

### บทที่ 3

## สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สิน ฝ่ายพระมหากษัตริย์

จากการศึกษาสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ทั้งในแง่ของประวัติความเป็นมาและในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐและทรัพย์สินของรัฐนั้น ทำให้ทราบประเด็นปัญหา โดยเฉพาะปัญหาสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่ขาดความชัดเจน และไม่อาจจะบ่งชี้สถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ ดังนั้น ในบทนี้จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ทั้ง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

โดยการศึกษาวิเคราะห์หลักการและเหตุผลในการเสนอกฎหมาย สาระสำคัญและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ปัญหาที่เกิดจากการใช้พระราชบัญญัติฯ รวมถึงวิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาสถานะทางกฎหมาย ซึ่งจะทำให้สามารถศึกษาวิเคราะห์และนำไปสู่การเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

### 3.1 สาระสำคัญและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สิน ฝ่ายพระมหากษัตริย์

#### 3.1.1 พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479

##### 1) ประวัติความเป็นมา

ผู้เสนอพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี และพระยาไชยยศสมบัติเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, เอกสารร่างงานรัฐสภา : รวบรวมรายชื่อคณะรัฐมนตรีตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540) น.19.

เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร<sup>2</sup> โดยรัฐสภาขณะนั้นใช้ระบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎรในการให้ความยินยอมตราพระราชบัญญัติ<sup>3</sup> แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท คือ 1) ประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง 2) ประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

## 2) หลักการและเหตุผล

หลักการคือ เพื่อจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเหตุผลของการเสนอร่างพระราชบัญญัติคือ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2477 นั้น ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ไม่ต้องเสียภาษี คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีความเห็นว่าทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ควรจะเสียภาษีโรงเรือนและโรงงาน เพราะเคยเสียมาในรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 และคณะรัฐมนตรีมีความเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ภาษีโรงเรือนต้องแบ่งปันให้กับเทศบาลตามแบบอย่างของประเทศอังกฤษ รวมถึงทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ยังแยกประเภทไม่ชัดเจน จึงได้วางบทวิเคราะห์ศัพท์ให้ชัดเจน ส่วนการดูแลรักษาทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์นอกเหนือจากเครื่องอุปโภคบริโภคต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการดูแลรักษาซึ่งเป็นไปตามอย่างของนานาประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ และรายได้เมื่อหักรายจ่ายตามข้อผูกพันอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ เงินเดือน รวมทั้งเงินบำเหน็จบำนาญถ้ามี เงินค่าใช้สอย เงินการจร และเงินลงทุนอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และรายจ่ายที่เป็นเงินพระราชกุศลออกแล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงใช้จ่ายในฐานะที่ทรงเป็นประมุขและการโอน การจำหน่ายจะกระทำได้เฉพาะเพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์<sup>4</sup>

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “หนังสือที่ระลึกครบรอบ 72 ปี รัฐสภาไทย”, (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547) น.18.

<sup>3</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 36

<sup>4</sup>รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21/2479 (สมัยวิสามัญ) วันที่ 29 มีนาคม 2479 หน้า 1011-1012.

### 3) สารระสำคัญและเจตนารมณ์

พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มีสาระสำคัญ<sup>5</sup> ดังนี้

#### 1. แบ่งแยกทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ออกเป็น 3 ประเภท คือ<sup>6</sup>

1.1 ทรัพย์สินส่วนพระองค์ หมายความว่า ทรัพย์สินหรือสิทธิอันติดอยู่กับทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ หรือเกิดขึ้นในส่วนใด ๆ แห่งราชอาณาจักร ถ้า

(ก) ทรัพย์สินหรือสิทธิเช่นว่านั้น เป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แล้ว ในเมื่อเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ และพระองค์ทรงมีสิทธิที่จะจำหน่ายสิ่งเหล่านั้นได้ก่อนครองราชสมบัติ

(ข) ทรัพย์สิน หรือสิทธิเช่นว่านั้น ได้ตกมาเป็นของพระองค์ในเมื่อหรือภายหลังแต่เวลาที่ครองราชสมบัติโดยทางใด ๆ จากบรรดาพระราชบุพการีใด ๆ หรือจากบุคคลใด ๆ ซึ่งไม่ได้เป็นพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรนี้

(ค) ทรัพย์สิน หรือสิทธิเช่นว่านั้น ได้มา หรือได้ซื้อมาจากเงินส่วนพระองค์

1.2 ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า พระราชวัง

1.3 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ นอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังกล่าวแล้ว

#### 2. การดูแลรักษาทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์<sup>7</sup> ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

2.1 สำนักพระราชวัง จะดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนพระองค์ ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภค

2.2 กระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานและกรรมการอีก 4 คน จะดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นอกจากที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภค

<sup>5</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 หน้า 778 วันที่ 19 กรกฎาคม 2480

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 5

### 3. การใช้สอย การโอน หรือการจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ต้องได้รับพระบรมราชานุมัติและเพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์<sup>8</sup>

4. รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในความดูแลของกระทรวงการคลังเมื่อหักรายจ่ายที่จ่ายตามข้อผูกพันอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ รายจ่ายที่จ่ายเป็นเงินเดือน (รวมทั้งบำเหน็จบำนาญ ถ้ามี) เงินค่าใช้สอย เงินการจร และเงินลงทุนอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และรายจ่ายเป็นเงินพระราชกุศลออกแล้วให้นำมูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงใช้จ่ายในฐานะที่ทรงเป็นประมุข<sup>9</sup>

5. ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ย่อมได้รับการยกเว้นเก็บภาษีอากร ส่วนทรัพย์สินส่วนพระองค์ไม่ได้รับการยกเว้นภาษีอากร<sup>10</sup>

### 3.1.2 พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484

#### 1) ประวัติความเป็นมา

ผู้เสนอพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ คณะรัฐมนตรีซึ่งมี นายพันเอกหลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี และหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง<sup>11</sup> เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีพระยามานวราชเสวีเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร<sup>12</sup> โดยรัฐสภาขณะนั้นใช้ระบบสภาเดียวคือ สภาผู้แทนราษฎรในการให้ความยินยอมตราพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479

#### 2) หลักการและเหตุผล

หลักการของการเสนอพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484 คือ เพื่อจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เหตุผลของการเสนอพระราชบัญญัติ คือ เพิ่มเติมความในมาตรา 5 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ซึ่งเดิมกำหนดจำนวนกรรมการซึ่งเป็น

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 7

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 6

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 8

<sup>11</sup> นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 24.

<sup>12</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 21.

ที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพียง 4 คน ซึ่งไม่เพียงพอแก่การปรึกษาในเรื่องทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งอาจมีปัญหาในการเรียกประชุมให้ครบองค์ประชุม ซึ่งการเพิ่มกรรมการจะทำให้เป็นผลดีแก่การทำหน้าที่ของคณะกรรมการ<sup>13</sup>

### 3) สาระสำคัญและเจตนารมณ์

พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484<sup>14</sup> มีสาระสำคัญประการเดียวคือ การเพิ่มเติมจำนวนกรรมการซึ่งเดิมกำหนดเพียง 4 คน ให้มีจำนวนกรรมการเป็นอย่างน้อย 4 คน โดยการยกเลิกความในมาตรา 5 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็น

“ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นอกจากที่กล่าวไว้ในวรรคก่อนให้อยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงการคลังโดยปรึกษาคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และกรรมการอีกอย่างน้อย 4 นาย ซึ่งจะได้ตั้งขึ้นโดยพระบรมราชานุมัติ”

แม้ว่าสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีเพียงการเพิ่มเติมจำนวนกรรมการแต่ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายและตั้งข้อสังเกตหลายประการที่น่าจะเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับหลักการของการเสนอพระราชบัญญัติคือ เพื่อจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น กล่าวคือ<sup>15</sup>

1. การแยกทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับ 2479 แยกเป็น 3 ประเภท คือ ทรัพย์สินส่วนพระองค์ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ควรแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และทรัพย์สินของรัฐ

2. พระมหากษัตริย์ควรมีรายได้เป็นจำนวนที่แน่นอน ซึ่งพระมหากษัตริย์มีรายได้ที่ไม่แน่นอนที่มาจาก 1) รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระองค์ 2) รายได้จากพระมหากษัตริย์ 3) รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท ซึ่งเกือบเท่ากับประมาณ

<sup>13</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14/2484 (สมัยสามัญ) วันที่ 19 กันยายน 2484, น. 692-693.

<sup>14</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 หน้า 1321 วันที่ 7 ตุลาคม 2484

<sup>15</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14/2484 (สมัยสามัญ) วันที่ 19 กันยายน 2484, น.693-698.

ของประเทศและเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วนำมูลค่าฯ ถวาย ซึ่งเป็นจำนวนเท่าใดนั้น สภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนไม่อาจทราบจำนวนได้

3. ททรัพย์สิ้นส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งมีจำนวนมาก มีอิทธิพลและผลกระทบ ต่อเศรษฐกิจของประเทศ

4. ททรัพย์สิ้นส่วนพระมหากษัตริย์ถือเป็นทรัพย์สินของรัฐแต่การดูแลรักษา เป็นของพระมหากษัตริย์ เหตุผลที่สนับสนุนว่าททรัพย์สิ้นส่วนพระมหากษัตริย์เป็นทรัพย์สินของรัฐ คือ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ททรัพย์สิ้นส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่โดยได้รับพระบรมราชานุมัติ เพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์แก่ททรัพย์สิ้นส่วนพระมหากษัตริย์ เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ ททรัพย์สิ้นส่วนพระมหากษัตริย์ได้รับการยกเว้นภาษีอากรอย่างเช่นททรัพย์สิ้นส่วนสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน

5. เมื่อททรัพย์สิ้นส่วนพระมหากษัตริย์เป็นของรัฐหรือแผ่นดินแล้ว ควรจะอยู่ ภายใต้การควบคุมของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น รายได้-รายจ่ายของททรัพย์สิ้นส่วนพระมหากษัตริย์ควรที่จะนำเสนอต่อสภาแม้ว่าการจำหน่าย จ่ายโอนจะกระทำเพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อททรัพย์สิ้นส่วนพระมหากษัตริย์ และสภาควรจะเป็นผู้อนุมัติซึ่งการให้อยู่ภายใต้พระบรมราชานุมัติซึ่งอาจทำให้ททรัพย์สิ้นส่วนพระมหากษัตริย์กลายเป็นททรัพย์สิ้นส่วนพระองค์ได้

### 3.1.3 พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

#### 1) ประวัติความเป็นมา

ผู้เสนอพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ นายใหญ่ ศวิตชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครสวรรค์<sup>16</sup> เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมี นายพื้ง ศรีจันทร์ เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร<sup>17</sup> โดยรัฐสภาขณะนั้นใช้ระบบสองสภา คือ พุฒสภา และสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความยินยอม ตราพระราชบัญญัติ<sup>18</sup> แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ

<sup>16</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18/2490 (สมัยสามัญ) วันที่ 17 กรกฎาคม 2490, น.1609.

<sup>17</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.94.

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 18 ประกอบมาตรา 17.

สภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมี พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และมีนายวิจิตร ลุคิตานนท์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง<sup>19</sup> ได้ขอนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ เนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลมีความประสงค์จะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติมอบร่างพระราชบัญญัตินี้กลับไปพิจารณาให้รัฐบาลไปพิจารณาก่อนรับหลักการ<sup>20</sup>

## 2) หลักการและเหตุผล

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 นั้นต่างจากฉบับแรกและฉบับที่ 2 เนื่องจากฉบับที่ 3 นั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ใช่รัฐบาลเป็นผู้เสนอและรัฐบาลได้ขอนำร่างกลับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ดังนั้นหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมาย จึงมี 2 ฉบับ คือ ฉบับของรัฐบาล และฉบับของนายใหญ่ ศวิตชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งทั้ง 2 ฉบับ แม้จะมีหลักการและเหตุผลที่คล้ายกันแต่ก็มีสาระสำคัญบางอย่างที่ต่างกัน กล่าวคือ

หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับของนายใหญ่ ศวิตชาติ มีหลักการและเหตุผลดังนี้<sup>21</sup> หลักการคือ “แก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น” เหตุผลคือ “เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ไม่รัดกุมพอที่จะทำให้ความมั่นคงให้แก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ จึงควรปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องนั้น ๆ เสีย” โดยผู้เสนอได้อธิบายเหตุผลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมคือ

1) ต้องการให้ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์อยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการเพื่อความรอบคอบในการพิทักษ์รักษาทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ ซึ่งแม้ตามกฎหมายเดิมจะมีคณะกรรมการอยู่แล้วแต่มีอำนาจหน้าที่เพียงให้คำปรึกษา แต่ผู้ปฏิบัติคือ ผู้อำนวยการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งเมื่อดำเนินการแล้วเพียงแต่รายงานให้คณะกรรมการเพื่อรับทราบเท่านั้น

<sup>19</sup> นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 62.

<sup>20</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18/2490 (สมัยสามัญ) วันที่ 17 กรกฎาคม 2490, น.1614.

<sup>21</sup> เพิ่งอ้าง, น.1610.

2) ต้องการให้พระมหากษัตริย์ได้รับการถวายเกียรติยศในเรื่องทรัพย์สินให้มากกว่าที่เป็นอยู่ซึ่งเดิมคณะกรรมการจะทูลเกล้าฯ ถวายเป็นจำนวนเท่าใดนั้นแล้วแต่คณะกรรมการจะทูลเกล้าฯ ถวาย พระมหากษัตริย์ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยและยังถูกควบคุมการใช้จ่ายโดยรัฐบาล

3) ในเรื่องการแต่งตั้งกรรมการนั้น ควรเป็นสิทธิของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามเดิม

หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติฉบับของรัฐบาล มีหลักการและเหตุผลดังนี้<sup>22</sup> หลักการคือ “แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์” เหตุผลคือ “สมควรจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์เสียใหม่ กล่าวคือการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้นให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ไม่ควรให้อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์และทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็ให้มีการดูแลรักษาให้รัดกุมเพื่อเกิดความมั่นคงยิ่งขึ้นแก่ทรัพย์สินเหล่านั้น” ซึ่งมีข้ออ้างสังเกตคือในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภานั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้นไม่ใช่รัฐบาลชุดเดิมกล่าวคือ รัฐบาลขณะนั้นมี นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีและหม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง<sup>23</sup> ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อภิปรายเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ดังนี้

1) การดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้นควรเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ไม่ควรให้อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

2) การดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้รัดกุมมั่นคงยิ่งขึ้น กล่าวคือการใช้สอยทรัพย์สินนั้นพระมหากษัตริย์ทรงใช้ในสถานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์และการดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ และการใช้สอยทรัพย์สินต้องเพื่อประโยชน์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะและโดยพระบรมราชานุมัติเท่านั้น

นอกจากนี้ ในการพิจารณาของวุฒิสภาได้มีสมาชิกตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจ กล่าวคือ การขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์นั้นเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญของกฎหมายเดิมเกือบทั้งฉบับ จึงควรยกเลิกกฎหมาย

<sup>22</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3/2491 (สมัยวิสามัญ) วันที่ 19 มกราคม 2491, น.245.

<sup>23</sup> นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 65.

ฉบับเดิม (ฉบับ พ.ศ. 2479) และยกร่างกฎหมายใหม่ขึ้นทั้งฉบับ ไม่ควรที่จะเป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะสะดวกในการใช้และการตีความกฎหมายและข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ควรจะมีการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินส่วนพระองค์แยกต่างหากอีกฉบับหนึ่งด้วย<sup>24</sup> และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าวในวาระที่ 2 ซึ่งส่วนใหญ่มีความเห็นเป็นไปในทางเดียวกับคณะกรรมการฯ แต่มีข้อสังเกตจากสมาชิกที่สำคัญและน่าสนใจ กล่าวคือ ในเรื่องการป้องกันไม่ให้มีการใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นไปในทางเสียหายแก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การใช้สอยทรัพย์สินที่นอกเหนือจากการได้รับพระบรมราชานุมัติ และการโอนหรือการจำหน่ายควรจะต้องผ่านความเห็นชอบของสภาโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งฝ่ายคณะกรรมการฯ ได้โต้แย้งว่าในทางปฏิบัติผู้ปฏิบัติจะดำเนินการโดยความยากลำบาก ในกรณีเช่นการใช้ทรัพย์สินเพื่อซื้อสิ่งของเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่นำมาใช้เพื่อประโยชน์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์<sup>25</sup>

### 3) สารระสำคัญและเจตนารมณ์

พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491<sup>26</sup> มีสารระสำคัญ คือ

1. แบ่งทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งเหมือนกับพระราชบัญญัติฯ ฉบับเดิม คือ ทรัพย์สินส่วนพระองค์ ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่ในส่วนที่แก้ไขคือนิยามของทรัพย์สินส่วนพระองค์ โดยแก้ไขเป็น

“ทรัพย์สินส่วนพระองค์” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นของพระมหากษัตริย์ อยู่แล้วก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ หรือทรัพย์สินที่รัฐทูลเกล้าฯ ถวาย หรือทรัพย์สินที่ทรงได้มา ไม่ว่าในทางใดและเวลาใด นอกจากที่ทรงได้ในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ รวมทั้งดอกผลที่เกิดจากบรรดาทรัพย์สินเช่นว่านั้นด้วย

<sup>24</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3/2491 (สมัยวิสามัญ) วันที่ 19 มกราคม 2491, น.250-251.

<sup>25</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5/2491 (สมัยวิสามัญ) วันที่ 26 มกราคม 2491, น.419-420.

<sup>26</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 10 เล่ม 65 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2491

ส่วนนิยามความหมายของทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ยังคงเดิมไม่มีการแก้ไข

2. กำหนดให้ตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ขึ้นและให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

3. กำหนดให้มีตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากกรรมการและให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มอบหมายและมีอำนาจลงชื่อเป็นสำคัญ ผูกพันสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

4. การดูแลรักษาทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคให้อยู่ในความดูแลของสำนักพระราชวังซึ่งหลักการยังคงเดิม ส่วนที่แก้ไขคือ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่ไม่ใช่เครื่องอุปโภคบริโภคจากเดิมที่เคยอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังให้อยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และทรัพย์สินส่วนพระองค์จากเดิมที่เคยอยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง แก้ไขเป็นการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งปัจจุบันมีสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระองค์เป็นหน่วยงานดูแลรักษาทรัพย์สิน

5. อำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จากพระราชบัญญัติฉบับเดิมรายได้เมื่อหักรายจ่ายอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และรายจ่ายที่เป็นเงินพระราชกุศลออกแล้ว ให้นำทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงใช้จ่ายในฐานะที่ทรงเป็นประมุข แก้ไขเป็นรายได้ซึ่งหักรายจ่ายแล้วจะจำหน่ายใช้สอยได้โดยพระมหากษัตริย์ตามพระราชอัธยาศัยไม่ว่าในกรณีใด ๆ หรือโดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการพระราชกุศลอันเป็นการสาธารณะหรือในทางศาสนา หรือราชประเพณีบรรดาที่เป็นพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น

6. การโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จะกระทำได้เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และโดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อันได้มีบทกฎหมายให้ออนหรือจำหน่ายได้เท่านั้น

### 3.2 ประเด็นปัญหาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สิน ฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์และการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์นั้น เป็นปัญหามานับแต่อดีตซึ่งยังไม่ได้มีการแบ่งแยกทรัพย์สินระหว่างทรัพย์สินส่วนพระองค์ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หรือทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเดิมในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจในการดูแลรักษาอย่างเด็ดขาด โดยอาศัยพระคลังข้างที่เป็นผู้ดูแล ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นสำนักพระคลังข้างที่ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักพระราชวัง ซึ่งการดูแลรักษาโดยพระมหากษัตริย์นั้นพบปัญหาหลายประการ เนื่องจากทรัพย์สินมีมากมายและการจัดระเบียบทรัพย์สินไม่เป็นระบบ ปัญหาที่พบขณะนั้นคือไม่สามารถดูแลทรัพย์สินได้ทั่วถึง ไม่สามารถเก็บรวบรวมทรัพย์สินรายได้ต่าง ๆ เข้าท้องพระคลังได้อย่างเต็มที่ จนกระทั่งได้มีการปฏิรูประบบการคลังของประเทศในรัชกาลที่ 5 การจัดการทรัพย์สินจึงเป็นระบบมากขึ้นและมีประสิทธิภาพ

ต่อมาเมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย การจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์จึงต้องกระทำให้สอดคล้องกับระบอบการปกครอง โดยเฉพาะการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2484 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2491 แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์แล้วแต่การจัดการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ก็ยังพบปัญหาหลายประการ ตั้งแต่ก่อนการบังคับใช้ฉบับแรก พ.ศ. 2479 จนพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับมีผลบังคับใช้ก็พบปัญหาต่าง ๆ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดของปัญหาต่อไป ซึ่งประเด็นที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นจากข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติเองและเกิดจากการปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อให้เห็นประเด็นปัญหาชัดเจนขึ้น ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ในหลาย ๆ ประเด็น เช่น การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ อำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ องค์การบริหารสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และสิทธิในทางภาษีของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยจะเป็นการเปรียบเทียบพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 กับ

พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นฉบับที่น่าจะเป็นประเด็นที่ทำให้การจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์พบปัญหาทั้งในแง่ของการจัดการและปัญหาสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

### 3.2.1 การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 นั้น ทำให้สามารถเข้าใจได้ว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หลุดพ้นจากสถานะความเป็นส่วนราชการได้

ก) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ขึ้น เพียงแต่กำหนดให้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงการคลัง โดยปรึกษาคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานและกรรมการอีก 4 นาย<sup>27</sup> ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ขณะนั้นจึงอยู่ในความดูแลรักษาของสำนักงานพระคลังข้างที่ สำนักพระราชวัง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2481 จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ขึ้น ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกองสังกัดกรมคลัง กระทรวงการคลัง<sup>28</sup> การที่เป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงการคลัง สถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2479 จึงมีสถานะเป็นส่วนราชการแต่ไม่เป็นนิติบุคคล

ข) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 ตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าว กำหนดให้ตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ขึ้นเรียกว่า “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์”

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 5  
วรรคสอง

<sup>28</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงการคลัง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2481 มาตรา 6

และให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>29</sup> โดยให้มีหน้าที่ดูแลรักษา และจัดหาผลประโยชน์ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์<sup>30</sup> ซึ่งมีผลให้การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อย่างเป็นทางการและเป็นเอกเทศจากกระทรวงการคลัง เนื่องจากดำเนินงาน และบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการไม่ได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของกระทรวงการคลัง แม้ประธานกรรมการจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยตำแหน่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ก็ไม่ใช่สายการบังคับบัญชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่สามารถสั่งการได้ เพราะเป็นการบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการ ดังนั้น การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 3 จึงทำให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นส่วนราชการที่มีสถานะพิเศษและหรืออาจหลุดพ้นจากความเป็นส่วนราชการได้

ปัญหาการจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และการยกฐานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นนิติบุคคลนั้น มีปัญหาในการดำเนินการ กล่าวคือ ในกรณีที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ขอซื้อที่ดินทางเดินสาธารณะประโยชน์เล็กใช้ ตำบลวังบูรพาภิรมย์ อำเภอพระนคร จังหวัดพระนคร ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ เนื้อที่ 25.70 ตารางวา ซึ่งกระทรวงการคลังตกลงขายให้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในราคาตารางวาละ 66 บาท เป็นเงิน 1,692.20 บาท คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กระทรวงการคลัง (ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) และเพื่อความรอบคอบจึงได้ทำข้อหารือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าต้องออกเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่

ผู้แทนกระทรวงการคลังได้ชี้แจงว่า ที่ดินรายนี้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และอยู่ในความดูแลของกรมคลัง และทางการประสงค์จะโอนขายให้แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่โดยที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลย่อมไม่อาจที่จะรับโอนได้ จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินรายนี้ให้กระทรวงการคลังโดยเป็นที่เข้าใจว่า กระทรวงการคลังรับโอนไว้เพื่อประโยชน์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 4 ทวิ

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 5 วรรคสอง

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า<sup>31</sup> โดยเหตุที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ใช่นิติบุคคล ฉะนั้นการที่จะโอนที่ดินรายนี้ให้แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ย่อมทำไม่ได้ ส่วนการที่จะโอนที่ดินรายนี้ให้แก่กระทรวงการคลังนั้น มีปัญหาอยู่สองประการ คือ

(1) ในกรณีการโอนไม่เปลี่ยนสภาพที่ดิน คือ ยังคงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การโอนเช่นนี้ก็เพียงการโอนการครอบครองระหว่างองค์การของรัฐบาลไม่จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเดียวกันไว้ในบันทึกเรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินระหว่างกระทรวงเศรษฐกิจ (กรมรถไฟ) และกระทรวงกลาโหม (กรมทหารอากาศ) เดือนสิงหาคม 2479 ว่า การโอนเช่นนี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อได้โอนที่ดินรายนี้ให้กระทรวงการคลังครอบครองโดยที่ดินคงสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ กระทรวงการคลังจะให้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ใช้ประโยชน์ก็ได้

(2) ในกรณีการโอนโดยเปลี่ยนสภาพที่ดินจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นที่เอกชน กระทรวงการคลังก็อาจถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในฐานะเอกชนได้ แต่การโอนเช่นนี้ต้องระบุไว้ให้ชัดในพระราชบัญญัติว่า ที่ดินขาดจากสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่การโอนเช่นนี้กรรมสิทธิ์ที่ดินก็ไม่ใช่ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ คงเป็นของกระทรวงการคลังและไม่มีข้อผูกมัดอันใดที่กระทรวงการคลังจะต้องโอนที่รายนี้ให้แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในภายหน้า

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทราบได้ว่า รัฐบาลได้มีนโยบายจะยกฐานะทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นนิติบุคคลแล้ว จึงควรรอเรื่องนี้ไว้ก่อน ต่อเมื่อทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีสภาพเป็นนิติบุคคลแล้ว จึงออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินรายนี้ให้

จะเห็นได้ว่า สถานะความเป็นนิติบุคคลของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีผลในการได้สิทธิและเสียสิทธิทางกฎหมายอย่างยิ่ง ซึ่งจะทำให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กระทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้เองโดยมิต้องกระทำผ่านกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ดูแลเหมือนในอดีต

---

<sup>31</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 92/2489 เรื่อง โอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้กระทรวงการคลัง (ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์)

### 3.2.2 อำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

อำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นประเด็นปัญหาที่ตั้งแต่ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2480 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 19 กรกฎาคม 2480) ซึ่งมีผลทำให้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในความดูแลของพระคลังข้างที่ สำนักพระราชวัง โอนไปอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งก่อนที่จะโอนไปอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังนั้น อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาล เนื่องจากสำนักพระราชวังอยู่ในบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งก่อนที่จะมีการโอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังและคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ปรากฏว่าได้มีการซื้อขายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อย่างไม่ชอบมาพากลเป็นจำนวนมากจนมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นำปัญหาดังกล่าวตั้งเป็นกระทู้ถามถามนายกรัฐมนตรี และขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี โดยผู้ที่ขอตู้ถามคือนายเลียง ไชยกาล ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี และผู้ที่ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีคือ นายไต้ ปาณิกบุตร ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร<sup>32</sup>

กรณีการตั้งกระทู้ถามของนายเลียง ไชยกาล ได้มีการตั้งคำถามในหลายประเด็นสรุปได้ดังนี้

1) ก่อนที่จะมีการโอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปขึ้นกับกระทรวงการคลังนั้น ได้มีการโอนขายอสังหาริมทรัพย์ของกรมพระคลังข้างที่หลายรายการในช่วงวันที่ 1 กรกฎาคม ถึงวันที่ 20 กรกฎาคม 2480 รวมกว่า 25 ราย และส่วนใหญ่เป็นบุคคลใกล้ชิดรัฐบาล บางบุคคลเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาล เช่นในรายชื่อของพระคุณธรรณปรีชาไวท์ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่กำกับดูแลสำนักพระราชวังในรัฐบาลของนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี<sup>33</sup>

2) ราคาที่ขายอสังหาริมทรัพย์ ขายในราคาถูกและขายแบบผ่อนชำระรายเดือน และราคาที่ผ่อนชำระนั้นใกล้เคียงกับราคาที่ดินที่ได้ออกหารายได้ เช่นในรายชื่อของพระคุณธรรณปรีชาไวท์ ผ่อนค่าที่ดินเดือนละ 100 บาท แต่นำที่ดินออกให้เช่าเดือนละ 150 บาท

<sup>32</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2480 (สมัยวิสามัญ) วันที่ 27 กรกฎาคม 2480, น.301-348.

<sup>33</sup> นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 17.

3) การสำรวจเพื่อแบ่งโฉนดที่ดินซึ่งปกติใช้เวลานานหลายเดือน แต่กรณีนี้ใช้เวลารวบรัดเพียง 2 วัน

4) ค่าธรรมเนียมในการซื้อขายพระคลังข้างที่เป็นฝ่ายออกทั้งหมด

5) รัฐบาลจะตั้งกรรมการเพื่อสอบสวนเรื่องดังกล่าวหรือไม่

นายกรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้ถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสาระของคำตอบนั้นส่วนใหญ่จะตอบคำถามได้ไม่ชัดเจนนัก เช่น "...ข้อ 2 ขอดตอบว่า ชายผ่อนชำระตามสมควรเป็นราย ๆ ไป ข้อ 3 ขอดตอบว่าจะนับว่าถูกก็ได้ ที่ไม่ได้ประกาศขายเพราะไม่ได้ตั้งใจจะขายที่ขายไปก็โดยทรงพระกรุณาเป็นราย ๆ ไป เจ้าหน้าที่พระคลังข้างที่จะบอกขายไม่ได้ ข้อ 4 ขอดตอบว่าไม่ทราบ ข้อ 5 ขอดตอบว่าไม่ทราบข้อเท็จจริงแล้วแต่เจ้าพนักงานที่ดิน ข้อ 6 ขอดตอบว่าการขายนั้นขายแก่ผู้ซื้อพระมหากษัตริย์เป็นราย ๆ ไปและคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้พิจารณาเห็นสมควรได้รับพระมหากษัตริย์แล้ว ข้อ 7 ขอดตอบว่าข้าพเจ้าไม่สงสัยว่าเรื่องนี้จะได้มีการทุจริตในสำนักงานพระคลังข้างที่เพราะปรากฏว่าได้กระทำไปโดยเปิดเผยแล้ว ข้อ 8 ขอดตอบว่า ข้อเท็จจริงนั้นข้าพเจ้าไม่ทราบ..."

กรณีการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีของนายไต้ ปาณิกบุตร เป็นกรณีสืบเนื่องจากการตั้งกระทู้ถาม โดยการอภิปรายยังคงเป็นประเด็นในเรื่องนโยบายการจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การทุจริตการซื้อขายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลรักษาให้คงอยู่

2. อำนาจของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จะกระทำได้เพียงใด อำนาจของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในส่วนราชการในฐานะที่จะต้องดำเนินปกครองบ้านเมืองตามรัฐธรรมนูญ 2) เป็นผู้แทนผู้เยาว์ในการปกครองทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น กรณีการซื้อขายที่ดินของพระคลังข้างที่ควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของใคร ระหว่างรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง หรือคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเป็นผู้ทรงพระมหากษัตริย์แทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งในเรื่องอำนาจของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นมีความเห็นแบ่งเป็น 2 แนว คือ 1) สามารถกระทำการแทนพระมหากษัตริย์ได้ในทุก ๆ เรื่อง 2) สามารถกระทำแทนได้เพียงบางเรื่องเท่านั้นคือเรื่องเกี่ยวกับการปกครองแผ่นดินเท่านั้น ส่วนกรณีการจัดการทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ หากเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์แล้วคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สามารถกระทำได้ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับ

ผู้ปกครองกับผู้เยาว์ในเรื่องตัวแทน ส่วนหากเป็นเรื่องทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่มีอำนาจกระทำการแต่อย่างใด ต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจเท่านั้น

3. การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ของพระคลังข้างที่ ก่อนที่จะมีการโอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้ไปอยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงการคลังนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่าสภาได้ผ่านความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2480 แต่กระบวนการในการประกาศใช้ล่าช้าจนถึงวันที่ 19 กรกฎาคม 2480 จึงได้ประกาศใช้ ซึ่งก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 20 กรกฎาคม 2480 ได้เกิดกรณีการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ของพระคลังข้างที่มากมายหลายรายการ

การตั้งกระทู้ถามและการยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในครั้งนั้น ได้ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีและคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ขอลาออกจากตำแหน่งในวันรุ่งขึ้นก่อนที่จะมีการอภิปรายญัตติไม่ไว้วางใจต่อ<sup>34</sup>

### 3.2.2.1 อำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479

พระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าวกำหนดอำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไว้ใน 2 มาตรา คือ<sup>35</sup> มาตรา 6 และมาตรา 7 ซึ่งสามารถแยกประเด็น 2 ประเด็น คือ

1) ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่โดยพระบรมราชานุมัติเพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ต้องขอพระบรมราชานุมัติจากพระมหากษัตริย์ก่อน และมีเงื่อนไขว่าต้องกระทำเพื่อสาธารณประโยชน์

<sup>34</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 13/2480 (สมัยวิสามัญ) วันที่ 28 กรกฎาคม 2480, น.349.

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 6 รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในความดูแลรักษาของกระทรวงการคลังตามความในมาตรา 5 วรรคสอง นั้น เมื่อได้หักรายจ่ายที่จ่ายตามข้อผูกพันอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ รายจ่ายที่จ่ายเป็นเงินเดือน (รวมทั้งบำเหน็จบำนาญ ถ้ามี) เงินค่าใช้สอย เงินการจร และเงินลงทุน อันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และรายจ่ายเป็นเงินพระราชกุศลออกแล้ว ให้นำมูลเกลี้ยง ถวายเพื่อทรงใช้จ่ายในฐานะที่ทรงเป็นประมุข

มาตรา 7 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่โดยได้รับพระบรมราชานุมัติ เพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

หรือเพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เท่านั้น คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจกระทำกรใด ๆ โดยพลการ

2) รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เมื่อหักรายจ่ายที่จ่ายตามข้อผูกพันอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และรายจ่ายเป็นเงินพระราชกุศลออกแล้ว ให้นำมูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงใช้จ่ายในฐานะที่ทรงเป็นประมุข ซึ่งหมายความว่ารายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นพระมหากษัตริย์จะทรงใช้จ่ายได้ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขซึ่งหมายถึงราชการแผ่นดินหรือพระราชกรณียกิจที่เกี่ยวข้องกับราชการแผ่นดินหรือในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐเท่านั้น ซึ่งเป็นการยืนยันว่าทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี ปัญหาอำนาจใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้เคยเป็นข้อหาหรือของสำนักพระราชวังกับคณะกรรมการกฤษฎีกาใน 2 ข้อ<sup>36</sup> คือ

1) สำนักพระราชวังตั้งปัญหาว่า ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง (ตามความในมาตรา 5 วรรค 1) เมื่อขายได้เงินมาแล้ว สำนักพระราชวังควรเก็บเงินนั้นไว้หรือควรนำส่งกระทรวงการคลัง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักพระราชวังได้แจ้งไปยังกระทรวงการคลังว่ามีสิ่งของบางอย่างที่อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวังซึ่งมิได้ใช้ราชการหรือชำระแล้ว จึงดำริจะจัดการจำหน่ายเสีย กระทรวงการคลังไม่ขัดข้อง สำนักพระราชวังจึงประสงค์จะเก็บเงินไว้ใช้จ่ายให้เป็นประโยชน์ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 แต่กระทรวงการคลังขอให้ส่งเงินที่ขายได้ต่อกระทรวงการคลัง โดยเหตุนี้จึงได้มีการโต้แย้งกันในข้อกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวังตามความในมาตรา 5 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 นั้น พึงเห็นได้ชัดว่าหมายถึงความถึง “บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภค” โดยเฉพาะเมื่อเครื่องอุปโภคบริโภคนั้นบางอย่างได้ขายหรือจำหน่ายไปโดยประการอื่นแล้ว เงินที่ได้มาจะถือว่าเป็นของเปลี่ยนแปลงแทนเครื่องอุปโภคบริโภคนั้น และสำนักพระราชวังพึงใช้จ่ายได้ หาได้ไม่ เพราะในทางกฎหมายก็ดี หรือในทางเศรษฐกิจก็ดี เงินไม่ใช่

<sup>36</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 82/2481 เรื่อง ขอให้พิจารณาตีความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479

เครื่องอุปโภคบริโภค เพราะฉะนั้นเงินที่ได้มาจึงต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามความในมาตรา 5  
วรรค 2

2) สำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์ตั้งปัญหาว่า การจ่ายและชำระเงิน  
ในกรณีต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรค 2 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบ  
ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 จำต้องได้รับพระบรมราชานุมัติหรือไม่ ในข้อนี้สำนักงาน  
ราชเลขาธิการในพระองค์ เห็นว่าจำเป็นต้องได้รับพระบรมราชานุมัติ แต่กระทรวงการคลัง  
เห็นตรงกันข้ามว่าไม่จำเป็นต้องได้รับพระบรมราชานุมัติ การขอพระบรมราชานุมัติจำเป็น  
แต่เฉพาะในกรณีต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 เท่านั้น

ส่วนเอกสารในเรื่องบางฉบับซึ่งเกี่ยวกับการซื้อตึกเรือนโรงของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ  
พระองค์เจ้าพิสมัยพิมลสดีย์ปรากฏจากการสอบสวนของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า  
ไม่ใช่ปัญหาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องพิจารณา การที่เสนอเอกสารเหล่านั้นมาด้วยก็เพื่อ  
จะให้เป็นหลักฐานและแสดงให้เห็นวิธีการที่ได้ปฏิบัติมาแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า การตีความในมาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 7  
แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ต้องเป็นไปตามนัย ดังนี้  
มาตรา 5 เป็นมาตราที่จำแนกรายละเอียด และแบ่งอำนาจในระหว่างสำนักพระราชวัง  
(วรรค 1) กับกระทรวงการคลัง (วรรค 2) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

มาตรา 7 (ซึ่งน่าจะอยู่ถัดมาตรา 5 ไป) เกี่ยวกับการโอนหรือการจำหน่าย  
ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งมาตรา 5 ได้แบ่งให้อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง  
และกระทรวงการคลัง การโอนหรือการจำหน่ายนี้มีลักษณะอย่างเดียวกับการโอนหรือ  
การจำหน่ายทรัพย์สินที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตามปกติทรัพย์สินนี้  
หมายความรวมถึงทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น อสังหาริมทรัพย์ สงหาริมทรัพย์ เงิน ฯลฯ ก็ได้  
เพราะฉะนั้นในเรื่องการโอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กฎหมายจึงได้กล่าวไว้  
อย่างชัดเจนว่า ให้โอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่โดยได้รับพระบรมราชานุมัติ (และเพื่อสาธารณประโยชน์  
หรือเพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั่นเอง)

มาตรา 6 น่าจะอยู่หลังสองมาตราที่กล่าวมาแล้ว เพราะเป็นมาตราที่ว่าด้วย  
กรณีพิเศษ กล่าวในทางผลแล้วมาตรา 6 เป็นมาตราการที่ให้อำนาจพิเศษแก่กระทรวงการคลัง และ  
พึงใช้บังคับแก่รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่อยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงการคลัง  
(ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรค 2) เท่านั้น เป็นที่เห็นได้ชัดว่าในกรณีพิเศษแห่งมาตรา 6 นี้  
มิได้กล่าวถึงพระบรมราชานุมัติไว้เลย และเมื่อเทียบดูกับมาตรา 7 แล้ว ก็ย่อมแสดงให้เห็นว่า

เป็นการมุ่งหมายที่จะบัญญัติขึ้นไว้เช่นนั้นทีเดียว เพราะฉะนั้นในกรณีต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 6 (ซึ่งในทางปฏิบัติถือว่าเป็นการจ่ายเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ดังกล่าวมาแล้ว) การเอาเงินซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปจ่ายดังที่จำแนกไว้ในมาตรา 6 จึงอาจทำได้โดยไม่ต้องได้รับพระบรมราชานุมัติ

ปัญหาอำนาจใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ยังเป็นประเด็นปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาว่าได้มีการดำเนินกิจการถูกต้องตามมาตรา 6-7 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 หรือไม่ ซึ่งมีปัญหาข้อหาหรือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นเรื่องเงินลงทุนซึ่งจะต้องพิจารณาว่าจะนำรายได้ตามมาตรา 6 ไปลงทุนได้เพียงใด จะต้องเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินเดิมหรือไม่และจะต้องดำเนินตามมาตรา 7 เพียงไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า<sup>37</sup> ในปัญหาที่ว่ารายได้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2479 จะนำไปลงทุนได้เพียงใด จะต้องเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่มีอยู่เดิมหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาพระราชบัญญัตินี้แล้วเห็นว่า เรื่องเงินที่จะนำไปลงทุนไม่ใช่ปัญหาการตีความในมาตรา 6 เพราะบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการลงทุนไม่ปรากฏในมาตรา 6 นั้นเลย มาตรานี้จำหน่ายจ่ายต่าง ๆ ซึ่งจะต้องหักจากรายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก่อนที่จะนำทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงใช้จ่ายในฐานะที่ทรงเป็นประมุข ส่วนการที่จะจัดการกับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อย่างไรมันมีบัญญัติไว้ในมาตรา 5 ซึ่งมอบให้อยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงการคลัง โดยให้ปรึกษากับคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งขึ้นโดยพระบรมราชานุมัติอีก 4 นาย

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณามาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้เห็นว่า มาตรา 5 บัญญัติให้อำนาจจัดการแก่กระทรวงการคลังและคณะกรรมการที่ปรึกษาโดยไม่มีข้อจำกัด และเงินรายได้ก็ย่อมเป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ จึงเห็นว่า อาจเอาไปลงทุนได้ตามที่ผู้จัดการเห็นสมควร

---

<sup>37</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 138/2488 เรื่อง เงินลงทุนของทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าปัญหาการลงทุนไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับแห่ง บทบัญญัติแห่งมาตรา 7 เพราะมาตรา 7 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการโอนหรือจำหน่ายในกรณีพิเศษ นอกเหนือไปจากวิธีการจัดการปกติ ตามมาตรา 5 หากจะตีความว่า การลงทุนตามปกติอยู่ภายใต้ บทบัญญัติแห่งมาตรา 7 แล้ว บทบัญญัติในมาตรา 5 และมาตรา 7 ก็จะขัดแย้งกัน ซึ่งไม่น่า จะเป็นไปได้ เพราะฉะนั้นถ้าการลงทุนที่หารือมานี้เป็นการลงทุนตามปกติแล้ว ก็ย่อมทำได้โดย ไม่ต้องขอพระบรมราชานุมัติ

นอกจากปัญหาของอำนาจใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว ประเด็น ของรูปแบบในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการรับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับพระราชหัตถเลขาที่ส่งจ่ายเงินเกี่ยวกับทางฝ่ายองค์พระมหากษัตริย์ว่าเป็นการถูกต้อง หรือขัดกับกฎหมายประการใด ซึ่งสำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์ได้ขอหารือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาดังกล่าว ดังนี้

แต่เดิมมาการปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชหัตถเลขาที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ส่งจ่ายเงินจากบัญชีต่าง ๆ ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เคยเสนอไปยังนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีนายหนึ่งเพื่อลงนามรับสนองพระบรมราชโองการทุกครั้ง ทั้งนี้ เพื่ออนุโลมให้เป็นไป ตามมาตรา 57 แห่งรัฐธรรมนูญ การปฏิบัติดังกล่าวมานี้มีอยู่ในระหว่างที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะและมีได้ประทับอยู่ในพระราชอาณาจักร แต่บัดนี้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว และทรงบริหารราชกิจโดยพระองค์เอง สำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์ จึงมีความเห็นว่า ปัญหาเรื่องการรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการส่งจ่ายเงิน ส่วนพระองค์ต่าง ๆ สมควรจะได้รับพิจารณาปรับปรุงเสียใหม่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์เห็นว่า พระราชหัตถเลขาที่จะต้องมีการรับสนองพระบรม ราชโองการตามนัยแห่งมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญนั้น ควรจะเป็นเรื่องอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน เท่านั้น พระราชหัตถเลขาต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับราชการแผ่นดิน เช่น การส่งจ่ายเงินในบัญชีต่าง ๆ และประเภทเงินในงบบพระมหากษัตริย์ดังที่ระบุไว้ในหนังสือราชเลขาธิการในพระองค์นั้นเห็นว่า ไม่น่าจะต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>38</sup> ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 79 (หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 57 ซึ่งมีนัยอย่างเดียวกัน) บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 48 และมาตรา 66 บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใดอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ"

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กล่าวนี้ ฟังเห็นได้ชัดว่า พระราชหัตถเลขาอันจะต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการ ก็เฉพาะแต่ที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดิน คือการที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำในฐานะที่เป็นประมุขของชาติเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองหรือการจัดการและบำรุงรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เท่านั้น ถ้าเป็นในกรณีที่ไม่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินตามนัยที่กล่าวแล้ว ก็หาอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่านี้ไม่ กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการ

อาศัยหลักที่กล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า การส่งจ่ายเงินดังต่อไปนี้ไม่จำเป็นต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการ คือ

- (1) เงินของสำนักงานพระคลังข้างที่ที่ตั้งขึ้นสำหรับดำเนินการภายใน เพราะเป็นเรื่องการจ่ายเงินของสำนักงานจัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์ ไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
- (2) เงินส่วนพระองค์ เพราะมีลักษณะชัดเจนอยู่แล้วว่าเป็นส่วนพระองค์
- (3) เงินของพระบรมวงศานุวงศ์ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของพระราชวงศ์ที่เจ้าของได้มอบถวายไว้ให้ทรงจัดการในฐานะที่เป็นกุลเชษฐแห่งพระราชวงศ์
- (4) เงินวัดและนิติต่างๆ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่ทรงได้รับมอบหมายให้เป็นราชูปถัมภ์แห่งวัดหรือนิติเฉพาะแห่งเฉพาะรายเท่านั้น
- (5) เงินรายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่มอบถวายให้ทรงใช้จ่ายในฐานะที่ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 เพราะเป็นเงินซึ่งตกได้แก่พระมหากษัตริย์เพื่อทรงใช้จ่ายได้ตลอดพระชนมายุ

---

<sup>38</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 66/2489 เรื่อง การรับสนองพระบรมราชโองการสำหรับพระราชหัตถเลขาส่งจ่ายเงินเกี่ยวกับทางฝ่ายองค์พระมหากษัตริย์

ของพระองค์ ทำนองเดียวกับดอกผลอันเกิดจากสิทธิเก็บกินซึ่งทายาทย่อมมีสิทธิใช้และถือเอาประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ในระหว่างชีพ

(6) เงินพระราชกุศล เพราะแม้จะเป็นเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณแผ่นดินก็ดี แต่เมื่อได้ตั้งไว้เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายสำหรับพระราชทานในการพระราชกุศลต่าง ๆ ซึ่งสุดแต่จะพระราชทานตามพระราชอัธยาศัยแล้ว ก็เห็นได้ชัดว่าเป็นการส่วนพระองค์

ส่วนเงินในงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินในงบประมาณมหากษัตริย์ เฉพาะเงินเบี้ยหวัดข้าราชการฝ่ายใน และเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์นั้น เมื่อได้ตั้งไว้เพื่อทรงใช้จ่ายในตำแหน่งหรือหน้าที่กษัตริย์สำหรับทำนุบำรุงข้าราชการที่มีหน้าที่รักษาพระราชฐานอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทำนุบำรุงพระราชวงศ์เพื่อผดุงไว้ซึ่งพระเกียรติแห่งพระมหากษัตริย์ ก็ถือได้ว่าเป็นเงินที่ทรงใช้จ่ายในราชการแผ่นดิน ดังนั้นจึงต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการสำหรับพระราชหัตถเลขาสั่งจ่าย

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอเป็นข้อสังเกตด้วยว่า เนื่องจากข้อความตอนหนึ่งในหนังสือราชเลขานุการในพระองค์กล่าวว่า "โดยที่.....สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังมีได้ทรงบรรลุนิติภาวะ และมีได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร มีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ในฐานะตัวแทนขององค์พระมหากษัตริย์ จึงเป็นการสมควรอยู่ที่พระราชหัตถเลขาสั่งจ่ายเงินอันเกี่ยวกับการส่วนพระองค์เหล่านั้นจักได้มีการตั้งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อรัฐบาลได้มีส่วนรู้เห็นและรับผิดชอบในพระราชกรณียกิจที่ได้ปฏิบัติไปแทนองค์พระมหากษัตริย์ด้วย แต่ในกรณีที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงบรรลุนิติภาวะและได้เสด็จกลับพระราชอาณาจักรและทรงบริหารราชกิจโดยพระองค์เองเช่นนี้ ปัญหาเรื่องการรับสนองพระบรมราชโองการในเรื่องที่เกี่ยวกับการสั่งจ่ายเงินส่วนพระองค์ต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจสมควรจะได้รับการปรับปรุงวินิจฉัยใหม่" ความข้อนี้ย่อมจะทำให้เข้าใจว่า การที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังมีได้ทรงบรรลุนิติภาวะ และมีได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักรนั้นเป็นเหตุให้ต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ การรับสนองพระบรมราชโองการจำเป็นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น ฉะนั้นเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการแล้ว แม้จะเป็นเวลาในระหว่างที่มีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ก็ดี ก็ไม่จำเป็นต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการเช่นเดียวกัน

ปัจจุบันบทบัญญัติของการลงนามสนองพระบรมราชโองการมีบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 195 ซึ่งเมื่อมีผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแล้ว พระมหากษัตริย์จึงไม่ต้องทรงรับผิดชอบในงานราชการแผ่นดินซึ่งสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

### 3.2.2.2 อำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในมาตรา 6 และมาตรา 7 โดยเป็นการยกเลิกบทบัญญัติเดิมทั้งหมดและบัญญัติมาตรา 6 และมาตรา 7 ขึ้นใหม่ซึ่งมีสาระสำคัญซึ่งแตกต่างจากฉบับ พ.ศ. 2479 ดังนี้<sup>39</sup>

1) ในมาตรา 7 นั้น การโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติฉบับเดิมนั้นจะโอนหรือจำหน่ายได้ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตและมีเงื่อนไขเพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่ในพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2491 นั้นแยกเป็น 2 กรณี คือ

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

"มาตรา 6 รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่กล่าวในมาตรา 5 วรรคสองนั้น จะจ่ายได้ก็แต่เฉพาะในประเภทรายจ่ายที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพัน รายจ่ายที่จ่ายเป็นเงินเดือน บำเหน็จ บำนาญ เงินรางวัล เงินค่าใช้สอย เงินการจร เงินลงทุน และรายจ่ายในการพระราชกุศล เหล่านี้ เฉพาะที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว เท่านั้น

รายได้ซึ่งได้ให้กรจ่ายตามความในวรรคก่อนแล้ว จะจำหน่ายใช้สอยได้ก็แต่โดยพระมหากษัตริย์ ตามพระราชอัธยาศัย ไม่ว่าจะกรณีใดๆ หรือโดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการพระราชกุศลอันเป็นการสาธารณะหรือในทางศาสนา หรือราชประเพณีบรรดาที่เป็นพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น"

"มาตรา 7 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 6 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และโดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ อันได้มีบทกฎหมายให้โอนหรือจำหน่ายได้เท่านั้น"

(1) การโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะต้องกระทำเพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต (มาตรา 7 ส่วนแรก)

(2) การโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อสาธารณประโยชน์ต้องมีบทกฎหมายให้อินหรือจำหน่ายได้เท่านั้น (มาตรา 7 ส่วนท้าย)

ข้อสังเกตใน (2) นั้นจะเห็นได้ว่าการโอนเพื่อสาธารณประโยชน์นั้นแต่เดิมเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แต่ได้แก้ไขเป็นให้ออกกฎหมายให้อินหรือจำหน่ายเท่านั้นซึ่งในทางปฏิบัติอาจจะกระทำได้ยากและไม่สะดวก

กรณีดังกล่าวเคยเป็นปัญหาและมีข้อหารือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับปัญหาการนำทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่ได้รับโอนโดยบทบัญญัติของกฎหมาย คือพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2482 และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะสามารถจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัยได้หรือไม่<sup>40</sup> ดังนี้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความประสงค์จะนำที่ดินบางส่วนที่ยังไม่จำเป็นต้องใช้สถานศึกษาของมหาวิทยาลัยไปจัดการเพื่อหารายได้มาใช้ประโยชน์บำรุงการศึกษาของมหาวิทยาลัย แต่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจนำที่ดินของมหาวิทยาลัยไปจัดการเพื่อหาผลประโยชน์ว่า จะทำได้หรือไม่ เนื่องจากมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามหาวิทยาลัยมีอำนาจทำได้ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจทำได้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2486 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะมีอำนาจนำทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไปจัดการหาผลประโยชน์มาบำรุงมหาวิทยาลัยได้หรือไม่ เพื่อจะได้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาดำเนินการของมหาวิทยาลัยต่อไป

สำหรับข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องว่า ที่ดินซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยประสงค์จะนำไปจัดการเพื่อหาผลประโยชน์สำหรับกรณีนี้หรือมานี้ คือ ที่ดินในท้องที่ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน กรุงเทพมหานคร ในส่วนที่ยังไม่ได้ใช้เป็นสถานศึกษา ที่ดินดังกล่าวนี้เดิมเป็นที่ดิน

<sup>40</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 469/2521 เรื่อง อำนาจนำทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมาจัดการเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัย

ของกรมพระคลังข้างที่มอบให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเช่าเพื่อปลูกสร้างสถานศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และอนุญาตให้แบ่งที่ให้เช่าช่วงเพื่อจัดหาประโยชน์อุปกรณ์การศึกษาและบำรุงที่ให้เจริญได้ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482 (เนื้อที่ประมาณ 1,196 ไร่ 32 ตารางวา) ปราบกฎเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2482 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เสนอในนามของรัฐบาลว่า "เนื่องจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เช่าที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อันอยู่ในบัญชีเลี้ยงชีพบาทบริจาริกาในรัชกาลที่ 5 และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความประสงค์จะได้ที่ดินนี้ไว้เป็นกรรมสิทธิ์เพื่อจัดหาผลประโยชน์บำรุงมหาวิทยาลัยฯลฯ จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์แห่งการอุดมศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย"

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่

(1) สำหรับปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2486 นั้น เมื่อพิจารณามาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา 7 ทวิ ได้ให้อำนาจไว้ว่าทรัพย์สินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนอกจากจะต้องจัดการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแล้ว อาจจัดการเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัยได้ และคำว่า "จัดการเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัย" นั้น เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ในมาตรา 7 ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2497 แล้วจะเห็นได้ชัดว่ามีเจตนาจะให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนำทรัพย์สินไปจัดการหาผลประโยชน์เพื่อนำผลประโยชน์นั้นมาบำรุงมหาวิทยาลัยได้ มิได้จำกัดว่าจะต้องจัดการเฉพาะเพื่อตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย คือการส่งเสริมวิชาการชั้นสูง วิชาชีพชั้นสูง และทำนุบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ เท่านั้น นอกจากนี้ มาตรา 12 (3) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2486 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2497 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้โดยชัดแจ้งว่าให้มีหน้าที่จัดหาวิธีการอันจะยังการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้เจริญยิ่งขึ้นและมีอำนาจจัดวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัย ฉะนั้น การที่สภามหาวิทยาลัยนำทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไปหาผลประโยชน์เพื่อนำมาบำรุงการศึกษาของมหาวิทยาลัยจึงอยู่ในหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และด้วยเหตุนี้ สภามหาวิทยาลัยได้วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไว้ คือ ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2516 ซึ่งในระเบียบดังกล่าว

ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดการทรัพย์สินและกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่วางแผนและดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีอยู่นอกเขตการศึกษาของมหาวิทยาลัย ตลอดจนกำหนดหลักการและวางระเบียบเกี่ยวกับการให้เช่า อัตราค่าเช่า ค่าธรรมเนียมที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างนอกเขตการศึกษาของมหาวิทยาลัย

(2) เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่มาของที่ดินรายนี้ ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดแบ่งให้เช่าเพื่อหาผลประโยชน์ตลอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 และเหตุผลในการตรากฎหมายโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งแม้ว่าในคำปรารภของพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินฯ ดังกล่าวจะกำหนดว่า "สมควรโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อเป็นสถานศึกษาและค้นคว้าในศาสตร์ต่าง ๆ และเพื่อจะส่งเสริมวิชาชีพชั้นสูง และทำนุบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติสืบไป" ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏชัดจากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า "เพื่อให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ที่ดินนี้ไว้เป็นกรรมสิทธิ์เพื่อจัดหาผลประโยชน์บำรุงมหาวิทยาลัย" แล้ว ก็อาจเข้าใจความหมายของคำปรารภดังกล่าวได้ว่า มีความมุ่งหมายเพียงแสดงวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยว่ามีเพียงใดเท่านั้น มิได้มีความหมายว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะนำที่ดินรายนี้ไปทำประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากการเป็นสถานศึกษาไม่ได้ การที่สภามหาวิทยาลัยจะนำที่ดินดังกล่าวไปจัดหาผลประโยชน์บำรุงมหาวิทยาลัยจึงไม่เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินและขัดต่อพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้แต่อย่างใด

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีอำนาจนำทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมาจัดการเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัยได้

2) ในกรณีตามมาตรา 6 ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฯ ฉบับ พ.ศ. 2479 นั้น รายได้จากทรัพย์สินพระมหากษัตริย์เมื่อหักรายจ่ายแล้วให้นำทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงใช้จ่ายในฐานะที่ทรงเป็นประมุข พระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 ได้แก้ไขเพิ่มเติม เป็น รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เมื่อหักรายจ่ายแล้วจะจำหน่ายใช้สอยได้โดยพระมหากษัตริย์ตามพระราชอัธยาศัย หรือถ้าเป็นกรณีการจำหน่ายใช้สอยโดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะจำหน่ายใช้สอยได้เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการพระราชกุศลอันเป็นการสาธารณณะหรือในทางศาสนาหรือราชประเพณีบรรดาที่เป็นพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น

การแก้ไขประเด็นอำนาจใช้สอยจากที่ต้องทรงใช้จ่ายในฐานะที่ทรงเป็นประมุข มาเป็นให้อำนาจพระมหากษัตริย์ใช้สอยตามพระราชอัธยาศัยเป็นการขยายอำนาจและขยายขอบเขต การใช้จ่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของพระมหากษัตริย์มากเกินไปกว่าวัตถุประสงค์ของ กฎหมาย ซึ่งอาจขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการปรับปรุงกฎหมายจัดระเบียบทรัพย์สิน ฝ่ายพระมหากษัตริย์เพื่อให้การจัดการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของทรัพย์สินส่วน พระมหากษัตริย์รัดกุมและมั่นคงยิ่งขึ้น การกำหนดให้อำนาจพระมหากษัตริย์ใช้สอยทรัพย์สินส่วน พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นพระมหากษัตริย์อาจจะใช้อำนาจในฐานะส่วน พระองค์ในบางกรณีได้ ซึ่งหากกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้จ่ายในฐานะที่เป็นประมุข น่าจะ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายมากกว่าและยังสอดคล้องกับหลักความสัมพันธ์ระหว่าง พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตย

### 3.2.3 องค์การบริหารสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (คณะกรรมการทรัพย์สิน ส่วนพระมหากษัตริย์)

3.2.3.1 องค์การบริหารสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามพระราชบัญญัติ จัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าว บัญญัติในมาตรา 5 วรรคสอง<sup>41</sup> ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) องค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานและกรรมการอีก 4 นาย ซึ่งหมายความว่าองค์ประกอบ ของคณะกรรมการจะมีได้ไม่เกิน 5 คน ซึ่งกรรมการอีก 4 นายนั้นแต่งตั้งขึ้นโดยพระบรมราชานุมัติ
- 2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีหน้าที่หลัก คือ ให้คำปรึกษากระทรวงการคลังในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วน

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479

มาตรา 5 ทรัพย์สินส่วนพระองค์ ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคนั้น ให้อยู่ในความดูแลรักษาของ สำนักพระราชวัง

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ นอกจากที่กล่าวไว้ในวรรคก่อน ให้อยู่ในความดูแล รักษาของกระทรวงการคลังโดยปรึกษาคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังเป็นประธานและกรรมการอีก 4 นาย ซึ่งจะได้แต่งตั้งขึ้นโดยพระบรมราชานุมัติ

พระมหากษัตริย์ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อาจจะไม่ได้ให้คำปรึกษาแก่กระทรวงการคลังเท่าใดนัก เนื่องจากอำนาจในการจำหน่ายใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่ในพระราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ ถึงแม้คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะให้คำปรึกษาแล้ว หากคำปรึกษานั้นไม่สอดคล้องหรือขัดกับพระราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ คำปรึกษานั้นก็ไม่อาจบังเกิดผลในทางปฏิบัติได้

**3.2.3.2 องค์การบริหารสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491** ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวบัญญัติเกี่ยวกับองค์การบริหารสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ในมาตรา 4 ตรี<sup>42</sup> ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

1) คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คน<sup>43</sup> ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและที่แตกต่างกับพระราชบัญญัติฯ ฉบับ พ.ศ. 2479 คือ ในบรรดากรรมการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนั้นพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 1 คน

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

มาตรา 4 ตรี ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์" ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งและในจำนวนนี้จะได้ทรงแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 1 คน

ให้คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีอำนาจหน้าที่ดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มอบหมาย และมีอำนาจลงชื่อเป็นสำคัญผูกพันสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484  
มาตรา 3

ผลของพระราชบัญญัติฯ ฉบับ พ.ศ. 2491 นั้นทำให้คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อาจประกอบด้วยกรรมการมากกว่า 4 คน และยังสามารถกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไว้อย่างชัดเจน

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่หลักคือ ดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่มีหน้าที่หลักในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และนอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มอบหมายและมีอำนาจลงชื่อเป็นสำคัญ ผูกพันสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฯ ฉบับ พ.ศ. 2491 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไว้อย่างชัดเจนกว่าพระราชบัญญัติฯ ฉบับ พ.ศ. 2479 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศอังกฤษแล้ว สำนักงานพระคลังข้างที่ในประเทศอังกฤษมีลักษณะแตกต่างกับของประเทศไทย อาจเนื่องจากการปฏิบัติและประเพณีอันเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ<sup>44</sup>

ในประเทศอังกฤษทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ จัดการโดยเฉพาะ ซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่เกี่ยวข้อง แต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้นหลักสำคัญอันใหญ่ก็คือเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ว่าจะทูลเกล้าฯ ถวายเป็นจำนวนเท่าใด

ตามกฎหมายว่าด้วยเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์ ค.ศ. 1937 (Civil List Act 1937) กำหนดเงินไว้สำหรับพระเจ้าแผ่นดินปัจจุบัน ดังนี้

1. ค่าใช้สอยส่วนพระองค์	110,000 ปอนด์
2. เงินเดือนของข้าราชการสำนักฯ	134,000 ปอนด์
3. ค่าใช้จ่ายต่างๆ สำหรับพระราชวัง	152,000 ปอนด์
4. การกุศลและอื่น ๆ	13,200 ปอนด์
รวม	410,000 ปอนด์

<sup>44</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 61/2490 เรื่อง สำนักงานพระคลังข้างที่ในประเทศอังกฤษ

เงินงบบพระมหากษัตริย์นี้มีคณะกรรมการจัดการเรียกว่า Royal Trustees ประกอบด้วย First Commissioner of His Majesty's Treasury (ผู้นี้คือนายกรัฐมนตรี) Chancellor of Exchequer (คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) และ Keeper of His Majesty's Privy Purse คณะกรรมการนี้ในกฎหมายว่าด้วยเงินงบบพระมหากษัตริย์เป็นนิติบุคคล โดยมีทบัญญัติระบุไว้ในกฎหมาย พระมหากษัตริย์ทรงใช้ได้ตามพอพระทัยแต่เฉพาะเงินค่าใช้สอยส่วนพระองค์เท่านั้น ส่วนรายการอื่นๆ นั้น จะต้องมีการตรวจสอบบัญชีการใช้สอยโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รายได้และทรัพย์สินอื่นๆ อันเป็นของส่วนพระองค์โดยเฉพาะนั้น อาจทรงจำหน่ายจ่ายโอนได้ และการจำหน่ายจ่ายโอนนี้ทำได้โดยพระองค์เอง คือ มีพระปรมาภิไธยและพยานลงนามสองคน (Royal Sign Manual) การจัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้นก็มอบให้แก่คณะกรรมการจัดการ (Trustee) ซึ่งทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เองด้วยมีพระปรมาภิไธยและมีพยานรับรองสองคน

เมื่อเทียบวิธีของอังกฤษกับไทยแล้วจะเห็นได้ว่า พระคลังข้างที่ของอังกฤษมีคณะกรรมการอันเป็น Royal Trustees ประกอบด้วยบุคคลสำคัญสามนายดังได้กล่าวมาแล้ว แต่คนที่เรียกว่า Keeper of His Majesty's Privy Purse นั้นในตำรากฎหมายของอังกฤษไม่ได้อธิบายว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง แต่ตามความหมายก็คงเป็นบุคคลชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ดูแลในเงินใช้สอยส่วนพระองค์

ตามวิธีของไทยเรานั้น พระมหากษัตริย์ใช้พระคลังข้างที่เป็นผู้ดูแลทรัพย์สินมาตั้งแต่ครั้งสมเด็จพระนารายณ์มหาราช จึงได้ทำงานและกิจการต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินส่วนพระองค์มาจนทุกวันนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อสังเกตว่า ปัญหาที่ว่าทำอย่างไรจึงจะชอบด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้น ข้อที่พึงระวังก็คือว่า เงินที่รัฐบาลทูลเกล้าฯ ถวายนั้น ต้องระมัดระวังว่ามิให้มีการใช้จ่ายในทางการเมือง เพราะเคยมีตัวอย่างในต่างประเทศ การที่มีเจ้าหน้าที่คอยดูแลอยู่จึงเป็นการสมควร แต่เจ้าหน้าที่ของเราคือหัวหน้าสำนักงานพระคลังข้างที่นั้น ถ้าเทียบกับวิธีของอังกฤษแล้วก็น่าจะเท่ากับชั้นอธิบดี เพราะของอังกฤษนั้นดูออกจะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เพราะสองคนเป็นรัฐมนตรีอยู่ อีกคนหนึ่งซึ่งเป็น Keeper of His Majesty's Privy Purse

### 3.2.4 สิทธิในทางภาษีของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ประเด็นสิทธิในทางภาษีนั้น ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้รับก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 โดยได้รับสิทธิในทางภาษีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2477 ซึ่งพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้มีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก แบ่งแยกทรัพย์สินส่วนพระองค์ ออกจากทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์<sup>45</sup>

ประการที่สอง ยกเว้นการเก็บภาษีอากรแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ที่ไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนพระองค์<sup>46</sup>

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 หลักการยกเว้นภาษีอากรแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ที่มีใช้ทรัพย์สินส่วนพระองค์ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ยอมได้รับการยกเว้นจากการเก็บภาษีอากร ส่วนทรัพย์สินส่วนพระองค์ไม่อยู่ในข่ายแห่งความยกเว้นจากการเก็บภาษีอากร<sup>47</sup> หลักการดังกล่าวยังคงอยู่ตลอดแม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ถึง 2 ครั้งคือ ฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2484 และฉบับที่ 3 ปี พ.ศ. 2491 โดยเฉพาะฉบับที่ 3 นั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญของกฎหมายเกือบทั้งฉบับ แต่สิทธิในทางภาษีของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นก็ไม่ได้ถูกแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ผลทางกฎหมายที่สำคัญคือ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้รับสิทธิในทางภาษีคือ การได้รับการยกเว้นการเก็บภาษีอากร ซึ่งหลักการดังกล่าวขัดกับเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ที่รัฐบาลซึ่งมีพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี และพระยาไชยยศสมบัติเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อรัฐสภา โดยอ้างความเห็นของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และรัฐบาลมีความเห็นตรงกัน

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 3

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 4

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 8

ว่าทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ควรจะเสียภาษีโรงเรือนและโรงงาน เพราะเดิมเคยเสียในรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 และภาษีดังกล่าวควรจะแบ่งปันให้กับเทศบาลซึ่งเป็นรูปแบบที่ต่างประเทศยึดถือ เช่น ประเทศอังกฤษ<sup>48</sup> แม้เหตุผลในการเสนอร่างจะเป็นเช่นนั้นแต่ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับบัญญัติให้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้รับการยกเว้นจากการเก็บภาษีอากรเช่นเดียวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกหลายท่านได้อภิปรายทักท้วงความขัดแย้งของหลักการดังกล่าวอย่างกว้างขวาง<sup>49</sup>

การได้รับสิทธิในทางภาษีของทรัพย์สินพระมหากษัตริย์จะเป็นประเด็นปัญหาที่มากขึ้น และจะถูกตั้งข้อสงสัย เพราะเนื่องจากความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และจะถูกตั้งข้อสงสัยมากขึ้น เมื่อมีการดำเนินกิจการที่เหมือนกับบริษัทเอกชนทั่ว ๆ ไป เช่น ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ลงทุนในบริษัทต่าง ๆ แม้ในการลงทุนจะเสียภาษีถูกต้องเหมือนบริษัทเอกชนทั่ว ๆ ไป แต่เมื่อรายได้กลับมาอยู่ในกองทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว ทรัพย์สินเหล่านั้นก็ได้รับการยกเว้นเก็บภาษีอากรทุกชนิดเช่นเดิมและไม่อาจตรวจสอบได้

---

<sup>48</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21/2479 (สมัยวิสามัญ) วันที่ 29 มีนาคม 2479, น. 1011.

<sup>49</sup> เพิ่งอ้าง, น. 1017.