

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๖๗

วันที่ ๙ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลจังหวัดวิเชียรบุรี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลจังหวัดวิเชียรบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายหนูเต็ม แสงวัน) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๒๐/๒๕๖๗ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดวิเชียรบุรีเป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายหนูเต็ม แสงวัน เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดวิเชียรบุรี ความผิดฐานลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ และแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน เนื่องจากจำเลยเคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง ตามคำสั่งจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ ๔๘๔/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้งในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ กรณีกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน



- ๒ -

หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ต่อมาวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๔ จำเลยสมัครรับเลือกตั้ง เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง พร้อมรับรองตนเองว่าเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและไม่มี ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง การกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) และมาตรา ๑๒๐ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนดยี่สิบปี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดวิเชียรบุรี จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดลักษณะต้องห้าม ของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีเคยถูกสั่ง ให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามคำสั่งทางปกครอง โดยอาศัยอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่อำนาจตุลาการ เมื่อจำเลยฟ้องคดี ต่อศาลปกครองนครสวรรค์ ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ที่สั่งให้จำเลยพ้นจาก ตำแหน่ง ศาลปกครองนครสวรรค์พิพากษายกฟ้อง จำเลยอุทธรณ์และยื่นคำร้องขอทุเลาการบังคับ ตามคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา จึงไม่อาจถือว่าคำสั่งนั้นถึงที่สุด และยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง อีกทั้งพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดระยะเวลา ให้ต้องรอนจนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่ถูกลงโทษพ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้งจึงจะสามารถสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดระยะเวลาเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ และสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ ที่มีได้บัญญัติ ลักษณะต้องห้ามดังกล่าว และเมื่อบุคคลพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแล้วสามารถสมัครรับเลือกตั้ง



- ๓ -

เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่เข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับบุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ไม่อาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะ ที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง จำเลยขอให้ศาลจังหวัดวิเชียรบุรีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลจังหวัดวิเชียรบุรีเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลจังหวัดวิเชียรบุรีจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลจังหวัดวิเชียรบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดวิเชียรบุรีจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้ง



- ๔ -

ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบททั่วไปที่วางหลักการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ และมาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย ในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้นำพยานเอกสารที่ได้จากการไต่สวน ในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕ (คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องมารวมสำนวน เพื่อใช้ในการพิจารณาวินิจฉัย และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำ ความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดส่งสำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๖๗๙๗ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๑ พร้อมสำเนาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙๕/๒๕๖๑) สำเนาบันทีกสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. และร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม ๕ ฉบับ (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙๕ - ๑๓๐๐/๒๕๖๑) สำเนาบันทีกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. และร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น รวม ๖ ฉบับ (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙๕ - ๑๓๐๐/๒๕๖๑) สำเนาบันทีกการประชุม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ครั้งที่ ๑ ครั้งที่ ๕ และครั้งที่ ๓๒ และสำเนาบันทีก การประชุมคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพหรือที่ก่อให้เกิด ภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น (คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมาย) ครั้งที่ ๖๒ - ๑๗/๒๕๕๘ และครั้งที่ ๖๔ - ๑๙/๒๕๕๘ รวมทั้งจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติ



- ๕ -

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีความมุ่งหมายและเจตนารมณ์เพื่อให้กระบวนการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสมและเพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือทั้งในการปฏิบัติหน้าที่หรือการประพฤติตนที่ไม่เหมาะสมจนถึงขั้นถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในช่วงระยะเวลาหนึ่งตามแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๓. นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) บัญญัติให้บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้งเป็นระยะเวลานาน และผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้ หากคดียังไม่ถึงที่สุด และยังไม่พ้นระยะเวลาห้าปีนับแต่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้นเกินสมควรแก่เหตุและเกินความจำเป็น ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



- ๖ -

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลย ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณา วินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิ และเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมูลความจำเป็น ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผล ในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหาร ท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีหลักการสำคัญเป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคล ผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เกิดความชัดเจน เพื่อให้การเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้มาซึ่งบุคคลที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต



- ๗ -

และมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๒๕) เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ และยังมิพ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง ...” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มีความมุ่งหมายและเจตนารมณ์เพื่อให้บุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีความเหมาะสม ป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือ บกพร่องในความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่ หรือมีมลทินมัวหมอง ทั้งในการปฏิบัติหน้าที่หรือการประพฤติตนไม่เหมาะสมจนถึงขั้นถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในช่วงระยะเวลาหนึ่งตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดลักษณะต้องห้ามกรณีบุคคลเคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการพ้นจากตำแหน่งตามคำสั่งทางปกครองโดยอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่อำนาจตุลาการ คำสั่งดังกล่าวไม่ถึงที่สุดและอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองภายใต้หลักการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้บังคับภายในเขตพื้นที่ตนเองและมีอิสระในการตัดสินใจ โดยผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง



- ๘ -

ของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องถูกกำกับดูแล โดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งกระทำได้อันเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และหมายความรวมถึงการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือราชการได้รับความเสียหายด้วย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ กำหนดลักษณะต้องห้ามอันจะมีผลทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่ง มีทั้ง การพ้นจากตำแหน่งโดยคำพิพากษาและคำสั่งทางปกครอง ซึ่ง (๒๕) เป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่ง ทางปกครอง เพราะเหตุตามที่กำหนดไว้ ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง เพราะเหตุทอดทิ้งหรือละเลย ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ เป็นเหตุที่เกิดจากการ หลีกเลียงไม่กระทำการในหน้าที่ของตน อันอาจมีผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องใช้อำนาจรัฐหรือกระทำการแทนรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำลายความเชื่อถือ และไว้วางใจของสาธารณชนที่มีต่อการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นความผิดร้ายแรง ส่งผลเสีย ต่อหน้าที่ราชการ กรณีที่สอง เพราะเหตุประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพ ของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ เป็นความผิดเกี่ยวกับความประพฤติและมาตรฐานแห่งความประพฤติ ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะซึ่งได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้แทนของประชาชนระดับท้องถิ่น มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับประเทศ เนื่องจากสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบริหารจัดการประโยชน์สาธารณะในระดับท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน อันเป็นความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนในระดับท้องถิ่น สมควรเป็นผู้มีความประพฤติที่เหมาะสมและเป็นที่น่าเชื่อถือศรัทธา ต้องถูกกำกับควบคุมด้วยมาตรฐาน ทางจริยธรรมหรือมาตรฐานความประพฤติที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป แม้การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งก็ตาม แต่การสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง



- ๙ -

องค์กรกำกับดูแลจะเข้ามาควบคุมสอบสวนและวินิจฉัยเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด กรณีผู้บริหารท้องถิ่นหรือประธานแห่งสภาท้องถิ่นถูกกล่าวหาจะต้องดำเนินการสอบสวนในรูปแบบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานพิสูจน์ข้อกล่าวหา เมื่อได้ดำเนินการแล้วคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสภาพบังคับต่อบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ต้องรอการยืนยันจากองค์กรตุลาการ สภาพบังคับตามกฎหมายดำรงอยู่จนกว่าจะมีการเพิกถอน หลังจากนั้นหากมีการโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง องค์กรตุลาการจึงเข้ามาตรวจสอบคำสั่งทางปกครองนั้น ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ที่บัญญัติให้บุคคลที่ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้จำกัดเฉพาะต้องมีคำพิพากษาของศาลเสียก่อนไม่ว่าจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่

สำหรับข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดระยะเวลาของลักษณะต้องห้ามดังกล่าวที่ว่า “ยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง” แตกต่างจากการกำหนดระยะเวลาเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง แต่สิทธิเช่นนี้มีใช้สิทธิเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละกรณีมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการกลั่นกรองคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง เช่น ความเป็นพลเมือง อายุ การมีถิ่นที่อยู่ในเขตเลือกตั้ง และการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือการประกอบกิจการ ด้วยเหตุที่ว่าเป็นความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติอันเป็นความผิดร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) บัญญัติลักษณะต้องห้ามอันเป็นการจำกัดสิทธิผู้เคยถูกสั่งให้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้กลับเข้ามารับตำแหน่งอีกครั้ง มีกำหนด



- ๑๐ -

ระยะเวลาห้าปี เพื่อให้เหมาะสมกับระดับความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว หากผู้นั้นมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กฎหมายกำหนดก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ บทบัญญัติดังกล่าวป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามกลับมาดำรงตำแหน่งอีกครั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่งนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง มีผลเพียงเป็นการจำกัดสิทธิชั่วคราวเพื่อมิให้บุคคลดังกล่าวเข้ามามีโอกาสใช้อำนาจที่อาจทำให้ราชการเสียหายหรือมลทินมัวหมองเพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น มิได้เป็นระยะเวลายาวนานเกินสมควร เนื่องด้วยบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความซื่อสัตย์สุจริต ขาดการยอมรับ หรือความไว้วางใจจากประชาชนโดยทั่วไป หากมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แตกต่างไปจากสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การกำหนดลักษณะต้องห้ามในบางกรณีที่เป็นลักษณะเฉพาะของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสามารถกำหนดให้แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ โดยไม่ต้องบัญญัติลักษณะต้องห้ามให้เหมือนกันในทุกกรณี เนื่องจากเป็นลักษณะเฉพาะของตำแหน่งทางการเมืองแต่ละตำแหน่ง และกฎหมายวางหลักเกณฑ์การควบคุมมาตรฐานทางจริยธรรมหรือมาตรฐานความประพฤติของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับโดยใช้หลักเกณฑ์ทางเนื้อหาและกระบวนการตรวจสอบเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความจำเป็นและเหมาะสม เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลแล้วประโยชน์สาธารณะเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ประพฤตินั้น ไม่มีมลทินมัวหมอง เข้ามาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีมากกว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



- ๑๑ -

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖
วรรคหนึ่ง





- ๑๒ -

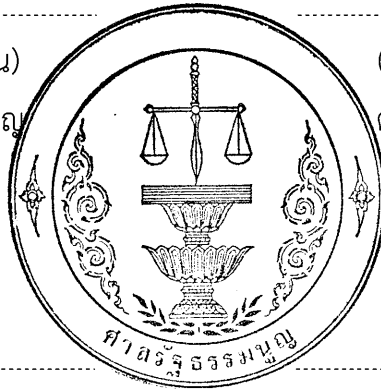
(คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๘)

(นายปัญญา อดุชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ