

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการตามขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ
สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) :
กรณีการจัดตั้งสมาคมองค์กรส่งเสริมการประชุมแห่งเอเชีย

สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) (สสปน.) ได้มีหนังสือ ที่ สสปน. ๒๔๐๑/๐๑๙๔๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมองค์กรส่งเสริมการประชุมแห่งเอเชีย สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า สสปน. มีแนวคิดที่จะอำนวยความสะดวกให้สมาคมองค์กรส่งเสริมการประชุมแห่งเอเชีย (The Asian Association of Convention and Visitor Bureaus : AACVB) มาจัดตั้งสำนักงานใหญ่ในประเทศไทย โดยสมาคมฯ เป็นการรวมตัวกันขององค์กรส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการของประเทศในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ จีน ฮองกง เกาหลี มาเก๊า มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การพัฒนาให้ความรู้ และความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อให้ภูมิภาคเอเชียเป็นจุดหมายหลักของการจัดการประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดงานแสดงสินค้า หรือที่เรียกว่าอุตสาหกรรม “ไมซ์” (Meetings, Incentive Travel, Conventions and Exhibitions : MICE) ซึ่งหากสมาคมฯ ได้เข้ามาจัดตั้งในประเทศไทย ย่อมเป็นประโยชน์แก่การส่งเสริมภาพลักษณ์และบทบาทของประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางการจัดงานไมซ์ของภูมิภาคเอเชีย อันจะสร้างรายได้และความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ในการนี้ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการจึงเห็นควรให้ สสปน. อำนวยความสะดวก ให้ความร่วมมือ และช่วยเหลือในการจัดตั้งสมาคมฯ อย่างไรก็ดี คณะกรรมการฯ ยังมีประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องดังกล่าว จึงให้ สสปน. ทารื้อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การจัดตั้งสมาคมฯ ในรูปแบบสมาคมที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (non-trading association) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ สสปน. ที่สามารถกระทำหรือไม่

๒. หากการจัดตั้งสมาคมฯ อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ สสปน. จะให้ผู้อำนวยความสะดวก สสปน. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยความสะดวกฯ และผู้ปฏิบัติงานของ สสปน. เป็นกรรมการของสมาคมฯ ได้หรือไม่

๓. หากไม่สามารถจัดตั้งสมาคมฯ ในรูปแบบข้างต้นได้ จะสามารถจัดตั้งองค์กรรูปแบบใดที่เหมาะสม และควรดำเนินการจัดตั้งอย่างไร

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๓/๔๙ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและสำนักงาน ก.พ.ร) ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ว่า สมาคมองค์กรส่งเสริมการประชุมแห่งเอเชีย (AACVB) ได้ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยจัดตั้งขึ้นในรูปสมาคมตามกฎหมายมาเก๊า และมีสำนักเลขาธิการ (Secretariat) อยู่ที่มาเก๊า ภายใต้การบริหารจัดการของการท่องเที่ยวมาเก๊า (Macau Government Tourist Office) ทั้งนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมฯ มาตั้งแต่เริ่มแรก และต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ สสพ. ก็ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมฯ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยที่ผ่านมา สสพ. ได้รับประโยชน์หลายประการจากสมาคมฯ เป็นต้นว่า สมาชิกของสมาคมฯ จากประเทศต่าง ๆ มีโอกาสได้แลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมไมซ์ระหว่างกัน รวมทั้งทำการประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการตลาดร่วมกัน ซึ่งช่วยสร้างเสริมศักยภาพของประเทศในภูมิภาคเอเชียให้สามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ๆ ของโลกในการเป็นจุดหมายของการจัดงานไมซ์ โดยเฉพาะการจัดงานไมซ์ที่ผลัดเปลี่ยนกันไปในกลุ่มประเทศที่เป็นสมาชิก นอกจากนี้ การที่ สสพ. ได้เป็นประธานสมาคมฯ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง ๒๕๕๔ ยังเป็นโอกาสให้ สสพ. ได้เข้าร่วมการประชุม Joint Meetings Industry Council (JMIC) ซึ่งเป็นองค์กรเครือข่ายอุตสาหกรรมไมซ์ระดับนานาชาติที่ประกอบด้วยสมาคมด้านไมซ์จากภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ทำให้ สสพ. ได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาอุตสาหกรรมไมซ์ของประเทศไทยเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ต่อมาปรากฏว่า สมาคมองค์กรส่งเสริมการประชุมแห่งเอเชียได้ประสบปัญหาในการดำเนินงาน เนื่องจากมีการปรับโครงสร้างภายในการท่องเที่ยวมาเก๊า ทำให้ต้องปิดสำนักงานเลขาธิการในมาเก๊า สสพ. จึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการสมาคมฯ ในประเทศไทย และจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมขึ้นใหม่ตามกฎหมายของประเทศไทย โดย สสพ. อาจช่วยเหลือในการยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมฯ ตามกฎหมายไทย จัดหาสถานที่และบุคลากรเพื่อปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการให้สมาคมฯ ในระยะเริ่มแรก รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่ของ สสพ. ไปยื่นขอจดทะเบียนสมาคมขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้เจ้าหน้าที่ของ สสพ. เป็นกรรมการของสมาคมฯ ด้วย ซึ่ง สสพ. เห็นว่า การจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการสมาคมองค์กรส่งเสริมการประชุมแห่งเอเชียขึ้นในประเทศไทยจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในการเป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมไมซ์ในระดับภูมิภาคต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) พิจารณาข้อหาหรือของ สสพ. ประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า แม้ว่าการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมองค์กรส่งเสริมการประชุมแห่งเอเชียจะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของ สสพ. อยู่หลายประการ โดยเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มศักยภาพของประเทศไทยในการเป็นศูนย์กลางการจัดประชุมนานาชาติ การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการนานาชาติในประเทศไทย แต่การที่ สสพ. จะเป็นผู้จดทะเบียนจัดตั้งสมาคมดังกล่าวในประเทศไทย รวมทั้งจัดหาสถานที่และบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในฐานะสำนักงานเลขาธิการของสมาคมฯ นั้น เมื่อพิจารณาข้อบังคับของสมาคม

ที่จะจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นใหม่แล้ว เห็นว่า ข้อ ๔^๖ ของร่างข้อบังคับฯ กำหนดให้สมาคมฯ มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาศักยภาพด้านการจัดประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดงานแสดงสินค้าของภูมิภาคเอเชียโดยรวม ขณะที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้กำหนดขอบวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของ สสพ. ไว้ในมาตรา ๗^๖ โดยจำกัดเฉพาะการส่งเสริมการจัดการประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทยเท่านั้น ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานฯ มิได้กำหนดให้ สสพ. มีอำนาจจัดตั้งนิติบุคคลในรูปของสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการจัดตั้งนิติบุคคลถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ไม่อาจอาศัยการตีความว่าเป็นการกระทำอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงานตามมาตรา ๘^๗ (๑๐) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานฯ ได้ ดังนั้น การที่ สสพ.

ข้อ ๔ วัตถุประสงค์ของสมาคม

๔.๑ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระดับภูมิภาคในการพัฒนาศักยภาพด้านการจัดประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดงานแสดงสินค้า หรืออุตสาหกรรมไมซ์ (MICE) ของภูมิภาคเอเชียและส่งเสริมให้ภูมิภาคนี้เป็นจุดหมายที่เลือกของการจัดประชุมในระดับนานาชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗ ให้สำนักงานมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- (๑) ส่งเสริมการจัดการประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทย
- (๒) สนับสนุน หรือจัดให้มีการนำเสนอศิลปะและวัฒนธรรมไทย อันเป็นการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมไทย
- (๓) ให้การบริการด้านความรู้และฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนให้เกิดความชำนาญ และทักษะเทียบเท่ามาตรฐานสากลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว
- (๔) เป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านการประชุมและการจัดนิทรรศการ
- (๕) ให้ความรู้แก่ผู้ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวให้เข้าใจการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะต้องมุ่งพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของประเทศในการเป็นศูนย์กลางการจัดการประชุมนานาชาติ การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการนานาชาติ

มาตรา ๘ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ ให้สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบาย และมาตรการในการส่งเสริมการจัดการประชุมนานาชาติ การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทย
- (๒) ส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ธุรกิจการประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทย
- (๓) เป็นตัวแทนของประเทศในการจัดทำข้อเสนอเพื่อขอรับเป็นเจ้าภาพในการจัดงาน
- (๔) เป็นศูนย์กลางข้อมูลและให้บริการข้อมูล รวมทั้งให้คำปรึกษาและคำแนะนำด้านการส่งเสริมการจัดการประชุมนานาชาติ การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทย
- (๕) สนับสนุนหรือจัดการสัมมนาฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเกี่ยวกับธุรกิจการจัดการประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทย
- (๖) กำหนดมาตรฐานและรับรองคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจการจัดการประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทย
- (๗) เป็นศูนย์ประสานงานและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการธุรกิจการจัดการประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทย
- (๘) พัฒนาโครงการที่จำเป็นต่อการจัดการประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทย ภายใต้การสนับสนุนจากรัฐบาล
- (๙) ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดการประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทย
- (๑๐) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

จะให้ความช่วยเหลือในการจัดตั้งสมาคมองค์กรส่งเสริมการประชุมแห่งเอเชียขึ้นในประเทศไทย เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นของภูมิภาคเอเชียโดยรวม โดยยื่นขอจดทะเบียน สมาคมต่อทางราชการ จึงเป็นเรื่องที่เกินขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ สสปน.

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อการยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมองค์กรส่งเสริมการประชุมแห่งเอเชีย เป็นการดำเนินการที่เกินขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ สสปน. แล้ว ปัญหาในประเด็นว่า สสปน. จะมอบหมายให้ผู้อำนวยความสะดวกฯ ผู้ที่ได้รับมอบหมาย จากผู้อำนวยการฯ หรือผู้ปฏิบัติงานของ สสปน. ทำหน้าที่เป็นกรรมการของสมาคมฯ ได้หรือไม่ จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

ประเด็นที่สาม เห็นว่า หาก สสปน. เห็นว่าการจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมองค์กรส่งเสริมการประชุมแห่งเอเชียในประเทศไทย จะเป็นประโยชน์แก่การส่งเสริมการจัดการประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทย หรือเป็นประโยชน์แก่ การดำเนินงานของ สสปน. สสปน. ก็อาจเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สำนักงานฯ เพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าวต่อไป



(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๔