

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สิทธิประโยชน์จากภาครัฐในการจำหน่ายกิจการ
ของบริษัท ไทยแลนด์ PRIVILEGE CARD จำกัด ให้แก่เอกชน

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กก ๕๒๐๑/๔๓๒๕ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า

๑. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเท่าที่จำเป็น รวมทั้งการลงทุนหรือร่วมทุนเพื่อเป็นการริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวหรือพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว

๒. คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ อนุมัติให้ ททท. ดำเนินโครงการ Thailand Privilege Card ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนี้

(๑) เพื่อสร้างรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศให้เติบโตแบบก้าวกระโดด สามารถนำมาพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและสิ่งอำนวยความสะดวกในการรองรับนักท่องเที่ยวได้มากขึ้น

(๒) เพื่อขยายตลาดนักท่องเที่ยวไปยังกลุ่มที่มีการใช้จ่ายสูง ซึ่งประกอบด้วยนักท่องเที่ยวกลุ่ม High End กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักลงทุน

(๓) เพื่อกระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ในการเดินทางท่องเที่ยวประเทศไทยเพิ่มขึ้น เพิ่มความถี่ในการเดินทาง และเพิ่มการใช้จ่ายให้กระจายไปสู่อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกว้างขวางมากขึ้น

โดยให้ ททท. ดำเนินโครงการในรูปบริษัทจำกัด จัดทะเบียนจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตั้งแต่วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ ชื่อว่า บริษัท ไทยแลนด์ PRIVILEGE CARD จำกัด (TPC) มีทุนจดทะเบียนหนึ่งพันล้านบาท แบ่งเป็นหุ้นจำนวนหนึ่งร้อยล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละ ๑๐๐ บาท ซึ่งได้ชำระทุนจดทะเบียนไปแล้วเป็นเงินห้าร้อยล้านบาท โดย ททท. เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่

๓. บริษัท ไทยแลนด์ PRIVILEGE CARD จำกัด (TPC) ดำเนินกิจการลักษณะหาสมาชิกผ่านตัวแทนจำหน่าย ปัจจุบันมีสมาชิกชาวต่างประเทศจำนวน ๒,๕๖๖ ราย เป็นสมาชิกประเภทตลอดชีพตามเงื่อนไขการขายบัตรสมาชิก ซึ่งสิทธิประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับตามสัญญาการถือบัตรสมาชิกแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่

(๑) สิทธิประโยชน์จากภาครัฐ

ก. Visa Privilege คือ สิทธิในการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยได้รับอนุญาตเข้าราชอาณาจักร เป็นกรณีพิเศษ (Special Entry Visa) จากสถานทูต สถานกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ หรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ภายในกำหนด ๕ ปี โดยยกเว้นค่าธรรมเนียม การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ให้อนุญาตครั้งละ ๙๐ วัน ทุกครั้งที่เดินทางเข้ามา (Multiple Entry) หากมีความประสงค์จะอยู่ต่อในราชอาณาจักรให้อนุญาตครั้งละ

๙๐ วัน โดยให้ชำระค่าธรรมเนียม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ อนุมัติให้ดำเนินการปรับปรุงระเบียบพิธีการเข้าเมืองตามที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเสนอ เพื่อเป็นการสนับสนุนผู้ถือบัตรสมาชิกพิเศษ (Thailand Elite) ในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖

ข. Fast Track คือ สิทธิที่จะได้รับการอำนวยความสะดวกในการตรวจลงตรา (Visa) และพิธีทางกงสุล ซึ่งจะจัดให้มีช่องทางบริการพิเศษ (Fast Track) ณ ท่าอากาศยานนานาชาติ ภายใต้หลักเกณฑ์ของกองตรวจคนเข้าเมืองและกรมศุลกากร

(๒) สิทธิประโยชน์จากการให้บริการของบริษัท อาทิ สิทธิประโยชน์ในการใช้บริการประเภทพักผ่อน บ้านเทิงและกีฬา ใช้บริการนวดพรีจากสปาระดับมาตรฐาน ใช้บริการตรวจสอบสภาพประจำปีตามรายการที่บริษัทกำหนด

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๒ กำหนดให้คนต่างด้าวผู้ถือบัตรสมาชิกพิเศษ (Thailand Elite) ได้รับเอกสิทธิ์พิเศษ มีสิทธิได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวเป็นพิเศษ (Special Entry Visa) จากสถานทูต สถานกงสุลในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ หรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำหรับใช้ได้ไม่จำกัดจำนวนครั้งเป็นเวลา ๕ ปี ตลอดอายุบัตรสมาชิก โดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา โดยได้มีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒

๔. มติคณะรัฐมนตรีและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ เห็นชอบตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม) เป็นประธาน ซึ่งได้รับทราบแนวทางการปรับแผนการดำเนินธุรกิจของบริษัท ตามที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเสนอ โดยมีข้อสังเกตว่า บริษัทเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งสามารถจะดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย แต่การดำเนินการโดยให้สิทธิพิเศษบางอย่างที่เอกชนทั่วไปไม่มีแก่บุคคลที่เป็นสมาชิก ควรคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายและหลักความเสมอภาคและเป็นธรรมด้วย

(๒) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๒ ให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬารับความเห็นและข้อสังเกตของกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับผลสำเร็จของการประกอบโครงการ Thailand Privilege Card ไปดำเนินการ และให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดทำทางเลือกต่าง ๆ ในกรณีการยุติโครงการให้แล้วเสร็จภายใน ๒ สัปดาห์ แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(๓) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เห็นว่า ผลการดำเนินการโครงการ Thailand Privilege Card ไม่เป็นไปตามเป้าหมายและประสบปัญหาขาดทุนสุทธิจากการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง แต่เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีมติให้ภาคเอกชนประมวลโครงการนี้ไปดำเนินการทั้งหมด ขดเซยเงินลงทุนภาครัฐและต้องรับภาระหนี้สินและความรับผิดชอบทางกฎหมายทั้งหมด ส่วนภาครัฐจะรับผิดชอบต่อไปเฉพาะสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการถือครองวีซ่าและการอำนวยความสะดวกในการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวพิเศษเท่านั้น

(๔) พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป

ด้วยเหตุนี้ ททท. จึงมีประเด็นข้อหาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับกรณีจำหน่ายกิจการของบริษัท ไทยแลนด์ พรวิเลจ คาร์ด จำกัด (TPC) โดยให้เอกชนประมูลโครงการไปดำเนินการทั้งหมดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ดังนี้

๑. คนต่างด้าวที่เข้ามาสมัครสมาชิกกรายใหม่กับบริษัทเอกชนที่ชนะการประมูลจะยังคงได้รับเอกสิทธิ์พิเศษตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ หรือไม่

๒. สำหรับคนต่างด้าวที่เป็นสมาชิกของบริษัท ไทยแลนด์ พรวิเลจ คาร์ด จำกัด (TPC) อยู่เดิมและได้โอนไปอยู่ภายใต้การดำเนินการของบริษัทเอกชน จะยังคงได้รับเอกสิทธิ์พิเศษเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษตามเงื่อนไขเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ หรือไม่

๓. หากบริษัท ไทยแลนด์ พรวิเลจ คาร์ด จำกัด (TPC) จำหน่ายกิจการของตนให้แก่บริษัทเอกชนที่ชนะการประมูล บริษัทเอกชนดังกล่าว จะสืบลิทธิต่าง ๆ ที่บริษัทไทยแลนด์ พรวิเลจ คาร์ด จำกัด (TPC) ได้รับตามกฎหมายหรือไม่

๔. หากบริษัท ไทยแลนด์ พรวิเลจ คาร์ด จำกัด (TPC) ประสงค์จะจำหน่ายกิจการของตนให้แก่บริษัทเอกชนจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ หากมูลค่าของโครงการเกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท

โดยที่กรณีข้อหาหรือของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นเรื่องสำคัญและอาจกระทบต่อสิทธิของเอกชนผู้ถือบัตรเอกสิทธิ์พิเศษ (Thailand Elite) ควรมีการพิจารณาโดยรอบคอบ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๑ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๕ เพื่อพิจารณาเรื่องหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาหรือของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สำนักงานปลัดกระทรวง) กระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ตามข้อหาหรือของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสามารถกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

^๑ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่บริษัท ไทยแลนด์ PRIVILEGE CARD จำกัด (TPC) ได้ขายกิจการให้แก่บริษัทเอกชนที่ชนะการประมูล ผู้ถือบัตรสมาชิกพิเศษเดิม และคนต่างด้าวที่เป็นสมาชิกรายใหม่ของบริษัทเอกชนที่ชนะการประมูลจะยังคงได้รับเอกสิทธิ์พิเศษตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ หรือไม่ เห็นว่า โดยที่ในการดำเนินงานตามโครงการ Thailand Privilege Card เพื่อออกบัตรเอกสิทธิ์พิเศษนั้น ที่ผ่านมาได้ดำเนินการโดยบริษัท ไทยแลนด์ PRIVILEGE CARD จำกัด (TPC) ซึ่งเป็นบริษัทที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยถือหุ้นร้อยละ ๒๕ บริษัทฯ จึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และอยู่ในกำกับกับการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและภายใต้การตรวจสอบของรัฐ รวมทั้งรายได้ของบริษัทฯ ยังคงถือเป็นรายได้ของรัฐ ดังนั้น การที่ผู้ถือบัตรเอกสิทธิ์พิเศษซึ่งออกโดยบริษัทฯ ได้รับสิทธิพิเศษการตรวจลงตรา (Visa) จึงเป็นเพราะการออกบัตรกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ และตามคำชี้แจงของผู้แทนบริษัทฯ ก็ปรากฏว่าในการออกบัตรให้แก่บุคคลใดได้มีการประสานงานกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลผู้ที่จะออกบัตรให้ว่าต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิเข้ามาในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และมีการตรวจสอบประวัติทุกปี รวมทั้งจะต้องผ่านการตรวจคนเข้าเมืองโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่เดินทางเข้าในประเทศไทยแต่ละครั้ง แต่เมื่อตามปัญหาที่หารือบริษัทฯ จะขายกิจการให้แก่บริษัทเอกชน การดำเนินการออกบัตรเอกสิทธิ์พิเศษจึงเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของเอกชนมิใช่เพื่อประโยชน์ของรัฐอีกต่อไป กรณีจึงไม่ใช่เป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามมาตรา ๑๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้

ประเด็นที่สอง บริษัทเอกชนที่ชนะการประมูลจะสืบทิตีต่าง ๆ ที่บริษัท ไทยแลนด์ PRIVILEGE CARD จำกัด (TPC) ได้รับตามกฎหมายแค่ไหน อย่างไร นั้น เห็นว่า การที่บริษัท ไทยแลนด์ PRIVILEGE CARD จำกัด (TPC) จำหน่ายกิจการให้แก่บริษัทเอกชนที่ชนะการประมูล สิทธิและภาระผูกพันที่จะโอนไปยังผู้รับโอนกิจการ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยกเว้นสิทธิพิเศษในการตรวจลงตรา (Visa) ที่เป็นของรัฐตามที่กล่าวไว้ในประเด็นที่หนึ่ง นอกจากนี้ในการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นของบริษัท ไทยแลนด์ PRIVILEGE CARD จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. ๒๕๐๔ ด้วย

ประเด็นที่สาม หากบริษัท ไทยแลนด์ PRIVILEGE CARD จำกัด (TPC) ประสงค์จะจำหน่ายกิจการของตนให้แก่บริษัทเอกชน และมูลค่าของโครงการเกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท กรณีต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ เห็นว่า กรณีตามข้อหารือนี้เป็นการขายกิจการทั้งหมด โดยรัฐไม่ต้องเข้าไปรับผิดชอบหรือให้สิทธิพิเศษใด ๆ แก่บริษัทที่รับซื้อกิจการไป กรณีจึงไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน

^๒ มาตรา ๑๗ ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้

เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นในทำนองเดียวกันไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๖๓/๒๕๓๖^๓

(ลงชื่อ) อัมพร จารุจินดา
(นายอัมพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

^๓ บันทึก เรื่อง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขายโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมระยอง ให้กับบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๓๔๖ ลง วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี