

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับติดตามมติคณะกรรมการ
กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้มีหนังสือ ที่ กฟก ๐๑๐๐/๓๔๓๓ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ มีหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรด้านการฟื้นฟูอาชีพ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและการแก้ไขปัญหาหนี้สินให้กับเกษตรกรมีข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ ในการบริหารงานของสำนักงานเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ซึ่งคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวมีผลผูกพันต่อการใช้จ่ายงบประมาณของสำนักงาน กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เพื่อให้เกิดความถูกต้องในการปฏิบัติและป้องกันความเสียหาย ที่จะเกิดขึ้นกับส่วนราชการ สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจึงขอหารือข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ โดยมีข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามมาตรา ๑๒ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสิบเอ็ดคน และผู้แทนเกษตรกรจำนวนยี่สิบคนเป็นกรรมการ ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และมาตรา ๑๖ บัญญัติให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ได้มีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จึงครบกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

๒. ต่อมาในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ก่อนการครบวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าว ประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (นายยุคล ล้มแหลมทอง) ได้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จำนวน ๙ คน โดยให้มีผลตามคำสั่งในอนาคต คือ ให้มีผลบังคับในวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรดังกล่าวพ้นวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว

๓. บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการที่พ้นวาระการดำรงตำแหน่งจำนวน ๘ คน และเลขาธิการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นเลขานุการ ดังนี้

๓.๑ ผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ประกอบไปด้วยนางศศิณัฐสุภา จันทร์สุวรรณ นายยศวิทย์ ชัยวัฒนศิริกุล นายทวีศิลป์ จักรบุตร

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๗/๖๙ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นายวีระพงศ์ สกกล และนายบุญธรรม นนทัญญู โดยเป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งและครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

๓.๒ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ประกอบด้วยว่าที่ร้อยตรี สมพูนทรัพย์ กล้าวิกรณ์ นายชูชาติ ผิวสว่าง และผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คือ นายนคร ศรีพิพัฒน์ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสาม เป็นบุคคลที่มาจากการสรรหาและครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

๓.๓ เลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นเลขานุการ

๔. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเคยมีหนังสือ ที่ ตผ ๐๐๑๕/๓๘๖๗ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เรื่อง การตรวจสอบการดำเนินงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยเสนอแนะให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีการปรับปรุงคุณสมบัติและองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และไม่ให้มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

๕. คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๗ ให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย โดยให้พิจารณาประเด็นความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง อาญา และจริยธรรม กับอดีตคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และกรรมการบริหารที่ถูกสอบสวนจำนวน ๓ คน คือ นายนคร ศรีพิพัฒน์ นายยศวิทย์ ชัยวัฒน์ศิริกุล และนายทวีศิลป์ จักรบุตร ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะอนุกรรมการติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

๖. เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ยึดอำนาจการปกครอง ส่งผลให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรองนายกรัฐมนตรีของนายยุคล ลิ้มแหลมทอง สิ้นสุดลง รวมทั้งส่งผลให้ความเป็นประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรโดยตำแหน่งตามกฎหมายสิ้นสุดลงไปพร้อมกัน หลังจากนั้น ก็ไม่มีการประชุมคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจนกระทั่งครบกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกร

๗. เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ รองเลขาธิการปฏิบัติหน้าที่แทนเลขาธิการ ได้ทำหนังสือหารือต่อคณะทำงานด้านกฎหมายของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการติดตามมติดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งคณะทำงานด้านกฎหมายของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรให้ความเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๘. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๒๒๐/๑๗๑๖ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงเลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เรื่อง ขอให้เรียกประชุมคณะอนุกรรมการติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ซึ่งเลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้ตอบเป็นหนังสือ ที่ ๐๑๐๐/๒๓๙๔ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ พร้อมทั้งหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกำกับติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไปยังสำนักกฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยนายสรรเสริญ อัจจุตมานัส ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปฏิบัติหน้าที่แทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือที่ กษ ๐๒๐๘/๒๖๐๑ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗ ตอบข้อหารือว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา

เกษตรกรดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย แต่สำนักกฎหมาย สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้โต้แย้งความเห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามมติดังกล่าวไม่สมบูรณ์และไม่สามารถประชุมได้

๙. ความเห็นทางกฎหมายมีความเห็นแตกแยกเป็น ๓ ฝ่าย ดังนี้

๙.๑ ความเห็นของคณะทำงานด้านกฎหมายสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรโดยนายนิติธรรม พิเชิตเธียรธรรม เห็นว่า การที่คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรให้ปฏิบัติหน้าที่ภายหลังจากที่คณะกรรมการหมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้วไม่สามารถทำได้

๙.๒ นายสรเสรีญ อัจจุตมานัส ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ให้ความเห็นว่าต้องพิจารณาออกคำสั่งว่ามีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะลงนาม นายยุคล ล้มแหลมทอง มีฐานะเป็นประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามกฎหมาย แม้ว่าจะพ้นตำแหน่งโดยการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติก่อนวันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ (วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๗) ก็ตาม ก็ไม่ทำให้คำสั่งที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายเสียไป

ส่วนประเด็นการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรที่หมดวาระทำหน้าที่ระหว่างการหมดวาระ มีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใดนั้น เห็นว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามมติดังกล่าวแล้วย่อมเป็นการใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบและมีความเหมาะสมแล้ว

๙.๓ สำนักกฎหมาย สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยนายคมกริช พิลาสสมบัติ รักษาการผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ได้ให้ความเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามมติดังกล่าวไม่สมบูรณ์และไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะคำสั่งรองนายกรัฐมนตรี (นายยุคล ล้มแหลมทอง) ในฐานะประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรยังไม่มีผลบังคับ คำสั่งนั้นจึงยังไม่มีความสมบูรณ์ตามกฎหมาย เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้สิ้นสุดอำนาจลง บรรดากฎหมายประกาศ หรือ คำสั่งที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่กระทำขึ้น และยังไม่ได้มีผลใช้บังคับก็ย่อมสิ้นสุดลงไปด้วยจากการยึดอำนาจในการปกครองประเทศนั้น

ส่วนประเด็นความเหมาะสมนั้น เนื่องด้วยได้มีหนังสือของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ ตผ ๐๐๑๕/๓๘๖๗ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เรื่อง การตรวจสอบการดำเนินงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยเสนอแนะให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีการปรับปรุงคุณสมบัติและองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและไม่ให้มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง รวมทั้งคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๗ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย โดยให้พิจารณาประเด็นความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง อาญา และจริยธรรมกับอดีตคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จำนวน ๓ คน คือ นายนคร ศรีพิพัฒน์ นายยศวัจน์ ชัยวัฒน์ศิริกุล และนายทวีศิลป์ จักรบุตร ซึ่งบุคคลทั้ง ๓ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

และพัฒนาเกษตรกร การแต่งตั้งผู้แทนเกษตรกรที่มาจากการเลือกตั้งและหมวดการดำรงตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ที่มีมติจากคณะกรรมการให้สอบสวนความผิดมาทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจึงไม่มีความเหมาะสม

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารกิจการของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จึงทำหนังสือหารือประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อวินิจฉัยและให้ความเห็นในประเด็นดังนี้

๑) เมื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรหมวดการดำรงตำแหน่งแล้ว จะส่งผลให้คณะกรรมการทั้งคณะหมวดจะไปด้วยหรือไม่ประการใด หากไม่หมวดคณะกรรมการโดยตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบริหารกองทุนหรือกำกับติดตามมติคณะกรรมการได้หรือไม่เพียงใด

๒) กรณีที่คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการในระหว่างที่อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง ต่อมาภายหลังเมื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรหมวดการดำรงตำแหน่งแล้ว คณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่เพียงใด

๓) คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถมีมติให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการโดยให้มีผลใช้บังคับในอนาคตภายหลังการครบวาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรได้หรือไม่เพียงใด

๔) กรณีที่ประธานกรรมการ นายยุคล ลิ้มแหลมทอง ลงนามแต่งตั้งคณะอนุกรรมการในระหว่างที่ยังมีอำนาจหน้าที่คือวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และให้มีผลใช้บังคับในอนาคตข้างหน้าคือวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๗ ในระหว่างที่คำสั่งดังกล่าวยังไม่มีผลใช้บังคับนั้น ได้มีการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติส่งผลให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรองนายกรัฐมนตรีของนายยุคล ลิ้มแหลมทอง สิ้นสุดลง รวมทั้งส่งผลให้ความเป็นประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรโดยตำแหน่งตามกฎหมาย สิ้นสุดลงไปด้วยพร้อมกัน คำสั่งแต่งตั้งที่ให้มีผลในอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้นนั้นสิ้นสุดลงไปด้วยหรือไม่ เพียงใด

๕) การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรซึ่งมาจากการสรรหาและการเลือกตั้งเมื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรดังกล่าวพ้นวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว รวมทั้งการแต่งตั้งบุคคลที่คณะกรรมการกองทุนมีมติให้สอบสวนการกระทำความผิดมาทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการติดตามมติของคณะกรรมการกองทุนนั้น เป็นการแต่งตั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อนหรือเป็นการแทรกแซงทางการเมืองตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ และการแต่งตั้งดังกล่าวเป็นการใช้ดุลยพินิจที่เหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าประเด็นที่ต้องพิจารณามีเพียงสามประเด็นเท่านั้น จึงมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรชุดใหม่ คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๑๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไว้ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้แทนเกษตรกร และเลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ โดยที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลกลุ่มต่าง ๆ นั้น เนื่องจากประสงค์ที่จะให้มีการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างบุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและมีความรู้ความเชี่ยวชาญแตกต่างกัน หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อันจะทำให้การพิจารณาและตัดสินใจของคณะกรรมการเป็นไปอย่างรอบด้านและรอบคอบมากที่สุด คณะกรรมการจึงต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะปฏิบัติหน้าที่ได้^๒ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติให้กรรมการซึ่งครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่^๓ แต่โดยที่พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟู

มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสิบเอ็ดคน และผู้แทนเกษตรกรจำนวนยี่สิบคนเป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินหรือการธนาคาร การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น อุตสาหกรรมชุมชน เทคโนโลยีการเกษตรการพัฒนาแหล่งน้ำ และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคราชการจำนวนห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนจำนวนหกคน

^๒บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ (คณะกรรมการดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยซึ่งครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วตามมาตรา ๑๑๐ มีอำนาจดำเนินงานต่อไปจนกว่าคณะกรรมการดำเนินการฯ ชุดใหม่เข้ารับหน้าที่ได้หรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๖๙ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๗/๒๕๓๑)

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๐๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๔๑๖/๒๕๕๑)

และพัฒนาเกษตรกรครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วและยังไม่มี การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและ ผู้แทนเกษตรกรชุดใหม่นั้น คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรย่อมไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจาก ไม่ครบองค์ประกอบของการเป็นคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้ คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไม่อาจจะดำเนินการประชุมเพื่อทำหน้าที่ต่อไปได้^๔

ประเด็นที่สอง การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรชอบด้วยกฎหมายและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ในการพิจารณาว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องพิจารณาในเวลาทีออกคำสั่งว่า ได้ดำเนินการถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากคำสั่งนั้น ได้ออกมาโดยถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำสั่งนั้นย่อมเป็นคำสั่ง ที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าในภายหลังจะมีข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง ที่เปลี่ยนแปลงไปก็ตาม ดังนั้น ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการดังกล่าวจึงต้องพิจารณาในเวลาทีคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีคำสั่ง ซึ่งในเวลาดังกล่าวคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรยังมีองค์ประกอบครบถ้วน ตามที่กฎหมายกำหนด คำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย คณะอนุกรรมการ ดังกล่าวจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แม้ว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ จะมีผลให้คณะอนุกรรมการฯ ดำเนินการหลังจากวันที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรพ้นวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว^๕ ก็ตาม ประกอบกับในมาตรา ๑๕ (๑๒)^๖ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการฯ สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ได้ และตามข้อเท็จจริงที่ว่า คณะกรรมการฯ มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการในเวลาทีคณะกรรมการฯ ยังอยู่ในวาระและครบ องค์ประกอบตามกฎหมาย อีกทั้งประธานกรรมการฯ ได้ลงนามแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ในระหว่าง ที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่คือ ในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีคำสั่งในภายหลังไปยกเลิกคำสั่งแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการฯ คณะอนุกรรมการดังกล่าวจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรควรคำนึงถึงความเหมาะสม ในการมีมติหรือคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการกระทำล่วงหน้าก่อนครบวาระ

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติกองทุน ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ (วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา เกษตรกรและอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการ) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๖๙ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๗๗/๒๕๕๐)

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนิคม อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๕๒ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๓-๑๖๔/๒๕๕๕)

^๖มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๑๒) แต่งตั้ง ถอดถอน คณะกรรมการบริหารและอนุกรรมการ

๑.ล๑

๑.ล๑

การดำรงตำแหน่งเพื่อให้มีผลในอนาคต นอกจากนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะต้องพิจารณาถึงกรอบอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ที่กำหนดไว้และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรด้วย

ประเด็นที่สาม การแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นการใช้ดุลยพินิจที่เหมาะสมหรือไม่ นั้น เห็นว่า เนื่องจากการแต่งตั้งบุคคลที่มีความเหมาะสมเข้ามาเป็นคณะกรรมการติดตามมติคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตามมาตรา ๑๕ (๑๒)^๗ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจมิใช่เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗ (๒)^๘ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒

(นายดิศทัต ोโตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๘

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^๘มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

๑.ล๑

๑.ล๑