

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องจากวิธีปกครองพระราชอาณาจักรมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ จึงเห็นควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติ

ลักษณะปกครองท้องถิ่นให้ตรงกับวิธีการปกครองที่เป็นอยู่ เพื่อเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล และหมู่บ้าน พระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญที่กำหนดถึงคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การเข้าสู่ตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งหน้าที่และอำนาจของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน สำหรับมาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๔๗ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้นอีก โดยในสวนมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่ นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิด เป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ...” ต่อมาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒ เดิม และกำหนดให้ใช้ความในมาตรา ๑๒ ใหม่แทน โดยในสวน มาตรา ๑๒ (๑๑) นั้น มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๔๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้อง ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิด เป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้ได้แยกฐานความผิดแต่ยังคงจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เกินสมควรแก่เหตุไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งมิใช่เป็นการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง และไม่ได้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้าม ในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พ้นสิบปีก็สามารถใช้สิทธิสมัคร รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ นั้น

เห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๔๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เฉพาะในส่วนกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

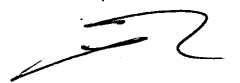


มุ่งกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือเป็นผู้มีความสำคัญในการเป็นผู้นำทางความคิดและมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของราษฎร หากผู้ใหญ่บ้านซึ่งเปรียบเสมือนต้นแบบของราษฎร มีความประพฤติหรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ไม่สง่างาม ไม่เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือจากราษฎรในหมู่บ้าน มีความเสื่อมเสียในทางพาล หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพนัน โดยเฉพาะในฐานความผิดเป็นเจ้าของมือหรือเจ้าสำนัก พฤติการณ์หรือการกระทำเหล่านั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อแนวคิดและวิถีปฏิบัติของราษฎรในหมู่บ้านซึ่งถือเป็นฐานรากของระบบสังคม และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ในมาตรา ๑๐ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน มาตรา ๑๕ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจร่วมกับกำนันท้องที่ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกราษฎรเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ มาตรา ๒๗ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย มาตรา ๒๘ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญา เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ให้แจ้งความต่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านแห่งนั้นให้ทราบ รวมทั้งจับตัวผู้นั้นไว้และริบนำส่งต่อกำนันหรือกรรมการอำเภอต่อไป อีกทั้งมาตรา ๑๒ ยังบัญญัติให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติ เช่น มีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก และไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ จากหน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว แสดงให้เห็นได้ว่า บุคคลผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากราษฎรในหมู่บ้าน มีความประพฤติที่ดี และมีความเหมาะสม โดยจะต้องไม่เป็นผู้เคยมีพฤติกรรมหรือการกระทำการอันกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น หากไม่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย



การพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก ก็จะทำให้ได้บุคคลที่มีความประพฤติหรือพฤติกรรมไม่เหมาะสม ไม่เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนมาปกครองหมู่บ้านให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นได้

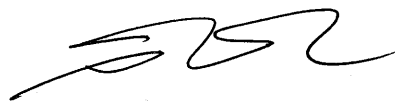
นอกจากนี้ หากพิจารณาเทียบเคียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) และผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๒) ก็มีถ้อยคำที่ระบุไว้ว่า “กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก” จึงเป็นการระบุลักษณะต้องห้าม เพื่อเป็นหลักประกันเบื้องต้นว่าบุคคลเหล่านั้นจะเป็นผู้ที่มีความประพฤติ มีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับเชื่อถือของสาธารณชน และเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ราษฎรไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าผู้ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ใหญ่บ้านเช่นเดียวกัน แม้บุคคลผู้นั้นจะพ้นโทษมาแล้วก็ได้มีผลเป็นการลบล้างความผิดที่เกิดขึ้นแล้วแต่อย่างไร การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เฉพาะในส่วนกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักดังกล่าว จึงเป็นมาตรการที่เหมาะสมกับการคัดสรรบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านในราชการส่วนภูมิภาค ทั้งได้ระบุนฐานความผิดไว้โดยชัดแจ้งอันสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๕ ที่วินิจฉัยว่า “การที่มาตรา ๕๐ (๑๐) กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก โดยมีได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิไว้ เป็นการบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบ สกัด ป้องกัน และยับยั้งบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด และเป็นการกำหนดความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันเฉพาะความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเท่านั้น มิได้ให้รวมถึงบุคคลที่เป็นเพียงผู้เข้าไปเล่นการพนันหรือผู้สนับสนุนด้วย ... จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่า



กระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐”

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เฉพาะในส่วนกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก ประกอบแนวการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๕ แล้ว บทบัญญัติของมาตรา ๑๒ (๑๑) จึงมิได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ