

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย รับรองหลักการในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนเท่าที่จำเป็น และสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

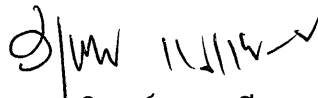
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษา

ถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง แม้มตรา ๑๕ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจร่วมกับกำนันท้องที่ ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกราษฎร เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ มาตรา ๒๗ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีในท้องที่ ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย มาตรา ๒๘ บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวกับความอาญา เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ให้แจ้งความต่อกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านแห่งนั้นให้ทราบ รวมทั้งจับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันหรือกรมการอำเภอต่อไป และระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุหกสิบปี จากภารกิจหน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวทำให้บุคคลผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากราษฎรในหมู่บ้าน มีความประพฤติและมีความเหมาะสมก็ตาม แต่คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนี้ไม่ได้ระบุว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งระดับใด ความผิดฐานใด ทั้งไม่ได้กำหนดระยะเวลาการต้องห้ามที่จะมีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๒) ซึ่งไม่ได้บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกันกับกรณีผู้ใหญ่บ้าน แต่จะบัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้เพียงว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง” เท่านั้น โดยกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวมีการระบุการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งในกรณีต่าง ๆ ไว้ และกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนทั้งทางอาญาและ

หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดกรอบระยะเวลาการลงโทษตามความร้ายแรงแต่ละกรณีไว้  
อย่างพอสมควรแก่เหตุ เช่น กรณีความผิดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้งในทำนอง  
เดียวกับความผิดของผู้ฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดโทษจำคุกไว้ไม่เกินสองปี  
หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี หรือกรณี  
ความผิดของการปิดประกาศหรือติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
กำหนดระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ  
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑  
มาตรา ๑๖๒ ส่วนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) นั้น  
บัญญัติให้ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งใน  
ทุกฐานความผิด แม้จะมีใช้การกระทำผิดฐานทุจริตในการเลือกตั้ง อาทิเช่น การยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายใน  
การเลือกตั้งไม่ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริง หรือการไม่ยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้งภายใน  
ระยะเวลาที่กำหนดการหาเสียงเลือกตั้งนอกเวลาที่กำหนด เป็นต้น แต่กลับถูกจำกัดสิทธิในการสมัครรับ  
เลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต ทั้งเมื่อพิจารณาภารกิจหน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านแล้วจะเห็นได้ว่า  
ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจการปกครองเฉพาะในท้องที่หมู่บ้านของตนเท่านั้น ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบน้อย  
กว่าผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเป็นอย่างมาก การที่พระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติคุณสมบัติและไม่มี  
ลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างเคร่งครัดเช่นนี้ย่อมเป็นผลร้ายมากกว่า  
ทั้งการไม่กำหนดระยะเวลาของลักษณะต้องห้ามย่อมทำให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและต้องห้ามใช้  
สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต แม้ความมุ่งหมายของบทบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นเพื่อเป็น  
มาตรการในการคัดกรองบุคคลให้ได้คนดี คนเก่ง คนมีประวัติที่ใสสะอาด และเป็นผู้เลื่อมใสในการปกครอง  
ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชนและ  
มีความเหมาะสมในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวต้องเป็นมาตรการที่มี  
ผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลให้น้อยที่สุด การขาดความสมดุลระหว่างประโยชน์ที่มหาชนหรือ  
ส่วนรวมที่จะได้รับจากการใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าวกับสิทธิของบุคคลที่ต้องสูญเสียไปจากการถูก  
ต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต จึงเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินความจำเป็นตามที่  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง รับรองไว้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล  
เกินสมควรแก่เหตุ ทั้งไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ดังนั้น พระราชบัญญัติ

ลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

  
(นายวิรุทธิ์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ