

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๕

วันที่ ๒๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในหมวด ๑๔ มาตรา ๒๔๙ ถึงมาตรา ๒๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ (๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ที่ทรงมีพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔ จึงถือได้ว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์เพื่อปฏิรูปการเมืองทั้งระบบทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยกลไกการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งเรียกว่า การเมืองระดับท้องถิ่น โดยอยู่ภายใต้กฎหมายของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเภท ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้ตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้น โดยยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และเป็นการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต ในระดับท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๙๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑.ล๑

๑.ล๑

(๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงาน ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิด ฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

๑.ล๑

๑.ล๑

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

๑.ล๑

๑.ล๑

มาตรา ๕๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงาน ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิด ฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

ฯลฯ

ฯลฯ

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีอิสระในการตัดสินใจและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้รับการปฏิรูปการเมือง ทั้งระบบอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานเริ่มต้นของการพัฒนา ประชาธิปไตยที่ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ ประกอบกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน อันเนื่องมาจากผลของกฎหมายที่จัดตั้งมีศักดิ์ทางกฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีให้ใช้สิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเช่นเดียวกันกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๙๘ (๑๐) ดังปรากฏในรายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๒ ส่วนกรณีที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ไม่ได้กำหนดระยะเวลาอันเป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความซื่อสัตย์สุจริตหรือผู้ที่เคยกระทำความผิดที่ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด เข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมืองระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นเพียงเงื่อนไขในการเข้าสู่ตำแหน่งเท่านั้น โดยมีใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ แต่อย่างใด ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ