

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๖๖

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๒๖/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายอำเภอเมืองสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า มีคุณสมบัติครบถ้วน ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบประวัติจากศาลจังหวัดสมุทรสาครว่า ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือ ที่ สค ๐๑๑๘.๑๑/๒๗๔๐ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ ให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน และมีประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง ขอย้ายระยะเวลา (เลื่อน) การเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๓ ออกไป ๓๐ วัน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า กระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติได้เสร็จสิ้นไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องผูกพันตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ และดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อไปโดยเร็ว หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศอำเภอเมือง



สมุทรสาคร เรื่อง ขอย้ายระยะเวลา (เลื่อน) การเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ ขยายวันเลือกผู้ใหญ่บ้านออกไปจนกว่าจะทราบผลการหาหรือคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ที่ สค ๐๑๑๘.๑๑/๖๓๓ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาคร คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๖๓/๒๕๕๐ ฐานความผิดร่วมกันเล่นการพนันป็อก พนันเอาทรัพย์สินโดยไม่มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้เล่น ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานเป็นเจ้ามือ ลงโทษจำคุก ๓ เดือน ปรับ ๒,๕๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอไว้ ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เพิกถอนประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระเจ้า ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือที่ สค ๐๑๑๘.๑๑/๑๑๐๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจหักล้างหรือโต้แย้งคำพิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาคร คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๖๓/๒๕๕๐ จึงเห็นควรยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการ วิธีการ และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามประกาศอำเภอเมืองสมุทรสาคร เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ตั้งแต่ต้น หากศาลเห็นว่าประกาศฉบับลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ชอบแล้ว ก็ขอให้เพิกถอนประกาศ ฉบับลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยเร็ว

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในจำนวนกฎหมายอื่นในอนุมาตรานี้ แม้ได้แยกฐานความผิดแล้วแต่ยังจำกัดสิทธิเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้น อีกทั้งมิใช่เป็นการประพฤดิชั่วร้ายแรง



และไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ และเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้าม
อนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่เมื่อพ้นสิบปีก็สามารถใช้สิทธิสมัคร
รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
มาตรา ๑๒ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าว
ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี
โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑)
ในส่วนที่กำหนดให้ผู้ซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิด
เป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของ
ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

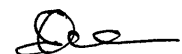
สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือ ที่ ศป ๐๐๓๒/ธ ๓๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๖ ส่งความเห็น
ของศาลปกครองกลางดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติ
คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษา
ถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติ
ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ได้บุคคล
ผู้มีลักษณะที่เหมาะสม มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน โดยบัญญัติ
ลักษณะหรือพฤติกรรมของบุคคลบางประการที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ใหญบ้าน อันเป็นหลักประกัน
ว่าบุคคลที่ได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องที่และส่วนรวม ทั้งนี้
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทบัญญัติ
ที่แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และใช้บังคับ



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

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีสภาพบังคับและโทษน้อยที่สุดในอนุมาตรานี้ แม้ได้กำหนดเฉพาะฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักแล้วก็ตามแต่ยังคงจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งมิใช่เป็นการประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งเมื่อเทียบกับลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ที่พันกำหนดสืบปี่ก็สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้


เห็นว่า การพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ แบ่งลักษณะของการเล่นพนันได้หลากหลายประเภท อีกทั้งประเภทการเล่นที่ห้ามเด็ดขาดตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง การเล่นที่อนุญาตได้ตามมาตรา ๔ วรรคสอง การเล่นอื่นใดนอกจากที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔ ทวิ และการจัดให้มีการแถมพกดหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคตามมาตรา ๘ ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ซึ่งกำหนดฐานความผิดไว้ชัดเจน แต่ไม่ได้แยกว่าเป็นการพนันประเภทใด แม้จะเน้นที่เป็น “เจ้ามือหรือเจ้าสำนัก” แต่เป็นพฤติกรรมที่กฎหมายไม่ได้นิยามไว้ ทำให้สามารถตีความได้กว้าง ตั้งแต่การรับกินรับใช้ในการพนันโดยทั่วไปซึ่งไม่ได้รับอนุญาต ไปจนถึงการพนันที่มีการดำเนินการกันเป็นกิจการประจำหรือเป็นอาชีพที่เรียกว่า “บ่อน” ทำให้ลักษณะการบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ เช่นนี้เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามที่ขาดความชัดเจน และแม้จะมุ่งเน้นบุคคลที่มีพฤติกรรมที่สังคมไม่ยอมรับ ไม่ให้เข้ามาทำหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกิจการสาธารณะ



ของชุมชน แต่ก็ยังเป็นเกณฑ์ที่จำกัดสิทธิของบุคคลที่ขาดความชัดเจน ที่สำคัญคือไม่ได้สัดส่วน ทั้งในส่วนของลักษณะของประเภทการพนันเอง และลักษณะความร้ายแรงของความผิด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การกำหนดลักษณะต้องห้ามใน มาตรา ๑๒ (๙) (๑๐) (๑๒) และ (๑๓) ในมาตราเดียวกันที่มีการจำกัด ระยะเวลาของลักษณะต้องห้ามไว้ไม่เกินสิบปี หากเปรียบเทียบกับ การกำหนดลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา ๑๒ (๑๐) ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ว่า “ไม่เป็นผู้เคย ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ” ซึ่งเป็นการนำเอาโทษทางอาญา มาเป็นมาตรฐานในการกำหนดลักษณะต้องห้าม โดยลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งโทษจำคุกถือว่าเป็นโทษที่ร้ายแรง และย่อมมาจากการกระทำความผิดที่ร้ายแรง ทั้งนี้ ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ซึ่งการกระทำความผิดอาจจะมีใจโดยเจตนาแต่เป็นการกระทำโดยปราศจาก ความระมัดระวัง หรือเป็นการกระทำความผิดที่เป็นความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่มีโทษเบาหรือโทษที่ไม่ร้ายแรง และนอกจากนำเอาโทษทางอาญาเป็นมาตรฐานในการกำหนดลักษณะต้องห้ามแล้ว ยังมีการกำหนด ระยะเวลาในกรณีที่มีผู้ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ โดยกำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษแล้ว จึงจะมีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ มิได้ทำให้ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิตเหมือนกับการกำหนดลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ซึ่งหลักการกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๐) นั้น สอดคล้อง กับหลักความได้สัดส่วน อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุมการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แก่ประชาชนให้เกิดความสมดุลกันระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิ หรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไป

ดังนั้น การไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสม แก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่มีผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัย เกี่ยวกับการประเด็นข้างต้นไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) (ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด)^๑

^๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคย

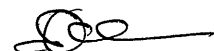


และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) (ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง)^๒ โดยวินิจฉัยประเด็นสำคัญว่า การไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้น ถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกัน ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ประเด็นต่อมาคือการพิจารณาเรื่องความเหมาะสมของการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิด เป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักนั้น แม้จะเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ใช้กับการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการดำรงตำแหน่ง ของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. (๑) รัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๒ (๒) หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๓) ด้วยก็ตาม แต่กรณีของการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นกลไก ในฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ผู้ช่วยนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเป็นตำแหน่ง

ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด” โดยมีได้ระบุชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดฐานใด รวมทั้งไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ย่อมทำให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทุกฐานความผิดจะมีลักษณะต้องห้าม มีให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต การไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสม แก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกัน ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

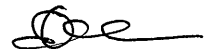
^๒ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง” โดยมีได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิด เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งฐานใด ย่อมหมายความว่ากระทำความผิดในทุกฐานความผิด รวมทั้งไม่ได้กำหนดกรอบ ระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ด้วย ทำให้ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในทุกกรณี ถูกจำกัดสิทธิการได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต โดยไม่มีการจำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ นั้น อันเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้สัดส่วนกัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



ที่มีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีความแตกต่างจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ในขณะที่บทบาท หน้าที่และอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นบุคคลผู้ใช้อำนาจระดับสูงซึ่งบริบทของสังคมปัจจุบันต้องการภาพลักษณ์และความไว้วางใจจากประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ อย่างสูง แต่ในส่วนของผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งทำหน้าที่ในระดับชุมชน แม้ในอดีตจะเป็นกลไกที่เชื่อมการใช้อำนาจรัฐกับประชาชนในชุมชนที่มีความสำคัญ แต่ในปัจจุบันกลไกในส่วนนี้เป็นเพียงกลไกหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีผู้ประสานงานกับฝ่ายปกครองในระดับภูมิภาคเท่านั้น การกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามจึงแตกต่างกันไปด้วยเหตุนี้ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่มีความเข้มงวดเทียบเท่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับประเทศตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ตลอดชีวิตของบุคคลอย่างไม่มีการเปลี่ยนแปลง จึงเป็นข้อกำหนดที่ไม่เหมาะสมพอควร เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

นอกจากนี้ ข้อที่ควรพิจารณาเป็นสำคัญคือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคล ในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ นั้น เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อันเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งคือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนี้จะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไป อันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

เมื่อซึ่งนำหน้าระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลแล้ว การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักนั้น เป็นการกำหนดมาตรการที่เกินความจำเป็นต่อการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งระดับท้องที่ กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่ต้องการให้ได้มา ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย



ที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะ
ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน
ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ชัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

โดยที่เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕
วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่
เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และในส่วนกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เป็นบทบัญญัติที่ชัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนดังกล่าวอยู่แล้ว
จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเดียวกันนี้ในส่วนที่บัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน
เสียในคราวเดียวกัน เพื่อให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา
ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ