

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน 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

กำนันและผู้ใหญ่บ้านถือเป็นสถาบันหนึ่งที่สำคัญของนักปกครองตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค เนื่องจากเป็นตัวแทนของภาครัฐที่ทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงกับประชาชนในพื้นที่ สำหรับพัฒนาการของกำนันและผู้ใหญ่บ้านถือกำเนิดมาตั้งแต่กรุงสุโขทัย โดยสมัยนั้นแต่ละเมืองจะมีผู้ปกครองดังนี้

- ๑) เจ้าเมือง ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือน
- ๒) นายแขวงหรือนายอำเภอ ปกครองราวหมื่นหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง
- ๓) นายแคว้นหรือกำนัน ปกครองราวพันหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวงหรือนายอำเภอ
- ๔) นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้นหรือกำนัน

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แบ่งแขวงออกเป็นตำบล และแบ่งตำบลออกเป็นบ้าน สำหรับตำบลมีกำนันเป็นหัวหน้าและได้รับบรรดาศักดิ์เป็นพัน ส่วนบ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าโดยเจ้าเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง และในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้ทันสมัยโดยการปกครองส่วนกลางให้มีพระบรมราชโองการ ประกาศจัดตั้งกระทรวงขึ้น

จำนวน ๑๒ กระทรวง เช่น กระทรวงมหาดไทย ทรงมอบหมายให้สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นองค์ปฐมเสนาบดี เป็นต้น สำหรับการปกครองส่วนภูมิภาคเรียกว่า เทศาภิบาล โดยจัดแบ่งหัวเมือง ออกเป็นมณฑลมีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครอง เมืองมีผู้ว่าการเมืองเป็นผู้ปกครอง และอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและดูแลทุกข์สุขของประชาชนในเขตท้องที่นั้น ๆ กรณีการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้าน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านที่มีมาแต่เดิมขึ้นใหม่ โดยได้ทรงมอบหมายให้ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพและหลวงเทศาภิบาลพิจารณำทำการทดลองการจัดระเบียบการปกครอง ตำบลและหมู่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรกที่บ้านเกาะ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) โดยให้ราษฎรพิจารณาเลือกผู้ใหญ่บ้านกันเองแทนการแต่งตั้ง เหมือนแต่ก่อนเพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกสรรของราษฎรโดยความยินยอม เมื่อโครงการทดลอง ดังกล่าวประสบความสำเร็จจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ขึ้นโดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๔๐ จนในที่สุดพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ขึ้นใช้บังคับแทนจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย จึงได้กำหนดให้วันที่ ๑๐ สิงหาคม ของทุกปีเป็น “วันกำนันผู้ใหญ่บ้าน”

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๔ ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (๑) มีอายุครบหกสิบปี
- (๒) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาตามประเพณี มิให้ถือว่ามิได้ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๕)
 - (๓) ตาย
 - (๔) ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก
 - (๕) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ
 - (๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
 - (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง
 - (๘) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกินสามเดือน เว้นแต่เมื่อมีเหตุอันสมควรและได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ
 - (๙) ขาดการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียกประชุมสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร
 - (๑๐) ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(๑๑) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

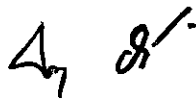
ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตาม (๘) ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบโดยเร็วด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตาม (๑๑) ต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มีพัฒนาการมาจากการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ขึ้นเป็นครั้งแรกที่บ้านเกาะอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ รัตนโกสินทรศก ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) โดยหลักสำคัญคือ ให้ราษฎรพิจารณาเลือกผู้ใหญ่บ้านกันเองด้วยความยินยอม เพื่อช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรเป็นหูเป็นตาแก่ทางราชการ และช่วยเก็บภาษีอากร ผลประโยชน์ของแผ่นดินผลสำเร็จจากการทดลองดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ขึ้น ถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่บัญญัติการจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้าน ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงประกาศยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ใช้บังคับแทนจนถึงปัจจุบัน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) มาตรา ๑๖ ที่บัญญัติว่า ถ้าหากว่าผู้ใหญ่บ้านคนใดไม่สมควรอยู่ในตำแหน่ง ด้วยเหตุดังว่า ต่อไปนี้อย่างไรก็ดี คือ ... ข้อ ๕ ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้น โดยมากด้วยกันร้องขอให้เปลี่ยน... และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ถ้าหากว่าผู้ใหญ่บ้านคนใดไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งด้วยเหตุดังว่าต่อไปนี้ ... ข้อ ๕ ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้น โดยมากด้วยกันร้องขอให้เปลี่ยน... แล้ว แม้ว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๘ ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่หลักการสำคัญที่ให้สิทธิราษฎรเกี่ยวกับการร้องขอให้เปลี่ยนผู้ใหญ่บ้านนั้นยังคงปรากฏในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) โดยเป็นการรับรองสิทธิของราษฎรผู้มีสิทธิเลือก

ผู้ใหญ่บ้าน ย่อมมีสิทธิเข้าชื่อหรือลงชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านที่ตนเองได้เลือกผู้ใหญ่บ้านเข้ามาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีนายอำเภอทำหน้าที่ประชุมชี้แจงราษฎรตรวจสอบความถูกต้องของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ดำเนินกระบวนการเข้าชื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งและมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งรวมทั้งการแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วย นอกจากนั้น ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งยังมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง เพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองได้อีกด้วย ดังนั้น เมื่อราษฎรเลือกบุคคลใดในหมู่บ้านมาทำหน้าที่เป็นผู้ใหญ่บ้านเพื่อปกครองหมู่บ้านแล้ว หากราษฎรเห็นว่าผู้ใหญ่บ้านคนดังกล่าวขาดความน่าเชื่อถือและไม่ไว้ใจในการทำหน้าที่แล้ว ราษฎรย่อมมีสิทธิเข้าชื่อหรือลงชื่อถอดถอนให้ผู้ใหญ่บ้านคนนั้นออกจากตำแหน่งได้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) จึงถือเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นและเหมาะสมตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมแล้ว ถือเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

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



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ