



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลจังหวัดปทุมธานี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑)
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลจังหวัดปทุมธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายภุชงค์ นิลขาว) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่
อ ๕๙๗/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือ
ส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดปทุมธานี เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายภุชงค์ นิลขาว เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัด
ปทุมธานี ความผิดฐานลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
ในการสมัครรับเลือกตั้ง และแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน กรณีจำเลยสมัครรับเลือกตั้ง
เป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลางเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ทั้งที่จำเลยรู้อยู่แล้วว่า
ตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม เนื่องจากต้องคำพิพากษาของศาลแขวงดอนเมืองเมื่อวันที่
๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ในคดีหมายเลขแดงที่ อ ๑๐๗๕/๒๕๕๘ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลย
มีกำหนดห้าปี ซึ่งเมื่อนับถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลางในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๔

ยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) จำเลยแจ้งความเท็จต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านกลางซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับสมัครเลือกตั้งตามกฎหมาย การกระทำดังกล่าวทำให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านกลางผู้อื่น หรือประชาชนเสียหาย เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) และมาตรา ๑๒๐ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ ขอให้ศาลจังหวัดปทุมธานีสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของจำเลยมีกำหนดยี่สิบปี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดปทุมธานี จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เนื่องจากขณะที่จำเลยสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านกลาง จำเลยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งครบกำหนดระยะเวลาแล้ว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) เป็นผลทำให้จำเลยต้องถูกลงโทษซ้ำภายหลังที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และในขณะที่จำเลยถูกลงโทษอยู่นั้นยังไม่มีมาตรการพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ กรณีเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่ไม่เป็นคุณแก่จำเลย ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขอให้ศาลจังหวัดปทุมธานีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลจังหวัดปทุมธานีเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลจังหวัดปทุมธานีจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลจังหวัดปทุมธานีส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดปทุมธานี จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีได้ มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็น และจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

๑. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๑ สำเนารายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๑ สำเนาบันทึกการประชุมของ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. สมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ สำเนารายงานการประชุม (รายงานขวเลข) ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. สมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ สำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. สมานิติบัญญัติแห่งชาติ สำเนาบันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๒ และสำเนารายงานการประชุม สมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๒

๒. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) มีหลักการสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นถูกร้องเรียนว่ากระทำการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย

หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ แต่ในระหว่างกระบวนการสอบสวนมักมีผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุลาออกหรือครบวาระหรือเหตุอื่นใด ต่อมาภายหลังปรากฏว่าผู้นั้นได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้บริหารท้องถิ่นอีก จึงแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลซึ่งกฎหมายห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยกำหนดกรณีเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ได้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เป็นผู้เคยกระทำความผิดกฎหมายจนถึงชั้นศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทขึ้นภายหลังและป้องกันการใช้อำนาจหรือการสั่งการที่อาจมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย หากผู้นั้นได้รับเลือกตั้งกลับมาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระหว่างที่มีกระบวนการสอบสวน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นการแก้ไขปัญหาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้น

๓. ประธานกรรมการการเลือกตั้งจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เสนอร่างบทบัญญัติอนุมาตราเกี่ยวกับกรณีเคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) อย่างไรก็ตาม ร่างบทบัญญัติอนุมาตราดังกล่าวปรากฏตามบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙๕/๒๕๖๑)

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลย ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณา วินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งฉบับ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๒๑) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ...”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องไม่เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระ

จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเอง ในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง สำหรับ ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มีโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ ประชาชนด้วย ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นผู้มีความประพฤติดี มีความซื่อสัตย์ มีคุณสมบัติ เป็นที่ยอมรับเชื่อถือจากประชาชน รวมทั้งปราศจากเหตุหมิ่นหมองในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี ให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว มีคุณสมบัติเหมาะสม และเป็นหลักประกันว่าผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของ ประชาชนภายในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ที่กำหนดให้บุคคลผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจาก การถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายบัญญัติ ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่เคยกระทำความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจนถึงขั้นศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะไว้วางใจ ในความสุจริตและไม่สมควรให้เข้ามามีอำนาจในทางการเมืองอื่นอีก กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อีกครั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วผู้นั้นมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดย่อมสามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ นั้น เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กล่าวคือ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อันเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยให้มีให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนี้จะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นว่า “เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง” นั้น เห็นว่า แม้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจนถึงขั้นศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองของท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาหนึ่งก็ตาม แต่เป็นการตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลที่เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในลักษณะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็น เนื่องจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีการกระทำอันเป็นเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เปิดโอกาสให้มีการต่อสู้คดีกันอย่างเปิดเผย ให้ศาลเป็นผู้พิจารณา

พิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลตามกำหนดระยะเวลาที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติสำหรับการกระทำความผิดนั้น ๆ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม การกำหนดระยะเวลาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นกำหนด เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งเพิ่มเติมขึ้นอีกในทำนองเดียวกับบทบัญญัติมาตรา ๕๐ (๒๑) หมายความว่าเมื่อบุคคลพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที แต่ในทางกลับกันกรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ต้องรอจนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง จึงจะสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ อันเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการก่อกองบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความเข้มงวดมากเกินความจำเป็นเมื่อคำนึงถึงองค์การและตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ไม่เป็นไปตามหลักแห่งเหตุผลและความเป็นธรรม การบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๕๐ (๒๑) จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับบุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ย่อมมีอาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามมาตรา ๕๐ (๔) ประกอบมาตรา ๓๙ (๒) ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่พอเหมาะพอควรแก่กรณีแล้ว ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบต่อ การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลแล้ว การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งนั้น เป็นการกำหนดมาตรการที่เกินความจำเป็นต่อการก่อกองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการ

ให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณภดล เทพพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ