

บันทึก

เรื่อง บ้านอัมพวันและวงดนตรีประจำกระทรวงการต่างประเทศ

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ๗๑๙๖/๒๕๘๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๘๖ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาความรับผิดชอบในกฎหมายในเรื่อง

ก) การชดใช้เงินค่าซ่อมแซมบ้านอัมพวัน (๒๒,๑๙๔ บาท)

ข) การตั้งวงดนตรีประจำกระทรวงการต่างประเทศ (๘,๐๐๐ บาท)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาบรรดาเอกสารที่ส่งมาแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. การซ่อมแซมบ้านอัมพวัน

บ้านอัมพวัน (ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) เป็นที่พักของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในเวลานั้น (คือ นายวิจิตร วิจิตรวาทการ) ปรากฏจากเอกสารในเรื่องว่า นายวิจิตรได้อาศัยอยู่ที่บ้านนี้โดยความกรุณาของนายกรัฐมนตรีในเวลานั้น (คือ จอมพล ป.พิบูลสงคราม) (ดูบันทึกของนายวิจิตร ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕) แต่นายวิจิตรเห็นว่า บ้านอัมพวันไม่อยู่ในสภาพอันเหมาะสมที่จะใช้เป็นที่พักทางราชการของนายวิจิตร นอกจากจะทำการซ่อมแซมให้เรียบร้อย ซึ่งในชั้นแรกนายวิจิตรกะประมาณอย่างคร่าว ๆ ว่า อาจจะต้องเสียค่าซ่อมราว ๑๕,๐๐๐ บาท กับค่าซื้อเครื่องแต่งบ้านอีกราว ๒,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๗,๐๐๐ บาท นายวิจิตรจึงขออนุมัตินายกรัฐมนตรีทำการซ่อมแซมดังกล่าว (ดูบันทึกของนายวิจิตร ฉบับที่กล่าวข้างต้น)

ปัญหามีว่าจะเอาเงินใดมาจ่าย ในเมื่อค่าใช้จ่ายเช่นนั้นมิได้กำหนดไว้ในงบประมาณ ปัญหานี้ดูจะไม่มีอุปสรรคอันใดสำหรับนายวิจิตรเพราะนายวิจิตรคิดว่าอาจเอาเงินค่าใช้สอยของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งประมาณว่าจะมีเหลือในตอนสิ้นปีราว ๓๐,๐๐๐ บาท มาใช้จ่ายได้ และก็เพราะเหตุนี้เองนายวิจิตรจึงได้เสนอขออนุมัตินายกรัฐมนตรี (ดูบันทึกของนายวิจิตรฉบับที่กล่าวข้างต้น) นายกรัฐมนตรีไม่ขัดข้อง (ดูคำสั่งท้ายบันทึกของนายวิจิตรฉบับที่กล่าวข้างต้น) นายวิจิตรจึงเสนอโครงการนี้ต่อกระทรวงการคลัง (หนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕)

กระทรวงการคลังเห็นว่า บางรายการจะเบิกจ่ายในเงินค่าใช้จ่ายที่เหลือประเภทค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์ และประเภทค่าใช้จ่ายสำหรับออฟฟิศและเบ็ดเตล็ดได้ แต่บางรายการ เช่น การซ่อมบ้านอัมพวันนี้เนื่องจากลักษณะของมันเอง จะเบิกจ่ายในเงินค่าใช้จ่ายที่เหลือไม่ได้ โดย

อ้างว่าจะเป็นการขัดกับมติคณะรัฐมนตรีซึ่งสั่งห้ามไว้ เพราะเป็นการโอนประเภทใหญ่มาตั้งจ่ายต่างประเภทกัน อันควรจะต้องปฏิบัติโดยออกพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณเสียก่อน (หนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๔๘๕)

นายวิจิตรจึงทำหนังสือเรียนนายกรัฐมนตรีไปอีก ในประการแรก นายวิจิตรเรียนให้ทราบถึงรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำการปลูกสร้างเพิ่มเติม หรือซ่อมแซมกระทรวงการต่างประเทศแล้วรวมเรื่องบ้านอัมพวันเข้าไว้ด้วย ประการที่สอง นายวิจิตรเรียนให้ทราบว่าค่าใช้จ่ายในการนี้อาจจ่ายจากเงินการจรัลรับรองคณะทูตใหญ่ญี่ปุ่น ซึ่งยังมีเหลืออยู่ได้ จึงขออนุมัตินายกรัฐมนตรี (หนังสือลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๘๕) นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอนุมัติตามที่ขอไปได้ (หนังสือลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๔๘๕) แต่โครงการของนายวิจิตรในครั้งหลังนี้ กระทรวงการคลังก็ขัดข้องอีก (และนอกจากนั้นยังปรากฏในภายหลังอีกว่าเงินการจรัลรับรองคณะทูตใหญ่ญี่ปุ่นหามีเหลือไม่) เรื่องนี้จึงเป็นอันระงับไปชั่วคราว (หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๔๘๕)

ในระหว่างนี้ได้มีการทำสัญญาซ่อมบ้านอัมพวันและได้มีการจ่ายเงินทดรองไปก่อน ๒,๐๐๐ บาท ในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๔๘๕ ด้วย

ครั้นในเดือนมิถุนายน ๒๔๘๖ ปัญหาเรื่องนี้ก็ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้กล่าวไว้ในบันทึก (ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน) ว่า จะต้องใช้จ่ายทั้งหมดเป็นเงิน ๒๒,๑๓๙.๖๑ บาท และจำต้องคิดหาหนทางเพื่อให้ได้เงินนี้มา เพราะนายกรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการและจำนวนเงินแล้ว วิธีการที่จะได้เงินนี้มา ในที่สุดก็คือเอาเงินค่าเดินทางของนักเรียนไทยซึ่งเดินทางกลับจากต่างประเทศเมื่อเกิดสงครามในเอเชียบูรพามาใช้ เงินค่าเดินทางนี้ทางการทหารญี่ปุ่นในฟิลิปปินส์ได้จ่ายทดรองมาให้ก่อน (ประมาณ ๓๐,๐๐๐ เปโซส์) กระทรวงการต่างประเทศได้เรียกเก็บเงินจำนวนนี้จากผู้ปกครองนักเรียน และในเวลาเดียวกันกระทรวงการต่างประเทศยังได้ยืมเงินจำนวนหนึ่งจากกระทรวงการคลังเพื่อส่งใช้ทางการทหารญี่ปุ่นโดยเร็วเมื่อได้ส่งใช้ทางการทหารญี่ปุ่นแล้ว กระทรวงการต่างประเทศยังคงเป็นลูกหนี้กระทรวงการคลังอยู่สำหรับเงินที่ยืมมา ซึ่งจะต้องเอาเงินที่ได้รับจากผู้ปกครองนักเรียนส่งใช้ แต่เนื่องด้วยวิธีการหาเงินดังกล่าวข้างต้น เมื่อได้เอาเงินนี้ไปใช้เป็นค่าซ่อมแซมบ้านอัมพวันเสียแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจึงไม่สามารถที่จะส่งใช้หนี้ให้แก่กระทรวงการคลังได้ และยังคงเป็นลูกหนี้กระทรวงการคลังอยู่ นอกจากนั้นกระทรวงการคลังยังไม่ยอมให้ตั้งเงินจำนวนนี้ในงบประมาณอีกด้วย โดยอ้างเหตุอันเป็นข้อใหญ่ใจความว่า เงินค่าตกแต่งหรือซ่อมแซมบ้านอัมพวันนั้นได้จ่ายไปโดยมิได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเพียงแต่ได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมาแต่ต้น โดยนายกรัฐมนตรีได้บันทึกและลงนามไว้ในท้ายบันทึกของนายวิจิตร (บันทึกลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๔๘๖ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้บันทึกไว้ว่า เงินนั้น "ควรใช้งบประมาณ" เท่านั้น) โดยเหตุนี้ คณะกรรมการของกระทรวงการคลังจึงไม่ยอมอนุมัติให้ตั้งเงินค่าใช้จ่ายซ่อมแซมบ้านอัมพวันในงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๘๗ เพื่อล้างหนี้สิน และหนี้สินอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกัน

ปัญหามีว่า ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบใช้เงิน ๒๒,๑๓๔ บาท อันเป็นหนี้ที่ค้างชำระอยู่แก่

กระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลังเรียกร้องให้ชำระ

(หมายเหตุ: - ปัญหาเกิดขึ้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น สำหรับเครื่องแต่งบ้านที่ซื้อใหม่ ซึ่งผู้ครอบครองอาจจะได้นำเข้ามาไว้ในบ้านนั้น ก็คงเป็นสมบัติของผู้ครอบครอง และผู้ครอบครองอาจขนเอาไปได้โดยออกค่าใช้จ่ายเอง)

ในส่วนที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น ปรากฏว่า นายวิจิตรหาได้เข้าอยู่ในบ้าน และที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยการเช่าไม่ แต่ได้เข้าอยู่โดยลักษณะอาศัยและมีได้มีสัญญา อันที่จริงเมื่อมีผู้เข้าอยู่ในอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เช่นนั้น ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษาทรัพย์สินนั้น คือ กระทรวงการคลัง (พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาตรา ๕ วรรคสอง) ควรเป็นผู้ให้สิทธิอาศัย ในทางปฏิบัติก็คือ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นองค์การเจ้าหน้าที่ในกระทรวงการคลัง ตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมคลัง ในกระทรวงการคลัง พุทธศักราช ๒๔๘๕ แต่ดูเหมือนจะไม่ได้มีการติดต่อกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ เช่นว่านั้น ตามที่เป็นจริงนั้น นายวิจิตรได้เข้าอาศัยอยู่ในบ้านอัมพวันโดยการเช่าเชยหรือโดยได้รับอนุญาตจากนายกรัฐมนตรี จริ่งอยู่นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่ทั้งนี้ย่อมหมายความว่า นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ปฏิบัติการทั่ว ๆ ไปให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้นเท่านั้น ส่วนการดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์นั้น ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้วข้างต้น อย่างไรก็ดี เนื่องจากได้รับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีแล้วจึงอาจถือได้ว่า นายวิจิตรได้กระทำการไปโดยสุจริตอย่างแน่อน และไม่มี ความสงสัยในเรื่องสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในบ้านและที่ดินนั้น และที่จะดำเนินการปลูกสร้างบางอย่างในบ้านและที่ดินนั้น เช่นที่ได้กระทำไปแล้ว ข้อนี้เป็นความสำคัญในข้อกฎหมายของปัญหาเรื่องนี้ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่นายวิจิตรได้จ่ายไปสำหรับการก่อสร้างในอสังหาริมทรัพย์ ในเมื่ออสังหาริมทรัพย์นั้นได้ตกมาเป็นที่พักของนายวิจิตรแล้ว (เช่น สิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่ทดแทนให้ดีขึ้น ต่อเติมหรือดัดแปลงอย่างอื่น) นั้น ปรากฏจากข้อเท็จจริงที่ได้สรุปไว้แต่ต้นว่าเงินนั้นค่อนข้างจะหามาได้ยาก เมื่อได้พยายามหาจนไม่สำเร็จแล้ว ในที่สุดจึงได้หันมาใช้เงินซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้เรียกเก็บมาจากผู้ปกครองนักเรียนไทยในต่างประเทศ (ฟิลิปปินส์) เงินที่ว่านี้ควรจะต้องนำมาชดใช้กระทรวงการคลัง ในการที่ได้ทรงจ่ายไปให้ก่อน ในระหว่างที่เรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองนักเรียนอยู่ เพื่อมิให้การล้างบัญชีของนักเรียนไทยในต่างประเทศต้องยืดเยื้อไป เพราะเหตุนี้เองกระทรวงการคลังจึงยังคงเป็นเจ้าหนี้กระทรวงการต่างประเทศอยู่ในเวลานี้ เงินที่กระทรวงการคลังได้จ่ายทรงแทนไปนี้ยังหาเงินใดมาชดใช้ไม่ได้ เพราะได้นำไปใช้จ่ายเป็นค่าซ่อมแซมบ้านอัมพวันเสีย ปัญหาที่จะต้องทราบจึงมีว่า ในทางการเงินใครจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการก่อสร้างที่ได้กระทำไป เพื่อจะได้เอาเงินของผู้นั้นมาใช้ให้แก่กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งในที่สุดจะต้องโอนไปใช้ให้แก่กระทรวงการคลัง

ก่อนอื่น อาจกล่าวได้โดยชัดแจ้งว่า

ก) ในงบประมาณหาได้อนุญาตเงินไว้สำหรับเป็นค่าที่พัก หรือค่าบำรุงรักษาที่พักของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไม่

ข) ค่าใช้จ่ายสำหรับที่พัก หรือบำรุงรักษาที่พักของรัฐมนตรีนั้น ไม่ใช่รายจ่ายของรัฐ เพราะไม่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณ (ตามที่เป็นจริงนั้น รายจ่ายของรัฐ คือรายจ่ายที่กำหนดไว้ในงบประมาณเท่านั้น) และไม่ปรากฏระเบียบทางราชการว่า ทางราชการจะจัดบ้านที่พักให้รัฐมนตรีใด ๆ เพื่อเป็นที่อาศัยในการปฏิบัติราชการ)

ค) การใช้จ่ายดังกล่าวมาแล้ว จึงเป็นกรณีส่วนตัว ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในเวลานั้น ได้ปฏิบัติไปในฐานะที่เป็นผู้อาศัย

ง) ค่าใช้จ่ายสำหรับที่พักหรือการบำรุงรักษา ซึ่งผู้อาศัยได้จ่ายไปนั้น เป็นปัญหากฎหมายทางแพ่งในระหว่างผู้อาศัยกับเจ้าของบ้านและที่ดินว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ อันเป็นกรณีพิพาทซึ่งมักจะเกิดขึ้นเนื่อง ๆ

จ) ปัญหานี้ยิ่งแสดงให้เห็นชัดว่าเป็นกรณีส่วนตัวมากขึ้นในข้อที่ว่าเงินที่ใช้จ่ายเป็นค่าซ่อมแซมหรือบำรุงรักษานั้นได้เอามาจากเงินที่เก็บมาจากนักเรียน (ผู้ปกครองนักเรียน) ซึ่งไม่ใช่รายการที่กำหนดไว้ในงบประมาณ แต่เป็นเงินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะระหว่างนักเรียนกับกระทรวงการต่างประเทศ หากจะมีข้อแย้งว่าเงินซึ่งค้างชำระอยู่ในเวลานี้เป็นเงินที่จะต้องชำระให้แก่กระทรวงการคลังในการที่ได้ให้ยืมมาแล้ว ก็พึงเห็นได้ชัดอยู่ว่า เงินนั้นได้ให้ยืมมาเป็นการชั่วคราวเพื่อเอามาแทนเงินที่กำลังเรียกเก็บอยู่ ทั้งเป็นการตกลงกันในระหว่างสองกระทรวงนั่นเอง หากเกี่ยวข้องกับงบประมาณไม่ นอกจากนี้รูปการณ์ยังแสดงให้เห็นชัดอีกว่า การจ่ายเงินรายนี้มีใช่เป็นไปในทางราชการของกระทรวงการต่างประเทศ โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเองก็คงรู้สึกอยู่ จึงไม่กล้าสั่งทำลงไปเอง กลับไปขออนุมัติก่อสร้างจากนายกรัฐมนตรีอีกทีหนึ่ง ซึ่งถ้าเป็นการใช้จ่ายโดยทางราชการของรัฐเกี่ยวแก่กระทรวงใดแล้ว ก็ย่อมอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นจะจ่ายได้เอง

เมื่อพิจารณาถึงสิ่งที่ได้ดำริหาเงินโดยวิธีโอนเงินบางประเภทในงบประมาณ (ค่าใช้จ่ายการจร เงินการจรค่าธรรมเนียมใหญ่ญี่ปุ่นที่เหลือ ฯลฯ) แล้ว อาจกล่าวได้ว่าหากการดำรินั้นเป็นผลสำเร็จ ปัญหา ก็จะเปลี่ยนรูปไปทีเดียว คือปัญหาอาจจะมีว่า การโอนรายจ่ายที่กำหนดไว้ในงบประมาณโดยมิได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนนั้นจะเป็นการสมบูรณ์หรือไม่ เพราะเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๕ แห่งข้อบังคับของกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินการจร ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๔๗๘^๑ ทั้งเป็นการขัดกับหลักทั่วไป (ดังที่กระทรวงการคลังได้เตือนไว้แล้วในเวลาอันควร) ในข้อที่ว่ามิให้เอาเงินของรัฐไปใช้เป็นรายจ่ายเว้นแต่จะได้กำหนดไว้ในงบประมาณซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำเช่นนี้ไม่มีกฎหมายบัญญัติโทษไว้ อนึ่ง ปัญหาเรื่องความสมบูรณ์และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสั่งให้หาเงินโดยวิธีโอนเงินในงบประมาณ ก็อาจจะมีได้ด้วย

^๑ ข้อ ๕ บรรดาการจรรที่ยังมิได้ตกลงจากกระทรวงการคลัง ถ้าหัวหน้ากระทรวงทบวงกรมได้ทำการผูกมัดรัฐบาลให้ต้องจ่ายเงินหรือสั่งจ่ายไปก่อน จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น.

ต่อไปนี้จะได้พิจารณาถึงความรับผิดชอบในทางแพ่งสำหรับการจ่ายเงินในระหว่างผู้อาศัยกับเจ้าของบ้านและที่ดิน กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาว่า ปัญหาจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับจัดการงานนอกสั่งหรือลามิควรได้อย่างไรหรือไม่ ซึ่งเมื่อได้พิเคราะห์หลักกฎหมายในสองเรื่องนั้นแล้ว ก็เห็นว่าจะนำมาใช้ในเรื่องนี้ไม่ได้

กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ปัญหาจำเป็นต้องวินิจฉัยตามหลักดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๑๐ ในกรณีที่บุคคลสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่นโดยสุจริต และมาตรา ๑๓๑๔ ซึ่งให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวแล้วบังคับตลอดถึงการก่อสร้างใดๆ ซึ่งติดที่ดิน^๒ บทบัญญัติที่กล่าวนี้มักนำมาใช้บังคับเนื่อง ๆ ในกรณีที่ผู้เช่าหรือผู้อาศัยได้สร้างโรงเรือนโดยสุจริตในที่ดินที่ตนครอบครอง ดังนั้นจึงเป็นหลักกฎหมายที่พึงนำมาใช้บังคับในเรื่องนี้

โดยผลแห่งบทบัญญัติที่กล่าวแล้ว เจ้าของที่ดินจึงเป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งก่อสร้างอย่างอื่น แต่ต้องใช้ค่าแห่งที่ดินเพียงที่เพิ่มขึ้นเพราะโรงเรือนหรือสิ่งก่อสร้างนั้นให้แก่ผู้สร้าง อนึ่ง เจ้าของที่ดินยังอาจมีสิทธิ (ถ้ามิได้มีความประมาทเลินเล่อ) ที่จะบอกปิดไม่ยอมรับโรงเรือนหรือสิ่งก่อสร้างนั้นและเรียกให้ผู้สร้างรื้อถอนไปได้ ฯลฯ แต่ข้อนี้ดูไม่น่าจะเป็นไปได้ เพราะยังเป็นปัญหาอยู่ว่าเจ้าของบ้านและที่ดิน (สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) จะอ้างได้หรือไม่ว่ามีได้มีความประมาทเลินเล่อ ในเมื่อได้ทราบชัดอยู่ว่าการก่อสร้างนั้นได้กระทำลงบนหรือในทรัพย์สินของตนมาเป็นเวลาหลายเดือน

ผลจึงเป็นว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของโรงเรือนและสิ่งก่อสร้างอย่างอื่นที่นายวิจิตรได้ก่อสร้างไว้ แต่ต้องใช้ค่าแห่งที่ดินเพียงที่เพิ่มขึ้นเพราะสร้างโรงเรือนและสิ่งก่อสร้างนั้น (ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องให้ผู้ชำนาญการพิเศษกำหนดราคา) ทั้งนี้ย่อมเป็นการยุติธรรมแล้ว เพราะสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ประโยชน์และกรรมสิทธิ์ในสิ่งที่ได้ทำให้ดีขึ้น

ปัญหามีว่า มาตรา ๑๓๑๐ และมาตรา ๑๓๑๔ จะนำมาใช้บังคับแก่สิ่งที่ทำให้ดีขึ้น สิ่งที่ต่อเติม ฯลฯ ซึ่งกระทำลงในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้เพียงใด เมื่อได้พิเคราะห์ดูถ้อยคำในสองมาตรานั้นแล้ว กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า สองมาตรานั้นพึงใช้บังคับแก่โรงเรือนที่ปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือการก่อสร้างใหม่ที่ติดที่ดิน (เช่น หลุมหลบภัย สะพานรั้ว ฯลฯ) เท่านั้น ไม่ใช้บังคับตลอดถึงการต่อเติม การซ่อมแซม การทำให้ดีขึ้น การรื้อถอน ฯลฯ อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งกระทำแก่ตัวโรงเรือนหรือสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้วในเวลา

^๒ มาตรา ๑๓๑๐ บุคคลใดสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่นโดยสุจริตให้รู้กันว่าเจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของโรงเรือนนั้น ๆ แต่ต้องใช้ค่าแห่งที่ดินเพียงที่เพิ่มขึ้นเพราะสร้างโรงเรือนนั้นให้แก่ผู้สร้าง

แต่ถ้าเจ้าของที่ดินสามารถแสดงได้ว่า มิได้มีความประมาทเลินเล่อจะบอกปิดไม่ยอมรับโรงเรือนนั้นและเรียกให้ผู้สร้างรื้อถอนไป และทำที่ดินให้เป็นไปตามเดิมก็ได้เว้นไว้แต่ถ้าการนี้จะทำได้โดยใช้เงินพอควรใช้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินจะเรียกให้ผู้สร้างซื้อที่ดินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามราคาตลาดก็ได้

มาตรา ๑๓๑๔ ท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๓๑๐, ๑๓๑๑ และ ๑๓๑๓ บังคับตลอดถึงการก่อสร้างใดๆ ซึ่งติดที่ดินและการเพาะปลูกต้นไม้หรือธัญชาติด้วยโดยอนุโลม

แต่ข้าวหรือธัญญาหารอย่างอื่นอันจะเก็บเกี่ยวรวงผลได้คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปี เจ้าของที่ดินต้องยอมให้บุคคลผู้กระทำการโดยสุจริตหรือผู้เป็นเจ้าของที่ดินโดยมีเงื่อนไขซึ่งได้เพาะปลูกลงไว้แล้ว คงครองที่ดินจนกว่าจะเสร็จการเก็บเกี่ยวโดยใช้เงินคำนวณตามเกณฑ์ค่าเช่าที่ดินนั้นหรือเจ้าของที่ดินจะเข้าครอบครองในทันทีโดยใช้ค่าทดแทนให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งก็ได้ที่ผู้อาศัยเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ กิจการในประเภทหลังนี้เป็นกิจการที่ผู้ครอบครองได้กระทำขึ้นโดยความรับผิดชอบของตนเองและด้วยเหตุนี้ตนจึงเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายเอง เพราะหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๐๙ ซึ่งให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๕๘ มาใช้บังคับนั้น มีอยู่ว่า อสังหาริมทรัพย์ที่อาศัยนั้น ถ้ามิได้รับอนุญาตของผู้ให้อาศัยก่อน ผู้อาศัยจะทำการดัดแปลงหรือต่อเติมอย่างหนึ่งอย่างใดหาได้ไม่ มิฉะนั้นแล้วผู้อาศัยจำต้องรับผิดชอบทั้งสิ้น

กรรมการร่างกฎหมายจึงเห็นว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อสร้างที่นายวิจิตรได้กระทำลงในอสังหาริมทรัพย์นั้น พึงแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(ก) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ต้องรับเอาโรงเรือนหรือการก่อสร้างซึ่งติดที่ดินบรรดาที่สร้างขึ้นใหม่ทั้งหมด และต้องใช้ค่าแห่งที่ดินเพียงที่เพิ่มขึ้นเพราะสร้างโรงเรือนหรือการก่อสร้างนั้น (ได้แก่ สะพาน ส้วม (ถ้าไม่อยู่ในตัวเรือน) สนามเทนนิส หลุมหลบภัย (ถ้าไม่อยู่ในตัวเรือน) ให้แก่นายวิจิตร)

(ข) นายวิจิตรต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวสำหรับค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายไปในประการอื่นอันเกี่ยวกับการซ่อมแซม การขยับขยาย การทำให้ดีขึ้น ฯลฯ ซึ่งโรงเรือนหรือการก่อสร้างซึ่งติดกับที่ดินอันมีอยู่แล้วในเวลาที่นายวิจิตรเข้าครอบครองที่ดินนั้น (ได้แก่การตกแต่งพื้นที่และถนน การซ่อมแซมตัวเรือนทั่ว ๆ ไป) และนายวิจิตรต้องใช้ราคาของสิ่งเหล่านั้นให้แก่กระทรวงการต่างประเทศเป็นตัว (ดูรายการในหนังสือลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๔๘๖)

ในที่สุดกรรมการร่างกฎหมายขอเสนอความเห็น ดังต่อไปนี้

(๑) นายวิจิตรซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการส่งจ่ายเงินของรัฐไปโดยไม่มีอำนาจจำต้องใช้เงินจำนวน ๒๒,๑๙๔ บาท ให้แก่กระทรวงการต่างประเทศจนครบ เพื่อจะได้เอาเงินจำนวนนี้ส่งใช้ให้แก่กระทรวงการคลังต่อไป

(๒) แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการตัดสิทธินายวิจิตรในอันที่จะไล่เบี้ยเอาแก่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อให้ได้รับชดใช้เงินที่กล่าวในข้อ (ก)

๒. วงดนตรีประจำกระทรวงการต่างประเทศ

การตั้งและจัดวงดนตรีประจำกระทรวงการต่างประเทศนั้นหาได้กำหนดไว้ในงบประมาณไม่ ปรากฏว่าเป็นงานซึ่งเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศได้ริเริ่มจัดขึ้นเป็นการภายในโดยคำสั่งหรือด้วยความช่วยเหลือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในครั้งนั้น เพราะเหตุนี้เองกระทรวงการคลังจึงไม่อนุมัติค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายไปและไม่ยอมให้ตั้งเป็นงบประมาณ

ค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายไปแบ่งออกได้ดังนี้ คือ

ครั้งแรกสำนักนายกรัฐมนตรีได้ให้เงินมา ๔,๐๐๐ บาท สำหรับเงินจำนวนนี้ไม่มี

ปัญหาที่ต้องพิจารณา

ครั้งที่สองเนื่องจากเงินซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีให้มานั้นไม่พอ กระทรวงการต่างประเทศจึงได้จ่ายเงินไปอีก ๖,๕๘๒.๕๐ บาท^๓ สำหรับเงินจำนวนนี้จะต้องพิจารณาว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบ

ปรากฏตามข้อเท็จจริงที่ได้สอบถามได้ความว่า เงินจำนวนที่กล่าวนั้นได้รับแลจ่ายมาในเวลาและโดยวิธีต่างๆ กัน คือ

(ก) บางส่วนได้มาโดยเอาเงินค่าโทรเลขที่เรียกเก็บจากผู้ปกครองนักเรียนในต่างประเทศมาทรองจ่าย (จากคำชี้แจงของหลวงสิทธิสยามการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ในที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมาย)

(ข) บางส่วนได้มาโดยเอาเงินค่ารับรองมาจ่าย

สำหรับเงินตามข้อ (ก) นั้น ไม่เป็นที่ประจักษ์ว่าได้เอามาจากเงินค่าโทรเลขโดยตรง หรือว่าได้มาโดยทางอ้อม กล่าวคือโดยกระทรวงการคลังให้ยืมเงินจำนวนหนึ่งมาแทนชั่วคราว (เช่นเดียวกับที่ให้ยืมในกรณีบ้านอัมพวัน) แต่กรณีจะเป็นเช่นไรก็ตามวิธีการปฏิบัติคงเป็นไปทำนองเดียวกัน คือเอาเงินจำนวนหนึ่งมาใช้ในกิจการพิเศษอย่างหนึ่งซึ่งมิได้กำหนดไว้สำหรับให้ใช้เพื่อกิจการนั้น

สำหรับเงินตามข้อ (ข) นั้น อาจมีทางสงสัยได้ว่า เงินค่ารับรองซึ่งได้กำหนดไว้ในงบประมาณจะไม่คลุมถึงการดนตรีที่กระทรวงจัดรับรองแขกของกระทรวงด้วย หรือข้อสำคัญนั้นคือ ค่าใช้จ่ายเพื่อการรับรองเช่นว่านี้ตามปกติต้องเป็นการชั่วคราวชั่วคราว (เช่าวงดนตรี ฯลฯ) ส่วนในเรื่องนี้เป็นการตั้งวงดนตรีไว้ประจำ แต่ในที่สุดก็เพื่อประโยชน์อย่างเดียวกัน การพิจารณาจึงต้องเป็นว่า ค่าใช้จ่ายนั้นอย่างน้อยพึงใช้จ่าย

การจ่ายเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าได้จ่ายไปตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในเวลานั้น (คือนายวิจิตร) ซึ่งบางครั้งก็สั่งบางครั้งก็ไม่สั่งว่าให้เอาเงินใดมาจ่ายทรอง ในบางกรณีก็ปรากฏว่าได้จ่ายเงินไปโดยไม่มีคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เพียงแต่ผู้เบิกเงินได้ลงลายมือชื่อรับรองว่าได้รับเงินไปแล้วเท่านั้น

ฉะนั้นพึงแยกราายการจ่ายในเรื่องนี้ได้เป็น ๒ ประเภท คือการจ่ายเพื่อซื้อสิ่งของหรือค่าเบ็ดเตล็ดอื่นๆ เพื่อการรับรองของกระทรวงการต่างประเทศเป็นครั้งเป็นคราวประเภทหนึ่ง รายจ่ายประเภทนี้ควรถือได้ว่าเป็นการใช้จ่ายในทางราชการของกระทรวงการต่างประเทศโดยเฉพาะ ฉะนั้นความรับผิดชอบเพราะเหตุที่ใช้เกินงบประมาณจึงไม่ควรต้องผูกพันเป็นส่วนตัว หากจะมีความรับผิดชอบถึงตัวรัฐมนตรีผู้สั่งจ่ายก็เป็นความรับผิดชอบในฐานะปฏิบัติราชการไม่ถูกต้องเท่านั้น ส่วนการจ่ายอีกประเภทหนึ่ง คือในเรื่องจัดตั้งกิจการขึ้นใหม่ในกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวคือการเอาเงินของกระทรวงการต่างประเทศมาจ่ายให้นักดนตรีเป็นลูกจ้างประจำกระทรวง

^๓ ค่าใช้จ่ายจำนวน ๖,๕๘๒.๕๐ บาทนี้ปรากฏตามบัญชีในแฟ้มเรื่องของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งไม่ตรงกับจำนวน ๘,๐๐๐ บาทที่ระบุไว้ในหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ๗๑๙๖/๒๔๘๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๔๘๗ ที่กล่าวมาแต่ต้น

หรือซื้อสิ่งของเกี่ยวกับวงดนตรีเป็นประจำนั้น ค่าใช้จ่ายในการนี้จะถือว่าเป็นทางราชการของ
กระทรวงการต่างประเทศไม่ได้ เพราะไม่ใช่ปกติธุระของกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งไม่เคย
ได้รับอนุญาตให้ตั้งขึ้นโดยถูกต้องตามทางการ

กรรมการร่างกฎหมายจึงมีความเห็นว่า นายวิจิตรต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวใน
จำนวนเงินที่ได้จ่ายไปอันมิใช่เป็นปกติธุระของกระทรวงการต่างประเทศตามเหตุผลที่กล่าวมา
ข้างต้นนั้น

(ลงชื่อ) เดือน บุญนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๔๘๘