

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลและบัตรเลือกตั้ง
(กรณีสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสมุทรสาคร)

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๑๔๙๙๑ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๘ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๑๔/๗๙๘๒ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๑๘ และที่ มท.๐๓๑๔/๙๒๙๖ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๑๘ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาล และปัญหาเกี่ยวกับบัตรเลือกตั้ง โดยมีข้อเท็จจริงว่า

๑. มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสมุทรสาคร เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๗ และจังหวัดสมุทรสาครได้แต่งตั้งนายเอนก ทับสุวรรณ เป็นนายกเทศมนตรี นายณรงค์ สุนทรวร และนายสมชัย ฤกษ์ดี เป็นเทศมนตรี ต่อมานายณรงค์ สุนทรวร ลาออกจากสมาชิกสภาเทศบาล จังหวัดได้แต่งตั้ง นายจ่านงค์ คิมทอง เป็นเทศมนตรีแทน

๒. นายประสงค์ บุญตานนท์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ไม่ได้รับเลือกตั้งกับพวกได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลจังหวัดสมุทรสาครสั่งว่า นายเอนก ทับสุวรรณ กับพวกรวม ๑๕ คน ซึ่งรวมทั้ง นายจ่านงค์ คิมทอง ด้วย เป็นผู้มิได้รับเลือกตั้งโดยชอบและขอให้ศาลสั่งว่าตนเองและพวกได้รับเลือกตั้ง โดยอ้างว่า กรรมการวินิจฉัยบัตรดีบัตรเสียไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลสั่งให้นายประสงค์ บุญตานนท์ กับพวก รวม ๑๑ คน เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งแทน ทำให้นายจ่านงค์ คิมทอง กับพวกรวม ๑๑ คนพ้นจากสมาชิกภาพ ส่วนนายเอนก ทับสุวรรณ ยังดำรงสมาชิกภาพตามคำสั่งศาลอยู่

๓. เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๑๘ จังหวัดเรียกประชุมสภาเทศบาลสมัยวิสามัญพิจารณาเรื่อง การให้ความเห็นชอบการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรี (นายเอนก ทับสุวรรณ และนายสมชัย ฤกษ์ดี) และเรื่องการแต่งตั้งเทศมนตรีแทนนายจ่านงค์ คิมทอง การประชุมไม่เสร็จสิ้น จึงเลื่อนไปประชุมในวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๑๘ ซึ่งที่ประชุมลงมติให้นายเอนก ทับสุวรรณ และนายสมชัย ฤกษ์ดี พ้นจากสมาชิกสภาเทศบาล และจังหวัดได้แต่งตั้งนายสุชาติ ไบสมุทร เป็นเทศมนตรี นายกองเจีย กักผล และนายผล เสี่ยงบุญ เป็นเทศมนตรี

๔. ในปัญหาที่เกี่ยวกับบัตรเลือกตั้งใดเป็นบัตรดีหรือบัตรเสียนั้น ศาลจังหวัดสมุทรสาครได้วินิจฉัยตามมาตรา ๕๒ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

^๑ มาตรา ๕๒ บัตรเลือกตั้งต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย คือ

(๑) บัตรปลอม

(๒) บัตรที่ทำเครื่องหมายเกินกว่าจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่จะมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

(๓) บัตรที่มีได้ทำเครื่องหมาย

(๔) บัตรที่ปรากฏว่าได้พับซ้อนกันเกินกว่าบัตรเดียว

พุทธศักราช ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่าบัตรที่ทำเครื่องหมายในช่องทำเครื่องหมายแม้จะเป็นช่องทำเครื่องหมายที่ไม่มีผู้สมัครก็ตาม หากนับแล้วมีเครื่องหมายเกินกว่าจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่จะมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ให้ถือว่าเป็นบัตรเสียทั้งสิ้น แต่ศาลจังหวัดสมุทรปราการวินิจฉัยว่าบัตรดังกล่าวไม่เป็นบัตรเสียตามมาตรา ๕๒ (๒) และพิจารณาว่าบัตรที่มีการทำเครื่องหมายที่ได้ก็ตาม นอกจากในช่องทำเครื่องหมายที่มีผู้สมัครเป็นบัตรเสียตามมาตรา ๕๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ แม้การทำเครื่องหมายจะไม่เกินจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ตาม ซึ่งการวินิจฉัยของศาลทั้งสองตามที่กล่าวมาแล้วไม่ตรงกับความเห็นของกระทรวงมหาดไทยที่ได้สั่งการให้จังหวัดถือปฏิบัติตามว่า การทำเครื่องหมายลงในช่องทำเครื่องหมายหน้าหมายเลขที่ไม่มีผู้สมัครและจำนวนเครื่องหมายมีไม่เกินกว่าจำนวนสมาชิกที่ทำการเลือกตั้งได้ ไม่ให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย เพราะเห็นว่ามาตรา ๕๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งกำหนดลักษณะของบัตรเสียว่า บัตรที่ทำเครื่องหมายเกินกว่าจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่จะมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้นๆ หมายความว่าถึงเฉพาะกรณีที่ผลแห่งการทำเครื่องหมายของผู้ไปใช้สิทธิจะทำให้ได้สมาชิกสภาเทศบาลเกินกว่าจำนวนสมาชิกที่เทศบาลนั้นจะมีเท่านั้น มิได้มีความหมายรวมถึงกรณีที่ศาลวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นด้วย

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในข้อต่อไปนี้

(๑) ตามที่ศาลจังหวัดสมุทรสาครพิพากษาให้นายจำนงค์ คิมทอง กับพวกรวม ๑๑ คน พ้นจากสมาชิกภาพนั้น คดีสิ้นสุดหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะยังมีการอุทธรณ์เกี่ยวกับอำนาจฟ้องของโจทก์

(๒) ถ้าคดียังไม่ถึงที่สุด ผู้ซึ่งศาลสั่งว่าไม่ได้รับเลือกตั้งโดยชอบจะยังคงมีสมาชิกภาพอยู่หรือไม่

(๓) การเรียกประชุมสภาเทศบาลของจังหวัดให้มีมติให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งและแต่งตั้งนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีแทนนั้น จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(๔) ความเห็นเกี่ยวกับการวินิจฉัยบัตรดีบัตรเสียที่กระทรวงมหาดไทยสั่งการไปถูกต้องหรือไม่ ประการใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้วมีความเห็นว่า

(๑) กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสมุทรสาครนี้ ศาลจังหวัดสมุทรสาครได้สั่งตามคำร้องขอของ นายประสงค์ บุญตานนท์ กับพวก ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือก

(๕) บัตรที่มีเครื่องหมาย เครื่องสีกัดหรือข้อความอื่นใดนอกจากที่กำหนดในกฎกระทรวง

ตั้งแต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งศาลจังหวัดสมุทรสาครได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๔ ว่า นายจำนงค์ คิมทอง กับพวกรวม ๑๑ คน เป็นผู้ไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสมุทรสาครโดยชอบ จึงต้องพ้นจากสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลเมืองสมุทรสาครตั้งแต่วันที่ศาลสั่ง และตามมาตรา ๕๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ เมื่อศาลสั่งอย่างใดแล้ว คำสั่งศาลนั้นเป็นที่สุด ฉะนั้น คำสั่งศาลจังหวัดสมุทรสาครที่ให้นายจำนงค์ คิมทอง กับพวกรวม ๑๑ คนพ้นจากสมาชิกภาพสภาเทศบาลเมืองสมุทรสาคร และให้นายประสงค์ บุญตานนท์ กับพวก ๑๑ คน เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งแทน จึงเป็นที่สุดตามนัยมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ ส่วนกรณี นายเอนก ทับสุวรรณ แจ้งว่ากำลังอุทธรณ์อยู่โดยอ้างว่า นายประสงค์ บุญตานนท์ ไม่มีอำนาจฟ้อง นั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาต่อไป

(๒) เมื่อคำสั่งศาลดังกล่าวเป็นที่สุด ตามนัยมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ นายจำนงค์ คิมทอง กับพวก รวม ๑๑ คน ย่อมพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสมุทรสาคร ตามคำสั่งศาลตั้งแต่วันที่ศาลสั่ง

(๓) ในระหว่างที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจเรียกประชุมสภาเทศบาลโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เมื่อสภาเทศบาลวินิจฉัยให้ นายเอนก ทับสุวรรณ นายกเทศมนตรี กับ นายสมชัย ฤกษ์ดี เทศมนตรีพ้นจากสมาชิกภาพเพราะเห็นว่า บุคคลทั้งสองมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล โดยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๙ (๖)^๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไข

^๒ มาตรา ๕๘ เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือผู้ได้รับเลือกตั้งที่มีส่วนได้เสียมีโอกาสต่อสู้การคัดค้านนั้น เมื่อศาลสั่งอย่างใด ให้แจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลโดยมิชักช้า คำสั่งศาลนั้นให้เป็นอย่างที่สุด

ในกรณีที่ศาลสั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และไม่ได้สั่งว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือกรณีที่ศาลสั่งว่าไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ ให้เป็นหน้าที่เทศบาลจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่างและภายในบังคับมาตรา ๖ ให้เทศบาลประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนพ้นสัปดาห์นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาล เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

ในระหว่างที่ศาลยังมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าผู้สมัครซึ่งเทศบาลได้ประกาศว่าได้รับเลือกตั้งนั้นเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยชอบ

^๓ มาตรา ๒๕ โดยปกติให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลตามสมัยประชุม และเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาล หรือประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

^๔ มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ

เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ ความเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีของบุคคลทั้งสองก็สิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ เมื่อตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีว่างลง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอื่นเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีตามที่สภาเทศบาลเห็นชอบได้ ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมสภาเทศบาลสมัยวิสามัญเพื่อวินิจฉัยถึงการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี รวมทั้งการขอให้สภาเทศบาลให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี จึงเป็นการเรียกประชุมตามอำนาจที่กฎหมายได้ให้ไว้

(๔) สำหรับปัญหาเรื่องบัตรเสีย กรณี (๔) นั้น โดยเหตุที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจของศาลในการพิพากษา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าไม่ควรที่จะพิจารณาให้ความเห็น

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๑๘

(๖) สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออกโดยเห็นว่ามีความประพัตในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล มติในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่สภาเทศบาลลงมติ หรือ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๔๖ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แล้ว ความเป็นเทศมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

(๑) สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดตามมาตรา ๑๙

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๓๗ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล