

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง	{	ศาลจังหวัดนครนายก	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง
ระหว่าง	{	ศาลจังหวัดนครนายก	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองสำนวน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ คดีทั้งสองสำนวนนี้ พนักงานอัยการจังหวัดนครนายกเป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลย (ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันทั้งสองสำนวน) ต่อศาลจังหวัดนครนายก ในความผิดฐานเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ โดยสำนวนแรกกรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดนครนายกเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ และสำนวนหลังกรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าชะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ โดยกล่าวหาว่า การสมัครรับเลือกตั้งทั้งสองครั้งจำเลยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากจำเลยเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกกว่ากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ อันเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๑๒๔๗/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลลงโทษจำเลยตามกฎหมายและสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนดยี่สิบปีทั้งสองสำนวน ระหว่างพิจารณาของศาลจังหวัดนครนายก จำเลยทั้งสองสำนวนโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติลักษณะต้องห้ามในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่ทำให้บุคคลผู้ต้องคดีในความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผ่านการพิสูจน์ความผิดและต้องโทษมาครบถ้วนแล้ว ต้องถูกจำกัดสิทธิโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามในการกีดกันบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินไปจนความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบทสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบทต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้ตลอดชีวิต พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติเงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลว่า ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบทต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพ การประกอบอาชีพของบุคคลว่า ต้องเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ส่วนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้

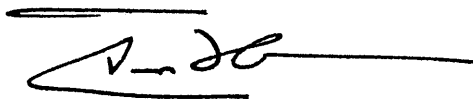
ประการหนึ่งว่า คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาหลักการกั้นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญญัติลักษณะต้องห้ามไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ ว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ...” สมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญบัญญัติลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา ๑๐๘ “... ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ ... (๑๐) ...” สำหรับรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้อง ... (๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามบุคคลซึ่งเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร อันเป็นการป้องกันในเบื้องต้นเพื่อไม่ให้บุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องด้วยโดยทั่วไปถือว่าบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความซื่อสัตย์สุจริต ขาดการยอมรับหรือความไว้วางใจจากประชาชนโดยทั่วไป หากมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด ๑๔ โดยมาตรา ๒๕๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย” โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่งผลให้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ...” บทบัญญัติมาตรานี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๖๐ มีเจตนารมณ์ในการกั้นกรองผู้เข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มิให้มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี อันเป็นการคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) กำหนดลักษณะต้องห้ามในการกั้นกรงบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่ต้องคดีในความผิดตามบทบัญญัตินี้ต้องถูกจำกัดสิทธิโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด อันเป็นการกั้นกรงบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินไปจนความจำเป็น กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะหรือจัดทำกิจกรรม สาธารณะในระดับท้องถิ่น เช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะในระดับประเทศ การปฏิบัติหน้าที่ ของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รวมถึงการบริหารจัดการในเรื่องอื่น ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การทำหน้าที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลเช่นเดียวกับในระดับประเทศ มีความจำเป็นต้องอาศัยบุคคลที่ประชาชน โดยทั่วไปเชื่อถือในความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อที่จะนำพาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความมั่นคงแข็งแรงและเจริญรุ่งเรืองอันจะทำให้การบริหารประเทศโดยรวมมีความมั่นคงตามไปด้วย แม้มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะสมาชิก ของสังคมประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้สมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นปัจเจกชนกับประโยชน์สาธารณะแล้ว การที่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะ ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นมาตรการเท่าที่ จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของ บุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป บทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๑๐) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพของบุคคลไว้ในมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แต่ก็มีบทบัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา ๔๐

วรรคสอง โดยบัญญัติยกเว้นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะย่อมกระทำได้ การกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ก็เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความซื่อสัตย์สุจริตซึ่งฝ่ายตุลาการชี้ขาดถึงที่สุดแล้ว เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการป้องกันการทุจริตตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพราะหากบุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ซื่อสัตย์สุจริต แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้จากการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมส่งผลให้ประเทศขาดความมั่นคงได้ ในขณะเดียวกันการกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวยังเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะอีกทางหนึ่งด้วย บทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๑๐) จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ และเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐



(นายจिरินติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ