

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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

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” และ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมาย

๐๙๖

ดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

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

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง เป็นกฎหมายที่กระทำโดยคนหมู่มาก ไร้เหตุผลรองรับหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เปิดโอกาสให้ผู้ไม่ประสงค์ใช้เป็นช่องทางในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และนำพรรคพวกของตนเข้ามาทำหน้าที่แทน ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกถอดถอนจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านทันทีโดยปราศจากการรับฟังเหตุผลใด ๆ และเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน ซึ่งมาจากการเลือกของราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านและให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าปกครองประชาชนในเขตหมู่บ้าน ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน เป็นคนกลางในการประสานงานระหว่างประชาชนในหมู่บ้านกับหน่วยงานของรัฐโดยให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ ควบคุมดูแลให้ประชาชนในหมู่บ้านปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ประสานหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านในการติดต่อหรือขอรับบริการจากหน่วยงานของรัฐ นำปัญหาความเดือดร้อนหรือความต้องการที่จำเป็นของประชาชน

๑๙๐

ในหมู่บ้านแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ ป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านโดยถือเป็นผู้ปฏิบัติงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายประการ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงมีบทบาททั้งในฐานะ เป็นตัวแทนของรัฐและเป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีความสำคัญต่อระบอบ การเมืองการปกครองในพื้นที่ อันเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาลหรือการบริหาร ราชการแผ่นดินในระดับท้องที่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ การที่มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจาก ตำแหน่ง เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านส่วนใหญ่ไว้วางใจเลือกให้มาทำหน้าที่เป็น ผู้ปกครองหมู่บ้านและเป็นผู้นำชุมชนที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องที่ซึ่งเป็นสถาบันที่อยู่คู่สังคมไทย มาอย่างยาวนาน มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐและเป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้าน การทำหน้าที่ย่อมมี ผลโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในหมู่บ้าน สถานะของผู้ใหญ่บ้านมีผลต่อความสำนึกหรือ ความรู้สึกเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐตั้งแต่ฐานรากอย่างมีนัยสำคัญ ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ประพฤติตนให้เหมาะสมและวางตนเป็นแบบอย่างที่ดีเพื่อให้เป็นที่ไว้วางใจ ของราษฎรในหมู่บ้าน เมื่อใดผู้ใหญ่บ้านละเมิดความไว้วางใจดังกล่าวหรือราษฎรซึ่งเป็นเจ้าของสิทธิในการ เลือกผู้ใหญ่บ้านหมดความไว้วางใจในตัวผู้ใหญ่บ้าน อาจเกิดการต่อต้านในชุมชน การไม่ยอมรับบุคคล ที่เป็นผู้นำ และเกิดวิกฤตศรัทธาและปัญหาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้านได้ ส่งผลให้การปกครองหมู่บ้าน ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านย่อมดำเนินการต่อไปไม่ได้หรือดำเนินการต่อไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงให้สิทธิราษฎรในหมู่บ้านซึ่งได้มอบความเชื่อถือและความไว้วางใจไปนั้นสามารถเรียกร้องอำนาจ ที่ได้รับมอบไปกลับคืนมา โดยการเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ อันเป็นวิธีการหนึ่ง ที่ให้ราษฎรในหมู่บ้านตรวจสอบถ่วงดุลการทำหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นมาตรการที่ใช้ในการ ควบคุมพฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้าน และตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปตามกฎหมาย มีความเหมาะสมหรือสมควรที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไปหรือไม่ ซึ่งทำให้ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพิ่มความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่และประพฤติตนที่เหมาะสมให้เป็น ที่ไว้วางใจของราษฎรในหมู่บ้าน

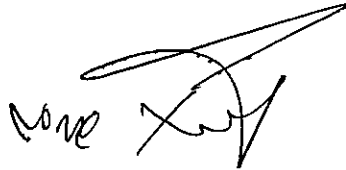
นพ

สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเข้าซื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) นั้น ประกอบด้วย (๑) ผู้เข้าซื้อจะต้องเป็นราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ และ (๒) ผู้เข้าซื้อต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ โดยเข้าซื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งเสนอต่อนายอำเภอ นายอำเภอมีหน้าที่ตรวจสอบว่าการเข้าซื้อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าการเข้าซื้อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอจะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดยกอุทธรณ์ และผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งของนายอำเภอและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ดังกล่าวได้ เห็นได้ว่า การเข้าซื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) เป็นสิทธิของราษฎรในหมู่บ้านในการเข้าซื้อแบบไม่มีเงื่อนไข โดยไม่ต้องระบุเหตุในการเข้าซื้อถอดถอน เพียงแต่ราษฎรไม่ไว้วางใจให้ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ต่อไปก็สามารถเข้าซื้อดังกล่าวได้ทันที และเมื่อนายอำเภอได้รับเรื่องการเข้าซื้อดังกล่าวแล้ว นายอำเภอมีเพียงหน้าที่ตรวจสอบว่าการเข้าซื้อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ไม่จำเป็นต้องตรวจสอบในเรื่องอื่น ๆ และเมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าการเข้าซื้อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้และไม่ต้องพิจารณาว่าผู้ใหญ่บ้านนั้นได้กระทำความผิด บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หรือประพฤติตนไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นการรับรองสิทธิของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในการเข้าซื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้ราษฎรในหมู่บ้านสามารถตรวจสอบถ่วงดุลการทำหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) มิได้เป็นบทบัญญัติที่มีผลให้บุคคลไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ ได้แต่อย่างใด แม้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะจำกัดสิทธิของผู้ใหญ่บ้านอยู่บ้าง แต่ก็เกินไปเพื่อให้สิทธิแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการเลือกผู้ปกครองของตนที่เหมาะสมและไว้วางใจ อีกทั้งเป็นการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่การปกครองหมู่บ้าน และเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล

๐๖๐

เกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล
จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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



(นายนงตล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ