

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ขอบทวนความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่ง
ของนายกเทศมนตรีและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล
ในกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๙๖๒๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจาก บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพ้นจากตำแหน่งของนายกเทศมนตรีและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลในกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘) ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แจ้งความเห็นดังกล่าวให้จังหวัด กาลสินธุ์ จังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดพัทลุงทราบเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ต่อไปแล้วนั้น ต่อมากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับข้อหารือปัญหาข้อกฎหมาย เพิ่มเติมเกี่ยวกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวจากจังหวัดต่าง ๆ ดังนี้

๑. กรณีจังหวัดสกลนคร

จังหวัดสกลนครขอหารือเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของนายชัยมงคล ไชยรบ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ซึ่งนายชูพงษ์ คำจวง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสกลนครที่ได้คะแนนลำดับที่ ๒ ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองอุดรธานีให้เพิกถอนคำวินิจฉัย ของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครที่ ๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ที่ได้วินิจฉัยว่า นายชัยมงคลฯ ยังไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสกลนคร เนื่องจากศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๓๙/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายชัยมงคลฯ และคดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด เพราะอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา โดยศาลปกครองอุดรธานีได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ สรุปได้ว่า ในคดีนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าคำพิพากษา ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ที่ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายชัยมงคลฯ มีผลบริบูรณ์ตั้งแต่วันที่ศาลได้อ่าน คำพิพากษา และเป็นเหตุให้นายชัยมงคลฯ ไม่อาจใช้สิทธิเลือกตั้งในระหว่างนั้นหรือไม่ โดยศาลปกครอง อุดรธานี เห็นว่า แม้มาตรา ๑๘๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกำหนดว่า คำพิพากษา หรือคำสั่งมีผลตั้งแต่วันที่ได้อ่านในศาลโดยเปิดเผยเป็นต้นไป แต่โดยที่มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใด และคณะกรรมการ การเลือกตั้งได้รับแจ้งคำพิพากษานั้นแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บันทึกไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และในกรณีที่ ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดตามมาตรา ๔๑ ให้ผู้อำนวยการ การเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งต่อผู้อำนวยการทะเบียนกลางตามกฎหมายว่าด้วย

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๑๒๑ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การทะเบียนราษฎรเพื่อแก้ไขบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ ให้ถูกต้องด้วย จึงเห็นได้ว่า ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ในระหว่างที่ศาลฎีกายังไม่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น คงมีผลผูกพันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นบทกฎหมายทั่วไปเฉพาะในส่วนของการลงโทษทางอาญาเท่านั้น แต่ไม่อาจรวมถึงการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันเป็นมาตรการประกอบการลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นบทกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องได้ เมื่อกฎหมายพิเศษกำหนดให้มีการแก้ไขบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ถูกต้องเฉพาะกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด การที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคดียังไม่ถึงที่สุด จึงไม่มีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายชัยมงคล ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครที่ได้วินิจฉัยว่า นายชัยมงคลฯ ยังไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองอุดรธานีจึงพิพากษายกฟ้อง และต่อมานายชูพงษ์ฯ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานีต่อศาลปกครองสูงสุด

ต่อมานายชูพงษ์ฯ ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครเพื่อขอให้วินิจฉัยในเรื่องนี้ใหม่เพื่อให้เป็นไปตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘ ที่ว่าเมื่อศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลแล้ว ย่อมมีผลตั้งแต่วันที่ศาลได้อ่านคำพิพากษาโดยเปิดเผยเป็นต้นไป ซึ่งจังหวัดสกลนครเห็นว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายชัยมงคลฯ ตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๔ เป็นกรณีพิพาทที่เข้าสู่ศาลปกครองอุดรธานีและศาลปกครองอุดรธานีได้มีคำพิพากษาแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำพิพากษาและยังไม่มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานี คำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานีย่อมมีผลผูกพันคู่กรณีตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จังหวัดสกลนครจึงขอหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า เมื่อคำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานีแตกต่างจากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘ ความเห็นของจังหวัดสกลนครในกรณีดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ พิจารณา และคณะกรรมการฯ เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ วางระเบียบในเรื่องการตีความและการให้ความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น และให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือเป็นระเบียบปฏิบัติต่อไป เมื่อกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานียังไม่ถึงที่สุด เนื่องจากมีการอุทธรณ์คำพิพากษานั้นต่อศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานีจึงยังไม่มีผลผูกพันคู่ความตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับการแจ้งเวียนความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘ จากกระทรวงมหาดไทยแล้ว จึงต้องถือปฏิบัติตามความเห็นดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

๒. กรณีจังหวัดพัทลุง

จังหวัดพัทลุงได้รับแจ้งจากกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับผลการพิจารณาข้อหารือของจังหวัดพัทลุง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อย สรุปได้ว่าเมื่อศาลจังหวัดพัทลุงมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๘๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อยแล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อยจึงสิ้นสุดลงทันทีตั้งแต่วันที่ศาลจังหวัดพัทลุงมีคำพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด ตามมาตรา ๑๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๔๕ (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ต้องสอบสวนและวินิจฉัยก่อน เพราะเป็นการสิ้นสุดสมาชิกภาพโดยผลของกฎหมาย ส่วนการจ่ายค่าตอบแทนของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อยนั้น เมื่อบุคคลดังกล่าวทราบว่าได้ถูกศาลพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และสมาชิกภาพของตนย่อมสิ้นสุดลงทันทีตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว การที่บุคคลดังกล่าวยังมาปฏิบัติราชการย่อมถือว่าไม่สุจริตและไม่ได้รับค่าตอบแทน อย่างไรก็ดี จังหวัดพัทลุงไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว อีกทั้งยังไม่เห็นด้วยกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘ โดยจังหวัดพัทลุงเห็นว่าการวินิจฉัยว่าบุคคลใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเพราะเหตุถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องพิจารณาตามกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่อง โดยไม่ต้องนำหลักกฎหมายทั่วไปมาเทียบเคียง การวินิจฉัยให้บุคคลใดพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ถึงที่สุดก่อน ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานี ในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๖

จังหวัดพัทลุงจึงขอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอทบทวนความเห็นเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อย และขอหารือเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อย

๓. กรณีจังหวัดอุบลราชธานี

จังหวัดอุบลราชธานีได้วินิจฉัยให้นายสมหมาย แสงสว่าง พ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองเดชอุดม และวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเดชอุดมสิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมาย เนื่องจากศาลจังหวัดเดชอุดมได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๗๐/๒๕๕๗ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายสมหมายฯ ทั้งนี้ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘ ต่อมานายสมหมายฯ และสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเดชอุดมได้ฟ้องต่อศาลปกครองอุบลราชธานีให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี แต่ศาลปกครองอุบลราชธานีได้มีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นเพียงการยืนยันผลแห่งคำพิพากษาของศาลจังหวัดเดชอุดม

ต่อมานายสมหมายฯ ได้ยื่นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีขอกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเมืองเดชอุดม โดยอ้างเหตุผลจากคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๒๔๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘ เรื่อง คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (ขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง) ที่วินิจฉัยว่า

แม้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะถูกศาลอุทธรณ์ภาค ๓ พิพากษาว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ ให้ลงโทษจำคุก ๕ ปี และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด ๑๐ ปี แต่เมื่อคดีดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา คดียังไม่ถึงที่สุด ไม่อาจบังคับคดีโดยเด็ดขาด จึงไม่ถึงว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นอยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และไม่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

จังหวัดอุบลราชธานีจึงขอหารือว่าจะต้องนำคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๒๔๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘ ซึ่งวินิจฉัยแตกต่างจากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘ มาพิจารณาให้นายสมหมายฯ กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเมืองเดชอุดม และวินิจฉัยให้ผู้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเดชอุดมกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ อย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่า ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘ และความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ มีแนวทางที่แตกต่างจากคำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานี ในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๔/๒๕๕๖ และคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๒๔๗/๒๕๕๘ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘ มีแนวทางแตกต่างจากคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๒๔๗/๒๕๕๘ ในการวินิจฉัยประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น อันเนื่องมาจากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น และคดียังไม่ถึงที่สุดเนื่องจากอยู่ระหว่างการอุทธรณ์หรือฎีกา จะต้องวินิจฉัยตามแนวทางของคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๒๔๗/๒๕๕๘ หรือความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘

ประเด็นที่สอง หากคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ในการวินิจฉัยประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะต้องวินิจฉัยตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือเพิ่มเติม ดังนี้

๑. กรณีจังหวัดสกลนคร เมื่อศาลปกครองอุดรธานีได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๔/๒๕๕๖ แล้วว่า การที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายชัยมงคลฯ โดยคดียังไม่ถึงที่สุด และยังไม่เป็นผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายชัยมงคลฯ คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครที่ได้วินิจฉัยว่านายชัยมงคลฯ ยังไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และคดีดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ในกรณีเช่นนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองอุดรธานี หรือตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. กรณีจังหวัดพัทลุง เมื่อศาลจังหวัดพัทลุงมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๘๒/๒๕๕๖ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อยแล้ว แต่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อยยังได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อมาและได้รับค่าตอบแทนมาโดยตลอด ในกรณีเช่นนี้จะสามารถเรียกคืนค่าตอบแทนจากสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อยได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีจังหวัดสกลนคร นอกจากนายชัยมงคลฯ จะถูกฟ้องในคดีความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ศาลจังหวัดสกลนครแล้วยังถูกฟ้องในคดีความผิดเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวในศาลจังหวัดสว่างแดนดินอีกด้วย ซึ่งศาลจังหวัดสว่างแดนดินได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๗๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๓ ยกฟ้อง แต่ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๓๙/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ พิพากษากลับ และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายชัยมงคลฯ ต่อมาได้มีการฎีกาคัดตั้งกล่าว และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๐๙๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๗๓๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ ว่า นายชัยมงคลฯ ไม่ได้กระทำความผิดตามฟ้อง ดังนั้น ปัจจุบันคดีของนายชัยมงคลฯ จึงถึงที่สุดแล้ว โดยนายชัยมงคลฯ ไม่มีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และไม่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

สำหรับกรณีจังหวัดพัทลุงมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คดีที่ศาลจังหวัดพัทลุงพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อย ปัจจุบันศาลฎีกาได้มีคำสั่งศาลฎีกาที่ ๖๘๔๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ไม่รับฎีกาของจำเลยไว้พิจารณา ดังนั้น คดีของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อยจึงถึงที่สุดแล้ว โดยสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อยมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุงได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งศาลฎีกาดังกล่าวไปยังนายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อยและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อยได้สิ้นสุดแล้วโดยผลของกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นวันที่ศาลจังหวัดพัทลุงอ่านคำสั่งศาลฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การวินิจฉัยประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นในกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งยังคงเป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘^๑ เนื่องจากการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางกฎหมายหรือโทษทางอาญา^๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดว่า เมื่อศาลพิพากษาว่าผู้ใดมีความผิดตามกฎหมายดังกล่าวและพิพากษาลงโทษจำคุกแล้ว ให้ศาลพิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นด้วย ดังนั้น คำพิพากษาที่ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจึงย่อมมีผลตั้งแต่วันที่

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพ้นจากตำแหน่งของนายกเทศมนตรีและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลในกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๔/๑๖๒ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๓-๕/๒๕๕๐ ได้วินิจฉัยว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญา และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๐๘๓/๒๕๔๔ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๓๔๐/๒๕๕๐ ได้วินิจฉัยว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ใช่โทษตามกฎหมาย

ได้อ่านในศาลโดยเปิดเผยเป็นต้นไป และมีผลผูกพันคู่ความนับตั้งแต่วันที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย ตามที่กำหนด ในมาตรา ๑๕^๓ และมาตรา ๑๘๘^๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง^๕ และมาตรา ๒๓๑ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดว่า “การยื่นอุทธรณ์ย่อมไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น แต่คู่ความที่ยื่นอุทธรณ์อาจยื่นคำขอต่อศาลอุทธรณ์ไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนพิพากษา โดยทำเป็นคำร้อง ชี้แจงเหตุผลอันสมควรแห่งการขอให้ศาลอุทธรณ์ทุเลาการบังคับไว้” โดยผลแห่งบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งและสิ้นสุดสมาชิกภาพลง ตามบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกับบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาดังกล่าว แม้ต่อมาได้มีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลชั้นต้น และคดียังไม่ถึงที่สุด ก็ไม่มีผลเปลี่ยนแปลง การถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่มีขึ้นจากคำพิพากษาของศาลชั้นต้นแต่อย่างใด เพราะมีฉะนั้นแล้ว คำพิพากษาศาลชั้นต้นที่ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวจะไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย ซึ่งแตกต่าง จากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลบังคับของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๗๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดว่า คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนด ในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย แต่ในกรณีที่ เป็น คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลา การอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

“มาตรา ๑๕ วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้

“มาตรา ๑๘๘ คำพิพากษาหรือคำสั่งมีผลตั้งแต่วันที่ได้อ่านในศาลโดยเปิดเผยเป็นต้นไป

“มาตรา ๑๔๕ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกา และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษา หรือมีคำสั่ง นับตั้งแต่วันที่คำพิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย ถ้าหากมี

“มาตรา ๒๓๑ การยื่นอุทธรณ์ย่อมไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของ ศาลชั้นต้น แต่คู่ความที่ยื่นอุทธรณ์อาจยื่นคำขอต่อศาลอุทธรณ์ไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนพิพากษา โดยทำเป็นคำร้อง ชี้แจงเหตุผลอันสมควรแห่งการขอให้ศาลอุทธรณ์ทุเลาการบังคับไว้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่ กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย

ในกรณีที่ เป็น คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้น ระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

อนึ่ง การที่มาตรา ๔๑^๙ และมาตรา ๔๒^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ ซึ่งกำหนดว่าเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดแล้ว ให้มีการดำเนินการเพื่อบันทึกข้อมูลไว้ในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อไปนั้นก็เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามมาตรา ๙^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น หาได้มีผลทำให้คำพิพากษาของศาลชั้นต้นไม่มีผลบังคับแต่อย่างใดไม่สำหรับคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๒๔๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘ เรื่อง คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (ขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง) ที่ยกขึ้นเป็นเหตุผลในการขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘ นั้น ย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคดีและเฉพาะคู่ความในคดีนั้น ๆ เท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๑๕^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง^{๑๓} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประเด็นที่สอง เนื่องจากในประเด็นที่หนึ่งได้ให้ความเห็นว่า การพิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นในกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งยังคงเป็นไปตามความเห็นเดิมของคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘ จึงมีความเห็นในประเด็นที่สอง ดังนี้

๑. กรณีจังหวัดสกลนคร เห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คดีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายชัยมงคลฯ ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้ว โดยผลแห่งคดีทำให้ นายชัยมงคลฯ ไม่มีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ และไม่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เมื่อผลของคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวผูกพันคู่ความให้ต้องดำเนินการตามคำพิพากษามาตรา ๑๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครจึงต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว สำหรับการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครที่ได้วินิจฉัยว่านายชัยมงคลฯ ยังไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามการเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร และมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองอุดรธานี ซึ่งปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครก็ย่อมต้องดำเนินการตามผลของคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวเช่นกัน

^๙มาตรา ๔๑ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใด และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับแจ้งคำพิพากษานั้นแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบันทึกไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

^{๑๐}มาตรา ๔๒ ในกรณีที่มีการถอนชื่อบุคคลใดออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง หรือมาตรา ๔๐ วรรคสองหรือวรรคสาม หรือเพิ่มชื่อบุคคลใดลงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดตามมาตรา ๔๑ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งต่อผู้อำนวยการทะเบียนกลางตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรเพื่อแก้ไขบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙ ให้ถูกต้องด้วย

^{๑๑}มาตรา ๙ ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรมีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้งจากทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความจริง

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

๒. กรณีจังหวัดพัทลุง เห็นว่า เมื่อกรณีของจังหวัดพัทลุงเป็นเรื่องที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เคยหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๘ ในประเด็นของจังหวัดพัทลุงแล้ว อีกทั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้วินิจฉัยกรณีของจังหวัดพัทลุงตามแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว และได้วินิจฉัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเรียกคืนค่าตอบแทนจากสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทะเลน้อยด้วยแล้ว การที่จังหวัดพัทลุงไม่เห็นด้วย และยังไม่ดำเนินการตามแนวความเห็นดังกล่าวนั้นอาจถือเป็นเหตุให้เทศบาลตำบลทะเลน้อยได้รับความเสียหาย แต่โดยที่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเป็นความเห็นทางกฎหมาย การดำเนินการตามความเห็นดังกล่าวหรือไม่จึงอยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้อง หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ประสงค์จะดำเนินการตามความเห็นดังกล่าว ย่อมกระทำได้ด้วยความรับผิดชอบในผลที่จะเกิดขึ้นทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัยของตนเอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ที่กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น



(นายตีสทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๙