

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางสาวน้ำฝน เกตุตรา) ในคดีหมายเลขคำที่ ๓๕/๒๕๖๓ ซึ่งฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกประกาศจังหวัดพิษณุโลก ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปรักแรดของผู้ฟ้องคดี สิ้นสุดลง เนื่องจากถูกศาลแขวงพิษณุโลกมีคำพิพากษาให้จำคุกเป็นเวลา ๒๔ เดือน และมีหมายจำคุก ให้คุมขังและถูกคุมขังอยู่เป็นเวลา ๔ วัน ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปรักแรดของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงทันทีเมื่อต้องคำพิพากษาให้ จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ ศาลปกครองพิษณุโลกมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก และเทศบาลตำบลปรักแรด) ร่วมกัน หรือแทนกันชดใช้ค่าตอบแทนรายเดือนพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ ศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘

และมาตรา ๑๐๓ (๓) ศาลปกครองพิษณุโลกจึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลปกครองพิษณุโลกจะใช้บทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติ ดังกล่าวมาก่อน จึงรับไว้พิจารณาได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

เมื่อพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องทั้งหมดแล้ว เห็นว่า ประเด็นบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป เป็นการวางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้มีข้อความใดกำหนดให้การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนข้ออ้างที่ว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ และ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นั้น เห็นว่า ตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ อย่างไร ศาลจึงไม่วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวให้

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

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือ ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับ มิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้น ไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและ

การใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในเขตเทศบาลอย่างทั่วถึงและสมประโยชน์ ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) แล้วเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ โดยให้นำเรื่อง การมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาใช้ด้วย โดยหากปรากฏข้อเท็จจริงว่า สมาชิกสภาเทศบาลคนใดต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ย่อมเป็นเหตุทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลคนนั้นสิ้นสุดลง ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นจะต้องประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของกฎหมาย โดยเคร่งครัด กรณีจึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้มีผลเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองไว้แต่อย่างใด และมีใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งนี้ได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และบทกฎหมายดังกล่าวก็เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนโดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่บุคคลใดหรือกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง รวมทั้งมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ส่วนประเด็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลต้องสิ้นสุดลง หากต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล เป็นบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) ที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงได้ด้วยเหตุหลายประการตามบริบทข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันในแต่ละกรณี โดยได้กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา ๑๐๑ (๑) ถึง (๑๓) ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) จะบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๖) ก็มีการได้บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

อีกกรณีหนึ่ง คือ เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล อันเป็นลักษณะเดียวกันกับเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่พยายามจะอ้างว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นคนละเรื่อง คนละกรณีกัน จึงไม่อาจรับฟังได้

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



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ