

บันทึก

เรื่อง ขอให้ปลดปล่อยข้อห้ามจำหน่ายที่ดินตามพินัยกรรมของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์

โดยที่เรื่องนี้ได้เคยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) สองครั้งแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) จึงขอสรุปความเป็นมาของเรื่องนี้ตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบันเพื่อสะดวกแก่การพิจารณาดังต่อไปนี้

วาระแรก

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ฎ.๑๐๘๐/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๔๘๐ ความว่า สำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์แจ้งมาว่าเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ได้ทำหนังสือแสดงความประสงค์ยกที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตำบลบ้านหม้อ จังหวัดพระนคร หนึ่งแปลงกับที่จังหวัดชลบุรีอีกสองแปลง เป็นสมบัติกลาง เพื่อเก็บผลประโยชน์แจกจ่ายแก่ผู้มีเชื้อ ระบุไว้ แต่ห้ามการโอน หนังสือแสดงความประสงค์ของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์นี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระราชหัตถเลขาประกอบเพื่อให้ความประสงค์ของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ใช้ได้ต่างพินัยกรรม ตามกฎหมาย ต่อมากริยาและบุตรธิดาของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์จากที่ดินรายเหล่านี้ปรารถนาถึงความไม่สะดวกที่จะคงรักษาหลักทรัพย์ที่จังหวัดชลบุรีต่อไป จึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเพิกถอนเงื่อนไขห้ามโอนในพินัยกรรมเสียเพื่อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรายนี้ และสำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์ได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นว่าคุณผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะสามารถหรือสมควรปฏิบัติในคำขออนุญาตอย่างไรหรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้ให้ความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ส่งพร้อมหนังสือที่ ๒๐๒๐/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๐ ว่า พระมหากษัตริย์ในรัชกาลก่อนๆ ได้มีพระบรมราชโองการในเรื่องพินัยกรรมเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ในสมัยที่พระองค์ทรงมีสมบูรณาญาสิทธิเป็นลำดับมา และในปัญหาต่างๆ ที่ได้วินิจฉัย ไปแล้วก็ยอมรับกันอยู่แล้วว่า ตามระบอบรัฐธรรมนูญ พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้พระราชทานในสมัยที่ทรงมีสมบูรณาญาสิทธินั้นได้พระราชทานในฐานะที่ทรงใช้พระราชอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและทางบริหาร จะแก้ไขพระบรมราชโองการดังกล่าวแล้วไม่ได้ นอกจากอาศัยการร่วมมือของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติตามที่เป็นอย่างอยู่ในปัจจุบันนี้ กล่าวคือ เสนอ เป็นร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติและประกาศใช้เป็นกฎหมายตามระบอบรัฐธรรมนูญ

วาระที่สอง

ต่อมา กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ฎ.๕๑๗๙/๒๔๘๔ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๔๘๔ ความว่า ได้ส่งบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องกริยาและบุตรธิดาเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ขอให้ปลดเปลื้องเงื่อนไขในพินัยกรรมซึ่งมีพระบรมราชโองการสลักหลังไว้ ไปให้คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์พิจารณาซึ่งปรากฏว่าความเห็นของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขัดแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาอันเป็นผลเนื่องจากฟังข้อเท็จจริงแตกต่างกัน จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อเท็จจริงในพินัยกรรมฉบับที่ ๔ อีกครั้งหนึ่ง

ในเรื่องนี้คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีความเห็นว่า กริยาและบุตรธิดาของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ได้ร้องขอให้ปลดเปลื้องเงื่อนไขในพินัยกรรมเฉพาะฉบับที่ ๔ ซึ่งได้มีพระราชโองการในรัชกาลที่ ๖ ได้ชัดแจ้งว่า “โปรดเกล้าฯ ให้เป็นไปตามควรแก่การที่จะใช้ได้โดยชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมายเท่านั้น” หาได้ทรงใช้พระราชอำนาจโปรดเกล้าฯ ให้พินัยกรรมฉบับที่ ๔ นี้บังเกิดผลเป็นพิเศษเกินขอบเขตแห่งพระราชกำหนดกฎหมายไม่ พินัยกรรมฉบับนี้จึงมีผลเช่นเดียวกับพินัยกรรมธรรมดาซึ่งย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายปลดเปลื้องเงื่อนไขในพินัยกรรมฉบับที่ ๔ ดังที่ผู้ร้องขอมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณานบันทึกความเห็นของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์แล้วมีความเห็นตามที่ได้เสนอไว้ในบันทึกฉบับแรก กล่าวคือ ข้อความในพินัยกรรมของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์จะแก้ไขได้ก็โดยทำเป็นพระราชบัญญัติ (รายละเอียดปรากฏตามบันทึกซึ่งส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๑๒๙/๘๕ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๔๘๕^๑)

ต่อมากรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ฎ.๙๖๙/๒๔๘๔ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๔ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาพิจารณารายงานบันทึกความเห็นของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์และของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้แล้วลงมติเห็นชอบด้วยความเห็นของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ว่า ผู้ร้องทั้ง ๙ คนนี้ (กริยาและบุตรธิดาเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์) เป็นผู้ได้รับประโยชน์ตามพินัยกรรมฉบับที่ ๔ ของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ด้วยกันทั้งสิ้น และที่ร้องขอให้ปลดเปลื้องเงื่อนไขในพินัยกรรมเฉพาะ

^๑ ได้มีพระบรมราชโองการสั่งพินัยกรรมฉบับที่ ๔ ไว้ว่า “จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้สลักหลังท้ายหนังสือเพิ่มเติมแก้ไขฉบับใหม่นี้ประกอบหนังสือต่างพินัยกรรมฉบับเดิม”

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓ จึงเห็นว่าสำหรับพินัยกรรมฉบับที่ ๔ นี้จะต้องถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพินัยกรรมฉบับก่อน ๆ โดยไม่มีปัญหา

ตามหลักกฎหมายเมื่อปรากฏว่าเอกสารฉบับใหม่ได้ทำขึ้นเพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของฉบับเดิมโดยชัดแจ้งแล้ว ข้อความที่ระบุไว้ในเอกสารฉบับเดิมย่อมใช้บังคับแก่ฉบับใหม่ด้วย เว้นไว้แต่มีข้อความอันขัดแย้งระบุไว้เป็นอย่างอื่นในฉบับใหม่ ในพินัยกรรมเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์เช่นเดียวกัน คือพระบรมราชโองการที่ห้ามมิให้ศาลรับฟ้องพิพาทหาให้ผิดไปจากความประสงค์ในพินัยกรรมของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์นั้นย่อมมีผลใช้บังคับคลุมถึงพินัยกรรมฉบับที่ ๔ ด้วย

ฉบับที่ ๔ ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการในรัชกาลที่ ๖ ได้ชัดเจนว่า “โปรดเกล้าฯ ให้เป็นไปตามควรแก่การที่จะใช้ได้โดยชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย” นั้น เห็นว่าข้อความในพระบรมราชโองการนี้หาได้ทรงใช้พระราชอำนาจโปรดเกล้าฯ ให้พินัยกรรมฉบับที่ ๔ นี้บังเกิดผลเป็นพิเศษเกินขอบเขตแห่งพระราชกำหนดกฎหมายไม่ พินัยกรรมฉบับนี้จึงมีผลเช่นเดียวกับพินัยกรรมธรรมดาซึ่งย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายปลดเปลื้องเงื่อนไขในพินัยกรรมฉบับที่ ๔ นี้ดังที่ผู้ร้องขอมา

วาระที่สาม (ปัจจุบัน)

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๑๑๔๓๑/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๔๙๙ ความว่า นายอาชว์ คุญชร ณ อยุธยา กับพวกได้ยื่นคำร้องขอความกรุณาทำนายนายกรัฐมนตรีขอให้ปลดเปลื้องข้อห้ามจำหน่ายที่ดินตามพินัยกรรมของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และต่อมาได้เสนอว่าเมื่อญาติทั้งหลายยินยอมพร้อมใจกันให้ปลดเปลื้องเช่นนี้ ถ้ากรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยจะออกโฉนดให้แก่ผู้รับประโยชน์และผู้จัดการใหม่โดยไม่ต้องรบกวนสภาผู้แทนราษฎรได้ก็จะเป็นการสะดวกยิ่งขึ้น กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารจึงได้นำเรื่องนี้เสนอทำนายนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำนายนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วไม่ขัดข้องประการใดและมีคำสั่งให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการ

กระทรวงมหาดไทยได้ให้กรมที่ดินพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว และกรมที่ดินเห็นมีปัญหาบางประการซึ่งสมควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวางหลักการเพื่อกรมที่ดินจะได้ถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้ในเรื่องนี้กรมที่ดินมีความเห็นว่าทรัพย์สินมรดกครั้งนี้พอจะอนุโลมได้ว่าเป็น “ทรัสต์” ตามหลักกฎหมายอังกฤษ และสำหรับปัญหาที่ว่าถ้าจะปฏิบัติตามหลักกฎหมายอังกฤษแล้วจะเป็นการขัดกับพระบรมราชโองการซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้สลักหลังท้ายหนังสือพินัยกรรมหรือไม่นั้น กรมที่ดินมีความเห็นว่าพระบรมราชโองการสลักหลังพินัยกรรมฉบับที่ ๔ นี้ได้ผ่อนคลายการปฏิบัติให้เป็นไปตามควรแก่เวลาและบทกฎหมายที่ใช้อยู่ เช่นเดียวกับพินัยกรรมหรือทรัสต์ของเอกชนทั้งหลายที่ได้ก่อตั้งขึ้นโดยชอบก่อนใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๖ โดยมีได้มีข้อยกเว้นพิเศษแต่ประการใด และการก่อตั้งทรัสต์ก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๖ กรมที่ดินได้เคยอนุญาตให้ทรัสต์มาจดทะเบียนได้ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๒ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วกรมที่ดินจึงมีปัญหาว่าตามที่ผู้ร้องอ้างว่ากฎหมายอังกฤษยอมให้ผู้รับประโยชน์เมื่อบรรลุนิติภาวะแล้วตกลงกันให้เลิกทรัสต์ก็ได้เลิกได้นั้น การที่จะพิจารณาตีความกฎหมายอังกฤษได้มีบัญญัติไว้อย่างไรนั้น ตามปกติก็เป็นหน้าที่ของศาลที่จะพิจารณาพิพากษา หรือมิฉะนั้นก็ต้องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวางหลักการเพื่อกรมที่ดินจะได้ถือปฏิบัติต่อไป

ในเรื่องนี้ปรากฏตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ฎ.๙๖๙/๒๔๘๕

ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๕ ว่า คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับบันทึกความเห็นของ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ในข้อที่ว่า “ข้อความในพระบรมราชโองการนี้หาได้ทรงใช้พระราช อำนาจโปรดเกล้าฯ ให้พินัยกรรมฉบับที่ ๔ นี้บังเกิดผลเป็นพิเศษเกินขอบเขตแห่งพระราชกำหนด กฎหมายไม่ พินัยกรรมฉบับนี้จึงมีผลเช่นเดียวกับพินัยกรรมธรรมดาซึ่งย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับ แห่งกฎหมาย”

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เคยลงมติว่า พินัยกรรมฉบับที่ ๔ ของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์มีผลเช่นเดียวกับพินัยกรรมธรรมดาแล้ว การจำหน่ายที่ดินตามพินัยกรรมดังกล่าวก็ย่อมจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย และไม่จำเป็นต้อง เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาผู้แทนราษฎร

อนึ่ง ถ้าจะถือตามความเห็นของกรมที่ดินว่าทรัพย์มรดกรายนี้นี้ได้ก่อตั้งให้เป็น “ทรัสต์” โดยอาศัยหลักกฎหมายที่ใกล้เคียง คือหลักกฎหมายอังกฤษแล้ว การยกเลิกทรัสต์ก็ย่อม จะต้องเป็นไปตามกฎหมายอังกฤษเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ผู้รับประโยชน์ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว จะต้องพร้อมใจกันให้ยกเลิกทรัสต์โดยจะยกเลิกทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้^๒ สรุปแล้วหลักเกณฑ์ การยกเลิกทรัสต์ตามกฎหมายอังกฤษก็คือ (๑) ผู้รับประโยชน์จากทรัสต์ซึ่งยังมีชีวิตอยู่จะต้อง เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ และ (๒) ผู้รับประโยชน์ตกลงพร้อมใจกันให้ยกเลิกทรัสต์

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐

^๒ Halsbury's Laws of England Vol. 33, page 214, “Where all the actual or possible cestuis que trust are in existence and sui juris, they may together put an end to the trust in whole or in part.....”