

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องทั้งสองเรื่องแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกันโดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นสำนวนคดีหลัก และเมื่อพิจารณาคำร้องทั้งสองคำร้อง คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร

แก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...” และมาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติว่า “ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก”

เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยการบัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) เกี่ยวกับผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ สรุปว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตยในการปกครองระดับท้องที่ การเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้สิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยไม่จำแนกประเภท การกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้สัดส่วนกัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในปัจจุบันมีการจัดทำประมวลกฎหมายยาเสพติด ซึ่งประกาศใช้บังคับตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และควบคุมยาเสพติด รวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดรวมอยู่ในฉบับเดียวกัน พร้อมทั้งมีการปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพการณ์

ปัจจุบัน และกำหนดให้มีระบบอนุญาตเพื่อให้การควบคุมและการใช้ประโยชน์ยาเสพติดในทางการแพทย์ทางวิทยาศาสตร์และทางอุตสาหกรรม มุ่งเน้นการป้องกันการแพร่กระจายยาเสพติดและการใช้ยาเสพติดในทางที่ไม่ถูกต้อง เพื่อให้การป้องกันปราบปราม และควบคุมยาเสพติด และรวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพทางสังคมแก่ผู้ติดยาเสพติดให้เป็นไปด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพ โดยประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา ๑ ได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดไว้ด้วยกัน ๒ ลักษณะ ประกอบด้วย “ความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดเกี่ยวกับการผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด เว้นแต่มีไว้ในครอบครองเพื่อเสพ และให้หมายความรวมถึงการสมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิดดังกล่าวด้วย ซึ่งถือเป็นความผิดที่กำหนดโทษผู้กระทำความผิดไว้สูง และเป็นความผิดลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วน “ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งไม่ถือเป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดและกำหนดโทษไม่สูงหรือบางฐานความผิดกำหนดเพียงโทษปรับ อาทิ ความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนตำรับ หากพิจารณาฐานความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษตามประมวลกฎหมายยาเสพติด เห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้ยาเสพติดถือเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศมาโดยตลอด โดยมีเจตนารมณ์ในการตราเพื่อมุ่งป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพ ผู้ฟ้องคดีคำร้องที่หนึ่ง ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่า มีความผิดฐานเสพยาเสพติดให้โทษ อันเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีใช้ความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด ส่วนผู้ฟ้องคดีคำร้องที่สอง ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกว่า มีความผิดฐานมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย อันเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) มิได้ระบุโดยชัดเจนว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานใด ย่อมหมายถึงการกระทำความผิดในทุกฐานความผิด รวมถึงความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดกับความผิดอื่นที่ไม่เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด และความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดด้วย ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย เมื่อพิจารณาเทียบเคียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) และผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๒) แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเฉพาะในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า เท่านั้น ซึ่งฐานความผิดดังกล่าวเป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติดทั้งสิ้น การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทุกกรณี ไม่ว่าจะ เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดหรือความผิดอื่นที่ไม่ถือเป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด เป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดนั้น เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้สัดส่วนกัน รวมทั้งบทบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ย่อมทำให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทุกกรณีมีลักษณะต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต ฉะนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อนึ่ง การวินิจฉัยให้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ส่วนที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทุกกรณี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นี้ มีความหมายรวมถึงกรณีความผิดที่เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับ

ยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด อาทิ ฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า ว่าชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ด้วย ทั้งที่ความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติดนี้ มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในวงกว้างที่บุคคลเหล่านั้นซึ่งไม่มีความเหมาะสมที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านอาจได้รับเลือกไปด้วย ซึ่งความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติดนี้ควรเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับระดับความร้ายแรงในการกระทำความผิด และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ ศาลพิจารณาว่า สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน แต่ยังไม่มีการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวให้แล้วเสร็จ จึงเห็นสมควรกำหนดให้คำบังคับที่ให้คำวินิจฉัยของศาลว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ที่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่ศาลมีคำวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยนี้มีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

๑/พ ๑๒/๒๕๖๓ ✓
(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ