

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง องค์ประชุมของคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. ๒๕๐๔

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๕๑๐๓(๑).๑/๑๔๕๗ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๐ และเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ อนุมัติหลักการจำหน่ายหุ้นของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ใน บริษัท โทเทิล อินดัสเตรียล เซอร์วิส เซส จำกัด และบริษัท ไออีซี เทคโนโลยี จำกัด ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ อาศัยอำนาจตามข้อ ๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจำหน่ายหุ้นของ กนอ. ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกรรมการ ในวันประชุมคณะกรรมการคราวแรกเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ ปรากฏว่ามีกรรมการอื่นมาประชุมครบทุกคน ยกเว้นผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือที่ ตผ ๐๐๒๓/๑๔๕๐ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐ แจ้งเหตุผลที่ไม่แต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการว่า “การพิจารณาการจำหน่ายหุ้นของ กนอ. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นฯ เป็นการดำเนินการในทางบริหาร แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นการไม่สมควรที่จะเข้าร่วมในการบริหารงานของหน่วยรับตรวจ เพราะอาจมีผลกระทบต่อความอิสระและเป็นกลาง อย่างไรก็ตาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยินดีให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานด้านการเงินการบัญชี ในขอบอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแก่ กนอ.” ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ตั้งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการนั้นเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เนื่องจากตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นฯ กำหนด

ว่า ในการประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมครบทุกคน จึงจะเป็นองค์ประชุม เพื่อให้คณะกรรมการสามารถดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปได้ ที่ประชุมคณะกรรมการจึงมีความเห็นขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมายว่า ในการประชุมของคณะกรรมการที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ตั้งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการ จะถือเป็นองค์ประชุมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นฯ หรือไม่อย่างไร และในกรณีไม่เป็นองค์ประชุม คณะกรรมการจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร จึงจะชอบด้วยกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ทุกส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ซึ่งทั้งสองฉบับอาจไม่สอดคล้องกัน เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปโดยถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย และข้อระเบียบที่เกี่ยวข้อง กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอหารือในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แล้ว มีความเห็นว่าเป็นที่ข้อ ๖^๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกรรมการ ต่อมาได้มีคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๔๘/๒๕๕๐ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจำหน่ายหุ้นของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจำหน่ายหุ้นของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยประกอบด้วยบุคคลตามข้อ ๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นฯ คณะกรรมการดังกล่าวจึงครบองค์ประกอบแล้ว กรณีจึงต้องพิจารณาต่อไปว่าการประชุมของคณะกรรมการเป็นองค์ประชุมหรือไม่ เมื่อข้อ ๘^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

^๑ ข้อ ๖ เมื่อผู้มีอำนาจอนุมัติในหลักการตามข้อ ๔ หรือข้อ ๕ ได้อนุมัติให้จำหน่ายกิจการหรือหุ้นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแล้ว ให้กระทรวงเจ้าสังกัดตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกรรมการ

^๒ ข้อ ๘ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมครบทุกคน จึงจะเป็นองค์ประชุม

ว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นฯ กำหนดไว้ว่าการประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมครบทุกคน แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การประชุมของคณะกรรมการเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ ไม่มีผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้าร่วมประชุม^๓ โดยแจ้งว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะหน่วยงานตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่สมควรจะเข้าร่วมในการบริหารงานของหน่วยรับตรวจ ในการดำเนินการจำหน่ายหุ้นของ กนอ. เพราะอาจกระทบต่อความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังนั้น การประชุมในวันดังกล่าวจึงไม่ครบองค์ประชุมตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นฯ เมื่อมีการประชุมที่ไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ย่อมเป็นผลทำให้การดำเนินการประชุมและมติที่ประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นฯ กำหนดให้มีผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการอยู่ด้วย แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้โต้แย้งว่าไม่เป็นการสมควรที่ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เพราะจะทำให้กระทบต่อความอิสระและความเป็นกลางได้ การโต้แย้งดังกล่าวเป็นการโต้แย้งสาระแห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่กำหนดให้ต้องมีผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินร่วมเป็นกรรมการด้วย กระทรวงอุตสาหกรรมจึงชอบที่จะรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทบทวนระเบียบดังกล่าวเสียใหม่ก่อนที่จะดำเนินการตามระเบียบนั้นต่อไป

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๐

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานกรรมการออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

^๓ ตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ตผ ๐๐๒๓/๑๕๔๐ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐ ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีถึงเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาการจำหน่ายหุ้นของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนเป็นกรรมการพิจารณาการจำหน่ายหุ้นของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย