

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๒

วันที่ ๒ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลปกครองนครราชสีมา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ๔ ประการ ดังนี้

- (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม
- (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ
- (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้
- (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะหรือเกินสมควรแก่เหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ

สำหรับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๒ ครั้ง โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๑๒ (๑๑) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่ใช้บังคับปัจจุบัน กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ไว้ว่า ต้องมีอายุตั้งแต่ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนานที่สุดถึงสามสิบห้าปี ประกอบกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรกำหนดระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน เป็นวาระคราวละห้าปีและกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้นอีก

โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ สามารถแยกออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นคุณสมบัติ และส่วนที่เป็นลักษณะต้องห้าม กล่าวคือ

(๑) ส่วนที่เป็นคุณสมบัติ (มาตรา ๑๒ (๑) ถึง (๔) และ (๑๔)) ได้แก่

- ๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (มาตรา ๑๒ (๑))
- ๒) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก (มาตรา ๑๒ (๒))
- ๓) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน (มาตรา ๑๒ (๓))
- ๔) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ (มาตรา ๑๒ (๔))
- ๕) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้ (มาตรา ๑๒ (๑๔))

(๒) ส่วนที่เป็นลักษณะต้องห้าม (มาตรา ๑๒ (๕) ถึง (๑๓) และ (๑๕)) ได้แก่

- ๑) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช (มาตรา ๑๒ (๕))
- ๒) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ดิตยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๑๒ (๖))

๓) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ การเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ ทำงานประจำ (มาตรา ๑๒ (๗))

๔) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทาง ศีลธรรม (มาตรา ๑๒ (๘))

๕) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบบปีนับแต่วัน ถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก (มาตรา ๑๒ (๙))

๖) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบบปีนับแต่วันพ้นโทษ (มาตรา ๑๒ (๑๐))

๗) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยาน แห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียน ไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิด เป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก (มาตรา ๑๒ (๑๑))

๘) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) หรือ (๗) และยังไม่พ้น กำหนดเวลาสิบบปีนับแต่วันถูกให้ออก (มาตรา ๑๒ (๑๒))

๙) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก (มาตรา ๑๒ (๑๓))

๑๐) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างเสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอน สิทธิเลือกตั้ง (มาตรา ๑๒ (๑๔))

ประเด็นที่พิจารณาคือ

๑. กรณีสถานความผิดมาตรา ๑๒ (๑๑) มีทั้งที่ (๑) ระบุฐานความผิดและ (๒) ไม่ระบุฐานความผิด

(๑) กฎหมายที่มีการระบุฐานความผิด ความผิดในกฎหมาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑.๑) กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ได้แก่ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.๒๔๙๐ ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธ เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตได้

(๑.๒) กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

(๑.๓) กฎหมายว่าด้วยการพนัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

(๒) กฎหมายที่ไม่มีการระบุฐานความผิด ได้แก่ การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง

เมื่อไม่ระบุฐานความผิดจึงหมายความว่าความผิดที่มีเพียงโทษปรับเท่านั้นเข้าไปด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มาตรา ๓๖ ประกอบมาตรา ๗๑ โทษปรับไม่เกิน ห้าพันบาท กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา ๒๔ ประกอบมาตรา ๓๒ โทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ป่า มาตรา ๙๘ โทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ มาตรา ๕๑ มีโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือกฎหมายว่าด้วยศุลกากร มาตรา ๒๑๑ โทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท เป็นต้น กล่าวคือ โทษที่ได้รับอาจเป็นเพียงโทษปรับไม่มีโทษจำคุกเลย ก็ต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไปตลอดชีวิต

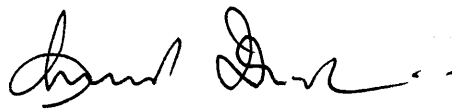
๒. ข้อที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้าม

ตามมาตรา ๑๒ นั้น ไม่ว่าจะ เป็น (๙) ถูกไล่ออก ปลดออกจากราชการฯ ก็ดี (๑๐) เคยต้องรับโทษจำคุกโดยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดก็ดี (๑๒) ถูกนายอำเภอหรือผู้ว่าสั่งให้พ้นจากตำแหน่งฯ หรือ (๑๓) ถูกไล่ออกจากตำแหน่งฯ ตามกฎหมายก็ดี ยังไม่กำหนดเวลาให้มีผลที่ ๑๐ ปี แต่ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) นี้ กำหนดเพียงว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ที่มีได้ระบุฐานความผิดให้ชัดเจน ผู้กระทำจึงอาจต้องคำพิพากษาถึงที่สุดเพียงแต่

โทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท (กฎหมายเกี่ยวกับป่าสงวนมาตรา ๒๔ ประกอบมาตรา ๓๒) เท่านั้นก็ได้ กล่าวคือ ขนาดรับโทษจำคุกยังมีกำหนดเวลา ๑๐ ปี ตาม (๑๐) แต่หากต้องคำพิพากษาถึงที่สุด แม้เป็นโทษปรับตาม (๑๑) กลับมีผลทำให้ต้องถูกห้ามมิให้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต

ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง และคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมของรัฐตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระและ จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนหรือไม่มีความสมดุลระหว่างประโยชน์ สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสีย ไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น รวมทั้งขัดต่อหลักนิติธรรม โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๐) ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามที่ชัดเจนและครอบคลุม มาตรา ๑๒ (๑๑) ไปด้วย ซึ่งก็น่าจะเพียงพอแล้วสำหรับผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ซึ่งมีการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งรวมอยู่ด้วย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เมื่อบทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังวินิจฉัยแล้ว บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ