

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ 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

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในการยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกข้อต่อสู้คดีในทางศาลได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ (๔) ต้องระบุเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาค ของบุคคลโดยบัญญัติหลักความเท่าเทียมกันของบุคคล การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จะกระทำมิได้ แต่มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ

๐๐๐

หรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และมาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดย (๑๓) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกแม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) เป็นกฎหมายที่ต้องใช้ประกอบกันในการพิจารณากรณีการขาดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง ...” มาตรา ๑๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ...” และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ...” ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๑ ที่บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” และมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๖) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ...” ซึ่งเป็นการคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม โดยกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล” โดยไม่มีคำว่า “ถึงที่สุด” จึงต้องหมายความว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงเมื่อต้อง

คำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลเท่านั้น โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดก่อน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกสภาเทศบาลมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลมีความสำคัญทั้งในด้านการตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายบริหาร การออกเทศบัญญัติ จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ให้เหมาะสมกับหน้าที่และอำนาจ และต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติ เบื้องต้นก่อนสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่มีความประพฤติเสื่อมเสียเข้ามาเป็นผู้แทนของ ประชาชนในท้องถิ่น พร้อมกับกำหนดลักษณะต้องห้ามเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือ ของประชาชน ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและปราศจากเหตุหมิ่นมอง อีกทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมจะต้องมีความต่อเนื่อง บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพอย่างสมเหตุสมผลตามความจำเป็น และมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมกับสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ที่ถูกจำกัด ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งเป็นไปตามหลักความเท่าเทียมกันของบุคคลโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษา ถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำ โดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท เป็นบทบัญญัติที่ใช้กับสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้บังคับใช้กับสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่อย่างใด ส่วนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) และ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๔) ที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่ โดยหมายศาล ก็บังคับใช้กับสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งอยู่คนละส่วน แยกจากกันจึงไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๑๓) แต่อย่างใด

MD

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



(นายณกต เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ