

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 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) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบ

การประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งให้มาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบและกลั่นกรองผู้สมัครที่จะได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ปราศจากเหตุหมิ่นมองในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะของราษฎรภายในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้ บุคคลซึ่งมีสถานะเป็นพลเมืองของประเทศไทยย่อมต้องมีสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงหน้าที่ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในทางใดทางหนึ่งเสมอ เนื่องด้วยประชาชนแต่ละคนคือปัจเจกบุคคล ซึ่งมีเจตจำนงเสรีเป็นของตนเอง พลเมืองจึงควรที่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเมืองในระดับท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด เพื่อมีส่วนในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองและพัฒนาท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ผ่านกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยในการปกครองระดับท้องถิ่น โดยประชาชนผู้อยู่อาศัยในระดับท้องถิ่นย่อมมีสิทธิในการเลือกผู้แทนและผู้นำของตนเอง กล่าวคือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และในขณะเดียวกันประชาชนก็มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ทั้งนี้ สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลทุกคนพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครจะต้องถูกพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยมาตรา ๕๐ (๑๐) ได้กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนัน เนื่องจากการพนันเป็นต้นตอของปัญหาอาชญากรรมหลากหลายรูปแบบ และเป็นช่องทางในการฟอกเงินซึ่งได้มาจากการกระทำความผิด การกำหนดให้การเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันเป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มีลักษณะเป็นการกำหนดขอบเขตของความผิดโดยเฉพาะเจาะจง เนื่องจากได้มีการบัญญัติเอาไว้เฉพาะความผิดฐานเป็นเจ้ามือเจ้าสำนักเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงความผิดในฐานอื่นแต่อย่างใด ยกตัวอย่างเช่น ฐานเป็นผู้เล่นเป็นต้น ทั้งนี้ การเลือกบุคคลให้มาเข้ารับตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับการเลือกตั้งผู้แทนอื่น ๆ โดยต้องรักษาหลักการประชาธิปไตยและปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเพื่อให้เกิดความสุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง พบว่ามีการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา ๔๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้บุคคลเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ โดยกำหนดขอบเขตของความผิดที่ต้องห้ามไว้อย่างชัดเจนเฉพาะความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันฐานเป็นเจ้ามือเจ้าสำนักเท่านั้น อันมีลักษณะเป็นการบัญญัติ

ขอบเขตของการกระทำความผิดหรือกำหนดฐานความผิดเอาไว้อย่างเฉพาะเจาะจง และการที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการจำกัดสิทธิไว้ว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด เห็นว่า การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีอันเป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การจำกัดสิทธิในลักษณะดังกล่าวต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสมหรือความจำเป็นและก่อให้เกิดภาระแก่สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับ กล่าวคือ การได้บุคคลที่มีความประพฤติเหมาะสมและสุจริตเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กับการจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่นหรือเป็นตำแหน่งผู้มีอำนาจในระดับท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นยังเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับท้องถิ่น ตำแหน่งดังกล่าวจึงมีความสำคัญไม่ต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนในระดับประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยกระทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น การกำหนดในลักษณะดังกล่าวจึงพอเหมาะพอควรแก่กรณี เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและหลักการประชาธิปไตย อีกทั้งสอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับกับการเลือกตั้งผู้แทนอื่น ๆ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง แม้จะมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เกินไปเท่าที่จำเป็น อันเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

ส่วนที่ผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่ามใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๖) ที่กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งกรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดไว้ว่า สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษมาแล้วห้าปีนับแต่วันเลือกตั้งนั้น เห็นว่า หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้เช่นเดิม ดังปรากฏในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) ที่กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งกรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษหรือเคยต้องคำพิพากษามาแล้วห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง โดยเป็นคนละกรณีกับการเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดตามมาตรา ๕๐ (๑๐) ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ ดังนั้น สิทธิที่ผู้ยื่นคำร้องเคยมีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเดิมจึงถูกจำกัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

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



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ