

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๒๗/๒๕๖๖

วันที่ ๑ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลปกครองเพชรบุรี ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

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

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

นางสาวภานุมาศ โททวี ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอบ้านโป่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองเพชรบุรีว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านม่วง อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ต่อมาผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดราชบุรี คดีหมายเลขดำที่ อ ๑๐/๒๕๖๕ คดีหมายเลขแดงที่ อ ๓๐๔/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๕ ว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้



- ๒ -

พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ มาตรา ๗๒ ตรี วรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๑) และมาตรา ๑๐๘ ทวิ วรคสอง ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ ให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๗๒ ตรี วรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๐ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน และยังอยู่ในวิสัยที่จะกลับตัวเป็นพลเมืองดีได้ ทั้งดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ต้องดูแลช่วยเหลือลูกบ้าน ให้รอกการกำหนดโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี และคุมความประพฤติไว้มีกำหนด ๑ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอบ้านโป่ง ที่ ๖/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๖ และคำสั่งอำเภอบ้านโป่ง ที่ ๖๗/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) และเรียกคืนเงินตอบแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์จึงรายงานไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่นำข้อเท็จจริงที่ศาลจังหวัดราชบุรีรอกการกำหนดโทษซึ่งเปรียบเสมือนศาลยังไม่ได้ลงโทษในสถานใดแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านเพื่อดูแลลูกบ้าน และไม่นำเนื้อหาแห่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ มาประกอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองเพชรบุรีมีคำสั่งทุเลาการคืนเงินตอบแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งคืนสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มีลักษณะเป็นการตัดสิทธิและโอกาสการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดชีวิต อันเป็นการกระทบและจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างรุนแรงเกินเหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดี



ขอให้ศาลปกครองเพชรบุรีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองเพชรบุรีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลปกครองเพชรบุรีจะใช้บทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือ ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองเพชรบุรีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความ ผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองเพชรบุรีจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับ บทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็น ดังนี้

๑. อธิบดีกรมการปกครอง จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ อย่างเข้มงวด มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับรวมถึงกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เพื่อคัดกรอง คุณสมบัติและป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุไว้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทน ของประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางมิชอบอันจะส่งผลอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ



และต่อชุมชนหมู่บ้าน เนื่องจากเจตนาธรรมณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการให้หมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอตามกฎหมาย มีหน้าที่อำนาจและความรับผิดชอบหลายประการ เช่น การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในหมู่บ้าน การปกครองประชาชนในหมู่บ้าน และการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จภายในหมู่บ้าน เมื่อบุคคลได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามกฎหมาย มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกัน จับกุม ปรามปราม ผู้กระทำความผิด และยึดของกลางภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ หากปล่อยให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ที่มีประวัติเสื่อมเสียมาเป็นผู้นำประชาชน และเป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายแล้ว ย่อมเป็นเหตุให้เกิดความไม่ศรัทธา ทั้งจากประชาชนในหมู่บ้านและบุคคลภายนอก นำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ตนเองและตำแหน่งหน้าที่ อันอาจทำให้เกิดการต่อต้านของประชาชนในหมู่บ้านและเป็นปัญหาต่อความสงบเรียบร้อย จำเป็นต้องมีการพิจารณาคณสมบัติอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว โดยอาศัยคุณสมบัติผู้มีมาตรฐานสูง มีความประพฤติที่ดีและไม่เสื่อมเสียในด้านต่าง ๆ อันเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของประชาชนในหมู่บ้านมากกว่าค่านึงเพียงการเป็นตัวแทนประชาชน การพิจารณาคณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) จะพิจารณาว่าเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ระบุไว้หรือไม่เท่านั้นโดยไม่พิจารณาถึงโทษที่ได้รับ และระยะเวลากระทำความผิดไม่สามารถลบล้างพฤติกรรมในการกระทำความผิดได้

๒. นายกสมาคมก้านันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีศักยภาพ ความดีงาม รวมถึงคุณลักษณะและประวัติที่ขาวสะอาดเข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้าน และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีหน้าที่และอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายทุกฉบับในพื้นที่หมู่บ้านของตน การที่จะให้บุคคลซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนในหมู่บ้านเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงต้องมีการคัดกรองคุณสมบัติอย่างเข้มงวด หากได้บุคคลที่มีความประพฤติไม่ดีย่อมก่อให้เกิดการต่อต้านของประชาชนและเกิดวิกฤติ



- ๕ -

ศรัทธาในหมู่บ้าน ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อชุมชนหมู่บ้าน และต่อตำแหน่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กำนันซึ่งได้รับการคัดเลือกจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น สารวัตรกำนันซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลซึ่งได้รับการเลือกโดยผู้ใหญ่บ้านและกำนันร่วมกัน การเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงแตกต่างจากการเลือกตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระดับชาติ การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นต้นแบบของสังคมในการปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่มีประวัติเสื่อมเสียที่จะมาเป็นผู้นำในการรักษาผืนป่าในหมู่บ้านของตน เนื่องจากในพื้นที่ของบางหมู่บ้านและตำบลมีลักษณะเป็นป่าต้นน้ำ ย่อมไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะให้บุคคลซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งยังเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะสามารถกระทำการใด ๆ ในการป้องกัน ปราบปราม และจับกุม ไม่ให้ประชาชนในหมู่บ้านกระทำความผิดกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเต็มภาคภูมิ ปราศจากมลทินหรือข้อโต้แย้ง หากมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงลักษณะต้องห้ามดังกล่าวแล้ว ผู้ใหญ่บ้าน ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนในหมู่บ้านได้อย่างปราศจากมลทินอีกต่อไป แม้จะมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไว้ก็ไม่เคยปรากฏว่าขาดแคลนผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจนถึงขนาดเป็นเหตุให้ต้องแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ไม่ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบแต่ประการใด ทั้งยังเป็นการดีที่จะคงไว้ซึ่งบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑



- ๖ -

มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน มาตรา ๑๒ (๑๑) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้นอีก ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ...”



- ๗ -

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มีลักษณะเป็นการตัดสิทธิและโอกาสการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องที่ตลอดชีวิต อันเป็นการกระทบและจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างรุนแรงเกินเหตุ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติให้ประชาชนในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้าน และให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้าปกครองประชาชนในเขตหมู่บ้าน ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน เป็นคนกลางในการประสานงานระหว่างประชาชนในหมู่บ้านกับหน่วยงานของรัฐ โดยให้การสนับสนุน ส่งเสริม อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ ควบคุมดูแลให้ประชาชนในหมู่บ้านปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ประสานหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านในการติดต่อหรือขอรับบริการจากหน่วยงานของรัฐ นำปัญหาความเดือดร้อนหรือความต้องการที่จำเป็นของประชาชนในหมู่บ้าน แจ้งต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านโดยถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายประการ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีบทบาททั้งในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐและเป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้าน อันเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องที่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับมาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อกันกรองให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน มีความประพฤติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน และป้องกันมิให้ผู้มีลักษณะหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรเข้าสู่ตำแหน่ง อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องที่และส่วนรวม โดย (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่มีประวัติเสื่อมเสียในการกระทำผิดตามกฎหมายดังกล่าว



เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน การกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นการให้ความสำคัญกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าทั้งในระดับชุมชนและในระดับประเทศ ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับป่าไม้ภายในพื้นที่รับผิดชอบของตน หากปล่อยให้บุคคลซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนภายในชุมชน และอาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ภายในชุมชนอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมอย่างไรก็ตาม การสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นสิทธิของบุคคลที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองระดับท้องถิ่นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะพลเมือง เพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในชุมชนตามกำลังความสามารถเพื่อทำประโยชน์แก่ส่วนรวม บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิดังกล่าวของบุคคล ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้ แต่การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ และคำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด โดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำและไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๖ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑)



- ๙ -

ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายที่จำแนกประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหาแล้ว

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า “ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ...” แล้ว เป็นกรณีที่ไม่ได้ระบุชัดแจ้งว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ฐานใด ย่อมหมายถึงการกระทำความผิดทุกฐานความผิด หากพิจารณาพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ อันเป็นกฎหมายหลักกว่าด้วยป่าไม้ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้ว มีบทบัญญัติที่กำหนดความผิดและโทษไว้ในหมวด ๗ บทกำหนดโทษ ตั้งแต่มาตรา ๖๙ ถึงมาตรา ๗๔ จัดว่า หลายฐานความผิด และมีระวางโทษหนักเบาแตกต่างกันตามพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิด เช่น มาตรา ๗๑ กำหนดความผิดแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๓๕ กรณีใช้ตราประทับไม้ของเอกชนโดยเจ้าของตราไม้ได้นำจดทะเบียนและไม่ได้รับอนุญาต และกรณีเจ้าของตราหรือผู้ครอบครองตราไม่ยอมทำลายตราต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันใบอนุญาตสิ้นสุด หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๖ กรณีเจ้าของตราประทับไม้แจ้งการสูญหายของตราประทับไม้ของเอกชนภายในกำหนดเวลาไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันรู้ถึงการสูญหาย ระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท (ปัจจุบันถือเป็นความผิดทางพินัยและถือว่าอัตราโทษปรับดังกล่าวเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยซึ่งไม่เป็นโทษอาญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕) มาตรา ๗๑ ทวิ กำหนดความผิดแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ ทวิ กรณีค้าหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งของป่าหวงห้ามเกินปริมาณที่กำหนดและไม่ได้รับอนุญาต หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๓๙ กรณีนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่โดยไม่มีใบเบิกทาง ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา ๗๓ กำหนดความผิดแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๔๘ กรณีแปรรูปไม้ ตั้งโรงงานแปรรูปไม้ภายในเขตควบคุมการแปรรูปไม้โดยไม่ได้รับอนุญาต ระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากเป็นกรณีไม้หวงห้าม อาทิ ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาท



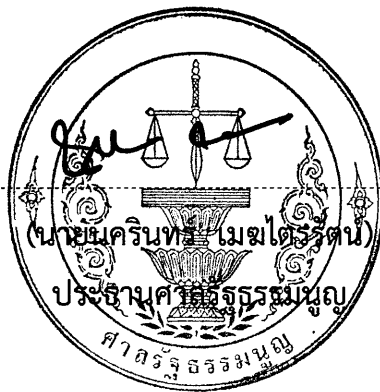
ถึงสองล้านบาท เป็นต้น ซึ่งบางฐานความผิดมิได้มีระดับความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ในการกระทำผิดที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือความน่าเชื่อถือของบุคคลถึงขนาดที่จะต้องถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ยิ่งกว่านั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ไม่ได้กำหนดระยะเวลาต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ย่อมทำให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต โดยไม่คำนึงถึงความรุนแรงของการกระทำผิดและความรุนแรงของโทษ เมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมทางการเมืองปกครองในระดับท้องที่กับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการป้องกันมิให้ผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียไม่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ไม่ได้สัดส่วนกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ โดยกำหนดให้การกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในทุกกรณีเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำและไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ให้เหมาะสมกับระดับความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ในการกระทำผิด เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดค่าบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดค่าบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ



- ๑๑ -

มีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน





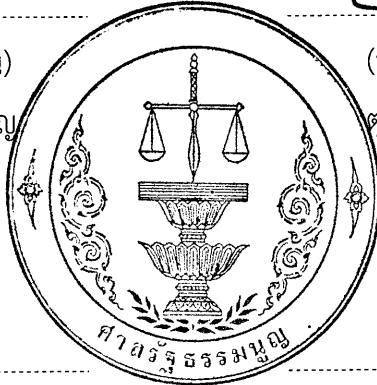
(คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๗)

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฏฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ