

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนับจำนวนราษฎรตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๙๐.๒/๔๑๕๗ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เทศบาลเมืองแม่สอด ได้ยื่นเรื่องขอเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลเมืองแม่สอดเป็นเทศบาลนครแม่สอดโดยระบุว่า มีราษฎรจากฐานข้อมูลการลงทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง จำนวน ๕๒,๓๕๐ คน และกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองแม่สอดเป็นเทศบาลนครแม่สอด เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๓ ต่อมาได้มีผู้ร้องเรียนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกล่าวโทษนายกเทศมนตรีนครแม่สอดว่า ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการยกฐานะเทศบาลเมืองแม่สอดเป็นเทศบาลนครแม่สอดโดยการเตรียมเอกสารหลักฐานว่ามีราษฎรเกินกว่าห้าหมื่นคน ทั้งที่มีราษฎรจริงเพียงสองหมื่นคนเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการยกฐานะ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้หารือคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ว่า คำว่า “ราษฎร” ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มีความหมายรวมถึงผู้ไม่มีสัญชาติไทย ผู้ไม่มีสถานะตามกฎหมาย และคนต่างด้าวด้วยหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ไม่ได้กำหนดนิยามคำว่า “ราษฎร” ไว้ จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้น ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดนิยามคำว่า “การทะเบียนราษฎร” ให้ความหมายว่า งานทะเบียนต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร โดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหรือยกเว้นการปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งการเกิด การแจ้งการตาย การแจ้งการย้ายที่อยู่ การสำรวจตรวจสอบหรือปรับปรุงการทะเบียนราษฎร การจัดทำทะเบียนประวัติ การจัดทำบัตรประจำตัว หรือการอื่นใดอันเกี่ยวกับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยสัญชาติได้ โดยกำหนดความหมายของคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยไว้ด้วย ดังนั้น คำว่า “ราษฎร” ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จึงหมายถึงบุคคลที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๐๒ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

(๑) การปกครองท้องถิ่นควรเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองโดยราษฎรในเขตท้องถิ่นนั้น ส่วนราษฎรที่เป็นบุคคลสัญชาติอื่น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีสิทธิเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ การนับรวมราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีสิทธิเลือกตั้งจึงน่าจะขัดหลักการปกครองตนเอง และไม่น่าจะรวมเป็นราษฎรตามความหมายในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ได้

(๒) ราษฎรที่ถูกลบรวมเพื่อให้เข้าหลักเกณฑ์ในการยกฐานะเป็นเทศบาลนครแม่สอดมิใช่บุคคลสัญชาติไทย แต่เป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเพื่อประโยชน์ทางด้านความมั่นคงและรอสักตัวกลับออกนอกราชอาณาจักร การนับรวมบุคคลดังกล่าวเป็นราษฎรตามความหมายในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จึงไม่น่าจะถูกต้อง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว มีความเห็นเช่นเดียวกับคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า หลักในการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดให้มีองค์กรทางปกครองขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่นนั้น การที่กฎหมายกำหนดฐานะของท้องถิ่นให้แตกต่างกัน ก็โดยคำนึงถึงจำนวนพลเมืองหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นมีมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อจักได้ให้บริการได้ถูกต้องทั้งในแง่ของการให้บริการและในแง่ของรายได้ที่จะได้รับเพื่อนำมาจัดบริการสาธารณะ การนับจำนวนพลเมืองหรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะของท้องถิ่น จึงต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรต่าง ๆ บุคคลที่จะถือได้ว่ามีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรย่อมได้แก่บุคคลที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ เพราะแม้แต่ผู้มีสัญชาติไทยก็ไม่ได้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน ดังนั้น คำว่า “ราษฎร” ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงหมายถึง บุคคลที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการตรวจสอบหลักฐานว่าบุคคลใดอยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งอาจเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านหรือเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนประวัติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวง^๑ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้ก็ได้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหรือยกเว้นการปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งการเกิด การแจ้งการตาย การแจ้งการย้ายที่อยู่ การสำรวจตรวจสอบหรือปรับปรุงการทะเบียนราษฎร การจัดทำทะเบียนประวัติ การจัดทำบัตรประจำตัวหรือการอื่นใดอันเกี่ยวกับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยสัญชาติได้

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งจะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ไว้ด้วยก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๕