

บันทึก

เรื่อง การประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญ (ปัญหาการเรียกประชุมสภาจังหวัดตาม
มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘)

ผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ รอ.๑๙/๑๗๑๗๕ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า จังหวัดร้อยเอ็ดได้เคยหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้พิจารณาปัญหาว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องเรียกเปิดประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญทุกครั้งที่มาชิกสภาจังหวัดเกินกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอเสมอไปหรือไม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้แจ้งให้จังหวัดหารือกรณีนี้ไปยังกระทรวงมหาดไทยก่อน บัดนี้ จังหวัดร้อยเอ็ดได้หารือไปยังกระทรวงมหาดไทยแล้ว กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๓ นั้น หมายความว่า หากสมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งเข้าชื่อทำคำร้องขอยื่นต่อประธานสภาจังหวัดให้เรียกประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญเพื่อปรึกษาหารือในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดแล้ว กฎหมายบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเรียกประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอจากประธานสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจหรือเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามจังหวัดเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ มีเจตนารมณ์ที่เห็นเด่นชัดที่มุ่งหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการเรียกเปิดประชุมสภาจังหวัด ดังนั้น แม้สมาชิกสภาจังหวัดเกินกว่ากึ่งหนึ่งจะร้องขอให้เปิดประชุมสภาจังหวัดก็ตาม แต่การที่จะเรียกเปิดประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญหรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะใช้ดุลพินิจว่าการเรียกเปิดประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญแต่ละครั้งนั้นมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัดหรือไม่ จึงขอหารือมาเพื่อที่จะได้ข้อยุติที่แน่ชัด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้วมีความเห็นดังนี้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้บัญญัติเกี่ยวกับการเรียกประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญไว้เป็นสองวรรคว่า

“มาตรา ๑๙ เพื่อเป็นการจำเป็น เพื่อประโยชน์แห่งจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาจังหวัดก็ได้

เมื่อสมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ใน

ตำแหน่งเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัดแล้ว ย่อมมีสิทธิรวมกันทำคำร้องขอ ยื่น
ประธานแห่งสภาให้เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ว่า
ราชการจังหวัดเรียกประชุมภายในกำหนดสิบห้าวัน

สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุญาต
ให้ขยายเวลาออกไปอีกก็ได้เฉพาะเพื่อประโยชน์แก่ราชการของจังหวัดโดยตรง”

จากถ้อยคำในมาตรา ๑๙ วรรคสองเดิมนั้น เห็นได้ชัดว่า ในกรณีที่สมาชิกสภา
จังหวัดมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งทำคำร้องขอ ยื่นต่อ
ประธานสภาจังหวัดให้เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้อง
เรียกประชุมตามคำขอ จะไม่เรียกประชุมไม่ได้ เพราะผู้ที่เห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่ง
จังหวัด คือ สมาชิกสภาจังหวัด มิใช่ผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีจึงต่างกับวรรคหนึ่งที่เป็นดุลพินิจของ
ผู้ว่าราชการจังหวัด

ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
ส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลดจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้
น้อยลงเพื่อสะดวกแก่การปฏิบัติงานของสภาจังหวัด และย่นระยะเวลาการประชุมสมัยสามัญและ
สมัยวิสามัญให้น้อยลง^๑ ตามร่างเดิมของพระราชบัญญัติดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทยที่
คณะรัฐมนตรีส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณานั้น มาตรา ๑๙ มีข้อความดังนี้

“มาตรา ๑๙ เมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะ
เรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาจังหวัดก็ได้

เมื่อสมาชิกจังหวัดมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง
เห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัดแล้ว ย่อมมีสิทธิรวมกันทำคำร้องขอ ยื่นต่อประธาน
แห่งสภาให้เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดเรียกประชุมภายในกำหนดสิบห้าวัน

สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดไม่เกินเจ็ดวัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุญาต
ให้ขยายเวลาออกไปอีกก็ได้เฉพาะเพื่อประโยชน์แก่ราชการของจังหวัดโดยตรง”^๒

จากร่างเดิมของมาตรา ๑๙ จะเห็นได้ว่าวรรคหนึ่งและวรรคสองมีข้อความ
เหมือนมาตรา ๑๙ เดิมทุกประการ จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็แต่เพียงวรรคสามเกี่ยวกับ
ระยะเวลาการประชุมวิสามัญเท่านั้น และในการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นได้
ยุบวรรคหนึ่งและวรรคสองของร่างมาตรา ๑๙ เดิมเข้าเป็นวรรคเดียวกัน โดยได้ตัดข้อความว่า
“เห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัดแล้ว” ในร่างมาตรา ๑๙ วรรคสองเดิมออกไปซึ่งก็ไม่

^๑ หมายเหตุ.- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่จำนวนสมาชิกสภา
จังหวัดมีจำนวนมากเกินไปไม่สะดวกแก่การปฏิบัติงานของสภาจังหวัด และวันประชุมสมัยสามัญและสมัย
วิสามัญกำหนดระยะเวลาไว้เกินความจำเป็น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วน
จังหวัด

^๒ เรื่องเสรีจที่ ๑๒๓ - ๑๒๔/๒๕๑๐

ทำให้ความหมายเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด และข้อความในมาตรา ๑๙^๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่ประกาศใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ก็มีข้อความเหมือนกับในร่างมาตรา ๑๙ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาทุกประการ และจากถ้อยคำในมาตรา ๑๙ นี้เอง ก็เห็นได้ชัดว่ามีทั้งกรณีที่กฎหมายให้ดุลพินิจผู้ว่าราชการจังหวัดและกรณีที่กฎหมายบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตาม กล่าวคือ ความในตอนต้นของมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้....” และความในมาตรา ๑๙ วรรคสองก็บัญญัติว่า “สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดเจ็ดวัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือจะให้ขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกก็ได้” ส่วนความในตอนท้ายของมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่งก็แยกกรณีไว้ต่างหากว่า “...หรือเมื่อสมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง เข้าชื่อทำคำร้องขอยื่นต่อประธานสภาจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสมัยวิสามัญภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันที่รับคำร้องขอตั้งกล่าวจากประธานสภาจังหวัด” ซึ่งถ้าหากว่ากฎหมายต้องการจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจใช้ดุลพินิจก็ควรจะบัญญัติข้อความทำนองเดียวกับมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งบัญญัติว่า “นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลที่ดี หรือนายกเทศมนตรีที่ดี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งที่ดี อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้”

ดังนั้น ในกรณีที่สมาชิกสภาจังหวัดจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง เข้าชื่อทำคำร้องขอยื่นต่อประธานสภาจังหวัด ให้มีการประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเรียกประชุมเสมอไป

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ มาตรา ๑๙ เมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้ หรือเมื่อสมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง เข้าชื่อทำคำร้องขอยื่นต่อประธานสภาจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสมัยวิสามัญภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันที่รับคำร้องขอตั้งกล่าวจากประธานสภาจังหวัด

สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดเจ็ดวัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือจะให้ขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๔