

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุพท์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ร้อง
- - ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ หาได้มีข้อความใดที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ซึ่งคู่ความต้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้เช่นกัน

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

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” วรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” สำหรับมาตรา ๑๐๑ (๑๓) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๑๓) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

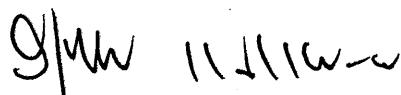
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นกฎหมายที่ต้องใช้ประกอบกันในการพิจารณากรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง” และมาตรา ๑๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ...” เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มีอิสระในการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์แห่งท้องถิ่นนั้น ถือเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกอบด้วยคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลสมาชิกสภาเทศบาลเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ โดยเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี อนุมัติงบประมาณ และทำหน้าที่ตราเทศบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในระดับท้องถิ่น จึงต้องมีการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้นและกำหนดลักษณะต้องห้ามตั้งแต่รับสมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องเป็นบุคคลที่มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเป็นที่เชื่อถือของประชาชน ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ปราศจากเหตุหมิ่นมองในการที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม ไม่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่เกียรติและศักดิ์ศรีของสภาเทศบาล เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ประกอบกันแล้วเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล โดยนำการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่กำหนดบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งหากบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาลมาเป็นเหตุทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงได้ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่น

มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะความซื่อสัตย์สุจริต ปราศจากเหตุมัวหมอง ถือเป็นต้นแบบในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น หากมีเหตุเกิดขึ้นย่อมอาจคาดหมายได้ว่า บุคคลนั้นจะปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นได้ แม้ต่อมาภายหลัง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จะถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓ แต่มาตรา ๕๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็ยังคงใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) กล่าวคือ ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล อันแสดงให้เห็น เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพ ไว้เช่นเดิม ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะถูกคุมขังตามคำพิพากษาเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งโดยคำพิพากษายังไม่ถึงที่สุด แต่ก็มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงทันทีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเหล่านั้น ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครอง มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบ ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่สมาชิกสภาเทศบาลโดยไม่มุ่งหมาย ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างใด

ในส่วนที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลต้องสิ้นสุดลง หากต้อง คำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล เป็นบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ได้ด้วยเหตุหลายประการตามบริบทข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน โดยกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ตั้งแต่ (๑) ถึง (๑๓) ซึ่งกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) บัญญัติให้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอ การลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือ ความผิดฐานหมิ่นประมาท ส่วนมาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) บัญญัติให้สมาชิกภาพ

สิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่าเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลในคดีนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) การที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) จึงเป็นคนละกรณีกัน ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)


(นายวิรุพท์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ