

รายงานการประชุม
คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑
ครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๘

วันจันทร์ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘

ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย สป. ชั้น ๖ อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

ผู้มาประชุม

- | | | |
|--------------------|-------------|-------------------------|
| ๑. ศ.พิเศษ กมลชัย | รัตนสกววงศ์ | กรรมการ ทำหน้าที่ประธาน |
| ๒. นายสวัสดิ์ | สงสัมพันธ์ | กรรมการ |
| ๓. ศ. พิเศษ ยวัฒน์ | วุฒิเมธี | กรรมการ |
| ๔. นายสุพล | ยุติธาดา | กรรมการ |
| ๕. นายพินัย | อนันตพงศ์ | กรรมการ |
| ๖. นายธวัชชัย | ฟักอังกูร | กรรมการ |
| ๗. นายชูเกียรติ | รัตนชัยชาญ | กรรมการ |
| ๘. นางสาววันฉนวน | บุญนาค | กรรมการ |
| ๙. นายกฤติธาดา | จารุสกุล | กรรมการ |
- แทนผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สป.
- | | | |
|-------------------------------------|--------------|----------------------------|
| ๑๐. นายคณิต | คงช่วย | กรรมการและเลขานุการ |
| นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สป. | | |
| ๑๑. นายยงยุทธ | ขึ้นประเสริฐ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สป. | | |

ผู้ไม่มาประชุม

- | | | |
|--|-----------------|-------------|
| ๑. ร้อยตำรวจโท อาทิตย์ บุญญะโสภิต | ติตราชการ | |
| ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร รักษาการแทนรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ด้านบริหาร | | |
| ๒. + | | |
| ๓. นายปริญญา | อุดมทรัพย์ | ลาการประชุม |
| ๔. นายเอกศักดิ์ | ตรีกรุณาสวัสดิ์ | ลาการประชุม |

ผู้เข้าร่วมประชุม

- | | |
|-------------------------------|----------------------------------|
| ๑. นางสาวจิตรลดา เหลืองภิรมย์ | นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย สป. |
| ๒. นางสาวชัชฎาภรณ์ โกมลฉญ | นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย สป. |

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- | | | |
|----------------|---------|--------------------------------------|
| ๑. นายสัจจิต | พวงนาค | ผู้อำนวยการส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล |
| ๒. นายกังวาลย์ | บัวจับ | นิติกรชำนาญการ |
| ๓. นายอุทัย | สุวรรณา | นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชำนาญการ |

ผู้แทนจังหวัดสมุทรสงคราม

- | | | |
|-------------|--------------|----------------------------------|
| ๑. นายเจษฎา | มณีวงศ์ | นิติกรชำนาญการ |
| ๒. นายไพศาล | แผ้วปรีดา | นักวิชาการที่ดินชำนาญการ |
| ๓. นายชนะ | อินทรโชติ | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรก |
| ๔. นายมาโนช | ตรัยรัตนยนต์ | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรก |

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๐๐ น.

ก่อนเข้าสู่วาระการประชุมเนื่องจากร้อยตำรวจโท อาทิตย์ บุญญะโสภิต ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร รักษาการแทนรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ด้านบริหาร ประธานกรรมการ ดิตราชการที่ประชุมจึงมีมติให้ศ.พิเศษ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ กรรมการ ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งที่ประชุมทราบ

- ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุม

รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๔๒/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ได้ตรวจพิจารณารายงานการประชุมแล้วไม่มีการแก้ไขมติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๔๒/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณา

๓.๑ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอหารือเกี่ยวกับการวินิจฉัยการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น (กรณีคำพิพากษาศาลปกครองอุทธรณ์กับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ไม่สอดคล้องกันจะถือปฏิบัติอย่างไร)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงว่า

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ จังหวัดกาฬสินธุ์ได้ขอหารือเกี่ยวกับการวินิจฉัยในเรื่องการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของนายกเทศมนตรี กรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่า ศาลจังหวัดกาฬสินธุ์ได้มีคำพิพากษาตามคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ ๒๔๕๗/๒๕๕๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๕๓๒๙/๒๕๕๕ วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ ว่านายพิสันต์ ก้าววงษ์ นายกเทศมนตรีตำบลสเปื่อย อำเภอนามน กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง ให้ลงโทษจำคุก ๓ เดือน และปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙,๓๐ ให้เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๕ ปี นับแต่วันมีคำพิพากษา และศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ได้พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างฎีกา

๑.๒ จังหวัดอุบลราชธานีหารือว่ามีผู้ร้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีมีคำสั่งให้นายสมหมาย แสงสว่าง นายกเทศมนตรีเมืองเดชอุดม และสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเดชอุดมพ้นจากตำแหน่งกรณีที่ศาลจังหวัดเดชอุดมได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๗๐/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ว่านายสมหมายฯ กับพวก กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ (๕) วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๑๘ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ ลงโทษจำคุกคนละ ๑๒ เดือน ปรับคนละ ๑๔,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดคนละ ๑๐ ปี แต่เนื่องจากคดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด (อยู่ระหว่างการอุทธรณ์) จึงขอหารือว่า นายกเทศมนตรีเมืองเดชอุดมจะต้องพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๘๔ ปัญหาค (๔) และสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเดชอุดมจะต้องพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๓) ประกอบมาตรา ๓๔ (๔) หรือไม่ อย่างไร

ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิหรือนิติกรรมเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินของประชาชนในพื้นที่ อันจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องหรือรับรองในข้อมูลนั้นได้ และเมื่อพิจารณาจากตัวอย่างของหนังสือรับรองที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกทำการรับรองมีข้อความว่า โฉนดที่ดินเลขที่ เลขที่ดิน หน้าสำรวจ เนื้อที่ ตั้งอยู่หมู่ที่ ตำบล อำเภอ จังหวัด ซึ่งตามหลักฐานโฉนดที่ดินมีชื่อ..... เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์มีสิ่งปลูกสร้างปลูกอยู่ในโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวเป็น (บ้านพักอาศัย ค.ส.ล./ทาว์นเฮาส์/อาคารพาณิชย์/บ้านครึ่งตึกครึ่งไม้/..... ชั้น เลขที่ หมู่ที่ ตำบล อำเภอ จังหวัด..... มีขนาดกว้างประมาณ เมตร ยาวประมาณ เมตร ปลูกสร้างมาประมาณ ปี โดยเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอาคารสิ่งปลูกสร้างเป็นของนาย/นาง/นางสาว จริงทุกประการ การรับรองข้อมูลดังกล่าวนี้จึงไม่อยู่ในความรับผิดชอบอันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะทำการรับรองได้

๓.๓ เนื่องจากข้อหาหรือขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาในเรื่องนี้เป็นไปด้วยความรอบคอบ ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นควรให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้อีกชั้นหนึ่ง

สำนักกฎหมาย สป.ได้พิจารณาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว เห็นว่าไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการรับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ แต่กรณีดังกล่าวอาจมีกฎหมายบางฉบับกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะในการออกหนังสือของทางราชการหรือหนังสือรับรองไว้ในกฎหมายนั้นๆ ได้ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ วรรคสาม กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องออกเอกสารทางราชการของผู้ประสบภัยที่สูญหายหรือเสียหาย เนื่องจากสาธารณภัย หรือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๔ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคูกรณี และเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน เป็นต้น ส่วนกรณีการออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดิน นั้น จะต้องพิจารณาว่าการออกหนังสือรับรองดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติใด ซึ่งหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ก็อาจเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรตามมาตรา ๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็น จึงเห็นควรส่งเรื่องดังกล่าวหารือ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอ ทั้งนี้ นายจรินทร์ จักกะพาก รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้เห็นชอบให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยช่วยพิจารณาให้ความเห็นแล้ว

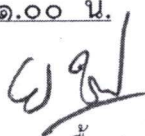
คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยรับฟังข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและผู้แทนจังหวัดสมุทรสงครามแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักกฎหมาย สป. ที่มีความเห็นว่าตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการ

รับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ แต่กรณีดังกล่าวอาจมีกฎหมายบางฉบับกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะในการออกหนังสือของทางราชการหรือหนังสือรับรองไว้ในกฎหมายนั้นๆ ได้ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ วรรคสาม กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องออกเอกสารทางราชการของผู้ประสบภัยที่สูญหายหรือเสียหาย เนื่องจากสาธารณภัย หรือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๔ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน เป็นต้น ส่วนกรณีการออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างในโฉนดที่ดิน นั้น จะต้องพิจารณาว่าการออกหนังสือรับรองดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติใด ซึ่งหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ก็อาจเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรตามมาตรา ๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามตัวอย่างหนังสือรับรองที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกทำการรับรองดังกล่าวข้างต้น มีทั้งการรับรองผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินแปลงดังกล่าว และตามที่มีผู้แทนจังหวัดสมุทรสงครามที่มาจากสำนักงานที่ดินชี้แจงว่า วัตถุประสงค์ในการให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกรับรองก็เพื่อให้รับรองแต่เพียงว่าบนที่ดินแปลงดังกล่าวมีสิ่งปลูกสร้างจริงหรือไม่ และมีลักษณะแบบใด ส่วนไหนรับรองไม่ได้ก็ไม่จำเป็นต้องรับรอง นั้น เห็นว่า การให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรกรับรองเช่นนี้สามารถกระทำได้เฉพาะข้อเท็จจริงการมีสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น ส่วนกรณีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นไปตามกฎหมายอยู่แล้ว องค์กรการบริหารส่วนตำบลบ้านปรกจึงไม่จำเป็นต้องรับรอง

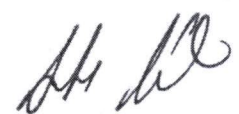
มติที่ประชุม ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ
- ไม่มี

เลิกประชุมเวลา ๑๑.๐๐ น.


(นายยงยุทธ ชื่นประเสริฐ)

กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ
ผู้จัดรายงานการประชุม


(นายคณิต คงช่วย)

กรรมการและเลขานุการฯ
ผู้ตรวจรายงานการประชุม