

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๖๗

วันที่ ๙ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลจังหวัดวิเชียรบุรี

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลจังหวัดวิเชียรบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดวิเชียรบุรีเป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลจังหวัดวิเชียรบุรี ฟ้องของโจทก์ กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความผิดฐานลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าว และฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์เคยมีคำสั่งให้จำเลยพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง จนถึงวันเลือกตั้ง คำสั่งดังกล่าวสืบเนื่องมาจากกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบการทุจริตของจำเลยซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำเลยเป็นผู้อนุมัติเบิกจ่ายค่าจ้าง ในขณะที่คณะกรรมการตรวจการจ้างยังมิได้ลงนามครบถ้วน อันเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ทำให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรงและประชาชนโดยรวม ต่อมาเมื่อมีการประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรงประกาศกำหนดวันเลือกตั้งและกำหนดวันสมัครรับเลือกตั้ง จำเลยยื่นเอกสารใบสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง พร้อมรับรองตนเองว่าเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย มีหน้าที่รับสมัครรับเลือกตั้ง ว่าจำเลยมีคุณสมบัติเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง



และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง การกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) และมาตรา ๑๒๐ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗

ก่อนจำเลยถูกฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัดวิเชียรบุรี จำเลยเห็นว่าคำสั่งจังหวัดเพชรบูรณ์ที่สั่งให้จำเลยพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองนครสวรรค์ แต่ศาลปกครองนครสวรรค์พิพากษายกฟ้อง วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ต่อมาจำเลยได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองนครสวรรค์ต่อศาลปกครองสูงสุดรวมทั้งได้ยื่นคำร้องขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ที่สั่งให้จำเลยพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง และจนถึงปัจจุบันคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขดำที่ อร ๒๗๘/๒๕๖๓ และยังไม่ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์แต่อย่างใด

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดวิเชียรบุรี จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีเคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่อำนาจตุลาการ คำสั่งดังกล่าวไม่ถึงที่สุดและอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง อีกทั้งบุคคลดังกล่าวไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้จนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดระยะเวลาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ และสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ ที่มีได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามดังกล่าว และเมื่อบุคคลพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแล้วสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามเพื่อการกั้นกรองบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่เข้มงวดมากเกินไปไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และหลักความพอสมควรแก่เหตุ ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับบุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ย่อมไม่อาจ



ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้นพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) จึงเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทั่งต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง จำเลยขอให้ศาลจังหวัดวิเชียรบุรีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

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

ในการพิจารณากำหนดประเด็นวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าในส่วนของการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๕ หรือไม่ นั้น โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๕ เป็นบททั่วไปของรัฐธรรมนูญ โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้นำพยานเอกสารที่ได้จากการไต่สวนคดีเรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕ (คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ในสำนวนนี้เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ มีเจตนารมณ์เพื่อให้กระบวนการคัดเลือกบุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น



สามารถได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นการป้องกันมิให้บุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม บกพร่องในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ หรือมีมลทินมัวหมอง เข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็นหลักประกันเบื้องต้นสำหรับบุคคลผู้ใช้อำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่พึงได้รับการยอมรับเชื่อถือจากประชาชน

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

เห็นว่า โดยเหตุที่การกระจายอำนาจบริหารราชการของรัฐบาลส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการบริหารประเทศ บทบาทในการใช้อำนาจรัฐ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามโครงสร้างที่กฎหมายบัญญัติต้องอาศัยสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญ ตามแนวความคิดของหลักประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่น และด้วยเหตุนี้รัฐจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายวางหลักเกณฑ์ในการควบคุมมาตรฐานทางจริยธรรมหรือมาตรฐานความประพฤติของบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กล่าวคือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๒ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดตามมาตรา ๔๐/๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๓/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดตามมาตรา ๗๓ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีพิจารณาและสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดตามมาตรา ๗๗ วรรคสาม

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรบริหารส่วนกลาง เพื่อตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีผลกระทบต่อการใช้อำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ฝ่ายบริหารส่วนกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลย่อมมีอำนาจเข้ามามีวินิจฉัยเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และมีสภาพบังคับเด็ดขาดต่อบุคคลที่พ้นจากตำแหน่งโดยไม่ต้องรอผลการตรวจสอบจากองค์กรตุลาการ แต่หากเป็นกรณีที่มีการโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง จึงจะเป็นกรณีที่องค์กรตุลาการเข้ามาตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้น

ลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีทั้งการพ้นจากตำแหน่งโดยคำพิพากษาของศาลและการพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่งทางปกครอง การพ้นจากตำแหน่งโดยคำพิพากษาของศาล ได้แก่ มาตรา ๕๐ (๖) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๓) และ (๑๘) ในส่วนของมาตรา ๕๐ (๒๕) เป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่งทางปกครอง แยกเป็นสองกรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง ได้แก่ มีพฤติการณ์จงใจทอดทิ้งหรือละเลย ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ และกรณีที่สอง เกี่ยวกับความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่ง ได้แก่ ประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ โดยคำสั่งดังกล่าวเป็นผลมาจากการสอบสวนข้อเท็จจริงของการปฏิบัติราชการจนยุติแล้วว่าบุคคลนั้นมีความผิด ซึ่งกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา จึงต้องดำเนินการไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในเชิงกระบวนการ โดยมีลักษณะการดำเนินการในรูปแบบการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง อีกทั้งมีกระบวนการให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานพิสูจน์ข้อกล่าวหาได้ และแม้คำสั่งลงโทษจะมีได้ผ่านกระบวนการทางศาลมาก่อนก็ตาม แต่ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหา นั้น ๆ โดยมีมาตรฐานการให้หลักประกันสิทธิของบุคคลไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ เมื่อผู้มีอำนาจได้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว คำสั่งนั้นย่อมถือเป็นเบื้องต้นว่าชอบด้วยกฎหมาย มีผลเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงและมีสภาพบังคับทางกฎหมายในกรณีนั้นได้โดยตรง ไม่จำเป็นต้องยืนยันด้วยอำนาจตุลาการของศาล ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่เป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน ที่โดยปกติสถานะทางกฎหมายจะยุติได้ต่อเมื่อมีคำพิพากษา



อันถึงที่สุดแล้ว ดังนั้น กระบวนการใช้สิทธิทางศาลปกครองจึงเป็นกระบวนการที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายปกครองในการโต้แย้งคัดค้านเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น คำสั่งทางปกครองที่ผู้มีอำนาจสั่งให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งจึงมีผลบังคับจนกว่าศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน การกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลกรณีพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) การบัญญัติลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และในขณะเดียวกันก็ให้หลักประกันแก่สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวโดยกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองต้องมีกระบวนการตรวจสอบที่ให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลอย่างเป็นกิจจะลักษณะแล้ว จึงเห็นว่ามีใช้กฎหมายที่สร้างภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลจนเกินกว่าเหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

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

เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวกลับเข้ามารับตำแหน่งอีกครั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง นอกจากมีลักษณะเป็นบทลงโทษในทางจำกัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลที่มีพฤติการณ์การกระทำการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องยึดถือเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมแล้ว ยังเป็นมาตรการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นสืบเนื่องจากการใช้อำนาจหรือการสั่งการของบุคคลดังกล่าวที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายด้วย

นอกจากนี้ ข้อมูลที่ได้จากเอกสารหลักฐานจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับความเป็นมาของการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒^๑ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อมีผู้บริหารท้องถิ่นถูกร้องเรียนกรณีที่น่าจะถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะด้วยเหตุกระทำการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ และในระหว่างกระบวนการสอบสวนมักมีกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นขอพ้นจากตำแหน่งด้วยการลาออก หรือพ้นตำแหน่งเพราะอยู่ครบวาระ หรือพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นที่ไม่ใช่มีคำสั่ง

^๑ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๔/๒๘๐ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๓



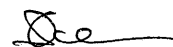
ให้พ้นจากตำแหน่ง แต่ต่อมากลับปรากฏว่าผู้ที่ถูกร้องเรียนนั้นได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้บริหารท้องถิ่นอีก ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและในทางปฏิบัติเกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายว่าบุคคลดังกล่าวสมควรดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีกหรือไม่ ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่ว่าความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติอันเป็นความผิดร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อกิจการในความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) จึงจำกัดสิทธิผู้เคยถูกสั่งให้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้มีโอกาสกลับมารับตำแหน่งใหม่อีกครั้งในทันที โดยกำหนดให้เป็นลักษณะต้องห้ามไม่ให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเป็นระยะเวลาห้าปี นับแต่เมื่อต้องคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองเป็นการชั่วคราวเพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ลักษณะต้องห้ามนี้มีความแตกต่างจากกรณีต้องห้ามด้วยเหตุพ้นจากตำแหน่งเพราะเป็นผู้มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๗) ซึ่งเป็นการกระทำที่ถือเป็นการผิดและก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสังคมโดยรวม ผู้ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวจึงถูกจำกัดสิทธิไม่ให้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นอีกตลอดไป ไม่มีกำหนดระยะเวลาพ้นจากลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ทำให้เห็นว่าการกำหนดลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายดังที่กล่าวมาเป็นการจำแนกถึงเหตุตามระดับความร้ายแรงและความจำเป็นในการแก้ปัญหาพฤติกรรมของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในแต่ละกรณี พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งระดับท้องถิ่นที่เข้มงวดมากเกินไป

ในประเด็นข้อโต้แย้งที่ว่า การกำหนดลักษณะต้องห้ามด้วยเหตุที่ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้บุคคลถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเวลาห้าปีเป็นบทจำกัดสิทธิของบุคคลที่แตกต่างจากกรณีรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเป็นลักษณะต้องห้ามสำหรับกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรณีสมาชิกวุฒิสภานั้น



ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๘) ได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า “เคยถูกลงโทษพ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่า กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ” อันเป็นลักษณะต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) ยังบัญญัติเป็นลักษณะต้องห้าม สำหรับสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย ทั้งเป็นลักษณะต้องห้ามที่จำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแบบไม่จำกัด ระยะเวลาสิ้นสุด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาตลอดไป ซึ่งเมื่อเทียบกับการกำหนดลักษณะต้องห้าม ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ลักษณะต้องห้ามสำหรับการสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นมีการจำกัดสิทธิในระดับที่น้อยกว่า กล่าวคือ ในกรณีบุคคลซึ่งพ้นจากตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากมีพฤติการณ์จงใจทอดทิ้ง หรือ ละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่ จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ ก็ยังคงเข้าลักษณะต้องห้ามเนื่องจากเป็นพฤติการณ์ทำนองเดียวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ในวงราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๘) ทำให้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร หรือมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเช่นเดียวกัน

ในขณะที่กฎหมายวางหลักเกณฑ์ในการควบคุมมาตรฐานทางจริยธรรมหรือมาตรฐานความประพฤติ ของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละ ระดับ ตั้งแต่ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ระดับเทศบาล ไปจนถึงระดับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาและกระบวนการตรวจสอบเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งในเรื่องความรับผิดชอบ ต่อการปฏิบัติหน้าที่และมาตรฐานความประพฤติที่บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พึงยึดถือปฏิบัติ มีระบบการควบคุมกำกับด้วยกระบวนการสอบสวนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคล ที่เกี่ยวข้อง และในกรณีที่มีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานที่ผู้ดำรงตำแหน่งเช่นนั้นพึงมี พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดพิจารณาและสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ในเมื่อคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมีผลบังคับตามกฎหมายได้โดยตรง โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของศาล การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดให้บุคคลผู้ถูกลงโทษพ้นจากตำแหน่งต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นจนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง ย่อมเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามที่สอดคล้องกับหลักการถ่วงดุลบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่น ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนเป็นเบื้องต้นว่าบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีเกียรติประวัติที่สมควรได้รับความไว้วางใจให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ด้วย การบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๕๐ (๒๕) จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

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



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ