

ด่วนที่สุด

วิทยุในราชการกระทรวงมหาดไทย

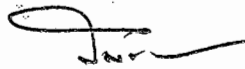
ที่ มท 0801.3/ด 643

วันที่ 25 มีนาคม 2551

ถึง ท้องถิ่นจังหวัด ทุกจังหวัด

ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้เคยชี้แจงการนับวาระการดำรงตำแหน่ง
สองวาระติดต่อกันของนายกเทศมนตรี ให้นับจากการเลือกตั้งครั้งที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี
โดยตรง นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงขอส่งความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณา
เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต่อไป



(นายสมพร ไข่บางยาง)
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ที่ มท 0801.3/158

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กระทรวงมหาดไทย

วันที่ 25 มีนาคม 2551

เรียน ผู้อำนวยการกองการสื่อสาร กรมการปกครอง

ขอได้โปรดจัดส่งข้อความวิทยุข้างต้นด้วย จักขอบพระคุณยิ่ง



(นายธีระ พัฒนากุล)
หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป รักษาการแทน
เลขานุการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ทน.ผ.ปชส.....
ทน.ง.....
จนท.บห.....
จนท.....

ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๓๕๐๖



กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ถนนราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑

เรื่อง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี

กราบเรียน ประธานกรรมการการเลือกตั้ง

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ที่ ส.ท.ท ๒๖๙/๒๕๕๑

ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับหนังสือจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท) แจ้งว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้มีมติในการประชุมพิจารณา ครั้งที่ ๙๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๑ ให้นายวันชัย จงสุทธานามณี เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ตามนัยมาตรา ๔๕ (๑๗) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบมาตรา ๔๘ สัตตแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเห็นว่าได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่มาแล้วสองวาระติดต่อกัน สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยจึงได้นำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาหารือร่วมกับนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเทศบาลฯ อีกทั้งไม่เป็นไปตามแนวทางที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเคยชี้แจงไว้ว่า การนับวาระการดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันของนายกเทศมนตรี ให้นับจากการเลือกตั้งครั้งที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จึงขอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาเรื่องดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาพร้อมนี้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้แก้ไขรูปแบบการบริหารเทศบาลที่ให้เทศบาลบริหารงานในรูปแบบเดียว คือ รูปแบบคณะเทศมนตรีมาใช้สองรูปแบบ ประกอบด้วย รูปแบบคณะเทศมนตรี และรูปแบบนายกเทศมนตรี (โดยตรง) โดยให้เทศบาลใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หากเทศบาลใดบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีไม่ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบนายกเทศมนตรี (โดยตรง) มาใช้บังคับ และเทศบาลใดบริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรี (โดยตรง) ก็ไม่ให้นำรูปแบบคณะเทศมนตรีมาใช้บังคับ โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการในแต่ละรูปแบบที่แตกต่างกัน ซึ่งตามมาตรา ๔๕ สัตตแห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ใช้บังคับกับกรณีของนายกเทศมนตรี (โดยตรง) ได้กำหนดว่า “ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้” บทบัญญัตินี้ กำหนดให้

นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองวาระไม่ได้ เมื่อเทศบาลใดเริ่มบริหารงานในรูปแบบนายกเทศมนตรี (โดยตรง) แล้วก็ให้เริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี (โดยตรง) นั้น ติดต่อกันนับแต่เริ่มบริหารงานในรูปแบบดังกล่าว มิได้นำวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรีมานับรวมด้วย เพราะรูปแบบคณะเทศมนตรีนั้นผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมิได้มาจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน จะต้องได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเสียก่อนแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจะแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

๒. ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี (โดยตรง) เพียงอย่างเดียว ซึ่งในมาตรา ๔๘ สัตต วรรคหนึ่ง ก็ยังคงบัญญัติให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ เช่นเดียวกันกับมาตรา ๔๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะมีเจตนารมณ์ที่จะห้ามมิให้นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกัน โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การบริหารเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี (ที่นายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล) แต่อย่างไรก็ดี ประกอบกับในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔๖ ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติในบทที่ ๒ คณะเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาใช้บังคับกับการบริหารเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีต่อไปได้ ดังนั้น ในวันที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับเทศบาลที่บริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีจึงต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ บทที่ ๒ คณะเทศมนตรี ต่อไป ซึ่งบทบัญญัติในบทที่ ๒ ดังกล่าวนั้น ได้มีข้อกำหนดห้ามคณะเทศมนตรีดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกัน และในระหว่างที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับนั้น ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยมีสาระแก้ไขเพิ่มเติมห้ามมิให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันเช่นเดียวกัน และในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวได้บัญญัติมิให้นำบทบัญญัติที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมไปใช้กับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับ และให้นำบทบัญญัติเดิมก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมไปใช้บังคับแทนจนกว่าจะครบอายุของสภาหรือมีการยุบสภา และมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก จึงเห็นได้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าวต่างก็ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกัน โดยมีบัญญัติห้ามมิให้ผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบที่มีได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ของประชาชน ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแต่อย่างใด ดังนั้น จึงพิจารณาได้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสามฉบับมีเจตนารมณ์ที่จะห้ามเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเท่านั้น ที่มีให้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกัน

๓. ศาลจังหวัดชลบุรีได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๙๐/๒๕๔๔ และคดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๙๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๔ ระหว่างนายณัฏกฤช จีรุงฤทธิ์ ผู้ร้อง กับนายสุรสิทธิ์ กังวลกิจ ผู้คัดค้าน สรุปสาระสำคัญได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีได้ประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี เทศบาลเมืองบ้านบึง เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ กำหนดวันเลือกตั้งพร้อมกันในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยนายณัฏกฤช จีรุงฤทธิ์ และนายสุรสิทธิ์ กังวลกิจ เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งนายกเทศมนตรี เทศบาลเมืองบ้านบึง แต่นายสุรสิทธิ์ กังวลกิจ เคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลบ้านบึงสองวาระติดต่อกัน กล่าวคือ วาระแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๑ วาระที่ ๒ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ นายณัฏกฤช จีรุงฤทธิ์ จึงขอให้ไต่สวนและมีคำสั่งเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี เทศบาลเมืองบ้านบึง ของนายสุรสิทธิ์ กังวลกิจ

ศาลจังหวัดชลบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้เทศบาลบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีเพียงรูปแบบเดียว แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้เทศบาลบริหารเป็นสองรูปแบบ กล่าวคือ ประการแรกบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรี ประการที่สอง บริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรี ทั้งนี้ เทศบาลจะบริหารในรูปแบบใด ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๑๔ โดยหากเทศบาลใดบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรี คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย โดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีอยู่เดิม หากเทศบาลใดบริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรี คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเป็นนายกเทศมนตรี ต้องเป็นไปตามมาตรา ๔๘ เบญจ และมาตรา ๔๘ จ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยไม่นำบทบัญญัติในบทที่ ๒ ว่าด้วยคณะเทศมนตรีมาใช้บังคับ ซึ่งเป็นการบริหารในรูปแบบที่บัญญัติขึ้นใหม่ ส่วนมาตรา ๔๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ นั้น หมายความว่าถึงการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตามรูปแบบการบริหารที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่ดังกล่าวจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อความที่ว่า "ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง" นั้น คำว่า "วันเลือกตั้ง" ตามบทบัญญัติของมาตรานี้ก็คือวันเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่ เป็นการสนับสนุนให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นว่า ข้อห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีสองวาระติดต่อกัน

ตามมาตรา ๔๘ สัตต นั้น หมายความว่าถึงการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในการบริหารรูปแบบ นายกเทศมนตรีที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่นั้นเอง มิใช่หมายความว่าถึงการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในวาระก่อน มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับดังกล่าว คดีนี้เทศบาลเมืองบ้านบึงมีการบริหารในรูปแบบ นายกเทศมนตรี และมีการประกาศสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นครั้งแรก นายสุรสิทธิ์ กังวลกิจ สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาล ดังกล่าว แม้นายสุรสิทธิ์ กังวลกิจ จะเคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลบ้านบึง วาระแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และวาระที่สองตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ติดต่อกัน โดยวาระที่สองนายสุรสิทธิ์ กังวลกิจ จะดำรงตำแหน่งครบหรือไม่ครบวาระก็ตาม นายสุรสิทธิ์ กังวลกิจ ก็ไม่ต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบ้านบึง คำร้องของนายณัฏกฤษ จีรุงฤทธิ์ พังไม่ขึ้น พิพากษายกคำร้องของผู้ร้อง

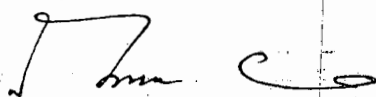
๔. สำหรับแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการนับวาระการดำรงตำแหน่งและคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหรือผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีดังกล่าว นั้น ได้ถือปฏิบัติตามข้อ ๒ มาโดยตลอด ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลจังหวัดชลบุรีตามข้อ ๓

๕. ปัจจุบันมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีวาระการดำรงตำแหน่งจากรูปแบบคณะเทศมนตรีรวมกับรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงครบสองวาระติดต่อกันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้วหลายแห่ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งนับวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่มาจากรูปแบบคณะเทศมนตรีรวมกับรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นสองวาระตามมาตรา ๔๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว นายกเทศมนตรีที่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วเหล่านั้น จะเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๔๕ (๑๗) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ อันก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล รวมทั้งคำวินิจฉัยดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นในลักษณะเดียวกันด้วย

ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงใคร่ขอส่งความเห็นนี้มาเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายสมพร ไข่บงยาง)

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น