

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 วรรคหนึ่งหรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง กรณีนายโกมินทร์ สมัครรัฐกิจ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอบางเลน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อผู้ร้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลหินมูล อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ระหว่างการดำรงตำแหน่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำและชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีราษฎรในหมู่บ้าน ๑๐๐ รายชื่อ เข้าชื่อ กันเพื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติตนไม่เหมาะสม ทำให้ราษฎรในหมู่บ้านเกิดความแตกแยก และไม่ให้ความร่วมมือในกิจการของหมู่บ้าน ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอข้อมูลข่าวสาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งว่าไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ร้องขอได้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอบางเลน ที่ ๔๓๒/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๖ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากราษฎรผู้มิคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในหมู่บ้านเข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับฟังได้

พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ผู้ร้องมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังเดิม หากไม่อาจกระทำได้ ขอให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ร่วมกันชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๘๖๔,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี ระหว่างการพิจารณาคดีของผู้ร้องผู้ฟ้องคดีได้แย้งและสงคำโต้แย้งเพิ่มเติมพร้อมเอกสารประกอบว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ได้ไปกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติให้สิทธิราษฎรในหมู่บ้านถอดถอนผู้ใหญ่บ้านด้วยเหตุเพียงเข้าชื่อเกินกึ่งหนึ่ง โดยมีได้รับฟังเหตุผลหรือไม่มีโอกาสโต้แย้งหรือชี้แจงแสดงเหตุผลใด ๆ ให้แก่ประชาชนที่ยื่นถอดถอน เป็นกฎหมายที่กระทำโดยคนหมู่มากโดยไร้เหตุผลรองรับหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้กฎหมายเหนือกฎหมาย ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกถอดถอนจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ทันทีโดยปราศจากการรับฟังเหตุผลใด ๆ อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงรวมถึงมีโอกาสโต้แย้งและชี้แจงพยานหลักฐานในกรณีดังกล่าว และเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสี่ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

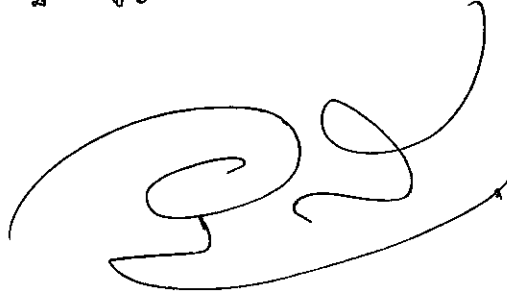
ศาลรัฐธรรมนูญรับวินิจฉัยเฉพาะประเด็นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ส่วนมาตราอื่น ๆ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ระบุชัดแจ้งในคำโต้แย้งว่า หมายถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตราใด เพราะเหตุใด ต่อมาก่อนกำหนดประเด็นวินิจฉัย ไม่รับวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้ระบุเหตุผลในคำโต้แย้งอย่างชัดแจ้ง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ ... (๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎร

ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณี เช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ..." เป็นบทบัญญัติหนึ่งที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งออกไป จากเหตุอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ ที่ให้สิทธิแก่ราษฎรที่อยู่ในหมู่บ้านนั้น ๆ จำนวนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ คือ มีสัญชาติไทยและมีอายุ ไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือก ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ และมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า สามเดือนจนถึงวันเลือก เข้าชื่อกันเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง และนายอำเภอต้องสั่งให้ ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจาก ตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าวเนื่องจากผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านส่วนใหญ่ไว้วางใจเลือกให้ทำหน้าที่ เป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน เมื่อผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากราษฎร ในหมู่บ้านเป็นสำคัญ แต่หากราษฎรหมดความไว้วางใจในตัวผู้ใหญ่บ้านเมื่อใด การปกครองหมู่บ้านตาม อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านย่อมดำเนินการต่อไปไม่ได้หรือดำเนินการต่อไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนในหมู่บ้านซึ่งได้มอบความเชื่อถือและความไว้วางใจไปนั้นย่อมสามารถเรียกคืนอำนาจที่ได้รับมอบ ไปกลับคืนมาด้วยการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตย ทางตรงที่ถือการมีส่วนร่วมของประชาชนคือหัวใจของการปกครอง และก่อนที่จะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้น จากตำแหน่งนั้น จะมีกระบวนการตรวจสอบว่าการเข้าชื่อของราษฎรเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) หรือไม่ ราษฎรที่เข้าชื่อยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้านนั้นได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเองหรือไม่ และการลงชื่อนั้นมีเจตนาเพื่อต้องการให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งหรือไม่ ทั้งได้มีหนังสือแจ้งให้ ผู้ใหญ่บ้านไปให้ถ้อยคำและชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีราษฎรเข้าชื่อกันถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ด้วยแล้ว หากผลการตรวจสอบปรากฏว่าการเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว นายอำเภอต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วย หากผู้ใหญ่บ้านที่ถูกถอดถอนเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อวินิจฉัยว่าการเข้าชื่อถอดถอนดังกล่าวครบเงื่อนไขตามที่มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) กำหนดไว้หรือไม่ อันเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการที่มี เขตอำนาจตามหลักนิติธรรมที่คู่ความมีสิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) จึงถือเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นและ เหมาะสม แม้จะจำกัดสิทธิของผู้ใหญ่บ้านอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปเพื่อให้สิทธิแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการเลือก ผู้ปกครองของตนที่เหมาะสมตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งเป็นการป้องกัน ความเสียหายที่จะเกิดแก่การปกครองหมู่บ้าน มิได้เป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตราย

ต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ
ของบุคคลอื่น สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้
มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่ม
ภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

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



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ