อยู่ของผู้รับโอนหรือตัวแทนของผู้รับโอนแล้ว (๓) กรณีที่ทั้งผู้รับโอนและตัวแทนมีถิ่นที่อยู่นอกดินแดนตามรายชื่อที่แนบท้ายกฎหมายนี้ และ (๔) กรณีที่ MAS เห็นควรยกเว้นให้กับหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในสิงคโปร์

๓) กรณีหลักทรัพย์ที่มีได้จดทะเบียนในสิงคโปร์นั้น กฎหมายห้ามมิให้โอนไปยังนอกประเทศหากผู้โอนหรือผู้รับโอนมีถิ่นที่อยู่ในประเทศ

สำหรับการชำระเงินทุนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับหลักทรัพย์นั้น มาตรา ๑๔ กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดในสิงคโปร์กระทำการโดยมีเจตนาที่จะประกันว่าเงินทุนที่ชำระค่าหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในสิงคโปร์จะสามารถนำมาชำระนอกประเทศได้ รวมทั้งห้ามบุคคลซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในดินแดนตามรายชื่อที่แนบท้ายกฎหมายนี้ กระทำการใดที่เกี่ยวข้องหรือมีลักษณะเป็นการเตรียมการในการทำธุรกรรมดังกล่าวนอกประเทศ นอกจากนี้ บทบัญญัติว่าด้วยหลักทรัพย์ในหัวข้อนี้ยังได้กำหนดหน้าที่ของผู้เก็บรักษาทะเบียนหลักทรัพย์และตัวแทนนายหน้า ตลอดจนหลักเกณฑ์การเก็บรักษาหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ เป็นต้น

(๔) การนำเข้าและส่งออก (Import and Export)

ห้ามบุคคลใดนำรายการดังต่อไปนี้เข้ามาในประเทศ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจาก MAS (มาตรา ๒๓)

๑) ธนบัตรตามที่ MAS กำหนด

๒) พันธบัตรรัฐบาล หรือ

๓) หนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ในหลักทรัพย์ใด ๆ และหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ได้เพิกถอนแล้ว รวมถึงหนังสือรับรองการทำลาย สูญหาย หรือเพิกถอน ซึ่งหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ในหลักทรัพย์ดังกล่าว

กฎหมายได้กำหนดข้อจำกัดทั่วไปของการส่งออกเอกสารสำคัญในหลายกรณี ได้แก่ กำหนดห้ามบุคคลใดส่งออกตัวแลกเปลี่ยนทางไปรษณีย์ พันธบัตรรัฐบาล ทองคำ หนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ในหลักทรัพย์



คุ้มครองแสดงสิทธิในเงินปันผลหรือดอกเบี้ยที่ได้รับจากหลักทรัพย์ ตัวแลกเปลี่ยนหรือตัวสัญญาใช้เงินที่แสดงเงื่อนไขของเงินสกุลอื่นที่กำหนดไว้หรือที่ต้องนำมาชำระนอกเหนือจากที่ชำระในดินแดนตามรายชื่อที่แนบท้ายกฎหมายนี้ เอกสารที่รับรองการทำลาย สูญหาย หรือเพิกถอนซึ่งเอกสารสำคัญดังกล่าว ตลอดจนสิ่งของใด ๆ ที่ส่งออกไปยังผู้เดินทางหรือติดตัวไปกับสัมภาระของผู้เดินทางตามที่ระบุไว้ (มาตรา ๒๔)

นอกจากบทบัญญัติว่าด้วยหัวข้อหลักตามนี้ที่กล่าวไว้ใน (๑) – (๔) แล้ว Exchange Control Act 1953 ยังได้กำหนดมาตรการบังคับหรือรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเพิ่มเติมด้วย เช่น หน้าที่ในการเรียกเก็บหนี้บางประเภท หน้าที่ในการห้ามขายหรือนำเข้าสินค้าโดยล่าช้า ทรัพย์สินที่ได้รับมาโดยละเมิดกฎหมายฉบับนี้ การโอนเงินรายปี การจัดการทรัพย์สินและการใช้อำนาจในการแต่งตั้ง หน้าที่ในการดำเนินการใด ๆ ของบริษัทต่างประเทศเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสินทรัพย์ที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด รวมถึงรายการต่าง ๆ ที่แนบท้ายกฎหมาย ได้แก่ รายชื่อประเทศหรือดินแดนที่กำหนดในตารางแนบท้ายหมายเลข ๑ บริษัทต่างประเทศในตารางแนบท้ายหมายเลข ๒ บัญชีที่ถูกบล็อกตามตารางแนบท้ายหมายเลข ๓ กระบวนการที่ขอด้วยกฎหมายตามตารางแนบท้ายหมายเลข ๔ และบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายตามตารางแนบท้ายหมายเลข ๕

๓. กฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของไทย

ประเทศไทยเริ่มตรากฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินขึ้นใช้บังคับในปีพุทธศักราช ๒๔๘๕ โดยใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕” และได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการ โดยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมาหลายครั้งเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและทันต่อกาลสมัย ซึ่งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดคือ พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ทั้งนี้ ในหัวข้อกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของไทยจะกล่าวถึงที่มาและสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

๓.๑ เจตนารมณ์ของกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินมีขึ้นเพื่อรวบรวมเงินตราต่างประเทศไว้ในแหล่งกลาง ควบคุมการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยให้มีการชำระเงินในต่างประเทศได้เฉพาะกิจการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการโอนทุนออกนอกประเทศและเพื่อรักษาค่าเงินบาท^{๑๐}

^{๑๐}อ้างอิงจากข้อมูลในเว็บไซต์ของธนาคารแห่งประเทศไทย หัวข้อ “คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕” <SUMLAW03.pdf (bot.or.th)> สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๖

๓.๒ ความเป็นมาของกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ดังต่อไปนี้

(๑) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช

๒๔๘๕ พุทธศักราช ๒๔๘๖

๑) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๔๘๖ เป็นต้นไป

๒) เหตุผลในการใช้บังคับ คือ เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ” แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการออกกฎกระทรวงควบคุมกำกับหรือห้ามการปฏิบัติกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินหรือการอื่นซึ่งมีเงินตราต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งอำนาจในการออกกฎกระทรวงอื่น ๆ เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศ หรือเล็ดเตอร์ออฟเครดิตและการโอนเงินระหว่างประเทศ และเพิ่มเติมอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกรณีฉุกเฉินที่จะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันท่วงที่ไม่ได้ จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดขึ้นไว้แทน

(๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช

๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๗

๑) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ เป็นต้นไป

๒) เหตุผลในการใช้บังคับ คือ โดยที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ และกฎหมายว่าด้วยศุลกากรยังไม่ชัดเจนและมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากการลักลอบส่งหรือนำเงินตราไทยออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย ทางราชการไม่สามารถริบเงินตราไทยจากบุคคลที่ได้ทำการลักลอบนั้นได้ เพราะได้มีคำพิพากษาฎีกาหลายฉบับพิพากษาว่าธนบัตรไทยของกลางมีใช้ “ของ” อันอาจนำไปจำหน่ายเป็นสินค้าอย่างธรรมดาทั่ว ๆ ไปได้ ดังนั้น ธนบัตรไทยของกลางจึงมีใช้ “ของ” ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และไม่สามารถริบได้ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงสมควรกำหนดให้เงินตราไทยเป็น “ของ” ตามกฎหมายในกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และเพื่อความชัดเจนและขจัดปัญหาต่อไปในอนาคต จึงได้กำหนดให้เงินตราต่างประเทศ ธนาคารต่างประเทศ และหลักทรัพย์ทั้งของไทยและต่างประเทศเป็น “ของ” ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยศุลกากรด้วย และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้

(๓) พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

๑) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป

๒) เหตุผลในการใช้บังคับ คือ โดยที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิกและมีพันธกรณีที่ต้องเข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทย รวมทั้งกำหนดให้เงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือเป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรด้วย โดยเป็นการเพิ่มเติมมาตรา ๖/๑ ที่บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกำหนดเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในราชอาณาจักร

๓.๓ โครงสร้างของกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของไทยไม่ได้จำกัดแต่เพียงกฎหมายระดับแม่บท คือ พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงกฎหมายลูกบทและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังจะกล่าวสรุปโครงสร้างของกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินได้ดังนี้^{๑๑}

โครงสร้างของกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน^{๑๒} ประกอบด้วย

(๑) พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕

๑) การรักษาการตามกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้กำหนดผู้รักษาการไว้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (มาตรา ๙) และได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ และเมื่อได้มอบหมายแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานของธนาคารเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนี้ได้ (มาตรา ๗ ทวิ)

๒) บทนิยาม

มาตรา ๓ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “เงินตรา” “เงินตราต่างประเทศ” “ค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ” “ทองคำ” “หลักทรัพย์” “เจ้าพนักงาน” และ “รัฐมนตรี” โดยแยกขอบเขตที่ชัดเจนระหว่างคำว่า “เงินตรา” และ “เงินตราต่างประเทศ” ไว้ กล่าวคือ ความหมายของ “เงินตรา” ตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินฯ หมายความว่าเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งตรงกันข้ามกับความหมายของคำว่า “เงินตราต่างประเทศ” ที่หมายถึงเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายในประเทศอื่นใดนอกจากประเทศไทย และหมายความรวมถึงค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

๓) อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงควบคุม จำกัด หรือห้ามการปฏิบัติกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินหรือกรณีอื่นที่มีเงินตราต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องกับ (มาตรา ๔) และกฎกระทรวงเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศและตราสารเปลี่ยนมือออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ (มาตรา ๖/๑ วรรคหนึ่ง) อำนาจในการออกประกาศหรือคำสั่งเกี่ยวกับการซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศหรือเล็ดเตอร์ออฟเครดิตและการโอนเงินระหว่างประเทศเพื่อให้ธนาคารหรือบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ทำการแลกเปลี่ยนเงินพึงต้องปฏิบัติตาม (มาตรา ๔ ทวิ) อำนาจในการสั่งให้ผู้มีทองคำ เกรดหรือเงินตราต่างประเทศ สิทธิที่จะได้รับเครดิตหรือเงินตราต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ต่างประเทศ ให้ขายให้แก่เจ้าพนักงานหรือบุคคลอื่นใดและให้รับเงินตราตามอัตราแลกเปลี่ยนที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง) รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานและเรียกให้แสดงสมุด บัญชี และเอกสารอันควรแก่เรื่อง (มาตรา ๗)

๔) บทลงโทษ

พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินฯ ได้กำหนดโทษปรับกรณีฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นจำนวนไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๘)

^{๑๑}อ้างอิงจากข้อมูลในเว็บไซต์ของธนาคารแห่งประเทศไทย หัวข้อ “วัตถุประสงค์และโครงสร้างกฎหมาย” <กฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (bot.or.th)> สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๖

^{๑๒}เพ็งอ้าง, เชิงอรุณที่ ๑๑

๕) การกำหนดความผิด

กรณีการส่งหรือนำ หรือพยายามส่งหรือนำ หรือช่วยเหลือหรือเกี่ยวข้องกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ ธนาคารบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ทั้งของไทยและต่างประเทศออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทย อันเป็นการฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินฯ ให้ถือเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรด้วย โดยให้ถือว่าเงินตรา เงินตราต่างประเทศ ธนาคารบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ดังกล่าว เป็น “ของ” ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร (มาตรา ๘ ทวิ)

(๒) กฎกระทรวง ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินฯ บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการออกกฎกระทรวงควบคุม กำกัด หรือห้ามการปฏิบัติกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินและกฎกระทรวงเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศและตราสารเปลี่ยนมือออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ ดังนั้น กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินฯ และใช้บังคับอยู่ในขณะนี้จึงมีบทบัญญัติที่เป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ เช่น

๑) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดขอบเขต หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตสำหรับการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศแต่ละประเภท การยื่นคำขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อเจ้าพนักงานกรณีประสงค์จะประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศซึ่งใช้กับการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศที่เป็น การนำนวัตกรรมใหม่มาใช้ด้วย การกำหนดสาขาและช่องทางให้บริการของผู้ได้รับใบอนุญาต การให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและเจ้าพนักงานเพิกถอนการอนุญาตหรือการขึ้นทะเบียน การกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศ ผู้ที่เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ประกอบธุรกิจ และผู้ถือหุ้นรายใหญ่ การซื้อ ขาย ให้กู้ยืม แลกเปลี่ยน หรือโอนปัจจัยชำระเงินต่างประเทศ การรับฝากเงินตราต่างประเทศ กุยืมเงินตราต่างประเทศ หรือก่อหนี้อื่นใดที่เกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศ การนำเงินตราต่างประเทศที่เป็นธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์อันมีมูลค่ารวมกันเกินจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ และการประกอบธุรกิจเป็นตัวแทนซื้อเงิน

๒) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้ผู้ส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ มีหน้าที่ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในขณะที่ส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือดังกล่าวออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ เป็นต้น

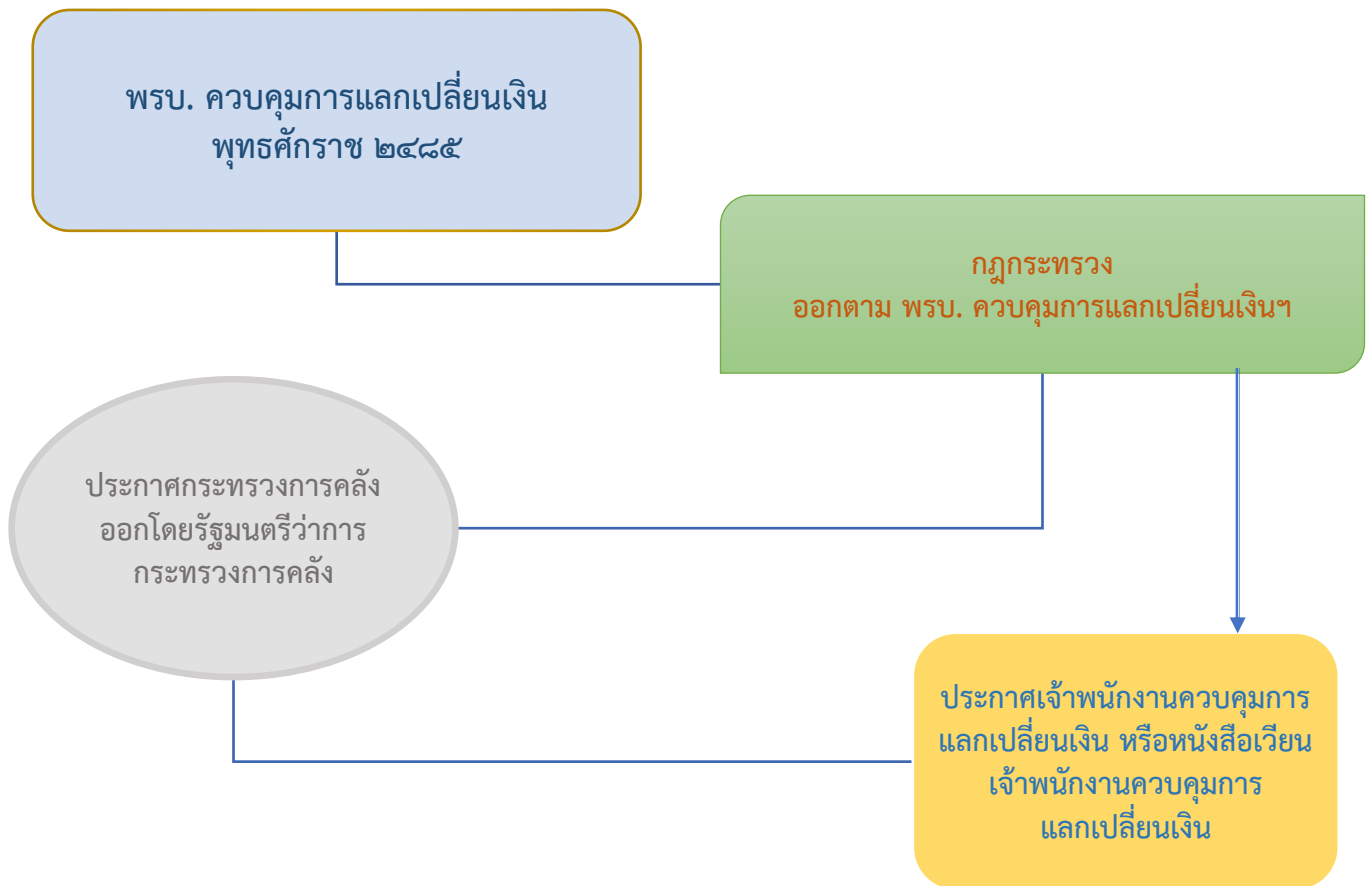
(๓) ประกาศกระทรวงการคลัง ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกประกาศกระทรวงการคลังเพื่อกำหนดหน้าที่หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ตัวแทนรับอนุญาต ตัวแทนโอนเงินระหว่างประเทศ และศูนย์บริหารเงิน และการทำธุรกรรมทั้งที่เกี่ยวข้องกับเงินตราและเงินตราต่างประเทศที่บุคคลทั่วไปและผู้ได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจปัจจัยชำระเงินต่างประเทศต้องถือปฏิบัติ เช่น ประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วย

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยคำสั่งรัฐมนตรีให้ไว้แก่ตัวแทนรับอนุญาต หรือประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยคำสั่งรัฐมนตรีให้ไว้แก่ศูนย์บริหารเงิน เป็นต้น

(๔) ประกาศเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน หรือหนังสือเวียนเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

เจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินออกประกาศเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจเป็นบุคคลรับอนุญาต การแลกเปลี่ยนเงิน ศูนย์บริหารเงิน การทำธุรกรรมเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศกับบุคคลที่กำหนด การประกอบธุรกิจ เป็นตัวแทนโอนเงินระหว่างประเทศ การประกอบธุรกิจเงินอิเล็กทรอนิกส์รับอนุญาต ตลอดจนการลงทุนในตราสาร ในต่างประเทศและอนุพันธ์ของบุคคลรายย่อย ทั้งนี้ อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในการออก ประกาศเจ้าพนักงานฯ ดังกล่าวเนื่องมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินและมีอำนาจในการออกประกาศเจ้าพนักงานฯ ตามที่กฎกระทรวง และประกาศกระทรวงการคลังได้ให้อำนาจไว้



๔. บทสรุป

อาจกล่าวได้ว่า การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเป็นธุรกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศทางด้านการเงินรูปแบบหนึ่ง จึงจำเป็นที่รัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมดูแลการทำธุรกรรมและการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินอย่างใกล้ชิดเพื่อป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากการปฏิบัติกิจการเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินดังกล่าวโดยมิชอบหรือนำไปสู่การสนับสนุนทางการเงินเพื่อก่อการร้ายในอนาคต โดยสิงคโปร์ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นตลาดการเงินอันดับต้น ๆ ของโลกและมีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้ตรากฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินไว้เป็นการเฉพาะ ในขณะที่ไทยก็ได้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินไว้เช่นกัน ในหัวข้อนี้จึงขอกล่าวสรุปเปรียบเทียบการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของทั้งสองประเทศไว้ดังนี้

หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ

หากพิจารณาหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของสิงคโปร์และไทยแล้ว เห็นได้ว่า หน่วยงานผู้รับผิดชอบการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของทั้งสองประเทศมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐและมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านการเงินระดับประเทศ

สิงคโปร์ ได้แก่ Monetary Authority of Singapore (MAS) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance)

ไทย ได้แก่ กระทรวงการคลัง / ธนาคารแห่งประเทศไทย (กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๕๔๕)

โครงสร้างของกฎหมาย

สิงคโปร์และไทยมีกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเพื่อควบคุมการทำธุรกรรมการแลกเปลี่ยนเงินและการประกอบธุรกิจการแลกเปลี่ยนเงินไว้เป็นกฎหมายเฉพาะ โดยกฎหมายของทั้งสองประเทศได้เริ่มบังคับใช้มายาวนานแต่ได้มีการปรับปรุงเรื่อยมา พร้อมกับได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

สิงคโปร์ Exchange Control Act 1953 ใช้บังคับในปี ๒๕๓๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินไว้ในกฎหมายแม่บทอย่างละเอียด โดยกำหนดทั้งเรื่องการทำธุรกรรมเกี่ยวกับทองคำและเงินตราต่างประเทศ การชำระเงินและการเตรียมการเพื่อชำระเงิน การออกและโอนหลักทรัพย์ การนำเข้าและส่งออกธนบัตร พันธบัตรรัฐบาล หนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ในหลักทรัพย์ หน้าที่ในการขายหรือนำเข้าสินค้าโดยมิชักช้า รวมทั้งรายการต่าง ๆ ที่แนบท้ายกฎหมาย

ไทย พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๕๔๕ ของไทยนั้น มุ่งเน้นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดของหัวข้อที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ เช่น เรื่องการซื้อ ขาย ให้กู้ยืมเงินตราต่างประเทศหรือทองคำ การชำระเงินเป็นการตอบแทน การส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศและตราสารเปลี่ยนมือออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ รวมทั้งให้อำนาจรัฐมนตรีในด้านบริหาร เช่น การมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินฯ แทน

หากพิจารณาเทียบเคียงตามกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของทั้งสองประเทศ เห็นได้ว่า แม้ทั้งสองประเทศจะประกาศใช้บังคับกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แต่ทั้งสองประเทศได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเรื่อยมา โดย Exchange Control Act 1953 ของสิงคโปร์ได้ปรับปรุง

แก้ไขครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) และพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ ของไทยได้แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดคือ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ อย่างไรก็ตาม Exchange Control Act 1953 ของสิงคโปร์ ได้กำหนดรายละเอียดของเนื้อหาไว้ในกฎหมายแม่บทเป็นส่วนใหญ่จึงทำให้เนื้อหาของ Exchange Control Act 1953 มีรายละเอียดค่อนข้างมาก ในขณะที่พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินฯ ของไทยให้นำรายละเอียดไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลูกบทแทน ซึ่งลักษณะการบัญญัติกฎหมายของทั้งสองประเทศอาจมีข้อดีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หากกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายแม่บท ผู้ใช้บังคับกฎหมายย่อมทราบถึงหลักเกณฑ์และรายละเอียดในคราวเดียวเมื่อนำกฎหมายแม่บทฉบับนั้นมาใช้บังคับ ในขณะที่หากกฎหมายแม่บทกำหนดไว้แต่เพียงหลักการกว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดนำไปกำหนดไว้ในกฎหมายลูกบทนั้นก็อาจง่ายต่อการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เสมอได้และมีความคล่องตัวมากกว่า แต่ถึงกระนั้นก็ตามเนื้อหาในกฎหมายของทั้งสองประเทศต่างครอบคลุมถึงปัจจัยหลักของธุรกรรม การแลกเปลี่ยนเงินซึ่งได้แก่ เงินตรา เงินตราต่างประเทศ ทองคำ หลักทรัพย์ พันธบัตร เช็ค และเครดิต ด้วยแล้วเช่นกัน
