

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๒

วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง พระราชบัญญัติสุขภาพศาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ หรือไม่ (กรณี นางบังอร สกลวิทยานนท์ ผู้ร้อง)

กระทรวงยุติธรรมมีคำร้องเป็นหนังสือ ที่ ยธ ๐๒๐๑/๑๐๒๐๖ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ส่งสำนวนคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๓/๒๕๕๒ โดยนางบังอร สกลวิทยานนท์/ผู้ร้อง ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงนครสวรรค์ เรื่อง ร้องขอให้ นายสมเกียรติ คงทิม พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขภาพซึ่งนายสมเกียรติ คงทิม/ผู้ถูกร้อง/ผู้คัดค้าน ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงนครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุขภาพศาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ ศาลแขวงนครสวรรค์ จึงขอให้กระทรวงยุติธรรมส่งสำนวนคดีดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

๑. ผู้ร้อง/นางบังอร สกลวิทยานนท์ ประธานกรรมการสุขภาพช่องแค อำเภอดาคอก จังหวัดนครสวรรค์ ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงนครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ว่า นายสมเกียรติ คงทิม ซึ่งเป็นกรรมการสุขภาพ ฯ โดยได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ได้ยื่นใบสมัครขอบรรพชาอุปสมบทที่วัดพุซ่างถ่วง ตำบลห้วยหอม อำเภอดาคอก เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ และได้บรรพชาอุปสมบทเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ จึงพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติสุขภาพศาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) แต่นายสมเกียรติ คงทิม ยังคงปฏิบัติหน้าที่กรรมการสุขภาพเรื่อยมาจนถึงทุกวันนี้ การปฏิบัติงานโดยไม่มีอำนาจกระทำได้จะทำให้ประชาชนและผู้ร้องได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำสั่งว่า นายสมเกียรติ คงทิม พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวตามพระราชบัญญัติสุขภาพศาล พ.ศ. ๒๕๕๕

๒. ศาลแขวงนครสวรรค์กำหนดไต่สวนคำร้องในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ นายสมเกียรติ คงทิม ผู้ถูกร้อง/ผู้คัดค้าน ยื่นคำคัดค้านต่อศาลแขวงนครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ โดยได้แย้งว่า การที่ผู้ถูกร้องบรรพชาอุปสมบทเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ เป็นเหตุให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขภาพช่องแค ตามพระราชบัญญัติสุขภาพศาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) นั้น ผู้ถูกร้องบรรพชาอุปสมบทเพื่อแก้หนี้ให้กับบิดาของผู้ถูกร้อง ซึ่งถูกคนร้ายลอบใช้อาวุธปืนยิงจนได้รับ

ขาดเจ็บสาหัส ผู้ถูกร้องมีความสำนึกและเชื่อว่า บิดาของผู้ถูกร้องรอดชีวิตมาได้เพราะสิ่งศักดิ์สิทธิ์ให้ความคุ้มครอง ผู้ถูกร้องจึงบรรพชาอุปสมบทเพื่อเป็นการแก้บนระยะเวลาสั้นๆ อันเป็นการแสดงถึงความกตัญญูรู้คุณต่อบิดาผู้ให้กำเนิด การให้ผู้ถูกร้องต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการจะพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล มาตรา ๑๐ (๕) นั้น จะต้องเป็นการลาไปบรรพชาอุปสมบทเป็นเวลานาน จนไม่สามารถจะมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลได้ และทำให้กิจการของสุขาภิบาลเกิดการเสียหายโดยตรง นอกจากนี้ การขาดจากการเป็นกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๕) นั้น ยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ ขอให้ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๓. พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมอุกยยกเลิกโดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ (พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา-๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒) โดยมาตรา ๕ บัญญัติว่า

“ให้กรรมการสุขาภิบาลซึ่งได้รับเลือกตั้ง และดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลนั้น จนกว่าจะครบวาระที่เหลืออยู่เดิมของกรรมการสุขาภิบาลนั้น ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลให้ครบจำนวนของสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระของสมาชิกสภาเทศบาลตามวรรคหนึ่ง

ฯลฯ”

โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อเท็จจริง และหลักฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับมีเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นได้อีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๘ มาตรา ๑๐๖ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๒๖๕

(๒) พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๕)

(๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑

(๔) พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคดีนี้หรือไม่

(๒) พระราชบัญญัติสุขภาพีบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากศาลแขวงนครสวรรค์ส่งสำนวนคดีดังกล่าวข้างต้น ซึ่งผู้ร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขภาพีบาลตามพระราชบัญญัติสุขภาพีบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ เพราะผู้ถูกร้องบรรพชาอุปสมบท แต่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ปัญหาที่สอง การที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า ผู้ร้องและกรรมการสุขภาพีบาล ตลอดจนประชาชนไม่ได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกร้องบรรพชาอุปสมบท และที่ผู้ถูกร้องบรรพชาอุปสมบท ผู้ร้องและกรรมการสุขภาพีบาลก็ทราบ และไม่คัดค้านแต่อย่างใด การกล่าวอ้างของผู้ร้องว่าเสียหาย เป็นการกล่าวอ้างลอยๆ ไม่มีหลักฐานมาแสดงว่า ผู้ร้องเสียหายอย่างไร เหตุที่ผู้ถูกร้องบรรพชาอุปสมบททำให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขภาพีบาลช่องแคะ ตามพระราชบัญญัติสุขภาพีบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) เป็นการกล่าวอ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการที่จะเข้าข่ายพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขภาพีบาลนั้นจะต้องเป็นการลาบรรพชาอุปสมบทเป็นเวลานาน จนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการสุขภาพีบาลได้ และทำให้กิจการของสุขภาพีบาลเกิดการเสียหายโดยตรง นอกจากนี้พระราชบัญญัติสุขภาพีบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ยังขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ ด้วย นั้น

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า การบรรพชาอุปสมบทของผู้ถูกร้อง ณ วัดพุซ่างล้ง ตำบลห้วยหอม อำเภอตากลี จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ เป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องและผู้ถูกร้องต่างยอมรับ แต่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพีบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขภาพีบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติว่า “กรรมการสุขภาพีบาลตามความในมาตรา ๗ (๔) พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (๕) ... มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ (๑) ... (๓) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช (๔) ...” มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ

(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและบุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย (๒) ...” มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๓ บัญญัติว่า “ผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ (๑)...(๘) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๘ (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) (๕)...” กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ (๑) (๒) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช (๓) ...” และมาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ... (๓) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๖ (๑) (๒) หรือ (๕) ...” เห็นว่า กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติว่า การบรรพชาอุปสมบทเพื่อทดแทนคุณบิดามารดาไม่เป็นลักษณะต้องห้ามของการเป็นกรรมการสุขาภิบาล แต่การบรรพชาอุปสมบทเป็นเวลานานจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล และทำให้กิจการของสุขาภิบาลเสียหาย เป็นลักษณะต้องห้ามของการเป็นกรรมการสุขาภิบาล

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้คัดค้านซึ่งอ้างว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ นั้น เห็นว่า

(๑) มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และมาตรา ๒๘๕ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคเจ็ดบัญญัติ จึงต้องใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ ไปพลางก่อน ซึ่งโยงไปใช้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ และมาตรา ๑๐๕ ซึ่งห้ามการเป็น “ภิกษุ” โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้นด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะการห้ามกรรมการสุขาภิบาลเป็นภิกษุ เป็นการห้ามตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

(๒) ส่วนการที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อที่แตกต่างจากบุคคลอื่น” นั้น เห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ไม่เป็นการรอนสิทธิของผู้ถูกร้องตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้แต่ประการใด เพราะผู้ถูกร้องยังคงมีสิทธิและเสรีภาพที่จะนับถือพุทธศาสนาและบรรพชา อุปสมบท ตลอดจนปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ