



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑)
(ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวม ๒ คำร้อง (นายธนชัย ฐปหอม ผู้ฟ้องคดี
ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๔๕๐/๒๕๖๔ และ นายสมชาย ทองไข่ ผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๔๗๗/๒๕๖๔)
เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้ง
ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔)

นายธนชัย ฐปหอม ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอองครักษ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการ
จังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง
ว่า เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕

ตำบลบางสมบุรณ์ อำเภองครักษ์ จังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภองครักษ์ที่ 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 ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้กระทบสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางที่ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ไม่อาจนำมาใช้เพื่อพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ เนื่องจากเป็นการกระทบสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕)

นายสมชาย ทองไข่ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอมะนังนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

หมู่ที่ ๑๔ ตำบลพรหมณี อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่ง
อำเภอเมืองนครนายก ที่ ๐๐๒/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน
เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกในความผิดตามพระราชบัญญัติ
ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ฐานมียาเสพติดให้โทษ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครอง
เพื่อจำหน่าย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว
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 การกระทำ
ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกระทำความผิดสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน 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
เป็นการกระทำความผิดสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑)
ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ผู้ฟ้องคดี
ขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้ผู้ซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ทั้งสองคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ทั้งสองคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔) และคำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดี ทั้งสองคำร้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมการปกครองจัดส่งความเห็นและข้อมูลยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า กรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กรมการปกครองศึกษาวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัตินี้ดังกล่าวทั้งอนุมาตรา โดยแบ่งระยะเวลาการจำกัดสิทธิเป็น ๒ กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่ม ก. จำกัดสิทธิ ๑๐ ปี นับแต่วันกระทำความผิด และกลุ่ม ข. จำกัดสิทธิตลอดไป มีการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป กระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบในการแก้ไขแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกรมการปกครอง และคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาต่อไป ส่วนการประกาศใช้บังคับ ประมวลกฎหมายยาเสพติดตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑)

ในกรณีของผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดในคดียาเสพติดให้โทษประเภท ๕ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ พ.ศ. ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

อธิบดีกรมการปกครองชี้แจงว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลายฉบับ ถือเป็นการให้ความสำคัญแก่กระบวนการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หากกระทำผิดแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ อาจทำให้เกิดการต่อต้านในชุมชน การไม่ยอมรับบุคคลที่จะมาเป็นผู้นำ และเกิดวิกฤติศรัทธาในหมู่บ้าน นอกจากนี้ ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและผู้ช่วยเหลือนายอำเภอตามกฎหมาย มีหน้าที่หลายประการ อาทิ การรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ต้องกำหนดคุณสมบัติของบุคคลให้มีมาตรฐานสูง มีความประพฤติดี ไม่เสื่อมเสียชื่อเสียง และเป็นที่ยอมรับเชื่อถือของราษฎรในหมู่บ้าน มากกว่าการคำนึงถึงการเป็นตัวแทนราษฎร ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) มีเจตนารมณ์เพื่อคัดกรองและป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นแบบอย่างของประชาชน หากได้บุคคลที่มีพฤติกรรมไม่ดีย่อมส่งผลกระทบร้ายแรงต่อชุมชน หมู่บ้าน ซึ่งเป็นสถาบันพื้นฐานของประเทศ ส่วนเหตุที่ไม่ระบุฐานความผิดและระยะเวลาของบุคคลผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เนื่องจากบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่มีพฤติการณ์ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดไม่ว่าจะเป็นการเสพหรือการครอบครองเพื่อจำหน่าย และระยะเวลาการกระทำความผิดไม่สามารถลบล้างพฤติกรรมในการกระทำความผิดได้

คำร้องทั้งสองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นสำนวนคดีหลัก

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ 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 รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป 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 สมควรกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้นโดยมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้... (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด 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 ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้ในส่วนการกระทำความผิด เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ว่า การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยไม่จำแนกประเภท การกระทำ และความหนักเบา แห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้ซึ่งสัดส่วนกัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในปัจจุบัน มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และควบคุมยาเสพติด รวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดรวมอยู่ในฉบับเดียวกัน พร้อมทั้งปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และกำหนดระบบอนุญาต เพื่อการควบคุมและการใช้ประโยชน์ยาเสพติดในทางการแพทย์ วิทยาศาสตร์ และอุตสาหกรรม มุ่งเน้นการป้องกันการแพร่กระจายยาเสพติดและการใช้ยาเสพติดที่ไม่ถูกต้อง เพื่อให้การป้องกัน ปราบปราม การควบคุมยาเสพติด รวมถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพทางสังคมแก่ผู้ติดยาเสพติด เป็นไปด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งฐานความผิดที่กำหนดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด มีหลายฐานความผิด เช่น ความผิดฐานผลิต นำเข้า ส่งออก มีไว้ครอบครอง จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย และเสพยาเสพติด เป็นต้น แต่ละฐานความผิดมีระวางโทษแตกต่างกัน การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในส่วนที่ว่า “ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษา ถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด” โดยมีได้ระบุชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิด เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดฐานใด ย่อมหมายถึงการกระทำความผิดทุกฐานความผิด รวมทั้งบทบัญญัติ ดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ย่อมทำให้ บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานความผิด ดังกล่าวจะมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ

เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้ 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) และสมาชิกวุฒิสภตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๔ (๑๒) เป็นต้น แล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดเฉพาะในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า เท่านั้น เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบกันและซึ่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมแล้ว การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้การกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทุกกรณีเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับให้เหมาะสมแก่ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกรณีที่ผู้นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนกัน ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบา ตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
ทำหน้าที่แทนประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ