

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๖๖

วันที่ ๑ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลปกครองเพชรบุรี ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง 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 ในฐานความผิด

เกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ... ”

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการตัดสิทธิและตัดโอกาสการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ตลอดชีวิต อันเป็นการกระทบและจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้อย่างรุนแรงเกินเหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกให้มาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ในการมุ่งควบคุมคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและปราศจากเหตุหมิ่นหมองในการที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม อีกทั้งเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับเลือกนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน ทั้งนี้ บุคคลซึ่งมีสถานะเป็นพลเมืองของประเทศไทยย่อมมีสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนมีหน้าที่ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ดังนั้น บุคคลทุกคนซึ่งมีสถานะเป็นพลเมืองของประเทศไทยจึงมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม สิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง แต่สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เมื่อการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องพิจารณาค่าคุณสมบัติของบุคคลและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ อันเป็นการให้ความสำคัญกับการกระทำผิดเกี่ยวกับป่าไม้ของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ โดยผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดอันเกี่ยวกับป่าไม้ภายในชุมชนของตน ดังนั้น หากปล่อยให้บุคคลซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

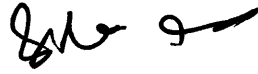
เป็นผู้ใหญ่บ้าน ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนภายในชุมชนและอาจส่งผลกระทบต่อ ทรัพยากรป่าไม้ภายในชุมชนอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม จึงเป็นกรณีที่คุณเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ย่อมเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) แต่ทั้งนี้การจำกัดสิทธิดังกล่าว บทบัญญัติแห่งกฎหมายมิได้กำหนดกรอบระยะเวลา ในการจำกัดสิทธิ อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของคุณเคย ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ตลอดชีวิต

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดลักษณะ ต้องห้ามของผู้ที่จะใช้สิทธิลงสมัครรับเลือกเป็นผู้แทนอันมีลักษณะดุษฎีเดียวกันกับการลงสมัครรับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้าน พบว่ามีการกำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของคุณเคยที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัคร รับเลือกไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๔๒ (๑๒) มิได้กำหนดให้คุณเคยต้อง คำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มาตรา ๕๐ (๑๐) ก็มีได้กำหนดให้คุณเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำผิด เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีการกำหนด คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของคุณเคยที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มิได้กำหนดให้คุณเคยต้อง คำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติให้ตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของคุณเคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ โดยการตัดสิทธิดังกล่าวมิได้ มีการกำหนดกรอบระยะเวลาเอาไว้แต่อย่างใด จึงเป็นการบัญญัติให้ตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านของคุณเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ตลอดชีวิต ประกอบกับมิได้คำนึงถึงสภาพความหนักเบาของการกระทำความผิด โดยกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ย่อมบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดและบทลงโทษ ซึ่งประกอบไปด้วยการกระทำความผิดหลายฐาน ทั้งนี้ ในบางฐานความผิดอาจมีได้ร้ายแรงถึงขนาดที่จะ ส่งผลให้ต้องถูกตัดสิทธิการลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน เมื่อพิจารณา ระหว่างประโยชน์ที่จะได้รับจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวอันเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมและมีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือ ของประชาชน กับการที่บุคคลซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ต้องเสียสิทธิในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญ ให้การรับรองไปตลอดชีวิต ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยกำหนดให้ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง แต่มิได้กำหนดระยะเวลาในการ จำกัดสิทธิว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด ซึ่งการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล จะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีอันเป็นหลักสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง และคุ้มครองไว้ อีกทั้งการกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น อันเกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนอันมีลักษณะ ดุจเดียวกันกับผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับมิได้คำนึงถึงสภาพแห่งความหนักเบาของการกระทำความผิด บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ทั้งนี้ เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้ รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาล

มีคำวินิจฉัย และเห็นสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสม  
ได้สัดส่วนกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ