

บันทึก

เรื่อง การขอการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

เนื่องจากหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๓๔๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๕ แจ้งว่า ตามที่ได้ส่งบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องการสมัครรับเลือกตั้งไปแล้วนั้น บัดนี้กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ตามบันทึกนั้นทำให้เกิดมีปัญหาคือจะต้องพิจารณากันต่อไปอีก จึงได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในประเด็นที่หารือว่า (๑) กำหนด ผู้ใหญ่บ้านฯลฯ ที่ได้รับเลือกตั้ง และยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต้องพ้นจากสมาชิกภาพหรือไม่ และ (๒) หากพ้นจากสมาชิกภาพจะสอบสวนสั่งให้ออกตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๘ หรืออย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

เรื่องนี้ ปัญหาที่ได้หารือไปครั้งก่อนมีว่า กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดหนึ่งๆ มีฐานะเป็นลูกจ้างหรือคนงานของรัฐบาลซึ่งต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดในจังหวัดที่ตนประจำตำแหน่งอยู่หรือไม่ ปัญหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็น ว่า บุคคลซึ่งมีลักษณะดังระบุไว้ข้างต้น มีฐานะเป็นลูกจ้างและคนงานของรัฐบาล และเป็นผู้ต้องห้ามตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๙ ฉะนั้น ในการดำเนินการเลือกตั้งครั้งใดก็ตาม บุคคลเหล่านี้จะสมัครรับเลือกตั้งไม่ได้เพราะต้องห้าม ส่วนข้อหารือที่กระทรวงมหาดไทยหารือมาใหม่เป็นปัญหาในกรณีที่ได้มีการปฏิบัติไปแล้วในทางตรงกันข้าม คือ ได้ยอมรับการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวและบุคคลนั้นๆ ได้รับเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งปฏิบัติราชการตามหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯลฯ เสียแล้ว ซึ่งในครั้งก่อนคณะกรรมการกฤษฎีกาหาได้พิจารณาถึงไม่

ในประเด็นข้อแรกที่ว่าผู้ต้องห้ามที่ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวจะต้องพ้นจากสมาชิกภาพหรือไม่นั้น เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ โดยตลอดแล้วปรากฏว่าในกรณีเช่นนี้หาได้มีบทบัญญัติไว้ไม่ว่า ถ้าผู้ต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิก ผู้นั้นจะต้องพ้นจากสมาชิกภาพหรือไม่ประการใด เมื่อเป็นเช่นนี้จะวินิจฉัยได้เพียงว่าการเป็นสมาชิกภาพของบุคคลนั้นๆ ไม่สมบูรณ์หรือเป็นโมฆะ และถ้ามีกรณีที่มีปัญหาขึ้น มติของที่ประชุมสภาจังหวัดที่สมาชิกเช่นว่านี้เข้าร่วมประชุมด้วยก็อาจไม่สมบูรณ์ แต่ผู้ใดจะเป็นผู้วินิจฉัย

ปัญหานี้และจะดำเนินการอย่างไรก็ได้มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายเช่นเดียวกัน ฉะนั้น ในขณะนี้จะต้องยอมรับว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด และคงดำรงตำแหน่งอยู่นั้น มีฐานะเป็นสมาชิกอยู่โดยพฤตินัย (de facto) และตามหลักกฎหมายทั่วไป トラบใดที่ยังไม่มีการวินิจฉัยตามกฎหมายว่า ภาวะใด ๆ หรือมติในการประชุมใด ๆ เป็นโมฆะ ในทางปฏิบัติก็น่าจะถือว่าภาวะหรือมติเช่นนั้นเป็นโมฆะยังไม่ได้

อันที่จริง ปัญหาดังเช่นในเรื่องนี้หาใช่มีอยู่เฉพาะในเรื่องสมาชิกสภาจังหวัดไม่ การเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ผู้พิพากษา หรือข้าราชการ หรือแม้การเป็นสามีภรรยา จะสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ อาจมีปัญหาเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน และเมื่อมีกรณีจำต้องวินิจฉัยก็จะต้องดำเนินการตามหลักและวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แต่ถ้ายังไม่มีการวินิจฉัยฐานะหรือภาวะ หรือความสัมพันธ์ของบุคคลนั้น ๆ ก็จะต้องถือว่าคงเป็นอยู่ตามเดิม (Status Quo)

ส่วนประเด็นข้อ ๒ ที่ว่า จะจัดการสอบสวนเพื่อสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดผู้ต้องห้ามมิให้สมัคร แต่ซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งอยู่แล้วออกไปตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดได้หรืออย่างไรนั้น ปัญหานี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ และมาตรา ๑๒ ได้กำหนดหน้าที่ พฤติการณ์ และวิธีการสอบสวนเพื่อสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งในกรณีต่าง ๆ ได้ แต่เมื่อได้พิจารณาแล้วไม่มีบทบัญญัติชัดเจนในมาตรานี้ที่จะใช้แก่กรณีที่เป็นปัญหานี้โดยตรง แต่มีบทที่ใกล้เคียงบัญญัติไว้ดังนี้ “สมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ ฯลฯ (๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยปรากฏว่าต่อมาเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือ ต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ฯลฯ”

บทบัญญัตินี้มีความดังนี้ หากพิจารณาตามตัวอักษรแล้วย่อมมีข้อเถียงได้ว่า ข้อความที่ว่า “...หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ฯลฯ” นั้น เป็นข้อความที่ต้องอ่านและประกอบกับคำว่า “ต่อมา” เช่นในกรณีขาดคุณสมบัติ คือเหตุที่ต้องห้ามนั้นจะต้องเกิดขึ้นภายหลังที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว อย่างไรก็ดี หากคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วเห็นว่า เป็นความประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ที่จะให้ผู้ที่มีคุณสมบัติและที่ไม่ต้องห้ามเท่านั้นได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่าต่อมาบุคคลใดขาดคุณสมบัติหรือเป็นผู้ต้องห้ามจึงได้กำหนดวิธีการไว้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนสั่งให้ออกเสียได้ และวิธีการนี้ก็มิใช่เพียงวิธีเดียวเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้เห็นว่า เพื่อที่จะให้กฎหมายนี้ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ก็น่าจะตีความมาตรา ๑๒ นี้ เพื่อนำมาใช้ในกรณีนี้ได้โดยอนุโลม เพราะถ้อยคำในตัวบทก็เปิดช่องให้ตีความเช่นนั้นได้อยู่ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสอบสวนและสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกได้ในเมื่อปรากฏว่า สมาชิกสภาจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นผู้ต้องห้ามมิให้สมัคร และไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งมาตั้งแต่ต้น กล่าวโดยเหตุผลแล้ว กรณีเป็นผู้ต้องห้ามมิให้สมัครมาตั้งแต่ต้น หรือเมื่อได้รับเลือกตั้งมาแล้วนั้นไม่มีข้อแตกต่างกันอย่างใดเลย

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขที่การ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๙