

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น



สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้ สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญา ของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

**มาตรา ๒๖** การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตาม เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัด ต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

## ๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

**มาตรา ๑๒** ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

๑) ๑

๑) ๑

(๒) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก

๑) ๑

๑) ๑

(๘) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม

๑) ๑

๑) ๑

(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมาย ว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียน ไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมาย ว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของ หรือเจ้าสำนัก

๑) ๑

๑) ๑

(๑๕) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างเสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

๓. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ ๗/๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ เบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตร กำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ พ.ศ. ๒๕๕๖

“ข้อ ๗/๑ กรณีบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามข้อ ๗ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่ ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งแต่ก่อนหรือขณะดำรงตำแหน่ง ให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือวันที่มีคำสั่งแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอันเกิดจากการไม่สุจริตให้เรียกคืนเงินตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ที่ผู้นั้นได้รับมาในระหว่างการดำรงตำแหน่งโดยไม่ชอบดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือน ถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

การอันไม่สุจริต ตามวรรคหนึ่ง ได้แก่

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือ ชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่ง ทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การเรียกคืนเงินตอบแทนตำแหน่งและเงินอื่นตามข้อนี้ ให้นำมาใช้บังคับแก่การที่บุคคลดังกล่าว ได้รับเลือกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นด้วย”

### ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้ วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองนครราชสีมาจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดี โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่



คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงเห็นควรรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

จากคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี คำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะ ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นข้อจำกัดอำนาจรัฐในการตรา กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยกฎหมายนั้นจะต้องตราขึ้นตามวิธีการและ ขั้นตอนที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ และองค์กรณีบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรณีบัญญัติมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคล นอกจากนี้ เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ว่าด้วยหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือกฎหมายดังกล่าวข้างต้นต้องไม่มีเนื้อหา ขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตยและต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษา ประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จึงบัญญัติเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดูผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง บทบัญญัติดังกล่าว เป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลนั้น องค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงหลักการพื้นฐานสำคัญ ประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนี้จะต้องมีความ เหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น



สำหรับความมุ่งหมายในการปกครองระดับหมู่บ้าน ก็เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้น โดยความยินยอมช่วยกันดำเนินกิจการในหมู่บ้านให้เรียบร้อย เป็นหูเป็นตาแก่ทางราชการ ที่จะช่วย สอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรทั่วไป ตลอดจนช่วยเก็บภาษีอากร เพื่อใช้ในกิจการบริหารงานของ แผ่นดิน ภายหลังปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านประสบผลสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบ การปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบล เรียกว่า “การปกครองท้องที่” อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการ ปกครองประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ให้ตราพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ โดยประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของ พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนด หน้าที่ไว้อย่างละเอียดโดยใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทย ต่อมาในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ จึงได้ทรงประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และถือเป็นหลัก ในการจัดระเบียบการปกครองตำบลหมู่บ้านสืบมา

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๐ บัญญัติ ให้ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน มาตรา ๑๕ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจร่วมกับกำนันท้องที่ ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกราษฎร เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ มาตรา ๒๗ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอ ในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษา ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสามัคคีและความสามัคคี ให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ ประสานหรืออำนวยความสะดวก แก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของ ทางราชการ ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย นอกจากนี้ มาตรา ๒๘ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ และอำนาจในการที่เกี่ยวกับความอาญา เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่า ได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ให้แจ้งความต่อกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านแห่งนั้น ให้ทราบ รวมทั้งจับตัวผู้นั้นไว้และริบนำส่งต่อกำนันหรือกรรมการอำเภอต่อไป เป็นต้น จึงเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในสังกัดกรมการปกครองอยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องไว้หลายฉบับรวมถึงเป็นเจ้าหน้าที่



ฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อีกทั้ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่ใช้บังคับปัจจุบัน กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า ต้องมีอายุตั้งแต่ยี่สิบห้าปี ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๒) ประกอบมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งแต่อายุน้อย ๆ จึงมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งได้ยาวนานหลายสิบปี การดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงแตกต่างจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ เช่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ที่มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ หรือ ๕ ปี เท่านั้น ดังนั้น จึงไม่อาจนำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ใหญ่บ้านไปเปรียบเทียบกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ได้ การที่ผู้ใหญ่บ้านมีภารกิจในการเป็นผู้ช่วยนายอำเภอซึ่งเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค จึงย่อมแตกต่างกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เจตนารมณ์ของกฎหมายเลือกตั้งแต่ละฉบับย่อมมีความแตกต่างกัน ไม่อาจนำมาเปรียบเทียบเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้

โดยเหตุที่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำชุมชนที่ใกล้ชิดกับประชาชนในระดับล่างสุดและเป็นสถาบันที่อยู่คู่สังคมไทยมาอย่างช้านานตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ผู้ใหญ่บ้านยังถือเป็นผู้แทนของประชาชนและเป็นผู้นำชุมชนมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนหรือลูกบ้านในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่เกิดจนถึงตาย สถานะของผู้ใหญ่บ้านจึงมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของลูกบ้าน และเป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อประชาชนในระดับพื้นที่ที่จะต้องมีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ที่จะไปเป็นผู้บริหารปกครองประเทศชาติ หากผู้ใหญ่บ้านซึ่งเปรียบเสมือนต้นทางมิได้วางตัวเป็นกลาง ชักชวน ชี้นำ โดยกระทำการสนับสนุนให้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งไม่ว่ากรณีใด หรือรู้ว่ามิบุคคลกระทำการแล้วไม่ดำเนินการเพื่อบรรเทาการกระทำนั้น ก็จะทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมรวมทั้งกรณีและผู้สมัครรับเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารในระดับต่าง ๆ ผู้ใหญ่บ้านเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องวางตัวเป็นกลางอย่างแท้จริงจากภารกิจหน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวทำให้บุคคลผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากราษฎรในหมู่บ้าน มีความประพฤติและมีความเหมาะสม จึงจำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านให้เหมาะสมกับตำแหน่งโดยคำนึงถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๔



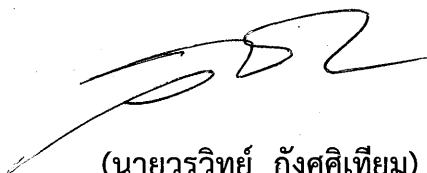
วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุหกสิบปี โดยจะต้องไม่เป็นผู้เคยมีพฤติการณ์หรือกระทำการอันกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

กรณีที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง โดยไม่ได้ระบุว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งระดับใด ความผิดฐานใด และไม่ได้กำหนดระยะเวลาการต้องห้ามที่จะมีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ แม้จะแตกต่างจากการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๒) ที่ไม่ได้บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามกรณีดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่จะบัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามไว้เพียงว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง” เท่านั้น โดยกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวมีการระบุการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งในกรณีต่าง ๆ ไว้ และกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนทั้งทางอาญาและหรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งรวมทั้งกำหนดกรอบระยะเวลาการลงโทษตามความร้ายแรงแต่ละกรณีไว้อย่างพอสมควรแก่เหตุ เช่น กรณีความผิดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้งได้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง หรือกรณีความผิดของการปิดประกาศหรือติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๖๒ ส่วนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติให้ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในทุกฐานความผิด แม้จะมีใช้การกระทำผิดฐานทุจริตในการเลือกตั้ง เช่น การจำหน่ายสุราในเขตเลือกตั้ง การยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้งไม่ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริง หรือการไม่ยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กำหนด การหาเสียงเลือกตั้งนอกเวลาที่กำหนด การถ่ายภาพบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้ว การปิดประกาศหรือติดแผ่นป้ายไม่ถูกต้องตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด เป็นต้น ก็ตาม แต่เมื่อคำนึงถึง



บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตลอดจนระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่มีความแตกต่างจากผู้ดำรงตำแหน่งอื่นแล้ว มีความจำเป็นในการบัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ จึงเป็นไปตามหลักการของการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งใด ย่อมเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของตำแหน่งนั้น ๆ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน นอกจากจะต้องกระทำตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ราษฎรแล้ว ยังมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ อบรม หรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทั้งต้องยึดถือและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ จึงต้องกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอยู่บ้าง แต่ก็เพียงพอเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่กรณีเป็นมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายบรรลุผล มิได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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



(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ