

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว
(กรณีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลในกรุงเทพมหานคร)

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๒๓๗๕๕ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๑๘ และหนังสือของกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท.๐๓๑๔/๑๗๘๑๗ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๑๘ ทหือปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลของกรุงเทพมหานครว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๑๖ ที่บัญญัติให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ดั่งกล่าวใช้บังคับอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่หรือเลือกใหม่ซึ่งต้องมีขึ้นภายในเก้าสิบวันนั้น จะใช้บังคับกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลของกรุงเทพมหานครด้วยหรือไม่

อนึ่ง โดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องด่วนมาก กระทรวงมหาดไทยจึงได้ส่งเรื่องมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง แต่ได้แจ้งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอีกทางหนึ่งตามระเบียบด้วยแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วปรากฏว่าในชั้นที่มีการเปลี่ยนนครหลวงกรุงเทพธนบุรีมาเป็นกรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น ได้บัญญัติให้แบ่งกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแต่ละเขตอาจแบ่งออกเป็นแขวงได้ ในแต่ละแขวงให้มีหัวหน้าแขวงเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการภายในแขวง^๑ แต่ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแบ่งเขตออกเป็นแขวงให้ถือเขตตำบลเป็นแขวง^๒ และให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตอำเภอชั้นนอกคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีคำสั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง โดยให้กำนันเป็นหัวหน้าแขวงโดยตำแหน่ง^๓ ซึ่ง

^๑ ข้อ ๑๕ ในเขตหนึ่งๆ จะแบ่งออกเป็นแขวงเพื่อให้มีหัวหน้าแขวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในแขวง และเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการภายในแขวง และจะมีผู้ช่วยหัวหน้าแขวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและช่วยหัวหน้าแขวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้

^๒ ข้อ ๑๗ การแบ่งกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การแบ่งเขตออกเป็นแขวงให้กระทำเป็นการประกาศของกระทรวงมหาดไทย

ในระหว่างที่ยังไม่ได้แบ่งเขตตามวรรคหนึ่งหรือแบ่งเขตออกเป็นแขวงตามวรรคสอง ให้ถือเขตอำเภอเป็นเขตตามข้อ ๑๓ และเขตตำบลเป็นเขตแขวงตามข้อ ๑๕

^๓ ข้อ ๒๐ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน ใน

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่ากฎหมายได้บัญญัติรับรู้ตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในขณะนั้น และให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีคำสั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕^๔ ฐานะของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ย่อมหมดสิ้นไป ฐานะใหม่จะมีอยู่อย่างไรย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วปรากฏว่า แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะให้แบ่งพื้นที่การ ปกครองออกเป็นเขตและแขวง โดยมีได้แบ่งเป็นตำบลก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็ยอมรับรู้ว่า แขวงตามพระราชบัญญัติดังกล่าวก็คือตำบลตามกฎหมายอื่นนั่นเอง^๕ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติ แตกต่างไปจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่สำคัญ สองประการ คือ ประการแรกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้ยอมรับให้กำนันเป็นหัวหน้าแขวง ดังเช่นประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลง วันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และประการที่สอง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ยอมรับรู้ไว้ในมาตรา ๙๑ แต่เพียงว่าตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ให้คงมีต่อไปจนกว่าจะมีประกาศกระทรวง ยกเลิกตำแหน่งดังกล่าว หรือมีตำแหน่งของแขวงขึ้นแทน^๖ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

เขตอำเภอขึ้นนอกคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีคำสั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง

ให้กำนันเป็นหัวหน้าแขวงโดยตำแหน่งจนกว่ากระทรวงมหาดไทยจะประกาศยกเลิกหรือ เปลี่ยนแปลง

ประกาศตามความในวรรคหนึ่งให้ลงในเทศกิจจานุเบกษาของกรุงเทพมหานคร

“ มาตรา ๓ ให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

บรรดาบทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งอื่น ๆ ในส่วนที่ได้บัญญัติไว้แล้วใน พระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

“ มาตรา ๖ ให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น นครหลวงโดยมีระเบียบการปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่ กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้แบ่งพื้นที่การปกครองกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแขวงตามลำดับตามพื้นที่เขต และแขวงที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอ้างถึงพื้นที่จังหวัด ให้หมายถึงพื้นที่กรุงเทพมหานครอ้างถึงพื้นที่ อำเภอ ให้หมายถึงพื้นที่เขต อ้างถึงพื้นที่ตำบล ให้หมายถึงพื้นที่แขวงตามพระราชบัญญัตินี้

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงพื้นที่กรุงเทพมหานคร ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

“ มาตรา ๙๑ ให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และ สารวัตรกำนัน ในเขตกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงมีต่อไป จนกว่าจะมี

ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นพิเศษเกี่ยวกับตัวผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ การอยู่ในตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการอยู่ในตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เมื่อร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. กำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในกรุงเทพมหานครจึงต้องตกอยู่ในภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกัน ส่วนในปัญหาที่ว่าในปัจจุบันกรุงเทพมหานครไม่มีตำบลและหมู่บ้านแล้ว จะถือเขตอะไรเป็นเขตเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔^๗ และมาตรา ๖ วรรคสาม ได้บัญญัติรับรองแล้วว่า คำว่าตำบลในกฎหมายอื่น หมายถึงแขวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น การเลือกตั้งกำนันย่อมต้องถือเขตของแขวงเป็นเกณฑ์ ส่วนกรณีของผู้ใหญ่บ้านนั้น แม้ว่าในกรุงเทพมหานครจะไม่มีหมู่บ้านแล้วก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายยอมรับให้มีตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านก็อาจอนุมานได้ว่าเขตหมู่บ้านยังคงมีอยู่เช่นกัน

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ใคร่ขอตั้งข้อสังเกตว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ มีข้อแตกต่างกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ในหลักการสำคัญที่ว่าตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น การที่จะนำกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ฯ อันเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคมาใช้บังคับแก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการขัดต่อหลักการสำคัญและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

นอกจากนี้ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ยังคงมีอยู่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็เนื่องจากมีบทเฉพาะกาลอันเป็นเรื่องชั่วคราวเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ถ้าจะให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ฯ ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ย่อมเป็นการไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และการที่จะต้องเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านใหม่ก็เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๙๑ อันเป็นแต่เพียงบทเฉพาะกาลเท่านั้น เพื่อตัดปัญหาเรื่องนี้ หากกระทรวงมหาดไทยจะประกาศยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๙๑ แห่ง

ประกาศกระทรวงยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในกรุงเทพกิจจานุเบกษาหรือมีตำแหน่งของแขวงตามมาตรา ๑๔ ขึ้นแทน

^๗ มาตรา ๔ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งใดอ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขต แขวง จังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขต หรือแขวง ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ เสียก็จะเป็นการเหมาะสม และจะทำให้ไม่ต้องนำพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มาใช้บังคับเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นการขัดต่อหลักการสำคัญและเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๑๙