

บันทึก

เรื่อง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล (ตีความมาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘)

กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๓/ ๔๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจาก รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.ซึ่งอยู่ระหว่าง รอการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย^๑ และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนหนึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมจากมาตรา ๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็น บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล โดยได้ลดจำนวนข้าราชการประจำที่เป็น กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งลงเหลือเท่าที่จำเป็น และเพิ่มจำนวนกรรมการสุขาภิบาลซึ่งมา จากการเลือกตั้งจากเดิม ๔ คนให้มีจำนวน ๙ คน พร้อมทั้งได้แก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับ เลือกตั้งจากเดิมที่ให้มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ เป็นให้มี คุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และได้แก้ไขวิธีการเลือกตั้งจากเดิม ที่ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ เป็นให้ใช้วิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม (มาตรา ๓ แห่งร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗)^๓

^๑ ขณะพิจารณา ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๒ ตอนที่ ๑๕๔ วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๒๘ แล้ว คือ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘

^๒ มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย

(๑) นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

(๒) ปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ ๑ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้อำนาจ

แต่งตั้งขึ้น

(๓) หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

(๔) สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

(๕) สมุหบัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

(๖) กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น

(๗) ผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ซึ่งราษฎรในเขต สุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้น ๔ คน

การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามความใน (๗) นี้ให้อนุโลมใช้วิธีเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านตาม กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่

^๓ ร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

กรมการปกครองเห็นว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรมการสุขาภิบาลไว้เป็นการเฉพาะ และในการเลือกตั้งกรมการสุขาภิบาลเท่าที่เคยปฏิบัติมา กรมการปกครองได้นำคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านมาใช้บังคับในเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรมการสุขาภิบาล เพราะเห็นว่าคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการเลือกตั้งกรมการสุขาภิบาล ซึ่งมาตรา ๗ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้บัญญัติให้นิยามวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นมาใช้บังคับการเลือกตั้งกรมการสุขาภิบาล สำหรับการเลือกตั้งกรมการสุขาภิบาลตามร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งได้กำหนดให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม นั้น กรมการปกครองเห็นว่า น่าจะนำคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้กับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรมการสุขาภิบาลด้วยโดยอนุโลมเช่นเดียวกัน เพราะถือว่าคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการเลือกตั้ง ประกอบกับสุขาภิบาลเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งรองจากเทศบาล การที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยให้นำคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับการเลือกตั้งกรมการสุขาภิบาลโดยอนุโลม จึงเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า ประสงค์จะให้ราษฎรและเจ้าหน้าที่ในเขตสุขาภิบาลได้เตรียมพร้อมก่อนที่สุขาภิบาลจะเจริญก้าวหน้าและพร้อมที่จะยกฐานะให้สูงขึ้นเป็นเทศบาลในภายหน้า

กรมการปกครองจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของกรมการปกครองดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ เพื่อกฎการปกครองจะได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติในการเลือกตั้งกรมการสุขาภิบาลที่มีขึ้นเมื่อร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ใช้บังคับ

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย

(๑) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี

(๒) ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณีซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวนหนึ่งคน

(๓) กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสุขาภิบาล

(๔) ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นแล้วคน

การเลือกตั้งกรมการสุขาภิบาลตามความใน (๔) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม”

“โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ บัญญัติว่า “การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามความใน (๗) นี้ ให้นุโลมใช้วิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น” โดยไม่ได้บัญญัติเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้เป็นการเฉพาะ แต่กรมการปกครองได้ตีความและถือปฏิบัติโดยนำคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านมาใช้บังคับในเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลโดยอนุโลมตลอดมา เพราะเห็นว่าคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการเลือกตั้ง เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗ วรรคสอง เป็นว่า “การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามความใน (๔) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม” ก็จะได้เห็นว่าใช้ถ้อยคำในทำนองเดียวกัน เพียงแต่เปลี่ยนกฎหมายที่จะใช้บังคับจากกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล จึงทำให้เห็นเจตนารมณ์ในเบื้องต้นว่า ประสงค์จะเปลี่ยนหลักการเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การเลือกตั้งทั้งหมดทั้งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จากกฎเกณฑ์การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นกฎเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

ปัญหาว่าถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๗ วรรคสอง ว่า “วิธีการเลือกตั้ง” นั้น จะหมายความว่าคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยมีการแบ่งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกเป็น ๙ หมวด คือ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ สิทธิเลือกตั้งและการสมัครรับเลือกตั้ง หมวด ๓ หน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง หมวด ๔ กรรมการตรวจคะแนน หมวด ๕ บัญชีผู้เลือกตั้ง หมวด ๖ การลงคะแนนเลือกตั้ง หมวด ๗ การตรวจและรวมคะแนน หมวด ๘ การคัดค้านการเลือกตั้ง และหมวด ๙ บทกำหนดโทษ แล้ว เห็นได้ว่าไม่มีหมวดใดที่กล่าวด้วยวิธีการเลือกตั้งโดยเฉพาะ การพิจารณาความหมายของคำว่า “วิธีการเลือกตั้ง” จึงควรเป็นไปตามความหมายสามัญ ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายของคำว่า “วิธี” ไว้ว่า “ทำนองหรือหนทางที่จะทำ แบบ เยี่ยงอย่าง กฎ เกณฑ์ คติ ธรรมเนียม” ดังนั้น คำว่า วิธีการเลือกตั้ง” ในมาตรา ๗ วรรคสอง ที่มีการแก้ไขใหม่ จึงต้องตีความว่า หมายถึงกฎเกณฑ์ของการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งต้องหมายความว่าถึงกฎเกณฑ์ทั้งหมด ๙ หมวดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลดังที่กล่าวมาแล้วนั่นเอง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นบทบัญญัติในหมวด ๒ ว่าด้วยสิทธิเลือกตั้งและการสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๗ ทวิ และมาตรา ๑๘^๖) จึงต้องนำมาใช้บังคับ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

^๖ โปรดดูเชิงอรรถ (๓)

^๗ มาตรา ๑๗ บุคคลดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

กับการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลสำหรับการเลือกตั้งในคราวต่อไป จึงต้องเป็นไปตามคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ โดยอนุโลม

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๒๔

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๗ ทวิ อีกด้วย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง

มาตรา ๑๗ ทวิ บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว จะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าระดับการศึกษาภาคบังคับ ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ขณะที่ผู้นั้นพ้นเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ

(๒) รับหรือเคยรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร

(๓) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเทศบาล กรรมการสุขาภิบาล กรรมการสภาตำบล กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน

(๔) ตนเองหรือคู่สมรสเสียหรือเคยเสียภาษีรายได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมาย

(๕) มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันไม่น้อยกว่าสิบปี

มาตรา ๑๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ

(๑) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๒) หุนหันพลั้งและเป็นไป ซึ่งไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือได้

(๓) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช

(๔) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๕) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา