

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๖๖

วันที่ ๑ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลปกครองเพชรบุรี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

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

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติให้ประชาชนในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้าน และให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าปกครองประชาชนในเขตหมู่บ้าน ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน เป็นคนกลางในการประสานงานระหว่างประชาชนในหมู่บ้านกับหน่วยงานของรัฐโดยให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการ

NAO

ให้บริการของหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ ควบคุมดูแลให้ประชาชนในหมู่บ้านปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ประสานหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านในการติดต่อหรือขอรับบริการจากหน่วยงานของรัฐ นำปัญหาความเดือดร้อนหรือความต้องการที่จำเป็นของประชาชนในหมู่บ้านแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านโดยถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารวมถึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายประการ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงมีบทบาททั้งในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐและเป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้าน การเป็นผู้ใหญ่บ้านถือเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองอันเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องที่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ ทั้งมาตรา เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้น โดยมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ...” ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ โดยยกเลิกความเดิมและให้ใช้ความในมาตรา ๑๒ ใหม่แทน ซึ่งในส่วนมาตรา ๑๒ (๑๑) มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มีลักษณะเป็นการตัดสิทธิและโอกาสการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องที่ตลอดชีวิต อันเป็นการกระทบและจำกัด

๗๐

สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญ เคยมีคำวินิจฉัยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งตามคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ และในส่วน การกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดตามคำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ สรุปได้ว่า การที่ มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและกฎหมาย ว่าด้วยยาเสพติดโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะ และพฤติการณ์แห่งการกระทำ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกัน ชัดต่อหลักนิติธรรม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และเคยมีคำวินิจฉัยในส่วนการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของมือ หรือเจ้าสำนักตามคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖ สรุปได้ว่า การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิด เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของมือหรือเจ้าสำนัก เป็นการบัญญัติกฎหมาย ที่จำแนกประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการ เจาะจง ไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

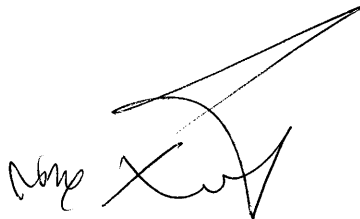
เห็นว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นกระบวนการสำคัญของการปกครองระดับท้องที่ ประชาชน ผู้อาศัยอยู่ในท้องที่หมู่บ้านย่อมมีสิทธิในการเลือกผู้นำชุมชนของตน ในขณะเดียวกันประชาชนดังกล่าว ย่อมมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกเพื่อเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในชุมชน ตามกำลังและความสามารถเพื่อทำประโยชน์แก่ส่วนรวม การเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมี ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้สิทธิใน การสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคม ประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง กรณีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้ แต่การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งต้องระบุงบเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย เหตุผลที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ เพื่อกั่นกรองให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน มีความประพฤติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน และป้องกันมิให้ผู้มีลักษณะหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรเข้าสู่ตำแหน่ง อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องที่และส่วนรวม โดยมาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายฉบับต่าง ๆ นั้น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียในการกระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนและได้สัดส่วนกันระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ อันเป็นกฎหมายหลักว่าด้วยป่าไม้ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดฐานความผิดและโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือกระทำการอันต้องห้ามไว้ในหมวด ๗ บทกำหนดโทษ ตั้งแต่มาตรา ๖๙ ถึงมาตรา ๗๔ จัตวา ซึ่งมีหลายฐานความผิด แต่ละฐานความผิดมีระวางโทษแตกต่างกัน โดยมีระวางโทษตั้งแต่ปรับสถานเดียว โทษจำคุกหรือปรับ และโทษทั้งจำคุกและปรับ หนักเบาแตกต่างกันตามพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิด บางฐานความผิดอาจมิได้มีระดับความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ในการกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือความน่าเชื่อถือของบุคคล การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า “ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ...” โดยมีได้ระบุชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้อันใด ย่อมหมายถึงการกระทำผิดทุกฐานความผิด นอกจากนี้ มาตรา ๑๒ (๑๑) ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ย่อมทำให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต เมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการป้องกันมิให้ผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียไม่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้ว การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดให้การกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในทุกกรณีเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ให้เหมาะสมกับระดับความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ในการกระทำความผิด เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกัน และขัดต่อหลักนิติธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน



(นายณาดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ