

บันทึก

เรื่อง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กรรมการปกครองได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๔/๑๕๔๘๑ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรรมการปกครองได้รับหนังสือหารือของจังหวัดอำนาจเจริญ ในกรณีที่ผู้สมัครเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งที่ ๓ ของจังหวัดอุบลราชธานี (ซึ่งปัจจุบันมีพื้นที่บางส่วนถูกโอนไปอยู่ในเขตจังหวัดอำนาจเจริญ) ก่อนวันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญพ.ศ.๒๕๓๖ มีผลใช้บังคับ จะถือว่าผู้นั้นเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดอำนาจเจริญตามมาตรา ๑๑๑ (๔) (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ หรือไม่ กรรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๑๑ (๔) (ข) กำหนดไว้ว่า ผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดไว้ประการหนึ่ง คือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งนั้นหมายถึงต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากจังหวัดนั้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๒๒ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๕ จังหวัดอุบลราชธานีมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒ คน ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ.๒๕๓๖ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๖ ภายหลังมีการเลือกตั้งทั่วไป (เมื่อ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๕) จังหวัดอำนาจเจริญจึงยังไม่มีเคยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน ความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ.๒๕๓๖ ให้ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดอุบลราชธานี ก่อนวันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญพ.ศ.๒๕๓๖ ใช้บังคับ ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นเพียงการกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างเท่านั้น ดังนั้น ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งที่ ๓ ของจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีพื้นที่บางส่วนถูกโอนไปอยู่ในเขตจังหวัดอำนาจเจริญ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญพ.ศ.๒๕๓๖ มีผลใช้บังคับ จึงไม่ถือว่าเป็นผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดอำนาจเจริญตามความในมาตรา ๑๑๑ (๔) (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัญหาดังกล่าวเป็นการตีความในปัญหาข้อกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิการรับสมัครของผู้สมัครและอาจเกิดปัญหานี้ขึ้นอีกในจังหวัดหนองบัวลำภูและสระแก้ว ซึ่งเป็นจังหวัดที่ตั้งใหม่ ในปี ๒๕๓๖ เช่นกัน กรรมการปกครองจึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการรับสมัครที่จะมีขึ้นในวันที่ ๕-๙ มิถุนายน ๒๕๓๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อ

หรือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้โดยอาจแยกได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นคุณสมบัติตาม (๑) (๒) และ (๓) ซึ่งเกี่ยวกับสัญชาติ อายุและการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และส่วนที่สองเป็นคุณสมบัติตาม (๔) ซึ่งผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด คือ มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี การศึกษา หรือเคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในส่วนที่สองดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติขึ้นก็เพื่อให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีความผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่กับพื้นที่หรือเขตที่ตนจะลงสมัครรับเลือกตั้ง การที่มาตรา ๑๑๑ (๔) (ข) ใช้คำว่า “เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง” นั้น ก็เป็นเรื่องที่ว่าการให้ผู้นั้นมีความผูกพันกับท้องถิ่นนั้น โดยเคยเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นมาก่อน และการที่ต้องอ้างอิงถึงการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง ก็เนื่องจากจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งแต่เขตของจังหวัดนั้นเองอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่น การพิจารณาคุณสมบัติที่ว่าเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๑๑๑ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(๓) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๒ หรือพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๒๑ พรรคสอง พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว

(๔) มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(ข) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

(ค) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

(ง) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา

(จ) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี

จังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง จึงจะต้องพิจารณาความเป็นมาของการรวมหรือเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ จังหวัดนั้นด้วย ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ได้ความจากการชี้แจงของผู้แทนกรมการปกครองว่าพื้นที่ในเขตเลือกตั้งที่ ๓ ส่วนหนึ่งของจังหวัดอุบลราชธานี คือ อำเภอพนา อำเภอหัวตะพาน และอำเภออำนาจเจริญ ได้ถูกแยกและรวมกับพื้นที่อื่นตั้งขึ้นเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ โดยมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ.๒๕๓๖ และเขตเลือกตั้งของจังหวัดอำนาจเจริญที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปนี้จะมีอยู่เพียงเขตเดียวกรณีนี้เห็นว่า แม้จะมีการจัดตั้งจังหวัดโดยพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่พื้นที่ที่นำมาผนวกเป็นจังหวัดอำนาจเจริญก็คือพื้นที่เดิมของจังหวัดอุบลราชธานีนั่นเอง ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพื้นที่นั้นยังคงเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพื้นที่นั้นอยู่เพียงแต่ชื่อของท้องที่ได้เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น ฉะนั้น ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งที่ ๓ ของจังหวัดอุบลราชธานีซึ่งปัจจุบันเขตเลือกตั้งดังกล่าวอยู่ในเขตจังหวัดอำนาจเจริญ ก็ต้องถือว่าบุคคลดังกล่าวเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดอำนาจเจริญ

ในการพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๑๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ.๒๕๓๖ จะบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” (ซึ่งมาตรานี้ในปัจจุบันคือมาตรา ๑๒๑) โดยมาตรานี้จะหมายถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างก็ตามแต่ย่อมแสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า ประสงค์จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งในเขตที่ถูกโอนไปเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดอำนาจเจริญ นอกจากนั้นแล้วการตีความเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลนั้นจะต้องตีความในทางที่เป็นคุณมากกว่าในทางที่เป็นโทษ หากตีความว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดอำนาจเจริญตามชื่อจังหวัดที่จัดตั้งใหม่เท่านั้น นอกจากจะขัดต่อเจตนารมณ์ดังกล่าวแล้ว ยังทำให้บทบัญญัติมาตรา ๑๑๑ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใช้ไม่ได้เลยกับจังหวัดที่ตั้งใหม่ (หากจังหวัดนั้นจัดตั้งขึ้นก่อนการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึงหนึ่งปี) และก็จะไม่มีบุคคลใดมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๑๑ (๔) (ก) ถึง (จ) อันจะทำให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังการจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญเลย

^๒มาตรา ๓ ให้แยกอำเภออำนาจเจริญ อำเภอขามเฒ่า อำเภอปทุมราชวงศา อำเภอพนา อำเภอเสนางคนิคม อำเภอหัวตะพาน และกิ่งอำเภอลืออำนาจ ออกจากการปกครองของจังหวัดอุบลราชธานี รวมตั้งขึ้นเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ และมีเขตท้องที่ตามที่อำเภอและกิ่งอำเภอดังกล่าวมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๓มาตรา ๑๐ เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดอุบลราชธานี ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดอำนาจเจริญ และให้ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งที่ ๑ เขตเลือกตั้งที่ ๒ และเขตเลือกตั้งที่ ๔ จังหวัดอุบลราชธานี ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดอุบลราชธานี

ฉะนั้น ตามข้อหาเรื่องนี้ แม้ปัจจุบันท้องที่ของเขตการเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดอุบลราชธานีได้แยกการปกครองออกจากจังหวัดอุบลราชธานีแล้วรวมตั้งขึ้นเป็นจังหวัดอำนาจเจริญตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ.๒๕๓๖และเมื่อผู้นั้นประสงค์ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดอำนาจเจริญในเขตเลือกตั้งเดิมซึ่งปัจจุบันอยู่ในเขตจังหวัดอำนาจเจริญ ก็ต้องถือว่าบุคคลดังกล่าวเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดอำนาจเจริญ

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๘