

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

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

นายวุฒิพงศ์ ทองพวงค์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอเมืองสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ คณะกรรมการได้ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่ามีคุณสมบัติครบถ้วน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบประวัติผู้ฟ้องคดีจากศาลจังหวัดสมุทรสาครว่า ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่ากระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติได้เสร็จสิ้นไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องผูกพันตามประกาศคุณสมบัติดังกล่าว และดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อไปโดยเร็ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาคร ในฐานความผิดร่วมกันเล่นการพนันบ่อน พนันเอาทรัพย์สินโดยไม่มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้เล่น โดยศาลพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานเป็นเจ้ามือ ลงโทษจำคุก ๓ เดือน ปรับ ๒,๕๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอไว้ ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีประกาศเพิกถอนประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓

และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจหักล้างหรือโต้แย้งคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาครได้ จึงยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการ วิธีการ และขั้นตอน ตามที่กฎหมายกำหนด จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ขอให้เพิกถอนกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ หากศาลเห็นว่าประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อ ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ชอบแล้ว ก็ขอให้เพิกถอนประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยเร็ว

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิด เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้ได้แยกฐานความผิดแต่ยังคงจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นเพราะมิใช่เป็นการประพฤติดุร้ายและไม่ได้นำให้เกิด ความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้าม ในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พ้นสิบปีก็สามารถใช้สิทธิ สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ มาตรา ๑๒ (๑๑) ดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองกลางเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิด เป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่ง คำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีนี้ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงมีคำสั่งรับคำโต้แย้งนี้ไว้ พิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาศาลจึงมีคำสั่งให้อธิบดีกรมการปกครองและรัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงมหาดไทยทำคำชี้แจงเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอธิบดีกรมการปกครอง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ส่งคำชี้แจงให้ศาลแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

๑) ๑

๑) ๑

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

๑) ๑

๑) ๑

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองหมู่บ้านไว้ โดยกำหนดให้มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งมาจากการเลือกของราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้นตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ และเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหาคriminalต่าง ๆ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม และจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องที่ และยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรในการรับเรื่องร้องทุกข์หรือความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ด้วยเหตุนี้ผู้ใหญ่บ้านจึงมีความสำคัญต่อระบอบการเมืองการปกครองในพื้นที่ อันเป็นกลไกขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาลในระดับท้องที่เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงมีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการคัดกรองให้ได้บุคคลผู้มีลักษณะที่เหมาะสม มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสาธารณชน จึงห้ามผู้มีลักษณะบางประการหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องที่และส่วนรวม และเมื่อพิจารณาลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเฉพาะในส่วนที่ว่า “ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก” แล้ว เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่ใช้ถ้อยคำเดียวกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ

“มาตรา ๙๘ ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในความผิดฐานเป็นเจ้าของมือหรือเจ้าสำนัก ...” พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) จึงถือได้ว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวและเป็น มาตราการอันเหมาะสมที่จะป้องกันบุคคลที่เคยกระทำความผิดจนถึงชั้นศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้าของมือหรือเจ้าสำนัก เข้าสู่ตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย เพื่อมิให้เข้ามา เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการปกครองหมู่บ้านไปในทางมิชอบ อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน ในหมู่บ้านรวมถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมด้วย บทบัญญัตินี้จึงเป็นมาตรการ ทางกฎหมายในการห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้อีกอย่างเด็ดขาด ซึ่งเป็น ไปตามหลักการบัญญัติกฎหมายในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือก หรือสมัครเข้าสอบแข่งขันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสมในแต่ละกรณี ดังนั้น กรณีผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิด เป็นเจ้าของมือหรือเจ้าสำนัก ซึ่งถือเป็นพฤติการณ์ในทางอบายมุขที่ไม่พึงประสงค์ของสังคม การประพฤติดังกล่าวที่มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ เป็นการขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นเจ้าของมือหรือเจ้าสำนักหรือเป็นผู้จัดให้มีการพนัน ถือเป็นตัวการมอมเมาราษฎรให้ลุ่มหลง ในอบายมุข ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน สิทธิหรือเสรีภาพอื่น ๆ จนเกิดความไม่สงบสุขในสังคม และเกิดอาชญากรรมจนกลายเป็นปัญหาสังคมที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง จึงเป็นภัยคุกคามต่อสังคม โดยรวมและความมั่นคงภายในรัฐด้วย บุคคลผู้มีพฤติกรรมดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมที่จะให้เข้ามา ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรักษากฎหมาย และความสงบเรียบร้อยของสังคม พฤติการณ์แห่งการกระทำผิดเช่นนี้แม้ว่าบุคคลผู้นั้นจะพ้นโทษแล้ว ก็มิได้มีผลให้เป็นการลบล้างพฤติการณ์ที่ได้กระทำไปแล้วแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิดังกล่าวของบุคคลผู้มีลักษณะ ต้องห้ามกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้ได้มาซึ่งผู้ใหญ่บ้าน ที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในกรณีนี้แล้ว เห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิด เป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ