

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม 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

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านบัว อำเภอเกษตรสมบูรณ์ จังหวัดชัยภูมิ ตามคำสั่งอำเภอเกษตรสมบูรณ์ ที่ ๕๓๖/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ เนื่องจากศาลจังหวัดชัยภูมิได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๕๖/๒๕๕๓ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๔/๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เพราะเหตุไม่ได้ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วย

ที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ...” เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดไป ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในกรณีคดีนี้เป็นความผิดเล็กน้อยซึ่งมิใช่การประพฤติชั่วร้ายแรงและมีได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ แต่การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) ดังกล่าว บัญญัติเป็นลักษณะต้องห้ามโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ ย่อมมีลักษณะเป็นการตัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาดไปตลอดชีพอันกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างรุนแรงเกินเหตุ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดียังสามารถบริหารราชการในฐานะผู้นำหมู่บ้านได้และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน อีกทั้งยังเป็นที่ยอมรับและได้รับความร่วมมือจากประชาชนทั่วไป บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

พิจารณาแล้ว การไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งพร้อมทั้งหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องครบถ้วนตามความจริงต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายใน ๙๐ วัน นับจากวันเลือกตั้ง ตามมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือความผิดตามมาตรา ๖๒ และระวางโทษตามมาตรา ๑๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็มีระวางโทษและถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่ความผิดตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีบทบัญญัติที่เป็นความผิดไว้หลายฐานความผิด และระวางโทษไว้แตกต่างกันตั้งแต่ระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนไปจนถึงจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ห้าปีจนถึงยี่สิบปี โดยระวางโทษสูงสุดคือ จำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง อาทิเช่น มาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่บัญญัติว่า “กรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้ตรวจการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง

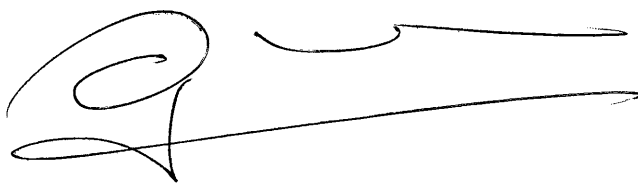
ประจําองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ จงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร หรือกระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยทุจริตหรือประพฤตินิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง” และมาตรา ๑๒๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดเล่นหรือจัดให้มีการเล่นการพนันชั้นต่อใด ๆ เกี่ยวกับผลของการเลือกตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้เล่นมีกำหนดสิบปี และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้จัดให้มีการเล่น” เป็นต้น อันเป็นการตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต เช่นเดียวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ ก็มีบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้หลายฐานความผิดและระวางโทษหนักเบาไว้แตกต่างกันด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและเป็นการตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต มีเพียงลักษณะความผิดเดี่ยวนั้น คือ กระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง ซึ่งมีบทบัญญัติระบุลักษณะความผิดไว้ชัดเจนว่า การกระทำใดที่ถือว่าเป็นการกระทำความผิดอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง ดังเช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งรับโทษตามมาตรา ๑๕๘ หรือมาตรา ๑๖๖ ให้ถือว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง” แต่เมื่อพิจารณาถึงระวางโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๖๖ แล้ว นอกจากระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับแล้ว ยังให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปีเท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่าให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้แต่อย่างใด เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๑๖ บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งกระทำความผิดตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ให้ถือว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง แต่ไม่รวมถึงกรณีที่ได้รับยกเว้นโทษตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม” โดยมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี โดยไม่ปรากฏว่าให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้แต่อย่างใด ในขณะที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้ง

แม้ผู้ใหญ่บ้านจะมีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปีตามมาตรา ๑๔ (๑) โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๗ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย (๑) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน ... (๒) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ (๓) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้ สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร ...” อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาตามมาตรา ๒๘ จึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในฐานะเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านจึงนับเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับราษฎร มีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของราษฎรโดยตรง จึงต้องปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ราษฎร ในหมู่บ้าน หากผู้ใหญ่บ้านกระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งซึ่งถือเป็นกฎหมาย สำคัญของประเทศ เป็นการกระทำที่บิดเบือนต่อเจตนารมณ์และความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้กระบวนการเลือกตั้งเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความเสียหายต่อประเทศชาติและ ประชาชนเป็นส่วนรวม แม้ลักษณะการกระทำความผิดจะมีได้เป็นอาชญากรรมหรือคดีอาญาที่สร้างความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือชื่อเสียงของผู้อื่นโดยตรง แต่เป็นความเสียหาย ของระบบการเมืองการปกครอง ความเสียหายจึงนับว่ามีความรุนแรงตามที่อธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ชี้แจงถึงเจตนารมณ์ในการมีบทบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น จะถูกตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิตเมื่อต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้งเท่านั้น แม้แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ หากเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง จึงจะถูกตัดสิทธิในการเป็นผู้ซึ่งได้รับการสรรหาตลอดชีวิตเช่นเดียวกัน ที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำ

ความผิดฐานใดและระวางโทษหนักเบาอย่างน้อยเพียงใดก็จะถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิตนั้น ย่อมเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ยังได้ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ไว้ด้วย แม้บางฉบับกำหนดเฉพาะฐานความผิดไว้ก็ตาม ล้วนแต่เป็นไปในทำนองเดียวกันกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งที่ตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตลอดชีวิต สมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งหมด หรือแก้ไขให้มี ระยะเวลาต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งให้เหมาะสมต่อไป

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่าทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย (วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓) ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคสาม



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ