

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖ - ๒๗/๒๕๖๗ วันที่ ๒๕ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

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

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลจังหวัดนครนายกส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายเกียรติคุณทร์ สุขเนตร์) ในคดีอาญาหมายเลขดำ ที่ อ ๑๕๙/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๔๓๖/๒๕๖๗ และในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๖๐/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๔๓๗/๒๕๖๗ รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๗) พนักงานอัยการจังหวัดนครนายกเป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายเกียรติคุณทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครนายก ความผิดฐานเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผ่าฝืนพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ กรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก โดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากจำเลยเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนด ๒๐ ปี

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๗) พนักงานอัยการจังหวัดนครนายกเป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายเกียรติคุณทร์ สุขเนตร์ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครนายก ความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ แก่เจ้าพนักงาน แจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารราชการ และสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผ่าฝืนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ และมาตรา ๒๖๗ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย อาญา (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) และมาตรา ๑๒๐ กรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้ง เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าชะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก โดยแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลป่าชะ และแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่ จดข้อความอันเป็นเท็จลงในบันทึกการให้ถ้อยคำของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าชะ ว่าจำเลยเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุด ของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ของจำเลยมีกำหนด ๒๐ ปี

ระหว่างการพิจารณาคดีทั้งสองคดีของศาลจังหวัดนครนายก จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้บุคคลผู้เคยต้องคดีในฐานความผิด ตามบทบัญญัติดังกล่าวถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มี ระยะเวลาสิ้นสุด เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ที่มีความเข้มงวดมากเกินไปจนความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ชัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กระทบต่อศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเกินความจำเป็น ชัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๕

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งตามคำร้องทั้งสองของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดนครนายกจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อคำร้องทั้งสองของจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่ มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ชัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมี得有ข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะ

ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ มีความจำเป็นต้องกำหนด การได้มาซึ่งบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างครบถ้วนก่อนลงสมัครรับเลือกตั้ง และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งในขณะที่สมัครรับเลือกตั้งและตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งกำหนด มาตรการและกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติห้ามผู้เคย ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามเพราะเหตุเคยกระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเพื่อลงโทษเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่และอำนาจ ในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ แขนงรัฐ แต่กลับใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริต อาศัยโอกาสที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ ราชการ อันเป็นความผิดร้ายแรง ส่งผลเสียต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น หากเปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเข้ามาดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อาจส่งผลต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน กระทบต่อประโยชน์ สาธารณะ และมาตรฐานจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยรวม แม้ว่าสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนง ทางการเมือง แต่สิทธิเช่นนี้มีใช้สิทธิเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิเช่นนั้นได้ ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แต่ละกรณีมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการกลั่นกรองคุณสมบัติของบุคคลที่จะ เข้ามาดำรงตำแหน่ง เช่น ความเป็นพลเมือง อายุ การมีที่อยู่อาศัยในเขตเลือกตั้ง สถานะทางเศรษฐกิจ ประวัติการกระทำความผิด ความรู้สึกผิดชอบหรือการเป็นบุคคลวิกลจริต และการเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง หรือประกอบกิจการ ด้วยเหตุที่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นความผิดร้ายแรงและก่อให้เกิด ความเสียหายต่อระบบราชการ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) จึงจำกัดสิทธิผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา สอดคล้อง กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่มีความมุ่งหมายในการป้องกันบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือ ในความสุจริต หรือผู้ที่เคยกระทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเด็ดขาด เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับ

ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และมีธรรมาภิบาล รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของบุคคล อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเป็นหลักการคุ้มครองความเป็นอิสระของบุคคล ในการเลือกการดำเนินชีวิตอันเป็นประจำของตน ไม่ว่าจะไปในทางแสวงหารายได้เพื่อเลี้ยงชีพอย่างไร หรืออาจเลือกที่จะดำรงชีวิตในวิถีที่ตนพึงพอใจโดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหารายได้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้ ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการต้องถูกจำกัดสิทธิในการสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น มิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยเด็ดขาด บุคคลดังกล่าวยังมีเสรีภาพที่จะเลือกประกอบอาชีพอื่นได้ จึงเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์สาธารณะในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความมุ่งหมายในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติ ประวัติ ความประพฤติที่เหมาะสม มีมาตรฐาน เดียวกับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชน ไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐

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

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๒ ตอนที่ ๒ ก วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๘

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวจรีนันท์ ตุ่นมาก

นางสาวนฤมล แซ่โจ้ว ผอ.กค.๑ รรท. ผอ.สค.๑
นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นางสาวจิรนนท์ ตุ่นมาก
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ รอง ลศร. ตรวจ
นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไล ลศร. ตรวจ