

บันทึก

เรื่อง เทศมนตรีเมืองอุทัยธานี (นายเฉลิมชัย พัฒนารณ) ลาออกจากตำแหน่ง

กรรมการปกครองได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๑๓/๓๔๗๓๒ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดอุทัยธานีได้รายงานไปยังกระทรวงมหาดไทยว่า

๑. นายวุฒิไกร เหลืองบริบูรณ์ นายกเทศมนตรีเมืองอุทัยธานี ได้นำใบลาออกจากตำแหน่งเทศมนตรีของนายเฉลิมชัย พัฒนารณ ไปยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๓๒ โดยนำใบลาออกไปลงรับที่งานสารบรรณของจังหวัดฯ แล้ว แต่ปรากฏว่าไม่ได้ลงวันเดือนปีของใบลาออกและไม่ได้ระบุวันที่ลาออกไว้อย่างใด

๒. จังหวัดฯ เห็นว่า นายเฉลิมชัยฯ มิได้เป็นผู้นำใบลาออกไปยื่นด้วยตนเองและไม่มีหนังสือนำส่งของเทศบาลเมืองอุทัยธานีด้วย จังหวัดฯ จึงได้เชิญนายเฉลิมชัยฯ ไปตรวจสอบใบลาออกดังกล่าว นายเฉลิมชัยฯ ยืนยันว่าเป็นใบลาออกของตนที่ได้ฝากไว้กับนายกเทศมนตรี ตั้งแต่ปี ๒๕๒๘ ภายหลังจากที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเทศมนตรีแล้ว และนายเฉลิมชัยฯ ได้กรอกรายการในใบลาออกเพิ่มเติมเป็นหนังสือลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๓๒ และขอลาออกจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๓ เป็นต้นไป

๓. จังหวัดฯ ได้แจ้งให้เทศบาลฯ พิจารณาทบทวนใบลาออกของนายเฉลิมชัยฯ ใหม่ โดยให้มีหนังสือนำส่งของเทศบาลฯ เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย และเทศบาลฯ ได้รายงานว่าการที่นายวุฒิไกรฯ นำใบลาออกของนายเฉลิมชัยฯ ที่ไม่ได้ลงวันเดือนปีไปยื่นต่อจังหวัดฯ นั้นถือได้ว่าใบลาออกมีผลสมบูรณ์ เป็นผลให้นายเฉลิมชัยฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งเทศมนตรี แม้ว่าต่อมาภายหลายนายเฉลิมชัยฯ จะได้กรอกรวันเดือนปีที่ลาออกเพิ่มเติม แต่ก็เป็นการเพิ่มเติมหลังจากที่ได้ลงรับใบลาออกในทะเบียนรับส่งหนังสือของจังหวัดฯ แล้ว โดยมีความประสงค์ที่จะให้ใบลาออกไม่มีผลใช้บังคับ

๔. จังหวัดฯ ได้แจ้งให้ทราบถึงความเป็นมาของเรื่องดังกล่าวว่า คณะเทศมนตรีเมืองอุทัยธานีซึ่งประกอบด้วย นายวุฒิไกร เหลืองบริบูรณ์ เป็นนายกเทศมนตรี นายรังษี อุทยานนท์ และนายเฉลิมชัย พัฒนารณ เป็นเทศมนตรี เริ่มรับหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๘ ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ในปลายปี ๒๕๒๘ เทศมนตรีทั้งสองนายได้ทำใบลาออกโดยไม่ได้ลงวันเดือนปีและวันที่ลาออกมอบให้นายวุฒิไกรฯ เก็บรักษาไว้และให้นายวุฒิไกรฯ มีอำนาจยื่นใบลาออกนี้ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อใดก็ได้

จังหวัดฯ เห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงหารือไปยังกรมการปกครองว่า ใบลาออกของนายเฉลิมชัยฯ จะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายตั้งแต่เมื่อใด

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. นายเฉลิมชัยฯ ยอมรับว่าได้ทำใบลาออกจากตำแหน่งเทศมนตรีฝากไว้กับนาย

วุฒิไกรฯ และใบลาออกดังกล่าวได้แสดงเจตนาลาออกจากตำแหน่งเทศมนตรีต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างชัดเจนแล้ว แม้ว่าจะไม่ได้ลงวันเดือนปีของใบลาออกและไม่ได้ระบุวันที่ลาออกไว้ก็ตาม เมื่อนายวุฒิไกรฯ ได้นำใบลาออกดังกล่าวไปยื่นต่อจังหวัดฯ โดยเจ้าหน้าที่ของจังหวัดฯ ได้ลงรับในทะเบียนรับส่งหนังสือของจังหวัดฯ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณฯ เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๓๒ แล้ว การแสดงเจตนาที่ย่อมมีผลสมบูรณ์ นายเฉลิมชัยฯ จึงต้องพ้นจากตำแหน่งเทศมนตรีตั้งแต่วันที่จังหวัดฯ ได้รับใบลาออกนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๖ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลและมาตรา ๑๓๐^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยกรณีสมาชิกสภาจังหวัดยื่นใบลาออกโดยไม่ได้ระบุในใบลาออกว่าจะลาออกตั้งแต่เมื่อใด ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ซึ่งอาจนำมาเทียบเคียงกับเรื่องหารือของจังหวัดอุทัยธานีได้

๒. เมื่อนายเฉลิมชัยฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งเทศมนตรีตามข้อ ๑ แล้ว การที่นายเฉลิมชัยฯ ได้กรอกรายการระบุนับลาออกเป็นวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ภายหลังจากที่จังหวัดฯ ได้รับใบลาออกนั้นแล้ว ย่อมไม่ทำให้นายเฉลิมชัยฯ กลับมาเป็นเทศมนตรีอีก

โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย ถ้าหากวินิจฉัยผิดพลาดก็อาจทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ดังนั้น กรมการปกครองจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยข้อหารือดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหารือดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและจังหวัดอุทัยธานี) แล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ดังนี้

กรรมการฝ่ายข้างมากเห็นว่า การลาออกจากตำแหน่งเทศมนตรีตามมาตรา ๔๖

^๑พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๙

มาตรา ๔๖ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แล้ว ความเป็นเทศมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

(๑) สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙

(๒) ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกับเทศบาลหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อม หรือ

(๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๗๓

^๒ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐ การแสดงเจตนาทำให้แก่บุคคลผู้อยู่ห่างโดยระยะทางย่อมมีผลนับแต่เวลาที่ไปถึงคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งนั้นเป็นต้นไป แต่ถ้าบอกถอนไปถึงผู้นั้นก่อนแล้วหรือพร้อมกันไซ้แสดงเจตนานั้นก็ย่อมตกเป็นอันไร้ผล

อนึ่ง เมื่อเจตนาได้ส่งไปแล้ว ถึงแม้ว่าในภายหลังผู้แสดงเจตนาจะตายหรือตกเป็นคนไร้ความสามารถก็ตาม ท่านว่าหาเป็นเหตุทำให้ความสมบูรณ์แห่งการแสดงเจตนาอันเสื่อมเสียไปไม่

(๒)^๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลนั้น กฎหมายถือเจตนาของเทศมนตรีผู้ประสงค์จะลาออกเป็นประการสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน และไม่จำเป็นต้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง โดยหากได้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและมีการลงรับใบลาออกนั้นโดยถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ การลาออกก็ย่อมมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เพราะได้มีหลักฐานแสดงการรับเจตนาจากทางราชการไว้โดยแน่ชัดแล้ว และหากใบลาออกนั้นมิได้ระบุวันที่จะขอลาออกไว้ ก็ย่อมต้องถือว่าผู้นั้นมีเจตนาให้การลาออกมีผลนับตั้งแต่วันที่ไต่ยื่นใบลาออกโดยถูกต้องเป็นต้นไป เนื่องจากถ้าไม่ประสงค์เช่นนั้นก็ต้องระบุเจตนาไว้โดยชัดแจ้งในใบลาออกด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนจังหวัดอุทัยธานีว่า นายเฉลิมชัย พัฒนาการ เทศมนตรี เป็นผู้มอบใบลาออกของตนให้ไว้กับนายวุฒิไกร เหลืองบริบูรณ์ นายกเทศมนตรี โดยตกลงยินยอมให้นายวุฒิไกรฯ มีอำนาจนำใบลาออกนี้ไปยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานีต่อไปได้ เช่นนี้ ย่อมแสดงว่านายเฉลิมชัยฯ ได้แสดงเจตนาการลาออกของตนไว้โดยเปิดเผยแล้ว และมอบหมายให้นายวุฒิไกรฯ เป็นผู้นำใบลาออกนั้นไปยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนการที่นายเฉลิมชัยฯ มิได้ระบุวันที่ขอลาออกไว้อย่างแน่ชัดโดยในใบลาออกได้เว้นข้อความเกี่ยวกับวันที่จะขอลาออกกว้างไว้ มิได้กรอกข้อความให้ครบถ้วนนั้น ก็ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนาของนายเฉลิมชัยฯ โดยชัดแจ้งว่าตนยินยอมให้นายวุฒิไกรฯ สามารถนำใบลาออกนี้ไปยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อใดก็ได้ สุดแต่นายวุฒิไกรฯ จะพิจารณาดำเนินการ ฉะนั้น การที่นายวุฒิไกรฯ ได้นำใบลาออกนี้ไปยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยมีการลงรับใบลาออกโดยถูกต้องตามระเบียบของทางราชการเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๓๒ จึงเป็นการกระทำตามที่ได้รับมอบหมายจากนายเฉลิมชัยฯ การแสดงเจตนาลาออกของนายเฉลิมชัยฯ จึงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในวันที่มีการลงรับใบลาออกตามระเบียบของทางราชการดังกล่าว และนายเฉลิมชัยฯ ย่อมพ้นจากตำแหน่งเทศมนตรีไปตั้งแต่ในขณะนั้น

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าในภายหลังนายเฉลิมชัยฯ จะมาดำเนินการกรอกข้อความระบุวันที่ขอลาออกเพิ่มเติมขึ้นว่า ตนจะขอลาออกตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๓เป็นต้นไปก็ตาม ก็ไม่บังเกิดผลเปลี่ยนแปลงความสมบูรณ์ของการแสดงเจตนาลาออกที่มีการดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายไปแล้วได้ เพราะการถอนคืนการแสดงเจตนาจะต้องกระทำก่อนหรือพร้อมกันกับเวลาที่มีการแสดงเจตนาไปถึงผู้รับเท่านั้น

กรรมการฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า ความเป็นเทศมนตรีที่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อเทศมนตรีผู้นั้นลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๔๖ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล นั้น ย่อมหมายถึงการที่ผู้ดำรงตำแหน่งเทศมนตรีซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเทศมนตรีในคณะเทศมนตรีนั้นมาแล้ว ต่อมาไม่ประสงค์จะอยู่ปฏิบัติหน้าที่นั้นอีกต่อไปและได้แสดงเจตนาลาออกเพื่อให้ตนพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้ว่าราชการ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

จังหวัด

ข้อเท็จจริงในกรณีที่หารือปรากฏว่า นายเฉลิมชัย พัฒนภรณ์ ซึ่งเป็นเทศมนตรี ได้จัดทำเอกสารขึ้นฉบับหนึ่ง ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้จัดทำขึ้นตั้งแต่ช่วงระยะเวลาเริ่มต้นของวาระการดำรงตำแหน่ง คือในปี พ.ศ.๒๕๒๘ (ข้อเท็จจริงในประเด็นนี้ยังไม่อาจชี้ชัดว่าการจัดทำเอกสารนี้ได้กระทำขึ้นเมื่อใดแน่ กรณีอาจเป็นว่า ได้กระทำขึ้นก่อนการเข้าดำรงตำแหน่งเป็นเทศมนตรีของนายเฉลิมชัยฯ ก็ได้) โดยระบุว่าตนมีกิจธุระส่วนตัวไม่สามารถจะปฏิบัติงานในตำแหน่งได้ จึงขอลาออกจากตำแหน่งเทศมนตรี และในเอกสารที่ได้จัดทำขึ้นนั้นได้เว้นข้อความเกี่ยวกับวันที่ขอลาออกกว้างไว้ด้วย แล้วมอบให้นายวุฒิกร เหลืองบริบูรณ์ ซึ่งเป็นนายกเทศมนตรียึดถือไว้ นอกจากนั้นยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า หลังจากที่ได้มีการจัดทำเอกสารกันขึ้นแล้ว นายเฉลิมชัยฯ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเทศมนตรีอย่างต่อเนื่องตลอดมาจนถึงปัจจุบัน พฤติการณ์ที่ปรากฏจากข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า ทั้งในขณะที่ได้มีการจัดทำเอกสารกันขึ้น หรือแม้ต่อมาในขณะที่นายวุฒิกรฯ ได้นำเอกสารซึ่งอ้างว่าเป็นใบลาออกของนายเฉลิมชัยฯ ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น นายเฉลิมชัยฯ มิได้มีเจตนาที่แท้จริงที่จะลาออกจากการเป็นเทศมนตรีแต่อย่างใด ข้อเท็จจริงที่อ้างในเอกสารที่จัดทำขึ้นว่าตนมีกิจธุระส่วนตัวไม่สามารถจะปฏิบัติงานในตำแหน่งได้ กับข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในขณะที่ทำเอกสารขึ้นก็ดี หรือแม้ในขณะที่นายวุฒิกรฯ นำยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก็ดี แสดงให้เห็นว่าขัดแย้งต่อความเป็นจริงโดยสิ้นเชิง เพราะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่จะแสดงให้เห็นทั้งในขณะที่ได้มีการจัดทำเอกสารกันขึ้นหรือในขณะที่นายวุฒิกรฯ นำเอกสารนั้นยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า นายเฉลิมชัยฯ มีเจตนาจะลาออกเพราะเหตุผลที่ว่า มีกิจธุระส่วนตัวไม่สามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งเทศมนตรีได้แต่อย่างใด

จากการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้อาจพิจารณาได้ว่า เอกสารดังกล่าวได้จัดทำขึ้นเพียงเพื่อใช้เป็นเครื่องต่อรองที่จะทำให้นายเฉลิมชัยฯ ได้เป็นเทศมนตรีก็ได้โดยที่เมื่อใดนายกเทศมนตรีต้องการจะให้นายเฉลิมชัยฯ พ้นจากตำแหน่งก็จะสามารถกระทำได้โดยนำเอกสารนั้นมาลงวันที่ในข้อความที่ว่างไว้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏนี้บุคคลทั่วไปย่อมเห็นได้ว่า การกระทำในลักษณะเช่นนี้ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นเจตนาที่แท้จริงของนายเฉลิมชัยฯ ที่ขอลาออกจากการเป็นเทศมนตรีการที่จะอาศัยถ้อยคำในเอกสารที่สร้างขึ้นแต่ประการเดียวโดยไม่คำนึงถึงเจตนาที่แท้จริงของผู้แสดงเจตนาเช่นนี้จะขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้การลาออกของเทศมนตรีนั้นขึ้นอยู่กับการตัดสินใจโดยอิสระของเทศมนตรี นอกจากนี้พฤติการณ์ที่มีการจัดทำเอกสารในลักษณะเช่นนี้ย่อมเห็นได้ว่า เป็นการกระทำเพื่อหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรง ซึ่งหากยอมรับว่าการดำเนินการด้วยวิธีให้จัดทำเอกสารขึ้นไว้ล่วงหน้าเพื่อนำไปใช้เป็นใบลาออกเช่นนี้ เป็นสิ่งที่กระทำได้โดยถูกต้องและมีผลถือว่าเป็นการแสดงเจตนาของผู้ทำเอกสารโดยไม่คำนึงถึงเจตนาที่แท้จริงแล้ว ผลจะเท่ากับว่า นายกเทศมนตรีสามารถใช้เอกสารนี้เป็นเครื่องมือที่จะให้เทศมนตรีที่เป็นผู้ทำเอกสารนี้ไว้ต้องปฏิบัติอยู่ภายในความต้องการของตนได้ตลอดเวลา เพราะหากไม่ยินยอมปฏิบัติตามเมื่อใด นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้ยึดถือเอกสารนั้นไว้ก็สามารถดำเนินการให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปได้ทั้ง ๆ ที่เป็นการฝืนความต้องการที่แท้จริงของเทศมนตรีผู้นั้น และวิธีการเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อระบบบริหาร

ราชการแผ่นดินเป็นอย่างยิ่งด้วย

โดยเหตุผลดังกล่าว การที่นายวุฒิไกรฯ นำเอกสารของนายเฉลิมชัยฯ ดังกล่าวข้างต้นไปยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยขัดต่อความประสงค์ของนายเฉลิมชัยฯ จึงไม่มีผลทำให้เป็นการลาออกที่สมบูรณ์ตามกฎหมายขึ้นได้ และจะถือว่านายเฉลิมชัยฯ พ้นจากตำแหน่งเทศมนตรีเพราะการลาออกได้ต่อเมื่อนายเฉลิมชัยฯ แสดงเจตนาขอลาออกจากตำแหน่งอย่างแท้จริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามนัยมาตรา ๔๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ

อนึ่ง ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้แตกต่างจากข้อเท็จจริงในเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้^๔ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุดที่ นร ๐๕๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ดังที่กรมการปกครองนำมาอ้าง ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ประสงค์จะลาออกได้แสดงเจตนาจะลาออกด้วยตนเองโดยชัดแจ้ง จึงไม่อาจนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวมาเทียบเคียงกับเรื่องที่หารือมานี้ได้

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย และเรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ตามนัยข้อ ๑๔ (๓)^๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง

^๔บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และคณะที่ ๘) เรื่อง การลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัดโดยมีเงื่อนไข (ตีความมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ถึงกรมการปกครอง (เรื่องพิจารณาเสร็จที่ ๒๖๖/๒๕๒๙)

^๖ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

ข้อ ๑๔ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งแตกต่างไปจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะอื่น หรือคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เคยมีมาแล้ว

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

(๓) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญแต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

และจังหวัดอุทัยธานี) แล้ว มีความเห็นว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๔๖ (๓)^๗แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๙ ที่บัญญัติให้ความเป็นเทศมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีความมุ่งหมายว่า สิทธิในการลาออกของเทศมนตรีเป็นสิทธิเฉพาะตัวของเทศมนตรีที่จะกระทำได้ เมื่อเทศมนตรีผู้ประสงค์จะลาออกนั้นไม่ต้องการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารกิจการเทศบาลกับคณะเทศมนตรีอีกต่อไป ทั้งนี้ โดยต้องแสดงเจตนาของตนเองให้ปรากฏชัดเจนเป็นหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อถือได้ว่าต้องการพ้นจากตำแหน่งเทศมนตรีอย่างแท้จริง ด้วยการยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้น ใบลาออกที่จะถือว่ามีผลตามกฎหมายย่อมต้องเป็นใบลาออกที่มีความสมบูรณ์แสดงให้เห็นเจตนาของเทศมนตรีผู้นั้นโดยปราศจากข้อสงสัยว่า ตนตั้งใจจะพ้นจากตำแหน่งไปในเวลาใดเวลาหนึ่งอย่างเด่นชัด การจัดทำใบลาออกขึ้นโดยมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้นั้นยังไม่ตั้งใจจะให้ตนต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่อาจบังเกิดผลเป็นการแสดงเจตนาลาออกที่แท้จริงได้

สำหรับกรณีตามปัญหาในเรื่องนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้ว่านายเฉลิมชัยพัฒนาภรณ์ เทศมนตรี จะได้เคยจัดทำเอกสารขึ้นฉบับหนึ่งมีข้อความระบุว่าตนมีกิจธุระส่วนตัวไม่สามารถจะปฏิบัติงานในตำแหน่งได้ จึงขอลาออกจากตำแหน่งเทศมนตรีก็ตาม แต่นายเฉลิมชัยฯ ก็ได้เว้นข้อความวันที่ขอลาออกจากตำแหน่งว่างไว้ ยังมิได้กรอกข้อความให้ครบถ้วน แล้วยังได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งเทศมนตรีต่อเนื่องตลอดมามิได้แสดงให้เห็นว่าไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ เพราะมีกิจธุระส่วนตัวดังที่ระบุในเอกสารนั้น ในขณะที่เดียวกันเมื่อนายเฉลิมชัยฯ ได้ทราบว่าคุณวุฒิกร เหลืองบริบูรณ์ นายกเทศมนตรีนำใบลาออกของตนไปยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๓๒ นายเฉลิมชัยฯ ก็ได้ไปชี้แจงคัดค้านการดำเนินการของคุณวุฒิกรฯ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในวันเดียวกันนั้นว่า ตนมิได้ประสงค์จะลาออกจากตำแหน่งเทศมนตรีในขณะนั้น และได้กรอกข้อความที่เว้นว่างไว้ให้ครบถ้วนว่าจะขอลาออกตั้งแต่วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๓ เป็นต้นไป จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นข้อยืนยันให้เห็นว่า นายเฉลิมชัยฯ ยังมีได้เคยมีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะลาออกจากตำแหน่งเทศมนตรีเนื่องจากไม่ต้องการปฏิบัติหน้าที่อีกต่อไปแล้วแต่อย่างไร หากแต่ตามข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่านายเฉลิมชัยฯ ยังคงประสงค์จะดำรงตำแหน่งนี้ตลอดมา เจตนาลาออกของนายเฉลิมชัยฯ จึงยังมิได้เกิดมีขึ้น และในกรณีเช่นนี้เอกสารที่ได้จัดทำขึ้นนั้นจึงยังไม่มีผลสมบูรณ์ที่จะถือว่า เป็นหลักฐานยืนยันการแสดงเจตนาของนายเฉลิมชัยฯ ว่าประสงค์จะใช้สิทธิขอลาออกจากตำแหน่งให้บังเกิดผลตามกฎหมาย การที่จะนำเอกสารนี้มากล่าวอ้างว่านายเฉลิมชัยฯ ขอลาออกจากตำแหน่งแล้ว จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนความประสงค์ที่แท้จริงของนายเฉลิมชัยฯ และเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลที่ต้องการให้การลาออกเป็นสิทธิเฉพาะตัวของเทศมนตรีผู้นั้น

ส่วนกรณีของเอกสารที่ได้มีการจัดทำกันขึ้นนี้ แม้ว่าจะมีข้อเท็จจริงที่ว่านายเฉลิมชัยฯ ได้มอบให้นายวุฒิกรฯ ซึ่งเป็นนายกเทศมนตรีเป็นผู้เก็บรักษาไว้ และมีการกล่าวอ้างว่าได้มี

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ข้อตกลงให้นายวุฒิไกรฯ มีอำนาจนำเอกสารนี้ไปยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อใดก็ได้ด้วยนั้น เมื่อได้พิจารณาจากพฤติการณ์เกี่ยวกับการจัดทำเอกสารนี้โดยตลอดแล้วเห็นได้ว่า ในการจัดทำเอกสารนี้ขึ้นมีลักษณะเป็นการบังคับให้จัดทำใบลาออกล่วงหน้า โดยมีได้มีเหตุที่จะลาออกอย่างแท้จริงในขณะดำเนินการจัดทำเอกสารนี้ หากแต่เป็นเอกสารที่จะให้เป็นหลักประกันการดำรงตำแหน่งของเทศมนตรีผู้หนึ่งที่จะต้องปฏิบัติอยู่ภายในกรอบที่นายกเทศมนตรีประสงค์เสมอ เพราะนายกเทศมนตรีสามารถนำเอกสารนี้ไปใช้เพื่อให้เทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อใดก็ได้ที่สุดแล้วแต่ความประสงค์ของนายกเทศมนตรี แม้ว่าจะเป็นกาฝ่าฝืนความประสงค์ของเทศมนตรีก็ตาม กรณีเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของมาตรา ๔๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลแล้ว ยังมีผลทำให้นายกเทศมนตรีสามารถดำเนินการบังคับให้เทศมนตรีผู้หนึ่งผู้ใดพ้นจากตำแหน่งไปได้ตามอำเภอใจของนายกเทศมนตรีอีกด้วย ทั้งๆ ที่พระราชบัญญัติเทศบาลฯ มิได้มีบทบัญญัติใดให้อำนาจนายกเทศมนตรีที่จะถอดถอนเทศมนตรีได้โดยลำพังแต่อย่างใด วิธีการจัดทำใบลาออกไวล่วงหน้าในลักษณะนี้จึงเป็นการกระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงบทกฎหมายโดยตรง ฉะนั้นการที่นายวุฒิไกรฯ ซึ่งเป็นนายกเทศมนตรีจะนำใบลาออกของนายเฉลิมชัยฯ ที่ตนยึดถือไว้ไปยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยนายเฉลิมชัยฯ มิได้สมัครใจจะลาออกอย่างแท้จริงจึงไม่เป็นเหตุที่จะนำมาผูกมัดนายเฉลิมชัยฯ ให้ต้องรับผลการลาออกจากตำแหน่งไปโดยที่ตนมิได้ประสงค์จะให้บังเกิดผลเช่นนั้นได้

โดยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ฝ่ายข้างน้อยว่า เมื่อการลาออกเป็นสิทธิเฉพาะตัวของเทศมนตรีผู้ประสงค์จะลาออกเท่านั้น บุคคลอื่นใดย่อมไม่อาจแสดงเจตนาแทนโดยขัดต่อความประสงค์อันแท้จริงของเทศมนตรีผู้นั้นได้ การที่นายวุฒิไกรฯ นำเอกสารของนายเฉลิมชัยฯ ไปยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเป็นการแสดงว่านายเฉลิมชัยฯ ขอลาออกแล้ว จึงไม่มีผลตามกฎหมายแต่อย่างใด นายเฉลิมชัยฯ จึงยังมิได้พ้นจากตำแหน่งเทศมนตรีเพราะการลาออกไปเมื่อนายวุฒิไกรฯ ดำเนินการจะลาออกจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ย่อมถือได้ว่า นายเฉลิมชัยฯ ได้แสดงเจตนาเป็นหลักฐานโดยชัดแจ้งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าตนประสงค์จะลาออกจากตำแหน่งในวันที่ได้ระบุไว้นั้น

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๓๒