

บันทึก

เรื่อง การเลือกประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

กรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๘/๒๗๗๗๒ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกำหนดซึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่งขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะต้องพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารพร้อมกันทั่วประเทศในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๙๕ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ หลังจากนั้นจะต้องมีการเลือกประธานกรรมการบริหารแทนตำแหน่งที่ว่างลง แต่เนื่องจาก บทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมติของสภาท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา ๕๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารซึ่งไม่สอดคล้องกัน จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า

๑. การเลือกประธานกรรมการบริหารแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารหรือ

๒. การเลือกประธานกรรมการบริหารแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับมาตรา ๒๕๕ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกประธานกรรมการบริหารแทนตำแหน่งที่ว่าง

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การเลือกประธานกรรมการบริหารแทนตำแหน่งที่ว่างจะต้องให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารโดยดำเนินการเลือกตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เพราะว่าคณะกรรมการบริหารดังกล่าวนี้สภาได้มีมติเห็นชอบให้นายอำเภอแต่งตั้งตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่งแล้ว และกรรมการบริหารเหล่านั้นก็ยังคงเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ ดังนั้น จึงสามารถเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไปจนกว่าจะครบวาระของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามมาตรา ๓๓๕ (๗) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการเลือกประธานกรรมการบริหารจากกรรมการบริหารดังกล่าวมิใช่เป็นการเลือกสมาชิกมาเป็นกรรมการบริหารชั้นใหม่ แต่เป็นการเลือกหัวหน้าของคณะกรรมการบริหารเท่านั้น จึงไม่จำเป็นต้องให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือก

แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และกระทำการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กรมการปกครอง จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติในกรณีดังกล่าวว่าจะต้องดำเนินการเช่นไร เพื่อจะได้แจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งถือปฏิบัติต่อไป

ต่อมา กรมการปกครองได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๘/๙๒๔ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กรมการปกครองได้หารือ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเลือกประธานกรรมการบริหารแทนตำแหน่งที่ว่างหลังจากก้านั้น ต้อง พ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๒ นั้น เนื่องจากกรมการ ปกครองได้รับข้อหารือทางโทรศัพท์จากจังหวัด อำเภอก และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง เกี่ยวเนื่องกับประเด็นหารือข้างต้นว่า วิธีการเลือกประธานกรรมการบริหารนั้นจะดำเนินการ อย่างไร ซึ่งในประเด็นดังกล่าว กรมการปกครองขอเรียนว่า

๑. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ไม่ได้กำหนดวิธีการเลือกประธานกรรมการบริหารไว้ โดยตรงอย่างชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร

๒. เมื่อพิจารณาถึงการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารแล้ว เห็นว่า มาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้ กำหนดว่า เมื่อไม่มีประธานกรรมการบริหารแล้วให้คณะกรรมการบริหารตั้งกรรมการบริหารคน หนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนและมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประธานกรรมการบริหาร ดังนั้น เมื่อ ตำแหน่งประธานกรรมการบริหารว่างลงในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๒ วิธีการเลือกประธาน กรรมการบริหารแทนตำแหน่งที่ว่างก็จะต้องให้ผู้รักษาราชการแทนไปเป็นประธานของที่ประชุม คณะกรรมการบริหาร เพื่อเลือกตั้งประธานกรรมการบริหารตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่า ด้วยการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๔ และจะต้องเป็นผู้นัดเรียกประชุมตามข้อ ๖ ในการลงมติให้ถือเสียงข้างมากและ ประธานของที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงชี้ขาดเพิ่มอีกหนึ่งเสียงตามข้อ ๔

๓. อย่างไรก็ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมและการ ดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๑๗ ได้ กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการบริหารที่จะกำหนดวิธีปฏิบัติในการประชุมขึ้นเองได้ ดังนั้น เมื่อ ไม่มีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับกำหนดวิธีการเลือกประธานกรรมการบริหารไว้โดยตรงอย่างชัด เจนว่า จะดำเนินการอย่างไรแล้ว คณะกรรมการบริหารอาจกำหนดวิธีปฏิบัติในการเลือกประธาน กรรมการบริหารขึ้นใช้บังคับเองได้

๔. ตำแหน่งประธานกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นผู้แทน ขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นตำแหน่งที่สำคัญ สามารถให้คุณ โทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องและกระทบถึงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง จึงควรที่จะมีการเลือกด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และมีแนวทางที่ชัดเจนถูกต้อง มิฉะนั้นอาจมี

การฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างเช่นกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๖,๓๙๗ แห่ง ทั่วประเทศได้

เนื่องจากวิธีการเลือกประธานกรรมการบริหารมิได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งสามารถพิจารณาดำเนินการได้ตาม ๒ และคณะกรรมการบริหารสามารถกำหนดวิธีการเลือกได้เองตาม ๓ โดยกรมการปกครองเห็นว่า ควรดำเนินการตาม ๒ เพราะว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาสั่งการในเรื่องดังกล่าวเป็นไปโดยชอบและถูกต้อง กรมการปกครองจึงหรือเพิ่มเติมว่า วิธีการเลือกประธานกรรมการบริหารจะดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาที่หนึ่ง โดยที่กำหนดเป็นกรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งตามมาตรา ๕๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่งเช่นกันตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๙๕ วรรคห้า^๒ โดยมีวาระเป็นประธานกรรมการบริหารเป็นเวลาสี่ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ซึ่งแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะไม่ต้องด้วยมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า^๓ ของ

^๑ มาตรา ๕๘ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคณะหนึ่ง ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากกำนัน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกินสองคน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกินสี่คน ทั้งนี้ ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารและเลือกกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเป็นเลขาธิการคณะกรรมการบริหาร

การประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตาม ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

^๒ มาตรา ๙๕ ๖๓๖

๖๓๖

ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาสี่ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มิให้นำความในมาตรา ๕๘ วรรคสอง มาใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่งหรือตามพระราชบัญญัตินี้ และให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง

^๓ มาตรา ๒๘๕ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่โดยที่บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ใน (๗) ของมาตรา ๓๓๕^๔ ให้สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะครบวาระการดำรงตำแหน่งด้วยบทกฎหมายดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า การดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของกำนันในส่วนที่เกี่ยวกับระยะเวลาย่อมจะสิ้นสุดลงในสองกรณี คือ กรณีครบสี่ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ใช้บังคับ และกรณีเมื่อสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครบวาระการดำรงตำแหน่ง

สำหรับกรณีตามปัญหาข้อหาหรืออันเป็นกรณีที่กำหนดพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามกรณีแรก คือ ครบสี่ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ใช้บังคับ แต่โดยที่กำนันเป็นกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งด้วยเช่นกัน และแม้ว่าจะพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารแล้ว กำนันยังคงเป็นกรรมการบริหารอยู่เช่นเดิมตามมาตรา ๕๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีปัญหาว่าตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘๕ วรรคสาม^๖ กำนันยังดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ต่อไปได้หรือไม่ ซึ่งเห็นว่าโดยผลแห่งบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๗) ^๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตราที่สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่งกำนันจึงยังได้รับยกเว้นไม่ถูกจำกัดสิทธิตามมาตรา ๒๘๕ วรรคสาม และยังคงดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารได้อยู่ต่อไป

เมื่อกำนันต้องพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารเพราะครบกำหนดตามที่ได้รับยกเว้นสี่ปีตามมาตรา ๙๕ วรรคห้า^๘ อันเป็นผลให้บทบัญญัติแห่งมาตรา ๕๘ มีผลใช้บังคับได้โดยสมบูรณ์ โดยเฉพาะบทบัญญัติในวรรคสองของมาตรา ๕๘ ซึ่งบัญญัติให้ คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหาร ดังนั้น คณะกรรมการบริหารจึงดำเนินการประชุมเพื่อเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานกรรมการบริหาร ส่วนคณะกรรมการบริหารจะเลือกกำนันหรือบุคคลอื่นใดที่เป็นกรรมการบริหาร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๓๓๕ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้ง่อนไขดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๘๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับสมาชิกหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารโดยตำแหน่ง และดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

อยู่ขึ้นเป็นประธานกรรมการบริหารย่อมสุดแต่มติของคณะกรรมการบริหารนั้น

ปัญหาที่สอง การเลือกประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแทน
กำนันซึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารในวาระเริ่มแรกจะดำเนินการอย่างไร นั้น เมื่อได้พิจารณา
ให้ความเห็นในปัญหาที่หนึ่งแล้วว่า การดำเนินการเลือกประธานกรรมการบริหารเป็นไปตาม
มาตรา ๕๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
กล่าวคือ ให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็น
ประธานกรรมการบริหาร กรณีจึงต้องมีการประชุมคณะกรรมการบริหารเพื่อเลือกประธาน
กรรมการบริหาร โดยในการประชุมของคณะกรรมการบริหารนั้นต้องเป็นไปตามระเบียบ
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การ
บริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๘ วรรคสาม^๔ แห่ง
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่เมื่อระเบียบดังกล่าว
มิได้กำหนดถึงการประชุมเพื่อเลือกประธานกรรมการบริหารไว้ คณะกรรมการกฤษฎีกา
(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยสมควรดำเนินการแก้ไขระเบียบ
ดังกล่าวเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ให้ชัดเจน

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น