

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ
แทนตำแหน่งที่ว่าง

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๘๐๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รายงานสาว ศ. ซึ่งเป็นกรรมการองค์การเอกชนด้านทรัพยากรธรรมชาติ ได้ยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทำให้กรรมการตำแหน่งดังกล่าวขององค์การอิสระว่างลง แต่โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๓ ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดวิธีการสรรหา จัดตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงบุคคลเพื่อทำหน้าที่แทนตำแหน่งที่ว่างในองค์การอิสระเอาไว้โดยเฉพาะ แต่ได้เคยมีแนวปฏิบัติในการดำเนินการสรรหาและจัดตั้งบุคคลแทนตำแหน่งที่ว่างมาแล้วในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่สำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระพิจารณาดำเนินการและคณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นผู้ดำเนินการแจ้งรายชื่อกรรมการองค์การอิสระแทนตำแหน่งที่ว่างเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการให้มีการประกาศเปลี่ยนแปลงรายชื่อต่อไป และนายกรัฐมนตรีได้มีประกาศเปลี่ยนแปลงรายชื่อบุคคลเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น ตามรายละเอียดปรากฏในหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กอสร. ๖๑๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ หนังสือ ที่ กอสร. ๖๕๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศการจัดตั้งองค์การอิสระ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ ซึ่งกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเข้าใจว่า การที่จะต้องดำเนินการสรรหา จัดตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นการได้มาซึ่งบุคคลประกอบเป็นองค์การอิสระจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่เคยปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น โดยนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบการเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และให้มีการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ทราบทั่วกันต่อไป อย่างไรก็ตาม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๔๗๑ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๘ ถึงประธานกรรมการประสานงาน

การให้ความเห็นขององค์การอิสระ ส่งเรื่องคืนสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามนัยความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า การเปลี่ยนแปลงรายชื่อประธานกรรมการหรือกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ดังนั้น ในกรณีนี้จึงไม่จำเป็นต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงรายชื่อกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนถึงแนวทางการดำเนินการสรรหา จัดตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงบุคคลเป็นกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแทนตำแหน่งที่ว่างกรรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์การอิสระ จึงหารือในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

๑. หากประสงค์จะให้มีการสรรหา จัดตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงบุคคลแทนตำแหน่งที่ว่างขององค์การอิสระ จะต้องดำเนินการสรรหา จัดตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงบุคคลแทนตำแหน่งที่ว่างอย่างไร เพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการของกฎหมายหรือระเบียบอย่างถูกต้อง และเพื่อให้ได้บุคคลที่จะมาทำหน้าที่แทนตำแหน่งที่ว่างอย่างสมบูรณ์และถูกต้องจะต้องออกประกาศแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงรายชื่ออย่างไร

๒. ตามที่คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ได้มีประกาศคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฉบับที่ ๑๘/๒๕๕๔ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดหลักเกณฑ์ในข้อ ๑๓ สรุปว่า “ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่ง ให้บุคคลในบัญชีรายชื่อสำรองของด้านเดียวกันเลื่อนมาแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ประธานกรรมการแจ้งไปยังประธานคณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระเพื่อทราบ และดำเนินการต่อไป และให้ประธานกรรมการประกาศแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการ สถานภาพการเป็นกรรมการจึงจะสมบูรณ์” นั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๓. การที่ประธานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ออกประกาศคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฉบับที่ ๑๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ โดยข้อ ๑๓ กำหนดให้ประธานกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ออกประกาศแต่งตั้งบุคคลผู้ที่จะเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างได้ บุคคลผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามประกาศของประธานกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพดังกล่าว จะมีสถานภาพเป็นกรรมการองค์การอิสระอย่างสมบูรณ์ โดยทันทีหรือไม่ หากการออกประกาศแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างดังกล่าวยังไม่มีความสมบูรณ์ การดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอย่างไร จึงจะมีความสมบูรณ์และถูกต้องต่อไป

๔. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ มิได้มีบทบัญญัติกำหนดในเรื่องการสรรหาและการประกาศแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงบุคคลแทน

เพื่อที่จะประกอบเป็นองค์การอิสระเอาไว้โดยเฉพาะ และตามข้อ ๑๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ก็ได้กำหนดให้การแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงบุคคลแทนตำแหน่งที่ว่างที่จะประกอบเป็นองค์การอิสระ ให้เป็นตามที่องค์การอิสระกำหนดเอาไว้โดยเฉพาะเช่นกัน องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจะสามารถอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ในการออกประกาศแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงบุคคลที่จะประกอบเป็นองค์การอิสระแทนตำแหน่งที่ว่างได้หรือไม่

๕. จากกรณีที่ผ่านมาการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ คณะรัฐมนตรีได้มีมติและได้มีการประกาศจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศจัดตั้งองค์การอิสระ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ และประกาศเปลี่ยนแปลงรายชื่อกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศการจัดตั้งองค์การอิสระ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งตามประกาศดังกล่าวบางรายว่างลง ประธานกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพได้อาศัยอำนาจตามประกาศคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฉบับที่ ๑๘/๒๕๕๔ ออกประกาศแต่งตั้งบุคคลที่จะประกอบเป็นองค์การอิสระแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นขึ้นมา ประกาศของประธานกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพดังกล่าว จะมีผลไปยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวในส่วนที่ขัดหรือแย้งกันหรือไม่

๖. สำหรับกรณีที่กรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ นางสาว ศ. ซึ่งเป็นกรรมการองค์การเอกชนด้านทรัพยากรธรรมชาติ ได้ยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และประธานกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพได้มีประกาศแต่งตั้งนาย ส. ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการขึ้นบัญชีรายชื่อสำรองของด้านเดียวกันเลื่อนมาเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง ตามคำสั่งคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ที่ ๑๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ นั้น เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และทำให้นาย ส. เกิดสิทธิและหน้าที่ในฐานะที่เป็นกรรมการองค์การอิสระโดยทันที และทำให้เกิดสิทธิแก่นาย ส. ในการรับค่าตอบแทนตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นและให้ความเห็นเป็นสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จะอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแทนตำแหน่งที่ว่างได้หรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นนี้เห็นว่า โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน

อย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระ ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแทนตำแหน่งที่ว่างไว้ กำหนดแต่เพียงกระบวนการและขั้นตอนในการจัดตั้ง องค์การอิสระขึ้นเป็นครั้งแรกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔^๑ โดยให้คณะกรรมการประสานงาน การให้ความเห็นขององค์การอิสระจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้แทนขององค์การเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือ ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ เพื่อทำความเข้าใจในการจัดตั้งองค์การอิสระ และเมื่อที่ประชุม ตกลงร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การอิสระ ให้คณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระ แจ้งคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศการจัดตั้งองค์การอิสระ ซึ่งเมื่อองค์การอิสระได้รับการจัดตั้งแล้ว การมี คณะกรรมการบริหารองค์การอิสระ ตลอดจนหลักเกณฑ์การบริหารงานภายในองค์การอิสระ และหลักเกณฑ์การให้ความเห็นโครงการหรือกิจกรรมขององค์การอิสระจะเป็นอย่างไร ให้เป็นไปตามที่ องค์การอิสระกำหนด โดยให้คณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระมีหน้าที่ สนับสนุน ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือการดำเนินการขององค์การอิสระ แต่ต้องไม่ขัดแย้งกับ ความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การอิสระ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕^๒ เพื่อให้้องค์การอิสระ มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน รวมทั้งมีความเป็นอิสระในการให้ความเห็นต่อโครงการหรือ กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพจึงสามารถอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระฯ ออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง กรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแทนตำแหน่งที่ว่างได้ โดยถือว่าหลักเกณฑ์ ดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการองค์การอิสระ ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ประเด็นที่สอง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระ ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแทนตำแหน่งที่ว่าง ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๓ แห่งประกาศคณะกรรมการ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฉบับที่ ๑๘/๒๕๕๔ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วย คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งออกโดย อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็น ขององค์การอิสระฯ มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร และการที่คณะกรรมการองค์การอิสระ ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๓ แห่งประกาศ คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฉบับที่ ๑๘/๒๕๕๔ฯ ประกาศแต่งตั้ง

^๑ข้อ ๑๔ ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้แทนขององค์การเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือ ด้านสุขภาพ เพื่อทำความเข้าใจในการจัดตั้งองค์การอิสระ

เมื่อที่ประชุมตกลงร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การอิสระ ให้คณะกรรมการแจ้งคณะรัฐมนตรีเพื่อ ประกาศการจัดตั้งองค์การอิสระ

วิธีการประชุมให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

^๒ข้อ ๑๕ การกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารองค์การอิสระ หลักเกณฑ์การบริหารงานและ หลักเกณฑ์การให้ความเห็นโครงการหรือกิจกรรมขององค์การอิสระให้เป็นไปตามที่องค์การอิสระกำหนด

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สนับสนุน ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือการดำเนินการของ องค์การอิสระ แต่ต้องไม่ขัดแย้งกับความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การอิสระ

นาย ส. ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการขึ้นบัญชีรายชื่อสำรองของด้านเดียวกันเลื่อนมาเป็นกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแทนตำแหน่งที่ว่าง ตามคำสั่งคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ที่ ๑๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยไม่ได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบการเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระฯ และไม่ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงรายชื่อกรรมการองค์การอิสระฯ จะมีผลทำให้นาย ส. มีสถานภาพเป็นกรรมการองค์การอิสระฯ โดยสมบูรณ์และมีสิทธิได้รับคำตอบแทนตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นนี้ เห็นว่า แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระฯ ประสงค์ให้องค์การอิสระมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจึงสามารถอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๕^๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแทนตำแหน่งที่ว่างได้ก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจะสามารถกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระฯ ได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระฯ มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น หลักเกณฑ์ดังกล่าว ควรจะต้องกำหนดการได้มาซึ่งบุคคลที่เป็นผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ด้านเดียวกับกรรมการที่พ้นจากตำแหน่ง และกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะมาเป็นประธานกรรมการและกรรมการองค์การอิสระฯ แทนตำแหน่งที่ว่าง สอดคล้องกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒.๑ ถึงข้อ ๒.๑๕^๔ แห่งประกาศคณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระ เรื่อง การกำหนดคุณสมบัติขององค์การเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาที่มีสิทธิแจ้งชื่อ และคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้าร่วมประชุมทำความเข้าใจการจัดตั้ง

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔๒. คุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้แทนขององค์การเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

๒.๑ มีสัญชาติไทย

๒.๒ มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกิน ๖๘ ปีในวันที่ได้รับการเสนอชื่อและมีประสบการณ์ทำงานไม่น้อยกว่า ๘ ปี และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ในด้านเดียวกับที่องค์การเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษามีคุณสมบัติในการเสนอชื่อ

๒.๓ ไม่เป็นกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระ

๒.๔ ไม่เป็นกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

๒.๕ ไม่เป็นผู้ชำนาญการที่ได้รับใบอนุญาต และเจ้าหน้าที่ประจำของผู้มีสิทธิทำรายการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างน้อย ๒ ปีก่อนได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ

๒.๖ ไม่เป็นผู้ศึกษาหรือจัดทำรายการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพที่อยู่ระหว่างการจัดทำ หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒.๗ ไม่เคยถูกลงโทษเกี่ยวกับการจัดทำรายการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ หรือกระทำการใด ๆ อันขัดต่อจรรยาบรรณวิชาชีพการจัดทำรายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ เว้นแต่จะพ้นจากการลงโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปี

(มีต่อหน้าถัดไป)

องค์การอิสระ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๓^๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระฯ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพยังคงมีกรรมกรที่เป็นผู้แทนองค์การเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาครบถ้วนทุกด้าน และสอดคล้องกับการจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นเป็นครั้งแรก ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศจัดตั้งองค์การอิสระ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ด้วยเหตุนี้ หากหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระฯ แทนตำแหน่งที่ว่าง ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๓^๖ แห่งประกาศคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฉบับที่ ๑๘/๒๕๕๔ฯ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕)

๒.๘ ไม่ดำรงตำแหน่งใด หรือไม่ถือหุ้นโดยตรงไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นถือหุ้นแทน ในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ รวมทั้งการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ

๒.๙ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

๒.๑๐ ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ

๒.๑๑ ไม่เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวย ผิดปกติ

๒.๑๒ ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่ว่าจะมีการรอลงโทษก็ตาม เว้นแต่เคยต้อง คำพิพากษาและเวลาได้ล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี หรือในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

๒.๑๓ ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอื่น ๆ หรือหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แล้วแต่กรณี

๒.๑๔ ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

๒.๑๕ ไม่เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ พรรคการเมือง

^๕ข้อ ๑๓ ให้คณะกรรมการดำเนินการประกาศเป็นการทั่วไปให้องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ซึ่งประสงค์จะร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การอิสระ แจ้งรายชื่อผู้แทนของแต่ละแห่งตามรายละเอียดในวรรคสอง ให้คณะกรรมการทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเข้าร่วมประชุมทำความเข้าใจในการจัดตั้งองค์การอิสระ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการแจ้งรายละเอียดของลักษณะ องค์การเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือ ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพที่จะมีสิทธิแจ้งรายชื่อ คุณสมบัติและจำนวนผู้ที่ได้รับการเสนอรายชื่อ พร้อมทั้ง เอกสารหลักฐานที่ต้องเสนอไว้ในประกาศตามวรรคหนึ่งด้วย

ในการดำเนินการตามข้อนี้ คณะกรรมการอาจมีหนังสือแจ้งให้องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ที่มีลักษณะตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดเพื่อทราบโดยตรงด้วยก็ได้

^๖ข้อ ๑๓ ในกรณีกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑๒ ให้บุคคลในบัญชีรายชื่อสำรองของ ด้านเดียวกันนั้น (ตามบัญชีแนบท้ายประกาศ) เลื่อนขึ้นมาเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง ทั้งนี้ ให้สำนักงาน ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๖ และสอบถามความสมัครใจอีกครั้ง ในกรณีจำเป็น อาจให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการรับรองตนเองว่ามีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๖ ก็ได้

ในกรณีที่ประธานพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑๒ ให้กรรมการที่เหลืออยู่มาประชุมภายในสิบห้าวัน โดยใช้อำนาจประชุมตามข้อ ๑๑ เพื่อเลือกกันเองให้กรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ เมื่อได้ประธานกรรมการ (มีต่อหน้าถัดไป)

ยังไม่ได้กำหนดให้สอดคล้องกับแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) กล่าวไว้ข้างต้น หลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระฯ แทนตำแหน่งที่ว่างดังกล่าว ก็มีลักษณะที่ไม่เหมาะสม จึงสมควรที่จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสมต่อไป

ส่วนกรณีที่คณะกรรมการองค์การอิสระได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๓ แห่งประกาศคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฉบับที่ ๑๘/๒๕๕๔ฯ ประกาศแต่งตั้งนาย ส. ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการขึ้นบัญชีรายชื่อสำรองของด้านเดียวกันเลื่อนมาเป็นกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ แทนตำแหน่งที่ว่าง ตามคำสั่งคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ที่ ๑๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยไม่ได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบการเปลี่ยนแปลงรายชื่อกรรมการองค์การอิสระฯ และไม่ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระฯ จะมีผลให้นาย ส. มีสถานภาพเป็นกรรมการองค์การอิสระฯ โดยสมบูรณ์และมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่อย่างไร

ในประเด็นนี้เห็นว่า ในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพขึ้นในครั้งแรก คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ประกาศการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศจัดตั้งองค์การอิสระ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ตามนัยข้อ ๑๔^๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระฯ แล้ว ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจึงสามารถอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระฯ ภายใต้กรอบองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ได้รับการจัดตั้งไว้แล้วได้ ซึ่งตราบใดที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฉบับที่ ๑๘/๒๕๕๔ฯ กำหนดให้การเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระฯ ต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงรายชื่อกรรมการองค์การอิสระฯ จึงเป็นกรณีที่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมาย พระราชกฤษฎีกา กฎ หรือระเบียบใดกำหนดให้การเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระฯ จะต้องดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงรายชื่อกรรมการองค์การอิสระฯ ดังนั้น กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระฯ คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จึงสามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๓^๘ แห่งประกาศคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฉบับที่ ๑๘/๒๕๕๔ฯ ได้ ซึ่งหากได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว บุคคลที่ประธานกรรมการองค์การอิสระฯ ประกาศแต่งตั้งให้เป็นกรรมการองค์การอิสระฯ ย่อมมีสถานภาพเป็นกรรมการองค์การอิสระฯ โดยสมบูรณ์

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖)

แล้วให้บุคคลในบัญชีรายชื่อสำรองตามวรรคแรกซึ่งได้รับคะแนนในลำดับถัดไปในด้านเดียวกันกับประธานกรรมการนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นกรรมการแทน

เมื่อได้ประธานกรรมการและกรรมการตามวรรคก่อนแล้ว ให้ประธานกรรมการหรือประธานในที่ประชุมแล้วแต่กรณี แจ้งไปยังประธานคณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระเพื่อทราบและดำเนินการต่อไป และให้ประธานกรรมการประกาศแต่งตั้งบุคคลในวรรคแรกเป็นกรรมการ สถานภาพการเป็นกรรมการจึงจะสมบูรณ์

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

อย่างไรก็ดี ในเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนกรรมการองค์การอิสระฯ นั้น โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมสรุปได้ว่า การเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้แก่กรรมการองค์การอิสระฯ นั้น ในทางปฏิบัติจะดำเนินการหลังจากที่ได้มีการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบการเปลี่ยนแปลงกรรมการองค์การอิสระฯ ตามที่คณะกรรมการองค์การอิสระฯ เสนอ และมีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงรายชื่อกรรมการองค์การอิสระฯ ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ตอนจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นเป็นครั้งแรก และได้ดำเนินการตามแนวทางนี้เรื่อยมา ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงรายชื่อกรรมการองค์การอิสระฯ จึงเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้โดยชอบเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่เคยปฏิบัติมา

(นายดิศทัต ोโตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๘