

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
และสมาชิกสภาเขต กรณีตั้งเขตใหม่ (ปัญหาการเลือกตั้งตามบทบัญญัติ
มาตรา ๑๑ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘)

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กท ๐๓๐๗/๓๒๐๗ ลงวันที่ ๒๗
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมี
ประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น และจำนวนประชากรมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปีทำให้สำนักงานเขต
กรุงเทพมหานครที่มีอยู่ไม่สามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง
และรวดเร็ว กรุงเทพมหานครจึงเห็นสมควรจัดตั้งเขตเพิ่มขึ้น โดยเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตที่มีอยู่
เดิม เพื่อประโยชน์ในด้านการปกครองและอำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่ประชาชน แต่
การตั้งเขตใหม่อาจมีปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต
ว่า จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งหรือไม่ เนื่องจากการเลือกตั้งในกรณีตั้งเขตใหม่ยังไม่มีกฎหมาย
กำหนดไว้ การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครขณะนี้ปฏิบัติตามมาตรา ๓^๑ แห่ง
พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.
๒๕๒๘ ซึ่งบัญญัติว่าให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
ที่จัดให้มีขึ้นตามมาตรา ๑๒๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
เท่านั้น และสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต แม้มาตรา ๗๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

^๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเฉพาะการเลือกตั้งที่จัดให้มีขึ้นตามมาตรา ๑๒๗
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง
ของผู้ได้รับการเลือกตั้งดังกล่าว

^๒ มาตรา ๗๑ ในเขตหนึ่ง ๆ ให้มีสภาเขต ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมี
จำนวนอย่างน้อยเขตละเจ็ดคน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้น
เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่ง
แสน

จำนวนสมาชิกสภาเขตที่แต่ละเขตจะพึงมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละเขต
ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันประกาศให้มีการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาเขต และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศจำนวนสมาชิกสภาเขตที่จะทำการเลือกตั้งใน
แต่ละเขต

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา
เขต ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม
หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ จะบัญญัติว่า หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต พ.ศ. ๒๕๒๘ จะเป็นข้อบัญญัติที่สามารถใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตได้ทุกกรณีก็ตาม แต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตของเขตที่ตั้งใหม่อาจมีปัญหาเกี่ยวกับอายุในการดำรงตำแหน่งตามวาระ เพราะสมาชิกสภาเขตมีวาระคราวละ ๔ ปี หากจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตของเขตที่ตั้งใหม่ สมาชิกสภาเขตของเขตที่ตั้งใหม่ย่อมจะครบวาระการดำรงตำแหน่งไม่พร้อมไปกับสมาชิกสภาเขตที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๘ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหายุ่งยากสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตทั่วไปที่จะมีขึ้นในคราวต่อไป อนึ่ง การตั้งและเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตของกรุงเทพมหานครจะต้องทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เพื่อป้องกันปัญหาทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นจากการตั้งและเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. กรุงเทพมหานครจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตที่ตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือไม่ และหากต้องจัดให้มีการเลือกตั้งดังกล่าว จะดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายใด เนื่องจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ใช้บังคับแต่เฉพาะกับการเลือกตั้งที่จัดให้มีขึ้นตามมาตรา ๑๒๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างของผู้ได้รับการเลือกตั้งดังกล่าวแล้วเท่านั้น

๒. กรุงเทพมหานครจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตที่ตั้งใหม่

การประกาศตามวรรคสองและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตให้กระทำเป็นการประกาศกรุงเทพมหานคร และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓ มาตรา ๑๑ การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะกระทำได้เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุวันเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัครเลือกตั้ง

การกำหนดเขตเลือกตั้ง ให้ถือเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนคนเป็นประมาณโดยพยายามจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนราษฎรใกล้เคียงกันเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ต้องไม่เป็นการนำเอาพื้นที่ของเขตหนึ่งไปรวมกับเขตอื่นหรือนำเอาพื้นที่เพียงบางส่วนของแขวงหนึ่งไปรวมกับแขวงอื่น

ในเขตเลือกตั้งหนึ่งให้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้หนึ่งคน ถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎรไม่พอที่จะจัดให้เป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตนั้นหนึ่งคนและให้ถือเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง

การกำหนดเขตเลือกตั้งให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

หลักเกณฑ์และวิธีการของการกำหนดเขตเลือกตั้ง จำนวนแตกต่างของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือไม่ ประการใด และ

๓. หากกรุงเทพมหานครไม่จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตสำหรับเขตที่ตั้งใหม่ แต่จะกำหนดเงื่อนไขไว้ท้ายประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การตั้งและเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตของกรุงเทพมหานครว่า "ให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตที่มีอยู่ในเขตพื้นที่เดิมดูแลรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตในเขตพื้นที่ใหม่ด้วยจนกว่าจะครบวาระ" จะได้หรือไม่ หรือควรจะดำเนินการประการใด

กรุงเทพมหานครจึงใคร่ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวข้างต้นด้วย เพื่อจะได้ถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรรมการปกครอง) แล้วได้ความว่า กรุงเทพมหานครมีนโยบายจะจัดตั้งเขตขึ้นใหม่อีก ๑๐ เขต โดยเปลี่ยนแปลงพื้นที่ของเขตที่มีอยู่เดิม ๘ เขต ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(๑) เขตยานนาวา(เดิม) มีจำนวนราษฎร ๓๙๙,๓๘๗ คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ๔ คน และสมาชิกสภาเขต ๑๐ คน กรุงเทพมหานครจะแบ่งพื้นที่เขตยานนาวา(เดิม) ออกเป็น ๒ เขต คือ

(ก) เขตยานนาวา (ใหม่) ประกอบด้วยแขวงทุ่งวัดดอน ยานนาวาช่องนนทรี และทุ่งมหาเมฆ มีจำนวนราษฎร ๒๐๗,๕๗๔ คน

(ข) เขตบางคอแหลม ประกอบด้วยแขวงบางคอแหลม บางโพงพาวังวัดพระยาไกร และบางโคล่ มีจำนวนราษฎร ๑๙๑,๘๑๓ คน

(๒) เขตดุสิต (เดิม) มีจำนวนราษฎร ๕๖๓,๔๗๒ คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ๖ คน และสมาชิกสภาเขต ๑๒ คน กรุงเทพมหานครจะแบ่งพื้นที่เขตดุสิต(เดิม) ออกเป็น ๒ เขต คือ

(ก) เขตดุสิต (ใหม่) ประกอบด้วยแขวงดุสิต วชิรพยาบาล สวนจิตรลดา สี่แยกมหานาค และถนนนครไชยศรี มีจำนวนราษฎร ๓๙๒,๘๑๓คน

(ข) เขตบางซื่อ ตั้งขึ้นจากแขวงบางซื่อ มีจำนวนราษฎร๑๗๐,๖๕๙ คน

(๓) เขตพญาไท (เดิม) มีจำนวนราษฎร ๓๗๕,๗๐๖ คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ๔ คน และสมาชิกสภาเขต ๑๐ คน กรุงเทพมหานครจะแบ่งพื้นที่เขตพญาไท ออกเป็น ๒ เขต คือ

(ก) เขตพญาไท (ใหม่) ประกอบด้วยแขวงถนนเพชรบุรี ทุ่งพญาไท มักกะสัน และถนนพญาไท มีจำนวนราษฎร ๒๐๑,๘๐๙ คน

(ข) เขตสามเสนใน ตั้งขึ้นจากแขวงสามเสนใน มีจำนวนราษฎร ๑๗๓,๘๙๗ คน

(๔) เขตพระโขนง (เดิม) มีจำนวนราษฎร ๖๐๙,๑๓๓ คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ๖ คน และสมาชิกสภาเขต ๑๒ คน กรุงเทพมหานครจะแบ่งพื้นที่เขตพระโขนงออกเป็น ๓ เขต คือ

(ก) เขตพระโขนง (ใหม่) ประกอบด้วยแขวงคลองเตย คลองตัน และพระโขนง มีจำนวนราษฎร ๒๘๘,๗๕๙ คน

(ข) เขตบางนา ประกอบด้วยแขวงบางนาและบางจาก มีจำนวนราษฎร ๑๗๑,๘๗๑ คน

(ค) เขตสวนหลวง ประกอบด้วยแขวงสวนหลวง หนองบอน ประเวศ และดอกไม้ มีจำนวนราษฎร ๑๔๘,๕๐๓ คน

(๕) เขตบางเขน (เดิม) มีจำนวนราษฎร ๕๐๘,๘๗๓ คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ๕ คน และสมาชิกสภาเขต ๑๑ คน กรุงเทพมหานครจะแบ่งพื้นที่เขตบางเขนออกเป็น ๓ เขต คือ

(ก) เขตบางเขน (ใหม่) ประกอบด้วยแขวงอนุสาวรีย์ ตลาดบางเขน สีกัน และทุ่งสองห้อง มีจำนวนราษฎร ๑๘๗,๘๔๘ คน

(ข) เขตลาดยาว ตั้งขึ้นจากแขวงลาดยาว มีจำนวนราษฎร ๑๘๐,๙๐๙ คน

(ค) เขตสายไหม ประกอบด้วยแขวงคลองถนน สายไหม ท่าแร้ง และออเงิน มีจำนวนราษฎร ๑๔๐,๐๗๕ คน

(๖) เขตบางกะปิ (เดิม) มีจำนวนราษฎร ๓๖๑,๘๕๔ คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ๔ คน และสมาชิกสภาเขต ๑๐ คน กรุงเทพมหานครจะแบ่งพื้นที่เขตบางกะปิออกเป็น ๒ เขต คือ

(ก) เขตบางกะปิ (ใหม่) ประกอบด้วยแขวงคลองจั่น วังทองหลาง สะพานสูง และหัวหมาก มีจำนวนราษฎร ๑๘๘,๑๘๙ คน

(ข) เขตคลองกุ่ม ประกอบด้วยแขวงคลองกุ่ม ลาดพร้าว คันนายาว และจเร่บัว มีจำนวนราษฎร ๑๗๓,๖๖๕ คน

(๗) เขตบางกอกน้อย (เดิม) มีจำนวนราษฎร ๒๘๗,๐๕๕ คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ๓ คน และสมาชิกสภาเขต ๙ คน กรุงเทพมหานครจะแบ่งพื้นที่เขตบางกอกน้อยออกเป็น ๒ เขต คือ

(ก) เขตบางกอกน้อย (ใหม่) ประกอบด้วยแขวงศิริราช บ้านช่างหล่อบางขุนนท์ และบางขุนศรี มีจำนวนราษฎร ๑๔๐,๕๖๙ คน

(ข) เขตบางพลัด ประกอบด้วยแขวงบางยี่ขัน บางพลัด บางบำหรุ และบางอ้อ มีจำนวนราษฎร ๑๔๖,๔๘๖ คน

(๘) เขตบางขุนเทียน (เดิม) มีจำนวนราษฎร ๒๔๙,๒๗๑ คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ๒ คน และสมาชิกสภาเขต ๘ คน กรุงเทพมหานครจะแบ่งพื้นที่เขตบางขุนเทียนออกเป็น ๒ เขต คือ

(ก) เขตบางขุนเทียน (ใหม่) ประกอบด้วยแขวงบางค้อ จอมทอง บางขุน

เทียน และบางมด มีจำนวนราษฎร ๑๕๒,๑๕๗ คน

(ข) เขตบางบอน ประกอบด้วยแขวงบางบอน ท่าข้าม และแสมดำ มีจำนวนราษฎร ๙๗,๑๑๔ คน

การจัดตั้งเขตขึ้นใหม่อีก ๑๐ เขต ดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้แทนกรุงเทพมหานครได้ชี้แจงว่า ไม่ได้นำเอาพื้นที่ของเขตหนึ่งไปรวมกับอีกเขตหนึ่ง หรือเอาพื้นที่บางส่วนของแขวงหนึ่งไปรวมกับอีกแขวงหนึ่งแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่กรุงเทพมหานครหรือมาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาประการแรกที่ว่า กรุงเทพมหานครจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตที่ตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ หรือไม่ และหากต้องจัดให้มีการเลือกตั้งดังกล่าว จะดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายใดนั้น เห็นว่า กรุงเทพมหานครจะจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตที่ตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ไม่ได้ เพราะการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑^๔ เป็นการเลือกตั้งแบบที่กำหนดให้แบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็นเขตเลือกตั้งตามจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่กรุงเทพมหานครจะมี และในการจัดแบ่งเขตเลือกตั้งให้ถือเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนคนเป็นประมาณสำหรับเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ จะมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้เพียงคนเดียว การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตามมาตรา ๑๑ จะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใช้บังคับแล้ว แต่ขณะนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ยังมิได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นใช้บังคับ ฉะนั้น การเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑ จึงยังไม่อาจกระทำได้อีก ฟังเข้าใจว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๒๔ นั้นหาใช่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามความหมายของมาตรา ๑๑ วรรคสุดท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ไม่ เพราะเมื่อพิจารณาความในมาตรา ๔^๕

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๕ มาตรา ๔ ในการดำเนินการเลือกตั้งตามมาตรา ๓ ถ้าพระราชบัญญัตินี้หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ในเรื่องดังต่อไปนี้มิให้นำมาใช้บังคับ

(๑) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง

(๒) บทบัญญัติมาตรา ๗๓

(๓) บทบัญญัติมาตรา ๗๗

บัตรเลือกตั้งที่ถือว่าเป็นบัตรเสียให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

และมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ฯ พ.ศ. ๒๕๒๘ แล้วจะเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่ให้น่ากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยอนุโลม ฉะนั้น จึงถือไม่ได้ว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามนัยมาตรา ๑๑ วรรคสุดท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

เมื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตที่ตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่ได้แล้ว หากกรุงเทพมหานครจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งในเขตดังกล่าว ปัญหาที่ว่ากรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายใดนั้น เห็นว่า ในเบื้องต้นพึงเข้าใจว่า ถึงแม้จะมีการตั้งเขตขึ้นใหม่โดยการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตที่มีอยู่เดิมอีก ๑๐ เขต การตั้งเขตขึ้นใหม่ดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อกระเทือนถึงจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแต่ประการใด ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครอยู่ ๕๔ คน เมื่อตั้งเขตขึ้นใหม่อีก ๑๐ เขต จำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็ยังคงเดิม คือ ๕๔ คน เพราะจำนวนราษฎรของเขตที่ตั้งขึ้นใหม่เมื่อรวมกันแล้วยังคงมีจำนวนเท่ากับจำนวนราษฎรในเขตที่มีอยู่เดิม ดังจะเห็นได้จากกรณีของเขตยานนาวา เขตยานนาวา (เดิม) มีจำนวนราษฎร ๓๙๙,๓๘๗ คน เมื่อแบ่งพื้นที่ของเขตยานนาวา(เดิม) ออกเป็นเขตยานนาวา (ใหม่) มีจำนวนราษฎร ๒๐๗,๕๗๔ คน และเขตบางคอแหลม มีจำนวนราษฎร ๑๙๑,๘๑๓ คน และถ้ารวมสองเขตที่ตั้งขึ้นใหม่เข้าด้วยกันก็จะมีจำนวนราษฎรเท่าเดิม คือ ๓๙๙,๓๘๗ คน ฉะนั้น ในเบื้องต้น จึงเห็นว่า กรุงเทพมหานครไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตที่ตั้งใหม่ดังที่กรุงเทพมหานครขอหารือมา แต่ควรหาวิธีการที่จะจัดแบ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ได้รับเลือกตั้งในเขตที่มีอยู่เดิม ให้ไปเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตที่ตั้งขึ้นใหม่ อย่างเช่นเขตยานนาวา (เดิม) มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครอยู่แล้ว ๔ คน แต่เมื่อแบ่งออกเป็นเขตยานนาวา (ใหม่) และเขตบางคอแหลม

^๖ มาตรา ๕ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ถือเขตแต่ละเขตเป็นเขตเลือกตั้ง และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขตนั้น

จำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแต่ละเขตจะพึงมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละเขตตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในราชกิจจานุเบกษา โดยถือเกณฑ์หนึ่งแสนคนต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหนึ่งคน เขตใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตนั้นได้หนึ่งคน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคนก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสน

การประกาศตามวรรคหนึ่ง และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อพิจารณาจำนวนราษฎรของแต่ละเขต ก็จะมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้เพียงเขตละ ๒ คน จากสภาพข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นว่า กรุงเทพมหานครอาจจัดให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน ๔ คนของเขตยานนาวา (เดิม) ไปเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเขตยานนาวา (ใหม่) ๒ คน และเขตบางคอแหลม ๒ คน ด้วยวิธีการตรากฎหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกรุงเทพมหานครมีอำนาจที่จะกำหนดว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในปัจจุบันคนใดควรเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครของเขตยานนาวา (ใหม่) หรือของเขตบางคอแหลม ทำนองเดียวกับกรณีการตั้งจังหวัดใหม่โดยเปลี่ยนแปลงพื้นที่ของจังหวัดที่มีอยู่เดิม ในกฎหมายตั้งจังหวัดใหม่นั้นจะมีบทบัญญัติกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งของจังหวัดเดิมก่อนวันที่กฎหมายตั้งจังหวัดใหม่ใช้บังคับ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดที่ตั้งใหม่ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๑๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติจังหวัดมุกดาหาร พ.ศ. ๒๕๒๕

๒. สำหรับปัญหาประการที่สองที่ว่า กรุงเทพมหานครจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตที่ตั้งใหม่หรือไม่นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๗๑^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้บัญญัติให้แต่ละเขตมีสภาเขตประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งอย่างน้อยเขตละเจ็ดคน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสน เมื่อพิจารณาการจัดตั้งเขตใหม่โดยเปลี่ยนแปลงพื้นที่ของเขตที่มีอยู่เดิม เช่น กรณีของเขตยานนาวา จะเห็นได้ว่าเขตยานนาวา (เดิม) มีจำนวนราษฎร ๓๙๙,๓๘๗ คน มีสมาชิกสภาเขต ๑๐ คน เมื่อแบ่งแยกพื้นที่เขตยานนาวา (เดิม) ออกเป็นเขตยานนาวา (ใหม่) และเขตบางคอแหลม เขตยานนาวา (ใหม่) มีจำนวนราษฎร ๒๐๗,๕๗๔ คน ซึ่งจะมีสมาชิกสภาเขตได้จำนวน ๘ คน เขตบางคอแหลมมีจำนวนราษฎร ๑๙๑,๘๑๓ คน ซึ่งจะมีสมาชิกสภาเขตได้ ๘ คน และโดยที่มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้บัญญัติให้แต่ละเขตมีสภาเขตประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละเจ็ดคน ฉะนั้น เมื่อมีการแบ่งพื้นที่เขตยานนาวา (เดิม) ออกเป็นเขตยานนาวา (ใหม่) และเขตบางคอแหลม กรุงเทพมหานครจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้แต่ละเขตที่ตั้งขึ้นใหม่มีสภาเขตโดยมีสมาชิกสภาเขตที่มาจากการเลือกตั้งอย่างน้อยเขตละเจ็ดคน หรืออาจมีมากกว่าเจ็ดคนตามเกณฑ์ที่มาตรา ๗๑ กำหนด แต่ในการจัดให้มีสมาชิกสภาเขตของแต่ละเขตที่ได้จัดแบ่งใหม่ จะต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกสภาเขต ๑๐ คนที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันว่าจะให้เป็นสมาชิกของสภาเขตใด ถ้าจะถือว่าเป็นสมาชิกของสภาเขตหนึ่ง

^๗ มาตรา ๑๐ เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งที่ ๑ จังหวัดนครพนมก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดมุกดาหาร และให้ถือว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งที่ ๒ จังหวัดนครพนมก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดนครพนม

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

สภาเขตใดทั้งหมด สภาเขตนั่นก็จะมีสมาชิกมากกว่าเกณฑ์ที่มาตรา ๗๑ กำหนด ฉะนั้น ในกรณีเช่นนี้กรุงเทพมหานครจะต้องพิจารณาว่าจะทำอย่างไรกับสมาชิกสภาเขตจำนวน ๑๐ คนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ถ้ากรุงเทพมหานครประสงค์จะจัดให้สภาเขตของเขตที่ตั้งใหม่มีจำนวนสมาชิกถูกต้องตามเกณฑ์ที่มาตรา ๗๑ กำหนด และในขณะเดียวกันก็ยังประสงค์ที่จะให้สมาชิกสภาเขตจำนวน ๑๐ คนที่มีอยู่ในปัจจุบันคงเป็นสมาชิกสภาเขตต่อไป กรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการตรากฎหมายเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกรุงเทพมหานครมีอำนาจกำหนดว่าสมาชิกสภาเขตคนใดควรไปเป็นสมาชิกของสภาเขตใด และในการตรากฎหมายดังกล่าวนี้ ขอเสนอว่าน่าจะได้นำถึงหลักการประหยัดค่าใช้จ่ายด้วย ซึ่งอาจกระทำได้โดยกำหนดไว้ในกฎหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกรุงเทพมหานครมีอำนาจที่จะกำหนดโดยวิธีการที่เหมาะสมให้สมาชิกสภาเขตที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๘ เป็นสมาชิกสภาเขตของเขตใดเขตหนึ่งที่ตั้งขึ้นใหม่ ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน ส่วนจำนวนสมาชิกสภาเขตที่เหลือให้ถือว่าเป็นสมาชิกสภาเขตของอีกเขตหนึ่ง และดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตของเขตนั่นให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เช่น เขตยานนาวา (เดิม) มีสมาชิกสภาเขต ๑๐ คน เมื่อได้มีการตรากฎหมายตามที่ได้อ้างมาข้างต้นแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกรุงเทพมหานครย่อมมีอำนาจที่จะกำหนดว่าสมาชิกสภาเขตของเขตยานนาวา (เดิม) ผู้ใดควรเป็นสมาชิกสภาเขตของเขตยานนาวา (ใหม่) จำนวน ๘ คน ส่วนที่เหลืออีก ๒ คน ให้เป็นสมาชิกสภาเขตของเขตบางคอแหลม และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตของเขตบางคอแหลมเพิ่มขึ้นอีก ๖ คน เพื่อให้ครบจำนวน ๘ คนตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

๓. สำหรับปัญหาประการที่สามที่ว่า หากกรุงเทพมหานครไม่จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตสำหรับเขตที่ตั้งใหม่ แต่จะกำหนดเงื่อนไขไว้ท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การตั้งและเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตของกรุงเทพมหานครว่า “ให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตที่มีอยู่ในเขตพื้นที่เดิมดูแลรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตในเขตพื้นที่ใหม่ด้วยจนกว่าจะครบวาระ” จะได้หรือไม่ หรือควรจะดำเนินการประการใดนั้น เห็นว่า กรุงเทพมหานครไม่อาจอาศัยประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มีอยู่ในเขตพื้นที่เดิม ดูแลรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตพื้นที่ใหม่ได้ เพราะประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ฯ เป็นประกาศ ฯ เกี่ยวกับการตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตเท่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจอาศัยความตามมาตรา ๗ ดังกล่าว ออกประกาศ ฯ ที่

^๔ มาตรา ๗ ให้แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวงตามพื้นที่เขตและแขวงที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตให้กระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในเขตหนึ่งถ้าเห็นสมควรอาจแบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นแขวงก็ได้ การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่แขวงให้ทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานคร และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มีข้อความดังที่กรุงเทพมหานครเสนอไว้ข้างต้นได้ เพราะจะเป็นการขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งมีหลักการว่า จำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในแต่ละเขตจะพึงมีให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่มาตรา ๑๒๘^{๙๐} กำหนดและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ฯ ก็มีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตหนึ่ง ไปทำหน้าที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครของอีกเขตหนึ่งได้ เมื่อมาตรา ๑๒๘ วรรคสาม ได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครของแต่ละเขตไว้ดังได้กล่าวมาแล้ว ถ้ากรุงเทพมหานครประสงค์จะให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตหนึ่งไปเป็นสมาชิกกรุงเทพมหานครของอีกเขตหนึ่ง ก็จะต้องดำเนินการตรากฎหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกรุงเทพมหานครมีอำนาจกำหนดให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ได้รับเลือกตั้งจากเขตหนึ่งไปเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครของอีกเขตหนึ่งได้

สำหรับกรณีของสมาชิกสภาเขตนั้น เมื่อมีการจัดตั้งเขตใหม่โดยเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตที่มีอยู่เดิม กรุงเทพมหานครจะต้องจัดให้มีสมาชิกสภาเขตสำหรับเขตที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เพื่อจัดตั้งเขตใหม่ขึ้นตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และโดยที่เขตนั้นมีสมาชิกสภาเขตที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๘ อยู่แล้ว กรุงเทพมหานครจึงควรดำเนินการตรากฎหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกรุงเทพมหานครมีอำนาจกำหนดให้สมาชิกสภาเขตของเขตที่มีอยู่เดิมไปเป็นสมาชิกสภาเขตของเขตที่ตั้งใหม่ และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตเพิ่มขึ้นเพื่อให้ครบจำนวนตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังปรากฏรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้แล้วใน ๒.

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ใคร่ขอเสนอเป็นข้อสังเกตด้วยว่า ในการตรากฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือ

^{๙๐} มาตรา ๑๒๘ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกรุงเทพมหานคร

ในการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตแต่ละเขตเป็นเขตเลือกตั้งและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขตนั้น

จำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในแต่ละเขตจะพึงมีให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละเขตตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในราชกิจจานุเบกษา โดยถือเกณฑ์หนึ่งแสนคนต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหนึ่งคน เขตใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตนั้นได้หนึ่งคน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคนก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคนเศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสน

การประกาศตามวรรคสอง และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรุงเทพมหานครที่จะกำหนดให้สมาชิกสภาเขตบางคนของเขตเดิมที่มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ไปเป็นสมาชิกสภาเขตของเขตที่ตั้งขึ้นใหม่ และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตของเขตที่ตั้งใหม่เพิ่มขึ้นเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ในกรณีเช่นนี้กรุงเทพมหานครควรกำหนดไว้ในกฎหมายด้วยว่า ให้อายุสภาเขตของเขตที่ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตเพิ่มขึ้น สิ้นสุดลงพร้อมกับอายุสภาเขตของเขตอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสมาชิกสภาเขตของทุกๆ เขตพร้อมกันในคราวต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๒๙