สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙ - ๑๐/๒๕๖๙ วันที่ ๑๕ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๙

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลปกครองพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายดำรงค์ จุ้ยทรัพย์) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๑/๒๕๖๘ และศาลปกครองเชียงใหม่ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไพบูลย์ ภูเวียงจันทร์) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๙/๒๕๖๘ รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๘) นายดำรงค์ จุ้ยทรัพย์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอเมืองพิษณุโลก ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองพิษณุโลกว่า ประกาศอำเภอเมืองพิษณุโลกที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก เนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานร่วมกันติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๗๑ และมาตรา ๑๓๒ เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๕๐ (๑๘) เป็นเหตุให้ความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดจันทร์ของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงและต้องพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๕๘/๑ นั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองพิษณุโลก ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) บัญญัติให้บุคคลที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้จำแนกประเภท พฤติการณ์ความร้ายแรง และความหนักเบาแห่งสภาพความผิด ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔๐/๒๕๖๘) นายไพบูลย์ ภูเวียงจันทร์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอบ้านโฮ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ดำเนินคดีอาญาต่อผู้ฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีจัดขบวนแห่หาเสียงเลือกตั้งโดยใช้รถจักรยานยนต์พ่วงข้างเป็นพาหนะในการหาเสียงโดยไม่ได้แจ้งการใช้พาหนะต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำพูน และศาลจังหวัดลำพูนมีคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๙ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศอำเภอบ้านโฮ่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่ายาวตามมาตรา ๕๐ (๑๘) และให้พ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) นั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเพิกถอนคำวินิจฉัยและข้อกล่าวหาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองเชียงใหม่ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) บัญญัติให้บุคคลผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นบทบัญญัติที่มิได้พิจารณาความร้ายแรงและบทลงโทษตามพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด กระทบต่อสิทธิทางการเมืองอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๘/๑ บัญญัติให้บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นบทบัญญัติที่มิได้คำนึงถึงพฤติการณ์ความร้ายแรงและฐานความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ทำให้บุคคลถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๘) บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองพิษณุโลกจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔๐/๒๕๖๘) บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองเชียงใหม่จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

คำร้องทั้งสองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกันจึงรวมการพิจารณาทั้งสองคดีเข้าด้วยกัน

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) บัญญัติลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หากบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า

กระทำความผิด ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความผิดในลักษณะครอบคลุมความผิดทุกประเภท หากบุคคลกระทำความผิดต้องด้วยบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัตินี้ และพ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง ย่อมไม่อาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ บทบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยมิได้พิจารณาเงื่อนไขความหนักเบาหรือระดับความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ในการกระทำความผิด ทั้งที่มีบทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษไว้หลายฐานความผิดและกำหนดโทษทางอาญาให้สอดคล้องกับความหนักเบาของการกระทำความผิดแล้ว การกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวจึงทำให้บุคคลต้องรับผลทางกฎหมายเพิ่มเติมจากโทษทางอาญาที่บัญญัติไว้ในแต่ละฐานความผิด นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างความมุ่งหมายในการคุ้มครองความสุจริตและเที่ยงธรรมของการเลือกตั้งกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดลักษณะต้องห้ามซึ่งครอบคลุมความผิดทุกประเภทตามที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนด เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) กำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่เข้มงวดเกินความจำเป็นเมื่อคำนึงถึงองค์กรและตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว เป็นการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ลดทอนโอกาสที่ประชาชนจะมีทางเลือกในการคัดสรรผู้แทนของตนอย่างกว้างขวางและหลากหลายภายใต้การแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

ส่วนพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๘/๑ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ เป็นการรับรองการบังคับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีลักษณะเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ มิได้มีการบัญญัติเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามประการใดเป็นการเฉพาะการจะพิจารณาว่ากฎหมายใดกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๘/๑ บัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นกฎหมายกลางกำหนดเกณฑ์ในการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๘) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ส่วนพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๘/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายอุดม รัฐอมฤต นายสุเมธ รอยกุลเจริญ และนายสราวุธ ทรงศิวิไล

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๓ ตอนที่ ๔๘ ก วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๙

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวบุลิน ธำรงลักษ์
นายจิรัฏฐ์ องศุลาภะ ผอ.กค.๗
นางสาวกนกวรรณ พรประสิทธิ์ ผอ.สค.๓
นางสาวณิชาภา ภูมินายก ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นางสาวบุลิน ธำรงลักษ์
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์ รอง ลศร. ตรวจ
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ ลศร. ตรวจ