

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕

เรื่อง การวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ หรือไม่

ศาลจังหวัดแพร่ (โดยกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้นำส่ง) ได้ส่งความเห็นของคู่ความในคดีปกครอง หมายเลขดำที่ ๔/๒๕๕๓ ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย * ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า กระทรวงมหาดไทย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองแพร่แทนสมาชิกสภาเทศบาลชุดเดิมที่ครบวาระ ในวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ผู้สมัครใน “กลุ่มแพร่ก้าวหน้า” ได้รับเลือกตั้งเพียงคนเดียวคือ นายโชคชัย พนมขวัญ ส่วนผู้สมัครใน “กลุ่มเมืองแพร่” ซึ่งนำโดย นายวรยศ โดดิลกเวชช์ ได้รับเลือกตั้ง ๑๗ คน

นายโชคชัย พนมขวัญ ที่ ๑ กับพวก รวม ๑๘ คน ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองแพร่ “กลุ่มแพร่ก้าวหน้า” ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๓ ต่อศาลจังหวัดแพร่เป็นคดีปกครอง หมายเลขดำที่ ๔/๒๕๕๓ โดยร้องว่า นายวรยศ โดดิลกเวชช์ กับพวกใน “กลุ่มเมืองแพร่” ได้ร่วมกันกระทำทุจริตผิดต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๖๔ (๑) จึงเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยมิชอบตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๕๗ ขอให้ศาลได้สวนและมีคำสั่งให้เทศบาลเมืองแพร่จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

นายบุญจวน ชัยมงคล กับพวก รวม ๑๘๖ คน ได้ยื่นคำร้องคัดค้านคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลมีคำสั่งว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองแพร่ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบและ นายวรยศ โดดิลกเวชช์ ผู้คัดค้านที่ ๑๕ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีเมืองแพร่ในขณะนั้น ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๓ กัดค้านคำร้องของผู้ร้องโดยอ้างว่า บทบัญญัติ

* ส่งมาตามหนังสือ ที่ ขธ ๐๒๐๑/๐๖๒๐๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓

มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ที่ผู้ร้องอาศัยเป็นบทอ้างอิงในการยื่นคำร้อง ขัดต่อพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๑๕ ซึ่งออกมามีบังคับใช้ภายหลังและขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ เนื่องจากบทบัญญัติ ทั้งสองมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่มีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงนอกเหนือ จากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คือ มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ และ ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกเทศบาลสิ้นสุดลงก่อนครบกำหนดวาระ ๔ ปี ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ และมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ที่ผู้ร้องอาศัยเป็นบทอ้างอิงในการยื่นคำร้องจึงใช้บังคับมิได้ จึงขอให้ศาลจังหวัดแพร่รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ร้องคัดค้าน ตามทางการไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ต่อมา ในวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ผู้ร้องทั้ง ๑๘ คน ได้ยื่นคำคัดค้านคำร้องของผู้คัดค้านที่ ๑๕ มีใจความ ดังนี้

(๑) มาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี และมาตรา ๑๕ ที่กำหนดเงื่อนไขการพ้นจากตำแหน่ง และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ ๘ อนุมาตรา เป็นกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามานั้นได้รับการเลือกตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย คือได้รับสมาชิกภาพจากการเลือกตั้งที่สุจริตบริสุทธิ์ยุติธรรมเท่านั้น จึงจะมีสิทธิดำรงสมาชิกภาพตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้จนครบ ๔ ปี หรืออาจพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่นตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕ ตั้งแต่อนุมาตรา ๒ ถึงอนุมาตรา ๘ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๕๗ และ ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ นั้น เป็นขั้นตอนเลือกสรรสมาชิกก่อนที่จะมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยสมบูรณ์ เป็นกรณีที่มีความผิดปกติเกิดขึ้น คือ การได้มาซึ่งตำแหน่งหรือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลนั้นได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย มีการทุจริตเกิดขึ้น ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ เป็นบทตัดตอนการที่สมาชิกสภาเทศบาลบางคนที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยมิชอบนั้นไม่ให้เข้ามามีตำแหน่งหน้าที่หรือเข้ามากระทำความเสียหายต่อเทศบาลที่ตนได้รับเลือกเข้ามา เพราะฉะนั้นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยมิชอบมาแต่ต้นจึงไม่มีสิทธิใดๆที่จะกล่าวอ้างว่าจะต้องมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกสภาเทศบาลจนครบ ๔ ปี ตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ แต่อย่างไรก็ดี ดังนั้นบทกฎหมายของพระราชบัญญัติทั้งสองดังกล่าวข้างต้นจึงไม่มีการขัดหรือแย้งกันโดยประการทั้งปวง แต่กลับสอดคล้อง

ต้องกันในอันจะอำนวยความสะดวกทั้งถิ่นในวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยอย่างดียิ่งและให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

(๒) ผู้ร้องทั้ง ๑๘ คนเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี” นั้น บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญให้การรับรองสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีที่มาโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองสมาชิกภาพของสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยมิชอบให้อยู่ในตำแหน่งได้ถึงคราวละ ๔ ปี แต่อย่างใด เพราะหากรัฐธรรมนูญไปรับรองสิทธิหรือสมาชิกภาพที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว การปกครองท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมคงจะได้รับความเสียหาย เพราะฉะนั้นการที่ผู้คัดค้านที่ ๑๕ กล่าวอ้างว่า ได้รับเลือกตั้งมาแล้วจะต้องอยู่ในตำแหน่งจนครบ ๔ ปีนั้น จึงไม่น่าจะต้องด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยประการทั้งปวงซึ่งในขณะเดียวกันบทบัญญัติมาตรา ๒๘๕ วรรค ๗ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” บทบัญญัติในวรรคดังกล่าวได้รองรับและเป็นหลักประกันมาตรา ๕๗ และ ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ไว้เพื่อตัดตอนการเลือกตั้ง และให้การได้มาซึ่งสมาชิกภาพโดยมิชอบหยุดตั้งแต่ต้นไม่ให้ผู้ที่ได้รับสมาชิกภาพโดยมิชอบไปทำลายระบอบการปกครอง ทำลายประโยชน์แห่งท้องถิ่นต่อไป และให้อำนาจศาลสั่งให้เด็ดขาดไปแต่ต้น ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๗ และ ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ แต่อย่างใด

ศาลจังหวัดแพร่ ได้พิเคราะห์คำร้องของนายวรยศ โตดิลกเวชช์ ผู้คัดค้านที่ ๑๕ และคำร้องคัดค้านของนายโชคชัย พนมขวัญ กับพวก ที่คัดค้านคำร้องของนายวรยศ โตดิลกเวชช์ แล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้คัดค้านที่ ๑๕ ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก้คดีต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติที่ผู้คัดค้านโต้แย้ง จึงมีคำสั่งให้ส่งสำเนาคำร้องของผู้คัดค้านที่ ๑๕ และคำร้องคัดค้านของผู้ร้องพร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังกระทรวงยุติธรรม เพื่อดำเนินการส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต่อไป

ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า เรื่องตามคำร้องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใด ของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

เมื่อพิจารณบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖ จะเห็นได้ว่าการ เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (๑) เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีที่กำลังพิจารณาอยู่
- (๒) ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๖ คือ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ
- (๓) ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การส่งความเห็นของคู่ความต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ บังคับแก่คดีดังกล่าว และคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับ บทบัญญัตินั้น ดังนั้น เรื่องดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ นายโชคชัย พนมขวัญ ผู้ร้องในคดีปกครองดังกล่าว ได้มีหนังสือ* มายังศาลรัฐธรรมนูญแจ้งว่า นายวรยศ โตดิลกเวชช์ ผู้คัดค้านที่ ๑๕ ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจังหวัดแพร่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ได้ถึงแก่ความตายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงขอให้ศาลจังหวัดแพร่ไต่สวนข้อเท็จจริงและศาลจังหวัดแพร่ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ แจ้งศาลรัฐธรรมนูญว่า ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการเสียชีวิตของนายวรยศ โตดิลกเวชช์ แล้ว ได้ความว่า นายวรยศ โตดิลกเวชช์ ตายจริง โดยส่งสำเนาใบมรณบัตรและสำเนาทะเบียนบ้านมาด้วย

* แจ้งตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อนายวรยศ โตติลลเวชร์ ผู้คัดค้านที่ ๑๕ ซึ่งเป็นผู้ร้องต่อ
ศาลรัฐธรรมนูญตายแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวต่อไป
จึงวินิจฉัยให้จำหน่ายคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิตินันท์ประกาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ