

บันทึก

เรื่อง การขาดคุณสมบัติของสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลเนื่องจากการอุปสมบท

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๗๐๑๖/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๐๐ เรื่อง ทารือการขาดคุณสมบัติของสมาชิกสภาจังหวัดมีความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากจังหวัดธนบุรีว่า ร.ต. ผิน สรสุวรรณ สมาชิกสภาจังหวัดธนบุรี ประเภทที่ ๑ ได้อุปสมบทเป็นพระภิกษุเป็นเวลา ๘ วัน คือตั้งแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๐๐ ถึงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๐๐ ซึ่งจังหวัดธนบุรีมีความสงสัยว่า การอุปสมบทอันเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๘ จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจดำเนินการสอบสวนเพื่อสั่งให้ ร.ต. ผิน สรสุวรรณ ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๕ จะเป็นการถูกต้องหรือไม่

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๒๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๘ ได้ห้ามมิให้พระภิกษุสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดนั้น ก็เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่าพระภิกษุเป็นผู้ที่มีภาระหน้าที่อื่นจะต้องปฏิบัติอยู่ในทางพุทธศาสนา จึงไม่สมควรเกี่ยวข้องกับบ้านเมือง ดังนั้น กฎหมายน่าจะมีเจตนารมณ์ที่จะห้ามแต่พระภิกษุที่จะอุปสมบทอยู่ตลอดไปหรือเป็นเวลานานซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดเท่านั้น การอุปสมบทเป็นพระภิกษุตามประเพณี ๗ วัน หรือ ๑๕ วัน ยังมิได้เป็นผลให้เกิดความบกพร่องในหน้าที่ และในทางพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาประจำชาติก็ได้มีการส่งเสริมที่จะให้บุคคลเข้าอุปสมบทเป็นพระภิกษุตามประเพณีอยู่ด้วย จึงไม่น่าจะถือว่าเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังเช่นในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมไม่มีอำนาจที่จะสอบสวนแล้วสั่งให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๕

พร้อมกันนั้นกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๗๐๑๗/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๐๐ เรื่อง ทารือสมาชิกสภาเทศบาลอุปสมบทเป็นพระภิกษุ ความว่า จังหวัดชุมพรหรือมายังกระทรวงมหาดไทยว่า นายคลอง รัตนภักดี สมาชิกประเภทที่ ๑ แห่งสภาเทศบาลตำบลหลังสวนได้อุปสมบทเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๐๐ และลาสิกขาบทแล้วตั้งแต่วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๐๐ โดยไม่ขอลาออกจากสมาชิกภาพจะถือเป็นเหตุร้องขอต่อศาลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดให้สมาชิกสภาสิ้นสุดเนื่องจากขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา

๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๖ ได้หรือไม่ และถ้าถือเป็นเหตุร้องขอต่อศาลได้ ใครจะเป็นผู้ร้องในเรื่องนี้ จังหวัดชุมพร เห็นว่า การอุปสมบทย่อมทำให้สมาชิกภาพขาดลงนับแต่วันที่ได้อุปสมบทเป็นพระภิกษุและเห็นว่า ควรเป็นอำนาจของนายอำเภอเป็นผู้ร้อง

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า เรื่องนี้แยกปัญหาได้เป็น ๒ ประการ คือ ปัญหาแรกที่ว่า นายคล่อง รัตนภักดี สมาชิกสภาเทศบาลได้อุปสมบทเป็นพระภิกษุชั่วคราวตามประเพณี จะถือเป็นเหตุเพื่อศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๖ ได้หรือไม่ ซึ่งในปัญหาแรกนี้ กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่ามีนัยทำนองเดียวกับกับกรณี ร.ต. ผิน สรสุวรรณ ดังกล่าวข้างต้น คือ การอุปสมบทเป็นพระภิกษุชั่วคราวยังไม่มีเหตุเพียงพอที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดให้สมาชิกภาพสิ้นสุดเนื่องจากขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๖ สำหรับปัญหาที่สอง ถ้าการอุปสมบทเป็นพระภิกษุดังกล่าวถือเป็นเหตุที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดได้แล้ว ใครจะเป็นผู้ร้อง กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาลมาตรา ๑๙ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๖ นั้นมิได้ระบุว่าใครจะเป็นผู้ร้องต่อศาลได้บ้าง กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่าผู้มีส่วนได้เสียซึ่งอยู่ในตำบลหลังสวน นับแต่ประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล นายอำเภอแห่งท้องที่ รวมทั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน ย่อมมีสิทธิร้องขอต่อศาลได้

โดยที่เรื่องทั้งสองกรณีนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องถือเป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นโดยได้รับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแล้วเห็นสมควรแยกพิจารณาแต่ละปัญหาเป็นลำดับไปดังนี้

ปัญหาประการที่ ๑ สมาชิกสภาจังหวัดอุปสมบทเป็นพระภิกษุตามประเพณี ๗ วัน หรือ ๑๕ วัน แล้วลาสิกขาบทจะถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้รับสมัครรับเลือกตั้งซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนเพื่อสั่งให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๔^๑ ได้หรือไม่ประเด็นที่พิจารณามีว่า การอุปสมบทเป็นพระภิกษุอันเป็นเหตุให้

^๑ มาตรา ๑๒ สมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดย่อมสิ้นสุดลง เมื่อ

๑ล๑

๑ล๑

(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยปรากฏว่า ต่อมาเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด หรือ

๑ล๑

๑ล๑

ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น จะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงพร้อมกันไปในพื้นที่หรือไม่ ถ้าไม่เป็นเหตุให้สมาชิกภาพต้องสิ้นสุดลงด้วยในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำการสอบสวนและมีคำสั่งหลังจากที่สมาชิกสภาจังหวัดได้ลาสิกขาบทแล้วได้เพียงใดหรือไม่

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า การอุปสมบทเป็นพระภิกษุอันเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น หาได้ทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงในพื้นที่ไม่ สมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนและมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง การอุปสมบทเป็นพระภิกษุนั้นเป็นแต่เพียงเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนและมีคำสั่งเท่านั้น การอุปสมบทเป็นพระภิกษุของสมาชิกสภาจังหวัดชั่วคราว และได้ลาสิกขาบทออกมาก่อนผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้สอบสวนและมีคำสั่งให้ออกจากสมาชิกภาพนั้นจะต้องถือว่าสมาชิกภาพยังคงสมบูรณ์อยู่ตลอดมา อนึ่ง เมื่อลาสิกขาบทก็กลับเป็นผู้มีสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามเดิม เหตุแห่งการสูญเสียคุณสมบัติของการเป็นสมาชิกก็เป็นอันหมดไป จึงไม่มีอะไรแล้วที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสอบสวน

ปัญหาประการที่ ๒ การอุปสมบทเป็นพระภิกษุของสมาชิกสภาเทศบาลโดยไม่ขอลาออกจากสมาชิกภาพ จะถือเป็นเหตุร้องขอต่อศาลตามมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๖^๒ เพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หรือไม่

ประเด็นที่พิจารณาในเรื่องนี้มีนัยทำนองเดียวกับปัญหาประการแรก คือการอุปสมบทเป็นพระภิกษุอันจะเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น จะเป็นเหตุทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงในพื้นที่ทันทีด้วยหรือไม่ และหลังจากการอุปสมบทแล้ว ยังจะร้องขอต่อศาลได้เพียงใดหรือไม่

ตามนัยแห่งปัญหาประการแรก เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๖ นั้น จะเห็นได้ว่า สมาชิกภาพย่อมไม่สิ้นสุดลงในพื้นที่ที่ทำการอุปสมบทเป็นพระภิกษุ การอุปสมบทเป็นพระภิกษุเป็นเพียงเหตุที่อาจมีการร้องขอต่อศาลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงได้ ดังนั้น สมาชิกภาพจะยังไม่สิ้นสุดลงจนกว่าศาลจะมีคำสั่งวินิจฉัยเช่นนั้น เมื่อสมาชิกที่ทำการอุปสมบทได้ลาสิกขาบทออกมาก่อนที่ศาลวินิจฉัยชี้ขาด เหตุที่จะให้มีการร้องขอต่อศาลเพื่อจะให้

^๒ มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ

๑ล๑

๑ล๑

(๔) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

๑ล๑

๑ล๑

การวินิจฉัยชี้ขาดตาม (๔) ให้ศาลแขวง หรือในกรณีที่ไม่มีศาลแขวงให้ศาลจังหวัดวินิจฉัยตามวิธีพิจารณาสำหรับศาลนั้น ๆ แต่การชี้ขาดของศาลดังกล่าวย่อมไม่กระทบถึงการที่สมาชิกนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ในสภาก่อนที่มีการชี้ขาด

มีการวินิจฉัยชี้ขาดว่าสมาชิกสิ้นสุดตามมาตรา ๑๙(๔) ก็ย่อมหมดไปด้วย

ปัญหาประการที่ ๓ ถ้าการอุปสมบทเป็นเหตุให้ร้องขอต่อศาลได้ ใครเป็นผู้มีอำนาจร้องขอต่อศาล

โดยเหตุที่ได้วินิจฉัยปัญหาประการที่สองว่า สมาชิกภาพของสภาเทศบาลยังไม่ขาดลงเนื่องจากการอุปสมบทจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเช่นนั้น ดังนั้น ตามข้อเท็จจริงในปัจจุบันปรากฏว่า บัดนี้ สมาชิกผู้อุปสมบทได้ลาจากสิกขาบทมาแล้ว ปัญหาประการที่ ๓ ที่ว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจร้องขอต่อศาลก็ย่อมจะยังไม่เกิดขึ้น เพราะอำนาจการร้องขอต่อศาลตามมาตรา ๑๙(๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ สิ้นไปพร้อมกับการลาสิกขาบทของสมาชิกสภาเทศบาล จึงยังไม่มีเหตุที่จะต้องวินิจฉัยปัญหาข้อนี้แต่ประการใด

(นายเสกส บุนยัษฐิติ)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๐๐