

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๙/๒๕๖๖

วันที่ ๑๒ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙
วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้าน (นายเอกภาพ พลซื่อ) ในคดีเลือกตั้ง
คดีหมายเลขดำที่ ลต อบจ ๒/๒๕๖๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๙๒/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านและเอกสาร
ประกอบ สรุปได้ดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ว่า การเลือกตั้งนายกองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดวันอาทิตย์ที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ ผู้คัดค้านเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด กกต. ประกาศผลการเลือกตั้งให้ผู้คัดค้านเป็นผู้ได้รับ
การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด แต่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งมีผู้ยื่นคำร้อง
คัดค้านว่า ผู้คัดค้านปราศรัยหาเสียงเลือกตั้งด้วยการหลอกลวง ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจงใจให้เข้าใจผิด
ในคะแนนนิยมของผู้สมัครรายอื่น เพื่อจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้คัดค้านหรือให้งดเว้น



การลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรายอื่น เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ (๕) เป็นเหตุให้ผลการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดใหม่ สั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้คัดค้านตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง และสั่งให้ผู้คัดค้านรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นเงิน ๓๔,๑๑๐,๒๒๙.๒๐ บาท ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ เห็นว่า การไต่สวนและมีคำสั่งหรือคำพิพากษาในส่วนคำขอให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งไปในคราวเดียวกันจะเป็นเหตุให้คดีล่าช้า จึงจำหน่ายคดีชั่วคราวในส่วนคำขอให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งออกจากสารบบความ ต่อมาศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พิพากษาให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดใหม่แทนผู้คัดค้าน และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้คัดค้านมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่มิคำพิพากษา

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ในส่วนคำขอให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้ง ผู้คัดค้านยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ที่ถูกศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งเช่นว่านั้น เป็นการเรียกร้องค่าเสียหายเชิงลงโทษจากผู้กระทำการอันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งผู้คัดค้านถูกลงโทษไปแล้วโดยศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พิพากษาให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดใหม่แทนผู้คัดค้าน และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้คัดค้านมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่มิคำพิพากษา การที่ กกต. ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้คัดค้านรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ถือเป็นการลงโทษครั้งที่สอง ขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่ากระทำความผิดครั้งเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้คัดค้านเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เมื่อเทียบกับกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกและต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ กลับไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้ง



เป็นการปฏิบัติสองมาตรฐาน ไม่เป็นธรรมแก่ผู้คัดค้าน เป็นเหตุให้บุคคลไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ผู้คัดค้านขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ส่งคำโต้แย้งดังกล่าว ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ เห็นว่า ผู้คัดค้านโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค ๔ จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือ ส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้คัดค้านโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า กกต. เสนอร่างพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. รวมถึงเพื่อแก้ไขการบริหารจัดการเลือกตั้งให้มีความเหมาะสม พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการจัดการเลือกตั้งที่ผ่านมา จากการตรวจสอบ



รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “ข้อเสนอประเด็นสำคัญเพื่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” เรื่องที่ ๑๐ การดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรม ข้อ ๑๓ กำหนดให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือร่วมกันชดใช้ค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายจากการกระทำความผิด อันเป็นเหตุให้ต้องมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ และการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง ทั้งนี้ จะต้องมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนและรวดเร็วในการฟ้องร้องและบังคับคดีให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือร่วมกันชดใช้ค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายดังกล่าว ประเด็นดังกล่าวถูกนำมาเป็นหลักการในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๙ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง

๒. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ ครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๑ ครั้งที่ ๑๖/๒๕๖๑ และครั้งที่ ๒๐/๒๕๖๑ สำเนาบันทนาการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒ ครั้งที่ ๑๓ ครั้งที่ ๑๖ และครั้งที่ ๒๐ สำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำเนาบันทนาการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ และครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ

๓. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติเป็นหลักการให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมา โดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)



ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งฉบับ ในส่วนของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงว่า คดีที่มีการเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่นั้น เดิม กกต. เป็นผู้ฟ้องร้องต่อศาลแพ่ง เป็นคดีที่แตกต่างหากจากคดีที่ฟ้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง บทบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่อให้สามารถเรียกค่าเสียหายต่อศาลอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลแพ่งอีก

๔. ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคจัดส่งข้อมูลจำนวนคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคมีคำพิพากษาตามมาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง และสั่งให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งไปแล้ว พร้อมข้อมูลประกอบ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้คัดค้าน ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ผู้คัดค้านไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า



“กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกัน ในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผล ในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึง เจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงสมควร ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค มีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด และเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ไม่ว่าจะมีการร้องขอหรือไม่ให้ศาลสั่งให้ ผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งเช่นว่านั้น จำนวนค่าใช้จ่ายดังกล่าว ให้ศาลพิจารณาจากหลักฐานการใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อศาล”

ข้อโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้เรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษจาก ผู้กระทำการอันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งผู้คัดค้านถูกลงโทษไปแล้วโดยศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พิพากษาให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดใหม่แทนผู้คัดค้าน และให้เพิกถอน สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้คัดค้านมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่มิคำพิพากษา การที่ กกต. ขอให้ ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำสั่งให้ผู้คัดค้านต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาล มีคำสั่งถือเป็นการลงโทษครั้งที่สอง ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า การกระทำความผิดเดียวไม่อาจ ถูกลงโทษสองครั้ง ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้คัดค้านเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบ ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า การเลือกตั้งท้องถิ่น



เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นอันเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ เปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจเลือก ผู้แทนของตนเข้าไปปกครองและบริหารท้องถิ่น เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง มีความสำคัญต่อวิถีการดำรงชีวิต ของประชาชนโดยตรง และเป็นการสร้างรากฐานด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ ประชาชน ด้วยเหตุนี้ การเข้าสู่ระบบการเมืองโดยวิธีการที่ไม่ถูกต้องและขอบธรรมของบุคคลที่ได้รับ เลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองตัดสินใจแทนประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นการลดทอนคุณค่า หลักของประชาธิปไตยที่มุ่งป้องกันและคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของปัจเจกบุคคล จำเป็นต้องมีมาตรการ หรือกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ได้มาซึ่งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นคนดี มีความรู้ ความสามารถ มีจิตสำนึก และมีคุณธรรม ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด และเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ไม่ว่าจะมีคำร้องขอหรือไม่ ให้ศาลสั่งให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย สำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งเช่นว่านั้น จำนวนค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ศาลพิจารณาจาก หลักฐานการใช้จ่ายที่ กกต. เสนอต่อศาล นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ กกต. ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการใด ๆ เพื่อให้ได้มา ซึ่งคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยวิธีการอันมิชอบด้วยกฎหมายการเลือกตั้ง จนเป็นเหตุให้การเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม เมื่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้สั่งให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ด้วย เป็นไป ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น



พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในการจัดการเลือกตั้ง ถือเป็นภาระกระทำละเมิดต่อรัฐ ผู้กระทำจำต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายนั้น โดยศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคจะพิจารณาจากหลักฐานการใช้จ่ายที่ กกด. เสนอต่อศาลเพื่อกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งเช่นนั้น ซึ่งเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อรัฐ แตกต่างจากค่าเสียหายเชิงลงโทษที่กำหนดขึ้นเพิ่มเติมจากค่าเสียหายที่แท้จริงเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิด อีกทั้งการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งถือเป็นมาตรการทางการเมืองที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างจากความรับผิดในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งซึ่งเป็นการเยียวยาความเสียหายที่รัฐเป็นผู้เสียหายได้รับการกระทำความผิด กรณีไม่ขัดต่อหลักการกระทำครั้งเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง นอกจากนี้ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ยังบัญญัติสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดและเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ไม่ว่าจะมีการร้องขอหรือไม่ ให้ศาลฎีกาสั่งให้ผู้นั้นรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลฎีกามีคำสั่งเช่นนั้น จำนวนค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ศาลฎีกาพิจารณาจากหลักฐานการใช้จ่ายที่คณะกรรมการเสนอต่อศาล” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด และเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ไม่ว่าจะมีการร้องขอหรือไม่ ให้ศาลฎีกาสั่งให้ผู้นั้นรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลฎีกามีคำสั่งเช่นนั้น จำนวนค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ศาลฎีกาพิจารณาจากหลักฐานการใช้จ่ายที่คณะกรรมการเสนอต่อศาล” กรณีเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ที่มีเจตจำนงให้การเลือกตั้งทุกระดับเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เป็นการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้บุคคลที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร



แก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ว่า กรณีการรับผิดในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง เทียบกับกรณีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกซึ่งไม่ต้องรับผิดในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้ง เป็นการปฏิบัติสองมาตรฐาน ไม่เป็นธรรมแก่ผู้คัดค้าน เป็นเหตุให้บุคคลไม่เสมอกันในกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดต้องรับผิดค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่ เป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่อันเกิดจากการกระทำของบุคคล เป็นผลสืบเนื่องมาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น บุคคลที่ต้องเป็นผู้รับผิดในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้ง คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ กกต. ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนที่ กกต. จะประกาศผลการเลือกตั้งกรณีหนึ่ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ กกต. ประกาศผลการเลือกตั้งและเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ต่อมา กกต. ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคขอให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอีกกรณีหนึ่ง เมื่อบุคคลดังกล่าวเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ จึงต้องรับผิดในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่ตนก่อให้เกิดต้องเสียไป ต่างจากกรณีที่บุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยกระบวนการเลือกตั้งที่สุจริตหรือเที่ยงธรรม แต่ต่อมาภายหลังขณะที่ดำรงตำแหน่งบุคคลนั้นลาออก อันเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้บุคคลนั้นมีสิทธิลาออกได้ ดังเช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ ... (๓) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ...” การลาออกดังกล่าวแม้จะเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลงก็เป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองไว้อย่างชัดแจ้งว่ากระทำได้ บุคคลที่ลาออกจึงไม่ต้องรับผิดในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง อันเป็นกรณีที่รัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญต่างกันให้แตกต่างกันได้ ไม่ถือเป็นการให้บุคคล



- ๑๐ -

ไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย บุคคลยังคงมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน
เป็นไปตามหลักความเสมอภาค ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖
และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง





(คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๗)

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ