

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนับวาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ในคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ

สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) ได้มีหนังสือ ที่ สพภ. ๐๒๑/๒๒๔๔ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) เรียกโดยย่อว่า สพภ. จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการบริหาร การพัฒนาเศรษฐกิจหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสามคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เดิมชื่อเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงเป็นที่ประจักษ์ในทางการบริหารเศรษฐกิจ การเกษตร ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การเงิน หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสำนักงาน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระนั้น มาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้

ในกรณีที่ครบกำหนดตามวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว หากยังไม่มีกรรมการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

นอกจากนี้ มาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันกำหนดให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๔/๓๐ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้กรรมการที่เหลือเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในคราวประชุมคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ ครั้งที่ ๘/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๒ ที่ประชุมมีมติรับทราบกรณีประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดในคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพขอลาออกจากตำแหน่งโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๒

สพภ. มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๔ (๑) และ (๓) จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการที่ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลาออกก่อนครบวาระ (ครบวาระวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๓) หากคณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ การนับวาระของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่ดังกล่าวจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการชุดเดิมถึงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๓ ตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพฯ หรือจะต้องเริ่มนับวาระใหม่ตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นต้นไป โดยมีวาระ ๔ ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) และผู้แทนสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น เมื่อผู้ได้รับการสรรหาทราบว่าตนอาจดำรงตำแหน่งเพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ลาออก จึงปฏิเสธไม่ขอรับการสรรหา เมื่อพิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) มีความเห็นดังนี้

สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) (สพภ.) มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ โดยการบริหารจัดการการนำทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เพื่อสร้างรายได้สร้างโอกาสให้แก่ประชาชน โดยมาตรา ๑๔^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจ

^๑มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงด้านการบริหาร การพัฒนาเศรษฐกิจหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสามคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงเป็นที่ประจักษ์ในทางการบริหารเศรษฐกิจการเกษตร ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การเงิน หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสำนักงาน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการตาม (๑) และ (๓) ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด

จากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ ประกอบด้วย (๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงด้านการบริหาร การพัฒนาเศรษฐกิจ หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสามคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เดิมชื่อเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) (๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงเป็นที่ประจักษ์ในทางการบริหาร เศรษฐกิจ การเกษตร ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การเงิน หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสำนักงาน และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของ สพภ. ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

กรณีตามข้อหาเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนรวมทั้งหมด ๖ คน จะครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๓ ได้ลาออกทั้งหมด ซึ่งทำให้พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามมาตรา ๑๘^๒ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๒ และโดยที่มาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี และตามวรรคสองกำหนดให้ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ นั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความมุ่งหมายถึงกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๔^๔ (๓) ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งบางคนพ้นจากตำแหน่งโดยยังคงมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลืออยู่จึงกำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในภายหลังมีวาระเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการ

^๒มาตรา ๑๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔

^๓มาตรา ๑๖ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่งให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังไม่มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้แต่งตั้งไว้แล้วโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ต้องมีการแต่งตั้งทุกคนพ้นจากวาระการดำรงตำแหน่งในคราวเดียวกันทั้งหมดมิให้มีวาระเหลื่อมกัน แต่หากเป็นกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งทั้งหมดโดยไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งเหลืออยู่อีก การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งแทนย่อมมีขึ้นไม่ได้ ซึ่งลักษณะของการแต่งตั้งให้เข้าไปแทนคนเดิมหรือเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นจะส่งผลกระทบต่อการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกรรมการ เนื่องจากการแต่งตั้งแทนที่คนเดิมหรือแต่งตั้งเพิ่มขึ้น ผู้ได้รับแต่งตั้งย่อมมีวาระเท่าที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งใหม่ทั้งหมด วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใหม่จะต้องเริ่มต้นนับใหม่พร้อมกัน ดังนั้นความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๑๕/๒๕๕๖^๔

ดังนั้น เมื่อประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพลาออกทั้งหมดจึงเป็นกรณีที่ไม่มีประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเหลืออยู่ หากคณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่จึงมีลักษณะเป็นการแต่งตั้งใหม่มิใช่การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลงตามมาตรา ๑๖^๖ วรคสอง การนับวาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นต้นไป

นวษ์สวาท

(นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๓

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการอื่นในคณะกรรมการส่งเสริมการทำสวนยาง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๙๒ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น