

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของ
รัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕
กรณีการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุที่เป็นที่ตั้งของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๑๓/๔๒๔๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) ผู้เช่าที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปท. ๔๕๒-๔๖๙ ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี รวม ๑๘ โฉนด เนื้อที่ ๑,๑๑๐-๑-๐๐ ไร่ ได้แจ้งความประสงค์ขอต่อสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นที่ตั้งสถาบันต่อไป ซึ่งในเรื่องนี้ปรากฏความเป็นมาและข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๑๐ เห็นชอบในหลักการว่า สมควรจัดหาสถานที่ตั้งของสภาทิสต์แห่งสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT ในปัจจุบัน) โดยคำนึงถึงมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์บางส่วน และสถาบันเอเชียเพื่อการพัฒนาและวางแผนเศรษฐกิจด้วย โดยให้ทั้งสามสถาบันตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกัน ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติอีกครั้งเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๑๐ เห็นชอบให้ทั้งสามสถาบัน ใช้ที่ดินแปลงที่กระทรวงอุตสาหกรรมจัดซื้อไว้ทำนิคมที่จังหวัดปทุมธานี เนื้อที่ประมาณ ๒,๔๓๐ ไร่ ส่วนกระทรวงอุตสาหกรรมให้ไปใช้ที่ดินของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่คลองจั่น เนื้อที่ประมาณ ๗๐๐ ไร่ เพื่อจัดทำนิคมอุตสาหกรรมแทน

๒. หลังจากที่ได้มีการแลกเปลี่ยนการใช้ที่ราชพัสดุ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียและสถาบันเอเชียเพื่อการพัฒนาและวางแผนเศรษฐกิจได้ประชุมร่วมกัน เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ ที่ประชุมมีมติให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้รับโอนสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตลอดจนมีอำนาจจัดการที่ดินรังสิตแต่ผู้เดียว สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียจะเป็นเพียงผู้เช่าจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จึงได้ทำบันทึกยินยอมให้สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียเช่าที่ราชพัสดุเป็นที่ตั้งสถาบัน

๓. กระทรวงการคลังได้แจ้งให้จังหวัดปทุมธานีจัดทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุกับสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียเพื่อก่อสร้างสถาบัน เนื้อที่ประมาณ ๑,๑๑๐-๑-๐๐ ไร่ นับแต่วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๑๔ ถึงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๔ รวม ๓๐ ปี ซึ่งตามสัญญาเช่าฉบับลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๑๔ กำหนดให้บรรดาสິงก่อสร้างตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังเมื่อครบกำหนดสัญญาเช่า

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๙๐ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔. สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียได้ขอต่อสัญญาเช่าต่อไปอีก มีกำหนด ๓๐ ปี จากการตรวจสอบปรากฏว่า ปัจจุบันสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ เนื้อที่ ๙๒๒-๓-๘๒.๒ ไร่ มูลค่าที่ดินประมาณ ๖,๒๗๖,๐๙๗,๔๐๐ บาท อาคารสิ่งปลูกสร้างรวม ๑๙๘ รายการ มูลค่าอาคารที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังตามสัญญาเช่า ประมาณ ๑,๒๙๙,๗๗๕,๙๐๐ บาท รวมมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประมาณ ๗,๕๗๕,๘๗๓,๓๐๐ บาท

๕. เนื่องจากมูลค่าที่ราชพัสดุที่จะต่อสัญญาเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท กรณีจึงมีประเด็นปัญหาว่า การต่อสัญญาเช่าให้กับสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้สอบถามกรมบัญชีกลางแล้ว และได้รับแจ้งว่าสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยจัดตั้งขึ้นจากองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สปอ.) (SEATO) ซึ่งเป็นสถาบันนานาชาติ และเป็นหน่วยงานเอกชนที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ แต่เพื่อความรัดกุมเห็นควรให้กรมธนารักษ์หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

๖. กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ให้ใช้บังคับแก่การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป แต่กรณีของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาและมีพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้สถาบันเป็นนิติบุคคล และการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากรัฐบาลได้รับหลักการให้บัณฑิตวิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์ สปอ. แปรสภาพพ้นจากการควบคุมขององค์การ สปอ. เป็นสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียตามความตกลงของประเทศภาคีองค์การ สปอ.

กรมธนารักษ์จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียซึ่งจัดตั้งตามข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว จะถือว่าเป็นเอกชนที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและกรมธนารักษ์) และผู้แทนสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า โครงการใดจะอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ หรือไม่ จะต้องเป็น

การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินโครงการ^๑ โดยเป็นการลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้น มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ส่วนการดำเนินกิจการใดจะเป็นกิจการของรัฐหรือไม่ จำแนกได้เป็นสามกรณีคือ เป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย เป็นกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นกิจการที่จะต้องใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ^๒ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า การให้เช่าที่ราชพัสดุเป็นกิจการที่กรมธนารักษ์มีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย^๓ โดยกรมธนารักษ์มีอำนาจหน้าที่ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และพัฒนาที่ราชพัสดุให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งหมายความรวมถึงการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๑^๔ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์

^๑ มาตรา ๖ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ บันทึก เรื่อง การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ (กรณีศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์) (เรื่องเสร็จที่ ๕๘๓/๒๕๓๔) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๖๐๐ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๔ และบันทึก เรื่อง การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ (กรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณกรมปศุสัตว์) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๐ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๒ (เรื่องเสร็จที่ ๒๓๙/๒๕๔๒)

^๔ ข้อ ๑ ให้กรมธนารักษ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการปกครอง การดูแล การบำรุงรักษา และการพัฒนาที่ราชพัสดุให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือก่อให้เกิดรายได้ และการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน การผลิตเหรียญกษาปณ์และจัดทำเครื่องราชอิสริยยศ เครื่องราชอิสริยาภรณ์และของสังฆภัณฑ์ ด้วยวิธีการผลิตที่ได้มาตรฐานสากลและมีต้นทุนที่เหมาะสม เพื่อให้มีจำนวนที่เพียงพอ ตลอดจนการบริหารเงินตราและการเก็บรักษาทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดินให้มีความปลอดภัยและอยู่ในสภาพที่ดี เพื่อนำออกเผยแพร่และสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยเงินตรา กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับข้อ ๒๓^๕ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น การให้เช่าที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์จึงเป็นกิจการของรัฐตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย พ.ศ. ๒๕๑๐ แล้ว จะเห็นได้ว่าสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย เป็นสถาบันซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ตามความตกลงของประเทศภาคีขององค์การสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียอาคเนย์ (สปอ.)^๖ เพื่อให้การศึกษาแก่ประชาชนทางด้านวิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ประยุกต์ และเทคโนโลยีขั้นสูง โดยอยู่บนหลักการของการไม่แสวงหากำไร^๗ ซึ่งมาตรา ๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคล

(ข) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(ค) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

^๕ ข้อ ๒๓ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย

(๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม

(๓) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่

กระทรวงการคลัง

(๔) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

(๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า กรมธนารักษ์จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

การให้เช่าที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการที่ราชพัสดุโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

^๖ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ เนื่องจากรัฐบาลได้รับหลักการให้บัณฑิตวิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์ สปอ. แปรสภาพพ้นจากการควบคุมขององค์การ สปอ. เป็นสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ตามความตกลงของประเทศภาคีขององค์การ สปอ. และในความตกลงนั้นได้กำหนดให้มีที่ทำการใหญ่ของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียขึ้นในกรุงเทพฯ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้ความคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย

^๗ CHARTER OF THE ASIAN INSTITUTE OF TECHNOLOGY

etc.

etc.

Article II

เพื่อคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทยของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ประกอบกับสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒^๙ ดังนั้นจึงเห็นว่าสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยความตกลงระหว่างรัฐในเขตภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีฐานะเป็นองค์กรภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐระดับภูมิภาค ไม่เป็นเอกชนตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ การให้สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียเข้าที่ราชพัสดุในกรณีนี้จึงไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๖

Purposes

The purposes of the Institute shall be the conduct on a non – profit basis of an institute of technology, including colleges, schools and research organizations affiliated therewith, within or outside Thailand, specializing in graduate education; the promotion, advancement, evaluation and dissemination of learning by instruction and by publications, study and research in engineering, science and allied fields; the awarding of certificates, diplomas and degrees; and engagement and participation in projects of instruction, study and research on a regional basis.

etc.

etc.

๙ มาตรา ๔ เพื่อคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทยของสถาบันให้บรรลุผลตามความมุ่งประสงค์

(๑) ให้ยอมรับนับถือว่า สถาบันเป็นนิติบุคคล และให้ถือว่ามีภูมิลำเนาในประเทศไทย

(๒) ให้สถาบันได้รับยกเว้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์และกฎหมายว่าด้วยสภาการศึกษาแห่งชาติ

๙ มาตรา ๖ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) สถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติหรือรัฐบาลต่างประเทศ