

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๙/๒๕๖๖

วันที่ ๑๒ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

คดีนี้ ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องของผู้คัดค้าน ในคดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ขอให้มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดใหม่และสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ ผู้คัดค้านกับให้สั่งผู้คัดค้านรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นเงิน ๓๔,๑๑๐,๒๒๙.๒๐ บาท ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค มีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด และเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ไม่ว่าจะมีการร้องขอหรือไม่ให้ ศาลสั่งให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งเช่นว่านั้น จำนวน ค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ศาลพิจารณาจากพยานหลักฐานการใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อศาล ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

ผู้คัดค้านโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง เป็นการกำหนดให้เรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษจากผู้ที่กระทำการอันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ถือเป็น การลงโทษผู้คัดค้านครั้งที่สอง เนื่องจากผู้คัดค้านถูกศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ลงโทษเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษาแล้ว ขัดต่อหลักกฎหมายที่ว่า การกระทำครั้งเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออก อันอาจถือได้ว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ ที่ตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงและต้องมีการเลือกตั้งใหม่ เช่นกันกลับไม่ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้ง เป็นการปฏิบัติสองมาตรฐาน ไม่เป็นธรรมแก่ผู้คัดค้าน อันเป็นเหตุให้บุคคลไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

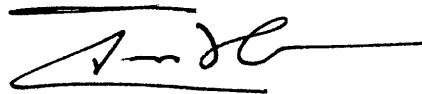
เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคลในกฎหมาย ส่วนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงต้องบัญญัติสาระสำคัญให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ โดยบัญญัติกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้ใช้วิธีการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งนั้นต้องเป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม มีการกำหนดบทลงโทษไว้ในกรณีที่การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม โดยให้มีการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดโทษในทางอาญาคือโทษจำคุกและปรับแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย และในกรณีเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

อันส่งผลให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเลือกตั้งใหม่ ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติให้ผู้ที่กระทำการอันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งเช่นนั้น การกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งมาจากสาเหตุการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เป็นการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายคืนในกรณีมีการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายจนเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งใหม่จากเงินงบประมาณแผ่นดิน บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายคืนแก่รัฐซึ่งเป็นผู้เสียหาย บุคคลที่ต้องรับผิดชอบในกรณีนี้ยังมีสิทธิโต้แย้งพยานหลักฐานของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับจำนวนค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อศาลว่าเป็นจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ตนต้องรับผิดชอบเพียงใดได้ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ไม่ได้เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การที่กฎหมายบัญญัติให้บุคคลต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ จึงไม่ใช่ค่าเสียหายเชิงลงโทษ ดังนั้น ที่ผู้คัดค้านโต้แย้งว่า การที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พิพากษาให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้คัดค้านมีกำหนดสิบปี นับแต่วันที่มิคำพิพากษาแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้คัดค้านรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งนั้นอีกถือเป็นการลงโทษครั้งที่สอง จึงฟังไม่ขึ้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนที่ผู้คัดค้านโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดลาออกและต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ กลับไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้ง อันเป็นเหตุให้บุคคลไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย นั้น เห็นว่า การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่อันเกิดจากการกระทำของบุคคลนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือบุคคลดังกล่าวไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมนั่นเอง บุคคลที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งคือผู้สมัคร

รับเลือกตั้งซึ่งกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้งกรณีหนึ่ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งและเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคขอให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอีกกรณีหนึ่ง เมื่อบุคคลดังกล่าวเป็นผู้กระทำโดยมิชอบต่อกฎหมายเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ จึงต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่ตนก่อให้เกิดต้องเสียไป ซึ่งต่างจากกรณีที่บุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยกระบวนการเลือกตั้งที่สุจริตหรือเที่ยงธรรม แต่ต่อมาภายหลังขณะที่ดำรงตำแหน่ง บุคคลนั้นได้ลาออก อันเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้บุคคลนั้นมีสิทธิลาออกได้ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ ... (๓) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด การลาออกดังกล่าวแม้จะเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลงก็เป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองไว้อย่างชัดแจ้งว่ากระทำได้ บุคคลที่ลาออกจึงไม่ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง ต่างกับกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่กระทำการมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่ตนเป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นกรณีที่รัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญต่างกันให้แตกต่างกันได้ ไม่ถือเป็นเหตุให้บุคคลไม่เสมอภาคกันในกฎหมายดังที่ผู้คัดค้านกล่าวอ้าง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง



(นายจिरินติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ