

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๔๑

วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑

เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้ส่งสำนวนคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ตามหนังสือที่ ขธ ๐๕๐๓/๒๕๑๘๕ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ กระทรวงยุติธรรม ได้รายงานต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอให้กระทรวงยุติธรรมจัดส่งสำนวนคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๑๒๘๗/๒๕๔๑ ซึ่งนายวันชาติ โอสุคนธ์ทิพย์ ที่ ๑ นายสมิง หอมสุวรรณ ที่ ๒ ผู้ร้องขอให้ถอนการสมัครรับเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลอำเภอคอนเจดีย์ของ นายนรา พร้อมปัญญา ผู้สมัครหมายเลข ๓ โดยผู้ร้องอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๕ และศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่าคำร้องดังกล่าวต้องตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ จึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว เพื่อให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กระทรวงยุติธรรมจึงส่งสำนวนคดีดังกล่าวมาตามคำขอของศาลจังหวัด สุพรรณบุรี

พิจารณาแล้ว ปรากฏตามรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลจังหวัดสุพรรณบุรีว่า “คดีนี้ผู้ร้อง ยื่นคำร้องต่อศาลโดยอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓ ประกอบพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๕ ศาลพิเคราะห์แล้วมีปัญหาเนื่องจาก รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มีบทบัญญัติไม่ต้องตรงกับกฎหมาย ที่ผู้ร้องอ้าง จึงเป็นปัญหาเรื่องศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีนี้ กรณีเป็นเรื่องที่ศาลจะใช้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องอ้างต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”

พิจารณาแล้วเห็นว่าการเสนอความเห็นของศาลจังหวัดสุพรรณบุรีต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องรับเรื่องไว้ พิจารณา

ต่อไปนี้จะพิจารณาวินิจฉัยว่ามาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ และ ที่แก้ไขเพิ่มเติมและมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ตามนัยมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ คณะกรรมการสภาภิบาลประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งราษฎรในเขตสภาภิบาลเลือกตั้งขึ้นมีจำนวนเก้าคน จากผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล^(๑) ในการเลือกตั้งกรรมการสภาภิบาลดังกล่าว นั้น มาตรา ๗ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม^(๒) ซึ่งตามมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๘๒ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอาจยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นให้มีคำสั่งถอนการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ผู้ร้องมีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏชื่อตามประกาศการสมัครตามมาตรา ๒๕ (ประกาศการสมัครระบุชื่อผู้สมัครและเขตเลือกตั้งที่สมัคร ณ สำนักงานเทศบาลนั้น) ได้โดยยื่นต่อศาลชั้นต้นที่เขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า

^(๑) มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการสภาภิบาลประกอบด้วย

(๑) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สภาภิบาลนั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี

(๒) ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สภาภิบาลนั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวนหนึ่งคน

(๓) กำนันแห่งตำบล ซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสภาภิบาล

(๔) ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสภาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นเก้าคน”

^(๒) มาตรา ๗ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติว่า “การเลือกตั้งกรรมการสภาภิบาล ตามความใน (๔) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม”

ยี่สิบวัน^(๓) ดังนั้น ตามนัยมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติสุขภาพภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ประกอบกับมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสุขภาพภิบาลจึงอาจยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นให้มีคำสั่งถอนการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลที่ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขภาพภิบาลในเขตเลือกตั้งที่ผู้ร้องมีสิทธิเลือกตั้งที่ปรากฏชื่อตามประกาศการสมัคร ซึ่งระบุชื่อผู้สมัครและเขตเลือกตั้งที่สมัครได้ตามมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยอนุโลม

ปัญหามีว่าบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ คือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง” และรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑)

(๒)

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

ฯลฯ”

^(๓) มาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ดังนี้

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเห็นว่าตามประกาศการสมัครตามมาตรา ๒๔ ปรากฏชื่อบุคคลผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น อาจยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น ซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน ขอให้คำสั่งถอนการสมัครของบุคคลนั้นได้

เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และวินิจฉัยมีคำสั่งให้ถอนใบสมัครหรือไม่โดยเร็ว คำสั่งของศาลนั้นให้เป็นที่สุด และถ้าศาลมีคำสั่งให้ถอนการสมัคร ก็ให้รีบแจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลด้วย ให้เทศบาลประกาศถอนการสมัครตามคำสั่งศาลไว้ ณ สำนักงานเทศบาล และ ณ ที่เลือกตั้งทุกแห่งในเขตเลือกตั้งนั้น”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตาม มาตรา ๑๔๕ (๓) ได้เฉพาะในกรณีที่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายต่างๆ ที่ระบุไว้ใน มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ดังนั้น ถ้ายังไม่มีการประกาศใช้กฎหมายใดตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามกฎหมายนั้นก็ยังไม่บังคับใช้บังคับไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) ขึ้นอยู่กับการประกาศใช้กฎหมายตาม มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

การตีความบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ดังจะเห็นได้ว่ามาตรา ๓๒๗ ได้บังคับให้กำหนดเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะเริ่มควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ในกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ^(๔)

โดยที่ขณะนี้ยังมีได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายดังกล่าว จึงยังไม่บังคับใช้บังคับไม่ได้ ด้วยเหตุนี้จึงยังถือไม่ได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๗ ของ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ และบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๘๒ ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าว ไม่ขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(๔) มาตรา ๓๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๕) กำหนดเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”