

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่

ความเห็น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล มีจุดเริ่มต้นมาจากพระราชประสงค์ของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้เป็นเวทีสำหรับประชาชนได้ฝึกฝน เรียนรู้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังที่พระองค์ได้ทรง พระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทมส์ ซึ่งตีพิมพ์เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๔ มีความตอนหนึ่งว่า

“เรากำลังเตรียมออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่” เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล...ข้าพเจ้าเห็นว่า สิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชน ควรจะมีสิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่า

การผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่จะประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก แต่อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการของเทศบาลได้ประสบปัญหาอุปสรรคสำคัญ เช่น ฐานะทางการเงินและความรู้ความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น รัฐบาลจึงได้ประกาศยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับต่าง ๆ ตามลำดับ จนถึงปัจจุบัน ดังนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒

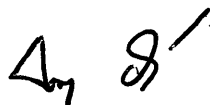
ตามประเด็นวินิจฉัย กรณีผู้มีสิทธิสมัครสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และกรณีสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบได้ ดังนี้

ผู้มีสิทธิสมัครก่อนเป็นสมาชิก ฯ		สมาชิกภาพสิ้นสุดลงหลังเป็นสมาชิก ฯ	
สภาเทศบาล	สภาผู้แทนราษฎร	สภาเทศบาล	สภาผู้แทนราษฎร
- พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง	- รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๙๘ (๖) และ (๑๓)	- พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔)	- รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๑ (๖) และมาตรา ๙๘
- พ.ร.บ. เลือกตั้งท้องถิ่น ฯ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) (๕) และ (๖)			

ดังนั้น ข้อโต้แย้งตามคำร้องที่เปรียบเทียบระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเปรียบเทียบบนพื้นฐานของความยุติธรรมที่เป็นสาระสำคัญ คือ จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ เช่น พ.ร.บ. เลือกตั้งท้องถิ่น ฯ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) และ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๙๘ (๖) มีถ้อยคำที่ตรงกัน คือ ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล เป็นต้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและมีการบริหารเมืองโดยการจัดตั้ง มีหลักเกณฑ์พิจารณาจากจำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น ความเจริญและรายได้และความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นในการปกครองตนเอง เทศบาลประกอบด้วยทั้งสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นที่มีอิสระในการปกครองตนเอง ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่บัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิสมัครต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ที่บัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง จึงมีความจำเป็นและสำคัญ เพื่อถ่วงดุลคุณสมบัติก่อนดำรงตำแหน่งเป็นตัวแทนของประชาชนและขณะเดียวกันเมื่อดำรงตำแหน่งแล้วย่อมถือได้ว่าเป็นผู้ใช้อำนาจอำนาจรัฐที่ต้องมีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของประชาชน เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) แล้ว จึงไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครอง มีขอบเขตบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่สมาชิกสภาเทศบาลโดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างไรก็ดี ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) นั้น เป็นคนละกรณีกันตามที่ได้เปรียบเทียบดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๑๐๑ (๑๓)



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ