

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลปกครองพิษณุโลก

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งหากบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ หากได้มีข้อความใดที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ซึ่งคู่ความต้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้เช่นกัน

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น วรรคสอง บัญญัติว่า สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ วรรคสาม บัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และวรรคสี่บัญญัติว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย วรรคสอง บัญญัติว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนเท่าที่จำเป็นอันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ และสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคลโดยบัญญัติหลักความเท่าเทียมกันของบุคคล การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้ แต่มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม



การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่นตลอดจนเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้ประการหนึ่งว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล เนื่องจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลมีความสำคัญทั้งในด้านการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การออกกฎหมาย และเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ และเพื่อให้ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและความสุจริตตามมาตรฐานที่กฎหมายได้วางไว้ ป้องกันมิให้บุคคลที่กระทำผิดตามที่กฎหมายระบุไว้เนื่องจากเป็นตัวแทนของประชาชนและอาจใช้อำนาจในทางมิชอบส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลนั้นถ้าสมาชิกสภาเทศบาลคนใดดำรงตำแหน่งครบวาระ ขาดคุณสมบัติตามกฎหมายและมีความประพฤติที่เสื่อมเสียที่จะต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพไปตามที่กฎหมายกำหนด การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) กำหนดให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องสิ้นสุดลง หากต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล จะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลจะหยุดชะงักไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล

มีข้อที่ต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่เสมอกันในทางกฎหมาย ทั้งที่สมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเหมือนกัน นั้น เห็นว่า การกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นสิ้นสุดสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล หากต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล เป็นกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ



ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย และสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถทำงานในหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงักอันเนื่องมาจากเหตุต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตลอดจนเหตุแห่งการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีลักษณะเป็นการทั่วไปเพื่อป้องกันหรือป้องปรามมิให้สมาชิกสภาเทศบาลกระทำความผิดในระหว่างการดำรงตำแหน่ง และถือเป็นแบบอย่างให้กับคนในชุมชน ในฐานะที่เป็นผู้แทนประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่กำหนดเรื่องคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และเหตุแห่งการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ และเป็นกฎหมายที่มุ่งหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างใด

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลต้องสิ้นสุดลง หากต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาลเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วยเหตุหลายประการตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน โดยกำหนดเหตุไว้ในมาตรา ๑๐๑ (๑) ถึง (๑๓) ในส่วนของมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) บัญญัติให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ซึ่งสอดคล้องกับเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) ที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง



เมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันคนละเหตุคนละกรณีกัน ดังนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)



(นายวรวิทย์ กังคศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ