

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ฐานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผร ๒๑/๖๔๘ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า นายสุชัย ยอดโพธิ์ทอง ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อขอให้สอบสวนหาข้อเท็จจริงกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่ชอบธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม แล้วรายงานพร้อมเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา แต่เนื่องจากเรื่องร้องเรียนนี้มีกรณีเกิดจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงหาหรือว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งได้แก่คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนลูกจ้างของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จะถือว่าเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๑๖ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้รับฟังการชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็น “หน่วยราชการ” “รัฐวิสาหกิจ” หรือ “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นดังนี้

คำว่า “หน่วยราชการ” ตามมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 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. ๒๕๔๑ ก็ตาม แต่ก็ได้มีการจัดให้เป็น “หน่วยราชการ” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎหมายอื่น ฉะนั้น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จึงมิใช่หน่วยราชการ

ส่วนที่ว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็น “รัฐวิสาหกิจ” หรือไม่ มาตรา ๓^๓ ของกฎหมายเดียวกันนี้ กำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ให้หมายถึง รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการ

๑ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ฯลฯ

ฯลฯ

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

ให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล

๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

๔ มาตรา 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/

งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แล้ว สรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจได้แก่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือกิจการหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่สำหรับฐานะและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นในกรณีขอให้มีการตีความว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ ว่า “เมื่อได้พิจารณาถึงฐานะและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยมิได้อาศัยเงินงบประมาณแผ่นดิน และมีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และบทบัญญัติที่ถวายพระราชอำนาจในอันที่จะจำหน่ายใช้สอยตามพระราชอัธยาศัยซึ่งรายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เมื่อได้หักรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว รวมตลอดทั้งความเป็นอิสระของการดำเนินกิจการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับของรัฐบาล ดังปรากฏในพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ แล้ว เห็นว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่เป็น “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 ได้กำหนดให้

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

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อส่งเสริมหรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

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

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ บันทึก เรื่อง ขอบเขตของนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” (เรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๕๑๘)

หมายถึง หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น การที่บัญญัติไว้เช่นนี้กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะให้ความหมายอย่างกว้าง โดยหน่วยงานของรัฐจะหมายถึงกิจการของรัฐทุกส่วนที่รวมกันขึ้นเป็นรัฐ ซึ่งมีได้หมายถึงแต่คณะรัฐมนตรีหรือองค์การบริหารเท่านั้นแต่รวมถึงสถาบันอื่น เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐด้วย^๗ ฉะนั้น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งทำหน้าที่ดูแลจัดหาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ จึงถือได้ว่าเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฯ โดยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นพิเศษมิได้ขึ้นอยู่กับอำนาจกำกับของคณะรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง กรมใด และด้วยเหตุนี้ ผู้อำนวยการ พนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมเป็นพนักงานหรือลูกจ้างตามมาตรา ๑๖^๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฯ ส่วนคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น โดยที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในรูปคณะกรรมการจึงมิใช่พนักงานหรือลูกจ้างตามมาตราดังกล่าว

อนึ่ง การที่มีความเห็นว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า ในการเข้าไปตรวจสอบโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น จะต้องคำนึงถึงสถานะพิเศษของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ที่เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยหรือที่ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตนั้น บุคคลใดไม่พึงดำเนินการสอบสวนให้เป็นที่กระทบกระเทือนต่อพระราชอำนาจดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ตามรัฐธรรมนูญ

^๗ ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้อธิบายว่า การปกครองรัฐต้องมีองค์กรสำหรับการบริหารกิจการของรัฐ เรียกว่า “รัฐบาล” รัฐบาลมีส่วนประกอบสองส่วน คือ ส่วนประจำและส่วนที่ไม่ประจำ ส่วนประจำ ได้แก่พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงมีหน้าที่บริหารกิจการของประเทศจากเบื้องบนในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ ส่วนที่ไม่ประจำที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามวาระหรือวิถีแห่งการเมือง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ฉะนั้น “รัฐบาล” ตามระบอบการปกครองของไทยในเวลานี้ จึงประกอบด้วยพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีรวมกัน (ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘ หน้า ๒๗-๒๘)

^๘ มาตรา ๑๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘^๙ ซึ่งการจะพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เพียงใดนั้น ควรต้องเป็นไปตามพระราชประสงค์และต้องไม่เป็นการกระทบต่อองค์พระมหากษัตริย์ด้วย

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๕

^๙ มาตรา ๘ องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้