



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑ เสนอเรื่องที่มาคนสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยขอให้ประธานรัฐสภาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า แต่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาน่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากหลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใด มีผลย้อนหลังเป็นโทษย่อมไม่มีผลใช้บังคับ สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จึงควรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่งกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยอีกฝ่ายหนึ่ง จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง จึงได้เสนอคำร้องมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยชี้แจงผ่านประธานรัฐสภาว่า

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งพิจารณาจากหลักการต่างๆ ในการใช้บังคับข้อกำหนดต่างๆ นั้น จะมีการทอดระยะเวลาการใช้บังคับทั้งหมด กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องหมดสมาชิกภาพ หากไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือการบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองที่จะต้องลงสมัครในนามพรรคนั้นๆ ไม่น้อยกว่า ๕๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ ก็ยังไม่ใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องมีจำนวน ๓๕ คน รวมนายกรัฐมนตรีอีก ๑ คน ตามรัฐธรรมนูญ ก็ยังไม่ใช้บังคับจนกว่าจะมีการเลือกตั้งชุดใหม่ และสมาชิกวุฒิสภาที่จะต้องมาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่นั้น ก็ยังไม่กระทบถึงสถานะของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน ซึ่งยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระตามกำหนดเดิม หรือแม้แต่การดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ก็ได้ให้มีการทอดระยะเวลาดังกล่าวอยู่อย่างเดิมได้จนกว่าหมดสมัย

สมาชิกสภาเทศบาลชุดปัจจุบันนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้อยู่ในวาระ ๕ ปี ตามกฎหมายเดิมไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งชุดใหม่ จึงค่อยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญใหม่ ๔ ปี ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.จ.) ตามกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับปัจจุบัน (พ.ร.บ.) กล่าวคือ กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับปัจจุบัน กำหนดให้วาระ ๔ ปี แต่มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้ ส.จ. ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในเวลาที่กฎหมายประกาศใช้อยู่นั้น ยังคงอยู่ได้ ๕ ปี จนครบวาระเดิมก่อน ทั้งที่สภาจังหวัดที่เป็นสภาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีวาระ ๔ ปีเช่นกัน

ฉะนั้น หากมองภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้มีผลกระทบกระเทือนถึงสถานะขององค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ตามข้อกำหนด หรือข้อกำหนดเดิมแต่อย่างใด ดังนั้น

ในกรณีวาระการดำรงตำแหน่งของสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะสภาเทศบาลตามความเห็นของสมาคม สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย จากความเห็นเดิมในหนังสือฉบับก่อนและฉบับนี้น่าจะคงอยู่ใน วาระเวลาเดิมตามกฎหมายไปก่อนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ภาพรวม ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ ได้บัญญัติ “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ ..... (๒) เทศบาล .....” ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด ๘ ของรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะมีวาระตามที่กำหนดในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ หรือจะมีวาระตามที่กำหนดในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และโดยที่ปัญหาดังกล่าวประธานรัฐสภา ได้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงรับไว้พิจารณา

สำหรับปัญหาว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี ตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ หรือจะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ได้บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้น เป็นอันใช้บังคับมิได้” และมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ได้บัญญัติว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี” และรัฐธรรมนูญไม่มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและ ไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับกรณีนี้มิใช่เป็นเรื่องกฎหมายที่มีผลย้อนหลัง แต่เป็นเรื่องกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามที่บัญญัติ ในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ

---

|                           |                      |
|---------------------------|----------------------|
| นายเชาวน์ สายเชื้อ        | ประธานศาลรัฐธรรมนูญ  |
| นายโกเมน ภัทรภิรมย์       | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายจุมพล ณ สงขลา          | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| พลโท จุล อติเรก           | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายชัยอนันต์ สมุทวณิช     | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายประเสริฐ นาสกุล        | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายปรีชา เถลิมวณิชย์      | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายมงคล สระแก้ว           | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายสุจินดา ยงสุนทร        | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายสุวิทย์ ธีรพงษ์        | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายอนันต์ เกตุวงศ์        | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |
| นายอุระ หวังอ้อมกลาง      | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ |