

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่ใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้น ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” วรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้น

เป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” รวมทั้งมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๑๓) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

สำหรับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง” และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล”

พิจารณาจากคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เป็นกรณีที่ศาลปกครองพิชญ์โลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี นางสาวน้ำฝน เกตุตรา สมาชิกสภาเทศบาลตำบลปลักแรด (คดีหมายเลขดำที่ ๓๕/๒๕๖๓) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิชญ์โลก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเทศบาลตำบลปลักแรด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองพิชญ์โลกว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีประกาศจังหวัดพิชญ์โลก ฉบับลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล

ปลั๊กแรด เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าศาลแขวงพิษณุโลกมีคำพิพากษาจำคุกผู้ฟ้องคดี เป็นเวลา ๒๔ เดือน และมีการจำคุกโดยหมายของศาลเป็นเวลา ๔ วัน จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปลั๊กแรดของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงทันทีเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) เป็นการออกประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาล เป็นบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนในเขตเทศบาลเพื่อให้มาทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารตามหลักการถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภา และมีหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ และพิจารณาให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติ เช่น เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นต้น และข้อบัญญัติต่าง ๆ ของเทศบาล นอกจากนี้ ยังมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกสมาชิกสภาเทศบาลด้วยตนเองเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกผู้ที่มีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือบุคคลภายนอกเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและรายงานผลให้สภาเทศบาลทราบ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มีการปรับปรุงกฎหมายหลายครั้ง โดยเฉพาะในปี ๒๕๔๓ มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ปรับปรุงรูปแบบการบริหารเทศบาลให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาล เพื่อให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่นโดยตรง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีหลักการและแนวคิดในการสรรหาบุคคลดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลให้สอดคล้องกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมภายในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เป็นบุคคลที่มีความประพฤติเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนในพื้นที่

ไม่สร้างความเสื่อมเสียแก่เกียรติและศักดิ์ศรีให้กับเทศบาลกับทั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีหน้าที่สำคัญ ทั้งในด้านการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การออกเทศบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ แก่บุคคลในท้องถิ่นนั้น ๆ การเป็นผู้แทนปวงชนในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลจึงจำเป็นต้องมีการกำหนด คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดสมาชิกภาพไว้ให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เพื่อ เป็นการป้องกันมิให้สมาชิกสภาเทศบาลที่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเข้ามาแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) มาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาท้องถิ่นของผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ว่าการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิก สภาเทศบาลให้นำลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลมาเป็นเหตุในการสิ้นสุดสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาเทศบาล กรณีที่บุคคลต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล โดยไม่ต้องรอให้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดก่อน เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นผู้แทนของประชาชน ในท้องถิ่นนั้น จะต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นและต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ในระหว่างดำรงตำแหน่ง การที่สมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดถูกศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่ โดยหมายของศาล บุคคลนั้นย่อมเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งและสมาชิก สภาเทศบาลผู้นั้นย่อมไม่อาจได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ให้ทำหน้าที่และไม่อาจให้ดำรงตำแหน่ง อีกต่อไป ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อเป็นการกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาล มิใช่กฎหมายที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และแม้เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลอยู่บางประการก็ตาม แต่ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดซึ่งไม่เกินสมควร แก่เหตุ และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้

หลายกรณีตาม (๑) - (๑๓) ซึ่งหากพิจารณาจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ จะเห็นได้ว่ามีกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้หลายกรณีเช่นเดียวกัน แต่การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) มีความสอดคล้องกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) ที่กำหนดให้สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อเป็นบุคคลต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมาย ของศาล ซึ่งเป็นคนละเหตุกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) เมื่อกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดของสมาชิกภาพ ในแต่ละเหตุไว้แตกต่างกัน จึงไม่อาจถือว่าเหตุที่แตกต่างกันจะขัดหรือแย้งกันได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓)

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

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ