



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๒

วันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. ๒๕๕๕
ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งข้อโต้แย้งของ นายสมเกียรติ คงทิม ผู้คัดค้านในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๓/๒๕๕๒ ระหว่าง นางบังอร สกลวิทยานนท์ ผู้ร้อง นายสมเกียรติ คงทิม ผู้คัดค้าน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๔

ข้อเท็จจริงตามเอกสารที่ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งมาได้ความว่า นางบังอร สกลวิทยานนท์ ในฐานะส่วนตัวและฐานะประธานกรรมการสุขภาพบาลช่องแค อำเภอดาคัส จังหวัดนครสวรรค์ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงนครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ นายสมเกียรติ คงทิม พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขภาพบาลช่องแค เนื่องจาก นายสมเกียรติ ๑ ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขภาพบาลช่องแค เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ต่อมาวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ นายสมเกียรติ ๑ ได้อุปสมบทเป็นภิกษุในพระพุทธศาสนาที่วัดพุซังถ้ง ตำบลห้วยหอม อำเภอดาคัส จังหวัดนครสวรรค์ จึงเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขภาพบาล ตามพระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) แต่นายสมเกียรติ ๑ ยังคงปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีอำนาจ ทำให้เกิดความเสียหาย นางบังอร ๑ จึงยื่นคำร้องต่อศาลแขวงนครสวรรค์ เพื่อให้มีคำสั่งให้ นายสมเกียรติ ๑

พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๐ วรรคสองของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ บัญญัติไว้ ศาลแขวงนครสวรรค์รับคำร้องและนัดไต่สวนคำร้องในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ ในวันนัดไต่สวน นายสมเกียรติ ฯ ผู้คัดค้านได้ยื่นคำคัดค้านต่อศาลแขวงนครสวรรค์ ความว่า การที่ตนอุปสมบทก็เพื่อ ถิ่นในการที่ได้บวชมาต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ขอให้บิดาซึ่งถูกคนร้ายลอบยิงบาดเจ็บสาหัสได้รอดชีวิต เมื่อบิดารอดชีวิตจึงได้อุปสมบทเป็นระยะเวลาสั้น ๆ (๗ วัน) การอ้างว่าการอุปสมบทของผู้คัดค้าน ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลช่องแค ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) เป็นการกล่าวอ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการพ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติ ดังกล่าวต้องเป็นการลาอุปสมบทเป็นเวลานานจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทำให้กิจการของสุขาภิบาล เกิดความเสียหาย และหลังจากลาสิกขาแล้ว ผู้คัดค้านยังเข้าร่วมประชุมกับกรรมการสุขาภิบาลโดย ผู้ร้องและกรรมการสุขาภิบาลไม่คัดค้าน ผู้คัดค้านเห็นว่า มาตรา ๑๐ (๔) ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ จึงขอให้ศาลส่งความเห็นมาเพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

นางบังอร ฯ ได้ยื่นคำแถลงต่อศาลแขวงนครสวรรค์ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ เป็นการให้สิทธิเสรีภาพบุคคลในการนับถือศาสนา และปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ ของตนได้ การที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) บัญญัติลักษณะต้องห้าม ในการเป็นกรรมการสุขาภิบาล คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช มิได้ห้ามบุคคลนับถือ ศาสนาแต่อย่างใด ทั้งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้ง สมาชิกสภาจังหวัด หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลก็บัญญัติว่า หากสมาชิกคนใดเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ให้ขาดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิกดังกล่าว การอุปสมบทของ นายสมเกียรติ ฯ เป็นการที่ทราบอยู่แล้วว่าทำให้ตนเองขาดคุณสมบัติ ทั้งผู้นับถือศาสนาพุทธก็สามารถ เลือกเวลาที่เหมาะสมในการอุปสมบทหรือประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อถือได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติ สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ แต่อย่างใด ขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป ศาลแขวงนครสวรรค์พิจารณาคำโต้แย้งของ คู่ความแล้ว จึงดำเนินการส่งความเห็นมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญจึงรับไว้ พิจารณา และให้ผู้เกี่ยวข้องแสดงความเห็นเป็นหนังสือได้

นางบังอร สกลวิธานนท์ ประธานกรรมการสุขาภิบาลช่องแค ได้แสดงความเห็นเป็นหนังสือ ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือ

ข้อบังคับใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ พระราชบัญญัติสுகาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ยังคงบังคับใช้ได้อยู่ เพราะมีบทเฉพาะกาลกำหนดเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่ บทบัญญัติไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญในบางประเด็น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ที่ใช้กำหนดโครงสร้างการบริหารและการปกครองประเทศต้องการให้ศาสนากับการเมืองแยกออกจากกัน โดยเด็ดขาด พระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองโดยส่วนใหญ่กำหนดไว้โดยเฉพาะว่า สมาชิกคนใดเป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ต้องขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกทันที

ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติสுகาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสுகาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒ และความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสுகาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กรรมการ สுகาภิบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของ สுகาภิบาลเป็นเทศบาลใช้บังคับ เป็นสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจาก สுகาภิบาลนั้นจนกว่าจะครบวาระที่เหลืออยู่เดิมของกรรมการสுகาภิบาลนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ต่อไปหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ขณะที่ ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งข้อโต้แย้งของกลุ่มความในคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และขณะที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับเรื่องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ นั้น พระราชบัญญัติสுகาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ และพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสுகาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ บัญญัติให้ ตำแหน่งกรรมการสுகาภิบาลยังมีผลสืบเนื่องให้กรรมการสுகาภิบาลเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ต่อไปได้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวตลอดจน ความเห็นเพิ่มเติมของผู้ร้องแล้วมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสுகาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอแก่การวินิจฉัยความเห็นตามประเด็นดังกล่าวแล้ว และได้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

สำหรับพระราชบัญญัติสุขภาพปบาล พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๔) บัญญัติให้กรรมการสุขภาพตามความในมาตรา ๗ (๔) พ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๒๒ มาตรา ๒๑ (๘) บัญญัติลักษณะของบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๘ (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๘ (๓) คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช บทบัญญัติในลักษณะนี้มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๕) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงเมื่อมีกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๓) คือ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๖ (๒) คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ทั้งรัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติในเรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นลักษณะเดียวกัน โดยบัญญัติอยู่ในมาตรา ๑๓๓ (๕) ประกอบมาตรา ๑๒๖ (๔) มาตรา ๑๐๕ (๓) และมาตรา ๑๐๖ (๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้น ดังนั้นลักษณะต้องห้ามซึ่งเป็นเหตุให้กรรมการสุขภาพปบาลต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช นี้ก็เป็นอย่างเดียวกันกับลักษณะต้องห้ามที่เป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพที่บัญญัติไว้ในตัวบทของรัฐธรรมนูญเอง สำหรับประเด็นในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ นั้น เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๕ เป็นการวางหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เป็นเพียงข้อยกเว้น จึงเป็นการวางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐยิ่งกว่าการให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หากรัฐประสงค์จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติให้ต้องระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ได้บัญญัติยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติของมาตรา ๒๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยที่พระราชบัญญัติสุขภาพปบาล พ.ศ. ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีข้อความเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ก็ตาม แต่โดยนัยของรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๓๕ (๑) จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาเป็นข้ออ้างว่าพระราชบัญญัติ
สุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ
รับรองไว้ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกาย
ของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติ
พิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความ
สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ
อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยม
ในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อ แตกต่างจากบุคคลอื่น”

บทบัญญัติมาตรานี้รับรองเสรีภาพของบุคคลในการนับถือศาสนา การปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ
หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตนเมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง เป็นการรับรอง
สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยทุกคนโดยทัดเทียมกัน การที่มาตรา ๑๐ (๔) ของพระราชบัญญัติ
สุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๕ ระบุให้ผู้เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ต้องพ้นจากตำแหน่ง
กรรมการสุขภาพ ก็มีได้เป็นเหตุให้บุคคลนั้นขาดเสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือปฏิบัติพิธีกรรม
ตามความเชื่อของตนไม่ได้แต่อย่างใด เพราะเสรีภาพดังกล่าวยังคงมีอยู่แต่เมื่อบุคคลนั้นดำรง
ตำแหน่งกรรมการสุขภาพ ก็ย่อมอยู่ในข้อจำกัดตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสมรรถภาพ เพราะผู้ที่
เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสุขภาพได้ เช่นเดียวกับ
ข้อจำกัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๕) และมาตรา
๑๓๓ (๕) และข้อจำกัดของผู้ที่เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น
และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุขภาพ
พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘

โดยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๕
มาตรา ๑๐ (๔) ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘

นายโกเมน กัทรภิรมย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายประเสริฐ นาสกุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจินดา ยงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ