

ความเห็นส่วนตัว

ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๗

วันที่ ๑๒ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายโกมินทร์ สมัครัฐกิจ) ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๖/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งคำโต้แย้งเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายโกมินทร์ สมัครัฐกิจ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอบางเลน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑๐ ตำบลหินมูล อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ระหว่างการดำรงตำแหน่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำและชี้แจงข้อเท็จจริง กรณีมีราษฎรในหมู่บ้านจำนวน ๑๐๐ รายชื่อ เข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติตนไม่เหมาะสม ทำให้ราษฎรในหมู่บ้านเกิดความแตกแยก และไม่ให้ความร่วมมือในกิจการของหมู่บ้าน ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอข้อมูลข่าวสาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งว่าไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ร้องขอได้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอบางเลน ที่ ๔๓๒/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๖ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในหมู่บ้านเข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับฟังได้ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำ

ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังเดิม หากไม่อาจกระทำได้ ขอให้มีการสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ร่วมกันชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๘๖๔,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง บทบัญญัติดังกล่าวเปิดโอกาสให้ผู้ไม่ประสงค์ต่อประเทศชาติใช้เป็นช่องทางในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและนำพรรคพวกของตนเข้าบริหารบ้านเมือง เป็นกฎหมายที่กระทำโดยคนหมู่มาก ไร้เหตุผลรองรับหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน หากมีกฎหมายที่สามารถให้สิทธิถอดถอนผู้ใหญ่บ้านที่กระทำการตามหน้าที่ได้โดยเหตุเพียงการเข้าชื่อเกินกึ่งหนึ่งโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้ใหญ่บ้านกระทำความผิดหรือไม่ ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านทันทีโดยปราศจากการรับฟังเหตุผลใด ๆ อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริง รวมถึงมีโอกาสโต้แย้งและชี้แจงพยานหลักฐานในกรณีดังกล่าว อีกทั้งเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งและคำโต้แย้งเพิ่มเติมดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งและคำโต้แย้งเพิ่มเติมดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง แต่คำโต้แย้งมิได้ชี้แจงว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร ศก ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) เป็นกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ฉบับแรกของประเทศไทย มีประกาศพระบรมราชโองการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) โดยบทบัญญัติหมวดที่ ๓ ว่าด้วยลักษณะปกครองหมู่บ้าน มาตรา ๙ ได้กำหนดให้มีผู้ใหญ่บ้าน มีที่มาจากการให้ราษฎรในหมู่บ้านนั้นประชุมกันโดยมีนายอำเภอเป็นประธาน เพื่อเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือเป็นผู้ใหญ่บ้าน บุคคลผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่หลายประการ เช่น ให้ตั้งใจรักษาความสุขสำราญของราษฎรซึ่งเป็นลูกบ้าน และช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านโดยเต็มกำลัง เหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งมีการกำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ ข้อ ๕ กำหนดว่า ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้นโดยมากด้วยกันร้องขอให้เปลี่ยน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการปกครองที่มีการเปลี่ยนแปลงไป แต่บทบัญญัติว่าด้วยการปกครองหมู่บ้านยังคงแนวทางการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร ศก ๑๑๖ โดยมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง ข้อ ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังคงกำหนดเหตุที่ไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีลูกบ้านในหมู่บ้านนั้นโดยมากด้วยกันร้องขอให้เปลี่ยนซึ่งเป็นหลักการทำนองเดียวกันกับที่เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร ศก ๑๑๖ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ใหญ่บ้าน โดยมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งจากเดิมที่มีที่มาจากการคัดเลือกของราษฎร เป็นการคัดเลือกโดยคณะกรรมการ มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติม โดยมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว มิได้มีการกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งกรณีราษฎรขอให้ออก เช่นกฎหมายเดิมที่เคยกำหนดไว้ เนื่องจากการเลือกผู้ใหญ่บ้านมิได้มีที่มาจากการคัดเลือกของราษฎรแล้ว

หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๙ ได้เปลี่ยนแปลงการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้านอีกครั้ง โดยกำหนดให้กรรมการอำเภอประชุมราษฎรเพื่อเลือก

ผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งมีการกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๑๔ (๗) ซึ่งเป็นหลักการลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในครั้งแรก หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีก ๓ ครั้งตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยยังคงหลักการที่ให้ราษฎรสามารถร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไว้เช่นเดิม ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการแก้ไขว่าเพื่อเป็นการปรับปรุงกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องกับการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔ เกี่ยวกับเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง เช่น การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอายุครบหกสิบปี หรือการพ้นจากตำแหน่งเพราะไม่ผ่านการประเมิน แต่มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ก็ยังคงหลักการที่ให้ราษฎรมีส่วนในการให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้เช่นเดิม แต่กำหนดกระบวนการให้ชัดเจนขึ้น โดยให้ราษฎรมีสสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรมีสสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ให้นายอำเภอเป็นผู้สั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการในการเลือกและแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน

กรณีจึงเห็นได้ว่า มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดเหตุในการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน กรณีราษฎรมีสคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรดังกล่าวทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง กรณีนี้เมื่อผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านและเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ และมีที่มาจากการเลือกของราษฎรซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้น ประกอบกับผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และยังมีหน้าที่และอำนาจในการอำนวยความสะดวก ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน ตลอดจนสร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ผู้ได้รับเลือกเป็น

ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องเป็นบุคคลผู้มีลักษณะเหมาะสม มีความประพฤติและมีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับนับถือของราษฎรในหมู่บ้าน ทั้งยังต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากราษฎรให้เป็นผู้เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่ราษฎรในหมู่บ้านนั้นได้เข้าชื่อกันตามเกณฑ์จำนวนที่กฎหมายกำหนดเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ย่อมเป็นการแสดงถึงเจตนาของราษฎรส่วนมากเหล่านั้นเห็นพ้องกันว่าบุคคลผู้เป็นผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวไม่เหมาะสมและไม่ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจอันควรให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎรในหมู่บ้านนั้นต่อไป ด้วยเหตุนี้ การกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเพื่อให้สอดคล้องกับที่มาในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน กรณีจึงเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนในการเลือกและถอดถอนผู้ใหญ่บ้านได้ตามที่กฎหมายบัญญัติตามนัยของประชาธิปไตยทางตรงในปัจจุบัน กล่าวคือ เรื่องใดที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม ประชาชนก็จะเป็นผู้ชี้ขาดในขั้นสุดท้ายนั่นเอง

ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งประกอบด้วยสองส่วนหลักที่สำคัญ คือ ส่วนที่หนึ่ง รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าประชาชนแต่ละคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ ส่วนที่สอง กำหนดกรอบการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าต้องไม่ใช่สิทธิและเสรีภาพที่มีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การทำหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี ไม่ได้กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ได้ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อการเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีมิได้กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ย่อมเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง อยู่แล้ว ส่วนการตรวจสอบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบกระเทือนสิทธิที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งหรือไม่ นั้น เป็นไปตามเกณฑ์การตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ การที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖)

เป็นบทบัญญัติที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ เป็นคนละกรณีกันกับข้อโต้แย้งนี้ ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่าได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสี่ บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาเพราะได้ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายด้วยแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) มิได้มีส่วนใดที่เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีในการฟ้องคดีต่อศาลหรือสิทธิได้รับการเยียวยาแต่อย่างใด จึงไม่มีกรณีที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) จะไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสามและวรรคสี่

ในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) เป็นกฎหมายเก่า มีอายุกว่า ๑๐๐ ปี สมควรที่จะแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน สมควรที่จะตราขึ้นใหม่โดยรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน หากผู้ใหญ่บ้านทำผิดก็ต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย จะใช้กฎหมายเหนือกฎหมายไม่ได้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำหน้าที่ตามกฎหมายจึงเกิดการเสียประโยชน์ขึ้น จนเป็นเหตุให้ลารายชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าควรที่จะตรากฎหมายหรือแก้ไขใหม่เพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แม้เป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ได้แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งยังคงหลักการสำคัญในการให้สิทธิแก่ราษฎรส่วนมากในหมู่บ้านนั้นได้เข้าชื่อกันเพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าว แม้จะบัญญัติให้ราษฎรในหมู่บ้านส่วนมากเข้าชื่อกันเพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้โดยไม่ได้กำหนดให้ต้องแสดงเหตุผล อาจเป็นเครื่องมือที่ผู้เสียผลประโยชน์ในหมู่บ้านใช้เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิที่จะชี้แจงแสดงพยานหลักฐานตามสิทธิในการฟ้องร้องให้ศาลตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กระทำผิดหรือฝ่ายปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองเอง หรือการยื่นฟ้องคดีต่อศาลก็ตาม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

ต่อผู้ฟ้องคดีได้ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการทำหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านกับประโยชน์สาธารณะอันเป็นเรื่องความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน และการทำหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่ต้องได้รับความไว้วางใจจากราษฎรในหมู่บ้านจึงจะได้รับความร่วมมือร่วมใจของราษฎรในหมู่บ้านเป็นสำคัญแล้ว เห็นได้ว่า ประโยชน์สาธารณะย่อมมีน้ำหนักมากกว่า จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และมีได้เป็นบทบัญญัติที่เป็นการลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ของผู้ฟ้องคดีอันจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่อย่างใด ทั้งยังเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยทางตรงดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

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



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ