

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟู
และพัฒนาเกษตรกรเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหาร
กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้มีหนังสือ ที่ กฟก ๐๑๐๐/๑๐๓๔ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. นายทศพล วิชัยดิษฐ์ หัวหน้าสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สาขาจังหวัดสมุทรปราการ ได้ส่งหนังสือ ที่ กฟก.สป ๐๑๐๐/๐๔๘ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เรียนประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (นายชุมพล ศิลปอาชา) เรื่อง ไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากการกระทำและงดเว้นกระทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมของผู้บังคับบัญชา โดยได้กล่าวว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดต่อมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยคณะกรรมการบริหารดังกล่าวได้ใช้อำนาจทางกฎหมายดำเนินการก่อกวนคดีสมพันธ์ เช่น ได้ออกระเบียบ “คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๓ และฉบับที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๔” ซึ่งระเบียบทั้งสองฉบับรอนสิทธิพนักงาน เช่น ลดตำแหน่งผู้บริหารระดับ ๙ เป็นพนักงานอาวุโส ลดเพดานเงินเดือนจากเดิมขึ้นเงินเดือนสูงสุด ๖๐,๐๐๐ บาท เหลือ ๕๐,๐๐๐ บาท ลดอายุการทำงานจากเดิมที่กำหนดให้เกษียณเมื่ออายุ ๖๕ ปี ลดลงเหลือ ๖๐ ปี ยกเลิกตำแหน่งทางวิชาชีพพนักงาน เช่น นิติกร นักบัญชี เป็นพนักงานทั่วไป เป็นต้น ดังนั้น การใดก็ตามที่คณะกรรมการบริหารทั้งสองชุดดังกล่าวได้กระทำไปย่อมมิชอบตั้งแต่ต้น เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

๒. นางพจมาน สุขอำไพจิต กรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในสัดส่วนผู้แทนเกษตรกรได้ส่งหนังสือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ถึงรองนายกรัฐมนตรี (นายชุมพล ศิลปอาชา) เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารน่าจะมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากแต่งตั้งบุคคลในคณะกรรมการเป็นกรรมการบริหารเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และอาจเข้าข่ายความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗

๓. ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้แต่งตั้งกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นกรรมการบริหาร จำนวน ๒ ครั้ง และทั้ง ๒ ครั้งได้มีการแต่งตั้งกรรมการกองทุนเป็นกรรมการบริหารเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ทั้ง ๒ ครั้ง ดังนี้

คณะกรรมการบริหาร ชุดที่ ๑ ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------|--|
| ๑. นางจินดารัตน์ ถวิลเดมิทรัพย์ | กรรมการกองทุนในสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน |
| ๒. นายวัชรพงษ์ คงมั่น | กรรมการกองทุนในสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน |
| ๓. นายธวัชชัย สำโรงวัฒนา | กรรมการกองทุนในสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิภาคราชการ |
| ๔. นายประทีป อินแสง | กรรมการกองทุนในสัดส่วนผู้แทนเกษตรกร |
| ๕. นางสาวมยุรี ศรีวิพัฒน์ | กรรมการกองทุนในสัดส่วนผู้แทนเกษตรกร |
| ๖. นายนิพนธ์ วงษ์ตระหง่าน | บุคคลภายนอกเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภาเศรษฐศาสตร์ |

คณะกรรมการบริหาร ชุดที่ ๒ ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------|---|
| ๑. นางจินดารัตน์ ถวิลเดมิทรัพย์ | กรรมการกองทุนในสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน |
| ๒. นายสุพัฒน์ มุลเมฆ | กรรมการกองทุนในสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน |
| ๓. นายสมศักดิ์ โยอินชัย | กรรมการกองทุนในสัดส่วนผู้แทนเกษตรกร |
| ๔. นายสำเริง ปานชาติ | กรรมการกองทุนในสัดส่วนผู้แทนเกษตรกร |
| ๕. นายธวัชชัย สำโรงวัฒนา | บุคคลภายนอกเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภาการเงินการธนาคาร |
| ๖. พลเอกนิพัฒน์ บุญรัตนพันธ์ | บุคคลภายนอกเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภาเศรษฐศาสตร์ |

โดยที่ขณะนี้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรกำลังจะมีการแต่งตั้งผู้แทนเกษตรกรจำนวน ๒๐ คน ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนจำนวน ๖ คน และผู้ทรงคุณวุฒิภาคราชการจำนวน ๕ คน ไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และต่อจากนั้นจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่นซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ตามมาตรา ๒๑ โดยที่ผ่านมาตามข้อเท็จจริงข้อ ๓. ได้มีการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเข้ามาเป็นกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไม่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ

ในการนี้รองนายกรัฐมนตรี (นายชุมพล ศิลปอาชา) ในฐานะประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จึงมีบัญชาให้สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรหารือกับคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอทราบความเห็นข้อกฎหมายว่า

(๑) การแต่งตั้งกรรมการบริหารนอกจากแต่งตั้งจากกรรมการกองทุนฯ ๓ คน โดย ๒ ใน ๓ ต้องเป็นผู้แทนเกษตรกร ๒ คน ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๓ คน คือ สาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาการบริหาร การเงิน หรือการธนาคาร และสาขาเกษตรศาสตร์ นั้น ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจะสามารถแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเพื่อให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้อีกหรือไม่

(๒) จากข้อ (๑) กรณีที่แต่งตั้งไม่ได้ ขอทราบว่าการใดก็ตามที่คณะกรรมการบริหารทั้ง ๒ ชุด ตามข้อเท็จจริง ๓. ได้กระทำไปย่อมมิใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การแต่งตั้งกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรให้มาเป็นกรรมการบริหารกองทุนฯ ในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา

เกษตรกรได้หรือไม่ เห็นว่า การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตามกฎหมายนั้น โดยทั่วไปแล้วหากกฎหมายใดประสงค์จะห้ามมิให้บุคคลใดเป็นกรรมการ หรือห้ามมิให้กรรมการ หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการอื่นตามกฎหมายนั้นหรือตามกฎหมายอื่น กฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติข้อห้ามไว้อย่างชัดเจน ดังเช่นที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา ๕^๑ และมาตรา ๗๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ หรืออาจบัญญัติให้ บุคคลภายนอกเป็นกรรมการ ซึ่งเป็นการห้ามบุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรนั้นเป็นกรรมการ ดังที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น มาตรา ๑๔ (๖)^๔ แห่งพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๑ และมาตรา ๑๔ (๖)^๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น หากกฎหมายใดมิได้บัญญัติข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวไว้ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตามกฎหมายจึงย่อมเป็นอำนาจและดุลพินิจ ของผู้ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการกำกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ก.ส.ล.” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับธุรกิจการซื้อขายสินค้าทางการเกษตรซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนห้าคนเป็นกรรมการ โดยในจำนวนไม่น้อยอย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านการพาณิชย์ ด้านการเงิน หรือด้านการเกษตร ด้านละหนึ่งคน และเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการ ก.ส.ล. จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการตลาดหรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ได้

มาตรา ๗๗ ให้มีคณะกรรมการตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการตลาด” ประกอบด้วยบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ก.ส.ล. แต่งตั้งจำนวนห้าคน และบุคคลซึ่งสมาชิก เลือกตั้งอีกจำนวนห้าคน เป็นกรรมการ และผู้จัดการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

กรรมการตลาดจะเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ก.ส.ล. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ได้

มาตรา ๑๐ ให้มีคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.บ.ศ.”

ประกอบด้วย

(๑) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการบริหารศาลยุติธรรม

(๒) กรรมการบริหารศาลยุติธรรมซึ่งข้าราชการตุลาการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา เป็นผู้เลือกจากข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นเลขานุการ และให้รองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ที่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ห้ามมิให้กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเป็นกรรมการบริหารศาลยุติธรรมในคราวเดียวกัน

มาตรา ๑๔ ให้มีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคนซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๔ ให้มีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสี่คน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากนักศึกษาเก่าของมหาวิทยาลัยหนึ่งคน

ฯลฯ

ฯลฯ

สำหรับกรณีตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น หากพิจารณามาตรา ๒๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่เพียงมาตราเดียวแล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ต้องมาจากที่ใด หรือกำหนดห้ามมิให้กรรมการในคณะกรรมการ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นกรรมการบริหารกองทุนฯ ในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ โดยบทบัญญัติดังกล่าวระบุแต่เพียงสาขาความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น ซึ่งหาก พิจารณาหลักการทั่วไปของการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว อาจเห็นว่า การแต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ นี้เป็นอำนาจและดุลพินิจของคณะกรรมการ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลใดก็ได้ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า มีความเหมาะสม โดยอาจแต่งตั้งจากบุคคลในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร หรือแต่งตั้งบุคคลอื่นก็ได้ หากบุคคลนั้นไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔^๗ ประกอบกับมาตรา ๑๗ (๗)^๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาถ้อยคำตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง^๙ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ที่บัญญัติว่า “...โดยให้แต่งตั้งจากบุคคล ในคณะกรรมการจำนวนสามคนซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้แทนเกษตรกรจำนวนสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญมีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง...” ประกอบกับมาตรา ๓๙ วรรคสาม^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ

มาตรา ๒๐ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งมีจำนวนรวมกันเจ็ดคน โดยให้แต่งตั้งจากบุคคล ในคณะกรรมการจำนวนสามคนซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้แทนเกษตรกรจำนวนสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญมีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาการบริหาร การเงิน หรือการธนาคาร และสาขาเกษตรศาสตร์สาขาละหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการ และเลขานุการ

ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการและรองประธาน กรรมการ

ให้นำมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการ บริหารด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนและผู้แทนเกษตรกรต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือกรรมการ ที่ปรึกษา หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(๒) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานองค์กรของรัฐซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๓) ไม่เป็นบุคคลซึ่งทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้างเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่

มาตรา ๑๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนเกษตรกรพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

มาตรา ๓๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘ ในระหว่างที่ยังไม่มีการดำเนินการแต่งตั้งกรรมการ ผู้แทนเกษตรกรตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นเกษตรกรจำนวนยี่สิบคนให้เป็นกรรมการ ผู้แทนเกษตรกรไปพลางก่อน

(มีต่อหน้าถัดไป)

ที่บัญญัติว่า “ให้กรรมการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหาร เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ถ้ากฎหมายไม่ประสงค์จะห้ามบุคคลในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมมาเป็นกรรมการบริหารกองทุนฯ แล้ว ก็หาจำเป็นต้องมีการบัญญัติความในวรรคนี้ไว้ไม่ จึงแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของหลักการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ต้องแต่งตั้งจากกลุ่มบุคคลสองกลุ่ม คือ กลุ่มบุคคลซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม จำนวนสามคน โดยสองในสามต้องเป็นผู้แทนเกษตรกร และกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาการบริหาร การเงินหรือการธนาคาร และสาขาเกษตรศาสตร์ สาขาละหนึ่งคน รวมจำนวนสามคน โดยมีเลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม เป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ เพื่อให้มีกรรมการในสัดส่วนของผู้พิจารณา กำหนดนโยบายในการดำเนินงานและการบริหารกิจการของกองทุน และกรรมการในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุน ในสัดส่วนที่เท่า ๆ กัน เพื่อให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ดังนั้น เพื่อให้องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ จึงต้องคำนึงถึงสัดส่วนของกรรมการแต่ละกลุ่มตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่อาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมให้มาเป็นกรรมการบริหารกองทุนฯ ในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ได้

ประเด็นที่สอง หากกรณีตามประเด็นที่หนึ่งไม่สามารถกระทำได้ การใดที่คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมที่ได้รับการแต่งตั้งในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓ – พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กระทำไปแล้วนั้นจะมีผลทางกฎหมายเป็นประการใด เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงตามที่หารือนี้ปรากฏว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓ – พ.ศ. ๒๕๕๔ มีการแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมให้มาเป็นกรรมการบริหารกองทุนฯ ในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ด้วย ดังนั้น สัดส่วนของกรรมการบริหารกองทุนดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นผลให้การแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและบุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตามโดยที่มาตรา ๑๙^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้กรณีนี้ที่ปรากฏภายหลังว่า เจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณา

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๐)

ให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ภาคราชการ และให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ซึ่งไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ จำนวนห้าคนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน

ให้กรรมการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหาร เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน

^{๑๑}มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

ทางปกครองขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีหลักการเพื่อรองรับผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการผู้ใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองแต่มีเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่ง โดยให้การกระทำทางปกครองนั้นมีผลต่อไป ไม่ถูกกระทบกระเทือนเพราะเหตุดังกล่าว ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๒/๒๕๕๑^{๑๒} ดังนั้น การใด ๆ ที่คณะกรรมการบริหารกองทุนดังกล่าวได้กระทำไปตามชอบอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ จึงย่อมไม่เสียไปตามนัยมาตรา ๑๙^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๕

^{๑๒}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย จากคณาจารย์ประจำซึ่งได้มาโดยขัดหรือแย้งกับมาตรา ๑๗ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๙๖ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๓}มาตรา ๒๑ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการ

(๒) เสนอและรายงานต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุน

(๓) อนุมัติแผนฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกรที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน

(๔) อนุมัติโครงการที่มีวงเงินเกินกว่าห้าแสนบาท

(๕) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการและการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

เลขาธิการ

(๖) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการกำหนดเงินเดือน หรือเงินอื่น รวมถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้าง

(๗) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่เลขาธิการในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น