

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

## ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งและคำโต้แย้งเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดี (นายโกมินทร์ สมัครรัฐกิจ) ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๖/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ระหว่างการดำรงตำแหน่ง นายอำเภอบางเลนมีคำสั่งอำเภอบางเลน ที่ ๔๓๒/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๖ ให้ผู้ฟ้องคดี พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในหมู่บ้านเข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกัน ขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง เป็นกฎหมายที่กระทำโดยคนหมู่มาก ไร้เหตุผลรองรับหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เปิดโอกาสให้ผู้ไม่ประสงค์ใช้เป็นช่องทางในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และนำพรรคพวกของตนเข้ามาทำหน้าที่แทน ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ เป็นบทบัญญัติ ที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง และมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายเก่า สมควรแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

## ๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้ง คำโต้แย้งเพิ่มเติม และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดการปกครองท้องที่เริ่มต้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เนื่องจากทรงเล็งเห็นว่าการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านมีความจำเป็นและสำคัญยิ่งสำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร ศก ๑๑๖ กำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านนั้นประชุมกันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือของตนเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยมีนายอำเภอเป็นประธานในการเลือก และกำหนดเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งไว้ว่า ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้นโดยมากด้วยกันร้องขอให้เปลี่ยนเป็นไปตามหลักที่ว่า “เมื่อราษฎรเป็นผู้ตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ราษฎรก็ควรมีสติที่จะถอดถอนกำนันผู้ใหญ่บ้านในเมื่อผู้ที่ตนตั้งไปนั้นปฏิบัติการณ์ไม่สมกับที่ตัวตั้ง” ต่อมารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ขึ้นใช้บังคับแทน และมีการปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังคงหลักการที่ให้ราษฎรขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกัน แต่กำหนดกระบวนการให้ชัดเจนขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการในการเลือกและแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติรูปแบบการปกครองในหมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองท้องที่ที่รวมบ้านหลายบ้านที่อยู่ในการปกครองเดียวกันจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน การบริหารงานหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผู้ใหญ่บ้านมีที่มาจากการเลือกของราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้นตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านให้ความไว้วางใจในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในชุมชนของตน ขณะเดียวกันก็ให้สิทธิแก่ราษฎรเข้าชื่อกันเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยให้นายอำเภอเป็นผู้สั่งให้พ้นจากตำแหน่ง โดยมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง กรณีราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เนื่องจากผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านคือบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากราษฎรในหมู่บ้านให้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองหมู่บ้านเมื่อใดที่ราษฎรหมดความไว้วางใจในตัวผู้ใหญ่บ้าน การปกครองหมู่บ้านตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านย่อมดำเนินการต่อไปไม่ได้หรือดำเนินการต่อไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนในหมู่บ้านซึ่งได้มอบความเชื่อถือและความไว้วางใจไปนั้นย่อมสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปกลับคืนมาโดยการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง อันเป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงที่ถือการมีส่วนร่วมของประชาชนคือหัวใจของการปกครอง โดยก่อนที่จะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง มีกระบวนการตรวจสอบว่าราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านลงลายมือชื่อด้วยตนเองหรือไม่ และการลงชื่อนั้นมีเจตนาเพื่อต้องการให้

ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งหรือไม่ หากผลการตรวจสอบปรากฏว่าการเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามองค์ประกอบของมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) นายอำเภอต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งพร้อมแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว รวมทั้งหากผู้ใหญ่บ้านที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อวินิจฉัยว่าการเข้าชื่อถอดถอนดังกล่าวครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยองค์การตุลาการที่คู่ความมีสิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่อันเป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) มิได้เป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ และมีได้มีส่วนใดที่เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีต่อศาลหรือสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากผู้ฟ้องคดีได้แย้ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ บทบัญญัติดังกล่าวแม้จะจำกัดสิทธิของผู้ใหญ่บ้านอยู่บ้าง แต่เป็นมาตรการที่มีความเหมาะสมและจำเป็นในการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่การปกครองหมู่บ้าน เพื่อให้สิทธิแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการเลือกผู้ปกครองของตนที่เหมาะสมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิในการทำหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เห็นได้ว่า ประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

#### **๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

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

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายอุดม รัฐอมฤต และนายสุเมธ รอยกุลเจริญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๒ ตอนที่ ๔๘ ก วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน  
นายจักรกฤษณ์ อุตโม  
นางบุศรา เทียนดี ผอ.กค.๘  
นายสุภัทร แสงประดับ ผอ.สค.๓  
ว่าที่เรือดรี ดิเรก สุขสว่าง รอง ลศร.

ย่อโดย นายจักรกฤษณ์ อุตโฌ  
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

ว่าที่เรื่อตรี ดิเรก สุขสว่าง รอง ลศร. ตรวจ  
นางสาวร่มปรางค์ สวมประกำ รอง ลศร. รรท. ลศร. ตรวจ