

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ทั้งนี้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และบัญญัติเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการปรับปรุงหลักการจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยให้ครอบคลุมกว้างขึ้นกว่าเดิมจากที่เคยกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองจะมีเฉพาะที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา ๒๖ ได้รวบรวมหลักสำคัญ ๆ ที่เคยมีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มาไว้ในที่เดียวกัน แต่บัญญัติให้ชัดเจนถึงความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังเป็นการรองรับบทบัญญัติของมาตรา ๒๕

๒๖๓๐

ที่บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้อย่างไม่จำกัด การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะมีเฉพาะที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมาย มาตรา ๒๖ จึงได้บัญญัติถึงเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับ ... กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ...” ซึ่งมาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๒ ครั้ง โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๑๒ (๑๑) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา มาตรา ๑๒ (๑๑) นี้จึงเป็นบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง หรือกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสาธารณประโยชน์อื่น ๆ อีกหลายกรณี อันเป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้บุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้ามเพื่อมาทำหน้าที่ปกครองประชาชนและรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตหมู่บ้าน รวมทั้งเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้น ๆ จะปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชน แต่เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งรวมอยู่ในอนุมาตราดังกล่าวด้วย ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งทำให้ผู้เคยกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งไม่สามารถจะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดไป เมื่อพิจารณาเทียบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

MW

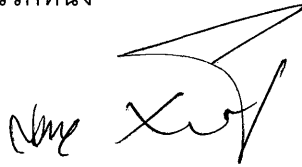
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกรัฐมนตรี รวมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๕๐ ได้มีการแยกเป็นอนุมาตราโดย (๑๑) ได้กำหนดกรณีต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้งเท่านั้นที่จะเป็นผู้ต้องห้ามรับสมัครเลือกตั้ง และเมื่อนำมาพิจารณาเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่บัญญัติคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๔๒ ได้มีการแยกเป็นอนุมาตราต่างหากไว้เช่นกัน กฎหมายทั้งสองฉบับได้กล่าวในทำนองเดียวกัน ซึ่งกรณีการทุจริตการเลือกตั้งถือเป็นเรื่องร้ายแรงจึงต้องจำกัดสิทธิไว้เป็นคุณสมบัติ และเมื่อศึกษากฎหมายเลือกตั้งฉบับอื่นประกอบ จะเห็นได้ว่าแต่ละฉบับจะมีการระบุการกระทำที่เป็นความผิดของกฎหมายเลือกตั้งในกรณีต่าง ๆ ไว้ โดยกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนทั้งทางอาญาและหรือมีการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง โดยกำหนดกรอบระยะเวลาการลงโทษตามความร้ายแรงแต่ละกรณีไว้อย่างพอสมควรแก่เหตุ เช่น กรณีความผิดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้งได้ระวางโทษจำคุกไว้ไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับและให้ศาลสั่งให้เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

ส่วนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแม้จะมีใช้ตำแหน่งทางการเมืองก็ตามแต่วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านไม่มีความแตกต่างกับการเลือกตั้งทางการเมืองมากนัก และหากพิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๕) ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามว่าต้องไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างเสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บทลงโทษนี้เพียงจำกัดสิทธิไม่ให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านช่วงขณะหนึ่งเท่านั้นจนกว่าผู้นั้นจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งในครั้งต่อไปสิทธิก็จะกลับคืนมา จะเห็นได้ว่าอนุมาตรานี้ก็ยังมีกรอบระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้แม้จะเป็นเรื่องของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเช่นกัน ในขณะที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำของประเทศที่ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ เป็นที่ยอมรับเชื่อถือ และเป็นบุคคลตัวอย่างของประชาชนทั้งประเทศ ก็ไม่มีบัญญัติคำว่า “กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการเป็นรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด เมื่อพิจารณากรณีตามคำร้องในการเลือกผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นระดับหมู่บ้านกลับกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านสูงกว่าผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญระดับประเทศ ดังนั้น บทลงโทษการจำกัดสิทธิในการรับเลือก ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ก็ควรที่จะต้องสอดคล้องกับกฎหมายเลือกตั้งฉบับอื่น ๆ และต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงของความผิด การบัญญัติคำว่า “กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง” ไว้ในมาตรา ๑๒ (๑๑) จึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็น

MW

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและเป็นมาตรการของกฎหมายที่ไม่ได้สัดส่วนและเหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำผิดรวมทั้งผลที่เกิดขึ้นตกเป็นภาระต่อผู้กระทำผิดมากกว่าโทษที่จะได้รับ ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



(นายณาดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ