

# ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๘๙๐.๔/ว ๒๑๐๘



กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ มกราคม ๒๕๕๔

เรื่อง ทารือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เรื่อง การเข้าชื่อ และลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด นร ๐๙๐๕/๓ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๔

ด้วยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกรณีการนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นว่า

๑. การเข้าชื่อลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับการรับรองไว้ตามมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคคลที่ตนเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนน ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิใช่กรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ประกอบกับประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกระบวนการตามกฎหมายเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงมิใช่กระบวนการเพื่อกำหนดคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ประกาศกำหนดวันลงคะแนน

/ เสียงถอดถอน ...

เสียงถอดตอนดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายวันดี วรณวโรทร)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง  
ส่วนส่งเสริมและประสานการเลือกตั้งท้องถิ่น  
โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๐๐ ต่อ ๒๓๕๒-๓  
โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๖๙๕๖

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
เลขที่ 4174  
วันที่ 17 ธ.ค. 2554  
หน้า 14

# ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๙๐๕/๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
๓๙๔/๑๔ ถนนสามเสน  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง  
ที่ 109  
วันที่ 17 ธ.ค. 2554  
เวท

๑๗ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง ทารือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เรื่อง การเข้าชื่อ และลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

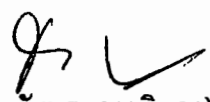
อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๐๔๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (กรณีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ เรื่อง กำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีตำบล สงเปลือย)

ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการ เข้าชื่อและลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น บัดนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวและ มีความเห็นปรากฏตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ได้ส่งมาด้วยนี้ จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

เรียน ผอ.สน.พร.  
เพื่อโปรดทราบ  
เห็นควรแจ้ง ๙๑๓.

ขอแสดงความนับถือ




(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นางชวพร  
17/1/54

สำนักอำนวยการ  
โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙  
สำนักกฎหมายปกครอง  
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๐๙๕๑-๘  
โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๕๙๘๒  
www.krisdika.go.th  
www.lawreform.go.th



17-๑-๕๕

นายศตพงษ์ สุนทรารัตน์

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
(กรณีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ เรื่อง  
กำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือย)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๙๐.๔/๑๒๐๖๗ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ เรื่อง กำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือย สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) นายพิชัย ไร่วิบูลย์ นายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือย อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ขอให้พิจารณายกเลิกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ เรื่อง กำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือย เนื่องจากไม่ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยยังไม่มีผลการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในเรื่องที่มีการเข้าชื่อร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่นายพิชัยฯ ได้คัดค้านไว้ในหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและคัดค้านการยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

จังหวัดกาฬสินธุ์มีความเห็นว่า ขั้นตอนการดำเนินการและผู้มีอำนาจรับผิดชอบเกี่ยวกับการเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ เรื่อง กำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือย เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเท่านั้นจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้อุทธรณ์จึงยังไม่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากประกาศดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์จึงไม่มีอำนาจในการพิจารณายกเลิกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ดังกล่าว เห็นควรยกอุทธรณ์

(๒) จังหวัดกาฬสินธุ์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อปรึกษาหารือว่าความเห็นของจังหวัดกาฬสินธุ์ดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ประการใด ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ความเห็นของจังหวัดกาฬสินธุ์ดังกล่าวข้างต้นเป็นไปในแนวทางเดียวกับที่กระทรวงมหาดไทยแจ้งให้ทุกจังหวัดถือปฏิบัติ และมีความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนี้

(๒.๑) โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเข้าชื่อถอดถอนไว้แล้ว ดังนั้น การพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์เกี่ยวกับการเข้าชื่อร้องเรียนตามคำขอของผู้อุทธรณ์ จึงได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(๒.๒) มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ที่อาจจะไม่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้ ในกรณีที่การให้สิทธิดังกล่าวจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป ประกอบกับมาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดระยะเวลาการดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่จำเป็นต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เพราะอาจทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือยต้องล่าช้าออกไป

นอกจากนี้ มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่าการให้พ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจไม่ต้องให้ออกโอกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก็ได้ ดังนั้น เมื่อประกาศผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนเป็นการให้พ้นจากตำแหน่งจึงไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(๒.๓) ประเด็นปัญหาว่าประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ เรื่อง กำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือย เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ นั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ประกาศผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากมีผลทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่จนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้ประกาศผลการลงคะแนนเสียงถอดถอน ดังนั้น ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

แนวทางที่สอง เห็นว่า ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนดังกล่าว รวมถึงประกาศผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไม่มีลักษณะตามนิยามคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ประกาศดังกล่าวเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของประชาชนซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

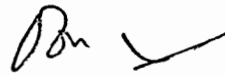
โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และยังไม่เคยมีแนวทางปฏิบัติมาก่อน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ซึ่งข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะนำมาใช้

บังคับแก่การออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยหรือไม่ นั้น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า การเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับการรับรองไว้ตามมาตรา ๒๘๕<sup>๕</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคคลที่ตนเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนน ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิใช่กรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ประกอบกับประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกระบวนการตามกฎหมายเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงมิใช่กระบวนการเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔



(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๔

<sup>๕</sup> มาตรา ๒๘๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>๖</sup> มาตรา ๘ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๗



# ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๘๙๐.๔/ ๑๒๐๒๓

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ทารือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เรื่อง การเข้าชื่อและ  
ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือจังหวัดกาฬสินธุ์ ด่วนที่สุด ที่ กส ๐๐๓๗.๔/๑๓๗๑๓ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๓  
๒. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๙๐.๔/ว ๓๔๒๐ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๒

ด้วยจังหวัดกาฬสินธุ์ได้มีหนังสือทารือกรณี นายพิชัย ไรวิบูลย์ นายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือย  
อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ อุทธรณ์ขอให้พิจารณายกเลิกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด  
กาฬสินธุ์ เรื่อง กำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือย เนื่องจากไม่ได้รับความเป็นธรรม  
ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองใน ๔ ประเด็นโดยสรุป ดังนี้

๑. ไม่ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.  
๒๕๓๙ ตามที่ผู้นำฝ่ายร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจังหวัดมีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีหน้าที่  
โดยตรงในการตรวจสอบความถูกต้องว่ามีการปลอมลายมือชื่อในคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน เพราะ  
มาตรา ๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น  
พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดชัดเจนว่า ตัวแทนของผู้เข้าชื่อได้ให้คำรับรองว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเองแล้ว  
แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจใช้อำนาจกำกับดูแลการเข้าชื่อลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนตามที่กฎหมายกำหนดใน  
ฐานะเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องเข้าชื่อหากมีกรณีสงสัยในบัญชีรายชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า  
มีการปลอมลายมือชื่อในคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนได้ โดยต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนและ  
เงื่อนไขเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งเงื่อนไขเวลาในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน ๗ วันนับแต่วันที่รับคำชี้แจง เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนน  
เสียงถอดถอนพร้อมทั้งจัดส่งคำร้องตามมาตรา ๕ และคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาไปด้วย

๒. ไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ระบุในหนังสือชี้แจงและคัดค้านการยื่น  
ถอดถอนตน โดยจังหวัดมีความเห็นว่า กรณีนี้เมื่อตัวแทนของผู้เข้าชื่อได้ให้คำรับรองว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้ร่วม  
เข้าชื่อด้วยตนเองแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการปลอมลายมือชื่อในคำร้องแต่อย่างใดและเมื่อ  
ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้ถูกเข้าชื่อถอดถอนแล้วต้องรีบดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง  
ภายในเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

๓. การพิจารณาให้ความเป็นธรรมกรณีผู้อุทธรณ์สงสัยว่าการยื่นถอดถอนดังกล่าวดำเนินการ  
ไม่เป็นไปตามข้อกฎหมาย โดยหลอกลวงประชาชนให้ลงลายมือชื่อ ภายหลังการแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนตามกฎหมายแล้ว จังหวัดมีความเห็นว่า เป็นอำนาจของ  
คณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะดำเนินการจัดให้มีการตรวจสอบการปลอมลายมือชื่อใน  
คำร้องหรือไม่ อย่างไร ซึ่งอยู่นอกกรอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

๔. ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ เรื่อง กำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือย จังหวัดมีความเห็นว่า ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเท่านั้น ยังไม่มีผลทางกฎหมายมากระทบสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ยุทธน์ ผู้ยุทธน์จึงยังไม่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายแต่อย่างใด การพิจารณายกเลิกประกาศให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนดังกล่าวถือว่าอยู่นอกขอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเห็นควรยกอุทธรณ์

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นของจังหวัดกาฬสินธุ์ตามประเด็นในข้อ ๑ - ๓ ดังกล่าวข้างต้น เป็นไปในแนวทางเดียวกับที่กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้ทุกจังหวัดถือปฏิบัติตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒. โดยมีความเห็นเพิ่มเติมเรื่องวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ ในกรณีดังกล่าว ดังนี้

๑. มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดว่า ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี เมื่อมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเข้าชื่อถอดถอน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดส่งคำร้องให้ผู้ถูกเข้าชื่อถอดถอนจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือเมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งคำร้องให้ทราบแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำชี้แจงหรือวันครบกำหนดแล้วแต่กรณีเพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนต่อไป โดยมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งปิดประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอน คำร้อง คำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาถ้าหากมี และประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร และที่ลงคะแนนเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียงเฉพาะในเขตท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้น การพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์เกี่ยวกับคำร้องตามคำขอของผู้ยุทธน์ จึงได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำขอของผู้ยุทธน์ที่ให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงจึงไม่มีผลผูกพันการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์

๒. กรณีหากผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำร้องตามวิธีการและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เห็นว่า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานของตน โดยวรรคสองของบทบัญญัติดังกล่าวมิให้นำมาใช้บังคับในกรณี (๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป และ (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น ซึ่งกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณี (๑) การให้พ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทาง



ปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๗ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาบังคับตายตัวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำชี้แจงหรือวันครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งคำร้องให้ผู้ถูกถอดถอนจัดทำคำชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาแล้วแต่กรณีเพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนต่อไป ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือยจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติโดยตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ เพราะจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือยต้องล่าช้าออกไปตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) และเป็นคำสั่งกรณีการให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ เรื่อง กำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือย เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ เห็นว่า ประกาศดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองซึ่งยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตำบลสงเปลือยผู้อุทธรณ์ จนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้ประกาศผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นต้องมีผลให้ผู้อุทธรณ์พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในเทศบาลนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งประกาศผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลสงเปลือยรวมถึงผู้อุทธรณ์สามารถยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียงหากเห็นว่าการลงคะแนนเสียงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

แนวทางที่ ๒ เห็นว่า ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงถอดถอนดังกล่าว รวมถึงประกาศผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะมีผลให้ผู้อุทธรณ์พ้นจากตำแหน่ง ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากผลการลงคะแนนเสียงถอดถอนที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามนัยแห่งนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ประกาศดังกล่าวเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของประชาชนซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

/ เนื่องจากเป็น ...

เนื่องจากเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งยังไม่เคยมีแนวทางปฏิบัติมาก่อน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
จึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุรชัย ชันอาสา)

ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ รักษาราชการแทน  
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง  
ส่วนส่งเสริมและประสานการเลือกตั้งท้องถิ่น  
โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๐๐ ต่อ ๒๓๕๒-๓  
โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๖๙๕๖