

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ฐานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๒๑/๖๔๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า นายสุชัย ยอดโพธิ์ทอง ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อขอให้สอบสวนหาข้อเท็จจริงกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ตามคำร้องเรียนในกรณีที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่ชอบธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม แล้วรายงานพร้อมเสนอความเห็นและ ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา แต่เนื่องจากเรื่องร้องเรียนนี้มีกรณีเกิดจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงหาหรือว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจน ลูกจ้างของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จะถือว่าเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๑๖ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวโดยได้รับฟัง การชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้แทนสำนักงานทรัพย์สิน ส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็น “หน่วยราชการ” “รัฐวิสาหกิจ” หรือ “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๐๔๑๔ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คำว่า “หน่วยราชการ” ตามมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีความหมายว่า *กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม* การจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นนั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มิได้กำหนดไว้เป็นพิเศษจึงต้องถือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ เป็นการเฉพาะโดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานนั้นเป็นส่วนราชการ ส่วนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น แม้จะจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ และเป็นนิติบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๙๑ ก็ตาม แต่ก็มิได้มีการจัดให้เป็น “หน่วยราชการ” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎหมายอื่น ฉะนั้น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จึงมิใช่หน่วยราชการ

ส่วนที่ว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็น “รัฐวิสาหกิจ” หรือไม่ มาตรา ๓^๓ ของกฎหมายเดียวกันนี้ กำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ให้หมายถึง *รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ* ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แล้ว

^๑มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยราชการ” หมายความว่า *กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม*

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า *หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น*

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า *รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ*

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๔ ทวิ ให้ตั้งสำนักงานขึ้นสำนักงานหนึ่ง เรียกว่า “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” มีหน้าที่ปฏิบัติการตามความในมาตรา ๕ วรรคสอง

ให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ

(ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ

(ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ

(ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

สรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจได้แก่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือกิจการหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่สำหรับฐานะและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นในกรณีขอให้มีการตีความว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือไม่ ว่า “เมื่อได้พิจารณาถึงฐานะและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยมิได้อาศัยเงินงบประมาณแผ่นดิน และมีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และบทบัญญัติที่ถวายพระราชอำนาจในอันที่จะจำหน่ายใช้สอยตามพระราชอัธยาศัยซึ่งรายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เมื่อได้หักรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว รวมตลอดทั้งความเป็นอิสระของการดำเนินกิจการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับของรัฐบาล ดังปรากฏในพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๔ แล้ว เห็นว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่เป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ”^๖ ซึ่งแม้ความเห็นดังกล่าวจะเป็นการวินิจฉัยความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ ก็ตาม แต่นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในพระราชบัญญัติดังกล่าวและในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ก็มิได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ฉะนั้น จึงมีความเห็นในทำนองเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ

สำหรับปัญหาที่ว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็น “หน่วยงานของรัฐ” หรือไม่ นั้น เมื่อได้พิจารณานิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฯ แล้ว ได้กำหนดให้หมายถึง

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์กรหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕บันทึก เรื่อง ขอบเขตของนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” (เรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๕๑๔)

หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น การที่บัญญัติไว้เช่นนี้กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะให้มีความหมายอย่างกว้าง โดยหน่วยงานของรัฐจะหมายถึงกิจการของรัฐทุกส่วนที่รวมกันขึ้นเป็นรัฐ ซึ่งมีได้หมายถึงแต่คณะรัฐมนตรีหรือองค์การบริหารเท่านั้น แต่รวมถึงสถาบันอื่น เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐด้วย” ฉะนั้น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งทำหน้าที่ดูแลจัดหาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ จึงถือได้ว่าเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นพิเศษมิได้ขึ้นอยู่กับของคณะรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง กรมใด และด้วยเหตุนี้ ผู้อำนวยการ พนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมเป็นพนักงานหรือลูกจ้างตามมาตรา ๑๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ส่วนคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น โดยที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในรูปคณะกรรมการ จึงมิใช่พนักงานหรือลูกจ้างตามมาตราดังกล่าว

อนึ่ง การที่มีความเห็นว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า ในการเข้าไปตรวจสอบโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น จะต้องคำนึงถึงสถานะพิเศษของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยหรือที่ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตนั้น บุคคลใดไม่พึงดำเนินการสอบสวนให้เป็นที่กระทบกระเทือนต่อพระราชอำนาจดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพ

^๕ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้อธิบายว่า การปกครองรัฐต้องมียุทธศาสตร์สำหรับการบริหารกิจการของรัฐ เรียกว่า “รัฐบาล” รัฐบาลมีส่วนประกอบสองส่วน คือ ส่วนประจำและส่วนที่ไม่ประจำ ส่วนประจำ ได้แก่พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงมีหน้าที่บริหารกิจการของประเทศจากเบื้องบนในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ ส่วนที่ไม่ประจำที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามวาระหรือวิถีแห่งการเมือง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ฉะนั้น “รัฐบาล” ตามระบอบการปกครองของไทยในเวลานี้ จึงประกอบด้วยพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีรวมกัน (ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘ หน้า ๒๗-๒๘)

มาตรา ๑๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

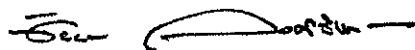
(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

สักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘^๕ ซึ่งการจะพิจารณาและ
สอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
ของรัฐสภาได้เพียงใดนั้น ควรต้องเป็นไปตามพระราชประสงค์และต้องไม่เป็นการกระทบต่อ
องค์พระมหากษัตริย์ด้วย



(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๔

^๕ มาตรา ๘ องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้
ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้