

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ.๒๕๒๘ (กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งเมื่อถึงคราว
ออกตามวาระตามมาตรา ๕๒)

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กท ๐๓๐๗/๒๒๕๐ ลงวันที่ ๒๒
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยวาระการดำรงตำแหน่งของ
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนปัจจุบันจะสิ้นสุดวาระในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๓๙ และจะต้องจัด
ให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดวาระ แต่เนื่องจากกรุงเทพมหานครมี
ปัญหาข้อความข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับ
เลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การได้รับเงินเดือนเงินเพิ่ม เงินค่าเบี้ยประชุม และเงิน
ตอบแทนอื่น และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการการเมืองที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
แต่งตั้งตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๙ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ในประเด็นดังนี้

๑. กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา
๕๒ (๑) ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้า
รับหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ ในกรณีนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๕๔ (ขณะปฏิบัติ
หน้าที่อยู่ตามมาตรา ๕๔) จะลาออกจากตำแหน่งก่อนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับ
เลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่จะกระทำได้อย่างไร

กรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่คงอยู่ในตำแหน่ง
ตามมาตรา ๕๔ ถ้าประสงค์จะลาออกจากตำแหน่งก่อนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับ
เลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ ก็น่าจะลาออกได้โดยยื่นหนังสือลาออกต่อรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๕๒ (๓)

๒. กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา
๕๒ (๑) ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้า
รับหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ หากจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะถือว่าเป็น
บุคคลที่ขาดคุณสมบัติ เพราะมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๔๖
ประกอบกับมาตรา ๑๖ (๔) หรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๑๖ (๔) บัญญัติว่า ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง
หรือเงินเดือนประจำเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

กรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า ในกรณีนี้จะต้องพิจารณาว่าผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครยังคงอยู่ในตำแหน่งตามมาตรา ๕๔ เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือน
ประจำตามความหมายของมาตรา ๑๖ (๔) หรือไม่ อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้
ความเห็นไว้ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่อยู่ในตำแหน่งตามมาตรา ๕๔ มิได้เป็นผู้บริหาร

ท้องถิ่น แต่ในขณะนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ราชการของกรุงเทพมหานครดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการที่ต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไป เป็นการทำหน้าที่ที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ฉะนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีได้เป็นผู้บริหารท้องถิ่น จึงไม่น่าจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำตามความหมายของมาตรา ๑๖ (๘)

๓. กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๕๒ (๑) แต่ยังคงอยู่ในตำแหน่งตามมาตรา ๕๔ นั้น ข้าราชการการเมืองที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งตามมาตรา ๕๔ จะยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปเหมือนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือไม่ และถ้าหากยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้เหมือนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะได้รับเงินเดือน เงินเพิ่ม เงินค่าเบี้ยประชุมและเงินตอบแทนอื่นหรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๕๔ วรรคท้าย บัญญัติว่า เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครผู้แต่งตั้งข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่งให้ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่งด้วย

กรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า ข้าราชการการเมืองที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งน่าจะพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๕๒ (๑) และถ้าหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่คงอยู่ในตำแหน่งตามมาตรา ๕๔ จะแต่งตั้งข้าราชการการเมืองขึ้นใหม่ ก็น่าจะกระทำได้ตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง และผู้ได้รับการแต่งตั้งใหม่ก็น่าจะได้รับเงินเดือน เงินเพิ่ม เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙ ด้วย

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับงานในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครโดยตรง และกระทบถึงส่วนได้ส่วนเสียของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่จะมีขึ้นประมาณต้นเดือนมิถุนายน ๒๕๓๙ นี้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบและไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานครดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว มีความเห็น ดังนี้

๑. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปเมื่อวาระการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงแล้ว เป็นการคงอยู่ในตำแหน่งโดยบทบัญญัติของกฎหมายจึงย่อมมีอำนาจและหน้าที่ทุกประการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการกระทำการต่าง ๆ ในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เท่าที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และโดยที่การลาออกจากตำแหน่งใด ๆ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลซึ่งเมื่อไม่มีกฎหมายใดห้ามไว้ บุคคลย่อมลาออกจากตำแหน่งที่ตนไม่ประสงค์จะดำรงตำแหน่งอีกต่อไปได้ เพราะฉะนั้น ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครย่อมลาออกได้

เสมอ โดยยื่นหนังสือลาออกต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ (๓)^๑

๒. มาตรา ๔๖^๒ ประกอบกับมาตรา ๑๖ (๘)^๓ ที่ห้ามมิให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการการเมืองในเวลาเดียวกัน จึงไม่ให้ข้าราชการประจำลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และคำว่า “เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ” ในที่นี้ เป็นถ้อยคำที่มีความหมายตรงกันข้ามกับการเป็นข้าราชการการเมือง แต่กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปตามมาตรา ๕๔^๔ นั้นไม่ได้

^๑ มาตรา ๕๒ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ถึงคราวออกตามวาระ

(๒) ตาย

(๓) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและให้มีผลนับแต่วันถัดจากวันที่ยื่นหนังสือลาออก

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ ยกเว้นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ (๔)

(๕) กระทำการอันต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑

(๖) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) มีการยุบสภากรุงเทพมหานคร

(๘) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อมีกรณีแสดงให้เห็นว่า ได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือปฏิบัติการหรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะจะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวมหรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๔๖ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๔ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖

^๓ มาตรา ๑๖ บุคคลผู้มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๕๔ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๒ (๑) คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นใดนอกจากการออกตามวาระ ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครถ้าไม่มีปลัดกรุงเทพมหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งรองปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ทำให้สถานภาพของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกลับกลายเป็นข้าราชการประจำ และโดยเหตุนี้จึงไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๔๖ ประกอบกับมาตรา ๑๖ (๘) ดังกล่าว

๓. ในขณะที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึกเรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วว่า^๔ ในขณะที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้ารับหน้าที่นั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ฉะนั้น เมื่อมาตรา ๕๘^๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ บัญญัติว่า เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่งด้วย ประกอบกับเมื่อไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้ข้าราชการการเมืองที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปเหมือนกรณีของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในกรณีที่วาระสิ้นสุดลงตามมาตรา ๕๔^๗ ข้าราชการการเมืองที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจึงพ้นจากตำแหน่งไปด้วย และเมื่อพ้นจากตำแหน่งโดยเด็ดขาดไปแล้วย่อมไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือน และเงินเพิ่มต่อไป ส่วนเงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่นย่อมสุดแต่ข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้นยังเป็นการหรือมีหน้าที่อันจะได้รับเงินตอบแทนอื่นใดหรือไม่ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเงินเดือน เงินเพิ่มเงินค่าเบี้ย

^๔ ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๑๗ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๘ (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๘/๒๕๓๘)

^๖ มาตรา ๕๘ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษา เป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองมาใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือประธานสภากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการการเมืองตำแหน่งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษา จากบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือประธานสภากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นสมควร และจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวด้วย

เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือประธานสภากรุงเทพมหานครผู้แต่งตั้งข้าราชการการเมือง แล้วแต่กรณี พ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมืองตามวรรคสองพ้นจากตำแหน่งด้วย นอกจากการพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว บุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง หรือเมื่อกระทำการต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ หรือถูกสั่งให้ออกตามคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือประธานสภากรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นไปโดยมีความผิดหรือไม่มีความผิดก็ตาม

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

ประชุม และเงินตอบแทนอื่นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการการเมืองอื่นของ
กรุงเทพมหานครและกรรมการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง พ.ศ.๒๕๒๙

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๓๙