



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔๕/๒๕๕๖

วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖

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

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องพร้อมความเห็น ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือร้องเรียน ต่อผู้ร้องว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลว่า “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” เป็นการบัญญัติให้ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติเพิ่มเติมจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ถือเป็น การเพิ่มเงื่อนไขให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

เป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว แต่โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ผู้ร้องพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๒๐ (๑) เป็นบทบัญญัติบังคับเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวเท่านั้นที่ต้องมีคุณสมบัติเพิ่มขึ้น จึงเป็นการบัญญัติถึงคุณสมบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลที่มีสัญชาติไทยด้วยกัน ถือเป็นการเพิ่มเงื่อนไขให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวให้มีคุณสมบัติมากกว่าผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในกฎหมายของบุคคลและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าวในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น มาตรา ๒๐ (๑) ในส่วนที่บัญญัติว่า “แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” นั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ พร้อมทั้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติยื่นคำชี้แจง ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ชี้แจงสรุปได้ว่า กรมการปกครองได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๔/ว ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจงให้ทุกจังหวัดถือปฏิบัติในประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติเกี่ยวกับสัญชาติโดยมีสัญชาติไทย โดยการเกิดเพียงประการเดียว ต่อมาเมื่อผู้ได้แย้งว่า กรมการปกครองพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยไม่ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๑ ซึ่งมีผลผูกพันองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ กระทรวงมหาดไทยจึงหรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และภายหลังคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีแนวทางที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาที่ถือหลักความเสมอภาคของบุคคลโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ และนอกจากนี้บทบัญญัติในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับ

ในอดีต เพราะไม่ได้กำหนดว่าคนไทยซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าวจะต้องมีคุณสมบัติใดเพิ่มเติมอีก คงมีหลักการเพียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมีเชื้อชาติใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ข้อยกเว้นเรื่องหลักของสัญชาติดังกล่าวจึงไม่มีอีกต่อไป บทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่เคยกำหนดวุฒิการศึกษาเพิ่มเติมสำหรับคนไทยที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและใช้บังคับไม่ได้ ประกอบกับบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นผู้มีสัญชาติไทยที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกต่อไปแล้ว ข้อความในมาตรา ๒๐ (๑) ส่วนท้ายจึงไม่มีที่ใช้บังคับอีกประการหนึ่งด้วย กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติเกี่ยวกับสัญชาติเพียงประการเดียว คือ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และคุณสมบัติดังกล่าวนี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่ห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ

ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ รัฐสภาได้ตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘๕ วรรคเจ็ด คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ขึ้นใช้บังคับ โดยมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดแล้ว ให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ดังต่อไปนี้... (๘) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒.... (๑๖) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ ...” และมาตรา ๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป แต่จะใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดและเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” ซึ่งมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้วโดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖ และให้ใช้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ อันเป็นกฎหมายฉบับเดียวกับคำร้องนี้ แต่อย่างไรก็ดีในบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่นฯ ให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาใช้บังคับจนกว่าจะครบวาระหรืออายุของสภาสิ้นสุดลง ทั้งนี้เป็นไปตามนัยมาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดแล้ว ให้บรรดาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเภทนั้นที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ (๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ยังมีสมาชิกสภาท้องถิ่นดำรงตำแหน่งอยู่ ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ทั้งคณะ ... (๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้มีประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการทั่วไปอยู่แล้วก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับและยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จให้ดำเนินการต่อไปได้ และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าการดำรงตำแหน่งจะสิ้นสุดลง (๔) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างสำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ยังคงอยู่ในวาระตาม (๑) หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากกาเลือกตั้งทั่วไปตาม (๓) โดยให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้เช่นเดียวกับผู้ที่ตนดำรงตำแหน่งแทน” และวรรคสองบัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไปจนกว่าจะสิ้นเหตุตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี และให้นำบทบัญญัตินี้มาใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งถัดไป”

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ และประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและประธานกรรมการการเลือกตั้ง มีหนังสือชี้แจงสรุปได้ว่า

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหนังสือที่ มท ๐๓๑๐.๔/๑๐๖๘๕ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงว่า เทศบาลที่มีสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ภายใต้บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ ตามมาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) หรือ (๔) จะพ้นวาระการดำรงตำแหน่งหลังสุด คือ เทศบาลตำบลสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร โดยจะครบวาระในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๐ และในขณะนี้ยังไม่มีประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ฯ มาตรา ๒๐ (๑)

๒. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง มีหนังสือด่วนมากที่สุด (กกต) ๐๓๐๒/๗๒๐๑ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงว่า ในการเลือกตั้งทั่วไปอันเนื่องมาจากครบวาระหรือยุบสภา การสมัครรับเลือกตั้งได้นำคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๔ มาใช้บังคับ โดยตามมาตรา ๔๔ (๑) ถือว่าบุคคลใดมีสัญชาติไทยโดยการเกิดย่อมมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติตามความในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๒๐ (๑) และกรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างตามบทเฉพาะกาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ มาตรา ๑๓๖ นั้น เนื่องจากการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบและรักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้มีคำสั่งที่ ๕๔/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖ มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ปฏิบัติหน้าที่แทน โดยในการรับสมัครเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างซึ่งจะจัดให้มีจนกว่าจะครบวาระหรืออายุของสภาเทศบาลสิ้นสุดลงนั้นต้องนำคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นฉบับเดิมมาใช้บังคับ กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๒๐ (๑) แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ผ่านมาในระบบใหม่ที่อยู่ในความรับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งและการเลือกตั้งระบบเก่าที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ไม่มีผู้สมัครใดมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๒๐ (๑) แต่อย่างใด

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องต่อไปหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มีบทเฉพาะกาลให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่มีลักษณะตามมาตรา ๑๓๖ กล่าวคือ กรณีหากยังมีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งตามกฎหมายที่ถูกยกเลิกดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน ก็ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) หรือในกรณีมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งแล้วก่อนพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้บังคับและยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งดำรงตำแหน่งต่อไป จนกว่าการดำรงตำแหน่งจะสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) หรือในกรณีที่มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างสำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ยังคงอยู่ในวาระตามกฎหมายที่ถูกยกเลิก จนกว่าจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งเทศบาลที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ตามบทเฉพาะกาลจะสิ้นสุดในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๐ ย่อมหมายถึง อาจมีปัญหาคัดแย้งในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๒๐ (๑) ได้ ดังนั้น เพื่อให้ข้อโต้แย้งดังกล่าวเป็นที่ยุติ จึงมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องต่อไป

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย ...”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอกันในกฎหมายซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง

ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐ มีพื้นฐานมาจากหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติของปัจเจกชน เป็นสิทธิที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งจะเป็นสิทธิที่มีมาตั้งแต่เกิดที่ทุกคนจะมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้เลือกปฏิบัติอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคลที่เรียกว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่ก็ได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคโดยทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นก็อาจเลือกปฏิบัติได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๒๐ (๑) แล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล โดยผู้สมัครต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด และผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย ซึ่งในขณะตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ นั้น กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๓ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว จะเป็นผู้สมัครได้ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๘ และมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ (๑) เป็นผู้ได้เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนตามกำหนดเวลาและสอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือตามแผนการศึกษาของชาติหรือได้เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนหรือสถานบันการศึกษาอื่นในประเทศตามกำหนดเวลาโดยตลอดจนมีความรู้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่าหรือรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือตามแผนการศึกษาของชาติ (๒) ได้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยหรือสถานบันการศึกษาชั้นสูงในประเทศตามหลักสูตรจนเป็นผู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา ๑๑๑ ว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” อันเป็นการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว

ต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น และเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้แตกต่างกัน โดยพิจารณาจากความแตกต่างด้านเชื้อชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา คำร้องนี้ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใช้บังคับใหม่ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในมาตรา ๒๕ โดยบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือจะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” อันเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งความแตกต่างเรื่องเชื้อชาติและสถานะของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๗ ได้บัญญัติคุณสมบัติเรื่องสัญชาติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า “(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด” โดยไม่มีการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาเพิ่มขึ้นดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อนแต่อย่างใด จึงถือว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ยกเลิกหลักการดังกล่าวแล้ว

การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๒๐ (๑) เฉพาะในส่วนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วยนั้นเป็นการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาอันเป็นเงื่อนไขที่เพิ่มขึ้นตามเชื้อชาติของบุคคล กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติแตกต่างกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ทั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวไม่มีสถานะของบุคคลแตกต่างกันแต่อย่างใด ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็มิได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้แล้ว คงบัญญัติคุณสมบัติเรื่องสัญชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดอย่างเดียวเท่านั้นทำให้คุณสมบัติเพิ่มเติมของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าว จึงไม่มีที่ใช้บังคับแล้ว

ด้วยเหตุผลที่ได้พิจารณาไปในประเด็นตามคำร้องที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๑๒ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมวณิชย์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระภู่น นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชาชาณู นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระหวังอ้อมกลาง เห็นว่า

๑. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่บัญญัติคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลว่า “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด” นั้น ยังคงใช้บังคับต่อไปได้ เนื่องจากสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “...แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน ๓ คน คือนายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช และนายอมร รักษาสัตย์ เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้บังคับอยู่นั้น มิได้บัญญัติหลักการที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาเพิ่มขึ้นแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่กำหนดคุณสมบัติเรื่องสัญชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลว่า “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด” นั้น ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ยังคงใช้บังคับต่อไปได้ แต่เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “...แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบุรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ