

บันทึก

เรื่อง การลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัดโดยมีเงื่อนไข
(ตีความมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘)

กรรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๔๐๓/๕๓๔๖๕ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้งปรากฏว่าได้มีสมาชิกสภาจังหวัดขอลาออกจากตำแหน่ง เพื่อมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก ทำให้จังหวัดต้องดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน ๙๐ วัน ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๙ และในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๕ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้ให้ข้อคิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดอื่น ๆ ว่า ในการเขียนใบลาออกของสมาชิกสภาจังหวัดควรให้ระบุเงื่อนไขไว้ด้วยว่าถ้าได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ใบลาออกมีผลบังคับใช้ แต่ถ้าไม่ได้รับเลือกตั้งก็ให้ใบลาออกเป็นอันพับไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประหยัดเงินงบประมาณของทางราชการที่จะต้องดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแทนตำแหน่งที่ว่าง จังหวัดนครราชสีมาจึงหารือว่า การเขียนใบลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัดโดยมีเงื่อนไขดังกล่าว จะมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่

กรรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องลาออกจากตำแหน่งก่อนวันเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะแล้วตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๖๐๑/๒๕๓ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ และการลาออกจะมีผลเมื่อใดนั้นกรรมการปกครองมีความเห็นดังนี้

๑. กรณีที่ใบลาออกมิได้ระบุว่าจะลาออกตั้งแต่เมื่อใด ให้ถือเอาวันที่จังหวัดได้รับใบลาออกหรือวันที่ลงรับใบลาออกในสมุดลงรับของจังหวัดตามระเบียบงานสารบรรณ เพราะการลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดเป็นเรื่องของการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว ไม่จำเป็นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องพิจารณาว่าอนุญาตหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดพ.ศ. ๒๕๔๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๙ บัญญัติแต่เพียงว่า ความเป็นสมาชิกสภาจังหวัดจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ “ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด” แสดงว่า เมื่อใบลาออกถึงผู้ว่าราชการจังหวัดการลาออกก็ย่อมมีผลสมบูรณ์แล้ว

๒. กรณีที่ใบลาออกได้ระบุหรือกำหนดเงื่อนไขเวลาออก ให้ถือตามเงื่อนไขเวลาที่ระบุไว้นั้น ทั้งนี้ ตามความเห็นของกรมอัยการซึ่งได้ตอบข้อหารือกรณีการลาออกจากตำแหน่งของนายเสริมศักดิ์ การุณ สมาชิกสภาจังหวัดระยอง เขตเลือกตั้งอำเภอแกลง รายละเอียดตามบันทึก

กรมอัยการ ที่ มท.๑๐๐๒/๑๑๙๔๒ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม

๓. กรณีที่ใบลาออกได้ระบุเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น ถ้าได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ใบลาออกมีผลบังคับใช้ แต่ถ้าไม่ได้รับเลือกตั้งก็ให้ใบลาออกเป็นอันพับไปตามข้อหาหรือของจังหวัดนครศรีธรรมราช ไม่น่าจะมีผลบังคับใช้ได้ เนื่องจากสมาชิกสภาจังหวัดเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน การที่จะกลับเข้ามารับตำแหน่งใหม่อีกจึงควรจะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน โดยวิธีการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งเช่นเดียวกับกรณีข้าราชการลาออกเพื่อสมัครรับเลือกตั้งก็จะระบุเงื่อนไขดังกล่าวไม่ได้แต่สามารถขอกลับเข้ารับราชการใหม่ได้ ตามกฎหมายของข้าราชการที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ สำหรับเหตุผลที่ว่าเพื่อเป็นการประหยัดเงินงบประมาณในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแทนตำแหน่งที่ว่างเป็นเรื่องของการบริหารงานเลือกตั้งที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ ประกอบกับไม่มีกฎหมายและระเบียบกำหนดหลักการเกี่ยวกับเรื่องนี้จึงไม่น่าจะระบุเงื่อนไขอื่น ๆ นอกจากเงื่อนไขเวลาในใบลาออกได้

กรมการปกครองจึงขอให้พิจารณาว่าความเห็นของกรมการปกครองทั้ง ๓ ประการดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และ คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมอัยการ) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง การลาออกจากสมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดโดยมิได้ระบุในใบลาออกว่าจะลาออกตั้งแต่เมื่อใด จะมีผลตั้งแต่เมื่อใด นั้น เห็นว่ามาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓)พ.ศ. ๒๔๙๙ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๒ สมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ

๑.ลา

๑.ลา

(๓) ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

๑.ลา

๑.ลา

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของสมาชิกที่ประสงค์จะลาออก ดังนั้น ในกรณีที่สมาชิกสภาจังหวัดลาออกจากสมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดโดยมิได้ระบุในใบลาออกว่าจะลาออกเมื่อใด การลาออกนั้นย่อมมีผลสมบูรณ์เมื่อสมาชิกสภาจังหวัดผู้นั้นได้ยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่ของจังหวัดได้ลงรับใบลาออกในทะเบียนหนังสือรับของจังหวัดตามระเบียบสำนักรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณแล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๓๐^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

^๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐ การแสดงเจตนาทำให้แก่บุคคลผู้อยู่ห่างโดยระยะทางย่อมมีผลนับแต่เวลาที่ไปถึงคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งนั้นเป็นต้นไป แต่ถ้าบอกออกไปถึงผู้นั้นก่อนแล้ว หรือพร้อมกันไซ้ แสดงเจตนาอันนี้

พาณิชย์

ปัญหาประการที่สอง การลาออกจากสมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดโดยระบุเงื่อนไขในการลาออกไว้ จะมีผลตั้งแต่เมื่อใด นั้น เห็นว่า ตามที่ได้วินิจฉัยในปัญหาประการที่หนึ่งแล้วว่าการลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของสมาชิกสภาจังหวัดที่ประสงค์จะลาออก ดังนั้น ในการแสดงเจตนาลาออกจากสมาชิกสภาจังหวัดผู้นั้นอาจจะกำหนดให้การลาออกของตนมีผลตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก็ได้ และผลของการลาออกนั้นย่อมสมบูรณ์เมื่อถึงเวลาที่กำหนดไว้นั้นโดยนัยแห่งบทบัญญัติมาตรา ๑๕๓^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ปัญหาประการที่สาม การลาออกจากสมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดโดยมีเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น ถ้าได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ใบลาออกมีผลใช้บังคับ แต่ถ้าไม่ได้รับเลือกตั้งก็ให้ใบลาออกเป็นอันพับไป จะมีผลใช้บังคับหรือไม่ นั้น สำหรับปัญหานี้ ผู้แทนกรมการปกครองชี้แจงว่ามีความประสงค์จะให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเฉพาะกรณีที่การลาออกมีเงื่อนไขว่าถ้าได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ใบลาออกมีผลใช้บังคับ แต่ถ้าไม่ได้รับเลือกตั้งฯ ก็ให้ใบลาออกเป็นอันพับไปตามตัวอย่างเท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และคณะที่ ๘) เห็นว่า การแสดงเจตนาลาออกโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวนี้ ถือไม่ได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาลาออกที่สมบูรณ์ เพราะเป็นการไม่แน่นอนสุดแล้วแต่เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในภายหน้าตามมาตรา ๑๕๔^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การลาออกจากสมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดโดยมีเงื่อนไขว่า ถ้าได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ใบลาออกมีผลใช้บังคับ แต่ถ้าไม่ได้รับเลือกตั้งฯ ก็ให้ใบลาออกเป็นอันพับไปจึงไม่นับว่าเป็นการลาออกตามมาตรา ๑๒ (๓)^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ย่อมตกเป็นอันไร้ผล

อนึ่ง เมื่อเจตนาได้ส่งไปแล้ว ถึงแม้ว่าในภายหลังผู้แสดงเจตนาจะตายหรือตกเป็นคนไร้ความสามารถก็ตาม ท่านว่าหาเป็นเหตุทำให้ความสมบูรณ์แห่งการแสดงเจตนาอันเสื่อมเสียไปไม่

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๓ ถ้านิติกรรมมีเงื่อนไขเวลาเริ่มต้นกำหนดไว้ ท่านห้ามมิให้ทวงถามให้ปฏิบัติการตามนิติกรรมก่อนถึงเวลากำหนด

ถ้านิติกรรมมีเงื่อนไขเวลาสุดสิ้นกำหนดไว้ ท่านว่านิติกรรมนั้นย่อมสิ้นผลเมื่อถึงเวลากำหนด

^๓ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๔ ข้อความใดอันบังคับไว้ให้นิติกรรมเป็นผลต่อเมื่อมีเหตุการณ์อันใดอันหนึ่งขึ้นในอนาคตและไม่แน่นอน ข้อความเช่นนั้นท่านเรียกว่าเงื่อนไข

^๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙

มาตรา ๑๒ สมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดย่อมสิ้นสุดลง เมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามวาระ หรือยุบสภาจังหวัด

(๒) ตาย

(๓) ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๙ และไม่มีผลใช้บังคับ

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๖๙

(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยปรากฏว่าต่อมาเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด หรือ

(๕) สภาจังหวัดวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสียหาย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภา หรือกระทำการอันอาจเสื่อมเสียประโยชน์ของจังหวัด มติในข้อนี้ต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง