

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลจังหวัดนครนายก ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัด

๗

การกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบ การประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวกายการจัดการศึกษาของ สถาบันการศึกษา”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๑๐) เคยต้อง คำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ...”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องถูกจำกัดสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เป็นการกำหนดลักษณะ ต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินไปเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล มากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้ง ยังทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดชีวิต เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เกินความจำเป็น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๔๙ ถึงมาตรา ๒๕๔ บัญญัติให้มีการจัดการปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการ ศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหาร ท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาส

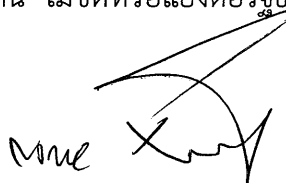
๗๐๐

ให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกตัวแทนของตนเองเพื่อมาทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีส่วนร่วมได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีหลักการสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีเจตนารมณ์เพื่อให้ได้บุคคลที่มีลักษณะที่เหมาะสม มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับเชื่อถือของสาธารณชนและห้ามบุคคลที่มีลักษณะบางประการหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่วนรวม โดยในส่วนมาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นมาตรการป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนระดับท้องถิ่น เนื่องจากเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณะ แต่กลับกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากกระทำผิดกฎหมายแล้วถือเป็นพฤติการณ์ที่มีมลทินมัวหมอง ขาดคุณธรรม จริยธรรม ไม่อาจอยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชนให้เข้ามามีอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อีก ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะได้รับโทษหรือไม่ หรือแม้จะมีการล้างมลทินหรือได้รับอภัยโทษในภายหลังหรือไม่ก็ตาม โดยถือเอาการที่ศาลมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นสำคัญ บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นมาตรการทางกฎหมายในการกั้นกรองและตรวจสอบบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวอย่างเด็ดขาด และกฎหมายประสงค์ให้ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวต้องไม่มีอยู่ทั้งในขณะสมัครรับเลือกตั้งและตลอดระยะเวลาที่บุคคลดำรงตำแหน่งนั้น โดยสภาพจึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิได้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่บัญญัติให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด

ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมือง อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ ที่มุ่งหมายให้มีการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็ดขาด เพื่อมิให้บุคคลที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครอง บ้านเมือง แม้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ในส่วนดังกล่าว จะจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยก็ตาม แต่สิทธิ เช่นว่านี้ย่อมถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่าง ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และมีธรรมาภิบาลแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญที่มุ่งเน้นในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้ บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง นอกจากนี้ แม้บทบัญญัติดังกล่าว จะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับ ดังกล่าว อันเป็นข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐสามารถตรากฎหมายขึ้น เพื่อจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ในส่วนดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด ว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐



(นายณกต เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ