

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๕๒

วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลแขวงนครสวรรค์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ และ มาตรา ๓๔

พยานหลักฐานที่กระทรวงยุติธรรมส่งมาให้ความว่า นางบังอร สกลวิทยานนท์ ประธานกรรมการสุขาภิบาลช่องแค อำเภอดาคัส จังหวัดนครสวรรค์ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงนครสวรรค์ให้ความว่า เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ นายสมเกียรติ คงทิม กรรมการสุขาภิบาลช่องแคได้อุปสมบทเป็นภิกษุในพระพุทธศาสนาที่วัดพุซ้างิ้ว ตำบลห้วยหอม อำเภอดาคัส จังหวัดนครสวรรค์ จึงเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) แต่ นายสมเกียรติ คงทิม ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ทำให้เกิดความเสียหาย จึงขอให้ศาลแขวงนครสวรรค์มีคำสั่งให้นายสมเกียรติ คงทิม พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕

นายสมเกียรติ คงทิม ได้ยื่นคำคัดค้านต่อศาลแขวงนครสวรรค์ ใจความว่า ผู้คัดค้านได้อุปสมบทเป็นพระภิกษุ เพื่อแก้หนี้บิดาที่รอดชีวิตจากการถูกยิงในระยะสั้น (เพียง ๗ วัน) มิใช่เป็นการอุปสมบทเป็นเวลานานจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่สุขาภิบาลช่องแค หลังจากลาสิกขาแล้ว ผู้คัดค้านยังได้เข้าประชุมกับกรรมการสุขาภิบาลโดยผู้ร้องมิได้คัดค้าน และผู้คัดค้านเห็นว่า มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๔ ขอให้ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

นางบังอร สกลวิทยานนท์ ได้ยื่นคำแถลงต่อศาลแขวงนครสวรรค์ใจความว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๔ เป็นการให้สิทธิเสรีภาพบุคคลในการนับถือศาสนา และปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการสุขาภิบาล คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช มิได้ห้ามบุคคลนับถือศาสนาแต่อย่างใด ทั้งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลก็บัญญัติว่า หากสมาชิกคนใดเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ให้ขาดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิกดังกล่าว

การอุปสมบทของ นายสมเกียรติ คงทิม เป็นการที่ทราบอยู่แล้วว่าทำให้ตนเองขาดคุณสมบัติ ทั้งผู้นับถือ ศาสนาพุทธก็สามารถเลือกเวลาที่เหมาะสมในการอุปสมบทหรือประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อถือได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๘ แต่อย่างไรขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป ศาลแขวงนครสวรรค์พิจารณา คำโต้แย้งของกลุ่มแล้ว จึงได้ส่งความเห็นไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยต่อไป

กระทรวงยุติธรรมได้ส่งคำร้องคัดค้านของผู้คัดค้านมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว มีมติให้รับคำร้องคัดค้านที่ส่งมาตามหนังสือของกระทรวง ยุติธรรมไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๑๐

นางบังอร สกลวิทยานนท์ ผู้ร้องได้แสดงความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ ใจความว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ยังคง บังคับใช้ได้อยู่ เพราะมีบทเฉพาะกาลกำหนดเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่บทบัญญัติไม่เป็นไป ตามรัฐธรรมนูญในบางประเด็น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดโครงสร้าง การบริหารและการปกครองประเทศต้องการให้ศาสนากับการเมืองแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด พระราช บัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองโดยส่วนใหญ่กำหนดไว้โดยเฉพาะว่า สมาชิกคนใดเป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ต้องขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกทันที

ได้พิจารณาแล้ว ปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการประกาศใช้บังคับ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิก พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ โดยความในมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลง ฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้กรรมการสุขาภิบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งและ ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลใช้บังคับ เป็นสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลนั้นจนกว่าจะครบวาระ ที่เหลืออยู่เดิมของกรรมการสุขาภิบาลนั้น

จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่าศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ต่อไปได้หรือไม่ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ขณะที่ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งข้อโต้แย้งของกลุ่มความในคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาวินิจฉัย และขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับเรื่องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ นั้น พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ และพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสภาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ บัญญัติให้ตำแหน่งกรรมการสภาภิบาลยังมีผลสืบเนื่องให้กรรมการสภาภิบาลเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ต่อไปได้ เพราะเป็นการพิจารณาดังบทกฎหมายที่มีผลเกี่ยวกับสถานะของบุคคลซึ่งมีตำแหน่งสืบเนื่องจากกฎหมายเก่ามาเป็นตำแหน่งตามกฎหมายใหม่ด้วย คดีจึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่ง และวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

สำหรับพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ (๔) บัญญัติให้กรรมการสภาภิบาลตามความในมาตรา ๗ (๔) พ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๒๑ (๘) บัญญัติลักษณะของบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๘ (๓) คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช บทบัญญัติในลักษณะนี้มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๕) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงเมื่อมีกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๓) คือ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๖ (๒) คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ทั้งรัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติในเรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นลักษณะเดียวกันโดยบัญญัติอยู่ในมาตรา ๑๓๓ (๕) ประกอบมาตรา ๑๒๖ (๔) มาตรา ๑๐๕ (๓) และมาตรา ๑๐๖ (๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีบัญญัติไว้

ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้น ดังนั้นลักษณะต้องห้ามซึ่งเป็นเหตุให้กรรมการสุขาภิบาลต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช นี้ก็เป็นอย่างเดียวกันกับลักษณะต้องห้ามที่เป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพที่บัญญัติไว้ในตัวบทของรัฐธรรมนูญเอง

สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะเป็นกรรมการสุขาภิบาลซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นเป็นสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลมิใช่สิทธิและเสรีภาพของปวงชนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองไว้ จึงไม่อยู่ในข้อห้ามของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เพราะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ห้ามมิให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เท่านั้น นอกจากที่กล่าวข้างต้น บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ได้บัญญัติยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติของมาตรา ๒๕ วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาเป็นข้ออ้างว่าพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น”

มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปเว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจรรยาบรรณ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ ประกอบมาตรา ๖๔ แล้วจะเห็นได้ว่า สิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนาของผู้ร้องคัดค้านซึ่งเป็นบุคคลทั่วไปมิได้ถูกกระทบกระเทือนแต่ประการใด แต่ผู้ร้องคัดค้านซึ่งมีฐานะเป็นกรรมการสุขาภิบาลอันเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ อาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจรรยาบรรณ เมื่อฐานะการเป็นกรรมการสุขาภิบาลมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ว่าตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลต้องสิ้นสุดลงเมื่ออุปสมบทเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจรรยาบรรณ มาตรา ๑๐ (๔) ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๖๔

วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๘

นายปรีชา เถลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ