

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๕

วันที่ ๒๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ นั้น เมื่อมาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความใดที่เป็น การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็น การเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ

ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือกีดกัน การจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

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

เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม ประกอบเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า “บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ...” เช่นนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้จึงมีหลักการและความมุ่งหมายให้สมาชิก

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเป็นมาตรฐานเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ประกอบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้มีประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๕ กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นพึงดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีเป็นพลเมืองดีด้วยความเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ปฏิบัติตนอยู่ในกรอบจริยธรรม คุณธรรม ศีลธรรมโดยส่วนตัวและด้วยความรับผิดชอบต่อสาธารณชน วางตนเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน และระมัดระวังมิให้การประกอบวิชาชีพ อาชีพ หรือการงานของตนเอง คู่สมรส ญาติสนิท หรือบุคคลในครอบครัวมีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน ฉะนั้น การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) กำหนดให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามอนุมาตรานี้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดชีวิต เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยการกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) เช่นนี้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบ สกัด ป้องกัน และยับยั้งบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้นำมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล นอกจากนี้ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันเป็นการกระทำความผิดทางอาญา กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักต้องมีลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน ผู้ควบคุมดูแลการเล่นการพนัน หรือเป็นเจ้าของสถานที่ซึ่งรู้เห็นหรือยินยอมให้มีการจัดให้มีการเล่นการพนัน เมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีความซื่อสัตย์สุจริต ดังนั้น จำเป็นต้องกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้น ๆ จะสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชน ปราศจากมลทินมัวหมอง


ประกอบกับประมวลจริยธรรมสมาชิกสภาท้องถิ่นที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นพลเมืองดี มีความเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หากเคยกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน กระทบต่อประโยชน์สาธารณะและมาตรฐานจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงได้กำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวซึ่งต้องไม่มีอยู่ทั้งในขณะสมัครรับเลือกตั้งและตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น แม้สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะเป็นพลเมืองของสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัตินี้ จึงสอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แล้ว นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิดังกล่าวแม้จะกระทบสิทธิของผู้ร้องในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ตาม แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว มาตรการที่จำกัดสิทธิดังกล่าวจึงเป็นเพียงมาตรการเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่กรณี รวมทั้งเป็นมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เจตนาภรณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายบรรลุผล มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนที่ผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า ผู้ยื่นคำร้องเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่ามใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๖) ที่กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งกรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษมาแล้วห้าปีนับถึงวันเลือกตั้งนั้น เห็นว่า หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้เช่นเดิมตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) กล่าวคือ การกำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งกรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เมื่อพ้นโทษมาแล้วห้าปีนับถึง

วันเลือกตั้งนั้น ต้องเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เท่านั้น หาได้หมายความว่ารวมถึงการเป็นบุคคลผู้ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๕๐ (๑๐) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นใหม่แต่อย่างใดไม่ สิทธิที่ผู้ยื่นคำร้องเคยมีตามกฎหมายเดิมจึงถูกจำกัดตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ยื่นคำร้องที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นเพียงการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือไม่ อันเป็นเพียงเงื่อนไขของการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ทั้งการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมิใช่เป็นงานที่ทำเป็นปกติเพื่อเลี้ยงชีพ จึงมิใช่เป็น “เสรีภาพในการประกอบอาชีพ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ แต่อย่างใด เมื่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ย่อมไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐


(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ