

บันทึก

เรื่อง ภูมิสำเนาของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาล

กรรมการปกครองได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๔/๓๔๐๐๘ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรรมการปกครองได้รับข้อหารือจาก จังหวัดอุดรธานี กรณีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามมาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๓ เกี่ยวกับภูมิสำเนาของผู้สมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล จะพิจารณาจากหลักฐานทะเบียนบ้านหรือถิ่นที่อยู่อาศัย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือใช้ประกอบกันทั้งสองประการ

กรรมการปกครองได้พิจารณาและมีความเห็นกรณีดังกล่าวว่า คำว่า "ภูมิสำเนา" ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนด นิยามไว้เป็นพิเศษ คำว่า ภูมิสำเนาในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ที่กล่าวนี้ จึงมีความหมายดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่ผู้มีชื่อในทะเบียน บ้านเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐาน โดยถือเอาทะเบียนบ้านเป็นหลักฐานในการตรวจ คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ แต่อย่างไรก็ดีหากผู้สมัครรับเลือกตั้งมีหลักฐานประการอื่นที่ แสดงว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้มีภูมิสำเนาตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเขตท้องที่เกินกว่าหกเดือนแล้วต้องถือว่าบุคคลผู้นั้นมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐ (๓) แห่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ด้วย ข้อพิจารณานี้ย่อมใช้แก่กรณีการย้าย ทะเบียนบ้านในทำนองเดียวกัน

ดังนั้น กรรมการปกครองจึงขอหารือว่า ข้อพิจารณาของกรรมการปกครองข้างต้น ถูกต้องหรือไม่ หรือมีแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาภูมิสำเนาของผู้สมัครรับเลือกตั้งกรรมการ สุขาภิบาลอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อ หารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลตามข้อหารือของกรรมการ ปกครองนี้เป็นไปตามมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๑ มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย

(๑) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี

(๒) ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการ จังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวนหนึ่งคน

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘ ซึ่งบัญญัติให้องค์ประกอบส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสุขาภิบาลต้องมาจากผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นเก้าคน และเมื่อมาตรา ๒๐ (๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ.๒๕๒๓ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลที่สมัครรับเลือกตั้งนั้นเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่าหกเดือน ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลจึงต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือนตามนัยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาลฯ

สำหรับปัญหาที่ว่าภูมิลำเนาตามมาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ.๒๕๒๓ จะพิจารณาจากหลักฐานทางทะเบียนบ้านหรือถิ่นที่อยู่อาศัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือใช้ประกอบกันทั้งสองประการนั้น มาตรา ๓๗^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ว่า ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดาได้แก่ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ กรณีจึงต้องพิจารณาไปตามสภาพแห่งข้อเท็จจริงของแต่ละบุคคลว่าที่อยู่ที่เป็นแหล่งสำคัญของบุคคลนั้นอยู่ที่ใด อนึ่ง แม้ว่าตามมาตรา ๒๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ จะได้บัญญัติไว้ว่าผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใดให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้นก็ตาม แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการเก็บรักษาและควบคุมการทะเบียนราษฎร การตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคลและการประมวลผลข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติตามมาตรา ๑๒^๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาและ

(๓) กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสุขาภิบาล

(๔) ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นเก้าคน

การเลือกตั้งคณะกรรมการสุขาภิบาลตามความใน (๔) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม

^๒มาตรา ๒๐ บุคคลดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับเทศบาลนั้นในปีที่สมัคร หรือในปีก่อนปีที่สมัครหนึ่งปี

^๓มาตรา ๓๗ ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ

^๔มาตรา ๒๙ ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น

^๕มาตรา ๑๒ เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาและควบคุมการทะเบียนราษฎรการตรวจสอบ

ควบคุมการทะเบียนราษฎร การตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคลและประมวลผลข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ให้สำนักทะเบียนกลางดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรตามที่อยู่อาศัยของราษฎรทะเบียนกลางกำหนด และบทบัญญัติตามมาตรา ๓๓^๖ ที่บัญญัติว่าเมื่อผู้อยู่ในบ้านใดออกจากบ้านที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไปอยู่ที่อื่นเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันและเจ้าบ้านไม่ทราบว่ามีผู้นั้นไปอยู่ที่ใด ให้เจ้าบ้านแจ้งการย้ายออกต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งโดยระบุว่าไม่ทราบที่อยู่ และให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งเพิ่มชื่อและรายการผู้นั้นในทะเบียนบ้านกลาง ซึ่ง“ทะเบียนบ้านกลาง”นี้ เป็นทะเบียนที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดให้จัดทำขึ้นสำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ก็คงไม่ถือว่าบุคคลนั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้นตามนัยมาตรา ๒๙ ข้างต้น เพราะสาเหตุที่ต้องเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านกลางก็เนื่องจากไม่ทราบว่าบุคคลนั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใดนั่นเอง กรณีจึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรนั้นมิได้มีจุดมุ่งหมายรวมไปถึงการกำหนดถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาของบุคคลแต่อย่างใด ข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรที่บัญญัติว่า ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น จึงเป็นเพียงข้อสันนิษฐานเบื้องต้นไม่ใช่ข้อสันนิษฐานเด็ดขาด ดังนั้น แม้จะปรากฏว่าบุคคลใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านแห่งหนึ่ง แต่ในทางข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่อันเป็นแหล่งสำคัญอยู่ที่อื่น ก็ต้องถือว่าบุคคลนั้นมีภูมิลำเนาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้จึงเห็นว่า ในกรณีที่มีปัญหาว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตสุขาภิบาลที่สมัครรับเลือกตั้งตามนัยมาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่นั้น หากไม่มีข้อเท็จจริงว่าผู้สมัครมีสถานที่อยู่อันเป็นแหล่งสำคัญแตกต่างจากทะเบียนบ้านแล้วทะเบียนบ้านก็ใช้เป็นหลักฐานเบื้องต้นสำหรับแสดงถึงภูมิลำเนาของผู้สมัครได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้สมัครมีสถานที่อยู่อันเป็นแหล่งสำคัญเป็นที่อื่นแตกต่างจากทะเบียนบ้าน ก็คงต้องถือว่าผู้สมัครมีภูมิลำเนาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้น จะถือตามทะเบียนบ้านไม่ได้ กรณีจึงต้องพิจารณาทั้งทะเบียนบ้านและ

พิสูจน์ตัวบุคคลและประมวลผลข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ให้สำนักทะเบียนกลางดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรตามที่อยู่อาศัยของราษฎรทะเบียนกลางกำหนด และปรับปรุงข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรให้ตรงต่อความเป็นจริงอยู่เสมอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๖มาตรา ๓๓ เมื่อผู้อยู่ในบ้านใดออกจากบ้านที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไปอยู่ที่อื่นเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และเจ้าบ้านไม่ทราบว่ามีผู้นั้นไปอยู่ที่ใด ให้เจ้าบ้านแจ้งการย้ายออกต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งภายในสามสิบวันนับแต่วันครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันโดยระบุว่าไม่ทราบที่อยู่ และให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งเพิ่มชื่อและรายการผู้นั้นในทะเบียนบ้านกลาง

^๗มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทะเบียนบ้านกลาง” หมายความว่า ทะเบียนซึ่งผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดให้จัดทำขึ้นสำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อเท็จจริงของการอยู่อาศัยของบุคคลนั้นประกอบกันทั้งสองประการ

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๘