

บันทึก

เรื่อง การเลือกนายกเทศมนตรีตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

กรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๔/๘๓๔๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเมืองปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๓๙ ได้ครบตามวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรีมีผลใช้บังคับ ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีได้ประกาศ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ดแล้ว โดยกำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว อยู่ในระหว่างขั้นตอนการลงพระปรมาภิไธยซึ่งเป็นที่คาดหมายได้ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะประกาศใช้ในเร็ว ๆ นี้ หากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับจะมีผลให้ต้องดำเนินการเลือกตั้งในรูปแบบนายกเทศมนตรีในบางกรณี โดยในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งได้ประกาศกำหนดวันเลือกตั้งไว้แล้ว มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า จะต้องดำเนินการเลือกตั้งในรูปแบบนายกเทศมนตรีตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๑ (๑) หรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๒๑ บัญญัติให้ดำเนินการเลือกตั้งในรูปแบบนายกเทศมนตรีในกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครหรือสมาชิกสภาเทศบาลเมือง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุมีการยุบสภาหรือถึงคราวออกตามวาระ แต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ดครั้งนี้ เป็นการเลือกตั้งเพราะมีการจัดตั้งเป็นเทศบาลนคร

กรมการปกครองพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ตามมาตรา ๒๑ บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือรูปแบบนายกเทศมนตรีนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๒๑ (๑) และ (๒) ซึ่งแม้มาตรา ๒๑ (๑) จะเป็นบทบัญญัติยกเว้นให้ดำเนินการเลือกตั้งในรูปแบบนายกเทศมนตรี ในกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครหรือสมาชิกสภาเทศบาลเมืองซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุมีการยุบสภาหรือถึงคราวออกตามวาระ โดยไม่ได้บัญญัติยกเว้นสำหรับกรณีที่มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๒๑ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายประสงค์จะให้มีการเลือกตั้งในรูปแบบนายกเทศมนตรีสำหรับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในกรณีที่เป็นเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ส่วนข้อความที่ว่า “เพราะเหตุมีการยุบสภาหรือถึงคราวออกตามวาระ” นั้น เป็นเพียงข้อความซึ่งขยายความว่า “การเลือกตั้งทั่วไป” เท่านั้น มิใช่บทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญที่จะต้องตีความโดยเคร่งครัดว่าจะต้องดำเนินการเลือกตั้งในรูปแบบนายกเทศมนตรีได้เฉพาะในกรณีเพราะมีการยุบสภาหรือถึงคราวออกตามวาระเท่านั้น ตามหลักการตีความบทกฎหมายยกเว้น จึงเห็นว่าหากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

ก่อนวันเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ดจะต้องมีการดำเนินการเลือกตั้งในรูปแบบนายกเทศมนตรี

เนื่องจากเป็นที่คาดหมายได้ว่าจะมีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ในเร็ว ๆ นี้ และกรณีปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาการตีความข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการทำงานของกรมการปกครองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบเป็นกรณีเร่งด่วน จึงขอหารือว่าความเห็นของกรมการปกครองถูกต้องหรือไม่ ประการใดเพื่อจะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้น ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลเมืองปากเกร็ดซึ่งได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๓๙ และจะอยู่ในวาระจนถึงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๓ แต่ต่อมาได้มีการประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองปากเกร็ด เป็นเทศบาลนครปากเกร็ด ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๓ เป็นต้นไป อันเป็นวันก่อนวันที่สภาเทศบาลเมืองปากเกร็ดจะพ้นจากหน้าที่เพราะถึงคราวออกตามวาระ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครจำนวน ๒๔ คนขึ้นใหม่โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ต่อมา มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๓ จึงมีปัญหาว่าการดำเนินการเลือกตั้งที่ได้กระทำไปแล้วเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่าบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้วางหลักให้เป็นสิทธิของประชาชนใน

^๑ มาตรา ๑๔ องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี

เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งตามวิธีการที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรานี้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลใดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้จัดทำประชามติในเขตเทศบาลนั้นว่าจะกำหนดให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ผลของประชามติให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดไปจากวันที่มีการออกเสียงประชามติ และให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามตินั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่น

ท้องถิ่นที่จะเลือกรูปแบบของเทศบาลว่าจะใช้ระบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือระบบคณะเทศมนตรี โดยมีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ในมาตรา ๒๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่า รูปแบบของเทศบาล ๒ รูปแบบดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับกับเทศบาลนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป โดยมีข้อยกเว้นไว้ในมาตรา ๒๑ (๑) ว่า ในกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครหรือสมาชิกสภาเทศบาลเมืองแห่งใด โดยเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุมีการยุบสภาหรือถึงคราวออกตามวาระและเป็นการเลือกตั้งของเทศบาลแห่งนั้นในครั้งแรกนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีในคราวเดียวกัน บทบัญญัติในมาตรา ๒๑ (๑) ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการตัดสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นในอันที่จะเลือกในท้องถิ่นของตนสมควรใช้ระบบใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น จึงต้องตีความมาตรา ๒๑ (๑) โดยเคร่งครัดไม่อาจขยายความให้เป็นการตัดสิทธิประชาชนมากกว่าที่ระบุไว้โดยชัดแจ้งในมาตราดังกล่าวได้ ฉะนั้น เมื่อมาตรา ๒๑ (๑) บัญญัติว่าให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีพร้อมกับสมาชิกสภาเทศบาลเฉพาะในกรณีที่เป็นกรณีเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุมีการยุบสภาหรือถึงคราวออกตามวาระเท่านั้น จึงย่อมหมายความว่า หากมีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุอื่นแล้ว บทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๑ (๑) อันเป็นข้อยกเว้นจึงไม่อาจนำมาใช้บังคับได้

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ดที่ได้มีการประกาศและดำเนินการรับสมัครไปแล้วก่อนที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ใช้บังคับ โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ นั้น ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า สืบเนื่องมาจากการที่ได้มีการประกาศเปลี่ยนเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร อันเป็นผลให้สมาชิกสภา

^๒ มาตรา ๒๑ ให้นำมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับเทศบาลทุกแห่งนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครหรือสมาชิกสภาเทศบาลเมืองแห่งใดโดยเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุมีการยุบสภาหรือถึงคราวออกตามวาระและเป็นการเลือกตั้งของเทศบาลแห่งนั้นในครั้งแรกนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตามบทที่ ๒ ทวิ นายกเทศมนตรีในคราวเดียวกัน โดยมีให้นำมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแต่เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งในครั้งดังกล่าวเข้ารับตำแหน่งแล้ว ให้นำมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับเทศบาลแห่งนั้น

(๒) ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลแห่งใดเป็นเทศบาลเมืองก่อนถึงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ ให้นำความใน (๑) มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองนั้นด้วยโดยอนุโลม

การบริหารเทศบาลตำบลให้ดำเนินการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีตามบทที่ ๒ คณะเทศมนตรี ต่อไป ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลขึ้นใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปหลังจากวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ ในกรณีเช่นนี้ให้นำมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่จะจัดให้มีขึ้นนั้น

เทศบาลเมืองที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันนั้น (แม้จะเป็นวันสุดท้ายก่อนครบวาระก็ตาม) ต้องสิ้นสุดลงตามนัยแห่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่ได้วินิจฉัยว่า เทศบาลใดที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะย่อมพ้นจากสภาพแห่งเทศบาลเดิม และได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลประเภทอื่นต่อไปนับแต่วันที่ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะอันมีผลให้สมาชิกสภาเทศบาลและคณะกรรมการบริหารเทศบาลเดิมนั้นพ้นสภาพไปพร้อมกับเทศบาลเดิมนั้นด้วย^๓ การดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่กรณีนี้จึงมิใช่ผลจากการยุบสภาเทศบาลหรือถึงคราวออกตามวาระดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ (๑)^๔ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงมีความเห็นว่าการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครปากเกร็ดที่กำหนดให้มีในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลที่ใช้บังคับอยู่ในขณะประกาศให้มีการเลือกตั้งจึงเป็นการชอบแล้ว

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๓

^๓ บันทึก เรื่อง ทบทวนข้อหาหรือเรื่องฐานะของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลและเทศมนตรีของเทศบาลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๖๓ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๗

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒), ข้างต้น