

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ความหมายของคำว่า “รัฐ” ตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(สถานภาพขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้)

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผร ๒๒/๘๐๒ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นายภาสกร เกษะนันท์ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้พิจารณาสอบสวนว่าการที่ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ได้เข้าประมูลงานแข่งขันกับเอกชนเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ หรือไม่ และการที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ซื้อผลิตภัณฑ์จากเอกชนอื่นแล้วนำมาประมูล แข่งขันกับเอกชน เป็นการผิดวัตถุประสงค์ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๖ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับการชี้แจงในเรื่องดังกล่าวจากผู้อำนวยการ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทแสวงหากำไร โดยมีได้รับเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงานจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือภาษีเงินได้ของ ประชาชน จึงไม่เข้าข่ายคำว่า “รัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗

ดังนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายว่า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นรัฐตามความหมายของคำว่า “รัฐ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย มาตรา ๘๗ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้ฟัง ข้อเท็จจริงจากผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แล้ว เห็นว่า ความหมายของคำว่า “รัฐ” ตามนัย มาตรา ๘๗^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นความหมายในลักษณะนามธรรม อันมี ความหมายรวมถึงกิจการต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ไม่ว่ากิจการนั้นจะ กระทำโดยหน่วยราชการรัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นใดก็ตาม

ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๖๕๙ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๘๗ รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการ แข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและ ละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษา ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปลอดภัย

สำหรับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) นั้น ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ และช่วยเหลือในการครองชีพ อ.อ.ป. จึงเป็นรัฐวิสาหกิจจากการที่เป็นองค์การของรัฐบาล และถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ “รัฐ” ตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า มาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งบทบัญญัติในหมวดนี้กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น มิใช่เป็นบทบัญญัติเด็ดขาดที่จะมีผลให้การกระทำใดที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าวต้องถูกห้ามโดยสิ้นเชิง ซึ่งการกระทำใดจะทำได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่หรือที่จะเปลี่ยนแปลงต่อไป

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๕

^๒ มาตรา ๓ เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะ ประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้จ่ายเงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา