

บันทึก

เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ต้องหาตามคำสั่งของหัวหน้า
คณะปฏิวัติที่ ๔๒/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๑๕ และคำสั่ง
ของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ ๘๓/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่ นร ๐๑๐๗(๔)/๘๘๒๙ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมที่ดินได้รายงานว่า^๑ เดิมหัวหน้าคณะปฏิวัติได้มีคำสั่งที่ ๔๒/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๑๕ ให้ที่ดินหรือที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ไม่มีภาระผูกพันใด ๆ ของนายเดิม ทับทิมทองกับพวก ตกเป็นของรัฐ ส่วนที่ดินหรือที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีภาระผูกพันไม่ว่าประการใดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจดำเนินการเพื่อให้พ้นการผูกพันแล้วให้ตกเป็นของรัฐ และให้กระทรวงมหาดไทยจัดการจำหน่ายที่ดินหรือที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวชดใช้ความเสียหายของรัฐ และชดใช้แก่ผู้มีสิทธิเรียกร้องจากรัฐ ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำทุจริตของนายเดิมฯ สมคบกับเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี กับพวก เกี่ยวกับการแบ่งแยกที่ดินและออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากที่ดินหรือที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตกเป็นของรัฐดังกล่าวจำหน่ายได้ไม่พอชดใช้ความเสียหายของรัฐให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยึดทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวจำหน่ายชดใช้ความเสียหายของรัฐจนครบต่อไป การปฏิบัติดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทยให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกคำสั่ง และต่อมาได้มีคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ ๘๓/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ให้ขยายระยะเวลาการปฏิบัติดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทยออกไปอีกมีกำหนดหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นไป

กรมที่ดินจึงขอทราบว่ ทางราชการจะมีอำนาจยึดที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๖ และ ๓๑๒๒ อำเภอดุสิต (บางซื่อ) ของนายฉลุย แก้วแจ่ม เพื่อจำหน่ายชดใช้ความเสียหายของรัฐตามนัยคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติดังกล่าวได้อีกหรือไม่และหากทางราชการไม่มีอำนาจที่จะยึดที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวได้แล้ว ทางราชการสามารถที่จะเรียกร้องเอาที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวมาชำระหนี้ส่วนที่ขาดแทนกันได้หรือไม่ เพียงใด หรือควรจะดำเนินการประการใดต่อไป ซึ่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้นำกราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีบัญชาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี)

^๑หนังสือกรมที่ดินถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ มท ๐๗๐๘/๑๐๐๓๗ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม

และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ประกอบกับพิจารณาเอกสารที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีส่งมาแล้ว ปรากฏว่า นายฉลุย แก้วแจ่ม และนางบุญเกื้อ ไยบัวกลิ่น ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๖ อำเภอตุสิต (บางชื่อ) จำนวน ๓ งาน ๕๗ ตารางวา ซึ่งนายฉลุย แก้วแจ่ม รับมาจากนางแม่น แก้วแจ่ม มารดา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๒๑ และนายฉลุย แก้วแจ่ม ให้นางบุญเกื้อ ไยบัวกลิ่น ถือกรรมสิทธิ์รวมเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ และที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๒๒ อำเภอตุสิต (บางชื่อ) จำนวน ๓ งาน ๕๗ ตารางวา ซึ่งนางบุญเกื้อ ไยบัวกลิ่น ให้นายฉลุย แก้วแจ่ม ถือกรรมสิทธิ์รวม เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ ได้ขอรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมที่ดินทั้งสองแปลงนี้ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่กรมที่ดินมีปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ ๔๒/๒๕๑๕ และที่ ๘๓/๒๕๑๕ ว่า จะจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมให้แก่ผู้ขอได้หรือไม่ เพียงใด เนื่องจากนายฉลุย แก้วแจ่ม ผู้ขอรังวัด เป็นหนึ่งในจำนวนผู้ต้องหาตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าทางราชการจะอาศัยอำนาจตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ ๔๒/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๑๕ และคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ ๘๓/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ยึดที่ดินของนายฉลุย แก้วแจ่ม (ผู้ต้องหาที่ ๔ ตามคำสั่งดังกล่าว) ซึ่งได้มาภายหลังจากการกำหนดเวลาให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้รัฐได้รับชดใช้ความเสียหายได้ล่วงหน้าไปแล้ว เพื่อนำมาจำหน่ายชดใช้ความเสียหายของรัฐได้อีกหรือไม่ นั้น จำเป็นต้องพิจารณาตัวคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวเสียก่อนว่ามีฐานะอย่างไร และมีผลบังคับหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้เห็นว่า เมื่อคณะปฏิวัติยึดอำนาจของรัฐได้โดยเด็ดขาดแล้ว ในขณะนั้นหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ การที่หัวหน้าคณะปฏิวัติได้สั่งให้ลงโทษจำคุกผู้ต้องหาที่ ๑ ผู้ต้องหาที่ ๒ ผู้ต้องหาที่ ๓ และผู้ต้องหาที่ ๔ ในอัตราโทษต่าง ๆ กันและได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของผู้ต้องหาไว้ด้วย นั้น จึงเป็นการใช้อำนาจตุลาการ และคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติก็เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยผู้มีหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่คำสั่งกำหนด

ในกรณีนี้ โดยที่คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ ๔๒/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๑๕ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำความตกลงกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากรัฐและจำหน่ายทรัพย์สินที่ตกเป็นของรัฐชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายแต่ถ้าทรัพย์สินที่ตกเป็นของรัฐนั้นไม่เพียงพอชดใช้ความเสียหายของรัฐก็ให้กระทรวงมหาดไทยยึดทรัพย์สินอื่นเท่าที่พอกับจำนวนเงินของรัฐที่ต้องเสียหายเพื่อจำหน่ายชดใช้ความเสียหายของรัฐจนครบ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกคำสั่ง ซึ่งต่อมา ได้มีคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ ๘๓/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ให้ขยายระยะเวลาการปฏิบัติดังกล่าวออกไปอีกมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๑๖ แม้ว่าข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏชัดว่า กระทรวงมหาดไทยได้จำหน่ายทรัพย์สินที่ตกเป็นของรัฐชดใช้ค่าเสียหายเพียงพอแล้วหรือไม่ หรือยังจะต้องชำระหนี้ในส่วนที่ขาดอีกจำนวนเท่าใดก็ตาม แต่บัดนี้ได้พ้นระยะเวลาตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติทั้งสองฉบับแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงไม่มีอำนาจยึดทรัพย์สินของผู้ต้องหา

อีกต่อไป ดังนั้น แม้ว่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๖ และเลขที่ ๓๑๒๒ อำเภอตุสิต (บางชื่อ) ของนายฉลุย แก้วแจ่ม จะเป็น“ทรัพย์สินอื่น” ตามข้อ ๕^๒ของคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ ๔๒/๒๕๑๕ เพราะมิใช่ทรัพย์สินที่กำหนดไว้ในข้อ ๑^๑และข้อ ๒^๒ของคำสั่งดังกล่าวก็ตาม ทางราชการก็ไม่มีอำนาจยึดที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๖ และเลขที่ ๓๑๒๒ อำเภอตุสิต (บางชื่อ) ของนายฉลุย แก้วแจ่ม เพื่อจำหน่ายชดใช้ความเสียหายของรัฐได้

สำหรับประเด็นต่อมาว่า เมื่อทางราชการไม่มีอำนาจอาศัยคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ ๔๒/๒๕๑๕ และ ที่ ๘๓/๒๕๑๕ ยึดที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวได้แล้วจะสามารถเรียกร้องเอาที่ดินดังกล่าวมาชำระหนี้ส่วนที่ขาดแทนกันได้หรือไม่ เพียงใด หรือควรจะดำเนินการประการใดต่อไป นั้น เห็นว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเพื่อจำหน่ายชดใช้ความเสียหายของรัฐได้จนแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยก็ชอบที่จะดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมต่อไป กล่าวคือ ต้องฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดในกรณีการทุจริตดังกล่าวเพื่อให้รับผิดชดใช้ความเสียหายของรัฐที่ยังคงเหลืออยู่จนครบถ้วนและจะต้องฟ้องร้องต่อศาลภายในกำหนดอายุความตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าระยะเวลาได้ล่วงเลยมาแล้วเกินกว่าสิบปี โดยกระทรวงมหาดไทยมิได้ฟ้องนายฉลุยฯ เสียภายในกำหนดอายุความ^๕ กระทรวงมหาดไทยจึงไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ตามกระบวนการยุติธรรมแก่ที่ดินทั้งสองแปลงของนายฉลุยฯ เพื่อให้ได้รับชำระหนี้ได้

^๒คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ ๔๒/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๑๕

๕. ให้กระทรวงมหาดไทยตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน มีอำนาจทำความตกลงกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากรัฐเกี่ยวกับกรณีนี้ ในทางที่รัฐรับผิดชอบน้อยที่สุด แล้วให้กระทรวงมหาดไทยจำหน่ายทรัพย์สินตาม ๑ และ ๒ ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายเหล่านั้นไป โดยให้ถือว่า บุคคลตาม ๑ มีความรับผิดชอบเท่ากันและแทนกัน หากมีทรัพย์สินของผู้ใดเหลืออยู่ก็ให้คืนผู้นั้น แต่ถ้าหากทรัพย์สินตาม ๑ และ ๒ ไม่เพียงพอชดใช้ความเสียหายของรัฐ ก็ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยึดทรัพย์สินอื่นของบุคคลตาม ๑ เท่าที่พอกับจำนวนเงินที่รัฐต้องเสียหาย และเมื่อยึดได้แล้ว ก็ให้กรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินนั้นตกเป็นของรัฐ และให้กระทรวงมหาดไทยจำหน่ายชดใช้ความเสียหายของรัฐจนครบ

^๓คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ ๔๒/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๑๕

๑. ให้บรรดาที่ดินหรือที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่มีภาระผูกพันใด ๆ ของนายเดิม ทับทิมทอง นางเรวดี ทับทิมทอง นายจรูญ ไตรลาศ นางฉวี ไตรลาศนายสุนทร ธีรวิทย์ นายฉลุย แก้วแจ่ม นางทองคำ แก้วแจ่ม นายแวว สิริลอยรัตน์และนางชุมจิตต์ สิริลอยรัตน์ ตกเป็นของรัฐทันทีในวันออกคำสั่งนี้

๒. ที่ดินหรือที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของบุคคลตาม ๑ ที่มีภาระผูกพันไม่ว่าประการใด ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจดำเนินการเพื่อให้พ้นจากภาระผูกพัน หรือดำเนินการโดยประการอื่นใดเพื่อให้ได้เงินชดใช้ความเสียหายของรัฐแล้วให้ทรัพย์สินเหล่านั้นตกเป็นของรัฐ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๕ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๖๔ อันอายุความนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ท่านให้มีกำหนดสิบปี

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๒