



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๖๗

วันที่ ๙ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลจังหวัดวิเชียรบุรี

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

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

ศาลจังหวัดวิเชียรบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายหนูเต็ม แสงวัน) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่
อ ๑๒๐/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้ง
และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดวิเชียรบุรีเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายหนูเต็ม แสงวัน เป็นจำเลย
ต่อศาลจังหวัดวิเชียรบุรี ความผิดฐานลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ
หรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง อำเภอวิเชียรบุรี
จังหวัดเพชรบูรณ์ และแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน เนื่องจากจำเลยเคยถูกสั่งให้พ้นจาก
ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง ตามคำสั่งจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ ๔๘๔/๒๕๖๒ ลงวันที่
๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้งในวันที่

๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ กรณีกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ต่อมาวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๔ จำเลยสมัครรับเลือกตั้ง เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรง พร้อมรับรองตนเองว่าเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง การกระทำของจำเลยเป็นความผิด ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) และมาตรา ๑๒๐ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ของจำเลยมีกำหนดยี่สิบปี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดวิเชียรบุรี จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดลักษณะต้องห้าม ของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีเคยถูกสั่ง ให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามคำสั่งทางปกครอง โดยอาศัยอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่อำนาจตุลาการ เมื่อจำเลยฟ้องคดี ต่อศาลปกครองนครสวรรค์ ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ที่สั่งให้จำเลยพ้นจากตำแหน่ง ศาลปกครองนครสวรรค์พิพากษายกฟ้อง จำเลยอุทธรณ์และยื่นคำร้องขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ต่อศาลปกครองสูงสุด คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา จึงไม่อาจถือว่าคำสั่งนั้นถึงที่สุดและยังอยู่ภายใต้ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง อีกทั้งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดระยะเวลาให้ต้องรอนกว่าจะพ้นห้าปี นับแต่วันที่ถูกลงคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้งจึงจะสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดระยะเวลาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ และสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๑๔ ที่มีได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามดังกล่าว และเมื่อบุคคลพ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแล้ว สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามในการกลั่นกรองบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่เข้มงวดมากเกินไปจนความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับบุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ไม่อาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง จำเลยขอให้ศาลจังหวัดวิเชียรบุรีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

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

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลจังหวัดวิเชียรบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดวิเชียรบุรีจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบททั่วไปที่วางหลักการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ และมาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิได้มีข้อความ ที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้นำพยานเอกสารที่ได้จากการไต่สวน ในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๓๓/๒๕๖๕ (คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๖) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องมารวมสำนวน เพื่อใช้ในการพิจารณาวินิจฉัย และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็น และจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดส่งสำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๖๗๙๗ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๑ พร้อมสำเนาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙๕/๒๕๖๑) สำเนาบันทีก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. และร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม ๕ ฉบับ (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙๕ - ๑๓๐๐/๒๕๖๑) สำเนาบันทีกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. และร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม ๖ ฉบับ (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙๕ - ๑๓๐๐/๒๕๖๑) สำเนาบันทีก การประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ครั้งที่ ๑ ครั้งที่ ๕ และครั้งที่ ๓๒ และสำเนาบันทีก การประชุมคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือที่ก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น (คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมาย)

ครั้งที่ ๖๒ - ๑๗/๒๕๕๘ และครั้งที่ ๖๔ - ๑๙/๒๕๕๘ รวมทั้งจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒. ประธานกรรมการการเลือกตั้งจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีความมุ่งหมายและเจตนารมณ์เพื่อให้กระบวนการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสมและเพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือทั้งในการปฏิบัติหน้าที่หรือการประพฤติตนที่ไม่เหมาะสมจนถึงขั้นถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในช่วงระยะเวลาหนึ่งตามแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๓. นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) บัญญัติให้บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้งเป็นระยะเวลานาน และผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้ หากคดียังไม่ถึงที่สุด และยังไม่พ้นระยะเวลาห้าปีนับแต่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้นเกินสมควรแก่เหตุและเกินความจำเป็น ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลย ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

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

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีหลักการสำคัญเป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคล ผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เกิดความชัดเจน เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้มาซึ่งบุคคลที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

และมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ... (๒๕) เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง ...” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปตามเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มีความมุ่งหมายและเจตนารมณ์เพื่อให้บุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีความเหมาะสม ป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือ บกพร่องในความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่ หรือมีมลทินมัวหมอง ทั้งในการปฏิบัติหน้าที่หรือการประพฤติตนไม่เหมาะสมจนถึงขั้นถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดลักษณะต้องห้ามกรณีบุคคลเคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการพ้นจากตำแหน่งตามคำสั่งทางปกครองโดยอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่อำนาจตุลาการ คำสั่งดังกล่าวไม่ถึงที่สุดและอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองภายใต้หลักการกระจายอำนาจ ที่มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการออกกฎหมาย ลำดับรองเพื่อใช้บังคับภายในเขตพื้นที่ตนเองและมีอิสระในการตัดสินใจ โดยผู้บริหารท้องถิ่นมาจาก

การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องถูกกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งกระทำได้อันเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และหมายความรวมถึงการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการได้รับความเสียหายด้วย

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ กำหนดลักษณะต้องห้ามอันจะมีผลทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งมีทั้งการพ้นจากตำแหน่งโดยคำพิพากษาและคำสั่งทางปกครอง ซึ่ง (๒๕) เป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่งทางปกครอง เพราะเหตุตามที่กำหนดไว้ ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง เพราะเหตุทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ เป็นเหตุที่เกิดจากการหลีกเลี่ยงไม่กระทำการในหน้าที่ของตน อันอาจมีผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องใช้อำนาจรัฐหรือกระทำการแทนรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำลายความเชื่อถือและไว้วางใจของสาธารณชนที่มีต่อการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นความผิดร้ายแรงส่งผลเสียต่อหน้าที่ราชการ กรณีที่สอง เพราะเหตุประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ เป็นความผิดเกี่ยวกับความประพฤติและมาตรฐานแห่งความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะซึ่งได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้แทนของประชาชนระดับท้องถิ่น มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับประเทศ เนื่องจากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบริหารจัดการประโยชน์สาธารณะในระดับท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน อันเป็นความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนในระดับท้องถิ่นสมควรเป็นผู้มีความประพฤติที่เหมาะสมและเป็นที่น่าเชื่อถือศรัทธา ต้องถูกกำกับควบคุมด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมหรือมาตรฐานความประพฤติที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป แม้การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งก็ตาม แต่การสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง

องค์กรกำกับดูแลจะเข้ามาควบคุมสอบสวนและวินิจฉัยเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด กรณีผู้บริหารท้องถิ่นหรือประธานแห่งสภาท้องถิ่นถูกกล่าวหาจะต้องดำเนินการสอบสวนในรูปแบบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานพิสูจน์ข้อกล่าวหา เมื่อได้ดำเนินการแล้วคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสภาพบังคับต่อบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ต้องรอการยืนยันจากองค์กรตุลาการ สภาพบังคับตามกฎหมายดำรงอยู่จนกว่าจะมีการเพิกถอน หลังจากนั้น หากมีการโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งองค์กรตุลาการจึงเข้ามาตรวจสอบคำสั่งทางปกครองนั้น ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) ที่บัญญัติให้บุคคลที่ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้จำกัดเฉพาะต้องมีคำพิพากษาของศาลเสียก่อนไม่ว่าจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่

สำหรับข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) กำหนดระยะเวลาของลักษณะต้องห้ามดังกล่าวที่ว่า “ยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง” แตกต่างจากการกำหนดระยะเวลาเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง แต่สิทธิเช่นนี้ มิใช่สิทธิเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละกรณีมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการกีดกันรองคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง เช่น ความเป็นพลเมือง อายุ การมีถิ่นที่อยู่ในเขตเลือกตั้ง และการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือการประกอบกิจการ ด้วยเหตุที่ว่าเป็นความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติอันเป็นความผิดร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) บัญญัติลักษณะต้องห้ามอันเป็นการจำกัดสิทธิผู้เคยถูกสั่งให้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้กลับเข้ามารับตำแหน่งอีกครั้ง มีกำหนดระยะเวลาห้าปี เพื่อให้เหมาะสมกับระดับความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว หากผู้นั้นมีคุณสมบัติ

และไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กฎหมายกำหนดก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ บทบัญญัติดังกล่าว ป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามกลับมาดำรงตำแหน่งอีกครั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่งนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง มีผลเพียงเป็นการจำกัดสิทธิชั่วคราวเพื่อมิให้บุคคลดังกล่าว เข้ามามีโอกาสใช้อำนาจที่อาจทำให้ราชการเสียหายหรือมลทินมัวหมองเพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น มิได้เป็นระยะเวลาที่นานเกินสมควร เนื่องด้วยบุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความซื่อสัตย์สุจริต ขาดการยอมรับ หรือความไว้วางใจจากประชาชนโดยทั่วไป หากมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แตกต่างไปจากสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ การกำหนดลักษณะต้องห้ามในบางกรณีที่เป็นลักษณะเฉพาะของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นสามารถกำหนดให้แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ โดยไม่ต้องบัญญัติลักษณะต้องห้ามให้เหมือนกันในทุกกรณี เนื่องจากเป็นลักษณะเฉพาะของตำแหน่ง ทางการเมืองแต่ละตำแหน่ง และกฎหมายวางหลักเกณฑ์การควบคุมมาตรฐานทางจริยธรรม หรือมาตรฐานความประพฤติของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ โดยใช้หลักเกณฑ์ทางเนื้อหาและกระบวนการตรวจสอบ เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ดังนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๒๕) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามในการกั้นกรงบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความจำเป็นและเหมาะสม เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะ ที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและผลกระทบต่อภารกิจหรือเสรีภาพของบุคคลแล้ว ประโยชน์สาธารณะเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ประพฤติดี ไม่มีมลทินมัวหมอง เข้ามาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นย่อมมีมากกว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี สอดคล้องกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

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

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