

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่มีรัฐธรรมนูญมีได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

๑๕

สำหรับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาไม่... กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด...” เป็นบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีหลักการและเหตุผลเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กล่าวคือ เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔ ผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดฐานเสพเมทแอมเฟตามีน ส่วนเรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดฐานมียาเสพติด (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย

เห็นว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญเนื่องจากกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยในการปกครองระดับท้องที่ ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในท้องที่หมู่บ้านย่อมมีสิทธิในการเลือกผู้นำชุมชนของตน ในขณะที่ประชาชนดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกเพื่อเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในชุมชนตามกำลังและความสามารถเพื่อทำประโยชน์แก่ส่วนรวม การเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้สิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ในคดีนี้ การสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ ประกอบด้วย การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ เพื่อให้ความสำคัญแก่กระบวนการขั้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุไว้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย ใช้อำนาจในทางมิชอบ อันอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี

๒๖๐

การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด” โดยมีได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานใด ย่อมหมายความว่ากระทำความผิดในทุกฐานความผิดรวมทั้งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในกรณีที่มีผู้จำเป็นต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ด้วย ย่อมทำให้บุคคลที่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดจะถูกต้องห้ามรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต ถึงแม้การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดถือว่าเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การมีพฤติการณ์ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด ไม่ว่าจะเป็นการเสพหรือครอบครองเพื่อจำหน่าย จะทำให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ขาดความน่านับถือและไม่เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชน และปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย เป็นภัยร้ายแรงต่อสุขภาพและชีวิตของประชาชนก็ตาม แต่ลักษณะของการกระทำตลอดจนบทลงโทษของแต่ละฐานความผิดก็มีความแตกต่างกัน ซึ่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้แบ่งยาเสพติดออกเป็นหลายประเภท ได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับการผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย มีไว้ในครอบครองหรือนำผ่านซึ่งยาเสพติดให้โทษและวัตถุออกฤทธิ์ ความผิดเกี่ยวกับสารระเหย ความผิดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนตำรับ ความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดและการมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดเพื่อเสพ และมีบทลงโทษในคดียาเสพติดให้มีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับระดับความร้ายแรงในการกระทำความผิด ในบางกรณีอาจถือว่าผู้เสพยาเสพติดที่สมัครใจเข้ารับการบำบัดและได้รับการบำบัดรักษาแล้วไม่มีความผิด บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย เมื่อพิจารณาเทียบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๑๒) ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑



มาตรา ๑๔ (๑๒) และผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๐ (๑๐) ต่างก็กำหนด คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามกรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วย ยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า อันเป็นการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วย ยาเสพติดในกรณีถือว่าเป็นความผิดร้ายแรง อย่างไรก็ตาม กรณีตามคำร้องนี้เห็นควรพิจารณา ดังนี้

กรณีทีหนึ่ง การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด มีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับระดับความร้ายแรงในการกระทำความผิด และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษา ถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เฉพาะกรณีความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

กรณีที่สอง การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดในส่วนการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด โดยไม่ระบุฐานความผิดและไม่กำหนด ระยะเวลาของการลงโทษเฉพาะแต่กรณีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดที่ไม่เป็นความผิด ร้ายแรงไว้ ทำให้ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ในทุกกรณีถูกจำกัดสิทธิได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวประกอบกันแล้ว การที่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้ การกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะ และพฤติการณ์แห่งการกระทำนั้นเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้ สัดส่วนกัน บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เฉพาะกรณีความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดและความผิดอื่นที่ไม่เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อนึ่ง การวินิจฉัยให้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคย



ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เฉพาะกรณีความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดและความผิดอื่นที่ไม่เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และให้มีผลในทันที อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในวงกว้าง ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ ศาลพิจารณาว่า สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และยังไม่มี การตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เฉพาะกรณี ความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดและความผิดอื่นที่ไม่เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดคำบังคับ ให้คำวินิจฉัยมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่ศาลมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมได้สัดส่วน กับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน



(นายนภดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ