

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๗

วันที่ ๑๒ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ข้อหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายโกมินทร์ สมัครรัฐกิจ) ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๖/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้ง คำโต้แย้งเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายโกมินทร์ สมัครรัฐกิจ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอบางเลน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลหินมูล อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ระหว่างการดำรงตำแหน่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำและชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีมีราษฎร



- ๒ -

ในหมู่บ้านจำนวน ๑๐๐ รายชื่อ เข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อ้างว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติตนไม่เหมาะสม ทำให้ราษฎรในหมู่บ้านเกิดความแตกแยก และไม่ให้ความร่วมมือในกิจการของหมู่บ้าน ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอข้อมูลข่าวสาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งว่าไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ร้องขอได้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอบางเลน ที่ ๔๓๒/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๖ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในหมู่บ้านเข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับฟังได้ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังเดิม หากไม่อาจกระทำได้ ขอให้มียกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ในฐานะหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ร่วมกันชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๘๖๔,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งและคำโต้แย้งเพิ่มเติมว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง บทบัญญัติดังกล่าวเปิดโอกาสให้ผู้ไม่ประสงค์ต่อประเทศชาติใช้เป็นช่องทางในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และนำพรรคพวกของตนเข้าบริหารบ้านเมือง เป็นกฎหมายที่กระทำโดยคนหมู่มาก ไร้เหตุผลรองรับหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากมีกฎหมายที่สามารถให้สิทธิถอดถอนผู้ใหญ่บ้านที่กระทำการตามหน้าที่ได้โดยเหตุเพียงการเข้าชื่อเกินกึ่งหนึ่งโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้ใหญ่บ้านกระทำความผิดหรือไม่ ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งทันทีโดยปราศจากการรับฟังเหตุผลใด ๆ ที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบ



ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกรณีดังกล่าว โดยเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน การทำหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่า บทบัญญัตินี้เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง รวมทั้งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสี่ เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากการทำงานที่ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าว เป็นกฎหมายเก่า สมควรแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งและคำโต้แย้งเพิ่มเติมดังกล่าว ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งและคำโต้แย้ง เพิ่มเติมดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งและ คำโต้แย้งเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งและคำโต้แย้งเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ บทบัญญัติ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับ บทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย



- ๔ -

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำ
ความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติลักษณะ
ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มีการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๑๒ ฉบับ มาตรา ๑๔
วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ
ต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและ
ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมด เข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้น
ให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอต้องสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจาก
ตำแหน่งเมื่อเกิดข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยไม่ต้องคำนึงถึงสาเหตุแห่งการถอดถอนว่า
เกิดเพราะเหตุใด บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน
ซึ่งเห็นสมควรให้ผู้ที่ตนเลือกเข้ามาพ้นจากตำแหน่งมีสิทธิเข้าชื่อหรือลงชื่อถอดถอนได้ตามวิธีการและ
หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เป็นสิทธิของราษฎรที่จะสามารถเรียกคืนอำนาจจากผู้ใหญ่บ้าน
ด้วยการเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่งโดยไม่จำกัดขอบเขตเกี่ยวกับการกระทำหรือความประพฤติของ
ผู้ใหญ่บ้าน กระบวนการดังกล่าวต้องมีมาตรฐานที่ประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ใหญ่บ้านและการใช้
สิทธิของราษฎรอย่างมีประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้ง
ยังเป็นหลักประกันสิทธิของราษฎรเพื่อเรียกคืนอำนาจจากผู้ใหญ่บ้าน และส่งผลให้ราษฎรได้มาซึ่งผู้นำ
ของหมู่บ้านที่ตนพึงพอใจ

๒. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนาบันทนาการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๐ ครั้งที่ ๖/๒๕๕๐ และครั้งที่ ๗/๒๕๕๐ สำเนารายงาน
ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำเนาบันทนาการประชุมและรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ครั้งที่ ๕๒/๒๕๕๐ และครั้งที่ ๖๑/๒๕๕๐ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑)



พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มระบบตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านให้มีความเข้มงวดขึ้น แล้วให้ราษฎรเลือก เมื่อเลือกแล้วกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งจนอายุครบ ๖๐ ปี เพื่อประกันความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เกรงกลัวต่อผู้ที่จะมาให้คุณให้โทษ นอกจากนี้ยังต้องการให้ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ก่อนมาทางฝ่ายราชการ ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป ภาระหน้าที่ในการบำรุงท้องที่หรือการพัฒนาท้องที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้าที่ในปัจจุบันของผู้ใหญ่บ้านจึงมุ่งเน้นไปในเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยและการสร้างความพึงพอใจให้กับราษฎร ซึ่งต้องยังความเป็นหัวหน้าราษฎรอยู่ การสร้างความพึงพอใจในที่นี้ หมายความว่า การกล้าคิด กล้าทำ มีความมั่นคงและกล้าตัดสินใจในสิ่งที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่ถูกต้องและเป็นธรรม โดยไม่ต้องกังวลว่าจะต้องสร้างความพึงพอใจให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่สามารถตัดสินใจโดยอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องเพื่อความพึงพอใจของราษฎรโดยรวม ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้านต้องมีหลักประกันของการดำรงตำแหน่ง คือ เป็นผู้ใหญ่บ้านจนครบอายุ ๖๐ ปี ทั้งนี้ การออกจากราชการยังคงหลักการเดิมและยังสามารถจะให้ราษฎรในหมู่บ้านเข้าชื่อถอดถอนได้อีกด้วย

๓. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังคงหลักการที่ให้ราษฎรมีส่วนในการขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ในฉบับแรก แต่กำหนดกระบวนการให้ชัดเจนขึ้น โดยให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง และให้นายอำเภอเป็นผู้สั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เมื่อผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งมีที่มาจากการเลือกของราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้น ประกอบกับผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และยังมีหน้าที่และอำนาจในการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน ตลอดจนสร้างความสามัคคีและความสัมพันธ์ที่ดีเกิดขึ้นในหมู่บ้าน ดังนั้น ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้มีลักษณะเหมาะสม มีความประพฤติและคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของราษฎรในหมู่บ้าน และต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากราษฎรให้เป็นผู้เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว



- ๖ -

เมื่อใดที่ราษฎรในหมู่บ้านเข้าชื่อกันตามเกณฑ์จำนวนที่กฎหมายกำหนดเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งยอมเป็นการแสดงถึงเจตนาของราษฎรส่วนมากที่เห็นว่า บุคคลดังกล่าวไม่เหมาะสมและไม่ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจอันสมควรให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎรต่อไป เป็นไปตามหลักที่ว่า “เมื่อราษฎรเป็นผู้ตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ราษฎรก็ควรมีสติที่จะถอดถอนกำนันผู้ใหญ่บ้านในเมื่อผู้ที่ตนตั้งไปนั้นปฏิบัติการณ์ไม่สมกับที่ตัวตั้ง” อันเป็นเหตุผลในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๔ ของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้ การกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) เป็นการกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเพื่อให้สอดคล้องกับที่มาในการเข้าสู่ตำแหน่งและเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

๔. อธิบดีกรมการปกครอง จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งไว้หลายกรณี สามารถแยกได้เป็น ๓ ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะนั้น เมื่อเกิดข้อเท็จจริงดังกล่าวขึ้นเมื่อใด ย่อมเป็นผลให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งทันที ได้แก่ กรณีมีอายุครบหกสิบปี กรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม กรณีได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก และกรณีหมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ ประเภทที่สอง การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับพฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมของผู้ใหญ่บ้าน โดยนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่จะต้องดำเนินการสอบสวนให้ปรากฏข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ใหญ่บ้านมีพฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ กรณีบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง กรณีไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกินสามเดือน โดยไม่มีเหตุอันสมควร กรณีกระทำความผิดวินัยร้ายแรง และกรณีไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ และประเภทที่สาม การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของราษฎร กรณีราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เป็นไปตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีองค์ประกอบสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง ราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ มีจำนวน



ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อกัน และประการที่สอง ร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ซึ่งเจตนาธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัตินี้นั้น เนื่องมาจากผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านส่วนใหญ่ไว้วางใจเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน เมื่อใดที่ราษฎรหมดความไว้วางใจ การปกครองหมู่บ้านตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านย่อมดำเนินการต่อไปไม่ได้หรือดำเนินการต่อไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงบัญญัติให้มีมาตรการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่การปกครองหมู่บ้านดังกล่าว โดยให้นายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นจะได้กระทำความผิดหรือประพฤตินไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมหรือไม่ ดังนั้น เมื่อมีกรณีที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งแล้ว นายอำเภอย่อมมีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าการเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เมื่อตรวจสอบแล้วว่าการเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

๕. นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า ผู้ใหญ่บ้าน คือ ผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านส่วนใหญ่ไว้วางใจ ลงคะแนนเลือกให้ทำหน้าที่ปกครองราษฎรในหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง อำนวยความเป็นธรรม ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่น ตลอดจนประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายจึงให้อำนาจแก่ราษฎรเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งไว้ด้วย การถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมพฤติกรรมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปตามกฎหมาย มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไป จะทำให้ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเพิ่มความระมัดระวังในการใช้อำนาจหน้าที่ของตน การดำเนินการตามหลักการเดิมเป็นสิ่งที่ดีอยู่แล้ว เพราะการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นการเลือกตำแหน่งเฉพาะ ไม่ใช่การเลือกตั้ง แต่เป็นการเลือกตัวแทนทำหน้าที่ปกครองราษฎรในหมู่บ้าน การเข้าชื่อของราษฎรในหมู่บ้านเพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) เป็นการถ่วงดุลระหว่างอำนาจและสิทธิของประชาชนที่สามารถถอดถอนผู้ใหญ่บ้านได้แบบไม่มีเงื่อนไข



เพราะผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่ข้าราชการ และไม่ใช่ข้าราชการ เพียงแต่เป็นผู้ผ่านการเลือกให้ทำหน้าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายในฐานะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ดังนั้น การเข้าชื่อของราษฎรในหมู่บ้าน เพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดเหตุในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้ง คำโต้แย้งเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” วรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” วรรคสี่ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติ



- ๙ -

เงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ เป็นบทบัญญัติในหมวดที่ ๓ ว่าด้วยลักษณะปกครองหมู่บ้าน ตอน ๒ การแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน การออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ ... (๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ...” เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องด้วยปัจจุบันได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ แต่โดยที่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ยังมิได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสม ทำให้การปฏิบัติงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับอำนาจหน้าที่ยังมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้สอดคล้องกับการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการปกครองท้องที่เริ่มต้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ซึ่งมีพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านที่มีมาแต่เดิมขึ้นใหม่ ทรงให้มีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านขึ้นที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) ให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านเองแล้วเสนอให้ทางราชการพิจารณาแต่งตั้งแทนการแต่งตั้งโดยตรงของเจ้าเมืองตั้งแต่ก่อน นับแต่นั้นมา มีการจัดระเบียบการปกครองตำบลและ



หมู่บ้านตามหัวเมืองต่าง ๆ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร ศก ๑๑๖ เนื่องจากทรงเล็งเห็นว่าการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านมีความจำเป็นและสำคัญยิ่งสำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด กำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านนั้นประชุมกันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือของตนเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยมีนายอำเภอเป็นประธานในการเลือก สำหรับเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งมีการกำหนดไว้ว่า ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้นโดยมากด้วยกันร้องขอให้เปลี่ยน ต่อมารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ขึ้นใช้บังคับแทน ยังคงกำหนดเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งกรณีลูกบ้านในหมู่บ้านนั้นโดยมากด้วยกันร้องขอให้เปลี่ยนไว้เช่นเดิม และมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พระพุทธศักราช ๒๔๘๖ โดยเปลี่ยนแปลงในเรื่องวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านที่จากเดิมมาจากการเลือกของราษฎรเป็นการเลือกโดยคณะกรรมการ มิได้มีการกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งกรณีราษฎรร้องขอให้เปลี่ยนไว้เช่นกฎหมายเดิม ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านอีกครั้ง กำหนดให้กรรมการอำเภอประชุมราษฎรเพื่อเลือกผู้มีความเหมาะสมเป็นผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง จึงเป็นไปตามหลักที่ว่า “เมื่อราษฎรเป็นผู้ตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ราษฎรก็ควรมีสิทธิที่จะถอดถอนกำนันผู้ใหญ่บ้านในเมื่อผู้ที่ตนตั้งไปนั้นปฏิบัติการไม่สมกับที่ตัวตั้ง” อันเป็นหลักการลักษณะเดียวกันกับกฎหมายที่ได้ประกาศใช้บังคับในฉบับแรก และมีการปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังคงหลักการที่ให้ราษฎรขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกัน แต่กำหนดกระบวนการให้ชัดเจนขึ้น และให้นายอำเภอเป็นผู้สั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการในการเลือกและแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีความเหมาะสมและไม่มียกเว้นต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้



ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง เป็นกฎหมายที่กระทำโดยคนหมู่มาก ไร้เหตุผลรองรับหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เปิดโอกาสให้ผู้ไม่ประสงค์ดีใช้เป็นช่องทางในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและนำพรรคพวกของตนเข้ามาทำหน้าที่แทน ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง และมีสิทธิได้รับการเยียวยาและฟ้องเรียกค่าเสียหาย รวมทั้งส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกถอดถอนจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านทันทีโดยปราศจากการรับฟังเหตุผลใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติรูปแบบการปกครองในหมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองท้องที่ที่รวมบ้านหลายบ้านที่อยู่ในการปกครองเดียวกันจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน การบริหารงานหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีบทบาทหน้าที่และอำนาจในทางปกครอง อำนวยความเป็นธรรม ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสมานฉันท์และความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ดูแลการรักษาอาณาเขตร่วมกับทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครอง รวมถึงเป็นผู้ประสานงานหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและระงับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องที่หมู่บ้านของตน ผู้ใหญ่บ้านมีที่มาจาก การเลือกของราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้นตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านให้ความไว้วางใจในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในชุมชนของตน ขณะเดียวกันก็ให้สิทธิแก่ราษฎรเข้าชื่อกันเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยให้นายอำเภอเป็นผู้สั่งให้พ้นจากตำแหน่ง โดยมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง กรณีราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เนื่องจากผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านคือบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากราษฎรในหมู่บ้านให้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน เมื่อใดที่ราษฎรหมดความไว้วางใจในตัวผู้ใหญ่บ้าน การปกครองหมู่บ้านตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านย่อมดำเนินการต่อไปไม่ได้หรือดำเนินการต่อไปโดยไม่มีประสิทธิภาพประชาชนในหมู่บ้านซึ่งได้มอบความเชื่อถือและความไว้วางใจไปนั้นย่อมสามารถเรียกร้องอำนาจ



ที่ได้รับมอบไปกลับคืนมาโดยการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง อันเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ราษฎรในหมู่บ้านตัดสินใจในสิ่งที่มีผลกระทบหรือเป็นประโยชน์ต่อหมู่บ้านของตน ทั้งนี้ เพื่อถ่วงดุลการทำหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงที่ถือการมีส่วนร่วมของประชาชนคือหัวใจของการปกครอง บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติเงื่อนไขของการเข้าชื่อไว้สองประการ คือ ผู้เข้าชื่อจะต้องเป็นราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ และผู้เข้าชื่อต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง นับว่าเป็นจำนวนที่อาจมากกว่าจำนวนราษฎรที่เลือกผู้ใหญ่บ้านเสียอีก โดยก่อนที่จะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง มีกระบวนการตรวจสอบว่าการเข้าชื่อของราษฎรเป็นไปตามองค์ประกอบของมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) โดยจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านลงมือชื่อด้วยตนเองหรือไม่ และการลงชื่อนั้นมีเจตนาเพื่อต้องการให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งหรือไม่ หากผลการตรวจสอบปรากฏว่าการเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมาย นายอำเภอต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งพร้อมแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว รวมทั้งหากผู้ใหญ่บ้านที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อวินิจฉัยว่าการเข้าชื่อถอดถอนดังกล่าวครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการที่คู่ความมีสิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่อันเป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนั้นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) มิได้เป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ และมีได้มีส่วนใดที่เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีต่อศาลหรือสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาตามที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวแม้จะจำกัดสิทธิของผู้ใหญ่บ้านอยู่บ้าง แต่เป็นมาตรการที่มีความเหมาะสมและจำเป็นในการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่การปกครองหมู่บ้าน เพื่อให้สิทธิแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการเลือกผู้ปกครองของตนที่เหมาะสมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิในการทำหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เห็นได้ว่า ประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่าเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล



- ๑๓ -

เกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช
๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม
และวรรคสี่ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง





(คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๘)

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุพห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนถดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ