

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๖๗

วันที่ ๙ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลจังหวัดวิเชียรบุรี ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองภายใต้แนวคิดตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง มีผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในเขตพื้นที่ตนเอง และมีอิสระในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ดี การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังมีความจำเป็นต้องถูกกำกับดูแลโดยการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งการกำกับดูแลองค์กรและการกำกับดูแลบุคคล ทั้งนี้ เนื่องจากยังมีความแตกต่างด้านศักยภาพและรายได้ของแต่ละท้องถิ่นและเพื่อเป็นเอกภาพอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักรไทยภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินใน พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้แตกต่างจากเดิมที่มีการบริหารราชการแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ที่เริ่มใช้ตั้งแต่การสถาปนากรุงศรีอยุธยา สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นครั้งแรกที่สุขาภิบาลกรุงเทพและสุขาภิบาลท่าฉลอม ด้วยเหตุนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะ

พลเมือง เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ (Public Services) เพื่อสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นให้มีศักยภาพและมีคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ๕ รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ดังนั้นจึงถือว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานรากของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

#### ๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๕๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒๕) เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง

๑.ล๑

๑.ล๑

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์เพื่อปฏิรูปการเมืองทั้งระบบทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้

อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้ตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้น โดยยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และเป็นการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตในระดับท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม สำหรับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) บัญญัติให้บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งคือบุคคลซึ่งเคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้มีผลเป็นรูปธรรมโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดประโยชน์สาธารณะและประพฤติตนตามมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระดับชาติ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อกันกรองบุคคลที่มีความเหมาะสมต่อการเข้าเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ (๗) มาตรา ๒๐ ทวิ (๔) และมาตรา ๗๓ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๑๒ (๕) และมาตรา ๙๐/๑ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑ (๗) และมาตรา ๗๗ วรรคสาม ทั้งนี้ ลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคห้า โดยคำสั่งทางปกครองมีสถานะเป็นกฎที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ดี แม้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่ยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้งก็ตาม แต่หากพ้นระยะเวลาห้าปี ก็สามารถกลับเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งได้ ดังนั้นพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕)

จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือ  
จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล  
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

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



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ