

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับฐานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ ธปท. สกม. ๒๒๑๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยบทบัญญัติมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้บัญญัติห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการของผู้อื่นหรือก่อภาระผูกพันเพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันเมื่อสิ้นวันหนึ่ง ๆ เกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนทั้งหมด หรือเงินกองทุนชนิดหนึ่งชนิดใดหรือหลายชนิด ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และมาตรา ๑๓ ทวิ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติมิให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับแก่กรณีที่ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดอัตราส่วนจำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อลงทุน และก่อภาระผูกพันเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งกับเงินกองทุน พ.ศ. ๒๕๓๙ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๙ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดห้ามธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อลงทุน หรือก่อภาระผูกพันเพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด เกินกว่าร้อยละ ๒๕ ของเงินกองทุนชั้นที่ ๑ ทั้งนี้ข้อยกเว้นไม่ต้องนับการให้สินเชื่อและการก่อภาระผูกพันเพื่อกระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า รวมคำนวณในอัตราดังกล่าว

การที่จะพิจารณาว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะอยู่ในเกณฑ์ข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ มาตรา ๑๓ ทวิ (๓) หรือไม่ ธปท. เห็นว่า จะต้องขึ้นอยู่กับว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าหรือไม่ และรัฐบาลมีความผูกพันต้องรับผิดชอบในหนี้สินและภาระผูกพันของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หรือไม่ และโดยที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ธปท. จึงขอหารือว่า

๑. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าหรือไม่

๒. รัฐบาลมีความผูกพันต้องรับผิดชอบในหนี้สินและภาระผูกพันของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและกรมบัญชีกลาง) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในบันทึกเรื่อง การมอบโครงการให้บริการวิทยุโทรทัศระบบบอกรับเป็นสมาชิกของกรมประชาสัมพันธ์ให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำเนินการ (เรื่องเสร็จที่ ๖๓/๒๕๓๗)^๑ ว่า “... สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิใช่ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เนื่องจากเห็นว่า การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นนิติบุคคลก็เพื่อให้มีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดหาประโยชน์ให้แก่ทรัพย์สินของรัฐที่จัดแยกเฉพาะไว้ เพื่อใช้จ่ายสำหรับสถาบันพระมหากษัตริย์ และสำนักงานดังกล่าวก็อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งกรรมการเกือบทั้งหมดยกเว้นประธานซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นโดยตำแหน่งนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เอง การดำเนินงานของสำนักงานจึงมิได้อยู่ในการควบคุมหรือกำกับของรัฐบาล และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็มีใช้หน่วยงานอื่นใดภายใต้รัฐบาลด้วย เพราะมิได้อยู่ในการควบคุมหรือกำกับของรัฐบาลที่จะจัดให้ดำเนินงานตามความประสงค์ของรัฐบาลได้ ...” ดังนั้นจึงเห็นว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นหน่วยงานอิสระที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มิใช่หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว สำหรับในประเด็นว่าจะเป็นที่ว่าการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าหรือไม่นั้น เห็นว่า เนื่องจากคำว่า “ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า” ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นเป็นถ้อยคำทั่วไปที่อยู่ตามหลังคำที่มีความหมายเฉพาะ คำดังกล่าวจึงย่อมมีความหมายในทำนองเดียวกับคำที่มีความหมายเฉพาะเหล่านั้น (Ejusdem generis) ซึ่งในกรณีนี้ย่อมหมายถึง หน่วยงานภาครัฐที่มีฐานะเทียบเท่ากับกระทรวง ทบวง กรม ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่มีฐานะเป็นที่ว่าการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว

ประเด็นที่สอง เมื่อได้พิจารณามาตรา ๔ ทวิ^๒ มาตรา ๔ ตริ^๓ ประกอบกับมาตรา

^๑ บันทึก เรื่อง การมอบโครงการให้บริการวิทยุโทรทัศระบบบอกรับเป็นสมาชิกของกรมประชาสัมพันธ์ ให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำเนินการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๓๗ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๓๗

^๒ มาตรา ๔ ทวิ ให้ตั้งสำนักงานขึ้นสำนักงานหนึ่งเรียกว่า “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” มีหน้าที่ปฏิบัติการตามความในมาตรา ๕ วรรคสอง

ให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^๓ มาตรา ๔ ตริ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้ง และในจำนวนนี้จะได้ทรงแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ๑ คน

ให้คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีอำนาจหน้าที่ดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จัดตั้งขึ้นโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทำหน้าที่ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ อื่นที่มีใช้ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภค ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานฯ ประกอบกับตามที่ได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานอิสระซึ่งมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของรัฐบาล และมีใช้กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า ดังนั้น รัฐบาลจึงไม่มีความผูกพันที่จะต้องรับผิดชอบในหนี้สินและภาระผูกพันของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๔

ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มอบหมาย และมีอำนาจลงชื่อเป็นสำคัญผูกพัน สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

๔ มาตรา ๕ ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภค ให้อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นอกจากที่กล่าวในวรรคก่อน ให้อยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้น การดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย.