เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๖๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ผู้มีอำนาจลงนามในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเลือกและการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติและสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด

สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีหนังสือ ที่ สกช ๐๒๐๕/๒๒๓๒ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติได้เคยขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีผู้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ และขอบเขตอำนาจของสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดในการจัดการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือถึงสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติในข้อหารือดังกล่าว ชี้แจงว่า ขอบเขตอำนาจของสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดในการจัดการเลือกตั้งเป็นเรื่องในทางนโยบายที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติและสภาเกษตรกรแห่งชาติที่จะต้องพิจารณาร่างระเบียบดังกล่าว ต่อมา สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติขอหารือในประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือถึงสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติชี้แจงว่า เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ให้สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐโดยตรง สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติจึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) เนื่องด้วยสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติได้จัดทำร่างระเบียบสภาเกษตรกรแห่งชาติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเลือกและการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดและสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ จำนวน ๓ ฉบับ และผ่านความเห็นชอบในที่ประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติเห็นว่า หากประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นผู้ลงนามในร่างระเบียบดังกล่าว ทั้ง ๓ ฉบับ อาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการเลือกตั้ง จึงขอหารือว่า นายกรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้จะเป็นผู้มีอำนาจลงนามในร่างระเบียบดังกล่าว ทั้ง ๓ ฉบับ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้หรือไม่

(๒) เนื่องจากมาตรา ๘ วรรคสอง กำหนดว่า ให้สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะมีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกร

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๓๔ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แห่งชาติชุดใหม่ และตามมาตรา ๓๗ กำหนดว่า ให้นำความในมาตรา ๘ มาใช้บังคับกับสภาเกษตรกรจังหวัดโดยอนุโลม โดยให้สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดชุดใหม่ นั้น สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ เห็นว่า หากสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ลงสมัครรับเลือกตั้งและยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้ง โดยอาจเกิดการแทรกแซงและทำให้การเลือกตั้งสุ่มเสี่ยงต่อการถูกร้องเรียน เป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่สุจริตเที่ยงธรรม และโปร่งใส แต่โดยที่พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้บัญญัติถึงการหยุดการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดไว้ จึงขอหารือว่า ในระหว่างที่มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดควรหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นายกรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวลงนามในร่างระเบียบสภาเกษตรกรแห่งชาติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเลือกและการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดและสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ ทั้ง ๓ ฉบับ ได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔[๑] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติในการออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องใดจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแม่บท โดยจะต้องมีบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องนั้นด้วย มิใช่อาศัยแต่เพียงอำนาจตามบทบัญญัติทั่วไปที่ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเท่านั้น ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๙๖/๒๕๒๗[๒]

---

[๑]มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามบทเฉพาะกาล

ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ประกาศนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

[๒]บันทึก เรื่อง ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ....) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๘๑ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เมื่อมาตรา ๕[๓] (๒) และ (๓) และมาตรา ๓๑[๔] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ บัญญัติให้การเลือกและการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติและสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น ร่างระเบียบสภาเกษตรกรแห่งชาติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเลือกและการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดและสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ ทั้ง ๓ ฉบับ จึงต้องลงนามโดยประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเกษตรกรแห่งชาติ มิอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔[๕] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ ให้นายกรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายลงนามในร่างระเบียบดังกล่าวได้ ส่วนปัญหาที่ว่า ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการเลือกตั้งหรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งหากมีกรณีดังกล่าวย่อมต้องดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

ประเด็นที่สอง สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดซึ่งครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว และยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด หากลงสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดดังกล่าวควรจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการเลือกตั้งหรือไม่ เห็นว่า เมื่อมาตรา ๘[๖] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้สมาชิกสภาเกษตรแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะมีการประกาศรายชื่อสมาชิก

---

[๓]มาตรา ๕ ให้มีสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้

(๑) ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยตำแหน่ง

(๒) สมาชิกซึ่งสมาชิกตาม (๑) เลือกจากตัวแทนองค์กรเกษตรกรด้านพืช ด้านสัตว์ ด้านประมง และด้านเกษตรกรรมอื่น ๆ จำนวนสิบหกคน โดยกระจายตามความสำคัญและครอบคลุมสาขาอาชีพเกษตรกรรมในแต่ละด้าน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสมาชิกตาม (๑) และ (๒) เลือกจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านเกษตรกรรม จำนวนเจ็ดคน โดยมาจากด้านพืช ด้านสัตว์ และด้านประมงอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สมาชิกตาม (๒) ต้องเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนด

[๔]มาตรา 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

[๕]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๖]มาตรา ๘ สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันที่ประกาศรายชื่อตามมาตรา ๑๕ และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ให้สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะมีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดใหม่

สภาเกษตรกรแห่งชาติชุดใหม่ โดยมาตรา ๓๗[๗] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้นำความในมาตรา ๘ มาใช้บังคับกับสภาเกษตรกรจังหวัดโดยอนุโลมด้วย ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดภายหลังที่ครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว จึงเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และเมื่อไม่มีบทบัญญัติใดที่บัญญัติให้สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด อีกทั้งไม่มีกฎหมายให้ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นตามมาตรา ๙[๘] ประกอบกับมาตรา ๓๗ แล้ว สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดดังกล่าวจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

---

[๗] มาตรา ๓๗ ให้นำความในมาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับกับสภาเกษตรกรจังหวัดโดยอนุโลม

[๘] มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๘ สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

(๔) สภาเกษตรกรแห่งชาติมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่

(๕) ลาออกจากองค์กรเกษตรกรที่ตนเป็นตัวแทนในการได้รับเลือกเป็นสมาชิกตามมาตรา ๕ (๒)

(๖) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) ขาดหรือลาการประชุมติดต่อกันเกินกว่าห้าครั้งโดยไม่มีเหตุอันควร