

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายสุนทร สีนสา) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ว่าพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม หรือไม่

#### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายอำเภอเมืองขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองชั้นต้น ว่า ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่า ผู้ฟ้องคดีลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่าอีกครั้ง ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่า จากนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่าบางรายร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ประกอบมาตรา ๙ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เนื่องจากศาลจังหวัดขอนแก่นมีคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๙ มาตรา ๑๖๒ (๔) มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๓ ฐานเป็นเจ้าพนักงานเรียกรับ หรือยอมรับทรัพย์สินสำหรับตนเองเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ ฐานเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสารร่วมกันรับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นเท็จ และฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นความผิดหลายกรรม ให้เรียงกระทงลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ รวมจำคุก ๒๕ ปี คดีอยู่ในระหว่างการอุทธรณ์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดี แจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว โดยเห็นว่ากรณีมีเหตุให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตี วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ ตี วรรคสอง วินิจฉัยให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่มิคำวินิจฉัยเป็นต้นไป และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รายงานคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๑ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่นำมาใช้พิพากษาในประเด็นแห่งคดีนี้ คือมาตรา ๔๗ ตี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม ซึ่งหากศาลปกครองสูงสุด

พิพากษาเป็นตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยนำมาตรา ๔๗ ตี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มาพิพากษาลงโทษผู้ฟ้องคดีก็ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีต้องอยู่ในสภาพขาดไร้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถูกจำกัดสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวก็มีได้กำหนดเงื่อนไขเวลาสิ้นสุดและวิธีการเยียวยาความเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตเอาไว้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม มีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมในการปกครองบ้านเมือง ยึดความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลัก บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑

ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดจำต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๗ ตี วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บังคับแก่คดี แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

## **๒. ประเด็นเบื้องต้น**

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม หรือไม่ ทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

## **๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม หรือไม่

ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองถึงหลักประกันความมีผลผูกพันโดยตรงของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยไม่มีข้อความใดรับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ มิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗

คงเหลือในประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสาม หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญามีให้ถูกปฏิบัติเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด ส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสิ้นสุดลงเมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามว่าต้องไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้พฤติกรรมในทางทุจริตเป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้ามโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน อันจะทำให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ของส่วนรวมที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่น การกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดในเบื้องต้น เพื่อให้ได้คนดีเข้ามาเป็นผู้สมัครให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง และเพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริตหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว อันเป็นการป้องกันและรักษาประโยชน์ของท้องถิ่นในภายหลัง กฎหมายจึงกำหนดให้ลักษณะต้องห้ามนั้น ยังคงต้องใช้บังคับตลอดไปในขณะที่ดำรงตำแหน่งนั้นด้วย ซึ่งหากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะต้องห้ามเกิดขึ้นในภายหลัง กฎหมายกำหนดสภาพบังคับให้สมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลง วัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการให้ความคุ้มครองการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง กรณีจึงเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและมีใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตี วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสาม

**๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตีร  
วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายซัช ชลวร นายเจริญ ภัคดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ  
นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์  
นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๗ ก วันที่ ๑๕  
ธันวาคม ๒๕๕๓

---

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน  
นายปฐมพงษ์ คำเขียว  
นายกมล โสทธิโกคา ผอ.กค. ๔  
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายปฐมพงษ์ คำเขียว  
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๓