

บันทึก

เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามร่างพระราชบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.

กรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๔/๒๕๕๗๑ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า รัฐสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. เสร็จสิ้นแล้ว ขั้นตอนต่อไปจึงต้องนำร่างพระราชบัญญัตินี้แจ้งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัตินี้จากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

กรมการปกครอง พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. เมื่อร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย บทเฉพาะกาลมาตรา ๘๖ แห่งร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ได้บัญญัติว่าในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดมาใช้บังคับโดยอนุโลม คำว่า กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งน่าจะหมายความว่าความรวมถึงกำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยมาตรา ๘ กำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระภายในกำหนดเก้าสิบวัน จึงไม่ต้องนำกำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. มาบังคับใช้

๒. เมื่อร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย และบทเฉพาะกาลมาตรา ๘๖ กำหนดว่าในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖ ได้กำหนดระยะเวลารับสมัครเลือกตั้งจะต้องกำหนดไว้ไม่น้อยกว่าสิบห้าวันและไม่เกินสามสิบวัน โดยกำหนดวันสุดท้ายของระยะเวลาสมัครไว้ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ซึ่งจะทำให้เลือกตั้งได้จะต้องใช้ระยะเวลาขั้นต่ำ ๔๖ วัน แต่เนื่องจากระยะเวลาตามร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ กำหนดไว้ไม่เกิน ๔๕ วัน ทำให้ไม่สามารถบริหารการเลือกตั้งได้ดังนั้น เพื่อให้สามารถนำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดมาใช้บังคับตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้โดยอนุโลม จึงต้องปรับกำหนดวันรับสมัครให้ลดลงเหลือ ๑๔ วัน หรือกำหนดวันสุดท้ายของระยะเวลาสมัครไว้ก่อนวันเลือกตั้งลดลงเหลือ ๒๙ วัน เพื่อให้สามารถดำเนินการเลือกตั้งได้ภายใน ๔๕ วัน ตามร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.

ดังนั้น จึงขอหารือว่า ความเห็นที่ถูกต้องเป็นอย่างใด หรือมีแนวทางปฏิบัติในการกำหนดระยะเวลาการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการปกครอง และฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ข้อหารือประการที่หนึ่ง เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดอยู่ด้วย อันอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดก็ตาม แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ พร้อมทั้งบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นใหม่แทนที่แล้วจึงไม่อาจนำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ มาใช้ได้อีก แม้จะเป็นการใช้บังคับโดยอนุโลมก็ตาม เพราะจะเป็นการนำกฎหมายที่ถือว่าไม่มีอยู่ต่อไปแล้วกลับมาใช้เป็นกฎหมายอีก ฉะนั้น คำว่า “กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด” ในกรณีนี้ จึงต้องถือว่ามีความหมายแต่เพียงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๒ แต่เพียงฉบับเดียว โดยไม่อาจนำระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯ มาใช้บังคับได้ ปัญหาที่ว่า การเลือกตั้งจะต้องทำภายในระยะเวลาเท่าใดจึงย่อมต้องเป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องมีการเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือวันที่มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา ๑๔)^๒ หรือในกรณี พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่น จะต้องมีการเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง (มาตรา ๑๕)^๓

^๑ มาตรา ๘ สมาชิกสภาจังหวัดให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นแทนให้เต็มตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนดเก้าสิบวัน แต่สมาชิกสภาจังหวัดที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้

^๒ มาตรา ๑๔ เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่างลงเพราะถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือวันที่มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วแต่กรณี

^๓ มาตรา ๑๕ เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่

ข้อหาหรือประการที่สอง เห็นว่า การที่มาตรา ๘๖^๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดมาใช้บังคับโดยอนุโลม ย่อมหมายความว่า ให้นำมาใช้เท่าที่จะสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ กล่าวคือ ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดฯ ในเรื่องใดไม่สอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ก็จะต้องดำเนินการปรับให้สอดคล้องกัน สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งหากจะมีขึ้นนั้น มาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ฯ ให้กระทำได้อต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศให้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแล้ว โดยระบุวันเลือกตั้งและระยะเวลาสมัครรับเลือกตั้งไว้ในประกาศ และโดยที่ระยะเวลาในมาตรา ๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดฯ ยังไม่สัมพันธ์กับกำหนดเวลาในมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสามารถปรับลดระยะเวลาสมัครรับเลือกตั้งและระยะเวลาระหว่างวันสุดท้ายของวันสมัครรับเลือกตั้งและวันเลือกตั้งให้เหมาะสมและสอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ได้

อนึ่ง ในการพิจารณาข้อหาหรือของกรมการปกครองนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องดำเนินการตามกฎหมายสองฉบับด้วยกันคือ กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ในขณะนี้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดฯซึ่งเป็นกฎหมายเก่า จึงอาจมีบางส่วนที่ยังไม่สอดคล้องและสัมพันธ์กันกับบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่นอกจากนั้นยังอาจจะมีปัญหาต่อไปด้วยว่าการอนุโลมให้นำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับจะนำบทกำหนดโทษมาใช้บังคับด้วยได้หรือไม่ ดังนั้น ในการเสนอร่างกฎหมายในทำนองนี้ จึงควรเสนอกฎหมายมาพร้อมกัน และสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ กระทรวงมหาดไทยควรดำเนินการให้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ออกมาใช้บังคับโดยเร็ว

ตำแหน่งนั้นว่างลงเว้นแต่อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่ดำเนินการเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้ ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้รับเลือกตั้งแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

^๔ มาตรา ๘๖ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดมาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๕ มาตรา ๕ การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดจะกระทำได้อต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศให้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแล้ว โดยระบุวันเลือกตั้งและระยะเวลาสมัครรับเลือกตั้งไว้ในประกาศนั้น

^๖ มาตรา ๖ ระยะเวลารับสมัครเลือกตั้งจะต้องกำหนดไว้ไม่น้อยกว่าสิบห้าวันและไม่เกินสามสิบวัน โดยกำหนดวันสุดท้ายของระยะเวลาสมัครไว้ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๔๐