

บันทึก

เรื่อง สิทธิของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการหาเสียงเลือกตั้ง
ให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๑๐๐/๔๐๕๒ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องด้วยจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแทนตำแหน่งที่ว่าง และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้หารือกันในหมู่ผู้รอบรู้กฎหมายว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะช่วยหาเสียงโดยไม่ใช้เวลาราชการและไม่ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้หรือไม่ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับโดยอนุโลม ผลการหารือมีความเห็นเป็นสองฝ่าย

๑. ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ไม่สามารถกระทำได้ ด้วยเหตุผลดังนี้

๑.๑ เป็นการละเมิดพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ เพราะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้คุณหรือให้โทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ๆ ได้

๑.๒ เป็นการละเมิดมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๘๖๔๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ที่กำหนดไว้ว่า “ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทและทุกระดับทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาควางตัวเป็นกลางในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นในครั้งนี้อย่างเคร่งครัดไม่ปฏิบัติการใด ๆ ทั้งทางส่วนตัวและราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดโดยเด็ดขาด”

๑.๓ ละเมิดระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๙ ที่กำหนดว่า “มิโฆษณาหาเสียงเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง หรือแสดงการสนับสนุนพรรคการเมืองใด ๆ ให้เป็นการเปิดเผยในที่ประชุมพรรคการเมืองและในที่ที่ปรากฏแก่ประชาชน”

๒. ฝ่ายที่สอง เห็นว่า สามารถกระทำได้ ด้วยเหตุผลดังนี้

๒.๑ ตามที่อ้างในข้อ ๑.๑ นั้นไม่ถูกต้อง เพราะไม่ได้ใช้ “อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย” จึงไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒.๒ คำว่า “ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทและทุกระดับ” ที่อ้างในข้อ ๑.๒ นั้น น่าจะหมายถึงข้าราชการประจำ ผู้ว่าราชการจังหวัดอื่นๆ อีก ๗๒ จังหวัดย่อมอยู่ในกฎเกณฑ์นี้ แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมือง จึงไม่เป็นการละเมิดมติคณะรัฐมนตรีที่อ้างในข้อ ๑.๒

๒.๓ คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ที่อ้างในข้อ ๑.๓ ก็เช่นกันไม่น่าจะครอบคลุมถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่เป็นข้าราชการการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จึงไม่

เป็นการละเมิดระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีที่อ้างถึงในข้อ ๑.๓

๒.๔ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายครั้งและในหลายแห่งที่รัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองออกหาเสียงช่วยผู้สมัครในพรรคของตน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเหมือนกันก็ต้องช่วยหาเสียงให้กับผู้สมัครได้

กรุงเทพมหานครจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะช่วยเหลือเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครโดยไม่ใช้เวลาราชการและไม่ใช้อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิทางการเมือง การใช้สิทธิทางการเมืองให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานองค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชนพลเมือง เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย หรือกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพหรือวินัย” การหาเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นการใช้สิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งบุคคลย่อมใช้สิทธิดังกล่าวได้หากไม่มีกฎหมายใดจำกัดการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ กรณีที่มีกฎหมายจำกัดการใช้สิทธิทางการเมือง เช่น กรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๘๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้าราชการตุลาการตามมาตรา ๕๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ข้าราชการอัยการตามมาตรา ๔๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามข้าราชการดังกล่าวเป็นกรรมการพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือห้ามข้าราชการดังกล่าวเป็น

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๘๐ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๕๑ ข้าราชการตุลาการจะเป็นกรรมการพรรคการเมืองสมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองไม่ได้

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือผู้แทนทางการเมืองอื่นใด ข้าราชการตุลาการจะเข้าเป็นตัวกระทำการ ร่วมกระทำการ หรือสนับสนุนในการโฆษณาหรือชักชวนใดๆ ไม่ได้

^๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๔๒ ข้าราชการอัยการจะเป็นกรรมการพรรคการเมืองสมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองไม่ได้

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือผู้แทนทางการเมืองอื่นใด ข้าราชการอัยการจะเข้าเป็นตัวกระทำการ ร่วมกระทำการ หรือสนับสนุนในการโฆษณาหรือชักชวนใดๆ ไม่ได้

ตัวกระทำการ ร่วมกระทำการ หรือสนับสนุนในการโฆษณาหรือชักชวนใด ๆ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือผู้แทนทางการเมืองอื่นใด เป็นต้น ส่วนกรณีของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น มาตรา ๕๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองไม่ได้บัญญัติจำกัดการใช้สิทธิทางการเมืองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้

สำหรับมาตรา ๑๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครโดยอนุโลมตามมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติที่ห้ามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร แต่การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหาเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครใด หรือไม่ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป กล่าวคือ ถ้าการหาเสียงเลือกตั้งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมิได้เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นคุณ

^๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕๘ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษา เป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา เทศมนตรี กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สारวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสุขาภิบาล หรือกรรมการสภาตำบล ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

^๖ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๔ ในการดำเนินการเลือกตั้งตามมาตรา ๓ ถ้าพระราชบัญญัตินี้หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลมเว้นแต่ในเรื่องดังต่อไปนี้มิให้นำมาใช้บังคับ

(๑) บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง

(๒) บทบัญญัติมาตรา ๗๓

(๓) บทบัญญัติมาตรา ๗๗

บัตรเลือกตั้งที่ถือว่าเป็นบัตรเสียให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

หรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครผู้ใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว
ก็ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๑๕ ดังกล่าว

สำหรับมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๘๖๔๐ ลงวันที่ ๑๔
พฤษภาคม ๒๕๒๙ ที่กำหนดว่า “ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทและทุกระดับทั้งใน
ส่วนกลางและส่วนภูมิภาควางตัวเป็นกลางในกรณีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นใน
ครั้งนี้อย่างเคร่งครัด ไม่ปฏิบัติการใด ทั้งทางส่วนตัวและราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณ
หรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดโดยเด็ดขาด” นั้น เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนด
เรื่องการปฏิบัติตัวของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทและทุกระดับทั้งในส่วนกลางและ
ส่วนภูมิภาคสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันอาทิตย์ที่
๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๙ โดยเฉพาะเท่านั้น จึงไม่เกี่ยวกับการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะหา
เสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตามที่หารือมาในครั้งนี้

ส่วนระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพล
เรือน ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๙ ที่กำหนดว่า “ไม่โฆษณาหาเสียงเพื่อประโยชน์แก่พรรค
การเมือง หรือแสดงการสนับสนุนพรรคการเมืองใด ๆ ให้เป็นการเปิดเผยในที่ประชุมพรรค
การเมืองและในที่ที่ปรากฏแก่ประชาชน” นั้น ระเบียบดังกล่าวใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือน
เท่านั้น จึงไม่เกี่ยวกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง

ดังนั้น ตามปัญหาที่หารือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงมีสิทธิหาเสียงเลือกตั้ง
ให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ แต่การใช้สิทธิหาเสียงเลือกตั้งดังกล่าว
ต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.
๒๕๒๒ ซึ่งใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครโดยอนุโลมตามมาตรา ๔ แห่ง
พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.
๒๕๒๘ หรือฝ่าฝืนกฎหมายอื่นใดด้วย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๑