

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายปัญญา อุดชาชน 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 ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักขัณฑ์หรือแย่งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รูปแบบการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านมีพัฒนาการความเป็นมาอันยาวนานตามประวัติศาสตร์ไทย ตั้งแต่กรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ โดยถือว่าตำบลและหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ที่เล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งมีกำนันเป็นผู้ปกครองตำบล และผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน สำหรับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับแรกของไทยที่ได้จัดรูปแบบการปกครองท้องที่ระดับตำบลและหมู่บ้าน คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ทรงประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ดังกล่าวและประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องที่ปฏิบัติงานเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในระดับตำบลและหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลเกินกว่ารัฐบาลจะดูแลได้ทั่วถึง ดังสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงชี้แนะว่า “... ความมุ่งหมาย

ในการปกครองชั้นตำบลนี้ จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นโดยความนิยม เอาเป็นธุระ  
ปรีกษาหรือช่วยกันรักษาบรรดาการในตำบลให้เรียบร้อยตลอดตำบลนั้น และเป็นหูเป็นตาของรัฐบาล  
ที่จะสอดส่องดูแลกิจสุขทุกข์ของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้รู้เห็นได้ทั่วไป ตลอดจนช่วยนำเก็บภาษีอากร  
ผลประโยชน์แผ่นดิน ซึ่งสมควรจะได้จากราษฎรโดยชอบธรรม ดังหน้าที่มีอยู่ในตำแหน่งกำนัน  
นายตำบล ทุกวันนี้”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังกล่าว ได้มีการแก้ไข  
เพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น ๑๕ ครั้ง คือ

๑. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พระพุทธศักราช ๒๔๘๖
๓. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๙
๔. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๐
๕. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๑๕
๖. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕
๗. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๖
๘. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๕
๙. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๒๗
๑๐. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒
๑๑. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕
๑๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒
๑๓. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑
๑๔. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒
๑๕. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๒/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติม  
กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละครั้งมีสาระสำคัญแตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติลักษณะ  
ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๐ บัญญัติให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ๒ ตำแหน่ง คือ ฝ่ายปกครอง  
และฝ่ายรักษาความสงบ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๕ บัญญัติ  
ให้สตรีมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ และประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ยกเลิกตำแหน่งกำนัน

ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ ให้ยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

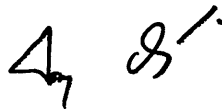
ฯลฯ

ฯลฯ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๒๗ มาจากการเลือกของประชาชนในหมู่บ้าน ได้รับเงินเดือนอยู่ในหมวดว่าด้วยค่าตอบแทน ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ปัจจุบันดำรงตำแหน่งถึงอายุ ๖๐ ปี บทบัญญัติพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นมาตรการทางกฎหมายในการกลั่นกรองและตรวจสอบบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียไม่ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมีอยู่ตลอดเวลาที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อมิให้มีมลทินมัวหมองอันเป็นความประพจน์ที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติระบุเกี่ยวกับฐานความผิดอย่างชัดเจนว่าเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๕

อีกด้วย ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิของบุคคลซึ่งมีผลกระทบกระเทือนสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยก็ตาม แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการได้มาซึ่งผู้ใหญ่บ้านที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ