

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

### ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๗

วันที่ ๑๑ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลจังหวัดอุดรธานี ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕  
วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เฉพาะในส่วนของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลจังหวัดอุดรธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายแสงจันทร์ คำโคตรศูนย์) ในคดีอาญา  
หมายเลขดำที่ อ ๑๐๔๔/๒๕๖๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒  
ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดอุดรธานี เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายแสงจันทร์ คำโคตรศูนย์ เป็นจำเลย  
ต่อศาลจังหวัดอุดรธานี ความผิดฐานให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่  
ตนเองหรือผู้สมัครอื่นในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทุ่งฝน อำเภอทุ่งฝน  
จังหวัดอุดรธานี เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๔ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น  
หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง



- ๒ -

ตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี

ระหว่างการศึกษากรณีของศาลจังหวัดอุดรธานี จำเลยโต้แย้งว่า เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จำเลยต้องคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ในคดีเลือกตั้งหมายเลขดำที่ ลต ทต ๓/๒๕๖๖ หมายเลขแดงที่ ๓๒๘๘/๒๕๖๖ ว่าจำเลยมอบเงินให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ลงคะแนนแก่จำเลยในการเลือกตั้งดังกล่าว เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจำเลยเป็นเวลาสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษามาตรา ๑๐๘ วรรคสอง และให้จำเลยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตามมาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง คดีนี้จำเลยถูกฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัดอุดรธานี ซึ่งศาลจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ ที่ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปี เป็นการลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นกระทำเพียงครั้งเดียว และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งเกินสมควรแก่เหตุ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จำเลยขอให้ศาลจังหวัดอุดรธานีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลจังหวัดอุดรธานีเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ ที่ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปี ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลจังหวัดอุดรธานีจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลจังหวัดอุดรธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ เฉพาะในส่วนของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดอุดรธานีจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า



บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งมีหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๑๘ ที่กำหนดโทษให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ซึ่งเสียงเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี ทั้งนี้ ในการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... ครั้งที่ ๑๗ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๑ มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ จากสิบปีเป็นยี่สิบปี

๒. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติเป็นหลักการให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นควรกำหนดความผิดและโทษสำหรับการฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้ง



- ๔ -

ให้ครบถ้วน และเพิ่มบทบัญญัติรองรับกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนข้อห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อลงคะแนนเลือกหรือลงคะแนนไม่เลือกผู้สมัครผู้ใด ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๓. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนารายงานการประชุมและบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๑ สำเนาเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... (พ.ศ. ๒๕๖๒) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำเนารายงานการประชุมและบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... (พ.ศ. ๒๕๖๒) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๔ ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ ๑๑ ครั้งที่ ๑๓ ครั้งที่ ๑๖ และครั้งที่ ๒๐ สำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... (พ.ศ. ๒๕๖๒) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำเนารายงานการประชุมและบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๒ สรุปได้ว่า การกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดในการเลือกตั้งท้องถิ่นจะต้องพิจารณาลักษณะ ระดับความร้ายแรง และผลจากการกระทำความผิด เนื่องจากการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง มีกำหนดยี่สิบปีเป็นบทลงโทษที่รุนแรงและกระทบต่อสิทธิของบุคคลอย่างร้ายแรง ทั้งต้องคำนึงถึงเจตนา และความรู้ความเข้าใจของประชาชนในระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับการกระทำที่กำหนดเป็นความผิด แม้การทุจริตเลือกตั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติมีความแตกต่างกันทั้งระดับความร้ายแรงของการกระทำผิดตามขนาดของพื้นที่ของการเลือกตั้ง แต่ผลของการทุจริตเลือกตั้งระดับท้องถิ่นย่อมส่งผลต่อการเลือกตั้งระดับชาติด้วย จึงจำเป็นต้องกำหนดโทษสำหรับการทุจริตเลือกตั้งดังกล่าวให้เป็นไปในลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้ ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๑ มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ จากสิบปีเป็นยี่สิบปี

๔. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๔๔๒ วันอังคารที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๔๔๖ วันจันทร์ที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบ



- ๕ -

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๘ กำหนดให้ผู้กระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้งเป็นความผิดทางอาญาและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นโดยกำหนดมาตรการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามระดับความรุนแรงของการกระทำความผิด ทั้งนี้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นคนละกรณีกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลย ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า จำเลยไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อย่างไรไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการตรากฎหมายต้องไม่จำกัดสิทธิของบุคคลตามหลักที่ว่าบุคคลต้องไม่ถูกลงโทษมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กร



- ๖ -

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ มาตรา ๖๕ (๑) หรือ (๒) มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘๘ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๙ หรือมาตรา ๑๐๑ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดโทษ ทางอาญาในกรณีตามคำร้องนี้ ได้แก่ ผู้กระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง เนื่องจากฝ่าฝืน ข้อห้ามตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ใ้หงดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือ การชักชวนให้ไปลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยวิธีการ จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณ เป็นเงินได้แก่ผู้ใด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า จำเลยถูกฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัดอุดรธานีขอให้เพิกถอน สิทธิเลือกตั้งจำเลยมีกำหนดยี่สิบปีตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง จากการกระทำเดียวกันกับที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ เคยมีคำพิพากษา เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจำเลยเป็นเวลาสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาตามมาตรา ๑๐๘ วรรคสอง แล้ว ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปีอีก เป็นการลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำความผิดเพียงครั้งเดียว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นมาตรการ ทางกฎหมายซึ่งเป็นการลงโทษทางการเมืองแก่บุคคลที่กระทำความผิดเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเพื่อระงับยับยั้งมิให้บุคคลที่กระทำความผิด



ในทางการเมืองมีโอกาสที่จะกระทำความผิดซ้ำและก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเมืองการปกครอง แม้ว่าสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่อย่างมั่นคงและดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย รัฐอาจจำกัดสิทธิเลือกตั้งบุคคลให้เหมาะสมแก่สภาพการณ์ของบ้านเมืองได้ นอกจากนี้ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญาที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคล แต่ในการดำเนินคดีอาญาแก่บุคคลที่ทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งกฎหมายอาจกำหนดให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นโทษทางการเมืองประกอบกับโทษอาญาที่เป็นโทษหลักเพื่อระงับยับยั้งบุคคลที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมในทางการเมืองอย่างเจาะจง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการทุจริตในการเลือกตั้งที่ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่การจัดการเลือกตั้ง กระทบต่อความเชื่อถือไว้วางใจในระบบการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และส่งผลให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาในการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นปัญหาทางการเมืองของประเทศไทยมาโดยตลอด จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกับบุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวอย่างเข้มงวดเด็ดขาด

สำหรับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้การพิจารณาคดีเลือกตั้งอยู่ในอำนาจของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคตามมาตรา ๑๐๘ ส่วนการพิจารณาคดีอาญาอยู่ในอำนาจของศาลอาญามาตรา ๑๒๖ โดยกำหนดให้การดำเนินคดีเลือกตั้งและคดีอาญาแยกต่างหากจากกัน เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ และมาตรฐานในการรับฟังพยานหลักฐานที่แตกต่างกัน คดีอาญากำหนดขึ้นเพื่อลงโทษทางอาญาแก่บุคคล ใช้การพิจารณาคดีระบบกล่าวหา และการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามสมควร ในขณะที่คดีเลือกตั้งกำหนดขึ้นเพื่อใช้ลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้กระทำการอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ใช้การพิจารณาคดีระบบไต่สวน การรับฟังพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควร ดังเช่นในคดีอาญา รวมทั้งองค์ประกอบของความผิดของคดีเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๘ และคดีอาญามาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งผู้กระทำความผิด การกระทำความผิด และผลของการกระทำความผิด กล่าวคือ การกระทำของคดีเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๘ ประกอบมาตรา ๑๐๗ เป็นเพียงการกระทำอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งนั้น



- ๘ -

มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่น กระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อบรรงับการกระทำนั้น ซึ่งความหมายครอบคลุมลักษณะการกระทำอย่างกว้างขวางและบางการกระทำอาจไม่ร้ายแรง แต่การกระทำ ของคดีอาญาตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งมีโทษตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นการจัดทำ ให้เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณ เป็นเงินได้แก่ผู้ใด ซึ่งหมายถึงการซื้อเสียงเลือกตั้งอันมีลักษณะร้ายแรง เบี่ยงเบนผลการเลือกตั้ง และส่งผลให้เมื่อขณะการเลือกตั้งอาจใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริตต่อไป ดังนั้น การกระทำของจำเลย หากเป็นไปตามองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในคดีแต่ละประเภท ย่อมเป็นความผิด และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ทั้งในคดีเลือกตั้งและคดีอาญา กรณีมิใช่การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำให้เพียงครั้งเดียว

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปี จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมให้กระบวนการคัดเลือก บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สุจริตและเที่ยงธรรม มากยิ่งขึ้น เพื่อมิให้บุคคลที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครอง บ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยมีการเพิ่มระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจากเดิม ที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปีเป็นยี่สิบปี เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๘ ที่บัญญัติให้ ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปี จึงเป็นบทบัญญัติ ที่กำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดซึ่งเป็นการทุจริตการเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) ที่มีสภาพร้ายแรง ให้ได้รับโทษในลักษณะเดียวกันตามหลักความจำเป็นและเหมาะสม เมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่าง ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้





การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การกำหนดระยะเวลาให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปี จึงได้สัดส่วนตามสภาพความร้ายแรงของการกระทำความผิด และไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปี เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖





(คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๓)

(นายปัญญา อุดชาชน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนถดล เทพพิทักษ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ