

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๗

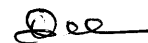
เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๖๖

วันที่ ๑ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง ศาลปกครองเพชรบุรี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองเพชรบุรีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางสาวภานุมาศ โวทวี) ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๖/๒๕๖๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

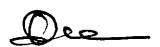
นางสาวภานุมาศ โวทวี ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอบ้านโป่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองเพชรบุรีว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านม่วง อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ต่อมาผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดราชบุรี ในคดีหมายเลขดำที่ อ ๑๐/๒๕๖๕ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๓๐๔/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๕ ว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ มาตรา ๗๒ ตรี วรรคหนึ่ง และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๑) และมาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ ให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๗๒ ตรี วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๐ แต่เนื่องจากไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อนและยังอยู่ในวิสัยที่จะกลับตัวเป็นพลเมืองดีได้ ทั้งดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ต้องดูแลช่วยเหลือลูกบ้านจึงให้รอการกำหนดโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี และคุมความประพฤติไว้มีกำหนด ๑ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งอำเภอบ้านโป่งที่ ๖/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๖ และคำสั่งอำเภอบ้านโป่งที่ ๖๗/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและเรียกคืนเงินตอบแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว



และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่นำข้อเท็จจริงที่ศาลจังหวัดราชบุรีรอการกำหนดโทษซึ่งเปรียบเสมือนศาลยังไม่ได้ลงโทษในสถานใดแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้มาปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านเพื่อดูแลลูกบ้าน และไม่นำเนื้อหาแห่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ ซึ่งวินิจฉัยกรณีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ วินิจฉัยในมาตราเดียวกัน กรณีเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดถือว่าบทบัญญัติในส่วนดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาประกอบพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพชรบุรีขอให้มีการคำสั่งทุเลาการคืนเงินตอบแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งคืนสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มีลักษณะเป็นการตัดสิทธิและโอกาสการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดชีวิต อันเป็นการกระทบและจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างรุนแรงเกินเหตุขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพชรบุรีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองเพชรบุรีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลปกครองเพชรบุรีจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองเพชรบุรีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับ



กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองเพชรบุรีจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับ บทบัญญัตินั้น กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะ ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และใช้บังคับเรื่อยมา โดยบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวน และคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มีลักษณะเป็นการตัดสิทธิ



และตัดโอกาสการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดชีวิต อันเป็นการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐาน และจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างรุนแรงเกินเหตุ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น

เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน โดยถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงมีบทบาททั้งในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ และเป็นตัวแทนของราษฎรในหมู่บ้าน อันเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาลในระดับ ท้องที่ซึ่งใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุดเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ มาตรา ๑๒ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน มีเจตนารมณ์เพื่อถ่วงดุลให้ได้ว่าบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน และมีความประพฤติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชนและป้องกันมิให้ผู้มีลักษณะหรือมีพฤติกรรม ที่ไม่สมควรเข้าสู่ตำแหน่ง อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่วนรวม การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคย ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายที่ระบุไว้ นั้น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่มีประวัติ เสื่อมเสียในการกระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งการกระทำ ความผิดตามกฎหมายนั้น ๆ นอกจากจะถือเป็นพฤติกรรมที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมแล้ว ยังเป็นปฏิปักษ์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย ของราษฎรในหมู่บ้านและในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ดังจะเห็น ได้จากการที่มาตรา ๑๔ (๒) กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ ด้วย ดังนั้น บุคคลซึ่งกระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวจนถึงขั้นที่ศาล มีคำพิพากษาถึงที่สุดยอมขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตและไม่อยู่ในฐานะที่จะไว้วางใจให้เข้ามา ดำรงตำแหน่งในฐานะหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านและในฐานะเป็นผู้รักษากฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ในทางปฏิบัติ อาจมีบุคคลที่ไม่มีประวัติการกระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติเสนอตัวให้ประชาชน ในพื้นที่พิจารณาเลือกมากเพียงใดก็ตาม แต่เมื่อการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านถือเป็นสิทธิของบุคคล ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองระดับท้องที่ตามกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยอันเป็น สิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะเป็นพลเมือง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งสาธารณะใด ๆ ย่อมเป็นกฎหมาย



ที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวของบุคคล ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้” โดยมีได้ระบุชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ฐานใด ซึ่งปัจจุบัน พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดความผิดและโทษทางอาญาไว้ ประกอบด้วยความผิด ในฐานความผิดต่าง ๆ ที่มีระวางโทษหนักเบาแตกต่างกัน ตั้งแต่ปรับสถานเดียว โทษจำคุกหรือปรับ และโทษทั้งจำคุกและปรับ หนักเบาแตกต่างกันตามพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิด การกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวจึงเท่ากับกำหนดสำหรับทุกฐานความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ โดยไม่มีการจำแนกระดับความร้ายแรงของความผิด ซึ่งความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มีตั้งแต่โทษไม่ร้ายแรง คือ โทษปรับสถานเดียวซึ่งสามารถปรับเป็นพินัยได้ เช่น ผู้อนุญาตเก็บไม้ไหลลอย ได้แล้ว ไม่มอบให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง มีความผิดตามมาตรา ๗๑ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท ส่วนโทษร้ายแรง คือ โทษจำคุกยี่สิบปี เช่น ความผิดฐานมีไม้ครอบครอบซึ่งไม้หวงห้ามอันยังมีได้แปรรูป โดยไม่มีรอยตราค่าภาคหลวงหรือรอยตรา รัฐบาลขาย (ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน) มีความผิดตามมาตรา ๖๙ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าหมื่นถึงสองล้านบาท

มีข้อน่าสังเกตว่าการที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียน ไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิด เป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก นั้น ก็ด้วยเหตุที่ว่าบุคคลที่ต้องคำพิพากษาของศาลว่ากระทำความผิด ฐานดังกล่าวเป็นความผิดที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน แต่วิธีการตรากฎหมาย ที่เป็นการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากไม่อาจครอบคลุมถึงความผิดอีกหลายลักษณะที่มีความร้ายแรงและกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเช่นกัน ดังนั้น การกำหนดลักษณะความผิดที่เฉพาะเจาะจงดังเช่นใน มาตรา ๑๒ (๑๑) จึงไม่มีความละเอียดเพียงพอที่จะใช้เพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลในกรณีเช่นนั้น



หากเปรียบเทียบตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกับปลัดอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนที่มีภารกิจหน้าที่ทำนองเดียวกัน โดยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปกครองท้องที่ในฐานะฝ่ายปกครอง ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม เช่นเดียวกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ แต่มีข้อแตกต่างคือตำแหน่งปลัดอำเภออาศัยการแต่งตั้งจากกฎหมายคนละฉบับกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยลักษณะต้องห้ามของปลัดอำเภอกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ ข. (๗) ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ จากข้อสังเกตข้างต้นจะเห็นได้ว่าลักษณะต้องห้ามของปลัดอำเภอมีการจำแนกความร้ายแรงของโทษให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ โดยยกเว้นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ซึ่งไม่ถือเป็นโทษร้ายแรงที่เข้ากรณีเป็นลักษณะต้องห้าม ในขณะที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ โดยบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ไม่ว่าจะในฐานความผิดใด เป็นผู้มิใช่ลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ประการต่อมา การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามหลักความได้สัดส่วนได้กำหนดเงื่อนไขให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ แสดงให้เห็นถึงการยอมรับหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำมาใช้เป็นเกณฑ์หรือมาตรฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจรัฐขององค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ย่อมทำให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดไม่ว่าในฐานความผิดใดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นผู้มิใช่ลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายดังกล่าวและถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต เมื่อพิจารณาข่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการป้องกันมิให้ผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียไม่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้วไม่ได้สัดส่วนกัน



นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในบางส่วนขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง โดยมีได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในฐานะใด ย่อมหมายความว่ากระทำความผิดในทุกฐานความผิด รวมทั้งไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในกรณีที่มีผู้นั้นเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ด้วย ย่อมทำให้ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในทุกกรณี เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิตและการกำหนดให้การกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำนั้น เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งไม่ได้สัดส่วนกัน และคำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด โดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำและไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่มีผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน แม้ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๖ เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่ก็เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายที่จำแนกประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหาแล้ว

ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ โดยกำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในทุกกรณีเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์



แห่งการกระทำ รวมถึงไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้
จึงเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช
๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือก
เป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ