



รวมบทความอุทธรณ์จากคดีปกครอง
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับ ...

“กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน” เล่มที่ ๒



สำนักงานศาลปกครอง
สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง

รวมบทความอุทาหรณ์จากคดีปกครอง

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับ “กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน” เล่มที่ ๒

: เมื่อปลวกกินบ้าน จนต้อง “รื้อถอนก่อนวันสมัคร” ยังมีคุณสมบัติชิงเก้าอี้ผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

: แค่ ๒ คะแนนที่ต่างกัน กับ ๔ รายชื่อที่ไม่ได้อาศัยอยู่จริง : สันคลอนศึกชิงผู้ใหญ่บ้าน

: ผู้ใหญ่บ้านเล่นไฮโลว์ในงานศพ : เสียทั้งชื่อเสียง - สูญทั้งตำแหน่ง !

: “หวังดีแต่ผิดวิธี” อยากให้ลูกบ้านได้รับราชการ แต่กลายเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นตำแหน่ง

: ออกคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติ ป.ป.ช. โดยไม่ยกเลิกคำสั่งเดิม ... เป็นการลงโทษซ้ำหรือไม่ ?

: เกินแค่ ๐.๕ คน : ราษฎรยืนยันตัวตนแล้ว จะขอถอนชื่อภายหลัง เพื่อคืนคำสั่งปลดผู้ใหญ่บ้าน
ได้หรือไม่ ?

: รายชื่อผู้ยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานเปิดเผยได้หรือไม่ ?

: ไม่พอใจผลการร้องเรียนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฟ้องศาลตรวจสอบและเรียกค่าเสียหายแทนรัฐ
ได้หรือไม่ ?

ฯลฯ

รวมบทความอุทธรณ์จากคดีปกครอง
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับ “กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน” เล่มที่ ๒

โดย สำนักงานศาลปกครอง
สงวนลิขสิทธิ์

จัดทำโดย :

สำนักงานศาลปกครอง สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง

(กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง ๓)

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

<http://www.admincourt.go.th>



คำนำ

สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง ได้จัดทำบทความทางวิชาการ (สั้น) ในรูปแบบอุทาหรณ์จากคดีปกครอง ซึ่งได้ศึกษาจากคำพิพากษา/คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่วางหลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานหรือแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ตลอดจนการใช้สิทธิฟ้องคดีอย่างถูกต้อง โดยเรียบเรียงเป็นเรื่องราวที่น่าสนใจและสามารถศึกษาทำความเข้าใจได้ง่าย เพื่อเผยแพร่เป็นการทั่วไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผ่านทางสื่อต่าง ๆ ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อออนไลน์ และวารสารประจำส่วนราชการที่ให้ความอนุเคราะห์พื้นที่ในการเผยแพร่ความรู้ สำนักงานศาลปกครองต้องขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

สำนักงานศาลปกครองเห็นว่า อุทาหรณ์จากคดีปกครองดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งเป็นประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายรับรอง จึงคัดเลือกบทความที่เคยเผยแพร่ทางสื่อต่าง ๆ รวมทั้งช่องทางการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานศาลปกครองแล้ว มารวบรวมจัดทำเป็นรูปแบบแยกประเภทเรื่อง โดยฉบับนี้ได้คัดเลือกเฉพาะคดีพิพาทที่เกี่ยวกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน มาจัดทำเป็นเอกสารวิชาการ รวมบทความอุทาหรณ์จากคดีปกครอง เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับ “กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน” เล่มที่ ๒ พร้อมทั้งได้จัดทำสรุปประเด็นข้อพิพาทและสาระสำคัญกำกับไว้ในบทความแต่ละเรื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้อ่าน (จัดทำต่อเนื่องจากเล่มที่ ๑ ซึ่งเผยแพร่แล้วเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๖) ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดี การบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ และร่วมสร้างธรรมาภิบาลในสังคม

จึงหวังว่าเอกสารวิชาการฉบับนี้ จะมีส่วนในการเสริมสร้างและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง และเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีแก่หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการกฎหมายและประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไปด้วย



(นายเจตน์ สถาวรศีลพร)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๑๔ กันยายน ๒๕๖๘

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน	
๑	เมื่อปลวกกินบ้าน จนต้อง “รื้อถอนก่อนวันสมัคร” ยังมีคุณสมบัติ จึงแก้อี้ผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?	๑
๒	มีบ้านพักอาศัยอยู่ใน ๒ หมู่บ้าน พ้องศาลเหตุขาดคุณสมบัติ สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน !	๖
๓	ย้ายชื่อเข้าทะเบียนบ้าน : เจตนาเปลี่ยนภูมิลำเนาหรือให้มีสิทธิ สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน !	๑๑
๔	ลาออกก่อนลงสมัคร ... เหตุไฉนขาดคุณสมบัติรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ?	๑๖
๕	ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ลายเซ็นไม่เหมือนเดิม เพิ่มเติมคือถูกร้อง !	๒๒
๖	ผู้ใหญ่บ้านบุกรุกที่สาธารณะ ... ร้องการลงโทษ ถือว่าขาดคุณสมบัติหรือไม่ ?	๒๗
	การเลือกและการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน	
๗	ย้ายเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพแต่ไม่ได้อยู่ประจำ จะทำให้เป็นผู้มีสิทธิ เลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?	๓๒
๘	เมื่อ “นินจา” มาใช้สิทธิ ... แผลงฤทธิ์ให้ผู้ใหญ่บ้านพันแก้อี้ !?	๓๘
๙	แค่ ๒ คะแนนที่ต่างกัน กับ ๔ รายชื่อที่ไม่ได้อาศัยอยู่จริง : สั่นคลอน ศึกชิงผู้ใหญ่บ้าน	๔๓
๑๐	นับคะแนนไม่เป็นไปตามขั้นตอน ... ต้องเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?	๔๘
๑๑	ร้องให้นับคะแนนใหม่ แต่ไม่ได้ทักท้วงในระหว่างการนับ ไม่มีผลบังคับ ให้ต้องดำเนินการ !	๕๔
๑๒	ตาวีเศษเห็นนะ : พ้องศาลเปิดหีบนับคะแนนใหม่ ... เหตุวินิจฉัยบัตรเสีย ผิดพลาด !	๕๙
๑๓	คัดค้านการวินิจฉัยบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้าน : ไม่อาจมีเบอร์ ๑ ถึง ๒ คน จนต้องจับสลากถึง ๒ ครั้ง !	๖๕
๑๔	หีบบัตรลงคะแนน : เพิ่งได้เป็นผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ ไม่ทันไรถูกร้องให้ปลด !	๗๑
๑๕	“คลิปชื่อเสียง” หลักฐานประกอบสำคัญ ที่ทำให้พ้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน	๗๘
๑๖	นโยบายหาเสียง “จะเพิ่มยอดเงินกู้และขยายเขตประปา” ถือเป็น “สัญญาว่าจะให้” หรือไม่ ?	๘๓
	การปฏิบัติหน้าที่และวินัย	
๑๗	จัดโครงการหมู่บ้านศีล ๕ : มีปัญหาในการบริหาร เบิกจ่ายผิดรายการ ผู้ใหญ่บ้านพ้นตำแหน่ง !	๘๘

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑๘	ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจ “รื้อถอนรั้วเอกชนซึ่งสร้างในที่สาธารณะ” ตามมติประชาคมหมู่บ้านหรือไม่ ?	๙๔
๑๙	ผู้ใหญ่บ้านเล่นไฮโลว์ในงานศพ : เสียทั้งชื่อเสียง - สูญทั้งตำแหน่ง !	๙๙
๒๐	ถูกปลดจาก “ผู้ใหญ่บ้าน” เพราะพฤติกรรมแทงไฮโลว์ผ่านบุคคลอื่น	๑๐๔
๒๑	“หวังดีแต่ผิดวิธี” อยากให้ลูกบ้านได้รับราชการ แต่กลายเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องพ้นตำแหน่ง	๑๐๙
๒๒	ออกคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติ ป.ป.ช. โดยไม่ยกเลิกคำสั่งเดิม ... เป็นการลงโทษซ้ำหรือไม่ ?	๑๑๓
๒๓	ร้องให้นายอำเภอตรวจสอบผู้ใหญ่บ้าน แต่เหตุไฉน ... ฟ้องศาล ให้ตรวจสอบนายอำเภอ ?	๑๑๙
๒๔	ศาลยกฟ้องด้วยเหตุ “ยกประโยชน์แห่งความสงสัย” ผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนที่จ่ายเพียงใด ? การถอดถอนและการพ้นจากตำแหน่ง	๑๒๓
๒๕	เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ... ครบเงื่อนไขตามกฎหมาย ไม่ต้องสอบสวน ความผิด	๑๒๘
๒๖	“บัญชียื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน” มีรายชื่อแต่ไม่มีลายเซ็น เมื่อไปแสดงตน มีผลสมบูรณ์ !?	๑๓๕
๒๗	เกินแค่ ๐.๕ คน : ราษฎรยืนยันตัวตนแล้ว จะขอถอนชื่อภายหลัง เพื่อคืนคำสั่งปลดผู้ใหญ่บ้านได้หรือไม่ ?	๑๓๙
๒๘	ขอถอนชื่อยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ... ต้องดำเนินการภายในเมื่อใด ?	๑๔๔
๒๙	๑ หมู่บ้าน ๒ ผู้ใหญ่บ้าน : ขอคืนตำแหน่งไม่ได้ ฟ้องศาลขอค่าเสียหายแทน	๑๔๘
๓๐	รายชื่อผู้ยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานเปิดเผยได้หรือไม่ ?	๑๕๓
๓๑	สั่งให้สารวัตรกำนันพ้นตำแหน่ง ... เหตุหมดความไว้วางใจ - ไม่ต้อง ให้โอกาสโต้แย้ง !?	๑๕๗
	เงื่อนไขและการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	
๓๒	คำสั่งทางปกครองทั่วไป : สิทธิในการฟ้องเพิกถอนประกาศ ให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน	๑๖๒
๓๓	คัดค้านคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน หากจะฟ้องศาล ต้องดำเนินการอย่างไร ?	๑๖๖
๓๔	ไม่พอใจผลการร้องเรียนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฟ้องศาลตรวจสอบ และเรียกค่าเสียหายแทนรัฐได้หรือไม่ ?	๑๗๐
๓๕	ร้องว่ากำนันทำผิดวินัย นายอำเภอไม่สั่งสอบสวน ... ฟ้องศาลปกครองได้หรือไม่ ?	๑๗๔

เรื่องที่ ๑

เมื่อปลวกกินบ้าน จนต้อง “รื้อถอนก่อนวันสมัคร” ยังมีคุณสมบัติชิงเก้าอี้ผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔/๒๕๖๙

ประเด็นข้อพิพาท

กรณีมีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ๒ ราย โดยรายหนึ่งถูกคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติ เพราะเหตุมิได้มีภูมิลำเนาในพื้นที่ที่สมัครรับเลือก เนื่องจากได้รื้อถอนบ้านของตน เพราะถูกปลวกกัดกินและได้ไปอาศัยอยู่กับบุตรชายอีกหมู่บ้านหนึ่ง นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งผู้สมัครอีกรายให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่ต้องมีการเลือก แต่ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยว่ากรณีการรื้อถอนบ้านดังกล่าวไม่ถือว่าขาดคุณสมบัติ เป็นเหตุให้นายอำเภอต้องเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

สาระสำคัญ

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ๓ ประการ คือ ๑) ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกตั้ง ๒) ต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกตั้ง และ ๓) ต้องเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพ เป็นหลักฐาน

ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ หมายถึง ถิ่นที่อยู่อันบุคคลนั้นใช้เป็นสถานที่อยู่ เป็นหลักแหล่งสำคัญประจำในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นบ้านที่พักอาศัยอยู่เป็นประจำเพื่อให้ผู้ที่ได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร และรักษาความสงบเรียบร้อย ภายในหมู่บ้านนั้นได้โดยสะดวกตรงตามความมุ่งหมายของกฎหมาย ส่วนการมีชื่อในทะเบียนบ้าน เป็นการกำหนดโดยบทสันนิษฐานของกฎหมายตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ว่า ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น ซึ่งการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ต้องพิจารณาครบทุกองค์ประกอบ

เมื่อผู้สมัครรายดังกล่าวมีชื่ออยู่ในหมู่บ้านที่ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน (พื้นที่ ที่ได้รื้อถอนบ้าน) โดยไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อขอเปลี่ยนภูมิลำเนา และได้ไปพักอาศัย ที่บ้านของบุตรชายในอีกหมู่บ้านหนึ่งที่อยู่ใกล้เคียงเป็นการชั่วคราวระหว่างรอสร้างบ้านใหม่ในที่ดินเดิม โดยในเวลากลางวันยังคงไปทำสวนปาล์มในบริเวณของบ้านเดิม อันถือไม่ได้ว่ามีเจตนาชัดแจ้ง ที่จะเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนา อีกทั้งบ้านที่รื้อถอนและบ้านของบุตรชายห่างกันเพียง ๑ กิโลเมตร ซึ่งมีได้เป็นระยะทางที่ห่างจากหมู่บ้านซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่จะต้องปกครองดูแลหากได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีจึงถือว่าผู้สมัครดังกล่าวเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามกฎหมาย

เมื่อปลวกกินบ้าน จนต้อง “รื้อถอนก่อนวันสมัคร” ยังมีคุณสมบัติชิงเก้าอี้
ผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

ผู้ที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของผู้สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

แต่ทว่า ... หากบ้านที่เป็นรังนอนมาก่อนชีวิตได้ถูกปลวกกัดกินจนทรุดโทรม ทำให้ต้องตัดสินใจรื้อถอนเพื่อสร้างบ้านหลังใหม่ จึงเกิดปัญหาชวนขบคิดว่า ... กรณีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้รื้อถอนบ้านเรือนออกไปเนื่องจากปลวกกัดกิน ก่อนวันสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพียงแค่ ๒ เดือน ซึ่งระหว่างรอการปลูกบ้านใหม่ในที่เดิม ก็ได้ไปอาศัยอยู่กับบุตรชายที่อยู่ในอีกหมู่บ้านหนึ่ง แต่เป็นเขตพื้นที่ติดต่อกัน โดยห่างกันเพียงประมาณ ๑ กิโลเมตร

เช่นนี้ คู่แข่งย่อมต้องตั้งคำถามทันทีว่า “ในเมื่อบ้านไม่มีแล้ว จะยังถือเป็นคนในหมู่บ้านแห่งนี้อยู่อีกหรือไม่ ? หรือจะยังคงมีคุณสมบัติเรื่องการเป็นผู้มีภูมิลำเนาในพื้นที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ดังกล่าวหรือไม่ ?” เรามาดูรายละเอียดและติดตามคำตอบของเรื่องนี้กันครับ

มูลเหตุของข้อพิพาทเกิดจาก ... ในการสมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ ซึ่งมีผู้สมัครเพียง ๒ ราย คือ นายอิมและนางอุ่น ต่อมา คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งขึ้นได้ตรวจสอบพบว่า นางอุ่นมีการรื้อถอนบ้านออกไปโดยไม่ได้แจ้งการรื้อถอนต่อนายทะเบียน คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่า นางอุ่นเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ทำให้เหลือผู้สมัครเพียงรายเดียว คือ นายอิม นายอำเภอจึงแต่งตั้งให้นายอิมเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่ต้องทำการเลือก

นางอุ่นไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่งที่ให้ตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอพิจารณาแล้วได้รายงานความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้น ผู้ว่าฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า **นางอุ่นไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว** ทำให้นายอำเภอต้องเพิกถอนคำสั่งที่แต่งตั้งนายอิมเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่

นายอิมซึ่งได้เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วเห็นว่า การที่ผู้ว่าฯ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่า นางอุ่นไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ เป็นเหตุให้นายอำเภอต้องเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนางอุ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง

ของนายอำเภอที่เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน และขอให้เพิกถอนประกาศอำเภอ เรื่อง วันลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ด้วย

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่นายอำเภอเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน พร้อมทั้งประกาศให้มีวันลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ นั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยมีข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (๑) ... (๓) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน ... **พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๙** บัญญัติว่า ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใดให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗** บัญญัติว่า ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ และ**มาตรา ๔๑** บัญญัติว่า ภูมิลำเนาย่อมเปลี่ยนไปด้วยการย้ายถิ่นที่อยู่ พร้อมทั้งเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ โดยมีองค์ประกอบสำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ ๑) ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก ๒) ต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก และ ๓) ต้องเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อให้ราษฎรซึ่งเป็นคนในท้องที่ที่มีความเข้าใจในวิถีชีวิตของชุมชน สภาพทางภูมิศาสตร์ของท้องที่ และเป็นที่รู้จักนับถือของราษฎรในหมู่บ้านได้ปกครองกันเอง รวมทั้งเป็นตัวแทนทางราชการในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร ประสานความช่วยเหลือและรับการสนับสนุนกับทางราชการ

ฉะนั้น ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ใดจึงต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่นั้น ซึ่งภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หมายถึง ถิ่นที่อยู่อันบุคคลนั้นใช้เป็นสถานที่อยู่เป็นหลักแหล่งสำคัญประจำในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นบ้านที่พักอาศัยอยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้น เพื่อให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านนั้นได้โดยสะดวกตรงตามความมุ่งหมายของกฎหมาย ส่วนที่ต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้น เป็นการกำหนดโดยบทสันนิษฐานของกฎหมายตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ว่าผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่

ณ ที่นั้น ดังนั้น การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ จึงต้องพิจารณาครบทุกองค์ประกอบ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นางอุ่นได้ย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในบ้านเลขที่ ๑๙๐ หมู่ที่ ๑ (หมู่ที่ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อขอเปลี่ยนภูมิลำเนาออกจากทะเบียนบ้านดังกล่าวจนถึงวันสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งปัจจุบันได้รื้อถอนบ้านหลังดังกล่าวไปแล้วเมื่อประมาณ ๒ เดือน เนื่องจากปลวกกัดกินบ้าน คงเหลือแต่ห้องสุขา แต่ไม่ได้แจ้งการรื้อถอนต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่แต่อย่างใด และจะสร้างบ้านหลังใหม่ในพื้นที่เดิมโดยได้เตรียมไม้และวัสดุก่อสร้างไว้เรียบร้อยแล้วแต่ยังไม่ได้ปลูกสร้าง เนื่องจากการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-๑๙) ระหว่างนั้นนางอุ่นได้ไปพักอาศัยที่บ้านของบุตรชาย ซึ่งอยู่ในเขตของหมู่ที่ ๗ (เขตพื้นที่ติดต่อกับหมู่ที่ ๑) โดยไม่ปรากฏว่านางอุ่นได้ย้ายไปพักอาศัยอยู่เป็นการถาวรหรือมีเจตนาที่จะเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาไปอยู่ที่อื่น

ฉะนั้น เมื่อนางอุ่นย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในบ้านเลขที่ ๑๙๐ หมู่ที่ ๑ ในหมู่ที่ตนสมัครรับเลือก โดยไม่มีการแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อขอเปลี่ยนภูมิลำเนาออกจากทะเบียนบ้านดังกล่าวจนถึงวันสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และแม้ว่าจะได้ไปพักอาศัยลับนอนที่บ้านของบุตรชายในพื้นที่หมู่ที่ ๗ ที่อยู่ใกล้เคียงเป็นการชั่วคราว โดยในเวลากลางวันก็จะไปประกอบอาชีพทำสวนปาล์มในบริเวณที่ดินของบ้านเลขที่ ๑๙๐ หมู่ที่ ๑ ตลอดมา จึงถือว่าไม่ได้มีเจตนาชัดแจ้งที่จะเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ โดยบ้านทั้งสองหลังดังกล่าวมีระยะทางห่างกันเพียง ๑ กิโลเมตร

ทั้งนี้ ระยะทางเพียง ๑ กิโลเมตร มิได้เป็นระยะทางที่ห่างจากหมู่ที่ ๑ ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่จะต้องปกครองดูแล หากได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจนถึงขนาดที่จะถือได้ว่าเป็นคนนอกท้องที่ซึ่งไม่รู้จักราษฎรในพื้นที่ ไม่เข้าใจวิถีชีวิตของชุมชนและสภาพทางภูมิศาสตร์ของท้องที่ที่ตนจะปกครอง อันจะไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ นั้น นางอุ่นได้ปลูกสร้างบ้านหลังใหม่บนที่ดินเดิมในหมู่ที่ ๑ เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎรและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านนั้นได้โดยสะดวก นางอุ่นจึงเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ดังนั้น การที่นายอำเภอเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน พร้อมทั้งได้มีประกาศวันลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นเพียงข้อสันนิษฐานตามกฎหมายเท่านั้น และเป็นข้อสันนิษฐานที่ไม่เด็ดขาด ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานได้นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว เป็นข้อสันนิษฐานเบื้องต้นของกฎหมายที่อาจนำสืบหักล้างได้ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงอันรับฟังได้เป็นที่ยุติว่า บุคคลนั้นต้องการเปลี่ยนภูมิลำเนาโดยการย้ายถิ่นที่อยู่และแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ชัดเจนว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนาตามมาตรา ๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นางอุ่นได้แสดงเจตนาที่ชัดเจนว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา ต้องถือว่ายังคงมีภูมิลำเนาอยู่ที่บ้านที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านได้ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษา

ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔/๒๕๖๙)

จากคดีดังกล่าว ... ศาลได้วินิจฉัยการตีความคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ ๓ ประการ คือ ๑) ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก ๒) ต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก และ ๓) ต้องเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน โดยการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจะต้องพิจารณาครบทุกองค์ประกอบ ซึ่งมีเจตนารมณ์มุ่งหมายให้ “คนในพื้นที่” ที่เข้าใจวิถีชีวิตและสภาพภูมิศาสตร์ได้ปกครองกันเอง

ทั้งนี้ กรณีผู้สมัครมีเหตุจำเป็นชั่วคราว เช่น มีการย้ายที่อยู่ไปอาศัยที่บ้านของบุตรชายซึ่งไม่ห่างจากเขตพื้นที่ที่ตนลงสมัครในระหว่างรอการสร้างบ้านหลังใหม่ทดแทนหลังเดิมที่ต้องรื้อถอนเพราะถูกปลวกกัดกิน อีกทั้งยังคงเข้ามาทำสวนปาล์มในที่ดินเดิมทุกวัน และต่อมาได้ปลูกสร้างบ้านหลังใหม่บนที่ดินเดิมจนแล้วเสร็จ ย่อมแสดงให้เห็นว่า “ไม่มีเจตนาชัดเจน” ที่จะย้ายภูมิลำเนาออกไปถาวรตามมาตรา ๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงต้องถือว่ายังคงมีภูมิลำเนาอยู่ที่บ้านที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน และยังคงเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ตามกฎหมาย

เป็นอันว่า ... สิทธิในการเป็นผู้นำชุมชนไม่ได้พึงทลายลงไปพร้อมกับบ้านที่ถูกปลวกกิน トラบใดที่ยังมีชื่อในทะเบียนบ้าน ไม่ได้แสดงเจตนาย้ายภูมิลำเนา และยังคงมีเจตนาผูกพันกับพื้นที่เดิมอย่างชัดเจน ผ่านการกระทำและข้อเท็จจริงที่ปรากฏ กฎหมายย่อมคุ้มครองสิทธิของผู้สมัครรายนั้นอย่างเป็นธรรม



เรื่องที่ ๒

มีบ้านพักอาศัยอยู่ใน ๒ หมู่บ้าน ฟ้องศาลเหตุขาดคุณสมบัติสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๔/๒๕๖๘

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) มีบ้านพักอาศัยสลับไปมาระหว่างหมู่บ้านที่ตนลงสมัครกับหมู่บ้านอื่นซึ่งอยู่ใกล้กัน โดยถูกวินิจฉัยว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการลงสมัคร เนื่องจากมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหมู่ที่ลงสมัคร แต่พักอาศัยอยู่กับภรรยาในอีกหมู่บ้านหนึ่ง

สาระสำคัญ

ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ครบทั้ง ๓ ประการ คือ ๑) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ ๒) มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน และ ๓) เป็นผู้ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน ซึ่งการพิจารณาว่าผู้สมัครมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นหรือไม่ จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงตลอดจนพฤติการณ์ในการดำรงชีวิตของผู้นั้นตามความเป็นจริงเป็นรายกรณีไป โดยบุคคลอาจมีถิ่นที่อยู่หลายแห่ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้นก็ได้

แม้ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) จะพักอาศัยหลับนอนในอีกหมู่บ้านหนึ่งกับภรรยาเพื่อดูแลมารดาที่ป่วย (มิได้พักอาศัยหลับนอนในพื้นที่ที่ลงสมัคร โดยได้เอื้อเฟื้อบ้านหลังนี้ให้พี่สาวอยู่อาศัย) แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียังคงเป็นเจ้าของบ้านและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหมู่ที่ลงสมัครรับเลือกในฐานะเป็นเจ้าบ้าน มีชื่อเป็นผู้ขอใช้ไฟฟ้า และมีได้มีเจตนาย้ายภูมิลำเนาออกจากบ้านดังกล่าวแต่อย่างใด ประกอบกับพฤติการณ์การดำรงชีวิตที่ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นผู้ดูแลระบบน้ำประปาในหมู่บ้านที่ลงสมัคร อีกทั้งยังประกอบอาชีพทำนาในพื้นที่ดังกล่าวมาโดยตลอด และหมู่บ้านที่พักอาศัยหลับนอนกับหมู่ที่ลงสมัครมีพื้นที่ใกล้ชิดติดต่อกัน สามารถเดินทางติดต่อกันได้โดยสะดวก

กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำทั้งสองหมู่บ้าน โดยเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่หลายแห่งซึ่งอยู่สลับเปลี่ยนกันไป และจะถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนา ก็ได้ตามนัยมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่นายอำเภอมีหนังสือแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงขัดต่อข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในการดำรงชีวิตของผู้ฟ้องคดี การพิจารณาคุณสมบัติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**มีบ้านพักอาศัยอยู่ใน ๒ หมู่บ้าน ฟ้องศาลเหตุขาดคุณสมบัติ
สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน !**

ผู้ที่มีเป้าหมายในการสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน จำต้องศึกษาและเตรียมพร้อมในเรื่องคุณสมบัติให้ดี ซึ่งผู้ที่จะมีสิทธิสมัครและได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้น จะต้องมีความสมบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามหลายประการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยคุณสมบัติข้อหนึ่งที่มักเกิดเป็นกรณีพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง คือ การมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้น (มิได้มีการให้คำนิยาม) ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งหมายให้บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านมีความรู้จักคุ้นเคยกับลูกบ้าน เข้าใจปัญหา และประสานงานได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ ในการพิจารณาคุณสมบัติดังกล่าวอาจเกิดประเด็นปัญหาว่า กรณีผู้สมัครที่มีบ้านที่พักอาศัยสลับไปมาระหว่างหมู่บ้านที่ตนสมัครกับหมู่บ้านอื่น จะถือว่ามิมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้านใด และพิจารณาอย่างไร ?

ดังเช่นตัวอย่างกรณีพิพาทที่จะหยิบยกมาเล่าให้ฟังในวันนี้ ... มีเรื่องราวและข้อเท็จจริงของคดีเป็นอย่างไร ไปดูกันเลยครับ !

มูลเหตุของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๑๓ ในฐานะเจ้าบ้าน โดยย้ายมาจากหมู่ที่ ๕ ต่อมา นายอำเภอได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๓ ผู้ฟ้องคดีได้ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๓ ดังกล่าว แต่มีการทักท้วงขึ้นมาว่า ผู้ฟ้องคดีน่าจะขาดคุณสมบัติในการสมัคร เนื่องจากมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๑๓ แต่พักอาศัยอยู่กับภรรยาในพื้นที่หมู่ที่ ๕ ถือว่ามีถิ่นที่อยู่ไม่ตรงกับทะเบียนบ้าน เรื่องจึงเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีกินอยู่หลับนอนที่บ้านในหมู่ที่ ๕ เป็นประจำ แม้จะมีชื่อในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๑๓ และพักอาศัยเพื่อประกอบอาชีพการเกษตรบางครั้งบางคราว ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือมีถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่ที่ ๑๓ กรณีจึงขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย

เมื่อนายอำเภอพิจารณามติดังกล่าวแล้วเห็นชอบด้วย จึงแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านพร้อมกับประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน คือ นาย ส. ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้ว่าฯ และนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ ดังกล่าว

ก่อนอื่นเรามาดูข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องในคดีนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีความสมบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๓) มีภูมิลำเนา

หรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก และเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน ... พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า ถ้าบุคคลธรรมดา มีถิ่นที่อยู่หลายแห่งซึ่งอยู่สลับเปลี่ยนกันไปหรือมีหลักแหล่งที่ทำการงานเป็นปกติหลายแห่ง ให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้น และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า ภูมิลำเนาย่อมเปลี่ยนไปด้วยการย้ายถิ่นที่อยู่ พร้อมด้วยเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ โดยในส่วนคุณสมบัติของการมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในหมู่บ้านนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ (๓) ซึ่งผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติครบทั้งสามประการประกอบกัน กล่าวคือ ๑. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ ๒. มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน และ ๓. เป็นผู้ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน ซึ่งการจะพิจารณาว่าผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นหรือไม่ จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงตลอดจนพฤติการณ์ในการดำรงชีวิตของผู้นั้นตามความเป็นจริงเป็นรายกรณีไป อีกทั้งบุคคลอาจมีถิ่นที่อยู่หลายแห่ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้นก็ได้

ทั้งนี้ ข้อกำหนดเกี่ยวกับภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมีเจตนารมณ์เพื่อให้บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน นอกจากจะได้รับ การยอมรับจากคนในหมู่บ้านแล้ว ควรที่จะต้องเป็นคนในหมู่บ้านโดยมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นด้วย และได้อยู่อาศัยในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วระยะเวลาหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องที่ย่อมจะต้องรู้จักพื้นที่และบุคคลที่เป็นลูกบ้านเป็นอย่างดี เข้าใจบริบทและสภาพปัญหาต่าง ๆ ในหมู่บ้าน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร แก้ไขปัญหา ประสานความร่วมมือกับหน่วยงาน และภาคส่วนต่าง ๆ ตรวจตรา สอดส่อง ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยหลับนอนในพื้นที่หมู่ที่ ๕ กับภรรยา เพื่อดูแลมารดาที่ป่วย มิได้พักอาศัยหลับนอนในพื้นที่หมู่ที่ ๑๓ เนื่องจากได้เอื้อเฟื้อบ้านหลังนี้ แก่พี่สาวของตนให้อยู่อาศัยพร้อมกับครอบครัวก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นเจ้าของบ้านและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๑๓ ในฐานะเป็นเจ้าบ้าน มีชื่อเป็นผู้ขอใช้ไฟฟ้า และมีได้มีเจตนา ย้ายภูมิลำเนาออกจากบ้านในหมู่ที่ ๑๓ แต่อย่างไรก็ดี ประกอบกับพฤติการณ์การดำรงชีวิต

ของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ที่ ๑๓ แล้วลาออกเพื่อสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๓ ในครั้งนี้ และผู้ฟ้องคดียังเป็นผู้ดูแลระบบน้ำประปาหมู่บ้าน หมู่ที่ ๑๓ โดยในช่วงเช้าของทุกวันจะมาเปิดระบบน้ำประปาหมู่บ้าน และเมื่อมีเหตุขัดข้องชาวบ้านจะไปตามผู้ฟ้องคดีให้ทำการแก้ไข อีกทั้งผู้ฟ้องคดีและภรรยา ประกอบอาชีพทำนาในพื้นที่หมู่ที่ ๑๓ มาโดยตลอด

กรณีดังนี้จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีมีถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้าน หมู่ที่ ๑๓ แล้ว และเมื่อหมู่ที่ ๑๓ และหมู่ที่ ๕ มีพื้นที่ใกล้เคียงติดต่อกันและบ้านทั้งสองหลังของผู้ฟ้องคดี ก็อยู่ไม่ห่างไกลกันมากนัก สามารถเดินทางติดต่อกันได้โดยสะดวก ผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นผู้มี ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำทั้งสองหมู่บ้าน อันถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่หลายแห่ง ซึ่งอยู่สลับเปลี่ยนกันไป โดยกฎหมายให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาก็ได้ ทั้งนี้ ตามนัย มาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โดยในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ อันเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลที่จะต้อง พิจารณาให้ความโดยชัดแจ้งและรอบคอบว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ ในพื้นที่หมู่ที่ ๑๓ โดยปราศจากข้อสงสัยเสียก่อน จึงจะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคล เมื่อผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๑๓ นับจนถึงปัจจุบันติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน ผู้ฟ้องคดีจึงมีคุณสมบัติครบ ทั้งสามประการตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และไม่ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ดังนั้น การที่นายอำเภอมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้าน ย่อมขัดต่อข้อเท็จจริงตลอดจนพฤติการณ์ในการดำรงชีวิตของผู้ฟ้องคดี และไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี การพิจารณาคุณสมบัติรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ว่าฯ มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลอย่างเดียวกัน จึงเป็นการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ศาลปกครอง สูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนคำสั่งพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๒๘๔/๒๕๖๘)

คดีดังกล่าว ... ศาลปกครองสูงสุดวางหลักการที่น่าสนใจในการพิจารณาเกี่ยวกับ คุณสมบัติการเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในหมู่บ้านที่สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ ในการพิจารณาคุณสมบัติดังกล่าวซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล จำต้องพิจารณาให้ความ โดยชัดแจ้งและรอบคอบว่า ผู้นั้นไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในพื้นที่ที่ลงสมัครจริง โดยปราศจากข้อสงสัย อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในการพิจารณาจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงตลอดจนพฤติการณ์ในการดำรงชีวิตของผู้นั้น

ตามความเป็นจริงเป็นรายกรณีไป และบุคคลอาจมีถิ่นที่อยู่หลายแห่ง โดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้นก็ได้



เรื่องที่ ๓

ย้ายชื่อเข้าทะเบียนบ้าน : เจตนาเปลี่ยนภูมิลำเนาหรือให้มีสิทธิสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๓๖/๒๕๖๖

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) ถูกเพิกถอนการแต่งตั้งเหตุขาดคุณสมบัติ เนื่องจากมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านที่ตนได้รับเลือก (หมู่ที่ ๒๓) แต่ได้ใช้ชีวิตส่วนใหญ่อยู่กับครอบครัวในอีกหมู่บ้านหนึ่ง (หมู่ที่ ๙)

สาระสำคัญ

แม้มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ จะบัญญัติว่า ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น อันเป็นข้อสันนิษฐานเบื้องต้นของกฎหมายก็ตาม แต่การพิจารณาว่าบุคคลใดจะเปลี่ยนภูมิลำเนาตามมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลนั้นต้องมีเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนไปใช้สถานที่นั้นเพื่อเป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญต่อการดำรงชีวิต

เมื่อผู้ฟ้องคดีย้ายบ้านและทะเบียนบ้านมาอยู่ในหมู่ที่ ๙ รวมทั้งแจ้งเกิดและย้ายชื่อบุตรคนแรกเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านของตน โดยเจตนาให้บ้านหลังดังกล่าวเป็นถิ่นที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ อันถือเป็นภูมิลำเนาตามมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว การที่ต่อมาได้แจ้งย้ายชื่อของตนไปอยู่ในทะเบียนบ้านหมู่ที่ ๒๓ (บ้านญาติ) โดยประกอบอาชีพเกษตรกรรม (ทำไร่อ้อย) และได้พักอาศัยกินอยู่หลับนอนเป็นบางวัน ประกอบกับเอกสารการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่อาศัยในหมู่ที่ ๒๓ อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีตั้งครุฑและคลอดบุตรคนที่สองก็ไม่ได้ย้ายชื่อบุตรเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านหมู่ที่ ๒๓ แต่อย่างใด นอกจากนี้ ระยะทางระหว่างสองหมู่บ้านห่างกันเพียง ๒.๗ กิโลเมตร อันอยู่ในวิสัยที่ผู้สมัครสามารถเดินทางไปดูแลไร่อ้อยในหมู่ที่ ๒๓ และกลับมาพักอาศัยกับครอบครัวในหมู่ที่ ๙ ได้

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านหมู่ที่ ๒๓ ซึ่งเป็นระยะเวลาใกล้เคียงกับการที่ต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก เพื่อให้เป็นผู้มีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้น กรณีจึงถือไม่ได้ว่ามีเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนาไปอยู่ในหมู่ที่ ๒๓ โดยยังคงมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่ที่ ๙ ดังเดิม ดังนั้น การที่นายอำเภอเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ (ไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่ที่ ๒๓ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน) จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

**ย้ายชื่อเข้าทะเบียนบ้าน : เจตนาเปลี่ยนภูมิลำเนาหรือให้มีสิทธิสมัคร
เป็นผู้ใหญ่บ้าน !**

ผู้ใหญ่บ้าน ... เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ปกครองดูแลสารทุกข์สุกดิบของลูกบ้าน การทำหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจึงจำเป็นต้องมีความใกล้ชิดกับลูกบ้าน เพื่อที่จะได้รับทราบปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที !

ด้วยเหตุนี้ ... พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๓) จึงกำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือก และเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักเป็นฐาน

คอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ ... จึงขอนำคดีพิพาทที่เป็นเรื่องราวปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของนางนุณี ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในหมู่ที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน และได้รับคะแนนเป็นลำดับที่ ๑ จึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ต่อมานายอำเภอกลับมีคำสั่งเพิกถอนการแต่งตั้งดังกล่าว ด้วยเหตุที่พฤติการณ์ของนางนุณีเข้าข่ายว่าไม่ใช่ผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านที่ตนได้รับเลือก จึงตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ !

น่าสนใจจะครับว่า ... กรณีผู้สมัครมีชื่อในทะเบียนบ้านอยู่ในหมู่ที่ตนได้รับเลือก ซึ่งเป็นบ้านญาติที่อยู่ใกล้กับที่ดินที่ตนใช้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ได้ใช้ชีวิตส่วนใหญ่อยู่กับครอบครัวที่บ้านซึ่งตั้งอยู่อีกหมู่บ้านหนึ่งในตำบลเดียวกัน โดยอยู่ไม่ไกลกันมาก เช่นนี้ จะถือว่านางนุณีเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านที่ตนสมัครรับเลือก หรือในหมู่บ้านที่นางนุณีไปอยู่กับครอบครัวของตนเป็นประจำ

มาดูข้อเท็จจริงในคดีและพฤติการณ์ของนางนุณี รวมทั้งผลคำวินิจฉัยของศาลปกครองกันเลยครับ

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... เดิมทีในวัยเด็ก นางนุณีได้อาศัยอยู่กับบิดามารดาในบ้านซึ่งตั้งอยู่หมู่ที่ ๒๓ ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ก็ได้ย้ายตามบิดามารดาไปอยู่หมู่ที่ ๙ ในตำบลเดียวกัน จากนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ นางนุณีแจ้งการปลูกสร้างบ้านใหม่และได้ย้ายชื่อไปอยู่ในทะเบียนบ้านซึ่งอยู่ในหมู่ที่ ๙ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ได้จดทะเบียนสมรส โดยสามีย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านหลังที่สร้างใหม่ด้วย

เมื่อมีบุตรคนแรก นางนุณีได้แจ้งเกิดและย้ายชื่อบุตรเข้าทะเบียนบ้านเดียวกันในหมู่ที่ ๙ โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นางนุณีประกอบอาชีพทำไร่ไถ่ในที่ดินของบิดาซึ่งตั้งอยู่หมู่ที่ ๒๓ ทั้งนี้ หมู่ที่ ๙ และหมู่ที่ ๒๓ เป็นหมู่บ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกัน มีระยะห่างกันเพียง ๒.๗ กิโลเมตร เท่านั้น

ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ นางนุณีได้แจ้งย้ายชื่อของตนออกจากทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๙ ไปอยู่ทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๒๓ ซึ่งเป็นบ้านของอดีตผู้ใหญ่บ้านและเป็นญาติของนางนุณี จากนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ นางนุณีได้ตั้งครุฑและคลอดบุตรคนที่สอง โดยแจ้งการเกิดและย้ายชื่อบุตรดังกล่าวเข้าอยู่ในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๙

กระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ทางอำเภอได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๒๓ ขึ้น ผลปรากฏว่านางนุณีเป็นผู้ได้รับเลือก นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งนางนุณีให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ไม่ทันไร ... ก็มีผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบคุณสมบัติของนางนุณี โดยอ้างว่านางนุณีไม่ได้มีบ้านพักอาศัยของตนเองในเขตหมู่ที่ ๒๓ แต่ได้ย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านของญาติซึ่งอยู่หมู่ที่ ๒๓ โดยไม่ได้อาศัยอยู่จริง นายอำเภอจึงแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าว โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่า นางนุณีไม่มีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เห็นควรให้เพิกถอนคำสั่งที่แต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๒๓

เรื่องนี้นายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่า นางนุณีไม่ได้พักอาศัยกินอยู่หลับนอนเป็นประจำที่บ้านในหมู่ที่ ๒๓ จนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้านติดต่อกันเกินกว่า ๒ ปี ตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่อาจถือว่าเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในบ้านหลังดังกล่าว เป็นเหตุให้ไม่มีคุณสมบัติสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่แต่งตั้งนางนุณีเป็นผู้ใหญ่บ้าน

นางนุณีไม่เห็นด้วย จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอ ซึ่งต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ อันเป็นเหตุให้นางนุณียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นางนุณีจึงยื่นอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ ณ หมู่ที่ ๒๓ ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายบ้านและทะเบียนบ้านจากเดิมที่อาศัยอยู่กับบิดามารดาในหมู่ที่ ๙ มาอาศัยอยู่บ้านที่ตนเองสร้างใหม่ในหมู่ที่ ๙ โดยต่อมาเมื่อได้จดทะเบียนสมรสกับสามี สามีของผู้ฟ้องคดีก็ได้ย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านหลังเดียวกัน และมีการแจ้งเกิดรวมทั้งย้ายชื่อบุตรคนแรกเข้าอยู่ในทะเบียนบ้านของตน อันแสดงให้เห็นว่าบ้านหลังดังกล่าวเป็นถิ่นที่ผู้ฟ้องคดีมีสถานที่อยู่และมีเจตนาให้เป็นถิ่นที่อยู่

เป็นแหล่งสำคัญ อันถือได้ว่าเป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งย้ายชื่อของตนออกจากทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๙ ไปอยู่ทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๒๓ (บ้านของอดีตผู้ใหญ่บ้านและเป็นญาติของผู้ฟ้องคดี) แม้มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ จะบัญญัติว่า ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น อันเป็นข้อสันนิษฐานเบื้องต้นของกฎหมายก็ตาม แต่การที่จะพิจารณาว่าบุคคลใดจะเปลี่ยนภูมิลำเนาตามมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น บุคคลนั้นต้องมีเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนไปใช้สถานที่นั้น เพื่อเป็นสถานที่อยู่เป็นหลักแหล่งสำคัญต่อการดำรงชีวิต

เมื่อศาลได้พิจารณารายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงและบันทึกการสอบข้อเท็จจริงกรณีของผู้ฟ้องคดีแล้ว พยานบุคคลล้วนให้การสอดคล้องกันว่า พบเห็นผู้ฟ้องคดีเข้ามาประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำไร่ไถอยู่ภายในเขตพื้นที่หมู่ที่ ๒๓ โดยน่าจะเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้มาพักอาศัยกินอยู่หลับนอนที่บ้านหมู่ที่ ๒๓ เป็นบางวัน แต่ก็ยังฟังเป็นที่ยุติไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ย้ายภูมิลำเนา มาพักอาศัยอยู่ที่บ้านหลังดังกล่าว

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับเอกสารการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ที่สำรวจสภาพความจำเป็นพื้นฐานของคนในครัวเรือนในด้านต่าง ๆ ซึ่งจัดเก็บข้อมูลเป็นประจำทุกปีปรากฏว่า ข้อมูล จปฐ. ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ของบ้านในหมู่ที่ ๒๓ ไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่อาศัย ในขณะที่ข้อมูล จปฐ. ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และปี พ.ศ. ๒๕๕๙ บ้านในหมู่ที่ ๙ ปรากฏข้อมูลผู้อยู่อาศัย คือ ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าครัวเรือนสามี และบุตรคนแรก อีกทั้งยังปรากฏว่าในช่วงเดือนเมษายน ๒๕๖๐ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๖๑ ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เป็น อสม. ของหมู่ที่ ๙ ประกอบกับผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๙ ได้ให้ถ้อยคำไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่กับสามีและลูกที่ยังเล็กที่บ้านหมู่ที่ ๙ และทำการเกษตรโดยทำไร่ไถภายในเขตพื้นที่หมู่ที่ ๒๓

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีได้ตั้งครุฑและคลอดบุตรคนที่สอง โดยไม่ได้ย้ายชื่อบุตรดังกล่าวเข้าอยู่ในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๒๓ แต่ย้ายชื่อเข้าทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๙ ทั้งที่โดยปกติแล้วระหว่างตั้งครุฑและภายหลังคลอดบุตร มารดาทั่วไปจะพักอาศัยอยู่กับครอบครัวเพื่อให้ช่วยดูแลในช่วงหลังคลอดและช่วงให้นมบุตร ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีมีเจตนาชัดแจ้งที่จะเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาตั้งแต่ที่ได้แจ้งย้ายชื่อเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๒๓ แล้ว ก็น่าจะแจ้งย้ายชื่อบุตรคนที่สองเข้าอยู่ในทะเบียนบ้านดังกล่าวด้วย อันเป็นปกติวิสัยของมารดาทั่วไปที่จะต้องเลี้ยงดูบุตรของตน

อีกทั้งเมื่อพิจารณาระยะทางระหว่างหมู่ที่ ๙ และหมู่ที่ ๒๓ ห่างกันเพียง ๒.๗ กิโลเมตร ซึ่งอยู่ในวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีสามารถเดินทางไปดูแลกิจการไร่ไถอยู่ที่หมู่ที่ ๒๓ และกลับมาพักอาศัยกับครอบครัวในหมู่ที่ ๙ ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายชื่อมาอยู่ในบ้านหมู่ที่ ๒๓ แล้ว ก็มีระยะเวลาใกล้เคียงกับการที่ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

ไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือก (๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ - ๓๐ มกราคม ๒๕๖๑) เพื่อให้มีคุณสมบัติสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

กรณีจึงยังรับฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีพักอาศัยโดยอยู่กินและหลับนอนโดยเจตนาที่จะใช้บ้านในหมู่ที่ ๒๓ เป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้าน อันจะถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนาตามมาตรา ๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดียังคงมีภูมิลำเนาอยู่ที่บ้านในหมู่ที่ ๙ ดังเดิม

ดังนั้น ย่อมไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ ณ หมู่ที่ ๒๓ ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ที่จะสมัครและได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านได้

คำสั่งของนายอำเภอที่เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๓๖/๒๕๖๖)

คดีดังกล่าว ... ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานในการพิจารณาถึงเจตนาที่ปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนาตามมาตรา ๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะต้องพิจารณาพฤติการณ์และข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีเป็นสำคัญ ดังเช่นในคดีพิพาทนี้ที่แม้จะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเดินทางไปมาระหว่างบ้านทั้งสองหลังที่ตั้งอยู่คนละหมู่ โดยมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่ที่ตนได้รับเลือก คือ หมู่ที่ ๒๓ แต่เมื่อพิจารณาพฤติการณ์และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ชีวิตกินอยู่หลับนอนของผู้ฟ้องคดีกับครอบครัวและการประกอบอาชีพ ประกอบกับการที่สามีและบุตรของผู้ฟ้องคดียังคงมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๙ ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีคนเดียวย้ายชื่อตนเองมาอยู่บ้านญาติซึ่งเป็นอดีตผู้ใหญ่บ้านในช่วงระยะเวลากว่า ๒ ปี นับแต่มีชื่อในทะเบียนบ้านจนถึงวันเลือก ในลักษณะเพื่อให้ตนมีคุณสมบัติสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในหมู่ที่ ๒๓ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาเปลี่ยนภูมิลำเนา และไม่ถือว่าเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือมีถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่ที่ ๒๓ อันเป็นหมู่ที่ตนได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีย่อมถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ในส่วนของมาตรา ๑๒ (๓) ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ คือ ๑. ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้น ๒. ต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน (ไม่จำเป็นต้องเป็นบ้านของตนเอง) และ ๓. ต้องเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน มิเช่นนั้น อาจถูกตัดสิทธิหรือถูกเพิกถอนคำสั่งที่แต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านในภายหลังได้



เรื่องที่ ๔

ลาออกก่อนลงสมัคร ... เหตุไฉนขาดคุณสมบัติรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๓๑๓/๒๕๖๖

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีประกาศว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ เนื่องจากขณะสมัครยังคงเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจของ อบต. เพราะการขอลาออกยังไม่เป็นผล

สาระสำคัญ

ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้าง ของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้าง ของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจของ อบต. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ ขอยกเลิกหนังสือลาออกฉบับเดิมลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นการขอลาออก หรือระงับการลาออกก่อนวันที่การลาออกมีผล (มีผลในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๐) ตามข้อ ๒๙ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ จึงมีผลให้หนังสือลาออกฉบับเดิมระงับสิ้นไป เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือ ขอลาออกฉบับใหม่ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ โดยขอให้มีผลตั้งแต่วันที่ดังกล่าวเป็นต้นไป จึงเป็นการลาออกล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน เพื่อไปสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน (ระหว่างวันที่ ๖ ถึงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๐) อันถือเป็นกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น นายก อบต. จึงอนุญาต เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่กำหนดในข้อ ๒๔ วรรคสาม ของประกาศเดียวกัน ซึ่งกำหนดว่า “การยื่นหนังสือขอลาออกล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน และนายก อบต. เห็นว่ามีเหตุผล และความจำเป็น จะอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรให้ลาออกตามวันที่ขอลาออกก็ได้” จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ดังกล่าวและไม่ได้มีสถานะ เป็นพนักงานจ้างของ อบต. แล้ว

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๐ จึงถือว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติ ดังนั้น การที่นายอำเภอมีประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ เพราะเหตุที่เป็นพนักงานจ้างตามภารกิจของ อบต. จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ลาออกก่อนลงสมัคร ... เหตุไฉนขาดคุณสมบัติรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ?

อยากสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ... จะต้องมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้าม ใดๆบ้างนั้น ดูได้จากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในมาตรา ๑๒ ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามไว้ทั้งหมด ๑๕ ประการ โดยวันนี้นายปกครองจะขอหยิบยกเฉพาะมาตรา ๑๒ (๗) ที่กำหนดว่า “ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ”

กรณีบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้วลาออก **วันที่การลาออกมีผล !** ถือเป็นสาระสำคัญสำหรับผู้ที่ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งวันนี้นายปกครองก็มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับวันมีผลในการลาออกจากตำแหน่งของผู้ที่ประสงค์จะยื่นใบสมัครเพื่อรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามในเวลาที่ยื่นสมัคร

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ (ผู้ช่วยช่างไฟฟ้า) ของ อบต. แห่งหนึ่ง ได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๐ โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบให้ลาออกจากราชการ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๐ นาย ก อบต. จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ ให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

ช่วงเวลานั้น ... นายอำเภอก็ได้มีประกาศแจ้งกำหนดการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ในระหว่างวันที่ ๖ ถึงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๐ และตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ โดยกำหนดวันเลือกผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอยกเลิกหนังสือลาออกจากราชการฉบับลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๐ และได้ยื่นหนังสือลาออกฉบับใหม่ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ โดยขอให้การลาออกมีผลในวันที่ **๔ กันยายน ๒๕๖๐** เพื่อจะไปสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน พร้อมระบุเหตุผลว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งนาย ก อบต. เห็นว่าต้องยกเลิกมติเดิมของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลที่มีมติให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๐ ก่อน จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐ แจ้งกรณีดังกล่าวไปยังประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล รวมทั้งได้มีความเห็นว่าเห็นควรอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐

ต่อมาในวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีได้ไปยื่นใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีผู้สมัครเพียง ๒ ราย คือ นางสาว เป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัคร

หมายเลข ๒ จากนั้น นายอำเภอได้มีประกาศว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เนื่องจากเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจของ อบต. (นายอำเภอเห็นว่าการขอลาออกวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ ยังไม่เป็นผลเนื่องจากยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล) และได้ประกาศผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านกรณีไม่ต้องทำการเลือกว่า **นางสวຍได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน !**

ผู้ฟ้องคดีคัดค้าน และนายอำเภอได้ยกเลิกประกาศที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ รวมทั้งยกเลิกประกาศที่ให้นางสวຍได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน พร้อมทั้งขยายเวลาการเลือกผู้ใหญ่บ้านออกไป แต่หลังจากนั้นนายอำเภอกลับมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม เนื่องจากเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจของ อบต. เช่นเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าฯ ได้พิจารณาแล้วยกอุทธรณ์สุดท้ายนายอำเภอได้มีประกาศลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๑ ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ และประกาศให้นางสวຍได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งได้มีคำสั่งแต่งตั้งนางสวຍเป็นผู้ใหญ่บ้าน

แน่นอนว่าผู้ฟ้องคดีย่อมไม่เห็นด้วย เพราะตนได้แสดงเจตนาลาออกรากการก่อนวันเปิดรับสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งนายก อบต. มีอำนาจอนุญาตให้ตนลาออกได้โดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกมติคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลครั้งก่อน และขอมติให้ผู้ฟ้องคดีลาออกรากการในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ ใหม่แต่อย่างใด ฉะนั้น การที่นายอำเภอมีประกาศว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม รวมทั้งการที่ผู้ว่าฯ ยกอุทธรณ์ของตน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ต้องเสียสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน **จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง** โดยยื่นฟ้องนายก อบต. ประธานคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ตามลำดับ) เพื่อขอให้เพิกถอนประกาศที่ให้ตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ และเพิกถอนประกาศที่ให้นางสวຍได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่นายอำเภอออกประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

คดีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ออกจากรากการ (ใช้บังคับขณะนั้น) **ข้อ ๒๔ วรรคหนึ่ง** กำหนดว่า “พนักงานส่วนตำบลผู้ใดประสงค์จะลาออกรากการให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ออกคำสั่งให้ลาออกรากการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล” **วรรคสอง** กำหนดว่า “ให้ยื่นล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน” **วรรคสาม** กำหนดว่า “การยื่นหนังสือขอลาออกล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่ามีเหตุผลและความจำเป็น จะอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรให้ลาออกตามวันที่ขอลาออกก็ได้” **วรรคสี่** กำหนดว่า “หนังสือขอลาออกที่ยื่นล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน

หากไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร หรือที่มีได้ระบุวันขอลาออก ให้ถือวันถัดจากวันครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันยื่นเป็นวันขอลาออก” **ข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง** กำหนดว่า “เมื่อนายกองคการบริหารส่วนตำบลได้รับหนังสือขอลาออกราชการ ถ้าเป็นหนังสือที่ยื่นล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน หรือที่มีได้ระบุวันขอลาออก ให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลพิจารณาว่าควรอนุญาตให้ผู้ยื่นลาออกราชการ หรือจะสั่งยับยั้งการอนุญาตให้ลาออก ...” **วรรคสาม** กำหนดว่า “การขอลาออกที่ยื่นล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกน้อยกว่า ๓๐ วัน ให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนวันขอลาออกกว่าจะอนุญาตให้ผู้ยื่นล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกน้อยกว่า ๓๐ วัน ตามที่ผู้ขอลาออกได้ยื่นไว้หรือไม่ แล้วแจ้งการสั่งดังกล่าวพร้อมเหตุผลให้ผู้ขอลาออกทราบก่อนวันที่การขอลาออกมีผล ...” **วรรคสี่** กำหนดว่า “ถ้านายกองคการบริหารส่วนตำบลไม่ดำเนินการตามข้อ ๒๔ วรรคสี่หรือวรรคห้า และข้อ ๒๕ วรรคสาม ให้การลาออกนั้นมิผลตั้งแต่วันที่ขอลาออก” **วรรคห้า** กำหนดว่า “การยื่นหนังสือขอลาออกราชการเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตำแหน่งทางการเมือง ตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการ ตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการใดที่กฎหมายกำหนดว่าต้องไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ยื่นต่อนายกองคการบริหารส่วนตำบลอย่างช้าภายในวันที่ขอลาออก และให้การลาออกมีผลนับแต่วันขอลาออก” และ**ข้อ ๒๙** กำหนดว่า “ผู้ขอลาออกอาจยื่นหนังสือขอถอนหรือระงับการลาออกต่อนายกองคการบริหารส่วนตำบลได้ โดยต้องยื่นก่อนวันที่ขอลาออกมีผล”

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลาออกราชการฉบับแรกลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๐ และนายก อบต. มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีลาออกราชการตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ ยื่นต่อนายก อบต. ขอยกเลิกหนังสือลาออกราชการฉบับลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๐ จึงเป็นการขอถอนหรือระงับการลาออกก่อนวันที่การลาออกมีผลตามข้อ ๒๙ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลข้างต้น อันมีผลให้หนังสือลาออกราชการฉบับลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๐ ระงับสิ้นผลไป และในวันเดียวกันนั้นก็ได้ยื่นหนังสือลาออกราชการลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ โดยขอลาออกราชการตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป พร้อมระบุเหตุผลว่า มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อไปสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

อันถือเป็นกรณีที่ยื่นหนังสือขอลาออกล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน เมื่อนายก อบต. พิจารณาเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีระบุว่า ขอลาออกเพื่อไปสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านซึ่งกำหนดรับสมัครในวันที่ ๖ ถึงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๐ ถือเป็นกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น นายก อบต. จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐ แจ้งประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลทราบว่า ตนพิจารณาแล้วเห็นควรอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกราชการในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ ถือว่านายก อบต. อนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ฟ้องคดีลาออกตามวันที่ขอลาออก คือ วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ ตามข้อ ๒๔ วรรคสาม ของประกาศฉบับเดียวกันแล้ว

ในเวลาต่อมาคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลได้ประชุมแล้วมีมติเห็นชอบให้ยกเลิกมติครั้งก่อน และมีมติเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ นายก อบต. จึงออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป และได้ออกคำสั่งใหม่อนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้หยุดปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ ปรากฏตามหนังสือของนายก อบต. ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการแล้วตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

ส่วนการที่ต่อมานายก อบต. มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลนั้น ถือเป็น การดำเนินการให้เป็นไปตามรูปแบบและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้มีสถานะเป็นพนักงานจ้างของ อบต.

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบสมัครต่อนายอำเภอเพื่อสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคุณสมบัติและไม่ได้มีลักษณะต้องห้ามในการรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ดังนั้น การที่นายอำเภอมีประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เพิกถอนประกาศเฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ทั้งนี้ ให้มีผลย้อนหลังนับแต่ วันที่มีการออกประกาศฉบับดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๓๑๓/๒๕๖๖)

สรุปได้ว่า ... ในวันที่เปิดสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ที่ประสงค์จะยื่นสมัคร จะต้องมียุทธศาสตร์และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒ กรณีที่ดำรงตำแหน่งซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๗) ไม่ว่าจะในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน จะต้องยื่นหนังสือขอลาออกก่อน และวันที่ขอลาออกมีผลจะต้องเป็นเวลาก่อนสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หากผู้ขอลาออกเป็นพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน โดยมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนดังเช่นกรณีพิพาทที่ประสงค์จะยื่นสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านให้ทันกำหนดเวลาตามประกาศรับสมัคร เมื่อประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลที่ผู้ยื่นสังกัดได้ให้อ่านาจนายก อบต. เป็นผู้มีอำนาจอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร และนายก อบต. ได้เห็นควรอนุญาตตามที่ผู้ขอลาออกได้ยื่นไว้ในหนังสือถึงประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ฉะนั้น การลาออกย่อมมีผลก่อนที่จะยื่นสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีจึงไม่ถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และหากผู้สมัครเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ ในอนุมาตราอื่น ๆ

ในวันที่ยื่นใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ย่อมถือเป็นผู้มีคุณสมบัติที่มีสิทธิสมัครรับเลือก
เป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ด้วยประการฉะนี้ ... ครับ



เรื่องที่ ๕

ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ลายเซ็นไม่เหมือนเดิม เพิ่มเติมคือถูกร้อง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๗/๒๕๖๕

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือก ได้ขอให้นายอำเภอตรวจสอบว่าลายมือชื่อของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในขณะที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ว. แตกต่างกับลายมือชื่อภายหลังดำรงตำแหน่ง อันอาจแสดงว่าผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ว. แต่นายอำเภอยุติเรื่องการสอบสวนและไม่ได้มีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติ

สาระสำคัญ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๕) บัญญัติให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างเสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

โดยที่ลายมือชื่อเป็นเพียงสัญลักษณ์ที่แต่ละบุคคลใช้เพื่อระบุหรือยืนยันตัวตนให้แตกต่างไปจากบุคคลอื่น สัญลักษณ์ดังกล่าวอาจจะเป็นตัวอักษรที่อ่านออกได้ หรือเป็นเพียงลายเส้นที่ไม่สามารถอ่านเป็นตัวอักษรก็ได้ ซึ่งบุคคลคนหนึ่งอาจมีลายมือชื่อเพียงแบบเดียวหรือหลายแบบก็ได้ และในทางปฏิบัติรูปแบบของลายมือชื่ออาจแตกต่างกันไปได้ในแต่ละสถานการณ์ การที่ผู้ใหญ่บ้านประสงค์จะใช้ลายมือชื่อหลายแบบย่อมเป็นเรื่องปกติและสามารถทำได้โดยชอบ

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ตรวจสอบและมีหนังสือแจ้งนายอำเภอว่าไม่พบรายชื่อผู้ใหญ่บ้านในบัญชีรายชื่อผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและอยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ประกอบกับประธานกรรมการ กรรมการ และ รปภ. ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งต่างยืนยันตรงกันว่าผู้ใหญ่บ้านได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จึงเชื่อได้ว่าผู้ใหญ่บ้านได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ว. จริง

การที่นายอำเภอได้สอบสวนข้อเท็จจริงจากบัญชีรายชื่อดังกล่าว ซึ่งเป็นเอกสารหลักฐานที่เพียงพอ น่าเชื่อถือ และเกี่ยวข้องโดยตรง เพราะเป็นเอกสารจากองค์กรที่มีอำนาจจัดการเลือกตั้งและมีได้มีส่วนได้เสียใด ๆ กับคู่กรณี อันเป็นการพิจารณาพยานหลักฐานตามความเหมาะสมและจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงแล้วตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่จำเป็นต้องเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาตรวจพิสูจน์ลายมือชื่ออีกแต่อย่างใด ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ยุติเรื่องการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณสมบัติการเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงมิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ลายเซ็นไม่เหมือนเดิม เพิ่มเติมคือถูกร้อง !

ลายมือชื่อหรือที่พูดติดปากกันว่าลายเซ็น ... ถือเป็นสัญลักษณ์หรือสิ่งที่บ่งชี้เพื่อระบุตัวตนของบุคคลใดบุคคลหนึ่งว่าได้เป็นผู้จัดทำ รับรอง หรือรับรู้ถึงข้อความในเอกสารนั้น ๆ โดยที่ลายมือชื่อของบุคคลคนหนึ่งอาจจะมีได้หลายแบบและอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ในแต่ละช่วงเวลาหลายคนอาจเคยปรึกษาผู้เชี่ยวชาญเพื่อออกแบบลายเซ็นให้ ด้วยมีความเชื่อว่าลักษณะของลายเซ็นมีส่วนช่วยส่งเสริมดวงชะตาราศี ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการงาน การเงิน หรือแม้กระทั่งความรักก็ตามที่ ...

ส่วนคดีที่หยิบยกมาพูดคุยกันวันนี้ ... ก็มีประเด็นน่าสนใจเกี่ยวกับลายมือชื่อหรือลายเซ็นที่ไม่เหมือนกันในแต่ละช่วงเวลาของผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายหนึ่ง จนทำให้มีผู้คัดค้านว่าผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งที่ผ่านมา เพราะลายมือชื่อขณะไปใช้สิทธิเลือกตั้งและขณะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแตกต่างกัน จึงขอให้ตรวจสอบลายเซ็นว่าเป็นของผู้ใหญ่บ้านจริงหรือไม่ เพราะหากผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย แต่นายอำเภอผู้มีอำนาจในการตรวจสอบคุณสมบัติไม่ได้ให้พยานผู้เชี่ยวชาญทำการตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อตามคำร้องขอของผู้คัดค้าน อันเป็นมูลเหตุแห่งคดีพิพาทที่จะคุยกันต่อไป โดยมีประเด็นปัญหาว่า นายอำเภอละเลยต่อหน้าที่ในการตรวจสอบลายมือชื่อตามที่มีการร้องขอหรือไม่ ?

มาติดตามเรื่องราวและค้นหาคำตอบของประเด็นดังกล่าวกันเลยครับ !

ข้อเท็จจริงของคดีมีอยู่ว่า ... นายอำเภอได้จัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านหนึ่ง โดยมีผู้สมัครเข้ารับเลือกเพียง ๒ คน คือ นายเป็นหนึ่งและนายเป็นต่อ เมื่อผลปรากฏว่านายเป็นหนึ่งได้รับคะแนนสูงสุด นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งนายเป็นหนึ่งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่นายเป็นต่อเห็นว่านายเป็นหนึ่งน่าจะไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) เพราะลายเซ็นขณะเลือก ส.ว. ไม่เหมือนกับปัจจุบัน ซึ่งจะถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ จึงมีหนังสือคัดค้านและขอให้ตรวจสอบการใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ว. ของนายเป็นหนึ่ง

นายอำเภอจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจสอบและได้รับแจ้งว่าไม่พบรายชื่อนายเป็นหนึ่งในบัญชีรายชื่อผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และไม่พบรายชื่อว่าอยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งนายเป็นต่อเห็นว่าเป็นเพียงการตรวจสอบเบื้องต้น ไม่มีรายละเอียดหลักฐานลายมือชื่อของนายเป็นหนึ่ง จึงไปตรวจสอบที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยตนเอง โดยได้ตรวจสอบเปรียบเทียบกับลายมือชื่อของนายเป็นหนึ่งในขณะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพบว่ามีความแตกต่างกัน โดยลายมือชื่อในการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นตัวเขียนอักษรไทย ลายเส้นคล้ายลายมือเด็ก แต่ลายมือชื่อที่ใช้ลงชื่อในเอกสารต่าง ๆ

ขณะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่นั้นเป็นลายเซ็นหวัด ไม่เป็นตัวอักษรไทย จึงเห็นว่าลายมือชื่อที่ใช้ในการเลือกตั้ง ส.ว. ไม่ใช่ลายมือชื่อของนายเป็นหนึ่ง ซึ่งเท่ากับว่านายเป็นหนึ่งไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งดังกล่าว !

นายเป็นต่อจึงมีหนังสือขอให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริง โดยทำการตรวจสอบลายมือชื่อและมีคำสั่งให้นายเป็นหนึ่งพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งนายอำเภอไม่ได้ตรวจสอบตามที่ร้องขอ แต่ได้นัดหมายนายเป็นหนึ่งและนายเป็นต่อมาไกล่เกลี่ยกัน และแจ้งนายเป็นต่อว่าได้ตรวจสอบคุณสมบัติของนายเป็นหนึ่งแล้ว โดยยืนยันข้อเท็จจริงตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผลมา

นายเป็นต่อไม่เห็นด้วย เพราะเป็นการชี้แจงด้วยเหตุผลเดิมก่อนที่ตนจะได้ตรวจสอบลายมือชื่อของนายเป็นหนึ่งในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การที่นายอำเภอไม่ดำเนินการตรวจสอบเปรียบเทียบลายมือชื่อและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนายเป็นหนึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ละเลยต่อหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งให้นายเป็นหนึ่งพ้นจากตำแหน่ง เพราะขาดคุณสมบัติในการรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจากการที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ว. หรือไม่ ?

โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ ... (๑๕) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างเสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง” มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “กรรมการอำเภอต้องตรวจตราและจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้านให้เป็นไปได้จริงดังพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง (๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา (๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง (๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่”

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นการร้องขอให้นายอำเภอปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่ของนายอำเภอไว้เป็นการทั่วไป แต่เนื่องจากขั้นตอนและวิธีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อจะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งนั้น พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้

เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ คือ เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมและไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี โดยต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานหลักฐานหรือขอความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายอำเภอได้นัดหมายให้ผู้ฟ้องคดีและนายเป็นหนึ่งมาทำการไต่ถามที่ศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งมีการสอบปากคำและนายเป็นหนึ่งยืนยันว่าตนได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ว. โดยได้ลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและเอกสารที่เจ้าหน้าที่นำมาให้ลงลายมือชื่อด้วยการเขียนชื่อ (ตัวบรรจง) แต่เมื่อดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ลงลายมือชื่อแบบลายเซ็นเพื่อความสะดวกรวดเร็วนั้น

ศาลเห็นว่า โดยทั่วไปลายมือชื่อเป็นเพียงสัญลักษณ์ที่แต่ละบุคคลใช้เพื่อระบุหรือยืนยันตัวตนให้แตกต่างไปจากบุคคลอื่น สัญลักษณ์ดังกล่าวอาจจะเป็นตัวอักษรที่อ่านออกได้หรือเป็นเพียงลายเส้นที่ไม่สามารถอ่านเป็นตัวอักษรก็ได้ ซึ่งบุคคลคนหนึ่งอาจมีลายมือชื่อของตนเองเพียงแบบเดียวหรือหลายแบบก็ได้ ไม่มีกฎหมายใดบังคับให้แต่ละบุคคลต้องมีลายมือชื่อเพียงแบบเดียว และในทางปฏิบัติรูปแบบของลายมือชื่ออาจแตกต่างกันไปได้ในแต่ละสถานการณ์ตามแต่ความประสงค์ของเจ้าของลายมือชื่อ

การที่นายเป็นหนึ่งประสงค์จะใช้ลายมือชื่อหลายแบบย่อมเป็นเรื่องปกติ และสามารถทำได้โดยชอบ ประกอบกับเมื่อประธานกรรมการ กรรมการ และ รปภ. ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง ส.ว. ได้ยืนยันตรงกันว่านายเป็นหนึ่งไปใช้สิทธิเลือกตั้งและหลักฐานบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ปรากฏเลขประจำตัวประชาชนที่ถูกต้องตรงกับบัตรประจำตัวประชาชนของนายเป็นหนึ่ง จึงเชื่อได้ว่านายเป็นหนึ่งได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ว. จริง

เมื่อนายอำเภอได้ดำเนินการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ตามควรแก่กรณี อันได้แก่ การสอบถ้อยคำนายเป็นหนึ่ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (ส.ว. ๒๙) ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวเป็นเอกสารที่เพียงพอ น่าเชื่อถือ และเกี่ยวข้องต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ว. ของนายเป็นหนึ่งได้โดยตรง เนื่องจากเป็นเอกสารหลักฐานจากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้งและมีได้มีส่วนได้เสียใด ๆ กับคู่กรณี อันเป็นการพิจารณาพยานหลักฐานตามความเหมาะสมและจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อของนายเป็นหนึ่งในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและต้นฉบับบัตรเลือกตั้ง ส.ว. ว่าเป็นลายมือชื่อของนายเป็นหนึ่งซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านจริงหรือไม่ ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขออีก

ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ยุติเรื่องการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้ใหญ่บ้านของนายเป็นหนึ่ง

จึงมิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด พินักษายกฟ้อง
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๘/๒๕๖๕)

บทสรุปที่ได้จากคดีดังกล่าว ...

๑. บุคคลคนหนึ่งอาจมีลายมือชื่อเพียงแบบเดียวหรือหลายแบบก็ได้ โดยไม่มีกฎหมายใดบังคับให้ต้องมีลายมือชื่อเพียงแบบเดียว โดยลายมือชื่อถือเป็นสัญลักษณ์ที่ใช้เพื่อระบุหรือยืนยันตัวตนให้แตกต่างไปจากบุคคลอื่น

๒. ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นผู้ที่ไม่เสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หากเป็นผู้เสียสิทธิดังกล่าวจะถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้ใหญ่บ้าน

๓. กรณีมีผู้ร้องขอให้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพื่อพิสูจน์ว่าได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจริงหรือไม่ เมื่อกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่มีได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสอบสวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำวิธีการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาใช้ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยสามารถแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องได้

๔. การที่นายอำเภอได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งกรณีตามพิพาท โดยยึดถือข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงและมีได้มีส่วนได้เสียใด ๆ กับคู่กรณี ประกอบกับคำให้การของบุคคลที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง ถือเป็นพยานหลักฐานที่เพียงพอและน่าเชื่อถือว่าผู้ถูกร้องได้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจริง โดยไม่จำเป็นต้องให้พยานผู้เชี่ยวชาญตรวจพิสูจน์ลายมือชื่ออีก และถือไม่ได้ว่านายอำเภอละเลยต่อหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว



เรื่องที่ ๖

ผู้ใหญ่บ้านบุกรุกที่สาธารณะ ... รอกการลงโทษ ถือว่าขาดคุณสมบัติหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๗/๒๕๖๕

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน เพราะเหตุขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม กรณีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานบุกรุกที่สาธารณะ (ยึดถือครอบครองลำเหมืองสาธารณะ) ซึ่งศาลรอกการลงโทษไว้

สาระสำคัญ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๐) บัญญัติให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ และมาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติให้ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับ ... กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ...

เมื่อศาลจังหวัดมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน มีความผิดฐานร่วมกันบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองลำเหมืองสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๑) (๒) และมาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง และคดีถึงที่สุดแล้ว กรณีถือว่าผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งโทษจำคุกศาลให้รอกการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี โดยไม่ได้ถูกจำคุกจริง แต่เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มาตรา ๑๒ (๑๑) ประกอบกับ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ได้บัญญัติว่า เหตุขาดคุณสมบัติและต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะต้องรับโทษจำคุกและถูกคุมขังอยู่จริงตามคำพิพากษา

ผู้ฟ้องคดีจึงต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และต้องออกจากตำแหน่งกำนันตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ใหญ่บ้านบุกรุกที่สาธารณะ ... รอการลงโทษ ถือว่าขาดคุณสมบัติหรือไม่ ?

หลายท่านคงเคยได้ยินคำกล่าวที่ว่า “ยากกว่าการได้มา คือ การรักษาไว้” ซึ่งในที่นี้ ... จะขอกล่าวถึงการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ที่กว่าจะเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ก็ต้องผ่านหลายด่าน ตั้งแต่ด้านการตรวจสอบคุณสมบัติ โดยต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วนทุกข้อ และต้องชนะการรับเลือก โดยได้รับคะแนนสูงสุดจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกในเขตท้องที่นั้น ๆ อันเป็นการมอบความไว้วางใจและความเชื่อมั่นให้ทำหน้าที่ในการปกครองดูแลลูกบ้าน

แน่นอนว่า ... มิใช่ได้รับเลือกมาแล้ว ผู้ใหญ่บ้านจะทำหน้าที่หรือประพฤติตนอย่างไรก็ได้ หากแต่ต้องรักษาตำแหน่งดังกล่าวไว้ ด้วยการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีแก่ราษฎร มีความซื่อสัตย์สุจริต เคารพกฎหมาย และเป็นแบบอย่างที่ดี ไม่กระทำการที่เป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม อันจะทำให้พ้นจากตำแหน่งได้

คอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ จะขอกล่าวถึง ... เหตุหรือลักษณะต้องห้ามที่อาจทำให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กรณีตามมาตรา ๑๒ (๑๐) ที่กำหนดว่า “**ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด** เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ” และกรณีตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดว่า “**ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก**”

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าถ้อยคำตามมาตรา ๑๒ (๑๐) และ (๑๑) กรณีไม่เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด กับกรณีไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดในเรื่องตามที่กำหนด นั้น มีความแตกต่างและเป็นคนละกรณีกัน ซึ่งคดีพิพาทที่นำมาเสนอในวันนี้ ... เป็นกรณีผู้ใหญ่บ้านไปกระทำความผิดอาญา **เหตุบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองลำเหมืองสาธารณะ** โดยให้การรับสารภาพ ศาลท่านจึงลงโทษให้กึ่งหนึ่ง และโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้

กรณีผู้ใหญ่บ้านถูกศาลจังหวัดตัดสินว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษ เช่นนี้ ... การที่ผู้ใหญ่บ้านอ้างเหตุว่าคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เป็นการพิจารณาจากผลการดำเนินคดีอาญา โดยไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อน อีกทั้งตนยังมิได้ถูกจำคุกจริง ย่อมไม่เป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติ คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ตน พ้นจากตำแหน่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะรับฟังได้หรือไม่ ?

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และกำนันได้ถูกดำเนินคดีอาญา โดยศาลจังหวัดมีคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวก ร่วมกันบุกรุก เข้าไปยึดถือครอบครองลำเหมืองสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน จึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพ เป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุให้บรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๓,๐๐๐ บาท โดยโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี และศาลจังหวัด ได้มีหนังสือสำคัญเพื่อแสดงว่าคดีถึงที่สุดแล้ว

ต่อมา นายอำเภอได้มีหนังสือหาข้อเท็จจริงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ฟ้องคดี ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว โดยให้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน หลังจากนั้น นายอำเภอได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษา ถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน ถือว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย **ที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์** จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะ **ต้องห้าม**ของการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

ผู้ใหญ่บ้านได้อุทธรณ์คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยกอุทธรณ์ **จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง** โดยยื่นฟ้องนายอำเภอ (*ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑*) และผู้ว่าราชการ จังหวัด (*ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒*) **เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่ง**ของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ดังกล่าว รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันตามเดิม

คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่ให้ตน พ้นจากตำแหน่งเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีที่จะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ส่วนการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าฯ ที่วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดียังอยู่ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้น จึงรับคำฟ้องในส่วนนี้ไว้พิจารณาและต่อมาได้พิพากษายกฟ้อง โดยมีคำวินิจฉัยว่าคำสั่ง ของผู้ว่าฯ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายแล้ว การให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงชอบแล้วนั่นเอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ว่าฯ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (เนื่องจากเห็นพ้องด้วยกับนายอำเภอ) ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยเมื่อคำสั่งของผู้ว่าฯ

ที่ให้อภัยโทษของผู้ฟ้องคดีมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งของนายอำเภอ การที่จะวินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้ว่าฯ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำต้องวินิจฉัยให้ได้ความเสียก่อนว่าคำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อศาลจังหวัดมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานร่วมกันบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองลำเหมืองสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๑) (๒) และมาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง และคดีถึงที่สุดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ แม้โทษจำคุกศาลจะให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี โดยไม่ได้ถูกจำคุกจริง แต่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มาตรา ๑๒ (๑๑) ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ได้บัญญัติว่าเหตุขาดคุณสมบัติและต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะต้องรับโทษจำคุกและถูกคุมขังอยู่จริงตามคำพิพากษา

ผู้ฟ้องคดีจึงต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และต้องออกจากตำแหน่งกำนันตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ว่าฯ ที่ให้อภัยโทษของผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลเป็นอย่างเดียวกันกับคำสั่งของนายอำเภอ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน **ศาลปกครองสูงสุด** พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๗/๒๕๖๕)

คดีดังกล่าว ... นับว่าเป็นอุทาหรณ์ให้กับผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านได้เป็นอย่างดี ในการที่จะต้องยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่เป็นผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายเสียเอง สำหรับในกรณีตามที่ยกมานี้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านจะไม่ได้ถูกจำคุกจริง แต่ก็ถือว่า “เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์” โดยข้อกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติว่าเหตุขาดคุณสมบัติกรณีนี้ จะต้องรับโทษจำคุกโดยถูกคุมขังอยู่จริง การที่กระทำผิดและศาลรอการลงโทษ ย่อมทำให้ตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว อันเป็นคนละกรณีกับ “เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด” ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง อีกทั้งกรณีนี้เป็นการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย ไม่ใช่การกระทำผิดวินัย จึงไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนทางวินัยก่อนแต่อย่างใด

ฉะนั้น ผู้ที่สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอยู่ก่อนที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และเมื่อได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านรวมทั้งกำนันแล้ว ก็คงต้องรักษาการเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ตลอดระยะเวลาที่ดำรงอยู่ในตำแหน่งด้วย หากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ภายหลังจากที่ได้รับเลือกแล้ว ย่อมเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งได้ ... ดังเช่นในคดีพิพาทนี้

อนึ่ง ในการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้รับคำสั่ง จะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล กฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ คำสั่งนั้นโดยยื่นต่อนายอำเภอภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว โดยเมื่อนายอำเภอได้รับเรื่องแล้ว จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ว่าฯ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ โดยผู้ว่าฯ ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน (มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) ซึ่งเมื่อครบกำหนด ๖๐ วัน ดังกล่าวแล้ว หากผู้อุทธรณ์คำสั่งยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาของผู้ว่าฯ และไม่มีการแจ้งขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ จะถือว่าวันที่ ๖๑ เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดี ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันดังกล่าว โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ อีกต่อไป และแม้ในเวลาต่อมาจะได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ ก็ไม่มีผลทำให้วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หากต่อมาผู้ว่าฯ ได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์และแจ้งให้ทราบ ย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้อุทธรณ์ยังคงมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ ... นั้นเองครับ



เรื่องที่ ๗

ย้ายเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพแต่ไม่ได้อยู่ประจำ
จะทำให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗๙/๒๕๖๘

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เหตุขาดคุณสมบัติ เนื่องจากมิได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในบ้านที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน โดยเป็นเพียงการย้ายเข้ามาเพื่อรวมกลุ่มประกอบอาชีพเท่านั้น

สาระสำคัญ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑ (๔) บัญญัติให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก ซึ่งคำว่า “ภูมิลำเนา” ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หมายถึง แหล่งอันเป็นที่พักอาศัยอย่างสำคัญหรือเป็นสถานที่กินอยู่หลับนอนเป็นปกติวิสัยในลักษณะเดียวกันกับถิ่นที่อยู่ประจำ ที่ต้องมีความสัมพันธ์หรือมีกิจกรรมความผูกพันทางสังคมร่วมกันในลักษณะของการเป็นสมาชิกหรือคนในหมู่บ้าน เพื่อให้สมาชิกในหมู่บ้านสามารถใช้ดุลพินิจไต่ตรองได้ว่าบุคคลใดสมควรได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยมีใช้บุคคลที่เป็นเพียงผู้มีรายชื่อในทะเบียนราษฎร หรือเข้ามา มีกิจกรรมเกี่ยวพันกับหมู่บ้านในลักษณะเข้ามาทำงานแบบเข้าไปเย็นกลับ หรือเข้ามาอยู่ เพื่อเป็นแหล่งอาศัยชั่วคราว

เมื่อเดิมผู้ฟ้องคดีมีชื่อตามทะเบียนราษฎรในหมู่ที่ ๒ และต่อมาได้ย้ายเข้ามา มีชื่อในหมู่ที่ ๔ โดยอ้างว่าเพื่อประกอบอาชีพเลี้ยงสัตว์และรับจ้างตัดปาล์ม โดยจะกลับไปกลับมาระหว่างพื้นที่ที่ย้ายออกกับพื้นที่ที่ย้ายเข้า กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ปกติหลายแห่ง โดยจะถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาได้แต่อย่างใด เมื่อการย้ายเข้ามามีชื่อในหมู่ที่ ๔ เป็นเพียงการย้ายเข้ามาเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการรวมกลุ่มเลี้ยงสัตว์เพื่อให้ได้รับสวัสดิการจากภาครัฐเท่านั้น พื้นที่หมู่ที่ ๔ จึงมิใช่ถิ่นที่อยู่เป็นปกติวิสัยหรือเป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ อันจะถือเป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำของผู้ฟ้องคดี

ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

ย้ายเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพแต่ไม่ได้อยู่ประจำ จะทำให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

คอลัมน์ “ระเบียบกฎหมาย” ในฉบับนี้ นายปกครองก็มีคดีซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านมาฝากแฟนคลับของวารสารกำนันผู้ใหญ่บ้านกันเหมือนเช่นเคยครับ โดยฉบับนี้ ... มีประเด็นเกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติประการหนึ่งของราษฎรในการเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน คือ ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน จนถึงวันเลือก ซึ่งมักเป็นประเด็นร้องเรียนหรือคัดค้านว่า การย้ายชื่อมานั้นเพื่อให้มีสิทธิเลือกหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้สมัครคนใดหรือไม่ ?

มีประเด็นที่น่าสนใจว่า กรณีมีราษฎรกลุ่มหนึ่งได้ย้ายเข้ามามีชื่อในทะเบียนบ้านในท้องที่ที่จะมีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยอ้างว่าย้ายเข้ามาเพื่อรวมกลุ่มประกอบอาชีพเลี้ยงสัตว์ ทั้งรับจ้างตัดปาล์ม เพื่อหารายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัว โดยอยู่อาศัยสับเปลี่ยนไปกลับระหว่างพื้นที่ที่ย้ายออกกับพื้นที่ที่ย้ายเข้า นั้น ลักษณะนี้จะถือว่าราษฎรกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ อันจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่ย้ายเข้ามาหรือไม่ ? เรามาดูรายละเอียดของเรื่องนี้กันนะครับ

มูลเหตุของข้อพิพาทเกิดจาก ... ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ ได้ครบวาระ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ทำให้ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลง นายอำเภอจึงได้มีประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ และต่อมาได้มีประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หลังจากนั้นตัวแทนประชาชนในพื้นที่ได้มีหนังสือแจ้งนายอำเภอว่า ตามที่ได้ปิดประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ นั้น จากการที่ประชาชนได้สำรวจรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกปรากฏว่ามีบุคคลย้ายเข้ามาในพื้นที่โดยมิได้อาศัยอยู่ในพื้นที่จริงจำนวน ๕๗ คน

นายอำเภอจึงได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและได้ตรวจสอบบ้านเลขที่ตามที่มีการคัดค้าน ปรากฏว่ามีจำนวนบ้านเลขที่หลายแห่งมีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนมาก จึงได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขออนุญาตขยายวันเลือกผู้ใหญ่บ้านออกไปก่อนจนกว่ากระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงจะแล้วเสร็จ อีกทั้งได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิสูจน์ทราบจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนพิจารณาจากการไม่ให้ความร่วมมือของผู้ถูกกล่าวอ้างแล้ว จึงมีมติให้บุคคลที่ถูกกล่าวอ้างตามบัญชีรายชื่อแนบท้ายหนังสือคัดค้านซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ เนื่องจากมิได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในบ้านที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน

นายอำเภอจึงมีคำสั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าฯ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

แล้วเห็นว่าฟังไม่ขึ้น แต่ผู้ฟ้องคดียังคงไม่เห็นด้วย จึงได้ยื่นฟ้องนายอำเภอและผู้ว่าฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า คำสั่งของนายอำเภอที่ถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ ที่วินิจฉัยว่าคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้นนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยมีข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (๑) ... (๔) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก **ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๑ วรรคสอง** กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกหรือเจ้าบ้านเห็นว่าในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตามแบบ ผญ. ๒ มีชื่อของผู้ไม่มีสิทธิเลือกหรือมีชื่อของบุคคลคนเดียวเกินกว่าหนึ่งแห่งปรากฏอยู่ ให้ผู้มีสิทธิเลือกหรือเจ้าบ้านนั้นยื่นคำร้องต่อนายอำเภอเพื่อขอให้ถอนชื่อของผู้ไม่มีสิทธิเลือกหรือบุคคลที่มีชื่อมากกว่าหนึ่งแห่งคงเหลือไว้เพียงแห่งเดียวให้ถูกต้องได้ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่นายอำเภอประกาศกำหนดไว้ในแบบ ผญ. ๑ **วรรคสาม** กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอได้พิจารณาคำร้องตามวรรคสองแล้ว เห็นว่ามีหลักฐานเชื่อได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกหรือมีชื่อมากกว่าหนึ่งแห่ง ให้สั่งถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกหรือมีชื่อมากกว่าหนึ่งแห่งคงเหลือไว้เพียงแห่งเดียวให้ถูกต้อง โดยให้ขีดฆ่าชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก พร้อมทั้งบันทึกสาเหตุของการถอนชื่อไว้ในช่องหมายเหตุและลงลายมือชื่อ วัน เดือน ปี กำกับไว้แล้วแจ้งคำสั่งให้ผู้ยื่นคำร้องและเจ้าบ้านทราบ

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “ภูมิลำเนา” ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เห็นได้ว่า มีความหมายที่แตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๒ ที่บัญญัติให้บุคคลธรรมดาสามารถมีถิ่นที่อยู่หลายแห่ง ซึ่งอยู่สลับเปลี่ยนกันไปหรือมีหลักแหล่งที่ทำการงานเป็นปกติหลายแห่งให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้นได้ และถ้าบุคคลใดได้เลือกเอาถิ่นใดโดยมีเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะให้เป็นภูมิลำเนาเฉพาะการเพื่อทำการใด ให้ถือว่าถิ่นนั้นเป็นภูมิลำเนาเฉพาะการสำหรับการนั้น ซึ่งหากกำหนดความหมายของภูมิลำเนาตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเป็นผลให้การปกครองดูแลหมู่บ้านของผู้ใหญ่บ้านไม่บรรลุผล เนื่องจากหากบุคคลจะถือเอาภูมิลำเนาใดภูมิลำเนาหนึ่งเป็นภูมิลำเนาเพื่อมีสิทธิในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ทั้งที่ตนไม่ได้พักอาศัยในบ้านหรือในหมู่บ้านนั้นจริง ซึ่งอาจแสดงเจตนาได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ข้างต้น

กรณีย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการตั้งหมู่บ้านที่ถือเอาการอยู่รวมกันของคนในพื้นที่เป็นสำคัญ รวมทั้งทำให้ผู้ใหญ่บ้านย่อมไม่อาจทำหน้าที่

ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพในการแจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัด ปัดป้องอันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน เนื่องจากไม่มีราษฎรพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ตามความเป็นจริงที่จะให้ความช่วยเหลือได้ตามนัยมาตรา ๘ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ฯ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาคำว่า “ภูมิลำเนา” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีความหมาย ว่า แหล่งอันเป็นที่พักอาศัยอย่างสำคัญหรือเป็นสถานที่กินอยู่หลับนอนเป็นปกติวิสัย ในลักษณะเดียวกันกับถิ่นที่อยู่ประจำที่ต้องมีความสัมพันธ์หรือมีกิจกรรมความผูกพัน ทางสังคมร่วมกันในลักษณะของการเป็นสมาชิกหรือคนในหมู่บ้าน เพื่อให้สมาชิกในหมู่บ้าน สามารถใช้ดุลพินิจได้ตรงต่อได้ว่าบุคคลใดสมควรได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะเป็นผู้ปกครอง หมู่บ้านได้อย่างเหมาะสม สมาชิกในหมู่บ้านซึ่งจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจึงมิใช่บุคคล ที่เป็นเพียงผู้มีรายชื่อในทะเบียนราษฎร หรือเข้ามามีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับหมู่บ้านในลักษณะ เข้ามาทำงานแบบเข้าไปเียนกลับ หรือเข้ามาอยู่เพื่อเป็นแหล่งอาศัยชั่วคราว หรือเป็นภูมิลำเนา ที่เลือกเอาไว้แต่ไม่ได้มีการพักอาศัยอยู่จริง

เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมผู้ฟ้องคดีมีชื่อตามทะเบียนราษฎรอยู่ที่หมู่ที่ ๒ และต่อมาได้ย้ายเข้ามามีชื่ออยู่ที่หมู่ที่ ๔ (ย้ายเข้ามาเป็นเวลากว่า ๒ ปี ๙ เดือน จนถึงวันเลือกตั้ง) โดยอ้างว่าย้ายเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพเลี้ยงโคเนื้อ แพะ และแกะ กลุ่มผู้เลี้ยงโคเนื้อหน่วยทหาร พัฒนา ทั้งรับจ้างตัดปาล์ม หารายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัว และสับเปลี่ยนไปกลับระหว่าง พื้นที่ที่ย้ายออกกับพื้นที่ที่ย้ายเข้า ประกอบกับมีการรับฟังพยานหลักฐานเป็นพยานบุคคล ที่มาให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งราษฎรในพื้นที่หมู่ที่ ๔ ที่ได้มา ให้ถ้อยคำในแนวทางเดียวกันว่า เมื่อได้ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามประกาศ ของนายอำเภอ ปรากฏว่าจำนวนผู้มีสิทธิเลือกมีจำนวนมากกว่าปกติในการเลือกตั้งโดยทั่วไป และไม่พบบุคคลทั้ง ๕๗ คน รวมถึงผู้ฟ้องคดีมาร่วมกิจกรรมปฏิบัติศาสนกิจในพื้นที่แต่อย่างใด จนถึงปัจจุบัน

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการลงพื้นที่ของคณะกรรมการฯ ถือเป็นข้อสนับสนุน ให้เห็นได้ชัดว่า ผู้ฟ้องคดีได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เป็นประจำ ซึ่งการยืนยันว่ามีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ประจำ ณ ที่ใดของผู้ฟ้องคดีเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีควรปกป้องสิทธิหรือรักษาสิทธิ อันชอบธรรมของตน แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการฯ ในการพิสูจน์ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำของผู้ฟ้องคดีตามที่คณะกรรมการฯ ได้เปิดโอกาส ให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว อันแสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้ฟ้องคดีที่จะปกปิดข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำของตน และโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่มี พยานหลักฐานใดมาหักล้างให้รับฟังได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีได้พักอาศัยอยู่ในพื้นที่ ที่ย้ายเข้ามามากกว่าภูมิลำเนาเดิม

กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ปกติหลายแห่ง ทั้งในพื้นที่ที่ย้ายออก กับพื้นที่ที่ย้ายเข้ามา และผู้ฟ้องคดีจะถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาได้แต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีย้ายเข้ามามีรายชื่ออยู่ในหมู่ที่ ๔ จึงเป็นเพียงการย้ายเข้ามาเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ในการรวมกลุ่มเลี้ยงสัตว์เพื่อให้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์จากภาครัฐเท่านั้น นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงดังกล่าวยังเห็นได้ว่าบ้านเลขที่ หมู่ที่ ๔ ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าย้ายเข้ามาอยู่อาศัยนั้น **มิใช่ถิ่นที่อยู่เป็นปกติวิสัยหรือเป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญของผู้ฟ้องคดี อันจะถือเป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำที่จะทำให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ด้วยเช่นกัน**

ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยได้ขีดฆ่าชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก พร้อมทั้งบันทึกสาเหตุของการถอนชื่อไว้ในช่องหมายเหตุ และลงลายมือชื่อ วัน เดือน ปี กำกับไว้ และแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็น**คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และมีผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ ที่วินิจฉัยว่าคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น โดยอาศัยข้อพิจารณาที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับคำสั่งของนายอำเภอ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน**

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ได้เคยมีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมาโดยตลอด ผู้ฟ้องคดีจึงมีคุณสมบัติครบถ้วน นั้น **ศาลท่านเห็นว่า** แม้ผู้ฟ้องคดีจะเคยเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ เพราะไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็มิได้มีผลให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ ในการเลือกผู้ใหญ่บ้านในคดีนี้ เพราะการมีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ นั้น มิได้ขึ้นอยู่กับการเคยใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านมาแล้วหรือไม่ แต่ขึ้นอยู่กับการมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ หรือไม่ อีกทั้งคุณสมบัติในการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่ที่มีการเลือกตั้งแต่อย่างใด อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗๙/๒๕๖๘)

จากคดีดังกล่าวสรุปได้ว่า ... การที่ผู้ฟ้องคดีย้ายเข้ามามีชื่อในทะเบียนบ้านในท้องที่ที่จะมีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เพื่อประกอบอาชีพหารายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัว หรือเพื่อรับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์จากภาครัฐ โดยมีการสับเปลี่ยนไปกลับระหว่างพื้นที่

ที่ย้ายออกกับพื้นที่ที่ย้ายเข้า แต่ไม่ได้มีลักษณะอยู่อาศัยเป็นประจำหรือเป็นส่วนใหญ่ในบ้าน
ที่ย้ายมานั้น ไม่อาจจะถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ตน
มีชื่อในทะเบียนบ้าน อันจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่ย้ายเข้ามานั้นเองครับ
อย่างไรก็ตาม การพิจารณาคุณสมบัติในเรื่องดังกล่าว จำต้องพิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง
เป็นรายกรณีไป



เรื่องที่ ๘

เมื่อ “นินจา” มาใช้สิทธิ ... แผลงฤทธิ์ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นเก้าอี้ !?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๖๐/๒๕๖๘

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๗ คน ได้มาใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และการนับคะแนนปรากฏว่า คะแนนของผู้สมัคร ๒ ราย แตกต่างกันไปเพียง ๒ คะแนน ซึ่งทำให้ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงไปได้

สาระสำคัญ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑ (๔) บัญญัติให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก โดยประสงค์ให้ราษฎรที่อาศัยในหมู่บ้านซึ่งมีเจตนาที่จะยึดถือให้เป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญของตน เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน มิใช่ผู้ที่มีเพียงรายชื่อปรากฏในทะเบียนบ้าน แต่ไม่ได้มีความประสงค์ที่จะพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้น

การที่บุคคลจำนวน ๘ คน ได้แจ้งย้ายเข้ามามีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านก่อนวันเลือกไม่น้อยกว่าสามเดือน แต่มิได้พักอาศัยอยู่จริง ย่อมไม่อาจถือว่าบุคคลดังกล่าวมีเจตนาที่จะยึดถือหมู่บ้านนั้นเป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำของตนแต่อย่างใด และถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดียอมรับว่ามีความเกี่ยวข้องกับเจ้าบ้านที่มีการย้ายเข้ามา ในฐานะเคยเป็นอดีตผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านให้กับบิดาของตน เมื่อกลุ่มบุคคลดังกล่าวจำนวน ๗ คน ได้มาใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน (ไม่มาใช้สิทธิจำนวน ๑ คน) จึงมีส่วนทำให้ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงไปได้ เนื่องจากผลคะแนนของผู้สมัครแตกต่างกันเพียง ๒ คะแนน กรณีจึงส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

เมื่อกระบวนการในการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่นายอำเภออาศัยผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้และมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เมื่อ “นินจา” มาใช้สิทธิ ... แผลงฤทธิ์ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นเก้าอี้ !?

หากพูดถึง “นินจา” เราคงนึกถึงยอดฝีมือที่ใช้ดาบหรือดาวกระจาย มีวิชาตัวเบา อำพรางตัว ล่องหนไปมารวดเร็วอย่างไร้ร่องรอย ทำให้นายปกครองย้อนนึกถึงการตุนนินจาฮาโตริที่เคยได้ดูในวัยเด็ก กับเสียงร้องคุ้นหูว่า นิน ... นิน ... นิน ...

ในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน การมีชื่อในทะเบียนบ้านและการเป็นผู้มีภูมิลำเนาในหมู่บ้านแห่งนั้น ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ทำให้มีประเด็นที่น่าสนใจว่า ... หากเปรียบนินจาเป็นผู้ที่มีชื่อปรากฏอยู่ในทะเบียนบ้าน แต่ตัวไม่ได้มาอยู่อาศัยจริง และจะมาให้เห็นกันอีกทีในวันเข้าคูหากาบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้าน จากนั้นก็หายตัวไปอย่างรวดเร็ว

เช่นนี้ ... จะเป็นเหตุให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ? เพราะศึกชิงเก้าอี้ผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ มีคะแนนแพ้ชนะเชือดเฉือนกันเพียงแค่ ๒ แต้ม เท่านั้น เนื่องจากมีการร้องเรียนว่ามีนินจาแฝงตัวเข้ามาในทะเบียนบ้านก่อนวันเลือก เพื่อหวังผลคะแนนเรื่องนี้จะลงเอยอย่างไร ... นินจาที่ว่านี้จะส่งผลทำให้ผู้ได้รับเลือกต้องพ้นจากเก้าอี้ผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ มาติดตามกันเลยครับ !

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... เมื่อถึงคราวที่ต้องเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านแห่งหนึ่ง ซึ่งมีผู้สมัครด้วยกันเพียงแค่ ๒ ราย คือ นายตาม ผู้สมัครหมายเลข ๑ และนายนำ ผู้สมัครหมายเลข ๒ แต่ยังไม่ทันจะถึงวันเลือก ... นายตามก็ได้ร้องเรียนต่อนายอำเภอว่ามีการย้ายบุคคลเข้ามาเพื่อการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ นายอำเภอจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว

ในระหว่างนั้นปรากฏว่าเมื่อถึงกำหนดวันเลือก นายนำเป็นผู้ชนะการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งนายตามก็ได้ยื่นหนังสือคัดค้านผลการเลือกตั้งกล่าว ต่อมา นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้นายนำเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผ่านมาไม่ทันไร ... นายอำเภอก็ได้รายงานผลการตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า ผู้สมัครหมายเลข ๒ (นายนำ) มีความเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นการย้ายบุคคลที่ไม่มีภูมิลำเนาที่อยู่ประจำในหมู่บ้านซึ่งไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยมีเจตนาเพื่อหวังผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เห็นควรสั่งการให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หลังจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้นายนำพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !!

นายนำไม่เห็นด้วย เนื่องจากบุคคลที่ถูกอ้างว่าย้ายเข้ามานั้นไม่ได้ย้ายเข้ามาในทะเบียนบ้านของตน อีกทั้งการเลือกผู้ใหญ่บ้านก็เป็นไปโดยวิธีลับ ไม่มีหลักฐานบ่งชี้ชัดเจน

ว่าบุคคลดังกล่าวจะลงคะแนนให้แก่ผู้ใด นอกจากนี้ หมู่บ้านในชนบทซึ่งไม่มีโครงสร้างทางสังคมที่สลับซับซ้อน คนในหมู่บ้านย่อมจะรู้จักมักคุ้นกันหมด การรู้จักกันจึงไม่ได้บ่งชี้ว่า จะต้องร่วมมือกันหรือรู้เห็นเป็นใจกันเสมอไป นายนาจึงได้อุทธรณ์คำสั่งให้ตนพ้นจากตำแหน่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่เลยระยะเวลา ๖๐ วัน แล้ว ก็ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์

นายนาจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยฟ้องนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นาย น. นาย ว. และนาย อ. ซึ่งเป็นกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒-ที่ ๔ ตามลำดับ) ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) กระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗) เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และให้กระทรวงมหาดไทยชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ ... (๔) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับ ... วรรคสี่ บัญญัติว่า เมื่อราษฎรส่วนใหญ่เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้นายอำเภอออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้งและให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ในกรณีที่ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก ทั้งนี้ เมื่อนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน วรรคห้า บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการคัดค้านว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามวรรคสี่ได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนและถ้าผลการสอบสวนได้ความตามที่ผู้คัดค้าน ให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๔ กำหนดว่า ในระเบียบนี้ “ผู้มีสิทธิเลือก” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้ ข้อ ๘ กำหนดว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ... ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนา

หรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านที่จัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยจะมาอยู่เป็นครั้งคราวไม่ได้ และต้องเป็นผู้ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน จนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้านด้วย อันประสงค์ให้ราษฎรที่อาศัยในหมู่บ้านมีเจตนาที่จะยึดถือให้เป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญของตน เป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน มิใช่ผู้ที่มีเพียงรายชื่อปรากฏในทะเบียนบ้าน แต่ไม่ได้มีความประสงค์ที่จะพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้น

เมื่อข้อเท็จจริงจากการสอบสวนได้ความว่า ก่อนการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้มีบุคคลย้ายเข้ามามีชื่อในทะเบียนบ้าน บ้านเลขที่ A จำนวน ๒ คน (พักอาศัยอยู่จริง ๑ คน และไม่ได้พักอาศัยอยู่จริง ๑ คน) และบ้านเลขที่ B จำนวน ๘ คน (พักอาศัยอยู่จริง ๑ คน ไม่ได้พักอาศัยอยู่จริง ๕ คน และไม่ได้เข้าอยู่อาศัย ๒ คน) ซึ่งผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าว กรณีจึงรับฟังเป็นที่ยุติว่า มีบุคคลจำนวน ๘ คน ได้แจ้งย้ายเข้ามามีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้าน แต่มิได้พักอาศัยอยู่จริง แม้บุคคลทั้ง ๘ คน จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านทั้งสองหลังดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อไม่ได้มีการพักอาศัยอยู่จริง จึงไม่อาจถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวมีเจตนาที่จะยึดถือเอาบ้านทั้งสองหลังเป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำของตนแต่อย่างใด จึงเป็น **ผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ**

เมื่อปรากฏว่า บุคคลดังกล่าวจำนวน ๗ คน ได้มาใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน แม้ไม่อาจทราบข้อเท็จจริงว่าได้ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครคนใด แต่ผลการนับคะแนนปรากฏว่า คะแนนของผู้สมัครหมายเลข ๑ และผู้สมัครหมายเลข ๒ แตกต่างกันเพียง ๒ คะแนน ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดียอมรับว่า มีความเกี่ยวพันกับเจ้าบ้านเลขที่ B ในฐานะเคยเป็นอดีตผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านให้กับบิดาของตนในสมัยดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้ยินยอมให้บุคคลอื่นย้ายชื่อเข้ามาในทะเบียนบ้านรวม ๘ คน ทำให้เชื่อได้ว่าการมาใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านของบุคคลทั้ง ๗ คน ดังกล่าวมีส่วนทำให้ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงไปได้ และส่งผลให้ **การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ** ประกอบกับข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ

เมื่อกระบวนการในการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่นายอำเภออาศัยผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวแล้วมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงชอบที่จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับข้อ ๘๘ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ด้วยเหตุที่การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมได้ ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นพ้องกับศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้อง
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๖๐/๒๕๖๘)

คดีนี้ ... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน
ที่ประสงค์ให้ราษฎรที่มีชื่อในทะเบียนบ้านมีเจตนาที่จะอยู่อาศัยโดยถือเป็นภูมิลำเนา
หรือถิ่นที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญของตน และได้ใช้สิทธิเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าราษฎร
ในหมู่บ้านของตน มิใช่เป็นเพียงผู้ที่มีรายชื่อปรากฏในทะเบียนบ้าน แต่ไม่ได้มีความประสงค์
ที่จะพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้น โดยกรณีตามพิพาทผู้ที่แจ้งย้ายเข้ามามีชื่อในทะเบียนบ้าน
ก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่มิได้พักอาศัยอยู่จริง ย่อมไม่อาจถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวมีเจตนา
ที่จะยึดถือเป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำของตนแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ
การเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อ
การใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านของบุคคลดังกล่าว (๗ ราย) มีส่วนทำให้ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน
เปลี่ยนแปลงไปได้ เนื่องจากแพ้นะเพียงแค่ ๒ คะแนน แม้จะไม่อาจทราบได้ว่าบุคคลดังกล่าว
ลงคะแนนให้ผู้ใด ก็อาจส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม แม้ผู้ชนะ
จะได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงเช่นว่าในภายหลัง ก็ทำให้
ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเช่นในคดีนี้ ... นั่นเองครับ

งานนี้เรียกได้ว่า ... อิทธิฤทธิ์ “นินจา” พาให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง
ไปอย่างรวดเร็ว ... นิน ... นิน ... นิน ...



เรื่องที่ ๙

แค่ ๒ คะแนนที่ต่างกัน กับ ๔ รายชื่อที่ไม่ได้อาศัยอยู่จริง :
 สั่นคลอนศึกชิงผู้ใหญ่บ้าน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕๘/๒๕๖๘

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือก ได้ร้องคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ชนะการเลือก) เนื่องจากมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน กรณีมีการย้ายชื่อบุคคลจำนวน ๔ ราย เข้ามามีชื่อในทะเบียนบ้าน (ก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้านเพียงไม่กี่เดือน) โดยไม่มีการอยู่อาศัยจริง

สาระสำคัญ

การที่บุคคลทั้ง ๔ ราย ย้ายชื่อตนเข้ามาในทะเบียนบ้านของราษฎรหมู่ที่ ๕ เป็นเพียงเพื่อให้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เท่านั้น โดยที่ไม่ได้มีการอยู่อาศัยจริงแต่อย่างใด ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านว่า นอกจากจะเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า สามเดือนจนถึงวันเลือกแล้ว จะต้องมีความประพฤติที่แสดงว่าเป็นผู้มีภูมิสำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ ตามที่อยู่นั้นในท้องที่หมู่บ้านดังกล่าวด้วย

ทั้งนี้ เป็นไปตามความมุ่งหมายที่ต้องการให้ราษฎรที่พักอาศัยอยู่เป็นประจำ ในหมู่บ้านได้ใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านของตน โดยเป็นผู้พิจารณาว่าบุคคลใดเหมาะสมที่จะเป็นผู้แทนและผู้นำหมู่บ้านที่ตนพักอาศัยอยู่ได้ กรณีจึงถือว่าบุคคลทั้ง ๔ ราย เป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕

เมื่อบุคคลทั้ง ๔ ราย ได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยผลการลงคะแนนปรากฏว่า ผู้สมัครหมายเลข ๑ ได้รับคะแนนสูงสุดจำนวน ๑๒๘ คะแนน ส่วนผู้สมัครหมายเลข ๒ (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับคะแนนจำนวน ๑๒๖ คะแนน ซึ่งแม้ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าบุคคลทั้ง ๔ ราย ได้ลงคะแนนให้กับผู้สมัครรายใดก็ตาม แต่จากจำนวนคะแนนที่ห่างกันเพียง ๒ คะแนน การย้ายเข้ามาของบุคคลทั้ง ๔ ราย จึงมีผลโดยตรงต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ ไม่ว่าบุคคลดังกล่าวจะใช้สิทธิเลือกผู้ใดก็ตาม และเมื่อเป็นที่ยุติแล้วว่าบุคคลทั้ง ๔ ราย เป็นผู้ขาดคุณสมบัติเลือกผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย กรณีย่อมเพียงพอแล้วที่จะรับฟังได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้สมัครหมายเลข ๑ เป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แค่ ๒ คะแนนที่ต่างกัน กับ ๔ รายชื่อที่ไม่ได้อาศัยอยู่จริง :
 สันคลอนศึกชิงผู้ใหญ่บ้าน

“... ผมเป็นผู้ใหญ่ พี่ชายผมเป็นกำนัน หน้าที่ให้บริการ รัฐบาลเขาจ้างผมมา เงินเดือนก็ไม่เท่าไร เจ็บป่วยพอได้ค่ายา ผู้ใหญ่กำนันก็มีค่า เครื่องแบบติดรากระทรวงมหาดไทย ...” บทเพลง “กำนันผู้ใหญ่บ้าน” ของวงดนตรีเพื่อชีวิตชื่อดังที่เพียงไม่กี่วลี ก็สามารถสื่อและสะท้อนให้เห็นถึงวิถีชีวิต บทบาทหน้าที่ และคุณค่าของผู้นำชุมชน ที่ชาวบ้านเรียกขานกันว่า พ่อกำนัน อาผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง

ผู้ใหญ่บ้าน ... แม้จะเป็นผู้นำในชุมชนขนาดเล็ก แต่คือฟันเฟืองสำคัญ และเป็น “ขวัญใจชาวบ้าน” ที่ทำหน้าที่ดูแลสารทุกข์สุกดิบแทนรัฐ เมื่อมีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ครั้งใด พลังศรัทธาจากเสียงของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ต้องเกิดขึ้นโดยสุจริต และเที่ยงธรรม โดยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน กำหนดว่า (๑) นับแต่วันที่นายอำเภอ ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนหรืองดเว้นการลงคะแนน (๒) ในวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาหาเสียงโดยวิธีการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นคนหรือโทษแก่ผู้สมัครคนใดจนสิ้นสุดการลงคะแนน (๓) นับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการเลือกวางตัวเป็นกลาง และ (๔) นับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบกระทำการใด ๆ เพื่อให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่ผู้สมัครคนใด

แต่จะเกิดอะไรขึ้น ... หากชัยชนะนั้นมาจากการย้ายชื่อบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้าน เพียงเพื่อหวังผลคะแนน โดยที่เจ้าตัวไม่ได้อยู่อาศัยจริง ? วันนี้เราจะไปหาคำตอบผ่านคดีพิพาทในศาลปกครองที่แสดงให้เห็นว่า เพียงแค่ ๔ รายชื่อที่ผิดปกติ ก็สามารถสันคลอนเก้าอี้ผู้นำชุมชนได้ทั้งตำแหน่งครับ

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... นายอำเภอได้จัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ ตำบล ก. ในจังหวัดร้อยเอ็ด นายแก้วและนายชวดได้ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว โดยได้หมายเลข ๑ และหมายเลข ๒ ตามลำดับ ในการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้มีผู้มีสิทธิลงคะแนนจำนวน ๒๖๓ ราย (เป็นบัตรดีจำนวน ๒๕๔ ฉบับ บัตรดีที่ไม่ประสงค์ลงคะแนนจำนวน ๓ ฉบับ และบัตรเสียจำนวน ๖ ฉบับ) ผลการนับคะแนนปรากฏว่า **นายแก้วเป็นผู้ได้คะแนนสูงสุด ๑๒๘ คะแนน** และได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ส่วนนายชวดได้ ๑๒๖ คะแนน

นายชวดไม่เห็นด้วยกับผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า **มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน** โดยมีการย้ายคนเข้ามาอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ ๕ เพื่อลงคะแนนเลือกนายแก้วจำนวน ๔ ราย นายชวดจึงมีหนังสือ

ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้ชะลอการประกาศรับรองผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และมีหนังสือถึงนายอำเภอเพื่อคัดค้านการแต่งตั้งและขอให้เพิกถอนคำสั่งรับรองผู้ใหญ่บ้าน แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา (ในเวลาต่อมาได้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวและมีการแต่งตั้งนายแห้วเป็นผู้ใหญ่บ้าน) จึงได้ยื่นฟ้องนายอำเภอ (*ผู้ถูกฟ้องคดี*) ต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาให้ชะลอหรือระงับการรับรองผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนายแห้วให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งให้นายแห้วเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? **โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า** การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งพิพาทเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลที่ถูกคัดค้านจำนวน ๔ ราย ได้แก่ นาย อ. นางสาว ว. นาย น. และนาย ข. ได้ย้ายเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านในท้องที่หมู่ที่ ๕ (จังหวัดร้อยเอ็ด) ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันก่อนการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นเวลาเพียงประมาณ ๔-๕ เดือน โดยนาย อ. และนางสาว ว. ย้ายเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๗ ที่มีภรรยาของนายแห้วเป็นเจ้าของบ้าน ซึ่งบุคคลทั้งสองยอมรับว่าไม่ได้พักอาศัยอยู่ที่บ้านหลังดังกล่าวเนื่องจากอยู่ระหว่างซ่อมแซมปรับปรุง ทั้งที่โดยปกติวิสัยทั่วไปย่อมเล็งเห็นได้อยู่แล้วว่าระหว่างดำเนินการนั้น บ้านจะมีสภาพไม่เหมาะสมกับการเข้าพักอาศัย

ประกอบกับพยานบุคคลที่พักอาศัยใกล้เคียงได้ให้ถ้อยคำไว้ว่า เพิ่งพบเห็นนาย อ. ก่อนวันที่ศาลปกครองชั้นต้นออกตรวจสถานที่ประมาณ ๓-๔ วัน อีกทั้งการที่นาย อ. ประกอบอาชีพรับจ้างหล่อพระพุทธรูปตามวัดต่าง ๆ ย่อมต้องเดินทางไปทำงานต่างท้องที่เป็นประจำ โดยแต่ละครั้งต้องใช้เวลาประมาณ ๑-๒ เดือน ยิ่งไม่มีเหตุผลหรือมูลเหตุจูงใจให้นาย อ. จำเป็นต้องย้ายเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๗ แต่ประการใด ส่วนนางสาว ว. ซึ่งตั้งครรภ์ ๘ เดือน (ขณะนั้น) ได้ให้ถ้อยคำไว้ว่า หลังจากคลอดบุตรแล้วจะกลับไปทำงานที่จังหวัดสุรินทร์ ทั้งยังปรากฏผลการตรวจสอบรายการทะเบียนประวัติที่อยู่ของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ว่า นาย อ. และนางสาว ว. ได้ย้ายออกไปจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๗ แล้วภายหลังการเลือกผู้ใหญ่บ้านเสร็จสิ้น

สำหรับนาย น. ได้ย้ายเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๔๐ ซึ่งมีบิดาของตนและของนายแห้วเป็นเจ้าบ้าน (นาย น. เกี่ยวพันเป็นพี่ชายร่วมบิดาเดียวกันกับนายแห้ว) ทั้งที่เดิมตนเองมีภูมิลำเนาและสร้างบ้านไว้พักอาศัยกับภรรยาและบุตรที่จังหวัดอำนาจเจริญ โดยนาย น. ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ซึ่งใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่ที่กรุงเทพมหานคร และปัจจุบันครอบครัวของนาย น. ก็ได้เดินทางไปทำงานและพักอาศัยอยู่ที่กรุงเทพมหานครด้วยเช่นกัน การที่นาย น. อ้างว่าจำเป็นต้องกลับมาดูแลบิดาซึ่งอายุมากและมีโรคประจำตัว แต่กลับให้ถ้อยคำว่าจะกลับมาในพื้นที่หมู่ที่ ๕ เป็นครั้งคราวประมาณเดือนละ ๑-๒ ครั้ง อีกทั้งโดยปกติบิดาของตนก็มีบุตรสาวและบุตรเขยดูแลอยู่แล้ว การให้ถ้อยคำของนาย น. จึงไม่สอดคล้องกับเหตุผลและความจำเป็นในการย้ายเข้ามาอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ ๕ แต่อย่างใด

ส่วนนาย ช. ได้ย้ายเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้าน เลขที่ ๓ ซึ่งมีมารดาของตนเป็นเจ้าบ้าน ทั้งที่เดิมมีภูมิลำเนาและสร้างบ้านไว้พักอาศัยกับภรรยาและบุตรที่จังหวัดหนองบัวลำภู และนาย ช. ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ซึ่งใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่ที่กรุงเทพมหานคร อีกทั้งภรรยาและบุตรก็ได้พักอาศัยอยู่กับนาย ช. ที่กรุงเทพมหานครด้วย แม้นาย ช. จะให้ถ้อยคำว่าย้ายกลับมาในพื้นที่ หมู่ที่ ๕ เพื่อดูแลมารดาและมารดาได้ยกที่ดินให้ แต่ตนยังไม่มีแผนการที่จะสร้างบ้านบนที่ดินดังกล่าว และจะกลับมาที่บ้านเลขที่ ๓ เป็นครั้งคราวประมาณเดือนละ ๑-๒ ครั้ง อีกทั้งแม่ภรรยาของนาย ช. ก็เคยให้ถ้อยคำว่าย้ายเข้ามาในพื้นที่เพื่อใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงถ้อยคำในภายหลังว่า ย้ายกลับมาเนื่องจากทะเลาะกับภรรยา กรณีจึงยังไม่อาจเชื่อได้ว่านาย ช. มีเจตนาย้ายเข้ามาอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ ๕ ด้วยเหตุผลและความจำเป็นตามที่กล่าวอ้างจริง และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏด้วยว่าบุคคลทั้งสี่ล้วนมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับนายแห้ว โดยนาย อ. เป็นหลานนายแห้ว นางสาว ว. เป็นหลานภรรยาของนายแห้ว นาย น. เป็นพี่ชายนายแห้ว และนาย ช. เป็นน้องชายผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ช่วยนายแห้ว)

จากพฤติการณ์ดังกล่าวเห็นได้ว่า การที่บุคคลทั้งสี่ย้ายเข้ามาในทะเบียนบ้านของราษฎรหมู่ที่ ๕ เป็นการย้ายเข้ามาอยู่เพียงเพื่อมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เท่านั้น โดยที่ไม่ได้มีการอยู่อาศัยจริงแต่อย่างใด ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านว่า นอกจากจะเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน จนถึงวันเลือกตั้งแล้ว **จะต้องมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำตามที่อยู่นั้นในท้องที่หมู่บ้านดังกล่าวด้วย** ทั้งนี้ เป็นไปตามความมุ่งหมายที่ต้องการให้ราษฎรที่พักอาศัยอยู่เป็นประจำในหมู่บ้านได้ใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านของตน โดยเป็นผู้พิจารณาว่าบุคคลใดเหมาะสมที่จะเป็นผู้แทนและผู้นำหมู่บ้านที่ตนพักอาศัยอยู่ได้ ฉะนั้น บุคคลทั้งสี่จึงถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ ตามนัยมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อบุคคลทั้งสี่ได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และผลการลงคะแนนปรากฏว่านายแห้วได้รับคะแนนสูงสุดโดยได้รับเลือกจำนวน ๑๒๘ คะแนน ส่วนผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกจำนวน ๑๒๖ คะแนน ซึ่งแม้ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าบุคคลทั้งสี่ได้ลงคะแนนให้กับผู้สมัครรายใดก็ตาม แต่จากจำนวนคะแนนที่ห่างกันเพียง ๒ คะแนน การย้ายเข้ามาของบุคคลทั้งสี่จึงย่อมมีผลโดยตรงต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ ไม่ว่าบุคคลทั้งสี่จะใช้สิทธิเลือกผู้ฟ้องคดีหรือนายแห้วหรือไม่ก็ตาม

เมื่อเป็นที่ยุติแล้วว่าบุคคลทั้งสี่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติเลือกผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายกรณีย่อมเพียงพอแล้วที่ศาลจะรับฟังได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งนายแห้วเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งนายแก้วเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยให้มีผลนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕๘/๒๕๖๘*)

คดีนี้ ... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เห็นถึงตัวอย่างของการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากการย้ายชื่อเข้ามาเพื่อหวังผลคะแนนซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบในระหว่างผู้สมัครที่การเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ได้มีเจตนาที่จะย้ายภูมิลำเนาอย่างแท้จริง โดยศาลพิจารณาพฤติกรรมการดำรงชีวิต ความสัมพันธ์ของผู้ที่ย้ายเข้ามากับผู้สมัคร และพฤติกรรมที่ย้ายมาลวงหน้าไม่นานและย้ายออกทันทีหลังจบการเลือกตั้ง นับว่าเป็นหลักฐานสำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงเจตนาที่ไม่สุจริต ฉะนั้น ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านนอกจากจะมีชื่อในทะเบียนบ้านไม่น้อยกว่า ๓ เดือนแล้ว ยังต้องควบคู่กับการอยู่อาศัยจริงหรือมีเจตนาที่จะย้ายภูมิลำเนาจริงด้วย

แม้ในคดีดังกล่าวจะพิสูจน์ไม่ได้ว่าบุคคลทั้งสองลงคะแนนให้ใคร แต่เมื่อคะแนนของผู้ชนะและผู้แพ้ต่างกันเพียง ๒ คะแนน การมีผู้ขาดคุณสมบัติถึง ๔ คน เข้าใช้สิทธิย่อมส่งผลโดยตรงต่อความเที่ยงธรรมของการเลือกตั้ง ชัยชนะที่ได้มาจึงถือเป็นโมฆะและต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ด้วยประการฉะนี้ครับ ...



เรื่องที่ ๑๐

นับคะแนนไม่เป็นไปตามขั้นตอน ... ต้องเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๕/๒๕๖๖

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือก ได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน โดยอ้างว่าการนับคะแนนไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ทำให้อาจสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงการลงคะแนนในบัตรเลือกได้

สาระสำคัญ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๑ กำหนดหน้าที่ให้กรรมการเลือกคนที่หนึ่ง หยิบบัตรเลือกที่ละฉบับและคลี่บัตรส่งให้กรรมการเลือกคนที่สองเพื่อดำเนินการวินิจฉัยบัตรเลือก ขาน และอ่าน ดังนี้ ก. ถ้าเป็นบัตรดีที่ทำเครื่องหมายในช่องหมายเลขของผู้สมัครให้ขานว่า “ดี” แล้วอ่านหมายเลขของผู้สมัครที่ได้คะแนนพร้อมทั้งชูบัตรเลือกโดยเปิดเผยให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่เลือกได้มองเห็น ข. ถ้าเป็นบัตรที่ทำเครื่องหมายในช่องไม่ประสงค์ลงคะแนนให้ขานว่า “ดี” แล้วอ่านว่า “ไม่ประสงค์ลงคะแนน” พร้อมทั้งชูบัตรเลือกโดยเปิดเผยให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่เลือกได้มองเห็น ค. ถ้าเป็นบัตรเสียให้ขานว่า “เสีย” พร้อมทั้งชูบัตรเลือกโดยเปิดเผยให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่เลือกได้มองเห็น และให้กรรมการเลือกสลักหลังบัตรว่า “เสีย” โดยมีกรรมการเลือกอย่างน้อยสองคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ (๒) เมื่อวินิจฉัยตาม (๑) แล้วให้ส่งบัตรเลือกแก่กรรมการเลือกคนที่สามเพื่อทำการเจาะบัตรเลือกดังกล่าว

เมื่อปรากฏว่าในการนับคะแนน คณะกรรมการเลือกได้จัดให้ตัวแทนผู้สมัครทั้ง ๓ คน นั่งด้านหน้าบริเวณที่นับคะแนน สามารถเห็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกคนอย่างชัดเจน และการพิจารณาบัตรดี/บัตรเสียได้ปฏิบัติอย่างถูกต้อง เมื่อมีบัตรเสียแต่ละครั้งกรรมการได้ชูบัตรที่เสียให้ตัวแทนผู้สมัครและประชาชนที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวเห็นโดยทั่วกัน ซึ่งสามารถมองเห็นเครื่องหมายในบัตรเลือกได้ชัดเจน และการขานบัตรเสีย เจ้าหน้าที่ได้พูดเหตุผลให้ฟังซึ่งไม่มีผู้ใดคัดค้าน อีกทั้งก่อนการลงคะแนน ระหว่างการลงคะแนน และหลังการลงคะแนน เหตุการณ์ปกติ โดยมีลายมือชื่อตัวแทนผู้สมัครทั้ง ๓ คน ซึ่งเป็นผู้สังเกตการณ์ลงนามรับรองข้อเท็จจริงในบันทึกเหตุการณ์การเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงรับฟังได้ว่าการนับคะแนนครั้งดังกล่าว คณะกรรมการเลือกได้กระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าราษฎรผู้มีสิทธิเลือก ราษฎรในหมู่บ้านใกล้เคียง และตัวแทนผู้สมัครรับเลือก สามารถมองเห็นการนับคะแนนได้ชัดเจน กรรมการพิจารณาวินิจฉัยบัตรเลือกถูกต้อง และไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดคัดค้านการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าว

กรณีจึงยังไม่เพียงพอให้รับฟังได้ว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านตามผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

นับคะแนนไม่เป็นไปตามขั้นตอน ... ต้องเพิกถอนคำสั่ง แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

เก่าไป-ใหม่มา เป็นเรื่องธรรมดาของโลก ที่เปรมยามนี้ ผมไม่ได้หมายถึง แพนเก่า-แพนใหม่นะครับ ... อย่าเพิ่งเข้าใจผิด แต่กำลังจะเล่าถึงกรณีที่พ่อผู้ใหญ่บ้านคนเก่า เขาพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งไม่ว่าด้วยเหตุใดก็จะต้องมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่แทน

เมื่อตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านใดว่างลง นายอำเภอจะต้องจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง โดยการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ทั้งนี้ เมื่อราษฎรส่วนใหญ่เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว นายอำเภอก็จะออกคำสั่งแต่งตั้งและให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีการคัดค้านว่า ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม นายอำเภอจะดำเนินการสอบสวน และถ้าผลการสอบสวนได้ความตามที่มีผู้คัดค้าน ก็จะรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง

ในฉบับนี้ ... คดีที่จะยกมาคุยกันก็เป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากผู้ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ๒ คน ได้ร้องเรียนว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม โดยอ้างว่าการนับคะแนนไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนด ทำให้อาจสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงการลงคะแนนในบัตรเลือกได้ เรื่องนี้ท้ายที่สุดแล้ว ... ผู้ที่ชนะการเลือกและได้รับการแต่งตั้งไปแล้ว จะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ? หรือเมื่อคนเก่าไป ... แล้วใครจะมา ? นายปกครองขอพาทุกคนเข้าคูหาหน่วยเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งพิพาทนี้กันครับ ...

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... เมื่อตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลง นายอำเภอจึงได้ประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่ โดยคราวนี้มีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๓ คน คือ นายผล (*ผู้สมัครหมายเลข ๑*) นายพูน (*ผู้สมัครหมายเลข ๒*) และนายเพิ่ม (*ผู้สมัครหมายเลข ๓*) ซึ่งในวันเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าว ระหว่างขั้นตอนการนับคะแนน ไม่ได้มีตัวแทนของผู้สมัครหรือผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใดทักท้วงหรือร้องคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านว่าดำเนินการไม่ชอบหรือนับคะแนนไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ เมื่อผลการนับคะแนนปรากฏว่านายผลเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งให้นายผลเป็นผู้ใหญ่บ้าน

นายพูนและนายเพิ่มเห็นว่า การนับคะแนนการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ หลังจากปิดการลงคะแนนแล้ว คณะกรรมการเลือกได้กันประชาชนออกจากสถานที่เลือกประมาณ ๘ เมตร โดยปิดประตูเหล็กทึบสามด้าน เปิดประตูเล็กไว้เพียงด้านเดียว พร้อมมีรั้วเหล็กกั้นรอบบริเวณดังกล่าวอีกหนึ่งชั้น จนทำให้ไม่สามารถมองเห็น

การนับคะแนน และไม่อาจร้องคัดค้านการนับคะแนนได้ อีกทั้งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ ได้กำหนดให้กรรมการคนที่หนึ่งหยิบบัตรเลือกที่ละฉบับแล้วส่งกรรมการคนที่สองให้ชานคะแนน แต่ปรากฏว่ากรรมการที่อยู่ในบริเวณที่นับคะแนนต่างก็หยิบบัตรและถืออยู่ในมือทุกคน ก่อนที่จะส่งให้กรรมการอีกคนที่เป็นผู้ชานคะแนน ซึ่งอาจเกิดการแก้ไขให้บัตรของฝ่ายตรงข้ามเป็นบัตรเสียได้ และในกรณีที่บัตรเสียก็ไม่ได้สลักหลังบัตรว่า “เสีย” นายพูนและนายเพิ่มจึงร้องเรียนต่อนายอำเภอว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกไม่เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง

นายอำเภอจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวพยานหลักฐานยังไม่พอให้เชื่อได้ว่า การกระทำของคณะกรรมการเลือกตามที่กล่าวอ้างจะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คำร้องคัดค้านฟังไม่ขึ้น จึงให้ยุติเรื่อง

นายพูนและนายเพิ่มไม่เห็นพ้องด้วย จึงได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว และให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่

คดีมีประเด็นปัญหาว่า คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งนายผลเป็นผู้ใหญ่บ้านชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมีปัญหาที่ต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสรุปได้ว่า โดยที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖๙ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะกรรมการเลือกแบ่งหน้าที่ในการนับคะแนน ดังนี้ (๑) กรรมการเลือกคนที่หนึ่ง มีหน้าที่หยิบบัตรเลือกที่ละฉบับและคลี่บัตรส่งให้กรรมการเลือกคนที่สอง (๒) กรรมการเลือกคนที่สอง มีหน้าที่วินิจฉัยบัตรเลือกและชานหมายเลขที่มีการเลือก (๓) กรรมการเลือกคนที่สาม มีหน้าที่เจาะบัตรเลือกที่ได้วินิจฉัยและชานหมายเลขที่มีการเลือกจากกรรมการเลือกคนที่สอง แล้วใส่ลงในภาชนะที่เตรียมไว้ ... ข้อ ๗๑ กำหนดให้กรรมการเลือกคนที่หนึ่งหยิบบัตรเลือกที่ละฉบับและคลี่บัตรส่งให้กรรมการเลือกคนที่สองเพื่อดำเนินการตามหน้าที่ต่อไป

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในวันเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งที่พิพาท นายเดชในฐานะประธานกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านและขณะนั้นเป็นผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอ ได้มอบหมายให้นายดำและนางแดง (กรรมการเลือก) ทำหน้าที่หยิบบัตรและคลี่บัตรโดยถือบัตรไว้คนละฉบับก่อนส่งให้นายเดชเพื่อทำการวินิจฉัยบัตรเบื้องต้น แล้วจึงทำการส่งต่อให้นางฟ้า (กรรมการเลือก) วินิจฉัยบัตรเลือกและชานคะแนน และยังปรากฏข้อเท็จจริงตามภาพในแผ่นดิจิทัลลอเนกประสงค์ (ดีวีดี) ว่า การปฏิบัติหน้าที่นับคะแนนของคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านมีกรรมการเลือกจำนวน ๓ คน (นายแดง นางดำ และนายเดช) ทำหน้าที่หยิบบัตรเลือกและคลี่บัตรส่งให้กรรมการเลือกคนที่สอง (นางฟ้า) เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยบัตรเลือกและชานหมายเลขที่มีการเลือก

การกระทำได้กล่าวถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๖๙ วรรคหนึ่ง และข้อ ๗๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ ที่กำหนดให้กรรมการเลือกคนที่หนึ่งที่ทำหน้าที่หยิบบัตรเลือกที่ละฉบับและคลี่บัตรส่งให้กรรมการเลือกคนที่สอง ทั้งนี้ การที่ประธานกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านจะมอบหมายให้กรรมการเลือกคนใดช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่กรรมการเลือกคนใด ย่อมสามารถกระทำได้เท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบดังกล่าวเท่านั้น

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า กรรมการเลือกคนที่สองวินิจฉัยบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยระเบียบเดียวกัน เนื่องจากมิได้สลักหลังบัตรเสียว่า “เสีย” นั้น

ศาลเห็นว่า ข้อ ๗๑ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งกำหนดหน้าที่ให้ “กรรมการเลือกคนที่หนึ่ง หยิบบัตรเลือกที่ละฉบับและคลี่บัตรส่งให้กรรมการเลือกคนที่สองเพื่อดำเนินการวินิจฉัยบัตรเลือก ขาน และอ่าน ดังนี้ ก. ถ้าเป็นบัตรดีที่ทำเครื่องหมายในช่องหมายเลขของผู้สมัครให้ขานว่า “ดี” แล้วอ่านหมายเลขของผู้สมัครที่ได้คะแนนพร้อมทั้งชูบัตรเลือกโดยเปิดเผยให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่เลือกผู้ใหญ่บ้านได้มองเห็น ข. ถ้าเป็นบัตรที่ทำเครื่องหมายในช่องไม่ประสงค์ลงคะแนนให้ขานว่า “ดี” แล้วอ่านว่า “ไม่ประสงค์ลงคะแนน” พร้อมทั้งชูบัตรเลือกโดยเปิดเผยให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่เลือกผู้ใหญ่บ้านได้มองเห็น ค. ถ้าเป็นบัตรเสียให้ขานว่า “เสีย” พร้อมทั้งชูบัตรเลือกโดยเปิดเผยให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่เลือกผู้ใหญ่บ้านได้มองเห็น และให้กรรมการเลือกสลักหลังบัตรว่า “เสีย” โดยมีกรรมการเลือกอย่างน้อยสองคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ (๒) เมื่อวินิจฉัยตาม (๑) แล้ว ให้ส่งบัตรเลือกแก่กรรมการเลือกคนที่สามเพื่อทำการเจาะบัตรเลือกดังกล่าว”

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการนับคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน นางฟ้าผู้ปฏิบัติหน้าที่กรรมการเลือกคนที่สอง ซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยบัตรเลือกว่าเป็นบัตรดีหรือเป็นบัตรเสีย โดยในกรณีบัตรเสียจะขานว่า “เสีย” และอธิบายว่าเสียเพราะเหตุใด พร้อมทั้งชูบัตรเลือกให้ราษฎรที่อยู่ในบริเวณที่เลือกผู้ใหญ่บ้านได้มองเห็น แล้วส่งบัตรเลือกที่วินิจฉัยแล้วให้แก่กรรมการเลือกคนที่สาม แต่มิได้สลักหลังบัตรเสียว่า “เสีย” ก่อนที่จะส่งให้แก่กรรมการเลือกคนที่สามแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว

คดีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า การที่คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบข้างต้น จะส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

ศาลเห็นว่า เมื่อในการนับคะแนน คณะกรรมการเลือกได้จัดให้ตัวแทนผู้สมัครทั้ง ๓ คน นั่งด้านหน้าบริเวณที่นับคะแนน สามารถเห็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกคนอย่างชัดเจน และการพิจารณาบัตรดี/บัตรเสียของคณะกรรมการเลือกได้ปฏิบัติอย่างถูกต้องเมื่อมีบัตรเสียแต่ละครั้ง กรรมการได้ชูบัตรที่เสียให้ตัวแทนผู้สมัครและประชาชนที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวเห็นโดยทั่วกัน ซึ่งมีราษฎรมาดูการนับคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านประมาณ ๑๕๐ คน (มีราษฎรจากหมู่บ้านใกล้เคียงมาดูด้วย) โดยสามารถมองเห็นเครื่องหมายในบัตรเลือกได้ชัดเจน

และการขานบัตรเสีย เจ้าหน้าที่ได้พูดเหตุผลให้ฟัง ซึ่งไม่มีผู้ใดคัดค้านหรือทักท้วงการนับคะแนนของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งก่อนการลงคะแนน ระหว่างการลงคะแนน และหลังการลงคะแนน เหตุการณ์ปกติ โดยมีลายมือชื่อตัวแทนผู้สมัครหมายเลข ๑ และตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งเป็นผู้สังเกตการณ์ลงนามรับรองข้อเท็จจริงในบันทึกเหตุการณ์การเลือกผู้ใหญ่บ้าน

จึงฟังได้ว่า การนับคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าว คณะกรรมการเลือกได้กระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าราษฎรผู้มีสิทธิเลือก ราษฎรในหมู่บ้านใกล้เคียง และตัวแทนผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งสามารถมองเห็นการนับคะแนนได้ชัดเจน กรรมการพิจารณาวินิจฉัยบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านถูกต้อง และไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดทักท้วงหรือคัดค้านการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าว

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า กรรมการหลายคนยิบและคลีบัตรเลือก ส่อเจตนาไม่บริสุทธิ์ อาจมีการกลั่นแกล้งกาเครื่องหมายเพิ่มในบัตรของฝ่ายตรงข้ามให้เป็นบัตรเสีย ศาลเห็นว่า โดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้อยู่สังเกตการณ์ในบริเวณที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่พิจารณาจากภาพบันทึกการนับคะแนนเท่านั้น กรณีจึงเป็นเพียงข้อสันนิษฐานของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่จะสนับสนุนข้อกล่าวอ้าง ซึ่งหากเป็นดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ตัวแทนหรือผู้สนับสนุนของผู้ฟ้องคดีย่อมต้องคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกในขณะนั้นแล้ว ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนประเด็นที่ว่ากรรมการเลือกคนที่สองมิได้สลักหลังบัตรเสียว่า “เสีย” ก่อนที่จะส่งให้แก่กรรมการคนที่สามตามขั้นตอนที่กำหนด ก็มิได้ทำให้การวินิจฉัยบัตรดีหรือบัตรเสีย และผลการนับคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด

ดังนั้น พยานหลักฐานจึงยังไม่เพียงพอให้รับฟังได้ว่า การดำเนินการนับคะแนนของคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งพิพาทเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านตามผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๕/๒๕๖๖)

จากคดีดังกล่าว ... จะเห็นได้ว่ากรณีที่มีผู้ร้องว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม อันมาจากเหตุที่กรรมการเลือกไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนที่ระเบียบกำหนดไว้ เช่น การทำหน้าที่ของกรรมการเลือกคนที่หนึ่งซึ่งมีการมอบหมายผู้ทำหน้าที่เพิ่มและได้ถือบัตรเลือกไว้ในมือคนละฉบับ (ที่ถูกต้องคือต้องหยิบบัตรเลือกทีละฉบับเพียงคนเดียว) โดยผู้ร้องสันนิษฐานว่าอาจมีการแก้ไขบัตรเลือกให้เป็นผลเสียต่อตนได้ หรือกรณีกรรมการเลือกคนที่สองมิได้ทำการสลักหลังบัตรเสียว่า “เสีย” นั้น ศาลจะพิจารณาประกอบกับพยานหลักฐานอื่น ๆ ด้วย ซึ่งพยานหลักฐานนั้นจะต้องมีน้ำหนักรับฟังได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

ฉะนั้น เมื่อศาลได้พิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งจากพยานบุคคล และพยานหลักฐานในแผ่นดินไว้แล้วเห็นว่า การนับคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านได้กระทำโดยเปิดเผย มีตัวแทนผู้สมัครทั้ง ๓ คน นั่งด้านหน้าบริเวณที่นับคะแนน สามารถเห็นการปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างชัดเจน ซึ่งไม่มีผู้ใดคัดค้านหรือทักท้วงการนับคะแนนของเจ้าหน้าที่ โดยลำพังแต่เพียง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนของระเบียบ ซึ่งไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงผลของการนับคะแนน จึงยังไม่อาจถือได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องควรที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเคร่งครัด เพราะไม่เช่นนั้นแล้วอาจจะถูกดำเนินการ ทางวินัยได้ และที่สำคัญเพื่อให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนั้น ๆ เป็นไปโดยเรียบร้อย สุจริต และเที่ยงธรรม ปราศจากข้อสงสัยหรือข้อโต้แย้ง ย่อมจะดีที่สุด ... นั่นเองครับ



เรื่องที่ ๑๑

**ร้องให้นับคะแนนใหม่ แต่ไม่ได้ทักท้วงในระหว่างการนับ
ไม่มีผลบังคับให้ต้องดำเนินการ !**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๑๖/๒๕๖๗

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครที่มีได้รับเลือก ได้ทักท้วงขอให้นับบัตรเสียใหม่อีกครั้ง ภายหลังจากที่การนับคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว โดยผู้อำนวยการหน่วยเลือกไม่ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดี จึงได้มีหนังสือถึงนายอำเภอ โดยอ้างเหตุผลว่ามีบัตรเสียเป็นจำนวนมาก แต่นายอำเภอ ได้มีหนังสือแจ้งว่า การคัดค้านการเลือกหรือขอให้เปิดหีบนับคะแนนใหม่นั้น ต้องเป็นกรณี ที่ได้มีการทักท้วงการวินิจฉัยบัตรเลือกในระหว่างการนับคะแนน

สาระสำคัญ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในระหว่างการนับคะแนน ถ้าผู้สังเกตการณ์หรือผู้มีสิทธิเลือกเห็นว่า การนับคะแนนไม่ถูกต้อง ให้ทำการทักท้วงโดยสุภาพ ... ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอ มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้อง คัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง และข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า กรณีมีผู้ทักท้วงการวินิจฉัยบัตรเลือกในระหว่างการนับคะแนน เนื่องจากการวินิจฉัยบัตรดี บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน หรือบัตรเสีย ว่าเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ตามระเบียบนี้ไว้แล้ว และได้ร้องคัดค้านเรื่องดังกล่าวต่อนายอำเภอ ก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้ง ผู้ใหญ่บ้าน ให้นายอำเภอทำการตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องคัดค้าน ...

การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงนายอำเภอเกี่ยวกับปัญหาการนับคะแนนเลือก โดยขอให้มีการนับบัตรเสียใหม่นั้น ถือเป็นการร้องคัดค้านว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรมตามข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่าในการนับคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการเลือกได้นับคะแนนโดยเปิดเผย ทั้งได้วินิจฉัยบัตรเลือก ขาน และอ่านบัตรเลือกต่อเนื่องจนแล้วเสร็จ โดยไม่ปรากฏว่าผู้สังเกตการณ์ และผู้สมัครรับเลือกตั้งสองฝ่ายได้ทักท้วงในระหว่างนับคะแนนแต่อย่างใด กรณีถือว่าการวินิจฉัย บัตรเลือก ขาน และอ่านบัตรเลือกเป็นไปอย่างถูกต้อง ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีทักท้วง การวินิจฉัยของคณะกรรมการเลือกภายหลังจากที่นับคะแนนเสร็จแล้ว จึงไม่มีผลให้ ผู้อำนวยการหน่วยเลือกต้องดำเนินการตามที่ทักท้วงแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อ้างเหตุอื่นใด นอกจากการนับคะแนนไม่ถูกต้อง จึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะฟังได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไป โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุด ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

**ร้องให้นับคะแนนใหม่ แต่ไม่ได้ทักท้วงในระหว่างการนับ
ไม่มีผลบังคับให้ต้องดำเนินการ !**

การลงสมัครแข่งขันไม่ว่ากรณีใด ๆ ย่อมต้องมีทั้งผู้ที่สมหวังและผู้ที่ผิดหวังเป็นธรรมดา อย่างเช่น ... ในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ณ หมู่บ้านแห่งหนึ่ง ซึ่งมีผู้สมัครลงชิงตำแหน่งเพียง ๒ ราย ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าจะต้องมีหนึ่งคนที่สมหวัง และมีคนหนึ่งที่ต้องผิดหวัง ซึ่งหากทุกอย่างดำเนินไปตามกฎกติกา เชื่อว่าทุกฝ่ายย่อมต้องยอมรับผลโดยไม่มีข้อกังขา แต่ถ้าหากเห็นว่ามีขั้นตอนใดที่ดำเนินการโดยไม่ชอบ เช่น ในขั้นตอนการนับคะแนน หากเห็นว่า มีเหตุการณ์ผิดปกติหรือมีข้อพิรุธจนก่อให้เกิดความสงสัยเกี่ยวกับการนับคะแนน หรือมีการวินิจฉัยบัตรเลือกไม่ถูกต้อง กฎหมายก็ได้ให้สิทธิในการทักท้วงหรือคัดค้านการนับคะแนนได้

มีประเด็นที่น่าสนใจว่า การทักท้วงการนับคะแนนที่ว่า จะต้องทักท้วงในเวลาใด จำเป็นต้องทักท้วงขณะที่ยังอยู่ระหว่างการนับคะแนนหรือไม่ และมีผลอย่างไร ไปติดตามหาคำตอบด้วยกันครับ !

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... นายอำเภอได้ประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านทดแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งในการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้มีผู้สมัครรับเลือกเพียง ๒ ราย คือ นายมาวิน (ผู้สมัครหมายเลข ๑) และนายมารอง (ผู้สมัครหมายเลข ๒) ผลการเลือกปรากฏว่ามีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกได้ทำการลงคะแนน ๖๓๑ คน แยกเป็นบัตรดีจำนวน ๕๙๒ ฉบับ บัตรดีที่ไม่ประสงค์ลงคะแนนจำนวน ๑๒ ฉบับ และบัตรเสียจำนวน ๒๗ ฉบับ โดยผลการลงคะแนนปรากฏว่า นายมาวินได้ ๓๐๐ คะแนน ส่วนนายมารองได้ ๒๙๒ คะแนน

หลังจากนับคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว นายมารองได้ทักท้วงขอให้นับบัตรเสียใหม่อีกครั้ง แต่ผู้อำนวยการหน่วยเลือกไม่ดำเนินการ และแจ้งให้ไปยื่นหนังสือ ณ ที่ว่าการอำเภอในวันถัดไป นายมารองจึงได้มีหนังสือถึงนายอำเภอเพื่อขอตรวจสอบบัตรเสียอีกครั้งหนึ่ง โดยอ้างเหตุผลว่ามีบัตรเสียเป็นจำนวนมาก แต่นายอำเภอได้มีหนังสือแจ้งว่า การคัดค้านการเลือกหรือขอให้เปิดหีบนับคะแนนใหม่นั้น **ตามข้อ ๘๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ต้องเป็นกรณีที่มีผู้ทักท้วงการวินิจฉัยบัตรเลือกในระหว่างการนับคะแนน** เนื่องจากการวินิจฉัยบัตรดี บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน บัตรเสีย ว่าเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบนี้ไว้แล้ว และได้ร้องคัดค้านเรื่องดังกล่าวก่อนที่จะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน

โดยในการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งพิพาทนี้ หลังจากที่ปิดการลงคะแนนแล้ว คณะกรรมการเลือกได้ดำเนินการนับคะแนน ณ ที่ทำการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกและผู้แทนผู้สมัครทั้งสองหมายเลขเฝ้าสังเกตการณ์การนับคะแนนของกรรมการเลือกในวันดังกล่าว โดยไม่มีผู้ใดทักท้วงการวินิจฉัยบัตรเลือกในระหว่างการนับคะแนนว่า เป็นไปโดยไม่ถูกต้อง กรณีจึงเห็นว่าการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริต

และเที่ยงธรรม อีกทั้งถูกต้องตามระเบียบแล้ว จึง**ไม่มีมูลเหตุ**ที่ต้องเปิดหีบตรวจสอบบัตรเสียตามที่ร้องขอ

แม้ว่าจะได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายมาวินเป็นผู้ใหญ่บ้านไปแล้ว นายมารองก็ยังไม่หมดหวัง จึงได้มีหนังสือถึงนายอำเภอขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการนับคะแนน และขอให้ตรวจสอบรายชื่อผู้มาใช้สิทธิในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยอ้างว่าตนได้พบเหตุการณ์ผิดปกติและข้อพิรุธหลายประการ ได้แก่ ในการเลือกตั้งมีการจัดโต๊ะสำหรับผู้สังเกตการณ์ให้อยู่ภายในหน่วยเลือกตั้ง แต่ไม่ให้ผู้สังเกตการณ์เข้าไปทำหน้าที่ใด ๆ และให้ผู้สังเกตการณ์อยู่นอกเชือกกันของหน่วยเลือกตั้ง ในการนับคะแนนเจ้าหน้าที่ในหน่วยได้หันด้านหลังหีบบัตรที่เป็นด้านโปร่งใสซึ่งสามารถมองเห็นภายในหีบบัตรได้ไปด้านหลัง ทำให้ไม่สามารถมองเห็นการหยิบบัตรภายในหีบบัตรได้ ทั้งในการนับคะแนนแม้จะมีการชูปัตรเลือก แต่ก็อยู่ห่างไกล นอกจากนี้ นายมารองยังได้มีหนังสือร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย แต่ผู้ว่าฯ วินิจฉัยว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ แล้ว จึงยกคำร้องคัดค้าน

นายมารองจึงได้ยื่นฟ้องนายอำเภอและผู้ว่าฯ (*ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ*) ต่อ**ศาลปกครอง** เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยของผู้ว่าฯ ดังกล่าว

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งพิพาทเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ? และคำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งให้นายมาวิน (ผู้ร้องสอด) ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งคำวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ว่าฯ ที่ยกคำร้องคัดค้านของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยมีข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ **ข้อ ๗๗** วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในระหว่างการนับคะแนนถ้าผู้สังเกตการณ์หรือผู้มีสิทธิเลือกเห็นว่าการนับคะแนนไม่ถูกต้อง ให้ทำการทักท้วงโดยสุภาพ ไม่เป็นการกล่าวโต้ตอบกับกรรมการเลือก หรือระหว่างผู้สังเกตการณ์ หรือผู้มีสิทธิเลือกด้วยตนเองในลักษณะที่จะเป็นอุปสรรคแก่การนับคะแนน **วรรคสาม** กำหนดว่า ให้คณะกรรมการเลือกตรวจสอบคำทักท้วงและวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้บันทึกเหตุการณ์ และคำวินิจฉัยไว้ในแบบ ผญ. ๑๑ พร้อมแนบบันทึกถ้อยคำของผู้ทักท้วงนั้นไว้ด้วย **ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง** กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง **ข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง** กำหนดว่า กรณีมีผู้ทักท้วงการวินิจฉัยบัตรเลือกในระหว่างการนับคะแนนเนื่องจากการวินิจฉัยบัตรดี บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน หรือบัตรเสีย ว่าเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบนี้ไว้แล้ว และได้ร้องคัดค้านเรื่องดังกล่าวต่อนายอำเภอก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านให้นายอำเภอทำการตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องคัดค้าน ...

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือที่ผู้ฟ้องคดีได้มีถึงนายอำเภอเกี่ยวกับปัญหาการนับคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นการร้องคัดค้านว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการนับคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการเลือกได้นับคะแนนโดยเปิดเผย ทั้งได้วินิจฉัยบัตรเลือก ขาน และอ่านบัตรเลือกต่อเนื่องจนแล้วเสร็จ โดยไม่ปรากฏว่าผู้สังเกตการณ์และผู้ลงสมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งสองฝ่ายได้ทักท้วงในระหว่างนับคะแนนแต่อย่างใด จึงต้องถือว่าการวินิจฉัยบัตรเลือก ขาน และอ่านบัตรเลือกเป็นไปอย่างถูกต้องตามข้อ ๗๑ ของระเบียบดังกล่าว การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งพิพาทจึงเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งให้นายมาวิน (ผู้ร้องสอด) ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยของผู้ว่าฯ ที่ยกคำร้องคัดค้านของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เมื่อนับคะแนนเสร็จสิ้น ผู้ฟ้องคดีได้ทักท้วงขอให้นับบัตรเสียอีกครั้งทันที แต่ผู้อำนวยการหน่วยเลือกไม่ดำเนินการ (อ้างว่าเย็นแล้ว) และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นหนังสือ ณ ที่ว่าการอำเภอในวันถัดไป นั้น ศาลเห็นว่า ตามข้อ ๗๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ กำหนดให้ในระหว่างการนับคะแนน ถ้าผู้สังเกตการณ์หรือผู้มีสิทธิเลือกเห็นว่าการนับคะแนนไม่ถูกต้อง ให้ทำการทักท้วง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทักท้วงการวินิจฉัยภายหลังจากที่นับคะแนนเสร็จแล้ว จึงไม่มีผลให้ผู้ผู้อำนวยการหน่วยเลือกต้องดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีทักท้วงแต่อย่างใด และเมื่อข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีไม่ได้อ้างเหตุอื่นใดนอกจากการนับคะแนนไม่ถูกต้อง จึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะฟังได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าวเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๑๖/๒๕๖๗)

จากคดีดังกล่าวสรุปได้ว่า ... ในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายได้กำหนดให้ต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งในกรณีประสงค์จะทักท้วงหรือโต้แย้งคัดค้านเกี่ยวกับการวินิจฉัยบัตรเลือกและการนับคะแนนที่เห็นว่าไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ จะต้องกระทำในระหว่างการนับคะแนน กรณีที่กระทำภายหลังจากการนับคะแนนเสร็จแล้วย่อมไม่มีผลให้ผู้มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามที่ทักท้วง ประกอบกับเมื่อไม่มีผู้อื่นทักท้วงและไม่มีมูลเหตุอื่นที่ต้องเปิดหีบบัตรนับคะแนนใหม่ นอกจากการอ้างว่ามีการนับคะแนนไม่ถูกต้องดังกล่าว ทั้งผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้อ้างเหตุอื่นที่จะมีผลทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น การที่ผู้ว่าฯ นายอำเภอ และผู้อำนวยการหน่วยเลือกไม่ดำเนินการให้มีการวินิจฉัยบัตรเสียใหม่ตามที่มีการร้องขอ จึงไม่ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแต่งตั้งผู้ชนะการเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านจึงชอบแล้ว

ฉะนั้น หากผู้สังเกตการณ์หรือผู้มีสิทธิเลือกประสงค์จะคัดค้านการนับคะแนน ควรดำเนินการทักท้วงในระหว่างการนับคะแนนโดยสุภาพ และให้คณะกรรมการเลือกตรวจสอบคำทักท้วงและวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้บันทึกเหตุการณ์และคำวินิจฉัยไว้ในแบบที่กำหนด พร้อมกับ

แนบบันทึกล้อยคำของผู้ทักท้วงนั้นไว้ด้วย และผู้ทักท้วงต้องร้องคัดค้านเรื่องดังกล่าวต่อนายอำเภอ ก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ นายอำเภอทำการตรวจสอบให้เสร็จสิ้น ภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่ได้รับการร้องคัดค้าน ... นั่นเองครับ



เรื่องที่ ๑๒

ดาวิเศษเห็นนะ : ฟ้องศาลเปิดหีบ้นคะแนนใหม่ ...

เหตุวินิจัยบัตรเสียผิดพลาด !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๙๔/๒๕๖๖

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกเห็นว่า การที่คณะกรรมการเลือกได้วินิจัยบัตรเลือกฉบับพิพาทว่าเป็น “บัตรเสีย” นั้น ไม่ถูกต้อง ซึ่งผู้สังเกตการณ์ของตนได้ทักท้วงแล้ว แต่คณะกรรมการเลือกมิได้พิจารณาข้อทักท้วงให้เป็นที่ยุติก่อน ตนจึงมีหนังสือคัดค้านในวันเลือก ซึ่งต่อมานายอำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและรายงานผลว่า ไม่ปรากฏพยานหลักฐานหรือมีเหตุผลสนับสนุนอันเป็นเหตุให้ต้องมีการเปิดหีบ้นบัตรเพื่อนับคะแนนใหม่

สาระสำคัญ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖๙ วรรคหนึ่ง (๒) และข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง กำหนดให้กรรมการเลือกมีหน้าที่วินิจัยบัตรเลือกว่าเป็นบัตรดีหรือบัตรเสีย และหากมีผู้ทักท้วงการวินิจัยบัตรเลือกตั้งกล่าวว่าเป็นไปโดยไม่ถูกต้องให้นายอำเภอทำการสอบสวนและมีอำนาจสั่งให้เปิดหีบ้นบัตรนับคะแนนใหม่ได้ ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม โดยนายอำเภอสามารถใช้ดุลพินิจในการเปิดหีบ้นบัตรเพื่อทำการตรวจสอบผลการนับคะแนนได้

และโดยที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นระบบไต่สวนที่ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองตามความเหมาะสมตามนัยมาตรา ๕๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้จำกัดอำนาจศาลในการรับฟังพยานหลักฐาน ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยการเปิดหีบ้นบัตร เพื่อตรวจสอบบัตรเลือกแล้วทำการนับคะแนนใหม่ และวินิจัยว่าบัตรเลือกที่พิพาทเป็นบัตรดีได้โดยไม่ต้องผูกพันปฏิบัติตามข้อกำหนดของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแต่อย่างใด

เมื่อปรากฏว่าบัตรเลือกที่พิพาทมีร่องรอยปากกาขีดเป็นกากบาทในช่องหมายเลขของผู้ฟ้องคดีจริง แม้จะเป็นร่องรอยปากกาจาง ๆ แต่ก็เห็นได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกได้ลงคะแนนให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันไม่เข้าลักษณะบัตรเสียดังที่คณะกรรมการเลือกวินิจัย ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนเพิ่มอีก ๑ คะแนน (เท่ากับคะแนนของผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน) และผลการเลือกเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากมีผู้สมัครมากกว่า ๑ คน ได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากัน การที่คณะกรรมการเลือกไม่ได้จัดให้มีการจับสลากเพื่อให้ได้บุคคลผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต่อไปตามที่ข้อ ๘๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยเดียวกันกำหนดไว้ จึงทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น เมื่อการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**ตาวิเศษเห็นนะ : ฟ้องศาลเปิดหีบนับคะแนนใหม่ ...
เหตุวินิจัยบัตรเสียผิดพลาด !**

เชื่อว่า ... หลาย ๆ ท่านคงเคยอยู่ท่ามกลางบรรยากาศการนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง ไม่ว่าจะระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น รวมถึงการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ทั้งผู้สมัครและชาวบ้านต่างก็นั่งลุ้นกันตัวเกร็งว่าใครจะเป็นผู้ชนะ ! พร้อม ๆ กับช่วยสังเกตและตรวจสอบการนับคะแนนของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการวินิจัยบัตรดี-บัตรเสียว่าถูกต้องตามจริงหรือไม่ ?

สำหรับตำแหน่ง “ผู้ใหญ่บ้าน” ซึ่งก็มาจากการลงคะแนนเลือกของลูกบ้าน โดยมีขั้นตอนกระบวนการตามที่กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่และระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ เพื่อให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการดูแลทุกข์สุขของราษฎรในท้องที่ กระบวนการเลือกบุคคลที่ตนไว้วางใจมาดำรงตำแหน่งนี้จึงนับว่ามีความสำคัญ เพราะทุกคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกมีความหมายที่ส่งผลถึงการแพ้-ชนะของผู้สมัครในการเลือกครั้งนั้น ๆ ที่บางครั้งบางคราวไม่น่าเชื่อว่าจะแพ้-ชนะกันแค่เพียงคะแนนเดียว เรียกว่าเบียดกันมาเลยก็ว่าได้ พาให้คนที่เชียร์ลุ้นจนแทบนั่งไม่ติดเก้าอี้ หรือบางกรณีมีคะแนนเท่ากันจนต้องนำไปสู่ขั้นตอนการจับสลากก็มีให้เห็นเช่นกัน !

กรณีมีการกล่าวอ้างหรือร้องคัดค้านว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นผู้สมัครรายที่ไม่ได้รับเลือกยกขึ้นมาคัดค้านผลการเลือกเพื่อขอให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนหาความจริง โดยหากผลการสอบสวนได้ความตามที่มีการคัดค้าน นายอำเภอจะรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ได้รับเลือก (ผู้ถูกคัดค้าน) พ้นจากตำแหน่งต่อไป (มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่งและวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗)

ทั้งนี้ การเลือกผู้ใหญ่บ้านจะเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ จะต้องพิจารณาข้อกฎหมาย ประกอบกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นรายกรณีไปครับ ...

ดังเช่นคดีที่นายปกครองหยิบยกมาวันนี้ ... เป็นกรณีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ร้องคัดค้านผลการเลือกว่า คณะกรรมการเลือกได้วินิจัยบัตรดี-บัตรเสียผิดพลาด ทำให้ตนได้คะแนนน้อยกว่าผู้สมัครรายที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านเพียง ๑ คะแนน ! จึงขอให้นายอำเภอเปิดหีบบัตรเพื่อ นับคะแนนใหม่และวินิจัยว่าบัตรเลือกที่คณะกรรมการเลือกวินิจัยว่าเป็นบัตรเสียนั้น ที่ถูกต้องแล้วเป็นบัตรดีซึ่งลงคะแนนให้กับตนเอง แต่นายอำเภอไม่ดำเนินการตามที่ร้องขอ ผู้สมัครคนดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้อง โดยขอให้ศาลปกครองเปิดหีบบัตรเพื่อ นับคะแนนใหม่ รวมทั้งวินิจัยบัตรเลือกที่พิพาท (๑ ใบ) ว่าเป็นบัตรดี และขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน

คดีมีประเด็นชวนคิดว่า ... ศาลปกครองมีอำนาจดำเนินการเปิดหีบบัตรเพื่อนับคะแนนใหม่ และวินิจฉัยบัตรเลือกที่พิพาทว่าเป็นบัตรดีหรือบัตรเสียได้หรือไม่ ?

มาลุ้นผลของคดีไปด้วยกันครับ เพราะคดีนี้ ... ถ้าศาลวินิจฉัยว่าบัตรเลือกที่พิพาทเป็นบัตรดีที่ลงคะแนนให้กับผู้ฟ้องคดี ก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ได้รับแต่งตั้งมีผลคะแนนเลือกที่เท่ากัน ! (โอ้ว อะไรกันครับเนี่ย ! นายปกครองผลออกทาน) อयरอช้า ... เราไปติดตามรายละเอียดของคดีกันต่อเลยครับ ...

เหตุของคดีเกิดขึ้นเมื่อครั้ง ... นายอำเภอได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีนายสุเป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ และนางสีเป็นผู้สมัครหมายเลข ๒ ในวันเลือกมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนน ๔๗๕ คน เป็นบัตรดี ๔๖๕ ใบ บัตรเสีย ๑๐ ใบ โดยนายสุได้ ๒๓๒ คะแนน ส่วนนางสีได้ ๒๓๓ คะแนน (เป็นผู้ชนะการเลือก)

นายสุเห็นว่าการที่คณะกรรมการเลือกได้วินิจฉัยบัตรเลือกลำดับที่ ๔๗๔ ว่าเป็นบัตรเสียนั้นไม่ถูกต้อง โดยผู้สังเกตการณ์ของนายสุได้ทักท้วงแล้ว แต่คณะกรรมการเลือกมิได้พิจารณาข้อทักท้วงให้เป็นที่ยุดีก่อน นายสุจึงมีหนังสือคัดค้านในวันเลือก ต่อมา นายอำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงซึ่งรายงานผลว่า ไม่ปรากฏพยานหลักฐานหรือมีเหตุผลสนับสนุนอันเป็นเหตุให้ต้องมีการเปิดหีบบัตรเพื่อนับคะแนนใหม่

นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งนางสีให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน นายสุยื่นอุทธรณ์ต่อนายอำเภอโดยอ้างว่า คณะกรรมการเลือกมิได้ทำหน้าที่ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่นายอำเภอยืนยันตามความเห็นเดิมและรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งท่านผู้ว่าฯ ก็ได้วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ !

นายสุ (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เพื่อขอให้มีการเปิดหีบบัตรนับคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ และขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่แต่งตั้งนางสี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งเพิกถอนคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ด้วย

คดีนี้ ... ศาลปกครองชั้นต้นได้แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยการเปิดหีบบัตรนับคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ ซึ่งในส่วนจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนและผลคะแนนเป็นเช่นเดิม เว้นแต่จำนวนบัตรเสียที่ศาล คู่กรณี และคณะกรรมการเลือกเห็นตรงกันว่ามี ๙ ใบ ส่วนอีก ๑ ใบ (บัตรเลือกลำดับที่ ๔๗๔) ศาลเห็นว่า มีร่องรอยในช่องให้ลงคะแนนโดยมีลักษณะเป็นรอยปากกาถูกลิ้นจาง ๆ ลากเส้นเป็นกากบาทในช่องเลือกหมายเลข ๑ (นายสุ) ทำให้นายสุและนางสีมีคะแนนเลือกเท่ากัน จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้นายอำเภอไปดำเนินการจับสลากเพื่อให้ได้บุคคลผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบที่เกี่ยวข้องและดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

นายอำเภอและนางสีไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด โดยอ้างว่า (๑) ศาลปกครองไม่มีอำนาจทำการเปิดหีบบัตรเพื่อนับคะแนนใหม่และวินิจฉัย

บัตรเลือกได้ เนื่องจากอำนาจดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้เป็นของคณะกรรมการเลือก และ (๒) บัตรเลือกที่พิพาทเป็นบัตรเสีย เพราะเป็นบัตรที่มีได้ทำเครื่องหมายลงคะแนนหรือไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนให้ผู้สมัครรายใด โดยการที่คณะกรรมการเลือกวินิจฉัยว่าเป็นบัตรเสียก็ไม่เป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

ทั้งนี้ มีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๖ กำหนดว่า “บัตรเลือกที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย ... (๒) บัตรที่มีได้ทำเครื่องหมายลงคะแนน (๓) บัตรที่ไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนให้กับผู้สมัครผู้ใดเลย ...” และข้อ ๘๙ กำหนดให้นายอำเภอทำการตรวจสอบกรณีมีผู้ทักท้วงการวินิจฉัยบัตรเลือกในระหว่างการนับคะแนน เนื่องจากการวินิจฉัยบัตรดีบัตรเสียเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบนี้ โดยได้ร้องคัดค้านก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านซึ่งหากปรากฏว่ามีมูลให้นายอำเภอเปิดหีบบัตรเพื่อทำการนับคะแนนใหม่ โดยผลการนับคะแนนใหม่เป็นเช่นไร ให้เป็นไปตามนั้น และให้นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่มีคำสั่งแต่งตั้ง

ประเด็นแรกที่ต้องพิจารณา คือ ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจทำการเปิดหีบบัตรเพื่อนับคะแนนใหม่ และวินิจฉัยว่าบัตรเลือกที่พิพาทเป็นบัตรดีหรือบัตรเสียได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ ข้อ ๖๙ วรรคหนึ่ง (๒) และข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง กำหนดให้กรรมการเลือกมีหน้าที่วินิจฉัยบัตรเลือกว่าเป็นบัตรดีหรือบัตรเสีย และหากมีผู้ทักท้วงการวินิจฉัยบัตรเลือกตั้งกล่าวว่าเป็นไปโดยไม่ถูกต้องให้นายอำเภอทำการสอบสวนและมีอำนาจสั่งให้เปิดหีบบัตรนับคะแนนใหม่ได้ ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม โดยนายอำเภอสามารถใช้ดุลพินิจในการเปิดหีบบัตรเพื่อทำการตรวจสอบผลการนับคะแนนได้

และโดยที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นระบบไต่สวนที่ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองตามความเหมาะสมตามนัยมาตรา ๕๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้จำกัดอำนาจศาลปกครองในการรับฟังพยานหลักฐาน ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยการเปิดหีบบัตรเพื่อตรวจสอบบัตรเลือกแล้วทำการนับคะแนนใหม่ และวินิจฉัยว่าบัตรเลือกที่พิพาทเป็นบัตรดีได้โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันปฏิบัติตามข้อกำหนดของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ แต่อย่างใด

ประเด็นต่อมา คือ บัตรเลือกที่พิพาทเป็นบัตรเสียตามที่คณะกรรมการเลือกวินิจฉัยหรือไม่ ? และการที่นายอำเภอไม่ทำการเปิดหีบบัตรเพื่อนับคะแนนใหม่ตามที่มีการร้องขอถือเป็นการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

ศาลเห็นว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยการเปิดหีบบัตรนับคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ โดยมีผู้รับมอบอำนาจจากนายอำเภอ คณะกรรมการเลือก นายสุ

และนางสีได้ร่วมกันนับคะแนนใหม่พร้อมกัน และต่างก็ยืนยันว่า**บัตรเลือกที่พิพาทมีร่องรอยปากกาขีดเป็นกากบาทในช่องหมายเลข ๑** จริง โดยบุคคลดังกล่าวได้ลงลายมือชื่อรับรองในบันทึกถ้อยคำคู่กรณีต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ประกอบกับเมื่อศาลพิจารณาบัตรเลือกที่พิพาทแล้วเห็นได้ว่า ร่องรอยปากกานั้น**แม้จะเป็นร่องรอยปากกาจาง ๆ แต่ก็เห็นได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกได้ลงคะแนนให้แก่นายสุ**

กรณีจึงฟังได้ว่า**บัตรเลือกที่พิพาท**ซึ่งคณะกรรมการเลือกวินิจฉัยว่าเป็นบัตรเสียนั้น ไม่เข้าลักษณะบัตรเสียตามข้อ ๗๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ แต่เป็น**บัตรดีที่ลงคะแนนให้นายสุ** ซึ่งทำให้นายสุได้รับคะแนนเพิ่มอีก ๑ คะแนน เป็น ๒๓๓ คะแนน (เดิมได้ ๒๓๒ คะแนน) จึงเท่ากับคะแนนของนางสี และทำให้ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากมีผู้สมัครมากกว่า ๑ คน ได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากัน

คณะกรรมการเลือกจึงต้องจัดให้นายสุและนางสีทำการจับสลากเพื่อให้ได้บุคคลผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามข้อ ๘๓ ของระเบียบเดียวกันต่อไป การที่**คณะกรรมการเลือกไม่ได้จัดให้มีการจับสลากตามระเบียบดังกล่าว** จึงทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

เมื่อการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งนางสีให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เพิกถอนการเลือกตั้งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่า ให้นายอำเภอไปดำเนินการจับสลากตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๙๔/๒๕๖๖)

คดีนี้ ... ถือเป็นการผิดอย่างหนึ่งที่ศาลวินิจฉัยว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากคณะกรรมการเลือกวินิจฉัยบัตรเลือกกว่าเป็นบัตรเสียโดยไม่ชอบ และเมื่อมีการร้องคัดค้าน นายอำเภอก็ได้ใช้ดุลพินิจตรวจสอบโดยให้ทำการเปิดหีบบัตรเพื่อนับคะแนนใหม่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด อันถือเป็นการมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ประการสำคัญ ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลปกครองในการอำนวยความยุติธรรมด้วยการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนที่ศาลย่อมมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี เช่น การเปิดหีบบัตรเพื่อนับคะแนนใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติและนำไปสู่การวินิจฉัยว่าบัตรเลือกที่พิพาทเป็นบัตรดีหรือบัตรเสีย อันส่งผลต่อคะแนนที่ได้รับเลือกของผู้สมัครทั้งสองรายที่เมื่อสุดท้ายแล้วผลคะแนนเท่ากัน ก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป คือ การจับสลาก

เพื่อคืนความเป็นธรรมให้แก่ผู้สมัครรายที่น่าคดีมาฟ้องต่อศาลที่จะได้มีโอกาสจับสลากรับเลือก
เป็นผู้ใหญ่บ้าน

เรื่องนี้ สุดท้ายแล้วไม่ว่าใครจะจับสลากได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน นายปกครองก็ขอ
แสดงความยินดีด้วย เรียกได้ว่าสู้กันอย่างสมศักดิ์ศรีที่แท้จริง ! (ขอยืมคำศัพท์วัยรุ่นมาใช้)
พบกันใหม่ฉบับหน้า สวัสดีครับ ...



เรื่องที่ ๑๓

**คัดค้านการวินิจฉัยบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้าน : ไม่อาจมีเบอร์ ๑ ถึง ๒ คน
จนต้องจับสลากถึง ๒ ครั้ง !**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๗๑/๒๕๖๔

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน จากกรณีมีการทักท้วงหรือคัดค้านการวินิจฉัยบัตรเลือกในระหว่างการนับคะแนนว่าเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง นำไปสู่การตรวจสอบและนับคะแนนใหม่ และจับสลากถึง ๒ ครั้ง โดยครั้งแรกผู้ฟ้องคดีได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ส่วนครั้งที่ ๒ ผู้สมัครอีกรายได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

สาระสำคัญ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ที่ไม่เห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน และข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง กำหนดให้กรณีมีผู้ทักท้วงการวินิจฉัยบัตรเลือกในระหว่างการนับคะแนนเนื่องจากการวินิจฉัยบัตรดี บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน หรือบัตรเสียว่าเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง และได้ร้องคัดค้านก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ให้นายอำเภอตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องคัดค้าน หากมีมูลให้นายอำเภอเปิดหีบบัตรเพื่อนับคะแนนใหม่

การที่ผู้สมัครรับเลือก (ผู้ฟ้องคดี) ขอให้ตรวจสอบบัตรเลือกที่มีรอยฉีกขาด ก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นการร้องคัดค้านการวินิจฉัยบัตรเลือกในระหว่างการนับคะแนนว่าเป็นบัตรเสีย โดยเห็นว่าเป็นการวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้อง อันเป็นกรณีตามข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เมื่อเจตนารมณ์ของการเปิดหีบบัตรเพื่อนับคะแนนใหม่ตามข้อ ๘๙ มุ่งหมายให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิกับจำนวนบัตรที่ใช้ในการลงคะแนนว่ามีเท่ากันหรือไม่ และผลการนับคะแนนใหม่เป็นเช่นไร จึงต้องวินิจฉัยบัตรเลือกทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นบัตรดี บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน หรือบัตรเสียโดยไม่อาจวินิจฉัยแต่เฉพาะบัตรเสียเพียงประเภทเดียวได้ เมื่อนายอำเภอต้องมีการวินิจฉัยบัตรเลือกทั้งหมดอีกครั้งตามข้อทักท้วงของผู่ว่าราชการจังหวัด อันนำไปสู่การจับสลากครั้งที่ ๒ ซึ่งผู้สมัครอีกรายได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน คำสั่งเพิกถอนการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีจึงชอบแล้ว

**คัดค้านการวินิจฉัยบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้าน : ไม่อาจมีเบอร์ ๑ ถึง ๒ คน
จนต้องจับสลากถึง ๒ ครั้ง !**

“ ... ไม่อยากเป็นรองต้องทน เสียเธอให้ใคร ความรักมันเรื่องใหญ่ ไม่มีเบอร์ ๑ ถึง ๒ คน” ท่อนจบของเพลงนี้ ช่างเข้ากับคดีที่นายปกครองนำมาฝากเสียจริงครับ เพราะไม่ว่า สนามรักหรือสนามเลือกผู้ใหญ่บ้าน ก็ไม่อาจมีเบอร์ ๑ ถึง ๒ คนได้ สุดท้ายย่อมต้องมีผู้ได้รับเลือกเพียงคนเดียวเท่านั้น ...

ทว่า ... **อุทาหรณ์ที่หยิบมาคุยกันในวันนี้ ...** กว่าจะได้ผู้ชนะการเลือกก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายเลย เพราะมีการร้องคัดค้านผลการวินิจฉัยบัตรเลือก จนนำมาสู่การนับคะแนนใหม่ และการจับสลากเลือกผู้ใหญ่บ้าน ด้วยเพราะผู้สมัคร ๒ ราย ได้คะแนนสูงสุดเท่ากัน !! แม้จะเป็นไปได้ยากแต่ก็เป็นไปแล้วครับ เมื่อการแข่งขันในสนามเลือกครั้งนี้มีผู้สมัครได้คะแนนสูงสุดเท่ากัน จึงต้องมีการจับสลากตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีผลแพ้ชนะพลิกไปพลิกมาถึง ๒ ครั้ง ๒ ครา !

บทสรุปของเรื่องราวสุดเข้มข้นว่าท้ายที่สุดแล้ว ... ใครจะได้เป็นผู้ปกครองของหมู่บ้านแห่งนี้ หากผู้ชมพร้อมแล้วลงสนามเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามไปดูเหตุการณ์กันได้เลยครับ !

เรื่องราวอลหม่านดังกล่าว ... ได้เริ่มขึ้นเมื่อมีการนับคะแนนในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน (มีผู้สมัครทั้งหมด ๓ ราย) ซึ่งมีผู้มีสิทธิลงคะแนนทั้งสิ้นจำนวน ๖๒๕ คน โดยมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนจำนวน ๔๒๘ คน ซึ่งในระหว่างการนับคะแนนนั้น มีบัตรที่กากบาทเลือกนายมานะฉีกขาดจำนวน ๑ ฉบับ แต่คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้วินิจฉัยว่าเป็นลักษณะของบัตรที่มีเครื่องหมายสังเกตได้ จึงเป็นบัตรเสีย และนับคะแนนต่อไปจนเสร็จสิ้นโดยไม่ได้บันทึกเหตุการณ์ไว้ในแบบ ผญ. ๑๑ ผลปรากฏว่า นายมานะได้ ๑๔๗ คะแนน นายมาวินได้ ๑๔๘ คะแนน ส่วนนายมานะได้ ๑๑๙ คะแนน เมื่อที่ ๑ กับที่ ๒ มีคะแนนห่างกันเพียง ๑ คะแนน นายมานะจึงยื่นหนังสือต่อนายอำเภอให้ตรวจสอบบัตรที่ฉีกขาดว่าเกิดจากสาเหตุใด

นายอำเภอจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวน ซึ่งพบว่าเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยประจำหน่วยเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ทำบัตรฉีกขาดโดยมิได้เจตนา ในขณะที่คลี่บัตรออกมานับคะแนน เป็นเหตุให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยบัตรดีบัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน หรือบัตรเสีย

โดยในการเปิดหีบเพื่อวินิจฉัยบัตรในคราแรกนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้นำเฉพาะบัตรเสียทั้งหมดมาวินิจฉัยใหม่ โดยเห็นว่าบัตรที่ฉีกขาดมีลักษณะการกาบัตรถูกต้องชัดเจน แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะมาใช้สิทธิ และการฉีกขาดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่เอง จึงวินิจฉัยเป็นเอกฉันท์ให้เป็นบัตรดีและนับคะแนนให้นายมานะเพิ่มขึ้นอีก ๑ คะแนน **ทำให้นายมานะและนายมาวินได้ ๑๔๘ คะแนน เท่ากัน !** นายอำเภอจึงดำเนินการจับสลากคัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน ผลปรากฏว่านายมานะจับได้สลากที่ระบุว่าจะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งนายมานะเป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงหลักฐานการเป็นผู้ใหญ่บ้านให้นายมานะด้วยเช่นกัน

แต่เรื่องยังไม่ยุติ ... เมื่อนายมาวินได้ยื่นหนังสือต่อนายอำเภอคัดค้านการวินิจฉัยบัตรเสียให้เป็นบัตรดี นายอำเภอจึงแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งเห็นว่าการดำเนินการข้างต้นเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและให้เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายแล้ว จึงได้แจ้งให้นายมาวินทราบและรายงานไปยังผู้ว่าฯ

ทว่าผู้ว่าฯ ได้สั่งการให้นายอำเภอตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวว่าบัตรเลือกในขณะนับคะแนนมีข้อเท็จจริงอย่างไร โดยหากมีผู้คัดค้านระหว่างการนับคะแนนให้ทำการนับคะแนนใหม่ตามข้อ ๘๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยจะต้องวินิจฉัยบัตรเลือกทั้งหมด มิใช่เฉพาะบัตรเสีย

ผลการตรวจสอบพบว่า นายมานะได้หักท้วงการวินิจฉัยบัตรที่ฉีกขาดดังกล่าวให้เป็นบัตรเสียในระหว่างการนับคะแนน นายอำเภอจึงได้ดำเนินการเปิดหีบนับคะแนนใหม่ทั้งหมด ซึ่งก็ปรากฏว่านายมานะและนายมาวินได้คะแนนสูงสุดเท่ากัน คือ ๑๔๘ คะแนน จึงต้องจัดให้มีการจับสลากอีกครั้ง แต่ในครั้งนี้ ... ผลปรากฏว่านายมาวินจับสลากได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงยกเลิกคำสั่งที่แต่งตั้งนายมานะ

แน่นอนว่า ... นายมานะย่อมไม่เห็นด้วย เพราะตนได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านไปแล้ว จึงยื่นหนังสือต่อผู้ว่าฯ คัดค้านการนับคะแนนใหม่ และยับยั้งการแต่งตั้งนายมาวินเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอได้รายงานผลการตรวจสอบกรณีข้างต้นต่อผู้ว่าฯ โดยเห็นควรยุติเรื่อง ส่วนทางผู้ว่าฯ เมื่อพิจารณาแล้วก็เห็นว่า คำร้องคัดค้านการนับคะแนนใหม่ของนายมานะไม่มีผลให้ต้องยับยั้งการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน จึงยกคำร้อง

เมื่อการนับคะแนนใหม่อีกครั้งตามคำร้องของนายมาวิน ทำให้ผลการจับสลากรอบสองพลิกผัน ... นายมานะจึงได้ยื่นฟ้องผู้ว่าฯ ปลัดอำเภอ ปลัดอาวุโสอำเภอ นายมาวิน และนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑-ที่ ๕ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ตนได้กลับเข้าเป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้ยกเลิกหนังสือสำคัญแสดงหลักฐานการเป็นผู้ใหญ่บ้านของนายมาวิน

เชื่อว่า ... ถึงตรงนี้ ท่านผู้อ่านอาจกำลังครุ่นคิดและมีคำตอบในใจว่า ใครควรได้เป็นผู้ใหญ่บ้านกันแน่ ... มาลุ้นผลการตัดสินของศาลไปด้วยกันว่าจะตรงกับคำตอบในใจกันหรือไม่ครับ

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้นายอำเภอและผู้ว่าฯ ร่วมกันดำเนินการให้นายมานะได้กลับคืนสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ด้วยเห็นว่าการที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ นำเฉพาะบัตรเสียทั้งหมดที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายมาวินิจฉัยใหม่ โดยมีได้นำบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดที่เก็บอยู่ในหีบมาทำการนับคะแนนใหม่เป็นการปฏิบัติโดยชอบแล้ว และจากข้อเท็จจริงที่วินิจฉัยให้บัตรที่ฉีกขาดเป็นบัตรดีและเพิ่มคะแนนให้นายมานะผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยเช่นกัน เมื่อนำไปสู่การจับสลากและผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ย่อมชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ว่าฯ และนายอำเภอจึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ว่า คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งนายมาวินเป็นผู้ใหญ่บ้าน และการออกหนังสือสำคัญแสดงหลักฐานการเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ว่าให้แก่นายมาวินนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

มาดูข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ...

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” **วรรคสี่** บัญญัติว่า “เมื่อราษฎรส่วนใหญ่เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วให้นายอำเภอออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้งและให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ในกรณีที่ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก ทั้งนี้ เมื่อนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้วให้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน” **วรรคห้า** บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการคัดค้านว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามวรรคสี่ได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวน และถ้าผลการสอบสวนได้ความตามที่มีผู้คัดค้านให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง”

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้วผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง” **วรรคสอง** กำหนดว่า “เมื่อนายอำเภอได้รับหนังสือร้องคัดค้านแล้วให้ดำเนินการสอบสวน แล้วรายงานผลการสอบสวนพร้อมความเห็นและหลักฐานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด หากเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นไปตามที่ได้มีการร้องคัดค้าน หรือได้มีการกระทำไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง” **วรรคสาม** กำหนดว่า “กรณีนายอำเภอได้ดำเนินการตามวรรคสองแล้ว เห็นว่ามีความจำเป็นต้องเปิดหีบบัตร เพื่อทำการตรวจสอบผลการนับคะแนนให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการตรวจสอบ เพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป”

ข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “กรณีมีผู้ทักท้วงการวินิจฉัยบัตรเลือกในระหว่างการนับคะแนนเนื่องจากการวินิจฉัยบัตรดี บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน หรือบัตรเสีย ว่าเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบนี้ไว้แล้ว และได้ร้องคัดค้านเรื่องดังกล่าวต่อนายอำเภอก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านให้นายอำเภอทำการตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องคัดค้าน หากผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีมูลให้นายอำเภอเปิดหีบบัตร เพื่อทำการนับคะแนนใหม่โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการ

ที่นายอำเภอเห็นสมควร ปลัดอำเภอ กรรมการเลือกที่ทำหน้าที่นับคะแนน และผู้สมัครทุกคน ร่วมในการนับคะแนนใหม่ด้วยและรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ” **วรรคสอง** กำหนดว่า “ถ้าการนับคะแนนใหม่ปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิกับจำนวนบัตรที่ใช้ในการลงคะแนน มีจำนวนเท่ากัน ผลการนับคะแนนใหม่เป็นเช่นไรให้เป็นไปตามนั้น และให้นายอำเภอมีคำสั่ง แต่งตั้งผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในการนับคะแนนใหม่เป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่ง แต่งตั้ง” **วรรคสาม** กำหนดว่า “ถ้าจำนวนผู้มาใช้สิทธิกับจำนวนบัตรที่ใช้ในการลงคะแนน มีจำนวนไม่เท่ากัน ให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการลงคะแนนใหม่ตามระเบียบนี้ เว้นแต่ผลการนับคะแนนที่ไม่ตรงกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนไม่ทำให้ผลการเลือกนั้น เปลี่ยนแปลงไป ไม่ต้องจัดให้มีการลงคะแนนใหม่”

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ตรวจสอบ บัตรเลือกที่มีรอยฉีกขาด เนื่องจากมีผลต่อการแพ้ชนะในการได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของตน ก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งนายมาวินซึ่งถือเป็นผู้ได้รับคะแนนสูงสุดในขณะนั้น ให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน เข้าลักษณะเป็นการรื้อคดีค้ำถัดการวินิจฉัยบัตรเลือกฉบับที่มีรอยฉีกขาด ในระหว่างการนับคะแนนว่าเป็นบัตรเสีย โดยเห็นว่าเป็นการวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้อง อันเป็น กรณีตามข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ใช่กรณีคัดค้านว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ตามมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว เนื่องจากการรื้อคดีค้ำถัดกรณีอย่างหลัง จะต้องเป็นภายหลังจากนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายมาวินหรือผู้ถูกรื้อคดีค้ำถัดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว

นอกจากนี้ เจตนารมณ์ของกฎหมายในการเปิดหีบบัตรเพื่อนับคะแนนใหม่ ตามข้อ ๘๙ ดังกล่าวนั้น มุ่งหมายให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิ กับจำนวนบัตรที่ใช้ในการลงคะแนนว่ามีจำนวนเท่ากันหรือไม่ และผลการนับคะแนนใหม่ เป็นเช่นไร จึงต้องวินิจฉัยบัตรเลือกที่ใช้ในการลงคะแนนทั้งหมดที่มีอยู่ในหีบบัตรดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นบัตรดี บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน หรือบัตรเสีย โดยไม่อาจวินิจฉัยแต่เฉพาะบัตรเสีย เพียงประเภทเดียวได้ การที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ นำบัตรเสียประเภทเดียวมาวินิจฉัย จึงเป็นการไม่ชอบด้วยข้อ ๘๙ ของระเบียบดังกล่าว

เมื่อกระบวนการวินิจฉัยบัตรเลือก (เฉพาะบัตรเสีย) ก่อนจับสลากในครั้งแรก ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่สำคัญ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

เมื่อต่อมานายอำเภอได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงตามการทักท้วงของผู้ว่าฯ แล้ว ฟังได้ว่าการทักท้วงในระหว่างการนับคะแนนจริง จึงได้ดำเนินการเปิดหีบบัตรและนับคะแนนใหม่ อีกครั้ง เพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อ ๘๙ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบ เข้าใจ และยินยอมเข้าสู่กระบวนการนับคะแนนใหม่ พร้อมลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน โดยผลการวินิจฉัย

คะแนนใหม่มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเท่ากัน จึงต้องทำการจับสลากอีกครั้ง ผลปรากฏว่านายมาวินเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ดังนั้น การที่นายอำเภอเพิกถอนคำสั่งที่ได้แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วต่อมามีคำสั่งแต่งตั้งนายมาวินเป็นผู้ใหญ่บ้านแทน พร้อมกันนี้ผู้ว่าฯ ก็ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงหลักฐานการเป็นผู้ใหญ่บ้านให้แก่นายมาวินด้วยนั้น จึงเป็นการชอบด้วยเหตุผลและกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๗๑/๒๕๖๔)

ด้วยเหตุนี้ ... นายมาวินจึงเข้าเส้นชัยได้ชัยชนะเป็นผู้ใหญ่บ้านจากการจับสลากรอบสองนี้ไปอย่างกระหืดกระหอบ ...

คดีนี้ ... นับว่าศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนและวางแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้องกรณีมีการหักท้วงหรือคัดค้านการวินิจฉัยบัตรเลือกในระหว่างการนับคะแนนว่าเป็นไปโดยไม่ถูกต้องก่อนที่จะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะต้องนับคะแนนใหม่ตามข้อ ๘๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น คณะกรรมการเลือกจะต้องนำบัตรทุกประเภทมาวินิจฉัย มิใช่เพียงบัตรประเภทใดประเภทหนึ่งที่มีปัญหาเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบผลคะแนนรวมทั้งหมดว่ามีจำนวนตรงกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิหรือไม่ และการวินิจฉัยบัตรทั้งหมดถูกต้องหรือไม่ ซึ่งหากผลปรากฏว่ามีผู้สมัครได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากัน ก็จะนำไปสู่การจับสลากเพื่อให้ได้ข้อยุติว่าผู้ใดจะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านนั่นเองครับ !!



เรื่องที่ ๑๔

หีบบัตรอลเวง : เพิ่งได้เป็นผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ ไม่ทันไรถูกร้องให้ปลด !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๔/๒๕๖๖

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกคัดค้านขอให้ตรวจสอบขั้นตอนการเลือกและการเก็บรักษาหีบบัตร กรณีหีบบัตรไม่ได้ถูกจัดเก็บรักษาตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ แต่นายอำเภอ ยุติเรื่องคัดค้านและไม่ดำเนินการให้ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกในครั้งดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง

สาระสำคัญ

กรณีมีการคัดค้านขั้นตอนก่อนการเลือกผู้ใหญ่บ้านว่า กรรมการเลือกไม่ปิดเทปกาฉนวนนิกรอยต่อหีบบัตร ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕๔ กำหนดให้กรรมการเลือกนำหีบบัตรมาแสดงให้ผู้มีสิทธิเลือกเห็นว่าเป็นหีบเปล่าเสร็จแล้วให้ปิดหีบบัตร ในกรณีเป็นหีบกระดาษให้ปิดเทปกาฉนวนนิกรอยต่อภายนอกหีบบัตร และใส่กุญแจหรืออุปกรณ์อื่นแทนกุญแจ แต่เมื่อปรากฏว่าหีบบัตรที่กรรมการเลือกนำมาใช้เป็นหีบเหล็กไม่ใช่หีบกระดาษ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องปิดเทปกาฉนวนนิกรอยต่อภายนอกหีบบัตรตามที่กำหนดในข้อ ๕๔

ส่วนการคัดค้านขั้นตอนหลังการเลือกว่า มีร่องรอยการฉีกขาดของเทปกาฉนวนนั้น ข้อ ๗๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กำหนดให้กรรมการเลือกจัดเก็บเอกสารและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการเลือกไว้ในหีบบัตร ปิดหีบบัตรพร้อมใส่กุญแจหรืออุปกรณ์อื่นแทนกุญแจ และให้ประจำครั้งทั้บุรุษกุญแจ โดยให้นำหีบบัตร บัตรเลือกที่เหลือ บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก ประกาศผลการนับคะแนน คูหาลงคะแนน และอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการเลือกส่งให้แก่ นายอำเภอทันที เมื่อปรากฏว่ากรรมการเลือกได้ปิดเทปกาฉนวนรอบหีบบัตรแล้ว แต่เทปกาฉนวนหมดทำให้ไม่สามารถพันเทปกาฉนวนรอบหีบบัตรได้ ส่วนร่องรอยการฉีกขาดของเทปกาฉนวนเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปิดหีบบัตรหลังจากนับคะแนนแล้วเสร็จ โดยไม่ปรากฏพยานหลักฐานอื่นที่แสดงให้เห็นว่ากรรมการเลือกได้กระทำการโดยไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรมแต่อย่างใด ส่วนการที่กรรมการเลือกไม่เก็บหีบบัตรไว้กับนายอำเภอ แต่นำไปเก็บไว้ที่สถานีตำรวจนั้น เมื่อสถานีตำรวจเป็นสถานที่ที่รองผู้กำกับการสืบสวน ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการเก็บรักษาหีบบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่อยู่ จึงถือว่าการเก็บรักษาหีบบัตรยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ

ดังนั้น เมื่อกระบวนการเลือกเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่นายอำเภอไม่ดำเนินการถอดถอนผู้ได้รับคะแนนเลือกสูงสุดให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

หีบบัตรลง : เพิ่งได้เป็นผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ ไม่ทันไรถูกร้องให้ปลด !

คอลัมน์ “ระเบียบกฎหมาย” คราวก่อน ... นายปกครองได้กล่าวถึงปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับขั้นตอนการนับคะแนนของคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านว่าเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ซึ่งท้ายที่สุดแล้วศาลได้วินิจฉัยว่าการดำเนินการนับคะแนนในบางขั้นตอนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีได้กระทบต่อผลการลงคะแนน ไม่ถือเป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ผู้ที่มีผลคะแนนสูงสุดจึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ !

สำหรับข้อพิพาทที่จะคุยกันคราวนี้ ... เป็นปัญหาอลเวงเกี่ยวกับหีบบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านที่มีการโต้แย้งว่าดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหลายจุด ซึ่งผู้ที่ได้รับเลือกก็คือผู้ใหญ่บ้านคนเก่าหรืออดีตผู้ใหญ่บ้าน คู่แข่งจึงร้องขอให้มีการนับคะแนนใหม่ แต่ผลก็ยังออกมาเหมือนเดิม นายอำเภอจึงแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านคนเก่าที่ได้รับเลือกเข้ามาใหม่ให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !

แต่ทว่า ... เรื่องราวมิได้จบลงเพียงเท่านี้ เพราะยังคงมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ตรวจสอบขั้นตอนการเลือกและการเก็บรักษาหีบบัตรอีก นายปกครองจึงขอพาทุกท่านเข้าดูหาหน่วยเลือกผู้ใหญ่บ้านกันอีกสักครา เพื่อดูพฤติการณ์ของคณะกรรมการเลือกที่ผู้ร้องอ้างว่าไม่ชอบมาพากล อันอาจทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม นั้นศาลท่านจะเห็นเป็นอย่างไร “ชะใจไว้อย ๆ ไปหากำตอบกัน !” ชะอู้ย ! เผลออยู่คำเมืองซึ่งแปลว่าอย่ารอช้า ไปตามหาคำตอบกันเลยครับ ...

เหตุแห่งความอลเวงได้เริ่มต้นขึ้นที่หมู่บ้านแห่งหนึ่งทางตอนเหนือ ... ในวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน ชาวบ้านได้ทยอยมาใช้สิทธิกันตั้งแต่เช้า เข้าคูหาหาคนที่ใช่และหย่อนบัตรลงหีบอย่างบรรจง ซึ่งปรากฏผลคะแนนการเลือกที่แพ้ชนะเชือดเฉือนกันไปเพียงคะแนนเดียวเท่านั้น เมื่อผลคะแนนสูสีขนาดนี้และฝ่ายที่ได้คะแนนน้อยกว่าเห็นว่ามีบางขั้นตอนที่ดำเนินการไม่ถูกต้อง จึงหาเหตุผลและพยานหลักฐานมาโต้แย้ง จนเกิดเป็นข้อพิพาทที่เข้มข้นและน่าติดตามประหนึ่งละครดั่งหลังข่าว !

โดยผลการนับคะแนนปรากฏว่า อ้ายฉัตรเกล้า (อดีตผู้ใหญ่บ้าน) ได้ ๑๘๔ คะแนน และเอื้อยขวัญฤทัยได้ ๑๘๓ คะแนน ชาวบ้านผู้เฝ้าสังเกตการณ์เห็นว่าคะแนนใกล้เคียงกันมาก จึงพากันทักท้วงและขอให้มีการนับคะแนนใหม่ เอื้อยขวัญฤทัยฝ่ายที่แพ้ไปเพียง ๑ คะแนน ก็ได้ยื่นหนังสือคัดค้านผลการเลือกต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

นายอำเภอไม่รีรอ ... เร่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงพร้อมกับตั้งคณะกรรมการเก็บรักษาหีบบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยให้นำหีบบัตรไปจัดเก็บไว้ที่สถานีตำรวจ

และเมื่อได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเรียบร้อยแล้วเห็นว่า การร้องคัดค้านเกิดจากผลคะแนนที่คณะกรรมการเลือกได้นับคะแนน ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ผู้ว่าฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายจึงให้นายอำเภอเปิดหีบบัตรนับคะแนนใหม่ ซึ่งปรากฏจำนวนผู้มาใช้สิทธิกับจำนวนบัตรที่ใช้ในการลงคะแนนมีจำนวนเท่ากัน และผลการนับคะแนนใหม่ก็ได้คะแนนเหมือนเดิม โดยเอื้อยขวัญฤทัยและอ้ายฉัตรเกล้าต่างก็อยู่ร่วมในการนับคะแนนใหม่ครั้งนี้ด้วย

“เขาบ่ยอมฮับ เขาจะก้านตัวบ่ได้ !” (เอื้อยขวัญฤทัยรำพึงรำพันทำนองไม่เห็นด้วยและยังไม่ยอมแพ้) เพราะมีความเคลือบแคลงสงสัยในผลการนับคะแนน ด้วยเห็นว่าสภาพของหีบบัตรไม่ได้ถูกจัดเก็บรักษาตามที่ระเบียบกำหนด ทั้งอ้างว่าพบพิรุธหลายประการ เช่น หีบบัตรไม่มีการปิดเทปกาวโดยรอบ มีร่องรอยการฉีกขาดของเทปกาว มีการนำหีบบัตรไปเก็บไว้ที่สถานีตำรวจ ทั้งที่นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจในการเก็บรักษาหีบบัตรตามระเบียบ เมื่อละเลยไม่ปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงร้องคัดค้านผลการนับคะแนนใหม่ โดยขอให้นายอำเภอและผู้ว่าฯ พิจารณาจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่อีกครั้ง

แต่เมื่อนายอำเภอได้หารือร่วมกับผู้ว่าฯ แล้วคงเห็นเช่นเดิม และได้มีคำสั่งแต่งตั้งอ้ายฉัตรเกล้าเป็นผู้ใหญ่บ้าน เอื้อยขวัญฤทัยจึงร้องคัดค้านขอให้ถอดถอนการแต่งตั้งอ้ายฉัตรเกล้าเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยมีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดยื่นต่อนายอำเภอและผู้ว่าฯ ตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

นายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นควรยุติเรื่องการคัดค้าน และเห็นว่ากรณียังไม่อาจถอดถอนการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านได้ ส่วนทางผู้ว่าฯ ท่านก็ได้พิจารณาแล้วมีหนังสือแจ้งว่า กรณีไม่มีข้อเท็จจริงใหม่ที่จะต้องตรวจสอบเพิ่มเติม และผู้ชนะการเลือกพึงได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านนับถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาเพียง ๒ เดือน ๒๖ วัน จึงน่าจะยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จะให้ราษฎรในหมู่บ้านพิจารณาและเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้

เอื้อยขวัญฤทัยเห็นว่าตนยังไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงได้ยื่นฟ้องนายอำเภอและผู้ว่าฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครองว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่แต่งตั้งให้อ้ายฉัตรเกล้า (ผู้ร้องสอดในคดี) เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากเห็นว่านายอำเภอและผู้ว่าฯ ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว ส่วนการเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประสงค์ให้ราษฎรได้ตรวจสอบพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน แต่การเข้าชื่อกันเพื่อขอให้นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเองที่แพ้การเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่ยอมรับ

ผลการนับคะแนน และไม่ปรากฏว่าหลังจากผู้ร้องสอดได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤตินไม่เหมาะสมอย่างไร

เอื้อยขวัญฤทัยสู้ไม่ถอย **จึงยื่นอุทธรณ์**คัดค้านคำพิพากษาดังกล่าวเกี่ยวกับกระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ว่า คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้านชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และการที่นายอำเภอและผู้ว่าฯ ไม่ดำเนินการให้ผู้ร้องสอดพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ?

ทั้งนี้ **มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า** การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าว มีเหตุที่ทำให้การเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งพิพาท ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานว่ามีผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน หรือดัดแปรผลการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครคนหนึ่งคนใด และในวันเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดทำการโฆษณาหาเสียงโดยวิธีการใด ๆ ในทางเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร และไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการเลือกวางตัวไม่เป็นกลาง หรือมีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่ผู้สมัคร อันเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งไม่ปรากฏว่ามีการกระทำใดที่ทำให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบ หรือไม่เท่าเทียมกันในการหาเสียงตามข้อ ๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ดังนั้น **กรณีจึงถือว่าไม่มีการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามนัยข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับเดียวกัน**

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีต่าง ๆ ทั้งในส่วนขั้นตอนก่อนการเลือกและขั้นตอนหลังการเลือก ศาลท่านได้วินิจฉัยที่ละประเด็น ดังนี้

ขั้นตอนก่อนการเลือกที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า กรรมการเลือกไม่ปิดเทปกาฉนิกรยต่อหีบบัตร อันเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๕๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้างต้นนั้น

ศาลเห็นว่า ข้อ ๕๔ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งกำหนดขั้นตอนไว้โดยให้ “คณะกรรมการเลือกนำหีบบัตรมาแสดงให้ผู้มีสิทธิเลือกซึ่งอยู่ ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้านเห็นว่า เป็นหีบเปล่า เสร็จแล้วให้ปิดหีบบัตร ในกรณีหีบบัตรเป็นหีบกระดาดให้ปิดเทปกาฉนิกรยต่อภายนอกหีบบัตร และใส่กุญแจหรืออุปกรณ์อื่นแทนกุญแจ เสร็จแล้วเปิดช่องหย่อนบัตรเลือก และบันทึกการดำเนินการดังกล่าวไว้ในแบบ ผ.ย. ๑๑ โดยให้กรรมการเลือกและผู้มีสิทธิเลือก หรือผู้สังเกตการณ์ไม่น้อยกว่าสองคนลงลายมือชื่อไว้ด้วย เว้นแต่ไม่มีผู้มีสิทธิเลือกหรือผู้สังเกตการณ์อยู่ ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น เมื่อได้ดำเนินการแล้ว ให้ประธานกรรมการเลือกกล่าวเปิดการลงคะแนน”

เมื่อปรากฏว่า หีบบัตรที่กรรมการเลือกนำมาใช้เป็นหีบเหล็ก ไม่ใช่หีบกระดาษ จึงไม่จำเป็นต้องปิดเทปกาวผนึกรอยต่อภายนอกหีบบัตร การกระทำของกรรมการเลือกจึงไม่เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๕๔ ของระเบียบดังกล่าว

ขั้นตอนหลังการเลือกซึ่งผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างถึงความบกพร่องหลายประการ ดังนี้

๑. หลังจากนับคะแนนเสร็จสิ้นกรรมการเลือกปิดหีบบัตรโดยมีเทปกาวพันไม่รอบบางส่วน และมีร่องรอยการฉีกขาดของเทปกาว อันเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๗๙ ของระเบียบเดียวกัน แสดงให้เห็นถึงความไม่โปร่งใสในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน นั้น

ศาลเห็นว่า ข้อ ๗๙ ดังกล่าว ได้กำหนดขั้นตอนไว้ว่า “เมื่อกรรมการเลือกนับคะแนนเสร็จแล้ว ให้จัดเก็บเอกสารและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการเลือกไว้ในหีบบัตร และให้กรรมการเลือกปิดหีบบัตรพร้อมใส่กุญแจหรืออุปกรณ์อื่นแทนกุญแจ และให้ประจำครั้งพับรูกุญแจเสร็จแล้วนำแบบ ผณ. ๒๐ ปิดที่ช่องหย่อนบัตร แล้วปิดเทปกาวระหว่างหีบบัตรและฝาหีบ แล้วให้คณะกรรมการเลือกและเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยนำหีบบัตร บัตรเลือกที่เหลือทั้งหมด บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตามแบบ ผณ. ๒ ที่เหลือทั้งหมด ประกาศผลการนับคะแนนตามแบบ ผณ. ๑๔ จำนวน ๒ ชุด คูหาลงคะแนนทั้งหมด และอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการเลือกส่งให้แก่นายอำเภอทันที”

เมื่อปรากฏว่า ภายหลังกนับคะแนนเสร็จ กรรมการเลือกได้ทำการปิดเทปกาวรอบหีบบัตรแล้ว แต่เทปกาวหมดทำให้ไม่สามารถพันเทปกาวรอบหีบบัตรได้ โดยขาดไปประมาณ ๓ นิ้ว สอดคล้องกับภาพถ่ายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเป็นพยานหลักฐานต่อศาลที่หีบบัตรมีเทปกาวพันไม่รอบบางส่วน ส่วนร่องรอยการฉีกขาดของเทปกาวก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปิดหีบของคณะกรรมการเลือกหลังจากนับคะแนนแล้วเสร็จ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอื่นที่แสดงให้เห็นว่ากรรมการเลือกได้กระทำการโดยไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรม จึงถือว่ากรรมการเลือกทำตามหลักเกณฑ์ข้อ ๗๙ ของระเบียบดังกล่าวแล้ว

๒. กรรมการเลือกไม่เก็บหีบบัตรไว้กับนายอำเภอ แต่นำไปเก็บไว้ที่สถานีตำรวจ ถือเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น

ศาลเห็นว่า ข้อ ๙๒ ของระเบียบเดียวกัน กำหนดให้ “นายอำเภอจะทำลายบัตรเลือกและเอกสารที่เก็บอยู่ในหีบบัตรนั้นได้ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านการเลือกตามข้อ ๘๘ แล้ว ไม่น้อยกว่า ๗ วัน ในกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกให้นายอำเภอเก็บรักษาหีบบัตรจนกว่าจะถึงที่สุด”

เมื่อปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือคัดค้านผลคะแนนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้เก็บรักษาหีบบัตรไว้ที่สถานีตำรวจเพื่อความปลอดภัย ซึ่งเป็นสถานที่ที่รองผู้กำกับการสืบสวนซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการเก็บรักษาหีบบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่อยู่ จึงถือว่าการเก็บรักษาหีบบัตรยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ และไม่ถือว่าการเก็บรักษาหีบบัตรไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

๓. กรณีปรากฏข้อมูลว่ามีชาวบ้านคนหนึ่งลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่กลับไม่มีการลงลายมือชื่อและเลขที่บัตรประจำตัวประชาชนในบัญชีเลือก เชื่อได้ว่ากรรมการเลือกประจำหน่วยจงใจช่วยเหลือผู้สมัครอีกฝ่ายให้ได้รับคะแนน เพื่อให้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน นั้น

ศาลเห็นว่า ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกัน กำหนดให้ “ผู้มีสิทธิเลือกลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วหัวแม่มือขวาในแบบ ผณ. ๒ ไว้เป็นหลักฐาน โดยถือว่าเป็นการหมายเหตุการใช้สิทธิเลือกแล้ว”

เมื่อปรากฏว่า นายอำเภอได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบ bahwa ชาวบ้านคนดังกล่าวได้มาใช้สิทธิลงคะแนนแล้ว โดยได้ประทับลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือขวาในต้นขั้วบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้าน พร้อมแนบสำเนาต้นขั้วบัตรให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งสอดคล้องกับที่ชาวบ้านคนดังกล่าวได้ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่กรณีการร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านว่าตนได้ไปใช้สิทธิจริงโดยพิมพ์ลายนิ้วหัวแม่มือขวาแทนการลงชื่อ เพราะไม่ได้เรียนหนังสือ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ถือว่าได้มาใช้สิทธิเลือกโดยชอบด้วยข้อ ๕๖ วรรคหนึ่งแล้ว และได้มีการทุจริตแต่อย่างใด

เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า กระบวนการในการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย และผลการนับคะแนนในวันเลือกผู้ใหญ่บ้านปรากฏว่า ผู้ร้องสอได้ ๑๘๔ คะแนน ผู้ฟ้องคดีได้ ๑๘๓ คะแนน และผลการนับคะแนนใหม่มีผลการนับคะแนนตรงกัน และจำนวนผู้มาใช้สิทธิกับจำนวนบัตรที่ใช้ในการลงคะแนนก็มีจำนวนเท่ากัน ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ร้องสอซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเลือกสูงสุดเป็นผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

การที่นายอำเภอและผู้ว่าฯ ไม่ดำเนินการถอดถอนผู้ร้องสอพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา ยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๔/๒๕๖๖)

อัยฉัตรเกล้าอดีตผู้ใหญ่บ้านซึ่งชนะการเลือกไปคะแนนเดียว จึงได้กลับมาเป็นผู้ใหญ่บ้านอีกครั้ง ด้วยประการฉะนี้ ... เป็นอันปิดฉากคดีวุ่น ๆ จากหีบบัตรอลเวงไปโดยบริบูรณ์

จากคดีดังกล่าว ... จะเห็นได้ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องควรต้องปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างรอบคอบและเคร่งครัด เพื่อให้ผลการเลือกเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งป้องกันปัญหาและข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการโต้แย้งเกิดขึ้น ศาลท่านจะพิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่า ส่งผลทำให้การเลือกครั้งนั้น ๆ เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม อันกระทบต่อผลการนับคะแนนที่เปลี่ยนไปหรือไม่ นอกจากนี้ กรณีการรวบรวมราษฎรเพื่อให้เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านทั้งที่เพิ่งได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ไปเพียงไม่นาน นั้น ถือว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ราษฎร

ได้ตรวจสอบพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านอย่างแท้จริง มิใช่เพื่อประโยชน์
ทางการเมืองของผู้ใด



เรื่องที่ ๑๕

“คลิปปื้อเสียง” หลักฐานประกอบสำคัญ ที่ทำให้พ้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๕๑/๒๕๖๗

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ฟ้องคดีถูกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดี มีพฤติการณ์ซื้อเสียง โดยอาศัยคลิปปื้อเสียงเป็นพยานหลักฐาน

สาระสำคัญ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘ (๑) ก. กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนหรือดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครด้วยการให้ เสนอให้ หรือสัญญาจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใดนับแต่วันที่มีประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก และข้อ ๑๐ กำหนดให้การกระทำที่ฝ่าฝืนข้อ ๘ เป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

การที่พยานบุคคลต่างยืนยันว่าบุคคลในคลิปปื้อเสียง คือ ผู้ฟ้องคดี โดยบ้านหลังที่เกิดเหตุร้องเรียนก็เป็นบ้านของผู้ฟ้องคดี และตามเอกสารบันทึกถ้อยคำพยานบุคคล เช่น ผู้ที่เคยเป็นลูกจ้างของผู้ฟ้องคดีให้การว่า “ได้ไปรับเงินที่บ้านผู้ฟ้องคดี ๑,๐๐๐ บาท เพื่อลงคะแนนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยคนในหมู่บ้านจะได้รับเงินคนละ ๑,๐๐๐ บาท หากต้องเดินทางมาจากสถานที่อื่นจะได้รับเงินเพิ่มอีก ๑,๐๐๐ บาท” หรือถ้อยคำที่ว่า “ได้รับเงิน ๒,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีนำมาให้ที่บ้านของตน” ประกอบกับหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีตรวจคลิปปื้อเสียงแล้วอ้างว่าเป็นเรื่องการเลี้ยงปลา โดยเบอร์ที่กล่าวถึง คือ ขนาดของอาหารปลา ซึ่งต้องมีการลงอาหารและให้ค่าน้ำมันรถกับคนขนส่งและลงอาหาร

เมื่อพิเคราะห์ถึงข้ออ้าง ข้อเท็จจริง และถ้อยคำพยานบุคคลแล้วเห็นว่า ถ้อยคำดังกล่าวมีความสอดคล้องกับเหตุการณ์ตามคลิปปื้อเสียง ส่วนการพุดคุยตามคลิปปื้อเสียงที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นเรื่องการเลี้ยงปลานั้น ไม่มีเนื้อหาที่สื่อแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นดังที่อ้างแต่อย่างใด อีกทั้งถ้อยคำที่อ้างถึงการจ่ายเงินมีลักษณะเป็นผลร้ายต่อผู้ให้ถ้อยคำที่อาจถือเป็นผู้ร่วมกระทำมิชอบและอาจถูกผู้ฟ้องคดีกล่าวหาในทางอาญาได้ กรณีจึงมีน้ำหนักให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดี มีพฤติการณ์ซื้อเสียง อันถือเป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมาย

“คลิปชื่อเสียง” หลักฐานประกอบสำคัญ ที่ทำให้พ้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ทุกวันนี้ ... โลกเปลี่ยนไปจากแต่ก่อนมาก การถ่ายภาพผู้คน สัตว์โลกน่ารัก รวมถึงวิวทิวทัศน์รอบตัวต่าง ๆ ไม่ใช่เรื่องยากอีกต่อไป เพราะแค่มีโทรศัพท์มือถือหรือสมาร์ทโฟนเพียงเครื่องเดียว ก็สามารถถ่ายภาพ รวมถึงบันทึกภาพและเสียงหรือคลิปวิดีโอได้อย่างเบ็ดเสร็จในทุกที่ทุกเวลา แคมพิกพาสะดวก และยังสามารถส่งต่อให้ผู้อื่นได้อย่างรวดเร็วหรือเผยแพร่แบบเรียลไทม์ (เวลาจริง) อีกด้วย

ทว่า ... ข้อดีของการบันทึกภาพและเสียงหรือคลิปวิดีโอไว้นั้น นอกจากจะเป็นการเก็บเรื่องราวความประทับใจ ภาพความทรงจำต่าง ๆ ที่สามารถนำมาย้อนดูก็ครั้งก็ได้ และไม่ว่าเวลาจะผ่านไปนานเท่าไรก็ตาม การบันทึกคลิปวิดีโอยังทำให้เห็นภาพการเคลื่อนไหวพร้อมเสียงและรายละเอียดของเหตุการณ์ที่บันทึกไว้ได้อย่างชัดเจน ทำให้บางกรณีคลิปวิดีโอได้ถูกนำมาใช้เป็นข้อมูลหรือหลักฐานเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอีกด้วย

ดังเช่นอุทาหรณ์ที่นำมาฝากในคอลัมน์ “ระเบียบกฎหมาย” ฉบับนี้ มีประเด็นเกี่ยวข้องกับการนำคลิปวิดีโอมาใช้เป็นหลักฐานประกอบกับพยานบุคคล เพื่อยืนยันข้อเท็จจริงตามที่ผู้ร้องเรียนว่าผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายหนึ่งมีพฤติกรรมชื่อเสียง ซึ่งศาลปกครองจะรับฟังคลิปวิดีโอดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานหรือไม่ ? และผู้ใหญ่บ้านรายนี้ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุที่การเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ? มาฟังเรื่องราวที่เกิดขึ้นและคำวินิจฉัยของศาลกันเลยครับ ...

เหตุของคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อ ... นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งลุงลี ผู้สมัครรับเลือกหมายเลข ๑ ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต่อมา มีผู้ร้องเรียนว่าลุงลีใช้เงินชื่อเสียงพร้อมแนบหลักฐานเป็นคลิปวิดีโอ เป็นเหตุให้นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้สอบสวนถ้อยคำผู้ร้องเรียน ลุงลี ตลอดจนพยานบุคคลของทั้ง ๒ ฝ่าย แล้วเห็นว่าลุงลีน่าจะมีพฤติกรรมชื่อเสียงตามที่มีการร้องเรียนจริง

นายอำเภอจึงรายงานผลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด โดยระหว่างการพิจารณาของผู้ว่าฯ ลุงลีให้การว่า กรณีตามคลิปวิดีโอเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมานานแล้ว และเป็นการพูดคุยกับผู้ร้องเรียนเรื่องการซื้อขายอาหารปลาที่เป็นอาชีพเสริมของตน ส่วนที่พูดว่าเบอร์ ๑ ก็คือขนาดของอาหารปลา และจำนวนเงินที่ให้นั้นเป็นการให้ค่าน้ำมันรถกับคนขนส่งและลงอาหารปลา

ผู้ว่าฯ ไม่เชื่อและเห็นว่าเป็นการชื่อเสียงจริง จึงมีคำสั่งให้ลุงลีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ลุงลีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ว่าฯ จึงส่งคำอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยลุงลีได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ผู้ร้องเรียนมีเจตนากลั่นแกล้งด้วยการตัดต่อคลิปวิดีโอให้มีลักษณะส่อไปในทำนองชื่อเสียง เพราะเหตุที่ตนไม่ได้ตั้งให้ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับ

ตนไม่เคยให้หรือสัญญาว่าจะให้เงินแก่บุคคลใดเพื่อจูงใจให้มีการลงคะแนนให้กับตนเอง แต่รัฐมนตรีฯ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

ลุงลีเห็นว่าคำสั่งของผู้ว่าฯ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยของกระทรวงมหาดไทย (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) โดยรัฐมนตรีฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ดังกล่าว รวมทั้งขอให้ตนกลับไปปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านดั้งเดิม ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ลุงลี (ผู้ฟ้องคดี) จึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด

ประเด็นที่ต้องพิจารณา : พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีตามคลิปวิดีโอถือเป็นการซื้อเสียงตามที่ถูกร้องเรียนหรือไม่ ? และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยข้อ ๘ (๑) ก. กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนหรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครด้วยการให้ เสนอให้ หรือสัญญาจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใดนับแต่วันที่มีประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก ข้อ ๑๐ กำหนดให้การกระทำที่ฝ่าฝืนข้อ ๘ เป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม และข้อ ๘๘ กำหนดให้ผู้ที่ไม่เห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมทำคำร้องคัดค้านยื่นต่อนายอำเภอ และให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนแล้วรายงานผลพร้อมความเห็นและหลักฐานให้ผู้ว่าฯ วินิจฉัยชี้ขาด หากเห็นว่าเป็นไปตามที่ได้มีการร้องคัดค้าน ให้ผู้ว่าฯ สั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่ง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการฯ ได้สอบปากคำพยานบุคคลที่เป็นราษฎรในหมู่บ้านจำนวน ๕ ราย (นายหนึ่ง นางสอง นางสาว นายสี่ และนายห้า) ต่างยืนยันว่าบุคคลในคลิปวิดีโอ คือ ผู้ฟ้องคดี และบ้านหลังเกิดเหตุ (ตามคลิปวิดีโอ) ก็เป็นบ้านของผู้ฟ้องคดี และตามเอกสารบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลทั้งฝ่ายผู้ร้องเรียนและฝ่ายผู้ฟ้องคดี (รวม ๑๔ ราย) เช่น นายสี่ที่เคยเป็นลูกจ้างของผู้ฟ้องคดีให้การว่า “ได้ไปรับเงินที่บ้านผู้ฟ้องคดี ๑,๐๐๐ บาท เพื่อลงคะแนนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยคนในหมู่บ้านจะได้รับเงินคนละ ๑,๐๐๐ บาท หากต้องเดินทางมาจากสถานที่อื่นจะได้รับเงินเพิ่มอีก ๑,๐๐๐ บาท” นางสาวให้การว่า “ได้รับเงิน ๒,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีนำมาให้ที่บ้านของตน” ส่วนพยานบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างต่างให้ถ้อยคำว่าเป็นการหาเสียงกันตามปกติ ไม่ได้มีการซื้อเสียง

นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงจากการถอดบทสนทนาไฟล์คลิปวิดีโอที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เป็นการพูดคุยกับผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับอาชีพเสริมของตนเรื่องการซื้อขายอาหารปลา โดยบทสนทนาไม่ได้เป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง

ทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยว่า หลังจากผู้ฟ้องคดีตรวจดูคลิปวิดีโอแล้วได้ชี้แจงต่อผู้ว่าฯ ว่าจำไม่ได้ว่าเหตุการณ์ในคลิปเกิดขึ้นวันไหน แต่ก่อนมีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และบุคคลในคลิปลงกล่าวคือตนเอง บ้านหลังที่มีการกล่าวถึงกันก็เป็นบ้านของตน เบอร์ คือ ขนาดของ

อาหารปลา ซึ่งต้องมีการลงอาหารและให้ค่าน้ำมันรกับคนขนส่งและลงอาหาร ไม่มีการพูดถึงการให้หรือสัญญาว่าจะให้เงินซื้อเสียง โดยเงินที่พูดถึงตามคลิปวิดีโอเป็นเงินของผู้ร้องเรียน ไม่ใช่เงินที่ตนมอบให้ผู้ร้องเรียน และการร้องเรียนเกิดจากมีสาเหตุโกรธเคืองตนที่ไม่แต่งตั้งผู้ร้องเรียนให้เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อศาลพิเคราะห์ถึงข้ออ้าง ข้อเท็จจริง และถ้อยคำพยานบุคคลข้างต้นแล้ว เห็นว่า ถ้อยคำพยานบุคคลที่สนับสนุนข้อร้องเรียนมีความสอดคล้องกับเหตุการณ์ตามคลิปวิดีโอ ส่วนการพูดคุยตามคลิปวิดีโอที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นเรื่องการเลี้ยงปลานั้น ไม่มีเนื้อหาที่สื่อแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นดังที่อ้างแต่อย่างใด อีกทั้งถ้อยคำพยานบุคคลที่อ้างถึงการจ่ายเงินในการเลือกผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเป็นผลร้ายต่อผู้ให้ถ้อยคำที่อาจถือเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดและอาจถูกผู้ฟ้องคดีกล่าวหาในทางอาญาแก่ผู้ให้ถ้อยคำได้ กรณีจึงมีน้ำหนักให้รับฟังและเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ซื้อเสียง อันถือเป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๘ (๑) ก. และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ

ดังนั้น การที่ผู้ว่าฯ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมาย และเป็นผลให้คำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีฯ ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๕๑/๒๕๖๗)

คดีดังกล่าว ... ได้สะท้อนให้เห็นถึงผลของการกระทำที่ไม่สุจริตของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน การใช้สิทธิร้องเรียนของประชาชน และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่ อันนำไปสู่การวินิจฉัยว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งพิพาทเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งศาลปกครองได้ตรวจสอบและพิพากษายืนยันถึงคำสั่งที่ให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีพฤติการณ์ซื้อเสียงพ้นจากตำแหน่งว่าชอบด้วยกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า “ผู้ใหญ่บ้าน” ถือเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากราษฎรให้มาทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน ซึ่งควรดำรงตนให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี โดยในการลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่กระทำการใด ๆ อันมีลักษณะส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤติดมิชอบเสียเอง ทั้งในช่วงก่อนและหลังการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงก่อนการเลือกอันเป็นช่วงเวลาของการหาเสียงเพื่อให้ตนได้รับการลงคะแนนจากราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งจะต้องไม่กระทำการใดที่เป็นการให้หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตน เนื่องจากพฤติการณ์เช่นว่านี้ถือเป็นการซื้อสิทธิ์ขายเสียง อันส่งผลให้การเลือกในครั้งนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม !

ทั้งนี้ ในส่วนของคลิปวิดีโอที่มีการบันทึกการซื้อสิทธิ์ขายเสียงไว้ ถือเป็นพยานหลักฐานอย่างหนึ่งที่สามารถรับฟังประกอบกับพยานหลักฐานอื่นได้ (เช่น พยานบุคคล ซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น) หากข้อความหรือเนื้อหาที่ปรากฏอยู่ในคลิปดังกล่าวเป็นที่เข้าใจได้ว่า

เหตุการณ์หรือการกระทำนั้น ๆ เป็นไปตามที่คู่กรณีกล่าวอ้าง โดยเป็นดุลพินิจของศาลในการที่จะพิจารณาซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐาน เพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยประเด็นของคดีดังเช่นคดีข้างต้น ที่ศาลเชื่อว่าการซื้อสิทธิ์ขายเสียงจริงนั่นเอง



เรื่องที่ ๑๖

นโยบายหาเสียง “จะเพิ่มยอดเงินกู้และขยายเขตประปา” ถือเป็น “สัญญาว่าจะให้” หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๓๘/๒๕๖๘

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือก (ผู้ฟ้องคดี) คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อนายอำเภอ โดยอ้างว่าผู้สมัครที่ได้รับเลือก (ผู้ร้องสอด) มีการจัดทำและเผยแพร่แผ่นพิมพ์หาเสียงที่มีนโยบาย สัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือก

สาระสำคัญ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘ (๑) ก. กำหนดห้ามมิให้ผู้ใด กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนนหรืองดเว้นการลงคะแนน ให้แก่ผู้สมัครด้วยการจัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด หากมีการฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว จะถือเป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

กรณีการจัดทำและเผยแพร่แผ่นพิมพ์หาเสียงที่มีนโยบาย ๕ ข้อ ได้แก่ (๑) เพิ่มยอดเงินกู้กองทุนหมู่บ้านคนละ ๕๐,๐๐๐ บาท (๒) ขยายเขตประปาหมู่บ้านและฟรี ค่าน้ำประปาหมู่บ้าน (๓) ขุดลอกคู คลอง เพื่อระบายน้ำ (๔) จัดหาเรือเครื่องเพิ่มจาก หน่วยงาน อบจ. และ (๕) ติดตั้งกล้องวงจรปิดในหมู่บ้าน ถือเป็นการกำหนดนโยบายในการทำงาน เพื่อประโยชน์ของราษฎรในหมู่บ้าน ประกอบกับนโยบายเช่นว่านี้อยู่ในบทบาทอำนาจหน้าที่ ของผู้ใหญ่บ้านในการประสานการช่วยเหลือเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ กิจการอันเป็น ประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ โดยยังไม่ถึงขนาดมีลักษณะเป็นการเสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้มีสิทธิเลือก

กรณีจึงไม่ถือเป็นการสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดตามข้อ ๘ (๑) ก. ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว อีกทั้งเมื่อไม่ปรากฏว่ามีการกระทำอื่นใดที่ทำให้เกิด การได้เปรียบหรือเสียเปรียบ หรือไม่เท่าเทียมกันในการหาเสียง จึงถือว่าไม่มีการกระทำที่ทำให้ การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง ผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมาย

**นโยบายหาเสียง “จะเพิ่มยอดเงินกู้และขยายเขตประปา”
ถือเป็น “สัญญาว่าจะให้” หรือไม่ ?**

เป็นที่ทราบกันดีว่า ... ในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน มีกฎหมายกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง ซึ่งหากมีผู้พบเห็นและคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต่อนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ผู้ใหญ่บ้านรายที่ถูกร้องคัดค้านก็จะถูกตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือก หรือต้องพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ทำให้ผู้ลงสมัครบางรายอาจหาช่องทางเพื่อหลบเลี่ยงหรือลักลอบกระทำการดังกล่าว

ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า ... พฤติการณ์หรือการกระทำเช่นใดที่จะถือว่าเป็นเข้าข่ายเป็นการเสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือก ซึ่งต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี รวมทั้งศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองประกอบการพิจารณา ซึ่งเคยมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองกรณีมีน้ำหนักรับฟังได้ว่าผู้สมัครรับเลือกมีพฤติการณ์ซื้อเสียง อันถือเป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรม (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๕๑/๒๕๖๓*) หรือกรณีการเลือกกำนัน โดยมีการนัดรับประทานอาหารเพื่อเจรจาจูงใจโดยเสนอเงินเป็นการตอบแทน (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๓๑/๒๕๖๕*) เป็นต้น

สำหรับเรื่องราวที่นำมาฝากในคอลัมน์ “ระเบียบกฎหมาย” วันนี้มีประเด็น **ชวนคิดว่า ...** กรณีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้จัดทำและเผยแพร่แผ่นประชาสัมพันธ์หาเสียงที่มีนโยบายว่า “จะเพิ่มยอดเงินกู้กองทุนหมู่บ้าน” หรือการสัญญาว่าจะให้ประการอื่น ๆ อันมีลักษณะเป็นงานที่อยู่ในบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเพื่อประโยชน์ของราษฎร เช่นนี้ ... จะถือเป็นการเสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีอยู่ว่า ... นายอำเภอได้ดำเนินการออกประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านแห่งหนึ่ง โดยมีผู้สมัครรับเลือก ๒ ราย คือ นายมานะ (ผู้สมัครหมายเลข ๑) และนายมานิต (ผู้สมัครหมายเลข ๒) ซึ่งผลปรากฏว่านายมานิตได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งนายมานิตเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ต่อมา นายมานะได้มีหนังสือคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อนายอำเภอ โดยอ้างว่าการที่นายมานิตจัดทำและเผยแพร่แผ่นพิมพ์หาเสียงที่มีนโยบายสัญญาว่าจะให้ ๕ ข้อ คือ (๑) เพิ่มยอดเงินกู้กองทุนหมู่บ้านคนละ ๕๐,๐๐๐ บาท (๒) ขยายเขตประปาหมู่บ้านและฟรีค่าน้ำประปาหมู่บ้าน (๓) ขุดลอกคู คลอง เพื่อระบายน้ำ (๔) จัดหาเรือเครื่องเพิ่มจากหน่วยงาน อบจ. และ (๕) ติดตั้งกล้องวงจรปิดในหมู่บ้าน นั้น เป็นการสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์

อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้มีสิทธิเลือก อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

เมื่อนายอำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และคณะกรรมการฯ เห็นว่า การทำแผนพิมพ์ดังกล่าวเป็นการกำหนดนโยบายหรือทิศทางในการทำงานหากได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในการตัดสินใจที่จะลงคะแนนเลือกผู้ใด และเป็นดุลพินิจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯ จึงรายงานผลการสอบสวนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของนายมานิตไม่เข้าลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งนายอำเภอได้แจ้งให้นายมานะทราบผลการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แล้ว นายมานะ (ผู้ฟ้องคดี) ไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่แต่งตั้งนายมานิต (ผู้ร้องสอด) เป็นผู้ใหญ่บ้าน

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากเห็นว่าการจัดทำแผนพิมพ์หาเสียงของผู้ร้องสอดไม่เข้าลักษณะเป็นการเสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตามข้อ ๘ (๑) ก. ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ คำสั่งแต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้านจึง**ชอบด้วยกฎหมาย** (การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว)

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาว่า การจัดทำแผนพิมพ์หาเสียงของผู้ร้องสอดที่มีนโยบายสัญญาว่าจะให้ ๕ ข้อดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน นั้น ถือเป็นการเสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดแก่ผู้มีสิทธิเลือก อันจะมีผลทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

มาดูข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และ**วรรคห้า** บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการคัดค้านว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามวรรคสี่ได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวน และถ้าผลการสอบสวนได้ความตามที่มีผู้คัดค้าน ให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง”

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย (๑) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน

(๒) สร้างความสมานฉันท์และความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรม และประเพณีในท้องที่ (๓) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อ หรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๔) รับฟัง ปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุข และความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้านแจ้งต่อ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ การแก้ไขหรือช่วยเหลือ (๕) ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติ หน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๖) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบ แบบแผน ของทางราชการ โดยกระทำให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ ...”

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๘ กำหนดว่า “การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๑) นับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน หรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้ ก. จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด ... (๔) นับแต่วันที่นายอำเภอประกาศ ให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงสิ้นสุดการลงคะแนน ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดใช้ตำแหน่ง หน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายกระทำการใด ๆ เพื่อให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบ แก่ผู้สมัครคนใด”

ข้อ ๙ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ให้นายอำเภอกำหนดสถานที่ปิดประกาศสำหรับ ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และใช้เป็นเวทีโฆษณาหาเสียงของผู้สมัครได้อย่าง เท่าเทียมกัน เช่น ที่ศาลากลางบ้านหรือสถานที่อื่นที่นายอำเภอเห็นสมควร ภายในหมู่บ้าน ที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านซึ่งสามารถเห็นได้โดยง่าย”

ข้อ ๑๐ กำหนดว่า “การกระทำที่ฝ่าฝืนตามข้อ ๘ หรือข้อ ๙ เป็นการเลือก ที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม”

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ ของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดี ผู้ร้องสอด และพยานบุคคล ที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นได้ว่า การจัดทำแผ่นประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับนโยบายของผู้ร้องสอดทั้ง ๕ ข้อ ดังกล่าว ถือเป็นการกำหนดนโยบายในการทำงานในลักษณะเพื่อประโยชน์ของราษฎรในหมู่บ้าน เท่านั้น ประกอบกับการเสนอนโยบายเช่นว่านี้อยู่ในบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ในการประสานการช่วยเหลือเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ กิจการอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนอำนวยความสะดวกและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย ให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อ หรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

โดยยังมิถึงขนาดมีลักษณะเป็นการเสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ตามข้อ ๘ (๑) ก. ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

อีกทั้งในการโฆษณาหาเสียงก็ไม่ปรากฏว่ามีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบ หรือไม่เท่าเทียมกันในการหาเสียงตามข้อ ๘ ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ เมื่อไม่มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๘ และข้อ ๙ จึงถือว่าไม่มีการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรม ตามนัยข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบ ด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๓๘/๒๕๖๘)

คดีนี้ ... ศาลปกครองได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายในการหาเสียง ของผู้สมัครรับเลือกกับลักษณะต้องห้ามกรณีเป็นการเสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียม เพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคะแนน ให้กับตนหรือพรรคพวกของตน อันเป็นข้อห้ามตามข้อ ๘ (๑) ก. ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกรณีการหาเสียงที่เป็นการกำหนดนโยบาย หรือทิศทางการทำงานหากได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในการ ตัดสินใจที่จะลงคะแนนที่ยังอยู่ในขอบเขตการทำหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อประโยชน์ของราษฎร ในหมู่บ้าน จึงถือเป็นเพียงการกำหนดนโยบายหรือทิศทางการทำงานตามอำนาจหน้าที่ ของผู้ใหญ่บ้านตามที่กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่บัญญัติไว้เท่านั้น

ฉะนั้น การหาเสียงว่าจะเพิ่มยอดเงินกู้กองทุนหมู่บ้าน จะขยายเขตประปา หมู่บ้านและฟรีค่าน้ำประปาหมู่บ้าน จะขุดลอกคู คลอง เพื่อระบายน้ำ จะหาเรือเครื่องเพิ่ม รวมถึงจะติดตั้งกล้องวงจรปิดในหมู่บ้านหากตนได้รับเลือก นั้น จึงยังมิถึงขนาดมีลักษณะเป็น การเสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจ คำนวณเป็นเงินได้ อันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน กรณีจึงไม่ทำให้ การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งพิพาทเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมแต่อย่างใดครับ ...



เรื่องที่ ๑๗

จัดโครงการหมู่บ้านศีล ๕ : มีปัญหาในการบริหาร เบิกจ่ายผิตรายการ ผู้ใหญ่บ้านพ้นตำแหน่ง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๐๖/๒๕๖๗

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง กรณีบกพร่องในทางความประพฤติและความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง เนื่องจากมีปัญหาในการบริหารงาน และมีการนำเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการที่เทศบาลได้อนุมัติงบประมาณไว้ (ค่าอาหารกลางวัน) ไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายอื่น (ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับพิธีสงฆ์) ซึ่งไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

สาระสำคัญ

การที่ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) ขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการหมู่บ้านศีล ๕ อยู่ดีมีสุข และได้รับเงินจำนวน ๕,๒๘๐ บาท แต่นำไปใช้เป็นค่าอาหารกลางวันตามโครงการ และเป็นรายการที่สามารถเบิกได้ตามข้อ ๑๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและการเข้ารับการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ เพียง ๒,๔๐๐ บาท ส่วนที่เหลือได้นำไปใช้จ่ายในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งเป็นรายการค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้กำหนดไว้ในโครงการ และไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบข้างต้น รวมทั้งทำให้เจ้าหน้าที่ต้องแก้ไขรายละเอียดโครงการ สัญญาจ้าง และใบฎีกาจ้างเงิน ให้ตรงตามรายการค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานมาแสดง ซึ่งขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายและรับเงินดังกล่าวไปใช้ไม่ตรงตามรายละเอียดของโครงการ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังถูกราษฎรร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่หลายครั้ง โดยไม่สามารถชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นให้ราษฎรเกิดความเข้าใจ ประกอบกับราษฎรในหมู่บ้านเคยเข้าชื่อร้องขอให้นายอำเภอถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งแม้ภายหลังจะปรากฏว่ารายชื่อราษฎรที่เข้าชื่อดังกล่าวมีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามก็ตาม แต่ย่อมแสดงให้เห็นว่าราษฎรในหมู่บ้านจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งขาดความไว้วางใจ ขาดความเชื่อถือศรัทธาต่อผู้ฟ้องคดีที่ไม่สามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในหมู่บ้าน และยังสร้างความแตกแยกให้กับราษฎรในหมู่บ้าน อันมีลักษณะบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง หากให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปอาจเกิดความเสียหายต่อราชการและส่วนรวมตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

จัดโครงการหมู่บ้านศีล ๕ : มีปัญหาในการบริหาร เบิกจ่ายผิตรายการ ผู้ใหญ่บ้านพ้นตำแหน่ง !

เวลามีกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ของหมู่บ้าน “ผู้ใหญ่บ้าน” ถือเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงหลักในการขับเคลื่อนให้เกิดความสำเร็จ ภายใต้ความร่วมมือของราษฎรในหมู่บ้านและภาครัฐ อีกทั้งยังคอยช่วยแก้ปัญหาทุกข์ร้อนต่าง ๆ ให้แก่ลูกบ้าน ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ใหญ่บ้านกับลูกบ้านรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องจึงนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ

จะเห็นได้ว่าผู้ใหญ่บ้านมีหลายบทบาทหน้าที่ โดยหน้าที่ทางการของผู้ใหญ่บ้านได้ถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๒๗ ซึ่งบัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย (๑) อำนวยความเป็นธรรม และดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน (๒) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ (๓) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ (๔) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน รวมทั้งความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้านแจ้งต่อส่วนราชการเพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ (๕) ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ (๖) ควบคุมดูแลราษฎรให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ โดยกระทำให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ ฯลฯ นอกจากนี้ ในมาตรา ๒๘ ยังได้บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในทางอาญา เช่น ตรวจตราดูแลมิให้มีการกระทำความผิดอาญา หรือหากทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนก็ต้องแจ้งให้กำนันนายตำบลทราบ อีกด้วย

ทั้งนี้ การเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเพื่อทำหน้าที่ข้างต้น จะต้องได้รับเลือกมาจากราษฎรหรือลูกบ้าน ส่วนการพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อมีเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) มีอายุครบหกสิบปี (๒) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๓) ตาย (๔) ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก (๕) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ (๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง หรือ (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ฯลฯ

สำหรับคดีอุทหาทรณ์ที่นำมาฝากในฉบับนี้ ... เป็นข้อพิพาทกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งจากหลายเหตุผลประกอบกัน โดยเฉพาะกรณีมีปัญหาในการบริหารงาน และการนำเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการที่เทศบาลได้อนุมัติงบประมาณไว้ (ค่าอาหารกลางวัน) ไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายอื่น (ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับพิธีสงฆ์) ซึ่งไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด เรื่องราวจะเป็นอย่างไร ขอชวนท่านผู้อ่านตามนายปกครองมาดูข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านนี้กันเลยครับ !

เหตุของคดีนี้เกิดขึ้นจาก ... นายเด่นซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งหนึ่ง ได้มีหนังสือถึงนายกเทศมนตรีเพื่อเสนอขออนุมัติโครงการหมู่บ้านศีล ๕ อยู่ดีมีสุข มีวัตถุประสงค์เพื่อนำหลักทางพุทธศาสนามาใช้ในการดำเนินชีวิต สร้างความปรองดองและลดความขัดแย้ง โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นราษฎรในหมู่บ้านจำนวน ๖๖ คน ระยะเวลาดำเนินการ ๔ วัน จัดกิจกรรมที่วัดภายในหมู่บ้าน ๓ วัน และมีกิจกรรมเดินทางไปศึกษาดูงานที่ต่างจังหวัดอีก ๑ วัน โดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณในกิจกรรมเดินทางไปศึกษาดูงาน เป็นเงินจำนวน ๒๔,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าอาหารกลางวัน ๔,๐๐๐ บาท และค่าเหมาจ่ายรถศึกษาดูงาน ๒๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเทศบาลได้อนุมัติงบประมาณตามที่เสนอ

เมื่อเสร็จสิ้นโครงการ ก็เกิดเรื่องวุ่นขึ้น เมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อเทศบาลและนายอำเภอว่า **ไม่มีการจัดเลี้ยงอาหารกลางวันในวันที่ไปศึกษาดูงาน !!** และนายเด่นได้แจ้งให้ผู้ศึกษาดูงานนำอาหารกลางวันไปรับประทานกันเองโดยไม่ชี้แจงรายละเอียดให้ทราบ แถมยังเรียกเก็บสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนจากผู้ศึกษาดูงานด้วย

ปลัดเทศบาลได้เชิญนายเด่นมาสอบถามข้อเท็จจริง โดยนายเด่นได้นำหลักฐานการใช้จ่ายเงินที่ตนได้สำรองจ่ายไปก่อนแล้วมาแสดง ประกอบด้วย ค่าภัณฑ์เทศน์ ค่าปัจจัยถวายพระพุทธรูป ถวายพระสงฆ์ ถวายสามเณร ค่ามัคนายก ค่าอาหารว่าง ค่าอาหารกลางวัน ค่าน้ำและน้ำแข็ง รวมเป็นเงิน ๕,๒๘๐ บาท ปลัดเทศบาลจึงได้ให้เจ้าหน้าที่แก้ไขรายละเอียดในสัญญาพิมพ์เงินและใบฎีกาพิมพ์เงินให้ตรงตามหลักฐานดังกล่าว โดยแก้ไขรายการจากค่าใช้จ่ายอาหารกลางวันเป็นค่าดำเนินการกิจกรรมตามโครงการ (เพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับพิธีสงฆ์)

ต่อมา นายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่า ในเรื่องการใช้จ่ายเงินนั้น อำเภอได้เคยให้คำแนะนำแก่นายเด่นไปแล้วเมื่อครั้งที่ถูกร้องเรียนในขณะที่เริ่มเข้าดำรงตำแหน่งว่าควรตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแล แต่นายเด่นไม่ได้นำประสบการณ์และคำแนะนำมาแก้ไขปรับปรุงตนเอง จนเกิดเรื่องร้องเรียนขึ้นอีก และไม่สามารถชี้แจงได้อย่างชัดเจน นอกจากนั้น นายเด่นถูกราษฎรร้องเรียนมาโดยตลอดและไม่สามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งกับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านทั้งสองคนได้ จนนำไปสู่ความแตกแยกและความเบื่อหน่ายของราษฎรในหมู่บ้าน อันเป็นการบกพร่องในทาง **ความประพฤติและความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง** จึงเสนอรายงานความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายเด่นพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณารายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานความเห็นของนายอำเภอข้างต้น รวมทั้งหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของนายเด่นแล้ว จึงใช้อำนาจ

ตามมาตรา ๑๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มีคำสั่งให้นายเด่นพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

นายเด่นเห็นว่า เทศบาลเป็นผู้เบิกจ่ายงบประมาณทั้งหมดโดยที่ตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย อีกทั้งตนไม่ได้กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหา เนื่องจากไม่มีการแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีอาญากับตนแต่อย่างใด นายเด่นจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงยืนยันตามเดิม และมีหนังสือแจ้งให้นายเด่นทราบ พร้อมกับรายงานผลและความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาต่อไป

นายเด่นจึงยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งข้างต้น และขอให้ตนดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไปจนครบอายุ ๖๐ ปี โดยในระหว่างพิจารณาคดีรัฐมนตรีฯ ได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คดี

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอโครงการหมู่บ้านศีล ๕ อยู่ดีมีสุข ต่อเทศบาลด้วยตนเอง ย่อมต้องทราบดีว่าการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการดังกล่าวมีเพียงค่าอาหารกลางวันกับค่ารถยนต์เหมาจ่ายเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมเป็นค่าภัณฑาคาร์ บัณฑิตถวายภัณฑาคาร์ ถวายพระพุทธรูป ถวายสามเณร ค่ามัคทายก ค่าอาหารกลางวัน ค่าอาหารว่าง ค่าน้ำและน้ำแข็ง เป็นเงินจำนวน ๕,๒๘๐ บาท โดยอ้างว่าตนได้สำรองจ่ายไปก่อน ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอเบิกค่าใช้จ่ายก่อนการจัดกิจกรรมดังกล่าว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นความจริง

การที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการ และได้รับเงินจำนวน ๕,๒๘๐ บาท แต่นำไปใช้เป็นค่าอาหารกลางวันตามโครงการและเป็นรายจ่ายที่สามารถเบิกได้ตามข้อ ๑๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและการเข้ารับการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ เพียง ๒,๔๐๐ บาท ส่วนที่เหลือได้นำไปใช้จ่ายในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งเป็นรายการค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้กำหนดไว้ในโครงการและไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบข้างต้น ทำให้ราษฎรต้องจัดหาอาหารกลางวันไปรับประทานเอง อันเป็นการสร้างภาระให้กับราษฎร และเมื่อราษฎรสอบถามก็ไม่สามารถชี้แจงทำความเข้าใจได้ จนเป็นเหตุให้เกิดการร้องเรียน รวมทั้งทำให้เจ้าหน้าที่ต้องแก้ไขรายละเอียดโครงการ สัญญาจ้างเงิน และใบฎีกาจ้างเงิน ให้ตรงตามรายการค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานมาแสดง

ทั้งนี้ แม้จะเป็นความจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเทศบาลเป็นผู้ทำการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งหมดโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง แต่การเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าวก็สืบเนื่องมาจากการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามโครงการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอและขอรับการสนับสนุนงบประมาณ การที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายและรับเงินดังกล่าวไปใช้

ไม่ตรงตามรายละเอียดของโครงการ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีถูกราษฎรร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่หลายครั้ง โดยไม่สามารถชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นให้ราษฎรเกิดความเข้าใจ และในการปฏิบัติงานได้เกิดการขัดแย้งกับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านทั้งสองคนจนมีกรณีการแจ้งความดำเนินคดี ประกอบกับราษฎรในหมู่บ้านเคยเข้าชื่อร้องขอให้นายอำเภอถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ซึ่งแม้ภายหลังจะปรากฏว่ารายชื่อราษฎรที่เข้าชื่อดังกล่าวมีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ก็ตาม แต่ย่อมแสดงให้เห็นว่าราษฎรในหมู่บ้านจำนวนเกือบครึ่งหนึ่ง ขาดความไว้วางใจ ขาดความเชื่อถือศรัทธาต่อผู้ฟ้องคดีที่ไม่สามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในหมู่บ้าน ไม่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับราษฎรในหมู่บ้าน และไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีขึ้นได้ ซ้ำยังสร้างความแตกแยกให้กับราษฎรในหมู่บ้าน อันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง หากให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปอาจจะเกิดความเสียหายต่อราชการและส่วนรวมตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีว่ากระทำการตามที่ถูกกล่าวหา การกล่าวหาจึงไม่เป็นความจริง นั้น เห็นว่า การร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีอาญาและนำตัวผู้กระทำความผิดอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดไว้มาลงโทษ เป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งผู้เสียหายจะไปว่ากล่าวตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งแยกต่างหากจากการพิจารณาให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับการที่ไม่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีอาญามีได้เป็นเหตุแสดงว่าข้อเท็จจริงตามผลการตรวจสอบข้างต้นมิได้เกิดขึ้น ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๐๖/๒๕๖๗)

คดีดังกล่าว ... ถือเป็นอุทธรณ์สำหรับผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเบิกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ เช่น โครงการฝึกอบรม ซึ่งจะต้องถูกต้องตามระเบียบและตรงตามรายการที่ได้ขออนุมัติโครงการไว้ และไม่อาจเปลี่ยนแปลงรายการเองโดยอำเภอใจในการนำค่าอาหารกลางวันของผู้เข้าฝึกอบรมไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายส่วนอื่น ประกอบกับผู้ใหญ่บ้านรายดังกล่าว มีปัญหาในการบริหารงาน ขัดแย้งกับผู้ร่วมงาน สร้างความแตกแยกให้กับราษฎร ไม่รับฟังคำแนะนำของนายอำเภอ

โดยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีและแก้ไขปัญหาของหมู่บ้าน เป็นเหตุให้ลูกบ้านขาดความไว้วางใจและเข้าชื่อให้พ้นจากตำแหน่ง (จำนวนไม่ถึงตามที่กฎหมายกำหนด) พฤติการณ์โดยรวมของผู้ใหญ่บ้าน ถือว่ามีลักษณะเป็นการบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หรือประพฤตินไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งหากให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปอาจจะเกิดความเสียหายต่อราชการและส่วนรวม การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมาย ... นั้นเองครับ



เรื่องที่ ๑๘

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจ “รื้อถอนรั้วเอกชนซึ่งสร้างในที่สาธารณะ” ตามมติประชาคมหมู่บ้านหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๒/๒๕๖๗

ประเด็นข้อพิพาท

ชาวบ้านฟ้องเรียกค่าเสียหาย กรณีผู้ใหญ่บ้านนำรถแบ็คโฮเข้าไปไถทำลายคันดิน รั้วลวดหนาม และแปลงนาในที่ดินซึ่งตนได้เข้าครอบครองทำประโยชน์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยผู้ใหญ่บ้านอ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์

สาระสำคัญ

เมื่อบริเวณที่ดินพิพาทชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยมิได้ตกเป็นสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะมาตั้งแต่ง่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และต่อเนื่องจากนั้นเรื่อยมาย่อมถือได้ว่ามีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชนอย่างช้าที่สุดไม่เกินปี พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีจะโต้แย้งว่าได้ครอบครองที่ดินมาตั้งแต่ว่าปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ก็เป็นเวลาหลังจากที่ดินพิพาทได้ตกเป็นสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างการครอบครองและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวและจะยกเป็นอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินไม่ได้ตามมาตรา ๑๓๐๕ และมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

แม้ว่าที่ดินพิพาทจะมีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก็ตาม แต่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจนายอำเภอหรือผู้ใหญ่บ้านเข้าไปทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ทำไว้ในบริเวณที่ดินพิพาทแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่ผู้ใหญ่บ้านนำรถแบ็คโฮเข้าไปไถทำลายคันดิน รั้วลวดหนาม และแปลงนาของผู้ฟ้องคดี ตามที่ได้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านและมีมติเห็นชอบให้ปรับพื้นที่ให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเป็นความเสียหายจากการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในสังกัด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจ “รื้อถอนรั้วเอกชนซึ่งสร้างในที่สาธารณะ” ตามมติประชาคมหมู่บ้านหรือไม่ ?

“ขวัญใจไก่แจ้ แม่สาวร่างกระโปรงบาน ๆ ขวัญใจชาวบ้าน ต้องพอกำนัน คุณอาผู้ใหญ่ ...” บทเพลงของวงดนตรีเพื่อชีวิตชื่อดัง ที่สื่อถึงผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่ได้รับความนิยมชมชอบจากชาวบ้าน แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของผู้นำท้องถิ่นและบทบาทในการดูแลและพัฒนาหมู่บ้านให้มีความก้าวหน้า

ทั้งนี้ บทบาทสำคัญประการหนึ่งของผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ คือ การเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เช่น การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นหน้าที่ร่วมกันตามกฎหมายระหว่างนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ผู้ใหญ่บ้านจึงเข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับเรื่องนี้ในฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่นั่นเองครับ ...

เช่นนี้ ... หากพบว่ามีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ และจากการประชุมประชาคมหมู่บ้านได้มีมติเห็นชอบให้ใช้รถแบ็คโฮเข้าปรับพื้นที่บริเวณพิพาท รวมทั้งให้รื้อรั้วและปักป้ายเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ ผู้ใหญ่บ้านจะสามารถเข้าดำเนินการตามความต้องการของราษฎรในหมู่บ้านได้หรือไม่ ? วันนี้ ... นายปกครองจะมาไขข้อสงสัยให้กับผู้ติดตามคอลัมน์ “ระเบียบกฎหมาย” จากตัวอย่างคดีพิพาทกันครับ

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... นางดาว (ผู้ฟ้องคดี) อ้างว่า ตนได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงหนึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งติดลำห้วยและที่สาธารณะโดยไม่มีเอกสารสิทธิ และได้อนุญาตให้นายจันทร์เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ต่อมา ในการประชุมประชาคมหมู่บ้านได้มีมติเห็นชอบให้ใช้รถแบ็คโฮปรับพื้นที่บริเวณดังกล่าวให้เป็นพื้นที่แปลงเกษตรและป่าชุมชน โดยให้ชาวบ้านช่วยกันรื้อรั้วและปักป้ายเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ ผู้ใหญ่บ้านจึงได้นำรถแบ็คโฮเข้าไปไถทำลายคันดิน รื้อลวดหนาม และแปลงนาข้าวของนางดาว แม้นางดาวจะได้เข้าห้ามแต่ผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ยอมหยุดโดยอ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์

นางดาวเห็นว่าตนได้ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ที่ดินดังกล่าวไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ จึงยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมถึงนายอำเภอในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่สาธารณประโยชน์ แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการแต่อย่างใด จึงได้ยื่นฟ้องผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ และกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ตามลำดับ) **ต่อศาลปกครอง** ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอที่ให้เข้าไป

รื้อทำลายทรัพย์สินในที่ดินพิพาท โดยให้ผู้ใหญ่บ้านหรือนายอำเภอทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิม รวมกับให้กรมการปกครองชดเชยค่าเสียหายจากการรื้อทำลายคันดิน รั้วลวดหนาม และแปลงนาข้าว เป็นเงินจำนวน ๗๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ใหญ่บ้านนำรถแบ็คโฮเข้าไปรื้อทำลายคันดิน รั้วลวดหนาม และแปลงนาที่พิพาท เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิด ผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอต้องทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิม และกรมการปกครองจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของ ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลพบว่า ที่พิพาทเป็นที่ดินว่างเปล่า ติดลำห้วยและที่สาธารณะ โดยที่นายจันทร์เป็นผู้เคยทำประโยชน์มาก่อนและได้มอบที่ดินให้กับชาวบ้านไว้เพื่อทำประโยชน์ ตามหนังสือมอบที่ดินให้เป็นที่สาธารณะ ลงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ ซึ่งนายจันทร์ได้ให้ถ้อยคำ่ว่า ที่พิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนสามารถเข้าไปทำประโยชน์ร่วมกันได้ โดยตนเข้าไปครอบครองตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และพยานบุคคลที่เป็นผู้สูงอายุ ทั้งที่เคยเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และประธานสภาตำบลต่างให้ถ้อยคำเป็นอย่างเดียวกันว่า ที่พิพาทมีสภาพเป็นป่าทึบ ป่าไผ่ ในอดีตชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยใช้เลียงวัว เลียงควาย หาเห็ดและหน่อไม้

ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า บริเวณที่ดินพิพาทชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีได้ตกเป็นสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และต่อเนื่องจากนั้นเรื่อยมา ย่อมถือได้ว่ามีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชนอย่างช้าที่สุดไม่เกินปี พ.ศ. ๒๔๙๕ แล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีจะโต้แย้งว่าได้ครอบครองที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ก็เป็นเวลาหลังจากที่ดินพิพาทได้ตกเป็นสาธารณประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างการครอบครองและเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินดังกล่าว และจะยกเป็นอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินไม่ได้ตามมาตรา ๑๓๐๕ และมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าที่ดินพิพาทจะมีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก็ตาม แต่การที่ผู้ใหญ่บ้านหรือนายอำเภอได้นำรถแบ็คโฮเข้าไปทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีต้องมีกฎหมายให้อำนาจ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ ๕ ให้เป็นอำนาจของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวันนับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษทันที วรรคสาม กำหนดว่า หากมิได้มีการดำเนินการตามวรรคสอง

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ครบกำหนด และให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ วรรคห้า กำหนดว่า ความในวรรคสองไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว กรณีจึงเห็นได้ว่า **กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจนายอำเภอหรือผู้ใหญ่บ้านเข้าไปทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ทำไว้ในบริเวณที่ดินพิพาทแต่อย่างใด**

ดังนั้น การที่ผู้ใหญ่บ้านนำรถแบ็คโฮเข้าไปไถทำลายคันดิน รื้อลวดหนาม และแปลงนาของผู้ฟ้องคดีตามที่ได้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านและมีมติเห็นชอบให้ปรับพื้นที่ให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ **จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย** และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเป็นความเสียหายจากการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน **กรมการปกครอง** ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในสังกัด **จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน** ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ การให้ผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิม ย่อมเกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม จึงสมควรกำหนดให้ชดใช้เป็นค่าเสียหายแทน

สำหรับการกำหนดค่าเสียหาย นั้น เนื่องจากคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงให้เห็นปรากฏว่าแต่ละรายการมีความเสียหายอย่างไร เป็นจำนวนเท่าใด เมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลปรากฏว่า เสารื้อคอนกรีตหักเสียหายและมีพืชขึ้นอยู่ พืชจึงเสียหายบางส่วน ดังนั้น เมื่อพิจารณาพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดแล้ว จึงสมควรกำหนดค่าเสียหายกรณีเสารื้อคอนกรีตหักเสียหาย จำนวน ๕,๐๐๐ บาท และค่าเสียหายเกี่ยวกับพืชเสียหายจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นค่าเสียหายที่กรมการปกครองต้องรับผิดชอบใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๓๕,๐๐๐ บาท

ส่วนคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอที่ได้สั่งให้เข้าไปทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีในที่ดินพิพาทนั้น เห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกระทำการตามคำขอท้ายฟ้อง อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ วัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีนี้จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งนั้นได้แต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้กรมการปกครองชำระเงินค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวน ๓๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๒/๒๕๖๗)

คดีนี้ ... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนและวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ไว้ว่า ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่

ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำการนั้น ตามหลักที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ก็ตาม แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้อำนาจในการเข้ารื้อถอนหรือทำลายทรัพย์สินของผู้รุกล้ำที่สาธารณประโยชน์ได้ในทันที

โดยกรณีนี้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามกฎหมาย คือ นายอำเภอ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้รุกล้ำที่สาธารณประโยชน์ตามข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันฯ โดยเมื่อมีการดำเนินคดีอาญาและฟังได้ว่าผู้นั้นเข้ายึดถือ ครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่มีสิทธิหรือไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ศาลย่อมมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทนและบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ... นั่นเองครับ !



เรื่องที่ ๑๙

ผู้ใหญ่บ้านเล่นไฮโลว์ในงานศพ : เสียทั้งชื่อเสียง - สูญทั้งตำแหน่ง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๖/๒๕๖๖

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากตำแหน่ง ด้วยเหตุร่วมเล่นการพนันในงานสวดอภิธรรมศพ อันมีความผิดฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

สาระสำคัญ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (ใช้บังคับโดยอนุโลมเรื่องวินัยและโทษทางวินัยของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน) จะเห็นได้ว่าการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (โทษปลดออกหรือไล่ออก) มี ๒ ลักษณะ กล่าวคือ ๑. การกระทำความผิดอาญา โดยได้รับคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ๒. กระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งในส่วนของกรณีพิพาทว่าการกระทำใดอันจะได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้น จะต้องพิจารณาถึง “เกียรติของผู้กระทำ ความรู้สึกของสังคมที่มีต่อการกระทำ ประกอบกับเจตนาในการกระทำ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ของผู้นั้นว่า ได้กระทำการอันทำให้ราชการได้รับความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงหรือไม่”

แม้ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) จะเล่นการพนันในต่างท้องที่โดยไม่ได้อยู่ในความดูแลของตนก็ตาม แต่ในฐานะผู้ใหญ่บ้านก็ยังคงมีหน้าที่ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่เมื่อพบเห็นการกระทำความผิดกฎหมายในการเล่นพนันไฮโลว์ ซึ่งเป็นการพนันที่กฎหมายห้าม ควรเข้าห้ามปรามหรือควรแจ้งต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ แต่มิได้กระทำ และยังเข้าร่วมเล่นไฮโลว์ด้วยจนถูกจับกุม อันแสดงให้เห็นว่ามีเจตนากระทำความผิดโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย การที่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด แต่กลับเป็นผู้กระทำความผิดเอง ถือได้ว่าผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่และประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง เป็นที่เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ของตนอย่างร้ายแรง ทั้งก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีแก่ประชาชนและสังคมโดยรวม เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงและภาพพจน์ของหน่วยงานราชการ จึงเข้าข่ายเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากตำแหน่งฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ใหญ่วัยเล่นไฮโลว์ในงานศพ : เสียทั้งชื่อเสียง - สูญทั้งตำแหน่ง !

“อกุชธุดดี อปายมุขิ อักกะหุตตัง อะปายะมุขัง”

“การเป็นนักเล่นการพนัน เป็นทางแห่งความเสื่อม”

เสื่อมตั้งแต่สุขภาพ ครอบครัว หน้าที่การงาน เรื่อยไปจนถึงเสื่อมศักดิ์ศรีและชื่อเสียง !!

ประเทศไทยเรามีกฎหมายที่ควบคุมการเล่นพนันโดยตรง คือ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งผู้ลักลอบเล่นการพนันจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย และหากผู้เล่นการพนันเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยแล้ว นอกจากจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว ยังมีโทษทางวินัยรออยู่อีกด้วยครับ !!

แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในหมวดเกี่ยวกับวินัยนั้น จะไม่มีมาตราใดที่บัญญัติโดยตรงว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดเล่นการพนัน ผู้นั้นถือว่ากระทำความผิดวินัย แต่มีมาตราที่สามารถนำมาใช้ลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการที่เล่นการพนันได้ เช่น กระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วหรือเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

ดังนั้น ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เล่นการพนันโดยผิดกฎหมาย จึงอาจมีความผิดทางวินัยเป็นของแถม

ในวันนี้นายปกครองจึงขอนำคดีอุทธรณ์ของ “ผู้ใหญ่บ้าน” ในฐานะผู้นำชุมชน ซึ่งถูกจับกุมและถูกร้องเรียนว่าได้ร่วมเล่นการพนันในงานสวดอภิธรรมศพที่ไปร่วมงาน ซึ่งอยู่ต่างหมู่บ้านที่ตนปกครองดูแล ทั้งนี้ ตามต่างจังหวัด เรามักจะเห็นมีการเล่นการพนันกันในงานดังกล่าว โดยอ้างว่าอยู่เป็นเพื่อนเจ้าของงานหรือญาติของผู้เสียชีวิตและเป็นธรรมเนียมปฏิบัติกันมานาน ซึ่งอย่างไรก็ตามก็ถือว่าผิดกฎหมายอยู่ดี

กรณีเช่นนี้ ... ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีหน้าที่ดูแลมิให้มีการกระทำความผิดกฎหมาย แต่กลับกระทำความผิดกฎหมายเสียเอง แม้จะมีใช้ในหมู่บ้านที่ตนปกครองดูแลก็ตาม ซึ่งสุดท้ายผลจะเป็นอย่างไร มาติดตามกันครับ

มูลเหตุของคดีมีอยู่ว่า ... ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ได้ถูกจับกุมและดำเนินคดีกรณีเล่นการพนันในงานสวดอภิธรรมศพ ซึ่งศาลแขวงพิพากษาลงโทษปรับ ๑,๐๐๐ บาท และคดีถึงที่สุด ต่อมาได้มีผู้ร้องเรียนกล่าวโทษขอให้ดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีลักลอบเล่นการพนันไฮโลว์ เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานกระทำการอื่นได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

แน่นอนครับว่า ... ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และเมื่อไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอความเป็นธรรมต่อศาลปกครอง โดยขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ไล่ตนออกจากตำแหน่ง

คดีมีประเด็นปัญหาว่า คำสั่งที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ด้วยเหตุร่วมเล่นการพนันในงานสวดอภิธรรมศพ อันมีความผิดฐานเป็นผู้ประพฤติด้อย่างร้ายแรง เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

เรื่องนี้ ... ทางด้านผู้ใหญ่บ้านก็ได้โต้แย้งว่าตนถูกกลั่นแกล้งจากฝ่ายตรงข้าม โดยมีได้เป็นเจ้าของและไม่ได้เป็นผู้ร่วมเล่น ส่วนเหตุที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินคดีก็เพราะตนอยู่ในกลุ่มผู้เล่นการพนัน ซึ่งตนเห็นว่าเป็นคดีเล็กน้อยและเพื่อให้คดีสิ้นสุดจึงยินยอมชำระค่าปรับจำนวน ๑,๐๐๐ บาท และการจะลงโทษให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้จะต้องเป็นการกระทำความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เท่านั้น

อีกทั้ง นายอำเภอได้เคยพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการกระทำที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ แต่เป็นความประพฤติเสื่อมเสีย ถือเป็นการผิดเล็กน้อยที่ต้องลงโทษภาคทัณฑ์ แต่มีเหตุอันควรงดโทษเนื่องจากได้ประกอบคุณงามความดีและไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน โดยได้กล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีอีกได้

นอกจากนี้ ในการสอบสวนพยานบุคคลก็ได้ข้อมูลว่า ปกติผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ที่ชอบเล่นการพนันเป็นนิสัย แต่ได้เล่นการพนันในวันดังกล่าวจริง

ฟังดูแล้วก็น่าเห็นใจนะครับ ... แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่จะต้องดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ย่อมจะต้องรักษากฎหมายและเป็นแบบอย่างที่ดี เราไปดูคำตัดสินของศาลกันเลยครับ

ศาลปกครองสูงสุดท่านพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (ใช้บังคับโดยอนุโลมเรื่องวินัยและโทษทางวินัยของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน) จะเห็นได้ว่า การกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (โทษปลดออกหรือไล่ออก) มี ๒ ลักษณะ กล่าวคือ ๑. การกระทำความผิดอาญา โดยได้รับคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ๒. กระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติด้อย่างร้ายแรง ซึ่งในส่วนของกรณีพิจารณาว่าการกระทำใดอันจะได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติด้อย่างร้ายแรงนั้น จะต้องพิจารณาถึง “เกียรติของผู้กระทำ ความรู้สึกของสังคมที่มีต่อการกระทำ ประกอบกับเจตนาในการกระทำ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ของผู้ขึ้นว่าได้กระทำการอันทำให้ราชการได้รับความเสียหายต่อภาพพจน์ และชื่อเสียงหรือไม่”

การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้าน ให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยเป็นผู้ที่มีเกียรติและศักดิ์ศรี

รวมทั้งต้องปฏิบัติตามกฎหมายและประเพณีตนอยู่ในระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด ซึ่งเมื่อทราบข่าวหรือสงสัยว่าได้มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนต้องแจ้งต่อกำนันให้ทราบหรือได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านใกล้เคียงต้องแจ้งต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ได้เน้นย้ำให้หน่วยงานถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดเกี่ยวกับการพนันประเภทที่กฎหมายห้ามขาด ถ้าข้าราชการผู้ใดเล่นควรวางโทษถึงปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นการวางแนวทางให้ส่วนราชการนำไปพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง แต่หาได้หมายความว่า หากข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดกระทำความผิดฐานเล่นการพนันแล้วถือว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ที่ต้องลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการทุกกรณี

ทั้งนี้ เมื่อศาลพิจารณาถึงพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งไปร่วมงานสวดอธิธรรมศพ แม้จะต่างท้องที่โดยไม่ได้อยู่ในความดูแลของตนก็ตาม แต่ในฐานะผู้ใหญ่บ้านก็ยังคงมีหน้าที่ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ที่เมื่อพบเห็นการกระทำความผิดกฎหมายในการเล่นพนันไฮโลว์ ซึ่งเป็นการพนันที่กฎหมายห้ามเด็ดขาด ผู้ฟ้องคดีควรห้ามปรามหรือควรแจ้งต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้กระทำให้ไม่ได้ และยังเข้าร่วมเล่นไฮโลว์ด้วย จนถูกจับกุม อันแสดงให้เห็นว่ามีเจตนากระทำความผิดโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และศาลแขวงได้พิพากษาลงโทษปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑,๐๐๐ บาท

การที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด แต่กลับเป็นผู้กระทำความผิดเอง ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีบกพร่องในหน้าที่และประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่งเป็นที่เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ของตนอย่างร้ายแรง ทั้งก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีแก่ประชาชนและสังคมโดยรวม เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงและภาพพจน์ของหน่วยงานราชการ จึงเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฉะนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้อง
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๖/๒๕๖๖)

สรุปได้ว่า ข้าราชการพลเรือนรวมทั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษากฎหมาย เช่น ตำรวจ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ที่นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งก็คืองานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนโดยตรงให้เกิดผลดีหรือมีความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว ยังต้องเคารพกฎหมายโดยประพฤตินให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน รวมทั้งรักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย ไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เพราะถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงที่อาจถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกแล้วแต่กรณีได้

ในส่วนกรณีตามที่พิพาทนี้ แม่ผู้ใหญ่บ้านรายดังกล่าวจะมีได้เป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก อันต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ก็ตาม แต่การที่เป็นผู้ร่วมเล่นในขณะที่ตนมีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้าน ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือหากพบการกระทำความผิดที่มีได้อยู่ในเขตพื้นที่ปกครองดูแลของตน ก็มีหน้าที่ต้องแจ้งผู้มีอำนาจให้ทราบ การเป็นผู้ร่วมเล่นการพนันที่กฎหมายห้ามเด็ดขาด เช่น ไฮโลว์ จนถูกจับกุมและถูกลงโทษปรับ ย่อมถือเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ ศาลได้วินิจฉัยถึงการพิจารณาการกระทำที่จะถือว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งให้พิจารณาถึงเกียรติของผู้กระทำ ความรู้สึกของสังคมที่มีต่อการกระทำ ประกอบกับเจตนาในการกระทำ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ของผู้นั้นว่าได้กระทำการ อันทำให้ราชการได้รับความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงหรือไม่

ดังนั้น การที่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีหน้าที่ดูแลราษฎรให้ปฏิบัติตามกฎหมาย พึงเผลอ เล่นการพนันประเภทที่กฎหมายห้ามเด็ดขาด ในงานสวดอธิษฐานศพที่ชาวบ้านอ้างว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ และแม้จะมีใช้ผู้ที่มิมีนิสัยเล่นการพนันเป็นอาจिन และเล่นนอกเขตพื้นที่ การปกครองดูแลของตนก็ตาม ก็ไม่พ้นที่อาจถูกดำเนินการทางวินัยและถูกวินิจฉัยให้เป็น ผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้เชียววนะครับ ทั้งนี้เป็นไปตามคำกล่าวในตอนต้นของบทความที่ว่า “การพนัน เป็นทางแห่งความเสื่อม”



เรื่องที่ ๒๐

ถูกปลดจาก “ผู้ใหญ่บ้าน” เพราะพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ผ่านบุคคลอื่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๓๙/๒๕๖๗

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง กรณีเข้าเป็นผู้ร่วมเล่นการพนันไฮโลว์โดยผ่านบุคคลอื่น

สาระสำคัญ

เมื่อผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) ได้ร่วมเล่นไฮโลว์ อันเป็นการพนันตามบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และย่อมอาจก่อความเสื่อมศรัทธาจากราษฎรต่อฐานะหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้นำของท้องที่ เกิดความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนในฐานะผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นหัวหน้าราษฎร อันมีลักษณะเป็นความผิดวินัยอีกส่วนหนึ่งด้วย

เมื่อสถานะของผู้ใหญ่บ้านที่ต้องกระทำให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ราษฎรในหมู่บ้านและบุคคลทั่วไปตามนัยมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และยังมีอำนาจหน้าที่ในการที่เกี่ยวข้องกับความอาญาตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ใหญ่บ้านย่อมต้องทราบดีว่าการเล่นการพนันไฮโลว์เป็นการกระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งเมื่อทราบหรือพบเห็นก็ควรดำเนินการในทางป้องปรามหรือแก้ไข โดยแจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งดูแลพื้นที่ที่มีการเล่นไฮโลว์ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามทราบ เพื่อจะได้ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้กระทำความผิด

การที่ผู้ใหญ่บ้านเข้าเป็นผู้ร่วมเล่นการพนันไฮโลว์เสียเอง ซึ่งนอกจากจะมีขอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน และความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนและบุคคลทั่วไป พฤติกรรมดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงถือได้ว่าบกพร่องในหน้าที่และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามนัยมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ใหญ่บ้านโดยอาศัยข้อเท็จจริงและเหตุผลเดียวกัน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ถูกปลดจาก “ผู้ใหญ่บ้าน” เพราะพฤติกรรมแทงไฮโลว์ผ่านบุคคลอื่น

“แทงเสีย แทงเสีย” เสียงพากย์ล้อเลียนในฉากเล่นการพนัน ยังคงก้องอยู่ในความทรงจำ ด้วยเพราะความสนุกของภาพยนตร์ดังกล่าว

ปฏิเสธไม่ได้ว่า “การเล่นพนัน” เป็นสิ่งที่มีมายาวนานนับแต่ในอดีต โดยเปลือกนอกฉาบไว้ด้วยความสนุกสนาน ตื่นเต้นเร้าใจ ซึ่งเป็นปัญหาที่ฝังรากลึก เนื่องเพราะการเล่นพนันส่งผลกระทบต่อตนเอง ครอบครัว และสังคม โดยมักมีการลักลอบเล่นการพนันผิดกฎหมายกันอยู่เนือง ๆ จนเกิดแนวคิดบ่อนเสรีเพื่อให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุมดูแลและจัดเก็บภาษีได้ ซึ่งก็มีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและคัดค้าน

ทว่า ... เมื่อการเล่นพนันเป็นสิ่งที่ยังผิดกฎหมาย ไม่ว่าใครเล่นก็เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง และยังเป็นข้าราชการด้วยแล้วยังมีความผิดทางวินัยตามมาอีกด้วย เช่นเดียวกับอุทาหรณ์วันนี้ ซึ่งเป็นกรณีของผู้ใหญ่บ้านที่ถูกร้องเรียนว่าร่วมเล่นไฮโลว์ แต่ผู้ใหญ่บ้านโต้แย้งว่า ตนไม่ได้เป็นผู้เล่น เพียงแต่เข้าไปพูดคุยทักทายกับญาติและตักเตือนผู้ที่กำลังเล่นพนันให้เล่นน้อยลงเท่านั้น

มาดูกันว่า ... ข้ออ้างดังกล่าวเพียงพอจะทำให้ผู้ใหญ่บ้านรายนี้พ้นผิดหรือไม่ ?

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ถูกร้องเรียนว่าเข้าร่วมเล่นการพนันไฮโลว์กับชาวบ้าน โดยไม่มีการห้ามปรามแต่อย่างใด และมีหลักฐานเป็นภาพถ่ายผู้ฟ้องคดีขณะเล่นการพนัน ภายหลังการสอบสวนเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งจริง

ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้เล่นการพนันตามข้อกล่าวหา แต่เป็นการร้องเรียนกลั่นแกล้งจากกลุ่มผู้สมัครผู้ใหญ่บ้านที่แพ้การเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมา

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องโดยขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และเพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามเดิม

คดีนี้ ... ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณابันทีกถ้อยคำพยานบุคคลของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและพยานบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีอ้างอิง เห็นว่ามีถ้อยคำขัดแย้งกัน แต่เมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายที่ประกอบหนังสือร้องเรียนแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดียืนอยู่ใกล้ชิดในวงพนันไฮโลว์ติดกับบุคคลในเสื้อยืดคอกกลมสีเทาที่นั่งอยู่บนเก้าอี้ โดยบุคคลดังกล่าวถือธนบัตรหลายใบในมือและมีเงินเดิมพันวางอยู่บนแผ่นกระดานบอกแต้มเสี่ยงทายอยู่ตรงหน้า เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นผู้ร่วมเล่นการพนันไฮโลว์

ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ยืนด้านหลังชายคนดังกล่าวหันหน้าเข้าวงเล่นการพนันไฮโลว์ในมือไม่มีธนบัตร และมีภาพถ่ายที่ปรากฏว่ามือของผู้ฟ้องคดีจับแขนของชายคนดังกล่าวหรือชายคนดังกล่าวก็มองเอาธนบัตรลงไปวางบนแผ่นกระดานบอกแต้มเสี่ยงทาย โดยมีผู้ฟ้องคดียืนดูอยู่อย่างสนใจและจดจ่อ รวมถึงลักษณะของผู้ฟ้องคดีที่ก้มลงดูหรือร่วมลุ้นผลเสี่ยงทายเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของการร่วมเล่นการพนันอย่างใกล้ชิด ซึ่งสอดคล้องกับถ้อยคำของพยานจำนวน ๔ ราย ที่ยืนยันว่า **ผู้ฟ้องคดีได้อยู่ร่วมในวงพนันไฮโลว์และได้ร่วมเล่นการพนันด้วย โดยเล่นผ่านบุคคลที่ใส่เสื้อยืดคอกกลมสีเทาที่นั่งอยู่บนเก้าอี้ภายในวงพนัน** (นั่งอยู่ด้านหน้าติดกับผู้ฟ้องคดี) โดยการมอบเงินให้บุคคลดังกล่าวเล่นแทน ส่วนผู้ฟ้องคดีจะเป็นคนสั่งและบอกให้เล่น ซึ่งพยานบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลในท้องที่และยืนยันว่ารู้จักและเคยร่วมกิจกรรมกับผู้ฟ้องคดีและไม่เคยมีเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลทั้งสี่มีฐานะเป็นลูกบ้านของผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีเหตุและไม่กล้าให้ถ้อยคำในทางร้ายแก่ผู้ฟ้องคดี

ประกอบกับพยานบุคคลบางรายยืนยันว่าตนเป็นผู้ร่วมเล่นการพนันด้วย ซึ่งเป็นถ้อยคำในทางที่เป็นผลร้ายแก่ตนเอง ข้อเท็จจริงตามบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลดังกล่าวจึงสอดคล้องกับภาพถ่ายข้างต้น ส่วนพยานบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีอ้างอิงซึ่งยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีได้อยู่ร่วมในวงพนันแต่ไม่ได้ร่วมเล่นการพนันนั้น เมื่อพยานดังกล่าวเป็นบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีอ้างอิงเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนย่อมเป็นธรรมดาที่ต้องให้ถ้อยคำในทางเป็นประโยชน์และสนับสนุนข้อปฏิเสธของผู้ฟ้องคดี ย่อมมีน้ำหนักให้รับฟังได้น้อย

กรณีจึงมีมูลเพียงพอให้เชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร่วมเล่นไฮโลว์ อันเป็นการพนันตามบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ จริง ซึ่งเป็น**พฤติการณ์ที่มีชอบด้วยกฎหมาย**ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการพนันฯ และย่อมอาจก่อความเสื่อมศรัทธาจากราษฎรต่อฐานะหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้นำของท้องที่ เกิดความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนในฐานะผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นหัวหน้าราษฎร อันมีลักษณะเป็นความผิดวินัยอีกส่วนหนึ่งด้วย

เมื่อสถานะของผู้ฟ้องคดีที่ต้องกระทำตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ราษฎรในหมู่บ้าน และบุคคลทั่วไปตามนัยมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และยังมีอำนาจหน้าที่ในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญาตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องทราบดีว่าการเล่นการพนันไฮโลว์เป็นการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีทราบหรือพบเห็นก็ควรดำเนินการในทางป้องปรามหรือแก้ไข โดยแจ้งให้ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดูแลพื้นที่ ที่มีการละเล่นไฮโลว์ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามทราบ เพื่อจะได้ดำเนินการ ตามกฎหมายกับผู้กระทำความผิด

การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นผู้ร่วมเล่นการพนันไฮโลว์เสียเอง ซึ่งนอกจากจะมีชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน และความเชื่อมั่นศรัทธา ของประชาชนและบุคคลทั่วไป พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงถือได้ว่า **บกพร่องในหน้าที่ และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง**

ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามนัยมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ จึงเป็นการกระทำที่**ชอบ ด้วยกฎหมาย** และการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยข้อเท็จจริงและเหตุผลเดียวกัน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน **พิพากษายกฟ้อง** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๓๔/๒๕๖๗)

คดีนี้นับเป็นอุทาหรณ์เตือนสติได้ว่า ... ข้าราชการทุกประเภทนอกจากมีหน้าที่ ต้องปฏิบัติตนตามกฎหมายและรักษาระเบียบวินัยของทางราชการแล้ว ยังต้องปฏิบัติตนให้เป็น **แบบอย่างที่ดี**แก่ประชาชนทั่วไปด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลราษฎร ในหมู่บ้านให้ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่กลับประพฤติตนไม่เหมาะสมโดยเข้าเป็นผู้ร่วมเล่นการพนัน ไฮโลว์ผิดกฎหมายเสียเอง อันกระทบต่อชื่อเสียงของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน และความเชื่อมั่น ศรัทธาของประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ แม้จะใช้วิธีการเล่นผ่านบุคคลอื่น โดยมีได้เล่นด้วยตนเอง ก็ไม่อาจ หลุดพ้นความผิดได้ เพราะศาลท่านรับฟังพยานหลักฐานหลายอย่างประกอบกัน และเห็นว่า มีมูลเพียงพอให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ร่วมเล่นไฮโลว์โดยผ่านบุคคลอื่น และมีได้ปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยแจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งดูแลพื้นที่ที่มีการละเล่นการพนันดังกล่าว หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน ปราบปรามทราบ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายกับผู้กระทำความผิดต่อไป พฤติการณ์ดังกล่าว ของผู้ฟ้องคดีถือได้ว่า **บกพร่องในหน้าที่และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง** คำสั่งให้พ้นจาก ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้วนั่นเองครับ ...

ทั้งนี้ ปัจจุบัน ... การเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาตยังคงเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ซึ่งเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๗ ที่ผ่านมา เว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖ (พ.ศ. ๒๕๖๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งให้การพนัน ๒๓ ชนิด (ตามประเพณีท้องถิ่น) เล่นได้ภายในเวลาที่กำหนด โดยต้องได้รับอนุญาต จากเจ้าหน้าที่ เช่น แข่งวัวลาน กำหนดเวลา ๑๘.๐๐ น.-๖.๐๐ น. ของวันรุ่งขึ้น (เพื่อให้ช่วงเวลา

การเล่นสวดคล้องกับประเพณีการเล่นแข่งวัวลานที่เล่นแข่งกันในเวลากลางคืน) ชกมวย มวยปล้ำ
๑๒.๐๐ น.-๒๔.๐๐ น. โยนห่วง ๐๗.๐๐ น.-๒๔.๐๐ น. โพนกกระจอก ไฟต่อแต้ม ไฟต่าง ๆ
วันอาทิตย์ ๑๒.๐๐ น.-๒๔.๐๐ น. วันอื่น ๑๘.๐๐ น.-๒๔.๐๐ น. ฯลฯ



เรื่องที่ ๒๑

“หวังดีแต่ผิดวิธี” อยากให้ลูกบ้านได้รับราชการ แต่กลายเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นตำแหน่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓๕/๒๕๖๗

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เนื่องจาก มีพฤติการณ์ช่วยเหลือสนับสนุนให้บุตรหลานของชาวบ้านเข้ารับราชการโดยไม่ชอบ อันทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถูกครหา และถูกรังเกียจจากชาวบ้านในหมู่บ้านหรือบุคคลทั่วไปในสังคม ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

สาระสำคัญ

การที่ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับการบอกกล่าวว่า มีบุคคลสามารถช่วยเหลือให้บุตรหลานของชาวบ้านบรรจุเข้ารับราชการตำรวจได้โดยไม่ต้องสอบแข่งขัน แต่ต้องจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าดำเนินการ ซึ่งวิญญูชนทั่วไปย่อมรู้ว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ผู้ใหญ่บ้านย่อมมีหน้าที่แจ้งให้กำนันตำบลทราบ แต่ไม่ดำเนินการใด ๆ กลับให้การสนับสนุนโดยนำความดังกล่าวไปบอกกล่าวแก่ผู้เสียหาย รวมทั้งยังเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ ทำให้ผู้เสียหายหลงเชื่อและยอมจ่ายเงินให้ผู้หลอกลวงเป็นจำนวนมาก อีกทั้งผู้ใหญ่บ้านเองก็ได้ยินยอมจ่ายเงินด้วยเช่นกัน

กรณีจึงเป็นการไม่กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎร และละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องแจ้งการกระทำผิดกฎหมายที่เกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนให้กำนันทราบ อันเป็นการไม่รักษาเกียรติศักดิ์ของการเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่ให้เกิดเสื่อมเสีย ถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๖๑ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และมาตรา ๑๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกได้ตามความร้ายแรงแห่งกรณี

ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งและคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข้อ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

**“หวังดีแต่ผิดวิธี” อยากให้ลูกบ้านได้รับราชการ
แต่กลายเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นตำแหน่ง**

“หมู่บ้าน” ถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดของประเทศไทย โดยมี “ผู้ใหญ่บ้าน” เป็นหัวหน้าราชการของหมู่บ้านที่มาจากการลงคะแนนเลือกของลูกบ้าน มีบทบาทในการช่วยเหลืองานราชการของนายอำเภอและควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาตามที่กฎหมายกำหนด ที่สำคัญจะต้องประพฤติและดำรงตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ลูกบ้านโดยไม่เป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง และต้องรักษาระเบียบวินัยของผู้ใหญ่บ้าน มิเช่นนั้น ... อาจต้องรับโทษทางวินัย

ดังคดีที่จะเล่าต่อไปนี้ ... ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดจากความหวังดีแต่ผิดวิธีของผู้ใหญ่บ้าน ที่อยากให้ลูกหลานของลูกบ้านและลูกหลานของตนเองได้เข้ารับราชการตำรวจ จึงแนะนำช่องทาง และผู้ที่ทำการวิ่งเต้นให้ โดยที่ตนเองมิได้รับผลประโยชน์ใด ๆ แต่สุดท้ายต้องลงเอยด้วยการ พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน มาดูเรื่องราวข้อพิพาทและคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เพื่อเป็นอุทาหรณ์ แก่ผู้ใหญ่บ้านรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐกันครับ ...

เรื่องมีอยู่ว่า ... นายหวังขณะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้มีชาวบ้านร้องเรียน ต่อศูนย์ดำรงธรรมอำเภอว่า นายหวังได้นำความมาบอกแก่ชาวบ้านว่าพี่สะใภ้ของตนรู้จักกับ ผู้ที่สามารถฝากลูกหลานของชาวบ้านในหมู่บ้านให้บรรจุเข้ารับราชการตำรวจได้โดยไม่ต้อง สอบแข่งขัน (อ้างว่ามีผู้ไปสอบแทน) แต่ต้องจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าดำเนินการล่วงหน้า พร้อมทั้ง แจ้งเลขบัญชีโอนเงินของบุคคลดังกล่าว จนมีผู้หลงเชื่อและยอมจ่ายเงินตามที่นายหวังบอกกล่าว รวมเป็นเงินหลายล้านบาท นอกจากนี้ หากผู้เสียหายรายใดมีเงินไม่เพียงพอ นายหวังก็ยังช่วย แนะนำหาเงินมาให้กู้ยืม อีกทั้งยังช่วยอำนวยความสะดวกในการโอนเงิน การพาไปตรวจโรค ที่โรงพยาบาล เป็นต้น แต่ในที่สุดก็ไม่ได้มีการบรรจุเข้ารับราชการตำรวจตามที่ชวนเชื่อ

นายอำเภอจึงได้มีคำสั่งให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏว่ากรณีมีมูล ตามข้อร้องเรียนและเข้าข่ายเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงรายงานผลการตรวจสอบ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้นผู้ว่าฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัย อย่างร้ายแรงกับนายหวัง ซึ่งต่อมาได้มีการรายงานผลการสอบสวนทางวินัยว่า พฤติการณ์ดังกล่าว เป็นการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง สมควรไล่ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ว่าฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของนายหวังมีเจตนาหลอกลวงผู้อื่น ด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ โดยประสงค์ต่อทรัพย์สินและได้ไปซึ่งทรัพย์สินจาก ผู้ถูกหลอกลวง ประกอบกับพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจมีความเห็นควรสั่งฟ้องนายหวัง กับภรรยาในฐานะความผิดร่วมกันฉ้อโกงทรัพย์ พฤติการณ์ของนายหวังจึงเป็นการทำให้ เสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถูกครหา และถูกรังเกียจ

จากชาวบ้านในหมู่บ้านหรือบุคคลทั่วไปในสังคม ถือได้ว่าเป็นผู้ประพตชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ว่าฯ จึงมีคำสั่งลงโทษไล่นายหวังออกจากตำแหน่ง **ผู้ใหญ่บ้าน** นายหวังได้ร้องทุกข์ต่อนายอำเภอ โดยผู้ว่าฯ พิจารณาคำร้องทุกข์แล้วเห็นว่า คำสั่งลงโทษดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย จึงส่งคำร้องทุกข์พร้อมความเห็นไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณา ซึ่งต่อมาปลัดกระทรวงมหาดไทยปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วยก**คำร้องทุกข์** และกรมการปกครองได้แจ้งผลการพิจารณาร้องทุกข์ให้ผู้ว่าฯ ทราบ ผู้ว่าฯ จึงแจ้งผลดังกล่าวให้นายหวังทราบ

นายหวังเห็นว่า ตนไม่ได้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา เนื่องจากด้วยความหวังดี ตนจึงนำความจากพี่สะใภ้ไปบอกกับญาติพี่น้องว่ามีใครสนใจที่จะให้ลูกหลานเป็นข้าราชการตำรวจหรือไม่ แต่ไม่ได้รับปากหรือให้คำมั่นว่าจะได้แน่นอน ซึ่งตัวนายหวังเองก็เกิดความสนใจและอยากให้ลูกหลานของตนเป็นข้าราชการตำรวจเช่นกัน จึงได้จ่ายเงินให้แก่ผู้พี่อ้างว่าจะช่วยเหลือหลานของตนให้บรรจุเป็นข้าราชการตำรวจ โดยผู้เสียหายมีความสนใจจึงได้มาติดต่อนายหวังเพื่อขอเบอร์โทรศัพท์ของผู้แอบอ้างและได้ติดต่อประสานงานกันโดยตรง โดยไม่ได้ผ่านนายหวัง และยินยอมจ่ายเงินด้วยตนเอง หรือใช้ให้นายหวังเป็นผู้ดำเนินการให้ โดยที่ไม่ได้รับผลตอบแทนใด ๆ และไม่ได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่หลอกลวงผู้เสียหายแต่อย่างใด

นายหวัง (ผู้ฟ้องคดี) จึงยื่นฟ้องนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ - ที่ ๓ ตามลำดับ) ต่อ**ศาลปกครองชั้นต้น** เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าฯ ที่ลงโทษไล่นายหวังออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ยกคำร้องทุกข์ของตน

คดีนี้**ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง** ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ขณะเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน รวมทั้งเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำให้ตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามมาตรา ๒๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และมีหน้าที่แจ้งการกระทำผิดกฎหมายที่เกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนให้กำนันทราบตามมาตรา ๒๘ ข้อ ๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการบอกกล่าวจากพี่สะใภ้ว่า มีบุคคลสามารถช่วยเหลือให้บุตรหลานของชาวบ้านบรรจุเข้ารับราชการตำรวจได้โดยไม่ต้องสอบแข่งขัน แต่ต้องจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าดำเนินการ ซึ่ง**วิญญูชนทั่วไปย่อมรู้ว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย** ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่แจ้งให้กำนันตำบลทราบ แต่ไม่ดำเนินการใด ๆ กลับให้การสนับสนุนโดยนำความดังกล่าวไปบอกกล่าวแก่ผู้เสียหาย รวมทั้งยังเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกในการดำเนินการทำให้ผู้เสียหายหลงเชื่อและยอมจ่ายเงินให้ผู้หลอกลวงเป็นจำนวนมาก อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเอง

ก็ได้ยินยอมจ่ายเงินด้วยเช่นกัน อันเป็นการไม่กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎร และละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องแจ้งการกระทำผิดกฎหมายที่เกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนให้กำนันทราบ จึงเป็นการไม่รักษาเกียรติศักดิ์ของการเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่ให้เสื่อมเสีย ถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๖๑ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และมาตรา ๑๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยผู้ว่าฯ มีอำนาจสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกได้ตามความร้ายแรงแห่งกรณี

ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓๕/๒๕๖๓)

คดีดังกล่าว ... นับว่าเป็นอุทาหรณ์ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลราษฎรให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงต้องกระทำตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ราษฎร ทั้งยังมีหน้าที่แจ้งการกระทำผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นให้กำนันทราบอีกด้วย การที่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับความเชื่อถือจากลูกบ้านนำความเท็จเกี่ยวกับการช่วยเหลือให้ได้รับราชการโดยไม่ต้องสอบแต่ต้องจ่ายค่าดำเนินการ ซึ่งวิญญูชนทั่วไปย่อมรู้ว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แม้ตนเองจะมีได้รับประโยชน์และอาจเป็นผู้เสียหายเอง ก็ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง กรณีไม่รักษาเกียรติศักดิ์ของการเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่ให้เสื่อมเสียที่อาจถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้

“หวังดีแต่ผิดวิธีเช่นนี้ ... ต้องใคร่ครวญให้ดีกว่านี้นะครับ !”



เรื่องที่ ๒๒

ออกคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติ ป.ป.ช. โดยไม่ยกเลิกคำสั่งเดิม ... เป็นการลงโทษซ้ำหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๓/๒๕๖๘ (ประชุมใหญ่)

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิ่มโทษกักขังจากตัดเงินค่าตอบแทนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน เป็นไล่ออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สืบเนื่องมาจากกรณีที่กำนันผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่าทุจริตปลอมเอกสารเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินหรือทรัพย์สิน เพื่อให้ได้รับเงินค่าเวนคืน หรือค่ารื้อถอน หรือค่าขนย้ายในพื้นที่โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ มาเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ

สาระสำคัญ

หลัก “บุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว” เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ไม่ว่าจะเป็นความผิดและโทษทางอาญา ความผิดและโทษทางปกครอง หรือความผิดและโทษทางวินัยก็ตาม การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ถือเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

ฉะนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิ่มโทษกักขัง (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นการสั่งลงโทษใหม่ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้เป็นกรณีการสั่งเปลี่ยนแปลงโทษ (ชั้นการทบทวนของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสูงกว่า) ที่จะทำให้คำสั่งที่ลงโทษตัดเงินค่าตอบแทนเป็นอันยกเลิกไปโดยผลของกฎหมายแต่อย่างใด เมื่อยังมีได้มีการเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษตัดเงินค่าตอบแทน คำสั่งดังกล่าวจึงยังมีผลบังคับอยู่

ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิ่มโทษเป็นไล่ออกจากราชการ (ตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยยังมีได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งตัดเงินค่าตอบแทนเสียก่อน จึงทำให้กำนันได้รับโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว กล่าวคือ โทษตัดเงินค่าตอบแทนหนึ่งครั้ง และโทษไล่ออกจากตำแหน่งอีกหนึ่งครั้ง อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษซ้ำสำหรับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว

**ออกคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติ ป.ป.ช. โดยไม่ยกเลิกคำสั่งเดิม ...
เป็นการลงโทษซ้ำหรือไม่ ?**

“บุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้ง สำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว”
ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำให้เพียงครั้งเดียว ไม่ว่าจะเป็นความผิดและโทษทางอาญา ความผิดและโทษทางปกครอง หรือความผิดและโทษทางวินัยก็ตาม

มีประเด็นน่าสนใจชวนคิดว่า กรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กำนัน โดยตัดเงินค่าตอบแทนไปแล้ว แต่ต่อมาได้มีคำสั่งลงโทษใหม่เป็น**ไล่ออกจากราชการ** (ตามมติชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)) โดยที่ไม่ได้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินค่าตอบแทนเดิมเสียก่อน ... เช่นนี้ จะถือเป็นการลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว หรือเป็นการลงโทษซ้ำหรือไม่ ?

ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ฯ ได้วินิจฉัยไว้อย่างน่าสนใจถึงหลักการข้างต้น นอกจากนี้ ยังได้พิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่งลงโทษกรณีดังกล่าวด้วย มาติดตามกัน लेकर ...

มูลเหตุของข้อพิพาทเกิดจาก ... กำนันชัยถูกร้องเรียนกล่าวว่า ร่วมกันกับพวกทุจริตปลอมเอกสารเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินหรือทรัพย์สิน เพื่อให้ได้รับเงินค่าเวนคืน หรือค่ารื้อถอนหรือค่าขนย้าย ในพื้นที่โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำมาเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ ซึ่งต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยตัดเงินค่าตอบแทน ร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน ซึ่งกำนันชัยก็ยอมรับแต่โดยดี โดยไม่ได้ร้องทุกข์คำสั่งดังกล่าว

๒ ปีต่อมา ทางจังหวัดได้รับหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากำนันชัยกับพวก**กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง** ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม มาตรา ๘๕ วรรคสอง และมาตรา ๙๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๖๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ใช้บังคับขณะนั้น) เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษต่อไป

ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่ง**ไล่ก้านันชัย**ออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้างต้น ก้านันชัยได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทย โดยต่อมากระทรวงมหาดไทยมีคำวินิจฉัยให้**ยกคำร้องทุกข์** และเห็นว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการยังไม่ถูกต้อง เนื่องจากการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเรื่องที่มีมูลกรณีเดียวกันกับที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งตัดเงินค่าตอบแทนของก้านันชัย จึงถือว่าการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการสอบสวนใหม่หรือเป็นการสอบสวนเพิ่มเติม และการลงโทษใหม่ตามฐานความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นลักษณะของการเพิ่มโทษตามมาตรา ๑๐๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งมีผลให้โทษเดิมยกเลิกไป จึงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด**แก้ไขคำสั่งลงโทษเป็นคำสั่งเพิ่มโทษแทน** จากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ยกเลิกคำสั่งที่ไล่ก้านันชัยออกจากราชการ และในวันเดียวกันก็ได้มี**คำสั่งเพิ่มโทษ** (ตามความเห็นกระทรวงมหาดไทย) จากตัดเงินค่าตอบแทน ร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน เป็น**ไล่ออกจากราชการ โดยมีได้ยกเลิกคำสั่งที่ลงโทษตัดเงินค่าตอบแทนแต่อย่างใด**

ก้านันชัยเห็นว่า เมื่อตนได้รับโทษตัดเงินค่าตอบแทน ถือว่ากระบวนการสอบสวนและลงโทษได้ยุติแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจนำเรื่องมาพิจารณาใหม่ได้อีก และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษไล่ตนออกจากราชการโดยมีได้ยกเลิกคำสั่งที่ลงโทษตัดเงินค่าตอบแทนดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งคำสั่งที่เพิ่มโทษก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน จึงยื่น**ฟ้องจังหวัด** (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และ**กระทรวงมหาดไทย** (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อ**ศาลปกครอง** เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่เพิ่มโทษตนเป็นไล่ออกจากราชการ และให้คืนเงินค่าตอบแทนที่ถูกตัดไป รวมทั้งให้จังหวัดชดใช้ค่าเสียหาย เดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๓ ปี ตามอายุราชการที่เหลืออยู่

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าการจะพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นเงินจำนวนเท่าใด จำต้องพิจารณาก่อนว่า คำสั่งเพิ่มโทษที่พิพาทชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ อย่างไร ?

ปัญหาประการแรก คือ **ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.** ในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มีผลใช้บังคับ สามารถกระทำได้อหรือไม่ ?

ศาลเห็นว่า แม้การกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยจะเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ก่อนที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มีผลใช้บังคับ (ตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒) แต่โดยที่บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการมีมติชี้มูลความผิดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดองค์กร อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบการกระทำผิดความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการทางวินัยและทางอาญาต่อไป จึงมีลักษณะเป็น**กฎหมายวิธีสบัญญัติ** และมีผลใช้บังคับ

แก่กรณีทีกล่าวหาร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะนั้นกระทำความผิดวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้

ปัญหาประการที่สอง คือ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิ่มโทษจากตัดเงิน ค่าตอบแทน ร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน เป็นไล่ออกจากราชการ ถือเป็นการลงโทษผู้ฟ้องคดี ซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำความผิดวินัยเรื่องเดียวกันกับที่เคยถูกลงโทษมาแล้ว อันเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ?

ศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับหลัก “บุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว” อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำให้เพียงครั้งเดียว ไม่ว่าจะเป็นความผิดและโทษ ทางอาญา ความผิดและโทษทางปกครอง หรือความผิดและโทษทางวินัยก็ตาม การลงโทษบุคคล มากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำให้เพียงครั้งเดียว ถือเป็นการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเกินความจำเป็น แก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

ฉะนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการสั่งลงโทษใหม่ ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. **หาใช่เป็นกรณีการสั่งเปลี่ยนแปลงโทษ** (ชั้นการทบทวน ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสูงกว่า) ตามมาตรา ๑๐๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนฯ ที่ทำให้คำสั่งที่ลงโทษตัดเงินค่าตอบแทนผู้ฟ้องคดีเป็นอันยกเลิกไป โดยผลของกฎหมายแต่อย่างใด (ปัจจุบันการทบทวนของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสูงกว่า เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐๕) เมื่อยังมีได้ มีการเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษตัดเงินค่าตอบแทนผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงยังมีผลบังคับอยู่

ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิ่มโทษเป็นไล่ออกจากราชการ (ตามมติ ชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยยังมีได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งตัดเงินค่าตอบแทนเสียก่อน จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว กล่าวคือ โทษตัดเงินค่าตอบแทนหนึ่งครั้ง และโทษไล่ออกจากตำแหน่งอีกหนึ่งครั้ง อันเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษซ้ำสำหรับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว

อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยดำเนินการเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษตัดเงินค่าตอบแทนผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันออกคำสั่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ย่อมถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยสำหรับการกระทำความผิดในกรณีเรื่องเดียวกันนี้มาก่อน

เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นโล่ออกจากราชการ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากราชการตามคำสั่งที่ลงโทษโล่ออกออกจากราชการ โดยยังมีได้ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษตัดเงินค่าตอบแทน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการไม่ได้รับค่าตอบแทนตามสิทธิที่พึงได้รับ อันเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ฟ้องคดี

ปัญหาประการสุดท้าย คือ กระทรวงมหาดไทยต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ?

ศาลได้พิจารณาองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามบทบัญญัติมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมี ๓ ประการ คือ (๑) กระทำผิดโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (๒) การกระทำความผิดในประการแรกก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น (๓) มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น บุคคลจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้อื่นตามความในมาตรานี้ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

ฉะนั้น การที่จะให้บุคคลผู้ที่ไม่ได้กระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้อื่นโดยที่ตนเองไม่ได้กระทำความผิด ย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องความรับผิดทางละเมิด อันเป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองอาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ส่วนกรณีที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียงใด นั้น ศาลได้วินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษตัดเงินค่าตอบแทนผู้ฟ้องคดี ให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันออกคำสั่งดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการแล้ว ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยสำหรับการกระทำความผิดในกรณีเรื่องเดียวกันนี้มาก่อน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งหรือยกข้อต่อสู้ว่า ตนเองไม่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหา จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหาจริง

ซึ่งมีโทษทางวินัย ๒ สถาน คือ ปลดออก หรือไล่ออก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในตำแหน่งกำนันตามคำขอ ดังนั้น ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับก็คือ เงินค่าตอบแทนที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษตัดไว้ จำนวน ๕๐๐ บาท (๑ เดือน)

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา แก้อำนาจพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้จังหวัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๐๐ บาท ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นตามส่วนแห่งการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๓/๒๕๖๘ (ประชุมใหญ่)*)

จากคดีดังกล่าว สรุปได้ว่า ... กรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยและพิจารณามีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาไปแล้ว หากมีคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ตามมติการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเสียก่อน มิเช่นนั้นจะเป็นผลให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า บุคคลไม่อาจถูกลงโทษซ้ำสำหรับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว และถือเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย เกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ และยังถือเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษด้วย



เรื่องที่ ๒๓

ร้องให้นายอำเภอตรวจสอบผู้ใหญ่บ้าน แต่เหตุไฉน ... ฟ้องศาลให้ตรวจสอบนายอำเภอ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๑๓/๒๕๖๗

ประเด็นข้อพิพาท

ราษฎรในหมู่บ้านฟ้องขอให้ นายอำเภอตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ถูกต้องตามที่ตนได้ร้องเรียน และมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง สืบเนื่องจากกรณีที่ตนได้ร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง รวมทั้งมีพฤติกรรมส่อไปในทางไม่สุจริต ซึ่งนายอำเภอตรวจสอบแล้วได้ยุติเรื่อง เพราะเห็นว่าไม่พบความผิดตามที่ร้องเรียน

สาระสำคัญ

การที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยได้ทำการสอบปากบุคคล รวมทั้งรวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังได้มีหนังสือแจ้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และมีความเห็นโดยตั้งอยู่บนฐานของข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบ นั้น เป็นการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของพยานบุคคล ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากพยานบุคคล และขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการใช้ดุลพินิจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีที่มีการร้องเรียนกล่าวหาผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว อีกทั้งการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวก็ถูกต้องตรงตามที่ร้องเรียน และไม่ปรากฏว่ามีลักษณะเป็นการช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่นายอำเภอได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียนกล่าวหา และมีความเห็นว่ายังไม่พบพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือสร้างความเสียหายให้กับหมู่บ้าน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่นายอำเภอมิได้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

**ร้องให้นายอำเภอตรวจสอบผู้ใหญ่บ้าน แต่เหตุไฉน ...
ฟ้องศาลให้ตรวจสอบนายอำเภอ ?**

กรณีราษฎรร้องเรียนพฤติกรรมหรือร้องขอให้ตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องดำเนินการสอบสวน ซึ่งหากพบว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งจริง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้

คอลัมน์ “ระเบียบกฎหมาย” ในฉบับนี้ ... ได้หยิบยกกรณีที่ประชาชนหรือราษฎรในหมู่บ้านได้มีการร้องเรียนกล่าวหาว่า ผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง รวมทั้งมีพฤติกรรมส่อไปในทางไม่สุจริต เพื่อขอให้มีการตรวจสอบเรื่องที่ร้องเรียน และมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเสีย ! แต่ทว่าเมื่อนายอำเภอตรวจสอบแล้วกลับยุติเรื่อง เพราะไม่พบความผิดตามที่ร้องเรียน

เช่นนี้ ... ราษฎรที่ร้องเรียนเกิดความคับข้องใจว่านายอำเภอช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านคนดังกล่าวหรือไม่ จึงฟ้องศาลปกครองขอให้ตรวจสอบการทำหน้าที่ของนายอำเภออีกที สุดท้ายแล้วผลจะเป็นอย่างไร จะมีใครผิดหรือไม่ ไปดูกันเลยครับ !

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีและนายปกป้อง ซึ่งเป็นราษฎรในหมู่บ้าน ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ขอให้ตรวจสอบพฤติกรรมของนางนกน้อยซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยกล่าวหาว่าได้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ รวมทั้งมีการดำเนินการโครงการยกระดับศักยภาพหมู่บ้านเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ (ปลูกป่าชุมชน) และโครงการก่อสร้างโรงเรียนน้ำตมที่ส่อไปในทางไม่สุจริตหรือทุจริตต่อหน้าที่

ต่อมา นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีตามที่มีการร้องเรียน เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ ได้รายงานนายอำเภอว่า **ยังไม่พบพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือสร้างความเสียหายให้กับหมู่บ้าน** ซึ่งนายอำเภอได้พิจารณาเห็นชอบตามความเห็นที่คณะกรรมการฯ เสนอ โดยได้ว่ากล่าวตักเตือนและกำชับการปฏิบัติหน้าที่ของนางนกน้อยให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ รวมทั้งได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของนายอำเภอข้างต้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยชี้แจงผลการตรวจสอบที่ไม่สมเหตุสมผล ไม่ตรงตามประเด็นที่ตนร้องเรียน มีการช่วยเหลือนางนกน้อย จึงได้ยื่นฟ้องนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อ**ศาลปกครอง** ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้นายอำเภอตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ถูกต้องตามที่ตนได้ร้องเรียน รวมทั้งให้นายอำเภอมีคำสั่งให้นางนกน้อยพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่นายอำเภอดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นควรยุติเรื่อง โดยมีได้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าฯ เพื่อมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ถูกกล่าวหา) พ้นจากตำแหน่ง เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ?

โดยมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า การที่นายอำเภอได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีตามที่มีการร้องเรียนกล่าวหาแล้ว มีความเห็นว่ายังไม่พบพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือสร้างความเสียหายให้กับหมู่บ้าน เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการกระทำของผู้ใหญ่บ้านในกรณีตามที่มีการกล่าวหา โดยอ้างว่ามีพฤติกรรมบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤตินไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง กรณีบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ และกรณีมีการดำเนินการส่อไปในทางไม่สุจริตโครงการยกระดับศักยภาพหมู่บ้านฯ และโครงการก่อสร้างโรงเรียนน้ำดื่ม นายอำเภอได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสอบสวนตามที่ผู้ว่าฯ มอบหมาย อันเป็นการดำเนินการตามนัยมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยสอบปากคำฝ่ายผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียน คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ คณะกรรมการเบิกจ่าย และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แล้วสรุปผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี โดยมีความเห็นว่ายังไม่พบพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือสร้างความเสียหายให้กับหมู่บ้าน ซึ่งนายอำเภอได้พิจารณาเห็นชอบตามความเห็นที่คณะกรรมการฯ เสนอ และได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ว่าฯ ทราบ ตามลำดับ

จึงเห็นได้ว่า การที่คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยได้ทำการสอบปากคำบุคคล รวมทั้งรวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังได้มีหนังสือแจ้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีโครงการสร้างโรงเรียนน้ำดื่ม และมีความเห็นโดยตั้งอยู่บนฐานของข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบ นั้น เป็นการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของพยานบุคคล ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากพยานบุคคล และขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการใช้ดุลพินิจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีที่มีการร้องเรียนกล่าวหาผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว อีกทั้งการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวก็ถูกต้องตรงตามกับผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียน และไม่ปรากฏว่ามีลักษณะเป็นการช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่นายอำเภอได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียนกล่าวหา และมีความเห็นว่ายังไม่พบพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือสร้างความเสียหายให้กับ

หมู่บ้าน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่นายอำเภอมิได้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าฯ เพื่อมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๑๓/๒๕๖๓)

สรุปได้ว่า ... การที่นายอำเภอทำการสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ราษฎรในหมู่บ้าน ได้ร้องเรียนว่า ผู้ใหญ่บ้านมีพฤติกรรมบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต โดยมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็น ของพยานบุคคล ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากพยานบุคคล และขอให้ผู้ครอบครองเอกสาร ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการใช้ดุลพินิจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว เมื่อการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงถูกต้องตรงตามที่มีการร้องเรียน โดยไม่ปรากฏว่ามีลักษณะเป็นการช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้าน ให้พ้นจากความผิดตามที่ถูกกล่าวหา การที่นายอำเภอมีความเห็นว่ายังไม่พบพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือสร้างความเสียหายให้กับหมู่บ้าน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เป็นอันว่า ศาลท่านได้ตรวจสอบการทำหน้าที่ของนายอำเภอแล้วว่า ได้ดำเนินการ สอบสวนเรื่องตามที่มีการร้องเรียนกล่าวหาผู้ใหญ่บ้านโดยชอบด้วยกฎหมายและครบถ้วน กระบวนความแล้ว อันจะเป็นการคลายความคับข้องใจให้แก่ผู้ร้องเรียน ... นั่นเองครับ



เรื่องที่ ๒๔

ศาลยกฟ้องด้วยเหตุ “ยกประโยชน์แห่งความสงสัย”
ผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนที่งดจ่ายเพียงใด ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๙/๒๕๖๙

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ใหญ่บ้านฟ้องขอให้กรรมการปกครองจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งในระหว่างที่ถูกสั่งพักหน้าที่ให้แก่ตน เนื่องจากกรณีถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมและดำเนินคดีอาญา ซึ่งศาลพิพากษายกฟ้องและคดีถึงที่สุดแล้ว

สาระสำคัญ

ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอสั่งพักหน้าที่เพราะเหตุถูกฟ้องคดีอาญา และต่อมาคดีเสร็จเด็ดขาดตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นที่สุดว่าไม่ได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา เป็นผู้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับคืนเงินตอบแทนตำแหน่งเป็นรายเดือนที่งดจ่ายในระหว่างถูกพักหน้าที่ และเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องมีคำสั่งให้จ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ส่วนจะจ่ายในอัตราใดย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ. ๒๕๐๒ กล่าวคือ หากเห็นว่าผู้ใหญ่บ้านไม่มีมลทินหรือมัวหมอง ให้จ่ายให้เต็มตามอัตราที่ได้รับก่อนวันให้พักหน้าที่ แต่ถ้าเห็นว่ามีมลทินหรือมัวหมอง ให้จ่ายในอัตราใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของอัตราที่ได้รับก่อนวันให้พักหน้าที่

กรณีที่ศาลจังหวัดและศาลอุทธรณ์ภาคฯ พิพากษาว่าผู้ใหญ่บ้านไม่ได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหาและยกฟ้อง เป็นผลจากการที่โจทก์ไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานให้เห็นเป็นประจักษ์ได้ว่าผู้ใหญ่บ้านร่วมกับพวกลักทรัพย์ หรือรู้อยู่แล้วในขณะที่ร่วมกับพวกนำของกลางไปขายว่าเป็นทรัพย์ที่ได้จากการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแม้ไม่อาจรับฟังได้ชัดแจ้งว่าผู้ใหญ่บ้านร่วมกับพวกกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ในเคหสถานในเวลากลางคืน หรือรับของโจรตามที่โจทก์กล่าวหาหรือไม่ แต่ในทางตรงกันข้ามก็ทำให้ไม่อาจเชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ใหญ่บ้านไม่มีส่วนรู้เห็นว่าของกลางเป็นทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาเช่นกัน

ทั้งนี้ แม้ไม่อาจชี้ชัดได้ว่าผู้ใหญ่บ้านกับพวกร่วมกันกระทำความผิดฐานรับของโจร แต่ถือได้ว่าทำให้ผู้ใหญ่บ้านตกเป็นผู้มีมลทินหรือมัวหมองในเรื่องที่กล่าวหาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ใหญ่บ้านจึงมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งในอัตราเพียงไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของอัตราที่ได้รับก่อนวันให้พักหน้าที่ ดังนั้น กรรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยราชการต้นสังกัดผู้ใหญ่บ้าน จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งให้แก่ผู้ใหญ่บ้าน

**ศาลยกฟ้องด้วยเหตุ “ยกประโยชน์แห่งความสงสัย”
ผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนที่งดจ่ายเพียงใด ?**

เมื่อผู้นำท้องถิ่นอย่างกำนันผู้ใหญ่บ้าน ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวหรือถูกสั่งพักหน้าที่ เนื่องจากถูกดำเนินคดีอาญา คำถามที่ตามมาหลังจากศาลมีคำพิพากษายกฟ้องคือ สิทธิในเงินตอบแทนที่ถูกงดจ่ายไปในระหว่างนั้นจะเป็นอย่างไร ? คอลัมน์ “ระเบียบกฎหมาย” ในฉบับนี้ นายปกครองจึงขอหยิบยกคดีที่ผู้ใหญ่บ้านยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้กรรมการปกครองจ่ายเงินตอบแทนในระหว่างที่ตนถูกสั่งพักหน้าที่ อันสืบเนื่องมาจากถูกฟ้องในคดีอาญา ข้อหาลักทรัพย์ หรือรับของโจร ซึ่งศาลจังหวัดและศาลอุทธรณ์ภาคฯ มีคำพิพากษายกฟ้อง โดยยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งให้กลับเข้ารับหน้าที่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน แต่ไม่จ่ายเงินตอบแทนในระหว่างพักหน้าที่ให้ !

มาดูกันว่า ... เมื่อคดีอาญาศาลยกฟ้อง เพราะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากพยานหลักฐานไม่ชัดเจน ซึ่งอาจเข้าข่ายมีมลทินหรือมัวหมอง เช่นนี้ ... ผู้ใหญ่บ้านจะมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งที่งดจ่ายในระหว่างถูกพักหน้าที่หรือไม่ เพียงใด ?

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมและดำเนินคดีอาญาผู้ฟ้องคดีกับพวก และแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ฟ้องคดีว่าร่วมกันลักทรัพย์ในเคหสถานในเวลากลางคืน โดยร่วมกันกระทำความผิดตั้งแต่สองคนขึ้นไป หรือร่วมกันรับของโจร นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักหน้าที่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายอำเภอ ซึ่งนายอำเภอได้ส่งหนังสืออุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ โดยในระหว่างนั้นศาลจังหวัดได้มีคำพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดี และต่อมาศาลอุทธรณ์ภาคฯ ก็ได้มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลจังหวัด (คดีถึงที่สุด)

หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอให้นายอำเภอมีคำสั่งให้ตนกลับเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ว่าฯ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับหน้าที่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งตั้งแต่กลับเข้ารับหน้าที่ นายอำเภอมีหนังสือส่งคำสั่งดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี และแจ้งไปในหนังสือนี้ด้วยว่า ผู้ว่าฯ ไม่จ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งในระหว่างพักหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องนายอำเภอและกรรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้กรรมการปกครองชดใช้เงินตอบแทนตำแหน่งให้แก่ตนในระหว่างที่ต้องพักหน้าที่พร้อมดอกเบี้ย

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า กรรมการปกครองต้องจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในระหว่างพักหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ?

โดยมีข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสาม บัญญัติว่า อำนาจการลงโทษ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ให้เป็นไปดังนี้ ... (๒) นายอำเภอมีอำนาจลงโทษกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ... ดังนี้ ... (ค) ลงโทษภาคทัณฑ์ เมื่อกำหนดผู้ใหญ่บ้านคนใดถูกฟ้องในคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณี ที่ต้องหาว่าทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกสอบสวนเพื่อไล่ออกหรือปลดออก ถ้านายอำเภอเห็นว่า จะคงให้อยู่ในตำแหน่งจะเป็นการเสียหายแก่ราชการจะสั่งให้พักหน้าที่ก็ได้ แล้วรายงานให้ ข้าหลวงประจำจังหวัดทราบ การสั่งให้กลับเข้ารับหน้าที่ตลอดถึงการวินิจฉัยว่าจะควรจ่ายเงินเดือน ระหว่างพักให้เพียงใดหรือไม่ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณาสั่ง อนุโลมตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทน ตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ให้แก่ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ (ใช้บังคับในขณะ เกิดกรณีพิพาท) ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การจ่ายเงินตอบแทนกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ... ซึ่งถูกสั่งพักหน้าที่ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนของข้าราชการ ผู้ถูกสั่งพักราชการ โดยอนุโลม ... และพระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๗ บัญญัติว่า เงินเดือนระหว่างพักราชการนั้น เมื่อคดีหรือกรณีถึงที่สุด (๑) ถ้าปรากฏว่า ข้าราชการผู้ถูกสั่งพักมิได้กระทำความผิด และไม่มีมลทินหรือมัวหมอง ให้จ่ายให้เต็ม (๒) ถ้าปรากฏว่าข้าราชการผู้ถูกสั่งพักมิได้กระทำความผิดแต่มีมลทินหรือมัวหมอง หรือปรากฏว่า ข้าราชการผู้ถูกสั่งพักได้กระทำความผิด แต่ถูกลงโทษไม่ถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้จ่ายได้ ไม่เกินครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่ได้รับก่อนวันให้พักราชการตามที่เจ้ากระทรวงจะได้กำหนด ...

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอ สั่งพักหน้าที่เพราะเหตุถูกฟ้องคดีอาญา และต่อมาคดีเสร็จเด็ดขาดตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นที่สุดว่าไม่ได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา จึงเป็นผู้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับคืน เงินตอบแทนตำแหน่งเป็นรายเดือนที่จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างถูกพักหน้าที่เป็นเวลา ๒๐ เดือน และเป็นหน้าที่ของผู้ว่าฯ ที่จะต้องมีคำสั่งให้จ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ข้างต้น ส่วนจะให้อัตราโดยย่อเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ. ๒๕๐๒ กล่าวคือ หากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีมลทินหรือมัวหมอง ให้จ่ายให้เต็มตามอัตราที่ได้รับก่อนวัน ให้พักหน้าที่ แต่ถ้าเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีมลทินหรือมัวหมอง ให้จ่ายในอัตราใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของอัตราที่ได้รับก่อนวันให้พักหน้าที่

ฉะนั้น การที่ผู้ว่าฯ มีคำสั่งแจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีว่าไม่จ่ายเงินตอบแทนตำแหน่ง ในระหว่างพักหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในชั้นจับกุมผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพข้อหาร่วมกันรับของโจร แต่ในระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวนผู้ฟ้องคดีกลับคำให้การเป็นปฏิเสธตลอดข้อกล่าวหา ส่วนการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล นั้น **เห็นได้ว่า** กรณีที่ศาลจังหวัดและศาลอุทธรณ์ภาคฯ พิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหาและยกฟ้องผู้ฟ้องคดี เป็นผลจากการที่โจทก์ไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานให้เห็นเป็นประจักษ์ได้ว่าผู้ฟ้องคดีร่วมกับพวกลักทรัพย์รถยนต์ของกลาง หรือรู้อยู่แล้วในขณะที่ร่วมกับพวกนำรถยนต์ของกลางไปขายให้แก่ผู้ที่จะรับซื้อว่าเป็นทรัพย์ที่ได้จากการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้ไม่อาจรับฟังได้ชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีร่วมกับพวกกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ในเคสสถานในเวลากลางคืน หรือรับของโจรตามที่โจทก์กล่าวหาหรือไม่ แต่ในทางตรงกันข้าม ก็ทำให้**ไม่อาจเชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัย**ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนรู้เห็นว่ารถยนต์ของกลางเป็นทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาเช่นกัน

ทั้งนี้ แม้ไม่อาจชี้ชัดได้ว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกร่วมกันกระทำความผิดฐานรับของโจร แต่ถือได้ว่าทำให้ผู้ฟ้องคดีตกเป็น**ผู้มีมลทินหรือมัวหมองในเรื่องที่กล่าวหาตาม**ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการฯ ผู้ฟ้องคดี**ย่อมมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งในอัตราเพียงไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของอัตราที่ได้รับ**ก่อนวันให้พักหน้าที่ ดังนั้น กรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยราชการต้นสังกัดผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจำนวนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้กรมการปกครองจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในระหว่างถูกพักหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของอัตราที่ได้รับก่อนวันให้พักหน้าที่) พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๙/๒๕๖๙)

จากคดีดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้ ...

๑. กรณีที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกนายอำเภอสั่งพักหน้าที่เพราะเหตุถูกฟ้องคดีอาญา และต่อมาคดีเสร็จเด็ดขาดตามคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นที่สุดว่าไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือยกฟ้อง ถือว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกสั่งพักหน้าที่ดังกล่าวเป็นผู้อยู่ในหลักเกณฑ์ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งเป็นรายเดือนซึ่งดจ่ายในระหว่างถูกพักหน้าที่

๒. การสั่งให้กลับเข้ารับหน้าที่ตลอดถึงการวินิจฉัยว่าควรจ่ายเงินตอบแทนระหว่างพักให้หรือไม่ เพียงใด นั้น เป็นอำนาจของผู้ว่าฯ ที่จะพิจารณา โดยหากเห็นว่าไม่มีมลทินหรือมัวหมอง กฎหมายก็ได้กำหนดให้จ่ายเต็มตามอัตราที่ได้รับก่อนวันให้พักหน้าที่ แต่ถ้าเห็นว่ามัวหมอง ให้จ่ายในอัตราใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของอัตราที่ได้รับก่อนวันให้พักหน้าที่

๓. กรณีตามอุทธรณ์ข้างต้น เมื่อการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลเสร็จเด็ดขาดตามคำพิพากษาซึ่งเป็นที่สุดว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งซึ่งด้อยในระหว่างถูกพักหน้าที่ แต่โดยที่เหตุที่ศาลยกฟ้องในคดีอาญา เนื่องจากโจทก์ไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานให้เห็นเป็นประจักษ์ ศาลจึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่จำเลยคือผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้ไม่อาจชี้ชัดได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิด แต่ในทางตรงกันข้ามก็ทำให้ไม่อาจเชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนรู้เห็น จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีตกเป็นผู้มีมลทินหรือมีหมองในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งในอัตราเพียงไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของอัตราที่ได้รับก่อนวันให้พักหน้าที่



เรื่องที่ ๒๕

เข้าซื้อถดถอนผู้ใหญ่บ้าน ... ครบเงื่อนไขตามกฎหมาย ไม่ต้องสอบสวนความผิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๓/๒๕๖๖

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง สืบเนื่องมาจากราษฎรในหมู่บ้านได้เข้าซื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง แต่ผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการแสดงตนและลงลายมือชื่อยืนยันการแสดงเจตนาให้มีความเป็นระเบียบ น่าเชื่อถือ

สาระสำคัญ

เมื่อราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้เข้าซื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง นายอำเภอย่อมมีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าการเข้าซื้อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ กล่าวคือ ราษฎรที่เข้าซื้อจะต้องเป็นราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และผู้ที่เข้าซื้อดังกล่าวจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมด และเมื่อได้ตรวจสอบแล้วว่าการเข้าซื้อเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้

โดยที่การเข้าซื้อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเข้าซื้อและตรวจสอบการเข้าซื้อไว้ แต่กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๐.๒/๗๙๗๔ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ ตอบข้อหารือของจังหวัดพะเยา กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าซื้อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยให้เทียบเคียงใช้วิธีการเข้าซื้อตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ใช้บังคับขณะนั้น) โดยให้ทำเป็นหนังสือ ระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อไว้ให้ชัดเจน และให้นายอำเภอดำเนินการตรวจสอบว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยวิธีการและระยะเวลาดำเนินการให้กำหนดตามความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและเหตุผลเพียงพอที่จะสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้

ดังนั้น เมื่อราษฎรได้เข้าซื้อกันถูกต้องตามแนวทางปฏิบัติที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ดังกล่าว และเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายแล้ว คำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) พ้นจากตำแหน่ง จึงชอบด้วยกฎหมาย

เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ... ครบเงื่อนไขตามกฎหมาย ไม่ต้องสอบสวนความผิด

“ผู้ใหญ่บ้าน” หรือที่เรียกกันติดปากว่าพ่อผู้ใหญ่ คือ ผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านส่วนใหญ่ไว้วางใจลงคะแนนเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน กฎหมายจึงให้อำนาจแก่ราษฎรในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งเอาไว้ด้วย เพราะเมื่อใดก็ตามที่ราษฎรส่วนใหญ่หมดความไว้วางใจในตัวผู้ใหญ่บ้าน การปกครองในหมู่บ้านย่อมดำเนินการต่อไปไม่ได้หรือไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้

บทความนี้ ... จะช่วยทำให้เกิดความกระจ่างว่า การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่นั้น มีกรณีใดบ้าง และแต่ละกรณีแตกต่างกันอย่างไร แบบไหนต้องมีการสอบสวนความผิด แบบไหนไม่ต้องมีการสอบสวนความผิด

โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ (๖) ได้กำหนดเงื่อนไขในการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ด้วยเหตุที่ราษฎรหมดความไว้วางใจในตัวผู้ใหญ่บ้าน ไว้ว่า “เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมด เข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง”

คดีพิพาทที่จะคุยกันในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ ... เป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากการเข้าชื่อของราษฎรเพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว โดยผู้ใหญ่บ้านที่ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ข้อโต้แย้งของผู้ใหญ่บ้านจะมีอะไรบ้างและจะฟังขึ้นหรือไม่ ไปติดตามกันเลยครับ

ข้อเท็จจริงในคดีมีอยู่ว่า ... ราษฎรในหมู่บ้าน จำนวน ๓๑๐ คน ได้เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง พร้อมแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของราษฎรผู้เข้าชื่อยื่นต่อนายอำเภอ โดยอ้างว่าผู้ใหญ่บ้านประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่สนใจทุกข์สุขของราษฎร บริหารงานในหมู่บ้านบกพร่อง ไม่สนใจความคิดเห็นของราษฎร และไม่อยู่ในพื้นที่สม่ำเสมอ ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจในการทำหน้าที่ต่อไป

นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีราษฎรเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง และมีประกาศเรื่องการเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นตำแหน่ง โดยกำหนดให้มีการประชุมราษฎรเพื่อแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว กำหนดให้มีการเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้ และกำหนดให้ราษฎรที่เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งมาให้ถ้อยคำด้วยตนเอง ต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ ห้องประชุมอำเภอ

ต่อมา คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอความเห็นต่อนายอำเภอว่า จากการตรวจสอบบัญชีรายชื่อของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน พบว่ามีราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอันเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านที่เข้าชื่อและแสดงเจตนาเพื่อต้องการให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งทั้งสิ้น จำนวน ๒๘๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดที่มี จำนวนทั้งสิ้น ๕๕๙ คน เมื่อผลการแสดงเจตนาปรากฏว่ามีจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อร้องขอเป็นไปตามเงื่อนไขในการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง

ผู้ใหญ่บ้านจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าคำสั่งของนายอำเภอและคำวินิจฉัยของผู้ว่าฯ ที่ยกอุทธรณ์ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการให้ราษฎรมายืนยันการแสดงเจตนา ที่ว่าการอำเภอ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการแสดงตนและลงลายมือชื่อยืนยันการแสดงเจตนา ให้มีความเป็นระเบียบ น่าเชื่อถือ และไม่ได้จัดสถานที่ให้มีการลงชื่อแสดงตนด้วยวิธีการลับ โดยราษฎรที่มายืนยันการแสดงเจตนาสามารถพูดคุยเพื่อชี้แนะหรือโน้มน้าวใจกันได้ อีกทั้งการดำเนินการก่อนมีคำสั่งให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ก็ไม่ได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนให้เป็นยุติเสียก่อนว่าตนมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมตามที่ถูกร้องเรียนจริงหรือไม่ นอกจากนี้ ผู้เข้าชื่อบางรายถูกบังคับ บางรายเป็นคู่ขัดแย้ง และบางรายวิกลจริตอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ ผู้ใหญ่บ้านจึงได้ยื่นฟ้องนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ว่าฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้พ้นจากตำแหน่งและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันหรือแทนกันชดเชยค่าเสียหายต่อชื่อเสียง เกียรติภูมิของตนและครอบครัว ที่ทำให้ถูกดูหมิ่น เกลียดชัง และค่าตอบแทนในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ตน

ข้อโต้แย้งของผู้ใหญ่บ้านบางประการก็น่าสนใจ แต่สุดท้ายแล้วผลของคดีจะเป็นเช่นไร ไปติดตามกันต่อเลยครับ !

คดีมีประเด็นปัญหาว่า คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งได้บัญญัติถึงเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งไว้หลายกรณี โดยสามารถแยกได้เป็น ๓ ประเภท คือ

ประเภทแรก การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะนั้น โดยเมื่อเกิดข้อเท็จจริงดังกล่าวขึ้นเมื่อใด ย่อมเป็นผลให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งทันที ซึ่งได้แก่ กรณีมีอายุครบหกสิบปี กรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม กรณีได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก และกรณีหมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ

ประเภทที่สอง การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับพฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมของผู้ใหญ่บ้าน โดยนายอำเภอและผู้ว่าฯ มีหน้าที่จะต้องดำเนินการสอบสวนให้ปรากฏข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ใหญ่บ้านมีพฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ว่าฯ จะต้องสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้แก่ กรณีการบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง กรณีไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกินสามเดือนโดยไม่มีเหตุอันสมควรและไม่ได้รับอนุญาต กรณีขาดการประชุมประจำเดือนสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร กรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และกรณีไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่

ประเภทที่สาม การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของราษฎร ได้แก่ กรณีราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมด เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง

โดยกรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นประเภทที่สาม คือ เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง นายอำเภอย่อมมีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าการเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ กล่าวคือ ราษฎรที่เข้าชื่อจะต้องเป็นราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และผู้ที่เข้าชื่อดังกล่าวจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมด และเมื่อได้ตรวจสอบแล้วว่าการเข้าชื่อเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้

โดยที่การเข้าชื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเข้าชื่อและตรวจสอบการเข้าชื่อไว้ แต่กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๐.๒/๗๙๗๔ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ ตอบข้อหารือของจังหวัดพะเยา กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งโดยให้เทียบเคียงใช้วิธีการเข้าชื่อตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ทำเป็นหนังสือ ระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อไว้ให้ชัดเจน และให้นายอำเภอดำเนินการตรวจสอบว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยวิธีการและระยะเวลาดำเนินการให้กำหนดตามความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและเหตุผลเพียงพอที่จะสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า ราษฎรยื่นหนังสือต่อนายอำเภอ เพื่อแสดงเจตนาเข้าซื้อที่ดินขอให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง พร้อมแนบบแบบแสดงเจตนารายบุคคลที่มีการลงลายมือชื่อและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งเป็นการเข้าซื้อที่ดินถูกต้องตามแนวทางปฏิบัติในการเข้าซื้อที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ดังกล่าว และเมื่อผู้เข้าซื้อมาแสดงตนและแสดงเจตนาที่จะให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม มาเข้าซื้อและแสดงเจตนา จำนวน ๒๘๔ คน โดยยืนยันการแสดงเจตนาของตน จำนวน ๒๘๒ คน ยืนยันการแสดงเจตนาไม่เข้าซื้อ จำนวน ๑ คน เอกสารการเข้าซื้อมีลายมือชื่อไม่ตรงกัน จำนวน ๑ คน จึงมีราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอันเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านที่เข้าซื้อและแสดงเจตนาเพื่อต้องการให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งทั้งสิ้น จำนวน ๒๘๒ คน ซึ่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมดในหมู่บ้านซึ่งมีจำนวน ๕๕๙ คน (ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง คือ จำนวน ๒๘๐ คน) เป็นเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ **นายอำเภอจึงต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้**

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในการปราบปรามการกระทำความผิด ทำให้มีผู้ได้รับความเดือดร้อน จึงได้หาเหตุเพื่อที่จะถอดถอนตนออกจากตำแหน่ง นายอำเภอจึงต้องสอบสวนให้ได้ความชัดเจนเสียก่อน หากได้มีการคัดกรองรายชื่อของผู้ร่วมกระทำความผิดและญาติของบุคคลดังกล่าวออกแล้วก็จะเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่งนั้น ศาลเห็นว่า มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขของการเข้าซื้อไว้ ๒ ประการ คือ **ประการแรก** ผู้เข้าซื้อจะต้องเป็นราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และ**ประการที่สอง** ผู้เข้าซื้อต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดในหมู่บ้าน

ฉะนั้น ในการตรวจสอบการเข้าซื้อจึงต้องตรวจสอบเพียงว่าเป็นไปตามเงื่อนไขของการเข้าซื้อดังกล่าวหรือไม่เท่านั้น โดยไม่ต้องตรวจสอบในเรื่องอื่น ๆ ดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง และแม้ในการเข้าซื้อดังกล่าวจะมีการกล่าวอ้างถึงความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน แต่ก็ยังเป็นเพียงเหตุที่กล่าวอ้างประกอบการแสดงเจตนาเข้าซื้อเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีจะบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านจริงหรือไม่ ก็ไม่กระทบต่อการแสดงเจตนาเข้าซื้อซึ่งมีผลสมบูรณ์แล้วตามกฎหมาย การที่นายอำเภอไม่ดำเนินการตรวจสอบข้อกล่าวหาเกี่ยวกับความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน จึงมิใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การแสดงเจตนาของราษฎรที่ไปแสดงตัวและลงลายมือชื่อต่อเจ้าหน้าที่ จำนวน ๘ ราย ไม่ได้ลงชื่อด้วยความสมัครใจ นั้น ศาลเห็นว่า ราษฎร ๘ ราย จากการตรวจสอบสำนวนคดีพบว่ามี ๑ ราย ไม่ได้ไปแสดงตนเพื่อยืนยันการเข้าซื้อขอให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ส่วนอีก ๗ ราย ปรากฏหลักฐานการไปแสดงตนและลงลายมือชื่อ ยืนยันการแสดงเจตนา โดยล้วนให้ถ้อยคำรับรองการแสดงเจตนาของตนอย่างชัดแจ้ง

แม้จะปรากฏภายหลังว่ามีจำนวน ๕ ราย จะได้ไปพบเจ้าหน้าที่ตำรวจและลงบันทึกรายงานประจำวันไว้เป็นหลักฐานว่าตนไม่ได้เต็มใจเข้าซื้อก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ การที่บุคคลทั้ง ๗ ราย ดังกล่าว ได้ไปแสดงตนและยืนยันการเข้าซื้อ ซึ่งเป็นการกระทำต่อหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และกระทำในสถานที่ราชการ พฤติการณ์ไม่น่าเชื่อว่าเป็นการกระทำโดยถูกข่มขู่ข่มขืนใจโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนั้น หากต่อมาภายหลังบุคคลดังกล่าวประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการแสดงเจตนาของตนก็ย่อมสามารถกระทำได้อย่างง่ายและมีระยะเวลาดำเนินการยาวนานพอสมควร

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า มีราษฎร จำนวน ๒ คน เป็นบุคคลวิกลจริต จึงไม่มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านและไม่มีคุณสมบัติในการเข้าซื้อ นั้น ศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างโดยไม่ได้แสดงพยานหลักฐาน หนังสือรับรองแพทย์ที่ยืนยันความเป็นบุคคลวิกลจริตของบุคคลทั้งสองทั้งไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลทั้งสองเป็นผู้ไร้ความสามารถตามกฎหมาย ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้

นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า นายอำเภอมิได้แจ้งรายชื่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อตรวจสอบคัดค้านคุณสมบัติของคณะกรรมการฯ นั้น ศาลเห็นว่า เมื่อมีราษฎรร่วมกันเข้าซื้อขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง นายอำเภอในท้องที่ต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าผู้ร่วมกันเข้าซื้อดังกล่าวนี้เป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะ นายอำเภอจึงพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสม การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการภายในของนายอำเภอ โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด

ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน และเมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๓/๒๕๖๖)

จากคดีดังกล่าว ... จะเห็นได้ว่า การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วยเหตุมีราษฎรเข้าซื้อถดถอนนั้น เป็นการพ้นจากตำแหน่งตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยหากราษฎรผู้มีคุณสมบัติได้มาแสดงตนและลงชื่อต่อหน้าเจ้าหน้าที่เพื่อแสดงเจตนาถดถอนผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอมีหน้าที่ตรวจสอบว่าเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในการตรวจสอบนั้นไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะ นายอำเภอจึงพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสม และเมื่อได้ตรวจสอบแล้วว่าการเข้าซื้อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอย่อมต้องออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเท่านั้นโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้

สำหรับอำนาจของนายอำเภอในการตรวจสอบการเข้าชื่อของราษฎร มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขของการเข้าชื่อไว้ ๒ ประการ คือ ประการแรก ผู้เข้าชื่อจะต้องเป็นราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ และประการที่สอง ผู้เข้าชื่อต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎร ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดในหมู่บ้าน ในการตรวจสอบการเข้าชื่อจึงต้องตรวจสอบเพียงว่าเป็นไปตามเงื่อนไขของการเข้าชื่อดังกล่าวหรือไม่เท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องตรวจสอบหรือสอบสวนในเรื่องอื่น ๆ และแม้ในการเข้าชื่อจะมีการกล่าวอ้างถึงความบกพร่องของผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่มาด้วยก็ตาม ก็เป็นเพียงเหตุที่กล่าวอ้างประกอบการแสดงเจตนาเข้าชื่อเท่านั้น การที่ผู้ใหญ่บ้านจะบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่จริงหรือไม่ก็ไม่กระทบต่อการแสดงเจตนาเข้าชื่อ

ทั้งนี้ การเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งนั้น ถือเป็นการให้สิทธิแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการปกครองหมู่บ้าน เช่นเดียวกับการให้ราษฎรในหมู่บ้านมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งก็ควรใช้สิทธิของตนอย่างถูกต้องสมเหตุสมผล มิใช่การกลั่นแกล้งหรือไม่สุจริต สำหรับราษฎรที่ลงชื่อไปแล้วหากเห็นว่าตนไม่ประสงค์จะถอดถอนผู้ใหญ่บ้านจริง หากยังอยู่ในเวลาที่ให้แสดงตนก็สามารถแจ้งขอเปลี่ยนแปลงการแสดงเจตนาต่อเจ้าหน้าที่ได้ ส่วนการลงบันทึกรายงานประจำวันไว้เป็นหลักฐานที่สถานีตำรวจไม่มีผลต่อการแสดงเจตนาที่ได้กระทำไปแล้วแต่อย่างใดครับ



เรื่องที่ ๒๖

“บัญชียื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน” มีรายชื่อแต่ไม่มีลายเซ็น
เมื่อไปแสดงตน มีผลสมบูรณ์ !?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑๓/๒๕๖๖

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง สืบเนื่องมาจากกรณีราษฎรได้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ต้องการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งยื่นต่อนายอำเภอ โดยผู้ใหญ่บ้านโต้แย้งว่ามีรายชื่อจำนวนหนึ่งที่ไม่มีลายเซ็นในใบบัญชีรายชื่อดังกล่าว

สาระสำคัญ

กรณีกลุ่มราษฎรจำนวน ๒๙ คน ที่มีชื่อแต่ไม่ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้ที่ต้องการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยผู้ที่ไม่ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีดังกล่าวได้บันทึกในช่องลงลายมือชื่อว่า “เอกสารยืนยัน” พร้อมแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่ลงลายมือชื่อรับรองสำเนาถูกต้องยื่นมาพร้อมกับบัญชีรายชื่อฯ เมื่อราษฎรดังกล่าวได้ไปแสดงตน ลงลายมือชื่อ และให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการตรวจสอบกลั่นกรองเอกสารการลงชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน โดยแสดงเจตนาต้องการให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งจำนวน ๒๓ คน จึงสามารถนับรวมจำนวน ๒๓ คน ดังกล่าว เข้ากับจำนวนผู้ที่ลงชื่อแสดงความประสงค์ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งและได้มาแสดงตนแล้วได้ มีผลทำให้มีผู้ที่ลงชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านไปแสดงตนและยืนยันการลงชื่อด้วยตนเองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) พ้นจากตำแหน่ง และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมาย

**“บัญชียื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน” มีรายชื่อแต่ไม่มีลายเซ็น
เมื่อไปแสดงตน มีผลสมบูรณ์ !?**

“การเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน” มักมีประเด็นปัญหาในเรื่องของหลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อกันของราษฎร เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้บางกรณี กลายเป็นคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เมื่อผู้ใหญ่บ้านที่ถูกถอดถอนโต้แย้งว่าการดำเนินการถอดถอนตน ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันส่งผลต่อการนับจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอน ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดให้ต้องมีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

วันนี้ ... นายปกครองก็มีประเด็นชวนคิด โดยเป็นเรื่องราวที่เกิดขึ้นในจังหวัด แลพภาคอีสาน กรณีราษฎรหรือชาวบ้านได้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ต้องการยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้แจ้งชื่อในบัญชีส่วนใหญ่ก็จะลงลายมือชื่อหรือลายเซ็นท้ายรายชื่อของตนเอง แต่ประเด็นปัญหา คือ มีรายชื่อจำนวนหนึ่งที่ไม่มีลายเซ็นในใบบัญชีรายชื่อ แต่มีสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน พร้อมลายมือชื่อแนบมากับบัญชีดังกล่าว และต่อมาราษฎรกลุ่มนี้ก็ได้นำไปแสดงเจตนายืนยันตน ต่อคณะกรรมการตรวจสอบกลั่นกรองเอกสารการลงชื่อถอดถอน เช่นนี้ จะถือว่ามีผลสมบูรณ์ โดยสามารถนับรวมกับจำนวนราษฎรที่ลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อที่จัดทำคราแรกได้หรือไม่ ประเด็นนี้ศาลท่านจะว่าอย่างไร ... ตามนายปกครองไปเบี่ยงนัยกันเด้อ !

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... อ้ายจ่อยและราษฎรหมู่บ้านทุ่งหมาเมิน จำนวน ๒๘๒ คน ได้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ต้องการถอดถอนผู้ใหญ่ออกจากตำแหน่งโดยยื่น ต่อนายอำเภอ นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบกลั่นกรองเอกสารการลงชื่อ ถอดถอนผู้ใหญ่อมา และประกาศให้ราษฎรที่ร่วมลงชื่อในบัญชีดังกล่าวไปแสดงเจตนายืนยันด้วยตนเอง ต่อคณะกรรมการตรวจสอบฯ

ทั้งนี้ จากการตรวจสอบบัญชีรายชื่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ปรากฏว่า มีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวนทั้งสิ้น ๔๙๖ คน (ต้องเข้าชื่อถอดถอนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง คือ ไม่น้อยกว่า ๒๔๘ คน จึงจะมีผลให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง)

ในส่วนบัญชีรายชื่อผู้ลงชื่อถอดถอนผู้ใหญ่อมา จำนวน ๒๘๒ คน นั้น พบว่า มีผู้มีอายุไม่ครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์ จำนวน ๑ คน และเป็นพระภิกษุ จำนวน ๕ รูป จึงคงเหลือ ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอันเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ร่วมลงชื่อถอดถอน ผู้ใหญ่อมา จำนวน ๒๗๖ คน แต่ปัญหาคือในบัญชีรายชื่อผู้ลงชื่อถอดถอนผู้ใหญ่อมาดังกล่าว **มีผู้ที่ไม่ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีแต่ได้บันทึกในช่องลงลายมือชื่อว่า “เอกสารยืนยัน”** พร้อมแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่ลงลายมือชื่อรับรองสำเนาถูกต้อง จำนวน ๒๙ คน ยื่นมาพร้อมกับบัญชีรายชื่อดังกล่าว

หลังจากนั้น มีผู้ไปแสดงเจตนายืนยันขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านด้วยตนเอง พร้อมลงลายมือชื่อต่อคณะกรรมการตรวจสอบฯ จำนวน ๒๕๓ คน และไม่ไปแสดงเจตนายืนยัน จำนวน ๒๓ คน นายอำเภอเห็นว่าเป็นกรณีมีผู้ลงชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านที่ไปแสดงเจตนายืนยัน โดยมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๔๙๖ คน (คือไม่น้อยกว่า ๒๔๘ คน) จึงมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่มาพ้นจากตำแหน่ง

ผู้ใหญ่มาได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ใหญ่มาไม่เห็นด้วย โดยมีข้อโต้แย้งว่าราษฎรบางรายไม่ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อ ยืนยันถอดถอนตนจึงไม่อาจนำมานับรวมได้ และผู้ลงชื่อที่เคยไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ย่อมเสียสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ทำให้จำนวนผู้ลงชื่อถอดถอนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)

คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งพิพาท แต่นายอำเภอและผู้ว่าฯ ไม่เห็นด้วย จึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อกลุ่มราษฎร จำนวน ๒๙ คน ที่มีชื่อแต่ไม่ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้ที่ต้องการถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ได้ไปแสดงตนลงลายมือชื่อและให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการตรวจสอบฯ โดยแสดงเจตนาต้องการให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง จำนวน ๒๓ คน จึงสามารถนับรวม จำนวน ๒๓ คน ดังกล่าว เข้ากับจำนวนผู้ที่ลงชื่อแสดงความประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง และได้มาแสดงตนแล้วได้ มีผลทำให้มีผู้ที่ลงชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีไปแสดงตนและยืนยันการลงชื่อด้วยตนเองรวมจำนวน ๒๕๓ คน ซึ่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ **จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว**

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ตามบัญชีรายชื่อผู้ยืนยันถอดถอนผู้ใหญ่บ้านมีราษฎรจำนวน ๑๘ คน ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด โดยไม่แจ้งเหตุหรือแจ้งแล้วแต่มีใช้เหตุจำเป็น ซึ่งมีผลทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิตามกฎหมายและทำให้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติเลือกผู้ใหญ่บ้านและไม่มีสิทธิถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน นั้น ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ (ใช้บังคับในขณะนั้น) มิได้มีข้อกำหนดให้ผู้ที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นผู้เสียสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้อง
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑๓/๒๕๖๖)

ผู้ใหญ่มาจึงต้องพ้นจากตำแหน่งไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดครับ

จากคดีดังกล่าว ... จะเห็นได้ว่า กรณีราษฎรที่มีได้ลงลายมือชื่อให้เรียบร้อยในบัญชีรายชื่อยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว ซึ่งได้มาแสดงตน โดยนำบัตรประจำตัวประชาชนมาลงชื่อแสดงเจตนาและให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการตรวจสอบฯ แล้ว (ขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ) ย่อมถือเป็นการรับรองลายมือชื่อของตนเองและเป็นการแสดงเจตนาที่สมบูรณ์แล้ว

อีกทั้งกรณีการสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง จากการที่ราษฎรในพื้นที่เข้าชื่อถอดถอนตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ผู้มีอำนาจจำต้องดำเนินการมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยไม่จำเป็นต้องสอบสวนหรือให้โอกาสได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เนื่องจากมิใช่กรณีร้องเรียนเพื่อให้สอบสวนทางวินัยผู้ใหญ่บ้าน

นอกจากนี้ กรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิดังกล่าว โดยมีได้แจ้งเหตุหรือเหตุอันสมควรที่มีผลทำให้ถูกจำกัดสิทธิบางประการนั้น ปัจจุบัน เป็นไปตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เช่น ไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่สามารถสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ไม่สามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงไม่สามารถดำรงตำแหน่งเลขานุการประธานสภาท้องถิ่น ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาท้องถิ่น และเลขานุการรองประธานสภาท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ได้

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งฉบับที่ใช้บังคับในขณะเกิดข้อพิพาทและฉบับปัจจุบัน ก็ได้มีการกำหนดให้ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าว ต้องเป็นผู้เสียสิทธิหรือถูกจำกัดสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่อย่างไรก็ตาม



เรื่องที่ ๒๗

เกินแค่ ๐.๕ คน : ราษฎรยืนยันตัวตนแล้ว จะขอถอนชื่อภายหลัง
เพื่อคืนคำสั่งปลดผู้ใหญ่บ้านได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๐๓/๒๕๖๘

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง สืบเนื่องมาจากมีราษฎรร้องเรียนกล่าวหาเกี่ยวกับความประพฤติและพฤติกรรมกรปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และได้ร่วมกันเข้าชื่อขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยภายหลังมีราษฎรขอถอนชื่อจำนวน ๓ ราย

สาระสำคัญ

คุณสมบัติของราษฎรที่แสดงเจตจำนงถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เมืองประกอบในสาระสำคัญเช่นเดียวกับการเลือกบุคคลเป็นผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ ๑. ราษฎรที่เข้าชื่อต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และ ๒. จำนวนราษฎรที่เข้าชื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในหมู่บ้านนั้น

เมื่อปรากฏว่าอำเภอได้มีประกาศ เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๓๘๑ คน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในช่วงเวลานั้น และในวันเดียวกันได้มีประกาศ เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้ขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งจำนวน ๒๓๗ คน ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยกำหนดให้มีการยื่นคำร้องเพิ่มหรือถอนชื่อได้ และให้ราษฎรไปแสดงเจตนาและยืนยันความประสงค์ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านภายในวันเวลาที่กำหนด ซึ่งมีราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งเข้าแสดงตนจำนวน ๑๙๑ คน (กึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรเท่ากับ ๑๙๐.๕๐ คน) และลงลายมือชื่อในแบบแสดงตนและเจตนากรณีราษฎรเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งคนละฉบับเป็นรายบุคคล ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วยสถานที่ทำการ ชื่อและที่อยู่ของราษฎร พร้อมหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน

อันเป็นกรณีที่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะถือได้ว่า การที่ราษฎรลงลายมือชื่อและให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการยื่นเรื่องถอดถอนผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตามความประสงค์ที่แท้จริงโดยสมัครใจ ไม่ได้เกิดจากการถูกบังคับหรือถูกขู่เข็ญให้ลงลายมือชื่อ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และย่อมไม่อาจรับฟังได้ว่าราษฎรทั้ง ๓ รายซึ่งได้ยืนยันตัวตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และลงลายมือชื่อในแบบแสดงตนแล้ว จะเข้าใจผิดในสาระสำคัญของการแสดงตนในขณะนั้นได้

ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) พ้นจากตำแหน่งจึงชอบด้วยกฎหมาย

**เกินแค่ ๐.๕ คน : ราษฎรยืนยันตัวตนแล้ว จะขอถอนชื่อภายหลัง
เพื่อคืนคำสั่งปลดผู้ใหญ่บ้านได้หรือไม่**

ในการปกครองท้องที่ “เสียงของราษฎร” คือ สิ่งสำคัญที่ต้องรับฟัง โดยนอกจากราษฎรจะเป็นผู้ใช้สิทธิใช้เสียงในการเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ปกครองชุมชนของตนเองแล้ว กฎหมายยังให้สิทธิให้เสียงแก่ราษฎรในการที่จะสามารถปลดผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านที่ตนเลือกได้อีกด้วย หากจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

หลายคนอาจเกิดคำถามว่า ... หากตนได้ลงชื่อถอดถอนและไปแสดงตนต่อเจ้าหน้าที่แล้ว หากต่อมาเกิดเปลี่ยนใจภายหลังได้หรือไม่ ? ซึ่งคอลัมน์ “ระเบียบกฎหมาย” ในฉบับนี้ นายปกครองก็มีคดีที่จะมาไขข้อสงสัยดังกล่าว ให้แก่แฟนคลับของวารสารก้านผู้ใหญ่บ้าน โดยมีประเด็นที่น่าสนใจและเป็นจุดหักเหของเรื่อง เนื่องจากราษฎร ๓ รายที่ได้ยืนยันตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และลงลายมือชื่อในแบบแสดงตนและเจตนาเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งแล้ว แต่ต่อมาได้จัดทำบันทึกขอถอนรายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวภายหลังจากนายอำเภอมีคำสั่งปลดผู้ใหญ่บ้านไปแล้ว ซึ่งผู้ใหญ่บ้านอ้างว่าจำนวนผู้เข้าชื่อย่อมไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากผู้เข้าชื่อถอดถอนตนเกินจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไปเพียง ๐.๕ คน เท่านั้น เช่นนี้ จะมีผลต่อคำสั่งปลดผู้ใหญ่บ้านที่ออกไปแล้วหรือไม่ ? เรามาดูรายละเอียดและติดตามคำตอบของเรื่องนี้กันครับ ...

มูลเหตุของข้อพิพาทเกิดจาก ... มีราษฎรร้องเรียนกล่าวหาเกี่ยวกับความประพฤติและพฤติกรรมกรปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านรายหนึ่ง และได้ร่วมกันเข้าชื่อขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง นายอำเภอจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อถอดถอนและกำหนดให้ราษฎรที่เข้าชื่อ จำนวน ๒๓๗ คน ไปแสดงตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีราษฎรมาแสดงตนยืนยันความประสงค์ขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง จำนวน ๑๙๑ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ (นายอำเภอได้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๓๘๑ คน ซึ่งกึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรเท่ากับ ๑๙๐.๕๐ คน) นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง

ผู้ใหญ่บ้านเห็นว่า รายชื่อราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนตนออกจากตำแหน่งมาจากการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง โดยเป็นการกลั่นแกล้งจากฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งจำนวนผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เท่ากับจำนวนราษฎรผู้มีสิทธิลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญคือ ๓๘๙ คน จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เมื่อนายอำเภอพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ จึงรายงานเสนอความเห็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ซึ่งผู้ว่าฯ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามความเห็นของนายอำเภอ

จึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ใหญ่บ้านจึงยื่นฟ้องนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ปลดตนดังกล่าว

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยมีข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (๑) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือก (๒) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช (๓) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ (๔) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก และมาตรา ๑๔ บัญญัติว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) ... (๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอ สั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ได้รับเลือก ราษฎรในท้องที่ให้ทำหน้าที่ผู้นำและผู้แทนของราษฎรในการดำเนินกิจกรรม เพื่อประโยชน์สุข ของราษฎรในท้องที่และเกิดความสงบเรียบร้อยในชุมชน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องดำรงตนและปฏิบัติหน้าที่ ให้เหมาะสมแก่ความไว้วางใจของราษฎร หากเมื่อใดผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านประพฤติตน และหรือปฏิบัติหน้าที่ในทางที่ทำให้ราษฎรขาดความเชื่อถือไว้วางใจก็ย่อมมีสิทธิที่จะแสดงออก ซึ่งความต้องการให้ผู้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเป็นหน้าที่ของนายอำเภอ ที่จะกำกับดูแลให้การแสดงเจตจำนงของราษฎรเป็นไปโดยชอบตามเจตนารมณ์ของระบบ การปกครองท้องที่ตามกฎหมาย และโดยคำนึงถึงการป้องกันมิให้เกิดการกลั่นแกล้งกันในระหว่าง ราษฎรในท้องที่ รวมทั้งการคุ้มครองสถานภาพและสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในฐานะ ปัจเจกชนกับสิทธิของราษฎรในหมู่บ้านซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมในขณะเดียวกันด้วย

โดยคุณสมบัติของราษฎรที่แสดงเจตจำนงถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง มีองค์ประกอบในสาระสำคัญเช่นเดียวกับการเลือกบุคคลเป็นผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ ๑) ราษฎรที่เข้าชื่อ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และ ๒) จำนวนราษฎรที่เข้าชื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ในหมู่บ้านนั้น

เมื่อปรากฏว่าอำเภอได้มีประกาศ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๙ เรื่อง บัญชีรายชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๓๘๑ คน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในเวลานั้น และในวันเดียวกัน ได้มีประกาศ เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้ขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง จำนวน ๒๓๗ คน ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยกำหนดให้มีการยื่นคำร้องเพิ่ม

หรือถอนชื่อได้ตั้งแต่วันที่ ๘ - ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๓๐ น. และให้ราษฎรไปแสดงเจตนาและยืนยันความประสงค์ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๙ ซึ่งมีราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเข้าแสดงตน จำนวน ๑๙๑ คน (กึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรเท่ากับ ๑๙๐.๕๐ คน) และลงลายมือชื่อในแบบแสดงตนและเจตนากรณีราษฎรเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง คนละฉบับเป็นรายบุคคล ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วยสถานที่ทำการ ชื่อและที่อยู่ของราษฎร พร้อมหมายเลขบัตรประชาชน

อันเป็นกรณีที่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะถือได้ว่า การที่ราษฎรลงลายมือชื่อและให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการยื่นเรื่องถอดถอนผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามความประสงค์ที่แท้จริงโดยสมัครใจ ไม่ได้เกิดจากการถูกบังคับหรือถูกขู่ข่มขู่ให้ลงลายมือชื่อ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน รวมทั้งก่อนการมีคำสั่งดังกล่าวได้มีการแจ้งข้อเท็จจริงและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิโต้แย้งตามหลักการแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยแล้ว นายอำเภอย่อมต้องใช้อำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า มีราษฎร ๓ ราย เข้าใจผิดว่าเป็นการลงชื่อในกรณีอื่น จึงได้จัดทำเอกสารบันทึกขอลถอนตัวและถอนรายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะมีผลให้จำนวนราษฎรที่เข้าชื่อเปลี่ยนแปลงไป นั้น ศาลท่านเห็นว่า การขอลถอนชื่อดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายหลังศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาโดยไม่ปรากฏเหตุที่มาของการจัดทำเอกสารดังกล่าว แม้อาจมีผลต่อบัญชีรายชื่อผู้ขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง แต่โดยที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยข้างต้นแล้วว่า ก่อนมีการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอได้ดำเนินการเกี่ยวกับกรณีราษฎรเข้าชื่อร้องขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นไปอย่างโปร่งใสและถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการอันสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแล้ว โดยไม่ปรากฏว่ามีการข่มขู่หรือบังคับให้มีการกระทำดังกล่าว กรณีย่อมไม่อาจรับฟังได้ว่าราษฎรทั้งสามรายซึ่งได้ยืนยันตัวตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และลงลายมือชื่อในแบบแสดงตนและเจตนาจะเข้าใจผิดในสาระสำคัญของการแสดงตนในขณะนั้นได้ ดังนั้น การจัดทำเอกสารบันทึกถอนตัวและถอนรายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง จึงไม่มีผลกระทบต่อจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

สำหรับข้อกล่าวอ้างเกี่ยวกับมูลเหตุที่มาจากหนังสือร้องเรียนของนาย ส. ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีอยู่จริง รวมถึงนางสาว พ. ซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน แต่ไม่มีที่พำนักอาศัยหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน อันเป็นเหตุให้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งมีผลให้จำนวนราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป นั้น เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และไม่เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหา

เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับวินิจฉัยให้ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๐๓/๒๕๖๘)

จากคดีดังกล่าว ศาลได้วางบรรทัดฐานกรณีนี้ที่กระบวนการในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปอย่างโปร่งใสและถูกต้องตามขั้นตอนแล้ว โดยนายอำเภอได้ดำเนินการให้ราษฎรมาแสดงตน และลงลายมือชื่อต่อหน้าเจ้าหน้าที่อย่างถูกต้องตามวันเวลาที่กำหนด รวมทั้งกำหนดช่วงเวลา ในการเพิ่มชื่อหรือขอถอนชื่อในการยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ลายเซ็นเหล่านั้นย่อมถือเป็นเจตนา ที่แท้จริงและสมัครใจ อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแล้ว การที่มาเปลี่ยนใจ ภายหลังจากที่มีคำสั่งถอดถอนผู้ใหญ่บ้านไปแล้ว โดยไม่ปรากฏว่ามีการข่มขู่หรือบังคับให้ลงชื่อ ย่อมไม่อาจรับฟังได้ว่าราษฎรดังกล่าวซึ่งได้ยืนยันตัวตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และลงลายมือชื่อ ในแบบแสดงตนและเจตนาถอดถอนผู้ใหญ่บ้านจะเข้าใจผิดในสาระสำคัญ การมาขอถอนรายชื่อ ภายหลังจากมีคำสั่งปลดผู้ใหญ่บ้านไปแล้วโดยไม่ปรากฏเหตุที่มาของการจัดทำเอกสารดังกล่าว และอ้างเพียงเข้าใจผิด กรณีย่อมไม่มีผลกระทบต่อจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในส่วนจำนวนราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมด จะถือตามจำนวนผู้มีสิทธิเลือกในช่วงเวลาที่มีการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยผู้ยื่นถอนถอดที่มายืนยันตัวตนจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือก ซึ่งคตินี้เกินไปเพียง ๐.๕ คน ก็มีผลให้พ้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ครับ ...



เรื่องที่ ๒๘

ขอลอนซื้อยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ... ต้องดำเนินการภายในเมื่อใด ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๕๒/๒๕๖๖

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง สืบเนื่องจากราษฎรได้เข้าชื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งหลังจากที่นายอำเภอได้ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งแล้ว มีราษฎรที่เคยเข้าซื้อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านจำนวนหนึ่งได้ขอลอนซื้อ

สาระสำคัญ

การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ราษฎรในหมู่บ้านเข้าชื้อกันขอลอนซื้อผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่ง เป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของราษฎรที่เข้าชื้อกัน (ยื่นหนังสือ) โดยนายอำเภอจะแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายชื้อและคุณสมบัติตามกฎหมายของผู้เข้าชื้อ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะให้บุคคลผู้ที่เข้าชื้อมาแสดงตนและยืนยันความประสงค์ที่จะขอลอนซื้อผู้ใหญ่บ้าน

ฉะนั้น ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ยื่นหนังสือจนถึงวันที่มีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ถือเป็นระยะเวลาพิจารณาดำเนินการเพื่อกำหนดคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ย่อมถือความประสงค์ของราษฎรเป็นสำคัญ ในระหว่างนั้นบุคคลที่เข้าชื้อกันอาจจะเปลี่ยนแปลงความประสงค์ไม่ขอลอนซื้อผู้ใหญ่บ้านได้

แต่ในกรณีที่นายอำเภอได้ใช้อำนาจออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ต้องถือว่ากระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งได้เสร็จสิ้นแล้ว การที่ราษฎรจำนวนหนึ่งมีหนังสือแจ้งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อขอเปลี่ยนแปลงความประสงค์ที่จะไม่ขอลอนซื้อผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นระยะเวลาภายหลังจากการที่มีการออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว จึงไม่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากกระบวนการพิจารณาเพื่อกำหนดคำสั่งทางปกครองได้สิ้นสุดลงแล้ว

ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) พ้นจากตำแหน่ง และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ขอลอนชื่อยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ... ต้องดำเนินการภายในเมื่อใด ?

เป็นที่ทราบกันว่า ... กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ได้ให้สิทธิแก่ราษฎรในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านทั้งหมด เข้าชื่อกันขอลถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่งได้

แต่เคยสงสัยกันไหมครับว่า ... หากผู้ที่แสดงเจตนาหรือความประสงค์ขอลถอดถอนผู้ใหญ่บ้านไปแล้ว ต่อมาเกิดเปลี่ยนใจจะขอลถอนความประสงค์ดังกล่าว จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาใด จึงจะมีผลเป็นการถอนชื่อของตนในการยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน คดีนี้มีคำตอบที่ชัดเจนครับ ...

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้เข้าชื่อกันขอให้นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่ามีความผิดที่ประพฤติไม่เหมาะสมและบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ นายอำเภอจึงได้ออกประกาศแจ้งให้ราษฎรที่เข้าชื่อดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของตนเอง ขอเพิ่มชื่อ หรือขอลถอนชื่อ และนำหลักฐานการแสดงตนที่ทางราชการออกให้มาแสดงเจตนายืนยันต่อเจ้าหน้าที่อีกครั้ง ตลอดจนมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายชื่อและคุณสมบัติตามกฎหมายของผู้เข้าชื่อ หลังจากนั้นราษฎรที่เข้าชื่อกันก็ได้มาแสดงตนต่อเจ้าหน้าที่ และยืนยันเจตนาที่จะขอให้นายอำเภอออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง

ต่อมา คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ได้ตรวจสอบรายชื่อและคุณสมบัติตามกฎหมายของผู้เข้าชื่อและรายงานผลการตรวจสอบต่อนายอำเภอว่า ตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน มีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๔๕๔ คน โดยราษฎรที่เข้าชื่อเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จำนวน ๒๓๗ คน อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ใหญ่บ้านยื่นอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอ โดยในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด ปรากฏว่า มีราษฎรที่เคยเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ได้ขอลถอนชื่อเป็นจำนวน ๑๔ คน (ภายหลังจากนายอำเภอได้ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งแล้ว) ซึ่งผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าการถอนชื่อดังกล่าวมีผลให้จำนวนราษฎรที่เข้าชื่อไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นผลให้ตนไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน แต่ผู้ว่าฯ ได้พิจารณายกอุทธรณ์ของผู้ใหญ่บ้าน โดยวินิจฉัยว่าการถอนชื่อของราษฎรทั้ง ๑๔ คน ไม่มีผลทำให้คำสั่งที่ให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงไป

ผู้ใหญ่บ้านจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยยื่นฟ้องนายอำเภอและผู้ว่าฯ เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งและเพิกถอนคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากแบบแสดงเจตนาของราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีการระบุชื่อตัว-ชื่อสกุล เพศ วัน เดือน ปีเกิด เลขประจำตัวประชาชน ลายมือชื่อของราษฎรผู้เข้าชื่อ แบบรับรองตัวอย่างลายมือชื่อเพื่อใช้เปรียบเทียบ และข้อความยืนยันเจตนาที่ขอให้นายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งแล้ว เห็นว่าแบบแสดงเจตนาดังกล่าว มีราษฎรผู้เข้าชื่อมาแสดงตนและแสดงพยานหลักฐาน รวมทั้งลงลายมือชื่อต่อหน้าคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยถูกต้องจำนวน ๒๓๗ คน

ทั้งนี้ ไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่า มีการลงลายมือชื่อแทนกัน หรือไม่มีความสามารถตามกฎหมาย หรือวิกลจริต หรือเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นับแต่วันที่มีการลงลายมือชื่อจนกระทั่งถึงวันที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง มีราษฎรผู้ลงลายมือชื่อรายใดโต้แย้งว่ามีผู้มาลงลายมือชื่อแทนตนหรือลายมือชื่อของตนเป็นลายมือชื่อปลอม

ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ได้เข้าชื่อกันโดยมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมด เพื่อขอให้นายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง อันถือว่าเป็นผู้ที่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากราษฎรให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านอีกต่อไปตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ กรณีมีราษฎรบางรายที่เคยเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ได้แจ้งขอถอนการแสดงเจตนาดังกล่าว ภายหลังจากที่นายอำเภอได้ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว เช่นนี้ จะมีผลต่อคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ?

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดท่านเห็นว่า การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งในกรณีนี้ เป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของราษฎรที่เข้าชื่อกัน (ยื่นหนังสือ) โดยนายอำเภอจะแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายชื่อและคุณสมบัติตามกฎหมายของผู้เข้าชื่อ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะให้บุคคลผู้ที่เข้าชื่อมาแสดงตนและยืนยันความประสงค์ที่จะขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน

ฉะนั้น ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ยื่นหนังสือ จนถึงวันที่มีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ถือเป็นระยะเวลาพิจารณาดำเนินการเพื่อกำหนดคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ย่อมถือความประสงค์

ของราษฎรเป็นสำคัญ ในระหว่างนั้นบุคคลที่เข้าซื้อกันอาจจะเปลี่ยนแปลงความประสงค์ ไม่ขอลดถอนผู้ใหญ่บ้านได้

แต่ในกรณีที่น่าายอำเภอได้ใช้อำนาจออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยต้องถือว่ากระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งได้เสร็จสิ้นแล้ว การที่ราษฎร จำนวน ๑๔ คน มีหนังสือแจ้งต่อผู้ว่าฯ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อขอเปลี่ยนแปลงความประสงค์ที่จะไม่ขอลดถอนผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นระยะเวลาภายหลังจากการที่มีการออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว กรณีจึงไม่มีผลกระทบ ต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ได้สิ้นสุดลงแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ว่าฯ วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๕๒/๒๕๖๖)

สรุปได้ว่า ... กรณีที่ราษฎรเกิดเปลี่ยนใจหรือขอเปลี่ยนแปลงความประสงค์ ที่เคยยื่นลดถอนผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่งไว้ จะมีผลต่อเมื่อได้มีการแจ้งขอถอนชื่อ ในขณะที่ยังอยู่ระหว่างการตรวจสอบรายชื่อและคุณสมบัติของผู้เข้าชื่อขอให้ลดถอนผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งก็คือก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่พ้นจากตำแหน่ง อันถือเป็นระยะเวลาพิจารณาดำเนินการ เพื่อออกคำสั่งทางปกครอง โดยหากการถอนชื่อดังกล่าวทำให้จำนวนราษฎรไม่เป็นไปตามที่ กฎหมายกำหนด ย่อมส่งผลให้นายอำเภอไม่อาจออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้

ส่วนการขอถอนชื่อในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ ซึ่งเป็นการยื่นหลังจากที่ นายอำเภอมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไปแล้ว และผู้ใหญ่บ้านได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อผู้ว่าฯ ย่อมไม่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกระบวนการ พิจารณาเพื่อออกคำสั่งได้สิ้นสุดลงแล้ว

ชัดเจนแล้วนะครับว่า ... หากต้องการเปลี่ยนแปลงความประสงค์ในการยื่นลดถอน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องดำเนินการภายในเมื่อใด จึงจะมีผลเปลี่ยนแปลงการแสดงเจตนาของผู้ยื่น ตามกฎหมายครับ ...



เรื่องที่ ๒๙

๑ หมู่บ้าน ๒ ผู้ใหญ่บ้าน : ขอคืนตำแหน่งไม่ได้ ฟ้องศาลขอค่าเสียหายแทน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๐/๒๕๖๔

ประเด็นข้อพิพาท

อดีตผู้ใหญ่บ้านฟ้องขอให้กรรมการปกครองชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีนายอำเภอมีคำสั่งให้ตนพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาอุทธรณ์แล้ว มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีใช้อำนาจของนายอำเภอ และให้แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวกลับเข้ารับตำแหน่งตามเดิม แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะอำเภอได้จัดให้มีการเลือกและแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านคนใหม่แล้ว

สาระสำคัญ

การพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านตามที่พิพาทเป็นกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีการร้องเรียนว่าผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และได้มีการสอบสวนแล้วพบว่ามีความผิดการณาน่าเชื่อว่าเป็นตามคำร้องเรียนจริง แต่พยานหลักฐานยังไม่อาจสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ โดยได้มีการทำประชาคมแล้วประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเกินกึ่งหนึ่งต้องการให้ออกจากตำแหน่ง ซึ่งการสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งกรณีนี้ ถือเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๓๗๒ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๓ มิใช่กรณีตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่เป็นอำนาจของนายอำเภอ (กรณีราษฎรเข้าชื่อกันขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง)

ดังนั้น การที่นายอำเภอออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจ อันเป็นการกระทำละเมิด กรรมการปกครองจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี)

๑ หมู่บ้าน ๒ ผู้ใหญ่บ้าน : ขอลิ้นตำแหน่งไม่ได้ ฟ้องศาลขอค่าเสียหายแทน

“การเลือกผู้ใหญ่บ้าน” นับเป็นพื้นฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองของราษฎรตั้งแต่ระดับหรือหน่วยที่เล็กที่สุด โดยราษฎรเป็นผู้ใช้สิทธิ “เลือก” ผู้ใหญ่บ้าน ที่ตนไว้วางใจให้ทำหน้าที่ปกครองหมู่บ้าน อันถือเป็นการเลือกผู้ปกครองที่มาจากความต้องการของประชาชนโดยตรง และเป็นที่มาของการที่กฎหมายกำหนดให้เมื่อใดก็ตามที่ราษฎรหมดความไว้วางใจในตัวผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลให้การปกครองหมู่บ้านไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ หรือดำเนินต่อไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ ราษฎรย่อมสามารถเรียก “อำนาจ” กลับคืนโดยผ่านกระบวนการใช้สิทธิเข้าชื่อเพื่อขอให้ถอดถอนหรือปลดผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้ ผู้ใหญ่บ้านยังอาจพ้นจากตำแหน่งได้จากหลายสาเหตุ เช่น มีอายุครบ ๖๐ ปี ไม่ผ่านการประเมิน ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ฯลฯ

สำหรับคดีอุทธรณ์ที่นำมาฝากในฉบับนี้ ... มีประเด็นน่าสนใจเกี่ยวกับการสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง อันสืบเนื่องมาจากมีราษฎรร้องเรียนพฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้าน แต่พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะดำเนินการทางวินัยได้ ต่อมา นายอำเภอได้ประกาศให้มีการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านและได้สั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง แต่ทว่าการสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งของนายอำเภอนั้น ได้ถูกจังหวัดทบทวนแล้วว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่งผลให้กลายเป็นมีผู้ใหญ่บ้าน ๒ คน ในหมู่บ้านเดียวกัน บทสรุปสุดท้ายของเรื่องนี้จะเป็นอย่างไรร ? นายปกครองขอพาผู้อ่านย้อนท่ายจักรยานไฟฟ้าที่เพิ่งถอยมาใหม่ ลัดเลาะเข้าหมู่บ้านไปดูเรื่องราวที่พิพาทกันครับ ...

เหตุของคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อ ... ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกและแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ต่อมา มีราษฎรยื่นหนังสือร้องเรียนพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมพร้อมแนบรายชื่อราษฎรกว่าหนึ่งร้อยคน ขอให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง นายอำเภอจึงแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และได้วินิจฉัยข้อกล่าวหาของราษฎรว่า แม้จะมีมูลความจริงอยู่บ้างแต่ยังไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการทางวินัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้

หลังจากนั้น ได้มีประกาศอำเภอให้ราษฎรเข้าชื่อกันเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง และได้มีการพิจารณาบัญชีผู้เข้าชื่อแล้วเห็นว่า มีราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว ถือว่าผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเข้าชื่อของราษฎรเพื่อเสนอขอปลดตนต้องเป็นการริเริ่มโดยราษฎรในหมู่บ้านนั่นเอง มิใช่จากนายอำเภอ การที่อำเภอได้ออกประกาศให้ราษฎรมาเข้าชื่อเพื่อปลดตน ถือว่าไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นเรื่องอุทธรณ์ โดยต่อมาจังหวัดได้แจ้งผลการพิจารณาว่า การที่นายอำเภอได้ออกประกาศให้ราษฎรที่มีความประสงค์ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งมาเข้าชื่อตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ โดยได้นำรายชื่อของราษฎรจำนวนกว่าร้อยรายชื่อที่เคยมาร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ใหญ่บ้านมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและต้องการให้ปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งนายอำเภอได้เคยตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วให้ยุติเรื่อง มารวมเป็นส่วนหนึ่งของรายชื่อราษฎรที่ต้องการเข้าชื่อกันเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ถือเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ **อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟุ้งขึ้น** จึงต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับตำแหน่งตามเดิม

เรื่องอลเวงจึงเกิดขึ้น เนื่องจากไม่อาจดำเนินการตามคำสั่งของจังหวัดได้ เพราะอำเภอได้จัดให้มีการเลือกและแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ไปเสียแล้ว โดยสภาพจึงไม่อาจแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามเดิม จังหวัดจึงให้อำเภอพิจารณาแก้ไขเยียวยาแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการแก้ไขเยียวยาไว้แล้ว แต่ผ่านมากกว่าสามเดือนจนถึงวันฟ้องคดีนี้ ก็ยังไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขอให้ศาลพิพากษาให้**กรรมการปกครอง**ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) **ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน**เป็นเงินค่าตอบแทนตามสิทธิที่ควรได้รับในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจนครบวาระอายุ ๖๐ ปี เดือนละ ๘,๐๐๐ บาท เป็นระยะเวลา ๑๒ ปี ๑๑ เดือน ๑๘ วัน คิดเป็นเงิน ๑,๒๔๔,๗๘๘ บาท และค่าสินไหมทดแทนจากการเสื่อมเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม กลียดชัง กระทบกระเทือนจิตใจทั้งครอบครัว เป็นเงิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒,๒๔๔,๗๘๘ บาท และดอกเบี้ยตามกฎหมาย (ผู้ฟ้องคดีได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล)

คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยว่า การพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านตามที่พิพาทเป็นกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง**เนื่องจากการร้องเรียนว่าผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง** และได้มีการสอบสวนแล้วพบว่า มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นตามคำร้องเรียนจริง แต่พยานหลักฐานยังไม่อาจสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ โดยได้มีการทำประชาคมแล้วประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชาคมติงกันหนึ่งต้องการให้ออกจากตำแหน่ง ซึ่งการสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งกรณีนี้ ถือเป็น**อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด**ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๘/ว ๓๗๒ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๓ มิใช่กรณีตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่เป็นอำนาจของนายอำเภอ (กรณีราษฎรเข้าชื่อกันขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาขั้นตอนและวิธีการของการเข้าซื้อกันเพื่อขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ดังกล่าว โดยนายอำเภอออกประกาศกำหนดให้มีการเข้าซื้อกัน และได้นำรายชื่อของราษฎร จำนวน ๑๗๓ คน ที่เคยร้องเรียนกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม และต้องการให้ปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งนายอำเภอได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วให้ยุติเรื่อง มารวมเป็นส่วนหนึ่งของรายชื่อราษฎรที่ต้องการเข้าซื้อขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง โดยมีได้ให้บุคคลเหล่านั้นมาลงชื่อแสดงประจักษ์พยานใหม่ ถือเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ดังนั้น การที่นายอำเภอออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจ ทั้งนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านย่อมสามารถประกอบอาชีพและหารายได้จากทางอื่น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงเห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่ากับกึ่งหนึ่งของค่าตอบแทนตามสิทธิที่ควรได้รับในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นเงินเดือนละ ๔,๐๐๐ บาท จนครบวาระเกษียณอายุ ๖๐ ปี และค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อจิตใจของผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท

กรมการปกครองยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เฉพาะในส่วนค่าตอบแทนตามสิทธิที่ควรได้รับในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเห็นว่าหากผู้ฟ้องคดียังคงได้รับค่าตอบแทนในส่วนนี้จนอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ โดยมีได้ทำงานตอบแทนให้แก่รัฐเลยย่อมไม่เป็นธรรม

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับخذใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เกี่ยวกับเงินค่าตอบแทนในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ เพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การกระทำของนายอำเภอที่สั่งให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของนายอำเภอจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด โดยผู้ฟ้องคดีขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายรวม ๒ อย่าง คือ ความเสียหายจากการไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และความเสียหายจากการเสื่อมเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม เกลียดชัง และกระทบกระเทือนจิตใจทั้งครอบครัว

ประเด็นตามอุทธรณ์ คือ ในส่วนของเงินค่าตอบแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้น ศาลเห็นว่า ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ สามารถแยกออกได้เป็นสองส่วนด้วยกัน คือ ส่วนที่เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วในขณะยื่นฟ้องคดี กับความเสียหายที่จะตามมาในอนาคตจากการไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนดังกล่าว ทั้งนี้ นับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไป

ในส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วขณะยื่นฟ้องคดีนั้น เป็นความเสียหายอันเกิดจากการไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับทุกวันสิ้นเดือนในขณะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับรวมจำนวน ๑๙ เดือน พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย สำหรับค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนของผู้ฟ้องคดีในอนาคตนับแต่วันฟ้องคดี

เป็นต้นไป โดยคำนวณจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ เห็นว่า วันที่ผู้ฟ้องคดีมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ก็คือวันที่ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ เหตุที่ทำให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งนั้น มิใช่มีเฉพาะกรณีที่มีอายุครบ ๖๐ ปี แต่เพียงเหตุเดียว ซึ่งเมื่อเกิดเหตุใดเหตุหนึ่งขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ใหญ่บ้านก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง และมีผลทำให้ต้องสิ้นสุดการได้รับเงินค่าตอบแทนไปด้วย แม้อายุจะยังไม่ถึง ๖๐ ปี ก็ตาม อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และหากผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกจะทำให้กลายเป็นผู้ได้รับเงินตอบแทนทับซ้อนกันได้ จึงเห็นสมควรกำหนดระยะเวลาในการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ลงกึ่งหนึ่ง

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้กรมการปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๓๒๖,๓๐๑.๙๒ บาท และดอกเบี้ยตามที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๐/๒๕๖๔)

คดีดังกล่าว ... ถือเป็นตัวอย่างข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (นายอำเภอ) ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิด เป็นเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านได้รับความเสียหาย หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ใหญ่บ้าน โดยศาลจะใช้ดุลพินิจกำหนดให้ตามที่เห็นสมควรแล้วแต่กรณี พร้อมด้วยดอกเบี้ยตามกฎหมาย

ทั้งนี้ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอแล้วแต่กรณี) จึงจำเป็นต้องพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ และดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนและเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุละเมิดเช่นในคดีพิพาทนี้ ...



เรื่องที่ ๓๐

รายชื่อผู้ยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานเปิดเผยได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๑๖/๒๕๖๖

ประเด็นข้อพิพาท

อดีตผู้ใหญ่บ้านฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและคำสั่งของนายอำเภอที่ไม่เปิดเผยข้อมูลตามที่ร้องขอ และขอให้เปิดเผยรายชื่อของราษฎรที่เข้าชื่อกันขอให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

สาระสำคัญ

เมื่อข้อมูลข่าวสารที่ขอมีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยผู้ยื่นคำขอระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร และไม่ได้ขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้ว นายอำเภอจึงมีหน้าที่ตามมาตรา ๑๑ ดังกล่าว ที่ต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร อย่างไรก็ตาม นายอำเภออาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ หากเข้าลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง

เมื่อข้อมูลที่ขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลที่นายอำเภอได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบว่าราษฎรผู้เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งแม้รายชื่อผู้เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านจะเป็นข้อมูลข่าวสารในกระบวนการถอดถอนที่เสร็จสิ้นแล้ว และไม่ปรากฏว่าผู้ขอได้มีพฤติการณ์ใดที่ทำให้ผู้เข้าชื่อถอดถอนต้องได้รับอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัย อันทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจอ้างเหตุผลดังกล่าวในการที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) ก็ตาม แต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ร้องขอนั้น เป็นกรณีอาจจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) เนื่องจากอาจทำให้ราษฎรที่ประสงค์จะใช้สิทธิทางการเมืองของตนในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านไม่กล้าเข้าชื่อถอดถอนอีกต่อไป อันจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งเมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชน (ผู้ยื่นคำขอ) ที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว นายอำเภอย่อมมีดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้

ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ยื่นคำขอ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมาย

รายชื่อผู้ยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานเปิดเผยได้หรือไม่ ?

ในเวลาที่มีการร้องเรียนกล่าวหาใครในเรื่องใดก็ตาม ... สิ่งหนึ่งที่ผู้ถูกกล่าวหาอยากทราบ นอกจากว่าเป็นกรณีใดหรือเรื่องอะไร เพื่อที่จะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ก็คือ “ใคร” เป็นผู้กล่าวหาหรือร้องเรียนตน ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะไม่ประสงค์ออกนาม เพราะเกรงเรื่องความปลอดภัยและปัญหาขัดแย้งที่ตามมา หรือแม้บางกรณีที่ต้องลงชื่อผู้ร้องเรียน (เพื่อความชัดเจนและป้องกันการกลั่นแกล้ง) ก็มักจะระบุในหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานว่าประสงค์จะปกปิดชื่อของตนเองต่อผู้ถูกร้องเรียน

หลายท่านอาจเคยมีข้อสงสัย ... โดยเฉพาะผู้ใหญ่บ้านว่า ในกรณีที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ตนพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากราษฎรในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านทั้งหมด เข้าชื่อกันขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งหากผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวประสงค์ขอคัดถ่ายสำเนาเอกสารรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อถอดถอนตน อันเป็นการขอใช้สิทธิให้เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ถูกนายอำเภอปฏิเสธคำขอ โดยให้เหตุผลเรื่องความปลอดภัยของผู้เข้าชื่อถอดถอน !

ข้อมูลเช่นว่านี้ ... จะสามารถเปิดเผยให้แก่ผู้ใหญ่บ้านได้หรือไม่ เพราะเหตุใด ? การพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างการคุ้มครองสิทธิการขอข้อมูลข่าวสารของผู้ใหญ่บ้านที่ถูกเข้าชื่อถอดถอน กับการคุ้มครองสิทธิของราษฎรที่เข้าชื่อยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน อย่างไหนจะมีน้ำหนักมากกว่ากัน ? **นับว่าน่าสนใจทีเดียวครับ ...**

ทั้งนี้ มีข้อกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยได้ไว้หลายประการ สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะคุยกันต่อไป คือ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ... และ (๔) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยประเด็นเรื่องความปลอดภัยของผู้เข้าชื่อถอดถอนนี้เป็นเหตุผลที่นายอำเภอใช้ปฏิเสธคำขอของผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า นายอำเภอได้มีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุมีราษฎรตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเข้าชื่อกันขอให้พ้นจากตำแหน่ง และผู้ใหญ่บ้านได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยกอุทธรณ์ ผู้ใหญ่บ้านจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำพิพากษา **คดีจึงถึงที่สุด**

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอคัดถ่ายสำเนาเอกสารรายชื่อผู้เข้าชื่อถอดถอนตน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและลายมือชื่อของผู้ลงชื่อถอดถอน เพราะผู้มีชื่อบางราย อ้างว่าไม่ทราบเรื่องว่ามีการใช้ชื่อของตนในการยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน แต่นายอำเภอมีคำสั่ง ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ โดยเห็นว่าประเด็นการเข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ซึ่งศาล มีคำพิพากษายกฟ้อง และพ้นกำหนดเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาแล้ว การขอคัดสำเนารายชื่อ รวมทั้งลายมือชื่อดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดสิทธิใหม่ ทั้งอาจไม่ส่งผลดีต่อการอยู่ร่วมกันของราษฎร ในหมู่บ้าน ประกอบกับการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคล จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) ข้างต้น

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ซึ่งต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ โดยแจ้งว่าบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดี แม้จะเป็นข้อมูลข่าวสารในกระบวนการถอดถอนที่เสร็จสิ้นแล้ว และผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียโดยตรง ในข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ตาม แต่ผู้ร่วมกันเข้าชื่อถอดถอนเป็นเพียงราษฎรธรรมดาไม่มีอิทธิพลใด ๆ สมควรได้รับการคุ้มครองจากทางราชการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว อาจก่อให้เกิด อันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด จึงไม่ควรเปิดเผยแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอน คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ไม่เปิดเผยข้อมูลตามที่ร้องขอ และขอให้ เปิดเผยรายชื่อผู้เข้าชื่อถอดถอนจริงที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ที่เข้าชื่อกันขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ซึ่งต่อมาศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คดี

คดีมีประเด็นพิจารณาว่า การที่นายอำเภอมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กรณีรายชื่อของผู้เข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ขอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ มีลักษณะเป็น ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ (กรณีบุคคลใด ขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ จัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร)

ฉะนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร และไม่ได้ขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้ว นายอำเภอจึงมีหน้าที่ ตามมาตรา ๑๑ ดังกล่าว ที่ต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาอันสมควร

อย่างไรก็ตาม นายอำเภออาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ หากเข้าลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง

เมื่อข้อมูลที่ถูกฟ้องคดีขอให้เปิดเผย เป็นข้อมูลที่นายอำเภอได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบว่าราษฎรผู้เข้าซื้อที่ดินขอให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งแม้รายชื่อผู้เข้าซื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะเป็นข้อมูลข่าวสารในกระบวนการถอดถอนที่เสร็จสิ้นแล้ว และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีพฤติการณ์ใดที่ทำให้ผู้เข้าซื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดี ต้องได้รับอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัย อันทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจอ้างเหตุผลดังกล่าวในการที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) ก็ตาม

แต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอนั้น ศาลเห็นว่าเป็นกรณีอาจจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) เนื่องจากอาจทำให้ราษฎรที่ประสงค์จะใช้สิทธิทางการเมืองของตนในการเข้าซื้อที่ดินของผู้ใหญ่บ้านไม่กล้าเข้าซื้อที่ดินอีกต่อไป อันจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

และเมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) ที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว นายอำเภอย่อมมีดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๑๖/๒๕๖๖)

คดีนี้ ... ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักหรือบรรทัดฐานเกี่ยวกับการขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ กรณีผู้ใหญ่บ้านที่ถูกเข้าซื้อที่ดิน ยื่นขอข้อมูลรายชื่อผู้เข้าซื้อที่ดินของตนให้พ้นจากตำแหน่งว่า เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่อาจเปิดเผยได้ เนื่องจากการเปิดเผยอาจจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือ อาจทำให้ราษฎรที่เข้าซื้อเกรงว่าจะเกิดความไม่ปลอดภัย อันเป็นการคุ้มครองประชาชนหรือราษฎรผู้ใช้สิทธิของตนในการเข้าซื้อที่ดินของผู้ใหญ่บ้าน ให้กล้าใช้สิทธิของตนตามกฎหมายต่อไป แม้ว่ากรณีจะยังฟังไม่ได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ตาม เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านยังมีได้มีพฤติกรรมทำนองดังกล่าว ครับ ...



เรื่องที่ ๓๑

สั่งให้สารวัตรกำนันพ้นตำแหน่ง ...

เหตุหมดความไว้วางใจ - ไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้ง !?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๒/๒๕๖๖

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่ง สืบเนื่องมาจากกำนันได้มีหนังสือขอเปลี่ยนตัวสารวัตรกำนัน โดยไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งก่อน

สาระสำคัญ

การที่กำนันต้องการเปลี่ยนตัวสารวัตรกำนัน ด้วยเหตุผลว่าหมดความไว้วางใจในตัวบุคคลนั้น เห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวไม่อาจอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ เนื่องจากการบังคับให้กำนันต้องให้โอกาสผู้นั้นได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่ง ก็ไม่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงความคิดไม่ไว้วางใจในตัวผู้นั้นมาเป็นไว้วางใจได้

อีกทั้งมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้กำหนดให้กำนันเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งสารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วยของกำนัน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แต่ในการเปลี่ยนแปลงสารวัตรกำนัน กฎหมายกำหนดแต่เพียงว่ากำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรกำนันได้เท่านั้น โดยมีได้กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด การสั่งให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งตามที่พิพาท จึงไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

เมื่อสารวัตรกำนันได้รับทราบคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ คำสั่งจึงมีผลใช้บังคับผู้นับคำสั่งได้นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๒ ให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่ง โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะส่วนที่ให้พ้นจากตำแหน่งก่อนวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ (วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง) กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้น กรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่กำนันสังกัดจึงต้องรับผิดชอบแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินไม่เกินกว่าที่สารวัตรกำนันได้รับขณะดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๒ จนถึงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒

สั่งให้สารวัตรกำนันพ้นตำแหน่ง ... เหตุหมดความไว้วางใจ - ไม่ต้อง ให้โอกาสโต้แย้ง !?

กล่าวกันว่า ... ในการทำงานร่วมกันนั้น ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพราะนอกจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานที่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว สิ่งสำคัญซึ่งจะขาดเสียมิได้สำหรับการทำงานให้ประสบความสำเร็จ สามารถบรรลุผลไปได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ก็คือ ความสัมพันธ์ที่ระหว่างผู้ร่วมงาน ตลอดจนความสามัคคีและความไว้วางใจที่มีต่อกัน ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา หรือในฐานะเพื่อนร่วมงานกันก็ตามที่ ...

การทำงานกับผู้ที่ไม่ไว้วางใจซึ่งรู้มือหรือเข้าหากันได้ดี ... ก็มีส่วนทำให้งานสำเร็จได้อย่างราบรื่นและรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ ในบางตำแหน่ง เช่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น และเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงตำแหน่งสารวัตรกำนัน กฎหมายได้กำหนดให้แต่งตั้งมาจากบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจ เพื่อให้มาช่วยทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องมีการสมัครสอบคัดเลือกแต่อย่างใด

สำหรับกรณีของกำนันและสารวัตรกำนัน กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นได้กำหนดให้ตำบลหนึ่งมีสารวัตรกำนันได้ ๒ คน เพื่อเป็นผู้ช่วยของกำนัน โดยผู้ที่จะเป็นสารวัตรกำนันนี้ก็แล้วแต่กำนันจะเสนอให้ผู้ใดมาทำหน้าที่ก็ได้ เพียงแต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน และกฎหมายดังกล่าวก็ยังให้กำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรกำนันได้

ทั้งนี้ โดยปกติแล้ว ... ผู้ที่ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งก็มักจะตั้งคำถามถึงความเป็นธรรมว่าตนมีความผิดอะไร มีการสอบสวนความผิดหรือไม่ รวมทั้งได้ให้โอกาสโต้แย้งหรือชี้แจงแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งหรือไม่

คำถามเหล่านี้ ... จะถือเป็นเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการก่อนที่จะสั่งให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ มาติดตามคำวินิจฉัยและรับฟังเหตุผลของศาลท่านกันครับ ...

ข้อเท็จจริงของคดีมีอยู่ว่า ... พ่อเรื่องซึ่งดำรงตำแหน่งกำนันได้มีหนังสือถึงนายอำเภอขอให้เปลี่ยนตัวพ่อริดซึ่งเป็นสารวัตรกำนัน โดยอ้างเหตุว่าพ่อริดสร้างความแตกแยกในหมู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งไม่สามารถชี้แจงเกี่ยวกับการจัดซื้อหัวอาหารปลาสำหรับผู้เลี้ยงปลาในกระชังได้ ซึ่งนายอำเภอได้เรียกพ่อเรื่องและพ่อริดไปพบเพื่อพูดคุยสร้างความเข้าใจและยุติปัญหาความขัดแย้ง โดยให้พ่อริดยังคงปฏิบัติหน้าที่สารวัตรกำนันต่อไป

ต่อมา กำนันก็ได้มีหนังสือถึงนายอำเภอเพื่อขอเปลี่ยนตัวสารวัตรกำนันอีกครั้ง โดยคราวนี้ให้เหตุผลว่าเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ นายอำเภอจึงรายงานไปยัง

ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าฯ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๒ ให้พอริตพ้นจากตำแหน่ง ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป โดยพอริตได้ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง ในวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ และได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ว่าฯ ยกอุทธรณ์

พอริตเห็นว่า คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งอ้างเพียงว่าอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่ไม่ได้แจ้งเหตุผลไว้ในคำสั่ง และไม่มีการระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ อีกทั้งควรเรียกตนซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่งมาชี้แจงก่อน อันเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนัน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายต่อเกียรติยศ ชื่อเสียง และเสียสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ

พอริต (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่ง และขอให้กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จ่ายค่าตอบแทน รวมทั้งคืนสิทธิที่พึงได้รับตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๖๒ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๖๓ (ครบวาระการดำรงตำแหน่ง)

เรื่องนี้ ... มีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “ในตำบลหนึ่ง ให้มีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วย และรับใช้สอยของกำนัน ๒ คน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรนี้แล้วแต่กำนันจะขอร้องให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมืองด้วยจึงเป็นได้ และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรได้” พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป”

มาดกันว่า ... การที่ผู้ว่าฯ ไม่ได้เรียกสารวัตรกำนันมาชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานก่อนมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งไม่ได้ให้เหตุผลในคำสั่ง เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ แล้ว มิได้กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนหรือวิธีการในการออกคำสั่งเปลี่ยนสารวัตรกำนันไว้ ในการพิจารณาทางปกครองจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายดังกล่าวให้กำนันมีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลที่ตนไว้วางใจให้เป็นสารวัตรกำนัน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของตน โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าฯ และอาจเปลี่ยนหรือให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งเมื่อตนหมดความไว้วางใจ ซึ่งไม่อาจถือว่าเป็นการลงโทษบุคคลนั้น อีกทั้งการกระทำหรือพฤติกรรมของสารวัตรกำนันที่เป็นเหตุให้กำนันหมดความไว้วางใจ ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมโดยรวมก็ได้

การที่กำนันต้องการเปลี่ยนบุคคลที่ตนแต่งตั้งหรือให้บุคคลที่ตนแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุผลว่าหมดความไว้วางใจในตัวบุคคลนั้น จึงเห็นได้ว่าโดยเหตุผลของเรื่องแล้ว การใช้ดุลพินิจดังกล่าวไม่อาจอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ เนื่องจากการบังคับให้กำนันต้องให้โอกาสผู้นั้นได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่ง ไม่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงความคิดไม่ไว้วางใจในตัวผู้นั้นมาเป็นไว้วางใจได้ ดังนั้น การที่ผู้ว่าฯ มีคำสั่งให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งโดยมิได้เรียกให้มาชี้แจงก่อน จึงไม่ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อีกทั้งมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้กำหนดให้กำนันเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งสารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วยของกำนัน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าฯ ก่อน แต่ในการเปลี่ยนแปลงสารวัตรกำนัน กฎหมายกำหนดแต่เพียงว่ากำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรกำนันได้เท่านั้น โดยมีได้กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าฯ แต่อย่างใด การสั่งให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งตามที่พิพาท จึงไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าฯ ก่อน

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า สารวัตรกำนันได้รับทราบคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ คำสั่งจึงมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ) การที่ผู้ว่าฯ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๒ ให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่ง โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะส่วนที่ให้พ้นจากตำแหน่งก่อนวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ (วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง) และเมื่อคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้เป็นเหตุให้สารวัตรกำนันได้รับความเสียหาย โดยต้องสูญเสียสิทธิหน้าที่และประโยชน์ที่พึงได้รับการดำรงตำแหน่ง กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้น กรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่กำนันสังกัดจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินไม่เกินกว่าที่สารวัตรกำนันได้รับขณะดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๒ จนถึงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ (กำหนดค่าสินไหมทดแทนให้เฉพาะในช่วงของการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย)

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๒ เฉพาะส่วนที่ให้คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ และให้กรมการปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๒/๒๕๖๖)

คดีนี้ ... สรุปได้ว่า การมีคำสั่งเปลี่ยนตัวสารวัตรกำนันหรือสั่งให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกำนันหมดความไว้วางใจในตัวสารวัตรกำนัน หรือไม่สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพนั้น ถือเป็นดุลพินิจโดยแท้ของกำนันซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับ

ของการต้องรับฟังคู่กรณีหรือการต้องให้สารวัตรกำนันมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ก่อนออกคำสั่งตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แม้คำสั่งดังกล่าวจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก็ตาม ทั้งนี้ กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของกำนันในการที่จะเสนอบุคคล ผู้ที่ตนไว้วางใจเพื่อแต่งตั้งเป็นสารวัตรกำนัน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าฯ ก่อน แต่หากเป็นการเปลี่ยนตัวสารวัตรกำนันหรือการสั่งให้สารวัตรกำนันคนเดิมพ้นจากตำแหน่งแล้ว กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าฯ ก่อนแต่อย่างใด ... ครับ !!



เรื่องที่ ๓๒

คำสั่งทางปกครองทั่วไป : สิทธิในการฟ้องเพิกถอนประกาศ ให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๒/๒๕๖๘

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เนื่องจากตรวจพบสารเสพติดในร่างกาย และได้ออกประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเพื่อสรรหาผู้ใหญ่บ้านที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน ผู้ใหญ่บ้านรายนี้จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งและประกาศดังกล่าว

สาระสำคัญ

คดีนี้ศาลได้รับคำฟ้องกรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) ออกจากตำแหน่งและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์

ส่วนการฟ้องเพิกถอนประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่ว่างลง ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่มีได้มีผลกระทบหรือทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และไม่ได้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการลงสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้ไว้พิจารณาได้

คำสั่งทางปกครองทั่วไป : สิทธิในการฟ้องเพิกถอนประกาศ ให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

การเป็น “ผู้มีสิทธิฟ้องคดี” ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการที่ศาลจะรับคำฟ้องคดีปกครองในข้อหานั้น ๆ ไว้พิจารณาหรือไม่ โดยผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ต้องเป็น **ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย** หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นต้น และคำขอให้ศาลบังคับต้องอยู่ในอำนาจที่ศาลกำหนดได้

คอลัมน์ “ระเบียบกฎหมาย” ฉบับนี้ มีประเด็นเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีมาฝากแฟนคลับวารสารก้านผู้ใหญ่บ้านครับ หลาย ๆ ท่านอาจจะรู้จักและคุ้นเคยกับ “คำสั่งทางปกครอง” แต่อาจไม่คุ้นกับ “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” เท่าไรนัก บทความนี้จะพาทุกท่านไปรู้จักคำสั่งทางปกครองทั่วไป ผ่านข้อพิพาทของผู้ใหญ่บ้านรายหนึ่งที่อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งที่ให้ตนออกจากตำแหน่ง เนื่องจากตรวจพบสารเสพติดในร่างกาย และต่อมาอำเภอได้ออกประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเพื่อสรรหาผู้ใหญ่บ้านที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน เป็นเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านรายนี้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่ง และพ่วงด้วยขอให้เพิกถอนประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใหม่

มีประเด็นน่าสนใจว่า ตามที่ผู้ใหญ่บ้านอ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนจาก ๑. คำสั่งที่ปลดตนออกจากตำแหน่งและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และ ๒. ประกาศของนายอำเภอที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ใหญ่บ้านจะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งและประกาศดังกล่าวหรือไม่ เพราะเหตุใด ? มาติดตามกันเลยครับ

มูลเหตุของข้อพิพาทเกิดจาก ... ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งเนื่องจากตรวจพบสารเสพติดในปัสสาวะของผู้ฟ้องคดี (จังหวัดสั่งการให้ก้านผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านตรวจหาสารเสพติดในร่างกาย) พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสื่อมเสียในทางศีลธรรมอันมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดได้ยกอุทธรณ์ดังกล่าว หลังจากนั้นนายอำเภอได้ออกประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใหม่

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของนายอำเภอและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะผู้ตรวจปัสสาวะไม่มีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เจ้าหน้าที่การแพทย์ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เข้าร่วมในการตรวจสอบด้วย และในช่วงเก็บตัวอย่าง

ปัสสาวะ ผู้ฟ้องคดีป่วยและอยู่ระหว่างรับประทานยาแก้ไอและยาละลายเสมหะ อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีไปตรวจร่างกายหาสารเมทแอมเฟตามีนที่โรงพยาบาลก็ไม่พบสารดังกล่าวแต่อย่างใด จึงยื่นฟ้องนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งขอให้เพิกถอนประกาศที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ด้วย

คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องกรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ แต่มีคำสั่ง**ไม่รับคำฟ้อง**ในข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศของนายอำเภอที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ถือเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากประกาศดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย โดยเห็นว่าหากต่อมาศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งที่ให้ตนออกจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีผลให้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ตนกลับคืนสู่ฐานะเดิมอันส่งผลกระทบต่อตน จึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหาที่ขอให้เพิกถอนประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้พิจารณาได้หรือไม่ ?

โดยมีข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า ภายหลังที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี นายอำเภอได้ออกประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่ว่างลง โดยกำหนดท้องที่ที่ทำการเลือกผู้ใหญ่บ้าน สถานที่ที่ทำการลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน วันเวลายื่นใบสมัครพร้อมหลักฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้อง วันเวลาเลือกผู้ใหญ่บ้าน วันเวลาให้เพิ่มชื่อถอนชื่อ และวันเวลาประชุมราษฎรเพื่อแจ้งวัตถุประสงค์และรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือก สิทธิในการคัดค้านการเลือก วิธีการเลือก การเพิ่มชื่อ ถอนชื่อจากบัญชีผู้มีสิทธิเลือก และให้ที่ประชุมเสนอชื่อราษฎรซึ่งมิใช่ผู้ที่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่เกินเจ็ดคนเพื่อเป็นตัวแทนให้นายอำเภอคัดเลือกแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นได้ว่าประกาศพิพาทมีลักษณะเป็น**คำสั่งทางปกครอง**ทั่วไปที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน **ที่มีได้มีผลกระทบ**หรือทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และ**ไม่ได้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิ**ของผู้ฟ้องคดี

ในการลงสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอน ประกาศดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครอง จึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้ไว้พิจารณาได้

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ในข้อหาที่ขอให้เพิกถอนประกาศของนายอำเภอที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๒/๒๕๖๘)

จากคดีดังกล่าว สรุปได้ว่า ... ตามที่กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขในการฟ้อง คดีปกครองประการหนึ่งว่า ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีถือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากคำสั่งให้ตนพ้นจากตำแหน่งและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง (เจาะจงตัวบุคคล)

หากแต่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากประกาศของนายอำเภอที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน คนใหม่ ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ในลักษณะที่เป็น “การกำหนดเกณฑ์ และรายละเอียดเป็นการทั่วไป” ไม่เจาะจงตัวบุคคล โดยมีผลบังคับใช้ในกรณีหนึ่งกรณีใด เป็นการเฉพาะ ซึ่งก็คือการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งพิพาท อันมิได้มีผลกระทบหรือทำให้ผู้ฟ้องคดี ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และไม่ได้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการลงสมัคร เป็นผู้ใหญ่บ้านโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้อง ข้อหานี้ต่อศาล นั่นเองครับ



เรื่องที่ ๓๓

คัดค้านคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน หากจะฟ้องศาล
ต้องดำเนินการอย่างไร ?

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๑/๒๕๖๘

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องเพิกถอนประกาศในส่วนที่ให้ผู้สมัครอีกรายมีคุณสมบัติในการรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้สมัครรายดังกล่าวเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยที่ผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการยื่นหนังสือคัดค้านภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้ง

สาระสำคัญ

เมื่อนายอำเภอมีประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕ โดยปรากฏชื่อผู้ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าขาดคุณสมบัติเป็นผู้สมัครรับเลือกด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับประกาศดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในประกาศพิพาท (เป็นคำสั่งทางปกครอง) จึงไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าวันที่มีประกาศเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว อีกทั้งการฟ้องคดีนี้ก็ไม่ใช่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีกรณีที่เป็นเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้

ส่วนกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีหนังสือคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านยื่นต่อนายอำเภอภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีโดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้

คัดค้านคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน หากจะฟ้องศาล ต้องดำเนินการอย่างไร ?

“พ.ศ. สองพันห้าร้อยสี่ ผู้ใหญ่ลีตีกลองประชุม ชาวบ้านต่างมาชุมนุม มาประชุมที่บ้านผู้ใหญ่ลี” เห็นนายปกครองอารมณ์ดี ฮัมเพลง “ผู้ใหญ่ลี” มาแบบนี้ คาดหมายได้ว่าต้องมีอุทาหรณ์จากคดีที่เกี่ยวกับเรื่องของผู้ใหญ่บ้านมาฝากสมาชิกวารสารก้านผู้ใหญ่บ้านอย่างแน่นอน ซึ่งเรื่องที่ว่านั้น ก็คือ ปัญหาการคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง

รู้หรือไม่ครับว่า ... ในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หากผู้ใดเห็นว่าผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่สามารถร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติได้ภายใน ๕ วัน นับแต่วันปิดประกาศบัญชีรายชื่อผู้ยื่นใบสมัคร และหากเห็นว่าทางเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ก็สามารถทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน

มีประเด็นน่าสนใจว่า ... กรณีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายหนึ่งได้มีหนังสือขอคัดค้านคุณสมบัติของผู้สมัครฯ รายอื่น แต่ไม่เป็นผล โดยต่อมานายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้สมัครรายที่ถูกคัดค้านซึ่งเป็นผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน เช่นนี้ ผู้ที่ประสงค์จะคัดค้านการแต่งตั้งโดยใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล จะต้องดำเนินการอย่างไร และภายในกำหนดเวลาใด ? ไปติดตามหาคำตอบด้วยกันครับ !

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... เมื่อตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลง นายอำเภอจึงได้มีประกาศกำหนดรับสมัครผู้ที่ประสงค์จะรับการเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้ยื่นใบสมัคร โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ นางสาว ก เป็นผู้สมัครหมายเลข ๒ และนางสาว ข เป็นผู้สมัครหมายเลข ๓ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงนายอำเภอและคณะกรรมการตรวจคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านขอคัดค้านคุณสมบัติของนางสาว ก เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมีคำสั่งให้นางสาว ก พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งนายอำเภอได้มีความเห็นว่า นางสาว ก ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ถูกร้อง และได้มีหนังสือหารือเกี่ยวกับคุณสมบัติของนางสาว ก ไปยังผู้ว่าฯ

ต่อมา ผู้ว่าฯ ได้พิจารณาแล้วมีหนังสือตอบข้อหารือกรณีดังกล่าว โดยเห็นว่าการเห็นของนายอำเภอชอบแล้ว จากนั้นนายอำเภอก็ได้มีประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีรายชื่อนางสาว ก ด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือยื่นคัดค้านและร้องเรียนกล่าวโทษต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ว่าฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของนางสาว ก เป็นประเด็นเดียวกับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นคัดค้านก่อนหน้านี้แล้ว การมีประกาศดังกล่าวจึงถือว่านายอำเภอได้พิจารณาแล้วว่า นางสาว ก เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ

เมื่อถึงวันเลือก ผลปรากฏว่านางสาว ก เป็นผู้ได้รับคะแนนสูงสุด นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งนางสาว ก ให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยคราวนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นหนังสือคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งนางสาว ก แต่ได้ยื่นฟ้องนายอำเภอและผู้ว่าฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายนางสาว ก และคำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งให้นางสาว ก เป็นผู้ใหญ่บ้าน

คดีมีประเด็นปัญหาว่า ๑. ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศในส่วนที่ให้นางสาว ก มีคุณสมบัติในการรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ ? และ ๒. ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนางสาว ก เป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยมีได้ดำเนินการยื่นหนังสือคัดค้านภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้ง จะถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ ?

โดยมีข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มิมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด **มาตรา ๔๙** บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ... **มาตรา ๕๒ วรรคสอง** บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อนายอำเภอมีประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕ โดยปรากฏชื่อ นางสาว ก เป็นผู้สมัครรับเลือก ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับประกาศดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในประกาศพิพาท (เป็นคำสั่งทางปกครอง) จึงไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าวันที่มีประกาศเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว อีกทั้งการฟ้องคดีนี้ก็ไม่ใช่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีกรณีที่เหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนางสาว ก ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่า สาเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ มีคำสั่งแต่งตั้ง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็น ผู้ใหญ่บ้าน เป็นอำนาจของนายอำเภอที่สามารถดำเนินการได้ตลอดเวลาตามกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ นั้น ศาลเห็นว่า เมื่อกรณีนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อ นายอำเภอได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมาย กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดี จึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านยื่นต่อนายอำเภอภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งนางสาว ก เป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดี โดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๑/๒๕๖๘)

จากคดีดังกล่าวสรุปได้ว่า ... กรณีนายอำเภอได้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับประกาศดังกล่าว ซึ่งมีใช้คู่กรณี ในคำสั่ง จึงไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และให้ถือว่าวันที่มีประกาศเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้แล้ว จึงมีสิทธินำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันดังกล่าว และในการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น หากผู้ใดเห็นว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ก็ให้ทำคำร้อง คัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง อันเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ไว้โดยเฉพาะ หากประสงค์จะฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน จึงต้องปฏิบัติตาม ขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ... นั้นเองครับ



เรื่องที่ ๓๔

ไม่พอใจผลการร้องเรียนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฟ้องศาลตรวจสอบ และเรียกค่าเสียหายแทนรัฐได้หรือไม่ ?

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๑/๒๕๖๘

ประเด็นข้อพิพาท

ราษฎรในหมู่บ้านยื่นฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากไม่เห็นด้วยในผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่ดินได้มีหนังสือร้องเรียนเพื่อให้ตรวจสอบการกระทำของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาดำเนินการแล้วมีคำสั่งให้ยุติเรื่อง

สาระสำคัญ

การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองนั้น จะต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

เมื่อหนังสือที่พิพาทของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและของนายอำเภอ เป็นเพียงหนังสือรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนให้ตรวจสอบการกระทำของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเพียงการดำเนินการภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ส่วนหนังสือของจังหวัดเป็นเพียงหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบเท่านั้น จึงไม่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี อันจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

ส่วนกรณีที่มีคำขอท้ายคำฟ้องให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านชดใช้เงินให้แก่รัฐบาล นั้น หากมีเหตุที่บุคคลใดจะต้องชดใช้เงินให้แก่รัฐบาลย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการชดใช้เงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายแทนรัฐบาลได้

ไม่พอใจผลการร้องเรียนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฟ้องศาลตรวจสอบ และเรียกค่าเสียหายแทนรัฐได้หรือไม่ ?

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากข้อพิพาทที่ยื่นฟ้องจะต้องเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว ยังต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย เช่น เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี คำฟ้องต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีรายละเอียดครบถ้วนตามที่กำหนด ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลา และชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วน (กรณีฟ้องคดีประเภทที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล) เป็นต้น

มีประเด็นที่น่าสนใจว่า กรณีราษฎรในหมู่บ้านได้มีหนังสือร้องเรียนเพื่อให้ตรวจสอบการกระทำของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จนนำไปสู่การมีคำสั่งให้ยุติเรื่อง เนื่องจากเห็นว่าผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมิได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่นนี้ ... หากประชาชนผู้ร้องเรียนไม่เห็นด้วยในผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว และเห็นว่าทางราชการได้รับความเสียหาย จะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ? นายปกครองขอเชิญชวนทุกท่านขบคิดและหาคำตอบไปด้วยกันครับ !

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรในหมู่บ้านแห่งหนึ่ง ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อ ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ให้ตรวจสอบการกระทำของนางเอ ตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรณีรายงานข้อมูลการขอขึ้นทะเบียนเกษตรกรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รายงานปีอันเป็นเท็จ เนื่องจากไม่มีการปลูกข้าวจริงตามที่ขอขึ้นทะเบียนเกษตรกร ทำให้ทางราชการต้องจ่ายค่าชดเชยการทำนา เป็นเหตุให้รัฐเกิดความเสียหาย

ต่อมา เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วมีมติมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนดำเนินการทางวินัยตามหน้าที่และอำนาจ ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ได้ส่งเรื่องไปยังผู้ว่าฯ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปแล้ว หลังจากนั้น นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อนายอำเภอ โดยมีความเห็นว่านางเอมิได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการลงลายมือชื่อรายงานข้อมูลการขอขึ้นทะเบียนเกษตรกรเห็นควรยุติเรื่อง แต่เพื่อให้บังเกิดผลดีแก่ทางราชการและระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ทำบันทึกว่ากล่าวตักเตือนนางเอ ซึ่งนายอำเภอได้มีคำสั่งเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการฯ หลังจากนั้น นายอำเภอได้มีหนังสือรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวไปยังผู้ว่าฯ

ต่อมา หัวหน้าสำนักงานจังหวัดรายงานต่อผู้ว่าฯ ว่า นางเอ ตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และเป็นอาสาสมัครเกษตรหมู่บ้าน (อกม.) ด้วย ได้ลงลายมือชื่อเป็นพยานในการแจ้งข้อมูลในแบบคำร้องขอขึ้นทะเบียนเกษตรกร ซึ่งในแบบคำร้องดังกล่าวระบุไว้ว่าผู้ขอขึ้นทะเบียนเกษตรกรเป็นผู้รับรองว่าได้แจ้งข้อมูลตามความเป็นจริง **นางเอจึงลงลายมือชื่อเป็นพยานในการแจ้งข้อมูล และรวบรวมข้อมูลรายงานเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการการขึ้นทะเบียน/ปรับปรุงทะเบียนเกษตรกรต่อไป** ซึ่งเป็นไปตาม**บทบาทหน้าที่ของ อกม.** และการลงลายมือชื่อในช่องพยานในแบบคำร้องขอขึ้นทะเบียนเกษตรกร รายงานปี นั้น **เป็นการลงลายมือชื่อในตำแหน่ง อกม.** ซึ่งในช่องพยานกำหนดให้ผู้นำชุมชน (เช่น ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาล ที่อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง) เป็นผู้ลงลายมือชื่อ

กรณีถือเป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนในการปฏิบัติหน้าที่ของนางเอ แต่มิได้เป็นเหตุว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อำเภอก็ทำบันทึกว่ากล่าวตักเตือนนางเอ และให้ทำความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย คำสั่ง ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน และคู่มือปฏิบัติ เพื่อให้บังเกิดผลดีแก่ทางราชการและระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป สำนักงานจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าอำเภอดูตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วจึงเห็นควรยุติเรื่องซึ่งผู้ว่าฯ ได้มีคำสั่งเห็นชอบ

หลังจากนั้น จังหวัดได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การตรวจสอบข้อเท็จจริงและคำสั่งเห็นชอบให้ยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องผู้ว่าฯ นายอำเภอ และคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ตามลำดับ) ต่อ**ศาลปกครอง** เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนหนังสือของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อนายอำเภอ หนังสือของนายอำเภอที่รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าฯ และหนังสือของจังหวัดที่แจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ รวมทั้งให้นางเอและนางบีร่วมกันชดเชยเงินคืนให้แก่รัฐบาล

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ในอันจะถือว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีจะเป็น**ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง**ได้นั้นจะต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และการแก้ไขหรือบรรเทา

ความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

เมื่อหนังสือที่พิพาทของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและของนายอำเภอ เป็นเพียงหนังสือรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนให้ตรวจสอบการกระทำของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านว่ารายงานข้อมูล การขอขึ้นทะเบียนเกษตรกรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อันเป็นเท็จ ซึ่งเป็นเพียง การดำเนินการภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ส่วนหนังสือของจังหวัดเป็นเพียง หนังสือแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบเท่านั้น จึงไม่มีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี อันจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอท้ายคำฟ้องให้นางเอและนางบีร่วมกันชดใช้เงินให้แก่ รัฐบาล นั้น ศาลท่านเห็นว่า หากมีเหตุที่บุคคลใดจะต้องชดใช้เงินให้แก่รัฐบาลย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการชดใช้เงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย แทนรัฐบาลได้

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๑/๒๕๖๘)

จากคดีดังกล่าว สรุปได้ว่า ... หนังสือรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและของนายอำเภอ ในกรณีที่ได้มีการร้องเรียนให้ตรวจสอบการกระทำของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นเพียงการดำเนินการ ภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนหนังสือของจังหวัดก็เป็นเพียงหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงให้ผู้ร้องเรียนทราบ ซึ่งหนังสือที่พิพาททั้งสามฉบับดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็น คำสั่งทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ร้องเรียน ดังนั้น ผู้ร้องเรียน จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องคดี ในลักษณะนี้ต่อศาลปกครอง เป็นอันว่ากรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่พอใจในผลของการดำเนินการทางวินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงฟ้องศาลปกครองไม่ได้ ... นั่นเองครับ



เรื่องที่ ๓๕

ร้องว่ากำนันทำผิดวินัย นายอำเภอไม่สั่งสอบสวน ... ฟ้องศาลปกครองได้หรือไม่ ?

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๗๕/๒๕๖๖

ประเด็นข้อพิพาท

ราษฎรในตำบลได้ฟ้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านหยุดปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมกันชดเชยค่าเสียหายจากการที่ดินต้องอยู่อย่างหวาดระแวง เนื่องจากตนได้มีหนังสือร้องเรียนกำนัน แต่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ดำเนินการสอบสวนเรื่องที่ร้องเรียนให้เป็นທີ່กระจ่าง ทั้งยังอนุญาตให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน โดยยังคงดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไป

สาระสำคัญ

ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒

เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดละเลยไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ถูกร้องเรียนว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่เป็นอำนาจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการกับผู้ใต้บังคับบัญชาตามควรแก่พฤติการณ์เป็นรายกรณีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันเป็นดุลพินิจและอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ศาลปกครองมีอาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนผู้บังคับบัญชาได้ และการที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ถูกร้องเรียนหรือไม่ ก็มีได้มีผลเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงแต่อย่างใด

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการที่ผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใหญ่บ้านตามที่ถูกร้องเรียน อีกทั้งคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านหยุดปฏิบัติหน้าที่ ก็เป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนคำขอให้ร่วมกันชดเชยค่าเสียหาย นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ถูกร้องเรียน กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ร้องว่ากำนันทำผิดวินัย นายอำเภอไม่สั่งสอบสวน ...
ฟ้องศาลปกครองได้หรือไม่ ?

เชื่อว่า ... หลาย ๆ ท่านอาจเคยมีข้อสงสัย กรณีหากเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องหรือมีการทุจริต โดยได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยว่ามีการกระทำผิดจริงตามที่กล่าวหาหรือไม่ ... เช่นนี้ หากผู้มีอำนาจไม่ดำเนินการสอบสวนทางวินัย หรือสอบสวนแล้วเห็นว่าไม่ผิด แต่ผู้ร้องเรียนไม่เห็นด้วย จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่าผู้บังคับบัญชาละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบได้หรือไม่ ... ซึ่งก็มีหลาย ๆ กรณีที่ได้เคยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองด้วยเหตุดังกล่าว

ข้อพิพาทท่านองนี้ ... ศาลท่านจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ เพราะเหตุใด ?
วันนี้ ... นายปกครองจะมาไขข้อสงสัยให้กับผู้ติดตามคอลัมน์ “ระเบียบกฎหมาย” จากตัวอย่างคดีพิพาทอันเกิดจากการร้องเรียนว่า ... กำนันทำผิดวินัยกันครับ

โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้บัญญัติให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล รวมถึงผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดต้องได้รับโทษ (วินัยและโทษผิดวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม) ทั้งนี้ เพื่อรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ของตนไม่ให้เสื่อมเสีย สมกับที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องที่นั้น ๆ ได้มอบความไว้วางใจและความเชื่อมั่นให้ทำหน้าที่ในการปกครองดูแลลูกบ้าน

เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใดกระทำความผิดวินัย นายอำเภอจะต้องดำเนินการหรือสั่งให้สืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลก็ให้ยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ดำเนินการสอบสวนและพิจารณาต่อไป หากผลปรากฏว่าได้ทำผิดวินัยจริง นายอำเภอก็มีอำนาจสั่งลงโทษ ตั้งแต่ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดอันดับเงินเดือนไม่เกินหนึ่งอันดับ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งลงโทษได้ในทุกสถาน รวมถึงโทษปลดออกหรือไล่ออก ซึ่งขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของแต่ละกรณีไป

สำหรับคดีที่หยิบยกมาคุยกัน ก็เป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากราษฎรในตำบลได้มีหนังสือร้องเรียนกำนันต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ดำเนินการเอาผิดทางวินัยกรณีนำรายชื่อของราษฎรในตำบลไปแอบอ้างเพื่อรับสิทธิประโยชน์จากโครงการของรัฐ ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่านายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเพิกเฉยไม่ดำเนินการสอบสวนเรื่องนี้ให้เป็นที่กระจ่าง ทั้งยังอนุญาตให้บุคคลดังกล่าวลาออกจากตำแหน่งกำนัน โดยยังคงดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไปหลายท่านคงอยากทราบแล้วว่า **ท้ายที่สุดแล้ว ... ศาลปกครองจะรับคำฟ้องคดีดังกล่าว**

ไว้พิจารณาหรือไม่ ? นายปกครองขอพาทุกท่านเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล และรายละเอียดในคดีพิพาทนี้ กันเลยครับ ...

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... กำนันได้นำรายชื่อของนายนกคุ้ม นางสาวนกยูง และชาวบ้าน รวม ๑๕ คน ไปแอบอ้างในโครงการธนาคารโค-กระบือเพื่อเกษตรกร โดยแจ้งว่าเป็นผู้ประสงค์รับโคจากโครงการดังกล่าวมาเลี้ยง ซึ่งนายนกคุ้มและนางสาวนกยูงไม่ได้ยินยอมหรือรู้เห็นด้วย และต่อมากำนันได้นำโคที่ได้รับจากโครงการดังกล่าวไปขาย โดยไม่ได้นำมาเลี้ยงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ทำให้ปศุสัตว์จังหวัดมีหนังสือแจ้งทวงเงินค่าโคจากนายนกคุ้ม นางสาวนกยูงและชาวบ้านเป็นเงินจำนวน ๑๗๐,๐๐๐ บาท ผู้เสียหายจึงยื่นหนังสือร้องเรียนพร้อมพยานหลักฐานต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ดำเนินการเอาผิดทางวินัยกับกำนัน

กลุ่มผู้เสียหายเห็นว่าเรื่องไม่คืบหน้า โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาโทษ และยังอนุญาตให้ผู้ถูกร้องเรียนลาออกจากตำแหน่งกำนัน เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกปลดจากตำแหน่ง โดยปัจจุบันยังคงดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน นายนกคุ้มและนางสาวนกยูงจึงได้ยื่นฟ้องผู้ใหญ่บ้านที่ถูกร้องเรียน นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ตามลำดับ) **ต่อศาลปกครอง** ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกร้องเรียนหยุดปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมกันชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องอยู่อย่างหวาดระแวง ไม่สามารถใช้ชีวิตโดยปกติสุข เป็นเงินจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดเชยค่าเสียหายในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงเป็นเงินอีก ๑๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยด้วย

คดีมีประเด็นปัญหาว่า ศาลปกครองจะรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสรุปได้ว่า กรณีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กฎหมายข้างต้นในมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ยังกำหนดด้วยว่า ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๘ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒

เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดละเลยไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกร้องเรียนว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งศาลได้อธิบายว่า

การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ เป็นอำนาจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชา ที่จะพิจารณาดำเนินการกับผู้ใต้บังคับบัญชาตามควรแก่พฤติการณ์เป็นรายกรณีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันเป็นดุลพินิจและอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ศาลปกครองมีอาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนผู้บังคับบัญชาได้ และการที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกร้องเรียนหรือไม่ ก็มีได้มีผลเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยตรงแต่อย่างใด

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการที่ผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใหญ่บ้านตามที่ถูกร้องเรียน อีกทั้งคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านหยุดปฏิบัติหน้าที่ ก็เป็นคำขอให้ศาลปกครองไม่มีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนคำขอให้ร่วมกันชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องอยู่อย่างหวาดระแวง ไม่สามารถใช้ชีวิตโดยปกติสุข และชดเชยค่าเสียหายในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องเสื่อมเสียชื่อเสียง นั้น เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกร้องเรียน กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลข้างต้น ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๗๕/๒๕๖๖)

จากคดีดังกล่าว ... ศาลได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนว่า ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ที่ถูกร้องเรียนได้ ด้วยเหตุที่ประชาชนผู้ร้องเรียนไม่ถือเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุที่นำมาฟ้องโดยตรง (เหตุจากการที่ผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการทางวินัยผู้ใต้บังคับบัญชา) ซึ่งความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ทั้งนี้ มาตรการหรือการลงโทษทางวินัยนั้น มุ่งหมายที่จะให้ผู้บังคับบัญชาใช้ในการควบคุมความประพฤติของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของราชการ และเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นเรื่องระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งศาลไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกำหนดคำสั่งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยกับผู้ใต้บังคับบัญชา อันเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยแท้ได้ และการที่ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยหรือไม่ ก็ไม่ได้มีผลเป็นการเยียวยาหรือแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนผู้ร้องเรียนโดยตรงแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม กรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งอาจรับโทษได้ทั้งทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัย โดยในทางวินัยถือเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ดังที่กล่าวมาแล้ว สำหรับทางอาญาและทางแพ่ง เป็นเรื่องที่ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับโทษในทางอาญาและทางแพ่ง แล้วแต่กรณี

และหากเป็นกรณีทุจริตต่อหน้าที่ ผู้เสียหายสามารถยื่นเรื่องขอให้ ป.ป.ช. ดำเนินการสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ได้

ประการสำคัญ แม้ว่าศาลจะไม่มีอำนาจในการสั่งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาก็ตาม แต่เมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัย ผู้มีอำนาจควรดำเนินการให้มีการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่มีมูลก็ให้ยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่ามีมูลก็ให้ดำเนินการสอบสวนและพิจารณาต่อไป เพื่อให้เกิดความชัดเจนและโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับการยืนยันความบริสุทธิ์ หรือหากกระทำความผิดจริงก็จะได้มีการพิจารณาโทษอย่างเหมาะสมต่อไป

ท้ายนี้ ... ขอสรุปอีกครั้งว่า ผู้ที่ประสงค์จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นต้องมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุที่นำมาฟ้อง รวมถึงอำนาจกำหนดคำบังคับของศาลว่ามีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงหรือไม่ด้วย นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี เรื่องขั้นตอนดำเนินการก่อนฟ้องคดี และกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี โดยสามารถศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี และปรึกษาการฟ้องคดีได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕” หรือรับคำปรึกษาโดยตรง ณ ที่ทำการศาลปกครองทุกแห่ง หรือผู้ที่สนใจสามารถศึกษาข้อมูลความรู้ในเรื่องดังกล่าวได้ที่ <https://www.admincourt.go.th/service> หรือที่ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์ <https://aclib.admincourt.go.th/> มา “เรียน ดู รู้ คั่น” กันได้อย่างครบครันนะครับ



ที่ปรึกษา

นายเจตน์	สถาพรศีลพร
นายปิยะศาสตร์	ไขว้พันธุ์
นายอนันต์	คงเครือพันธุ์

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นายวิริยะ	วัฒนสุชาติ
นางสาวธัญธร	ปังประเสริฐ
นางสาวจารุณี	กิจตระกูล
นางพิมพ์จิต	วงศ์สุวรรณ
นายพีรพันธุ์	กุหลาบแก้ว
นางสาวรัศมี	ศุภเฒ
นางสาวสุชาดา	ศรีเกลี้ยง
นายวัฒนา	ขวัญสุด
นางสาวนิชาภา	เขียนสายออ
นางสาวกชพร	นิคมเขต

ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
ผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง ๓
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองปฏิบัติการ



จัดทำโดย

สำนักงานศาลปกครอง
สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง ๓
๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑
สายด่วน ๑๓๕๕
www.admncourt.go.th