

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๒

วันที่ ๒ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง ศาลปกครองนครราชสีมา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รูปแบบการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านมีพัฒนาการความเป็นมาอันยาวนานตามประวัติศาสตร์ไทย ตั้งแต่กรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ โดยถือว่าตำบลและหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ที่เล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งมีกำนัน เป็นผู้ปกครองตำบล และผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน สำหรับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับแรกของไทยที่ได้จัดรูปแบบการปกครองท้องที่ระดับตำบลและหมู่บ้าน คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ทรงประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ดังกล่าวและประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องที่ปฏิบัติงานเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในระดับตำบลและหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลเกินกว่ารัฐบาลจะดูแลได้ทั่วถึงตั้งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงชี้แนะว่า “...ความมุ่งหมาย

ในการปกครองชั้นตำบลนี้ จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นโดยความนิยม เอาเป็นธุระ
ปรึกษาหารือช่วยกันรักษาบรรดาการในตำบลให้เรียบร้อยตลอดตำบลนั้น และเป็นหูเป็นตาของรัฐบาล
ที่จะสอดส่องดูแลกิจสุขทุกข์ของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้รู้เห็นได้ทั่วไป ตลอดจนช่วยนำเก็บภาษีอากร
ผลประโยชน์แผ่นดิน ซึ่งสมควรจะได้จากราษฎรโดยชอบธรรม ดังหน้าที่มีอยู่ในตำแหน่งกำนัน
นายตำบล ทุกวันนี้”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังกล่าว ได้มีการแก้ไข
เพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น ๑๕ ครั้ง คือ

๑. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
 ๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖
 ๓. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๙
 ๔. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๐
 ๕. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕
 ๖. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕
 ๗. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๖
 ๘. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๕
 ๙. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๒๗
 ๑๐. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒
 ๑๑. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕
 ๑๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒
 ๑๓. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑
 ๑๔. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒
 ๑๕. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗
- ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละครั้งมีสาระสำคัญแตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๐ บัญญัติให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ๒ ตำแหน่ง คือ ฝ่ายปกครอง
และฝ่ายรักษาความสงบ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖)
พ.ศ. ๒๕๒๕ บัญญัติให้สตรีมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ และประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง
การยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน

ในเขตกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ ให้ยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

พิจารณาแล้วเห็นว่าการที่กฎหมายบัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่มีมาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างกันโดยมีทั้งกำหนดระยะเวลาและไม่มีกำหนดระยะเวลาต้องพิจารณาจากการบังคับใช้กับสถานะบุคคลว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือพิจารณาจากลักษณะหรือประเภทของการกระทำความผิด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ” เป็นต้น สำหรับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติเกี่ยวกับผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามโดยไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดถ้ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ จำนวน ๑๐ ฉบับ โดยมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งรวมอยู่ด้วย พิศุทธิ์ด้วยองค์ประกอบ ๒ ประการคือ สถานะของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

(๑) สถานะของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย ผู้ใหญ่บ้านมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐและตัวแทนของประชาชนด้วยเหตุผล คือ

๑.๑ ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๒๗ และมาจากการเลือกของประชาชนในหมู่บ้านและได้รับเงินเดือนอยู่ในหมวดว่าด้วยค่าตอบแทน

๑.๒ หน้าที่และอำนาจ ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายปกครอง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดูแลสาธารณสมบัติและสาธารณประโยชน์ รวมถึงปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมอบหมาย นอกจากนั้น มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับความอาญาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๒๘ ดังนี้

ข้อ ๑ เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

ข้อ ๒ เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

ข้อ ๓ เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มา โดยกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้และ ให้นำส่งต่อกำนันนายตำบล

ข้อ ๔ เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่า เป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และให้นำส่งต่อกำนันนายตำบล

ข้อ ๕ ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และรับส่งต่อกำนัน หรือกรรมการอำเภอตามสมควร

ข้อ ๖ เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการ ให้เป็นไปตามหมาย

๑.๓ วาระการดำรงตำแหน่ง การดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) จนถึงปัจจุบันมี ๔ ลักษณะ คือ

๑.๓.๑ ระยะเวลา กล่าวคือ ช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๕๑๕ ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต

๑.๓.๒ ระยะเวลาที่สอง กล่าวคือ ช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๓๕ ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งถึงอายุ ๖๐ ปี

๑.๓.๓ ระยะเวลาที่สาม กล่าวคือ ช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๕๑ ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งวาระ ๕ ปี

๑.๓.๔ ระยะเวลาปัจจุบัน กล่าวคือ ช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ปัจจุบัน ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งถึงอายุ ๖๐ ปี ทั้งนี้ เหตุผลที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่ง ถึงอายุ ๖๐ ปี เนื่องจากเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานเจ้าหน้าที่ มีชิ้นการเมืองท้องถิ่นแต่อย่างใด

(๒) **เจตนารมณ์ของกฎหมาย** ตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๗ สมัยสามัญทั่วไป วันพุธที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยประธานคณะกรรมการการได้มีการอภิปราย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ เกี่ยวกับเนื้อหาของมาตราดังกล่าวว่า “..จุดมุ่งหมายก็คือว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นอาจจะมีสถานะที่แตกต่างจากนักการเมืองโดยทั่วไป นักการเมืองเขาอาจจะมีกฎหมายอื่นกำหนด หรืออาจจะมีจรรยาบรรณของความเป็นนักการเมือง กำหนด แต่ความเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น เขามีความเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดูแลความสงบ

เรียบร้อยและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เวลานั้น ก็ดำเนินการดูแลอยู่ในพื้นที่ของเขา เพราะฉะนั้น ผมเข้าใจว่าการที่กฎหมายเขียนไว้แบบนี้และใช้ติดต่อกันมาเป็นเวลายาวนานโดยไม่เป็นอุปสรรคอะไร..”

(๓) ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับสถานะของผู้ใหญ่บ้านและเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ที่ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ช่วยเหลือ นายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ ตลอดจนผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งถึงอายุ ๖๐ ปีในปัจจุบัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีสถานะเป็น ตัวแทนของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ยาวนาน

ดังนั้น ถึงแม้ว่าการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ อยู่บ้างซึ่งเป็นกฎหมายหลายฉบับที่ผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมถึงหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับ ความอาญาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๒๘ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่บัญญัติ ลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้บัญญัติ เพิ่มขึ้นใหม่โดยนำพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติลักษณะต้องห้ามผู้ใหญ่บ้านกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายบางประการ จะเป็นผู้ใหญ่บ้าน ไม่ได้เลยตลอดชีวิตมาใช้เป็นเหตุผลเทียบเคียงรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๙๘ (๑๐) ดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริต หรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ ประโยชน์สาธารณะได้เข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมืองด้วย ดังปรากฏตามเอกสารความมุ่งหมาย และคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นการป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำความผิดอันเป็น ความผิดต่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นความผิดต่อหน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านเพื่อไม่ให้เข้ามา ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และระบุเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเนื่องจากเป็นบุคคลในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับราษฎรในการ ปฏิบัติงานตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐและเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ