

บันทึก

เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งอายัดทรัพย์สินซึ่งอาศัยอำนาจตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ
ที่ ๒๘๐/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๑๕ (กรณีนายสุธรรม ลีโชติรส)

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ นร ๐๑๐๗(๒)/๐๔ลง
วันที่ ๒ มกราคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายสุธรรม ลีโชติรส ได้มี
หนังสือลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ ร้องเรียนต่ออดีตนายกรัฐมนตรีว่า กองบัญชาการคณะ
ปฏิวัติได้มีหนังสือขอให้กรมที่ดินอายัดโฉนดที่ดินของผู้ร้องไว้ ซึ่งผู้ร้องทุกข์อ้างว่าเป็นการใช้
อำนาจโดยมิชอบ จึงขอให้สั่งเพิกถอนการอายัดโฉนดที่ดินดังกล่าว สำนักเลขาธิการ
นายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณาตามหนังสือ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๑๕ และได้รับ
รายงานจากกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๕ ว่า เรื่องนี้ราษฎรได้รับความ
เดือดร้อนจากการสั่งอายัดทรัพย์สินของผู้ช่วยเลขานุการฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่ง
อาศัยอำนาจคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ ๒๘๐/๒๕๑๕ ดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้
และกระทรวงมหาดไทยก็ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาสั่งการได้ เพราะเป็นการสั่งอายัดโดยอาศัยคำสั่ง
ของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ต่อมา สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มีนาคม
๒๕๑๕ สอบถามไปยังกรมตำรวจและกรมสรรพากรเพื่อขอทราบว่ามีกรณีผู้ร้องกระทำผิด
กฎหมายอาญาหรือหลีกเลี่ยงภาษีอากรและมีความจำเป็นที่จะต้องอายัดที่ดินดังกล่าวไว้ต่อไป
หรือไม่ กรมตำรวจและกรมสรรพากรรายงานมาสรุปได้ว่า ผู้ร้องเคยถูกดำเนินคดีในข้อหาเรียก
ดอกเบี้ยเกินอัตรา หลีกเลี่ยงภาษีอากร แสดงพยานหลักฐานเท็จและมีอาวุธปืนไว้ในครอบครอง
โดยผิดกฎหมาย พนักงานสอบสวนเห็นว่า คดีมีหลักฐานพอฟ้องผู้ต้องหาได้และได้ส่งเรื่องให้
พนักงานอัยการดำเนินการแล้ว นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าผู้ร้องจะต้องเสียภาษีย้อนหลังเป็นเงิน
๓,๘๒๘,๒๗๒.๑๗ บาท ดังนั้น การอายัดที่ดินไว้จึงยังมีความจำเป็นต่อทางราชการอยู่

เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๙ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ
ถึงนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณาสั่งการในเรื่องนี้ โดยแจ้งว่า นายสุเรนทร์ ลีโชติรส ในฐานะ
ผู้จัดการมรดกของนายสุธรรม ลีโชติรส ได้ชำระเงินค่าภาษีอากรที่ค้างชำระอยู่ให้แก่กรมสรรพากร
ครบถ้วนแล้ว เหตุแห่งการอายัดที่ดินย่อมหมดไป จึงควรถอนการอายัดที่ดินของนายสุธรรม ลี
โชติรส ได้ แต่กรณีนี้มีใช้การอายัดตามมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
กระทรวงมหาดไทยจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยยกเลิกคำสั่งดังกล่าวได้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
ได้มีหนังสือขอทราบผลคดีจากกรมตำรวจมาเพื่อประกอบการพิจารณา และได้รับแจ้งว่า คดีที่
นายสุธรรม ลีโชติรส ต้องหาว่าเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา แสดงหลักฐานเท็จและมีอาวุธปืนไว้ใน
ครอบครองโดยมิได้รับอนุญาตนั้น นายสุธรรม ลีโชติรส จำเลยถึงแก่กรรม คดีจึงระงับตาม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๑) และศาลได้สั่งให้จำหน่ายคดีออกจาก
สารบบความแล้วเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๒๖ ส่วนข้อหาหลีกเลี่ยงไม่ชำระภาษีอากรนั้นนาย

สุเรนทร์ ลีโชติรส ผู้จัดการมรดกของนายสุธรรม ลีโชติรส ได้นำเงินไปชำระภาษีอากรเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องอายัดที่ดินของนายสุธรรม ลีโชติรส ไว้อีกต่อไป

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า สมควรสั่งเพิกถอนการอายัดที่ดินของนายสุธรรม ลีโชติรส รวม ๓ แปลง ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอมา แต่มีปัญหาว่า

๑. คำสั่งของ พ.ท.ณรงค์ กิตติขจร ตามหนังสือ ที่ ฝรมช.๒๑๔๕/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๑๕ ที่แจ้งให้กรมที่ดินอายัดทรัพย์สินที่มีหลักฐานทางทะเบียนของนายสุธรรม ลีโชติรส วัั้นั้น มีฐานะเป็นกฎหมายหรือไม่ และ

๒. การจะออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอายัดที่ดินดังกล่าวนี้ จะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด และจะกระทำในลักษณะใด

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้นำเรื่องนี้เสนอรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เพื่อพิจารณาแล้ว รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) แล้ว ได้ความว่า จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๔^๑ และตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๔ จอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติได้มีคำสั่งให้ตั้งกองบัญชาการคณะปฏิวัติขึ้น โดยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนและเป็นผู้รักษาสถานการณ์ทั่วราชอาณาจักร ต่อมา จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติได้มีคำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติ ที่ ๒๘๐/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๑๕ แต่งตั้งให้ พ.ท.ณรงค์ กิตติขจรผู้ช่วยเลขานุการฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นผู้อำนวยการเกี่ยวกับการปราบปรามผู้ที่มีพฤติกรรมอันเป็นภัยต่อสังคม โดยให้ พ.ท.ณรงค์ กิตติขจร มีอำนาจสืบสวนสอบสวน จับกุมและควบคุมตัวบุคคลซึ่งมีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อสังคม และผู้ที่ให้การสนับสนุน ตลอดจนทำการตรวจค้น เรียก ยึดหรืออายัดเอกสารหลักฐานและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับกรณี รวมทั้งทำการตรวจสอบภาษีอากรและภาษีเงินได้ของบุคคลเหล่านั้น และมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่น ๆ เพื่อดำเนินการตามความจำเป็น ปรากฏว่า พ.ท.ณรงค์ กิตติขจร ได้มีหนังสือลับมาก ด่วนมาก ที่ ฝรมช.๒๑๔๕/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๑๕ แจ้งไปยังอธิบดีกรมที่ดินให้อายัดทรัพย์สินที่มีหลักฐานทางทะเบียนของนายสุธรรม ลีโชติรส ซึ่งได้กระทำผิดกฎหมายอาญาและหลีกเลี่ยงภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร และให้ระงับการโอนเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่มีหลักฐานทางทะเบียนที่นายสุธรรม ลีโชติรส มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทั้งหมดจนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง จึงมีปัญหาตามข้อหารือประการแรกของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ว่า คำสั่งของ พ.ท.ณรงค์ กิตติขจร ที่แจ้งให้กรมที่ดินอายัดทรัพย์สินที่มีหลักฐาน

^๑ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๔

ทางทะเบียนของนายสุธรรม ลีโชติรส วัั้นั้น มีฐานะเป็นกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วตรงอยู่ แล้วตามประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยให้ระงับการเปลี่ยนแปลงหลักฐานทางทะเบียนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดของนายสุธรรม ลีโชติรส ซึ่งเป็นผู้ที่ฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติอันเป็นหน่วยงานหนึ่งของกองบัญชาการคณะปฏิวัติได้ตรวจสอบพบว่าเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายอาญาและหลีกเลี่ยงภาษีอากรจำเป็นต้องอายัดที่ดินของนายสุธรรม ลีโชติรส ไว้ก่อนเพื่อประโยชน์ในการชำระหนี้แก่รัฐ คำสั่งของ พ.ท.ณรงค์ กิตติขจร ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามคำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ ๒๘๐/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๑๕ คำสั่งนั้นจึงไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายแต่อย่างใด การที่ พ.ท.ณรงค์ กิตติขจร สั่งให้อธิบดีกรมที่ดินระงับการเปลี่ยนแปลงหลักฐานทางทะเบียนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของนายสุธรรม ลีโชติรส นั้น ก็เป็นการปฏิบัติตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ให้ยึดหรืออายัดเอกสารหลักฐานและทรัพย์สินของบุคคลซึ่งมีพฤติการณ์อันเป็นภัยต่อสังคม ซึ่งอำนาจที่ พ.ท. ณรงค์ กิตติขจร ได้รับมอบหมายจากกองบัญชาการคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวข้างต้นทุกกรณี ก็มีลักษณะเป็นอำนาจในทางบริหาร พ.ท.ณรงค์ กิตติขจร ซึ่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของกองบัญชาการคณะปฏิวัติ ไม่ใช่หัวหน้าคณะปฏิวัติ จึงไม่มีอำนาจที่จะออกข้อกำหนด ตามหนังสือ ลับมาก ต่วนมาก ที่ ผรมช. ๒๑๔๕/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๑๕ มีฐานะเป็นกฎหมายหรือไม่

สำหรับประเด็นที่หารือว่าการเพิกถอนคำสั่งของ พ.ท.ณรงค์ กิตติขจร จะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด และลักษณะใด นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในหนังสือของกรมตำรวจและกรมสรรพากรซึ่งได้รายงานให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีทราบผลคดีที่นายสุธรรม ลีโชติรส เป็นจำเลยพอสรุปความสำคัญได้ว่า นายสุธรรม ลีโชติรส ได้ถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา หลีกเลี่ยงไม่ชำระภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร แสดงพยานหลักฐานเท็จและมีอาวุธปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอาญานายสุธรรม ลีโชติรส ถึงแก่ความตาย คดีที่นายสุธรรม ลีโชติรส ถูกฟ้องจึงเป็นอันระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๑)^๒ ศาลจึงจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๒๖ แล้ว สำหรับข้อหาที่เกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงไม่ชำระภาษีอากรซึ่งนายสุธรรม ลีโชติรส จะต้องเสียภาษีย้อนหลังเป็นเงิน ๓,๘๒๘,๒๗๒.๑๗ บาท นั้น นายสุธรรม ลีโชติรส ได้เป็นโจทก์ฟ้องศาลขอให้ศาลเพิกถอนการประเมินเรียกเก็บภาษีดังกล่าว ปรากฏว่า ศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์ และนายสุเรนทร์ ลีโชติรส ผู้จัดการมรดกของนายสุธรรม ลีโชติรส ได้นำเงินไปชำระภาษีอากรเป็นการเสร็จสิ้นแล้ว จึงเห็นว่าเหตุที่จะอายัดทรัพย์สินของนายสุธรรม ลีโชติรส ได้หมดสิ้นไปแล้ว ก็ควรจะเพิกถอนการอายัดทรัพย์สินดังกล่าวได้ แต่โดยที่

^๒มาตรา ๓๙ สิทธิภาคีอาญามาฟ้องยอมระงับไปดังต่อไปนี้

(๑) โดยความตายของผู้กระทำผิด

คำสั่งอายัดทรัพย์สินนั้นมิได้เป็นคำสั่งอายัดที่ดินตามมาตรา ๘๓^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเจ้าพนักงานที่ดินจึงไม่มีอำนาจสั่งให้ยกเลิกการอายัดนั้นได้ และคำสั่งอายัดที่ดินดังกล่าวมิได้มีฐานะเป็นกฎหมายแต่เป็นคำสั่งในทางบริหาร การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่งนั้นก็อาจจะทำได้ในทางบริหารเช่นกัน กล่าวคือ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้ในข้อ ๙^๔ (๑) ว่า “กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน...” และข้อ ๙ (๘) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับเดียวกัน มีความว่า “ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย” ดังนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจึงใช้อำนาจของฝ่ายบริหารยกเลิกการอายัดทรัพย์สินตามคำสั่งของ พ.ท.ณรงค์ กิตติขจร ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบูรณ์

(นายอมร จันทรสุมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐

^๓มาตรา ๘๓ ผู้ใดมีส่วนได้เสียในที่ดินใดอันอาจจะฟ้องบังคับให้มีการจดทะเบียนหรือให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ มีความประสงค์จะขออายัดที่ดิน ให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนหลักฐานที่ผู้ขอได้นำแสดงให้ปรากฏแล้ว ถ้าเห็นสมควรเชื่อถือก็ให้รับอายัดไว้ได้มีกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ขออายัด โดยให้ผู้นั้นไปดำเนินการทางศาลและให้นำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องในกรณีที่ขออายัดมาแสดงต่อเจ้าพนักงานที่ดินผู้รับอายัดภายในกำหนดเวลาที่อายัด ถ้าผู้ขออายัดมิได้ปฏิบัติตามดังกล่าว ให้ถือว่าการอายัดสิ้นสุดและจะขออายัดซ้ำในกรณีเดียวกันอีกไม่ได้ แต่ถ้าผู้ขออายัดได้แสดงหลักฐานดังกล่าวภายในกำหนดเวลาที่อายัด ให้การอายัดมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งให้ถอนการอายัด หรือมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด

ถ้าเจ้าพนักงานที่ดินเห็นเองหรือผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านว่า การอายัดนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสอบสวนพยานหลักฐานเท่าที่จำเป็น เมื่อเป็นที่เชื่อได้ว่าได้รับอายัดไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสั่งให้ยกเลิกการอายัดนั้นได้ และแจ้งให้ผู้ขออายัดทราบ

^๔ข้อ ๙ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจดังนี้

(๑) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจงแสดงความคิดเห็นทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

๑๗๑

๑๗๑

(๘) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย