เรื่องเสร็จที่ ๓๓/๒๔๗๙

บันทึก

เรื่อง การตัดเงินบำรุงวัดนิเวศน์ธรรมประวัติ

---

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการตัดเงินบำรุงวัดนิเวศน์ธรรมประวัติ ซึ่งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มีบัญชาให้สอบถามตามที่กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งมานั้นแล้ว

๒. ตามท้องเรื่องปรากฏว่า เมื่อวันจันทร์ขึ้น ๑๑ ค่ำเดือน ๔ จุลศักราช ๑๒๔๐ พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาไว้ สรุปใจความได้เป็นสองข้อดั่งต่อไปนี้

ก) ได้โปรดเกล้าฯ ให้กรมนาจัดซื้อที่นา ๒ แปลงอุทิศถวายแก่วัดนิเวศน์ธรรมประวัติ และโปรดเกล้าฯ ให้ยกเว้นการเก็บเงินค่านาสองแปลงนี้ตราบเท่าที่ยังคงเป็นนาของวัดนิเวศน์ธรรมประวัติ

ข) ทรงพระราชอุทิศเงินค่านาแขวงกรุงเก่าให้แก่วัดนิเวศน์ธรรมประวัติอีกเป็นจำนวนปีละ ๓ ชั่ง (๒๔๐ บาท)

จักต้องสังเกตไว้ทันที เพราะเป็นข้อที่สำคัญ คือว่า ที่นาสองแปลงนี้กับเงินค่านานั้น ได้มีพระบรมราชโองการดำรัสสั่งให้เกษตราธิบดี หรืออธิบดีกรมนาจัดการโอนและมอบหมายให้ไป

๓. เมื่อได้ตรวจดูพระราชหัตถเลขาแล้ว กรรมการนี้มีความเห็นว่าความมุ่งหมายของพระราชหัตถเลขานี้ก็คือ ทรงพระราชอุทิศแก่วัดนิเวศน์ ๒ อย่างคือ ทรงอุทิศที่ดินอย่างหนึ่งซึ่งได้โอนและจดทะเบียนให้เป็นของวัดนิเวศน์ฯ ไปเสร็จแล้ว กับอีกอย่างหนึ่ง ทรงอุทิศเงินซึ่งโดยสภาพอุทิศให้เป็นคราว ๆ และผู้อุทิศอาจเลิกเสียเมื่อใดก็ได้

๔. ต่อมาเนื่องจากฐานะการเงินของประเทศขาดแคลนในระหว่างปีพ.ศ. ๒๔๗๖ งบประมาณการจรของกรมธรรมการถูกตัดหมดทุกประเภท ว่าโดยเฉพาะกระทรวงธรรมการได้ขอให้ตัด (หรือจะพูดให้ดีก็คือขอให้เลิกจ่าย) เงินค่านาจำนวน ๒๔๐ บาท ซึ่งวัดนิเวศน์ธรรมประวัติพึงได้รับทุกปีนั้นเสีย

๕. แม้ว่าจะไม่ปรากฏจากเรื่องโดยชัดเจนก็ตาม อาจที่จะถือเอาได้ว่างบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๗๖ นั้นได้ออกเป็นพระราชบัญญัติเป็นบทกฎหมายของบ้านเมืองตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลทำให้วัดนิเวศน์ฯ ไม่ได้รับเงินจำนวน ๒๔๐ บาท ซึ่งเป็นค่านาเรียกเก็บในแขวงกรุงเก่านั้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา

๖. บัดนี้วัดนิเวศน์ธรรมประวัติได้ร้องขอเงินบำรุงปีละ ๒๔๐ บาทนี้

๗. ปัญหามีว่าพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงจะเป็นอันลบล้างได้เพียงใดหรือไม่

๘. พระราชหัตถเลขานั้นได้พระราชทานไว้ในสมัยที่พระมหากษัตริย์ทรงสมบูรณาญาสิทธิราช อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารบัญญัติรวมอยู่ในพระองค์ทรงกระทำการใด ๆ แทนแผ่นดินทุกอย่าง และทรงจำหน่ายสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Domaine public of State) หรือสมบัติซึ่งแผ่นดินเป็นเจ้าของในฐานเอกชน (Domaine prive of State) ได้ แล้วแต่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร

เพื่อให้เป็นที่แน่ชัด ขอให้สังเกตว่าในพระราชหัตถเลขานั้นไม่ปรากฏว่าเกี่ยวถึงพระคลังข้างที่แต่อย่างใดเลย พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้ทรงมีพระราชดำรัสสั่งมอบหมายให้กรมนา เกษตราธิบดี หรืออธิบดีในกรมนาเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชหัตถเลขา

๙. เนื่องจากเงินบำรุงวัด (จำนวน ๒๔๐ บาท) นี้ ความจริงก็คือเงินภาษี (ค่านา) นั่นเอง จึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จักต้องระลึกว่าในกฎหมายนั้น เงินภาษีอากรก็คือ เงินที่บุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศจำต้องเสียให้แก่รัฐบาลเป็นการช่วยเหลือรัฐบาลเพื่อจะได้นำไปบำรุงความสุขสมบูรณ์และจัดหาสิ่งที่ประสงค์ให้แก่หมู่ประชาชนโดยทั่วไป

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช เงินที่ออกช่วยเหลือเสียภาษีอากรนี้อาจเข้ารวมอยู่ในพระคลังข้างที่ก็ได้ ซึ่งพระมหากษัตริย์อาจทรงจำหน่ายได้แล้วแต่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร

แต่ในสมัยที่มีการปกครองระบบรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยนี้ หลักมีอยู่ว่าจะต้องนำรายได้ประเภทเงินภาษีนี้เข้าพระคลังมหาสมบัติของแผ่นดิน สำหรับในประเทศสยามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ภาษีอากรอย่างใดที่จะตั้งขึ้น สภาผู้แทนราษฎรจักต้องลงมติเห็นชอบด้วยแล้ว และพระมหากษัตริย์ทรงประกาศใช้ และโดยที่ภาษีอากรอยู่ในงบประมาณประจำปีของแผ่นดิน การที่จะตั้งภาษีอากรขึ้นจึ่งต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ

๑๐. วิธีเสียภาษีอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น ในสมัยนี้ย่อมไม่ต้องด้วยหลักแห่งระบอบรัฐธรรมนูญและหลักการคลัง จึ่งในขั้นต้นนี้พอวินิจฉัยได้ว่า พระราชหัตถเลขาปีจุลศักราช ๑๒๔๐ สมควรจะถูกลบล้างได้

๑๑. ฉะนั้น เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ.๒๔๗๖ ได้ตัดเงินบำรุงวัดนิเวศน์ฯ จำนวน ๒๔๐ บาทออกเสียแล้ว การตัดนี้จึ่งเป็นการชอบโดยอาศัยเหตุผลตามกฎหมายอันมีว่า

ก) ตรงกับความประสงค์ของกฎหมาย เพราะถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

ข) ตรงกับการที่จะดำเนินการปกครองด้วยดีโดยทั่ว ๆ ไป เพราะหลักของวิธีจัดการคลังสมัยนี้คือหลักอันว่า งบประมาณแผ่นดินมีอยู่อันเดียว(principle of universality of the budget) ซึ่งมีความหมายว่า รายได้ของแผ่นดินจะจัดสรรไว้เพื่อการใดหรือรายจ่ายอันใดโดยเฉพาะหาได้ไม่เงินภาษีอากรที่ว่านี้ในขั้นต้นจักต้องนำเข้ารวมไว้ในคลังของแผ่นดินเป็นก้อนเดียวกัน

๑๒. ข้อสำคัญอยู่ที่การจะลบล้างข้อความแห่งพระราชหัตถเลขา ซึ่งความจริงนั้นเป็นกฎหมายอันหนึ่ง จะต้องกระทำด้วยออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเพื่อจะให้ถูกต้องตามหลักแห่ง

รัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ได้ลบล้างพระราชหัตถเลขาก็คือ พระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยที่มิได้อนุญาตให้จัดสรรรายได้ที่กล่าวมานั้นให้แก่บุคคลใดโดยเฉพาะ (คือวัดนิเวศน์ธรรมประวัติซึ่งเป็นนิติบุคคลอันหนึ่ง) กรรมการนี้จึ่งมีความเห็นว่าการจัดงบประมาณคราวนั้นก็เท่ากับเลิกล้างงบประมาณที่อนุญาตให้จ่ายมาแต่เดิมตามพระราชหัตถเลขานั้นเสียแล้วโดยปริยาย

๑๓. กรรมการนี้เห็นว่ามีทางเดียวที่วัดนิเวศน์ฯ จะขอเงินก้อนนี้ใหม่ได้ก็โดยขอให้สภาผู้แทนราษฎรออกพระราชบัญญัติตั้งเงินก้อนนี้ให้ใหม่ด้วยการเพิ่มเงินจำนวน ๒๔๐ บาทนี้เข้าไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับหลัง ซึ่งทั้งนี้ทางวัดจะต้องเป็นผู้เสนอร้องขอขึ้นไปตามทางการ และถ้าผลที่สุดสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลตกลงกันเห็นชอบด้วยแล้ว ก็จะเป็นอันสำเร็จได้

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๔๗๙