

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๔๑

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ โดยแจ้งว่าสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้ยื่นหนังสือร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ประธานรัฐสภาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวนี้เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะประธานรัฐสภาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

ข้อเท็จจริงฟังได้ตามเอกสารที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบแล้วพบว่า มีสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในตำแหน่งครบสี่ปีแล้ว จำนวน ๕ แห่ง และมีสมาชิกสภาเทศบาลที่จะอยู่ในตำแหน่งครบสี่ปีอีก ๑๐๖ แห่งภายในกำหนด ๒ ปีข้างหน้า กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่งตามนัยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ก่อนการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ย่อมอยู่ในตำแหน่งได้จนครบ ๕ ปีตามวาระ เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ จึงจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือว่าพิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งได้คราวละสี่ปี และรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติข้อยกเว้นเฉพาะกาลเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลดังกล่าว ในกรณีที่กฎหมายเดิมบัญญัติระยะเวลาไว้แตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฯ เมื่อมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี และโดยที่สมาชิกสภาเทศบาลมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฯ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ฯ ในกรณีนี้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฯ คือมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ไม่ว่าจะได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ หรือในภายหลังอันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับแล้ว ก็ต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้าของรัฐธรรมนูญ ฯ ด้วย กล่าวคือ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี และคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๑ ได้มีมติรับทราบที่กระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงมหาดไทยได้ทำการตรวจสอบ หากสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลใดที่จะดำรงตำแหน่งครบวาระสี่ปีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๔ และมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ จึงมีคำสั่งยุบสภาเทศบาลและให้สมาชิกสภาเทศบาลนั้นๆ สิ้นสุดสมาชิกภาพในวันที่ครบสี่ปี และให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายใน ๕๐ วัน เช่น สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร จะดำรงตำแหน่งครบวาระสี่ปี ในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๑ กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหารสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล ในวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๑ โดยมีคำสั่งตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ และแจ้งคำสั่งให้นายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารทราบ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหารได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวแล้ว เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๑ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ส่งเสริมความสามัคคี ให้ความช่วยเหลือระหว่างสมาชิกและรับทราบปัญหา ตลอดจนเสนอความคิดเห็นต่อหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือรัฐบาล และมีเทศบาลทั้งประเทศและกระทรวงมหาดไทยเป็นสามัญสมาชิก (ตามข้อ ๘ และข้อ ๑๐ ของข้อบังคับและระเบียบของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑) ได้โต้แย้งไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ประธานรัฐสภาจึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าว

การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น แบ่งการพิจารณาออกเป็น ๒ ขั้นตอน ขั้นตอนแรกคือ การพิจารณาว่าจะรับเรื่องที่มีผู้เสนอมาให้วินิจฉัยไว้พิจารณาหรือไม่ และถ้ามีมติให้รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว จึงถึงขั้นตอนที่สองคือ การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่ผู้เสนอเรื่องมาขอให้วินิจฉัย ซึ่งในขั้นตอนแรก การจะพิจารณาว่าจะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่า ผู้เสนอเรื่องให้พิจารณานั้นมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาหรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ในเรื่องนี้ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยอ้างมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ตามมาตรา ๒๖๖ นี้ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

๑. ผู้ที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือประธานรัฐสภา และ

๒. เรื่องที่เสนอนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย

จะเห็นได้ว่าผู้ที่เสนอเรื่องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ คือ ประธานรัฐสภา ซึ่งก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ข้อ ๑ ปัญหาคงมีเพียงว่า เรื่องที่เสนอให้พิจารณานี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ข้อที่ ๒ หรือไม่ ในประเด็นนี้ตามหนังสือที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาล รัฐธรรมนูญนั้น อาจจะมี ความสับสนหรือคลาดเคลื่อนในถ้อยคำตัวอักษรอยู่บ้าง กล่าวคือ หนังสือ นำส่งของประธานรัฐสภาอ้างว่า “ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่งกับสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยอีก ฝ่ายหนึ่ง” แต่เมื่อได้พิจารณารายละเอียดในเรื่องทั้งหมดที่ประธานรัฐสภาเสนอมาแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ตามมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญ ฯ หรือ ๕ ปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ข้อที่จะต้องวินิจฉัยจึงมีว่า สมาชิกสภาเทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และวาระ การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่

ปัญหาที่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น รัฐธรรมนูญ ฯ หมวด ๕ ได้บัญญัติถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตั้งแต่มาตรา ๒๘๒ ถึงมาตรา ๒๙๐ โดยเฉพาะมาตรา ๒๘๕ ได้บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

.....”

และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง “เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๑๔ “องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี”

มาตรา ๓๖ “ให้มีเทศมนตรีขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และเทศมนตรีอื่นมีจำนวนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๓๗ “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล”

มาตรา ๓๘ “ให้คณะเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย.....”

สภาเทศบาลจึงเป็นสภาท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๕ และสมาชิกสภาเทศบาลเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะเทศมนตรี คือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล ดังนั้น สมาชิกสภาเทศบาลจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ วาระการดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีก็คือส่วนหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล เพราะคณะเทศมนตรีคือ สมาชิกสภาเทศบาลที่สภาเทศบาลเลือกให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว การสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลจึงเป็นเครื่องชี้บ่งว่าคณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ถึงเมื่อไร ดังนั้น ปัญหาว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีระยะเวลา ๔ ปี หรือ ๕ ปี จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา เห็นว่า เรื่องที่ประธานรัฐสภาเสนอมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๖๖ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับไว้พิจารณา

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า หรือห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า บัญญัติว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี”

เมื่อมาตรา ๖ ระบุว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นใช้บังคับไม่ได้ และมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ระบุว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ซึ่งแสดงว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี แต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีเช่นนี้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินี้เป็นอันใช้บังคับไม่ได้

หากรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ที่จะให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี รัฐธรรมนูญจะต้องระบุไว้ในบทเฉพาะกาลเหมือนเช่นวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาตรา ๓๑๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ อยู่ต่อไปจนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร.....” และวรรคสามบัญญัติว่า “ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕.....” แต่วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญทันที โดยไม่คำนึงว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวขณะที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้จะมีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ไม่ว่าจะได้รับการเลือกตั้งก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ