



ที่ สส ๐๐๒๓.๔/๑๓๘๕๕

สำนักงานท้องถิ่นอำเภอเมืองสมุทรสงคราม
เลขรับ.....๑๑๑๑
วันที่.....๑๖ พ.ย. ๒๕๕๘
เวลา.....

ศาลากลางจังหวัดสมุทรสงคราม ตำบลบ้านปรก
ถนนเอกชัย สส ๗๕๐๐๑ 2075
วันที่.....๒๕ พ.ย. ๒๕๕๘
เวลา.....

๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ทารือเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองขององค์การบริหารส่วนตำบล

เรียน นายอำเภอ ทุกอำเภอ นายกเทศมนตรีเมืองสมุทรสงคราม

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๘๓๒๗
ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘

จำนวน ๑ ชุด

ด้วยจังหวัดสมุทรสงครามได้ทารือเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองขององค์การบริหารส่วนตำบล ไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกรณีนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอการทารือเรื่องดังกล่าว ไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา

จังหวัดสมุทรสงครามขอแจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยได้ส่งผลการพิจารณาการทารือกรณีดังกล่าว ให้จังหวัดสมุทรสงครามทราบ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการรับรอง กรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ แต่กรณีดังกล่าวอาจมีกฎหมายบางฉบับกำหนดให้เป็น อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะในการออกหนังสือของทางราชการหรือหนังสือรับรอง ไว้ในกฎหมายนั้น ๆ ได้ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ วรรคสาม กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องออกเอกสารทางราชการของผู้ประสภภัยที่สูญหายหรือ เสียหายเนื่องจากสาธารณภัย หรือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๔ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ สอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน เป็นต้น ส่วนกรณีการออกหนังสือรับรอง กรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดิน นั้น จะต้องพิจารณาว่า การออกหนังสือรับรองดังกล่าวเป็นไปตาม บทบัญญัติใด ซึ่งหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ก็อาจเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามตัวอย่าง หนังสือรับรองที่ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกทำการรับรอง มีทั้งการรับรองผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินและ สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินแปลงดังกล่าว และตามที่คุณแทนจังหวัดสมุทรสงครามจากสำนักงานที่ดิน ชี้แจงว่า วัตถุประสงค์ในการให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกรับรองก็เพื่อให้รับรองแต่เพียงว่าบนที่ดินแปลงดังกล่าว มีสิ่งปลูกสร้างจริงหรือไม่ และมีลักษณะใด ส่วนไหนรับรองไม่ได้ก็ไม่จำเป็นต้องรับรอง นั้น เห็นว่า การให้ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกรับรองเช่นนี้สามารถกระทำได้เฉพาะข้อเท็จจริงการมีสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น

/ส่วนกรณี...

จึงเรียนมาเพื่อทราบ สำหรับอำเภอให้แจ้งเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ทราบต่อไป

21/10/2020

(นายอำพล อังคภากรณ์กุล)
รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสงคราม

၂၃၈၆ ၁၈၀၇/၁၉၀.

ຈົ່ງແຈ້ງໃຫ້ທ່ານຮູ້ວ່າ ກະທຽມ ພາ. ສົມພາກມາຮັບ
ກະຣາ ພສ. ວິມຽນ ສາວພາ. ເດືອນກັນຍາ ສົມພາກ ສົງ
ປະຕິທະນາ

หน้าปก
บันทึก ๑๒ คพท. ทราบ ๑๑๖ ก้อน ๑๗๐

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
กลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบและเรื่องร้องทุกข์
โทร. ๐ ๓๔๗๑ ๑๔๒๔
โทรสาร ๐ ๓๔๗๑ ๕๓๔๒

(นางสาวศิรินารถ มะโรงรัตน์)
เจ้าพนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- หนึ่งสัปดาห์

ที่ สส ๐๐๒๓.๖/๕๒๑ วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรียน นายกเทศมนตรีตำบลบางจะเกร็งและนายก อบต.ทุกแห่ง

(นางละออง ย้อยเผ่าพันธ์)
หัวหน้าสำนักงานปลัด

ค. ไม้ แจกข้อหรือเกี้ยวส่ง เพื่อทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ms00 กทล 13 0 15/5/54 900 0000

เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในภาคใต้

(นายนิรันดร์ ทรงนิพิฐกุล)
นายอำเภอเมืองสมุทรสงคราม

(นายมาโนช ตรีรัตนยนต์)
ปลัด อบต.บ้านปรก

นางสาวชนิดา ดีพานิช
เจ้าพนักงานธุรการ

(นายชนะ อินทรโชติ)
นายก อบต.บ้านปรก



ส.จ.สมุทรสงคราม
รับที่ 1551
วันที่ 12 ต.ค. 2558
เวลา

ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๘๓๒๙

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กทม. ๑๐๒๐๐

๓๐ กันยายน ๒๕๕๘

เรื่อง ทารอเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองขององค์การบริหารส่วนตำบล

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสงคราม

- อ้างถึง ๑. หนังสือจังหวัดสมุทรสงคราม ที่ สส ๐๐๒๓.๔/๓๔๕๓ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๘
๒. หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๒๔๕๗ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘

ตามที่จังหวัดสมุทรสงครามได้ขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองขององค์การบริหารส่วนตำบลในการออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินของประชาชนในพื้นที่ กรณีที่มีประชาชนในพื้นที่ตำบลบ้านปรกหลายรายได้ไปทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสงครามและสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสงครามได้แจ้งให้ประชาชนดังกล่าวไปติดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกเพื่อขอหนังสือรับรองเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินว่าเป็นสิ่งปลูกสร้างประเภทใด และผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกจึงได้หารือว่า กรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรก และสามารถดำเนินการออกหนังสือรับรองได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ พิจารณาก่อนขึ้นหนึ่ง และจังหวัดสมุทรสงครามได้มอบหมายผู้แทนไปร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงแก่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ แล้ว นั้น

กระทรวงมหาดไทยขอแจ้งผลการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

๑. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๑ ประกอบมาตรา ๔ ที่กำหนดให้ผู้ใดที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขานั้น และมาตรา ๗๔ กำหนดว่า ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่

/มีอำนาจ...

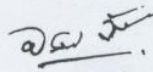
มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี ถ้ามีกรณีเป็นที่ควรเชื่อได้ว่า การจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมนั้นจะเป็นการหลีกเลียงกฎหมาย หรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีเป็นที่สุด และตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้กรมที่ดินมีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคล การออกหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดิน การให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การจัดการข้อมูลสารสนเทศที่ดิน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน และกฎหมายว่าด้วย อาคารชุด ดังนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินแห่งนั้น เจ้าพนักงานที่ดิน มีอำนาจในการสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีอำนาจสอบสวนคู่กรณี เรียกบุคคล มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น การจดทะเบียนอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิในที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานที่ดิน ในฐานะผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายดังกล่าว ส่วนกรณีที่ เจ้าพนักงานที่ดินจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกหนังสือรับรองรับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดิน ของประชาชนในเขตพื้นที่นั้น เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือรับรองใด ๆ ตามหลักเกณฑ์วิธีการที่พระราชบัญญัติควบคุม อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ เกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิหรือนิติกรรมเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินของประชาชนในพื้นที่ อันจะทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีการสิทธิในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่จะสามารถตรวจสอบ ความถูกต้องหรือรับรองในข้อมูลนั้นได้ และเมื่อพิจารณาจากตัวอย่างของหนังสือรับรองที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านปรกทำการรับรองมีข้อความว่า โฉนดที่ดินเลขที่ เลขที่ดิน หน้าสำรวจ เนื้อที่ ตั้งอยู่หมู่ที่ ตำบล อำเภอ..... จังหวัด ซึ่งตามหลักฐานโฉนดที่ดินมีชื่อ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์มีสิ่งปลูกสร้างปลูกอยู่ในโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวเป็น (บ้านพักอาศัย ค.ส.ล./ทาวน์เฮ้าส์/ อาคารพาณิชย์/บ้านครึ่งตึกครึ่งไม้/..... ชั้น เลขที่ หมู่ที่ ตำบล อำเภอ จังหวัด มีขนาดกว้างประมาณ เมตร ยาวประมาณ เมตร ปลูกสร้างมาประมาณ ปี โดยเจ้าของกรรมสิทธิ์ ในอาคารสิ่งปลูกสร้างเป็นของนาย/นาง/นางสาว จึงทุกประการ การรับรองข้อมูลดังกล่าวนี้ จึงไม่อยู่ในความรับผิดชอบอันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะทำการรับรองได้

๒. ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้พิจารณา แล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนด หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการรับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ แต่กรณีดังกล่าวอาจมีกฎหมายบางฉบับกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ ในการออกหนังสือของทางราชการหรือหนังสือรับรองไว้ในกฎหมายนั้น ๆ ได้ เช่น พระราชบัญญัติป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ วรรคสาม กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

ออกเอกสารทางราชการของผู้ประสพภัยที่สูญหายหรือเสียหายเนื่องจากสาธารณภัย หรือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๔ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร หลักฐาน เป็นต้น ส่วนกรณีการออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดิน นั้น จะต้องพิจารณาว่า การออกหนังสือรับรองดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติใด ซึ่งหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ก็อาจเป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามตัวอย่าง หนังสือรับรองที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกทำการรับรองดังกล่าวข้างต้น มีทั้งการรับรองผู้ถือกรรมสิทธิ์ ตามโฉนดที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินแปลงดังกล่าว และตามผู้แทนจังหวัดสมุทรสงครามที่มาจากสำนักงานที่ดิน ชี้แจงว่า วัตถุประสงค์ในการให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกรับรองก็เพื่อให้รับรองแต่เพียงว่าบนที่ดิน แปลงดังกล่าวมีสิ่งปลูกสร้างจริงหรือไม่ และมีลักษณะแบบใด ส่วนไหนรับรองไม่ได้ก็ไม่จำเป็นต้องรับรอง นั้น เห็นว่า การให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกรับรองเช่นนี้สามารถกระทำได้เฉพาะข้อเท็จจริงการมีสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น ส่วนกรณีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นไปตามกฎหมายอยู่แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรก จึงไม่จำเป็นต้องรับรอง ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายจรินทร์ จักกะพาก)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

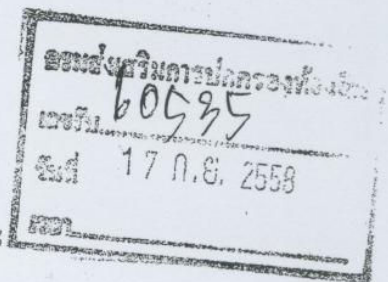
โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกฎหมาย สป. ส่วนร่างกฎหมาย โทร. ๐-๒๒๒๒-๒๘๔๙
ที่ มท ๐๒๐๘.๕/๔๔๕
เรื่อง แจ้งมติที่ประชุม

วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๘

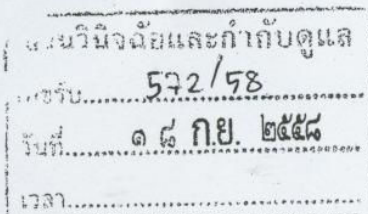
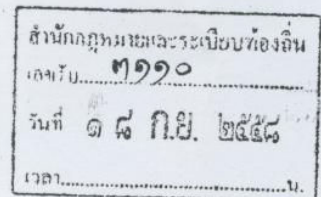


เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๔.๓/๔๔๙๐ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ ได้ส่งข้อหารือเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ช่วยตรวจพิจารณา นั้น

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้ประชุมเพื่อพิจารณา ข้อหารือดังกล่าวแล้วโดยที่ประชุมมติให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป รายละเอียดปรากฏตาม รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๘ เมื่อวันที่วันจันทร์ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ ที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ



(นายยงยุทธ ชื่นประเสริฐ)

กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย

รายงานการประชุม
คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑
ครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๘

วันจันทร์ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘

ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย สป. ชั้น ๖ อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

ผู้มาประชุม

- | | | |
|---------------------|-------------|-------------------------|
| ๑. ศ.พิเศษ กมลชัย | รัตนสกววงศ์ | กรรมการ ทำหน้าที่ประธาน |
| ๒. นายสวัสดิ์ | ส่งสัมพันธ์ | กรรมการ |
| ๓. ศ. พิเศษ ยุวัฒน์ | วุฒิเมธี | กรรมการ |
| ๔. นายสุพล | ยุติธาดา | กรรมการ |
| ๕. นายพินัย | อนันตพงศ์ | กรรมการ |
| ๖. นายธวัชชัย | ฟักอังกูร | กรรมการ |
| ๗. นายชูเกียรติ | รัตนชัยชาญ | กรรมการ |
| ๘. นางสาววัฒนา | บุณนาค | กรรมการ |
| ๙. นายกฤติธาดา | จารุสกุล | กรรมการ |

แทนผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สป.

- | | | |
|-------------------------------------|--------------|----------------------------|
| ๑๐. นายคณิต | คงช่วย | กรรมการและเลขานุการ |
| นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สป. | | |
| ๑๑. นายยงยุทธ | ขึ้นประเสริฐ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สป. | | |

ผู้ไม่มาประชุม

- | | |
|--|-----------|
| ๑. ร้อยตำรวจโท อาทิตย์ บุญญะโสภิต | ติตราชการ |
| ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร รักษาการแทนรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ด้านบริหาร | |

๒. +

- | | | |
|-----------------|-----------------|-------------|
| ๓. นายปริญญา | อุดมทรัพย์ | ลาการประชุม |
| ๔. นายเอกศักดิ์ | ตรีกรุณาสวัสดิ์ | ลาการประชุม |

ผู้เข้าร่วมประชุม

- | | |
|-------------------------------|----------------------------------|
| ๑. นางสาวจิตรลดา เหลืองภิรมย์ | นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย สป. |
| ๒. นางสาวชัชฎาภรณ์ กอผจญ | นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย สป. |

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- | | | |
|----------------|----------|--------------------------------------|
| ๑. นายสัจจิต | พวงนาค | ผู้อำนวยการส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล |
| ๒. นายกังวาลย์ | บัวจیب | นิติกรชำนาญการ |
| ๓. นายอุทัย | สุวรรณนา | นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชำนาญการ |

ผู้แทนจังหวัดสมุทรสงคราม

- | | | |
|-------------|--------------|----------------------------------|
| ๑. นายเจษฎา | มณีวงศ์ | นิติกรชำนาญการ |
| ๒. นายไพศาล | แผ้วปรีดา | นักวิชาการที่ดินชำนาญการ |
| ๓. นายชนะ | อินทรโชติ | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรก |
| ๔. นายมานิช | ตรัยรัตนยนต์ | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรก |

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๐๐ น.

ก่อนเข้าสู่วาระการประชุมเนื่องจากร้อยตำรวจโท อาทิตย์ บุญญะโสภิต ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร รักษาการแทนรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ด้านบริหาร ประธานกรรมการ ตีตราการที่ประชุมจึงมีมติให้ศ.พิเศษ กมลชัย รัตนสกววงศ์ กรรมการ ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งที่ประชุมทราบ

- ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุม

รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๔๒/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายได้ตรวจพิจารณารายงานการประชุมฯ แล้วไม่มีการแก้ไขมติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๔๒/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณา

๓.๑ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอหรือเกี่ยวกับการวินิจฉัยการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น (กรณีคำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานีกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ไม่สอดคล้องกันจะถือปฏิบัติอย่างไร)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงว่า

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ จังหวัดกาฬสินธุ์ได้ขอหารือเกี่ยวกับการวินิจฉัยในเรื่องการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของนายกเทศมนตรี กรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่า ศาลจังหวัดกาฬสินธุ์ได้มีคำพิพากษาตามคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ ๒๔๕๗/๒๕๕๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๕๓๒๙/๒๕๕๕ วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ ว่านายพิสันต์ ก้าวงษ์ นายกเทศมนตรีตำบลสกลเปลือย อำเภอนามน กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง ให้ลงโทษจำคุก ๓ เดือน และปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙,๓๐ ให้เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๕ ปี นับแต่วันมีคำพิพากษา และศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ได้พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างฎีกา

๑.๒ จังหวัดอุบลราชธานีหารือว่ามีผู้ร้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีมีคำสั่งให้นายสมหมาย แสงสว่าง นายกเทศมนตรีเมืองเดชอุดม และสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเดชอุดมพ้นจากตำแหน่งกรณีที่ศาลจังหวัดเดชอุดมได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๗๐/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ว่านายสมหมายฯ กับพวก กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ (๕) วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ ลงโทษจำคุกคนละ ๑๒ เดือน ปรับคนละ ๑๔,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดคนละ ๑๐ ปี แต่เนื่องจากคดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด (อยู่ระหว่างการอุทธรณ์) จึงขอหารือว่า นายกเทศมนตรีเมืองเดชอุดมจะต้องพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๘๔ ปัญจทศ (๔) และสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเดชอุดมจะต้องพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๓) ประกอบมาตรา ๓๔ (๔) หรือไม่ อย่างไร

๑.๓ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๔ (๔) ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้แต่เพียงว่า “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง” โดยมีได้ระบุให้ชัดเจนในมาตรานี้ว่า กรณีอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว ต้องเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วหรือไม่ แต่เมื่อได้พิจารณามาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ หมวดที่ ๔ เรื่องผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่ในหมวดเดียวกันกับมาตรา ๓๔ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่า ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใด และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับแจ้งคำพิพากษานั้นแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บันทึกไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าต้องไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงควรหมายถึงบุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลนั้นแล้ว ซึ่งจะสอดคล้องกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๔๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่กำหนดให้บุคคลที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษายกฟ้องยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณีเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง อีกทั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้เคยพิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในเรื่องลักษณะเดียวกันกรณีที่นางสิริกาญจน์ พงษ์สวัสดิ์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ได้ตั้งคำถามพิพากษาว่ากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการเป็นคุณหรือโทษต่อผู้สมัครซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงโทษจำคุก ๑ ปี และปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด ๑๐ ปี และนางสิริกาญจน์ พงษ์สวัสดิ์ ได้ยื่นอุทธรณ์ คำพิพากษาดังกล่าว ก่อนที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้า และได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าในเวลาต่อมาปัจจุบันไม่ได้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลและคดียังไม่ถึงที่สุด โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ มีความเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๔ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ตราบใดที่ยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด และเมื่อพิจารณาประกอบกับความในมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เกี่ยวกับเรื่องการแก้ไขรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กรณีของผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่กำหนดให้ต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดถึงจะดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไปได้ กรณีนี้จึงเห็นได้ว่า เมื่อนางสิริกาญจน์ พงษ์สวัสดิ์ ยังไม่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้มีความผิดตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามความในมาตรา ๔๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่อย่างใด

กระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือเรื่องนี้ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอความอนุเคราะห์คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาอีกชั้นหนึ่ง

๑.๔ ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าตอบแทนสมาชิกสภาเทศบาล

ตำบลทะเลน้อยในเรื่องเดียวกันกับที่ได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว โดยคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อย อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุงตามมาตรา ๑๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๔๕ (๓) ประกอบมาตรา ๓๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง นั้น เมื่อมีคำพิพากษา ของศาลให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกภาพของบุคคลผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งย่อมสิ้นสุดลงทันทีตั้งแต่วันที่ ศาลมีคำพิพากษา โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด เนื่องจากการเพิกถอนการเลือกตั้งไม่สามารถทุเลการบังคับได้ และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ต้องทำการสอบสวนและวินิจฉัยก่อน เพราะเป็นการพ้นสมาชิกภาพโดยผลของ กฎหมาย สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๒๙/ ๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ที่เห็นว่า "...เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถแล้ว สมาชิก ภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของนายสุรัชย์ฯ จึงสิ้นสุดโดยผลของกฎหมาย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ไม่ ต้องทำการสอบสวนและวินิจฉัย ทั้งนี้ มีผลนับแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ..." ส่วนการ จ่ายเงินค่าตอบแทนของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งสิ้นสุดสมาชิกภาพเนื่องจากถูกเพิกถอนการเลือกตั้ง นั้น เมื่อ บุคคลดังกล่าวทราบว่าตนถูกศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และสมาชิกภาพของตนย่อมสิ้นสุดลงทันทีตั้งแต่วันที่ ศาลมีคำพิพากษา การที่บุคคลดังกล่าวยังมาปฏิบัติราชการย่อมถือว่าไม่สุจริตและไม่ได้รับค่าตอบแทน

๑.๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะ ที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตาม ๑.๓ แล้วเห็นว่า การเพิกถอนสิทธิการ เลือกตั้งมิใช่เป็นโทษทางอาญา ดังที่ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๓๔๐/๒๕๕๐ เมื่อ ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดแล้ว จึงต้องพิจารณาว่าคำพิพากษานั้นมีผลตั้งแต่เมื่อใด ซึ่งเมื่อ พิจารณามาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้วจะเห็นว่า กฎหมาย กำหนดให้คำพิพากษามีผลตั้งแต่วันที่ได้อ่านในศาลโดยเปิดเผยเป็นต้นไป และให้มีผลผูกพันคู่ความนับตั้งแต่นั้น วันที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย และการยื่น อุทธรณ์ย่อมไม่เป็นการทุเลการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น เว้นแต่ผู้อุทธรณ์จะยื่นคำขอ ทุเลการบังคับตามคำพิพากษาและศาลอุทธรณ์ทุเลการบังคับนั้น โดยที่ข้อเท็จจริงตามกรณีที่หารือมานี้ ไม่ ปรากฏว่าศาลอุทธรณ์ได้สั่งทุเลการบังคับคำพิพากษาศาลชั้นต้นไว้ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล โดยคำพิพากษาศาลชั้นต้นจึงมีผลนับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา นับ แต่เป็นต้นมานายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลต้องสิ้นสุดลง ตั้งแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๘ ปัญญเทศ (๔) ประกอบกับมาตรา ๔๘ เบญจ และมาตรา ๑๙ (๔) ประกอบกับมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๔๕ (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ การที่มีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อไป จึงไม่มีผลเปลี่ยนแปลงการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด

๑.๖ กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งผลการพิจารณาให้จังหวัดกาฬสินธุ์และจังหวัดอุบลราชธานี ทราบ เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปแล้ว รวมทั้งกระทรวงมหาดไทยยังได้ เห็นชอบให้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ดังกล่าวให้จังหวัด ทุกจังหวัดทราบด้วย ซึ่ง รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ลงนาม ใน หนังสือแจ้งเวียนที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอเพื่อโปรดลงนามแล้ว

๒. ข้อเท็จจริง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับข้อมูลจากจังหวัดสกลนครว่า ศาลปกครองอุดรธานีได้มีคำพิพากษาในเรื่องลักษณะเดียวกันนี้ ตามคำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานี คดีหมายเลขดำที่ ๗๑/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๔/๒๕๕๖ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่ง กรณีที่มีผู้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองอุดรธานีว่านายชัยมงคล ไชยรบ ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครและคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งให้เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง หลังจากนั้นศาลอุทธรณ์ ภาค ๔ ได้มีคำพิพากษาให้ลงโทษนายชัยมงคล ไชยรบ จำคุกเป็นเวลา ๓ ปี และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด ๑๐ ปี กรณีได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ (๑) (๔) วรรคสอง และมาตรา ๑๑๘ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้สอบสวนและวินิจฉัยให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร เนื่องจากเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๔ (๔) ประกอบมาตรา ๔๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นายชัยมงคล ไชยรบ ยังไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๖ (๔) เนื่องจากคดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา คดีจึงยังไม่ถึงที่สุด

ศาลปกครองอุดรธานีพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า บทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสำหรับกรณีที่อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายถึงการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิในทางการเมืองที่มีผลบริบูรณ์ภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด โดยผู้ที่อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเพิกถอนโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลยุติธรรม ย่อมไม่อาจใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อแสดงถึงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามระบอบประชาธิปไตยในทางใดๆ ได้ในระหว่างที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ที่ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวมีกำหนด ๑๐ ปี มีผลบริบูรณ์ตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาโดยไม่อาจใช้สิทธิดังกล่าวในระหว่างนั้นหรือไม่ โดยศาลปกครองอุดรธานีเห็นว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งประกอบการลงโทษทางอาญาโดยศาลยุติธรรม แม้มาตรา ๑๘๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะบัญญัติว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งมีผลตั้งแต่วันที่ได้อ่านในศาลโดยเปิดเผยเป็นต้นไป แต่โดยที่มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดและคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับแจ้งคำพิพากษานั้นแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บันทึกไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้กำหนดต่อไปว่า ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดตามมาตรา ๔๑ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งต่อผู้อำนวยการทะเบียนกลางตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรเพื่อแก้ไขบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ถูกต้อง กรณีจึงเห็นได้ว่า ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอุทธรณ์ ภาค ๔ ในระหว่างที่ศาลฎีกายังไม่ได้มีคำพิพากษาคำสั่งเป็นอย่างอื่นคงมีผลผูกพันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นบทกฎหมายทั่วไปเฉพาะในส่วนของการลงโทษทางอาญาที่ให้อำนาจบุคคลดังกล่าวเท่านั้น แต่ไม่อาจรวมถึงการเพิกถอน

สิทธิเลือกตั้งอันเป็นมาตรการประกอบการลงโทษทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นบทกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่อง เมื่อกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องกำหนดให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบันทึกการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และแจ้งต่อผู้อำนวยการทะเบียนกลางตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรเพื่อแก้ไขบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ถูกต้องเฉพาะกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด การที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวโดยที่คดียังไม่ถึงที่สุด จึงไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวที่มีผลบริบูรณ์เช่นเดียวกับกรณีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๓๗ และมาตรา ๒๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยว่า บุคคลดังกล่าวยังไม่ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว นายชูพงษ์ คำจวง ผู้ฟ้องคดี ได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานีต่อศาลปกครองสูงสุด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นเห็นว่า เนื่องจากความเห็นในข้อกฎหมายในเรื่องนี้ของศาลปกครองอุดรธานีและคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ที่ได้พิจารณา มีความเห็นแตกต่างกัน และมีประเด็นเรื่องในลักษณะเดียวกันอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครอง โดยอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด คดียังไม่ถึงที่สุด จึงควรดำเนินการดังนี้

(๑) ขอลอการแจ้งเวียนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ดังกล่าวออกไปก่อน หากจังหวัดใดยังคงมีข้อสงสัยในข้อกฎหมายดังกล่าวและหาหรือมาอีกก็จะพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาเป็นรายๆ ไป เมื่อศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีความเห็นประการใด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะได้พิจารณาและเสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อแจ้งเวียนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทราบต่อไป

(๒) เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้พิจารณาและให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวด้วย และตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น. ๑๑๓๑๐/๒๔๘๒ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๘๒ ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๒ วางระเบียบในเรื่องการตีความและการให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เมื่อกระทรวงทบวงกรมใด มีความสงสัยในปัญหากฎหมาย จะเป็นโดยเกี่ยวกับวงหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้นๆ โดยเฉพาะก็ดี หรือเกี่ยวข้องกับวงหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมอื่นซึ่งไม่เป็นที่ตกลงกันได้ก็ดี และได้ส่งปัญหาในทางกฎหมายนั้นๆ มาเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ดังนั้น จึงเห็นควรเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวด้วย รวมทั้งขอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้โปรดพิจารณาว่า กรณีที่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) แตกต่างกับที่ศาลปกครองอุดรธานีให้ความเห็นไว้ดังกล่าว ซึ่งยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด คดียังไม่ถึงที่สุด ในระหว่างนี้ กระทรวงมหาดไทยหรือผู้มีอำนาจ ในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว จะนำแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ให้ความเห็นไว้มาใช้ปฏิบัติต่อไปได้หรือไม่ หรือมีแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้อย่างไร

สำนักกฎหมาย สป. พิจารณาแล้วเห็นว่าหลักกฎหมายจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กับหลักกฎหมายจากคำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานีดังกล่าวขัดกันจริง แต่ตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้คำพิพากษาศาลปกครองผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษา

นั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดเสีย มาตรา ๗๐ วรรคสอง บัญญัติให้ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรณีนี้เป็นเพียงคำพิพากษาของศาลชั้นต้น และได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานีต่อศาลปกครองสูงสุด ดังนั้นจากหลักกฎหมายตามมาตรา ๗๐ จึงถือว่าในทางกฎหมายยังไม่มีหลักกฎหมายในเรื่องนี้ที่ขัดกับหลักกฎหมายตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในชั้นนี้ สำนักกฎหมาย สป. เห็นว่าจะต้องถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจในเรื่องนี้จะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่บุคคลอย่างมากและสุดท้ายผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครองในเรื่องนี้ก็จะไปใช้สิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครอง ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรอบคอบ เห็นควรพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอ ทั้งนี้ นายจรินทร์ จักกะพาก รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้เห็นชอบให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยช่วยพิจารณาให้ความเห็นแล้ว

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ ได้พิจารณาหารือดังกล่าวโดยรับฟังข้อเท็จจริงจาก คำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า คำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานีคดีหมายเลขดำที่ ๗๑/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๔/๒๕๕๖ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่สอดคล้องกันจะถือปฏิบัติอย่างไร นั้น เห็นว่าตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดว่าคำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไขกลับหรือดเสีย และในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่านายชูพงษ์ คำจวง ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานีต่อศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุดจึงยังไม่มีผลผูกพันคู่ความตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น. ๑๑๓๑๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๒ เรื่อง การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในกฎหมาย แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ วางระเบียบในเรื่องการตีความและการให้ความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ดังนี้ เมื่อกระทรวง ทบวง กรมใดมีความสงสัยในปัญหากฎหมาย จะเป็นโดยเกี่ยวกับหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆโดยเฉพาะก็ดี หรือเกี่ยวข้องกับวงหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ซึ่งไม่เป็นที่ตกลงกันได้ก็ดี และได้ส่งปัญหาในทางกฎหมายนั้นไปเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ดังนั้น จึงให้กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆถือเป็นระเบียบปฏิบัติต่อไป เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๗๔๑๙ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของนายกเทศมนตรีและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลในกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งให้ความเห็นให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบ ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพ้นจากตำแหน่งของนายกเทศมนตรีและการสิ้นสุดสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาเทศบาลในกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เรื่อง

เสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘ เมื่อคำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานี ตามคดีหมายเลขดำที่ ๗๑/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๔/๒๕๕๖ ยังไม่ถึงที่สุดและไม่มีผลผูกพันคู่ความตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงต้องถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งเวียนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เช่นเดียวกัน

มติที่ประชุม ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓.๒ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอข้อหารือเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองขององค์การบริหารส่วนตำบล

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ชี้แจงว่า

๑. ข้อเท็จจริง

จังหวัดสมุทรสงครามได้ขอหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑.๑ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรก อำเภอมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม ขอหารือเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินของประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลบ้านปรก กรณีที่มีประชาชนในพื้นที่ตำบลบ้านปรกหลายรายได้ไปทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสงคราม และสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสงครามได้แจ้งให้ประชาชนที่มาทำธุรกรรมดังกล่าวไปติดต่อขอหนังสือรับรองเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินว่าเป็นสิ่งปลูกสร้างประเภทใด และผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกออกหนังสือรับรองให้ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกเห็นว่า ผู้ขอหนังสือรับรองการปลูกสร้างอาคารบางรายได้มีการปลูกสร้างก่อนที่พื้นที่ตำบลบ้านปรกจะประกาศเป็นเขตควบคุมอาคาร หรือเป็นสิ่งปลูกสร้างที่ได้มีการเปลี่ยนผู้ถือกรรมสิทธิ์จากผู้ที่มาขออนุญาตปลูกสร้างไว้กับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกแล้ว จึงขอหารือว่าการออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินของประชาชนในพื้นที่ตำบลบ้านปรกอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรก และสามารถดำเนินการออกหนังสือรับรองได้หรือไม่ เพียงใด

๑.๒ อำเภอมืองสมุทรสงครามมีความเห็นว่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ ข้อ ๒๔ กำหนดว่า “หนังสือรับรอง” คือ หนังสือที่ส่วนราชการออกให้เพื่อรับรองแก่บุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงาน เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดให้ปรากฏแก่บุคคลโดยทั่วไปไม่จำเพาะเจาะจง ใช้กระดาษตราครุฑ และให้จัดทำตามแบบที่ ๑๐ ท้ายระเบียบองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกจึงสามารถออกหนังสือรับรองเพื่อบริการและอำนวยความสะดวกในเรื่องดังกล่าวให้กับประชาชนในเขตพื้นที่ในฐานะเจ้าของพื้นที่ได้ ทั้งนี้ จะต้องสอบสวนพยานบุคคลและพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องให้เป็นที่น่าเชื่อถือจึงจะออกหนังสือรับรองดังกล่าวได้ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ได้กำหนดเรื่องการออกหนังสือรับรองไว้ ประกอบกับตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องทะเบียนบ้านซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักทะเบียนอำเภอ จึงขอหารือจังหวัดสมุทรสงครามเพื่อขอทราบแนวทางปฏิบัติในการออกหนังสือรับรองดังกล่าว

๑.๓ จังหวัดสมุทรสงครามมีความเห็นว่าผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารจะเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ทำการก่อสร้างในขณะนั้นก็ได้ กล่าวคือ ผู้ขออนุญาตก่อสร้างไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในตัวอาคารที่ขออนุญาตเสมอไป เพราะเจ้าของอาคารจะหมายถึงคนที่เป็นหัวหน้าครอบครองในบ้านหลังนั้น ซึ่งการครอบครองนี้อาจจะครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของ ผู้เช่าบ้านหรือฐานะคนที่ดูแลบ้านหรือที่อยู่ในบ้าน แต่ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในตัวอาคารหมายถึง การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรืออาคาร โดยเป็นสิทธิ์ที่ได้รับการรับรองคุ้มครองตามกฎหมาย กล่าวคือ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิ์จากการเป็นเจ้าของมีสิทธิ์ในการได้รับประโยชน์โดยการใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างไปแล้ว ต่อมาภายหลังมีการขายอาคารดังกล่าวไป องค์การบริหารส่วนตำบลจะทราบถึงการทำนิติกรรมหรือไม่ หากไปรับรองอาจทำให้เกิดความผิดพลาดจากความเป็นจริงได้ ประกอบกับบ้าน/อาคารเป็นอสังหาริมทรัพย์ การซื้อขายต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๖ ซึ่งจะมีการบันทึกเปลี่ยนแปลงการจดทะเบียนไว้ในสารบบอยู่แล้ว และหากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่แน่ใจก็ต้องทำการสอบสวนจนกว่าจะได้รับความชัดเจน ดังนั้น ขณะที่ยังไม่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกเป็นเขตควบคุมอาคารจึงไม่สามารถรับรองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในตัวอาคารได้ กรณีดังกล่าวไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยตรง จึงขอหารือว่าความเห็นของจังหวัดสมุทรสงครามถูกต้องหรือไม่ หรือมีแนวทางการปฏิบัติในเรื่องนี้ประการใด

๑.๔ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ตรวจสอบรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง เช่น การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร เป็นไปตามแบบใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (แบบ อ.๑) ได้ระบุรายละเอียดที่สำคัญในใบอนุญาตไว้ กล่าวคือ อนุญาตให้เจ้าของอาคารทำการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร ในโฉนดที่ดิน/น.ส. ๓/ส.ค. ๑ เลขที่ใด ซึ่งเป็นที่ดินของผู้ใด โดยระบุรายละเอียดประเภทอาคารที่ได้ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารนั้น ตามแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณที่แนบท้ายใบอนุญาต โดยกำหนดตัวผู้ควบคุมงาน และเงื่อนไขให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตาม ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้อนุญาตตามแบบ อ.๑ นี้ ตัวอย่างหนังสือรับรองที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการรับรองเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ของสิ่งปลูกสร้างในที่ดินดังกล่าวที่ส่งมาประกอบการหารือมีข้อความรับรองว่าโฉนดที่ดินเลขที่ เลขที่ดิน หน้าสำรวจ เนื้อที่ ตั้งอยู่หมู่ที่ ตำบล อำเภอ..... จังหวัด ซึ่งตามหลักฐานโฉนดที่ดินมีชื่อ..... เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์มีสิ่งปลูกสร้างปลูกอยู่ในโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวเป็น (บ้านพักอาศัย ค.ส.ล./ทาว์นเฮาส์/อาคารพาณิชย์/บ้านครึ่งตึกครึ่งไม้/..... ชั้น เลขที่ หมู่ที่ ตำบล อำเภอ จังหวัด..... มีขนาดกว้างประมาณ เมตร ยาวประมาณ เมตร ปลูกสร้างมาประมาณ ปี โดยเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอาคารสิ่งปลูกสร้างเป็นของนาย/นาง/นางสาว จึงสรุปทุกประการ

๒. ขอกฎหมาย

๒.๑ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘

๒.๒ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖

๒.๓ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๑ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๔ ทวิ วรรคหนึ่ง

๒.๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๖ มาตรา ๑๓๓๖

๒.๕ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๑ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘

๒.๖ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๓

๓. ข้อพิจารณา

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๓.๑ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ในท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๑ ประกอบ มาตรา ๔ ที่กำหนดให้ผู้ใดที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากนายก องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น

๓.๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พินิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขานั้น และ มาตรา ๗๔ กำหนดว่า ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี ถ้ามีกรณี เป็นที่ควรเชื่อได้ว่า การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นจะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือเป็นที่ควรเชื่อ ได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีเป็นที่สุด และตาม กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้กรมที่ดินมีภารกิจเกี่ยวกับ การคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคล การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติ กรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การจัดการข้อมูลสารสนเทศที่ดิน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ดังนั้น เจ้าพนักงาน ที่ดินจึงมีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินแห่งนั้น เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจในการสอบสวน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ใน ที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีอำนาจสอบสวนคู่กรณี เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือส่ง เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น การจดทะเบียนอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานที่ดินใน ฐานะผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายดังกล่าว ส่วนกรณีที่เจ้า พนักงานที่ดินจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนด ที่ดินของประชาชนในเขตพื้นที่นั้น เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอนุญาต ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือรับรองใด ๆ ตามหลักเกณฑ์วิธีการที่พระราชบัญญัติ

ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิหรือนิติกรรมเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินของประชาชนในพื้นที่ อันจะทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่จะสามารถตรวจสอบความถูกต้องหรือรับรองในข้อมูลนั้นได้ และเมื่อพิจารณาจากตัวอย่างของหนังสือรับรองที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกทำการรับรองมีข้อความว่า โฉนดที่ดินเลขที่ เลขที่ดิน หน้าสำรวจ เนื้อที่ ตั้งอยู่หมู่ที่ ตำบล อำเภอ..... จังหวัด ซึ่งตามหลักฐานโฉนดที่ดินมีชื่อ..... เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์มีสิ่งปลูกสร้างปลูกอยู่ในโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวเป็น (บ้านพักอาศัย ค.ส.ล./ทาวน์เฮาส์/อาคารพาณิชย์/บ้านครึ่งตึกครึ่งไม้/..... ชั้น เลขที่ หมู่ที่ ตำบล อำเภอ จังหวัด..... มีขนาดกว้างประมาณ เมตร ยาวประมาณ เมตร ปลูกสร้างมาประมาณ ปี โดยเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอาคารสิ่งปลูกสร้างเป็นของนาย/นาง/นางสาว จริงทุกประการ การรับรองข้อมูลดังกล่าวนี้จึงไม่อยู่ในความรับผิดชอบอันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะทำการรับรองได้

๓.๓ เนื่องจากข้อหาหรือขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาในเรื่องนี้เป็นไปด้วยความรอบคอบ ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นควรให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้อีกชั้นหนึ่ง

สำนักกฎหมาย สป.ได้พิจารณาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว เห็นว่าไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการรับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ แต่กรณีดังกล่าวอาจมีกฎหมายบางฉบับกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะในการออกหนังสือของทางราชการหรือหนังสือรับรองไว้ในกฎหมายนั้นๆ ได้ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ วรรคสาม กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องออกเอกสารทางราชการของผู้ประสบภัยที่สูญหายหรือเสียหาย เนื่องจากสาธารณภัย หรือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๔ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน เป็นต้น ส่วนกรณีการออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดิน นั้น จะต้องพิจารณาว่าการออกหนังสือรับรองดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติใด ซึ่งหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ก็อาจเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรตามมาตรา ๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็น จึงเห็นควรส่งเรื่องดังกล่าวหารือ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอ ทั้งนี้ นายจรินทร์ จักกะพาก รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้เห็นชอบให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยช่วยพิจารณาให้ความเห็นแล้ว

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยรับฟังข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและผู้แทนจังหวัดสมุทรสงครามแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักกฎหมาย สป. ที่มีความเห็นว่าตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการ

รับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ แต่กรณีดังกล่าวอาจมีกฎหมายบางฉบับกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะในการออกหนังสือของทางราชการหรือหนังสือรับรองไว้ในกฎหมายนั้นๆ ได้ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ วรรคสาม กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องออกเอกสารทางราชการของผู้ประสบภัยที่สูญหายหรือเสียหาย เนื่องจากสาธารณภัย หรือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๔ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน เป็นต้น ส่วนกรณีการออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดิน นั้น จะต้องพิจารณาว่าการออกหนังสือรับรองดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติใด ซึ่งหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ก็อาจเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรตามมาตรา ๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามตัวอย่างหนังสือรับรองที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกทำการรับรองดังกล่าวข้างต้น มีทั้งการรับรองผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินแปลงดังกล่าว และตามที่ได้ผู้แทนจังหวัดสมุทรสงคราม ที่มาจากสำนักงานที่ดินชี้แจงว่า วัตถุประสงค์ในการให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกรับรองก็เพื่อให้รับรองแต่เพียงว่าบนที่ดินแปลงดังกล่าวมีสิ่งปลูกสร้างจริงหรือไม่ และมีลักษณะแบบใด ส่วนไหนรับรองไม่ได้ก็ไม่จำเป็นต้องรับรอง นั้น เห็นว่า การให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกรับรองเช่นนี้สามารถกระทำได้เฉพาะข้อเท็จจริงการมีสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น ส่วนกรณีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นไปตามกฎหมายอยู่แล้วองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกจึงไม่จำเป็นต้องรับรอง

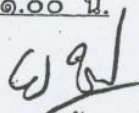
มติที่ประชุม ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔

เรื่องอื่น ๆ

- ไม่มี

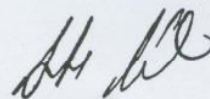
เลิกประชุมเวลา ๑๑.๐๐ น.



(นายยงยุทธ ชื่นประเสริฐ)

กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ

ผู้จัดรายงานการประชุม



(นายคณิต คงช่วย)

กรรมการและเลขานุการฯ

ผู้ตรวจรายงานการประชุม