

คำวินิจฉัยของ นายชวน หลีกภัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

๑. ประธานรัฐสภาแจ้งว่า สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้ยื่นหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า กำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งดังกล่าวในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติไว้ จึงเป็นปัญหาว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะมีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี ซึ่งเรื่องนี้การตีความข้อกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาแตกต่างจากความเข้าใจของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย โดยฝ่ายแรกเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงสี่ปี ส่วนฝ่ายหลังเห็นว่ามีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี

กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบพบว่ามีสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในตำแหน่งครบสี่ปีแล้วจำนวน ๕ แห่ง และมีสมาชิกสภาเทศบาลที่จะอยู่ในตำแหน่งครบสี่ปีอีก ๑๐๖ แห่ง ภายในกำหนด ๒ ปีข้างหน้า

ต่อมา เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๑๒๖/๒๕๕๑ แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบว่าการกระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงสี่ปีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กระทรวงมหาดไทยจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลสองแห่งที่จะดำรงตำแหน่งครบวาระสี่ปี สิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล คือ สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านพรุ จังหวัดสงขลา ในวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๑ และวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๑ ตามลำดับ และให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองใหม่ภายในเก้าสิบวัน

ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวขึ้นเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลเมืองมุกดาหาร โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๕

๒. เรื่องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติเสียงข้างมากรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และต่อมาได้รับความเห็นเพิ่มเติมจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยผ่านประธานรัฐสภาตามหนังสือจากประธานรัฐสภา ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑

๓. ข้าพเจ้ามีข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย ดังนี้

๓.๑ ศาลรัฐธรรมนูญควรรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” สภาเทศบาลเป็นสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่งตามนัยมาตรา ๒๘๓ วรรคแรก มาตรา ๒๘๕ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๗๐ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างละเอียดชัดเจนในหมวด ๕ ดังนั้น สภาเทศบาลในความหมายของสภาท้องถิ่นโดยรวมจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลโดยเนื้อหาย่อกระทบกระเทือนการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามกฎหมายของสภาเทศบาล ดังนั้น จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

การที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งข้อความในมาตรานี้มิได้จำกัดขอบเขตให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะตามที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอมาเท่านั้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาปัญหาที่ประธานรัฐสภาส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าประธานรัฐสภาขอทราบคำวินิจฉัยเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปซึ่งย่อมหมายถึงสภาเทศบาลในความหมายรวมอันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากข้อพิจารณาข้างต้น จึงเห็นสมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓.๒ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีระยะเวลาสี่ปีหรือห้าปี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” เรื่องที่พิจารณานี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายอื่นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด มิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับว่ารัฐธรรมนูญมีผลย้อนหลังหรือไม่

มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งกำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แตกต่างจากมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ “สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี” บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ที่อ้างถึงจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นหรือบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ย่อมส่งผลให้มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า มีผลใช้บังคับโดยทันที ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ มาตรา ๓๓๕ (๗) และ ๓๓๕ (๘) ไว้เป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๒๘๘ ภายใต้หมวด ๘ การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติข้อยกเว้นหรือบทเฉพาะกาลไว้สำหรับมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ภายใต้หมวดเดียวกัน แสดงว่ารัฐธรรมนูญมุ่งต่อผลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า โดยทันที

จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

นายเชาวน์ สายเชื้อ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ