

บันทึก

เรื่อง ความรับผิดชอบของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันในการจ่ายเงินเลี้ยงชีพ
ตามพระราชพินัยกรรมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖
(ซึ่งได้แก้ไขใหม่โดยพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ในบันทึกลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ว่า เงินเลี้ยงชีพตามพระราชพินัยกรรมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ซึ่งได้แก้ไขใหม่โดยพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ยังคงผูกมัดบุคคลผู้ซึ่งตามความจริงและตามกฎหมายมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระบรมราชโองการดังกล่าวมาแล้วนั้น

บัดนี้เนื่องจากประธานกรรมการพิจารณาเรื่องทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ได้เสนอความเห็นไป คณะรัฐมนตรีจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำความเห็นว่า “การจ่ายเงินเลี้ยงชีพเช่นนั้น เป็นข้อผูกพันสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันเพียงไร”

กรรมการขอเสนอข้อสังเกตดังต่อไปนี้

๑. ตามจริงความรับผิดชอบอยู่ว่า จะต้องจ่ายเงินเป็นจำนวน ๑๐๖,๗๖๘.๓๔ บาททุก ๆ ปี ตามมติดังกล่าวแล้วข้างต้น เพราะฉะนั้น ความรับผิดชอบของบุคคลผู้จำต้องจ่ายเงินเลี้ยงชีพจำนวนนั้นจึงไม่เปลี่ยนแปลงในสมัยการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ เพราะเงินจำนวนนั้นได้กำหนดขึ้นไว้โดยพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นเสมือนกฎหมายของบ้านเมือง และเจ้าหน้าที่ในเงินจำนวนนั้นก็ยังคงชอบที่จะร้องขอให้ชำระได้

๒. เงินเลี้ยงชีพนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ อาจทรงกำหนดขึ้นไว้ในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ (ในกรณีเช่นนี้ เงินเลี้ยงชีพจำต้องจ่ายจากทรัพย์สินและ/หรือรายได้ที่พระมหากษัตริย์พึงทรงได้รับในฐานะเช่นนั้น) หรือในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นเอกชน (ในกรณีเช่นนี้ เงินเลี้ยงชีพจำต้องจ่ายจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์)

แม้ถึงว่าความแตกต่างดังกล่าวข้างบนนี้จะมิได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ก็จำเป็นต้องสันนิษฐานว่าเงินเลี้ยงชีพนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้ทรงกำหนดขึ้นไว้ในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ และจำต้องจ่ายจากทรัพย์สิน และ/หรือรายได้ที่พระมหากษัตริย์พึงทรงได้รับในฐานะเช่นนั้น ข้อที่ปรากฏว่าเงินเลี้ยงชีพมีจำนวนสูงกว่ารายได้แห่งทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ อย่างมากมายนั้น เป็นเหตุให้ยอมรับยิ่งขึ้นว่า เงินเลี้ยงชีพได้จ่ายจากทรัพย์สิน และ/หรือรายได้ที่พระมหากษัตริย์พึงทรงได้รับในฐานะเช่นนั้น

๓. โดยเหตุนี้ เงินเลี้ยงชีพพึงจะจ่ายจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ หรือของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ไม่ได้ และทั้งจะจ่ายจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน ขอให้

พึงสังเกตไว้ด้วยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ ได้วางกฎเกณฑ์ไว้แล้วในเรื่องทรัพย์สินต่างๆ ที่จัดว่าเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์

๔. เมื่อเป็นดังนี้ เงินเลี้ยงชีพจึงจำต้องและคงต้องจ่ายจากทรัพย์สินที่เป็นของพระมหากษัตริย์ หรือที่พระมหากษัตริย์พึงทรงได้รับในฐานะเช่นนั้น

๕. ทรัพย์สินเหล่านั้น มี ๒ ประเภท คือ

(ก) ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

(ข) เงินงบประมาณพระมหากษัตริย์รายปี

๖. สำหรับทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์นั้น เป็นความจริงว่า ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ได้ปะปนกันกับทรัพย์สินส่วนพระองค์โดยมิได้แบ่งแยกออกจากกันเด็ดขาด ทรัพย์สินทั้งหมดตกอยู่ในความควบคุมของพระคลังข้างที่ ฉะนั้น จึงไม่เป็นประโยชน์และถ้าหากก็เป็นการลำบากในสมัยนั้น ที่จะกำหนดลงไปว่ารายได้จากทรัพย์สินส่วนไหนจะนำเอามาจ่ายเป็นเบี้ยเลี้ยง แต่ภายใต้ระบอบการปกครองปัจจุบัน ได้มีการแบ่งแยกทรัพย์สินเช่นนั้นออกจากกัน และได้กำหนดทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ไว้โดยชัดแจ้งแล้ว นอกจากนั้นยังถือว่าทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ไม่เป็นของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป แต่กลับตกมาเป็นของแผ่นดิน

๗. สำหรับเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์รายปีนั้น เมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติ มีจำนวนถึง ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือ ๖๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อครั้งพระองค์ทรงสละราชสมบัติ (วันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๗) ในเวลานั้นเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์ของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันมีจำนวนเพียง ๑๐๐,๐๐๐ บาทเท่านั้น นอกจากนั้นสภาพของเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์ยังได้เปลี่ยนแปลงไปอีก คือเมื่อครั้งสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช เงินงบประมาณพระมหากษัตริย์เป็นงบประมาณอย่างหนึ่งของพระมหากษัตริย์ (รวมทั้งเงินที่พระองค์ทรงจ่ายให้แก่ข้าราชการในราชสำนัก ฯลฯ ด้วย) แต่ภายใต้การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญนี้ เงินงบประมาณพระมหากษัตริย์มีสภาพเป็นเงินเดือนประจำปี ซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายแก่พระมหากษัตริย์เท่านั้น และทั้งนี้เป็นการปฏิบัติในประเทศอื่นหลายประเทศที่มีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ

๘. เนื่องจากเงินเลี้ยงชีพจำต้องจ่ายจาก (ก) ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ และ (ข) เงินงบประมาณพระมหากษัตริย์ (ดูข้อ ๕ ข้างต้น) เงินเลี้ยงชีพนั้นก็คงต้องจ่ายจากทรัพย์สินอย่างเดียวกับตามข้อ (ก) และ (ข) ต่อไป เพราะว่าทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์และเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์ยังมีอยู่

๙. แต่ฐานะของผู้รับประโยชน์ (เจ้าของ ผู้ครอบครอง ฯลฯ) แห่งทรัพย์สินตามข้อ (ก) และ (ข) นั้นได้เปลี่ยนแปลงไปตั้งขึ้นแล้วข้างต้น

๑๐. ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์มิได้อยู่ในพระราชหัตถ์ของพระมหากษัตริย์ แต่ตกอยู่ในความครอบครองของรัฐบาลแล้ว ถ้ารัฐบาลได้ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์นั้นมา รัฐบาลก็ย่อมได้มาตามสภาพอันแท้จริงในกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ รวมทั้งหนี้ จำนองภาระติดพัน ฯลฯ ด้วย ถ้าหากมี ทั้งนี้ พึงเห็นได้ชัดในกรณีที่เป็นที่ดินหรือบ้านเรือน ซึ่งได้จำนองไว้เป็นต้น แต่การจ่ายเงินเลี้ยงชีพก็เป็นเงื่อนไขของทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ด้วยเหมือนกัน เพราะ

ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ทั้งหมด มีหนี้ในอันที่จะต้องจ่ายเงินเลี้ยงชีพ หรือส่วนหนึ่งของเงินเลี้ยงชีพ ติดพันอยู่โดยการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ

ส่วนเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์นั้น เดิมได้กำหนดขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงพระราชอำนาจเด็ดขาด แต่ในเวลาพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญได้รับเป็นเงินเดือนจากฝ่ายอำนาจนิติบัญญัติและรัฐบาล โดยมิได้รับความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์เลย

๑๑. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นนั้นได้เกิดขึ้นโดยมิได้รับความเห็นชอบ หรือโดยมิใช่ความผิดของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน (ซึ่งนับว่าเป็นลูกหนี้ในเงินเลี้ยงชีพ) แต่เกิดจากพฤติการณ์ซึ่งไม่อยู่ในความบังคับบัญชาของพระองค์ เพราะฉะนั้น ตามความจริงสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันจึงทรงอยู่ในฐานะที่เป็นลูกหนี้ แต่ทรงเป็นลูกหนี้ที่ไม่สามารถจะเผชิญกับการชำระหนี้ได้ เพราะว่า ฐานะการเงินในปัจจุบันของพระองค์ได้ลดลงไปเนื่องจากการลดรายได้ (เงินงบประมาณพระมหากษัตริย์) หรือเนื่องจากเงินทุนซึ่งมีภาระติดพันในอันที่จะต้องชำระหนี้ส่วนหนึ่งนั้น ได้โอนไปยังบุคคลอื่นเสียแล้ว

๑๒. เมื่อกลับมาพิจารณาปัญหาที่เสนอมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ ปัญหาที่ว่า การจ่ายเงินเลี้ยงชีพ เป็นข้อผูกมัดสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันเพียงใด กรรมการมีความเห็นว่า

(๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์นั้น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่มีความผูกพันที่จะต้องจ่ายส่วนแห่งเงินเลี้ยงชีพซึ่งจะต้องจ่ายจากรายได้ของทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์นั้นต่อไป เฉพาะส่วนนี้ย่อมเป็นหน้าที่ของเจ้าของ (รัฐบาล) ผู้มีภาระติดพันที่จะต้องจ่ายจากเงินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งทั้งหมดมีภาระติดพันอยู่ เป็นความจริงที่ว่า ส่วนแห่งชนิดหนี้ซึ่งจะต้องชำระจากรายได้ของทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์นั้น กำหนด ได้ยากสักหน่อย แต่การคำนวณเช่นนั้นดูเหมือนจะเป็นทางเดียวเท่านั้น ที่จะทราบได้ว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันจะทรงหลุดพ้นจากการจ่ายเงินเลี้ยงชีพโดยส่วนเพียงใด เพราะพระองค์มิได้ทรงเป็นเจ้าของหรือผู้ครองครองทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ต่อไปแล้ว

(๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับ “เงินงบประมาณพระมหากษัตริย์” เมื่อปรากฏว่า ในเวลาเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนสภาพไปเป็นเงินเดือนส่วนพระองค์ดังเห็นได้จากการที่ลดลงอย่างมากมาเช่นแล้ว ก็ย่อมกลายเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ไปในตัวซึ่งตามความยุติธรรมเป็นการปลดปล่อยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้หลุดพ้นจากหนี้สินใด ๆ ซึ่งจะต้องชำระจากเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์ เพราะว่า ประการที่หนึ่ง เมื่อคำนึงถึงหลักที่ว่าเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์แล้ว ก็ก็นำเอาทรัพย์สินส่วนพระองค์ไปจ่ายเป็นเงินเลี้ยงชีพไม่ได้ (ดูข้อ ๒ ข้างต้น) ประการที่สอง เงินเลี้ยงชีพที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะต้องจ่ายในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ จะเป็นภาระติดพันในเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์ได้ก็ต่อเมื่อเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์นั้นมีสภาพและจำนวนแตกต่างไปจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ และเจตนาจะให้เหมาะสมแก่ความรับผิดชอบต่าง ๆ ของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์

ในที่สุดผลจึงเป็นว่า สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันทรงหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทั้งหมด ในการจ่ายเงินเลี้ยงชีพ

๑๓. ถ้าหากรัฐบาลจะอ้างว่า ความรับผิดชอบของรัฐบาลตามข้อ ๗ ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการหนักหนาเกินไปแล้ว รัฐบาลก็อาจที่จะพยายามทำความตกลงกับบรรดาเจ้าหนี้เพื่อให้หนี้สินประจำปีได้ลดลงตามส่วน

๑๔. ในที่สุดสมมติว่า เจ้าหนี้และรัฐบาลไม่อาจทำความตกลงกันดังที่มานั้นได้ก็ต้องถือว่าความรับผิดชอบของรัฐบาล (ในฐานะเป็นลูกหนี้) ยังคงเป็นอยู่เช่นนั้นต่อไป ความรับผิดชอบนั้นเกิดขึ้นโดยลำดับมา จากพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลก่อน ๆ สองพระองค์ ซึ่งในครั้งนั้นทรงมีทั้งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ พระบรมราชโองการนั้นมีค่าเป็นกฎหมาย จะแก้ไขเสียได้ก็แต่โดยออกกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ ในเวลานี้ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

(ลงชื่อ) เตือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๔๗๙