

บันทึก

เรื่อง การรับสนองพระบรมราชโองการสำหรับพระราชหัตถเลขา
สั่งจ่ายเงินเกี่ยวกับทางฝ่ายองค์พระมหากษัตริย์

หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๒๐๒๓/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหากฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งสำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์ได้เสนอมา เกี่ยวกับการรับสนองพระบรมราชโองการสำหรับพระราชหัตถเลขาสั่งจ่ายเงินเกี่ยวกับทางฝ่ายองค์พระมหากษัตริย์ ว่าเป็นการถูกต้องหรือขัดกับบทกฎหมายประการใด

ปัญหาซึ่งสำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์เสนอมามีว่า แต่เดิมมาการปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชหัตถเลขาที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สั่งจ่ายเงินจากบัญชีต่างๆ ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เคยเสนอไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนายหนึ่งเพื่อลงนามรับสนองพระบรมราชโองการทุกครั้ง ทั้งนี้เพื่อนุโลมให้เป็นไปตามมาตรา ๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญ การปฏิบัติดังกล่าวมานี้มีอยู่ในระหว่างที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะและมิได้ประทับอยู่ในพระราชอาณาจักร แต่บัดนี้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว และทรงบริหารราชกิจโดยพระองค์เอง สำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์จึงมีความเห็นว่า ปัญหาเรื่องการรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีเกี่ยวกับการสั่งจ่ายเงินส่วนพระองค์ต่างๆ สมควรจะได้รับพิจารณาปรับปรุงเสียใหม่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์เห็นว่า พระราชหัตถเลขาที่จะต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการตามนัยแห่งมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญนั้น ควรจะเป็นเรื่องอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินเท่านั้น พระราชหัตถเลขาต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับราชการแผ่นดิน เช่นการสั่งจ่ายเงินในบัญชีต่างๆ และประเภทเงินในงบประมาณพระมหากษัตริย์ ดังที่ระบุไว้ในหนังสือราชเลขาธิการในพระองค์นั้นเห็นว่า ไม่น่าจะต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๗๙ (หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ มาตรา ๕๗ ซึ่งมีนัยอย่างเดียวกัน) บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๔๘ และมาตรา ๖๖ บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใดอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรม

ราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ”

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กล่าวนี้ ฟังเห็นได้ชัดว่า พระราชหัตถเลขาอันจะต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการ ก็เฉพาะแต่ที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดิน คือการที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำในฐานะที่เป็นประมุขของชาติเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองหรือการจัดการและบำรุงรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เท่านั้น ถ้าเป็นในกรณีที่ไม่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินตามนัยที่กล่าวแล้ว ก็หาอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่านี้ไม่ กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการ

อาศัยหลักที่กล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า การสั่งจ่ายเงินดังต่อไปนี้ไม่จำเป็นต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการ คือ

(๑) เงินของสำนักงานพระคลังข้างที่ที่สร้างขึ้นสำหรับดำเนินการภายใน เพราะเป็นเรื่องการจ่ายเงินของสำนักงานจัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์ ไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

(๒) เงินส่วนพระองค์ เพราะมีลักษณะชัดเจนอยู่แล้วว่าเป็นส่วนพระองค์

(๓) เงินของพระบรมวงศานุวงศ์ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของพระราชวงศ์ที่เจ้าของได้มอบถวายไว้ให้ทรงจัดการในฐานะที่เป็นกุลเชษฐแห่งพระราชวงศ์

(๔) เงินวัดและนิติต่างๆ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่ทรงได้รับมอบหมายให้เป็นราชูปถัมภ์แห่งวัดหรือนิติเฉพาะแห่งเฉพาะรายเท่านั้น

(๕) เงินรายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่มอบถวายให้ทรงใช้จ่ายในฐานะที่ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ เพราะเป็นเงินซึ่งตกได้แก่พระมหากษัตริย์เพื่อทรงใช้จ่ายได้ตลอดพระชนมายุของพระองค์ ทำนองเดียวกับดอกผลอันเกิดจากสิทธิเก็บกินซึ่งทายาทย่อมมีสิทธิใช้และถือเอาประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ในระหว่างชีพ

(๖) เงินพระราชกุศล เพราะแม้จะเป็นเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณแผ่นดินก็ดี แต่เมื่อได้ตั้งไว้เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายสำหรับพระราชทานในการพระราชกุศลต่างๆ ซึ่งสุดท้ายจะพระราชทานตามพระราชอัธยาศัยแล้ว ก็เห็นได้ชัดว่าเป็นการส่วนพระองค์

ส่วนเงินในงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินในงบพระมหากษัตริย์ เฉพาะเงินเบี้ยหวัดข้าราชการฝ่ายใน และเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์นั้น เมื่อได้ตั้งไว้เพื่อทรงใช้จ่ายในตำแหน่งหรือหน้าที่กษัตริย์สำหรับทำนุบำรุงข้าราชการที่มีหน้าที่รักษาพระราชฐานอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทำนุบำรุงพระราชวงศ์เพื่อผดุงไว้ซึ่งพระเกียรติแห่งพระมหากษัตริย์ ก็ถือได้ว่าเป็นเงินที่ทรงใช้จ่ายในราชการแผ่นดิน ดังนั้นจึงต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการสำหรับพระราชหัตถเลขาสั่งจ่าย

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอเป็นข้อสังเกตด้วยว่า เนื่องจากข้อความตอนหนึ่งในหนังสือราชเลขานุการในพระองค์กล่าวว่า “โดยที่.....สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังมิได้ทรงบรรลุนิติภาวะ และมีได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร มีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ในฐานะตัวแทนขององค์พระมหากษัตริย์ จึงเป็นการสมควรอยู่ที่พระราชหัตถเลขาสั่งจ่ายเงินอันเกี่ยวกับการส่วนพระองค์เหล่านั้นจักได้มีการต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อรัฐบาลได้มีส่วนรู้เห็นและรับผิดชอบในพระราชกรณียกิจที่ได้ปฏิบัติไปแทนองค์พระมหากษัตริย์ด้วย แต่ในกรณีที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงบรรลุนิติภาวะและได้เสด็จกลับพระราชอาณาจักรและทรงบริหารราชกิจโดยพระองค์เองเช่นนี้ ปัญหาเรื่องการรับสนองพระบรมราชโองการในเรื่องที่เกี่ยวกับการสั่งจ่ายเงินส่วนพระองค์ต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจสมควรจะได้รับการปรับปรุงวินัยใหม่” ความข้อนี้ย่อมจะทำให้เข้าใจว่า การที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังมิได้ทรงบรรลุนิติภาวะ และมีได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักรนั้นเป็นเหตุให้ต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีต่างๆ ดังกล่าวนี้อย่างแน่นอน การรับสนองพระบรมราชโองการจำเป็นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น ฉะนั้นเป็นกรณีที่มิจำเป็นต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการแล้ว แม้จะเป็นเวลาในระหว่างที่มีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ก็ดี ก็ไม่จำเป็นต้องมีการรับสนองพระบรมราชโองการเช่นเดียวกัน

(ลงชื่อ) ส. วินิจญ์กุล

(นายเสริม วินิจญ์กุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๔๘๙