

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗

วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง	{	ศาลจังหวัดนครนายก	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง
ระหว่าง	{	ศาลจังหวัดนครนายก	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายเกียรติคุณทร์ สุขเนตร์) ในคดีอาญา หมายเลขดำที่ อ ๑๕๙/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๔๓๖/๒๕๖๗ และในคดีอาญาหมายเลขดำ ที่ อ ๑๖๐/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๔๓๗/๒๕๖๗ รวม ๒ คำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ



- ๒ -

วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

**คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗)**

พนักงานอัยการจังหวัดนครนายกเป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายเกียรติคุณทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครนายก ความผิดฐานเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ กรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก โดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากจำเลยเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๒๐ ปี

**คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗)**

พนักงานอัยการจังหวัดนครนายกเป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายเกียรติคุณทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครนายก ความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน แจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารราชการ และสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ฝ่าฝืนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ และมาตรา ๒๖๗ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ กรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าชะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก โดยแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลป่าชะ และแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในบันทึกการให้ถ้อยคำของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าชะ ว่าจำเลยเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยรู้แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๒๐ ปี



ระหว่างการพิจารณาคดีทั้งสองคดีของศาลจังหวัดนครนายก จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินไปจนความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเกินความจำเป็น ทำให้ไม่สามารถสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตลอดชีวิต พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕ จำเลยขอให้ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลจังหวัดนครนายกเห็นว่า คำร้องทั้งสองของจำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕ ซึ่งศาลจังหวัดนครนายกจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว บังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง



ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งตามคำร้องทั้งสองของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งตามคำร้องทั้งสองของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดนครนายกจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อคำร้องทั้งสองของจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้โดยมิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

คำร้องทั้งสองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญให้รวมการพิจารณาทั้งสองคดีเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗ เป็นสำนวนคดีหลัก และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้



- ๕ -

๑. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๑ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๖๑ และครั้งที่ ๒๐/๒๕๖๑ สำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำเนาบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ และครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ สรุปได้ว่าร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงเห็นควรให้นำแนวทางการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับแก่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นพื้นฐานสำคัญทางการเมืองที่ส่งผลต่อการบริหารประเทศ

๒. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) บัญญัติลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยกระทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง เทียบเคียงกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามว่าบุคคลที่จะเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน หากเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายบางประการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ (๑๑) แล้ว จะเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ตลอดชีวิต ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ หรือแม้จะมีการล้างมลทินหรือได้รับพระราชทานอภัยโทษในภายหลังก็ตาม โดยถือเอาการที่ศาลวินิจฉัยว่าได้กระทำความผิดในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่เป็นสำคัญ สำหรับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัคร



รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) มีเจตนารมณ์ให้บุคคลผู้มีลักษณะดังที่บัญญัติในอนุมาตราดังกล่าวเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเช่นเดียวกับบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) เพื่อให้บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือในความสุจริตและไร้มลทิน มุ่งเน้นประวัติหรือความเป็นมาในความสุจริตในอดีตของบุคคลเป็นหลัก โดยไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่



โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะ เป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผล ในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักการสำคัญ ในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งฉบับ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้บุคคล ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วย ความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนัน ในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน ...” บทบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยกระทำความผิด



- ๘ -

อันเป็นปฏิปักษ์ต่อดำรงหน้าที่ราชการเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้มีคุณสมบัติและความประพฤติที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินไปจนความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบลสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กระทบลต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ มีความจำเป็นต้องกำหนดการได้มาซึ่งบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างครบถ้วนก่อนลงสมัครรับเลือกตั้ง และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งในขณะที่สมัครรับเลือกตั้งและตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่ปราศจากเหตุหมิ่นหมอง มีคุณสมบัติและความประพฤติอันเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก



- ๙ -

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งกำหนดมาตรการและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม และมาตรา ๖๓ โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ในส่วนที่บัญญัติห้ามผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามเพราะเหตุเคยกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเพื่อลงโทษเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ แทนรัฐ แต่กลับใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริต อาศัยโอกาสที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดร้ายแรง ส่งผลเสียต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น หากเปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อาจส่งผลต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ และมาตรฐานจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรวม ดังนั้น แม้ว่าสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง แต่สิทธิเช่นนี้มิใช่สิทธิเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิ เช่นว่านั้นได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละกรณีมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการกลั่นกรองคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง เช่น ความเป็นพลเมือง อายุ การมีที่อยู่อาศัยในเขตเลือกตั้ง สถานะทางเศรษฐกิจ ประวัติการกระทำความผิด ความรู้สึกผิดชอบหรือการเป็นบุคคลวิกลจริต และการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการ ด้วยเหตุที่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นความผิดที่ร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงจำกัดสิทธิผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยกระทำความผิดอันเป็นปฏิกษ



ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเด็ดขาด เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และมีธรรมาภิบาล รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยมิได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดชีวิต เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ในมาตรา ๔๐ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น และต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา โดยที่การรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเป็นหลักการคุ้มครองความเป็นอิสระของบุคคลในการเลือกการดำเนินชีวิตอันเป็นประจำของตน ไม่ว่าจะนำไปในทางแสวงหารายได้เพื่อเลี้ยงชีพอย่างไร เช่น ประกอบอาชีพ



- ๑๑ -

อิสระในทางธุรกิจการค้า ประกอบอาชีพเป็นพนักงานลูกจ้างของบริษัทเอกชน หรือเป็นข้าราชการ หรือลูกจ้างของส่วนราชการต่าง ๆ หรืออาจเลือกที่จะดำรงชีวิตในวิถีที่ตนพึงพอใจโดยไม่มุ่งเน้น การแสวงหารายได้ เช่น การเป็นอาสาสมัครช่วยเหลือสังคม หรือเป็นนักบวชตามความเชื่อทางศาสนาต่าง ๆ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นเพียงบทบัญญัติที่ห้ามผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถูกจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น มิได้เป็นการจำกัด เสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยเด็ดขาด บุคคลดังกล่าวยังมีเสรีภาพที่จะเลือกประกอบอาชีพอื่นได้ จึงเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์สาธารณะในการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติ ประวัติ ความประพฤติที่เหมาะสม มีมาตรฐานเดียวกับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทน ของประชาชน ไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด ว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐





(คำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗)

(นายปัญญา อุดชาชน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนภดล เทพพิทักษ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ