

มีชื่อในทะเบียนบ้านแต่ไม่ได้อาศัยจริง ... มีสิทธิยื่นถอดถอน ผยุบ. หรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ได้กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน (ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกทั้งหมด) สามารถเข้าชื่อกันร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อหมู่บ้าน ซึ่งประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านนี้ ... นายปกครองได้เคยนำเสนอไว้ใน “คอลัมน์ระเบียบกฎหมาย” ไปแล้วหลายคดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการลงลายมือชื่อในหนังสือแสดงเจตนาขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน การนับอายุของผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอน การเริ่มนับวันที่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน ฯลฯ

สำหรับคดีปกครองนำรู้ที่หยิบยกมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ ... เป็นอีกกรณีพิพาทหนึ่งเกี่ยวกับการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน โดยเป็นประเด็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เข้าชื่อถอดถอน ซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน แต่ไม่ได้อาศัยอยู่จริงในบ้านดังกล่าว เช่นนี้ ... จะถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน อันเป็นคุณสมบัติข้อหนึ่งของผู้มีสิทธิเข้าชื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

มาติดตามหาคำตอบไปกับนายปกครองกัน लेकर ...

เหตุของคดีเกิดเมื่อครั้งที่ ... ผู้ใหญ่ลีซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๒ ได้ถูกราษฎรในพื้นที่เข้าชื่อขอให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง นายอำเภอจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งมีราษฎรมาแสดงตนต่อหน้าคณะกรรมการฯ และลงลายมือชื่อเพื่อแสดงเจตนาให้ผู้ใหญ่ลีพ้นจากตำแหน่งตามแบบที่อำเภอจัดทำขึ้นจำนวนทั้งสิ้น ๑๑๑ คน (จากผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมด 199 คน) เป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๑ คน และมีผู้ขอถอนการเข้าชื่อจำนวน ๑ คน จึงคงเหลือผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนจำนวน ๑๐๙ คน อันเป็นกรณีที่มีราษฎรเข้าชื่อกันจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่ลีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่ลีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ใหญ่ลี (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑)

ก่อนที่จะไปศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ... เรามาดูข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดี ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๗๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ ... (๔) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก” และมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติให้นายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง

คดีนี้ผู้ใหญ่ลีได้โต้แย้งว่า มีชาวบ้านที่เข้าชื่อจำนวน ๑๘ คน มีชื่อในทะเบียนบ้าน แต่ไม่ได้อาศัยอยู่จริงในพื้นที่ จึงเป็นผู้ไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน ซึ่งขาดคุณสมบัติในการเข้าชื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ทำให้มีผู้เข้าชื่อถอดถอนคนไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้

กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้มีชื่อในทะเบียนบ้าน แต่ไม่ได้อาศัยอยู่จริงในพื้นที่ ถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านตามที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งไว้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้บัญญัติคุณสมบัติของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้าน โดยให้ถือเป็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านด้วย ซึ่ง “**ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา**” นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ บัญญัติให้หมายถึง ถิ่นอันบุคคลมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ โดยบุคคลธรรมดาอาจมีถิ่นที่อยู่หลายแห่งซึ่งอยู่สลับเปลี่ยนกันไป หรือมีหลักแหล่งที่ทำการงานเป็นปกติหลายแห่ง และจะถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาก็ได้ และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “**ภูมิลำเนาย่อมเปลี่ยนไปด้วยการย้ายถิ่นที่อยู่ พร้อมด้วยเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา**” ประกอบกับพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ (ใช้บังคับขณะนั้น) มาตรา ๒๕ บัญญัติให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นผู้ที่อยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บุคคลหนึ่งอาจมีภูมิลำเนาได้หลายแห่ง ทั้งท้องที่ที่เป็นถิ่นอันบุคคลนั้นได้มีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ และท้องที่ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงการมีชื่อในทะเบียนบ้านเป็นเงื่อนไขประการสำคัญ

เมื่อราษฎรทั้ง ๑๘ รายดังกล่าว ยังคงมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านและไม่ได้ย้ายภูมิลำเนาออกจากหมู่บ้าน โดยมีรายชื่อตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ประกอบมาตรา ๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังคงถือว่าราษฎร ๑๘ รายนี้อยู่และมีภูมิลำเนาตามที่ปรากฏในทะเบียนบ้านนั้น แม้ว่าจะไม่ได้อาศัยอยู่จริงในพื้นที่ แต่เมื่อราษฎรดังกล่าวไม่ได้แสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา เช่น ย้ายออกจากทะเบียนบ้าน กรณีจึงยังถือว่าเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่นั้น

ดังนั้น ราษฎรทั้ง ๑๘ ราย จึงเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เมื่อจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดในหมู่บ้านนั้น การที่นายอำเภอสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๓๕/๒๕๖๕)

คดีดังกล่าว ... ศาลปกครองได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านในประเด็นคุณสมบัติเรื่องภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

๑. การที่นายอำเภออาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ สั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามที่ราษฎรเข้าชื่อกันขอให้ถอดถอนนั้น ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข ๒ ประการ คือ (๑) ราษฎรที่เข้าชื่อต้องเป็นราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือก

ผู้ใหญ่บ้าน และ (๒) ราษฎรที่เข้าชื่อต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดในหมู่บ้านนั้น

๒. คุณสมบัติข้อหนึ่งของผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน คือ ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้น ซึ่งบุคคลธรรมดาอาจมีภูมิลำเนาได้หลายแห่ง โดยจะต้องคำนึงถึงการมีชื่อในทะเบียนบ้านเป็นสำคัญ และการที่บุคคลธรรมดาจะเปลี่ยนภูมิลำเนาได้นอกจากต้องมีการย้ายถิ่นที่อยู่แล้ว ยังต้องแสดงเจตนาให้ปรากฏชัดแจ้งด้วยว่าต้องการที่จะเปลี่ยนภูมิลำเนา เช่น การย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้าน ในกรณีที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน แม้จะไม่ได้อาศัยอยู่จริง จึงยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าบุคคลนั้นต้องการจะเปลี่ยนภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ หากไม่มีการแสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งร่วมด้วย ดังนั้น ราษฎรที่มีชื่อในทะเบียนบ้านติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน จนถึงวันที่เข้าชื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน แม้จะไม่ได้อาศัยอยู่จริงในพื้นที่ ก็ยังถือเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อขอให้นายอำเภอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่งได้

(ประกาศการฟ้องคดีปกครองได้ที่ศาลควนศาลปกครอง ๑๓๕๕)
