สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๖๙ วันที่ ๕ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๙

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

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

พนักงานอัยการจังหวัดนครนายกเป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายเกียรติกุนทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครนายก ความผิดฐานเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง และความผิดตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กรณีจำเลยลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าขะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก ทั้งที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ศาลจังหวัดนครนายกมีคำพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง 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 ที่กำหนดให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปี เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิที่มีระยะเวลานานเกินไป อีกทั้งไม่เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการพิจารณาโทษขั้นต่ำหรือขั้นสูงจากพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเช่นเดียวกับการลงโทษทางอาญา เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นเข้มงวดเกินความจำเป็น ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ จำเลยขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๒ ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๒ จะใช้บังคับแก่คดีเมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 มิได้มีข้อความที่เป็นการ

คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับจำเลยไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ เฉพาะในส่วนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ อย่างไร และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ เฉพาะในส่วนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องกำหนดอย่างเข้มงวด เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องเป็นบุคคลที่ปราศจากมลทินมัวหมอง มีคุณสมบัติและความประพฤติเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน ปฏิบัติตามกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอันเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีเจตนารมณ์กลั่นกรองบุคคลที่มีความประพฤติเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เข้มงวดเด็ดขาด มิให้บุคคลที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ จึงกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ตรวจสอบตนเองก่อนสมัครรับเลือกตั้งว่าตนมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง หากผู้ใดลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตตั้งแต่การลงสมัครรับเลือกตั้งส่งผลกระทบต่อหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในการเลือกตั้ง กฎหมายจึงกำหนดโทษทางอาญาและกำหนดให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ควบคู่กับการลงโทษทางอาญาเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลที่ลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่สุจริตหรือมีมลทินมัวหมองอาศัยกระบวนการเลือกตั้งเข้ามาบริหารท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญา แต่เป็นโทษทางการเมืองที่ใช้บังคับแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปีจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้กับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนโดยตรง การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องเข้มงวดเช่นเดียวกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเป็นการกระทำในฐานความผิดหรือลักษณะความผิดเช่นเดียวกัน และมาตรฐานความซื่อสัตย์สุจริตเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ ไม่อาจแบ่งแยกตามประเภทของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนักการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ต้องกำหนดให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันเพื่อให้สอดคล้องกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๑ การบัญญัติให้ศาลสามารถสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัตินี้มีกำหนดยี่สิบปีไม่จำต้องให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดสภาพบังคับขั้นต่ำหรือขั้นสูงตามพฤติการณ์แห่งความร้ายแรงของการกระทำความผิดเป็นรายกรณีอีก เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นประโยชน์สาธารณะย่อมมีมากกว่า ดังนั้น การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดยี่สิบปีกรณีผู้ใดลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๐ เฉพาะในส่วนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายอุดม รัฐอมฤต นายสุเมธ รอยกุลเจริญ และนายสุทธิรักษ์ ทรงศิวิไล

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๓ ตอนที่ ๕๓ ก วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๙

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายธวัชชัย จันที
นายปฐมพงษ์ คำเขียว ผอ.สค.๒
นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผทว.ด้านคดี

ย่อโดย นายธวัชชัย จันที
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์ รอง ลศร. ตรวจ
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ ลศร. ตรวจ