

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
ระหว่างที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๙๐๑/กม/๐๐๐๐๔๔ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๙๐๑/กม/๐๐๐๐๔๔ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๖ บัญญัติให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสิบคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และนายกรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินห้าคน เป็นที่ปรึกษา โดยมาตรา ๗ บัญญัติให้คณะกรรมการและที่ปรึกษาอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้พ้นจากตำแหน่งตามวาระเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยยังไม่มีกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการชุดเดิมยังคงอยู่ในตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่อย่างใด ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ กำหนดแนวทางการปฏิบัติอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายซึ่งอาจมีตำแหน่งว่างลงในระหว่างการยุบสภาจะกระทำมิได้ เนื่องจากการแต่งตั้งบุคคลใดเป็นกรรมการย่อมมีผลเป็นการผูกพันต่อเนื่องไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ นายกรัฐมนตรีจึงยังมิได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

เนื่องจากในระหว่างที่คณะกรรมการชุดเดิมได้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวได้มีนักลงทุนยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนเป็นจำนวนมาก แต่ไม่มีคณะกรรมการเพื่อพิจารณาโครงการลงทุน ทำให้มีโครงการค้างการพิจารณาเป็นเงินลงทุนทั้งสิ้นประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งแก่นักลงทุนเองและต่อเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนี้ อาจทำให้การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ล่าช้าไปอีก

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีหนังสือไปถึงคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่ง กกต. ได้มีหนังสือตอบข้อหารือโดยมีความเห็นสรุปได้ ดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๑ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑. คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมิได้มีสถานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ ที่ได้รับเงินเดือนประจำ ดังนั้น การเสนอร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการ จึงไม่ใช่กรณีการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในการแต่งตั้งข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ จึงไม่เข้าข่ายที่จะต้องเสนอให้ กกต. ให้ความเห็นชอบก่อนตามมาตรา ๑๘๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. อำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในการพิจารณาอนุมัติโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการต่าง ๆ ตามประเภทที่ให้การส่งเสริมการลงทุนในระหว่างที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร มิใช่เป็นการกระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน และไม่เป็นการกระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้รายจ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ดังนั้น กรณีการพิจารณาอนุมัติโครงการที่ขอรับการส่งเสริมในกิจการต่าง ๆ ตามประเภทที่ให้การส่งเสริมการลงทุน จึงไม่เข้าข่ายที่จะต้องเสนอให้ กกต. ให้ความเห็นชอบก่อนตามมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. กกต. ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพิ่มเติมว่าการอนุมัติโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการต่าง ๆ ตามประเภทที่ให้การส่งเสริมการลงทุนในระหว่างที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่เป็นการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

๔. กกต. ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการอนุมัติโครงการที่ขอรับการส่งเสริมในกิจการต่าง ๆ ตามประเภทที่ให้การส่งเสริมการลงทุนด้วยว่า เป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนหรือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่จะต้องพิจารณาว่าการดำเนินการใด ๆ จะเป็นการกระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กกต. ที่จะพิจารณาวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบได้

ทั้งนี้ โดยในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยในส่วนของ การแต่งตั้งคณะกรรมการ ได้มีมติตามข้อ ๒.๒.๒.๘ ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายซึ่งอาจมีตำแหน่งว่างลงในระหว่างการยุบสภาจะกระทำมิได้ เนื่องจากการแต่งตั้งบุคคลใดเป็นกรรมการย่อมมีผลเป็นการผูกพันต่อเนื่องไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงขอหารือรวมสี่ประเด็น ดังนี้

๑. ในช่วงที่ยังไม่มีคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนชุดใหม่ คณะกรรมการชุดเดิมจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ ต่อไปหรือไม่

๒. กรณีคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนชุดเดิมซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระก่อนการยุบสภาผู้แทนราษฎร หากนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการจะแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนชุดใหม่ โดยให้ปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จะขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ในข้อ ๒.๒.๒.๘ หรือไม่

๓. หากนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนชุดใหม่แล้ว การอนุมัติโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการต่าง ๆ ตามประเภทที่มีประกาศให้การส่งเสริมการลงทุนโดยยกเว้นสิทธิและประโยชน์ทางภาษีอากร ถือเป็นการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งหรือไม่

๔. ในการพิจารณาอนุมัติโครงการที่ขอรับการส่งเสริมซึ่งเป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์ที่มีประกาศให้การส่งเสริมอยู่แล้วก่อนการยุบสภาผู้แทนราษฎร จะถือว่ามิใช่เป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เรื่อง การเสนอเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการในช่วงการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้หน่วยงานถือปฏิบัติด้วยแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้กำหนดให้กรรมการส่งเสริมการลงทุนอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี ประกอบกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้กรรมการซึ่งครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานหรือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ดังนั้น เมื่อกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ดำรงตำแหน่งจนครบวาระแล้ว กรรมการจึงย่อมพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย และไม่มีอำนาจดำเนินงานหรือปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗/๒๕๓๑^๒ ประกอบกับเรื่องเสร็จที่ ๓๙๐/๒๕๕๒^๓ และเรื่องเสร็จที่ ๔๑๖/๒๕๕๑^๔

^๑ มาตรา ๗ กรรมการหรือที่ปรึกษาอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการหรือที่ปรึกษาในระหว่างที่กรรมการหรือที่ปรึกษาซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือแต่งตั้งซ่อม ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่าที่วาระที่เหลืออยู่ของกรรมการหรือที่ปรึกษาซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วนั้น

กรรมการหรือที่ปรึกษาซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

^๒ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ (คณะกรรมการดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยซึ่งครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วตามมาตรา ๑๑๐ มีอำนาจดำเนินงานต่อไปจนกว่าคณะกรรมการดำเนินการฯ ชุดใหม่ เข้ารับหน้าที่ได้หรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๖๙ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๙๗ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๐๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำหรับประเด็นที่สอง ประเด็นที่สาม และประเด็นที่สี่ เห็นว่า การพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามมาตรา ๗ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น เป็นการให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้โดยถูกต้อง แต่โดยที่ข้อหาหรือทั้งสามประเด็นนี้เป็นข้อหาหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๗

มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ๑. ๑. ๑.

๑. ๑. ๑. ๑.

(๒) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

๑. ๑. ๑. ๑.

๑. ๑. ๑. ๑.