

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๔๑

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑

เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

ความเป็นมาหรือปัญหา

ความเป็นมาของเรื่องนี้มีดังนี้

๑) กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหารือเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลความว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ มาตรา ๑๖ กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ได้กำหนดเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ว่าให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลได้รับเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาลก่อนการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ย่อมอยู่ในตำแหน่งได้จนครบห้าปีตามวาระ จึงหารือว่าความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

๒) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๑ ถึงกระทรวงมหาดไทย สรุปความได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง มีความแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากนี้มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญระบุไว้ว่า บทบัญญัติใดของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ดังนั้น การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลบังคับใช้ก็ต้องเป็นไปตามความในมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า

๓) กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งเรื่องให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ จังหวัดสงขลา สิ้นสุดสมาชิกภาพลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑ สรุปความได้ว่า ให้สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร สิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ตั้งแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๑ และให้สมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านพรุสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุผลเดียวกัน ตั้งแต่วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๑

๔) ต่อมาสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้ขอให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล และศาลรัฐธรรมนูญได้รับหนังสือของประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องในคำร้องแล้ว มีมติโดยเสียงส่วนใหญ่ให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ข้อเท็จจริง

เนื่องจากเรื่องนี้เป็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นแตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติเทศบาลกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ระบุไว้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ระบุไว้ว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ซึ่งแตกต่างกันอันเป็นประเด็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัย

การวินิจฉัย

เนื่องจากเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ดังนั้น สมาชิกสภาเทศบาลจึงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๖ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ระบุในเรื่องนี้ว่า “สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศใช้วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ระบุว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี” และมาตรา ๖ ระบุไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ดังนั้น พระราชบัญญัติเทศบาลซึ่งระบุให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งห้าปี นั้น เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ จึงมีอาจใช้บังคับต่อไปได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จะต้องเปลี่ยนจากห้าปีมาเป็นสี่ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๒๘๕ วรรคห้า สมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดที่ดำรงตำแหน่งมาครบสี่ปี ย่อมสิ้นสุดการเป็นสมาชิกภาพตามนัยดังกล่าว

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ