สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๖๘ วันที่ ๑๕ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ (๔) และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม หรือไม่

๑. <u>ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป</u>

ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้าน (นางรัชนี พลซื่อ) ในคดีหมายเลขดำที่ ลต อบจ ๑/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้คัดค้าน เนื่องจากศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ต่อมาผู้คัดค้านกับพวกเข้าร่วมงานวันกำนันผู้ใหญ่บ้านและมอบเงินสนับสนุนการจัดกิจกรรมให้แก่ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านอำเภอต่าง ๆ ของจังหวัดร้อยเอ็ด อันฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้คัดค้านโต้แย้งว่า วันที่ผู้คัดค้านกระทำการดังกล่าวยังไม่มีประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ จึงยังไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด การกระทำของผู้คัดค้านกับพวกไม่เป็นความผิด การที่มาตรา ๖๔ (๔) กำหนดให้หาเสียงเลือกตั้งได้ตั้งแต่วันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ทันทีโดยยังไม่มีการประกาศให้ทราบ พ้นวิสัยที่บุคคลทั่วไปจะทราบได้ ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบ ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม มีผลย้อนหลังเพื่อลงโทษการกระทำที่เกิดขึ้นก่อน และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ไม่กำหนดช่วงเวลาการบังคับใช้ไว้ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดแจ้ง รวมทั้งการนำกำหนดเวลาหาเสียงเลือกตั้งตามมาตรา ๖๔ (๔) มารวมเป็นกำหนดเวลาบังคับใช้กับการกระทำตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งกันเอง ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย บทบัญญัติมาตรา ๖๔ (๔) และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนอกเหนือไปจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเฉพาะแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ขัดต่อหลักความเสมอภาค และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

๒. <u>ประเด็นเบื้องต้น</u>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้คัดค้านไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้คัดค้านโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ (๔) และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๖๔ (๔) และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้คัดค้านแล้วเห็นว่า ผู้คัดค้านไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ (๔) และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร ไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

๓. <u>ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ (๔) และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ (๔) เป็นบทบัญญัติกำหนดช่วงระยะเวลาในการหาเสียงเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นระเบียบเรียบร้อย โดยกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดในการหาเสียงเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจนแน่นอน ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิริเริ่มและยุติการหาเสียงเลือกตั้งโดยเสมอภาคกัน อันเป็นการป้องกันมิให้ผู้สมัครคนใดได้เปรียบผู้สมัครอื่น บทบัญญัติมาตรา ๑๒ กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งว่า ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ประกาศให้มีการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กกต. กำหนด ปิดไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและสถานที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร หมายความว่า เมื่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคมีคำพิพากษาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้ว ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องดำเนินการปิดประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ พร้อมทั้งกำหนดวันสมัครรับเลือกตั้งและวันเลือกตั้งให้ประชาชนทราบต่อไป จึงไม่เป็นการพ้นวิสัยที่บุคคลทั่วไปจะทราบได้ การที่บุคคลใดไม่ทราบถึงกรณีที่ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่มิใช่กรณีที่มีปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นปัญหาเฉพาะตัวบุคคล เมื่อกระบวนการหาเสียงเลือกตั้งเริ่มตั้งแต่วันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ มาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้งต้องเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันดังกล่าวด้วย เพื่อให้กระบวนการเลือกตั้งทุกขั้นตอนเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม บทบัญญัติมาตรา ๖๔ (๔) มิใช่บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนอกเหนือไปจากเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และมิได้มีผลย้อนหลังเพื่อลงโทษการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนอันจะขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับกับการกระทำของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งและบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกคนเป็นการทั่วไปโดยเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

สำหรับมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ด้วยวิธีการ ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม อันเป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้ง โดยจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลบางประการเกี่ยวกับลักษณะการแสวงหาคะแนนนิยมของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

และให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากพฤติกรรมการแสวงหาคะแนนนิยมที่มิชอบหลายลักษณะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการเลือกตั้งที่มีแนวโน้มเบี่ยงเบนไปจากครรลองระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อควบคุมการกระทำทุจริตการเลือกตั้ง เพื่อคุ้มครองหลักการเลือกตั้งโดยเสรีที่ให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีอิสระในการตัดสินใจเลือกผู้แทนของตน ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคที่ประกันโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นบทบัญญัติที่ห้ามกระทำการในลักษณะดังกล่าวตลอดระยะเวลาที่มีการเลือกตั้งและในช่วงระยะเวลาระหว่างที่มีการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ไม่ใช่บทบัญญัติที่ไม่ชัดแจ้ง อีกทั้งเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลแล้ว ประโยชน์สาธารณะเพื่อให้การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต เข้ามาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ย่อมมีมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน มิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนอกเหนือไปจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามหลักนิติธรรม มีผลใช้บังคับกับการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งและบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกคนเป็นการทั่วไปโดยเสมอภาคกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

๔. <u>ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ (๔) และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายอุดม รัฐอมฤต และนายสุเมธ รอยกุลเจริญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๒ ตอนที่ ๖ ก วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวชวนากร สมบัติวงษ์
นางบุศรา เทียนดี ผอ.กค.๘
นายสุภัทร แสงประดับ ผอ.สค.๓
ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นางสาวชวนากร สมบัติวงษ์
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ รอง ลศร. ตรวจ
นายสุทธิรักษ์ ทรงศิวิไล ลศร. ตรวจ