

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๗/๒๕๕๘

วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง การวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๘ 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” ได้ร่วมกันกระทำการทุจริตผิดต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๖๔ (๑) จึงเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยมิชอบตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๕๗ ขอให้ศาลได้สวนและมีคำสั่งให้เทศบาลเมืองแพร่จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

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

* ส่งมาตามหนังสือ ที่ ยธ ๐๒๐๑/๐๖๒๐๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓



มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ที่ผู้ร้องอาศัยเป็นบทอ้างอิงในการยื่นคำร้อง ขัดต่อพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๑๕ ซึ่งออกมาบังคับใช้ภายหลังและขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ เนื่องจากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่มีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คือ มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ และทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกเทศบาลสิ้นสุดลงก่อนครบกำหนดวาระ ๔ ปี ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ และมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ที่ผู้ร้องอาศัยเป็นบทอ้างอิงในการยื่นคำร้องจึงใช้บังคับมิได้ จึงขอให้ศาลจังหวัดแพร่พิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ร้องคัดค้าน ตามทางการไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ต่อมา ในวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ผู้ร้องทั้ง ๑๘ คน ได้ยื่นคำคัดค้านคำร้องขอ ผู้คัดค้านที่ ๑๕ มีใจความ ดังนี้

(๑) มาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี และมาตรา ๑๕ ที่กำหนดเงื่อนไขการพ้นจากตำแหน่ง และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ ๘ อนุมาตรา เป็นกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามานั้นได้รับการเลือกตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย คือได้รับสมาชิกภาพจากการเลือกตั้งที่สุจริตบริสุทธิ์ยุติธรรมเท่านั้น จึงจะมีสิทธิดำรงสมาชิกภาพตามบทบัญญัติดังกล่าวได้จนครบ ๔ ปี หรืออาจพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่นตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕ ตั้งแต่อนุมาตรา ๒ ถึงอนุมาตรา ๘ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๕๗ และ ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ นั้น เป็นขั้นตอนเลือกสรรสมาชิกก่อนที่จะมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยสมบูรณ์ เป็นกรณีที่มีความผิดปกติเกิดขึ้น คือ การได้มาซึ่งตำแหน่งหรือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลนั้นได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย มีการทุจริตเกิดขึ้น ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ เป็นบทตัดตอนการสมาชิกสภาเทศบาลบางคนที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยมิชอบนั้นไม่ให้เข้ามามีตำแหน่งหน้าที่หรือเข้ามากระทำความเสียหายต่อเทศบาลที่ตนได้รับเลือกเข้ามา เพราะฉะนั้นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยมิชอบมาแต่ต้น จึงไม่มีสิทธิใดๆ ที่จะกล่าวอ้างว่าจะต้องมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกสภาเทศบาลจนครบ ๔ ปี ตามมาตรา ๑ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ แต่อย่างใด ดังนั้นบทกฎหมายขอพระราชบัญญัติทั้งสองดังกล่าวข้างต้นจึงไม่มีการขัดหรือแย้งกันโดยประการทั้งปวง แต่กลับสอดคล้อง

ต้องกันในอนาคตอันจะอำนวยความสะดวกท้องถิ่นในวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยอย่างดียิ่งและให้การเลื่อนไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

(๒) ผู้ร้องทั้ง ๑๘ คนเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี” บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญให้การรับรองสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีที่มาโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองสมาชิกภาพสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยมิชอบให้อยู่ในตำแหน่งได้ถึงคราวละ ๔ ปี แต่อย่างไร เพราะหากรัฐธรรมนูญไปรับรองสิทธิหรือสมาชิกภาพที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว การปกครองท้องถิ่นและประเทศโดยรวมคงจะได้รับความเสียหาย เพราะฉะนั้นการที่ผู้คัดค้านที่ ๑๕ กล่าวอ้างว่า ได้รับเลือกตั้งมาจะต้องอยู่ในตำแหน่งจนครบ ๔ ปีนั้น จึงไม่น่าจะต้องด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยประการทั้งซึ่งในขณะเดียวกันบทบัญญัติมาตรา ๒๘๕ วรรค ๗ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “คุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” บทบัญญัติในวรรคดังกล่าวได้รองรับและเป็นหลักประกันมาตรา ๕๗ และ ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๓๒ ไว้เพื่อตัดตอนการเลือกตั้ง และให้การได้มาซึ่งสมาชิกภาพโดยมิชอบหยุดตั้งแต่ไม่ให้ผู้ที่ได้รับสมาชิกภาพโดยมิชอบไปทำลายระบอบการปกครอง ทำลายประโยชน์แห่งท้องถิ่นต้นและให้อำนาจศาลสั่งให้เด็ดขาดไปแต่ต้น ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๗ และ ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๓๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ แต่อย่างไร

ศาลจังหวัดแพร่ ได้พิเคราะห์คำร้องของนายวรยศ โตติลกเวช ผู้คัดค้านที่ ๑๕ คำร้องคัดค้านของนายโชคชัย พนมขวัญ กับพวก ที่คัดค้านคำร้องของนายวรยศ โตติลกเวช เห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้คัดค้านที่ ๑๕ ได้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในคดีที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติที่ผู้คัดค้านได้แย้ง จึงมีคำสั่งให้ส่งสำเนาคำร้องของผู้คัดค้านที่ ๑๕ และคำคัดค้านของผู้ร้องพร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังกระทรวงยุติธรรม เพื่อดำเนินการส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต่อไป

ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า เรื่องตามคำร้องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือ

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

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

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖ จะเห็นได้ว่ การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดัง

(๑) เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีที่กำลังพิจารณาอยู่

(๒) ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๖ ก็ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

(๓) ยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การส่งความเห็นของคู่ความต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ บังคับแก่คดีดังกล่าว และคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับ บทบัญญัตินั้น ดังนั้น เรื่องดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ นายโชคชัย พนมขวัญ ผู้ร้องในคดีปกครองดังกล่าว ได้มีหนังสือมายังศาลรัฐธรรมนูญแจ้งว่า นายวรายศ โตดิลกเวชช์ ผู้คัดค้านที่ ๑๕ ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจังหวัดแพร่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ได้ถึงแก่ความตายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงขอให้ศาลจังหวัดแพร่ไต่สวนข้อเท็จจริงและศาลจังหวัดแพร่ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๔ แจ้งศาลรัฐธรรมนูญว่า ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการเสียชีวิตของนายวรายศ โตดิลกเวชช์ แล้ว ได้ความว่า นายวรายศ โตดิลกเวชช์ ตายจริง โดยส่งสำเนาใบมรณบัตรและสำเนาทะเบียนบ้านมาด้วย

* แจ้งตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔



พิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อนายวรยศ โตติลกเวชช์ ผู้คัดค้านที่ ๑๕ ซึ่งเป็น
ศาลรัฐธรรมนูญตายแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวต่อไป
จึงวินิจฉัยให้จำหน่ายคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ