

ความเห็นส่วนตัว

ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๗

วันที่ ๑๕ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ภาค ๔

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อผู้ร้องเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิ สมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนางรัชณี พลชัย ผู้คัดค้าน ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยที่ ๒๘๒/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๖ เรื่อง การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง และให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้คัดค้าน นายเอกภาพ พลซื่อ และนายเอกรัฐ พลซื่อ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบมาตรา ๑๒๖ เนื่องจากเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดใหม่แทนนายเอกภาพ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของนายเอกภาพ มีกำหนดสืบป็นับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษา ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕

ผู้คัดค้านเข้าร่วมงานวันกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จัดขึ้นในแต่ละอำเภอของจังหวัดร้อยเอ็ด และมอบเงินสนับสนุนการจัดกิจกรรมให้แก่ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๓ อำเภอ ได้แก่ อำเภอเชียงขวัญ อำเภอธวัชบุรี และอำเภอทุ่งเขาหลวง อำเภอละ ๑๐,๐๐๐ บาท ส่วนนายเอกภาพ และนายเอกรัฐ มอบเงินสนับสนุนการจัดกิจกรรมให้แก่ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๔ อำเภอ ได้แก่ อำเภอโพธิ์ชัย อำเภอพนทอง อำเภอหนองพอก และอำเภอเมยวดี อำเภอละ ๑๐,๐๐๐ บาท โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ (๔) บัญญัติเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งในกรณีที่มีการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้กระทำได้ตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่จนถึงเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกาของวันก่อนวันเลือกตั้ง บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำพิพากษาสั่งให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดใหม่ การที่ผู้คัดค้าน นายเอกภาพ และนายเอกรัฐ เข้าร่วมงานวันกำนันผู้ใหญ่บ้าน และมีพฤติการณ์ให้เงินสนับสนุนการจัดกิจกรรมวันกำนันผู้ใหญ่บ้านแก่ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านในอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบกับผู้คัดค้านและนายเอกภาพกล่าวผ่านเครื่องขยายเสียงต่อผู้ร่วมงานถึงกรณีที่นายเอกภาพ ถูกตัดสิทธิทางการเมือง และผู้คัดค้านกล่าวว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด พฤติการณ์และพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าผู้คัดค้านมีความประสงค์ลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดแทนนายเอกภาพ การให้เงินสนับสนุนการจัดกิจกรรมให้แก่ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านในอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดร้อยเอ็ดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้คัดค้าน เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นเหตุให้ผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้คัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๐๘ วรรคสอง ระหว่างการพิจารณาของผู้ร้องผู้คัดค้านโต้แย้งว่า เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ ผู้คัดค้านเข้าร่วมงานวันกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จัดขึ้นในแต่ละอำเภอของจังหวัดร้อยเอ็ด และมอบเงินสนับสนุนการจัดกิจกรรมให้แก่ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ยังไม่มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ทำให้ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ต่อมา มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๕ กำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง ระหว่างวันที่ ๒๒ - ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ และกำหนดวันเลือกตั้งวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๕ การกระทำของผู้คัดค้านกับพวกจะเป็นความผิดต่อเมื่อมีการกำหนดเวลาให้มีการเลือกตั้งในเขตหรือท้องที่ใดแล้วเท่านั้น การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ (๔) กำหนดให้การหาเสียงเลือกตั้งกระทำได้ตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ทันที โดยไม่มีการประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบถึงกรณีที่ตำแหน่งว่างลงหรือวันที่มีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ เป็นการพันวิสัย

ที่บุคคลทั่วไปจะทราบได้ ทำให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบ เกิดความไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรม บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการย้อนหลังเพื่อลงโทษการกระทำที่เกิดขึ้นก่อน และการที่มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ได้กำหนดช่วงเวลาของการบังคับใช้มาตราดังกล่าวไว้ และนำกำหนดเวลาหาเสียงเลือกตั้งตามมาตรา ๖๔ (๔) มารวมเป็นกำหนดเวลาในการบังคับใช้กับการกระทำการใดเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนและขัดแย้งกันเอง ทำให้เกิดความไม่เที่ยงธรรมและไม่เป็นแนวทางเดียวกันในการเลือกตั้ง เนื่องจากเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๖๔ (๔) แล้ว มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) จะไม่มีผลบังคับใช้กับการกระทำที่อาจเป็นการทุจริตการเลือกตั้งของผู้สมัครหลังจากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วอีกต่อไป ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ (๔) และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนอกเหนือไปจากที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเฉพาะแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ขัดต่อหลักความเสมอภาค และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เพราะเป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ

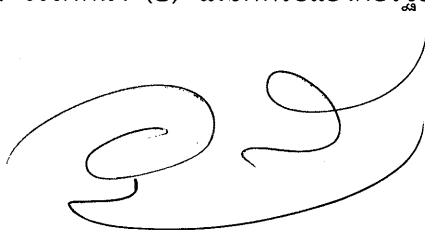
พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความเที่ยงธรรมและความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้ผู้สมัครหาเสียงเลือกตั้งได้ภายในกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้ ... (๔) ในกรณีมีการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้กระทำได้ตั้งแต่วันที่มิคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่จนถึงเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกาของวันก่อนวันเลือกตั้ง ...” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาหาเสียงเลือกตั้งกรณีสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยให้หาเสียงเลือกตั้งได้ตั้งแต่วันที่มิคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่จนถึงเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกาของวันก่อนวันเลือกตั้ง เพื่อให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๙ โดยที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อมีกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๕ โดยความเห็นชอบของผู้ว่าการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ประกาศให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งอย่างน้อย

ต้องมีการกำหนดเรื่อง ดังต่อไปนี้ (๑) วันเลือกตั้ง (๒) วันรับสมัครเลือกตั้ง ซึ่งต้องให้มีการเริ่มรับสมัครไม่เกินสิบวันนับแต่วันประกาศให้มีการเลือกตั้ง และต้องกำหนดวันรับสมัครไม่น้อยกว่าห้าวัน ...”

วรรคสอง บัญญัติว่า “การกำหนดตามวรรคหนึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ปิดไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และสถานที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร” บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับโดยทันทีโดยไม่มีการประกาศให้บุคคลทราบ และไม่เป็นการพันวิสัยที่บุคคลทั่วไปจะทราบได้ เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้หาเสียงเลือกตั้งได้ตั้งแต่วันที่มิคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถหาเสียงเลือกตั้งได้ตั้งแต่วันที่ยังไม่มีการปิดประกาศให้มีการเลือกตั้งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์สำหรับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครในกระบวนการหาเสียงเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น โดยสามารถแสวงหาคะแนนนิยมจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งและประชาชนโดยทั่วไปได้ตั้งแต่ยังไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดช่วงเวลาให้ผู้สมัครสามารถหาเสียงเลือกตั้งได้เพื่อประโยชน์แห่งความเที่ยงธรรมและความเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่มีผลย้อนหลังเพื่อลงโทษการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนแต่อย่างใด ส่วนมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ใ้หวัดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือการชักชวนให้เปล่งคะแนนไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยวิธีการ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัดหรือศาสนสถานอื่น สถานศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด ...” เป็นบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการหรือแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้งโดยจำกัดลักษณะการกระทำหรือพฤติกรรมที่แสวงหาคะแนนนิยมของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทำให้กระบวนการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากการกระทำหรือพฤติกรรมแสวงหาคะแนนนิยมที่มีขอบในลักษณะต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงกระบวนการเลือกตั้งที่มีแนวโน้มเบี่ยงเบนไปจากครรลองระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น การเลือกตั้งท้องถิ่นถือว่ามีสำคัญในฐานะเป็นรากฐานการเสริมสร้างคุณค่าประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นสู่ประชาธิปไตยระดับชาติ กระบวนการเลือกตั้งทุกขั้นตอนจึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อควบคุมการกระทำทุจริตการเลือกตั้งอันจะเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงของชาติต่อไป อีกทั้งเพื่อคุ้มครองหลักการเลือกตั้งโดยเสรีที่ให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีอิสระในการตัดสินใจออกเสียงเลือกผู้แทนของตน โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคที่ประกันโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

อันเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งต่อกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองอย่างเป็นอิสระของประชาชน โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องใช้ความรู้ความสามารถของตนโดยสุจริตเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้แก่ตน สามารถเตรียมการเลือกตั้งโดยการหาเสียงเลือกตั้งให้อยู่ภายใต้กฎหมายโดยไม่นำปัจจัยเกี่ยวกับการให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดมาเป็นเครื่องมือช่วยในการทำให้ตนได้รับเลือกตั้ง โดยการตัดสินใจลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรมจะต้องปราศจากมูลเหตุจูงใจอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่บทบัญญัติมาตราดังกล่าวไม่กำหนดช่วงเวลาในการบังคับใช้ไว้ เนื่องจากมีความมุ่งหมายบังคับใช้กับการกระทำของผู้สมัครหรือผู้ใดที่กระทำโดยมีเจตนาบิดเบือนกระบวนการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ บังคับใช้กับบุคคลทุกคนโดยเสมอภาคกันที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมไม่ว่าการกระทำนั้นจะกระทำในช่วงเวลาใดของกระบวนการเลือกตั้งก็ตาม ย่อมอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวโดยเสมอกัน มิได้มีผลใช้บังคับเฉพาะแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ (๔) และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) จึงมิใช่บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

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



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ