

บันทึก

เรื่อง การขายที่ดินที่รัฐบาลไทยให้เช่าเพื่อเป็นที่ทำการ
สถานกงสุลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๕๒๖.๕/๓๙๓๖๕ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๐ มอบให้กระทรวงการต่างประเทศรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลังและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีประเทศสังคมนิยมจะมาตั้งสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลในประเทศไทย ซึ่งในการจัดหาสถานที่เพื่อใช้เป็นที่ตั้งจะต้องถือหลักประติบัติต่างตอบแทนในเรื่องที่ดินในลักษณะเดียวกับประเทศสังคมนิยมโดยใช้วิธีการเช่า แต่การที่จะให้รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นใช้วิธีการเช่าจากภาคเอกชนย่อมจะไม่มีหลักประกันแน่นอน เพราะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะมีระยะเวลายั่งยืนนานประกอบกับพันธะตามกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทยจะต้องอำนวยความสะดวกในการจัดหาสถานที่ตั้งให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ การจัดหาสถานที่ดังกล่าวจึงต้องกำหนดในรูปของความตกลงโดยรัฐบาลไทยเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อและเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยรัฐบาลประเทศสังคมนิยมเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในที่ดิน แล้วเช่าที่ดินและอาคารดังกล่าวในราคาพอเป็นพิธี แต่เนื่องจากความตกลงดังกล่าวในบางกรณีได้มีการกำหนดในเรื่องของการขายที่ดินไว้ด้วย เช่น กรณีของประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้ขายที่ดิน หากที่ดินดังกล่าวไม่ได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนด และคืนรายได้ทั้งปวงให้แก่รัฐบาลเวียดนาม ตามระเบียบข้อบังคับของรัฐบาลไทย ซึ่งร่างข้อตกลงเช่นนี้ขณะนี้ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า หากรัฐบาลเวียดนามประสงค์จะขายที่ดินซึ่งรัฐบาลไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนรัฐบาลเวียดนามดังกล่าว รัฐบาลไทยจะสามารถส่งเงินที่ขายได้ ซึ่งเป็นรายได้ของรัฐคืนให้รัฐบาลเวียดนามได้หรือไม่ หรือควรกระทำด้วยวิธีการอื่นใดเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้บัญญัติให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งในการประชุมหารือเบื้องต้นที่กระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับ

แนวทางในการดำเนินการส่งคืนรายได้จากการขายที่ดินซึ่งรัฐบาลไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทน รัฐบาลเวียดนามคืนให้รัฐบาลเวียดนาม ที่ประชุมมีความเห็นเป็นสองนัย คือ

นัยแรก เห็นว่า ที่ดินอันเป็นที่ทำการสถานกงสุลใหญ่เวียดนามนั้น รัฐบาลไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เงินที่ได้จากการขายที่ดิน จึงเป็นเงินที่รัฐบาลได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามนัยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และกรณีดังกล่าวก็ไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นของกฎหมายที่จะเก็บเงินรายได้จากการขายที่ดินดังกล่าวไว้เพื่อจ่ายให้แก่ รัฐบาลเวียดนามได้ สำหรับเงินที่จะต้องจ่ายให้แก่รัฐบาลเวียดนามตามร่างข้อตกลง ต้องใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ

นัยที่สอง เห็นว่า ร่างข้อตกลงของรัฐบาลไทยและรัฐบาลเวียดนามที่เป็นปัญหานี้ อาจจะเป็นเรื่องของการทำนิติกรรมอำพรางตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเงินที่ได้จากการขายที่ดินอันเป็นที่ทำการสถานกงสุลใหญ่เวียดนามนั้น ควรถือเป็นรายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาลซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายดังกล่าวจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ตามนัยมาตรา ๔ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุญาตให้ส่วนราชการหักรายจ่ายตามนัยมาตรา ๔ วรรคสอง (๓) ไว้ใช้จ่ายต่อเมื่อเป็นเรื่องของการหักจ่ายคืนเงินที่ส่งเกิน ส่งผิดหรือส่งซ้ำเท่านั้น

โดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องการตีความในปัญหาข้อกฎหมาย ในทางปฏิบัติเพื่อความรอบคอบ กระทรวงการคลังจึงเห็นสมควรส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและกรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า สำคัญสำคัญของร่างความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เป็นการกำหนดให้รัฐบาลไทยอนุญาตให้ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้มาซึ่งที่ดินในบริเวณอำเภอเมืองฯ จังหวัดขอนแก่น เพื่อใช้เป็นที่ทำการและที่พักของสถานกงสุลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามในประเทศไทย โดย รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการได้มา ทั้งนี้ ให้รัฐบาลแห่ง ราชอาณาจักรไทยเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น และหากที่ดินดังกล่าวมิได้มีการใช้เพื่อ วัตถุประสงค์ดังกล่าวอีกต่อไป รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามอาจขอให้รัฐบาลแห่ง ราชอาณาจักรไทยขายที่ดินดังกล่าวได้ และต้องคืนรายได้ทั้งหมดแก่รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม จากสาระสำคัญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามร่างความตกลงดังกล่าวหลายประการ การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐบาลแห่ง ราชอาณาจักรไทยโดยกระทรวงการคลังเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีประการหนึ่ง

เท่านั้น ซึ่งเป็นการถือกรรมสิทธิ์โดยมิได้มีความมุ่งประสงค์ที่จะเป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้นในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน อันจะถือได้ว่าเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด สำหรับความในมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๕ นั้น เห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์จะใช้ควบคุม “เงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล” ไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด แต่เนื่องจากเงินที่ได้จากการขายที่ดินซึ่งรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายมิใช่เป็นเงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลตามความในบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อมีการขายที่ดินแปลงดังกล่าว เงินที่ได้จึงควรส่งคืนให้แก่รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม กรณีที่หาหรือมาจึงไม่อยู่ในข่ายที่ส่วนราชการที่ได้รับเงินจะต้องมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใดส่วนความในมาตรา ๒๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๑ มาตรา ๔ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนดโดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

(๑) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(๒) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาลไทย

(๓) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

^๒ มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติองค์การระหว่างประเทศอื่นใดหรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสินเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมบรรดาเงินที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นการได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการหากแต่เงินที่ได้จากการขายที่ดินซึ่งเป็นที่ทำการสถานกงสุลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามตามกรณีที่ทำรื้อมานี้ไม่อาจถือได้ว่าเป็นเงินที่กระทรวงการคลังควรจะได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ เนื่องจากการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวของกระทรวงการคลังนั้นเป็นการถือกรรมสิทธิ์โดยมิได้มุ่งประสงค์ที่จะเป็นเจ้าของ ดังนั้น เงินที่ได้รับจากการขายที่ดินแปลงดังกล่าว จึงไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนราชการใด กรณีที่ทำรื้อมานี้จึงไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องนำส่งคลังตามบทบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตดังนี้

(๑) ร่างความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ควรกระทำในทำนองเดียวกันกับความตกลงที่ได้กระทำระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๒๓ โดยไม่มีการกำหนดความเช่นเดียวกับในร่างข้อ ๗^๓ ไว้

(๒) หากได้ดำเนินการตาม (๑) แล้ว นอกจากจะมีความสอดคล้องกับความตกลงที่ได้เคยทำไว้แล้ว ยังไม่ขัดกับหลักปฏิบัติต่างตอบแทน (reciprocity) และไม่ขัดกับกฎหมายภายในของทั้งสองประเทศในเรื่องการให้รัฐบาลต่างประเทศถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินอีกด้วย

(๓) โดยที่ปัญหาในเรื่องนี้เป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อน การที่จะพิจารณาเจรจาทำความตกลงกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ควรจะได้รับการพิจารณาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อมิให้รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคล เพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

^๓ ข้อ ๗ หากที่ดินดังกล่าวไม่ได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้นอีกต่อไป ให้รัฐบาลของประเทศผู้รับเมื่อได้รับคำขอจากรัฐบาลผู้ส่ง ขายที่ดินดังกล่าวและคืนรายได้ทั้งปวงที่เกิดจากการนั้นแก่ฝ่ายหลังตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของฝ่ายตน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑