

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

สาเหตุของเรื่องนี้มาจากการขัดกันของบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี กับมาตรา ๒๕๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๓/๓๕๕๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับคำตอบสรุปได้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ๑ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๖ (รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้)

กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ ๑๒๖/๒๕๕๑ ให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหารและสภาเทศบาลตำบลบ้านพรุ สิ้นสุดสมาชิกภาพโดยอ้างเหตุตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้แจ้งความเห็นให้คณะรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทยทราบว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ จะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ วรรคห้า คือมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลคราวละห้าปี ตามนัยมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ จึงไม่อาจใช้บังคับได้อีกต่อไป เพราะเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันอังคารที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๑ ได้มีมติรับทราบที่กระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ต่อมาในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๑ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลนั้น

ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงขอเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามหนังสือ ที่ สผ ๐๐๐๑/๓๐๕๘ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ระบุไว้อย่างชัดเจนให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้เป็นอย่างอื่นแต่อย่างใดในบทเฉพาะกาล จึงต้องถือโดยเคร่งครัดว่า ทั้งบทบัญญัติและเจตนารมณ์โดยรวมของรัฐธรรมนูญ ต้องการให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี บทบัญญัติ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงใช้บังคับมิได้

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในการจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีกระบวนการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งในขั้นการร่างและการพิจารณาของรัฐสภา การประกาศใช้รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกติกการปกครองประเทศ และการมีรัฐธรรมนูญใหม่ ก็คือการทบทวนความเหมาะสมของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจฝ่ายต่างๆ ตลอดจนสถานภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ให้เป็นไปตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยนั่นเอง ดังนั้นหากจะมีการเปลี่ยนแปลงในสถานภาพขององค์กร และ/หรือคณะบุคคล หรือบุคคลใดก็ตาม ย่อมถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อเป้าหมายที่ดีกว่า มิใช่เป็นการลิดรอนสิทธิเดิมขององค์กร คณะบุคคล หรือบุคคลนั้น ในทางตรงข้ามกลับเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้องค์กร คณะบุคคล หรือบุคคลเหล่านั้น ได้รับความชอบธรรมด้วย

จึงวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ