

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง องค์ประชุมและการสิ้นสุดของสภาเกษตรกรจังหวัด

สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีหนังสือที่ สกช. ๐๔๐๔/๙๘๘ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประชุม และการสิ้นสุดของสภาเกษตรกรจังหวัด กรณีสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดครบวาระการดำรงตำแหน่ง แล้วและอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดชุดใหม่ สรุปความได้ว่า มาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้ประธาน สภาเกษตรกรจังหวัดเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยตำแหน่ง มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน บัญญัติให้สภาเกษตรกรจังหวัดมีสมาชิกจำนวนยี่สิบเอ็ดคน และมาตรา ๘ ประกอบกับ มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติและสมาชิก สภาเกษตรกรจังหวัดมีวาระคราวละสี่ปี โดยในปัจจุบันสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติและสมาชิก สภาเกษตรกรจังหวัดได้ครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว ซึ่งสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ได้มีหนังสือที่ สกช. ๐๑๐๑/๑๑๖ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อขอความเห็นชอบจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติและสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด ที่ครบกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร ๐๔๐๑.๖/๕๖๔๘ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ แจ้งว่านายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีบัญชาเห็นชอบตามข้อเสนอของสภาเกษตรกรแห่งชาติในแนวทางที่ ๒ กล่าวคือ ให้กรณีเป็นไป ตามที่มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนด โดยให้สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติและสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดที่พ้นวาระการดำรงตำแหน่ง ไปแล้ว ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกดังกล่าวชุดใหม่ ต่อมาผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับ องค์ประชุมและการสิ้นสุดของสภาเกษตรกรจังหวัดดังกล่าว ซึ่งสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของผู้ร้องเรียนในสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง องค์ประชุมของสภาเกษตรกรจังหวัด ผู้ร้องเรียนเห็นว่า หากจำนวน สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีจำนวนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งจากรายชื่อทั้งหมดที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็จะเป็นเหตุให้สภาเกษตรกร จังหวัดไม่ครบองค์ประชุม จึงไม่สามารถจัดให้มีการประชุมสภาเกษตรกรจังหวัดได้ แต่สำนักงาน สภาเกษตรกรแห่งชาติมีความเห็นว่า การประชุมสภาเกษตรกรจังหวัดจะต้องมีจำนวนสมาชิก ที่มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (ในขณะนั้น) ตามมาตรา ๑๗ ประกอบ มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ไม่ได้หมายความว่าต้องมีสมาชิกกึ่งหนึ่งตามที่ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาครั้งแรกทั้งหมด เพราะฉะนั้นในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกชุดใหม่ จึงสามารถจัดให้มีการประชุมสภาเกษตรกรจังหวัดได้

ประเด็นที่สอง การสิ้นสุดลงของสภาเกษตรกรจังหวัด ผู้ร้องเรียนเห็นว่า ในกรณีสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่ประกาศรายชื่อในราชกิจจานุเบกษา ให้ถือว่าสภาเกษตรกรจังหวัดสิ้นสุดลง และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดใหม่ภายในเก้าสิบวัน แต่สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีความเห็นว่า ในปัจจุบันสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดได้พ้นวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้ว จึงไม่ใช้กรณีตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๓๗ และไม่ถือว่าสภาเกษตรกรจังหวัดสิ้นสุดลง เนื่องจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งว่า นายกรัฐมนตรีมีบัญชาเห็นชอบให้เป็นไปตามที่มาตรา ๘ วรรคสอง กำหนด โดยให้สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติและสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดที่พ้นวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้ว ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกดังกล่าวชุดใหม่ จึงเป็นเหตุให้ในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติและสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดชุดใหม่ สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติและสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดดังกล่าวยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แม้จะพ้นวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้ว จึงไม่เป็นดังที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้าง

ปัญหาข้อกฎหมายทั้งสองประเด็นดังกล่าว ทำให้เกิดความเห็นที่ต่างกันและมีข้อโต้แย้งในข้อกฎหมายจนเป็นเหตุให้สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติและสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงขอหารือประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือของสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีประเด็นต้องพิจารณาว่า เมื่อสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดครบวาระการดำรงตำแหน่งและอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป แต่มีจำนวนเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดทั้งหมด จะทำให้สภาเกษตรกรจังหวัดสิ้นสุดลงหรือไม่ และสามารถประชุมได้หรือไม่

กรณีตามข้อหารือนี้ เมื่อพิจารณามาตรา ๓๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติให้สภาเกษตรกรจังหวัดประกอบด้วย (๑) สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวนสิบหกคน และ (๒) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสมาชิกตาม (๑) เลือกจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเกษตรกรรม จำนวนห้าคน โดยมาจากด้านพืช ด้านสัตว์ และด้านประมง อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ซึ่งเป็นลักษณะของการกำหนดองค์ประกอบของสภาเกษตรกรจังหวัดไว้เป็นการเฉพาะ การที่สภาเกษตรกรจังหวัดจะดำเนินงานได้ย่อมต้องมีองค์ประกอบครบถ้วน หากองค์ประกอบของสภาเกษตรกรจังหวัดไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นสภาเกษตรกรจังหวัด และไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ เว้นแต่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้

^๑มาตรา ๓๑ ให้มีสภาเกษตรกรจังหวัด ประกอบด้วย

(๑) สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง จำนวนสิบหกคน ในกรณีที่จังหวัดใดมีจำนวนอำเภอมากกว่าสิบหกอำเภอ ให้เพิ่มจำนวนผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นให้เท่ากับจำนวนของอำเภอ

(๒) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสมาชิกตาม (๑) เลือกจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านเกษตรกรรม จำนวนห้าคน โดยมาจากด้านพืช ด้านสัตว์ และด้านประมง อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน

ให้สำนักงานจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้ได้สมาชิกตาม (๑) และการเลือกเพื่อให้ได้สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๒) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๘๗๗/๒๕๔๗^๒ และเรื่องเสรีที่ ๗๑๕/๒๕๕๗^๓

สำหรับกรณีนี้เมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายได้มีบัญชาเห็นชอบให้เป็นไปตามมาตรา ๘^๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ โดยให้สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดและสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติที่พ้นวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้วปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกดังกล่าวชุดใหม่ สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดชุดใหม่ตามที่มาตรา ๘ วรรคสอง^๕ ประกอบกับมาตรา ๓๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ รองรับไว้ด้วย โดยในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่หากมีสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดพ้นจากตำแหน่งก็มีใช่เป็นการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระตามมาตรา ๑๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้นมีสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดเสียชีวิตหรือลาออก เป็นเหตุให้มีจำนวนสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดทั้งหมด สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดที่เหลืออยู่ก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะมีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดชุดใหม่ แต่ต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนตามมาตรา ๓๑^๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ กล่าวคือ มีทั้งสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งและสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับองค์ประชุมคณะกรรมการองค์การจัดการน้ำเสีย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๓๓ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบคณะกรรมการตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๔/๓๙๕ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔มาตรา ๘ สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันที่ประกาศรายชื่อตามมาตรา ๑๕ และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ให้สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะมีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดใหม่

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖มาตรา ๓๗ ให้นำความในมาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับกับสภาเกษตรกรจังหวัดโดยอนุโลม

^๗มาตรา ๑๐ ในกรณีที่สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระและยังมีสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติเหลืออยู่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ให้เลือกสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่าง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๕ และให้ผู้ได้รับเลือกนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน ไม่ต้องมีการเลือกสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่าง

ในระหว่างที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติว่างลงตามวรรคหนึ่งให้สภาเกษตรกรแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่เหลืออยู่

ในกรณีที่สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ให้ถือว่าสภาเกษตรกรแห่งชาติสิ้นสุดลง และให้มีการเลือกสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติใหม่ภายในเก้าสิบวัน

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สำหรับการประชุมของสภาเกษตรกรจังหวัดนั้น เห็นว่า หากจะต้องมีการประชุม เพื่อดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่แล้ว ก็ย่อมต้องเป็นไปตามที่มาตรา ๑๗^๙ ประกอบกับมาตรา ๓๗^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ กำหนดไว้ กล่าวคือ จะต้องสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม มิฉะนั้นจาก จำนวนสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๑^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น ในกรณีที่มีสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ก็ถือว่าครบองค์ประชุมและสามารถประชุมเพื่อดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดต่อไปได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๕

มาตรา ๑๗ การประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติ ถ้าประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติไม่มาประชุมหรือไม่อาจ ปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติคนที่หนึ่ง หรือคนที่สองตามลำดับทำหน้าที่ประธาน ในที่ประชุม

ในกรณีประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ และรองประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติไม่มาประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกสมาชิกคนหนึ่ง ตามมาตรา ๕ (๑) เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก สมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น