

บันทึก

เรื่อง หรือเกี่ยวกับการประชุมสภาจังหวัดมุกดาหาร
(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๓๒/๑๖๕๗๙ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับข้อหารือของจังหวัดมุกดาหารว่า ตามพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดมุกดาหาร พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้แยกพื้นที่บางส่วนในเขตการปกครองของจังหวัดนครพนมรวมตั้งเป็นจังหวัดมุกดาหารและให้สมาชิกสภาจังหวัดนครพนมในเขตเลือกตั้งของพื้นที่ดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาจังหวัดมุกดาหาร ปรากฏว่าเมื่อตั้งเป็นจังหวัดมุกดาหารแล้วมีสมาชิกสภาจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ๘ คน แต่จังหวัดมุกดาหารมีราษฎรทั้งสิ้น ๒๓๘,๐๘๖ คน ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ กำหนดให้มีสมาชิกสภาจังหวัดตามเกณฑ์ประชากรดังกล่าวได้ ๒๔ คน จึงต้องเลือกตั้งเพิ่มอีก ๑๖ คน ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๒๕ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติตั้งจังหวัดมุกดาหารฯ มีผลใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตาม ระหว่างที่ยังมีสมาชิกสภาจังหวัดไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้มีจังหวัดมุกดาหารมีความจำเป็นจะต้องเรียกประชุมสภาจังหวัดเพื่อพิจารณาข้อบัญญัติจังหวัดต่าง ๆ จึงหารือว่า

๑. หากจังหวัดประกาศเรียกประชุมสภาจังหวัด ซึ่งมีสมาชิกสภาจังหวัดเพียง ๘ คน จะถือว่าเป็นการประชุมครั้งแรก ได้หรือไม่ หากได้ จะต้องมีการเลือกตั้งประธานสภาจังหวัด รองประธานสภาจังหวัด และคณะกรรมการต่าง ๆ ประจำสภา ตำแหน่งที่เลือกตั้งจะมีผลใช้บังคับตลอดปี โดยไม่ต้องเลือกตั้งใหม่ แม้จะได้มีการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นภายหลัง ใช่หรือไม่

๒. จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดที่มีอยู่ในขณะนี้ หากจะเรียกประชุมจะถือว่าครบองค์ประชุมหรือไม่ หากถือว่าครบองค์ประชุมจะนำข้อบัญญัติจังหวัดต่าง ๆ เสนอได้หรือไม่

ในเรื่องนี้กรมการปกครองมีความเห็นว่า

๑. หากจังหวัดจะประกาศเรียกประชุมสภาจังหวัดมุกดาหาร ย่อมกระทำได้ เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๑๘, ๑๙ ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเรียกประชุมสภาจังหวัดได้ ส่วนการเลือกตั้งประธานสภาจังหวัด รองประธานสภาจังหวัด และคณะกรรมการประเภทต่างๆ ของสภาจังหวัดนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องกระทำเพื่อให้กิจการขององค์การฯ ดำเนินไปด้วยดี เมื่อมีการเลือกตั้งแล้วก็มีผลใช้ได้ตลอดปี แม้ว่าภายหลังจะมีการเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดเพิ่มขึ้นอีกให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้พึงมีก็ตาม ก็ไม่ต้องเลือกตั้งตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นอีกในปีนั้น หากจะให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งดังกล่าวใหม่อีกหลังจากเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเพิ่ม จะกลายเป็นว่าในปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญประจำปีมากกว่าหนึ่งสมัย อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัดฯ ข้อ ๔ และ ๘๔

๒. กรณีจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดที่มีอยู่จะครบองค์ประชุมหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๒๑ ที่ให้อำนาจจำนวนสมาชิกมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งเป็นองค์ประชุม ขณะนี้จังหวัดมุกดาหารมีสมาชิกสภาจังหวัดที่อยู่ในตำแหน่ง ๘ คน หากมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมได้

ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า

๑. สภาจังหวัดมุกดาหารจะต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัด จำนวน ๒๔ คน จึงจะเป็นสภาจังหวัดมุกดาหารได้ ส่วนพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดมุกดาหารฯ กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดนครพนมในเขตเลือกตั้งของอำเภอและกิ่งอำเภอที่แยกมารวมเป็นจังหวัดมุกดาหารเป็นสมาชิกสภาจังหวัดมุกดาหารนั้น ก็ได้หมายความว่า จะกลายเป็นสภาจังหวัดมุกดาหาร

๒. จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดมุกดาหารที่มีอยู่ในขณะนี้จำนวน ๘ คน ถือว่าไม่ครบองค์ประชุม เมื่อไม่เป็นองค์ประชุมจะพิจารณาข้อบัญญัติจังหวัดไม่ได้

เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาในข้อกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ในปัจจุบันนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารมีสภาจังหวัดหรือไม่

๒. หากมีสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเรียกสมาชิกสภาจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งในขณะนี้จำนวน ๘ คนเข้าประชุม จะถือว่าครบองค์ประชุมหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า

๑. ข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยข้อแรกที่ว่า ในปัจจุบันนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารมีสภาจังหวัดหรือไม่ ปัญหาข้อนี้เห็นว่า แม้จะมีมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ บัญญัติว่า ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัดก็ตาม แต่สภาจังหวัดจะต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงจะเป็นสภาจังหวัดได้ เนื่องจากจังหวัดมุกดาหารยังไม่มีเคยมีสภา

^๑ มาตรา ๖ ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นใด ซึ่งกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของสภาจังหวัด

^๒ มาตรา ๗ สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ให้อำนาจจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินสองแสนคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้สิบแปดคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าสองแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้ยี่สิบสี่คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้สามสิบคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าหนึ่งล้านคนขึ้นไป ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้สามสิบหกคน

จังหวัดมาก่อน ดังนั้น พระราชบัญญัติตั้งจังหวัดมุกดาหาร พ.ศ. ๒๕๒๕ จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ วรรคสอง^๓ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดมุกดาหารเพิ่มให้ครบจำนวนที่พึงมีได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๑๖ วรรคสอง^๔ บัญญัติว่า การประชุมสภาจังหวัดครั้งแรกต้องกำหนดให้สมาชิกได้มาประชุมภายในเก้าสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเสร็จแล้ว แต่จังหวัดมุกดาหารยังไม่เคยมีการประชุมสภาจังหวัดครั้งแรกมาก่อน เพราะเพิ่งแยกพื้นที่ออกมาจากจังหวัดนครพนม การประชุมสภาจังหวัดมุกดาหารจึงต้องมีสมาชิกสภาจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งเพิ่มเข้ามาร่วมประชุมด้วยจึงจะถือได้ว่าเป็นการประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก ส่วนสมาชิกสภาจังหวัดนครพนมในเขตเลือกตั้งของอำเภอและกิ่งอำเภอในพื้นที่จังหวัดมุกดาหารที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ตั้งจังหวัดมุกดาหารนั้น ถ้าไม่มีมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดมุกดาหารฯ บัญญัติให้เป็นสมาชิกสภาจังหวัดมุกดาหาร ย่อมเป็นอันพ้นตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด แต่เพราะเหตุที่เคยได้มีการเลือกตั้งสมาชิกจังหวัดในเขตพื้นที่เดิมของอำเภอและกิ่งอำเภอตามมาตรา ๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดมุกดาหารฯ มาก่อน และยังไม่ครบวาระการเป็นสมาชิกสภาจังหวัด พระราชบัญญัติตั้งจังหวัดมุกดาหาร พ.ศ. ๒๕๒๕ จึงรับรองฐานะให้เป็นสมาชิกสภาจังหวัดมุกดาหารโดยยกเว้นไม่ต้องมีการเลือกตั้งแทนสมาชิกสภาจังหวัดดังกล่าวอีก จึงเห็นได้ว่า สภาจังหวัดมุกดาหารจะมีขึ้นต่อเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดครบจำนวนตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดมุกดาหาร พ.ศ. ๒๕๒๕ แล้ว หากกฎหมายมุ่งหมายจะบัญญัติให้สมาชิกสภาจังหวัดนครพนมที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัดมุกดาหารแล้วเพียง ๘ คน นั้นเป็นสมาชิกสภาจังหวัดที่ครบจำนวนสมาชิกที่พึงมีตามกฎหมายของสภาจังหวัดมุกดาหารแล้ว ย่อมจะบัญญัติให้ถือว่าจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดเท่าที่มีอยู่เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ

^๓ มาตรา ๑๑ ให้สมาชิกสภาจังหวัดนครพนมในเขตเลือกตั้งของอำเภอและกิ่งอำเภอตามมาตรา ๓ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นสมาชิกสภาจังหวัดมุกดาหาร และให้วาระการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงตามระยะเวลาของสมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดนครพนมจะสิ้นสุดลงตามวาระ

ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดนครพนมและสมาชิกสภาจังหวัดมุกดาหารเพิ่มให้ครบตามจำนวนที่พึงมีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และให้วาระการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงตามระยะเวลาของสมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดนครพนมจะสิ้นสุดลงตามวาระ

^๔ มาตรา ๑๖ ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาจังหวัดกำหนด

การประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก ต้องกำหนดให้สมาชิกได้มาประชุมภายในเก้าสิบวันนับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเสร็จแล้ว

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๖ มาตรา ๓ ให้แยกอำเภอมุกดาหาร อำเภอคำชะอี อำเภอดอนตาลอำเภอนิคมน้ำอ้อย กิ่งอำเภอดงหลวง และกิ่งอำเภอหว้านใหญ่ ออกจากการปกครองของจังหวัดนครพนม รวมตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมุกดาหาร และมีเขตท้องที่ตามอำเภอและกิ่งอำเภอดังกล่าวมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

สภาจังหวัดมุกดาหาร ทำนองเดียวกับที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดพะเยา พ.ศ. ๒๕๒๐

๒. สำหรับข้อหรือข้อ ๒ ที่ว่า หากมีสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเรียกสมาชิกสภาจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งในขณะนี้ มีจำนวน ๘ คนเข้าประชุมจะถือว่าครบองค์ประชุมหรือไม่ เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าขณะนี้ยังไม่มีสภาจังหวัดจนกว่าจะเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดครบตามจำนวนแล้ว ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกประกาศเรียกประชุมยังไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๒๕

^๓ มาตรา ๑๑ ในระหว่างที่คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๒๑ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๑๙ ยังคงใช้บังคับอยู่ ไม่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเชียงรายหรือสมาชิกสภาจังหวัดพะเยา ให้ครบจำนวนที่พึงมีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ในระหว่างที่ระยะเวลาของสมาชิกภาพยังไม่สิ้นสุดลงตามวาระตามมาตรา ๙ และให้ถือว่าจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดเท่าที่มีอยู่เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาจังหวัดเชียงราย หรือสภาจังหวัดพะเยา แล้วแต่กรณี

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔