

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งความเห็นพร้อมคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวม ๒ คำร้อง คำร้องที่หนึ่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๕๐/๒๕๖๔ ระหว่าง นายธนชัย รูปหอม ผู้ฟ้องคดี กับ นายอำเภอองครักษ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คำร้องที่สอง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๗๔/๒๕๖๔ ระหว่าง นายสมชาย ทองไข ผู้ฟ้องคดี กับ นายอำเภอเมืองนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งต่อศาลปกครองกลาง ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ ๕ ตำบลบางสมบูรณ์ อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอองครักษ์ที่ ๑๓๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดี พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายก ว่ากระทำความผิดฐานเป็นผู้เสพเมทแอมเฟตามีนซึ่งเป็น ยาเสพติดให้โทษชนิดประเภท ๑ จำนวน ๑ เม็ด อันเป็นความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ก่อนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน มิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงแสดงเหตุผลการออกคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยไม่มีการสืบสวนและสอบถามความจริงก่อนออกคำสั่งจึงไม่ชอบ

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ให้อภัยโทษของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และได้วินิจฉัยว่า มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับอันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่ผู้ฟ้องคดีได้

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งต่อศาลปกครองกลาง ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๔ ตำบลพรหมณี อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอเมืองนครนายก ที่ ๐๐๒/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานมียาเสพติดให้โทษ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย อันเป็นความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้อภัยโทษ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และได้วินิจฉัยด้วยว่า มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับอันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ยังไม่มีการแก้ไขทั้งอนุมาตรา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก็ควรนำข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีมาพิจารณาให้ครบถ้วนและนำเจตนารมณ์ของคำวินิจฉัยดังกล่าวมาปรับใช้กับมาตรา ๑๒ (๑๑) ให้ถูกต้องเป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีได้รับโทษจำคุกและพ้นโทษมาเป็นเวลาเกือบ ๒๐ ปี แล้ว ผู้ฟ้องคดี

จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ศาลปกครองกลางมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลปกครองกลางจะนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยคดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาก่อน จึงส่งความเห็นและข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณา และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กับอธิบดีกรมการปกครองทำความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว และคำร้องทั้งสองนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นอย่างเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ ศาลจึงมีคำสั่งให้รวมคำร้องทั้งสองนี้เข้าด้วยกันแล้วพิจารณาวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นสำนวนคดีหลัก

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

๓. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

ฯลฯ

ฯลฯ

และประสาธ พ.ศ. ๒๕๕๙ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นอ้างถึงบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย ยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้ ในบทมาตราที่มีนัยเช่นเดียวกัน

๖. ประมวลกฎหมายยาเสพติด

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“ยาเสพติด” หมายความว่า ยาเสพติดให้โทษ วัตถุออกฤทธิ์ หรือสารระเหย

“ยาเสพติดให้โทษ” หมายความว่า สารเคมี พืช หรือวัตถุนิตใด ๆ ซึ่งเมื่อเสพแล้วทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะสำคัญ เช่น ต้องเพิ่มขนาดการเสพขึ้นเป็นลำดับ มีอาการถอนยาเมื่อขาดยา มีความต้องการเสพทั้งทางร่างกายและจิตใจอย่างรุนแรงตลอดเวลา และสุขภาพโดยทั่วไปจะทรุดโทรมลง กับให้รวมถึงสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษด้วย แต่ไม่หมายความรวมถึงยาสามัญประจำบ้านบางตำรับที่มียาเสพติดให้โทษผสมอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยยา

“วัตถุออกฤทธิ์” หมายความว่า วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นสิ่งธรรมชาติหรือที่ได้จากสิ่งธรรมชาติ หรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นวัตถุสังเคราะห์

“สารระเหย” หมายความว่า สารเคมีหรือผลิตภัณฑ์ที่อาจนำไปใช้เพื่อสนองความต้องการของร่างกายหรือจิตใจซึ่งทำให้สุขภาพโดยทั่วไปทรุดโทรมลง

“ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้

“ความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดเกี่ยวกับการผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด เว้นแต่มีไว้ในครอบครองเพื่อเสพ และให้หมายความรวมถึงการสมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิดดังกล่าวด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

แม้พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ จะถูกยกเลิกไปแล้วตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๔ แต่มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ ก็ได้บัญญัติว่า เมื่อประมวลกฎหมายยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอ้างถึงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นอ้างถึงบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้ ในบทมาตรามีนัยเดียวกัน จึงสมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไป

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งที่มีการบัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวแล้วในประเด็นที่มีการกำหนดไว้แต่เพียงชื่อของกฎหมายอันเป็นลักษณะเดียวกันกับการกำหนดเพียงชื่อกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดที่เป็นประเด็นแห่งคำร้องนี้ สรุปได้ว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญเนื่องจากกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยในการปกครองระดับท้องที่ ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในท้องที่หมู่บ้านย่อมมีสิทธิในการเลือกผู้นำชุมชนของตนในขณะเดียวกันประชาชนดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในชุมชนตามกำลังและความสามารถเพื่อทำประโยชน์แก่ส่วนรวม การเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้สิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีในฐานะที่เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย แต่สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ เพื่อให้มีความสำคัญแก่กระบวนการขั้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุไว้เข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายใช้อำนาจในทางมิชอบ อันอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวม

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษซึ่งเคยบังคับใช้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวมีการจำแนกประเภทของยาเสพติดออกเป็นหลายประเภทตามความร้ายแรงของยาเสพติดหรือสารเสพติด และกำหนดโทษในความผิดที่เกี่ยวกับยาเสพติดแต่ละประเภทไว้

ต่างกัน เช่น โทษเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก การค้า การครอบครองและการเสพ เป็นต้น ประกอบกับในปัจจุบันเมื่อมีประมวลกฎหมายยาเสพติดประกาศใช้บังคับตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และกำหนดให้มีระบบอนุญาตเพื่อให้การควบคุมและการใช้ประโยชน์ยาเสพติดในทางการแพทย์ ทางวิทยาศาสตร์และทางอุตสาหกรรม มุ่งเน้นการป้องกันการแพร่กระจายยาเสพติดและการใช้ยาเสพติดในทางที่ไม่ถูกต้องอันจะนำไปสู่การเสพยาเสพติด เพื่อให้การป้องกันปราบปรามและควบคุมยาเสพติด รวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพทางสังคมแก่ผู้ติดยาเสพติดให้เป็นไปด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพ โดยมาตรา ๑ ได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดไว้ ๒ ลักษณะคือ “ความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดเกี่ยวกับการผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด เว้นแต่มีไว้ในครอบครองเพื่อเสพ และให้หมายความรวมถึงการสมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิดดังกล่าวด้วย ความผิดในลักษณะนี้เป็นความผิดที่กำหนดโทษผู้กระทำความผิดไว้สูง แต่ในกรณีมีไว้ในครอบครองเพื่อเสพได้รับการยกเว้นว่าไม่เป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด เนื่องจากสมควรให้โอกาสได้รับการบำบัดรักษาแล้วฟื้นฟูเสมือนเป็นผู้ป่วย ส่วน “ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งไม่ถึงเป็นความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดจึงกำหนดโทษไว้ไม่สูง บางฐานความผิดในลักษณะนี้กำหนดเพียงโทษปรับเท่านั้น เช่น ความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดและความผิดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนตำรับ เป็นต้น กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) จะมีเจตนารมณ์ในการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าจะต้องไม่เคยเป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดไว้ด้วย แต่การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติแต่เพียงชื่อของกฎหมาย ทำให้มีผลครอบคลุมการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดทั้งหมด กล่าวคือทั้งกรณีความผิดร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ทั้งที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และนิยามประเภทความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด กำหนดสภาพความผิดและโทษไว้แตกต่างกันชัดเจนอยู่แล้ว อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการกำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะที่เป็นบุคคลผู้กระทำความผิดไม่ร้ายแรงเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดไว้ด้วย ทั้งที่ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดนั้นเป็นความผิดเพราะกฎหมายบัญญัติให้ผิด (mala prohibita) ซึ่งความผิดตามกฎหมายประเภทนี้กฎหมายจะกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดหรือไม่และควรมีความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ

เพียงใด ย่อมเป็นไปตามสภาพการณ์ของสังคมในขณะนั้น ๆ ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย บทบัญญัติตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังกล่าวจึงมีผลให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ในฐานะความผิดที่ไม่ร้ายแรงต้องกลายเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้อยู่บ้านตลอดชีวิต อันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลดังกล่าวจนเกินสมควรแก่เหตุ และขัดต่อเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายยาเสพติดที่ประสงค์จะให้โอกาสแก่บุคคลกลุ่มนี้ได้กลับมาเป็นผู้ประพฤติดีเพื่อช่วยเหลือสังคมต่อไป ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เช่น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น 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) แล้วเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเฉพาะแต่ในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า ซึ่งเป็นฐานความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดเท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เฉพาะกรณีความผิดเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดที่ไม่เป็นความผิดร้ายแรง ตามบทนิยามแห่งประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา ๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อนึ่ง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทย ว่า กระทรวงมหาดไทยกำลังพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวตามแนวที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ไว้แล้ว ดังนั้น จึงสมควรมีคำแนะนำเป็นครั้งที่สอง ให้กระทรวงมหาดไทยรีบดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้แล้วเสร็จภายใน ๓๖๕ วัน เพื่อมิให้บทบัญญัติแห่งมาตราดังกล่าว มีกรณีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอีกต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้การกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เฉพาะกรณี ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่ไม่เป็นความผิดร้ายแรงตามบทนิยามแห่งประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ