

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๒

วันที่ ๒ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลปกครองนครราชสีมา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวถือเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่า ในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลนั้น องค์การที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น และยังคงต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนพอสมควรแก่กรณี อันเป็นหลักการพื้นฐานในการควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ

เพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยหากจะตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนก็ย่อมต้องคำนึงถึงความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนที่มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยบัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวถือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกให้มาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ หลายประการ รวมถึงการควบคุมคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ปราศจากเหตุหมิ่นมอง ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่และเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมและมีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชนเพื่อประโยชน์ในการปกครองราษฎรภายในท้องที่

เมื่อพิจารณาจากคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง ปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๑ ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านบัว อำเภอเกษตรสมบูรณ์ จังหวัดชัยภูมิ ต่อมาได้มีคำสั่งอำเภอเกษตรสมบูรณ์ ที่ ๕๓๖/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดชัยภูมิว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เพราะไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งยังมีคำสั่งอำเภอเกษตรสมบูรณ์ ที่ ๖๐๐/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๑ เพิกถอนหนังสือสำคัญ

แสดงหลักฐานการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านย้อนหลังไปถึงวันที่เข้ารับตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงได้โต้แย้งว่า การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า เป็นบุคคลผู้ซึ่งไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลซึ่งมีสถานะเป็นพลเมืองของประเทศไทยย่อมต้องมีสิทธิ เสรีภาพ หรือหน้าที่ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในทางใดทางหนึ่งเสมอ เนื่องด้วยประชาชนแต่ละคนคือปัจเจกบุคคลซึ่งมีเจตจำนงเสรีเป็นของตนเอง พลเมืองจึงควรที่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อมีส่วนในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองหรือของชุมชนผ่านกระบวนการในระบอบประชาธิปไตย ในการปกครองระดับท้องที่ ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในท้องที่หมู่บ้านย่อมมีสิทธิในการเลือกผู้นำชุมชนของตน และในขณะเดียวกันประชาชนก็มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกเพื่อเป็นผู้ใหญ่บ้าน เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของคนในชุมชนตามกำลังและความสามารถเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แม้สิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ ประกอบด้วย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพิ่มขึ้นจากบทบัญญัติเดิมหลายอนุมาตราด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่กำหนดว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนั้น ย่อมหมายความรวมถึงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งทุกฉบับที่มีผลใช้บังคับ ทั้งในการเลือกตั้งระดับชาติและการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น บทบัญญัตินี้จึงให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นกระบวนการขั้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และป้องกันมิให้บุคคลที่เคยมีความประพฤติทุจริตเข้าสู่ตำแหน่งใช้อำนาจในทางมิชอบอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของคนในชุมชน และเมื่อบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาในการจำกัดสิทธิไว้ ย่อมถือเสมือนว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลนั้นตลอดชีวิต ซึ่งการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัด

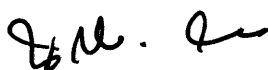
สิทธิของบุคคลจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนพอสมควรแก่กรณีอันเป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญ รับรองและคุ้มครองไว้เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพ ที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปให้มีความสมดุลกัน ประกอบกับต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสมและ มีความจำเป็นหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด

การเลือกบุคคลที่จะเข้ารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นมีลักษณะเฉพาะเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้แทนอื่น จำต้องรักษาหลักการประชาธิปไตยและปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัดเพื่อให้เกิดความสุจริต และเที่ยงธรรม การกระทำความผิดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนั้นถูกบัญญัติไว้ในกฎหมาย หลายฉบับและมีอยู่หลายฐานความผิดด้วยกัน แต่ละฐานความผิดย่อมมีบทกำหนดโทษของผู้ฝ่าฝืน แตกต่างกันไปตามความร้ายแรงแก่กรณี ประกอบไปด้วยโทษทางอาญาและหรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งอื่นพบว่ามีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๔๒ (๑๓) ที่กำหนดว่า บุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริต ในการเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ใช้บังคับกับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๕๐ (๑๑) กำหนดว่า บุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีการกำหนดคุณสมบัติและ ลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ โดยกำหนดขอบเขตของความผิดที่ต้องห้าม ไว้อย่างชัดเจนเฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้งเท่านั้น มิได้รวมถึงความผิดเกี่ยวกับ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งกรณีอื่น เช่น การจำหน่ายสุราในเขตเลือกตั้ง การยื่นบัญชีรายรับรายจ่าย ในการเลือกตั้งไม่ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริง หรือไม่ยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนด การหาเสียง เลือกตั้งนอกเวลาที่กำหนด การถ่ายภาพบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้ว การปิดประกาศหรือติดแผ่นป้าย ไม่ถูกต้องตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด เป็นต้น การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติตัดสิทธิบุคคลซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง แม้มิใช่การกระทำความผิดฐานทุจริตในการเลือกตั้ง

ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เนื่องจากในบางกรณีอาจเป็นเพียงการกระทำ ความผิดซึ่งมิได้ถึงขั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง แต่กลับจำต้องเสียสิทธิ การมีส่วนร่วมในการปกครองระดับท้องถิ่นไปโดยตลอด บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นมาตรการทางกฎหมาย ที่ไม่ได้สัดส่วนและเหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำผิด

การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามแก่บุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ว่าจะต้องไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งแต่ไม่กำหนด ระยะเวลาว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับ กล่าวคือ การได้บุคคลที่มีความประพฤติเหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น กับการจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกเพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้นำของราษฎรในพื้นที่ไปตลอดชีวิต ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นยังเป็นภาระ ต่อผู้กระทำความผิดเกินสมควรแก่เหตุทำให้ต้องสูญเสียสิทธิในการสมัครเข้ารับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ไปตลอดชีวิต ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่ใช่ ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยที่มีได้กำหนดระยะเวลา สิ้นสุดไว้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ