

บันทึก

เรื่อง การหารือการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

ตามหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ ๑๓๘๔๖/๒๕๕๗ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ แจ้งว่า ได้รับรายงานจากกระทรวงมหาดไทยว่า ได้เกิดปัญหาในการตีความตามมาตรา ๒๔ วรรค ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๒ ว่า เทศบาลจะมีอำนาจสอบสวนและเรียกหลักฐานจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งมาตรวจสอบได้หรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้กรมมหาดไทยได้หารือกรมอัยการแล้ว กรมอัยการมีความเห็นว่า เทศบาลมีอำนาจสอบสวนหาความจริงได้ แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทย (รองปลัดกระทรวงรักษาการแทน) มีความเห็นว่า เทศบาลไม่มีอำนาจที่จะกระทำเช่นนั้น จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว ขอเสนอดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาที่โต้แย้งกันในเรื่องนี้เป็นปัญหาการตีความบทบัญญัติในมาตรา ๒๔ วรรค ๓ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งมีความว่า

“เมื่อเทศบาลได้รับใบสมัครแล้ว ต้องบันทึกวันและเวลาที่ได้รับไว้เป็นหลักฐานโดยทันที แล้วออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นใบสมัครและถ้าข้อความในใบสมัครถูกต้องแล้ว ก็ให้ประกาศการสมัครระบุชื่อผู้สมัครและเขตเลือกตั้งที่สมัครไว้ ณ สำนักงานเทศบาลนั้น แล้วแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้สมัครทราบเครื่องหมายประจำตัวโดยเร็ว

ความอันเป็นสาระสำคัญในมาตรา ๒๔ วรรค ๓ นี้ก็คือ ถ้าเทศบาลเห็นว่าข้อความในใบสมัครถูกต้อง ก็ให้เทศบาลประกาศรับสมัคร ถ้าเป็นไม่ถูกต้อง ก็ไม่ต้องประกาศรับสมัคร

ปัญหาที่โต้แย้งกัน จึงอยู่ที่ว่า คำว่า “ข้อความในใบสมัครถูกต้อง” จะมีความหมายอย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การตีความในบทกฎหมายนั้น จะตีความให้เกินเลยไปในลักษณะเสมือนเป็นการเพิ่มเติมข้อความลงในตัวบทหาได้ไม่ เพราะเหตุนี้จึงน่าจะเห็นได้ว่า ถ้าใบสมัครได้กรอกข้อความถูกต้องตามที่กฎหมายต้องการ เช่น ได้กรอกอายุ สัญชาติ และที่ตั้งบ้านเรือนที่อยู่ของผู้สมัครถูกต้องตามที่กฎหมายต้องการแล้ว จะยึดถือเอาหลักอะไรมากล่าวว่าใบสมัครนั้นมีข้อความไม่ถูกต้อง ความในมาตรา ๒๔ วรรค ๓ นี้บัญญัติไว้เพียงให้เทศบาลพิจารณาใบสมัครที่ยื่นว่ามีข้อความถูกต้องหรือไม่เท่านั้น จะได้บัญญัติให้เทศบาลพิจารณาชี้ขาดเลยไปถึงความเท็จจริงแห่งข้อความในใบสมัครด้วยก็หาไม่ ฉะนั้น หากจะตีความเลยไปถึงกับว่าเทศบาลมีอำนาจพิจารณาถึงความเท็จจริงแห่งข้อความในใบสมัครนั้นด้วย ก็ย่อม

ต้องนับว่าเป็นการตีความเกินเลยไปในลักษณะที่เท่ากับเป็นการเพิ่มข้อความลงในตัวบทกฎหมาย
 หนึ่งเมื่อได้พิจารณาความในมาตราถัดไป คือมาตรา ๒๕ ประกอบด้วยแล้ว ก็จะช่วยให้เห็นความ
 ที่ได้วินิจฉัยมาแล้วชัดเจนขึ้น มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเห็นว่า
 ตามประกาศการสมัครตามมาตรา ๒๔ ปรากฏชื่อบุคคลสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น อาจ
 ยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน
 ขอให้ศาลมีคำสั่งสั่งให้ถอนการสมัครของบุคคลนั้นได้” บทบัญญัติมาตรา ๒๕ นี้ นอกจากจะ
 แสดงให้เห็นว่ากฎหมายประสงฆ์ให้ผู้มีประโยชน์ได้เสียในท้องถิ่นระงับประโยชน์ได้เสียของตน
 และกัน อันเป็นระบบมอบความรับผิดชอบของการปกครองท้องถิ่นไปให้แก่ราษฎรตามควรแล้ว
 ยังชี้ให้เห็นความสำคัญอันเป็นปัญหาโต้เถียงกันในเรื่องนี้ด้วยว่า ในกรณีที่อาจกล่าวหากันว่า
 ผู้สมัครไม่มีคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ แต่ไปสมัครโดยเขียนข้อความไม่จริงลงในใบสมัคร
 นั้น กฎหมายได้บัญญัติให้ทางแก้ไขในมาตรานี้แล้ว คือให้ผู้มีประโยชน์ได้เสียในท้องถิ่นไปร้องต่อ
 ศาลได้ และยังชี้ให้เห็นชัดอีกด้วยว่าอำนาจการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งว่าผู้สมัครคนใด จะมี
 คุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกตั้งตามที่จัดแจ้งในใบสมัครหรือไม่นั้น เป็นอำนาจของศาลชั้นต้น
 แห่งท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ หาใช่เป็นอำนาจของเทศบาลแต่ประการใดไม่

๒. หากจะตีความไปในทางที่ว่า เทศบาลมีอำนาจที่จะสอบสวนความจริงแห่ง
 ข้อความในใบสมัครนั้น ถ้าเห็นว่าไม่เป็นความจริง (ทั้ง ๆ ในใบสมัครนั้นก็มีข้อความถูกต้องตามที่
 กฎหมายต้องการ) เทศบาลก็มีอำนาจสั่งไม่รับสมัครได้แล้ว ก็เท่ากับเป็นการตีความเลยไปถึงกับ
 ว่ากฎหมายได้มอบอำนาจการสั่งไม่รับสมัครให้ไว้แก่เทศบาลซึ่งอยู่ในความครอบงำของคณะ
 เทศมนตรีซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่กับการเลือกตั้งนั้นด้วย ซึ่งอาจสั่งไม่รับบุคคลที่เป็นฝ่าย
 ตรงกันข้าม หรือกีดกันผู้สมัครบางคนเสียได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อาจเห็นไปในทางนั้น
 ยิ่งกว่านั้น หากกฎหมายประสงฆ์ให้เทศบาลมีอำนาจสั่งไม่รับสมัครได้ ทั้ง ๆ ที่ใบสมัครมีข้อความ
 ถูกต้องโดยอ้างว่า ข้อความในใบสมัครไม่เป็นความจริงแล้ว ก็น่าจะต้องมีบทกฎหมายเปิดทางไว้
 ให้แก่ผู้สมัครในอันที่จะโต้แย้งคำสั่งของเทศบาล เช่นบัญญัติให้ไปร้องเรียนต่อศาลได้ และบัญญัติ
 ให้ศาลชั้นต้นเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้ทันการเลือกตั้งในครั้งนั้น ดังนี้เป็นต้น แต่ก็ห้ามมิ
 บทบัญญัติเช่นนั้นไม่

๓. อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การวินิจฉัยปัญหากฎหมายนั้น ถ้าได้
 พิจารณากฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายทำนองเดียวกันเทียบเคียงดูด้วย ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์
 แก่การวินิจฉัยไม่น้อยเหมือนกัน คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ตรวจพิจารณากฎหมายว่าด้วยการ
 เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย และเมื่อได้ตรวจพิจารณากฎหมายนั้นแล้วก็
 ปรากฏเหตุผลหลายประการทำให้ตระหนักในการวินิจฉัยดังได้กล่าวมาแต่ต้นยิ่งขึ้น กล่าวคือ
 พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้
 บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ วรรค ๔ ว่า ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดสอบสวนว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม
 พระราชบัญญัตินี้ได้หรือไม่ ถ้าได้ ก็ให้ประกาศรับไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด แล้วแจ้งให้ผู้สมัครรับ
 เลือกตั้งทราบโดยเร็ว และได้มีความบัญญัติต่อไปในมาตรา ๒๑ ว่า “ถ้าข้าหลวงประจำจังหวัดไม่
 ยอมรับสมัคร ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนั้นได้โดยไม่ต้องเสีย

ค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว” และวินิจฉัยว่าให้รับสมัครหรือไม่ คำสั่งของศาลนั้นให้ถือว่าเป็นที่สุด แล้วให้ศาลแจ้งคำสั่งไปยังข้าหลวงประจำจังหวัดโดยเร็ว ทั้งนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า เมื่อใดกฎหมายประสงค์จะให้อำนาจผู้รับใบสมัครสอบสวนพิจารณาและสั่งไม่รับใบสมัครได้แล้ว กฎหมายก็ได้บัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง และได้บัญญัติให้ทางแก้ไว้ในขณะเดียวกันด้วยว่า ถ้าผู้รับใบสมัครไม่ยอมรับสมัคร ผู้สมัครจะพึงดำเนินการสถานใด ให้ใครเป็นผู้วินิจฉัยความผิดถูก บทบัญญัติเช่นนี้ห้ามในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วยไม่ ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นชัดว่ากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไม่ประสงค์จะให้ผู้รับใบสมัคร (คือเทศบาล) มีอำนาจเช่นข้าหลวงประจำจังหวัด และเมื่อได้ระลึกถึงว่า กฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นภายหลังกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้ว ก็ย่อมจะเห็นได้ชัดยิ่งขึ้นว่า ถ้ากฎหมายประสงค์จะให้เทศบาลมีอำนาจสอบสวนพิจารณาสั่งไม่รับสมัครได้เหมือนเช่นข้าหลวงประจำจังหวัดแล้ว ก็คงจะได้บัญญัติให้อำนาจแก่เทศบาลไว้อย่างเดียวกันกับที่ได้ให้อำนาจข้าหลวงประจำจังหวัด อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรกล่าวไว้ด้วยว่าเมื่อความปรากฏเด่นชัดอยู่แล้วว่า กฎหมายทั้งสองตั้งได้เทียบดูกันมาแล้วได้บัญญัติไว้ไม่เหมือนกัน การที่จะวินิจฉัยให้มีผลเช่นเดียวกัน คือ วินิจฉัยว่าทั้งเทศบาลและข้าหลวงประจำจังหวัดผู้มีหน้าที่รับใบสมัครมีอำนาจเหมือนกันที่จะสั่งไม่รับสมัครได้ ก็ย่อมจะเป็นการที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลด้วยประการทั้งปวง

อาศัยเหตุดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นชอบด้วยกับความเห็นของปลัดกระทรวงมหาดไทย (รองปลัดกระทรวงรักษาการแทน) ดังที่ได้กล่าวไว้แต่ต้นนั้น

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๘