

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาเกษตรกร
แห่งชาติชุดแรกตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๐๘/๓๐๖๗ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือ เรื่อง องค์กรประกอบและการได้มาของสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัด และสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดแรกตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ 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) ชุดแรก ให้มีการเลือกสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติประเภทตัวแทนองค์กรเกษตรกรชุดแรก โดยสามารถกำหนดยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ (๓) ให้เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกรยังไม่ครบหนึ่งปีเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติตามมาตรา ๕ (๒) ได้ ถูกต้องหรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ 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 องค์กรประกอบและการได้มาของสภาเกษตรกรจังหวัดและสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดแรกตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ 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
 แห่งชาติจึงควรกำหนดให้สอดคล้องกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่ตามมาตรา ๗ บัญญัติไว้
 เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๗ (๓) ซึ่งหากไม่กำหนดยกเว้นก็จะไม่สามารถทำให้ได้มาซึ่งสมาชิก
 สภาเกษตรกรแห่งชาติประเภทผู้แทนองค์กรเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิชุดแรกได้ ส่วนคุณสมบัติและ
 ลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่นไม่ได้มีปัญหาในทางปฏิบัติ จึงไม่สามารถกำหนดยกเว้นได้

ประเด็นที่สาม คำว่า “กำกับดูแล” และคำว่า “บังคับบัญชา” ตามบทบัญญัติ
 มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีความหมาย
 อย่างไร และแตกต่างจากการบังคับบัญชาอย่างไร นั้น เห็นว่า โดยที่อำนาจในการกำกับดูแล
 เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดและมีขอบเขตเท่าที่กฎหมายกำหนด โดยผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจ
 เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ และในการกำกับดูแลนั้น ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะควบคุมได้เฉพาะ

^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) ไม่เป็นบุคคลลึกลับจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 (๑๐) ไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ได้พ้นโทษดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า
 ห้าปีหรือเป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

เรื่องความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแล โดยไม่อาจกล่าวล่วงไปควบคุมในเรื่องความเหมาะสมหรือดุลพินิจของการกระทำนั้นได้ แต่กรณีอำนาจในการบังคับบัญชาเป็นอำนาจในการควบคุมผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปที่ไม่ต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ที่บังคับบัญชาได้ทั้งกรณีความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมซึ่งเป็นดุลพินิจ ดังนั้น คำว่า “กำกับดูแล” และคำว่า “บังคับบัญชา” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕^๕ และมาตรา ๔๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงมีความแตกต่างกัน โดยคำว่า “ภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ” นั้น ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติ เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งเลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติ มีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนด ซึ่งกรณีจะแตกต่างจากการที่เลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติและสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด ซึ่งเลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติจะมีอำนาจในการควบคุมการกระทำของพนักงานและลูกจ้างได้ ทั้งกรณีความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจ

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๔

^๕ มาตรา ๒๕ ให้เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงาน และสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ ระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ

^๕ มาตรา ๔๐ ให้หัวหน้าสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายที่สภาเกษตรกรแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการและการกำกับดูแลของประธานสภาเกษตรกรจังหวัด