

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่สำคัญและอยู่คู่กับประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยโบราณ ตั้งแต่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ยังคงอยู่คู่กับสังคมไทยมาโดยตลอด รวมถึงทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ที่อยู่คู่กับสถาบันพระมหากษัตริย์ในอดีตนั้นมิได้มีการแยกทรัพย์สินชัดเจนระหว่างทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ทรัพย์สินส่วนพระองค์ และทรัพย์สินส่วนสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐและความสัมพันธ์ของพระมหากษัตริย์กับทรัพย์สินของรัฐในแต่ละยุคจึงมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าในสมัยนั้นรัฐมีการปกครองในระบอบใดและสภาพสังคมและเศรษฐกิจในช่วงนั้นเป็นอย่างไร สำหรับของไทยนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

- 1) พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
- 2) พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

ก่อนสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 กรมพระคลังมีหน้าที่รับจ่ายเงินแผ่นดินที่จะเข้าในท้องพระคลังหลวง และดูแลรักษาเงินแผ่นดินรวมถึงการจัดเก็บรายได้ของแผ่นดิน อาทิ ภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ โดยท้องพระคลังแต่ละแห่งจะเก็บรักษาเงินทอง และสิ่งของต่าง ๆ ที่เป็นรายได้ของรัฐ โดยแยกเก็บตามชนิดของสิ่งของต่าง ๆ เพื่อเบิกจ่ายสำหรับไปใช้ในราชการ

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการปฏิรูประบบการคลังของไทยครั้งใหญ่ เพื่อให้ระบบการเงินการคลังของประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเริ่มจากการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ในปี พ.ศ. 2416 เพื่อเป็นที่ทำการของเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ เป็นแหล่งรวบรวมบัญชีรายได้ของแผ่นดิน ภาษีอากร จนกระทั่งยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2433 โดยกำหนดให้กรมพระคลังข้างที่มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทำหน้าที่ดูแลจัดการพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ การจัดหาผลประโยชน์และนำส่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ต่อมากรมพระคลังข้างที่ถูกย้ายไปสังกัดกระทรวงมหรธรร ก่อนที่จะยุบไปรวมกับกระทรวงวัง และหลังจากที่กระทรวงวังถูกยุบ กรมพระคลังข้างที่จึงอยู่ในสังกัดสำนักพระราชวัง ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งมีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักพระราชวัง และสำนักงานราชเลขาธุการในพระองค์ พ.ศ. 2478 กรมพระคลังข้างที่จึงยกฐานะเป็นสำนักงานพระคลังข้างที่ สังกัดสำนักพระราชวังและมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดคือ นายกรัฐมนตรี

สำนักงานพระคลังข้างที่มีทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลคือ 1) พระราชทรัพย์ส่วนพระคลังข้างที่ 2) งบประมาณจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ 3) รายได้จากการจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินพระคลังข้างที่

จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดสาระสำคัญ คือ

- ก) การแบ่งแยกทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
- ข) การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
- ค) การดูแลรักษาทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

ก) การแบ่งแยกทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบฯ ดังกล่าวได้แบ่งทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ออกเป็น 3 ประเภท คือ

“ทรัพย์สินส่วนพระองค์” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แล้ว ก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ หรือทรัพย์สินที่รัฐทูลเกล้าฯ ถวาย หรือทรัพย์สินที่ทรงได้มาไม่ว่าทางใดและเวลาใด นอกจากที่ทรงได้มาในฐานะที่ทรงเป็นกษัตริย์ ทั้งนี้ รวมดอกผลที่เกิดจากบรรดาทรัพย์สินเช่นว่านั้นด้วย

“ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า พระราชวัง

“ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ นอกเหนือจากทรัพย์สินส่วนพระองค์และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ข) การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะแยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคจะอยู่ในความดูแลของสำนักพระราชวัง และทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ส่วนที่เหลือจะอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง โดยปรึกษาคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน และกรรมการอีก 4 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยพระบรมราชานุมัติ

เดิมสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่ในความดูแลของสำนักงานพระคลังข้างที่ สำนักพระราชวัง จนเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จึงมีฐานะเทียบเท่ากอง สังกัดกรมคลัง กระทรวงการคลัง จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 ซึ่งบัญญัติให้ตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ค) การดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบฯ ดังกล่าว ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์จะแยกการดูแลเป็น 3 ส่วน คือ

- 1) ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคจะอยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง
- 2) ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ นอกจาก 1) จะอยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
- 3) ทรัพย์สินส่วนพระองค์ การดูแลรักษาและการจัดหาผลประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

ทรัพย์สินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มี 2 ประเภทหลัก ๆ คือ

1. ทรัพย์สินที่รับโอนมาจากสำนักงานพระคลังข้างที่ ซึ่งได้แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ทั้งหมดที่ไม่ใช่เครื่องอุปโภคบริโภค
2. รายได้ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งมาจาก
 - ก) รายได้จากการจัดหาผลประโยชน์ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
 - ข) เงินปันผลจากการลงทุนในธุรกิจและบริษัทต่าง ๆ
 - ค) รายได้จากดอกเบี้ยจากการบริหารการเงิน

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์บริหารงานภายใต้คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยมีผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่หลัก คือ การดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่มีใช้เครื่องอุปโภคบริโภค

การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และการบริหารงานของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในความเข้าใจเบื้องต้นของบุคคลทั่วไปมีความเข้าใจว่าสถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นส่วนราชการตามรูปแบบของการจัดองค์กรภาคมหาชนของประเทศไทยที่มี 3 รูปแบบ คือ

- 1) ส่วนราชการ
- 2) รัฐวิสาหกิจ
- 3) องค์การมหาชน

แต่เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่และภารกิจที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ดำเนินการแล้ว ทำให้พบปัญหาในการตีความเพื่อให้ทราบถึงสถานะที่แท้จริงเป็นอย่างไรปัญหาดังกล่าวแม้หน่วยงานของรัฐเองยังไม่อาจทราบถึงสถานะที่แท้จริงของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

หากพิจารณาพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 จะพบว่าเราสามารถทราบถึงสถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ว่าเป็นส่วนราชการ สังกัดกระทรวงการคลัง ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 3 ทำให้ปัญหายุ่งยากในการตีความ เพราะเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวต้องการแยกทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ออกจากทรัพย์สินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน แต่ผลของการแก้ไขฉบับที่ 3 ทำให้สถานภาพของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นปัญหาในสถานะทางกฎหมายว่ามีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

นิยามความหมายของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ในกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกันทำให้พบปัญหาในการตีความ ปัญหาที่พบกับสำนักงานทรัพย์สินส่วน

พระมหากษัตริย์จึงแตกต่างกันไป ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นตอบข้อหารือหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

1. เรื่องเสร็จที่ 16/2518 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิได้เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เนื่องจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จัดตั้งโดยมิได้อาศัยงบประมาณแผ่นดิน สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีความอิสระในการบริหารงานไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของรัฐบาล

2. เรื่องเสร็จที่ 574/2533 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิใช่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 3

3. เรื่องเสร็จที่ 63/2537 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิใช่ส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และมีใช้รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เนื่องจากมิได้อยู่ในการควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐบาล ทำให้มีฐานะเป็นเอกชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

4. เรื่องเสร็จที่ 30/2544 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 13 ทวิ (3)

5. เรื่องเสร็จที่ 118/2544 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิใช่หน่วยราชการ มีใช้รัฐวิสาหกิจ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

แม้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ก็มีสถานะพิเศษ หากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะตรวจสอบการทำงานของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ต้องคำนึงถึงสถานะพิเศษของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ด้วย โดยเฉพาะการดำเนินการที่เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งเราอาจจะสรุปได้ว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นส่วนราชการที่มีสถานะพิเศษ

ปัญหาสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์องค์หนึ่ง ที่อาจจะช่วยให้เกิดความชัดเจนได้ คือ องค์การตุลาการ โดยในปัญหาดังกล่าวศาลปกครองเคยได้วินิจฉัยหลายกรณีด้วยกันคือ

1. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 126/2546 (กรณีนายสุชัย ยอดโพธิ์ทอง) ศาลมีคำสั่งไม่รับพิจารณาเนื่องจากข้อพิพาทดังกล่าวไม่ใช่ข้อพิพาททางปกครอง การใช้อำนาจของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง
2. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 484/2547 (กรณีนายสหชัย ศุภมิตรกฤษณา) ศาลมีคำสั่งไม่รับพิจารณาเนื่องจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
3. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 60/2544 (กรณีนางหล่น งามโยธิน) แม้ศาลจะไม่ได้วินิจฉัยว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานทางปกครองแต่ก็เป็นหน่วยงานที่รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองแทนได้

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เกิดจากสาเหตุหลัก ๆ หลายประการ ดังนี้

1. สาเหตุจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ขาดความชัดเจนในหลายประเด็นที่ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ทั้ง 3 ฉบับ มีประเด็นปัญหา ดังนี้

- 1.1 การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เดิมนั้นสำนักงานฯ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การบริหารจัดการความคล่องตัวเพราะต้องบริหารงานภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลคือกระทรวงการคลัง ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2491 สำนักงานฯ จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากกระทรวงการคลัง ทำให้สำนักงานฯ มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล สำนักงานฯ มีอำนาจกระทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตัวเอง โดยกระทำผ่านผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การกระทำนิติกรรมต่าง ๆ จึงมีความคล่องตัวมากขึ้นโดยเฉพาะการลงทุนในกิจการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ลักษณะของความเป็นนิติบุคคลและความคล่องตัวเป็นการคืนอำนาจให้กับกษัตริย์¹

- 1.2 อำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เดิมนั้นอำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นของพระมหากษัตริย์โดยมีอำนาจใช้สอยทรัพย์สินฯ ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของประเทศ ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2491 อำนาจ

¹ พอพันธ์ อูยานนท์, สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับบทบาทการลงทุนทางธุรกิจ, โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. เรื่อง โครงสร้างและพลวัตรทุนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ, น. 18.

ในการใช้สอยทรัพย์สินฯ ยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ถูกขยายขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น คือเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามพระราชอัธยาศัย ส่วนการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินนั้นต้องได้รับพระบรมราชานุมัติ หรือมีกฎหมายให้กระทำได้นั้น ซึ่งหากการใช้อำนาจไม่มีขอบเขตแล้วไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้เหมาะสม มั่นคงและรัดกุมยิ่งขึ้น

1.3 องค์การบริหารสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) ตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับ พ.ศ. 2479 นั้น คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ต่อมาพระราชบัญญัติฯ ฉบับ พ.ศ. 2484 ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้กรรมการมีไม่น้อยกว่า 4 นาย ทำให้คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ถูกจำกัดจำนวน และพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งได้ตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งอำนาจการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์น่าจะสอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจของกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ เนื่องจากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนพระองค์ ดังนั้น การดูแลทรัพย์สินของแผ่นดินควรจะเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐ อำนาจการแต่งตั้งกรรมการควรจะเป็นรัฐบาลโดยความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากกว่า ซึ่งประเทศที่เป็นแบบอย่างที่ดีในเรื่องนี้คือประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายชัดเจนทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและระดับพระราชบัญญัติ

1.4 สิทธิในทางภาษีของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามพระราชบัญญัติฯ ทั้ง 3 ฉบับนั้น ยืนยันการได้รับสิทธิในทางภาษีของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การได้รับสิทธิดังกล่าวเป็นเครื่องบ่งชี้และยืนยันว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของรัฐไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนพระองค์ เพราะทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้นกฎหมายไม่ได้ให้สิทธินั้น

2. สาเหตุจากการบริหารและการดำเนินการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จะเห็นได้ว่าการบริหารงานของสำนักงานฯ กระทำโดยคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ผ่านผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เมื่อดำเนินการแล้วสำนักงานฯ จะจัดทำบัญชีและรายได้ทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์โดยไม่มีการตรวจสอบหรือรายงานผลการดำเนินงานต่อองค์กรใด ๆ ซึ่งถือได้ว่าสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานราชการที่ได้รับสิทธิพิเศษส่งผลให้สำนักงานฯ มีสถานะพิเศษกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งไม่น่าจะถูกต้องนัก ในต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นนั้นมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ผลการดำเนินงานต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรายงานต่อรัฐสภา หรือในกรณีของประเทศอังกฤษนั้นแม้ไม่มี

กฎหมายกำหนดไว้เนื่องจากอังกฤษใช้กฎหมายจารีตประเพณีเป็นหลัก แต่ตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้วแม้ผลการดำเนินงานจะไม่ได้ถูกรายงานต่อรัฐสภาแต่ก็ถูกเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบโดยทั่วกัน ซึ่งแตกต่างจากของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากวัฒนธรรมของสังคมไทยให้ความสำคัญนับถือพระมหากษัตริย์ จึงไม่ได้มีการปฏิบัติตามกรณีดังกล่าวทั้งโดยบทบัญญัติของกฎหมายและโดยจารีตประเพณี

ซึ่งสอดคล้องกับเหตุผลในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำสั่งศาลปกครอง ซึ่งมีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันคือ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์บริหารโดยคณะกรรมการไม่ได้อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล

ปัญหาความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก่อให้เกิดผลต่าง ๆ ดังนี้

1) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กระทำนิติกรรมต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษาและจัดหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ ทำให้เกิดการโต้แย้งสถานะบุคคลที่เป็นคู่สัญญาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นจำนวนมาก

2) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกเป็นเอกเทศจากรัฐ ทำให้มีความคล่องตัวและอิสระในการดำเนินงาน ซึ่งจะส่งผลต่อความเข้มแข็งของสถาบันกษัตริย์ รวมทั้งความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของสถาบันกษัตริย์ ซึ่งเป็นเสมือนการค้ำอำนาจให้แก่สถาบันกษัตริย์และเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตการใช้ที่ชัดเจนและขาดการควบคุมและตรวจสอบจากองค์กรอื่นของรัฐ

5.2 ข้อเสนอแนะ

การแก้ไขปัญหาสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หากจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพควรต้องแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 โดยแก้ไขในประเด็นดังนี้

1. กำหนดให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นส่วนราชการอยู่ในการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล อาจจะเป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี

2. กำหนดอำนาจใช้จ่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้ชัดเจน โดยให้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุข และหรือเป็นอำนาจของคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

3. กำหนดให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ต้องจัดทำรายงานทางบัญชี และรายงานประจำปี เสนอรัฐสภา

4. กำหนดองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยมีที่มาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาและผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา ยกเลิกอำนาจการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์

5. กำหนดให้มีการแบ่งแยกทรัพย์สินให้ชัดเจนระหว่างทรัพย์สินส่วนพระองค์ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมถึงการจัดทำบัญชีทรัพย์สินและโอนทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ

การแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวควรยกเลิกฉบับเดิม และยกร่างใหม่ขึ้นทั้งฉบับ เพื่อให้เนื้อหาของกฎหมายสอดคล้องกัน ซึ่งจะช่วยให้สะดวกในการใช้และการตีความกฎหมาย และถูกต้องตามรูปแบบการเสนอกฎหมายในปัจจุบัน