

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๗

วันที่ ๑๒ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๕๖/๒๕๖๗ ของ ศาลปกครองกลาง เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง อย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และมีพยาน หลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้

ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรณัั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” วรรณสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” วรรณสี่ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยลักษณะปกครองหมู่บ้าน ตอน ๒ การแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน การออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ ... (๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ... (๑๑) ... ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง เป็นกฎหมายที่กระทำโดยคนหมู่มาก ไร้เหตุผลรองรับหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เปิดโอกาสให้ผู้ไม่ประสงค์ใช้เป็นช่องทางในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และนำพรรคพวกของตนเข้ามาทำหน้าที่แทน ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกถอดถอนจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านทันทีโดยปราศจากการรับฟังเหตุผลใด ๆ และเป็นกรเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง กำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทุกกรณี อันเป็นการวางกรอบทั่วไปในการใช้สิทธิและเสรีภาพทุกประเภท ที่มีได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายห้ามหรือจำกัดไว้ และให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีกฎหมายบัญญัติขึ้นเสียก่อน โดยมีเงื่อนไขเพียงว่าการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น นอกจากนี้ยังรับรองไว้ด้วยว่าในเรื่องใดที่จำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ หากยังไม่มีกฎหมายตราในเรื่องนั้น ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญที่ว่า “อะไรที่ไม่ได้ห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย สามารถทำได้และได้รับความคุ้มครอง” ถ้าหากไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลบางประการของผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในการดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าว อันเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในการตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่นนี้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่

ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า การจัดการปกครองท้องที่เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ซึ่งทรงมีพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านตามหัวเมืองต่าง ๆ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร ศก ๑๑๖ เนื่องจากทรงเล็งเห็นว่าการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านมีความจำเป็นและสำคัญยิ่งสำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด โดยกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านนั้นประชุมกันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือของตนเป็น

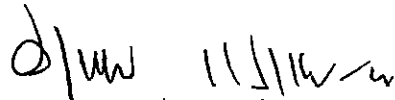
ผู้ใหญ่บ้านโดยมีนายอำเภอเป็นประธานในการเลือก สำหรับเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งมีการกำหนดไว้ว่า ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้นโดยมากด้วยกันร้องขอให้เปลี่ยน กรณีดังกล่าวเป็นไปตามหลักที่ว่า เมื่อราษฎรเป็นผู้ตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ราษฎรก็ควรมีสติที่จะถอดถอนกำนันผู้ใหญ่บ้านในเมื่อผู้ที่ตนตั้งไปนั้นปฏิบัติไม่สมกับที่ตัวตั้ง โดยในขณะนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านมีภาระหน้าที่ในการบำรุงท้องที่หรือการพัฒนาท้องที่ เนื่องจากยังไม่มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งยังคงหลักการที่ให้ราษฎรมีส่วนในการขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกัน แต่กำหนดกระบวนการให้ชัดเจนขึ้น และให้นายอำเภอเป็นผู้สั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการในการเลือกและแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน แต่อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับดังกล่าว ได้มีการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านจากเดิมดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละห้าปี เป็นการพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปี มีการเพิ่มระบบตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านให้มีความเข้มงวดขึ้นแล้วค่อยให้ราษฎรเลือก เพื่อประกันความมั่นคงในการที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เกรงกลัวต่อผู้ที่จะมาให้คุณให้โทษ นอกจากนี้ยังต้องการที่จะให้ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ค่อนมาทางฝ่ายราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพการปกครองท้องที่ได้เปลี่ยนแปลงไป ภาระหน้าที่ในการบำรุงท้องที่หรือการพัฒนาท้องที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้าที่ในปัจจุบันของผู้ใหญ่บ้านจึงมุ่งเน้นไปในเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยและการสร้างความพึงพอใจให้กับราษฎร กล้าคิด กล้าทำ และสามารถตัดสินใจโดยอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องเพื่อความพึงพอใจของราษฎรโดยรวม กฎหมายจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการที่มีมาแต่เดิม เพื่อให้ได้ผู้นำที่มีความเข้มแข็งและมีหลักประกันของการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านที่จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปี แม้กระบวนการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งจะเป็นการรับรองสิทธิอำนาจอธิปไตยของราษฎรตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่การถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนนั้นก็ต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายใต้หลักนิติธรรมอันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายที่เป็นธรรม กล่าวคือ จะต้องรับฟังหรือพิจารณาความเห็นของเสียงข้างน้อยประกอบด้วย มิใช่ถือตามอำเภอใจของคนหมู่มากหรือพิจารณาเฉพาะความเห็นของคนส่วนใหญ่แต่เพียงประการเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความยุติธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองหมู่บ้าน โดยหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ที่รวมบ้านหลายบ้านซึ่งอยู่ในท้องที่

ที่หนึ่งซึ่งรวมอยู่ในการปกครองอันเดียวกันจัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่ง ในการบริหารงานหมู่บ้านจะมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับราษฎร ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลายประการ โดยเฉพาะในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน การป้องกันและแก้ไขปัญหาคriminalต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องที่ เป็นตัวแทนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์หรือความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ความช่วยเหลือหรือแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนนั้น นอกจากนี้ ยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายที่ใช้อำนาจรัฐในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านโดยถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศอย่างเต็มตัว รวมถึงมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ก่อนมาทางฝ่ายราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่เป็นแต่เพียงหัวหน้าของราษฎรที่ดูแลราษฎรในหมู่บ้านเหมือนเช่นในอดีตที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ ... (๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (๗) ...” บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิแก่ราษฎรเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยให้นายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อเกิดกรณีตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ โดยไม่คำนึงถึงสาเหตุแห่งการถอดถอนว่าเกิดจากสาเหตุใด อีกทั้งมิได้บัญญัติวิธีการเข้าชื่อและตรวจสอบการเข้าชื่อของราษฎรไว้ โดยมีแต่เพียงแนวปฏิบัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการของฝ่ายปกครองเพื่อตรวจสอบว่าการเข้าชื่อของราษฎรเป็นไปตามองค์ประกอบของมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) หรือไม่ เท่านั้น ซึ่งหากผลการตรวจสอบปรากฏว่าการเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมาย นายอำเภอต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งอย่างเดียวกับเท่านั้น ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ทั้งที่กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๓ ที่บัญญัติให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไป

โดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งนายอำเภอ แต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสามคน และราษฎรมีสិทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นที่ยอมรับ นับถือของราษฎรในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินเจ็ดคน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับมาตรา ๑๒ ที่บัญญัติกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อกลั่นกรองให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติ เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน มีความประพฤติเป็นที่ยอมรับนับถือของสาธารณชน และ ป้องกันมิให้ผู้มีลักษณะหรือพฤติกรรมที่ไม่สมควรเข้าสู่ตำแหน่ง หาได้อาศัยผลจากคะแนนเสียงที่ได้จาก การเลือกตั้งเพียงประการเดียวไม่ อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นจะปฏิบัติ หน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่วนรวมด้วย จะเห็นได้ว่า กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมิได้เพียงพิจารณาเฉพาะเจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่ในการเลือก ผู้ใหญ่บ้านแต่เพียงประการเดียว แต่จะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ กฎหมายบัญญัติประกอบไว้ด้วยอีกประการหนึ่ง อันเป็นการกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งผู้ใหญ่บ้านที่รัดกุม การเลือกบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์มหาชนในการคัดกรองบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่วนรวม แต่เมื่อพิจารณากระบวนการ ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้ออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) พบว่า ไม่มี หลักประกันความเป็นธรรมว่า ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนและปฏิบัติหน้าที่ ผู้ใหญ่บ้านด้วยความซื่อสัตย์สุจริตหรือชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกถอดถอน โดยปราศจากเหตุอันสมควร โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติเกี่ยวกับเหตุแห่งการเข้าชื่อ ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านไว้ ซึ่งโดยหลักการทั่วไปนั้นต้องมีมูลเหตุของการกระทำความผิดเพื่อเข้าสู่กระบวนการ ถอดถอน ดังเช่นกรณีที่มีเหตุทำให้ราษฎรไม่ไว้วางใจให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ อีกต่อไปเนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้ที่มีความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสม ราษฎรก็มีสิทธิที่จะ ลงคะแนนเสียงว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควร ดำรงตำแหน่งต่อไป เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่งได้ โดยจะต้องระบุ รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคนใด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะประสงค์ให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้น มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความ ประพฤติเสื่อมเสียอย่างไรจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นต้น หากราษฎรในหมู่บ้าน

มีสิทธิเด็ดขาดที่จะถอดถอนผู้ใหญ่บ้านเมื่อใดและด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ได้ตามอำเภอใจ โดยมีได้พิจารณาถึงความเป็นธรรมในทางเนื้อหาของเหตุแห่งการถอดถอน ย่อมส่งผลให้ผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตหรือชอบด้วยกฎหมายได้รับความเดือดร้อน อันเป็นการกระทบต่อสิทธิของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่ทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้นำของราษฎรในหมู่บ้านและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายให้ใช้อำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ รวมถึงมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ ดังที่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ต้องการให้ได้ผู้นำที่มีความเข้มแข็งและมีหลักประกันของการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน จากเดิมดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละห้าปีเป็นการพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปี มีการเพิ่มระบบตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านให้มีความเข้มงวดขึ้น เพื่อประกันความมั่นคงในการที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ใหญ่บ้านจึงมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ยาวนาน มิใช่พนักงานการเมืองท้องถิ่นที่มีวาระการดำรงตำแหน่งแต่อย่างใด การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้น ให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ และไม่ได้คำนึงถึงสาเหตุแห่งการถอดถอนว่าเกิดจากสาเหตุใด อีกทั้งนายอำเภอต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้กลุ่มอิทธิพลหรือผู้ไม่ประสงค์ดีใช้ในการเข้าชื่อกันโดยทุจริต ไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านนั้นให้ออกจากตำแหน่ง ทั้งไม่เป็นหลักประกันความมั่นคงให้ผู้ใหญ่บ้านที่ตั้งใจทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ที่เห็นแก่ประโยชน์สาธารณะแต่อาจขัดต่อความต้องการของกลุ่มบุคคลนั้น ทั้งจะขัดแย้งกับแนวทางการปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่พยายามให้ผู้ใหญ่บ้านมีหลักประกันความมั่นคงต่อตำแหน่งนั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่มีได้พิจารณาถึงความเป็นธรรมในทางเนื้อหาของเหตุแห่งการถอดถอน ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่กระทำการโดยสุจริตตามกฎหมาย และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุของบุคคลผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในการดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ แต่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง


(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ