

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๙ เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๙

วันที่ ๕ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ภาค ๒ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ เฉพาะในส่วนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ภาค ๒ ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายเกียรติกุนทร์ สุขเนตร์) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๒๒๑๒/๒๕๖๘ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๔๔๒๗/๒๕๖๘ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดนครนายกเป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายเกียรติกุนทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครนายก ความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน แจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารราชการ และเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง กรณีจำเลยลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก ทั้งที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหาร



ส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ศาลจังหวัดนครนายกมีคำพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ และมาตรา ๒๖๗ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ ลงโทษจำคุก ๑ ปี แต่ให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี ปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปี จำเลยอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๒

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ภาค ๒ จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ กำหนดให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปี เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิที่มีระยะเวลานานเกินไป อีกทั้งไม่เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการพิจารณาโทษขั้นต่ำหรือขั้นสูงจากพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเช่นเดียวกับการลงโทษทางอาญา เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ จำเลยขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๒ ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลอุทธรณ์ภาค ๒ เห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ ศาลอุทธรณ์ภาค ๒ จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลอุทธรณ์ภาค ๒ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติ



ที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๒ จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับจำเลยไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ เฉพาะในส่วนของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ อย่างไร และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ เฉพาะในส่วนของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีหลักการสำคัญในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่มิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเพิ่มบทกำหนดโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในชั้นเสนอร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



เพิ่มบทกำหนดโทษไว้ในร่างมาตรา ๑๑๘/๑ ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี และในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นยี่สิบปี เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๑

๒. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๑ และครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๒ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๓ ครั้ง และสำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... (พ.ศ. ๒๕๖๒) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สรุปได้ว่า การพิจารณาบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ ควรเป็นอัตราโทษเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๑ เนื่องจากเป็นกรณีที่มีฐานความผิดเดียวกันไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดในการเลือกตั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น เพื่อไม่ให้ผู้ที่ไม่สุจริตกลับเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งได้อีกต่อไป ทั้งนี้ ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๑ มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ จากสิบปีเป็นยี่สิบปี

๓. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีที่มาจากการเสนอของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๖ ฉบับ เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงที่ผู้บริหารท้องถิ่นถูกร้องเรียนว่ากระทำการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ แต่ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกจากตำแหน่งในระหว่างการสอบสวน หรือดำรงตำแหน่ง



ครบวาระ หรือเหตุอื่นใด ต่อมาผู้นั้นได้รับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้ง ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยครั้งจากความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย คณะกรรมการพัฒนากฎหมายดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ตลอดจนเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลซึ่งขาดคุณสมบัติกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกครั้ง ในส่วนร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๑๘/๑ วรรคหนึ่ง มีบทกำหนดโทษให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วมีมติให้คงความดังกล่าวไว้เช่นเดิม เนื่องจากโทษที่กำหนดไว้เพียงพอแล้ว ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลย ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ เฉพาะในส่วนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

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

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย



โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ บทกำหนดโทษ บัญญัติว่า “ผู้ใดลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี”

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ตลอดจนให้มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และตรงกับความต้องการของประชาชน จำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเข้มงวด เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่ปราศจากมลทินมัวหมอง มีคุณสมบัติและความประพฤติอันเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน ปฏิบัติตามกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีเจตนารมณ์กลั่นกรองบุคคลที่มีความประพฤติเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เข้มงวดเด็ดขาด มิให้บุคคลที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ จึงกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องตรวจสอบตนเองก่อนที่จะสมัคร



รับเลือกตั้งว่าตนมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง หากผู้ใดลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตตั้งแต่การลงสมัครรับเลือกตั้ง ส่งผลให้หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในการเลือกตั้ง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้สมัครรายอื่น รวมถึงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ที่มีการจัดการเลือกตั้งได้รับผลกระทบ กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้มีการเลือกตั้งแทนผู้นั้นใหม่ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ ส่งผลให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเสียทั้งเงินและเวลาที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งอีกครั้งตามหน้าที่ของปวงชนชาวไทย หรือแม้ว่าผู้สมัครที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่คะแนนที่ประชาชนเลือกบุคคลดังกล่าวต้องเสียไป ส่งผลให้ผู้สมัครรายอื่นเสียโอกาสที่จะได้รับคะแนนเสียงนั้น ทำให้กระบวนการเลือกตั้งเกิดความล่าช้าเสียหาย และทำลายความเชื่อมั่นของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยโปร่งใส สุจริตและเที่ยงธรรม และเป็นการวางระบบเพื่อให้ได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความพร้อมด้านคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอตัวเป็นทางเลือกของประชาชน กฎหมายจำเป็นต้องกำหนดโทษทางอาญาและกำหนดให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ควบคู่กับการลงโทษทางอาญาเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลที่ลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่สุจริตหรือมีมลทินมัวหมองอาศัยกระบวนการเลือกตั้งเข้ามาบริหารท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ ที่กำหนดให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปี เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิที่มีระยะเวลานานเกินไป อีกทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาโทษขั้นต่ำหรือขั้นสูงจากพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเช่นเดียวกับการลงโทษทางอาญา เป็นการกำหนดโทษทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญวางหลักการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๒/๒๕๖๗ ว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นมาตรการทางกฎหมาย



ซึ่งเป็นการลงโทษทางการเมืองแก่บุคคลที่กระทำความผิดเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะเจาะจงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ระงับยับยั้งมิให้บุคคลที่กระทำความผิดในทางการเมือง มีโอกาสที่จะกระทำความผิดซ้ำและก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเมืองการปกครอง แม้ว่าสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่อย่างมั่นคงและดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย รัฐอาจจำกัดสิทธิเลือกตั้งบุคคลให้เหมาะสมแก่สภาวการณ์ของบ้านเมืองได้ นอกจากนี้ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญาที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคล แต่เป็นโทษทางการเมืองที่ใช้บังคับแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการทุจริตในการเลือกตั้งที่ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สร้างความเสียหายให้แก่การจัดการเลือกตั้ง กระทบต่อความเชื่อถือในระบบการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งผลให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องใช้มาตรการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกับบุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวอย่างเข้มงวดเด็ดขาด เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ ที่กำหนดให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นเพื่อส่งเสริมให้กระบวนการคัดเลือกบุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ สุจริตและเที่ยงธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อมิให้บุคคลที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปีตามมาตรา ๑๒๐ จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้กับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นบนพื้นฐานของความเสมอภาคและทัดเทียม ไม่ต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนโดยตรง การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องเข้มงวดเช่นเดียวกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเป็นการกระทำในฐานความผิดหรือลักษณะความผิดเช่นเดียวกัน และมาตรฐานความซื่อสัตย์สุจริตเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ ไม่อาจแบ่งแยกตามประเภทของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนักการเมือง



ในระดับท้องถิ่นและระดับชาติต้องกำหนดให้เป็นไปในลักษณะเดียวกัน บทบัญญัติดังกล่าวจึงกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปีเพื่อให้สอดคล้องกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๑ เป็นไปตามหลักความจำเป็นและเหมาะสม การบัญญัติให้ศาลสามารถสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัตินี้มีกำหนดยี่สิบปีเป็นมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลที่ลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่สุจริตหรือมีมลทินอาศัยกระบวนการเลือกตั้งเข้ามาบริหารท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ไม่จำต้องให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดสภาพบังคับขั้นต่ำหรือขั้นสูงตามพฤติการณ์แห่งความร้ายแรงของการกระทำความผิดเป็นรายกรณีอีกเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประโยชน์สาธารณะย่อมมีมากกว่า ดังนั้น การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปีกรณีผู้ใดลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ เฉพาะในส่วนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ



(คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๖๙)

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสราวุธ ทรงศิวิไล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ