

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๔๑

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือที่ สผ ๐๐๐๑/๓๐๕๘ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้ร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล โดยชี้แจงว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า กำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี จึงเป็นปัญหาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะมีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้คราวละห้าปี เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แต่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวน่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากหลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษย่อมไม่มีผลใช้บังคับ สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี

ประธานรัฐสภาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวนี้นี้เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่งกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย อีกฝ่ายหนึ่ง จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

ต่อมาประธานรัฐสภาได้มีหนังสือที่ สผ ๐๐๐๑/๔๖๕๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ส่งความเห็นเพิ่มเติมของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“๑. ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งพิจารณาจากหลักการต่างๆ ในการใช้บังคับข้อกำหนดต่างๆ นั้น จะมีการทอดระยะเวลาการใช้บังคับทั้งหมด กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องหมดสมาชิกภาพหากไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือการบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองที่จะต้องลงสมัครในนามของพรรคนั้นๆ ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันตามรัฐธรรมนูญ ก็ยังไม่ใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องมีจำนวนสามสิบห้าคน รวมนายกรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน ตามรัฐธรรมนูญก็ยังไม่ใช้บังคับจนกว่าจะมีการเลือกตั้งชุดใหม่ และสมาชิกวุฒิสภาที่จะต้องมาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่นั้นยังไม่กระทบกระเทือนถึงสถานะของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันซึ่งยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระตามกำหนดเดิม หรือแม้แต่การดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็ได้รับการทอดระยะเวลาคงอยู่อย่างเดิมได้จนกว่าจะหมดสมัย

๒. สมาชิกสภาเทศบาลชุดปัจจุบันนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้อยู่ในวาระห้าปี ตามกฎหมายเดิมไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งชุดใหม่ จึงค่อยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญใหม่สี่ปี ในประเด็นนี้โปรดพิจารณาเทียบเคียงกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) ตามกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับปัจจุบัน (พรบ.) กล่าวคือ กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับปัจจุบันกำหนดให้วาระสี่ปี แต่มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้ สจ. ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในเวลาที่กฎหมายประกาศใช้อยู่นั้นยังคงอยู่ได้ห้าปีจนครบวาระเดิมก่อน ทั้งที่สภาจังหวัดเป็นสภาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งมีวาระสี่ปีเช่นกัน

ฉะนั้น หากมองภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็จะเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้มีผลกระทบกระเทือนถึงสถานะขององค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ตามข้อกำหนดหรือข้อกำหนดเดิมแต่อย่างใด ดังนั้น ในกรณีวาระการดำรงตำแหน่งของสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะสภาเทศบาลตามความเห็นของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยจากความเห็นเดิมในหนังสือฉบับก่อนและฉบับนี้ น่าจะคงอยู่ในวาระเดิมตามกฎหมายไปก่อนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ ทั้งนี้ เป็นเจตนารมณ์ภาพรวมของรัฐธรรมนูญ”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นดังนี้

๑. การเสนอเรื่องดังกล่าวข้างต้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๒. สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

สำหรับประเด็นแรกนั้น เห็นว่าตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวหมายถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายที่บัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ เช่น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๗ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐๐ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๓๐๑ แต่ปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวข้างต้นมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ว่าจะตีความว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี หรือห้าปีก็ตาม ก็ไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลซึ่งเป็นสภาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น การเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้

ส่วนประเด็นที่สอง ซึ่งเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวข้างต้นนั้น เห็นว่า เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตาม มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลว่า มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตาม มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ