

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๐/๒๕๔๑

วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑

เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้วินิจฉัยเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล โดยอ้างเหตุผลว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลคราวละ ๕ ปี ตามนัยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ไม่อาจใช้บังคับต่อไปได้ เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า นั้น เทศบาลตำบลท่าข้าม ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้กำหนดไว้ว่า “สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๕ ปี.....” และตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดไว้ว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี” เมื่อพิจารณาคำว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น” ตามนัยมาตรานี้มีข้อที่ควรพิจารณาว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น” มีความหมายเพียงใด หากมีความหมายครอบคลุมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว ก็ควรจะมีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ กล่าวถึงวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้เช่นเดียวกับสมาชิกหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่เรื่องการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับนั้น มิได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น” นั้นมีความหมายว่าอย่างไร จะหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว เหตุใดในบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญจึงมิได้กล่าวถึงกรณีเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่ามีวาระ ๔ ปี ตามรัฐธรรมนูญ หรือคงมีวาระ ๕ ปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาลจนกว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว ตามคำร้องของเทศบาลตำบลท่าข้าม มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย คือ

๑. สมาชิกสภาเทศบาลหมายถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. เหตุใดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจึงมิได้ระบุให้สมาชิกสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนกว่าจะครบวาระตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเช่นเดียวกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

๓. วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ตามมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือ ๕ ปี ตามมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖

ได้พิจารณาแล้วในประเด็นข้อ ๑ ที่ว่า “สมาชิกสภาเทศบาล” หมายถึง “สมาชิกสภาท้องถิ่น” ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และท้องถิ่นย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง เมื่อได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ ที่มาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า สภาท้องถิ่นหมายถึงสภาเทศบาลด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง สมาชิกสภาเทศบาลคือสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่งนั่นเอง

ในประเด็นข้อที่ ๒ เหตุใดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจึงมิได้ระบุให้สมาชิกสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนกว่าจะครบวาระตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเช่นเดียวกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

การที่บทเฉพาะกาลมิได้ระบุถึงวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลไว้ด้วยนั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ จึงมิได้ระบุถึงสมาชิกสภาเทศบาลไว้เหมือนกับองค์กรต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ในบทเฉพาะกาลอย่างชัดเจนว่า ยังคงดำรงตำแหน่งหรือมีสมาชิกภาพในองค์กรนั้นๆ จนกว่าจะครบวาระ

ส่วนประเด็นข้อสุดท้ายที่ว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ตามมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือ ๕ ปี ตามมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวนี้ไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑ ซึ่งวินิจฉัยว่าเมื่อวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล ขัดกับรัฐธรรมนูญเช่นนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งกำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีกำหนด ๕ ปี จึงใช้บังคับไม่ได้คงเป็นไปตามมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้

วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีกำหนด ๔ ปี และมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ คือ ผูกพันทุกสภาเทศบาล หมายความว่าสมาชิกสภาเทศบาลทุกแห่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในคดีนี้อีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณา

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ