

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕/๒๕๕๖

วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

สรุปข้อเท็จจริง

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจากปลัดกระทรวงมหาดไทยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลว่า มาตรา ๒๐ (๑) ที่บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลว่า “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” เป็นการบัญญัติเพิ่มเติมว่า ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติเพิ่มเติมจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ถือเป็น การเพิ่มเงื่อนไขให้แก่ผู้สมัครในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ความเห็นดังกล่าวถือตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๑ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๒๐ (๑) เป็นบทบัญญัติบังคับเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นในการสมัครสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้มีสัญชาติไทยที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวเท่านั้นที่ต้องมีคุณสมบัติเพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ แต่บุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดแต่ไม่ได้มีบิดาเป็นคนต่างด้าวไม่ต้องมีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ แต่อย่างใด จึงเป็นการบัญญัติถึง

คุณสมบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลที่มีสัญชาติไทยด้วยกันเพียงแต่บุคคลที่มีสัญชาติไทยซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเพิ่มเติมจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดถือเป็นการเพิ่มเงื่อนไขให้แก่ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ามาตรา ๒๐ (๑) เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมายของบุคคลและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ถิ่นกำเนิด จึงมีปัญหากับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญ ได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ (ซึ่งให้บังคับในขณะพิจารณา) และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ พร้อมทั้งมีคำสั่งให้แจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบและส่งสำเนาคำร้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฯ ทราบ หากประสงค์จะชี้แจงให้ยื่นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฯ ได้ส่งคำชี้แจงและศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งรับคำชี้แจงดังกล่าวรวมไว้ในสำนวน เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ โดยคำชี้แจงสรุปได้ดังนี้

๑. ประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล กรมการปกครอง ได้เคยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๔/ว ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งให้ทุกจังหวัดถือปฏิบัติแล้วว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติเกี่ยวกับสัญชาติโดยมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเพียงประการเดียว ต่อมาเมื่อผู้โต้แย้งว่า กรมการปกครองพิจารณาโดยไม่ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๑ ซึ่งมีผลผูกพันองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ เพียงแต่ในการเขียนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีข้อความเพิ่มเติมประกอบด้วยว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญ กระทรวงมหาดไทยจึงหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว มีความเห็นสรุปได้ว่า

๑.๑ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีแนวทางที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาโดยถือหลักความเสมอกันของบุคคลโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติตามมาตรา ๓๐ และบทบัญญัติในเรื่องคุณสมบัติของ

ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับในอดีต โดยไม่มีการบัญญัติเพิ่มเติมว่า คนไทยซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าวจะต้องมีคุณสมบัติใดเพิ่มเติมอีก คงยึดสัญชาติไทยโดยการเกิดเป็นหลักเท่านั้น ไม่ว่าจะมิใช่เชื้อชาติใด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ข้อยกเว้นเรื่องหลักของสัญชาติจึงไม่มีอีกต่อไป บทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่เคยกำหนดวุฒิการศึกษาเพิ่มเติมสำหรับคนไทยที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวจึงขัดกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและใช้บังคับไม่ได้ ประกอบกับบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครที่เป็นผู้มีสัญชาติไทยที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกต่อไปแล้ว ข้อความในมาตรา ๒๐ (๑) ส่วนท้ายจึงไม่มีที่ใช้บังคับอีกประการหนึ่งด้วย ดังนั้น วุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีจึงใช้บังคับสำหรับผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ต้องมีวุฒิการศึกษาใดๆ ประกอบอีก

๑.๒ กรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๑ นั้น เห็นว่าเป็นการวินิจฉัยเนื่องจากการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาลฯ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ยังใช้บังคับได้หรือไม่ เพราะมีข้อสงสัยว่าศาลจังหวัดสุพรรณบุรีจะยังคงมีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งให้ถอนการสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งอยู่หรือไม่ หรืออยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นคนละกรณีกับประเด็นคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น ย่อมเห็นได้ว่าข้อความที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องคุณสมบัติจึงไม่เป็นส่วนสำหรับการวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีไม่อาจถือเป็นบรรทัดฐานได้ กรณีไม่เข้าข่ายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ที่จะผูกพันองค์กรต่างๆ ของรัฐในคดีต่อมา

ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ ใช้บังคับโดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๖ ซึ่งมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๘) และ (๑๖) บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ อันเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาตามคำร้อง แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๓๖ บัญญัติให้ยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะดังนี้

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ยังมีสมาชิกสภาท้องถิ่นดำรงตำแหน่งอยู่ ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นยังคงดำรงตำแหน่งนั้นต่อไป ทั้งคณะ

(๒) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงและยังมีผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งอยู่ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น

(๓) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้มีประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการทั่วไปอยู่แล้วก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับและยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จให้ดำเนินการต่อไปได้ และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าการดำรงตำแหน่งจะสิ้นสุดลง

(๔) ในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างสำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ยังคงอยู่ในวาระตาม (๑) หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปตาม (๓) โดยให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้เช่นเดียวกับผู้ที่ตนดำรงตำแหน่งแทน

โดยวรรคสองให้นำบทบัญญัติที่ถูยกยกเลิกมาใช้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นเหตุลงไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว จึงมีคำสั่งให้มีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะผู้รักษากฎหมายทั้งสองฉบับ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาเป็นไปด้วยความรอบคอบและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหนังสือที่ มท ๐๓๑๐.๔/๑๐๖๘๕ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า

(๑) มีเทศบาลที่มีสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ภายใต้บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) หรือ (๔) ซึ่งจะพ้นวาระการดำรงตำแหน่งหลังสุด คือ เทศบาลตำบลสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร โดยจะครบวาระในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๐

(๒) มีประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๒๐ (๑) หรือไม่ เป็นกรณีที่ไม่อาจคาดหมายได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงใช้บังคับแก่การเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ยังไม่มีข้อโต้แย้งในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างไร

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง มีหนังสือด่วนมากที่ ลต (กกต) ๐๓๐๒/๗๒๐๑ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า

(๑) กรณีการเลือกตั้งทั่วไปอันเนื่องมาจากครบวาระหรือยุบสภา ในการสมัครรับเลือกตั้งได้นำคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาใช้บังคับ โดยกรณีตามมาตรา ๔๔ (๑) นั้นได้ถือว่าบุคคลไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดย่อมมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติตามความในมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ

(๒) กรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างตามบทเฉพาะกาลที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น เนื่องจากการเป็นการเลือกตั้งระบบเก่าตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบและรักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้มีคำสั่งที่ ๕๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๖ มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอปฏิบัติหน้าที่แทน โดยในการรับสมัครเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง กรณีนี้ต้องนำคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นฉบับเดิมมาใช้บังคับในการตรวจสอบสิทธิการรับสมัครเลือกตั้ง ซึ่งใช้คุณสมบัติตามมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ จนกว่าจะครบวาระหรืออายุของสภาเทศบาลสิ้นสุดลง แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ผ่านมาในระบบใหม่ที่อยู่ในความรับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งและการเลือกตั้งระบบเก่าที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ไม่มีผู้สมัครใดมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๒๐ (๑) มายังคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่อย่างใด

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕)

พ.ศ. ๒๕๓๘

มาตรา ๒๐ “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

ฯลฯ”

ประเด็นการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

จากข้อเท็จจริงข้างต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีผู้สมัครคนใดมีปัญหาและ นำข้อโต้แย้งเกี่ยวกับคุณสมบัติการสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ตามมาตรา ๒๐ (๑) เมื่อพิจารณาเห็นว่าระยะเวลาการใช้บังคับใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาเทศบาลฉบับเดิมตามบทเฉพาะกาล จะมีเวลาถึงวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๐ หรือเวลา ๓ ปีเศษ เวลาดังกล่าวไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะมีปัญหาโต้แย้งกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นหรือไม่ จึงเป็นความจำเป็น ที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้ให้เสร็จสิ้นไปเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้น

ข้อพิจารณาเบื้องต้น

ประการแรก พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๘) และ (๑๖) บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยในมาตรา ๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดและเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในขณะนี้ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖ แต่อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าในกรณีที่ให้มีพระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับแล้ว ให้บรรดาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ยังมิใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเภทนั้นมีลักษณะตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) โดยให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่ถูกยกเลิกมาใช้จนกว่าจะสิ้นเหตุตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) กล่าวคือ กรณีหากยังมีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งตามกฎหมายเดิม ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันก็ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง (ตามอนุมาตรา ๑) หรือในกรณีมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งแล้วก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับและยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งต่อไป จนกว่าการดำรงตำแหน่งจะสิ้นสุดลง (ตามอนุมาตรา ๓) หรือในกรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างสำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ยังคงอยู่ในวาระตามกฎหมายเดิม (ตามอนุมาตรา ๔) ก็ยังคงให้ใช้บังคับกฎหมายเดิมต่อไปจนกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและประธานกรรมการการเลือกตั้งที่ว่า มีเทศบาลที่มีสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ภายใต้บทเฉพาะของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) หรือ (๔) ซึ่งจะพ้นวาระการดำรงตำแหน่งหลังสุดโดยจะครบวาระในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๐ ส่วนการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างตามบทเฉพาะกาลที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๖ นั้น กรณีนี้ต้องนำคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ มาใช้จนกว่าจะครบวาระหรือยุบสภา แต่อย่างไรก็ตามในขณะนี้ปัจจุบันยังไม่มีผู้สมัครคนใดมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๒๐ (๑) แต่อย่างไรก็ตาม อีกทั้งในการเลือกตั้งทั่วไปภายใต้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบัน ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ โดยมาตรา ๔๔ (๑) ได้ถือว่า บุคคลไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดย่อมมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติตามความในมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ

จากข้อพิจารณาเบื้องต้นข้อที่หนึ่งและข้อที่สอง พิจารณาแล้วเห็นว่า

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๒๐ (๑) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยผู้สมัครต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด และผู้มีสัญชาติไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย โดยในขณะตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยในส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสัญชาติไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะพิจารณาคำร้องนี้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้บังคับได้มีการตราใหม่ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยในส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ ว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือจะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญ” ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๑๐๗ บัญญัติว่า “(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (๒)...” ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสัญชาติไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาแต่อย่างใด ในทำนองเดียวกัน การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในขณะพิจารณาคำร้องนี้ ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๖ โดยในส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ ว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (๒)...” เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ จึงเห็นได้ว่า ถ้อยคำในมาตรา ๒๐ (๑) เฉพาะในส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด

ไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วยนั้น มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เนื่องจากเป็นการกำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติแตกต่างกัน ตามสัญชาติของบิดา ทั้งที่ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวไม่มีสถานะแตกต่างกันแต่อย่างใด ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย อีกทั้งการกำหนดให้ต้องมีคุณสมบัติแตกต่างกันนั้นเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ รับรองไว้

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ สำหรับที่บัญญัติว่า (๑) “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด” ยังคงบังคับใช้ได้ต่อไปเพราะสอดคล้อง กับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ