

บันทึก

เรื่อง การตีความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้น

ภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

ตามหนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ฎ.๙๓๐๐/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๕ ว่าคณะกรรมการพิจารณาเรื่องทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ เกี่ยวกับปัญหาต่อไปนี้ คือ

๑. ทรัพย์สินซึ่งกล่าวไว้ในมาตรา ๓ (ค) นั้น ได้แก่ทรัพย์สินหรือสิทธิ ซึ่งเกิดจากหรือเป็นดอกผลมาจากทรัพย์สินหรือสิทธิที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ (ก) และ (ข) เท่านั้น หรือว่าหมายถึงทรัพย์สินและสิทธิที่ได้มาหรือได้ซื้อมาจากเงินส่วนพระองค์ อันเป็นทรัพย์สินอีกประเภทหนึ่งต่างหากจากทรัพย์สินและสิทธิอันระบุไว้ในมาตรา ๓ (ก) และ (ข) นั้นด้วย

๒. ข้อความในพระราชหัตถเลขาทรงสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ตอนที่ว่า “ข้าพเจ้าขอสละสิทธิทั้งปวงซึ่งเป็นของข้าพเจ้าอยู่ในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์” นั้น จะหมายถึงทรงสละสิทธิของพระองค์ในทรัพย์สินที่ปรากฏในบัญชีพระคลังข้างที่ ๒ หรือไม่

ปัญหาข้อ ๑

สำหรับปัญหาข้อแรกนี้ เมื่อได้ฟังคำชี้แจงของนายเลขาธิการกรมการผู้หนึ่งในคณะกรรมการร่าง “พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.๒๕๖๕” แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๓) มีความเห็นว่า ความยุ่งยากอันได้เกิดขึ้นในการปรับบทมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มาจากความของมาตรา ๓ นี้เอง กล่าวคือ เดิมทีนั้นมาตรานี้หมายแต่จะให้ใช้บังคับเฉพาะแก่อสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ครั้นต่อมาในที่สุดได้เปลี่ยนแก้ไขให้ใช้บังคับแก่ทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ใช่ โดยเปลี่ยนคำ “อสังหาริมทรัพย์” เป็น “ทรัพย์สินส่วนพระองค์” เสีย แต่หาได้แก้ข้อความแห่งอื่น ซึ่งตามปกติจำเป็นจะต้องแก้ เพราะได้ขยายขอบเขตแห่งการบังคับใช้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ให้คลุมถึงทั้งอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ด้วยไม่แต่อย่างใดก็ตามหลักที่วางไว้โดยบทบัญญัตินี้ก็ยังคงกระจ่างชัด ฉะนั้นจึงเป็นการง่ายแก่การวินิจฉัยของเขตและความหมายอันแท้จริงของมาตรา ๓ ที่กล่าวนั้น โดยอาศัยหลักที่วางไว้

ตามมาตรา ๓ ชั้นแรกจะต้องแยกพิจารณาระหว่าง (๑) ทรัพย์สินอันเป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แล้วก่อนขึ้นครองราชสมบัติ (๒) ทรัพย์สินอันพระมหากษัตริย์ทรงได้มาขณะที่ขึ้นครองราชสมบัติ และ (๓) ทรัพย์สินอันทรงได้มาภายหลังแต่เวลาที่ครองราชสมบัตินั้น

สำหรับทรัพย์สินประเภทแรก (คือทรัพย์สินที่เป็นของพระองค์ก่อนขึ้นครองราชสมบัติ) โดยอาศัยการตีความมาตรา ๓ (ก) ในทางตรงกันข้าม (a contrario) มาตรานี้แสดงแยกทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์เป็นทรัพย์สินที่พระองค์ไม่อาจทรงจำหน่ายได้ (คือที่เป็นของพระมหากษัตริย์ในอนาคตนี้ในฐานะที่เป็นรัชทายาทหรือโดยทาง appanage) และทรัพย์สินที่ทรงจำหน่ายได้ (คือที่เป็นของพระมหากษัตริย์ในอนาคตนั้นซึ่งทรงมีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเอกชนทั้งหลาย) ทรัพย์สินอย่างหลังนี้เท่านั้นที่เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ในอนาคตนั้น และคงเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์เมื่อขึ้นครองราชสมบัติ

สำหรับทรัพย์สินประเภทที่สอง (คือทรัพย์สินอันพระมหากษัตริย์ทรงได้มาขณะที่ขึ้นครองราชสมบัติ) มาตรา ๓ ยังแยกทรัพย์สินซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงได้มาในเวลานั้น โดยการที่ขึ้นครองราชสมบัติในฐานะเป็นรัชทายาท และเป็นผู้สืบสันตติวงศ์ของพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนอย่างหนึ่ง และทรัพย์สินซึ่งพระองค์ทรงได้มาในเวลานั้นโดยที่ตกทอด (คือโดยมรดกหรือให้) จากบุคคลใด ๆ (จะเป็นพระบรมวงศานุวงศ์หรือมิใช่ก็ตาม) ซึ่งไม่ใช่พระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนแห่งราชอาณาจักรสยาม และไม่ใช่ได้มาจากเงินส่วนพระองค์อีกอย่างหนึ่ง ทรัพย์สินประเภทหลังนี้เท่านั้นที่เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ยิ่งกว่านั้น แม้ว่าจะไม่ได้มีกล่าวไว้ชัดในมาตรา ๓ ก็ดี ตามประเพณีของสยาม ทรัพย์สินประเภทแรกยังจักต้องแยกออกไปอีกเป็นทรัพย์สินซึ่งพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ทรงได้มาจากพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ (คือทรัพย์สินซึ่งไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อน และซึ่งทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่าเป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์) อย่างหนึ่ง กับทรัพย์สินซึ่งพระองค์ทรงได้มาจากพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนในฐานะที่เป็นประมุขแห่งพระบรมวงศานุวงศ์ (คือทรัพย์สินซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อน) อย่างหนึ่ง ความแตกต่างกันระหว่างทรัพย์สินสองอย่างนี้ คือ ทรัพย์สินอย่างแรกนั้นตกทอดมายังพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่โดยไม่มีภาระอย่างใด ๆ ติดพัน ส่วนทรัพย์สินอย่างหลังนั้นตกทอดมายังพระมหากษัตริย์โดยมีหนี้ผูกพันอยู่อันจำต้องจ่ายจากทรัพย์สินนี้ เช่นการให้ (legacies) ซึ่งพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนได้ทรงกำหนดไว้ในพินัยกรรม และการถือกุศลพระบรมวงศานุวงศ์บรรดาที่อยู่ในข่ายที่พระมหากษัตริย์จักต้องทรงอุปถัมภ์ โดยใช้รายได้ของทรัพย์สินนั้น ฉะนั้นจึงถือได้ว่าทรัพย์สินอย่างหลังนี้ คือที่ทรงได้มาจากพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนในฐานะที่เป็นประมุขแห่งพระบรมวงศานุวงศ์ ย่อมเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่

สำหรับทรัพย์สินประเภทที่สาม (คือทรัพย์สินที่ทรงได้มาภายหลังที่ขึ้นครองราชสมบัติ) มาตรา ๓ ยังแยกทรัพย์สินต่อไปอีก คือ ทรัพย์สินซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงได้มาโดยตกทอด (คือโดยทางมรดก หรือยกให้) หรือทรงได้มาโดยอาศัยเงินส่วนพระองค์อย่างหนึ่ง กับทรัพย์สินซึ่งทรงได้มาด้วยประการอื่นอีกอย่างหนึ่ง ทรัพย์สินอย่างแรก (คือที่เป็นทรัพย์สินซึ่ง

พระมหากษัตริย์ทรงได้มาภายใต้บังคับเงื่อนไขอย่างเดียวกับเอกชน) นั้น เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์

จากบทบัญญัติแห่งมาตรา ๓ ยังปรากฏต่อไปอีกว่า พระมหากษัตริย์มีเงินของพระองค์เอง คือเงินที่เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ ถ้าไม่เช่นนั้นทำไมกฎหมายจึงได้รับรองว่าทรัพย์สินซึ่งทรงได้มาจากเงินส่วนพระองค์เช่นนี้เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ ฉะนั้น จึงไม่ปัญหา เราอาจที่จะปริยายเอาจากบทบัญญัติแห่งมาตรา ๓ นี้ได้ว่า เงินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์นี้เป็นประเภทที่สี่ของทรัพย์สินส่วนพระองค์

แต่มาตรา ๓ (ซึ่งตรงกันข้ามกับตัวบทเดิม) ไม่ได้ให้บทวิเคราะห์ศัพท์ของคำว่าเงินส่วนพระองค์ไว้ จึงเกิดเป็นปัญหาในการที่จะกำหนดไปว่าเงินอย่างใดจึงจะถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์

ที่นี้จะว่าถึงเงินซึ่งจะตกมาอยู่ในพระหัตถ์พระมหากษัตริย์ได้นั้น ได้แก่ เงินต่อไปนี้

๑) ต้นเงินที่อยู่ในพระหัตถ์ของพระมหากษัตริย์ก่อนที่ขึ้นครองราชสมบัติและซึ่งพระองค์อาจทรงจำหน่ายได้

๒) ต้นเงินที่ตกทอดมายังพระมหากษัตริย์ในเมื่อหรือภายหลังแต่เวลาที่ครองราชสมบัติ จากบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรสยาม

๓) ต้นเงินที่พระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ทรงได้มาจากพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อน ในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ในเวลาและโดยการที่ได้ขึ้นครองราชสมบัติ

๔) ต้นเงินที่พระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ทรงได้มาจากพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อน ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของพระบรมวงศานุวงศ์ ในเวลาและโดยการที่ได้ขึ้นครองราชสมบัติ

๕) เงินที่เป็นดอกผลโดยตรง (เช่นค่าเช่า ค่าดอกเบี้ย ค่าปันผล) หรือโดยทางอ้อม (เช่นเงินที่ได้จากการขายดอกผลธรรมดา) จากทรัพย์สินซึ่งเป็นของพระมหากษัตริย์ในเวลาที่ยังครองราชสมบัติ และซึ่งพระองค์อาจทรงจำหน่ายได้ หรือจากทรัพย์สินที่พระมหากษัตริย์ทรงได้มาในเมื่อหรือภายหลังแต่เวลาขึ้นครองราชสมบัติโดยตกทอดมาจากบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรสยามมาก่อน หรือจากทรัพย์สินที่ทรงได้มาจากเงินส่วนพระองค์

๖) เงินที่เป็นดอกผลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากทรัพย์สิน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงได้มาในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ ในเวลาและโดยการที่ได้ขึ้นครองราชสมบัติ

๗) เงินที่เป็นดอกผลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากทรัพย์สินซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงได้มาในฐานะที่ทรงเป็นประมุขแห่งพระบรมวงศานุวงศ์ ในเวลาและโดยการที่ได้ขึ้นครองราชสมบัติ

๘) เงินที่จ่ายจากเงินแผ่นดิน ให้เป็นเงินบางส่วนพระองค์พระมหากษัตริย์ (civil list)

๙) เงินที่จ่ายจากเงินแผ่นดิน สำหรับพระมหากษัตริย์ที่จะทรงบำเพ็ญกรณียกิจเพื่อประโยชน์ในราชการแผ่นดิน เช่นเงินที่จ่ายเป็นค่าพาหนะเดินทางในการเสด็จไปเยี่ยมเยียนนานาประเทศ หรือที่จ่ายเพิ่มเติมเป็นค่ารับรองแขกเมือง เป็นต้น

สำหรับเงินดั่งที่ระบุไว้ในข้อ ๑, ๒ และ ๕ (ซึ่งแท้จริงเป็นทรัพย์สินหรือส่วนอุปกรณ์แห่งทรัพย์สินดั่งระบุไว้ในมาตรา ๓ (ก) และ (ข) นั้น เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์โดยไม่มีปัญหา

สำหรับเงินดั่งระบุไว้ในข้อ ๘ ก็ไม่มีปัญหาเช่นเดียวกัน เงินบางส่วนพระองค์ก็คือเงินเดือนหรือเงินชนิดหนึ่งซึ่งจ่ายให้แก่พระมหากษัตริย์เพื่อตอบแทนในการที่พระองค์ทรงบริหารพระราชภาระในฐานะที่เป็นประมุขแห่งชาติ เงินที่จ่ายในงบนี้จึงตกเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ทำนองเดียวกับเงินเดือนหรือเงินที่จ่ายให้แก่ข้าราชการ ซึ่งตกเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของผู้นั้น

ตรงกันข้าม เงินดั่งระบุไว้ในข้อ ๙ นั้น พระมหากษัตริย์จะทรงถือว่าเป็นเงินส่วนพระองค์ไม่ได้แน่ เงินนี้ใช้จ่ายไปเท่าใดจะต้องจดแจ้งแสดงรายละเอียดเช่นเดียวกับเงินที่ข้าราชการเบิกมาไว้เพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ส่วนเงินดั่งที่ระบุไว้ในข้อ ๓ และ ๖ (ต้นเงินที่พระมหากษัตริย์ทรงได้มาจากพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ และดอกผลจากทรัพย์สินที่ทรงได้มานั้น) และเงินดั่งระบุไว้ในข้อ ๔ และ ๗ (ต้นเงินที่พระมหากษัตริย์ทรงได้มาจากพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนในฐานะที่เป็นประมุขแห่งพระบรมวงศานุวงศ์ และดอกผลจากทรัพย์สินที่ทรงได้มา) นั้น มีสภาพซึ่งต้องมิกฎเกณฑ์ในเรื่องการจัดสรรหรือใช้เงินนั้นๆ ไว้โดยเฉพาะ แต่กฏเกณฑ์เช่นว่านี้หาไม่ แม้กระทั่งกฏเกณฑ์สำหรับการที่พระมหากษัตริย์จะทรงจำหน่ายทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ก็ไม่มีขีดคั่นจำกัดไว้หรือเงื่อนไขอย่างใดเลย เมื่อพฤติการณ์เป็นเช่นนี้ จึงไม่เห็นมีทางที่จะอ้างว่าเงินดั่งที่กล่าวมานี้พระมหากษัตริย์จะทรงจำหน่ายเหมือนเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ไม่ได้

สรุปความให้สั้นเข้าก็คือว่า เงินอันตกมาในพระหัตถ์ของพระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะเป็นต้นเงินหรือดอกผล จะเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์หรือมาจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ (private property) หรือจะเป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์หรือมาจากทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ก็ตาม หรือเป็นเงินบางส่วนพระองค์ซึ่งจ่ายจากเงินแผ่นดินก็ดี ย่อมเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ (personal property) ซึ่งพระองค์ทรงจำหน่ายได้แล้วแต่จะทรงดำริเห็นสมควร แต่ว่าเงินซึ่งตกมายังพระหัตถ์ของพระมหากษัตริย์อันมาจากเงินแผ่นดินสำหรับทรงปฏิบัติพระราชภาระในราชการแผ่นดินอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นไม่เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ และจะทรงจำหน่ายได้ก็เฉพาะเพื่อการอันได้ทรงเบิกเงินนั้นมาแล้วจะต้องแสดงรายละเอียดแห่งการเบิกจ่ายเงินนั้นไว้

ถ้าไม่เพ่งเล็งถึงบัญชีพระคลังข้างที่ดั่งที่ปรากฏในหนังสือของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่าข้อวินิจฉัยทั้งหลายที่กล่าวมาข้างต้นมิได้ขัดกับบัญชีเหล่านี้

บัญชี ๑ เป็นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินซึ่งพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ทรงได้มาจากพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนในเวลาที่ยกขึ้นครองราชสมบัติ รวมทั้งทรัพย์สินซึ่งทรงได้มาในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ (ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์) และทรัพย์สินซึ่งทรงได้มาในฐานะที่ทรงเป็นประมุขแห่งพระบรมวงศานุวงศ์

บัญชี ๒^๑ เป็นบัญชีเงิน (๑/๑๐ และ ๒/๕) ซึ่งตกมาถึงพระหัตถ์ของพระมหากษัตริย์เป็นเงินบางส่วนพระองค์หรือเป็นดอกผลของทรัพย์สินซึ่งพระองค์ทรงได้มาจากพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนโดยการที่ยกขึ้นครองราชสมบัติ ซึ่งแล้วแต่พระองค์จะทรงดำริเห็นสมควรใช้จ่ายในการใด ๆ ส่วนพระองค์ตั้งเช่นบุคคลเอกชน อันเป็นคนละส่วนกับเงินที่เหลืออยู่อันพระองค์ได้ทรงจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในฐานะเป็นพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรสยามเงินในบัญชี ๒ นี้ซึ่งเรียกเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้นย่อมเป็นการเรียกที่ถูกต้องโดยไม่มีปัญหาแต่ว่าบัญชี ๒ นี้จะอ้างว่าเป็นบัญชีบรรดาเงิน

ทั้งหลายที่ตกมาอยู่ในพระหัตถ์ของพระมหากษัตริย์และเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้นไม่ได้ เฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นบัญชีส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนซึ่งได้ทรงจัดให้ทำขึ้นไว้ เพื่อความสะดวกของพระองค์ท่าน ฉะนั้นจึงไม่มีค่าในทางกฎหมาย

บัญชี ๓ เป็นบัญชีเงินในบางส่วนพระองค์ซึ่งมิได้ใช้จ่ายไป (เงินเหลือจ่ายงบประมาณ) สำหรับบัญชีนี้เป็นการถูกต้องที่จะถือว่าเป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ แต่พระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนก็ได้ทรงสละสิทธิเรียกร้องใด ๆ ในเงินเหล่านี้เสียแล้ว

ตามที่พิจารณาข้างต้นจะเห็นได้ว่า คำตอบปัญหา ๒ ข้อแรกซึ่งคณะกรรมการพิจารณาทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ถามมานั้น จะตอบได้ดังต่อไปนี้

ทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ (ค) (ทรัพย์สินหรือสิทธิอันได้มาหรือซื้อมาจากเงินส่วนพระองค์) ไม่รวมถึงดอกผลซึ่งเกิดแต่ทรัพย์สินดังระบุไว้ในมาตรา ๓ (ก) และ (ข) ดอกผลที่วานั้นเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์โดยไม่มีปัญหาซึ่งจะต้องถือว่าอยู่ภายในบังคับบทบัญญัติอนุมาตรา (ก) และ (ข) โดยปริยาย ซึ่งเป็นส่วนอุปกรณ์ของทรัพย์สินดังกล่าวไว้ในอนุमतรานั้น ๆ หรือรวมอยู่ในเงินส่วนพระองค์ซึ่งมีสภาพเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์โดยปริยายตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๓

ทรัพย์สินซึ่งกล่าวไว้ในอนุมาตรา (ค) เป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งซึ่งต่างกับทรัพย์สินซึ่งกล่าวไว้ในอนุมาตรา (ก) และ (ข) หรือดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินนี้ทรัพย์สินในอนุมาตรา (ค) นี้เป็นของพระมหากษัตริย์โดยที่ได้นำเอาเงินส่วนพระองค์ไปลงทุน อีกนัยหนึ่งก็คือ บทบัญญัติอนุมาตรา (ค) นี้บัญญัติไว้เพื่อให้เห็นชัดว่า การที่นำเอาเงินซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ไปลงทุนเพื่อได้มาซึ่งทรัพย์สินเฉพาะสิ่งเช่นอสังหาริมทรัพย์สิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือพันธบัตร ฯลฯ มิได้เปลี่ยนแปลงลักษณะของทรัพย์สินนั้นไปแต่ประการใด และอสังหาริมทรัพย์หรือ

^๑ รายการของบัญชี ๒ ตามหนังสือของเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่ถูกฉกฉวย และได้แก้ไขให้ถูกต้องแล้วตามที่ได้อำนาจจากพระคลังข้างที่ (พระยามานวราชเสวี)

พันธบัตรนั้นย่อมเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์อย่างเดียวกับเงินที่จ่ายไปเพื่อได้มาหรือซื้อสิ่งเหล่านั้น

ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งแห่งกองทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์นี้ ทรัพย์สินดังกล่าวแยกออกได้จากทรัพย์สินซึ่งเป็นส่วนของกองทรัพย์สินตามรูปเดิมของมัน (อสังหาริมทรัพย์หรือพันธบัตร ฯลฯ) และซึ่งพระมหากษัตริย์ได้มาในเวลาที่ยังครองราชสมบัติ หรือทรงได้มาภายหลังโดยทางตกทอดมาจากบุคคลซึ่งมิได้เป็นพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรสยาม

ปัญหาข้อ ๒

สำหรับคำตอบปัญหาข้อหลังซึ่งคณะกรรมการพิจารณาทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ได้ถามมานั้น (คือการที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงสละสิทธิของพระองค์ซึ่งทรงมีอยู่ในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์จะหมายถึงพระองค์ได้ทรงสละสิทธิในทรัพย์สินที่ระบุไว้ปรากฏในบัญชี ๒ หรือไม่) จากข้อความซึ่งได้อธิบายมาแต่ต้นแสดงให้เห็นชัดว่าคำตอบต้องเป็น “ไม่”

ประการแรก ข้อความในพระราชหัตถเลขาทรงสละราชสมบัติ (ที่ว่า “ข้าพเจ้าขอสละสิทธิทั้งปวงซึ่งเป็นของข้าพเจ้าอยู่ในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ แต่ข้าพเจ้าสงวนไว้ซึ่งสิทธิทั้งปวงอันเป็นของข้าพเจ้าก่อนขึ้นครองราชสมบัติ”) นั้น หมายถึงแต่เพียงว่าพระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะสองประการ คือ ในฐานะเป็นบุคคลเอกชนซึ่งพระองค์ดำรงอยู่ก่อนขึ้นครองราชสมบัติ และคงดำรงอยู่ต่อมาภายหลังแต่นั้นประการหนึ่ง และในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์โดยทรงได้มาด้วยการขึ้นครองราชสมบัติอีกประการหนึ่ง การที่ทรงสละราชสมบัตินั้นพระองค์ทรงสละสิทธิทั้งปวงซึ่งทรงมีอยู่ในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ แต่คงสงวนไว้ซึ่งสิทธิทั้งปวงอันทรงมีอยู่ในฐานะที่เป็นบุคคลเอกชน

กล่าวอีกนัยหนึ่ง พระมหากษัตริย์ได้ทรงสละสิทธินับแต่เวลาที่ทรงสละราชสมบัติ ในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินซึ่งทรงได้มาทั้งในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์และในฐานะที่เป็นประมุขแห่งพระบรมวงศานุวงศ์ โดยการที่ได้ทรงขึ้นครองราชสมบัติ (รวมทั้งสิทธิของพระองค์ในดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินนั้นด้วย) และทรงสงวนไว้ซึ่งสิทธิในกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินซึ่งทรงได้มาในฐานะเป็นบุคคลเอกชน ซึ่งเรียกว่าทรัพย์สินส่วนพระองค์ (รวมทั้งสิทธิของพระองค์ในดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินนั้นด้วย) กล่าวคือ (๑) ทรัพย์สินซึ่งเป็นของพระองค์และพระองค์อาจทรงจำหน่ายได้ก่อนขึ้นครองราชสมบัติ (๒) ทรัพย์สินซึ่งทรงได้มาในระหว่างเวลาขึ้นครองราชสมบัติจนถึงเวลาที่ทรงสละราชสมบัติ จะโดยตกทอดมาจากบุคคลซึ่งมิใช่พระมหากษัตริย์แห่งกรุงสยาม หรือได้มาจากเงินส่วนพระองค์ก็ดี และ (๓) เงินส่วนพระองค์ซึ่งอาจทรงยึดถืออยู่หรือมีสิทธิที่จะได้ในเวลาที่ทรงสละราชสมบัติ

อีกประการหนึ่งนั้น ดังที่ได้ชี้แจงมาแล้วข้างต้นว่า บัญชีพระคลังข้างที่ ๒ ปรากฏว่ามีเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์อยู่ ๑/๑๐ และดอกผลของทรัพย์สินที่ทรงได้มาโดยการขึ้นครองราชสมบัติ ๒/๕ อันเป็นเงินที่พระมหากษัตริย์ทรงจับจ่ายใช้สอยในฐานะ เป็นบุคคลเอกชน เงิน

เหล่านี้ไม่มีปัญหาย่อมเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ และจะถือว่ารวมอยู่ในประเภทที่ทรงสละสิทธิแล้วในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ด้วยนั้นไม่ได้แน่

นอกจากนั้น การที่ทรงสละสิทธิจะมีผลย้อนหลังไม่ได้ จะเป็นผลก็ต่อในกาลต่อไป บรรดาการกระทำทั้งหลายของพระมหากษัตริย์ก่อนที่ทรงสละราชสมบัติในส่วนทรัพย์สินที่ทรงได้มาโดยการที่ขึ้นครองราชสมบัติ (ไม่แต่เฉพาะการจัดการทรัพย์สินเช่นว่า และจัดสรรดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินนั้นเท่านั้น แต่รวมทั้งการจำหน่ายทรัพย์สินเช่นว่านั้นด้วย) จะตกเป็นไม่สมบูรณ์โดยการสละราชสมบัติหาได้ไม่ หลักกฎหมายทั่วไปมีอยู่ว่า การละทิ้งทรัพย์สินอันใดอันหนึ่ง หรือการสละสิทธิย่อมเป็นผลใช้ได้ต่อภายหลัง

เพราะฉะนั้นจึงไม่เป็นปัญหาเลยว่า การที่พระมหากษัตริย์ทรงสละสิทธิซึ่งเป็นของพระองค์ในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์นั้น มีความหมายแต่เพียงทรงสละสิทธิในกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินอันทรงได้มาโดยการที่ขึ้นครองราชสมบัติ ไม่ว่าจะเป็นในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์หรือในฐานะที่เป็นประมุขแห่งพระบรมวงศานุวงศ์ และสิทธิในดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินนั้น ตั้งแต่เวลาที่ทรงสละราชสมบัติ อย่างไรก็ตามอาจตีความไปได้อีกว่าเป็นการทรงสละสิทธิในเงินงบประมาณส่วนพระองค์ หรือเงินที่เบิกจากเงินแผ่นดินมาให้พระองค์เพื่อทรงใช้จ่ายในราชการแผ่นดินเฉพาะราย ซึ่งพระองค์อาจยังมีได้จ่ายไปในเวลาที่ทรงสละราชสมบัตินั้น แต่จะตีความเลยไปว่าเป็นการสละสิทธิในทรัพย์สินส่วนพระองคืนั้นหาได้ไม่ (จะเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ที่ทรงได้มาก่อนขึ้นครองราชสมบัติ หรือในเมื่อหรือภายหลังแต่เวลาขึ้นครองราชสมบัติก็ตาม) กับทั้งจะถือว่าเป็นการผูกพันพระองค์ให้จำต้องแสดงบัญชีรายการบรรดาเงินที่ตกมายังพระหัตถ์ก่อนทรงสละราชสมบัติ ไม่ว่าจะเป็นต้นเงินหรือดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ หรือทรัพย์สินส่วนพระองค์หรือเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์ก็ได้

(ลงชื่อ) เตือน บุนนาค

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๔๗๙