

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลจังหวัดปทุมธานี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งบัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สารະสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดถึงการดำเนินการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ค่าใช้จ่าย และวิธีการหาเสียง การลงคะแนนเลือกตั้ง คัดค้านการเลือกตั้ง การนับคะแนน และการประกาศผลการควบคุมการเลือกตั้ง และบทกำหนดโทษ ของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สำหรับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง... (๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง...” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมุ่งการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นสำคัญ

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติขึ้นเพื่อให้สามารถจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง หลักการดังกล่าวบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๒๑๔ และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาทุกฉบับ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ความว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในลักษณะที่เป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากรัฐ จึงกระทำมิได้ นอกจากนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความโปร่งใส มีอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ มีหน้าที่และอำนาจในการให้บริการประชาชนและจัดกิจกรรมสาธารณะ มีรายได้เป็นของตนเอง รวมทั้งต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ การเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ยังกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ จะเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้หลายประการ ด้วยมุ่งหมายให้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง



ดังกล่าวซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่น ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดโดยเฉพาะต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติดี เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน รวมทั้งปราศจากเหตุหมิ่นหมองในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี ให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น หากมีหรือเคยมีพฤติกรรมตามลักษณะต้องห้ามเกิดขึ้นย่อมอาจคาดหมายได้ว่าบุคคลนั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริต ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อท้องถิ่น การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเป็นการกำหนดสิ่งที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตหรือเกิดขึ้นในปัจจุบันให้เป็นกรณีไม่สมควรเป็นผู้มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบ สกัด ป้องกัน และยับยั้งบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้น มาตรา ๕๐ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติประการหนึ่ง ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หากเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นโทษในกรณีที่ผู้นั้นได้กระทำการที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติเป็นลักษณะต้องห้ามไว้ เมื่อผู้กระทำฝ่าฝืนจึงได้รับโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับนั้น ๆ บัญญัติ ส่วนลักษณะต้องห้ามกรณียังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ฉบับนี้ การถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกับการกำหนดว่าต้องพ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงเป็นการกำหนดโทษและกำหนดลักษณะต้องห้ามให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคนละฉบับกัน ลักษณะต้องห้ามเหตุนี้ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์ให้มีกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้ได้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง บทบัญญัติดังกล่าวจึงตราขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายจนถึงชั้นศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อันเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นภายหลังและป้องกันการใช้อำนาจหรือการสั่งการที่อาจมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย หากผู้นั้นได้รับเลือกตั้งกลับมาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอีก ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นการแก้ไขปัญหการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้นั้นก็ย่อมสามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้เช่นเดิม ประกอบกับเมื่อได้พิจารณากฎหมายเฉพาะของท้องถิ่นแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒



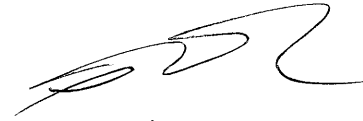
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเรื่องลักษณะต้องห้ามก็ล้วนมีหลักการเช่นเดียวกัน ดังปรากฏในหมายเหตุของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับดังกล่าวว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีดังกล่าวจึงไม่อาจนำไปเทียบเคียงกับการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กรณีเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งไว้ ย่อมหมายความว่าบุคคลผู้ที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ทันทีเพราะกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นการบัญญัติลักษณะของบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยใช้พฤติการณ์ที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตหรือเกิดขึ้นในปัจจุบัน ให้เป็นกรณีไม่สมควรในการสมัครรับเลือกตั้งจึงมิใช่โทษที่จะใช้บังคับย้อนหลังที่ไม่เป็นคุณแก่จำเลยมิได้

ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้างแต่เป็นระยะเวลาเพียงห้าปีไม่นานเกินสมควร เมื่อชั่งน้ำหนักกระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้วประโยชน์สาธารณะย่อมมีมากกว่าเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖วรรคหนึ่ง



(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ