

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลจังหวัดนครนายก

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดนครนายกส่งความเห็นพร้อมคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญา จำนวน ๒ คำร้อง คำร้องที่หนึ่งในคดีหมายเลขดำที่ อ ๑๕๙/๒๕๖๗ หมายเลขแดงที่ อ ๔๓๖/๒๕๖๗ คำร้องที่สอง คดีหมายเลขดำที่ อ ๑๖๐/๒๕๖๗ หมายเลขแดงที่ อ ๔๓๗/๒๕๖๗ ระหว่าง พนักงานอัยการ จังหวัดนครนายก (โจทก์) กับนายเกียรติคุณทร์ สุขเนตร์ (จำเลย) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลย และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗)

พนักงานอัยการจังหวัดนครนายก เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายเกียรติคุณทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครนายก ความผิดฐานเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากจำเลยเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของ ศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๒๐ ปี

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗)

พนักงานอัยการจังหวัดนครนายก เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายเกียรติคุณทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครนายก ความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน แจ้งให้พนักงาน ผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารราชการ และสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าเซะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก โดยแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลป่าเซะ และแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จัดข้อความอันเป็นเท็จในบันทึกการให้ถ้อยคำของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าเซะ ว่าจำเลยเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๒๖๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ และฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๒๐ ปี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดนครนายก จำเลยได้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินไปจนเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเกินความจำเป็น ทำให้ไม่สามารถสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตลอดชีวิต พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕ จำเลยขอให้ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลจังหวัดนครนายก เห็นว่า คำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕ ซึ่งศาลจังหวัดนครนายกจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ ศาลจังหวัดนครนายกจึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีตามคำโต้แย้งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง แต่ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

คำร้องทั้งสองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้การพิจารณาทั้งสองคำร้องเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗ เป็นสำนวนหลัก

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวกายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๕๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

๑)ล๑

๑)ล๑

(๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

๑)ล๑

๑)ล๑

ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หลักการสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ จึงมีบทบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน ...” บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายในการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกันกับผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้บัญญัติข้อความไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ โดยกำหนดให้บุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนจะต้องมีการถ่วงรอกคุณสมบัติเบื้องต้นอย่างเข้มข้น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยกระทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตำแหน่งที่บุคคลเป็นผู้สมัครใจเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น บุคคลที่จะสมัคร

รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและมีความประพฤติที่เหมาะสม เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชนเป็นสำคัญ

ประเด็นข้อโต้แย้งของจำเลยที่อ้างว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว ถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีระยะเวลา ล้นสุด เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้มีการจัดการปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีหน้าที่ และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างครบถ้วนตั้งแต่ก่อนวันที่สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้ง ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และลักษณะต้องห้ามดังกล่าวนั้นต้องไม่มีอยู่ในตัว ของผู้สมัครทั้งในขณะที่สมัครรับเลือกตั้งและตลอดระยะเวลาที่ได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและความประพฤติอันเป็นที่ยอมรับของสาธารณชนว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติ หน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

โดยกำหนดในมาตรา ๕๐ (๑๐) ให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดในฐานความผิดตามบทบัญญัติอนุมาตรานี้เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเป็นการถ่วงดุลประวัติการทำงาน ความประพฤติ และความสุจริตของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและความประพฤติอันเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เหตุที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ไม่กำหนดระยะเวลาในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดดังกล่าวก็เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเด็ดขาด เพราะพฤติกรรมไม่สุจริตหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวเป็นปัญหาร้ายแรงในสังคมไทยมาโดยตลอด ดังนั้น แม้ว่าสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้มิใช่สิทธิเด็ดขาด จึงย่อมถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเมื่อชน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวกับประโยชน์ที่จะเกิดแก่สาธารณะตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ประสงค์จะให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศบรรลุผลได้แล้ว เห็นได้ว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนประเด็นข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นบทบัญญัติที่ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดชีวิต ถือเป็น การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ในมาตรา ๔๐ โดยบัญญัติถึงการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น และต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ได้กำหนดให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการต้องถูกจำกัดสิทธิในการสมัครเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องการกำหนดเงื่อนไขในการสรรหาบุคคลผู้มีใจสมัครเพื่อที่จะเข้าสู่ตำแหน่งในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ (๑๐) การกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๕๐ (๑๐) ดังกล่าว มิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

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



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ