

บันทึก

เรื่อง การนับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ วทพ. ๐๕๐๒/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า “ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปีแต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่เกินอีกหนึ่งวาระ” หากจะตีความว่า ถ้ามิได้มีการแต่งตั้งกรรมการสืบเนื่องไปในทันทีโดยชะลอการแต่งตั้งกรรมการไว้ระยะหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นระยะเวลาประมาณหกเดือน จะมีผลทำให้กรรมการที่อยู่ในตำแหน่งครบสองคราวแล้วสามารถได้รับการแต่งตั้งได้อีกในคราวที่สามเนื่องจากมิได้เป็นการดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกัน จะเป็นการถูกต้องหรือไม่ ประการใด และต่อมาสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ วทพ.๐๕๐๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอลอนข้อหารือเดิมและขอหารือใหม่โดยชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การแต่งตั้งกรรมการอื่นในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กระทำมาแล้วถึงสามวาระโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายสองฉบับ คือ วาระแรกตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๑ และวาระที่สองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดำเนินการ ส่วนวาระที่สามตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ ดำเนินการ สำหรับการแต่งตั้งกรรมการอื่นในวาระที่สี่ซึ่งจะเริ่มต้นใน พ.ศ. ๒๕๒๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๘ นั้นจำเป็นต้องขอแต่งตั้งจากบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งกรรมการอื่นตั้งแต่วาระที่หนึ่งถึงวาระที่สามมาแล้วด้วย เพราะบุคคลนั้นมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี หากจะถือว่า การแต่งตั้งกรรมการอื่นในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็น “วาระที่ไม่ต่อเนื่องกัน” เพราะพระราชบัญญัติฉบับหลังได้มีผลเป็นการยกเลิกการแต่งตั้งกรรมการอื่นในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติฉบับแรกแล้ว จะเป็นการถูกต้องตามนัยแห่งกฎหมายหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน (สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) แล้ว มีความเห็นดังนี้

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการสองประเภทคือ กรรมการโดยตำแหน่ง ประเภทหนึ่ง กับกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระ หรือบุคคลอื่น อีกประเภทหนึ่ง^๖

สำหรับกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งนั้นมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า

“มาตรา ๗ ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปีแต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่เกินอีกหนึ่งวาระ”

การที่มาตรา ๗ บัญญัติเช่นนี้ ก็มีความมุ่งหมายที่จะห้ามไม่ให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการการติดต่อกันเกินกว่าสองวาระ หากจะแต่งตั้งบุคคลนั้นเป็นกรรมการอีกครั้งก็ต้องเว้นระยะไปอีกวาระหนึ่งเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกรรมการประเภทนี้ ข้อจำกัดของมาตรา ๗ นี้จึงมุ่งถึงตัวบุคคลซึ่งเป็นกรรมการเป็นสำคัญ มิได้มุ่งหมายถึงการแต่งตั้งกรรมการทั้งคณะ

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ใน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการแต่งตั้งกรรมการไปสามวาระแล้ว กล่าวคือ วาระที่หนึ่งตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๑ วาระที่สองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๒ และวาระที่สามตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๕

การที่คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งกรรมการใน พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น ก็มุ่งหมายที่จะให้กรรมการอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระปกติคือสามปี^๗ แต่เนื่องจากใน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นมาตราที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งกรรมการนั้น ได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความในมาตรา ๔ ใหม่แทน^๘ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๔ เดิมจึงถูก

^๖ มาตรา ๔ ให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพลังงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินห้าคนและผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระหรือบุคคลอื่นอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระหรือบุคคลอื่น จะต้องไม่เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

^๗ มาตรา ๗ ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปีแต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่เกินอีกหนึ่งวาระ

^๘ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ยกเลิกไปด้วย ถึงแม้ว่ากรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งใน พ.ศ. ๒๕๒๑ จะดำรงตำแหน่งได้เพียงหนึ่งปีเพราะถูกกฎหมายยกเลิกไปก็ตาม แต่ก็ต้องถือว่าได้เป็นกรรมการมาหนึ่งวาระแล้วจะถือว่ากฎหมายยกเลิกมาตรา ๔ เดิมไปแล้ว จึงทำให้วาระที่สอง (พ.ศ. ๒๕๒๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๒) ถูกยกเลิกไปด้วยไม่ได้ เพราะกฎหมายฉบับหลังเพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔ ในกฎหมายฉบับแรก ซึ่งเมื่อได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ก็ต้องถือว่ามาตรา ๔ ที่แก้ไขใหม่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายฉบับแรกและต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๗ ด้วย ดังนั้น การแต่งตั้งกรรมการทั้งสามคราวนั้นจึงเป็นการแต่งตั้งกรรมการสามวาระต่อเนื่องกัน

ด้วยเหตุดังกล่าว การถือว่าการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นวาระที่ไม่ต่อเนื่องกันเพราะพระราชบัญญัติฉบับหลังได้มีผลเป็นการยกเลิกการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติฉบับแรกแล้ว จึงเป็นการไม่ถูกต้องตามนัยแห่งกฎหมาย

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบุรณ์

(นายอมร จันทรสุมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๒๕

“มาตรา ๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ”