

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕

เรื่อง การคัดค้านคำร้องที่ว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒
ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๖ และรัฐธรรมนูญ

ปลัดกระทรวงยุติธรรมมีคำร้องเป็นหนังสือ ที่ ยช ๐๒๐๑/๐๖๒๐๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ในคดีปกครองของศาลจังหวัดแพร่ หมายเลขดำที่ ๔/๒๕๕๓ ระหว่างนายโชคชัย พรหมขวัญ กับพวก รวม ๑๘ คน ผู้ร้อง นายบุญจวน ชัยมงคล กับพวก รวม ๑๘๖ คน ผู้คัดค้าน เรื่อง คัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองแพร่ โดยนายวรยศ โตติลกเวช ผู้คัดค้านที่ ๑๕ ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะต้องใช้บังคับแก่คดีนี้ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติที่ผู้คัดค้านที่ ๑๕ ได้แย้ง ในกรณี ศาลจังหวัดแพร่มีคำสั่งให้ส่งสำเนาคำร้องที่ผู้คัดค้านที่ ๑๕ ได้แย้ง และเอกสารที่เกี่ยวข้องขอให้กระทรวงยุติธรรมส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

๑. รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๕๕ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ตามมาตรา ๒๘๖ และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๗ ภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่เทศบาลประกาศผลของการเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคนก็ดี ผู้สมัครคนใดก็ดี ในเขตเลือกตั้งใด เห็นว่า การเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น ซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจ เพื่อขอให้สั่งว่า บุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และหรือว่า ผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือว่า ไม่มีบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ

มาตรา ๕๘ เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง หรือผู้ได้รับเลือกตั้งที่มีส่วนได้เสีย มีโอกาสต่อสู้การคัดค้านนั้น เมื่อศาลสั่งอย่างใด ให้แจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลโดยมิชักช้า คำสั่งศาลนั้นให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลสั่งว่า บุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และไม่ได้สั่งว่า ผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือกรณีที่ศาลสั่งว่า ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ ให้เป็นหน้าที่เทศบาลจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง และภายใต้บังคับมาตรา ๖ ให้เทศบาลประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่งศาล เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

ในระหว่างที่ศาลยังมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่า ผู้สมัครซึ่งเทศบาลได้ประกาศว่าได้รับเลือกตั้งนั้นเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยชอบ”

๓. พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๖ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๖ สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

ขึ้นแทนภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่วาระของสมาชิกสภาเทศบาลจะเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนตามวรรคหนึ่ง ให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๑๕ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง เมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภาเทศบาล

๑๓๑

(๒) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) หรือ (๖) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว

ในกรณีสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตาม (๒) พร้อมกันทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นการยุบสภาเทศบาล”

(มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒)

๔. ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองแพร่ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ นายโชคชัย พนมขวัญ ที่ ๑ กับพวก รวม ๑๘ คน โจทก์/ผู้คัดค้าน ยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๓ กล่าวหาว่า นายวรยศ โตดิลกเวชช์ หัวหน้ากลุ่มผู้สมัครซึ่งรักษาการนายกเทศมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งให้นายวรยศ โตดิลกเวชช์ เป็นผู้อำนวยการเลือกตั้ง และนายวรยศ โตดิลกเวชช์ กับพวก ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ร่วมกันกระทำความผิดหลายประการ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๓๒ ขอให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งว่า นายวรยศ โตดิลกเวชช์ กับพวก เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยมิชอบตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๓๒ มาตรา ๕๗ และมีคำสั่งให้เทศบาลเมืองแพร่จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ตาม มาตรา ๕๘

๕. นายวรยศ โตดิลกเวชช์ ผู้คัดค้าน ที่ ๑๕ /ผู้ร้อง เสนอคำร้อง ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๓ คัดค้านคำฟ้องของผู้คัดค้าน ว่า การที่ผู้คัดค้านอ้างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๓๒ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ขัดต่อพระราชบัญญัติเทศบาล

พุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๕ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ นั้น อำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่นั้น เป็นของศาลรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่เกี่ยวข้องกับ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องเสนอนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยไว้ จึงขอให้ศาลจังหวัดแพร่ อาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ร้อง ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๖. นายโชคชัย พนมขวัญ/ผู้คัดค้านมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงประธาน ศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า นายวรายศ โดดิลกเวชช์/ผู้ร้อง เสียชีวิตไปแล้ว

๗. ศาลจังหวัดแพร่มีหนังสือ ที่ ศย ๓๐๕.๐๐๕/๒๐๐๒ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ว่า ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเสียชีวิตของนายวรายศ โดดิลกเวชช์/ผู้ร้อง แล้ว ได้ความว่า ผู้คัดค้านที่ ๑๕ ถึงแก่ความตายจริง

โดยที่คำร้องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับมีเพียงพอที่จะ วินิจฉัยคำร้องนี้ได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๕

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๖ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘

๓. พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ และ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากศาลจังหวัดแพร่ส่งคำร้อง และคำคัดค้านให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่สอง ปัญหานี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก ที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ขัดกับพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๖

และมาตรา ๑๕ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะพิจารณา ประเด็นที่สอง ที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ และผู้ร้องถึงแก่ ความตายแล้ว นั้น เห็นว่า เป็นปัญหาข้อกฎหมายโดยแท้ แม้ผู้ร้องจะถึงแก่ความตายแล้ว แต่ปัญหา ข้อกฎหมายของผู้ร้องยังมีได้หมดไป ศาลรัฐธรรมนูญควรวินิจฉัยปัญหานี้ เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้ง และการให้เทศบาลประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ ภายหลังที่ศาลสั่งว่า บุคคลใดบุคคลหนึ่งมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้ง โดยชอบ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติตอนใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายประเสริฐ นาสกุล

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ