

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้าของมือหรือเจ้าสำนักขัณฑ์หรือแย่งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร

กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก ...”

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้ได้แยกฐานความผิดแต่ยังคงจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งมิใช่เป็นการประพฤดิชั่วร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พ้นสิบปีก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกให้มาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายบางฉบับ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุไว้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับท้องที่ อีกทั้งเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย ถ้าหากบุคคลซึ่งได้รับเลือกเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวใช้อำนาจในทางมิชอบ ย่อมส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวมอย่างมีนัยยะสำคัญ อันเป็นการให้ความสำคัญแก่กระบวนการขึ้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) จึงมีวัตถุประสงค์ในการมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยควบคุมและกั้นกรองคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและปราศจากเหตุฉ้อโกงในการที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในระดับท้องที่ อีกทั้งเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมและมีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชนเพื่อประโยชน์ในการปกครองราษฎรภายในท้องที่ อย่างไรก็ตาม บุคคลซึ่งมีสถานะเป็นพลเมือง

ของประเทศไทยย่อมต้องมีสิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง รวมถึงหน้าที่ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในทางใดทางหนึ่งเสมอ เนื่องด้วยประชาชนแต่ละคน คือ ปัจเจกบุคคล ซึ่งมีเจตจำนงเสรีเป็นของตนเอง พลเมืองจึงควรที่จะมีสิทธิและเสรีภาพที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองหรือชะตาชีวิตของชุมชนผ่านกระบวนการในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปกครองระดับท้องถิ่นที่ซึ่งประชาชนผู้อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหรือหมู่บ้านนั้น ย่อมมีสิทธิในการเลือกผู้นำในระดับท้องถิ่นหรือผู้นำชุมชนของตนเอง กล่าวคือ มีสิทธิในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้มาทำหน้าที่ปกครองประชาชนในระดับท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม และในขณะเดียวกันประชาชนก็มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกเพื่อเป็นผู้นำในระดับท้องถิ่นหรือผู้นำชุมชนของตนเอง กล่าวคือ มีสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ปกครองประชาชนในระดับท้องถิ่นหรือชุมชนตามกำลังและความสามารถเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลทุกคนพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ ในการใช้สิทธิดังกล่าวบุคคลที่จะใช้สิทธิย่อมต้องได้รับการพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หมวดที่ ๓ ว่าด้วยลักษณะปกครองหมู่บ้าน ตอน ๒ การแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน การออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มาตรา ๑๒ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยได้มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพิ่มขึ้นจากบทบัญญัติเดิมหลายอนุมาตราด้วยกัน เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ ทั้งนี้ ในส่วนของมาตรา ๑๒ (๑๑) ได้มีการกำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของมือหรือเจ้าสำนัก อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของบุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานในกรณีดังกล่าวเอาไว้แต่อย่างใด ส่งผลทำให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ย่อมถูกจำกัดสิทธิในการ

ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไปตลอดชีวิตตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑)

เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ได้กำหนดให้ผู้ที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ส่งผลทำให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นการจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง โดยการจำกัดสิทธิดังกล่าวบทบัญญัติแห่งกฎหมายมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาของการจำกัดสิทธิไว้แต่อย่างใด จึงเป็นกรณี que si que non ที่หากบุคคลเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ย่อมถูกจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต เนื่องจากเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) อันเป็นมาตรการในการควบคุมและถ่วงดุลของคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลดังกล่าวจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กับสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่จะต้องสูญเสียไปตลอดชีวิตอันเนื่องมาจากการเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก อีกทั้งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ อนุมาตราอื่น ๆ ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๙) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก (๑๐) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ (๑๒) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) หรือ (๗) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก และ (๑๓) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดให้ผู้ที่สมักรับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้านต้องไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของมือหรือเจ้าสำนัก โดยมีได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการห้ามผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของมือหรือ เจ้าสำนัก ใช้สิทธิลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลทำให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิด เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของมือหรือเจ้าสำนัก ต้องถูกจำกัดสิทธิในการ ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม อีกทั้งกระทบต่อศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และไม่พอเหมาะพอควรแก่กรณี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้ บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้านต้องไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของมือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยและสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับอนุมาตราอื่นและสภาพการณ์ปัจจุบัน



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ