

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๗

วันที่ ๑๑ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดอุดรธานี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนด ยี่สิบปี ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองภายใต้แนวคิดตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง มีผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในเขตพื้นที่ตนเอง และมีอิสระในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ดี การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังมีความจำเป็น ต้องถูกกำกับดูแลโดยการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งการกำกับดูแล องค์กรและการกำกับดูแลบุคคล ทั้งนี้ เนื่องจากยังมีความแตกต่างด้านศักยภาพและรายได้ ของแต่ละท้องถิ่นและเพื่อเป็นเอกภาพอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักรไทยภายใต้บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ได้มีการปฏิรูป การบริหารราชการแผ่นดินใน พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้แตกต่างจากเดิมที่มีการบริหารราชการแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ที่ใช้ตั้งแต่การสถาปนากรุงศรีอยุธยา

สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นครั้งแรกที่สุขาภิบาลกรุงเทพและสุขาภิบาลท่าฉลอม ด้วยเหตุนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะ พลเมือง เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นให้มีศักยภาพและมีคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จัก การปกครองตนเอง และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ๕ รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ดังนั้น จึงถือว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานรากของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ คือ โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๖๕ ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ใ้ห้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือการชักชวนให้ไปลงคะแนน ไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๒๖ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ มาตรา ๖๕ (๑) หรือ (๒) มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘๘ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๙ หรือมาตรา ๑๐๑ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ (๓) (๔) หรือ (๕) หรือมาตรา ๖๙ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี

ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนตามวรรคหนึ่งเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๙๒ ถ้าผู้นั้นได้แจ้งถึงการกระทำ อันเป็นการฝ่าฝืนนั้นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายก่อนถูกจับกุม ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษและไม่ต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๖๕ (๑) หรือ (๒) ให้ศาลสั่งจ่ายเงินสินบนนำจับไม่เกินกึ่งหนึ่งจากจำนวนเงินค่าปรับแก่ผู้แจ้งความนำจับ

พิจารณาแล้วเห็นว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการเลือกตั้งให้มีความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช. ๒๕๗๖ ระเบียบที่ ๒ ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๗๖ เป็นกฎหมายฉบับแรกที่บัญญัติให้มีโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยบทกำหนดโทษระหว่างโทษคดีอาญากับโทษคดีเลือกตั้งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน สำหรับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีพัฒนาการมาจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือ

มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินคดีเลือกตั้งกับจำเลยถือเป็นการดำเนินกระบวนการทางคดีที่แยกออกจากกันเพราะว่ามีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่และมาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกันตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๖๖ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๖ สำหรับอัตราโทษที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปี เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และเหตุผลพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีลักษณะเดียวกันเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยให้กระบวนการคัดเลือกบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นใช้อำนาจทั้งอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย การกำหนดโทษให้การทุจริตการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จึงกำหนดอัตราโทษลักษณะเดียวกันและมีความเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๘ ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๗๓ (๑) มีกำหนดยี่สิบปี

ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปีเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืน มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ