เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗/๒๕๐๐

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ แทนประเภทที่ ๒ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๑๐๑๙๘/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๐๐ ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังต่อไปนี้โดยด่วนด้วย

๑. เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๑๑๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ บัญญัติว่า "เมื่อได้ใช้บังคับรัฐธรรมนูญนี้ไปแล้วห้าปี ถ้ามีผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใดได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น ก็ให้สมาชิกประเภทที่ ๒ ออกจากตำแหน่งมีจำนวนเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น....." ดังนี้ ได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า จำนวนสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งจะต้องออกจากตำแหน่งเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น จะถือจำนวนสมาชิกในการเลือกตั้งครั้งใด ถ้าถือตามการเลือกตั้งที่มีขึ้นในวาระเริ่มแรกที่ใช้รัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๕ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีน้อยกว่าการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ และที่จะเลือกตั้งในวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๐๐ เช่น จังหวัดพระนครในการเลือกตั้งเมื่อปี ๒๔๙๕ มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๖ คน แต่การเลือกตั้งในปี ๒๕๐๐ มีจำนวน ๙ คน เป็นต้น การที่จะถือเอาการเลือกตั้งครั้งใดเป็นหลักพิจารณาย่อมมีผลให้จำนวนสมาชิกประเภทที่ ๒ ต้องออกจากตำแหน่งแตกต่างกัน

๒. ข้าราชการที่ออกจากตำแหน่งยังไม่ถึง ๖ เดือนในวันสมัคร จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ แทนประเภทที่ ๒ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาที่ ๑

ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนสมาชิกประเภทที่ ๑ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๑๑๕ได้บัญญัติว่า "..... (๑) สมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามบทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖" และมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติว่า "คุณสมบัติแห่งผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง อีกทั้งวิธีการเลือกตั้งและจำนวนสมาชิก ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง

ส่งพร้อมหนังสือที่ ๓๖๐๔/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๐๐

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๗ ได้บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรครั้งหลังที่สุดหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกจำนวนหนึ่งแสนห้าหมื่นคน เศษของหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ถ้าถึงเจ็ดหมื่นห้าพันคน หรือกว่านั้น ให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่นคน

จังหวัดใดจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กี่คน ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหกสิบวัน”

จากบทบัญญัติของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละจังหวัดย่อมอาศัยหลักฐานการทะเบียนราษฎรครั้งหลังที่สุดเป็นหลักฐานกำหนดเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดสำหรับคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้น เมื่อมาตรา ๑๑๖ วรรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญฯ มิได้ระบุให้ชัดแจ้งว่าให้หมายถึงการเลือกตั้งซึ่งอาศัยหลักฐานการทะเบียนราษฎรครั้งอื่นได้ คำว่า “.....การเลือกตั้งในจังหวัดนั้น” ย่อมหมายถึงการเลือกตั้งซึ่งอาศัยหลักฐานการทะเบียนราษฎรครั้งหลังที่สุดตามนัยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ คือ ทะเบียนราษฎรครั้งหลังที่สุดซึ่งได้จัดทำขึ้นโดยอาศัยการสำรวจตรวจสอบตามพระราชกฤษฎีกาให้มีการสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎรทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๙๙ เช่น การเลือกตั้งในจังหวัดพระนครถ้าปรากฏจากการคำนวณโดยอาศัยหลักฐานการทะเบียนราษฎรครั้งหลังที่สุดว่าจังหวัดพระนครมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ ๙ คน จำนวนสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งต้องออกจากตำแหน่งย่อมมีจำนวน ๙ คนเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ ๑

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมาก) ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลที่ว่า คำว่า “..การเลือกตั้งในจังหวัดนั้นหมายถึงการเลือกตั้งที่ได้มีขึ้นในวาระเริ่มแรกที่ใช้รัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๕” เพราะหลักฐานการทะเบียนราษฎรซึ่งได้ถือเป็นเกณฑ์คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับการเลือกตั้งในวาระเริ่มแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๕ นั้น ได้ถูกยกเลิกไปโดยหลักฐานการทะเบียนราษฎรครั้งหลังที่สุด ซึ่งได้จัดทำขึ้นโดยอาศัยการสำรวจตรวจสอบตามพระราชกฤษฎีกาให้มีการสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎรทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๙๙ เสียแล้ว ฉะนั้น การที่จะตีความโดยอาศัยหลักฐานที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้วย่อมจะไม่เป็นการสมควร

อนึ่ง สำหรับปัญหาที่ว่า ถ้าสมาชิกประเภทที่ ๒ ต้องออกมีจำนวน ๙ คนแล้ว ต่อไปภายหน้าถ้าราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงทุกจังหวัดสำเร็จการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษามีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดแล้ว จะไม่มีสมาชิกประเภทที่ ๒ ทั่วถึงทุกจังหวัด เพราะจำนวนสมาชิกประเภทที่ ๒ มีน้อยกว่าจำนวนสมาชิกประเภทที่ ๑ และเมื่อไม่มีสมาชิกประเภทที่ ๒ ออกแล้ว ก็จะไม่มีการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๗ ซึ่งย่อมจะไม่เป็นธรรมแก่จังหวัดซึ่ง

ราษฎรในจังหวัดนั้นได้จบชั้นประถมศึกษาภายหลังจังหวัดอื่น ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมาก) มีความเห็นว่า การพิจารณาปัญหาสมมติดังกล่าวซึ่งอาจเกิดขึ้นหรือไม่ก็ได้นั้น ย่อมอยู่ในดุลพินิจของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาแก้ไขต่อไปเมื่อถึงกาลเวลา

ปัญหาที่ ๒

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๒๑ ได้กำหนดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของข้าราชการ พนักงานเทศบาล หรือพนักงานสุขาภิบาล ไว้ดังนี้ “ห้ามมิให้ข้าราชการ พนักงานเทศบาล หรือพนักงานสุขาภิบาล สมัครรับเลือกตั้ง เว้นแต่

(๑) ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ได้ออกจากตำแหน่งเกินกว่าหกเดือนในวันสมัครรับเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีที่มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สมัครรับเลือกตั้งได้ เมื่อได้ออกจากตำแหน่งก่อนวันสมัครรับเลือกตั้ง”

จากบทบัญญัติของมาตรา ๒๑ ข้าราชการ พนักงานเทศบาล หรือพนักงานสุขาภิบาล มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งเกินกว่าหกเดือนในวันสมัครรับเลือกตั้งได้ ๒ กรณี คือ (๑) มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และ (๒) มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง

การเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งมีความว่า “ในกรณีที่สมาชิกประเภทที่ ๒ จะต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๑๖ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ เพิ่มขึ้นมีจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกประเภทที่ ๒ ที่จะต้องออกจากตำแหน่งนั้น ภายในวันที่ ๑ เมษายน และให้สมาชิกประเภทที่ ๒ ออกจากตำแหน่งในวันที่สมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ารับหน้าที่” เป็นการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ามาแทนจำนวนสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งได้ออกไปตามบทเฉพาะกาล จึงมิใช่เป็นการเลือกตั้งในกรณีที่มีการยุบสภา และจะอนุโลมให้เป็นการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ตามนัยมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งก็ไม่ได้ เพราะการเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างย่อมหมายถึงตำแหน่งที่ว่างตามนัยมาตรา ๕๐[๑] ของรัฐธรรมนูญ คือ เมื่อสมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรได้สิ้นสุดลงเพราะ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) ขาด

---

[๑] มาตรา ๕๐ สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามวาระ หรือยุบสภา

(๒) ตาย

(๓) ลาออก

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๕) สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สภา มติในข้อนี้ต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดตาม (๔) ให้ศาลฎีกาวินิจฉัยตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดแต่การชี้ขาดของศาลฎีกาย่อมไม่กระทบกระทั่งการที่สมาชิกนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ในสภาก่อนที่มีการชี้ขาด

คุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ (๔) สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สภา

ฉะนั้น เมื่อการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๗ มิใช่การเลือกตั้งเพราะมีการยุบสภาหรือแทนตำแหน่งสมาชิกที่ว่างแล้ว ข้าราชการ พนักงานเทศบาล หรือพนักงานสุขาภิบาล ก็ย่อมไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ และจะต้องลาออกจากตำแหน่งเกินกว่าหกเดือนในวันสมัครรับเลือกตั้งจึงจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญได้

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย
(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๐๐