

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาเกษตรกร
แห่งชาติชุดแรกตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๐๘/๓๐๖๗ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือ เรื่อง องค์ประกอบและการได้มาของสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด และสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดแรกตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอหารือ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า คำตอบในข้อหารือประเด็นที่สอง ยังไม่ชัดเจน และเพื่อมิให้เกิดการแปลความที่คลาดเคลื่อนอันจะนำไปสู่การปฏิบัติที่ผิดพลาด จึงขอ ชักซ้อมความเข้าใจในคำตอบประเด็นดังกล่าว ดังนี้

๑. เนื่องจากเงื่อนไขเวลาตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเฉพาะของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ ตามมาตรา ๕ (๒) ดังนั้น ข้อความที่ตอบข้อหารือในประเด็นที่สองที่ว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์จึงสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาซึ่งสมาชิก สภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๒) และ (๓) ชุดแรก โดยไม่ต้องรอเงื่อนไขเวลาตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเกษตรกร แห่งชาติตามมาตรา ๕ (๒) ชุดแรก ให้มีการเลือกสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติประเภทตัวแทนองค์กร เกษตรกรชุดแรก โดยสามารถกำหนดยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ (๓) ให้เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรยังไม่ครบหนึ่งปีเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิก สภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๒) ได้” ถูกต้องหรือไม่

๒. หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๒) ชุดแรกโดยให้ยกเว้น คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ (๓) ได้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ ตามมาตรา ๕ (๒) และ (๓) ชุดแรก โดยกำหนดยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามให้แก่สมาชิก สภาเกษตรกรแห่งชาติประเภทผู้แทนองค์กรเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิชุดแรกตามอนุมาตราอื่น ในมาตรา ๗ ได้เช่นเดียวกัน ถูกต้องหรือไม่

๓. ประเด็นที่สามที่ข้อหารือเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “กำกับดูแล” และคำว่า “บังคับบัญชา” นั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอเรียนข้อเท็จจริงว่าเนื่องจากประธาน สภาเกษตรกรจังหวัดและสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดแต่ละคนมีความแตกต่างในด้านพื้นฐานความรู้

ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ทำให้มีความขัดแย้งในการปฏิบัติงานร่วมกันกับเกษตรกรและสหกรณ์จังหวัด ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดอยู่เนื่อง ๆ โดยเฉพาะกรณีที่ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดสั่งการให้หัวหน้าสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่ง หรือให้ใช้จ่ายเงินตามความประสงค์ หรือกรณีที่หัวหน้าสำนักงานจังหวัดปฏิเสธว่าไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา เป็นต้น จึงขอความชัดเจนเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “กำกับดูแล” และคำว่า “บังคับบัญชา” ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อที่จะได้แจ้งเวียนให้ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดและสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดเข้าใจได้อย่างถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาข้อหาหรือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๒) ชุดแรกให้มีการเลือกสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติประเภทตัวแทนองค์กรเกษตรกรชุดแรก โดยสามารถกำหนดยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ (๓) ให้เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรยังไม่ครบหนึ่งปีเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๒) ได้ ถูกต้องหรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๙๔/๒๕๕๔^๑ เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดแรกตามมาตรา ๕ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๒) และ (๓) ชุดแรกโดยไม่ต้องรอเงื่อนไขเวลาตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ เนื่องจากสมาชิกขององค์กรเกษตรกรตามมาตรา ๗ (๓) จะต้องเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ซึ่งหากยังไม่มีสภาเกษตรกรแห่งชาติก็จะส่งผลให้ไม่สามารถมีสมาชิกตามมาตรา ๕ (๒) และ (๓) ได้ ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประสงค์จะให้สภาเกษตรกรแห่งชาติสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ก็สามารถอาศัยอำนาจตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๕๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการได้มาซึ่งสมาชิกประเภทตัวแทนองค์กรเกษตรกรตามมาตรา ๕ (๒) โดยยกเว้นคุณสมบัติและ

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบและการได้มาของสภาเกษตรกรจังหวัดและสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดแรกตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๘๕ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ มาตรา ๕๒ ในวาระเริ่มแรก ให้รัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการรับขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกร และจัดให้มีการรับขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๒) และ (๓) ชุดแรก

ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้
 ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดแรกมีองค์ประกอบของสมาชิกครบถ้วนและสามารถ
 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

ประเด็นที่สอง หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถกำหนด
 หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๒) ชุดแรก
 โดยให้ยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ (๓) ได้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 เกษตรและสหกรณ์ก็สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเกษตรกร
 แห่งชาติตามมาตรา ๕ (๒) และ (๓) ชุดแรก โดยกำหนดยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามให้แก่
 สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติประเภทผู้แทนองค์กรเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิชุดแรกตามอนุมาตราอื่น
 ในมาตรา ๗ ได้เช่นเดียวกัน ถูกต้องหรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่มาตรา ๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติ
 สภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติต้องมีคุณสมบัติ
 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ ก็เพื่อให้ผู้ซึ่งจะเข้ามาเป็นสมาชิกของสภาเกษตรกร
 แห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนเกี่ยวกับสถานะของบุคคล
 ดังนั้น โดยหลักการของการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเกษตรกร
 แห่งชาติจึงควรกำหนดให้สอดคล้องกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ บัญญัติไว้
 เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๗ (๓) ซึ่งหากไม่กำหนดยกเว้นก็จะไม่สามารถทำให้ได้มาซึ่งสมาชิก
 สภาเกษตรกรแห่งชาติประเภทผู้แทนองค์กรเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิชุดแรกได้ ส่วนคุณสมบัติและ
 ลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่นไม่ได้มีปัญหาในทางปฏิบัติ จึงไม่สามารถกำหนดยกเว้นได้

ประเด็นที่สาม คำว่า “กักบดดูแล” และคำว่า “บังคับบัญชา” ตามบทบัญญัติ
 มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีความหมาย
 อย่างไร และแตกต่างจากการบังคับบัญชาอย่างไร นั้น เห็นว่า โดยที่อำนาจในการกักบดดูแล
 เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดและมีขอบเขตเท่าที่กฎหมายกำหนด โดยผู้กักบดดูแลใช้อำนาจ
 เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ และในการกักบดดูแลนั้น ผู้มีอำนาจกักบดดูแลจะควบคุมได้เฉพาะ

^๓ มาตรา ๗ สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) เป็นเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ทั้งนี้ เฉพาะกรณี
 สมาชิกตามมาตรา ๕ (๒)
- (๔) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหาร
 ท้องถิ่น หรือกรรมการ ที่ปรึกษา หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง
- (๖) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำของราชการ
 ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
- (๗) ไม่เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (๘) ไม่เป็นบุคคลซึ่งทางราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงาน
 เอกชน ไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้างเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่
- (๙) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๑๐) ไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ได้พ้นโทษดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า
 ห้าปีหรือเป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

เรื่องความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของผู้อยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแล โดยไม่อาจก้าวล่วงไปควบคุมในเรื่องความเหมาะสมหรือดุลพินิจของการกระทำนั้นได้ แต่กรณีอำนาจในการบังคับบัญชาเป็นอำนาจในการควบคุมผู้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปที่ไม่ต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งกรณีความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมซึ่งเป็นดุลพินิจ ดังนั้น คำว่า “กำกับดูแล” และคำว่า “บังคับบัญชา” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕^๔ และมาตรา ๔๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงมีความแตกต่างกัน โดยคำว่า “ภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ” นั้น ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติ เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งเลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติ มีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนด ซึ่งกรณีจะแตกต่างจากการที่เลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติและสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด ซึ่งเลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติจะมีอำนาจในการควบคุมการกระทำของพนักงานและลูกจ้างได้ ทั้งกรณีความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจ

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๔

^๔ มาตรา ๒๕ ให้เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงาน และสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ

^๕ มาตรา ๔๐ ให้หัวหน้าสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการและการกำกับดูแลของประธานสภาเกษตรกรจังหวัด