

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจณานาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจณานาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง



ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

-

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) (ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรวม ๒ คำร้อง (นายธนชัย ฐูปหอม ผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๕๐/๒๕๖๔ และนายสมชาย ทองไข ผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๗๙/๒๕๖๔) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจณานาที่ ๒๔/๒๕๖๔)

นายธนชัย ฐูปหอม ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอองครักษ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕



- ๒ -

ตำบลบางสมบุรณ์ อำเภองครักษ์ จังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภองครักษ์ ที่ ๑๓๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกในความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ฐานเสพเมทแอมเฟตามีน อันเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ ลงโทษจำคุก ๖ เดือน ปรับ ๑๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา ลดโทษกึ่งหนึ่ง คงจำคุก ๓ เดือน ปรับ ๕,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษมีกำหนด ๒ ปี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่นำข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีรับโทษสถานเบาตามคำพิพากษาและกลับตนเป็นพลเมืองดีมาประกอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่นำคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ มาพิจารณา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้กระทบสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางที่ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ไม่อาจนำมาใช้เพื่อพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ เนื่องจากเป็นการกระทบสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕)

นายสมชาย ทองไข่ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอมืองนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓



ต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่ง
ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๔ ตำบลพรหมณี อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
มีคำสั่งอำเภอเมืองนครนายก ที่ ๐๐๒/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจาก
ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกในความผิด
ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ฐานมียาเสพติดให้โทษ (เมทแอมเฟตามีน)
ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน
ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์
คำสั่งดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำอุทธรณ์และไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงส่งคำอุทธรณ์
ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๐) บัญญัติคุณสมบัติ
และลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุก
โดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ ผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
เป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีพ้นโทษเกินกว่า ๑๐ ปี แม้ยังไม่มีการดำเนินการแก้ไขปรับปรุง
บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามควรนำมาตรา ๑๒ (๑๐) มาพิจารณาใช้บังคับด้วยความรอบคอบ การกระทำของ
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกระทบสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลาง
เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางที่ให้นำคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
ที่ ๑๓/๒๕๖๓ ไปปฏิบัติในส่วนราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา
ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ การนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่ผู้ฟ้องคดี
เป็นการกระทบสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑)



ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้ผู้ซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่าศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔) และคำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครองจัดส่งความเห็นและข้อมูลยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า กรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กรมการปกครองศึกษาวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวทั้งอนุมาตรา โดยแบ่งระยะเวลาการจำกัดสิทธิเป็น ๒ กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่ม ก. จำกัดสิทธิ ๑๐ ปี นับแต่วันกระทำความผิด และกลุ่ม ข. จำกัดสิทธิตลอดไป มีการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป กระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบในการแก้ไขแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอคณะกรรมการพิจารณา



- ๕ -

ร่างกฎหมายของกรมการปกครองและคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาต่อไป ส่วนการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายยาเสพติดตามพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในกรณีของผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ในคดียาเสพติดให้โทษประเภท ๕ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษ ในประเภท ๕ พ.ศ. ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

อธิบดีกรมการปกครองชี้แจงว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่ต้องไม่เป็นผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ ถือเป็น การให้ความสำคัญแก่กระบวนการ พื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หากกระทำความผิดแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ อาจทำให้เกิดการต่อต้านในชุมชน การไม่ยอมรับบุคคลที่จะมาเป็นผู้นำ และเกิดวิกฤติศรัทธาในหมู่บ้าน นอกจากนี้ ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและผู้ช่วยเหลือนายอำเภอตามกฎหมาย มีหน้าที่หลายประการ อาทิ การรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ต้องกำหนดคุณสมบัติ ของบุคคลให้มีมาตรฐานสูง มีความประพฤติดี ไม่เสื่อมเสียชื่อเสียง และเป็นที่ยอมรับเชื่อถือของราษฎร ในหมู่บ้าน มากกว่าการคำนึงถึงการเป็นตัวแทนราษฎร ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ ทั้งนี้ การกำหนด คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) มีเจตนารมณ์ เพื่อคัดกรองและป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเข้าสู่ตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นแบบอย่างของประชาชน หากได้บุคคลที่มีพฤติกรรมไม่ดีย่อมส่งผลกระทบร้ายแรงต่อชุมชน หมู่บ้าน ซึ่งเป็นสถาบันพื้นฐาน ของประเทศ ส่วนเหตุที่ไม่ระบุฐานความผิดและระยะเวลาของบุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เนื่องจากบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้อง ไม่มีพฤติการณ์ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดไม่ว่าจะเป็นการเสพหรือการครอบครองเพื่อจำหน่าย และระยะเวลา การกระทำความผิดไม่สามารถลบล้างพฤติกรรมในการกระทำความผิดได้



คำร้องทั้งสองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นสำนวนคดีหลัก

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

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

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๒ ครั้ง คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ (๑๑) เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน 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...”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้ในส่วนการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตามคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ว่า การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยไม่จำแนกประเภท การกระทำ และความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะ และพฤติการณ์แห่งการกระทำเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้ ซึ่งสัดส่วนกัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในปัจจุบัน มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และควบคุมยาเสพติด รวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดรวมอยู่ในฉบับเดียวกัน พร้อมทั้งปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และกำหนดระบบอนุญาตเพื่อการควบคุมและการใช้ประโยชน์ยาเสพติดในทางการแพทย์ วิทยาศาสตร์ และอุตสาหกรรม มุ่งเน้นการป้องกันการแพร่กระจายยาเสพติดและการใช้ยาเสพติดที่ไม่ถูกต้อง เพื่อให้การป้องกันปราบปราม การควบคุมยาเสพติด รวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพทางสังคมแก่ผู้ติดยาเสพติด เป็นไปด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งฐานความผิดที่กำหนดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด มีหลายฐานความผิด เช่น ความผิดฐานผลิต นำเข้า ส่งออก มีไว้ครอบครอง จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย และเสพยาเสพติด เป็นต้น แต่ละฐานความผิดมีระวางโทษแตกต่างกัน



- ๘ -

การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด” โดยมีได้ระบุชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดฐานใด ย่อมหมายถึงการกระทำความผิดทุกฐานความผิดรวมทั้งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ย่อมทำให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานความผิดดังกล่าวจะมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้ แต่การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ เมื่อพิจารณาเทียบเคียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกับผู้ดำรงตำแหน่งอื่น เช่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) และสมาชิกวุฒิสภามาตรามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๒) เป็นต้น แล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเฉพาะในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า เท่านั้น เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบกันและชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมแล้ว การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทุกกรณี



- ๙ -

เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกัน ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด จึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน



ทำหน้าที่แทนประธานศาลรัฐธรรมนูญ



(คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕)

Handwritten signature

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

Handwritten signature

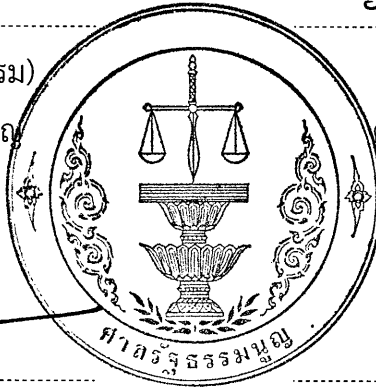
(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

Handwritten signature

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

Handwritten signature

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



Handwritten signature

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

Handwritten signature

(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

Handwritten signature

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ