

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจรินทร์ หวานนท์ 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

คดีนี้ เดิมนายไชยมงคล รักษมณี เป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๑ ตำบลบ้านบัว อำเภอเกษตรสมบูรณ์ จังหวัดชัยภูมิ ต่อมานายอำเภอเกษตรสมบูรณ์มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดชัยภูมิว่า นายไชยมงคลมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เพราะเหตุไม่ได้ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตาม มาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ นายไชยมงคล ยื่นฟ้องนายอำเภอเกษตรสมบูรณ์และผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิต่อศาลปกครองนครราชสีมา ขอให้เพิกถอนคำสั่งโดยโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ชัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

บทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเฉพาะความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ตามประเด็นที่มีการโต้แย้งมาในคดีนี้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยมิได้กำหนดระยะเวลาการห้ามไว้ จึงเป็นการต้องห้ามในทุกการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งตลอดชีวิต มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอันเกิดจากการทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งดังกล่าว เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

เห็นว่า กฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นการตัดสิทธิของบุคคล ฉะนั้น โดยสภาพย่อมเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้ การดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นการปกครองของราชการส่วนภูมิภาคในระดับท้องที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จำเป็นต้องมีคุณสมบัติให้เหมาะสมแก่การใช้อำนาจหน้าที่ แต่ต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

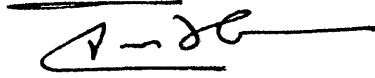
คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยเลือกตั้งนอกจากการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้วยังมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งระดับประเทศ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งไว้เหมือนกัน เฉพาะความผิดฐานทุจริต การเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๓) บัญญัติว่า “เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง” โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาการต้องห้าม เนื่องจากการทำผิดฐานทุจริต การเลือกตั้งเป็นการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือเป็นความผิดร้ายแรง ส่วนความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในฐานความผิดอื่น ๆ เช่น การไม่จัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย อาจเกิดจากความผิดพลาด ไม่ร้ายแรงถึงขนาดที่จะต้องห้ามตลอดชีวิต พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๕ เพียงให้จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น มีกำหนดห้าปี

สำหรับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่นำมาอ้างตัดสิทธิการเลือกผู้ใหญ่บ้านคนนี้ บัญญัติความผิดไว้หลายกรณีหลายฐานความผิด มีทั้งโทษปรับ จำคุก และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยบัญญัติโทษหนักเบาต่างกันตามความรุนแรงของการทำผิด การเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับบัญญัติเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาการต้องห้าม ส่วนการไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งเป็นความผิดซึ่งมีโทษตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๑๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้ระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท ทั้งยังให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาสิบปีด้วย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวประกอบกันแล้ว จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้การกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามการที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำนั้น เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ยังคงมีความจำเป็นต้องมีบทบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือก
เป็นผู้ใหญ่บ้าน เพียงแต่ต้องจำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสม
แก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุง
บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดค่าบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวัน
นับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย



(นายจิรนิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ