

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงาน
ของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย พ.ศ. ๒๕๑๐

กระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือ ที่ กต ๑๐๐๔/๑๖๘๕ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕ ที่แจ้งข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (Asian Institute of Technology - AIT) ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย พ.ศ. ๒๕๑๐ และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียตามกฎหมายของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียซึ่งรัฐบาลไทยได้ร่วมลงนามไว้เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๓ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น กระทรวงการต่างประเทศได้รับข้อคิดเห็นดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ดี เพื่อความรอบคอบในการพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานเรื่องสถาบัน AIT ซึ่งปัจจุบันประสบปัญหาตามรายละเอียดที่แจ้งในหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนมาก ที่ กต ๑๐๐๔/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๕ กระทรวงการต่างประเทศจึงขอความอนุเคราะห์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในประเด็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติฯ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฯ ว่า มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างไร และอำนาจหน้าที่ดังกล่าวครอบคลุมไปถึงการดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียนของสมาคมนักเรียนเก่า เอไอที (ประเทศไทย) เกี่ยวกับการบริหารงานของสถาบัน AIT ที่ได้รับการกล่าวหาว่าขาดธรรมาภิบาลและไม่มีความโปร่งใส อาทิ การดำเนินการให้สถาบัน AIT พิจารณาตรวจสอบหรือแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียน ตลอดจนการดำเนินการเพื่อให้สถาบัน AIT ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายไทยโดยกลับมาดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมายและกรมองค์การระหว่างประเทศ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย พ.ศ. ๒๕๑๐ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมาย ตามความมุ่งหมายโดยทั่วไปกำหนดเพื่อให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมหรือกำกับให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๗๑ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

(กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ที่ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๘/๒๕๙๗^๒ ซึ่งได้อธิบายว่าการที่กฎหมายกำหนดให้มีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีความหมายอย่างไร และจะต้องปฏิบัติประการใดบ้าง ดังนี้ “...ความหมายของการมีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ก็เพื่อที่จะให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ประโยชน์ในการที่มีบทบัญญัติเรื่องผู้รักษาการตามกฎหมายจึงมีดังต่อไปนี้

(๑) ทำให้มีรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องแน่นอนซึ่งถ้าจะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รักษาการตามกฎหมายแล้วก็ยากที่จะทราบได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดจะเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เช่น การเตรียมร่างพระราชกฤษฎีกา ตระเตรียมงบประมาณ สั่งงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ และวางระเบียบปฏิบัติเป็นรายละเอียด ตลอดจนการกำหนดแบบพิธีและแบบฟอร์ม และการติดต่อกับราษฎรผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ บังคับได้...

(๔) ทำให้ราษฎรสามารถติดต่อกับทางราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายได้ถูกต้อง เพราะบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายทำให้ทราบได้ทันทีว่ากระทรวงใดเป็นเจ้าหน้าที่...

...เมื่อมีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายแล้ว จะต้องปฏิบัติ ดังนี้

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องสั่งการและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย...

(๒) ในกรณีที่มีการดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสภาผู้แทนราษฎร คือ กระตุ้นหรือเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายใด โดยปกติเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของเรื่องที่จะต้องชี้แจงต่อสภา...”

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย พ.ศ. ๒๕๑๐ จะเห็นได้ว่ามีเนื้อหาเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทยของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (สถาบันฯ) โดยการยอมรับนับถือว่าสถาบันฯ เป็นนิติบุคคลและให้ถือว่ามีภูมิสำเนาในประเทศไทย เพื่อให้มีสถานะที่จะดำเนินการต่าง ๆ ในประเทศไทยได้ รวมทั้งการได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์และกฎหมายว่าด้วยสภาการศึกษาแห่งชาติ (มาตรา ๔^๓)

(๒) การยกเว้นภาษีและอากรต่าง ๆ ของสถาบันฯ (มาตรา ๕^๔) และ

^๒บันทึก เรื่อง ผู้รักษาการตามกฎหมาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๑๕๔๑/๒๕๙๗ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๙๗ ถึงกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

^๓มาตรา ๔ เพื่อคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทยของสถาบันให้บรรลุผลตามความมุ่งประสงค์

(๑) ให้ยอมรับนับถือว่า สถาบันเป็นนิติบุคคล และให้ถือว่ามีภูมิสำเนาในประเทศไทย

(๒) ให้สถาบันได้รับยกเว้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์และกฎหมายว่าด้วยสภาการศึกษาแห่งชาติ

^๔มาตรา ๕ ให้สถาบันได้รับยกเว้น

(๑) อากรแสตมป์ซึ่งเรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรสำหรับเงินที่สถาบันได้รับการบริจาค และค่าธรรมเนียมการศึกษา

(๒) อากรตามกฎหมายว่าด้วยพิภคอัตราศุลกากรและภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร สำหรับอุปกรณ์และวัสดุของสถาบันที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการศึกษาและวิจัยอันเป็นการดำเนินงานตามปกติวิสัยของวัตถุประสงค์ของสถาบัน ทั้งนี้ เฉพาะเมื่อสถาบันได้รับความเห็นชอบในการนำเข้ามาในราชอาณาจักรจากกระทรวงการต่างประเทศแล้ว

(มีต่อหน้าถัดไป)

(๓) การยกเว้นการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองสำหรับคนต่างด้าวที่มีฐานะบางประการที่เกี่ยวข้องกับสถาบันฯ (มาตรา ๖^๕)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) จึงเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมจะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมหรือกำกับให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งก็เป็นเฉพาะในเรื่องตามสามมาตราดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น

ส่วนการที่อำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวครอบคลุมถึงการดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียนของสมาคมนักเรียนเก่า เอไอที (ประเทศไทย) เกี่ยวกับการบริหารงานของสถาบันฯ ที่ได้รับการกล่าวหาว่าขาดธรรมาภิบาลและไม่มีความโปร่งใส ได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย พ.ศ. ๒๕๑๐ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้เท่านั้น การแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียนของสมาคมนักเรียนเก่า เอไอที (ประเทศไทย) เกี่ยวกับการบริหารงานของสถาบันฯ ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎบัตรของสถาบันฯ นั้น เป็นเรื่องในทางข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารจัดการการปฏิบัติงานภายในของสถาบันฯ ไม่ใช่ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) จะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายได้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๖

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

(๓) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ สำหรับทรัพย์สินของสถาบันฯ ซึ่งใช้เกี่ยวกับการศึกษาหรือทรัพย์สินที่ใช้เป็นหอพักหรือบ้านพักของนักศึกษาหรือพนักงานของสถาบันฯ ซึ่งอยู่ในบริเวณที่ตั้งของสถาบันฯ ทั้งนี้ เฉพาะทรัพย์สินที่กระทรวงการต่างประเทศให้ความเห็นชอบในการให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี

มาตรา ๖ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพียงเท่าที่พระราชบัญญัตินี้มิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรตราบเท่าที่อยู่ในฐานะดังต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นจากข้อกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเกี่ยวกับจำนวนคนเข้าเมืองและระยะเวลาที่จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

(๑) กรรมการในคณะกรรมการอำนวยการ

(๒) กรรมการในคณะกรรมการบริหาร

(๓) พนักงานของสถาบัน

(๔) คู่สมรส บุตรหรือญาติซึ่งอยู่ในความอุปการะและเป็นส่วนแห่งครัวเรือน และคนใช้ซึ่งเดินทางมาจากต่างประเทศของบุคคลใน (๑) (๒) และ (๓)

(๕) นักศึกษา คู่สมรสและบุตรซึ่งอยู่ในความอุปการะและเป็นส่วนแห่งครัวเรือนของนักศึกษา

ทั้งนี้ เฉพาะที่กระทรวงการต่างประเทศให้ความเห็นชอบในการยกเว้นนั้น ๆ