ของหลวง ตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้
Nation Properties, Always in Good Landing

สมภูมิ หล้ารัศมี[1] และ อิทธิกร ขำเดช[2]
Somphum Larusmee[1] and Ithikorn Khamdej[2]
[1]หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
[1]Doctor of Public Administration, Rajabhat Maha sarakham University
[2]หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต
[2]Master of Public Administration, Kasem Bundit University
Received: December 4, 2018
Revised: January 28, 2019
Accepted: January 29, 2019

บทคัดย่อ

ทรัพย์สินที่เป็นของแผ่นดินหรือของรัฐเป็นของหลวงที่ประชาชนพลเมืองของรัฐมีความเป็นเจ้าของร่วมกันเพื่อประโยชน์ร่วมกันผ่านนโยบายของรัฐ และพลเมืองทุกคนมีหน้าที่ร่วมกันดูแลตรวจสอบไม่ให้เกิดการทุจริตเสียหาย สุภาษิตไทยที่ว่า “ของหลวง ตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้” หมายถึง ของหลวงไม่ว่าจะตกอยู่ที่ใดก็ไม่อาจสูญหาย รวมถึงกรณีที่ไม่ว่าของหลวงอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นจะถูกแปรสภาพเป็นทรัพย์สินอื่นอย่างไรแล้วรัฐย่อมมีอำนาจติดตามเอากลับคืนมาเป็นของหลวงได้เสมอ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีจนถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สอดคล้องกับนิตินโยบายแห่งรัฐอันเป็นหลักกฎหมายสารบัญญัติว่าด้วยของหลวงที่ห้ามมิให้โอนของหลวงอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดของหลวงอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ของแผ่นดิน (หน่วยงานของรัฐ) มีสิทธิติดตามเอาคืนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือของหลวงนั้นไว้ได้เสมอโดยไม่มีอายุความ และใช้บังคับกับของหลวงทุกชนิดไม่มีข้อยกเว้นและเน้นผลของการกระทำทางกายภาพเป็นสำคัญว่าเมื่อของหลวงไปอยู่กับบุคคลที่ไม่มีสิทธิย่อมต้องคืนหน่วยงานของรัฐเสมอ ไม่อาจอ้างความบกพร่องใดๆไม่ว่าโดยสุจริต หรือโดยสำคัญผิด เพื่อยกอายุความขึ้นต่อสู้แผ่นดินหรือหน่วยงานของรัฐได้

คำสำคัญ: ทรัพย์สินของแผ่นดิน, ของหลวง, ตกน้ำไม่ไหลตกไฟไม่ไหม้

Abstract

Property belonging to the land or state is a royal property that citizens, citizens of the state, have common ownership for mutual benefits through government policies. And every citizen has a duty to jointly monitor and prevent corruption. The Thai proverb that “Nation Properties, Always in Good Landing” means the King, no matter where he falls, it may not be lost. Including the case that regardless of the royal property which is the property of that land will be transformed into other property, the state will always have the power to return to be the royal property. Which is well known that it is considered a general law that is consistent with the state policy of law, which is the principle of the law on the royal property that prohibits the transfer of the royal property which is

the property of the land Except by virtue of specific laws or decrees forbidden to raise the age to fight against the land and prohibit the confiscation of the royal property which is the property of the land and the owner of the property of the land (State agencies) have the right to follow back from people who do not have the right to always hold that royal property without age. And applicable to all kinds of royal property, with no exception and emphasizing the effect of physical actions, it is important that when the King is with an unauthorized person, he must always return the government agency May not claim any defects, whether honestly or by mistake to raise the age to fight the land or government agencies

Keywords: Property of the state, Nation Properties, Always in Good Landing

บทนำ

คำว่า "ของหลวง" เป็นคำนาม พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้นิยามไว้ว่าหมายถึง "ของของสถาบันพระมหากษัตริย์" หรือ "ของที่เป็นของแผ่นดินหรือรัฐ"

ส่วนสำนวนสุภาษิตไทยที่ว่า "ตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ถ้าใช้เป็นคำกริยาหมายความว่า ตกอยู่ในที่คับขันอย่างไรก็ไม่เป็นอันตราย เช่น คนดีตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้ แต่ถ้าใช้เป็นคำเปรียบเทียบ หมายความว่า ตกอยู่ที่ใดก็ไม่สูญหาย เช่น ของหลวงตกน้ำไม่ไหลตกไฟไม่ไหม้

ดังนั้น จึงเป็น "หลักทั่วไป" ที่เข้าใจกันในสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านานแล้วว่า "ของหลวง ตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้ คือ ตกอยู่ที่ใดก็ไม่สูญหาย" และเป็นหน้าที่ของรัฐต้องดูแลรักษาและใช้ของหลวงหรือบริหารจัดการของหลวงซึ่งเป็นของส่วนรวมเป็นทรัพยากรของชาติให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในชาติอย่างเท่าเทียมทั่วถึงมีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแห่งราชอาณาจักรไทย

ในการบริหารราชแผ่นดินมีระบบการป้องกันและการตรวจสอบของหลวงมิให้สูญหายไปเป็นประโยชน์ส่วนตนของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตาม "หลักทั่วไปว่าด้วยของหลวง" ดังกล่าวมากมายหลายขั้นตอนค่อนข้างรัดกุม แต่ในความเป็นจริงในทางบริหารเป็นที่ยอมรับว่าระบบบริหารจัดการภาครัฐใช้คนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกลไกในการขับเคลื่อนระบบ โดยธรรมชาติย่อมมีความบกพร่องผิดพลาด (Human Error) เป็นช่องทางให้ของหลวงไหลรั่วสูญหายไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งของหลวงนั้นๆเกิดขึ้นอยู่เนืองๆตามที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนมาโดยตลอด

บทความนี้พิจารณา "ของหลวง" เฉพาะที่หมายถึงของที่เป็นของแผ่นดินหรือรัฐ และเน้นกล่าวในส่วนที่หมายถึง "ทรัพย์สินของแผ่นดิน" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เฉพาะทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทที่ดินของรัฐหรือที่หลวง และประเภทเงินหลวงเท่านั้น โดยมุ่งเสนอหลักการ สถานการณ์และแนวทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันการทุจริตและการติดตามเอาของหลวงอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินจากผู้ไม่มีสิทธิเอาไปไม่ว่ากรณีบกพร่องโดยสุจริต โดยสำคัญผิด หรือโดยทุจริตหรือไม่ก็ตามให้กลับคืนมาเป็นของหลวงเพื่อประโยชน์สุขสำหรับประชาชนพลเมืองของรัฐทุกคน ตามหลักทั่วไปในสำนวนไทยเชิงเปรียบเทียบที่ว่า "ของหลวงตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้" ไม่ว่าจะตกอยู่ที่ใดก็ไม่อาจสูญหายไปได้อย่างแท้จริงและเพื่อกระตุ้นให้เกิดพลังร่วมกันตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ต่อต้านการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงให้ประเทศไทยใสสะอาดเป็นภาพลักษณ์ที่ดีเอื้อต่อการลงทุนด้านเศรษฐกิจและสังคมสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนตามบริบทของสังคมโลก

1. หลักการและเหตุผล

1.1 ความเป็นเจ้าของ

"ของหลวง" ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐ หมายถึงทรัพย์สินทุกชนิดของรัฐ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554) ดังนั้น โดยหลักการมีส่วนร่วมในโลกเสรีนิยมประชาธิปไตยแล้วถือว่าประชาชนพลเมืองของรัฐทุกคนมีสิทธิมีส่วนเป็นเจ้าของของหลวงดังกล่าวอย่างแท้จริงคือมีสิทธิได้รับประโยชน์ร่วมกันในรูปของนโยบายสาธารณะของรัฐ และมีหน้าที่ดูแลรักษาร่วมกันตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้มีการจัดสรรของหลวงผ่านกระบวนการนโยบายของรัฐจนเป็นบริการสาธารณะไปถึงพลเมืองทุกคนอย่างเป็นธรรมเท่าเทียมเสมอภาคกัน

1.2 การแบ่งประเภทของหลวงที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 หลักทั่วไป ลักษณะ 3 ว่าด้วยทรัพย์ มาตรา 138 และบรรพ 4 ทรัพย์สิน ลักษณะ 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป มาตรา 1304 ถึงมาตรา 1307 กำหนดหลักทั่วไปว่าด้วย "ของหลวง" หรือ "ทรัพย์สินของแผ่นดิน" ไว้เป็นการเฉพาะโดยสรุปว่า ของหลวงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน รวมถึงทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่หมายถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์ สำหรับทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา และห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

จากหลักกฎหมายดังกล่าวอาจแบ่งทรัพย์สินของแผ่นดินได้เป็น 2 ประเภท คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1.2.1 สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งโดยสภาพหรือโดยความมุ่งหมายแห่งการใช้เป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เอกชนไม่เคยเป็นเจ้าของ ที่ชายทะเลและอ่าว ทางหลวง ทางรถไฟ ทะเลสาบ ทางน้ำ และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

1.2.2 ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ที่ดินที่ถูกทอดทิ้งโดยเอกชน สังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อการบริหารงานในองค์กรของรัฐ ทรัพย์สินที่ถูกทอดทิ้งหรือไม่มีเจ้าของ ทรัพย์สินที่ถูกยึดหรือโอนมาเป็นของรัฐ ทรัพย์สินหายที่ตกเป็นของรัฐโดยประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น

อนึ่ง คำว่า "ที่หลวงหรือที่ดินของรัฐ" หมายถึง ที่ดินที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ รวมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีผู้ใดเป็นเจ้าของหรือครอบครอง และรวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 และกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 อาจสรุปได้ว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนบุคคลหนึ่งบุคคลใดถือว่าเป็นที่หลวงหรือที่ดินของรัฐทั้งสิ้น และหากที่หลวงส่วนใดได้จัดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ดูแลรักษาใช้ประโยชน์ก็จะมีฐานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ถ้าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีผู้ใดเป็นเจ้าของหรือครอบครองก็ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1.3 หลักการบริหารจัดการของหลวงที่เป็นของแผ่นดิน

ของหลวงของแผ่นดินเป็นทรัพยากรของรัฐที่ต้องจัดสรรเพื่อประโยชน์สุขร่วมกันสำหรับพลเมืองของรัฐให้เกิดเกิดประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๖ จึงกำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ชัดเจนว่ารัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหาร

ราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพรัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

ในส่วนมาตรการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง สำนักงาน ก.พ. (2552) ได้นิยามความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือ Conflict of Interest ว่าหมายถึง สถานการณ์หรือการกระทำของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ พนักงาน บริษัท หรือผู้บริหารมีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องจนส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น การกระทำดังกล่าวอาจเกิดขึ้น โดยรู้ตัวหรือไม่รู้ตัวทั้งเจตนาหรือไม่เจตนาหรือบางเรื่องเป็นการปฏิบัติสืบต่อกันมาจนไม่เห็นว่าจะเป็นสิ่งผิดแต่อย่างใดพฤติกรรมเหล่านี้เป็นการกระทำความผิดทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ(ประโยชน์ของส่วนรวม) แต่กลับตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง ทั้งนี้เป็นมาตรการของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.4 หลักการติดตามเอาของหลวงคืนจากผู้ที่ไม่มีสิทธิยึดถือไว้

หลักการติดตามเอาของหลวงคืนจากผู้ที่ไม่มีสิทธิยึดถือไว้ในทางกฎหมายใช้หลักเดียวกับการติดตามเอาทรัพย์สินของเอกชนทั่วไปคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งได้กำหนดหลักกรรมสิทธิ์ในหมวดที่ว่าด้วยแดนแห่งกรรมสิทธิ์ และการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ไว้เป็นการทั่วไปแล้วว่าภายในบังคับแห่งกฎหมายเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาบริหารจัดการทรัพย์ของแผ่นดินในนามของประชาชนพลเมืองของรัฐมีสิทธิติดตามเอาคืนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ได้เสมอโดยไม่มีอายุความ ดังจะเห็นได้ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ไปซึ่งของหลวงต้องถูกลงโทษทั้งทางอาญาและทางแพ่ง คือมีการเรียกให้คืนทรัพย์สินของแผ่นดินหรือของหลวงที่ได้เอาไปนั้นด้วยหากแปรสภาพเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นย่อมถูกบังคับตามขั้นตอนของกฎหมายให้นำกลับมาเป็นของหลวงได้ ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ขับรถยนต์ของส่วนราชการนำน้ำมันในรถไปขายและนำเงินมาไว้ใช้จ่ายส่วนตน ทำให้ส่วนราชการต้องเสียงบประมาณเพื่อซื้อน้ำมันมากกว่าที่ควรจะเป็น พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการทุจริตเบียดบังเอาของหลวงอันเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวมเพื่อประโยชน์ของตนเอง ถือเป็นความผิดทางอาญาฐานลักทรัพย์และต้องถูกบังคับทางแพ่งให้ชดใช้ราคาน้ำมันที่ไปกลับคืนมาเป็นของหลวงตามเดิม หรือกรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4828/2533 จำเลยรับราชการมีอำนาจสั่งอนุญาตให้เบิกจ่ายน้ำมันและอนุญาตให้ใช้รถยนต์ในเขตการทางที่รับผิดชอบด้วย การที่จำเลยได้สั่งให้ใช้รถของราชการและสั่งอนุญาตให้เบิกจ่ายน้ำมันของราชการสำหรับรถดังกล่าวขนเสาซีเมนต์ป้ายจราจรจากแขวงการที่รับผิดชอบไปยังจุดติดตั้งในกิจการส่วนตัว จึงเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่กรมทางหลวง เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151

ส่วนหลักทั่วไปว่าด้วย “ของหลวงตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้” ไม่ว่าจะตกอยู่ที่ใดก็ไม่อาจสูญหาย ตามสำนวนสุภาษิตไทยดังกล่าว หมายความรวมถึงกรณีที่ไม่ว่าของหลวงอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นจะถูกแปรสภาพเป็นทรัพย์สินอื่นอย่างไรแล้วรัฐย่อมมีอำนาจติดตามเอากลับคืนมาเป็นของหลวงได้เสมอ

จากหลักทั่วไปของสุภาษิตข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สินของแผ่นดินอันเป็นของหลวงพอสรุปได้ว่า “ของหลวงตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้” ไม่ว่าจะตกอยู่ที่ใดก็ไม่อาจสูญหาย ห้ามโอนเว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน และเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ของแผ่นดิน (หน่วยงานของรัฐ) มีสิทธิติดตามเอาคืนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ได้เสมอโดยไม่มีอายุความ

2. สถานการณ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการของหลวง

2.1 สถานการณ์

แม้ภาครัฐมีกลไกการป้องกันปราบปรามการไหลรั่วของของหลวงจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมาโดยตลอดแต่สถานการณ์ในอดีตที่ผ่านมาถึงปัจจุบันยังรุนแรงเป็นปัญหาระดับชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจึงต้องมีการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปีพุทธศักราช 2560 กำหนดให้การป้องกันปราบปรามการไหลรั่วของของหลวงจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นนโยบายสำคัญในการปฏิรูปประเทศให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนลดความเหลื่อมล้ำอันเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีแนวโน้มนับวันจะทวีความรุนแรงขยายประเด็นบานปลายไปสู่ปัญหาด้านอื่นมากมาย โดยมีแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบรองรับนโยบายดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันใช้ของหลวงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่เข้าข่ายทุจริตผิดต่อหน้าที่ราชการที่มักพบเป็นประจำ เช่น การใช้รถยนต์ส่วนกลางเป็นพาหนะไป-กลับ ระหว่างบ้านพักกับที่ทำงานในลักษณะรถประจำตำแหน่ง โดยอาศัยโอกาสที่ตนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตใช้รถยนต์ส่วนกลาง แต่กลับนำรถยนต์ไปใช้ในลักษณะที่เป็นรถประจำส่วนตัว แม้จะมีระยะทางสั้นๆ หรือใช้รถยนต์ไปในสถานที่อื่นๆ เช่น ไปรับประทานอาหารกลางวันหรือไปทำธุระส่วนตัว เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรถราชการ พ.ศ.2523 ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ และเป็นการกระทำการทุจริต ซึ่งจะต้องถูกดำเนินการทางอาญาและทางวินัย นอกจากคนใช้รถยนต์จะมีความผิดแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัสดุ เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงิน และผู้อนุมัติเบิกจ่ายค่าน้ำมันก็จะถูกดำเนินการทางวินัยด้วย รวมทั้งเรียกเงินค่าน้ำมันทั้งหมดคืนราชการ

ปัญหาดังกล่าวลุกลามรุนแรงถึงขนาดเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ทำหนังสือถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ข้อสังเกตการนำรถยนต์ส่วนกลางไปใช้เสมือนเป็นรถประจำตำแหน่ง หลังได้รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนว่าข้าราชการบางหน่วยงาน ซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งที่ราชการจัดรถประจำตำแหน่งให้ ได้นำรถยนต์ส่วนกลางไปใช้เสมือนเป็นรถประจำตำแหน่ง และเบิกจ่ายค่าน้ำมันเชื้อเพลิงจากทางราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการเป็นจำนวนมาก และเห็นควรให้มีหนังสือแจ้งข้อสังเกตไปยังสำนักงานปลัดสำนักนายกฯ ในฐานะผู้รักษาการตามระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยรถราชการ พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้กำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบว่าข้าราชการผู้ใดที่มิได้ดำรงตำแหน่งที่มีรถประจำตำแหน่งจะนำรถส่วนกลางไปใช้เสมือนเป็นรถประจำตำแหน่งมิได้ ข้าราชการผู้ใดกระทำการดังกล่าวให้ถือว่า มีความผิดวินัยร้ายแรงด้วย (สำนักข่าวอิศรา. 2560)

2.2 แนวทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายของศาล

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตคอร์รัปชันจนเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นของหลวงหรือตกไปอยู่ในความครอบครองของผู้ที่ไม่มีสิทธิจะยึดถือของหลวงนั้นไว้ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จนเป็นกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล การตีความบังคับใช้กฎหมายของศาลเป็นการใช้อำนาจตุลาการเพื่อตรวจสอบถ่วงดุล (check and balance) อำนาจบริหารตามแนวคิดการบางแยกอำนาจของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากการตีความบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่มุ่งรักษาประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงย่อมทำให้มาตรการบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิผลเป็นประโยชน์ตกแก่ประชาชนพลเมืองของรัฐร่วมกัน จึงขอนำเสนอแนวการตีความบังคับใช้กฎหมายของศาลยุติธรรมกรณีติดตามเอาเงินหลวงคืนจากผู้ไม่มีสิทธิ เพื่อประโยชน์แก่ผู้สนใจศึกษาหลักกฎหมายข้างต้นโดยย่อซึ่งมี 2 แนว ดังนี้

2.2.1 แนวที่หนึ่ง ปรากฏคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานยืนยันหลักทั่วไปว่าด้วย “ของหลวงตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้” มาโดยตลอดว่าหน่วยงานของรัฐ

ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาเงินซึ่งเป็นของหลวงมีสิทธิติดตามเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เบิกเงินนั้นไปโดยไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้คืนมาได้เสมอโดยไม่มีอายุความ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1563-1564/2513 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6660/2541 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2040/2551 (ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งคำร้องและคำวินิจฉัยศาลฎีกา)

2.2.2 แนวที่สอง ปรากฏคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4905-4927/2545 วินิจฉัยต่างไปอีกแนวหนึ่ง สรุปได้ว่าการที่หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นมีสิทธิได้รับทั้งความจริงไม่มีสิทธิได้รับเงินนั้น ถือเป็นเรื่องลาภมิควรได้ มิใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเอาทรัพย์ของหน่วยงานของรัฐมายึดถือไว้โดยไม่มีสิทธิ หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกคืนภายในกำหนดอายุความ 1 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419 มิใช่กรณีสามารถติดตามเอาคืนได้โดยไม่มีกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 จากคำวินิจฉัยโดยสรุปดังกล่าวเท่ากับเป็นการวางหลักว่า กรณีผู้ใดรับของหลวงไว้โดยไม่มีสิทธิและโดยสุจริต หากประสงค์จะไม่คืนของหลวงที่รับไว้นั้นก็สามารถยกอายุความขึ้นต่อสู้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาของหลวงนั้นได้

จะเห็นได้ว่าในประเด็นการติดตามเอาของหลวงคืนเช่นนี้ มีความเห็นของนักกฎหมายแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรกเป็นเสียงส่วนใหญ่เห็นว่า หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาของหลวงมีสิทธิติดตามเอาของหลวงคืนจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้คืนมาได้เสมอโดยไม่มีอายุความ และไม่ว่าของหลวงนั้นจะเป็นเงินหรือทรัพย์ประเภทใดก็ตาม และไม่คำนึงถึงว่าผู้ที่ได้ทรัพย์สินของแผ่นดินอันเป็นของหลวงไปนั้นจะสุจริตหรือไม่ย่อมต้องคืนโดยไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาของหลวงนั้นได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 และมาตรา 1336 อันเป็นไปตามหลักทั่วไปที่ว่าของหลวงตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้ไม่ว่าจะตกอยู่ที่ใดก็ไม่อาจสูญหาย และแนววินิจฉัยในคำพิพากษาศาลฎีกาหลายคดี เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1563-1564/2513, 6660/2541, 2040/2551, 1428-1429/2512, 453/2512 , 100/2515, 8217/2540, 1353/2521

ฝ่ายหลังเห็นว่าแม้ความจริงผู้รับเงินหลวงไปไม่มีสิทธิได้รับเงินนั้น แต่หากเป็นกรณีรับเงินหลวงนั้นไว้โดยสุจริต กรณีเช่นนี้ฝ่ายหลังซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยไม่ถือว่าเป็นการเอาเงินหลวงมายึดถือไว้โดยไม่มีสิทธิ หน่วยงานของรัฐต้องเรียกร้องเอาเงินนั้นคืนจากผู้รับไว้ในฐานลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 และผู้รับไว้มีสิทธิยกอายุความขึ้นต่อสู้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาเงินหลวงนั้นได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419 ซึ่งห้ามมิให้ฟ้องคดีเพื่อติดตามเอาของหลวงคืนเมื่อพ้นกำหนด 1 ปี นับแต่เวลาที่ฝ่ายหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้น 10 ปี นับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4905-4927/2545 แต่ถ้าเป็นที่หลวงหรือที่ดินของรัฐความเห็นของฝ่ายหลังนี้เห็นด้วยกับความเห็นของฝ่ายแรกว่าไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้แผ่นดินหรือรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่หลวงนั้น

จะเห็นได้ว่าความเห็นของฝ่ายหลังซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยนำหลักอายุความเรื่องลาภมิควรมาใช้กับเงินหลวงเป็นการยกเว้นข้อห้ามยกอาความขึ้นต่อสู้รัฐโดยเน้นความสำคัญที่เจตนา (intention) ของผู้รับเงินหลวงไว้เป็นสำคัญมากกว่าการพิจารณาถึงสิทธิแท้จริงของผู้เอาเงินหลวงไว้ว่ามีเพียงใดหรือไม่ ต่างจากความเห็นของฝ่ายแรกที่เป็นเสียงข้างมากซึ่งบังคับกับของหลวงทุกชนิดไม่มีข้อยกเว้นและเน้นผลของการกระทำทางกายภาพ (physical) เป็นสำคัญว่าเมื่อของหลวงไปอยู่กับบุคคลที่ไม่มีสิทธิย่อมต้องคืนหน่วยงานของรัฐเสมอ ไม่อาจอ้างความบกพร่องใดๆไม่ว่าโดยสุจริต หรือโดยสำคัญผิด เพื่อยกอายุความขึ้นต่อสู้แผ่นดินหรือหน่วยงานของรัฐได้ ผู้เขียนเห็นว่าหลักกฎหมายว่าด้วยของหลวงเป็นกฎหมายมหาชนมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้เขียนจึงด้วยกับความเห็นของฝ่ายแรกซึ่งน่าจะเป็นการตีความบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้มีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักกฎหมายและสอดคล้องกับหลักสุภาษิตซึ่งเป็นที่เข้าใจของคนทั่วไปได้ดีกว่าความเห็นของฝ่ายหลัง

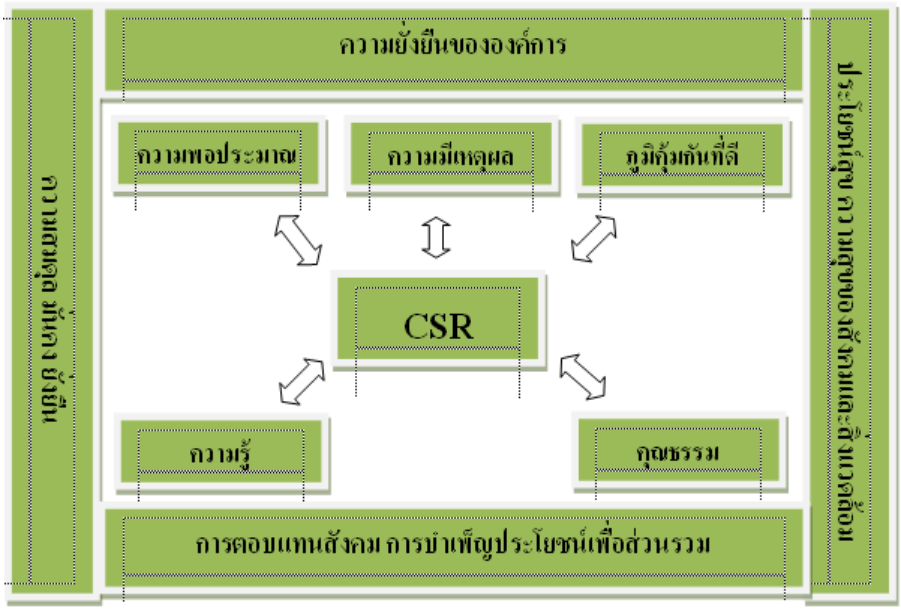
บทสรุป

หลักกฎหมายว่าด้วย “ของหลวง” มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน และบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้วว่าทรัพย์สินทุกชนิดอันเป็นของหลวง ของรัฐ หรือของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา และห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อ

ต่อสู้กับแผ่นดิน ทั้งห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ และเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ของแผ่นดินหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษามีสิทธิติดตามเอาคืนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ได้เสมอโดยไม่มีอายุความ สอดคล้องกับหลักทั่วไปตามสุภาษิตไทยว่าด้วย “ของหลวง ตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้ คือ ตกอยู่ที่ใดก็ไม่สูญหาย” ดังนั้นทั้งหน่วยงานของรัฐและประชาชนพลเมืองทุกคนของรัฐจากทุกภาคส่วนซึ่งมีความเป็นเจ้าของของหลวงนั้นร่วมกัน ยังมีหน้าที่ร่วมกันเฝ้าระวังติดตามตรวจสอบการดูแลรักษาของหลวงให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สุขร่วมกันของทุกคนอย่างเท่าเทียมทั่วถึงมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยไม่ตกหล่นไหลรั่ว หรือบกพร่องโดยสุจริตไม่ว่ากรณีใด ๆ ด้วยมาตรการเชิงบูรณาการจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ดังนี้

1. ภาครัฐ ควรเคร่งครัดยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีอุดมการณ์และจริยธรรมร่วมที่เข้มแข็งเด่นชัดในด้านความซื่อสัตย์สุจริตและมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ การคัดเลือกคนเข้าสู่ตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นระบบการคัดสรรเพื่อให้ได้คนดีมีคุณธรรมซื่อสัตย์สุจริตอย่างแท้จริงโดยยึดหลักการตามพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ 9 ที่ว่าด้วยคนดี คือ “ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครที่จะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุข เรียบร้อยจึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมความดี ให้คนดีปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้” (พระบรมราโชวาท ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ จังหวัดชลบุรี 11 ธันวาคม 2512) และพระบรมราโชวาทว่าด้วยคุณธรรมของคน คือ “คุณธรรมของคน ประการแรก คือ ความซื่อสัตย์ ประการที่สอง คือ การรู้จักข่มใจฝึกใจตนเอง ให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสัตย์ความดีนั้น ประการที่สาม คือ การอดทน อดกลั้น และอดออม ที่จะไม่ประพฤติล่วงความสัตย์สุจริต ประการที่สี่ คือ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต และรู้จักสละประโยชน์ส่วนน้อยของตน เพื่อประโยชน์ส่วนรวม คุณธรรมสี่ประการนี้ ถ้าแต่ละคนพยายามปลูกฝังและบำรุงให้เจริญงอกงาม จะช่วยให้ประเทศชาติบังเกิดความสุข ความร่มเย็น และมีโอกาสที่จะปรับปรุงพัฒนาให้มั่นคงก้าวหน้าต่อไป” (พระบรมราโชวาท ในพิธีบวงสรวงสมเด็จพระบูรพมหากษัตริยาธิราชเจ้า 5 เมษายน 2535)

2. ภาคธุรกิจเอกชน ควรให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) อย่างจริงจัง ร่วมกันต่อต้านพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชั่น มุ่งการพัฒนาสู่มิติแห่งความยั่งยืนตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง



ที่มา: ความรับผิดชอบต่อสังคมตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (ทองทิพภา วิริยะพันธุ์, 2553)

3. ภาคประชาสังคม ควรผนึกกำลังกับภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนร่วมกันปลูกฝังค่านิยม “คนไทยไม่โกง” เพื่อปฏิรูป “คน” ให้มีจิตสำนึก และสร้างพลังร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ร่วมกันเสริมสร้างสังคมธรรมาภิบาลเพื่อการปฏิรูประบบ และองค์การในทุกภาคส่วนเป็นพลังขับเคลื่อนแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ชาติ ปราศจากการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงให้ประเทศไทยใสสะอาดเป็นภาพลักษณ์ที่ดีเอื้อต่อการลงทุนด้านเศรษฐกิจและสังคมสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนตามบริบทของสังคมโลก

Reference

Court of Justice. (2018). *Judicial search system order, petition and decision of the Supreme Court.* Retrieved from http://deka.supremecourt.or.th/search.

Isranews agency. (2017). *The Prime Minister’s Office ordered to control the central vehicle for use in the position behind the National Counter Corruption Commission, telling serious discipline.* Retrieved from https://www.isranews.org/isranews-news/55821-news-rbcars-29460ll22.html

Office of the Royal Society. (2018). *The Royal Institute Dictionary, BE 2554 (2012)*. Retrieved from http://www.royin.go.th/dictionary/

Office of the Civil Service Commission. (2009). *Conflict of Interest*. Retrieved from http://adg.ricethailand.go.th/images/pdf/book221159.pdf

Office of the Council of State. (2018). *Land code*. Retrieved from http://web.krisdika.go.th/data/law/law4/%BB02/%BB02-20-9999-update.pdf

Office of the Council of State. (2018). *Civil and CommercialCode*. Retrieved from https://web.krisdika.go.th/data/law/law4/%BB03/%BB03-20-9999-update.pdf

Royal speech of His Majesty King Bhumibol Adulyadej. Retrieved from http://www.ongkarn-leio.org/images/news/goodking.pdf

The Secretariat of the Cabinet. Royal Thai Government Gazette. (2018). *Anti-Corruption Act*. Retrieved from https://www.nesdc.go.th/download/document/SAC/RF_Plan11.pdf

The Secretariat of the Cabinet. Royal Thai Government Gazette. (2018). *National Strategy. (2018-2037).* Retrieved from http://nscr.nesdb.go.th/wp-content/uploads/2019/10/ National- Strategy-Eng-Final-25-OCT-2019.pdf

Thailand Consortium of Business Schools: TCOBS, Corporate Social Responsibility Institute: CSRI, The Stock Exchange of Thailand (2012) *cited in Thongthippha Wiriyaphan. (2010)*. Retrieved from https://www.set.or.th/sustainable_dev/th/sr/ publication/files/corporate_social_responsibility.pdf