

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง  
ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก ชัดหรือแย่งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายวุฒิพงศ์ ทองพยงค์) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๒๖/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายวุฒิพงศ์ ทองพยงค์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอเมืองสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตรวจสอบคุณสมบัติ



- ๒ -

และลักษณะต้องห้ามของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่ามีคุณสมบัติครบถ้วน ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบประวัติจากศาลจังหวัดสมุทรสาครว่า ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือชี้แจงว่ากระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติ เสร็จสิ้นไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องผูกพันตามประกาศดังกล่าวและดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต่อไปโดยเร็ว จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า เคยต้องคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาคร คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๖๓/๒๕๕๐ ฐานความผิดร่วมกัน เล่นการพนันป๊อก พนันเอาทรัพย์สินโดยไม่มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้เล่น ศาลพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานเป็นเจ้ามือ ลงโทษจำคุก ๓ เดือน ปรับ ๒,๕๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอไว้ ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อ ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เพิกถอน ประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบล บางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจหักล้างหรือโต้แย้งคำพิพากษา ศาลจังหวัดสมุทรสาคร คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๖๓/๒๕๕๐ เห็นควรยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการ วิธีการ และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด จึงยื่นฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ หากศาลเห็นว่าประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ชอบแล้ว ขอให้เพิกถอนประกาศ



อำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า  
ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยเร็ว

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะ  
ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ  
ต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับ  
กฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖  
เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้ได้แยกฐานความผิดแต่ยังคง  
จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งมิใช่เป็นการประพฤดิชั่ว  
ร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับ  
ลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พ้นสิบปีก็สามารถ  
ใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าว  
ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้  
รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย  
การพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖  
ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของ  
ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือ  
ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า  
ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มี  
ลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิด  
เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ



มาตรา ๒๖ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้บุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำ ความเห็นยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑. อธิบดีกรมการปกครอง จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้ รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวหากได้กระทำความผิดแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อคัดกรองและป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุไว้ในอนุมาตราดังกล่าวเข้าสู่ตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจในทางมิชอบอันจะส่งผล อย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีเจตนารมณ์ให้หมู่บ้านตามการปกครองท้องที่มีผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จภายในหมู่บ้าน ต้องอาศัย คุณสมบัติผู้มีมาตรฐานสูง มีความประพฤติที่ดี ไม่เสื่อมเสียชื่อเสียงในด้านต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับ และเชื่อถือของราษฎรในหมู่บ้าน หากให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับ กฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก มาเป็นผู้นำราษฎร และเป็น เจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมาย อาจทำให้เกิดการต่อต้าน ในชุมชน หมู่บ้าน ซึ่งเป็นสถาบันพื้นฐานที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ก่อให้เกิดวิกฤตศรัทธาและเป็นปัญหา ต่อความสงบเรียบร้อยได้ ส่วนกรณีที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการจำกัดสิทธิไว้ นั้น เพื่อป้องกันการได้มา ซึ่งบุคคลที่มีประวัติพฤติกรรมเสื่อมเสียไม่เหมาะสมอันเป็นเหตุให้เกิดความไม่ศรัทธา หรือได้รับการดูหมิ่น เกลียดชังทั้งจากราษฎรในหมู่บ้านและบุคคลภายนอก นำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ตนเองและหน้าที่ การจะพิจารณาว่าผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) หรือไม่ คงพิจารณาแต่เพียงว่าผู้นั้นเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุ



ในมาตรานี้หรือไม่เท่านั้น มิได้พิจารณาถึงโทษที่ได้รับ ซึ่งเป็นไปโดยผลของกฎหมาย และระยะเวลา ไม่สามารถปล้ำงพฤติกรรมในการกระทำความผิดได้

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหมายควบคุมการเล่นการพนัน ซึ่งขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน และมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพนัน เพื่อความชัดเจนในการควบคุมและการขอรับ ใบอนุญาตกำหนดมาตรการป้องกันเด็กและเยาวชนเข้าเล่นการพนัน โดยห้ามผู้จัดให้มีการเล่นหรือ การพนันยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์เข้าเล่นหรือเข้าพนันโดยเด็ดขาด รวมทั้งการควบคุม ตรวจสอบ การอนุญาต การโฆษณา และกำหนดอัตราโทษและค่าธรรมเนียม โดยกำหนดโทษผู้จัดให้มีการเล่นหรือการพนัน (เจ้ามือหรือเจ้าสำนัก) ผู้ทำอุบายล่อ ผู้ช่วยประกาศ โฆษณาหรือชักชวนโดยทางตรงหรือทางอ้อม ผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันต้องรับผิดชอบตามแต่ประเภทของการเล่น หรือการพนันนั้น ๆ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และเอกสาร ประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้อยู่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับ กฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพ ของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติ เงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล



ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ ทั้งมาตรา เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้น โดยมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้มกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ...” ต่อมาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ยกเลิกความในมาตรา ๑๒ เดิม และกำหนดให้ใช้ความในมาตรา ๑๒ ใหม่แทน โดยมาตรา ๑๒ (๑๑) มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้แยกฐานความผิดแต่ยังคงจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งมิใช่เป็นการประพฤดิชั่วร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒



(๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พันสิบปีก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน ซึ่งมาจากการเลือกของราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้นตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหารากฐานต่าง ๆ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องที่ และยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรในการรับเรื่องร้องทุกข์หรือความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ด้วยเหตุนี้ผู้ใหญ่บ้านจึงมีความสำคัญต่อระบอบการเมืองการปกครองในพื้นที่ อันเป็นกลไกขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาลในระดับท้องที่เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ มีเจตนารมณ์เพื่อให้ได้บุคคลผู้มีลักษณะที่เหมาะสม มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน และห้ามผู้มีลักษณะบางประการหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องที่ และส่วนรวม โดยมาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับ ... กฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก” เพื่อป้องกันบุคคลที่เคยกระทำความผิดจนถึงขั้นศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายในการกลั่นกรองและตรวจสอบบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอย่างเด็ดขาด กฎหมายประสงค์ให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมีอยู่ตลอดเวลาที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยสภาพจึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิได้ เนื่องจากการที่บุคคลใดเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดถือเป็นพฤติการณ์มีผลทินมัวหมองไม่อาจอยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน



ไม่สมควรให้เข้ามามีอำนาจในการปกครองหมู่บ้าน โดยเฉพาะกรณีผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก อันเป็นพฤติกรรมในทางอบายมุขที่ไม่พึงประสงค์ของคนในสังคม ประกอบกับเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเป็นผู้จัดให้มีการพนันขึ้น อันเป็นการมอมเมาราษฎรให้ลุ่มหลงในอบายมุข ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน เกิดความไม่สงบสุขในสังคมและอาชญากรรม กลายเป็นปัญหาสังคมและส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ถือเป็นภัยคุกคามต่อสังคมโดยรวมและความมั่นคงภายในรัฐ มิใช่พฤติกรรมอันดีงามที่วิญญูชนทั่วไปพึงกระทำ ไม่เหมาะสมสำหรับผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะผู้รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคม แม้บุคคลนั้นจะพ้นโทษมาแล้วก็มิได้มีผลเป็นการลบล้างหรือแก้ไขมลทินของผู้ที่จะมาเป็นแบบอย่างแก่ชุมชนได้ นอกจากนี้การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัตินี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่บัญญัติให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือผู้ที่เคยทำความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะเข้ามาดำรงตำแหน่งในทางการเมือง อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งหมายให้มีการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้บุคคลที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง แม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิของบุคคลซึ่งมีผลกระทบกระเทือนสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อีกทั้งการกำหนดความผิดดังกล่าวเฉพาะในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักเท่านั้น มิได้รวมถึงผู้เข้าไปเล่นการพนันหรือผู้สนับสนุน เป็นการบัญญัติกฎหมายที่จำแนกประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์





สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการได้มาซึ่งผู้ใหญ่บ้านที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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





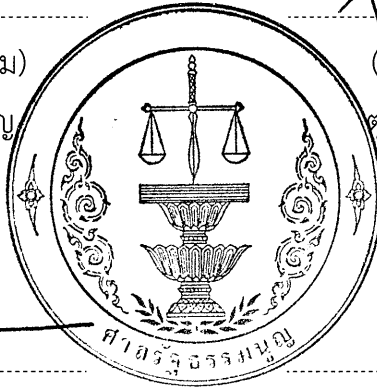
(คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖)

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปิยญา อดุชาชน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายจิรนิติ หะวานนท์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รั้วอมฤต)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ