

บันทึก

เรื่อง ทหหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น
สมาชิกสภาเทศบาลในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงขยายเขตเทศบาล

กรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๓/๗๓๖๘๒ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมการปกครองได้รับแจ้งจากจังหวัดสกลนครว่า ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๕๓๓ ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๓ โดยขยายเขตเทศบาลเมืองสกลนครออกไปครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ ในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร เทศบาลเมืองสกลนครจะดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลชุดใหม่โดยกำหนดรับสมัครตั้งแต่วันที่ ๗-๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๓ และจะทำการเลือกตั้งในวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๓๓ ตามมาตรา ๒๐ (๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่าหกเดือน ในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสกลนครครั้งนี้ ราษฎรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงใหม่ติดต่อกันมาโดยตลอดอาจมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วย เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเพิ่งจะได้รับการยกฐานะเป็นส่วนหนึ่งของเทศบาลเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๓ จึงมีปัญหว่าบุคคลดังกล่าวจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสกลนครหรือไม่ กรมการปกครองพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ถ้าตีความมาตรา ๒๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเคร่งครัดแล้ว ผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่เพิ่งจะถูกรวมเข้ามาเป็นเขตเทศบาลเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๓ จะไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เพราะไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลที่สมัครติดต่อกันจนถึงวันสมัครเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือน แต่ถ้าหากพิจารณาถึงกรณีที่มีการยกฐานะท้องที่ใดท้องที่หนึ่งขึ้นเป็นเทศบาลหรือกรณีของการจัดตั้งสุขาภิบาลใหม่ มาตรา ๑๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๗ วรรคท้าย^๓ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้กำหนดให้

^๑ มาตรา ๒๐ บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับเทศบาลนั้นในปีที่สมัคร หรือในปีก่อนปีที่สมัครหนึ่งปี

^๒ มาตรา ๑๕ สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

^๓ มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย

๑.ล๑

๑.ล๑

มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือกรรมการสุขาภิบาล โดยจะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งโดยปกติแล้วจะจัดให้มีการเลือกตั้งภายในเก้าสิบวัน ถ้าตีความมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเคร่งครัดแล้ว จะไม่มีผู้ใดในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลดังกล่าวมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเลย กรรมการปกครองจึงเห็นว่าเมื่อมีการขยายเขตเทศบาลเมืองสกลนคร ผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ใหม่ที่ยื่นเข้ามาอยู่ในเขตเทศบาลเมืองสกลนครควรมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลเมืองสกลนครเดิมก่อนมีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล และการนับระยะเวลาการมีภูมิลำเนาของบุคคลเพื่อใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสกลนครตามมาตรา ๒๐ (๓) จะต้องนับระยะเวลาที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้นก่อนที่จะถูกรวมเข้ามาอยู่ในเขตเทศบาลด้วย กรรมการปกครองใคร่ขอหารือว่า ความเห็นของกรรมการปกครองถูกต้องหรือไม่ เพื่อจะได้ถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาแล้วมีความเห็นว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๐ (๓)^๔ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลที่สมัครติดต่อกันจนถึงวันสมัครเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือน ก็เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งควรจะเป็นบุคคลในท้องถิ่นโดยมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้นเป็นระยะเวลานานพอสมควร ทำให้รู้และเข้าใจถึงสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี การที่มาตรา ๒๐ (๓) ได้กำหนดระยะเวลาของการมีภูมิลำเนาไว้ไม่น้อยกว่าหกเดือนจึงเหมาะสมแล้ว ในกรณีที่มีการขยายเขตเทศบาลออกไปก็ต้องถือว่าบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่มีการขยายเขตเทศบาลออกไปนั้นมีฐานะและสิทธิเท่าเทียมกับบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลด้วยกัน และบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่มีการขยายเขตเทศบาลออกไปติดต่อกันมาโดยตลอดย่อมจะรู้และเข้าใจถึงสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีเช่นเดียวกับบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลเดิมก่อนมีการขยายเขตเทศบาล เมื่อมาตรา ๒๐ (๓) ใช้ถ้อยคำว่า “มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันที่สมัครไม่น้อยกว่าหกเดือน....” ก็ควรตีความในทางสนับสนุนให้ราษฎรในท้องที่ที่ขยายเขตเทศบาลมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ด้วย ถ้าหากในวันสมัครเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่อยู่ในเขตเทศบาลที่สมัครติดต่อกันมาจนถึงวันที่สมัครเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือน โดยถือว่าผู้สมัครนั้นมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐ (๓) แล้วหากจะตีความมาตรา ๒๐ (๓) อย่างเคร่งครัดตามที่กรรมการปกครองกล่าวถึงข้างต้นว่า เนื่องจากท้องที่ดังกล่าวเพิ่งจะได้รับการยกฐานะเป็นส่วนหนึ่งของเทศบาลได้ไม่ถึงหกเดือนจึงไม่อาจถือได้ว่าราษฎรในท้องที่ดังกล่าวมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลที่สมัครเป็นระยะเวลาถึงหกเดือนแล้ว จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เช่น

การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามความใน (๔) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ในกรณีของการยกฐานะท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเทศบาลหรือในกรณีการจัดตั้งสุขาภิบาลใหม่และทางราชการต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือกรรมการสุขาภิบาลภายในเก้าสิบวัน จะไม่มีผู้ใดในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลนั้นมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเลย ซึ่งย่อมไม่ใช่เจตนารมณ์ของกฎหมาย และทางปฏิบัติของกรมการปกครองในเรื่องนี้กรมการปกครองถือว่าราษฎรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลดังกล่าวติดต่อกันมาจนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่าหกเดือน มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือกรรมการสุขาภิบาลได้ แม้ว่าเพิ่งจะมีการจัดตั้งเทศบาลหรือสุขาภิบาลนั้นไม่ถึงหกเดือนก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลที่มีการขยายเขตเทศบาลออกไปก็ควรต้องถือหลักอย่างเดียวกันคือต้องถือว่าราษฎรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่มีการขยายเขตเทศบาลออกไปติดต่อกันมาจนถึงวันสมัครเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือนมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐ (๓) ดังนั้นความเห็นของกรมการปกครองที่ว่าการนับระยะเวลาการมีภูมิลำเนาของบุคคลเพื่อใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในกรณีที่มีการขยายเขตเทศบาลออกไปจะต้องนับระยะเวลาที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้นก่อนที่จะถูกรวมเข้ามาอยู่ในเขตเทศบาลด้วยจึงถูกต้องแล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๓