

บันทึก

เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง
เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๗/๙๗๙๓ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยอายุในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครเหลืออีกประมาณ ๗ เดือนเศษจะครบตามวาระ ๔ ปีและจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่สิ้นสุดวาระแต่เนื่องจากการสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเมื่อปี ๒๕๓๓ ขณะที่พลตรี จำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร เมื่อพ้นจากตำแหน่งกรณีครบตามวาระแล้วประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีกสมัยหนึ่งตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ.๒๕๒๔ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่พ้นจากตำแหน่งกรณีครบตามวาระให้คงอยู่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจนกว่าผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ ประกอบกับตามมาตรา ๑๖ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๔ บัญญัติว่า ผู้ที่เป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จึงเป็นปัญหาในข้อกฎหมายว่า พลตรีจำลอง ศรีเมือง จะสมัครรับเลือกตั้งในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้หรือไม่ ซึ่งในขณะนั้นยังมิได้ตีความในเรื่องนี้ให้ชัดเจน พลตรี จำลองศรีเมือง ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่ง และสมัครรับเลือกตั้งเพราะเกรงว่าจะขาดคุณสมบัติ

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้ว เห็นว่าการสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครที่จะมีขึ้นประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๙ มีความเป็นไปได้สูงที่ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งอีกสมัยหนึ่ง เพื่อไม่ให้ เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่พ้นจาก ตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๔ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๖ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๔ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานครดังกล่าวพร้อมกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทน กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้วมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๔๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๒^๒ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ ซึ่งการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๒ (๑) นั้น ได้แก่การพ้นจากตำแหน่งเมื่อถึงคราวออกตามวาระ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปตามมาตรา ๕๔ การอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวก็คือ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นนั่นเอง ดังนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งอยู่ในตำแหน่งต่อไปตามมาตรา ๕๔ จึงเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๔๖^๓ ประกอบกับมาตรา ๑๖ (๖)^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การตีความมาตรา ๕๔ และมาตรา ๑๖ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ นั้น เมื่อมาตราทั้งสองขัดกัน จึงต้องพิเคราะห์เจตนารมณ์ของทั้งสองมาตราประกอบกันด้วย

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การที่บทบัญญัติมาตรา ๑๖ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ บัญญัติห้ามผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้นก็ด้วยเจตนารมณ์ที่จะมิให้บุคคลเดียวกันปฏิบัติหน้าที่พร้อมกันสองฐานะทั้งสองตำแหน่งส่วนเจตนารมณ์ของมาตรา ๕๔ มีเพื่อให้การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างต่อเนื่องโดยไม่สะดุดหยุดลง ด้วยเหตุนี้หากตีความมาตรา ๑๖ (๖) ให้หมายความว่ารวมถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่พ้นจากตำแหน่งตาม

^๑มาตรา ๕๔ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๒ (๑) คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นใดนอกจากการออกตามวาระ ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ถ้าไม่มีปลัดกรุงเทพมหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งรองปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

^๒มาตรา ๕๒ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ถึงคราวออกตามวาระ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๔๖ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๔ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖

^๔มาตรา ๑๖ บุคคลผู้มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) เป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ สมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

วาระและยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่อันเป็นการอยู่ในตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยแล้ว ย่อมทำให้บทบัญญัติแห่งมาตรา ๕๔ เป็นไปไม่ได้เลย เว้นแต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะลาออกจากตำแหน่ง และให้ปลัดกรุงเทพมหานครปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ซึ่งถ้ากฎหมายประสงค์เช่นนั้นก็ไม่มี ความจำเป็นจะต้องบัญญัติมาตรา ๕๔ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไป กรณีปัญหาในเรื่องนี้อาจเทียบเคียงได้กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๖๓ “ประกอบกับมาตรา ๑๗๒” กล่าวคือ มาตรา ๑๖๓ บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมาตรา ๑๗๒ บัญญัติว่า รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีเหตุต่าง ๆ เกิดขึ้น รวมทั้งเมื่อมีกรณีอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งบัญญัติไว้ในวรรคสองว่า คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งจะเห็นว่าเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดแล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมสิ้นสุดลง โดยรวมทั้งความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีก็ย่อมสิ้นสุดลงด้วย แต่เมื่อมาตรา ๑๗๒วรรคสอง บัญญัติให้อยู่ในตำแหน่งต่อไป นายกรัฐมนตรีก็ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปแม้ว่าในระหว่างนั้นจะขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๖๓ วรรคสอง คือ มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า บทบัญญัติของมาตรา ๑๖ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ มิได้หมายความว่ารวมถึงกรณีการอยู่ในตำแหน่งต่อไปของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ ด้วย

อนึ่ง อาจมีผู้โต้แย้งว่าการที่มาตรา ๑๖ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ ได้บัญญัติห้ามผู้บริหารท้องถิ่นโดยมุ่งหมายให้หมายความว่ารวมถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย ก็เพื่อไม่ต้องการให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการสมัครรับเลือกตั้งของตนนั้น กระบวนการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ตามความเห็นของฝ่ายที่สองได้ตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา

“มาตรา ๑๖๓ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน สี่สิบแปดคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

“มาตรา ๑๗๒ รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๕๖

(๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(๓) คณะรัฐมนตรีลาออก

(๔) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๗๓

คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

กรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว ปรากฏว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมิได้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้งแต่อย่างใด อำนาจหน้าที่ทั้งหมดเป็นของปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวตามมาตรา ๑๓ (๒)^๗ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรุงเทพมหานครแล้ว เห็นว่า ปัญหาที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปตามมาตรา ๕๔^๘ เมื่อพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระแล้วจะเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๑๖ (๖)^๙ โดยการอนุโลมของมาตรา ๔๖^{๑๐} หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าในขณะนั้นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็น”ผู้บริหารท้องถิ่น”ตามความหมายของมาตรา ๑๖ (๖) หรือไม่ มาตรา ๑๖ (๖) นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ฝ่ายที่สอง ได้กล่าวไว้แล้วว่ามิเจตนารมณ์เพื่อมิให้บุคคลคนเดียวกันปฏิบัติหน้าที่พร้อมกันสองฐานะ แต่ในขณะที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปตามมาตรา ๕๔ นั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๕๔ แล้ว จะสังเกตได้ว่า ได้ใช้ถ้อยคำว่า “ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๒ (๑) คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป” ย่อมมีความหมายสองประการว่า ในขณะนั้นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว แต่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อเพราะฉะนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๕๔ จึงเป็นการ “ทำหน้าที่”ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวเพื่อให้ราชการกรุงเทพมหานครดำเนินต่อไป มิใช่มีฐานะ “เป็น” ผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๑๖ (๖) นอกจากนี้แล้วเห็นว่า การที่ต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ เป็นหน้าที่ที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมาย จึงไม่ควรแปลความในทางตัดสิทธิของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ ฉะนั้น ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายจึงเห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ฝ่ายที่สอง ว่า

^๗ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔), ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓), ข้างต้น

มาตรา ๑๖ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ ไม่ได้หมายความว่า รวมถึงกรณีการอยู่ในตำแหน่งต่อไปของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๓๘