

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ (สวนป่าโครงการที่ ๔)
ไปขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๔๐๐/๓๑๙ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

๑. มาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าต้องเป็นที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔ โดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งมาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าต้องเป็นที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยเจตนารมณ์ของการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขึ้นทะเบียนสวนป่าได้ทุกโครงการ เนื่องจากความในมาตรา ๔ (๕) เดิม และมาตรา ๔ (๖) ใหม่ มีองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ใช้บทบัญญัตินี้เป็นหลักเพียงหน่วยงานเดียว โดยตัดคำว่า “อยู่แล้ว” ออก

๒. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้มีบันทึก ด่วนมาก ที่ ทส ๑๔๐๐/๓๔๔ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ ทราหรือไปยังกรมป่าไม้เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ (การขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าโครงการที่ ๔) โดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีความประสงค์จะนำสวนป่าโครงการที่ ๔ ซึ่งปลูกโดยบริษัท จังหวัดท่าไม้ จำกัด ไปขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า ซึ่งต่อมากรมป่าไม้ได้มีบันทึก ที่ ทส ๑๖๑๓.๓/๓๓๘๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ตอบข้อหารือขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ว่า การขอขึ้นทะเบียนสวนป่าจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ” การที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะนำที่ดินของสวนป่าโครงการที่ ๔ ซึ่งปลูกโดยบริษัท จังหวัดท่าไม้ จำกัด ซึ่งมีใช้หน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มาขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๔ (๖) และไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าได้

๓. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ระบุข้อเท็จจริงว่า

๓.๑ มาตรา ๕๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติว่า “ในกรณีการทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามโดยการให้สัมปทาน การอนุญาตให้ผูกขาด หรือการอนุญาตทำไม้หวงห้ามเพื่อการค้าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าที่ได้เตรียมการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ได้กำหนดโครงการทำไม้หรือเก็บหาของป่าไว้แล้ว หรือการอนุญาต

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๗/๑๓๖ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๕๔ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนด (๑) ให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาต ทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าตามคำสั่งและวิธีการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด หรือ (๒) ให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตออกค่าใช้จ่ายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าให้แทน

๓.๒ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า หรือออกค่าใช้จ่ายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าให้แทน และกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๒๙ ได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า หรือออกค่าใช้จ่ายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าให้แทน ซึ่งเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า ให้นำไปฝากธนาคารในวันที่ชำระค่าภาคหลวง แล้วนำสมุดหรือบัญชีฝากเงินไปเก็บไว้ที่ป่าไม้เขตหรือป่าไม้จังหวัดแห่งท้องที่ป่านั้น ๆ ตามที่ป่าไม้เขตเห็นชอบ เพื่อถอนออกมาใช้จ่ายในการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าตามวิธีการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด โดยถือเกณฑ์การคำนวณจากค่าภาคหลวงของไม้ที่ทำออกตามสัมปทาน

๓.๓ สัญญาสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดา นอกจากไม้สัก ที่บริษัท จังหวัดท่าไม้ฯ และผู้รับสัมปทาน ได้ลงนามในสัญญาสัมปทานที่ได้ทำไว้กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งในข้อ ๑๗ ระบุว่า “ตลอดระยะเวลาสัมปทานนี้ ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ปลูกต้นไม้ บำรุงรักษาต้นไม้ที่ปลูก และที่ขึ้นอยู่แล้วในป่าสัมปทาน และบำรุงรักษาป่าสัมปทานด้วยค่าใช้จ่ายของผู้รับสัมปทานตามวิธีการที่กรมป่าไม้กำหนด รวมทั้งชนิดของต้นไม้ที่กำหนดให้ปลูกด้วย”

๓.๔ บันทึกการส่งมอบ-รับมอบสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานที่พ้นอายุการบำรุงรักษา (๖ ปี) ไปแล้ว ของบริษัท จังหวัดท่าไม้ฯ เช่น บริษัท เพชรบุรีท่าไม้ฯ จำกัด กับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ข้าราชการของกรมป่าไม้ เป็นผู้ส่งมอบ และในเอกสารดังกล่าว ระบุไว้ด้วยว่า “ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และบริษัท ไม้อัดไทย จำกัด ดำเนินการบำรุงรักษาสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานของตนเอง พร้อมกับให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้รับเนื้อที่ปลูกสร้างสวนป่าของผู้รับสัมปทานรายอื่นที่พ้นการบำรุงรักษาไปแล้ว มาดำเนินการดูแลและบำรุงรักษาต่อไป ดังนั้น กรมป่าไม้จึงเป็นเจ้าของสวนป่าที่รับมอบมาจากผู้รับสัมปทานทั้งหลาย โดยผู้รับสัมปทานทั้งหลายมีหน้าที่ปลูกแทนกรมป่าไม้เท่านั้น และกรมป่าไม้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์สวนป่าที่แท้จริง

๔. สวนป่าโครงการที่ ๔ ที่ปลูกโดยบริษัท จังหวัดท่าไม้ฯ เป็นสวนป่าของรัฐ แต่กรมป่าไม้พิจารณาว่าไม่เป็นสวนป่าที่ปลูกโดยหน่วยงานของรัฐ และไม่สามารถนำไปขึ้นทะเบียนสวนป่าได้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกฎหมายและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) บริษัท จังหวัดท่าไม้ฯ จำกัด ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานทำไม้ เป็นตัวแทนของกรมป่าไม้ ที่กำหนดให้บริษัท จังหวัดท่าไม้ฯ ทำการปลูกป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๘ ทวิ และตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า หรือออกค่าใช้จ่ายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าให้แทน และกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า รวมถึงเงื่อนไขสัมปทานท่าไม้ฯ ใช่หรือไม่

(๒) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้สามารถนำพื้นที่สวนป่าโครงการที่ ๔ ของบริษัท จังหวัดท่าไม้ฯ ที่กรมป่าไม้ได้ส่งมอบให้แก่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ไปขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า ตามมาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

สวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยถือว่าบริษัท จังหวัดท่าไม้ฯ ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่า โดยกระทำการแทนกรมป่าไม้ จึงเป็นที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าโดยส่วนราชการ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) และผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การบำรุงป่าและปลูกสร้างสวนป่าของบริษัท จังหวัดท่าไม้ จำกัด เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาต ทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า ตามคำสั่งและวิธีการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด หรือให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตออกค่าใช้จ่าย เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าให้แทน ประกอบกับมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ชนิดใดหรือเก็บหาของป่าอย่างใดในป่าใดโดยมีขอบเขตเพียงใด และในสัมปทานนั้นจะให้มีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดในสัญญาสัมปทานท่าไม้หวงห้ามธรรมดานอกจากไม้สัก ฉบับที่ ๕/๒๕๑๘ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในนามรัฐบาล ให้สัมปทานไว้แก่ บริษัท ยะลาท่าไม้ จำกัด เพื่อพิจารณาเป็นข้อเท็จจริงเทียบเคียงกับสัญญาสัมปทานท่าไม้ของบริษัท จังหวัดท่าไม้ฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า สัญญาสัมปทานท่าไม้ได้ระบุข้อกำหนดและเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการทำไม้ การชำระค่าภาคหลวง การปลูกบำรุงป่าและการดูแลรักษาป่า การปรับและเงินประกัน รวมตลอดทั้ง การพักการทำไม้ การเพิกถอนสัมปทาน และการเลิกสัมปทาน สถานะและความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ให้สัมปทานและผู้รับสัมปทานจึงย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานดังกล่าวเป็นสำคัญ เมื่อสัญญาสัมปทานกำหนดให้ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ปลูกต้นไม้ บำรุงรักษาต้นไม้ที่ปลูกและที่ขึ้นอยู่แล้วในป่าสัมปทาน และบำรุงรักษาป่าสัมปทานด้วยค่าใช้จ่ายของผู้รับสัมปทานตามวิธีการที่กรมป่าไม้กำหนด ส่วนผู้ให้สัมปทานมีอำนาจในการสั่งพักการทำไม้ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานทำผิดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดในสัมปทาน รวมตลอดทั้งการสั่งเพิกถอนสัมปทานได้ เมื่อปรากฏว่าผู้รับสัมปทานไม่ปลูกต้นไม้ ไม่บำรุงรักษาต้นไม้ หรือไม่บำรุงรักษาป่าตามวิธีการที่กรมป่าไม้กำหนด ดังนั้น การบำรุงป่าและปลูกสร้างสวนป่าของบริษัท จังหวัดท่าไม้ฯ จึงเป็นการดำเนินการตามหน้าที่ที่กำหนด

มาตรา ๕๘ ทวิ ในกรณีการทำไม้หวงห้าม หรือเก็บหาของป่าหวงห้ามโดยการให้สัมปทาน การอนุญาตให้ผูกขาด หรือการอนุญาตทำไม้หวงห้ามเพื่อการค้าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าที่ได้เตรียมการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ได้กำหนดโครงการทำไม้หรือเก็บหาของป่าไว้แล้ว หรือการอนุญาตตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๕๔ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนด

(๑) ให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาต ทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าตามคำสั่ง และวิธีการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด หรือ

(๒) ให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตออกค่าใช้จ่ายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าให้แทน

ฯลฯ

ฯลฯ

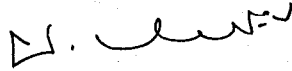
มาตรา ๖๓ ภายใต้งบบังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทาน ในการทำไม้ชนิดใดหรือเก็บหาของป่าอย่างใดในป่าใดโดยมีขอบเขตเพียงใด และในสัมปทานนั้นจะให้มีข้อกำหนด และเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ภายใต้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้และข้อตกลงที่กำหนดในสัญญาสัมปทานในฐานที่บริษัท จังหวัดท่าไม้ฯ เป็นผู้รับสัมปทาน มิใช่กรณีการดำเนินการแทนกรมป่าไม้ตามลักษณะของสัญญาตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อนึ่ง โดยที่การหาหรือในประเด็นปัญหาข้างต้นขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำพื้นที่สวนป่าของบริษัท จังหวัดท่าไม้ฯ ที่กรมป่าไม้ได้ส่งมอบให้แก่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (สวนป่าโครงการที่ ๔) ไปขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า ซึ่งเมื่อปัจจุบันได้มีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า โดยมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ประเภทที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัตินี้รวมถึงที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่า โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงมีข้อสังเกตเพิ่มเติมด้วยว่า เมื่อกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ดำเนินการปลูกปลูกซ่อม หรือรื้อต้นไม้เพื่อปลูกใหม่ รวมทั้งบำรุงรักษาต้นไม้เพื่อการปลูกป่าในพื้นที่สวนป่าโครงการที่ ๔ ภายหลังจากที่ได้รับมอบพื้นที่ดังกล่าวมาจากกรมป่าไม้ สวนป่าโครงการที่ ๔ จึงเข้าลักษณะเป็นที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามมาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๓

มาตรา ๔ ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใด ดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (๒) ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว
- (๓) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่า การซื้อ การโอนหรือการตกทอดทางมรดก
- (๔) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลทำประโยชน์และอยู่อาศัย หรือปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม
- (๕) ที่ดินที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ให้ทำสวนป่า
- (๖) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ