

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

ด้วยสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้ยื่นหนังสือต่อประธานรัฐสภาขอให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่าเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้ตามนัยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แต่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเห็นว่าน่าจะไม่ต้องเนื่องจากหลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษย่อมไม่มีผลใช้บังคับ สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จึงอยู่ในตำแหน่งได้จนครบห้าปี ตามวาระ ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเสนอปัญหาดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่ง จึงเป็นองค์กรหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ บัญญัติไว้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ปัญหาที่ว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) จะมีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับแล้ว จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรนั้นๆ เอง หรือประธานรัฐสภา มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามบทบัญญัติดังกล่าว และในกรณีที่ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็มีได้มีข้อจำกัดว่าปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นนั้น ประธานรัฐสภาจะต้องได้ข้อมูลมาด้วยวิธีการอย่างไร ดังนั้น แม้เรื่องนี้ประธานรัฐสภาจะทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจากสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ ก็ต้องถือว่าอยู่ในอำนาจของประธานรัฐสภาที่จะส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หาใช่เป็นกรณีสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ ซึ่งมีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเองโดยผ่านทางประธานรัฐสภา หรือเป็นปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ

สำหรับปัญหาที่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง หรือมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า นั้นเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งได้คราวละสี่ปี และรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้บัญญัติเฉพาะกาลเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวในกรณีที่กฎหมายเดิมบัญญัติระยะเวลาไว้แตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามที่มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ที่สมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ อ้างว่า ตามหลักการตีความกฎหมาย ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษย่อมไม่มีผลใช้บังคับนั้น เห็นว่า หลักกฎหมายดังกล่าวใช้เฉพาะการกระทำใดซึ่งผู้กระทำจักต้องรับโทษในทางอาญาเท่านั้น ส่วนกรณีวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล หาใช่การกระทำซึ่งผู้กระทำจักต้องรับโทษในทางอาญาไม่ จึงไม่อาจนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับในกรณีนี้

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณา มา จึงวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า มิใช่ห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ