

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๗

วันที่ ๑๑ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลจังหวัดอุดรธานี

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดอุดรธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายแสงจันทร์ คำโคตรศูนย์) ในคดีอาญา หมายเลขดำที่ อ ๑๐๔๔/๒๕๖๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ พนักงานอัยการจังหวัดอุดรธานี เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายแสงจันทร์ คำโคตรศูนย์ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดอุดรธานี เป็นคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๐๔๔/๒๕๖๖ ในความผิดฐานให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ ซึ่งมีระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับสองตั้งแต่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดอุดรธานี จำเลยโต้แย้งว่า จำเลยเคยต้องคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ในคดีเลือกตั้ง หมายเลขดำที่ ลต ทต ๓/๒๕๖๖ หมายเลขแดงที่ ๓๒๘๘/๒๕๖๖ ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง กับจำเลยผู้คัดค้านในคดีดังกล่าว โดยศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ ว่าจำเลยมอบเงินให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่จำเลย อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) การกระทำของจำเลยเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาสิบปี ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง และให้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็เหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๘ วรรคหนึ่ง ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทุ่งฝน อำเภอทุ่งฝน จังหวัดอุดรธานีใหม่ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจำเลยเป็นเวลาสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษา และให้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็เหตุให้ศาลมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แทน เป็นเงิน ๕๒๒,๕๑๖.๓๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อปี นับถัดจากวันยื่นคำร้องเป็นต้นไปจนกว่า จะชำระเสร็จแก่ผู้ร้อง

จำเลยเห็นว่า ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจำเลยเป็นเวลาสิบปี ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๐๘ ไปแล้ว แต่ในคดีนี้ศาลจังหวัดอุดรธานีจะต้องใช้บทบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ ซึ่งบัญญัติให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจำเลยอีกมีกำหนดยี่สิบปี อันเป็นการลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำให้เพียงครั้งเดียว จำกัสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยขัดแย้งเกินสมควรแก่เหตุ บทบัญญัติ ดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จึงขอให้ศาลจังหวัดอุดรธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลย ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลจังหวัดอุดรธานี เห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลจังหวัดอุดรธานีจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าว ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตาม เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัด ต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบ ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๒๕ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น ถ้าผู้กระทำการนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือก แล้วแต่กรณี หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๒๒๔ (๔)

คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด

มาตรา ๒๒๖ เมื่อมีการดำเนินการตามมาตรา ๒๒๕ หรือภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น

การพิจารณาของศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้นำสำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

ในกรณีที่ศาลฎีกาพิพากษาว่าบุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำความผิดตามที่ถูกร้อง ให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาสิบปี ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะพิพากษาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิด และเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่

มิให้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

ให้นำมาตรานี้ไปใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม แต่ให้อำนาจของศาลฎีกาเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด

การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาซึ่งต้องกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนและให้ดำเนินการโดยรวดเร็ว

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๖๕ ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ใ้ทั้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือการชักชวนให้ไปลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐๗ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนหรือไต่สวนแล้วเห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีมีการกระทำดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐๘ เมื่อมีการดำเนินการตามมาตรา ๑๐๗ แล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าผู้ยื่นกระทำความผิดตามมาตรา ๑๐๗ ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ยื่นเป็นเวลาสิบปี

เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้วปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผลการเลือกตั้งเกิดจากการเลือกตั้งที่มีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ผลการเลือกตั้งเกิดจากการเลือกตั้งที่มีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับการเลือกตั้งนั้น และสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ที่กระทำการอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมเป็นเวลาสิบปี

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

ฯลฯ ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดกระทำการอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีการดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นได้เป็น ๒ กรณี คือ การฟ้องเป็นคดีเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๘ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจ หากศาลพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิดให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาสิบปี ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๖ วรรคสาม ที่กำหนดให้มีการลงโทษโดยเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี ส่วนการดำเนินคดีอีกกรณีหนึ่งคือการฟ้องเป็นคดีอาญาตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) ที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดมีโทษทางอาญาต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี ซึ่งเป็นกำหนดเวลาที่ยาวนานกว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามในมาตรา ๑๐๘ ดังกล่าวมาข้างต้นเป็นเวลาถึงสิบปี

กรณีจึงมีปัญหาว่า การที่จำเลยเคยต้องคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ในคดีเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๐๘ จึงถูกลงโทษให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาสิบปีไปแล้ว ต่อมาจำเลยถูกดำเนินคดีอาญารฐานฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑)

อันเนื่องมาจากการกระทำผิดเดิมที่ได้กระทำไปแล้วนั้นอีกตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๒๖ ซึ่งมาตรา ๑๒๖ ดังกล่าว กำหนดโทษทางอาญาให้ระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี กรณีเช่นนี้จะถือว่าโทษที่กำหนดในคดีอาญาเฉพาะส่วนที่ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนดยี่สิบปีนั้น ขัดต่อหลักห้ามการลงโทษสองครั้งจากการกระทำผิดครั้งเดียว และเป็นการลงโทษที่เกินสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้างหรือไม่

เห็นว่า หลักห้ามการลงโทษสองครั้งจากการกระทำผิดเพียงครั้งเดียวมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญหลายประเทศ และปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งมุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชน เช่น กติการะหว่างประเทศของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ และอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นต้น แต่เดิมหลักดังกล่าวใช้แต่เฉพาะในกรณีของการกระทำผิดตามกฎหมายอาญา แต่ปัจจุบันได้ขยายแนวคิดออกไปโดยเฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ เช่น สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้มีคำพิพากษาวางหลักไว้ว่า หลักห้ามการลงโทษสองครั้งจากการกระทำผิดเพียงครั้งเดียวมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายในลำดับชั้นของ “หลักกฎหมายปกครองทั่วไป” จึงมีผลบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตาม เว้นแต่เมื่อมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นกรณีเฉพาะก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นกำหนด ส่วนในระบบกฎหมายไทยก็ปรากฏบทบัญญัติแห่งกฎหมายในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักดังกล่าว เช่น ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๐ ที่บัญญัติว่า เมื่อการกระทำใดอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด และในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) ที่บัญญัติว่า สิทธินำคดีอาญามาฟ้องยอมระงับไป ดังต่อไปนี้ (๔) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง และในส่วนของกฎหมายปกครอง ศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีการวางหลักในเรื่องดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๗/๒๕๕๗ สรุปได้ว่า การลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญา ทางปกครอง หรือทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาประโยชน์สาธารณะ

ที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะคุ้มครอง อันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้เช่นนี้แล้ว ย่อมเป็นการวางหลักกว่าหากมีบทบัญญัติทางกฎหมายใดที่เป็นลายลักษณ์อักษรในลำดับศักดิ์เดียวกันกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ศาลปกครองก็ต้องพิจารณาไปตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแนวคิดทางกฎหมายต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นมาตรการลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยเป็นการลงโทษแก่บุคคลที่กระทำความผิดเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เพื่อระงับยับยั้งมิให้บุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีโอกาสที่จะกระทำความผิดซ้ำและก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเมืองการปกครองอีก รัฐจึงจำเป็นต้องจำกัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคลบางคนให้เหมาะสมแก่สภาวะการณ์ของบ้านเมือง โทษการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจึงมิใช่โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ ที่กำหนดไว้ ๕ สถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ซึ่งโทษทางอาญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของรัฐ แต่ในการดำเนินคดีอาญาต่อบุคคลที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้งโดยให้มีบทลงโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นโทษทางปกครองไปพร้อมกับโทษทางอาญาที่เป็นโทษหลัก ก็เพื่อระงับยับยั้งบุคคลที่มีพฤติกรรมที่ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่การจัดการเลือกตั้ง กระทบต่อความเชื่อถือไว้วางใจในระบบการเลือกตั้ง ส่งผลให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญของประเทศไทยมาโดยตลอด จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวอย่างเข้มงวดเด็ดขาด การตรากฎหมายที่ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวจึงมีเหตุผลและความจำเป็นและเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแล้ว

ส่วนการที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้คดีเลือกตั้งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอุทธรณ์ แต่กำหนดให้การกระทำผิดตามกฎหมายเลือกตั้งที่อาจเป็นความผิดอาญาด้วย จึงให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญานั้น เนื่องจากหลักการและกระบวนการในการพิจารณาคดีแต่ละประเภทนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ และมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกัน กล่าวคือ ความผิดอาญากำหนดขึ้นเพื่อใช้ลงโทษบุคคล คุ้มครองความสงบสุข

ของสมาชิกในสังคม และเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมโดยมีสภาพบังคับรุนแรงมากที่สุด รวมทั้งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยใช้วิธีพิจารณาคดีระบบกล่าวหา และการพิจารณาซึ่งนำนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัย ในขณะที่ความผิดในคดีเลือกตั้งกำหนดขึ้นเพื่อให้ลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้กระทำการอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม โดยใช้วิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวน การพิจารณาซึ่งนำนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควรดังเช่นในคดีอาญา เพียงมีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมตามที่กล่าวหาก็จึงพอแล้ว พฤติการณ์และการกระทำของจำเลยจึงอาจถูกดำเนินคดีได้ทั้งคดีอาญาและคดีเลือกตั้ง ดังนั้น การที่จำเลยกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งเพียงครั้งเดียวก็อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลเป็นคดีเลือกตั้งและคดีอาญาด้วยก็ได้ กรณีจึงมีได้เป็นการลงโทษสองครั้งจากการกระทำผิดครั้งเดียวดังที่จำเลยกล่าวอ้าง

ส่วนประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปี เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จนเกินสมควรแก่เหตุ เนื่องจากจำเลยได้ถูกศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยเป็นเวลาสิบปีแล้ว จากการกระทำผิดครั้งเดียวกันกับที่ถูกฟ้องในคดีอาญา นั้น

เห็นว่า กรณีดังกล่าวแม้กฎหมายจะกำหนดให้จำเลยอาจถูกฟ้องในการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียวเป็นคดีเลือกตั้งต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ และเป็นคดีอาญาต่อศาลอาญา รวมทั้งอาจถูกศาลทั้งสองศาลดังกล่าวมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยได้ โดยกฎหมายกำหนดให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจออกคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจำเลยได้เป็นเวลาสิบปี และศาลอาญามีอำนาจออกคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยได้มีกำหนดยี่สิบปี แต่ไม่ว่าการจะเป็นประการใดก็ตาม กรณีการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาโทษที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๘ ที่กำหนดให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยได้เป็นเวลาสิบปี และมาตรา ๑๒๖ ที่กำหนดให้ศาลอาญามีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยได้มีกำหนดยี่สิบปี ประกอบกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๐ ที่บัญญัติว่า “เมื่อการกระทำใดอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ใช้บทกฎหมายที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด” การพิจารณาโทษของจำเลยในคดีที่ถูกฟ้องต่อศาลอาญา

(ศาลจังหวัดอุดรธานี) จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ด้วย กล่าวคือ การลงโทษไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ตามที่อาจรวมบทลงโทษได้จะต้องมีการลงโทษไม่เกินอัตราโทษสูงสุดของบทลงโทษที่กำลังพิจารณาอยู่ ดังนั้น หากศาลที่จะพิจารณาคำสั่งลงโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยในคดีนี้ซ้ำกับคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจำเลยของศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ซึ่งได้มีคำสั่งลงโทษจำเลยในคดีนี้ไปครั้งหนึ่งแล้วเป็นเวลาสิบปี ศาลในคดีนี้ย่อมจะต้องนำเอาคำสั่งลงโทษของศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ที่ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจำเลยไปแล้วสิบปีมานับรวมกับโทษที่ศาลจะมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งครั้งใหม่ซึ่งกฎหมายให้อำนาจศาลในคดีนี้สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้มีกำหนดยี่สิบปีเสียก่อน หากนับรวมกันแล้วไม่ว่าจะได้ผลรวมเป็นเวลาสามสิบปีหรือต่ำกว่าก็ตาม ศาลในคดีนี้ก็มิอำนาจออกคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยในคดีนี้รวมกับโทษในคดีก่อนได้ไม่เกินยี่สิบปีเท่านี้ การลงโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวจึงจะชอบด้วยหลักความพอสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ในชั้นนี้ เนื่องจากยังไม่ปรากฏว่าศาลมีการออกคำสั่งให้ลงโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยในคดีนี้ จึงยังไม่มีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยว่าการลงโทษจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) มีกำหนดยี่สิบปี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ