

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ... ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นอันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

จะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหลักการดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญต่อมาทุกฉบับ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๒ ได้มีการปรับปรุงหลักการดังกล่าวเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ อันเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๕ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง มาตรา ๕๐ (๒๑) ได้บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกำหนดให้บุคคลซึ่งถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิดังกล่าวจนถึงวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่อาจอยู่ในฐานะที่จะไว้วางใจในความสุจริต และไม่สมควรให้เข้ามามีอำนาจในทางการเมืองในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การกำหนดในลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเป็นมาตรการในการกั้นกรองคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อีกทั้งเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่มาใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวจะเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน ทั้งนี้ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยทำหน้าที่บริหารจัดการประโยชน์สาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ส่งผลทำให้ตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวมีความสำคัญไม่ต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับประเทศ ดังนั้น มาตรการในการกั้นกรองหรือหลักประกันบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ดังกล่าวจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก แต่ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล กล่าวคือ จำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง เนื่องจากบุคคลทุกคนมีสิทธิเลือกตั้งและมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น การจำกัดสิทธิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม และหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ ถึงแม้ว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะเป็นการจำกัดสิทธิโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นสำคัญก็ตาม

ประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นผลทำให้บุคคลซึ่งถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องถูกลงโทษซ้ำอีกครั้งภายหลังจากที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไปอีกเป็นระยะเวลาห้าปี เป็นการใช้กฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ต้องกำหนดให้บุคคลซึ่งเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์มุ่งเน้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ซึ่งการทุจริตดังกล่าวมักจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาประเทศ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงต้องกำหนดมาตรการในการกถนองเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต และปราศจากเหตุหมิ่นมองในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับประชาชนในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง จึงเป็นกรณีที่การตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยเมื่อพิจารณาระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่ประชาชนจะได้รับจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กล่าวคือ ได้รับหลักประกัน

ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต และปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่นอย่างแท้จริง กับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปเป็นระยะเวลาห้าปี ภายหลังจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวที่กำหนดให้จำกัดเป็นระยะเวลาห้าปีภายหลังจากที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นการจำกัดสิทธิที่ไม่มีความจำเป็น ไม่มีความเหมาะสม อีกทั้งไม่ได้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากในระหว่างที่บุคคลถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง บุคคลดังกล่าวย่อมไม่อาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๔) ประกอบมาตรา ๓๙ (๒) ซึ่งการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิที่ครอบคลุมและพอเหมาะพอควรแก่กรณี จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิดังกล่าวอีกภายหลังจากที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเทียบเคียงกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นที่สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว อาทิเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ หรือสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งอีกภายหลังจากพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเอาไว้อย่างเข้มงวดโดยไม่มีความจำเป็น อีกทั้งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงขัดต่อหลักนิติธรรม มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล แต่ทั้งนี้ หากบุคคล

ซึ่งถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีจะถึงที่สุดหรือไม่ อันเป็นการพิจารณาและพิพากษาโดยอาศัยอำนาจ ตุลาการตามรัฐธรรมนูญ และยังไม่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิดังกล่าวเมื่อนับจนถึงวันเลือกตั้ง บุคคลดังกล่าว ย่อมถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๔) ประกอบมาตรา ๓๙ (๒) จนกว่าบุคคลดังกล่าว จะพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงจะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ