

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๒

วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุขภาพป.ศ. ๒๕๕๕
ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งข้อโต้แย้งของ นายสมเกียรติ คงทิม ผู้คัดค้านในคดีแพ่งหมายเลขดำ
ที่ ๑๓/๒๕๕๒ ระหว่าง นางบังอร สกลวิทยานนท์ ผู้ร้อง นายสมเกียรติ คงทิม ผู้คัดค้าน เพื่อให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติสุขภาพป.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘

ข้อเท็จจริงที่ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งมาได้ความว่า นางบังอร สกลวิทยานนท์ ประธานกรรมการ
สุขภาพป.ศ. อำเภอตากสิน จังหวัดนครสวรรค์ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงนครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๒
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ นายสมเกียรติ คงทิม พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขภาพ
ป.ศ. เนื่องจาก นายสมเกียรติ ๑ ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขภาพป.ศ. เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม
๒๕๕๑ ต่อมาวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ นายสมเกียรติ ๑ ได้อุปสมบทเป็นภิกษุในพระพุทธศาสนา
ที่วัดพุทธรังษี อำเภอตากสิน จังหวัดนครสวรรค์ จึงเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขภาพ
ป.ศ. ตามพระราชบัญญัติสุขภาพป.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) แต่นายสมเกียรติ ๑ ยังคงปฏิบัติหน้าที่
โดยไม่มีอำนาจทำให้เกิดความเสียหาย นางบังอร ๑ จึงยื่นคำร้องต่อศาลแขวงนครสวรรค์ เพื่อให้มี
คำสั่งให้ นายสมเกียรติ ๑ พ้นจากตำแหน่ง ตามที่มาตรา ๑๐ วรรคสองของพระราชบัญญัติสุขภาพ
ป.ศ. ๒๕๕๕ บัญญัติไว้ ศาลแขวงนครสวรรค์รับคำร้องและนัดไต่สวนคำร้อง ในวันนัดไต่สวน
นายสมเกียรติ ๑ ผู้คัดค้านได้ยื่นคำคัดค้านต่อศาลแขวงนครสวรรค์ สรุปว่า การอุปสมบทก็เพื่อแก้บน
ในการที่ตนได้บนบานต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ขอให้บิดาซึ่งถูกคนร้ายลอบยิงบาดเจ็บสาหัสได้รอดชีวิต เมื่อบิดา
รอดชีวิตจึงได้อุปสมบทเป็นระยะเวลาสั้นๆ ๗ วัน การอ้างว่าการอุปสมบทของผู้คัดค้านทำให้ต้อง
พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขภาพป.ศ. ตามพระราชบัญญัติสุขภาพป.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔)
เป็นการกล่าวอ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการพ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องเป็น
การลาอุปสมบทเป็นเวลานานจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทำให้กิจการของสุขภาพป.ศ.เกิดความเสียหาย
และหลังจากลาสิกขาแล้วผู้คัดค้านยังเข้าร่วมประชุมกับกรรมการสุขภาพป.ศ. โดยผู้ร้องและกรรมการสุขภาพป.ศ.

ไม่คัดค้าน ผู้คัดค้าน เห็นว่ามาตรา ๑๐ (๔) ของพระราชบัญญัติสุขภาพิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ จึงขอให้ศาลส่งความเห็นมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย

นางบังอร ฯ ได้ยื่นคำแถลงต่อศาลแขวงนครสวรรค์ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ เป็นการให้สิทธิเสรีภาพบุคคลในการนับถือศาสนา และปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนได้ การที่มาตรา ๑๐ (๔) ของพระราชบัญญัติสุขภาพิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ระบุลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการสุขภาพิบาล คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช มิได้เป็นการห้ามบุคคลนับถือศาสนาแต่อย่างใด ทั้งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งทุกประเภท ก็กำหนดว่า หากสมาชิกคนใดเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ให้ขาดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิกดังกล่าว การอุปสมบทของนายสมเกียรติ ฯ เป็นการที่ทราบอยู่แล้วว่าทำให้ตนเองขาดคุณสมบัติ ทั้งผู้นับถือศาสนาพุทธก็สามารถเลือกเวลาที่เหมาะสมในการอุปสมบทหรือประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อถือได้ ดังนั้นมาตรา ๑๐ (๔) ของพระราชบัญญัติสุขภาพิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ แต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงรับไว้พิจารณาและให้ผู้เกี่ยวข้องแสดงความเห็นเป็นหนังสือได้

นางบังอร ฯ ได้แสดงความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ พระราชบัญญัติสุขภาพิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ยังคงบังคับใช้ได้อยู่เพราะมีบทเฉพาะกาลกำหนดเงื่อนไขเวลาของการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่บทบัญญัติไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญในบางประเด็น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดใช้กำหนดโครงสร้างการบริหารและการปกครองประเทศต้องการให้ศาสนากับการเมืองแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด พระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองโดยส่วนใหญ่กำหนดไว้โดยเฉพาะว่า สมาชิกคนใดเป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ต้องขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกทันที

ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคดีนี้ พระราชบัญญัติสุขภาพิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขภาพิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ และความในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขภาพิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้กรรมการสุขภาพิบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขภาพิบาล

เป็นเทศบาลใช้บังคับ เป็นสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลนั้น จนกว่าจะครบวาระที่เหลืออยู่เดิมของกรรมการสุขาภิบาลนั้น และขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับเรื่องนี้ไว้ดำเนินการ นั้น พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ และมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้ตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลยังมีผลสืบเนื่องให้กรรมการสุขาภิบาลเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต่อไป กรณีจึงพิจารณา วินิจฉัยเรื่องนี้ต่อไปได้

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตลอดจนความเห็นเพิ่มเติมของผู้ร้องแล้วมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และ มาตรา ๓๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) บัญญัติให้ กรรมการสุขาภิบาลพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๑ (๘) กำหนดลักษณะของบุคคลต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งคือเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๘ (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ซึ่งบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๘ (๓) คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช บทบัญญัติในลักษณะนี้ก็มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญและ กฎหมายอื่น เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๕) และมาตรา ๑๓๓ (๕) เป็นบทบัญญัติที่ให้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดลงเมื่อมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และ จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำได้ก็เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ได้บัญญัติยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติของมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาเป็นข้ออ้างว่าความในมาตรา ๑๐ (๔) ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ ดังนั้นบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น”

บทบัญญัติมาตรานี้รับรองเสรีภาพของบุคคลในการนับถือศาสนา การปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนเมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยทุกคนโดยทัดเทียมกัน การที่มาตรา ๑๐ (๔) ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดให้ผู้เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล ก็มิได้เป็นเหตุให้บุคคลนั้นขาดเสรีภาพในการนับถือศาสนา หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนไม่ได้แต่อย่างใด เพราะเสรีภาพดังกล่าวยังคงมีอยู่แต่เมื่อบุคคลนั้นดำรงตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล ก็ย่อมอยู่ในข้อจำกัดตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสมรรถภาพ เพราะผู้ที่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสุขาภิบาลได้ เช่นเดียวกับข้อจำกัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๕) และมาตรา ๑๓๓ (๕) เป็นต้น ดังนั้น มาตรา ๑๐ (๔) ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘

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

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ