

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง  
ของสมาชิกสภาเทศบาล

เรื่องนี้ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ความในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ จึงเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ แต่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเห็นว่า ตามหลักการตีความกฎหมาย ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษ ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้นสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงน่าจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มิใช่สี่ปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ประกอบกับขณะนี้สมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลบางแห่งดำรงตำแหน่งครบวาระสี่ปีแล้ว จึงอาจส่งผลในทางปฏิบัติกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติได้ ประธานรัฐสภาจึงเห็นว่ากรณีเป็นปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่งกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยอีกฝ่ายหนึ่ง จึงได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๑๘ บัญญัติว่า สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ

๑. ถึงคราวออกตามวาระหรือยุบสภาเทศบาล ฯลฯ และมาตรา ๕๔ บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ฯลฯ ดังนั้น การยุบสภาเทศบาลเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลจะถึงคราวออกตามวาระเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ในเวลาใด จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ ที่จะต้องพิจารณารับผิดชอบ เมื่อเกิดปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ ขัดหรือแย้งกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตามกฎหมายที่จะต้องประกาศยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ กระทรวงมหาดไทย โดยรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทน ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ทำหนังสือไปปรึกษาขอความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗ (๑) (ข) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้นวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไม่ว่าจะได้รับเลือกตั้งก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือภายหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามบันทึกและหนังสือของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบกระทรวงมหาดไทย โดยแจ้งด้วยว่าได้แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบแล้ว หลังจากนั้นกระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๖/๒๕๔๑ สั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลสองแห่งสิ้นสุดสมาชิกภาพเพราะเหตุยุบสภาตามวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสั่งให้เลือกตั้งใหม่ภายในกำหนดเวลา กับได้สั่งการไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องให้แจ้งคำสั่งกระทรวงมหาดไทยให้เทศบาลนั้นๆ ทราบ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลต่อไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชุดใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องได้ออกประกาศจังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยแล้ว แสดงว่ากระทรวงมหาดไทยผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มิได้มีปัญหาโต้แย้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ประการใด และยังสามารถให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ ไปแล้วทุกประการ กรณีจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับ

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ แต่ประการใด ส่วนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่กระทรวงมหาดไทยตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีนี้จึงเป็นองค์กรที่ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน

สำหรับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยนั้นเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕ ประกอบมาตรา ๗๘ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยอ้างว่า หลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษ ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า บุคคลจะไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ฯลฯ ซึ่งมีความหมายว่า การลงโทษบุคคลทางอาญานั้น ถ้าในขณะที่กระทำไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ รัฐก็จะออกกฎหมายย้อนหลังว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและลงโทษบุคคลนั้นในทางอาญาไม่ได้ แต่การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง มิใช่เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังลงโทษบุคคลในทางอาญา จึงไม่ต้องห้ามตามมาตราดังกล่าว ข้ออ้างของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยในปัญหานี้ จึงรับฟังไม่ได้ เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสมาคมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้จดทะเบียนเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘ (๑) ถึง (๕) ก็ไม่ปรากฏว่าสมาคมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ แต่ประการใด การแสดงความคิดเห็นของสมาคมเพื่อโต้แย้งอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยและผลการพิจารณาปัญหากฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ผู้ควบคุมดูแลเทศบาลตามกฎหมาย จึงน่าจะเป็นเรื่องนอกวัตถุประสงค์ของสมาคม และถือไม่ได้ว่าปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคม การที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งมีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวต่อประธานรัฐสภา เพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นกรณีที่ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวไว้ดำเนินการต่อไป

นายปรีชา เถลิงวณิชย์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ