



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๙/๒๕๖๖

วันที่ ๑๒ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์ภาค ๔

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙
วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้าน (นายเอกภาพ พลซื่อ) ในคดีเลือกตั้ง
คดีหมายเลขดำที่ ลต อบจ ๒/๒๕๖๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๙๒/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านและเอกสารประกอบ
สรุปได้ดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ว่า การเลือกตั้ง
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด วันอาทิตย์ที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ ผู้คัดค้านเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด กกต. ประกาศผลการเลือกตั้งให้ผู้คัดค้านเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด แต่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งมีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านว่า
ผู้คัดค้านปราศรัยหาเสียงเลือกตั้งด้วยการหลอกลวง ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจงใจให้เข้าใจผิด

ในคະແນນືຍມຂອງຜູ້ສັມຖຽຮາຍອື່ນ ເພື່ອຈູງໃຈໃຫ້ຜູ້ມີສິທິເລືອກຕັ້ງລະແນນໃຫ້ແກ່ຜູ້ຄັດຄ້ານຫຼືໃຫ້ເຈັດວັນ ການລະແນນໃຫ້ແກ່ຜູ້ສັມຖຽຮາຍອື່ນ ເປັນການຝ່າຝືນພຣະຣາຊບັນຊັຍຸຕິການເລືອກຕັ້ງສະມາຊິກສະໜາທ້ອງຖິ່ນ ຫຼືຜູ້ບືຮາຍທ້ອງຖິ່ນ ພ.ສ. ๒๕๖๒ ມາຕຣາ ๖๕ (๕) ເປັນເຫຼືອໃຫ້ຜູ້ເລືອກຕັ້ງມີໄດ້ເປັນໄປໂດຍສຸຈຽຣິຕ ຫຼືເທິງຮຣຣມ ຂອໃຫ້ສາລຸທຣຣຸນຸກາດ ๔ ມີຄຳສັ່ງໃຫ້ມີການເລືອກຕັ້ງນາຍກອງຄັກບືຮາຍສ່ວນຈັງຫວັດຣັອຍເອັດໃໝ່ ສິ່ງເຟິກຄອນສິທິສັມຖຽຮາຍຮັບເລືອກຕັ້ງຫຼືເຟິກຄອນສິທິເລືອກຕັ້ງຂອງຜູ້ຄັດຄ້ານຕາມພຣະຣາຊບັນຊັຍຸຕິການເລືອກຕັ້ງ ສະມາຊິກສະໜາທ້ອງຖິ່ນຫຼືຜູ້ບືຮາຍທ້ອງຖິ່ນ ພ.ສ. ๒๕๖๒ ມາຕຣາ ๑๐๘ ວຣຣກສອງ ແລະສິ່ງໃຫ້ຜູ້ຄັດຄ້ານ ຮັບຜິດໃນຄ່າໃຊ້ຈ່າຍສຳລັບການເລືອກຕັ້ງຄັ້ງທີ່ເປັນເຫຼືອໃຫ້ສາລຸມີຄຳສັ່ງໃຫ້ມີການເລືອກຕັ້ງໃໝ່ເປັນເຈັດ ທຳ,໑໑໐,໒໒໙.໒໐ ບາທ ຕາມພຣະຣາຊບັນຊັຍຸຕິການເລືອກຕັ້ງສະມາຊິກສະໜາທ້ອງຖິ່ນຫຼືຜູ້ບືຮາຍທ້ອງຖິ່ນ ພ.ສ. ๒๕๖๒ ມາຕຣາ ๑໐໙ ວຣຣກໜື່ງ ສາລຸທຣຣຸນຸກາດ ๔ ເຫັນວ່າ ການໄຕ່ສວນແລະມີຄຳສັ່ງຫຼືຄຳພິພາກສາ ໃນສ່ວນຄຳຂອໃຫ້ຮັບຜິດຄ່າໃຊ້ຈ່າຍສຳລັບການເລືອກຕັ້ງໄປໃນຄຣາວເຕີຍວັກນຈະເປັນເຫຼືອໃຫ້ຄືດີລ່າຊ້າ ຈິ່ງຈຳນ່າຍຄືດີຊ້າຄຣາວໃນສ່ວນຄຳຂອໃຫ້ຮັບຜິດຄ່າໃຊ້ຈ່າຍສຳລັບການເລືອກຕັ້ງອອກຈາກສາຣບບຄວາມ ຕ້ອມາສາລຸທຣຣຸນຸກາດ ๔ ພິພາກສາໃຫ້ມີການເລືອກຕັ້ງນາຍກອງຄັກບືຮາຍສ່ວນຈັງຫວັດຣັອຍເອັດໃໝ່ແທນຜູ້ຄັດຄ້ານ ແລະໃຫ້ເຟິກຄອນສິທິສັມຖຽຮາຍຮັບເລືອກຕັ້ງຂອງຜູ້ຄັດຄ້ານມີກຳນົດສິບປີນັບແຕ່ວັນທີ່ມີຄຳພິພາກສາ

ຣະຫວ່າງການພິຈາຣນາດີຂອງສາລຸທຣຣຸນຸກາດ ๔ ໃນສ່ວນຄຳຂອໃຫ້ຮັບຜິດໃນຄ່າໃຊ້ຈ່າຍສຳລັບການເລືອກຕັ້ງ ຜູ້ຄັດຄ້ານຍື່ນຄຳຣັອງໄຕ່ແຍ້ງວ່າ ພຣະຣາຊບັນຊັຍຸຕິການເລືອກຕັ້ງສະມາຊິກສະໜາທ້ອງຖິ່ນຫຼືຜູ້ບືຮາຍທ້ອງຖິ່ນ ພ.ສ. ๒๕๖๒ ມາຕຣາ ๑໐໙ ວຣຣກໜື່ງ ບັນຊັຍຸຕິໃຫ້ຜູ້ທີ່ຖືກສາລຸທຣຣຸນຸກາດຫຼືສາລຸທຣຣຸນຸກາດມີຄຳສັ່ງໃຫ້ເຟິກຄອນ ສິທິສັມຖຽຮາຍຮັບເລືອກຕັ້ງຫຼືເຟິກຄອນສິທິເລືອກຕັ້ງ ແລະເປັນເຫຼືອໃຫ້ຕ້ອມີການເລືອກຕັ້ງໃໝ່ ຕ້ອມຮັບຜິດໃນຄ່າໃຊ້ຈ່າຍ ສຳລັບການເລືອກຕັ້ງຄັ້ງທີ່ເປັນເຫຼືອໃຫ້ສາລຸມີຄຳສັ່ງເຊັ່ນວ່ານັ້ນ ເປັນການເຣີຍກັອງຄ່າເສີຍຫາຍເຊັ່ງລະໂທຍ ຈາກຜູ້ກະທຳການອັນເປັນເຫຼືອໃຫ້ຕ້ອມີການເລືອກຕັ້ງໃໝ່ ຈິ່ງຜູ້ຄັດຄ້ານຖືກລະໂທຍໄປແລ້ວໂດຍສາລຸທຣຣຸນຸກາດ ๔ ພິພາກສາໃຫ້ມີການເລືອກຕັ້ງນາຍກອງຄັກບືຮາຍສ່ວນຈັງຫວັດຣັອຍເອັດໃໝ່ແທນຜູ້ຄັດຄ້ານ ແລະໃຫ້ເຟິກຄອນ ສິທິສັມຖຽຮາຍຮັບເລືອກຕັ້ງຂອງຜູ້ຄັດຄ້ານມີກຳນົດສິບປີນັບແຕ່ວັນທີ່ມີຄຳພິພາກສາ ການທີ່ ກກດ. ຂອໃຫ້ສາລຸມີຄຳສັ່ງ ໃຫ້ຜູ້ຄັດຄ້ານຮັບຜິດໃນຄ່າໃຊ້ຈ່າຍສຳລັບການເລືອກຕັ້ງຄັ້ງທີ່ເປັນເຫຼືອໃຫ້ສາລຸມີຄຳສັ່ງໃຫ້ມີການເລືອກຕັ້ງໃໝ່ ຄືເປັນການລະໂທຍຄັ້ງທີ່ສອງ ຂັດກັບຫຼັກກຸນຸກາດທັງໄປທີ່ວ່າການກະທຳຄັ້ງເຕີຍວັກອາຈຸກລະໂທຍສອງຄັ້ງ ຂັດຕ້ອຫຼັກນິຕິຣຣມ ເປັນການເພີ່ມກະແກ່ຜູ້ຄັດຄ້ານເກີນສມຄວຣແກ່ເຫຼືອ ກະທບຕ້ອຄັດຄືຣືຄວາມເປັນມຸນຸຊຍ໌ ຂັດຫຼືແຍ້ງຕ້ອຣັຊຣຣມນຸຍ ມາຕຣາ ๒໖ ເມື່ອເທິຍບກັບກຣຸນີທີ່ນາຍກອງຄັກບືຮາຍສ່ວນຈັງຫວັດລາອອກ

และต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ กลับไม่ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้ง เป็นการปฏิบัติสองมาตรฐานไม่เป็นธรรมแก่ผู้คัดค้าน เป็นเหตุให้บุคคลไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ผู้คัดค้านขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ เห็นว่า ผู้คัดค้านโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค ๔ จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือ ส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้คัดค้านโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับ บทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ประธานกรรมการการเลือกตั้งจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า กกต. เสนอร่างพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. รวมถึงเพื่อแก้ไขการบริหารจัดการเลือกตั้งให้มีความเหมาะสม พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการจัดการเลือกตั้งที่ผ่านมา จากการตรวจสอบรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “ข้อเสนอประเด็นสำคัญเพื่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” เรื่องที่ ๑๐ การดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ข้อ ๑๓ กำหนดให้ผู้กระทำความผิดชัดใช้หรือร่วมกันชัดใช้ค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายจากการกระทำความผิด อันเป็นเหตุให้ต้องมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ และการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง ทั้งนี้ จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนและรวดเร็วในการฟ้องร้องและบังคับคดีให้ผู้กระทำความผิดชัดใช้หรือร่วมกันชัดใช้ค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายดังกล่าว ประเด็นดังกล่าวถูกนำมาเป็นหลักการในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๙ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง

๒. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ ครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๑ ครั้งที่ ๑๖/๒๕๖๑ และครั้งที่ ๒๐/๒๕๖๑ สำเนาบันทนาการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒ ครั้งที่ ๑๓ ครั้งที่ ๑๖ และครั้งที่ ๒๐ สำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำเนาบันทนาการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ และครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ

๓. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติเป็นหลักการให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งฉบับ ในส่วนของพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงว่า คดีที่มีการเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่นั้น เดิม กกด. เป็นผู้ฟ้องร้องต่อศาลแพ่ง เป็นคดีที่แยกต่างหาก จากคดีที่ฟ้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง บทบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่อให้สามารถเรียกค่าเสียหายต่อศาลอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลแพ่งอีก

๔. ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคจัดส่งข้อมูลจำนวนคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคมีคำพิพากษาตามมาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง และสั่งให้รับผิดชอบ ในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งไปแล้ว พร้อมข้อมูลประกอบ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้คัดค้าน ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ผู้คัดค้านไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผล เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณี ที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ

หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุงเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด และเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ไม่ว่าจะมีการร้องขอหรือไม่ให้ศาลสั่งให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งเช่นนั้น จำนวนค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ศาลพิจารณาจากหลักฐานการใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อศาล”

ข้อโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้เรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษจากผู้กระทำการอันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งผู้คัดค้านถูกลงโทษไปแล้วโดยศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พิพากษาให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดใหม่แทนผู้คัดค้าน และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้คัดค้านมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พิพากษา การที่ กกต. ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำสั่งให้ผู้คัดค้านต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งถือเป็นการลงโทษครั้งที่สอง ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า การกระทำครั้งเดียว

ไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้คัดค้านเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นอันเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ เปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจเลือกผู้แทนของตนเข้าไปปกครองและบริหารท้องถิ่น เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง มีความสำคัญต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนโดยตรง และเป็นการสร้างรากฐานด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้ การเข้าสู่ระบบการเมืองโดยวิธีการที่ไม่ถูกต้องและชอบธรรมของบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองตัดสินใจแทนประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นการลดทอนคุณค่าหลักของประชาธิปไตยที่มุ่งป้องกันและคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของปัจเจกบุคคล จำเป็นต้องมีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นคนดี มีความรู้ ความสามารถ มีจิตสำนึก และมีคุณธรรม ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด และเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ไม่ว่าจะมีคำร้องขอหรือไม่ ให้ศาลสั่งให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งเช่นว่านั้น จำนวนค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ศาลพิจารณาจากหลักฐานการใช้จ่ายที่ กกต. เสนอต่อศาล นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ กกต. ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยวิธีการอันมิชอบด้วยกฎหมายการเลือกตั้ง จนเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม เมื่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้สั่งให้ผู้นั้น

ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ด้วย เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในการจัดการเลือกตั้งถือเป็นการกระทำละเมิดต่อรัฐ ผู้กระทำจำต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น โดยศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคจะพิจารณาจากหลักฐานการใช้จ่ายที่ กกด. เสนอต่อศาลเพื่อกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งเช่นนั้น ซึ่งเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อรัฐ แตกต่างจากค่าเสียหายเชิงลงโทษที่กำหนดขึ้นเพิ่มเติมจากค่าเสียหายที่แท้จริงเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิด อีกทั้งการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งถือเป็นมาตรการทางการเมืองที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างจากความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งซึ่งเป็นการเยียวยาความเสียหายที่รัฐเป็นผู้เสียหายได้รับจากการกระทำความผิด กรณีไม่ขัดต่อหลักการกระทำครั้งเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง นอกจากนี้ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ยังบัญญัติสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดและเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ไม่ว่าจะมีการร้องขอหรือไม่ให้ศาลฎีกาสั่งให้ผู้นั้นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลฎีกามีคำสั่งเช่นนั้น จำนวนค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ศาลฎีกาพิจารณาจากหลักฐานการใช้จ่ายที่คณะกรรมการเสนอต่อศาล” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด และเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ไม่ว่าจะมีการร้องขอหรือไม่ให้ศาลฎีกาสั่งให้ผู้นั้นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุให้ศาลฎีกามีคำสั่งเช่นนั้น จำนวนค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ศาลฎีกาพิจารณาจากหลักฐานการใช้จ่ายที่คณะกรรมการเสนอต่อศาล” กรณีเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ที่มีเจตจำนงให้การเลือกตั้งทุกระดับเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เป็นการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวดเด็ดขาด เพื่อมิให้บุคคลที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อภารกิจและเสรีภาพของบุคคล

กับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ว่า กรณีการรับผิดในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง เทียบกับกรณีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกซึ่งไม่ต้องรับผิดในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้ง เป็นการปฏิบัติสองมาตรฐาน ไม่เป็นธรรมแก่ผู้คัดค้าน เป็นเหตุให้บุคคลไม่เสมอกันในกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดต้องรับผิดค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่เป็นเหตุ ให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่อันเกิดจากการกระทำของบุคคล เป็นผลสืบเนื่องมาจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น บุคคลที่ต้องเป็นผู้รับผิด ในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้ง คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ กกต. ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก่อนที่ กกต. จะประกาศผลการเลือกตั้งกรณีหนึ่ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ กกต. ประกาศผลการเลือกตั้ง และเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ต่อมา กกต. ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ หรือศาลอุทธรณ์ภาคขอให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอีกกรณีหนึ่ง เมื่อบุคคลดังกล่าวเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ จึงต้องรับผิดในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งครั้งที่ตนก่อให้เกิดต้องเสียไป ต่างจากกรณีที่บุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยกระบวนการเลือกตั้งที่สุจริตหรือเที่ยงธรรม แต่ต่อมาภายหลัง ขณะที่ดำรงตำแหน่งบุคคลนั้นลาออก อันเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้บุคคลนั้นมีสิทธิลาออกได้ ดังเช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ ... (๓) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออก ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ...” การลาออกดังกล่าวแม้จะเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง

ก็เป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองไว้อย่างชัดเจนว่ากระทำได้ บุคคลที่ลาออกจึงไม่ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง อันเป็นกรณีที่รัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญต่างกันให้แตกต่างกันได้ ไม่ถือเป็นเหตุให้บุคคลไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย บุคคลยังคงมีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เป็นไปตามหลักความเสมอภาค ดังนั้นพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๙ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ