

บันทึก

เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกกำนัน

(ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตามข้อ ๕๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘
ที่จะสั่งให้มีการเลือกกำนันใหม่เมื่อมีราษฎรคัดค้านการเลือกกำนัน หรือไม่)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.๐๓๐๙/๑๘๓๔๙ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดอุบลราชธานีขอหารือ กระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติว่า การเลือกกำนันตำบลนาคาย กิ่งอำเภอตาล สุม อำเภอพิบูลมังสาหาร เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๒๓ นั้น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกกำนันถูกระงับ การใช้สิทธิจำนวน ๒๖ คนในหน่วยเลือกตั้งที่ ๒ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ส่งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก กำนันเพิ่มเติมไปให้คณะกรรมการเลือกตั้ง แต่ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ผู้ที่ได้คะแนนเป็นที่หนึ่ง และได้รับเลือกเป็นกำนันตำบลนาคาย คือ นายคำดี บุญชิต ได้ ๔๒๗ คะแนน และผู้ได้รับ คะแนนรองลงมา คือ นายคำดี ทองอ่อน ได้ ๔๒๓ คะแนน ซึ่งคะแนนติดกันเพียง ๔ คะแนน เท่านั้น และถ้าผู้ที่มีสิทธิเลือกกำนันจำนวน ๒๖ คนได้ไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนก็อาจจะทำให้ ผลการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงได้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวยังถือเด็ดขาดไม่ได้ว่า ราษฎรส่วนมากลงคะแนนเลือกนายคำดี บุญชิต เป็นกำนัน ตำบลนาคายตามมาตรา ๓๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งให้มีการเลือกกำนันตำบลนาคายใหม่ เฉพาะหน่วย เลือกตั้งที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยที่มีปัญหาได้ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๕๓^๒ แห่งประกาศของคณะ

^๑ มาตรา ๓๐ ให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกกำนัน โดยรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ผู้มีสิทธิเลือกกำนันต้องมีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑

เมื่อราษฎรที่มาลงคะแนนเสียงส่วนมากเลือกผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนัน และให้ นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ผู้ได้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้จับฉลาก

วิธีเลือกกำนัน ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

^๒ ข้อ ๕๓ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่ นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๔) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้นและอยู่ในการ บังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการนี้ให้มีอำนาจตรวจตราแนะนำ ชี้แจง หรือสั่งให้

ปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และขอให้จังหวัดพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของกิ่งอำเภอตาลสุม ที่ไม่ได้นำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำนันที่เพิ่มขึ้นใหม่ไปเพิ่มเติมกับบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเดิม ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งการพิจารณาเรื่องผลการเลือกตั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ยึดถือแนวคำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๑๙๓ ถึง ๑๑๙๕/๒๕๑๘

จังหวัดอุบลราชธานีได้รายงานว่าได้พิจารณาทบทวนแล้ว มีความเห็นว่าการที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้มีการเลือกตั้งกำนันตำบลนาคายใหม่ เฉพาะหน่วยเลือกตั้งที่ ๒ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๕๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ น่าจะกระทำมิได้ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. การที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งกำนันตำบลไคตำบลหนึ่งได้นั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อตำแหน่งกำนันว่างลงเท่านั้น แต่ตำบลนาคายได้มีผู้ดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว คือนายคำได้ บุญชิต ผู้ได้รับคะแนนเลือกตั้งสูงสุด ตามประกาศผลการเลือกตั้งกำนันของกิ่งอำเภอตาลสุม เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๒๓ และก็ไม่มีส่วนเหตุที่ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งกำนันตำบลนาคายตามมาตรา ๓๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่อาจที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งกำนันตำบลนาคายใหม่ได้

๒. ส่วนในกรณีที่ว่าการที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๒๖ คนไม่อาจใช้สิทธิของตนได้ จึงยังถือเด็ดขาดไม่ได้ว่า ราษฎรส่วนมากลงคะแนนเลือกนายคำได้ บุญชิต เป็นกำนัน

ข้าราชการในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(๕) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(๖) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจในการนี้ ให้มีอำนาจทำรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(๗) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรืออธิบดีมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๓๑ กำนันต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน

(๒) ได้รับอนุญาตให้ลาออก

(๓) ยุบตำบลที่ปกครอง

(๔) เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเพราะพิจารณาเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง

(๕) ต้องถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่ง

การออกจากตำแหน่งกำนันนั้นให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย เว้นแต่การออกตาม (๒)

(๓) และ (๔) ไม่ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ตำบลนาคายตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ นั้น เห็นว่า การที่จะทราบได้ว่าราษฎรเลือกผู้ใดเป็นกำนันก็ต้องพิจารณาจากคะแนนเสียงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงว่าเสียงส่วนมากเลือกผู้ใดจะพิจารณารวมไปถึงราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ใช้สิทธิของตนหาได้ไม่ ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่า นายคำได้ บุญชิต เป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงสุด นายคำได้ บุญชิตจึงมีฐานะเป็นกำนันตำบลนาคายโดยถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมายทุกประการ

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการเลือกตั้งได้ตัดสิทธิมิให้บุคคลทั้ง ๒๖ คนได้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ก็เนื่องมาจากบุคคลทั้ง ๒๖ คนไม่มีชื่อปรากฏอยู่ในบัญชีผู้เลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการเลือกตั้งก็มีหน้าที่เพียงดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการเลือกตั้งกำนันเท่านั้น ฉะนั้น การเลือกกำนันตำบลนาคายครั้งนี้ จึงย่อมถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมายด้วย

๓. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ โดยเฉพาะข้อ ๕๓ (๔) ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด โดยการตรวจตรา แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งให้ข้าราชการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการที่มีลักษณะเป็นการขัดต่อกฎหมาย ระเบียบฯ เท่านั้น แต่โดยเหตุที่ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับใดกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะสั่งการให้การเลือกตั้งกำนันเป็นโมฆะและสั่งให้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงย่อมไม่อาจที่จะอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ สั่งให้มีการเลือกตั้งกำนันตำบลนาคายใหม่ได้

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นของจังหวัดอุบลราชธานีกับกระทรวงมหาดไทยขัดแย้งกัน จึงหาหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวว่า ที่ถูกต้องนั้นควรจะเป็นอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

มาตรา ๓๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐานเมื่อนายอำเภอรายงานมาว่าผู้ใดได้รับเลือกเป็นกำนันเท่านั้น ส่วนหน้าที่คณะกรรมการเลือกตั้งไม่ยอมให้ราษฎร ๒๖ คน ซึ่งไม่มีชื่อปรากฏอยู่ในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำนันลงคะแนนเสียงและนับคะแนนเสียงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียง โดยไม่พิจารณารวมไปถึงราษฎร ๒๖ คนผู้ไม่มีชื่อปรากฏอยู่ในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำนัน ก็เป็นไปตามระเบียบ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ นายอำเภอก็ รายงานผลการเลือกตั้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่า นายคำได้ บุญชิต เป็นผู้ได้รับ คะแนนเสียงเลือกตั้งสูงสุด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้ออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐานว่า นาย คำได้ บุญชิต เป็นกำนันตำบลนาคายแล้ว ฉะนั้น จึงถือได้ว่าทั้งคณะกรรมการเลือกตั้ง นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการอย่างถูกต้องตาม อำนาจหน้าที่ของตนแล้ว ดังนั้น เมื่อมีการคัดค้านการเลือกตั้งว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๒๖ คนไม่อาจใช้สิทธิของตนได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ส่งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มเติมไปให้ คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่จะ ทำการวินิจฉัยชี้ขาดผลการเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ส่วนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ เป็นกฎหมายทั่วไปซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น ข้อ ๕๓ (๔)^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว ก็กำหนดแต่เพียงว่าให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมี อำนาจหน้าที่ “ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และอยู่ใน การบังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการนี้ ให้มีอำนาจตรวจตรา แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้ง การกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ” เท่านั้นดังนั้น ผู้ว่า ราชการจังหวัดจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ สั่งให้มีการเลือก กำนันตำบลนาคายใหม่ได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกกำนันเฉพาะหน่วยเลือกตั้งที่ ๒ หรือเป็น การเลือกกำนันใหม่ทุกหน่วยเลือกตั้งก็ตาม

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๒๕

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒