

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๔๑

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

ด้วยประธานรัฐสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๑ เสนอเรื่องที่มาของมติที่ประชุมสภาเทศบาลแห่งประเทศไทยขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลควรมีวาระคราวละห้าปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง หรือมีวาระคราวละสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ประธานรัฐสภาเห็นว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าว

ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่มาของปัญหาก็คือว่า กระทรวงมหาดไทยได้หารือเป็นข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) มีความเห็นว่า ข้อความตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ดังนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ แต่สมาชิกสภาเทศบาลแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้มีการเลือกตั้งก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีผลใช้บังคับจะอยู่ในวาระคราวละห้าปี แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ไว้สี่ปี ตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ก็ตาม แต่ก็ไม่มีผลย้อนหลัง จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ให้ดำรงตำแหน่งตามวาระได้ห้าปี และปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาเทศบาลที่มีวาระครบสี่ปีแล้วหลายแห่ง

จึงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยประการแรกว่า ปัญหาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เห็นว่า ตามมาตรา ๗ กำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรท้องถิ่น และให้มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗๐ ด้วย

โดยเฉพาะเทศบาล มีสภาเทศบาลซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และมีคณะเทศมนตรีเป็นผู้บริหาร จึงถือได้ว่าเทศบาลเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ตามปัญหาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งนั้น เห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรเทศบาลโดยตรง

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง หรือจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ และตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” เห็นว่าวาระการดำรงตำแหน่งที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง นั้น มีวาระคราวละห้าปี ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า อย่างชัดเจน แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีผลใช้บังคับภายหลังพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และหลังจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลก็ตาม แต่การจะอ้างว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดไม่มีผลย้อนหลังได้นั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาและไม่เป็นคุณเท่านั้น ตามปัญหาที่เสนอมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ก็มีได้มีบทเฉพาะกาลบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยว่าจะให้มีวิธีการชั่วคราวอย่างไร จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับ มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ