

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม ลิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	{	ศาลปกครองกลาง	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง
ระหว่าง	{	ศาลปกครองกลาง	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

เนื่องจากคำร้องทั้งสองมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญ จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน ข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามคำร้องที่ ๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ ตำบลบางสมบูรณ์ อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ตามคำสั่งอำเภอองครักษ์ที่ ๑๓๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๔ เนื่องจากศาลจังหวัดนครนายกได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย ยาเสพติด ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ศาลยุติธรรมลงโทษจำคุกและปรับ โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี เป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีกลับตนเป็นพลเมืองดีต่อไป ก่อนสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบก่อนออกคำสั่ง และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ว่า มาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่ว่ากระทำได้เกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และสมควรให้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้เหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่นำมาพิจารณา จึงเป็นการไม่ชอบ

ส่วนคำร้องที่ ๒ ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๔ ตำบลพรหมณี อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอเมืองนครนายก ที่ ๐๐๒/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติ (ที่ถูกคือคำว่า มีลักษณะต้องห้าม) ในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพราะเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่ากระทำความผิดฐานมียาเสพติดให้โทษ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ (ที่ถูกคือคำว่า มีลักษณะต้องห้าม) ในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับโทษจำคุกและปรับโทษมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นเวลากว่า ๑๐ ปีแล้ว และขณะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรรมการพิจารณาคุณสมบัติ (ที่ถูกคือเพิ่มคำว่า และลักษณะต้องห้าม) ของผู้ฟ้องคดี ไม่ได้คัดค้านคุณสมบัติ (ที่ถูกคือเพิ่มคำว่า และลักษณะต้องห้าม) ของผู้ฟ้องคดีซึ่งมาตรา ๑๒ (๑๐) ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจึงไม่ถูกต้องเป็นธรรม นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่งหนังสือแจ้งเวียนคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ กรณีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งมิได้ระบุให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งในฐานะโดยอ้อมหมายความว่ากระทำความผิดทุกฐานความผิด รวมทั้งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ย่อมทำให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจะถูกห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ตลอดชีวิต ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล อีกทั้งไม่มีการจำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะพฤติการณ์แห่งการกระทำอันเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และวินิจฉัยด้วยว่า มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ อันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการกระทำเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน แม้ในปัจจุบันยังไม่มีกรณีแก้ไขมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามควรนำมาตรา ๑๒ (๑๐) มาประกอบการพิจารณาและต้องนำมาใช้บังคับด้วยความรอบคอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรนำข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีมาพิจารณาให้ครบถ้วนและนำเจตนารมณ์ของคำวินิจฉัยมาปรับใช้กับมาตรา ๑๒ (๑๑) ให้ถูกต้องเป็นธรรม

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องจึงโต้แย้งในทำนองเดียวกันว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ไม่อาจนำมาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องได้ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่กระทบสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้อง

พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับ... กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด...” เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดไป เมื่อผู้ฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๒ ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่ได้บัญญัติกฎหมายที่ได้กระทำผิดไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงไม่อาจนำมาตรา ๑๒ (๑๐) ที่บัญญัติว่า “(๑๐) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ” ซึ่งเป็นการกระทำผิดตามกฎหมายอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) มาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีตามคำร้องที่ ๒ ได้ เมื่อผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๐ และตามมาตรา ๒๗ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติ

หน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย... (๖) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ (๗) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้ สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร...” แต่การกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดซึ่งบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และปัจจุบันเป็นประมวลกฎหมายยาเสพติดตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ นั้น มีด้วยกันหลายฐานความผิด คือ ความผิดฐานผลิต นำเข้า ส่งออก มีไว้ในครอบครอง จำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย และเสพยาเสพติด โดยมีระวางโทษในแต่ละฐานความผิดแตกต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๑) ดิถยาเสพติดให้โทษ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด... กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า...” กับลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภามาตรามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ที่บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้... ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ (๑)... (๑๐)...” หรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (๑) ดิถยาเสพติดให้โทษ... (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิด... กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า...”แล้ว การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่พระพุทศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดฐานใดและระวางโทษหนักเบาอย่างน้อยเพียงใดก็จะถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตลอดชีวิตแม้แต่ผู้กระทำความผิดฐานเสพยาเสพติดซึ่งได้รับโอกาสให้แก้ไขปรับปรุงตนเองแล้ว ไม่ใช่ผู้ติดยาเสพติดให้โทษอย่างแท้จริงนั้น ย่อมเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และเป็น การจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่การจะให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานความผิดที่มีระวางโทษหนักเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสามารถสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนี้ย่อมเป็นการไม่สมควร

และเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ให้เหมาะสมตามหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และไม่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุต่อไป จึงสมควรให้คำวินิจฉัยนี้มีผลบังคับเมื่อพ้นวันอ่านคำวินิจฉัยนี้แล้วมีกำหนด ๓๖๕ วัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ยังได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ไว้ด้วย แม้กฎหมายบางฉบับกำหนดฐานความผิดไว้ ก็ตามแต่หลักความได้สัดส่วนในการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมในทำนองเดียวกัน กับการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดที่ตัดสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต สมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนกฎหมายอื่น ๆ หรือแก้ไขให้มีระยะเวลาต้องห้ามในการสมัครรับเลือกให้เหมาะสมต่อไป

จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่าทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยให้มีผลบังคับเมื่อพ้นกำหนด ๓๖๕ วัน นับแต่วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๕ ที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ