

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัด สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๒๕) เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะทอดทิ้งหรือละเลย ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติตนฝ่าฝืน ต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย แก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่ พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง ...”

๒๓๐

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดลักษณะต้องห้ามกรณีบุคคลเคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่งทางปกครองโดยอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่อำนาจตุลาการ คำสั่งดังกล่าวไม่ถึงที่สุดและอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๔๙ ถึงมาตรา ๒๕๔ บัญญัติให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกตัวแทนของตนเองเพื่อมาทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีส่วนร่วมได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งรวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีหลักการสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีเจตนารมณ์เพื่อให้ได้บุคคลที่มีลักษณะที่เหมาะสม มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับ เชื่อถือของสาธารณชนและห้ามบุคคลที่มีลักษณะบางประการหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่วนรวม โดยในส่วนมาตรา ๕๐ (๒๕) ที่บัญญัติให้ผู้เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะทอดทิ้งหรือละเลย ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติตน

๐๓๐

ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ และยังไม่พ้นห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นมาตรการป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนระดับท้องถิ่น เนื่องจากเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณะ แต่กลับกระทำในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะ พฤติการณ์มีมลทินมัวหมอง ขาดคุณธรรม จริยธรรม ไม่อาจอยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชนให้เข้ามาใช้อำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและ กิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด การสั่งให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองขององค์กรที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบัญญัติไว้ เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ การสั่งดังกล่าวมิใช่เป็นการสั่งโดยอำนาจตุลาการหรือโดยศาลปกครอง แต่เป็นการสั่งที่เป็นผลมาจากการสอบสวนข้อเท็จจริงขององค์กรที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนยุติแล้วว่าบุคคลนั้นมีความผิดแล้วจึงออกเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคำสั่งมีสภาพบังคับตามกฎหมาย จนกว่าศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ดังนั้น เมื่อมีคำสั่งทางปกครองให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเหตุดังกล่าว บุคคลนั้นย่อมมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทันทีตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) นอกจากนี้ หากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีความประสงค์ให้การสั่งให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕๐ (๒๕) เป็นการสั่งโดยอำนาจตุลาการหรือโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมต้องบัญญัติถ้อยคำให้ชัดเจน เหมือนเช่นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๐ (๖) กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังโดยหมายของศาล หรือมาตรา ๕๐ (๑๘) กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี ข้อโต้แย้งดังกล่าวของจำเลย จึงไม่อาจรับฟังได้

สำหรับข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดระยะเวลาของลักษณะต้องห้ามดังกล่าวที่ว่า “ยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง” แตกต่างจากการกำหนดระยะเวลาเพิกถอน

๒๐๐

สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า การกำหนดลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มีความประสงค์เพื่อกันกรอง
ป้องกันมิให้บุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม บกพร่องในความรับผิดชอบต่อหน้าที่หรือมีมลทินมัวหมอง
เข้ามาดำรงตำแหน่งและเพื่อให้ได้บุคคลที่มีลักษณะที่เหมาะสมและมีความประพฤติเป็นที่ยอมรับเชื่อถือ
ของสาธารณชนเข้ามาทำหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งการกำหนดลักษณะต้องห้ามจะคำนึงถึงหน้าที่และ
อำนาจของตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง โดยลักษณะต้องห้ามบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภา
ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีหลักการสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และ
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ อย่างไรก็ตาม
แม้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ จะตราขึ้น
ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่มิได้ถึงขนาดต้องบัญญัติลักษณะต้องห้ามสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
ให้เหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกกรณี การกำหนดลักษณะต้องห้ามในบางกรณีที่เป็นลักษณะเฉพาะ
ของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสามารถกำหนดให้แตกต่างหรือเพิ่มเติมจากสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
ที่มีหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นผู้แทน
ปวงชนชาวไทย การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒
มาตรา ๕๐ (๒๕) บัญญัติให้ผู้เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะ
ทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือ
ประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะ
นำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ และ
ยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัคร
รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีเจตนารมณ์ใช้บังคับเฉพาะกับผู้ที่เคยถูกสั่ง
ให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเหตุดังกล่าวและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่
พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการห้ามช่วงระยะเวลาหนึ่ง มิได้ห้ามตลอดไป หากพ้นกำหนด

๒๗๐

ระยะเวลาดังกล่าว ย่อมไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวอีก ซึ่งกำหนดระยะเวลาดังกล่าวถือว่าเหมาะสมเพียงพอที่จะป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และมีโอกาสใช้อำนาจทางกฎหมายที่อาจทำให้ราชการเสียหายหรือมลทินมัวหมองเพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น การบัญญัติลักษณะต้องห้ามกรณีดังกล่าวของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมิได้บัญญัติให้แตกต่างหรือเพิ่มเติมจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ข้อโต้แย้งดังกล่าวของจำเลยจึงไม่อาจรับฟังได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) แม้จะจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยก็ตาม แต่สิทธิเช่นว่านี้ ย่อมถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งได้ด้วย ความซื่อสัตย์ สุจริต มีคุณธรรม จริยธรรม และมีธรรมาภิบาลแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้ง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



(นายณาดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ