

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ หรือห้าปี ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) มีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี โดยมีได้บัญญัติข้อยกเว้นเฉพาะกาลเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาดังกล่าวไว้ แต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้คราวละห้าปี ซึ่งแตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่งดังกล่าว จึงไม่อาจมีผลบังคับใช้ต่อไปได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ คือ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ จึงต้องเป็นไปตามความในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ ส่วนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาน่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากหลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษ ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จึงควรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล

ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่ง กับสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย อีกฝ่ายหนึ่ง จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับ

การเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ หรือห้าปี ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖

ต่อมาประธานรัฐสภาได้ส่งความเห็นของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ชี้แจงเพิ่มเติมว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะทอดระยะเวลาการใช้อำนาจในหลายเรื่อง เช่น การพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า ๕๐ วัน องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา หรือแม้แต่การดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยจึงเห็นว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสภาท้องถิ่นโดยเฉพาะสภาเทศบาล น่าจะอยู่ในวาระเดิมตามกฎหมายไปก่อน จนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่

การรับเรื่องไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

ในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ประธานรัฐสภาได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้น ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก็คือ คำร้องขอของประธานรัฐสภานั้น เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ เพราะหากมิได้เป็นไปตามนั้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็จะไม่รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จะเห็นได้ว่า มาตราดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขหลักไว้สองประการ กล่าวคือ ปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นปัญหาของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และประการที่สอง ปัญหาดังกล่าวจะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ในคำร้องขอของประธานรัฐสภา ประธานรัฐสภามีความเห็นว่ ปัญหาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย “เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่ง กับสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย อีกฝ่ายหนึ่ง”

โดยที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติให้รับเรื่องไว้พิจารณาอย่างไม่เป็นเอกฉันท์ และเหตุผลตลอดจนข้อพิจารณาที่ตุลาการเสียงข้างน้อยได้หยิบยกขึ้นอ้างถึงนั้นเป็นเรื่องของหลักการขั้นมูลฐาน จึงเห็นสมควรที่จะพิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ในเรื่องนี้ด้วย เพื่อร่วมในการแสวงหาหลักเกณฑ์ที่อาจยึดถือเป็นบรรทัดฐานต่อไป

เกี่ยวกับประเด็นแรกที่ว่า ปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือไม่นั้น เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามนัยมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ น่าจะหมายความถึงองค์กรซึ่งมีองค์ประกอบรวมสามประการ ดังนี้

๑. เป็นองค์กรของรัฐ

๒. เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจัดตั้งขึ้น หรือเป็นองค์กรที่มีอยู่ก่อนแล้ว และรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติใหม่หรือเพิ่มเติมเกี่ยวข้องด้วยโดยตรง

๓. เป็นองค์กรซึ่งอำนาจหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วนได้บัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญเอง ในกรณีที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายอื่น (พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๖) ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้เฉพาะในส่วนที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ได้กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ดี หรือสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยก็ดี หากได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นองค์กรของรัฐก็ตาม แต่ก็ขาดคุณสมบัติตามข้อ ๒ และข้อ ๓ กล่าวคือ ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยในรัฐธรรมนูญ ส่วนสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ ก็ไม่อยู่ในข่ายของเงื่อนไขใดๆ เลยแม้แต่เพียงข้อเดียว เพราะสมาคมสันนิบาตเทศบาล ฯ เป็นองค์การหรือสมาคมที่เทศบาลร่วมกันจัดตั้งขึ้น เพื่อส่งเสริมและพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกด้วยกันเอง โดยจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีฐานะแตกต่างจากสภาเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ (กฎหมายมหาชน) ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่แท้จริงที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาเทศบาลโดยตรง ฉะนั้น ประเด็นที่จะต้องพิจารณาก็คือ สภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นมีฐานะเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า สภาเทศบาล (ซึ่งเป็นสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่ง) มีองค์ประกอบครบถ้วนทั้งสามประการตามที่ระบุไว้ กล่าวคือ เป็นองค์กรของรัฐ มีฐานะตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เช่นที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๘๕ ว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ เป็นต้น และท้ายที่สุด ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย เป็นปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น อันจะเป็นตัวกำหนดอายุขององค์กรสภาท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งเรื่องนี้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า โดยเฉพาะ

เกี่ยวกับเงื่อนไขหลักข้อที่สองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ปัญหาที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับ “อำนาจหน้าที่” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น จึงเกิดเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นจะถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรได้หรือไม่

ในประเด็นนี้มีผู้แสดงความคิดเห็นว่า วาระการดำรงตำแหน่งเป็นเรื่องคนละเรื่องกับ “อำนาจหน้าที่” ขององค์กร ดังนั้น ปัญหาที่ว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นควรจะเป็น ๕ ปี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ หรือควรจะเป็น ๔ ปี ตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับ “อำนาจหน้าที่” ของสภาท้องถิ่น

ได้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ความเห็นข้างต้นเป็นการจำกัดความของคำว่า “อำนาจหน้าที่” ในลักษณะที่แคบเกินไป เพราะ “วาระการดำรงตำแหน่ง” เป็นปัจจัยที่กำหนดกรอบเวลาของอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งนั้น จึงสมควรแบ่งแยกออกจากกันและกัน คำว่า “อำนาจหน้าที่” มิใช่กำหนดแต่เพียงว่ามีข้อความ เนื้อหา หรือสาระประการใดบ้างเพียงอย่างเดียว แต่น่าจะต้องรวมถึงขอบเขตในทางเวลาของอำนาจหน้าที่นั้นด้วย กล่าวคือ ต้องมีเครื่องบ่งชี้ว่าอำนาจหน้าที่มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อไร และมีจุดสิ้นสุดลงเมื่อไร ซึ่งเครื่องบ่งชี้นี้อาจถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบข้อหนึ่งที่มีความคู่กันไปกับเนื้อหาหรือสาระของ “อำนาจหน้าที่” เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัญหาเกี่ยวกับ “วาระการดำรงตำแหน่ง” จึงควรถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ด้วยเช่นกัน

นอกจากนั้น ยังมีผู้แสดงความคิดเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นเรื่องการขัดหรือแย้งกันระหว่างมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ กับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ซึ่งต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้ที่จะเสนอเรื่องเช่นนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ควรจะต้องเป็น “ศาล” ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ มิใช่ประธานรัฐสภาตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ถึงแม้ปัญหาดังกล่าวจะมีลักษณะของปัญหาที่ต้องด้วยมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้อธิบายมาแล้วได้เช่นกัน ฉะนั้น จึงไม่มีเหตุที่จะปฏิเสธสิทธิของประธานรัฐสภาหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงตามมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

โดยอาศัยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าคำขอของประธานรัฐสภาเป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรรับเรื่องไว้พิจารณาในสารัตถะต่อไป

ปัญหาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น

มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น...มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี” แต่รัฐธรรมนูญไม่มีบทเฉพาะกาลบัญญัติเกี่ยวกับฐานะของผู้ที่กำลังดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่รัฐธรรมนูญเริ่มมีผลใช้บังคับ จึงเกิดเป็นปัญหาขึ้นเกี่ยวกับการตีความที่ถูกต้องของบทบัญญัตินี้ กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลาห้าปีตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้จะยังคงดำรงตำแหน่งได้ต่อไปจนครบห้าปีตามกฎหมายเดิม หรือจะถูกลดวาระการดำรงตำแหน่งให้เหลือเพียงสี่ปีตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญ

ในเบื้องต้น เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกเทศบาลไว้คราวละห้าปี จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้ตามนัยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นเช่นนี้ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

เห็นว่า ความเห็นดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกาชอบด้วยเหตุและผล และอาจกล่าวเสริมว่าการปรับลดวาระการดำรงตำแหน่งจากห้าปีตามกฎหมายเดิมเป็นสี่ปีนั้น มิใช่เป็นเพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นผลอันสืบเนื่องมาจากหลักการทั่วไปที่ว่า กฎหมายล่าสุดย่อมมีผลยกเลิกกฎหมายเก่าที่ขัดหรือแย้งกัน โดยปริยายอีกด้วย

ส่วนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีข้อโต้แย้งว่า “เนื่องจากหลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษย่อมไม่มีผลใช้บังคับ กล่าวคือ ถ้าสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลน่าจะได้รับสิทธินี้”

ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งดังกล่าวไม่มีน้ำหนักเพียงพอ กล่าวคือ หลักการที่ว่ากฎหมายที่เป็นโทษจะไม่มีผลย้อนหลังนั้น เป็นหลักการทั่วไปที่ใช้หรือยอมรับกันในทางอาญา ตัวอย่างเช่น มาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญระบุว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” แต่ “วาระการดำรงตำแหน่ง” เป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมี “อำนาจหน้าที่”

ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ มิอาจถือได้ว่าเป็นการมี “ผลประโยชน์” หรือ “เป็นคุณ” ในทางส่วนตัว สำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง เพราะอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนต้องเข้าไปในทางสุจริต เพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะก่อนสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ การปรับลดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการ “ให้โทษ” แก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

อนึ่ง เห็นว่า โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีผลตัดลดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นนับตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นไป แต่ย่อมไม่มีผลย้อนหลัง ทั้งนี้ หมายความว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งมาเกินสี่ปีแล้ว แต่ยังไม่ครบห้าปี ในวันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ (รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐) ก็ต้องถือว่ายังคงฐานะและอำนาจหน้าที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่อย่างสมบูรณ์จนถึงวันก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ ฉะนั้น นิติกรรมหรือนิติสัมพันธ์ใดที่กระทำหรือก่อไว้ในช่วงเวลาที่เกินสี่ปี จนถึงวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ย่อมมีผลผูกพันตามกฎหมายเดิมทุกประการ ด้วยเหตุนี้ ถ้าพิจารณาปัญหาในแง่ที่กล่าว ก็อาจสรุปได้ว่าไม่เป็นการตีความรัฐธรรมนูญให้มีผลย้อนหลังแต่ประการใด

นอกจากที่กล่าวข้างต้นแล้ว สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยยังได้ส่งความเห็นเพิ่มเติมโดยผ่านทางประธานรัฐสภา มีข้อความที่เกี่ยวข้องดังนี้

“ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งพิจารณาจากหลักการต่างๆ ในการใช้บังคับข้อกำหนดต่างๆ นั้น จะมีการทอดระยะเวลาการใช้บังคับทั้งหมด กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องหมดสมาชิกภาพ หากไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ฯลฯ ... ก็ยังไม่ใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน ... หรือแม้แต่การดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ก็ได้ให้มีการทอดระยะเวลาคงอยู่อย่างเดิมได้จนกว่าหมดสมัย”

ข้ออ้างนี้ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีต่างๆ ที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลฯ ได้หยิบยกขึ้นเพื่อแสดงว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการทอดระยะเวลาการใช้บังคับนั้น ก็ล้วนแต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วก็น่าจะต้องถือว่า การที่รัฐธรรมนูญไม่มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวข้องกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกก่อนที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ ก็ด้วยเหตุที่ว่ารัฐธรรมนูญไม่มีเจตนารมณ์ที่จะทอดระยะเวลาการใช้บังคับมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า นั้นเอง นอกจากนี้แล้ว ยังเป็นการยากที่จะกล่าวว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจมองข้ามเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นไป ในเมื่อเป็นที่ประจักษ์ว่าผู้ร่างได้ใช้ความระมัดระวังในการร่างบทเฉพาะกาลไว้เกือบครบถ้วนทุกกรณีแล้ว

คำวินิจฉัย

โดยอาศัยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ มีวาระการดำรงตำแหน่งลดลง เหลือสี่ปีตามนัยมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่ดำรงตำแหน่งมาเกินสี่ปีแล้ว แต่ยังไม่ครบห้าปี ก็ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงวันก่อนวันที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ