

บันทึก

เรื่อง ขอพระราชทานพระบรมราชโองการโอนโฉนดที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือ ที่ ๒๔๑๕/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ว่า กระทรวงการคลังได้เสนอขอพระราชทานพระบรมราชโองการโอนโฉนดที่ดินมาเป็นในนามของกระทรวงการคลัง (ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ถามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การโอนนี้จะทำได้อย่างไร เพราะว่ามีที่ดินของรัฐและของพระมหากษัตริย์ และขอให้พิจารณาอย่าให้ปนกันในการโอนมาในชื่อของกระทรวงการคลัง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวกับทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ แล้ว คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาแบ่งแยกทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์จากทรัพย์สินส่วนพระองค์ กรรมการคณะนี้ได้พิจารณาแยกประเภททรัพย์สินว่าอย่างใดเป็นส่วนพระมหากษัตริย์ และอย่างใดเป็นส่วนพระองค์ ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙ พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติบทวิเคราะห์ศัพท์ "ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์" ไว้ในมาตรา ๔ มีลักษณะเป็นอย่างเดียวกับที่คณะกรรมการชุดที่กล่าวได้พิจารณาแยกประเภทไว้ และการแยกประเภทนี้ก็ได้รับมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยแล้ว สำนักพระราชวังจึงได้ส่งมอบสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ฯ อันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้แก่กระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแลรักษา ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งกระทรวงการคลังก็ได้รับมอบไว้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ตลอดมา ทรัพย์สินที่กล่าวนี้ส่วนมากเป็นที่ดินซึ่งในโฉนดยังอยู่ในพระปรมาภิไธยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕, ๖ และ ๗ อยู่ ยังหาได้โอนมาเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ กระทรวงการคลังได้ขอโอนโฉนดที่ดินในพระปรมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบางแปลงมาเป็นนามกระทรวงการคลัง (ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) และได้รับโอนกรรมสิทธิ์แล้วเป็นจำนวน ๑๐ โฉนด แต่ในการขอโอนโฉนดดังว่านี้อีกในครั้งหลัง ๆ กระทรวงมหาดไทยขัดข้องโดยอ้างว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเหล่านั้นไว้ในฐานะเป็นผู้ปกป้องรักษาทรัพย์สินของบุคคลอื่นใด จึงต้องถือว่าทรงถือไว้เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนพระองค์ท่านเองอย่างบุคคลธรรมดา หากยอมให้โอนจะเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๔๑ ข. ถ้าประสงค์จะโอนก็ขอให้แสดงหลักฐานว่ามีอำนาจกระทำการได้ตามกฎหมาย หรือยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลแสดง

ว่าที่ดินเหล่านั้นเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เจ้าพนักงานที่ดินจะได้จัดการโอนให้ได้สะดวก กระทรวงการคลังได้โต้แย้งไป แต่กระทรวงมหาดไทยคงยืนยันตามเดิมว่าโอนให้ได้เว้นแต่จะเป็นเรื่องขอโอนมรดกหรือมีคำสั่งศาลให้โอนได้

ในที่สุดเมื่อไม่สามารถจะตกลงกันได้ กระทรวงการคลังจึงได้โอนเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีว่า ยังมีทางที่จะจัดการให้เป็นผลสำเร็จได้ โดยไม่ต้องดำเนินทางศาลอีก ๒ ทาง คือ ออกพระราชบัญญัติประกาศให้ที่ดินซึ่งตกเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว แต่โอนดเป็นพระปรมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง (ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) ประการหนึ่ง หรือให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันมีกระแสพระบรมราชโองการให้โอนโฉนดในฐานะที่เป็นรัชทายาทของพระมหากษัตริย์รัชกาลก่อน ๆ ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ กระทรวงการคลังเห็นว่าควรปฏิบัติตามประการหลังจะเป็นการสะดวกดีกว่า

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ที่กระทรวงการคลังเห็นควรปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังในประการหลัง กล่าวคือ ให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันมีกระแสพระบรมราชโองการให้โอนโฉนดในฐานะที่เป็นรัชทายาทของพระมหากษัตริย์รัชกาลก่อน ๆ ตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นพ้องด้วย เพราะทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นปัญหาเหล่านี้ ในโฉนดมีพระปรมาภิไธยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕, ๖ และ ๗ เป็นผู้ทรงถือกรรมสิทธิ์ซึ่งการที่มีพระปรมาภิไธยเช่นนี้อาจหมายความว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์นั้น ๆ ได้ทรงถือกรรมสิทธิ์ในนามของพระองค์เองอย่างเอกชนสามัญก็ได้อย่างหนึ่ง หรืออาจทรงถือกรรมสิทธิ์ไว้ในฐานะที่ทรงดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์แห่งประเทศไทยก็ได้อีกอย่างหนึ่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งขึ้นหาไม่ผลทำให้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปไม่ เพราะคณะกรรมการนี้ไม่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายใดให้เป็นผู้ชี้ขาดในเรื่องกรรมสิทธิ์ เว้นไว้แต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้กรรมสิทธิ์ตกไปเป็นพิเศษ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่ระบุถึงทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไว้นั้น ก็เป็นแต่เพียงวางหลักเกณฑ์ว่าทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะต้องประกอบด้วยลักษณะอย่างใดบ้าง ซึ่งลักษณะเหล่านี้เป็นข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเป็นราย ๆ ไป อันเป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรมจะวินิจฉัยชี้ขาดกรรมสิทธิ์ตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ในพระราชบัญญัติ

เมื่อที่ดินเหล่านี้ไม่อยู่ในลักษณะที่แน่นอนว่าเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ หรือทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้ที่จะเป็นทายาทรับมรดกกรรมสิทธิ์ที่ดินเหล่านี้ก็อาจเป็นทายาทส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลนั้น ๆ ก็ได้ หรืออาจเป็นสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันซึ่งทรงเป็นรัชทายาทผู้สืบตำแหน่งกษัตริย์ก็ได้ ฉะนั้นการที่จะให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันมีกระแสพระบรมราชโองการให้โอนโฉนด จึงอาจจะถูกทายาทส่วน

พระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลก่อน ๆ โตแย้งได้ โดยหลักกฎหมายเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ ดังนั้นการที่จะทำตามความเห็นของกระทรวงการคลังในข้อนี้จึงไม่เป็นการสมควร

ส่วนการที่จะให้ออกพระราชบัญญัติประกาศให้ที่ดินเหล่านี้เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง (ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) ตามข้อเสนออีกประการหนึ่งของกระทรวงการคลังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า โดยที่ที่ดินเหล่านี้อาจเป็นทรัพย์สินของเอกชนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น การที่จะออกพระราชบัญญัติ รูปการณ์อาจเป็นไปในทำนองออกกฎหมายให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนตกไปเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยไม่ให้อโอกาสแก่ทายาทของเอกชนนั้น ๆ ที่จะโต้แย้งหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนได้จึงไม่เป็นการสมควรเช่นเดียวกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การที่จะชี้ขาดว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินของเอกชน หรือเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ควรเป็นไปตามหลักกฎหมายธรรมดา คือ ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัยกรรมสิทธิ์

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค

(นายเดือน บุนนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๔๘๘