

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล

ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ...”

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุमतรานี้ แม้ได้แยกฐานความผิดแต่ยังคงจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งมิใช่เป็นการประพฤดิชั่วร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้ามในอนุमतรานอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พ้นสิบปี ก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ (๑๑) โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เดิม กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้นเมื่อผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตนซึ่งมาจากการเลือกของราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้น ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ และเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาความสงบ

เรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องที่ และยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรในการรับเรื่องร้องทุกข์หรือความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ โดยมาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะในส่วนที่ว่า “ต้องไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก” นั้น ก็เพื่อป้องกันบุคคลที่เคยกระทำความผิดจนถึงชั้น ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือ เจ้าสำนัก เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นมาตรการทางกฎหมายในการกั้นกรองและตรวจสอบบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสีย ไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอย่างเด็ดขาด ซึ่งกฎหมายประสงค์ให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ดังกล่าวมีอยู่ตลอดระยะเวลาที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยสภาพจึงไม่อาจกำหนดระยะเวลา จำกัดสิทธิตั้งที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งได้ เนื่องจากการที่บุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดถือเป็น พฤติการณ์มีมลทินหมองอันเป็นความประพฤติที่ไม่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ไม่อาจอยู่ใน ฐานะที่จะเป็นผู้ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน จึงไม่สมควรให้เข้ามามีอำนาจในการปกครอง หมู่บ้าน โดยเฉพาะกรณีผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก อันเป็นพฤติการณ์ในทางอบายมุขที่ไม่พึงประสงค์ของคนในสังคม ที่กระทำความผิดกฎหมายและมีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งมี วัตถุประสงค์ควบคุมการเล่นการพนันที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และมี ผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ประกอบกับเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้จัดให้มีการพนันขึ้นอันเป็นการมอมเมาราษฎรให้ลุ่มหลงในอบายมุขก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน สิทธิ หรือเสรีภาพอื่น ๆ เกิดความไม่สงบสุขในสังคม กลายเป็นปัญหาสังคมและส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ถือเป็นภัยคุกคามต่อสังคมโดยส่วนรวมและความมั่นคงภายในรัฐ มิใช่พฤติการณ์อันดีงามที่วิญญูชนทั่วไป พึงกระทำ จึงไม่เหมาะสมสำหรับผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน แม้บุคคลผู้นั้นจะพ้นโทษมาแล้ว ก็มิได้มีผลเป็นการลบล้างความผิดที่เกิดขึ้นแล้วแต่อย่างใดและเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่บัญญัติให้บุคคลเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำ ความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะได้เข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ตามเจตนารมณ์

ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้มีการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็ดขาด เพื่อมิให้บุคคลที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามาใช้อำนาจในการปกครองบ้านเมือง เมื่อผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญต่อระบอบการเมืองการปกครองในพื้นที่ อันเป็นกลไกขับเคลื่อนการทำงานของรัฐในระดับท้องที่เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ได้บุคคลผู้มีลักษณะที่เหมาะสมมีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชนและห้ามผู้มีลักษณะบางประการหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องที่และส่วนรวม เช่นนี้ แม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิของบุคคลซึ่งมีผลกระทบกระเทือนสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยก็ตาม แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการได้มาซึ่งผู้ใหญ่บ้านที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๑/พว 115116-๖
(นายวิรุพท์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ