

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๑

วันที่ ๘ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตรีวรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๕ วรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป ที่บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ อันเป็นบททั่วไป ซึ่งกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ ทั้งโดยชัดแจ้งและโดยปริยาย รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง มาตรา ๓๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยให้หลักประกันในทางหลักการว่า トラบเท่าที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่เป็นผู้กระทำความผิด ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมจะปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งอยู่ในฐานะผู้ต้องหาหรือจำเลยเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ “โดยที่สภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖

ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้  
อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบล  
และการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น  
รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล  
ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้” หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ การกระจายอำนาจบริหาร  
ทางเขตแดนหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการจัดองค์การบริหารโดยใช้อาณาเขต  
ของท้องถิ่นและจำนวนประชากรภายในเขตพื้นที่นั้นเป็นหลักและมียศประกอบของการปกครองท้องถิ่น  
ที่สำคัญ คือ มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง  
มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามหน้าที่ กล่าวคืออาจดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายได้เอง  
โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัย  
สั่งการและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนและหลักการให้ราษฎรในท้องถิ่น  
มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ใน  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในหมวดที่ ๑๔ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง  
ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก  
ในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยกำหนดให้องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์  
ของประชาชนในท้องถิ่นและมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ  
การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึง  
ความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดให้  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น  
โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง สำหรับคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น  
ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ  
ประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ จะเห็นได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น  
มีความสำคัญโดยตรงกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ จึงได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยตนเองเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับประเทศ ดังนั้นจึงต้องคำนึงถึงการได้คนดีเข้ามาบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นส่วนรวม

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตรีวรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ในส่วนที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสิ้นสุดเมื่อมีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตแล้ว เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้พฤติกรรมในทางทุจริตเป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้ามโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน อันจะทำให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ของส่วนรวมที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่น การกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดในเบื้องต้น เพื่อให้ได้คนดีเข้ามาเป็นผู้สมัครให้ประชาชนในท้องถิ่นทำการเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่งและเพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริตหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งแล้วอันเป็นการรักษาประโยชน์ของท้องถิ่นในภายหลัง กฎหมายจึงกำหนดให้ลักษณะต้องห้ามนั้นยังคงต้องใช้บังคับตลอดไปในขณะที่ดำรงตำแหน่งนั้นด้วย ซึ่งหากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะต้องห้ามเกิดขึ้นในภายหลัง กฎหมายกำหนดสภาพบังคับให้สมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลง วัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการให้ความคุ้มครองการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และเป็นบทบัญญัติในทางสารบัญญัติจึงมิใช่กรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสาม ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองถึงหลักประกันความมีผลผูกพันโดยตรงของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยไม่มีข้อความใดรับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว มิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตี วรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตี วรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๕ วรคสาม

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ