

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาหาเสียงของนายกเทศมนตรี
(ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. ๒๕๒๒ นายกเทศมนตรีมีสิทธิโฆษณาหาเสียงสนับสนุนผู้สมัคร
รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองได้หรือไม่ เพียงใด)

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๑๓/๑๑๐๓๔ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดลำพูน รายงานกระทรวงมหาดไทย ว่า^๑ เทศบาลเมืองลำพูนได้หารือไปยังจังหวัดว่า^๒ นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น (เทศบาล) ได้รับคำป่วยการเป็นรายเดือนจากเทศบาล มีใช้เงินเดือนประจำจากเงินงบประมาณ หมวดเงินเดือน ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และมีวาระในการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะมีฐานะเป็นข้าราชการการเมืองเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครหรือไม่ และนายกเทศมนตรีจะมีสิทธิโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนสนับสนุนในขณะที่ดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรี โดยไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นคุณ หรือโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดตามมาตรา ๑๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะได้หรือไม่ ซึ่งจังหวัดลำพูนได้พิจารณาแล้วเห็นว่านายกเทศมนตรีไม่มีฐานะเป็นข้าราชการการเมืองเพราะ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่ได้บัญญัติให้นายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นข้าราชการ การเมือง และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกเทศมนตรีจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ เว้นแต่เป็นการกระทำ นอกเวลาราชการ ไม่ใช่พาหนะหรือวัสดุอุปกรณ์อันเป็นทรัพย์สินของเทศบาลไปสนับสนุนเป็นคุณ หรือโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดโดยอ้างตำแหน่งนายกเทศมนตรีในการหาเสียงเลือกตั้ง จังหวัดลำพูนจึงหรือกระทรวงมหาดไทยว่าความเห็นของจังหวัดดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า

^๑ หนังสือจังหวัดลำพูน ที่ ลพ ๐๐๑๖/๑๐๔๙๖ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๓๑

^๒ หนังสือเทศบาลเมืองลำพูน ที่ ลพ ๕๒๐๑/๑๔๒๑ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม

^๓ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือน ประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา เทศมนตรี กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สारว้ตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการ สุขาภิบาลหรือกรรมการสภาตำบล ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

๑. การที่จะถือว่าบุคคลใดเป็นข้าราชการการเมืองนั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้บุคคลนั้นเป็นข้าราชการการเมือง เมื่อข้อเท็จจริงในขณะนี้ปรากฏว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. ๒๕๙๖ รวมทั้งกฎหมายอื่นไม่ได้บัญญัติให้นายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นข้าราชการการเมือง ดังนั้น นายกเทศมนตรีจึงไม่มีฐานะเป็นข้าราชการการเมือง

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา เทศมนตรี กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสุขาภิบาลหรือกรรมการสภาตำบล ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด” และโดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ว่า^๔ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง มีสิทธิหาเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ แต่การใช้สิทธิดังกล่าวต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ ซึ่งนำมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครโดยอนุโลม หรือฝ่าฝืนกฎหมายอื่นใดด้วย สำหรับการที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการใช้อำนาจโดยตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๕ นั้นย่อมขึ้นกับข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไปนั้น กระทรวงมหาดไทยเห็นว่านายกเทศมนตรีกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีฐานะแตกต่างกัน กล่าวคือ นายกเทศมนตรีไม่มีฐานะเป็นข้าราชการการเมืองเหมือนกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีจะมีสิทธิโฆษณาหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองใดได้ทำนองเดียวกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีสิทธิหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่มีปัญหาด้านข้อกฎหมายซึ่งควรจะได้มีการตีความเพื่อความรอบคอบและเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ และเนื่องจากเรื่องการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า นายกเทศมนตรีมีสิทธิโฆษณาหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงาน

^๔ บันทึก เรื่อง สิทธิของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการหาเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร๐๖๐๑/๓๔๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๓๑

รัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา เทศมนตรี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสุขาภิบาล หรือกรรมการสภาตำบลใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด” นั้น ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกเทศมนตรีปฏิบัติอย่างเดียวกัน สำหรับกรณีนี้เป็นเพียงบทบัญญัติที่ห้ามนายกเทศมนตรีใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดเท่านั้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้ว่ามีความหมายว่านายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ตนสนับสนุนได้ แต่การที่นายกเทศมนตรีโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ตนสนับสนุนในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี จะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรา ๑๕ ดังกล่าวหรือไม่ นั้น ย่อมต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีซึ่งต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริง ๓ ประการคือ ในการหาเสียงดังกล่าว นายกเทศมนตรีได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของนายกเทศมนตรีหรือไม่ การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของนายกเทศมนตรีดังกล่าวได้กระทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวนี้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดหรือไม่ ดังนั้น ตามปัญหาที่หารือมาจึงเห็นว่านายกเทศมนตรีมีสิทธิโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ตนสนับสนุนได้ แต่การใช้สิทธิหาเสียงเลือกตั้งดังกล่าวต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังที่กล่าวข้างต้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ใคร่ขอกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า เรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้เคยวินิจฉัยปัญหาเรื่องสิทธิของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการหาเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร^๔ ไว้แล้วว่า โดยที่มาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้อง

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^๖ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕ ในการดำเนินการเลือกตั้งตามมาตรา ๓ ถ้าพระราชบัญญัตินี้หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ในเรื่องดังต่อไปนี้มิให้นำมาใช้บังคับ

(๑) บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง

(๒) บทบัญญัติมาตรา ๗๓

(๓) บทบัญญัติมาตรา ๗๗

บัตรเลือกตั้งที่ถือว่าเป็นบัตรเสียให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ได้บัญญัติไว้ทั้งกรณีของ “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” และ “นายกเทศมนตรี” ด้วย ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นกรณีทำนองเดียวกับกรณีของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้แนบบันทึกดังกล่าวมาพร้อมกับบันทึกนี้ด้วยแล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๑