

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๖๗

วันที่ ๙ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลจังหวัดวิเชียรบุรี

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดวิเชียรบุรี ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายหนูเต็ม แสงวัน) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๑๒๐/๒๕๖๗ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดวิเชียรบุรี เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายหนูเต็ม แสงวัน เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดวิเชียรบุรี ความผิดฐานลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ และแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหายตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) และมาตรา ๑๒๐ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีประกาศลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง ได้มีประกาศลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๔ กำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง ในวันอาทิตย์ที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ จำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๔ ทั้งที่รู้อยู่แล้วว่าตนเองเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากเคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติดินฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕)

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดวิเชียรบุรี จำเลยยื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ว่า “เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง” ซึ่งคำว่า “เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ” นั้น เป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อจำเลยยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนครสวรรค์เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่สั่งให้จำเลยพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งนั้นถึงที่สุดแล้ว และการกำหนดระยะเวลาให้ต้องรอจนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจึงจะสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ แตกต่างจากการกำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๘) มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๐) ที่มีได้บัญญัติไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็น ไม่เป็นไปตามหลักแห่งเหตุผลและความเป็นธรรม ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน รวมถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุ เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

ศาลจังหวัดวิเชียรบุรีพิจารณาแล้ว จึงส่งคำโต้แย้งของจำเลยไปยังสำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง เว้นแต่ส่วนที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบททั่วไป ส่วนมาตรา ๕ เป็นบทที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ทั้งสองมาตราดังกล่าวมิได้เป็นบทที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพ ในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่ง รับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัด สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่ มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้น ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๕๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

ไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งบทบัญญัติ มาตรา ๕๐ (๒๕) ดังกล่าว เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๒๕) จึงเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ เพื่อให้กระบวนการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่าง เหมาะสมและป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือทั้งในการปฏิบัติหน้าที่หรือการประพฤติตน ที่ไม่เหมาะสมจนถึงขั้นถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

ประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดลักษณะต้องห้ามกรณีบุคคลเคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่งทางปกครองโดยอำนาจกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่อำนาจตุลาการ คำสั่งดังกล่าวไม่ถึงที่สุดและอยู่ภายใต้การตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกำกับดูแลโดยองค์กรฝ่ายปกครอง ที่ฐานะสูงกว่า ได้แก่ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งกระทำได้ตามที่มีกฎหมายให้อำนาจ ไว้โดยชัดแจ้ง การใช้อำนาจดังกล่าวกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบ เหนือองค์กรและการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมและเพื่อความเป็นหนึ่งเดียวกันของรัฐ และเป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้เกิดความสมดุลภายในรัฐ การกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความหมายรวมถึงการตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือทางราชการได้รับความเสียหายด้วย แม้การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้ง

แต่การสอบสวนและการมีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง องค์กรกำกับดูแลย่อมมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดได้ และอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสภาพบังคับเด็ดขาดต่อบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ต้องรอการตรวจสอบจากองค์กรตุลาการ หลังจากนั้นหากมีการโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้บุคคลใดพ้นจากตำแหน่งแล้ว จึงเป็นกรณีที่บุคคลนั้นจะใช้สิทธิร้องขอให้องค์กรตุลาการเข้ามาตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้นต่อไป

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ๒ ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง เพราะเหตุทอดทิ้งหรือละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ ซึ่งเป็นเหตุที่เกิดจากการหลีกเลี่ยงไม่กระทำการใดในหน้าที่ของตน อันอาจมีผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องใช้อำนาจรัฐหรือกระทำการแทนรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอาจทำลายความเชื่อถือและไว้วางใจของสาธารณชนที่มีต่อการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นความผิตรายแรง ส่งผลเสียต่อหน้าที่ราชการ ลักษณะที่สอง เพราะเหตุประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ เป็นความผิดเกี่ยวกับความประพฤติและมาตรฐานแห่งความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะซึ่งได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจของสาธารณะ สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สมควรเป็นผู้มีความประพฤติที่เหมาะสมและเป็นที่น่าเชื่อถือศรัทธาของประชาชน จึงต้องถูกกำกับควบคุมด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมหรือมาตรฐานความประพฤติที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดขึ้นสอดคล้องกับการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดตามมาตรา ๙๐/๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดตามมาตรา ๗๓ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีพิจารณาและสั่งให้นายองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดตามมาตรา ๗๗ วรรคสาม เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อผู้บริหารท้องถิ่น แต่ละประเภทบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อันเป็นลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมีขึ้นเพื่อกำหนดผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งใด ๆ ให้เป็นผู้มีความประพฤติเหมาะสม ซึ่งกำหนดความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิดอันเป็นลักษณะต้องห้ามไว้ต่างกันสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกัน ซึ่งคำว่า ตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ หมายความว่า บุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนของข้าราชการการเมืองโดยไม่รวมถึงข้าราชการในระดับล่างหรือผู้ปฏิบัติงานโดยทั่วไป

ลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ อันเป็นเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปโดยคำสั่งทางปกครองหรือโดยคำพิพากษาของศาล ซึ่งการพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕๐ (๒๕) นั้น มีได้สองกรณี กรณีที่หนึ่ง มีพฤติการณ์จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ กรณีที่สอง ประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ คำสั่งดังกล่าวเป็นผลมาจากการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายซึ่งจำเลยมีสิทธิโต้แย้งหักล้างข้อกล่าวหาตลอดจนการอุทธรณ์คำสั่งที่ให้พ้นจากตำแหน่งนั้นได้จนสิ้นกระบวนการตามกฎหมายปกครองแล้ว คำสั่งนั้นจึงมีสภาพบังคับเป็นเด็ดขาดตามกฎหมาย เว้นแต่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ส่วนประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดระยะเวลาของลักษณะต้องห้ามดังกล่าวที่ว่า “ยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง” แตกต่างจากการกำหนดระยะเวลาเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า แม้ว่าสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง แต่สิทธิเช่นนี้นี้มิใช่สิทธิเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หลักเกณฑ์

ที่นำมาใช้ในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละกรณีมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการกีดกันรองคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง เช่น ความเป็นพลเมือง อายุ การมีที่อาศัยในเขตเลือกตั้ง และการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือการประกอบกิจการ ด้วยเหตุที่ว่าเป็นความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติอันเป็นความผิดร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) จึงจำกัดสิทธิผู้เคยถูกสั่งให้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้กลับเข้ามารับตำแหน่งอีกครั้งโดยมีกำหนดระยะเวลาห้าปี เนื่องจากการกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล จึงต้องใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นเพื่อไม่ให้ก่อภาระหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพื่อให้เหมาะสมกับระดับความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว หากผู้นั้นมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ จึงมิใช่การจำกัดสิทธิเลือกตั้งตลอดไปแต่อย่างใด เป็นเพียงป้องกันมิให้บุคคลเข้ามามีโอกาสใช้อำนาจทางกฎหมายที่อาจทำให้ราชการเสียหายหรือมีมลทินมัวหมองเพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ต่างจากการพ้นจากตำแหน่งเพราะเป็นผู้มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๕๐ (๑๗) ซึ่งมีได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ ดังนั้น มาตรา ๕๐ (๒๕) จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามในการกีดกันรองบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่เข้มงวดมากเกินความจำเป็น

ส่วนประเด็นที่ว่ากำหนดระยะเวลาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ และสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ นั้น แม้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งเพิ่มเติมในทำนองเดียวกับบทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๒๕) อันเป็นผลให้เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีพฤติการณ์จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติดนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ได้ทันทีที่พ้นจากการเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามนั้น ๆ แล้ว เป็นคนละครึ่งกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนด ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ และกำหนดระยะเวลาให้บุคคล ผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต้องรองจนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง จึงจะสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ อันเป็นการกำหนดลักษณะ ต้องห้ามในการกั้นกรงบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นในบริบทที่เหมาะสมที่มีความ จำเป็นเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงองค์กรและตำแหน่ง ทางการเมืองดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักแห่งเหตุผลและความเป็นธรรม อีกทั้งเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่าง ประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลแล้ว เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ประพฤติดี และไม่มีมลทินมัวหมอง เข้ามาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่น ประโยชน์สาธารณะย่อมมีมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น การบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นตามมาตรา ๕๐ (๒๕) จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะ พอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

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



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ