

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ 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) มีกำหนดยี่สิบปี ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ศาลจังหวัดอุดรธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง ขอให้ลงโทษในความผิดฐานให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่น ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทุ่งฝน อำเภอทุ่งฝน จังหวัดอุดรธานี เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๔ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ ซึ่งมีระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี จำเลยยื่นคำโต้แย้งว่า เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จำเลยเคยต้องคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ว่าจำเลยมอบเงินให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่จำเลยในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลทุ่งฝนและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทุ่งฝน เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๔ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนจำเลย เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจำเลยเป็นเวลา

สิบปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษา และให้จำเลยรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่พร้อมดอกเบี้ยตามมาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ จำเลยเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๔ เป็นเวลาสิบปีแล้ว แต่คดีนี้ศาลจังหวัดอุดรธานีจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ ที่บัญญัติให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปี เป็นการลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยขัดแย้งเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองไม่ให้มีการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล การตรากฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เห็นได้ว่าเจตนารมณ์ที่สำคัญในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าในระดับท้องถิ่นหรือระดับประเทศ ถ้าเข้ามาโดยการทุจริต ย่อมมีโอกาสเป็นไปได้สูงที่บุคคลนั้นจะทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงบัญญัติให้มีการตรวจสอบและลงโทษอย่างเข้มข้นและเด็ดขาดในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ไว้สามกรณี กล่าวคือ

กรณีแรก กระบวนการตรวจสอบในคดีเลือกตั้ง ตรวจสอบการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการเลือกตั้งสืบสวนหรือไต่สวนแล้ว เห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นเหตุ

ให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้ว ไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งตามมาตรา ๑๐๗ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจให้สั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาสิบปี

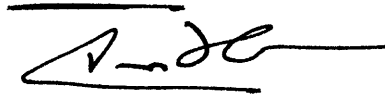
กรณีที่สอง กระบวนการตรวจสอบในทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ใ้ห้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือการชักชวนให้ไปลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้ (๑) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด ฯลฯ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นที่กำหนดยี่สิบปี

กรณีที่สาม การลงโทษให้รับผิดค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งในครั้งที่เป็เหตุให้ศาลมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๐๙

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า จำเลยถูกฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัดอุดรธานี โจทก์ขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจำเลยมีกำหนดยี่สิบปีตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง จากการกระทำเดียวกับที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจำเลยเป็นเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษาตามมาตรา ๑๐๘ วรรคสอง บทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปีเป็นการลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียวเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง เกินสมควรแก่เหตุ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง มิใช่โทษทางอาญา แต่เป็นมาตรการที่เกิดจากผลของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ เพื่อมิให้บุคคลที่กระทำความผิดทุจริต การเลือกตั้งมีโอกาสที่จะกระทำความผิดซ้ำและก่อให้เกิดความเสียหายอีก แม้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในสังคมที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ต้องมีกฎหมายกำหนดว่าบุคคลใดสมควรมีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพแห่งสังคมหรือเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในสังคมนั้นดำรงอยู่ ในคดีเลือกตั้ง

ตามมาตรา ๑๐๘ เป็นกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับการเลือกตั้งนั้นและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาสิบปี จะเห็นได้ว่า ในคดีเลือกตั้งศาลอาจจะเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็ได้ ส่วนคดีอาญาตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้งโดยการจัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด มิใช่เป็นเพียงกระทำการอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี การดำเนินคดีเลือกตั้งกับการดำเนินคดีอาญาแก่จำเลยเป็นกระบวนการที่แยกจากกันอย่างชัดเจน เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิด กระบวนการ องค์การที่มีหน้าที่และอำนาจ และมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกัน โดยความผิดในคดีเลือกตั้งอยู่ในอำนาจของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค และใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดไม่จำเป็นต้องถึงขนาดปราศจากเหตุอันควรสงสัยดังเช่นในคดีอาญา เพียงแต่มีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำการอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมตามที่กล่าวหา ก็เพียงพอแล้ว ส่วนความผิดอาญาเป็นการกำหนดเพื่อลงโทษบุคคลผู้กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งซึ่งกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม การพิสูจน์ความผิดของจำเลยในคดีอาญากระทำโดยเริ่มที่ศาลยุติธรรมชั้นต้นที่มีเขตอำนาจตามลำดับชั้นศาลทั้งสามชั้นศาล การพิจารณาใช้ระบบกล่าวหา และการพิจารณาชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยต้องถึงขนาดปราศจากเหตุอันควรสงสัย นอกจากนี้ การลงโทษในคดีเลือกตั้ง มาตรา ๑๐๘ กำหนดให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคใช้ดุลพินิจลงโทษจำเลยโดยการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นระยะเวลาสิบปีก็ได้ ส่วนคดีอาญาตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นความผิดร้ายแรง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงบัญญัติให้ศาลต้องสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งยี่สิบปีเพียงประการเดียว ดังนั้น ในกรณีการกระทำผิดทางอาญาในคดีเลือกตั้งที่กฎหมายกำหนดให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำผิดตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปี จึงเหมาะสมและได้สัดส่วนตามสภาพความร้ายแรงของการกระทำ ความผิด เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้มีการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ  
ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ  
ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายจิรนิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ