เรื่องเสร็จที่ ๘๐๔/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหาร สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ

สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) ได้มีหนังสือ ที่ สพภ. ๐๑/๑๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพชุดชั่วคราว ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ สรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพชุดแรก โดยได้เลือก ดร.สนิท อักษรแก้ว ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งประธานสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วยแต่เกรงว่าการแต่งตั้งบุคคลนี้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ (๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดถึงลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่า จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ จึงขอหารือว่า การที่ ดร.สนิท อักษรแก้ว ดำรงตำแหน่งประธานสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย จะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสำนักงาน หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของสำนักงานหรือขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของสำนักงาน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมตามมาตรา ๑๕ (๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (สพภ.) แล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า คณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพชั่วคราวเกรงว่าการจะแต่งตั้ง ดร.สนิทฯ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะขัดต่อมาตรา ๑๕ (๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพฯ หรือไม่ เนื่องจาก ดร.สนิทฯ ดำรงตำแหน่งประธานสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (สสท.) โดย สสท. มีพันธกิจหลัก คือ การดำเนินงานวิจัยและกิจกรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศให้ได้ผลงานที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ อันก่อให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในขณะที่ สพภ. มีพันธกิจหลัก คือ การส่งเสริมการวิจัยเพื่อพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพไปสู่การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง สสท. และ สพภ. นั้น สสท.

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๑๗๘๕ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของมูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยในปัจจุบัน สพภ. ยังไม่มีการทำสัญญาว่าจ้างวิจัยหรือสัญญาใด ๆ กับ ดร.สนิทฯ แต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๕ (๗)[๑] แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ เกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสำนักงานหรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของสำนักงาน หรือขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของสำนักงาน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม นั้น มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อเข้าไปมีประโยชน์ได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของรัฐ โดยมาตรา ๑๘ (๔)[๒] แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน บัญญัติให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ (๗) ต้องรับผลของลักษณะต้องห้ามนี้ถึงขนาดต้องพ้นจากตำแหน่งซึ่งเป็นผลร้ายต่อบุคคล การวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๑๕ (๗) จึงต้องพิจารณาโดยเคร่งครัดทั้งลักษณะของการกระทำและเจตนาของผู้กระทำ กล่าวคือ ต้องเกิดขึ้นจากการกระทำของประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการของรัฐไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือรู้เห็นเป็นใจในการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน มิฉะนั้นแล้ว ย่อมไม่อาจถือได้ว่าประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๔๕๓/๒๕๕๐[๓]

---

[๑]มาตรา ๑๕ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๗) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสำนักงาน หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของสำนักงานหรือขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของสำนักงาน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้แทนของสำนักงานในการเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นตามตามมาตรา ๘ (๔)

[๒]มาตรา ๑๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕

[๓]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับองค์การมหาชนของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน (กรณีสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๘๓ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำหรับประเด็นปัญหานี้เห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๕ (๗) ดังกล่าว ได้กำหนดลักษณะความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้ ๒ ลักษณะ ลักษณะแรก ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับ สพภ. และลักษณะที่สอง ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของ สพภ. หรือขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของ สพภ. ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

กรณีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับ สพภ. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ดร.สนิทฯ ทำสัญญารับจ้างวิจัยหรือสัญญาอื่นใดกับ สพภ. หรือมีการกระทำอย่างใดเพื่อเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการของ สพภ. ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือรู้เห็นเป็นใจในการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน ย่อมไม่อาจถือได้ว่า ดร.สนิทฯ เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับ สพภ.

กรณีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของ สพภ. หรือขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของ สพภ. ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๗[๔] แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง สพภ. จะเห็นได้ว่า สพภ. มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพและส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่นไปสู่การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ ส่วน สสท. มีฐานะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความกำกับดูแลของมูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยที่จดทะเบียนมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สสท. มีภารกิจสำคัญ คือ ดำเนินงานวิจัยและกิจกรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน การดำเนินงานของ สสท. จึงมิได้มีลักษณะขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง สพภ. ส่วนปัญหาที่ว่า สพภ. ประกอบกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของ สพภ. หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า ควรเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ

---

[๔]มาตรา ๗ ให้สำนักงานมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาของชุมชนและท้องถิ่นไปสู่การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์

ฯลฯ ฯลฯ

(๙) เป็นศูนย์กลางติดตามและประสานการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพให้มีความเชื่อมโยงกันและสอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ฯลฯ ฯลฯ

บริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพชุดชั่วคราวจะได้พิจารณาวินิจฉัยว่าองค์กรทั้งสองแห่งได้ประกอบกิจการที่แข่งขันกันหรือไม่ ซึ่งจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงในการประกอบกิจการของ สพภ. และ สสท. เพื่อประกอบการพิจารณาเป็นสำคัญ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๐