

บันทึก

เรื่อง ที่ดินของสมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจีได้รับพระราชทานที่ดินตำบลตึกดิน อำเภอพระนคร จังหวัดพระนคร จากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ

๒. การพระราชทานที่ดินรายนี้ได้กระทำถูกต้องตามแบบโดยมีพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๖๔ ว่าเป็นสำคัญ การพระราชทานมีเงื่อนไขว่า "ถ้าจะซื้อขาย จำนำ ให้ปัน แลกเปลี่ยน ให้บอกข้าพเจ้าทราบก่อน" และยังมีข้อสงวนอีกว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีอำนาจที่จะคืนเอาที่รายนี้หรือแลกเปลี่ยนได้ทุกเมื่อทุกเวลาแล้วแต่จะมีพระราชประสงค์ แต่พระองค์ทรงถืออำนาจอันนี้แต่ผู้เดียว ผู้หนึ่งผู้ใดจะมาถืออำนาจอันนี้ไม่ได้เป็นอันขาด ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดที่มีอำนาจจะต้องประสงค์ที่รายนี้ก็ขอให้ผู้รับพระราชทานหรือทายาทของผู้รับพระราชทานได้รับพระราชทานราคาตามสมควรแก่ที่นี้

๓. ที่ดินที่พระราชทานแปลงโฉนดหมายเลขที่ ๑๖๘๑ ได้รับวัดรับโฉนดในพระนามสมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจีเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๖๗ (ปรากฏว่าที่ดินรายนี้ได้อยู่ในความครอบครองของผู้รับพระราชทาน และได้เก็บผลประโยชน์ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๔๖๕ เป็นต้นมา)

๔. เป็นข้อสำคัญที่ควรสังเกตว่าที่ดินรายนี้อยู่ในจำพวกซึ่งในพระบรมราชโองการแห่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ร.ศ.๑๒๕ (พระบรมราชโองการพระราชทานเงินเลี้ยงชีพแก่บุคคลหรือบาทบริจาริกาที่ได้รับราชการฉลองพระเดชพระคุณส่วนพระองค์.....ฯลฯ) ระบุว่าเป็นที่ดินที่ได้จัดทำบัญชีไว้เพื่อเป็นทุนสำหรับจ่ายเงินเลี้ยงชีพ

เพราะฉะนั้น ที่ดินรายนี้จึงอยู่ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงกำหนดไว้ว่า "อย่าให้ถอนที่ดินซึ่งบังเกิดต้นทุนนั้นออกจากบัญชีไปพระราชทานผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะตัวเป็นสิทธิ์ขาด เว้นไว้แต่จะจัดซื้อที่อื่นอันเป็นที่เกิดผลประโยชน์เสมอกันมาลงไว้ในบัญชีเป็นการแลกเปลี่ยน"

๕. บัดนี้ศาลแพ่งได้สั่งให้กองหมายขายทอดตลาดที่ดินรายนี้ (ในคดีระหว่างนายพจน์ สารสิน โจทก์ สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจี จำเลย) และได้มีการแบ่งแยกที่ดินรายนี้เพื่อขายทอดตลาดเป็นแปลงๆ แล้ว

๖. กระทรวงเกษตรธิการจึงขอทราบฯ ถ้าศาลแพ่งสั่งให้โอนที่ดินรายนี้ให้แก่ผู้ที่ซื้อได้จากการขายทอดตลาดแล้ว "จะควรโอนไปให้ได้หรือไม่"

๗. ในการตอบกระทรวงเกษตรราธิการนี้ จำต้องระลึกเสียก่อนว่าปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ของบุคคลต่าง ๆ ที่ได้รับพระราชทานที่ดินจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ แต่ที่ดินที่พระราชทานนี้อยู่ในบัญชีเลี้ยงชีพบาทบริจาริกาซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงกำหนดไว้ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาตามที่รัฐบาลส่งมาแล้ว (โปรดดูบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ส่งไปยังคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือที่ ๘๙๒/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๗๙ และซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยกับความเห็นในบันทึกนั้น ดังปรากฏในหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึงคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๒๒๒/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๔๘๐)

๘. ความเห็นในบันทึกดังกล่าวมีว่า บุคคลต่าง ๆ ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้พระราชทานที่ดินไปจากบัญชีเลี้ยงชีพบาทบริจาริกาซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงกำหนดไว้ นั้น จำแนกออกเป็น ๓ ประเภท เป็น ก.ข.ค.

ประเภท ก. ได้แก่ผู้รับพระราชทานที่ดินซึ่งได้หาที่ดินอื่นมาทดแทน และได้ทำการโอนถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ประเภท ข. ได้แก่ผู้รับพระราชทานที่ดิน ซึ่งแม้จะยังมิได้หาที่ดินอื่นมาทดแทน แต่ได้ทำการโอนถูกต้องตามกฎหมายแล้ว

๙. ในเรื่องไม่ปรากฏชัดว่า เฉพาะที่ดินในปัญหานี้ได้หาที่ดินรายอื่นมาทดแทน (เพื่อปฏิบัติตามพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ) แล้วหรือไม่

แต่ข้อนี้ไม่เป็นการสำคัญ เพราะในที่สุดบุคคลทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าวแล้วก็ได้ได้รับผลอย่างเดียวกัน คือในเวลาใด ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของผู้รับพระราชทานไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย เพราะเหตุว่าพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นสมบูรณาญาสิทธิราช ได้ลบล้างพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ก่อนแล้ว และมีผลเป็นกฎหมาย เพราะฉะนั้นในเวลาใดผู้รับพระราชทานจึง “ได้สิทธิ์” แล้วโดยไม่มีปัญหา

ฉะนั้นจึงกล่าวได้เป็นประการแรกว่า แม้ที่ดินจะอยู่ในบัญชีเลี้ยงชีพบาทบริจาริกาซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงกำหนดไว้ก็ดี ผู้ใดจะคัดค้านว่าสมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจีมิได้ทรงเป็นเจ้าของที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายหาได้ไม่

๑๐. แต่ในประการที่สอง สมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจีทรงเป็นเจ้าของที่ดินโดยพฤติการณ์พิเศษ กล่าวคือ โดยผลแห่งการพระราชทานของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เพราะฉะนั้นกรรมสิทธิ์ของสมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจีจึงอยู่ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขหรือข้อกำหนดอย่างอื่นซึ่งผู้พระราชทานได้ทรงกำหนดไว้ในการพระราชทาน

๑๑. ไม่ควรลืมว่า เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอยู่ในฐานะพิเศษ การพระราชทานจึงไม่ใช่สัญญาธรรมดาอย่างที่เคยทำกันในระหว่างผู้ให้กับผู้รับการพระราชทานนี้ มีพระราชหัตถเลขาไว้เป็นสำคัญ และเนื่องจากได้พระราชทานไว้ในระหว่างที่ทรงเป็นสมบูรณาญาสิทธิราช จึงถือได้เสมือนหนึ่งเป็นกฎหมาย

๑๒. เมื่อพิจารณาข้อความในพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๖๔ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีเงื่อนไขและข้อสงวนอยู่ด้วย

๑๓. (ในวรรค ๔) ได้กำหนดเงื่อนไข มีใจความว่า ผู้รับพระราชทานมีหน้าที่ต้องกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ให้ทรงทราบถึงการขายที่ดินรายนี้ในเมื่อการขายนั้นได้กระทำไปโดยความสมัครใจของผู้รับพระราชทาน

๑๔. (ในวรรค ๕) ได้กำหนดข้อสงวน มีใจความในตอนต้นว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงมีอำนาจที่จะคืนเอาที่รายนี้หรือแลกเปลี่ยนได้ทุกเมื่อทุกเวลา พระองค์ทรงถืออำนาจนี้แต่ผู้เดียว ผู้หนึ่งผู้ใดจะมากถืออำนาจนี้ไม่ได้เป็นอันขาด แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้สวรรคตเสียแล้ว ข้อสงวนอันนี้ก็ตกเป็นอันพ้นวิสัย นอกจากนั้นการโอนที่พิจารณาถึงนี้ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคืนหรือแลกเปลี่ยน แต่เป็นการโอนโดยบังคับตามคำสั่งศาล เพราะฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อความตอนนี้

๑๕. อนึ่ง ในวรรค ๕ ตอนท้ายยังมีข้อความอีกว่า ถ้า “พระเจ้าแผ่นดินหรือผู้หนึ่งผู้ใดที่มีอำนาจ” จะต้องประสงค์ที่รายนี้ด้วยเหตุใด ก็ขอให้ผู้รับพระราชทานหรือทายาทของผู้รับพระราชทานได้รับพระราชทานราคาตามสมควรแก่ที่นี้ ปัญหาจึงมีว่าข้อความตอนนี้หมายความว่า การที่ผู้มีอำนาจเรียกที่ดินคืนโดยไม่ต้องให้ค่าทดแทนเท่านั้น (เช่นผู้สืบสันตติวงศ์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ หรือเจ้าพนักงานเวนคืนที่ดินเป็นต้น ในสมัยที่พระราชทานพระหัตถเลขาเมื่อ พ.ศ.๒๔๖๔ นั้น ว่าตามหลักแล้ว การเวนคืนที่ดินพึงกระทำได้โดยไม่ต้องให้ค่าทดแทนเลย) หรือหมายความว่า การโอนโดยบังคับตามคำสั่งศาลดังเช่นเรื่องนี้ด้วย

๑๖. กรรมการมีความเห็นว่าเนื่องจากสมเด็จพระนางเจ้าอินทรศักดิศจีทรงเป็นเจ้าของที่ดินรายนี้โดยไม่มีปัญหา และในพระราชหัตถเลขาที่ไม่มีข้อความกล่าวไว้อย่างชัดแจ้งถึงเรื่องการโอนที่ดินโดยบังคับตามคำสั่งศาล เพราะฉะนั้นจึงไม่มีข้อคัดค้านประการใดในการที่จะโอนที่ดินรายนี้ไปตามคำสั่งศาล

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค

(นายเดือน บุนนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๔๘๐