

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๖๖

วันที่ ๑ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลปกครองเพชรบุรี

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองเพชรบุรีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี นางสาวภานุมาศ โวทวี ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๖/๒๕๖๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นางสาวภานุมาศ โวทวี ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอบ้านโป่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองเพชรบุรี สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านม่วง อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ต่อมาผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดราชบุรี ในคดีหมายเลขดำที่ อ ๑๐/๒๕๖๕ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๓๐๔/๒๕๖๕ ว่ามีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ลงโทษตามมาตรา ๕๔ มาตรา ๗๒ ตรี วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๐ แต่เนื่องจากไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน และยังอยู่ในวิสัยที่จะกลับตัวเป็นพลเมืองดีได้ ทั้งดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลช่วยเหลือลูกบ้าน จึงให้รอกการกำหนดโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี และคุมความประพฤติไว้มีกำหนด ๑ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งอำเภอบ้านโป่ง ที่ ๖/๒๕๖๖ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากขาดคุณสมบัติ และมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) และเรียกคืนเงินตอบแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่นำข้อเท็จจริงที่ศาลจังหวัดราชบุรีได้รอกการกำหนดโทษซึ่งเปรียบเสมือนศาลยังไม่ได้ลงโทษในสถานใดแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้มาปฏิบัติ

หน้าที่ผู้ใหญ่บ้านเพื่อดูแลลูกบ้าน และไม่นำเนื้อหาแห่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ มาประกอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครอง อันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพชรบุรี ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการคืนเงินตอบแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งคืนสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มีลักษณะเป็นการตัดสิทธิและโอกาสการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดชีวิต อันเป็นการกระทบและจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างรุนแรงเกินเหตุ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพชรบุรีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองเพชรบุรี เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลปกครองเพชรบุรีจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งอธิบดีกรมการปกครองและนายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทยได้ส่งคำชี้แจงแก่ศาลแล้ว สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มิได้ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ในกรณีที่มีคำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา ๗๕ ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้น ได้ยึดถือครอบครองป่าที่ตนได้กระทำความผิด ศาลมีอำนาจที่สั่งให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิด ออกไปจากป่านั้นได้ด้วย

มาตรา ๗๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ กับให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินจำนวนอย่างสูงที่กำหนดไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัตินี้ และออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๔. ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๘๔

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๘๔ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๘๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกประกาศไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ แต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้

๑.๑ กระทรวงมหาดไทย

(๑) รองผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) ผู้ใหญ่บ้าน

ฯลฯ

ฯลฯ

เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุม ปราบปรามผู้กระทำความผิด และยึดของกลางตามกฎหมายดังกล่าวภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีสถานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ด้วย ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุม ปราบปรามผู้กระทำความผิด และยึดของกลางตามกฎหมายดังกล่าวภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเป็นผู้ถูกอัยการจังหวัดราชบุรี เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดราชบุรี ว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกร่วมกันตัดฟันต้นไม้มะขามเทศ จำนวน ๑ ท่อน ไม้สนประดิพัทธ์ จำนวน ๙ ท่อน ซึ่งเป็นต้นไม้ที่ขึ้นอยู่ในป่าบริเวณบึงวังมะนาว อันเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และเป็นที่ดินมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน จึงเป็นการร่วมกันกันสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง และกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าในที่ดินดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีกับพวกไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และไม่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายใด จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายในชั้นแรกผู้ฟ้องคดีให้การปฏิเสธ แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำแถลงต่อศาลว่าขอถอนคำให้การปฏิเสธเดิม และให้การใหม่เป็นรับสารภาพตามฟ้องของโจทก์ ศาลจังหวัดราชบุรีจึงมีคำพิพากษาว่าจำเลยทั้งสองมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ มาตรา ๗๒ ตรี วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๑) มาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ การกระทำของจำเลยทั้งสองเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๗๒ ตรี วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๐ แต่เนื่องจากจำเลยทั้งสองไม่เคยได้รับโทษจำคุก

มาก่อน และยังอยู่ในวิสัยที่จะปรับปรุงแก้ไขให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีได้ ทั้งจำเลยที่ ๑ มีตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ส่วนจำเลยที่ ๒ มีตำแหน่งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ต้องดูแลช่วยเหลือลูกบ้าน จึงเห็นควรให้รอการกำหนดโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี และคุมความประพฤติไว้มีกำหนด ๑ ปี ธิปไตยไม่มาชามเทศและไม้สนประติพัทธ์ของกลาง เมื่อคดีเป็นอันถึงที่สุดแล้ว นายอำเภอบ้านโป่ง จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองเพชรบุรี โดยมีข้อโต้แย้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่ผู้ฟ้องคดีได้

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติให้ประชาชนในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้าน และให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าปกครองประชาชนในเขตหมู่บ้าน ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน เป็นคนกลางในการประสานงานระหว่างประชาชนในหมู่บ้านกับหน่วยงานของรัฐ โดยให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ ควบคุมดูแลให้ประชาชนในหมู่บ้าน ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ประสานหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านในการติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานของรัฐ นำปัญหาความเดือดร้อนหรือความต้องการที่จำเป็นของประชาชนในหมู่บ้านแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านโดยถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายประการ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงมีบทบาททั้งในทางเป็นตัวแทนของรัฐและเป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้าน การเป็นผู้ใหญ่บ้านถือเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองอันเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องที่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อถ่วงดุลให้ได้ว่าบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน มีความประพฤติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชนและป้องกันมิให้ผู้มีลักษณะหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรเข้าสู่ตำแหน่ง

อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่วนรวม การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายฉบับต่าง ๆ นั้น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสีย ในการกระทำความผิดตามกฎหมายดังที่ระบุไว้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งการกระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวนอกจากจะเป็นพฤติการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยทั่วไปแล้วยังส่งผลต่อความเชื่อถือไว้วางใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในการรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของประชาชนในหมู่บ้าน การควบคุมดูแลประชาชนในหมู่บ้านให้ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน บุคคลซึ่งกระทำความผิดจนถึงขั้นที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วยอมขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตและไม่อยู่ในฐานะที่จะไว้วางใจให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในฐานะหัวหน้าประชาชนในหมู่บ้านและในฐานะผู้รักษากฎหมายได้

แม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) จะบัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยมีได้แยกแยะฐานความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยป่าไม้ให้ชัดเจนเหมือนกับที่มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ และคำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ ก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ แล้วเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การแผ้วถางป่า หรือยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบจากทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ อีกทั้งการที่ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๗๕ จึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุม ปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการตัดไม้ทำลายป่า และยึดของกลางภายในท้องที่รับผิดชอบด้วย ดังปรากฏตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ แสดงให้เห็นว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในเขตพื้นที่หมู่บ้านนั้นเป็นบทบาทหน้าที่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง จึงต้อง

ถือว่าบุคคลที่เป็นผู้ใหญ่บ้านแต่ได้กระทำความผิดที่เป็นการตัดไม้ทำลายป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้จนถึงขั้นที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดแล้ว ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะได้รับการไว้วางใจให้ทำหน้าที่เป็นผู้ใหญ่บ้านและเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้อีกต่อไป การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ไม่ได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ก็เนื่องจากกฎหมายไม่ประสงค์จะให้บุคคลซึ่งขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมีสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านอย่างเด็ดขาด อันเป็นการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเดียวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ เช่น การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) หรือการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ซึ่งรัฐสภามีอำนาจกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามนั้นได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ประกอบกับเหตุผลและความจำเป็นซึ่งอาจแตกต่างกันไปก็ได้

ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) จะบัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้กว้าง ๆ ว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ แต่เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งการกระทำดังกล่าวล้วนเป็นการกระทำความผิดต่อกฎหมายอันมีผลร้ายแรงต่อป่าไม้และระบบนิเวศน์ของป่าไม้เป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การจำกัดสิทธิของบุคคลที่มีพฤติกรรมเช่นว่านี้โดยเฉพาะบุคคลผู้เป็นเจ้าของพื้นที่ของรัฐ เช่น บุคคลที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน แม้จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมทางการปกครองในระดับท้องที่อยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวกับประโยชน์สาธารณะที่จะต้องรักษาไว้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องป้องกันมิให้ผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียจนไม่เหมาะสมในการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะเป็นผู้ใหญ่บ้านและเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าการกำหนดให้ผู้เป็นผู้ใหญ่บ้านที่ได้กระทำความผิดร้ายแรงโดยเป็นผู้ตัดไม้ทำลายป่าเสียเอง

สมควรต้องพ้นไปเสียจากการเป็นผู้ใหญ่บ้านย่อมเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ดีกว่า จึงถือได้ว่า เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วนแล้ว ดังนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะ ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย ป่าไม้ กล่าวโดยเฉพาะการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พระพุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ นั้น จึงมิได้ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กล่าวโดยเฉพาะการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พระพุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ นั้น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อนึ่ง มีข้อเสนอแนะว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มีลักษณะเป็นการ กำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในทุกกรณีเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะ ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสม แก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำเป็นรายมาตราหรือเป็นรายกรณีให้ชัดเจน จึงสมควรที่ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะร่วมกันพิจารณาแก้ไขกฎหมายนี้ ให้เหมาะสมต่อไป



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ