

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๗

วันที่ ๑๒ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่ใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” วรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่วนมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้

กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็น ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ เป็นบทบัญญัติ ในหมวดที่ ๓ ว่าด้วยลักษณะปกครองหมู่บ้าน ตอน ๒ การแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน การออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านต้อง พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ ... (๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้ พ้นจากตำแหน่ง ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ให้มีหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหนึ่งในโลกการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคและเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน โดยกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรม ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่อื่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ผู้ใหญ่บ้านจะได้รับการเลือกจากราษฎรในหมู่บ้านผ่านการลงคะแนนเสียง มีนายอำเภอเป็นผู้ออกคำสั่ง เพื่อแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน คุณสมบัติและ ลักษณะต้องห้าม รวมถึงเหตุแห่งการสิ้นสุดของตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไว้ด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งเหตุแห่ง การสิ้นสุดของตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้น บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะนั้น โดยเมื่อมีข้อเท็จจริงใด เกิดขึ้นย่อมเป็นผลทำให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งในทันที ได้แก่ มีอายุครบหกสิบปี ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก หรือหมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ ประเภทที่สอง การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับพฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมของ ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ บกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตน ปกครองติดต่อกันเกินสามเดือนโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือกระทำความผิดวินัยร้ายแรง ประเภทที่สาม

การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของราษฎร โดยที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง

ข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ไม่ประสงค์ดีใช้เป็นช่องทางในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและนำพรรคพวกของตนเข้าบริหารบ้านเมือง หากมีกฎหมายที่สามารถให้สิทธิถอดถอนผู้ใหญ่บ้านที่กระทำการตามหน้าที่ได้โดยเหตุเพียงการเข้าชื่อเกินกึ่งหนึ่งโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้ใหญ่บ้านกระทำความผิดหรือไม่ ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกถอดถอนจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ทันทีโดยปราศจากการรับฟังเหตุผลและเป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการชี้แจงพยานหลักฐานในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด การนี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ได้บัญญัติเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไว้ โดยเมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง” ส่วนมาตรา ๑๑ ได้บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้ โดยต้อง (๑) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือก (๒) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช (๓) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ และ (๔) ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงจะมีสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยรายชื่อราษฎรผู้เข้าร่วมถอดถอนนั้นต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรทั้งหมดในหมู่บ้าน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ที่ให้ราษฎรเข้าชื่อกันยื่นต่อนายอำเภอ เพื่อให้ นายอำเภอเป็นผู้สั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้น โดยก่อนที่ นายอำเภอจะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งนั้น มีกระบวนการตรวจสอบว่าการเข้าชื่อของราษฎรเป็นไปตามองค์ประกอบของมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) หรือไม่ กล่าวคือ ราษฎรผู้เข้าชื่อยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้านได้ลงลายมือชื่อด้วยเจตนาที่ต้องการให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งและลายมือชื่อของราษฎรดังกล่าว

มีจำนวนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งหากผลการตรวจสอบปรากฏว่าการเข้าชื่อดังกล่าว สมบูรณ์ตามองค์ประกอบของกฎหมายแล้วนายอำเภอต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงนายอำเภอต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไว้เสียด้วย โดยหลักเกณฑ์และวิธีการย่อมเป็นไปตามที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบวางแนวทาง ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ได้บัญญัติให้ราษฎรมีสสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้สามารถเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ ถือเป็นหนึ่งในมาตรการที่ใช้ ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงเป็นมาตรการในการควบคุมให้ผู้ใหญ่บ้านต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต มีความประพฤติที่เหมาะสม นอกจากนี้การให้อำนาจแก่ราษฎรมีสสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในอีกทางหนึ่งด้วย โดยหากราษฎรในหมู่บ้าน เห็นว่าผู้ใหญ่บ้านที่ตนเลือกมาปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ปกครองหมู่บ้านให้สอดคล้องกับ ความต้องการของราษฎรในหมู่บ้านได้หรือหมดความไว้วางใจ ราษฎรมีสสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านก็สามารถ ร่วมกันเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านที่ตนเลือกมาได้ เนื่องด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่มีความใกล้ชิด กับราษฎรในหมู่บ้านเป็นอย่างมาก การยอมรับนับถือจากราษฎรในหมู่บ้านต่อตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ของผู้ใหญ่บ้านเป็นไป อย่างเรียบร้อยสอดคล้องกับความต้องการของราษฎรในหมู่บ้านและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ราษฎร ในพื้นที่

แม้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) จะให้สิทธิแก่ราษฎรในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรในหมู่บ้านทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อกัน เสนอต่อนายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งแล้ว หากผู้ใหญ่บ้านผู้ถูกถอดถอนเห็นว่าคำสั่ง ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสามารถใช้สิทธิทางศาล โดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้และ ยังคงมีสิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่มิได้ถูกจำกัดสิทธิในส่วนนี้แต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการ ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) จึงถือเป็น มาตรการที่มีความจำเป็นและเหมาะสม แม้จะจำกัดสิทธิของผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อยู่บ้างแต่ก็เป็นไปเพื่อให้สิทธิแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการเลือกผู้ปกครองของตนที่เหมาะสมตามหลักการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบกับเป็นการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่การปกครองหมู่บ้าน

เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้วนั้น ถือได้ว่าสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)  
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ