



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๒

วันที่ ๒ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง ศาลปกครองนครราชสีมา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑)
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลปกครองนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไชยมงคล รักษ์มณี) ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๖๓/๒๕๖๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายไชยมงคล รักษ์มณี ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอเกษตรสมบูรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองนครราชสีมาว่า เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๑ ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านบัว อำเภอเกษตรสมบูรณ์ จังหวัดชัยภูมิ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอเกษตรสมบูรณ์ ที่ ๕๓๖/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริง

ตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดชัยภูมิว่าผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติจึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอเกษตรสมบูรณ์ ที่ ๖๐๐/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๑ เพิกถอนหนังสือสำคัญแสดงหลักฐานการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ย้อนหลังไปถึงวันที่เข้ารับตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดนับถึงวันสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นระยะเวลาเกินห้าปีแล้ว ผู้ฟ้องคดียอมเชื่อโดยสุจริตว่าตนมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลปกครองนครราชสีมาขอให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว รวมทั้งคืนสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมยื่นคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เฉพาะความผิดว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในกรณีพิพาทนี้เป็นความผิดเล็กน้อย มิใช่การประพฤติชั่วร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติเป็นลักษณะต้องห้ามโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิไว้ ย่อมมีลักษณะเป็นการตัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดชีพ อันกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างรุนแรงเกินเหตุ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดียังสามารถบริหารราชการในฐานะผู้นำหมู่บ้านได้และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน ทั้งยังเป็นที่ยอมรับและได้รับความร่วมมือจากประชาชนทั่วไป ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ศาลปกครองนครราชสีมาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้ผู้ซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามที่จะรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองนครราชสีมา จะใช้บังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองนครราชสีมา ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองนครราชสีมาจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ให้อธิบดีกรมการปกครองจัดส่งข้อมูลและความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

อธิบดีกรมการปกครองชี้แจงว่า การกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือก และดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) มีเจตนารมณ์เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ สมรรถนะ ศักยภาพ ความดีงาม คุณลักษณะ ประวัตินับบุคคลที่ใสสะอาด และเหมาะสมในการเข้าสู่ตำแหน่งเป็นสำคัญ โดยเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบ สกัดกั้น ป้องกัน ยับยั้ง และขจัดบุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสีย กล่าวคือ ต้องไม่เป็นผู้เคยมีพฤติกรรมหรือการกระทำอันกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยเฉพาะกรณีการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง รวมถึงการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรม โดยกฎหมายเลือกตั้งทุกฉบับที่ใช้ในการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นตราขึ้นเพื่อให้มีการตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคล เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โปร่งใส สุจริต เทียบธรรม บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่ระบุว่าเป็นการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งฉบับใด และเหตุที่ไม่กำหนดระยะเวลาของลักษณะต้องห้ามของผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วย

การเลือกตั้ง ย่อมแสดงให้เห็นว่าคุณคนนั้นไม่นำพาต่อการปฏิบัติและรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทำให้กระบวนการเลือกตั้งเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความเสียหายของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม แม้ลักษณะการกระทำความผิดจะมีได้เป็นคดีอาญาที่สร้างความเสียหายต่อผู้อื่นโดยตรง แต่เป็นความเสียหายต่อระบบการเมืองการปกครอง หากเปิดโอกาสให้คุณคนเหล่านี้เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ประชาชนย่อมมีความรู้สึกไม่สบายใจหรือรู้สึกต่อต้าน ไม่ยอมรับตัวบุคคลที่จะเป็นผู้ปกครองท้องถิ่น อาจทำให้เกิดวิกฤตศรัทธาในหมู่บ้าน จนเป็นอุปสรรคต่อการปกครอง ประกอบกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำชุมชนที่สัมผัสใกล้ชิดกับประชาชนในระดับล่างสุดและเป็นสถาบันที่อยู่คู่สังคมไทยมาอย่างช้านานตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา สถานะของผู้ใหญ่บ้านจึงมีผลต่อความสำนึกหรือความรู้สึกเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐตั้งแต่ระดับฐานรากอย่างมีนัยสำคัญ เป็นผู้ที่ได้รับฉันทามติเสียงข้างมากของประชาชนในหมู่บ้านให้ทำหน้าที่แทนบุคคลส่วนใหญ่ของหมู่บ้าน ชุมชนผู้ใหญ่บ้านจึงต้องวางตนเป็นแบบอย่างที่ดีในฐานะเป็นบุคคลสาธารณะ นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในสังกัดกรมการปกครองอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายอำเภอ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไว้ รวมถึงเป็นเจ้าของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับในปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุหกสิบปี จึงมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ไม่กำหนดระยะเวลาของลักษณะต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านถือเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็น เพื่อให้เกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ และบรรลุนิติธรรมหรือความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วง โดยพิจารณาคุณภาพระหว่างประโยชน์มหาชนกับความเสียหายของเอกชนที่ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ บทบัญญัติดังกล่าวคุ้มครองประโยชน์มหาชนในการคัดกรองบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน บทบัญญัติดังกล่าวจึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี คำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ชัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพ ของปวงชนชาวไทย รับรองหลักการในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนเท่าที่จำเป็น และสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

สำหรับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ...” เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม รวม ๒ ครั้ง คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๑๒ (๑๑) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเหตุผล ในการประกาศใช้ว่า “เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไว้ว่า ต้องมีอายุตั้งแต่ ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนานที่สุด ถึงสามสิบห้าปี ประกอบกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรกำหนดระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระ คราวละห้าปี และกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้นอีก จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” โดย (๑๑) บัญญัติไว้ว่า “ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก”

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ชดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญ เนื่องจากกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยในการปกครองระดับท้องที่ ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในท้องที่หมู่บ้าน ย่อมมีสิทธิในการเลือกผู้นำชุมชนของตน ในขณะเดียวกันประชาชนดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือก เพื่อเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในชุมชนตามกำลังและความสามารถ เพื่อทำประโยชน์แก่ส่วนรวม การเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้สิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นว่านี้ อาจถูกจำกัดได้ ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีคดีนี้ การสมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ ประกอบด้วย การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ เพื่อให้ความสำคัญแก่กระบวนการขั้นพื้นฐานของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุไว้ เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย ใช้อำนาจในทางมิชอบอันอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวม อย่างไรก็ดี การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า “ต้องไม่

ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง” โดยมีได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในฐานใด ย่อมหมายความว่ากระทำผิดในทุกฐานความผิด รวมทั้งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ด้วย ย่อมทำให้บุคคลที่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจะต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) และผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๒) แล้วเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเป็นลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกันกับกรณีของผู้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยบัญญัติเป็นลักษณะต้องห้ามของการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเฉพาะฐานความผิดกระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้งเท่านั้นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๓) ส่วนการกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในฐานความผิดอื่น บัญญัติกำหนดโทษ

และระยะเวลาการลงโทษตามความร้ายแรงของการกระทำผิดไว้แต่ละกรณี เช่น การกระทำผิดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี แต่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติในส่วนการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยไม่ระบุนฐานความผิดและไม่กำหนดระยะเวลาของการลงโทษ ทำให้ผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในทุกกรณีถูกจำกัดสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวประกอบกันแล้ว การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้การกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำนั้น เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้สัดส่วนกัน บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อนึ่ง แม้ศาลพิจารณากรณีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งก็ตาม แต่มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับอันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งที่ศาลวินิจฉัยแล้ว สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก (๖ : ๒) จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจirinติ หะวานนท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณภดล เทพพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ