

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลจังหวัดปทุมธานี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดปทุมธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายกฤษฎี นิลขาว) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๕๙๗/๒๕๖๕ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดปทุมธานี เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายกฤษฎี นิลขาว เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดปทุมธานี ความผิดฐานลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง และแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน กรณีเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ นายกฤษฎี นิลขาว สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลาง โดยรู้แล้วว่าตนไม่มีสิทธิเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากถูกศาลแขวงดอนเมืองพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๐๗๕/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี และเมื่อนับถึงวันเลือกตั้งยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) และมาตรา ๑๒๐ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ ขอให้ศาลจังหวัดปทุมธานีสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนดยี่สิบปี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดปทุมธานี นายกฤษฎี นิลขาว จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เนื่องจากขณะที่จำเลยสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลาง จำเลยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งครบกำหนดระยะเวลาแล้ว การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น



พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นผลทำให้จำเลยต้องถูกลงโทษซ้ำภายหลังที่พ้นจากการถูกเพิกถอน สิทธิเลือกตั้ง และในขณะที่จำเลยถูกลงโทษอยู่นั้นยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ กรณีจึงเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่ไม่เป็นคุณแก่จำเลย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ศาลจังหวัดปทุมธานีเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลจังหวัดปทุมธานีจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเบื้องต้นแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของ นายกฤษฎี นิลขาว ที่ศาลจังหวัดปทุมธานีส่งมาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดปทุมธานีจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อนายกฤษฎี นิลขาว โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของนายกฤษฎี นิลขาว ประกอบความเห็นและข้อมูลของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวม ๓ หน่วยงาน สถานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว จึงมีมติให้กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพื่อลงมติ

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ข้อพิจารณาเบื้องต้น

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมาย กลางที่ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดซึ่งจากข้อมูลปัจจุบันของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีจำนวนถึง ๗,๘๕๐ องค์กร แยกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๗๖ องค์กร เทศบาล



ทุกระดับจำนวน ๒,๔๗๒ องค์การ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๕,๓๐๐ องค์การ และองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน ๒ องค์การ^๑ โดยในส่วนมาตรา ๕๐ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีสาระสำคัญว่า

“บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ...

(๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง”

โดยทั่วไป การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กฎหมายอาจกำหนดตามที่เราเห็นว่าเหมาะสมในบริบทของสังคมขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ กฎหมายจึงอาจกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งให้แตกต่างจากกฎหมายที่เคยใช้อยู่เดิมได้ ซึ่งรวมถึงการกำหนดคุณสมบัติในทางลบหรือที่กฎหมายเรียกว่า “ลักษณะต้องห้าม” การกำหนดลักษณะต้องห้ามจึงไม่ใช่การบัญญัติบทลงโทษและเมื่อมีใช้มาตรการลงโทษทางอาญาต่อการกระทำของบุคคล แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะส่งผลกระทบเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่เกี่ยวกับข้อห้ามใช้กฎหมายให้มีผลย้อนหลังในทางเป็นโทษกับบุคคล ส่วนบทบัญญัติดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอย่างมีเหตุผลหรือได้สัดส่วนหรือไม่เป็นอีกประเด็นหนึ่ง

การกำหนดให้ผู้ที่เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้ต้องพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี เป็นลักษณะต้องห้ามที่เป็นการจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคล ในแนวทางนี้ยังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ถึงขั้นวางบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงขั้นไม่ให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการถาวรตลอดชีวิตเลย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๘) (๙) (๑๐) และ (๑๑) ซึ่งเท่ากับว่าการสมัครรับเลือกตั้งเป็นเพียงสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับหนึ่งที่รัฐธรรมนูญจำกัดเด็ดขาดได้ไม่ถึงกับเป็นการตัดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเด็ดขาด เพราะอย่างไรเสียบุคคลจะมีอย่างน้อยสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งจะไม่มีการตัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคลอย่างถาวรเด็ดขาด อย่างมากที่สุดก็เพียงจำกัดสิทธิของบุคคลโดยเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นกำหนดระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

ปัญหาจึงมีอยู่เพียงว่าการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๕๐ (๒๑) ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอย่างมีเหตุผล ได้สัดส่วน และเป็นไปตามครรลองของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

^๑ เว็บไซต์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp> วันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๖



ในการพิจารณาปัญหานี้ จะแยกพิจารณาดังนี้
ส่วนที่ ๑ ที่มาของบทบัญญัติ

บทบัญญัติ มาตรา ๕๐ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นบทบัญญัติที่วางลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้มงวดขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติเดิมในเรื่องเดียวกันนี้ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๔๕ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามไว้ว่า

“(๑๑) เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึงหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต”

จะเห็นว่าเป็นแนวทางการเขียนกฎหมายในลักษณะเดียวกัน คือ แม้จะพ้นช่วงเวลาถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไปแล้ว ก็ยังไม่อาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ในทันที แต่จะมีการกำหนดช่วงเวลาอีกระยะหนึ่งให้ผ่านพ้นไปเสียก่อนจึงจะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ (หรือที่เรียกเป็นภาษาพูดว่า “เว้นวรรค”) แม้ข้อความที่บัญญัติไว้จะแตกต่างกัน คือ การอธิบายเงื่อนไขเกี่ยวกับเหตุอันเป็นที่มาแห่งคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกับการเพิ่มระยะเวลาห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งภายหลังพ้นเวลาถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้มากขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติใหม่ตั้งแต่ขั้นของการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาจนถึงระดับสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม และสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้มงวดมากขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๙๘

เหตุที่กฎหมายใหม่ไม่มีการระบุเงื่อนไขของการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไว้ใน (๒๑) ของมาตรา ๕๐ เนื่องจากการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ถูกกำหนดโดยกฎหมายตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญให้เป็นบทลงโทษทางการเมืองในระดับร้ายแรงสำหรับผู้ที่มิเจตนาฝ่าฝืนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง จึงไม่จำเป็นต้องระบุเฉพาะการกระทำที่ไม่สุจริตตามกฎหมายเลือกตั้งอีก ส่วนการเพิ่มช่วงเวลาต้องห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งภายหลังพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจากหนึ่งปีเป็นห้าปีนั้น แม้เป็นการจำกัดสิทธิในระดับที่สูงขึ้นกว่าเดิม แต่ก็เป็นไปตามความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมายที่มุ่งสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม สอดรับกับการจำกัดสิทธิที่มีกำหนดช่วงเวลาอีกระยะหนึ่งเพิ่มเติมขึ้นมาในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันได้แก่กรณีตามมาตรา ๙๘ (๗) ที่เพิ่มระยะเวลาที่บุคคลไม่อาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งภายหลังพ้นโทษจำคุกจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่กำหนดไว้ ๕ ปี เพิ่มเป็น ๑๐ ปี



ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไปจนถึงการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป ได้แก่ มาตรา ๙๘ (๘)^๒ มาตรา ๙๘ (๙)^๓ มาตรา ๙๘ (๑๐)^๔ และมาตรา ๙๘ (๑๑)^๕ ซึ่งในลักษณะการจำกัดสิทธิอย่างหลังนี้ บุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิในกลุ่มนี้ จะถูกคัดออกไปจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของการลงสมัครรับเลือกตั้งไปอย่างเป็นการถาวร ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นหรือในระดับประเทศ อีกทั้งไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ อีกด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่าในการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น หากเป็นกรณีที่ประสงค์จะให้มีการคัดกรองบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือกำหนดอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งเพิ่มขึ้นก่อนให้ผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ จะกำหนดโดยใช้ช่วงเวลาห้าปีในทุกกรณี^๖ ซึ่งแนวทางการกำหนดเวลานี้ก็เป็นแนวเดียวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเดิมเช่นกัน

ในภาพรวมจึงอาจกล่าวได้ว่าในแง่มุ่งของการยกเว้นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องคุณลักษณะต้องห้ามของผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการประมวลจากบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และในกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งที่เคยมีอยู่เดิมหรือกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ยกเลิกไปแล้ว หรือจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ส่วนระยะเวลาที่ต้องห้ามผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นเวลาห้าปีต่างไปจากกฎหมายเดิมที่กำหนดระยะเวลาไว้เพียงหนึ่งปีตามมาตรา ๔๕ (๑๑) ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่มุ่งการยกเว้นกฎหมาย ย่อมเป็นการกำหนดระยะเวลาที่สอดคล้องไปในทางเดียวกันกับลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น ๆ

^๒ (๘) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

^๓ (๙) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

^๔ (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

^๕ (๑๑) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

^๖ ดู มาตรา ๕๐ (๗) (๑๙) (๒๑) (๒๓) (๒๔) และ (๒๕) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒



ส่วนที่ ๒ เหตุผลและความจำเป็นในบริบทของสังคมไทยปัจจุบัน

เนื่องจากกรณีตามมาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นการบัญญัติลักษณะต้องห้ามที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงสมควรที่จะพิจารณาบริบทหรือสถานการณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันประกอบด้วย

การปกครองโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงการปกครองในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่มีหลักการสำคัญคือการดำเนินงานในกิจการของท้องถิ่นจะกระทำโดยเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางจะกำหนดกรอบโดยกว้าง ว่าภารกิจใดเป็นเรื่องของรัฐบาลกลางหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการกำหนดรูปแบบการของการปกครองในท้องถิ่น กำหนดกรอบทางกฎหมายในการดำเนินการด้านต่าง ๆ กำหนดกรอบทางด้านการเงินการคลัง การงบประมาณ กรอบทางด้านการบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลที่มีใช้การบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง ประชาชนในท้องถิ่นจะเลือกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นแทนตน อาจจะเป็นในรูปแบบที่ลือลักษณะการปกครองระดับประเทศที่มีทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ หรือในรูปแบบอื่นที่อาจแตกต่างไปจากระบบของรัฐบาลกลาง การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการปกครองบ้านเมือง เนื่องจากเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับประเทศ ความสำเร็จของการเมืองระดับประเทศย่อมขึ้นอยู่กับการพัฒนาประสิทธิภาพของการเมืองในระดับท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาบ้านเมืองย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากภารกิจหลักที่มีส่วนสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ยังมีได้ยกระดับให้เป็นการดำเนินการโดยประชาชนภายใต้รูปแบบการปกครองตนเองด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเริ่มมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ภารกิจที่สำคัญเริ่มมีการถ่ายโอนมาสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมากบ้างน้อยบ้างภายใต้ความพร้อมของแต่ละพื้นที่ แต่ละองค์กร เมื่อมีภารกิจเพิ่มขึ้นและมีการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้น ทั้งงบประมาณ ดำเนินการ การจ้างบุคลากร การจัดซื้อจัดจ้าง ก็จะเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ธุรกรรมและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นใหม่ในแต่ละพื้นที่ย่อมเป็นสิ่งดึงดูดผู้คนให้เข้ามาแสวงหาประโยชน์ การใช้อำนาจบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจมีทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย และนำมาซึ่งการทุจริตและประพฤติมิชอบในกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นที่รับรู้กันทั่วไป

จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทยปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕^๗

^๗ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๕, สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464593/20230421101629?> เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๖



พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนกล่าวหาเป็นอันดับแรกมาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕ ดังต่อไปนี้^๘

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน ๒,๒๑๒ เรื่อง (จากเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ๖,๗๗๓ เรื่อง)

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน ๒,๓๐๓ เรื่อง (จากเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ๖,๐๖๐ เรื่อง)

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน ๒,๒๒๒ เรื่อง (จากเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ๕,๙๒๑ เรื่อง)

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน ๒,๗๗๑ เรื่อง (จากเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ๗,๐๔๔ เรื่อง)

เฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ เรื่องร้องเรียนที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับไว้ดำเนินการเองจำนวนทั้งสิ้น ๔,๒๓๔ เรื่อง นั้น มีเรื่องร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึง ๒,๐๑๕ เรื่อง (ร้อยละ ๔๗.๕๙) และในจำนวนเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง (ร้อยละ ๔๙.๗๓) และการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (ร้อยละ ๒๒.๒๘)^๙

ในส่วนของการชี้มูลความผิดนั้น ผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ พบว่ามีเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิดในคดีต่าง ๆ รวม ๒,๔๔๓ ราย ในจำนวนดังกล่าวนี้อันดับ ๑ และอันดับ ๒ ของประเภทตำแหน่งผู้ถูกชี้มูลความผิดเป็นบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ๕๕๕ ราย (ร้อยละ ๒๒.๗๒) กับผู้บริหาร/รองผู้บริหาร/ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ๒๙๓ ราย (ร้อยละ ๑๑.๙๕)^{๑๐} และหากพิจารณาในแง่ของประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกชี้มูลความผิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น ๒๖๗ คดี ในจำนวนดังกล่าวนี้ประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล ๑๒๘ คดี เทศบาลตำบล ๘๔ คดี องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๓๒ คดี เทศบาลเมือง ๑๒ แห่ง เทศบาลนคร ๘ แห่ง และกรุงเทพมหานคร ๓ คดี^{๑๑}

จากข้อเท็จจริงตามรายงานดังกล่าวข้างต้น คงกล่าวได้ว่าสถานการณ์การทุจริตและประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังคงมีปัญหาการใช้อำนาจในทางทุจริตเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การกำหนดลักษณะต้องห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นอย่างเข้มงวดในระดับเดียวกับลักษณะต้องห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งในระดับประเทศจึงมีเหตุผลสนับสนุน

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๙.

^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๙.

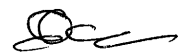


เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอื่นที่สนับสนุนการใช้มาตรการที่เข้มงวดในการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

ประการแรก โดยเหตุที่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีอิทธิพลในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ เพื่อนฝูง และเครือข่าย เป็นความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกในสังคมไทย อันเป็นตัวนำไปพาไปสู่การเอื้อประโยชน์ในทางมิชอบ จึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง แยกแยะประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมได้ และแม้ว่ากลไกของระบบการเมืองส่วนท้องถิ่นจะเป็นโครงสร้างในลักษณะที่แยกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ต่างฝ่ายต่างได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนที่ดูเหมือนจะให้เป็นการสุจริตและคานอำนาจที่มีความเข้มแข็งโดยต่างฝ่ายต่างรับผิดชอบต่อประชาชน แต่เหตุปัจจัยสภาพแวดล้อมอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นด้วยเครือข่ายความสัมพันธ์รูปแบบต่าง ๆ ในบริบทของสังคมไทย เปิดโอกาสให้มีการสร้างระบบอำนาจในเชิงอุปถัมภ์ ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจไม่อาจดำเนินการได้อย่างจริงจัง ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้งเพิ่มขึ้นอีกห้าปี หลังจากครบเวลาที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ไม่เพียงแต่จะทำให้สามารถคัดคนจำนวนหนึ่งที่ไม่พึงประสงค์ออกไปได้ในเวลาหนึ่ง กับเปิดโอกาสให้คนไม่มีข้อต้องห้ามได้เข้ามามีบทบาททำงานให้แก่ชุมชน ยังจะอาจส่งผลให้เครือข่ายผลประโยชน์ทำงานได้ยากขึ้นหรือลดปริมาณลง

ประการที่สอง กลไกการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ มีความชัดเจนในองค์กรส่วนกลางมากกว่ากลไกการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในระดับท้องถิ่น บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม สื่อสารมวลชน สถาบันการศึกษา นักวิชาการ จะมีกลไกที่ชัดเจนในส่วนกลางมากกว่าระดับท้องถิ่น ทำให้การเมืองระดับประเทศมีกลไกเฝ้าระวังมากกว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นไปโดยปริยาย ในขณะที่กลไกป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในระดับท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่กว้างขวาง จึงทำให้การตรวจสอบอาจเป็นไปได้อย่างไม่ทั่วถึง กลไกการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองที่เข้มข้นย่อมเป็นวิธีป้องกันบุคคลไม่พึงประสงค์ ไม่ให้เข้ามาหาประโยชน์โดยมิชอบได้โดยง่าย

ประการสุดท้าย เพื่อส่งเสริมให้การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นพื้นที่ทางการเมืองที่มีส่วนช่วยพัฒนาระบบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ฐานราก จึงจำเป็นต้องพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นเวทีเริ่มต้นของการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน และต้องพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งซึ่งจะมีผลต่อการเมืองระดับประเทศให้พัฒนาก้าวไปข้างหน้าอย่างมั่นคงยิ่งขึ้น ดังนั้น การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นย่อมเป็นกลไกที่สำคัญต่อสิทธิทางการเมืองของประชาชน ทำให้การดำเนินการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปในทางส่งเสริมและคุ้มครองปกป้องให้การแสดงเจตจำนงของประชาชนในการเลือกตั้งได้ดำเนินไปอย่างเสรี อิสระ เปิดกว้าง ปราศจากการข่มขู่ฉ้อฉล



บทสรุป

จากข้อเท็จจริงและเหตุผลดังที่ได้กล่าวมา จึงเห็นว่าการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๕๐ (๒๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีความเหมาะสมกับการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ด้วยบริบทของสังคมไทยที่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมีลักษณะเป็นเครือข่ายเชิงอุปถัมภ์ในท้องถิ่น ประกอบกับสถานการณ์การทุจริตและประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง กลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ยังไม่เข้มแข็ง การคัดกรองบุคคลเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่นด้วยการกำหนดลักษณะต้องห้ามที่เข้มงวด จึงยังมีความจำเป็นในขณะนี้ ดังนั้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่เมื่อพิจารณาประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับเมื่อเทียบกับผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลแล้ว ประโยชน์สาธารณะยังคงมีมากกว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุมูลเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

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



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ