

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติตามพระราชบัญญัติ
สภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓^{*}

สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สกช. ๐๔๐๔/๙๑๙ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติได้เคยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สกช. ๐๔๐๔/๕๓๑ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๖ หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว แต่ในขณะนั้นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดชุดใหม่ยังไม่แล้วเสร็จตามที่กฎหมายกำหนดและยังไม่มี การเลือกประธานสภาเกษตรกรจังหวัดคนใหม่ ตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ จึงเป็นกรณีที่ยังไม่มีปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นเหตุให้สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงไม่อาจรับข้อหารือไว้พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ ต่อมา สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดประเภทผู้แทนเกษตรกรและประเภทผู้ทรงคุณวุฒิเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้ประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด ตามมาตรา ๓๑ (๑) และ (๒) ในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งได้ดำเนินการเลือกประธานและรองประธานสภาเกษตรกรจังหวัด ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ เรียบร้อยแล้ว จึงมีประเด็นปัญหาว่า ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดชุดใหม่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติได้ทันทีหรือต้องรอให้มีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดใหม่ในราชกิจจานุเบกษาก่อน ซึ่งสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีความเห็นในประเด็นปัญหาดังกล่าวแตกต่างกันสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า แม้ว่าจะมีการเลือกประธานสภาเกษตรกรจังหวัดคนใหม่แล้ว แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดใหม่ในราชกิจจานุเบกษา ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดคนเดิมซึ่งทำหน้าที่สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดเดิมก็ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๘ วรรคสอง ส่วนประธานสภาเกษตรกรจังหวัดคนใหม่ แม้จะมีสถานะเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยตำแหน่งตามมาตรา ๕ (๑) ก็ตาม จะทำหน้าที่ในการเข้าประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติได้ก็ต่อเมื่อได้มีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดใหม่แล้วเท่านั้น

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การจัดประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติได้หรือไม่ขึ้น สภาเกษตรกรแห่งชาติจะต้องมีองค์ประกอบครบทั้งสามด้านเป็นสำคัญ โดยสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๑) นั้น มุ่งหมายให้ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง ดังนั้น บุคคลใดก็ตามที่ได้รับเลือกให้เป็นประธานสภาเกษตรกรจังหวัดและได้ประกาศรายชื่อในราชกิจจานุเบกษาถูกต้องครบถ้วนตาม มาตรา ๓๕ แล้ว ก็มีผลให้เป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติด้วยโดยผลของกฎหมาย และในขณะเดียวกัน

^{*}ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๑๙๙ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กีย่อมส่งผลให้ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดชุดเดิมสิ้นสภาพการเป็นประธานสภาเกษตรกรจังหวัดและ ย่อมพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๑) ด้วยเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๐/๒๕๖๔)

สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติจึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นปัญหาดังกล่าวอีกครั้งเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวทางปฏิบัติ ที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือนี้สรุปข้อเท็จจริง ได้ว่า สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติได้ทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดชุดใหม่ตามมาตรา ๓๑^๒ และเลือกประธานสภาเกษตรกรจังหวัดตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกร แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ เสร็จแล้ว แต่การดำเนินการให้มีสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดใหม่ยังไม่แล้วเสร็จ ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากยังไม่มีกรเลือกตั้งตัวแทนองค์กรเกษตรกรตามมาตรา ๕^๔ (๒)

มาตรา ๓๑ ให้มีสภาเกษตรกรจังหวัด ประกอบด้วย

(๑) สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง จำนวนสิบหกคน ในกรณีที่จังหวัดใดมีจำนวนอำเภอมากกว่า สิบหกอำเภอ ให้เพิ่มจำนวนผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นให้เท่ากับจำนวนของอำเภอ

(๒) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสมาชิกตาม (๑) เลือกจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเกษตรกรรม จำนวนห้าคน โดยมาจากด้านพืช ด้านสัตว์ และด้านประมง อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน

ให้สำนักงานจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้ได้สมาชิกตาม (๑) และการเลือกเพื่อให้ได้สมาชิก ผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๒) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๕ สภาเกษตรกรจังหวัดมีประธานสภาหนึ่งคนและรองประธานสภาสองคน

ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด ตามมาตรา ๓๑ ให้สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด จัดให้มีการประชุมสภาเกษตรกรจังหวัดเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก เพื่อเลือกประธานและรองประธานสภาเกษตรกรจังหวัดแต่ละแห่งและให้ความเห็นในมาตรา ๑๕ วรรคสาม มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

มาตรา ๕ ให้มีสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้

(๑) ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยตำแหน่ง

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

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

สมาชิกตาม (๒) ต้องเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนด

และเลือกสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ (๓)^๕ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีตามข้อหาหรือนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาสองประเด็นและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดชุดใหม่และได้ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดคนใหม่ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดคนใหม่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ ได้เมื่อใด

เห็นว่า กฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบและกระบวนการได้มาซึ่งสภาเกษตรกรแห่งชาติ โดยกำหนดให้สภาเกษตรกรแห่งชาติ นอกจากต้องมีสมาชิกครบถ้วนทั้งสามประเภทแล้วจะต้องมีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดใหม่ในราชกิจจานุเบกษาด้วย ตามมาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๑๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ ซึ่งมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ ได้กำหนดองค์ประกอบของสภาเกษตรกรแห่งชาติไว้สามประเภท ประกอบด้วย (๑) ประธานสภาเกษตรกรจังหวัด ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยตำแหน่ง (๒) สมาชิกประเภทตัวแทนองค์กรเกษตรกร และ (๓) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ และเมื่อได้ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดคนใหม่ตามมาตรา ๓๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ แล้ว ก็จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ กล่าวคือ ให้เลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดให้มีการประชุมของประธานสภาเกษตรกรจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อดังกล่าว เพื่อเลือก

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖มาตรา ๖ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดครบทุกจังหวัด ให้สภาเกษตรกรจังหวัดแต่ละจังหวัดส่งชื่อประธานสภาเกษตรกรจังหวัดมายังเลขาธิการและให้เลขาธิการจัดให้มีการประชุมของประธานสภาเกษตรกรจังหวัด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อดังกล่าวเพื่อเลือกสมาชิกตามมาตรา ๕ (๒)

ในกรณีที่มีเหตุการณ์ใด ๆ ทำให้การส่งชื่อประธานสภาเกษตรกรจังหวัดมายังเลขาธิการไม่ครบทุกจังหวัด แต่ได้มีการส่งชื่อประธานสภาเกษตรกรจังหวัดมายังเลขาธิการแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบของจำนวนประธานสภาเกษตรกรจังหวัดทั้งหมด ให้ถือว่าสมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนดังกล่าวและให้สมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) จำนวนดังกล่าวเลือกสมาชิกตามมาตรา ๕ (๒) ต่อไป

ให้สมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) และ (๒) ที่ได้มาตามวรรคสองเลือกสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ (๓) เพื่อให้ครบองค์ประกอบของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

^๗มาตรา ๑๕ เมื่อสภาเกษตรกรแห่งชาติมีสมาชิกครบถ้วนตามมาตรา ๕ หรือถือว่าครบถ้วนตามมาตรา ๖ แล้ว ให้เลขาธิการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติในราชกิจจานุเบกษา

ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ ให้เลขาธิการจัดให้มีการประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก

ในการประชุมครั้งแรก ให้ที่ประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติมอบหมายผู้มีอาวุโสสูงสุดเป็นประธานเพื่อดำเนินการเลือกประธานและรองประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติจากสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ ตามมาตรา ๕ (๑) โดยให้ถือเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นเสียงชี้ขาด

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ตัวแทนองค์กรเกษตรกรตามมาตรา ๕ (๒)^๙ และให้สมาชิกตามมาตรา ๕ (๑) และ (๒) เลือกสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ (๓) เพื่อให้ครบองค์ประกอบของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

เมื่อได้สมาชิกครบถ้วนตามมาตรา ๕ หรือถือว่าครบถ้วนตามมาตรา ๖^{๑๐} แล้วให้เลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ หากดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวครบถ้วนแล้ว ย่อมถือว่าการเป็นสภาเกษตรกรแห่งชาติสมบูรณ์โดยกฎหมายและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีจุดเริ่มต้นของกระบวนการประชุมครั้งแรกของสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดใหม่ของแต่ละครั้ง เพื่อเลือกประธานและรองประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติให้ครบถ้วนสมบูรณ์และจะได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของสภาเกษตรกรแห่งชาติตามที่พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดไว้ต่อไปได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การตีความกฎหมายในเรื่องนี้เป็นการตีความไปในทางที่เป็นผล เพื่อให้กฎหมายบังคับได้และตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

กรณีตามข้อหาข้อนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ยังไม่ได้จัดให้มีการเลือกสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ และยังไม่มีมีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดใหม่ในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดคนใหม่จึงยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติได้

ประเด็นที่สอง ในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดใหม่ในราชกิจจานุเบกษาจะยังคงสามารถจัดประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติได้หรือไม่

เห็นว่า เมื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะมีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดใหม่ตามมาตรา ๘^{๑๒} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ ดังนั้น หากมีวาระการประชุมที่จะต้องเสนอให้สภาเกษตรกรแห่งชาติพิจารณาเพื่อปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติฯ ก็สามารถจัดประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติดังกล่าวได้

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๒}มาตรา ๘ สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันที่ประกาศรายชื่อตามมาตรา ๑๕ และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ให้สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะมีการประกาศรายชื่อสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดใหม่

อนึ่ง กรณีที่สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีการอ้างถึงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๐/๒๕๖๔^{๓๓} นั้น เป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงไม่เหมือนกัน โดยกรณีตามเรื่องเสร็จดังกล่าวนั้นเป็นการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง แต่ข้อหาข้อนี้เป็นการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งตามวาระของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติหรือเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งมีกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งตามกฎหมายตามมาตรา ๖^{๓๔} และมาตรา ๑๕^{๓๕} ที่ต้องกระทำก่อน เพื่อประโยชน์ในการเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่ง จึงไม่อาจนำแนวการให้ความเห็นดังกล่าวมาใช้กับประเด็นตามที่หาข้อนี้ได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๖

^{๓๓}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติของประธานสภาเกษตรกรจังหวัด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๘/๕๗๐ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๓๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๓๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น