

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๔๕๑๐ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวง ณ เชียงใหม่ สรุปความได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๐ และที่ ๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ ว่า ร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ ไม่ใช่ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ตามมาตรา ๔๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันน้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือไม่ได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง

ร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ ได้อุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕๐/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ว่า ร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ ไม่ใช่ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลนครเชียงใหม่จึงประกาศถอดรายชื่อออกจากประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (แบบ ผ.ถ. ๒๔) ร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่ขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พร้อมยื่นคำขอทุเลาคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองเชียงใหม่ได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับคำสั่งไว้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลนครเชียงใหม่ถอนประกาศการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ รวมทั้งติดประกาศ ผ.ถ. ๒๔ ไว้ทุกหน่วยเลือกตั้งให้แล้วเสร็จก่อนเวลาลงคะแนนเลือกตั้ง ต่อมาวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งให้ร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ และศาลปกครองเชียงใหม่มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งข้างต้น ตั้งแต่วันที่คำวินิจฉัยและมติดังกล่าว

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ เป็นในยกฟ้อง โดยเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งคำสั่งให้ถอนชื่อร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ จากประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนคร

เชียงใหม่ และมติที่ว่าร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่แจ้งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ เห็นว่า เนื่องจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกิดขึ้นภายหลังคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ไปแล้ว ซึ่งตามนัยมาตรา ๔๘ ปัญจทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๘ เบญจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุดดังนั้น ในกรณีนี้จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องวินิจฉัย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ และให้ยกฟ้องภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งดังกล่าวแล้ว ร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี นับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๔๘ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับมาตรา ๔๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ กรณีนี้จึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๔๘ ปัญจทศ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ เมื่อไม่มีกรณีสงสัยที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยแล้ว ร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าวโดยผลของกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งเทศบาลนครเชียงใหม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว และโดยที่มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่จึงสามารถควบคุมดูแลเทศบาลนครเชียงใหม่ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายได้

แนวทางที่สอง เห็นว่า ภายหลังศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่และให้ยกฟ้อง ผลของคำพิพากษาทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีผลใช้บังคับได้ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ต่อไป เนื่องจากศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม เพราะร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ ขาดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับ

เลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่มาตั้งแต่วันสมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ประกาศให้ร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ ได้รับเลือกตั้งจึงเป็นประกาศที่มีข้อขัดแย้งกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหน้าที่ต้องเพิกถอนประกาศที่ไม่ชอบและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ที่ว่างลง

โดยที่แนวทางดำเนินการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งให้จังหวัดเชียงใหม่ทราบ และความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องนี้แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาเรื่องนี้เป็นไปด้วยความรอบคอบถูกต้อง จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าความเห็นใดถูกต้อง หรือมีแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและเทศบาลนครเชียงใหม่) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษารับรองความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า ร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวง ณ เชียงใหม่ ไม่เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ความจริงปรากฏโดยชัดเจนว่าร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ ไม่เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามความในมาตรา ๔๘ เบญจ^๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับมาตรา ๔๔ (๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ร้อยเอกหญิงเดือนเต็มดวงฯ จึงต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่โดยผลของกฎหมายตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกตั้งโดยไม่ต้องมีผู้ใดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งอีกตามมาตรา ๔๘ ปัญจทศ^๓ (๔)

^๑มาตรา ๔๘ เบญจ บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๔๔ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง และ

(๔) คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

^๓มาตรา ๔๘ ปัญจทศ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามวาระ

(๒) ตาย

(๓) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ประกอบกับมาตรา ๔๘ เบญจ^๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลจึงมีหน้าที่ตามมาตรา ๗๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ที่จะต้องดำเนินการใดๆ เพื่อให้การเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไป สำหรับการเลือกตั้งและการประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ที่ดำเนินการไปนั้น แม้ในขณะที่จัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายและคำสั่งทุเลาการบังคับของศาลปกครองเชียงใหม่ก็ตาม แต่เมื่อในชั้นที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาว่า ร้อยเอกหญิง เดือนเต็มดวงฯ ไม่เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ที่ได้ดำเนินการไปนั้นจึงต้องถือว่าเป็นการไม่ถูกต้อง การประกาศผลการเลือกตั้งที่เกิดจากการเลือกตั้งที่ไม่ถูกต้องจึงเป็นประกาศผลการเลือกตั้งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเช่นกัน ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหน้าที่เพิกถอนการประกาศผลการเลือกตั้งและดำเนินการให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๘ เบญจ

(๕) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๘ จตุทศ

(๖) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๖๒ ตรี วรรคห้า หรือมาตรา ๗๓

(๗) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(๘) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่านายกเทศมนตรีไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงตาม (๔) หรือ (๕) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ มาตรา ๗๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

มิถุนายน ๒๕๕๒