

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท. ๐๓๑๑/๖๗๗๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาว่า ถ้ากระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาแล้ว พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นจะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงว่า กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้ง พันเอก สมชาย หิรัญกิจ ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยา แต่พันเอกสมชาย หิรัญกิจ ได้ขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยา โดยให้เหตุผลว่าการเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาคือเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๔ ซึ่งกระทรวงการคลังก็มีความเห็นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติห้ามพนักงานของรัฐวิสาหกิจเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อเป็นปัญหาขึ้นเช่นนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้หารือกรมอัยการซึ่งได้ให้ความเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๖๑ มีมาตรา ๑๙ ประกอบกับมาตรา ๒๔ (๕) และมาตรา ๑๐๙ บัญญัติยกเว้นให้พนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ต้องห้ามที่จะได้รับแต่งตั้งหรือดำรงตำแหน่งสมาชิกประเภทที่สองหรือสมาชิกตามบทเฉพาะกาล ดังนั้นจึงถือได้ว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา เป็นกฎหมายที่ออกใช้บังคับภายหลัง และเป็นกฎหมายเฉพาะ ได้ยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๔ ในส่วนที่ห้ามพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นตามมาตรา ๙ (๖) มาใช้บังคับแก่สมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทที่สองหรือสมาชิกสภาเมืองพัทยาที่ได้รับการแต่งตั้งตามบทเฉพาะกาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง พนักงานรัฐวิสาหกิจถ้าจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทที่หนึ่งจะต้องลาออกจากตำแหน่งพนักงานรัฐวิสาหกิจเสียก่อนแต่ถ้าได้รับแต่งตั้งแล้วก็ไม่จำเป็นต้องลาออก การสมัครรับเลือกตั้ง เป็นการกระทำด้วยใจสมัครและมีความผูกพันกับประชาชนในท้องถิ่นที่ออกเสียงเลือกตั้งตน ส่วนการแต่งตั้งเป็นการกระทำของรัฐมนตรีโดยไม่คำนึงว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งจะสมัครใจหรือไม่ และไม่มี ความผูกพันกับประชาชนที่จะมาติดตามทวงบุญคุณ ซึ่งจะทำให้ไม่อาจทำงานได้เต็มเวลาให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จึงเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาได้ และไม่ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งนั้นขาดคุณสมบัติการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๔) ได้

พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนกระทรวงการคลังแล้ว มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๑๗ (๘)^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ ได้บัญญัติห้ามพนักงานรัฐวิสาหกิจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยา แต่สำหรับสมาชิกประเภทที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น มาตรา ๑๙^๒ ประกอบกับ

^๑ มาตรา ๑๗ บุคคลซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก คือ

(๑) เป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) และ (๕)

(๒) ติดยาเสพติดให้โทษ

(๓) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

(๔) ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งนั้น

(๕) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(๖) เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง หรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นอื่นในขณะเดียวกัน

(๗) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๘) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของทางราชการไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือการพาณิชย์ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

(๙) เป็นบุคคลซึ่งทางราชการ องค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก หรือเลิกจ้างเพราะทุจริตต่อหน้าที่ นับแต่วันที่ถูกลิ่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้าง แล้วแต่กรณี ถึงวันสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบแปดปี

(๑๐) เคยเป็นสมาชิกซึ่งต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๘ (๗) หรือ (๘) ถึงวันสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบแปดปี

(๑๑) เคยเป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะปฏิบัติการอันฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการอันไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือแก่ท้องถิ่น หรือแก่ราชการ ถึงวันสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบแปดปี

^๒ มาตรา ๑๙ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สองจำนวนแปดคน ในวันเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่หนึ่ง โดยแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ กับจำนวนสี่คน และผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาจำนวนสี่คน

สมาชิกประเภทที่สองต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๔ (๑) (๒) และ (๔) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๙) (๑๐) หรือ (๑๑)

มาตรา ๑๔ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๕ ด้วย และบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๖ ด้วย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

มาตรา ๒๘ (๕)^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติยกเว้นให้พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นสมาชิกประเภทที่สองได้ จึงเป็นการยกเว้นมาตรา ๙ (๖)^๔ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติห้ามพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะแม้ว่าเมืองพัทยาจะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็ตาม แต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาเป็นกฎหมายเฉพาะและออกใช้บังคับภายหลังกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ จึงย่อมยกเว้นกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป ดังนั้น พนักงานรัฐวิสาหกิจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยามาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๑๐๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง

(๓) มีภูมิลำเนาอยู่ในเมืองพัทยาเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหกเดือน

(๔) สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าระดับประถมศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๒๐ หรือไม่ต่ำกว่าชั้นประถมปีที่เจ็ดตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือมีความรู้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่าหรือรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่านั้น หรือเคยเป็นกรรมการสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล

^๓ มาตรา ๒๘ สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑.ลา

๑.ลา

(๕) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗ เว้นแต่สมาชิกประเภทที่สอง มิให้นำมาตรา ๑๗ (๗) และ (๘) มาใช้บังคับ

๑.ลา

๑.ลา

^๔ มาตรา ๙ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

๑.ลา

๑.ลา

(๖) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำรวมทั้งข้าราชการการเมือง ลูกจ้างของกระทรวงทบวงกรมหรือทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบเท่า พนักงานส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารท้องถิ่น

๑.ลา

๑.ลา

^๕ มาตรา ๗

๑.ลา

๑.ลา

ให้เมืองพัทยานีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอาณาเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

๑.ลา

๑.ลา

^๖ มาตรา ๑๐๙ ในวาระเริ่มแรกแต่ไม่เกินสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนสิบเจ็ดคนและให้รัฐมนตรีดำเนินการแต่งตั้งสมาชิกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน

ในการแต่งตั้งสมาชิกตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งประกอบอาชีพหรือธุรกิจอยู่ในเมืองพัทยา จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

พทยา พ.ศ.๒๕๖๑ จึงได้รับยกเว้นไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นพนักงาน
รัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม โดยที่การแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพทยาในวาระเริ่มแรกตามมาตรา
๑๐๙ ดังกล่าวแล้วนั้น เป็นการแต่งตั้งทั้งหมด จึงอาจเป็นการขัดต่อมาตรา ๑๘๒^๗ ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเป็น
หลัก และสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๒

ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของ
สมาชิกประเภทที่สอง มาใช้บังคับแก่สมาชิกตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

^๗ มาตรา ๑๘๒ สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะ
กระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการ
เลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๙๔ (๑)

และ (๒) ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรา ๙๕ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น