

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การอนุโลมบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน
พัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์

กระทรวงวัฒนธรรมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ วร ๐๒๑๐/๓๘๖๐ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ด้านต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหาเสนอให้ครบจำนวน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ได้รับเลือกในแต่ละด้านเป็นผู้ที่ได้รับการบรรจุในบัญชีรายชื่อสำรองของแต่ละด้าน ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านใดพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้ผู้ทรงคุณวุฒิในบัญชีรายชื่อสำรองของด้านเดียวกันนั้นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งขณะนี้ได้มีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและแต่งตั้งแล้ว นอกจากนี้ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ด้านต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ และมาตรา ๓๔ วรรคสาม บัญญัติให้นำมาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาใช้บังคับกับกรรมการประเมินผลและการประชุมของคณะกรรมการประเมินผลโดยอนุโลม

กระทรวงวัฒนธรรมเห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านใดพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้ผู้ทรงคุณวุฒิในบัญชีรายชื่อสำรองของด้านเดียวกันนั้นตามมาตรา ๑๗ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน หากไม่มีบุคคลในบัญชีรายชื่อหรือบุคคลนั้นไม่ประสงค์ดำรงตำแหน่งแทน ให้ดำเนินการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ตามมาตรา ๑๖ เว้นแต่วาระของกรรมการจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่ดำเนินการให้มีผู้ดำรงตำแหน่งแทนก็ได้ และในกรณีนี้ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่” โดยบทบัญญัติมาตรา ๑๙ วรรคสอง

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ระบุถึงการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระให้นำบัญชีรายชื่อสำรองตามมาตรา ๑๗ และการสรรหาใหม่ตามมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับ หากไม่มีบุคคลในบัญชีรายชื่อหรือบุคคลนั้นไม่ประสงค์ดำรงตำแหน่งแทน จึงทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนว่า จะต้องมีการสรรหาก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเช่นเดียวกับการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์หรือไม่ อย่างไร จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. การได้มาซึ่งคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีวิธีสรรหาคณะกรรมการอย่างไร

๒. หากต้องใช้วิธีการสรรหาโดยการจัดทำบัญชีรายชื่อ สามารถเทียบเคียงหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และสำนักงานกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปากฎข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ประเด็นตามข้อหารือนี้ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการด้านกฎหมายกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์แล้ว แต่ที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ฝ่ายแรกเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาใช้บังคับกับกรณีนี้เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติโดยชัดแจ้งให้อนุโลมเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาใช้บังคับด้วย ฝ่ายที่สองเห็นว่า เมื่อมาตรา ๓๔ บัญญัติให้นำมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลมและมาตรา ๑๕ มีการบัญญัติถึงการสรรหาและบัญชีรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนจึงน่าจะต้องมีกระบวนการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อด้วย ที่ประชุมของคณะกรรมการกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์จึงมีมติให้กระทรวงวัฒนธรรมหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนและกองทุนฯ จะได้ดำเนินการปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การได้มาซึ่งคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๒๕๕๘ จะต้องดำเนินการอย่างไร นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๔^๑ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้มีคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ

^๑มาตรา ๓๔ ให้มีคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ด้านการเงิน ด้านสื่อสารมวลชน ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านกฎหมาย และด้านการประเมินผล โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลจำนวนสองคน

ให้คณะกรรมการประเมินผลแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็นเลขานุการ

ให้นำมาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับกับกรรมการประเมินผลและการประชุมของคณะกรรมการประเมินผลโดยอนุโลม

ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ด้านการเงิน ด้านสื่อสารมวลชน ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านกฎหมาย และด้านการประเมินผล โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลจำนวนสองคน และในวรรคสามบัญญัติว่า ให้นำมาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับกับกรรมการ ประเมินผลและการประชุมของคณะกรรมการประเมินผลโดยอนุโลม โดยบทอนุโลมดังกล่าว มิได้มี บทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้ รวมทั้งมิได้มี การกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนพัฒนา สื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ตามมาตรา ๑๕^๒ มาตรา ๑๖^๓ และมาตรา ๑๗^๔ มาใช้กับการแต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนแต่อย่างใด และ

มาตรา ๑๕ ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับ การแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๔ (๔) ซึ่งประกอบด้วย

(๑) ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน

(๒) นายกสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย

(๓) นายกสมาคมผู้จัดพิมพ์และผู้จำหน่ายหนังสือแห่งประเทศไทย

(๔) ผู้แทนซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วย การคุ้มครองเด็ก จำนวนหนึ่งคน

(๕) ผู้แทนซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จำนวนหนึ่งคน

(๖) ผู้แทนซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วย วัฒนธรรมแห่งชาติ จำนวนหนึ่งคน

(๗) ผู้แทนซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ จำนวนหนึ่งคน

(๘) ผู้แทนซึ่งเป็นอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และ กิจการโทรคมนาคม จำนวนหนึ่งคน

ให้ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมแต่งตั้งผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรมคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ ของคณะกรรมการสรรหา

กรรมการสรรหาตาม (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ต้องเป็นผู้แทนที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ขององค์กรนั้น

ให้คณะกรรมการสรรหาเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหา

ในกรณีที่ไม่มีกรรมการสรรหาครบตามที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ภายในเวลาสามสิบวันนับแต่เมื่อมีเหตุให้ทำการสรรหา ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหา ที่เหลืออยู่ แต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าคน

ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหา

มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๑๕ มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ เป็นจำนวนสองเท่าของแต่ละด้านเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่มีเหตุที่ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการ

รายละเอียดของขั้นตอนและวิธีการสรรหาให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสรรหากำหนด

มาตรา ๑๗ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ที่คณะกรรมการสรรหาเสนอให้ครบจำนวน ทั้งนี้ ให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ได้รับเลือกในแต่ละด้านเป็นผู้ที่ได้รับการบรรจุ ในบัญชีรายชื่อสำรองของแต่ละด้านนั้น ๆ

เมื่อคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิครบตามจำนวนแล้ว ให้หน้าที่ของคณะกรรมการ สรรหาสิ้นสุดลง

เมื่อมาตรา ๓๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะพิจารณาแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนได้ตามที่เห็นสมควร การอนุโลมบทบัญญัติมาตรา ๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับจึงสามารถนำมาใช้ได้เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งและการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่งและวรรคสามเท่านั้น โดยไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง มาใช้บังคับกับการได้มาซึ่งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนได้ ดังนั้น การคัดเลือกคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมที่จะเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ด้านการเงิน ด้านสื่อสารมวลชน ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านกฎหมาย และด้านการประเมินผล ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์ของมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๒๕๕๘

ประเด็นที่สอง หากต้องใช้วิธีการสรรหาโดยการจัดทำบัญชีรายชื่อสามารถเทียบเคียงหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การได้มาซึ่งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะพิจารณาแต่งตั้งตามที่เห็นสมควรตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ๒๕๕๘ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นนี้แต่อย่างใด

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๐

๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

๖มาตรา ๑๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้ผู้ทรงคุณวุฒิในบัญชีรายชื่อสำรองของด้านเดียวกันนั้นตามมาตรา ๑๗ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน หากไม่มีบุคคลในบัญชีรายชื่อหรือบุคคลนั้นไม่ประสงค์ดำรงตำแหน่งแทน ให้ดำเนินการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ตามมาตรา ๑๖ เว้นแต่วาระของกรรมการจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่ดำเนินการให้มีผู้ดำรงตำแหน่งแทนก็ได้ และในกรณีนี้ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้