



บทที่ 6

สรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ การจำกัดการนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินตราในระบบกฎหมายว่าด้วย การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามแนวความคิดในกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายภายในของบรรดาประเทศสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทย อาจกล่าวสรุปผลการวิจัยและมีข้อเสนอแนะ เป็น 4 กรณี ดังต่อไปนี้

- 1) การควบคุมแลกเปลี่ยนเงินภายใต้ข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
- 2) การควบคุมแลกเปลี่ยนเงินและการค้าต่างประเทศ
- 3) การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินกับการไหลออกของเงินทุน
- 4) การบังคับการตามกฎหมาย และมาตรการบังคับ

1. การควบคุมแลกเปลี่ยนเงินภายใต้ข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ในบรรดาระัฐสมาชิกประมาณ 141 ประเทศ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศรวมทั้งประเทศไทย มีกฎหมายว่าด้วย การควบคุมแลกเปลี่ยนเงิน จำกัดการนำเข้าและส่งออก ซึ่งเงินตราที่แตกต่างกันไปในวิธีปฏิบัติ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏใน มาตรา VIII (2) (b) แห่งข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

"สัญญาแลกเปลี่ยนทั้งหลายที่มีผลผูกพันอยู่กับเงินตราของประเทศสมาชิกใด ซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของประเทศสมาชิคนั้น ที่ดำรงไว้หรือกำหนดให้มีมาตามข้อตกลงนี้ ให้ถือว่าสัญญาดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ในดินแดนของประเทศสมาชิกอื่น"

บทบัญญัติ มาตรา VIII (2) (b) แห่งข้อตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แสดงให้เห็นว่า กฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของบรรดาประเทศสมาชิกของ กองทุน

การเงิน ที่ได้ดำรงไว้ หรือที่กำหนดให้มีมาตามข้อตกลงกองทุนการเงิน โดยเฉพาะในกรณีที่มีความยุ่งยากในดุลการชำระเงินนั้น ประเทศสมาชิกก็สามารถ จำกัดควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เพื่อปกป้องทรัพยากรทางการเงินของรัฐ ได้ตามความจำเป็น และทั้งประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งประเทศใดก็ไม่อาจจะบังคับสัญญาแลกเปลี่ยนให้ เป็นไปในทางขัดหรือแย้งกับกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของรัฐสมาชิกอื่น และนอกจากนี้แล้วในประโยคที่สองของ มาตรา VIII (2) (b) นี้ก็ยังได้สนับสนุนให้บรรดารัฐสมาชิกทำความตกลงร่วมมือกัน ยอมรับกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของรัฐสมาชิก เพื่อให้เป็นรูปแบบอันหนึ่งอันเดียวกันอีกด้วย

อย่างไรก็ตามการพิจารณาถ้อยคำในมาตรา VIII (2) (b) ไม่อาจกล่าวสรุปได้โดยง่ายนัก เพราะเนื้อหาระไม่เอื้ออำนวยให้นำไปใช้ตามกฎหมายระบบใดระบบหนึ่ง โดยเฉพาะ หากแต่เป็นการอธิบายถึง หลักกฎหมายตามเนื้อความในสภาพการณ์ที่แน่นอนของชนิดสัญญาที่ไม่อาจนำไปใช้บังคับได้ในรัฐสมาชิกอื่น และทั้งในวิธีปฏิบัติของบรรดารัฐสมาชิกกองทุนการเงินก็ยังประสบกับปัญหาการแปลความหมาย ในการนำไปใช้อยู่ทั้งในทางที่สนับสนุนและในทางตรงกันข้ามกับ บทบัญญัติ มาตรา VIII (2) (b) แห่งข้อตกลงกองทุนการเงินนี้

ปัญหาสำคัญ ๆ ที่บรรดารัฐสมาชิกของกองทุนการเงินแปลความหมายบทบัญญัติมาตรา VIII (2) (b) และนำไปใช้ในวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกันซึ่ง อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาการไม่จำกัดของธุรกิจเงินทุนซึ่งในประเทศเยอรมัน ได้มีการเสนอแนะให้ใช้ บทบัญญัติมาตรา VIII (2) (b) ในกิจการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินสำหรับการชำระเงินปกติอันสืบเนื่องมาจากธุรกิจปกติ แยกออกจากหากจาก ธุรกิจเงินทุน โดยให้เหตุผลว่า บทบัญญัติในข้อตกลงกองทุนการเงินได้แยกบัญญัติถึง เรื่อง การชำระเงินในธุรกิจปกติกับธุรกิจเงินทุนไว้ต่างหากคนละมาตรา ทำให้เห็นความแตกต่างระหว่างธุรกิจปกติและธุรกิจเงินทุนได้อย่างชัดเจน แต่ในบรรดาประเทศสมาชิกทั้งหลายของกองทุนการเงิน รวมทั้งประเทศไทย มีความเห็นไปในทางเดียวกับประเทศ อังกฤษ และประเทศ ฝรั่งเศส ที่ได้เสนอแนะว่าการควบคุมแลกเปลี่ยนเงินในธุรกิจปกติควรกระทำควบคู่ร่วมกันกับการควบคุมธุรกิจเงินทุนด้วย เพราะว่าทั้งธุรกิจปกติและธุรกิจเงินทุนต่างก็มีส่วนเกี่ยวข้องกัน เป็นต้นว่า การซื้อขาย

สินค้าและบริการในธุรกิจปกติที่ไม่มีชำระเงินนั้น ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายของเงินทุน เป็นต้น

2) ปัญหาทางกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคลว่าด้วยการควบคุมแลกเปลี่ยนเงินที่ปรากฏให้เห็นในคำพิพากษาของศาลในรัฐสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นจากการตีความ โดยอาศัยหลักกฎหมายเปรียบเทียบ จนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหา การขัดกันแห่งกฎหมาย ที่กำหนดให้มีหลักพิเศษซ้อนขึ้นมาในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลของรัฐสมาชิก เพื่อปฏิเสธการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของรัฐสมาชิกอื่น โดยแปลความหมายบทบัญญัติ มาตรา VIII (2) (b) เสียใหม่ว่า

"การบังคับใช้สัญญาแลกเปลี่ยนเงินในดินแดนของรัฐสมาชิกใด ต้องเป็นไปตามระเบียบการควบคุมแลกเปลี่ยนเงินของประเทศสมาชิกลูกที่ดำรงไว้หรือ กำหนดให้มีมาตามข้อตกลงกองทุนนี้"

3) ปัญหาอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งในการปฏิเสธการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของรัฐสมาชิกอื่นก็ยังคงปรากฏว่า ศาลได้อ้างอิงหลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง มาปรับแก้คดีด้วยว่า ไม่มีรัฐใดที่จะมีสิทธิทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมในการใช้สิทธิพิเศษ หรือใช้กฎหมายมหาชนนอกเหนือดินแดนของรัฐ หรือมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือรัฐที่พิจารณาคดีนั้น

ดังนั้น เพื่อความเป็น เอกภาพของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน สมควรที่จะได้มีการร่วมมือตกลงกันจัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการจำกัดควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน และในกรณีที่มีคดีอันเกี่ยวข้องกับสัญญาแลกเปลี่ยนซึ่งผูกพันอยู่กับ เงินตราของรัฐภาคีอื่นของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในศาลไทยควรวินิจฉัยปัญหาให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของรัฐสมาชิกลูกนั้น ทั้งนี้ เพื่อความเป็น เอกภาพของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินและ เพื่อสนอง เจตนารมณ์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

2. การควบคุมแลกเปลี่ยนเงินและการค้าต่างประเทศ

ปัญหาการค้าระหว่างประเทศนับได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สุดที่ส่งผลกระทบต่อดุลการชำระเงินของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาดุลการชำระเงินของประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นปัญหาการขาดดุลการชำระเงินที่รากฐานเกิดขึ้นเนื่องจากสินค้าเข้ามีความโน้มเอียงที่จะเพิ่มสูงขึ้นมาก แต่ขณะที่สินค้าออกมีอัตราเพิ่มคงที่ หรือสูงขึ้นเพียงเล็กน้อย ดุลการค้าของประเทศที่กำลังพัฒนาจึงอยู่ในสภาพการขาดดุลติดต่อกันเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และทั้งในประเทศกำลังพัฒนาที่ยังไม่สามารถเปลี่ยนในโครงสร้างของสินค้าออกอย่างจริงจัง ยังไม่มีการผลิตแทนสินค้าเข้าอย่างกว้างขวาง ปัญหาการขาดดุลการค้าของประเทศกำลังพัฒนาจึงเป็นปัญหาเรื้อรัง ทั้งทุนจากต่างประเทศที่ประเทศกำลังพัฒนาได้รับมาก็ดี มิใช่เพียงพอที่จะช่วยปิดช่องว่างทางการค้านี้ได้ ดุลการชำระเงินของประเทศเหล่านี้จึงขาดดุลอย่างรุนแรง ประเทศกำลังพัฒนาจึงจำต้องจำกัดควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินและการค้าต่างประเทศ

สำหรับปัญหาอันเกิดจากระบบกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน และการค้าต่างประเทศนั้น ได้แก่ปัญหาการแลกเปลี่ยนนอกกฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นไม่เฉพาะแต่มีสาเหตุมาจากการจำกัดหรือต้องห้ามตามกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินและการค้าต่างประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสาเหตุจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ การตั้งกำแพงภาษีศุลกากร ภาษีบำรุงท้องถิ่น ภาษีการค้า และภาษีเงินได้เหล่านี้ก็นับว่ามีส่วนจูงใจในการแลกเปลี่ยนนอกกฎหมายอยู่ด้วย

ปัญหาการแลกเปลี่ยนนอกกฎหมายที่เกิดขึ้นจากระบบกฎหมายดังกล่าวที่เป็นปัญหาสำคัญ ๆ ก็ได้แก่ปัญหาใบอนุญาตนำเข้าและส่งออกนอกกฎหมาย เช่น ใบอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกที่ได้รับจากการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และใบอนุญาตที่ได้รับโอนมาอีกทอดหนึ่งโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ปัญหาบัญชีแสดงรายการสินค้าเท็จ เช่น การนำเข้าหรือส่งออกน้อยหรือมากกว่าบัญชีแสดงรายการสินค้า การสำแดงราคาสินค้าต่ำหรือสูงกว่าราคาที่แท้จริง หรือการชดเชยสินค้าเสื่อมคุณภาพ ผิดคุณภาพ หรือขาดปริมาณอันเป็นความเท็จ และปัญหาอีกประการหนึ่ง ได้แก่ ปัญหาการค้าของผิดกฎหมาย เหล่านี้เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดการโอนเงินนอกประเทศทั้งสิ้น ดังนั้น เพื่อป้องกันการลักลอบส่งออกนอกประเทศจากการแลกเปลี่ยนนอกกฎหมายดังกล่าว สมควรที่จะได้เร่งรัดการตรวจสอบสินค้าหรือบริการและเอกสารที่

เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง และเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำผิดก็สมควรดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดโดยเคร่งครัดทุกรายไป

อย่างไรก็ตามนักเศรษฐศาสตร์ส่วนมากมีความเห็นว่า แม้จะได้มีการแก้ไขปัญหากฎหมายดังกล่าวข้างต้นได้สำเร็จร้อยเปอร์เซ็นต์ ก็มิได้ช่วยให้แก้ไขปัญหาการขาดดุลการชำระเงินไปได้ จึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าและการชำระเงินไว้เป็นสองทางด้วยกัน ทางแรกได้แก่ การผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้าเพื่อสกัดกั้นการนำเข้าอีกทางหนึ่งได้แก่ การเร่งพัฒนาการผลิตเพื่อการส่งออกซึ่งจะทำให้เงินทุนไหลเข้าประเทศได้อย่างเพียงพอแก่การปิดช่องว่างทางการค้าและสามารถปรับดุลการชำระเงินได้ ดังจะเห็นได้จากความสำเร็จของประเทศ เกาหลีใต้ ไต้หวัน และฮ่องกง ที่ได้ยกเลิกวิธีการผลิตทดแทนการนำเข้าและเปลี่ยนไปเป็นการผลิตเพื่อส่งออก แต่สำหรับในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ประเทศเกาหลีใต้ ไต้หวัน และฮ่องกง ประสบความสำเร็จในการแก้ไขดุลการค้าและดุลการชำระเงิน เช่นนั้น เป็นเพราะว่าประเทศเหล่านี้ได้ทำการผลิตทดแทนการนำเข้ามาตั้งแต่ระยะเริ่มแรกเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว ทำให้การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้านั้น ถึงระดับหนึ่งซึ่งเพียงพอแก่ความจำเป็นของประเทศแล้ว จึงได้พัฒนาการผลิตนั้น เปลี่ยนเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศ ญี่ปุ่น ซึ่งประสบกับการสูญเสียอันเนื่องมาจาก สงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศญี่ปุ่นได้ทำการปิดประเทศ เร่งการผลิตเพื่อการบูรณะประเทศพร้อมทั้งได้บัญญัติกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน และการค้าต่างประเทศขึ้นบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1949 ความจำเป็นในการบูรณะประเทศของญี่ปุ่นทำให้ประเทศญี่ปุ่น สามารถทำการผลิตเพื่อการบูรณะประเทศได้อย่างรวดเร็วและในระยะไม่นานนักประเทศญี่ปุ่นจึงได้ผลิตเพื่อการส่งออก จวบจนกระทั่งปัจจุบัน ประเทศญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นประเทศผู้ผลิตเพื่อการส่งออกอย่างชนิดที่ไม่มีประเทศใดเทียบทัน

สำหรับระบบกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินและการค้าต่างประเทศของประเทศไทย จากการศึกษาข้างปรากฏให้เห็นว่ามีปัญหาที่สำคัญ ๆ อีกหลายประการ ดังต่อไปนี้

1) กฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินและการค้าต่างประเทศของประเทศไทย ได้แยกส่วนการบัญญัติ กฎหมายออกเป็นสองส่วนต่างหากจากกัน คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมแลกเปลี่ยนเงิน ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 โดยมี

เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในส่วนที่สอง เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมการค้าต่างประเทศ ได้แก่พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอก และการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 โดยมีเจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ปรากฏว่า กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้พยายามปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ มา ตลอดระยะเวลา ทั้งนี้ก็ด้วยความมุ่งหวังที่จะควบคุมจำกัดการนำเข้าและส่งออก ซึ่งเงินตราให้เป็นไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ของประเทศมากที่สุด

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมการค้าต่างประเทศนั้น ปรากฏว่า พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2490 ซึ่งได้บัญญัติขึ้นใช้บังคับในขณะที่ดุลการชำระเงินและดุลการค้าของประเทศไทย เป็นไปในทางเกินดุล ดังนั้นวัตถุประสงค์ของกฎหมายและพิธีการควบคุมการค้าจึงมิได้มุ่งหวังที่จะปรับดุลการค้าและดุลการชำระเงิน ดังจะเห็นได้จากบรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายควบคุมการค้าของไทย เอื้ออำนวยต่อการนำเข้า กล่าวคือ บรรดากฎหมายและระเบียบควบคุมการค้าต่างประเทศได้กำหนดชนิด หรือประเภทของสินค้าไว้ว่า สินค้าใด การนำเข้า จะต้องได้รับอนุญาตหรือสินค้าใดต้องห้ามนำเข้า ส่วนสินค้าที่มีได้กำหนดลงไว้ด้วย การนำเข้าก็สามารถทำได้อย่างเสรี จนกระทั่งกฎหมายฉบับใหม่ พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ได้ใช้บังคับก็ยังคงเป็นไปทำนองเดียวกันกับกฎหมายเก่านั้นเอง โดยเฉพาะในกฎหมายฉบับใหม่ มาตรา 24 ยังได้บัญญัติรับรองพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบที่ออกโดยกฎหมาย เก่าอีกด้วย

สำหรับในด้านการส่งออกก็เป็นเช่นเดียวกันกับการนำเข้า คือ กฎหมายควบคุมการค้าต่างประเทศของไทย ได้เอื้ออำนวยต่อการส่งออก

ลักษณะการเอื้ออำนวยต่อการนำเข้าของกฎหมาย ดังกล่าวมิได้ช่วยแก้ไขปัญหา การขาดดุลการค้าและการขาดดุลการชำระเงินของประเทศไทยที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัญหาการค้าของประเทศไทย ซึ่งมีติดต่อกันมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ผู้เขียนมีความเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการควบคุมการค้าของประเทศไทยให้เป็นไปในทางจำกัดการนำเข้า ดังเช่น ในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น คือ กำหนดชนิดประเภทของสินค้าที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตต่อการนำเข้า และสินค้าต้องห้ามนำเข้าไว้ ส่วนสินค้าอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้ จะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะนำเข้าได้ นอกจากนี้แล้วรัฐบาลจะต้องเร่งการผลิต เพื่อทดแทนการนำเข้า ควบคู่ไปกับการผลิตเพื่อส่งออกด้วย จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาการค้าของประเทศไทยได้

2) ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายทั้งสองฉบับ เป็นสอง ขั้นตอนด้วยกัน และแกมท้ายด้วยขั้นตอนทำพิธีการ ศุลกากรอีกเป็นขั้นตอนที่สาม ทำให้เกิดความเสียหายแก่สินค้า โดยเฉพาะสินค้าเกษตรกรรมของประเทศไทย ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ ปรากฏจากการศึกษาว่าบรรดาประเทศต่าง ๆ ได้แก้ไขปัญหาล่าช้าดังกล่าวด้วยการลดขั้นตอนในงานส่วนเอกสารลง และโดยเฉพาะในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นปัจจุบัน เป็นกฎหมายฉบับเดียว เท่านั้นที่มีความสมบูรณ์ที่สุดที่ได้บัญญัติรวมเอาส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินและการค้าต่างประเทศไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าต่างประเทศและอุตสาหกรรม เป็นผู้พิจารณาอนุญาตการนำเข้าและส่งออกซึ่งสินค้า และการชำระเงินตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวง การคลังกำหนด ในกรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าในระบบการค้าต่างประเทศของประเทศญี่ปุ่น สามารถขจัดปัญหาการล่าช้าในการพิจารณาอนุญาตได้เป็นอย่างดี

3) ปัญหาความยุ่งยากและสลับซับซ้อนของกฎหมายและระเบียบควบคุมการค้า ต่างประเทศ ซึ่งมีทั้ง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบพิธีการอื่น ๆ อีกด้วยนับเป็นจำนวนร้อย ๆ ฉบับ บางฉบับปรากฏว่าออกใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 บางฉบับก็ปรากฏว่าได้กำหนดสาระสำคัญของสินค้าเพียงชนิดเดียวเท่านั้น และบางฉบับปรากฏว่าได้มีการปรับปรุงแก้ไขซ้อนขึ้นมาอีกหลายครั้ง จนไม่สามารถทราบได้ว่าฉบับไหนยังคง มีผลบังคับใช้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความสับสนใน การศึกษาทำความเข้าใจเป็นอย่างมาก

จึงสมควรที่จะได้มีการรวบรวมบรรดา กฎหมายและระเบียบพิธีการต่าง ๆ จัดเข้าเป็นหมวดหมู่เดียวกันโดย เฉพาะอย่างยิ่งสินค้าใดที่ต้องห้ามนำเข้า หรือสินค้าใดที่อนุญาตให้นำเข้าได้โดยเสรีและสินค้าใดที่ต้องห้ามส่งออก หรือสินค้าใดที่ต้องได้รับอนุญาตก่อนส่งออกนั้น สมควรกำหนดขึ้นเป็นบัญชีแนบท้ายประกาศหรือกฎกระทรวง ส่วนสินค้าอื่น ๆ นอกจากที่ได้กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายประกาศหรือกฎกระทรวง ก็ให้ถือว่าเป็นสินค้าที่ต้องได้รับอนุญาตก่อนการนำเข้าหรือเป็นสินค้าที่อนุญาตให้ส่งออกได้โดย เสรีแล้วแต่กรณี

4) ปัญหาความยุ่งยากและสลับซับซ้อนของกฎหมายและระเบียบควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินก็เป็นเช่นเดียวกัน คือ มีทั้งกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงการคลัง คำสั่งกระทรวงการคลังให้ไว้แก่ตัวแทนรับอนุญาต ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย และระเบียบพิธีการอื่น ๆ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความสับสนในการศึกษาทำความเข้าใจ ผู้เขียนมีความเห็นว่า กฎหมายและระเบียบว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ได้บัญญัติขึ้นใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 และได้มีการปรับปรุงแก้ไข ระเบียบและพิธีการแต่ละฉบับมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ก็เท่ากับว่าผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้สะสมหลักเกณฑ์การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินมาเป็นจำนวนมากเพียงพอที่จะทำการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิก กฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ เสียทั้งหมด แล้วพิจารณาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้สะสมมานั้นนำมาจัดหมวดหมู่ บัญญัติเป็นกฎหมายฉบับใหม่ ขึ้นมาใช้บังคับแทนกฎหมายฉบับเก่า ก็จะทำให้กฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของประเทศไทยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และง่ายต่อการศึกษาทำความเข้าใจ เป็นประโยชน์ไม่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้มีส่วน เกี่ยวข้องกับกิจกรรมระหว่างประเทศในการที่จะนำไปประพฤติดำเนินปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าวได้ถูกต้องสมดังความมุ่งหมายของกฎหมาย เพื่อปกป้องและคุ้มครอง เศรษฐกิจของไทยให้มีความ เจริญมั่นคงถาวรอยู่ได้

5) ระบบการค้าต่างประเทศและการชำระเงิน ระหว่างประเทศในปัจจุบันนี้ปรากฏจากการศึกษาว่าได้กระทำการชำระเงินกันโดยผ่านทางธนาคารเท่านั้น แต่ระบบกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของประเทศไทย ได้กำหนดให้มีการชำระเงินโดยผ่านทางบริษัทรับอนุญาตได้ด้วย ซึ่งในกรณีนั้นนอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากในการตรวจตรา ควบคุม ดูแลแล้วยังเป็นช่องทางให้มีการลักลอบส่งเงินออกไปนอกประเทศอีกด้วย ดังนั้น จึงสมควรยกเลิกระเบียบในส่วนนี้และคงให้กระทำการชำระเงินกันโดยผ่านทางธนาคารแต่โดยทางเดียวเท่านั้น

๑. การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินกับการไหลออกของเงินทุน

กฎหมายและระเบียบควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของประเทศไทยได้กำหนดจำกัดควบคุมการนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินตรา ครอบคลุมถึงการชำระเงินในกิจการค้าต่างประเทศและบริการระหว่างประเทศ ในธุรกิจปกติควบคู่รวมกันไปกับการนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินทุนในธุรกิจเงินทุน เป็นไปในทางที่สอดคล้องต้องกันกับ กฎหมายของบรรดาประเทศสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

สำหรับปัญหาอันเกิดจากระเบียบควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินกับการไหลออกของเงินทุนตามกฎหมายของประเทศไทยอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาความยุ่งยากและสลับซับซ้อนของกฎหมายและระเบียบควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน โดยเฉพาะในกิจการทางด้านบริการระหว่างประเทศก็เป็นเช่นเดียวกันกับการควบคุมการนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินตราในกิจการค้าต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น คือ ระเบียบควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินได้แยกการกำหนดจำแนกชนิดของบริการต่าง ๆ ไว้ในระเบียบหลายฉบับด้วยกัน ทำให้เกิดปัญหาความสับสนในการศึกษาทำความเข้าใจ จึงสมควรที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขและรวบรวมบรรดาระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริการ แล้วจัดเข้าเป็นหมวดหมู่เดียวกันพร้อมทั้งยกเลิกระเบียบเก่าเสียทั้งหมด

2) ในกิจการทางด้านบริการส่งเงินไปเลี้ยงดูครอบครัวและญาติพี่น้องในต่างประเทศ ระเบียบควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินได้กำหนดให้มีตัวแทนซื้อเงินขึ้น ทำหน้าที่รวบรวมเงิน เพื่อนำเงินนั้นไปซื้อปัจจัยชำระเงินต่างประเทศจากธนาคารรับอนุญาต เพื่อส่งไปยังต่างประเทศ ซึ่งในกิจการดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นกิจการที่ก่อให้เกิดการลักลอบส่งเงินออกนอกประเทศได้โดยง่ายและยากแก่การตรวจตรา ควบคุมเป็นอย่างยิ่ง จึงสมควรยกเลิกกิจการนี้และมอบหมายเป็นหน้าที่ของธนาคารรับอนุญาตต่อไป

๓) ปัญหาระเบียบการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในด้านการบริการอีกประการหนึ่งที่สำคัญและเป็นข้ออยู่ในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ได้แก่ปัญหาชาวต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทยชั่วคราวแต่เมื่อจะเดินทางออกนอกประเทศแล้ว ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่

ศุลกากรเข้าดำเนินการจับกุมและยึดเงินตราต่างประเทศจากชาวต่างประเทศนั้น และถึงแม้ว่าจะได้ทำการสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นเงินที่ชาวต่างประเทศได้นำติดตัวเข้ามาเหลือจากการใช้จ่ายแล้วประสงค์จะนำกลับออกไปก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าชาวต่างประเทศผู้นั้นมิได้แจ้งจำนวนเงินที่นำเข้ามาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากร การนำเงินตราดังกล่าวกลับออกไปจึงถือว่าเป็นความผิดตาม มาตรา 8 ทวิ ในกรณีดังกล่าวนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อเป็นการคุ้มครองชาวต่างประเทศ ผู้สุจริตที่ได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการท่องเที่ยวหรือธุรกิจส่วนตัว สมควรที่จะได้มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ศุลกากร หรือเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองแล้วแต่กรณีที่จะแจ้งให้ชาวต่างประเทศทราบระเบียบการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินดังกล่าว

4) ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทย ต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศไปโดยมิได้รับประโยชน์ เป็นจำนวนปีละหลายล้านบาทได้แก่ปัญหาคนงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งเมื่อเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทย ได้นำเงินตราต่างประเทศสกุลเงินของประเทศที่ได้ไปทำงานนั้น กลับเข้ามาพร้อมกับตนด้วย แล้วไปติดต่อบายเงินตราต่างประเทศให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารรับอนุญาต หรือบุคคลรับอนุญาต แต่กลับถูกปฏิเสธไม่รับซื้อเงินตราต่างประเทศนั้นโดยมิได้ออกหลักฐานในการติดต่อบายเงินตราต่างประเทศให้ด้วย ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศไปโดยมิได้รับประโยชน์เพราะคนงานไทยเหล่านี้ นำเงินตราต่างประเทศนั้นกลับไปใช้ในต่างประเทศนั้น ๆ ต่อไป และนอกจากนี้แล้ว การถือเงินตราต่างประเทศไว้เกินกว่าเจ็ดวันนั้นยังเป็นการฝ่าฝืนกฎกระทรวง อาจเป็นความผิด ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 และการนำเงินตราต่างประเทศออกไปนอกประเทศเกินมูลค่า 250 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานก็อาจเป็นความผิดตาม มาตรา 8 ทวิ อีกด้วย

5) สำหรับในระบบกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในธุรกิจเงินทุนนั้น ปรากฏว่าในประเทศไทยพัฒนาทั้งหมดที่มีดุลการชำระเงินเป็นไปในทางเกินดุล มักจำกัดการไหลเข้าของเงินทุนด้วยวิธีการต่าง ๆ กัน เช่น เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมพิเศษ เรียกเก็บ

ภาษีดอกเบีย งดจ่ายดอกเบียเงินฝาก และเรียกเก็บดอกเบียในเชิงลบ เป็นต้น ส่วนในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย รวมทั้งประเทศไทยด้วย ปรากฏว่าฐานะของดุลการชำระเงิน เป็นปัญหาในทางขาดดุล ดังนั้น ในประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านี้รวมทั้งประเทศไทยด้วย จึงมีความจำเป็นที่จะได้รับทุนจากต่างประเทศ เพื่อช่วยลดการขาดดุลการชำระเงินลง แต่โดยที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากมีกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินจำกัด การส่งออกซึ่งเงินตรา ซึ่งในสายตาของผู้ลงทุนเห็นว่า กฎหมาย ดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการถอนทุนและผลกำไรส่งออกกลับสู่ประเทศของตน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับการที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทยที่ได้ บัญญัติ กฎหมายรับรองให้มีการส่งออกซึ่งเงินต้นทุน ผลกำไร เงินต้น ดอกเบีย และเงินอื่น ๆ อันเกิดจากการที่ลงทุนนั้น แต่อย่างไรก็ตาม การยอมให้ส่งออกซึ่งเงินตรานั้นสมควรที่ประเทศผู้ลงทุนและประเทศผู้รับการลงทุนจะได้ทำความตกลงกันในเรื่อง จำนวนหรืออัตราผลประโยชน์ที่จะได้จากส่วนผลกำไร รวมทั้งอัตรา หรือจำนวนที่จะถอนทุน ส่งคืนสู่ประเทศผู้ลงทุน ตามระยะเวลาที่ตกลงกันกำหนดขึ้น เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบกันเกินสมควร และเพื่อขจัดปัญหาดุลการชำระเงินของประเทศผู้รับทุน

6) วิธีการลงทุนอีกรูปแบบหนึ่งที่ประเทศ กำลังพัฒนาทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทยด้วยที่ประสบกับปัญหาการเอารัดเอาเปรียบของประเทศผู้แสวงหาประโยชน์จากการลงทุน คือการให้ความช่วยเหลือแบบผูกมัดแก่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีความจำเป็นต้องนำเข้าซึ่งเงินตราต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน โดยประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ จะให้เปล่าซึ่งเงินตราต่างประเทศ แก่ประเทศกำลังพัฒนา พร้อมกับกำหนดเงื่อนไขในการให้นั้น ว่าประเทศผู้ได้รับความช่วยเหลือจะต้องส่งสินค้าไปขาย ให้ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือตามจำนวน ระยะเวลาและราคาที่ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือกำหนด หรือจะต้องสั่งซื้อสินค้า บางชนิดจากประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือตามจำนวน ระยะเวลาและราคาที่ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือกำหนด

การให้ความช่วยเหลือแบบผูกมัดดังกล่าว บางครั้งประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ อาจได้รับผลประโยชน์มากกว่าการลงทุนโดยตรง ดังนั้น ในกรณีนี้จึงควรที่จะพิจารณาถึง

ความเสียหายของประเทศไทยและการเอารัดเอาเปรียบของต่างประเทศเป็นสิ่งสำคัญและเพื่อป้องกันทรัพยากรทางการเงินของประเทศไทยในระยะยาว รัฐบาลไม่ควรได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่กำหนดเงื่อนไขอันตึงเครียด เป็นภาระหนักหรือเอารัดเอาเปรียบจากการช่วยเหลือนั้น

4. การบังคับการตามกฎหมายและมาตรการบังคับ

ในส่วนสุดท้ายของกฎหมายที่จะทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ ได้แก่ ในส่วนการบังคับการตามกฎหมายและมาตรการบังคับ สำหรับในกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ก็เป็นเช่นเดียวกันมีบุคคลหลายฝ่ายด้วยกันที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและมีบทกำหนดโทษเป็นมาตรการบังคับ

สำหรับปัญหาในส่วนของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในส่วนของการกำหนดโทษ ซึ่งเป็นมาตรการในการบังคับของกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินอาจกล่าวโดยสรุปได้ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาแรกได้แก่ปัญหาการโอนหรือ ส่งเงินออกนอกประเทศนอกระบบ เกิดขึ้นเนื่องจากผู้ดำเนินธุรกิจรับแลกเปลี่ยนเงินซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการบังคับและปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบควบคุมแลกเปลี่ยนเงิน อาศัยโอกาสที่กระทำการตามหน้าที่นั้นลักลอบโอน หรือส่งเงินออกนอกประเทศ ซึ่งถึงแม้ว่าจะได้มีการตรวจสอบอนุมัติบัญชีและ เอกสารในการดำเนินธุรกิจดังกล่าวเป็นอย่างดีแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่าจะมีหนทางใดที่จะเข้าไปตรวจสอบการลักลอบ โอนหรือส่งเงินออกนอกประเทศที่ไม่ปรากฏในสมุดบัญชีและ เอกสารได้ ซึ่งในปัญหาดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับธนาคารแห่งประเทศไทย ที่แก้ไขปัญหาด้วยการลดจำนวนและจำกัดการเพิ่มขึ้นของผู้ขอ อนุญาตดำเนินธุรกิจรับแลกเปลี่ยนเงิน และคงไว้ซึ่ง แต่โดยทางธนาคารรับอนุญาต

2) ปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดการตรวจสอบตรวจตรา ตรวจค้น และดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิด ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หมั่นเพียรต่อการตรวจสอบ ตรวจตรา หรือตรวจค้น ต่อเนื่องไปอย่างสม่ำเสมอ และเมื่อปรากฏว่ามี การกระทำความผิดก็ดำเนิน การตามกฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดอย่างเคร่งครัดแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าน่าจะสามารช่วยขจัดปัญหาได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้

3) จากการศึกษาปรากฏว่ากฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินในหลายประเทศกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินคณะหนึ่ง ขึ้นทำหน้าที่ปรึกษาหารือ นักวิชาการ เศรษฐศาสตร์และให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาและกำหนดระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน แม้รัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงการคลัง เช่น ในกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของประเทศญี่ปุ่น เรียกคณะกรรมการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินนี้ว่า Committee on Foreign Exchange and Other Transactions กฎหมายของประเทศเยอรมันเรียกว่า The Foreign Exchange Board กฎหมายของประเทศเกาหลีเรียกว่า Freign Exchange Deliberation Committee และกฎหมายของประเทศแคนาดาเรียกว่า The Foreign Exchange Control Board เป็นต้นแต่สำหรับกฎหมายของประเทศไทย พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 มิได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุม การแลกเปลี่ยนเงินแต่อย่างใด ดังนั้นในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าสมควรที่จะได้พิจารณา กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน คณะหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่ปรึกษาหารือ นักวิชาการ เศรษฐศาสตร์และให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาและกำหนดระเบียบควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน แม้รัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อให้กฎหมายของประเทศไทย มีความสมบูรณ์และสามารถบังคับ และปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างจริงจัง

4) บทบัญญัติว่าด้วยความผิดและโทษนั้น จากการศึกษาในกฎหมายของประเทศแคนาดา เกาหลีและญี่ปุ่น ปรากฏว่ากฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของทั้งสามประเทศนี้ ได้บัญญัติแยกกลุ่มการกระทำอัน เป็นความผิดและกำหนดอัตราโทษไว้แตกต่างกันดังนี้

ก) กฎหมายของประเทศแคนาดาบัญญัติ การกระทำอัน เป็นความผิด มีโทษจำคุกไม่เกินสิบสอง เดือนหรือปรับไม่เกินสองพันดอลลาร์ หรือทั้งปรับและจำคุก จากนี้แล้วยังมีโทษริบทรัพย์สินที่ เป็น เงินตราที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดนั้นด้วย

ข) กฎหมายของประเทศเกาหลี บัญญัติแยกกลุ่มความผิดและกำหนดอัตราโทษไว้เป็นสองกลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มแรกได้แก่ การกระทำความผิดสำหรับบุคคลทั่วไปและผู้ประกอบธุรกิจ รับแลกเปลี่ยนเงิน มีกำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกิน สิบปี หรือโทษปรับไม่เกินสิบล้านวอน แต่ถ้าทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดนั้น มีมูลค่าเกิน

กว่า สิบล้านบาท โฆษปรับจะขยายเป็นสามเท่าของมูลค่าทรัพย์สินนั้น กลุ่มที่สอง ได้แก่ การกระทำความผิดสำหรับ ธนาคารรับอนุญาต มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี และหรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และนอกจากนี้แล้วยังมีบทกำหนดโทษ ทรัพย์สินไว้ด้วย โดยระบุไว้ชัดเจนว่าให้รับเอกสารเครดิต ปัจจัยชำระเงิน ประโยชน์ใด ๆ หรือสิทธิเรียกร้องตามมูลค่าในทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่จะต้องถูกริบนั้นด้วย

ค) กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น มิได้กำหนดโทษทรัพย์สินเอาไว้ด้วย แต่ได้บัญญัติแยกกลุ่มความผิดและกำหนดอัตราโทษไว้เป็นสามกลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มแรก ได้แก่ การกระทำความผิดสำหรับบุคคลทั่วไปและผู้ประกอบธุรกิจ รับแลก เปลี่ยนเงิน มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านเยน หรือทั้งปรับและจำ แต่ถ้าทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด มีมูลค่าเกินกว่าหนึ่งล้านเยน อัตราโทษปรับจะเปลี่ยนขยายเป็น ปรับไม่เกินสามเท่าของมูลค่าทรัพย์สินนั้น กลุ่มความผิดที่สอง ได้แก่ การกระทำความผิดสำหรับความผิดฐาน เปลี่ยนวัตถุประสงค์หรือขอบเขตของธุรกิจรับแลก เปลี่ยนเงิน การจัดตั้ง การเปลี่ยนชื่อ หรือสถานที่ตั้งสำนักงานรับแลก เปลี่ยนเงิน โดยไม่ได้รับอนุญาตจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน ห้าแสนเยน หรือทั้งจำทั้งปรับ และกลุ่มความผิดที่สาม ได้แก่ การกระทำความผิดฐานดำเนิน ธุรกิจธนาคารรับอนุญาต หรือบุคคลรับอนุญาตโดยฝ่าฝืน กฎหมายและระเบียบ มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองแสนเยน

สำหรับกฎหมายของประเทศไทย พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 บัญญัติ การกระทำอันเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้สองมาตราด้วยกัน คือ ความผิดและโทษตามมาตรา 8 ฐานฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายและระเบียบว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งปรับและจำ และจะต้องดำเนินคดีกันทางศาลแต่โดยทางเดียวเท่านั้น ส่วนความผิดในอีกมาตราหนึ่งได้แก่ความผิด ตามมาตรา 8 ทวิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของมาตรา 8 ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า เงินตราไทยไม่เป็นของอันจะพึงริบ ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

มาตรา 8 ทวิ ที่บัญญัติเพิ่มเติม เข้ามาใหม่นั้นได้รวมเอาเงินตราไทย เงินตราต่างประเทศ ธนบัตรต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ไม่ว่าของไทยหรือต่างประเทศ เป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรด้วย และ ในกรณีการส่งหรือนำ หรือพยายามส่งหรือนำ หรือช่วยเหลือหรือเกี่ยวข้องกับด้วยประการใด ๆ ในการส่งหรือนำทรัพย์สินดังกล่าวออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทย โดยฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบพิธีการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน มาตรา 8 ทวิ ให้ถือว่าเป็นการส่งหรือนำของต้องจำกัดออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศไทย อันเป็นความผิดตามกฎหมาย ว่าด้วย ศุลกากรด้วย คือ มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน สิบปี หรือปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของ หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว บทบัญญัติมาตรา 8 ทวิ ยังได้กำหนดให้นำ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร และอำนาจพนักงานศุลกากร การตรวจค้น การยึดและริบของ การจับกุมผู้กระทำความผิด การแสดงเท็จซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินหก เดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทและการฟ้องร้องมาใช้บังคับแก่การกระทำความผิดดังกล่าว รวมทั้งบุคคลและสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับ

บทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดและโทษตาม มาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญของการกระทำ โทษและอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดี ดังนี้

ก) ความผิดตามมาตรา 8 เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบพิธีการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินโดยทั่ว ๆ ไป แต่ความผิดตามมาตรา 8 ทวิ เป็นการกระทำในลักษณะเฉพาะ การลักลอบนำเข้าหรือส่งออกซึ่งทรัพย์สินดังที่กำหนดไว้

ข) ความผิดตามมาตรา 8 มี กำหนดอัตราโทษจำคุก ไม่เกิน สามปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท แต่ความผิดตามมาตรา 8 ทวิ มีกำหนดอัตราโทษตามความผิด ฐานฝ่าฝืน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบพิธีการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน จำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับ เป็นเงินสี่เท่าของราคาทรัพย์สินที่ลักลอบนำเข้าหรือส่งออก หรือทั้งจำคุกและปรับ และมีกำหนดอัตราโทษตามความผิดฐานแสดงเท็จ จำคุกไม่เกินหกเดือน

หรือปรับไม่ เกินห้าหมื่นบาท

ค) ความผิดตามมาตรา ๘ มิได้กำหนดโทษริบทรัพย์สินเอาไว้ด้วย แต่ความผิดตามมาตรา ๘ ทวิ กำหนดโทษริบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบนำเข้าหรือส่งออกนั้นด้วย

ง) ความแตกต่างระหว่างความผิดตามมาตรา ๘ และมาตรา ๘ ทวิ ที่นับว่ามีความสำคัญที่สุด ได้แก่ ความแตกต่างในเรื่องการฟ้องร้องดำเนินคดี กล่าวคือ ความผิดตามมาตรา ๘ ดำเนินคดีฟ้องร้องได้แต่โดยทางศาลเท่านั้น แต่ความผิดตามมาตรา ๘ ทวิ อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจ เปรียบเทียบปรับและงดการฟ้องร้อง ระวังคดีในกรณีที่คุณคณผู้จะต้องถูกฟ้องร้องนั้นยินยอมและใช้ค่าปรับหรือได้ทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บนหรือให้ประกันไว้ตามที่อธิบดีกรมศุลกากรเห็นสมควร และในกรณีคดีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ เฉพาะรายที่มีอัตราโทษปรับอย่างสูงไม่เกินกว่า ห้าหมื่นบาท พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจทำการเปรียบเทียบปรับและงดการฟ้องคดีได้ด้วย แต่ถ้าเป็นกรณีที่ของกลางมีมูลค่าเกินสี่หมื่นบาท เป็นอำนาจของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกรมศุลกากร ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนกรมตำรวจ ที่จะเปรียบเทียบและงดการฟ้องร้องระวังคดี ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายให้สอดคล้องต่อหลักเหตุผล สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 ให้อำนาจเจ้าพนักงานทำการเปรียบเทียบปรับและระวังคดีได้ด้วย

จ) ความแตกต่างอีกประการหนึ่งได้แก่ ความผิดตามมาตรา ๘ ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการสั่งจำสินบนและวางมัดจำ แต่ความผิดตามมาตรา ๘ ทวิ อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจสั่งจำเงินสินบนและวางมัดจำในความผิดฐานนำเข้าหรือ ส่งออกซึ่งทรัพย์สินดังที่กำหนดและความผิดฐานสำแดงเท็จด้วย