



รวมบทความอุทธรณ์จากคดีปกครอง
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับ ...

“ดำเนิน-ผู้ใหญ่บ้าน”



สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานส่งเสริมงานคดีปกครอง
กลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง

รวมบทความอุทาหรณ์จากคดีปกครอง
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับ “กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน”

: เรียนจบ กศน. สมัครเป็น ผญบ. ได้หรือไม่ ?

: บัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านเจ้าปัญหา ... เพราะมีหมึกซึมทับช่องกาหมายเลขผู้สมัคร !

: ย้ายบุคคลเข้าทะเบียนบ้าน มีเจตนาหวังผลการเลือก ... ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !

: “ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน” ต้องคดีอาญาขณะดำรงตำแหน่ง
ต้องพ้นจากตำแหน่ง ... แต่ไม่ต้องคืนเงิน ?

: ชนะเลือกตั้ง แต่ไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ... เพราะแจกสื่อเป็นเหตุ สังกัดได้ !!

: ต้องพ้นจากตำแหน่ง ... เพราะช่วยแก้ปัญหาลูกบ้าน “แต่กลับทะเลาะวิวาทเสียเอง”

: การแสดงเจตนาของราษฎร ... ที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน

: มีชื่อในทะเบียนบ้านแต่ไม่ได้อาศัยจริง ... มีสิทธิยื่นถอดถอน ผญบ. หรือไม่ ?

๗๗

รวมบทความอุทธรณ์จากคดีปกครอง
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับ “กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน”

โดย สำนักงานศาลปกครอง
สงวนลิขสิทธิ์

จัดทำโดย :

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

(กลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง)

อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๔๕

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

คำนำ

สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง ได้จัดทำบทความทางวิชาการ (สั้น) ในรูปแบบอุทาหรณ์จากคดีปกครอง ซึ่งได้ศึกษาจากคำพิพากษา/คำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่วางหลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานหรือแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ตลอดจนการใช้สิทธิฟ้องคดีอย่างถูกต้อง โดยเรียบเรียงเป็นเรื่องราวที่น่าสนใจและสามารถศึกษาทำความเข้าใจได้ง่าย เพื่อเผยแพร่เป็นการทั่วไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผ่านทางสื่อต่าง ๆ ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อออนไลน์ที่ให้ความอนุเคราะห์พื้นที่ สำนักงานศาลปกครอง ต้องขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

สำนักงานศาลปกครองเห็นว่า อุทาหรณ์จากคดีปกครองดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งเป็นประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายรับรอง จึงเห็นสมควรคัดเลือกบทความที่เคยเผยแพร่ทางสื่อต่าง ๆ รวมทั้งช่องทางการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานศาลปกครองแล้ว มารวบรวมจัดทำเป็นรูปแบบแยกประเภทเรื่อง โดยฉบับนี้ได้คัดเลือกเฉพาะคดีพิพาทที่เกี่ยวกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน มาจัดทำเป็นเอกสารวิชาการ รวมบทความอุทาหรณ์จากคดีปกครอง เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับ “กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน” ซึ่งได้จัดทำสรุปประเด็นข้อพิพาทและสาระสำคัญกำกับไว้ในบทความแต่ละเรื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้อ่าน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดี การบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และร่วมสร้างสังคมธรรมาภิบาล

จึงหวังว่าเอกสารวิชาการฉบับนี้ จะมีส่วนในการเสริมสร้างและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง และเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีแก่หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการกฎหมายและประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไปด้วย



(นางสมฤดี ธีบุญศิริ)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๒๗ กันยายน ๒๕๖๖

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน	
๑	เรียนจบ กศน. สมัครเป็น ผญบ. ได้หรือไม่ ?	๑
๒	“ถิ่นที่อยู่ประจำ” ของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน	๕
๓	หมดสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ... เพราะบริหารเงินกองทุนไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์	๙
๔	ตรวจสอบคุณสมบัติแล้วไม่ได้เป็นผู้ทุจริต ... จึงมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน	๑๓
๕	ล้างมลทิน ไม่ได้ล้างความผิด หมดสิทธิเป็นผู้ใหญ่บ้าน	๑๘
	การเลือกและการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน	
๖	ผู้สมัครร้องนายอำเภอให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน !!	๒๒
๗	มีชื่อในทะเบียนบ้าน แต่ไปทำงานที่อื่น ... มีสิทธิเลือก ผญบ. หรือไม่ ?	๒๗
๘	การใช้สิทธิ “ยื่นคัดค้าน” ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน !	๓๑
๙	“ป้ายหาเสียง” ... ไม่ได้ทำให้ราษฎรเข้าใจผิดในตัวผู้สมัคร !	๓๕
๑๐	โต้แย้งสถานที่ปิดประกาศรับสมัครผู้ใหญ่บ้าน ... เพราะมีผู้สมัครเพียงคนเดียว	๔๐
๑๑	บัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านเจ้าปัญหา ... เพราะมีหมึกซึมทับช่องหมายเลขผู้สมัคร !	๔๔
๑๒	ประจำครั้งและปิดเทปกาหวีบบัตร ณ ที่เลือกตั้ง : ขั้นตอนสำคัญที่ต้องทำให้ถูก !!	๔๘
๑๓	จับสลากเลือกผู้ใหญ่บ้านผิดขั้นตอน ... การเลือก (ไม่) ชอบหรือไม่ ?	๕๒
๑๔	คำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบ ... เหตุเพราะแจกผ้าห่ม “โดยไม่มีหน้าที่”	๕๕
	การปฏิบัติหน้าที่และวินัย	
๑๕	ผิดฐานทุจริต ต้องมีเจตนา !	๕๙
๑๖	ผู้ใหญ่บ้าน ... ไม่นำเงินไปบริจาคตามมติคณะกรรมการหมู่บ้าน และบริหารโครงการประปาไม่โปร่งใส !! ผิดวินัยร้ายแรง !!	๖๔
	การถอดถอนและการพ้นจากตำแหน่ง	
๑๗	พ้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพราะไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ !	๖๘
๑๘	ย้ายบุคคลเข้าทะเบียนบ้าน มีเจตนาหวังผลการเลือก ... ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !	๗๓
๑๙	“ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน” ต้องคดีอาญาขณะดำรงตำแหน่ง ต้องพ้นจากตำแหน่ง ... แต่ไม่ต้องคืนเงิน ?	๗๘
๒๐	ก้านนเล่นพนัน : แม้ไม่ได้เป็นเจ้ามือ ก็อาจพ้นจากตำแหน่งได้	๘๒

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๒๑	กระทำอนาจาร ... ประพฤติตนไม่เหมาะสม พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !!	๘๗
๒๒	พ้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ... เพราะทุจริตเก็บเงินกู้ (SML)	๙๑
๒๓	ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ... เพราะรับรองข้อมูลความเสียหายเป็นเท็จ !	๙๖
๒๔	เรียกเงินผู้ประสภภัยร้อยละ ๕ ต้องมาพ้นจากตำแหน่ง เพราะแพ้งัยตัวเอง !	๑๐๐
๒๕	ชนะเลือกตั้ง แต่ไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ... เพราะแจกสื่อเป็นเหตุ สังเกตได้ !!	๑๐๔
๒๖	พ้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพราะคลิปเสียงต่อรองผลประโยชน์ !	๑๐๘
๒๗	ต้องพ้นจากตำแหน่ง ... เพราะช่วยแก้ปัญหาลูกบ้าน “แต่กลับทะเลาะวิวาทเสียเอง”	๑๑๒
๒๘	ผลงานไม่ผ่าน ... ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ไปต่อ !	๑๑๖
๒๙	หลักเกณฑ์วิธีการเข้าซื้อกันของราษฎรในการร้องขอ ... ให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !	๑๒๑
๓๐	การนับอายุและภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิเข้าซื้อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน !	๑๒๕
๓๑	การแสดงเจตนาของราษฎร ... ที่เข้าซื้อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน	๑๒๙
๓๒	มีชื่อในทะเบียนบ้านแต่ไม่ได้อาศัยจริง ... มีสิทธิยื่นถอดถอน ผญบ. หรือไม่ ?	๑๓๓
๓๓	ราษฎรเข้าซื้อร้องขอเกินกึ่งหนึ่ง ... ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง	๑๓๗

เรื่องที่ ๑

เรียนจบ กศน. สมัครเป็น ผญบ. ได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๖/๒๕๖๕

ประเด็นข้อพิพาท

กรณีมีผู้คัดค้านว่าผู้สมัครที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่ง เนื่องจากสำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาจาก กศน.

สาระสำคัญ

กรณีและผู้สมัครและได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านสำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาจาก กศน. แม้จะไม่อาจถือว่าสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามช่วงอายุที่กำหนดในพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ แล้ว เห็นได้ว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับหรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ

เมื่อการศึกษาภาคบังคับตามช่วงวัยของผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านคนดังกล่าว คือ ชั้นประถมศึกษาตอนต้น การที่ผู้ได้รับเลือกสำเร็จการศึกษาจาก กศน. โดยตามระเบียบแสดงผลการเรียนระบุว่า เป็นไปตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแม้มิใช่การศึกษาในระบบภาคบังคับตามปกติ แต่เป็นการสำเร็จการศึกษานอกโรงเรียนในระดับประถมศึกษาตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๔ อันเทียบเท่าการศึกษาในระดับประถมศึกษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และเมื่อกฎหมายมิได้กำหนดช่วงอายุของการศึกษาในระบบ กศน. เอาไว้เหมือนกับการศึกษาภาคบังคับ บุคคลดังกล่าวจึงสามารถเข้าศึกษากับ กศน. ได้

ดังนั้น การที่ผู้ได้รับเลือกสำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาจาก กศน. จึงถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีพื้นความรู้เทียบได้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับตามมาตรา ๑๒ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และย่อมถือว่ามีคุณสมบัติด้านการศึกษาครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ฉะนั้น บุคคลที่จบการศึกษาจาก กศน. ในระดับที่ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ จึงมีสิทธิเป็นผู้ใหญ่บ้านได้

เรียนจบ กศน. สมัครเป็น ผอ. ได้หรือไม่ ?

“ไม่มีใคร ... แก่เกินเรียน” หรือ “การเรียนรู้ ... ไม่มีวันสิ้นสุด” เป็นถ้อยคำค้ำคูณที่ที่ต้องการสื่อความหมายว่า คนเราสามารถเรียนรู้ได้ตลอดเวลา ในทุกช่วงของชีวิต ซึ่งหลาย ๆ ท่านอาจเคยพลาดโอกาสทางการศึกษาภาคบังคับในช่วงวัยเยาว์ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามที่ก็ยังมียุคโอกาสที่จะเข้ารับการศึกษาผู้ใหญ่ในระบบการศึกษาของ กศน. (สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย) ซึ่งดูแลจัดการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ที่มุ่งให้ความสำคัญในการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต ทั้งนี้ เพราะไม่ว่าจะสมัครงานในหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน ย่อมจะกำหนดให้วุฒิการศึกษาเป็นคุณสมบัติหนึ่งในการเข้าทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญตรงกับตำแหน่งนั้น ๆ และเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุผลตามวัตถุประสงค์

การสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านก็เช่นเดียวกัน ... โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๔) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ ...” ซึ่งหากผู้สมัครรับเลือกหรือผู้ใหญ่บ้านรายใดไม่มีคุณสมบัติข้อดังกล่าว จะส่งผลให้ไม่มีสิทธิสมัครหรือต้องพ้นจากตำแหน่ง หากได้รับเลือกมาแล้ว เพราะเหตุเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับเรื่องนี้ คือ หากผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมิได้เข้าเรียนในระบบการศึกษาภาคบังคับตามปกติ แต่ได้เข้าเรียนและจบการศึกษาจาก กศน. ในภายหลังเมื่ออายุมากแล้ว จะมีสิทธิเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

วันนี้ นายปกครองมีคำตอบมาคลายความสงสัยกัน ... ซึ่งศาลท่านได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนและได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับผู้มีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติในเรื่องวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่จบการศึกษาจาก กศน. ครับ !

เหตุของคดีเกิดขึ้นเมื่อ ... นายอำเภอได้จัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีผู้สมัครรับเลือกกันอยู่แค่ ๒ คน คือ นายเงินกับนายทอง โดยคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครฯ เห็นว่าผู้สมัครทั้ง ๒ คน มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ฯ

ผลการเลือกปรากฏว่า นายเงินได้ ๑๐๒ คะแนน ส่วนนายทองได้ ๑๑๘ คะแนน นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งให้นายทองเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายเงินสืบทราบมานายทอง

จบการศึกษา กศน. จึงมีหนังสือถึงนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอให้ตรวจสอบว่า นายทองเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ หรือไม่ โดยต่อมานายเงินได้รับหนังสือแจ้งยืนยันจากผู้ว่าราชการจังหวัดว่านายทองเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านได้

นายเงิน (ผู้ฟ้องคดี) ไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนายทองเป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่งตั้งตนเองเป็นผู้ใหญ่บ้านแทน โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ที่มีการรับรองว่านายทองมีคุณสมบัติดังกล่าว คงต้องมาลุ้นกันแล้วละครับว่า งานนี้ ... นายเงินหรือนายทอง ใครจะอยู่หรือใครจะไป !

โดยคดีมีประเด็นสำคัญที่ศาลพิจารณา คือ นายทองถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพราะเหตุจบการศึกษาจาก กศน. โดยไม่ได้เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายทองมิได้เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาในขณะที่มีอายุย่างเข้าปีที่ ๘ ตามระบบการศึกษาภาคบังคับตามปกติ แต่เพียงเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาจาก กศน. ในภายหลัง และจบการศึกษาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ (อายุ ๔๐ ปี) ซึ่งการจะถือว่าบุคคลใดสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามอายุและกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเป็นสำคัญ เมื่อนายทองมิได้เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตามช่วงอายุที่กำหนดไว้ในกฎหมายจนมีอายุเกินกว่าจะเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตามปกติได้แล้ว จึงเป็นการพ้นวิสัยที่จะให้นายทองกลับเข้าไปรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาได้อีก

การที่นายทองสำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาจาก กศน. นั้น แม้จะไม่อาจถือว่าสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตามช่วงอายุที่กำหนดในพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มาตรา ๑๒ แล้ว เห็นได้ว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีพื้นฐานความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นแล้ว เมื่อการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของนายทอง คือ ชั้นประถมศึกษาตอนต้นแล้ว การที่นายทองสำเร็จการศึกษาจาก กศน. โดยตามระเบียบแสดงผลการเรียนระบุว่า เป็นไปตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแม้มิใช่การศึกษาในระบบภาคบังคับตามปกติที่ควรจะเป็นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ก็ตาม แต่เป็นการสำเร็จการศึกษานอกโรงเรียนในระดับประถมศึกษาตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๔ อันเทียบเท่าการศึกษาในระดับประถมศึกษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดช่วงอายุของการศึกษาในระบบ กศน. เอาไว้ เหมือนกับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา นายทองจึงสามารถเข้าศึกษากับ กศน. ได้

ดังนั้น การที่นายทองสำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาจาก กศน. จึงถือได้ว่า นายทองเป็นผู้ที่มีพื้นฐานความรู้เทียบได้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตามมาตรา ๑๒ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และการที่นายอำเภอไม่วินิจฉัยว่านายทอง

เป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านและมีได้มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า นายทองลงทะเลเรียนไม่ถูกต้องตามหลักสูตรการศึกษาของ กศน. นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏตามระเบียบแสดงผลการเรียนว่า เป็นการลงทะเบียนเรียนเกินจำนวนหน่วยกิตที่กำหนดในภาคการศึกษา ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีการขอตรวจสอบวุฒิการศึกษาของนายทอง โดยต่อมา กศน. ได้แจ้งว่านายทองสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยจบการศึกษาระดับประถมศึกษา และมีหนังสือรับรองว่านายทองได้รับอนุมัติให้จบการศึกษาในระดับประถมศึกษาแล้ว หนังสือดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่นตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๖/๒๕๖๕*)

หลักการสำคัญที่ได้จากคดีดังกล่าว อันถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการสำหรับผู้มีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในเรื่องวุฒิการศึกษา คือ

๑. วุฒิการศึกษาเป็นคุณสมบัติสำคัญในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งการสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ นั้น จะพิจารณาขณะที่ผู้สมัครมีอายุครบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาซึ่งใช้บังคับในขณะนั้นกำหนดไว้ กรณีหากผู้สมัครไม่ได้เข้ารับการศึกษภาคบังคับตามปกติ โดยล่วงเลยเวลาที่กำหนด แต่ได้เข้ารับการศึกษและสำเร็จการศึกษาจาก กศน. ในระดับที่ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับแล้ว ย่อมถือว่าผู้สมัครมีคุณสมบัติด้านการศึกษาครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ฉะนั้น บุคคลที่จบการศึกษาจาก กศน. ในระดับที่ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ จึงมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาประกอบกับคุณสมบัติประการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย

๒. หนังสือรับรองผลการศึกษาที่ระบุว่า บุคคลใดได้รับอนุมัติให้จบการศึกษาในระดับใด ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น ดังนั้น เมื่อยังไม่มี การเพิกถอนวุฒิการศึกษาของบุคคลใด จึงยังคงถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ในหนังสือรับรองผลการเรียนนั้น



เรื่องที่ ๒

“ถิ่นที่อยู่ประจำ” ของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒๕/๒๕๕๗

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอออกประกาศตัดสิทธิผู้สมัครในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ เพราะแม่จะมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่ที่สมัครรับเลือก แต่ไปประกอบอาชีพและใช้ชีวิตส่วนใหญ่อยู่ที่หมู่บ้านอื่นซึ่งเป็นบ้านพักของบุตรสาว

สาระสำคัญ

“ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ” ตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หมายถึง ถิ่นที่อยู่อันบุคคลนั้นใช้เป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญประจำในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นบ้านที่พักอาศัยอยู่เป็นประจำ ในหมู่บ้านนั้น ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร และรักษาความสงบเรียบร้อย ภายในหมู่บ้านในฐานะผู้ใหญ่บ้านได้ โดยบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้น ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือกเป็นสำคัญ

เมื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านซึ่งอยู่ในหมู่บ้านที่ตนรับเลือก และใช้บ้านดังกล่าวเป็นที่พักอาศัยอยู่ร่วมกับภรรยาจนถึงปัจจุบัน จึงถือว่าผู้สมัครมีภูมิลำเนาและถิ่นที่อยู่ประจำอยู่ที่บ้านดังกล่าวตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม่ผู้สมัครจะไปพักอาศัยอยู่ที่บ้านของบุตรสาวเป็นครั้งคราว แต่พยานบุคคลให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ผู้สมัครมีภูมิลำเนาอยู่ที่บ้านของตนจริง และไม่ปรากฏว่า ผู้สมัครได้ย้ายไปพักอาศัยอยู่เป็นการถาวรหรือมีเจตนาที่จะเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาไปอยู่ที่บ้านของบุตรสาว และบ้านทั้งสองหลังมีระยะทางห่างกันเพียง ๓ กิโลเมตร ใช้เวลาในการเดินทางประมาณ ๑๕ นาที ผู้สมัครจึงเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรที่บ้านซึ่งอยู่ในหมู่ที่ตนได้รับเลือกติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

ดังนั้น การที่นายอำเภอมีประกาศให้ผู้สมัครคนดังกล่าวเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ตามมาตรา ๑๒ (๓) จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ประกาศของนายอำเภอที่รับรองให้บุคคลอื่นเป็นผู้ใหญ่บ้าน และการดำเนินการอื่น ๆ ที่สืบเนื่องภายหลังจากที่ประกาศทั้งหมดไม่ชอบด้วยกฎหมาย

“ถิ่นที่อยู่ประจำ” ของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ (๓) ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสามประการประกบกัน คือ มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำอันบุคคลนั้นใช้เป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญในการดำรงชีวิต และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐานะ

อย่างไรก็ดี การมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ อาจเกิดปัญหาในการวินิจฉัยหากปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคคลผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้พักอาศัยอยู่ที่แหล่งอื่นบ้างตามความจำเป็น เช่น การไปพักอาศัยอยู่กับบุตรสาวเพื่อช่วยดูแลบ้านหรือกิจการต่าง ๆ

ดังเช่นคดีปกครองที่น่าจะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ต่อมานายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศตัดสิทธิในการสมัครดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำอยู่ที่บ้านเลขที่ ๒๓ หมู่ที่ ๙ ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกตั้ง จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยผู้ฟ้องคดีไปประกอบอาชีพและใช้ชีวิตส่วนใหญ่อยู่บ้านเลขที่ ๑๘๒ หมู่ที่ ๑ ซึ่งเป็นบ้านพักของบุตรสาว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนเองมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำที่บ้านเลขที่ ๒๓ หมู่ที่ ๙ เป็นเวลา ๓๐ ปีเศษติดต่อกันมาโดยตลอด แม้บางครั้งจะได้ไปเยี่ยมบุตรสาวที่บ้านเลขที่ ๑๘๒ หมู่ที่ ๑ บ้าง แต่ก็ได้เป็นการไปเพียงครั้งคราว ซึ่งบ้านทั้งสองหลังมีระยะทางห่างกันเพียง ๓ กิโลเมตร

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์และผู้ถูกฟ้องคดียื่นตามความเห็นเดิม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย “ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ” ตามมาตรา ๑๒ (๓) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง *ถิ่นที่อยู่อันบุคคลนั้นใช้เป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญประจำในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นบ้านที่พักอาศัยอยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านในฐานะผู้ใหญ่บ้านได้ โดยบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกเป็นสำคัญ*

ส่วนกรณีจะถือว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาในบ้านเลขที่ ๒๓ หมู่ที่ ๙ ติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกหรือไม่นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในบ้านเลขที่ ๒๓ ตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๓ และใช้บ้านดังกล่าวเป็นที่พักอาศัยอยู่ร่วมกับนาง บ. ภรรยา จนถึงปัจจุบัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาและถิ่นที่อยู่ประจำอยู่ที่บ้านเลขที่ ๒๓ ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ (ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น) ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา ๓๗ (ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่ เป็นแหล่งสำคัญ) และมาตรา ๔๓ (ภูมิลำเนาของสามีและภรรยา ได้แก่ ถิ่นที่อยู่ของสามีและภรรยา อยู่กินด้วยกันฉันสามีภรรยา เว้นแต่สามีหรือภรรยาได้แสดงเจตนาให้ปรากฏว่ามีภูมิลำเนา แยกต่างหากจากกัน)

แม้ผู้ฟ้องคดีได้ไปพักอาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๘๒ ซึ่งเป็นบ้านของบุตรสาวเป็นครั้งคราว แต่พยานบุคคลให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่บ้านเลขที่ ๒๓ จริง และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปพักอาศัยอยู่เป็นการถาวรหรือมีเจตนาที่จะเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนา ไปอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๘๒ และบ้านทั้งสองหลังมีระยะทางห่างกันเพียง ๓ กิโลเมตร ใช้เวลา ในการเดินทางประมาณ ๑๕ นาที ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีมิได้โต้แย้งหรือคัดค้านข้อเท็จจริงดังกล่าว และข้อเท็จจริงยังไม่แน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่ปรากฏอย่างชัดแจ้งว่าจะย้ายที่อยู่หรือ เปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาไปอยู่บ้านเลขที่ ๑๘๒ แทนบ้านเลขที่ ๒๓ ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา ๔๑ (ภูมิลำเนาย่อมเปลี่ยนไปด้วยการย้ายถิ่นที่อยู่ พร้อมด้วยเจตนา ปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา) จึงรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรที่บ้านเลขที่ ๒๓ ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่รับรองให้นาย ด. เป็นผู้ใหญ่บ้าน และการดำเนินการอื่น ๆ ที่สืบเนื่องภายหลังจากที่ประกาศทั้งหมดไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒๕/๒๕๕๗)

ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและต้องพิจารณา พยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงและในกรณีที่บทกฎหมายบัญญัติถ้อยคำไว้ ไม่ชัดเจนหรือไม่มีความหมายแน่นอน แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจวินิจฉัย โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้อง

ที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้านเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจ ทั้งการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ต้องเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

เนื่องจากการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องนอกจากจะทำให้การใช้อำนาจไม่สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและนำมาสู่การเกิดข้อพิพาทกันที่สุดในที่สุด ดังนั้น คดีนี้จึงถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีมี “ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ” ตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแม้ศาลปกครองสูงสุดจะได้วินิจฉัยความหมายของคำดังกล่าวไว้ พร้อมทั้งการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างครบถ้วน ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่สามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับการวินิจฉัยคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้เป็นอย่างดี แต่กระนั้นก็อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติอีกหลาย ๆ กรณีที่มีข้อเท็จจริงแตกต่างออกไป หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและใช้หลักการและความหมายตามที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ในคดีนี้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจต่อไป



เรื่องที่ ๓

หมดสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ...

เพราะบริหารเงินกองทุนไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๖๖/๒๕๕๙

ประเด็นข้อพิพาท

ราษฎรในหมู่บ้านร้องเรียนว่า ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากเมื่อครั้งที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านคราวก่อน เป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริต โดยไม่ส่งมอบเงินกองทุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านให้แก่ผู้ใหญ่บ้านคนถัดไป และได้ถือเงินสดของกองทุนไว้เป็นเวลานานโดยไม่ได้นำเงินเข้าบัญชีของกองทุน แต่นายอำเภอวินิจฉัยว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวและประกาศรายชื่อให้เป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน อันถือเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

สาระสำคัญ

“ผู้เสียชื่อในทางทุจริต” หมายความว่า “เป็นผู้มีพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

เมื่อผู้ถูกร้องเรียนมีฐานะเป็นผู้ใหญ่บ้านและเป็นกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ย่อมมีหน้าที่บริหารกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยจะต้องดำเนินการอย่างเปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ แต่กลับแสวงหาประโยชน์จากเงินกองทุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านไปเพื่อประโยชน์แก่ตนเอง พฤติการณ์ดังกล่าวได้ชื่อว่าเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริต อันเข้าลักษณะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การที่นายอำเภอได้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ผู้ถูกร้องเรียนเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอตามประกาศ เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะในส่วนของผู้สมัครที่ถูกร้องเรียนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**หมตลิตธิสมักรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ...
เพราะบริหารเงินกองทุนไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์**

ผู้ใหญ่บ้าน คือ ผู้นำหรือผู้ที่เป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้าน มีหน้าที่และอำนาจในการอำนวยความสะดวก เป็นธรรม ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรของตน รวมทั้งดำเนินการใด ๆ เพื่อช่วยเหลือและป้องกันทุกข์ภัยของลูกบ้าน ทั้งนี้เพื่อรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้าน จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ผู้ที่มีความเหมาะสมในการเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงต้องรู้สภาพปัญหาหรือความทุกข์ยากของประชาชนในพื้นที่ มีความซื่อสัตย์สุจริต หรือประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ในมาตรา ๑๒ โดยลักษณะต้องห้ามที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม (มาตรา ๑๒ (๘)) ซึ่งหากผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายใดมีพฤติกรรมดังกล่าว และคณะกรรมการตรวจสอบได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามแล้วเห็นว่า เข้าข่ายเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม นายอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งผู้สมัครรายนั้นเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจเกี่ยวกับพฤติกรรมและการวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยนายอำเภอใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า ไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว และประกาศรายชื่อให้เป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน อันถือเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และต่อมา ผู้สมัครด้วยกันได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่ประกาศรายชื่อดังกล่าว

โดยคดีนี้เกิดขึ้นจาก ... กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) ได้กำหนดให้ทำการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยในระหว่างเปิดรับสมัครนั้น มีผู้สมัครเพียง ๒ คน คือ ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้สมัครหมายเลข ๑) ต่อมาได้มีราษฎรในหมู่บ้านร้องเรียนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อครั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๙ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริต โดยไม่ส่งมอบเงินกองทุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านให้กับผู้ใหญ่บ้านคนถัดไป และได้ถือเงินสดของกองทุนไว้เป็นเวลานานโดยไม่ได้นำเงินเข้าบัญชีของกองทุน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการตรวจสอบว่า ได้นำเงินกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อทำผ้าป่าสามัคคี และเมื่อได้รับเงินคืนแล้ว ได้นำไปให้ชาวบ้านกู้ยืม แต่จำไม่ได้ว่ามีใครยืมบ้าง และไม่สามารถเก็บเงินคืนได้ครบ จึงนำเงินส่วนตัวมาทดแทนแล้ว

ปัญหาว่า พฤติการณ์ตามข้อร้องเรียนดังกล่าว จะถือว่าเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริต อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ หรือไม่ ?

โดยข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดให้คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เป็นผู้บริหารกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยเปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ และถือว่ากองทุนดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้เสียชื่อในทางทุจริต หมายความว่า เป็นผู้มีพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีฐานะเป็นผู้ใหญ่บ้านและกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ย่อมมีหน้าที่บริหารกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยจะต้องดำเนินการอย่างเปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ แต่จากการให้ถ้อยคำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการนำเงินออกให้ราษฎรกู้ยืมดังกล่าว ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างด้วยว่า จำไม่ได้ว่าใครเป็นผู้กู้ยืมเงิน และไม่สามารถจัดเก็บได้ครบตามจำนวนที่ให้กู้ยืม อีกทั้งผู้ที่เคยกู้ยืมเงินกองทุนได้ให้ถ้อยคำในชั้นคณะกรรมการตรวจสอบในทำนองเดียวกันว่า ได้ชำระคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว พร้อมดอกเบี้ย แต่ข้อเท็จจริงในส่วนของการดอกเบี้ยกลับไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งมอบให้กับผู้ใหญ่บ้านคนถัดไปแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ใหญ่บ้านคนถัดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เรียกให้กรรมการรักษาเงินชี้แจงรายละเอียดต่อลูกบ้าน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำเงินในจำนวนที่เท่ากับจำนวนที่ได้รับมอบให้ดูแลมาตั้งแต่ต้นเข้าบัญชีธนาคาร พร้อมทั้งชี้แจงรายละเอียดต่อที่ประชุม โดยไม่ปรากฏว่าได้นำดอกเบี้ยที่ได้จากการให้ชาวบ้านกู้ยืมมารวมเข้ากับเงินของกองทุนด้วย ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แสวงหาประโยชน์จากเงินกองทุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านไปเพื่อประโยชน์แก่ตนเอง พฤติการณ์ดังกล่าวได้ชื่อว่าเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริต อันเข้าลักษณะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามประกาศ เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๖๖/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ สะท้อนให้เห็นถึงอุทธรณ์และบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๑. เป็นอุทธรณ์ให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหรือในฐานะเป็นผู้นำของหมู่บ้านนั้น มีหน้าที่สำคัญในการ

รักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้าน ในกรณีที่มีเงินกองทุนประจำหมู่บ้าน เพื่อช่วยเหลือหรือสงเคราะห์แก่ลูกบ้านที่ยากจนหรือผู้ด้อยโอกาส ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลหรือใช้จ่ายเงินกองทุนดังกล่าวให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ และดำเนินการอย่างโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งหากผู้สมัครรายหนึ่งรายใดกระทำการที่เป็นการแสวงหาประโยชน์ใด ๆ เพื่อตนเองหรือบุคคลอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมถือได้ว่าเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริต และหมตสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ คดีนี้ยังเป็นอุทาหรณ์ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ของบ้านเมือง รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปว่า การทุจริตหรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นนั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อ การเข้าสู่ตำแหน่งหรือการดำรงตำแหน่งแล้ว การมีพฤติกรรมดังกล่าว ยังถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของสังคมอีกด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องปฏิบัติราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเปิดเผยโปร่งใส เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

๒. เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการให้แก่นายอำเภอ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เพื่อเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยถึงลักษณะหรือพฤติกรรมที่เข้าข่ายเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริต รวมทั้งการพิจารณาคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมในการจะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ลูกบ้านของตน



เรื่องที่ ๔

ตรวจสอบคุณสมบัติแล้วไม่ได้เป็นผู้ทุจริต ...

จึงมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๘/๒๕๖๑

ประเด็นข้อพิพาท

กรณีมีผู้ร้องเรียนคัดค้านว่าผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายหนึ่งขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม (นำเงินค่าน้ำประปาหมู่บ้านไปใช้ส่วนตัว) แต่นายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม จึงได้ออกประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ และเมื่อผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้คะแนนสูงสุด นายอำเภอปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ใหญ่บ้าน

สาระสำคัญ

เมื่อผลการตรวจสอบไม่ปรากฏข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียนคัดค้านและผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการประปาหมู่บ้านมาก่อน แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นสามีของผู้ถูกกล่าวหา ทั้งผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่เคยถูกทวงถามหรือฟ้องร้องให้รับผิดชอบ การที่นายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านทั้งสองราย (รวมผู้ถูกกล่าวหา) เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และได้ประกาศรายชื่อผู้สมัคร จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ดังนั้น การที่นายอำเภอได้ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้แก่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นการดำเนินการตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ และในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

**ตรวจสอบคุณสมบัติแล้วไม่ได้เป็นผู้ทุจริต ...
จึงมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้อยู่บ้าน**

“การไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต” เป็นคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามประการหนึ่งของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้อยู่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งในการตรวจสอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าว มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ฉบับเดียวกันได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เกินสามคน และราษฎรมีสิทธิเลือกผู้อยู่บ้านซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของราษฎรในหมู่บ้าน จำนวนไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินเจ็ดคน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีผู้ใดเห็นว่าผู้ยื่นใบสมัครรับเลือกเป็นผู้อยู่บ้านรายใด เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม อาจร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการตรวจสอบได้ ตามข้อ ๓๕ วรรคสอง แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้อยู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบดังกล่าวจะทำหน้าที่แสวงหาความจริงและสรุปพยานหลักฐาน ที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานมาสู้ แก่ข้อกล่าวหา (ข้อ ๔๐ วรรคหนึ่ง) และเมื่อทำการตรวจสอบแล้วเสร็จ คณะกรรมการตรวจสอบ จะลงมติ แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อนายอำเภอ ดังนี้ (๑) กรณีผู้สมัครมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ให้เสนอความเห็นว่าคุณสมัครรายนั้นเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือก เป็นผู้อยู่บ้าน (๒) กรณีมีพยานหลักฐานยืนยันชัดเจนว่าคุณขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ให้เสนอความเห็นว่าคุณสมัครรายนั้นเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม แล้วแต่กรณี (ข้อ ๔๒) และเมื่อนายอำเภอได้รับรายงานดังกล่าวแล้ว ในกรณีเห็นด้วยกับรายงานผลการตรวจสอบ ให้นายอำเภอประกาศรายชื่อผู้สมัครตามแบบ ผณ. ๖ (ข้อ ๔๓ วรรคหนึ่ง)

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีที่มีผู้ร้องคัดค้านว่าผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้อยู่บ้านรายหนึ่งขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม เพราะเหตุมีพฤติการณ์ยกยอก

โดยมูลเหตุแห่งคดีเกิดจาก ... นายอำเภอได้ประกาศให้มีการเลือกผู้อยู่บ้าน โดยมีผู้สมัครจำนวน ๒ คน คือ นาง ก. และนาง ข. และต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้อยู่บ้านดังกล่าว พร้อมกับ ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้อยู่บ้าน โดยให้นาง ก. เป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ และนาง ข. เป็นผู้สมัครหมายเลข ๒

แต่เนื่องจากในวันเดียวกันนั้น นาย ค. ซึ่งได้รับเลือกเป็นประธานกรรมการ ตรวจสอบคุณสมบัติฯ ได้มีหนังสือคัดค้านคุณสมบัติของนาง ก. กรณีนำเงินค่าน้ำประปาหมู่บ้าน

ไปใช้ส่วนตัว คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ จึงจัดให้มีการประชุมครั้งที่ ๑ เพื่อพิจารณาคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านทั้งสองคน และที่ประชุมได้มีมติให้นาง ข. เป็นผู้มีคุณสมบัติถูกต้องและไม่มีลักษณะต้องห้าม ส่วนนาง ก. ให้มาชี้แจงกรณีมีการร้องคัดค้านดังกล่าว

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนและผู้มีสิทธิรายชื่ออื่นอีก ๔ คน ได้มีหนังสือคัดค้านการลงสมัครผู้ใหญ่บ้านของนาง ก. ด้วยเหตุผลทำนองเดียวกัน คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ จึงได้สอบปากคำนาง ก. ซึ่งนาง ก. ได้ปฏิเสธข้อกล่าวหา และในการประชุมครั้งที่ ๒ คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ ได้มีมติ ๕ ต่อ ๓ ว่าจะไม่เรียกพยานหลักฐานหรือบุคคลมาสอบเพิ่มเติมอีก และพิจารณาว่านาง ก. เป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม แต่นาย ค. ประธานกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ ได้แจ้งว่า ตนมีความเห็นแย้งและขอทำความเข้าใจแนบรายงานผลการตรวจสอบไว้

จากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอคัดค้านมติดังกล่าว แต่นายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่า นาง ก. เป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม จึงได้ออกประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยให้นาง ก. เป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ และนาง ข. เป็นผู้สมัครหมายเลข ๒ และเมื่อผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านปรากฏว่า นาง ก. ได้คะแนนสูงสุด นายอำเภอปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีคำสั่งแต่งตั้งให้นาง ก. เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ ไม่ได้ตรวจสอบคุณสมบัติของนาง ก. ผู้ถูกกล่าวหาให้ครบถ้วน อันถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และมีผลทำให้มติที่ประชุมในการประชุมครั้งที่ ๒ เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้การออกประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านและการมีคำสั่งแต่งตั้งให้นาง ก. เป็นผู้ใหญ่บ้านของนายอำเภอไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่แต่งตั้งให้นาง ก. เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ประเด็น คือ พฤติการณ์ของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวถือได้ว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผลการตรวจสอบไม่ปรากฏข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียนคัดค้าน และนาง ก. ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการประปาหมู่บ้านมาก่อน แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นสามีของผู้ถูกกล่าวหา ทั้งผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่เคยถูกทวงถามหรือฟ้องร้องให้รับผิดชอบ การที่นายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านทั้งสองรายเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และได้ประกาศรายชื่อผู้สมัครตามแบบ ผณ. ๖ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับประเด็นปัญหาที่ว่า การมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านของนายอำเภอ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นายอำเภอได้ดำเนินการพิจารณาคุณสมบัติ ในการสมัครเลือกผู้ใหญ่บ้านของนาง ก. ตามที่ผู้ฟ้องคดีและผู้กล่าวหารายอื่น ๆ ได้มีหนังสือคัดค้าน โดยพิจารณาจากรายงานผลการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครของคณะกรรมการตรวจสอบ คุณสมบัติฯ และได้มีการเรียกนาง ก. ผู้ถูกกล่าวหามาชี้แจงและนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา ตามข้อ ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งผลการตรวจสอบไม่ปรากฏข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียนคัดค้าน ประกอบกับนายอำเภอ ได้พิจารณาหนังสือคัดค้านของผู้ฟ้องคดีและผู้กล่าวหารายอื่น ๆ รวมทั้งมีคำสั่งให้มีการแสวงหา ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยให้สอบอดีตผู้ใหญ่บ้านเพิ่มเติมแล้ว จึงเป็นกรณีที่นายอำเภอและคณะกรรมการ ตรวจสอบคุณสมบัติฯ ได้พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านของนาง ก. ตามข้อ ๓๙ ถึงข้อ ๔๓ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือก ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว

เมื่อนายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านทั้งสองราย เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ จึงได้ ประกาศรายชื่อผู้สมัครตามแบบ ผณ. ๖ อันเป็นการดำเนินการตามข้อ ๔๓ ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น การที่นายอำเภอได้ออกคำสั่งแต่งตั้งนาง ก. ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด เป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้แก่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็น ผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นการดำเนินการตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือก ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ และในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้ง ให้นาง ก. เป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คดีนี้ นอกจากผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนาง ก. เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังได้ฟ้องขอเพิกถอนมติของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการมีมติของ คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการดำเนินการเพื่อที่นายอำเภอจะได้จัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการออกประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือคำสั่งแต่งตั้ง เป็นผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ เท่านั้น มติของคณะกรรมการดังกล่าวจึงยังไม่กระทบต่อสิทธิหรือทำให้ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันจะมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการในการพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีมีผู้ร้องคัดค้านคุณสมบัติหรือการมีลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า คณะกรรมการตรวจสอบและนายอำเภอจะต้องดำเนินการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครตามที่หมวด ๖ ข้อ ๓๙ ถึงข้อ ๔๓ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคลและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทั้งจากฝ่ายผู้ร้องคัดค้านและผู้สมัครที่ถูกกล่าวหา รวมถึงพยานหลักฐานอื่น ๆ เพื่อพิจารณาว่าผู้สมัครรายนั้นมีพฤติการณ์ตามที่มีการร้องคัดค้านหรือไม่ การที่คณะกรรมการตรวจสอบและนายอำเภอได้พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบดังกล่าวแล้ว ย่อมส่งผลให้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครและคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๘/๒๕๖๑



เรื่องที่ ๕

ล้างมลทิน ไม่ได้ล้างความผิด หมตสิทธิเป็นผู้ใหญ่บ้าน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๕/๒๕๕๗

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีการตรวจสอบพบว่า ผู้ใหญ่บ้านมีประวัติต้องโทษคดีอาญา ข้อหาเป็นเจ้ามือจำหน่ายสลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินกัน โดยไม่ได้รับอนุญาต โดยศาลมีคำพิพากษาให้จำคุก ๖ เดือน ปรับ ๕,๐๐๐ บาท แต่รอการลงโทษจำคุกไว้ ๑ ปี จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่ผู้ใหญ่บ้านโต้แย้งว่า ตนได้รับการล้างมลทิน จึงไม่ขาดคุณสมบัติ

สาระสำคัญ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดแต่เพียงว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิด ก็ถือว่ามีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว แม้จะมีได้มีการลงโทษตามคำพิพากษาดังกล่าว และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดที่บัญญัติให้ลบล้างการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษนั้น หรือให้ล้างมลทินว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดไว้แต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าการล้างมลทินตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นการล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ต้องโทษในกรณีความผิดต่าง ๆ โดยให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษ แต่มิได้มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาว่าได้มีการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษนั้นด้วย

ฉะนั้น ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเคยต้องโทษในคดีอาญาฐานความผิดเป็นเจ้ามือจำหน่ายสลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลพิพากษาจำคุกและปรับ โดยโทษจำคุกรอการลงโทษไว้ ๑ ปี ซึ่งคดีถึงที่สุดแล้ว เมื่อได้รับการล้างมลทินย่อมถือว่ามีเคยถูกลงโทษจำคุกเท่านั้น แต่พฤติกรรมการกระทำความผิดซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาก็ยังคงอยู่ จึงถือได้ว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ดังกล่าว

ล้างมลทิน ไม่ได้ล้างความผิด หมดสิทธิเป็นผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านประการหนึ่งตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ว่า จะต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืนหรือวัตถุระเบิด ที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก ดังนั้น หากบุคคลที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวก็ไม่อาจดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คดีปกครองที่นำมาเล่าในฉบับนี้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเคยต้องโทษคดีอาญาข้อหาเป็นเจ้าของจำหน่ายสลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ต่อมาได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทิน ในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อเท็จจริงในคดีนี้สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ต่อมามีการตรวจสอบพบว่าผู้ฟ้องคดีมีประวัติต้องโทษคดีอาญา ข้อหาเป็นเจ้าของจำหน่ายสลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยศาลมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้จำคุก ๖ เดือน ปรับ ๕,๐๐๐ บาท แต่รอการลงโทษไว้ ๑ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า แม้เคยต้องคำพิพากษา แต่เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติล้างมลทิน ในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการล้างมลทิน โดยถือว่ามีเคยต้องโทษหรือถูกลงโทษตามความผิดดังกล่าว จึงไม่ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี

พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลทำให้לבล้างการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษหรือถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดแต่เพียงว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิด ก็ถือว่ามีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว แม้จะมีได้มีการลงโทษตามคำพิพากษาดังกล่าว และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดที่บัญญัติให้לבล้างการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษนั้น หรือให้ล้างมลทินว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดไว้แต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ต้องโทษในกรณีความผิดต่าง ๆ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยถูกลงโทษ แต่มิได้มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาว่าได้มีการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษนั้นด้วย

ดังนั้น ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการพนัน หรือกฎหมายอื่น ๆ ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงไม่ได้รับประโยชน์จากการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ในอันที่จะอ้างสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้

การที่ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาลงโทษจำคุกในคดีเกี่ยวกับการพนัน แต่รอการลงโทษ และต่อมาได้รับการล้างมลทินโทษจากพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ จะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องโทษในคดีอาญาฐานความผิดเป็นเจ้ามือจำหน่ายสลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินกันโดยมิได้รับอนุญาต ศาลพิพากษาจำคุก ๖ เดือน ปรับ ๕,๐๐๐ บาท โทษจำคุกรอการลงโทษไว้ ๑ ปี ซึ่งคดีถึงที่สุดแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ โดยถือว่ามีเคยถูกลงโทษจำคุกเท่านั้น แต่พฤติกรรมการกระทำความผิดซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดฐานความผิดเป็นเจ้ามือจำหน่ายสลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินกันโดยมิได้รับอนุญาต ก็ยังคงอยู่ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑)

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๕/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ เป็นการวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับผลของ “การล้างมลทิน” ตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสต่าง ๆ ว่า มีผลเฉพาะการลบล้างโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดโดยถือว่าผู้นั้นมิได้ถูกลงโทษ แต่มิได้มีผลเป็นการลบล้างการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นถูกลงโทษจำคุกแต่อย่างใด ดังนั้น กรณีที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดไว้ แม้ภายหลังได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ก็ตาม แต่ไม่มีผลลบล้างความผิดที่จะทำให้บุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ดังเช่นอุทธรณ์ในคดีนี้ซึ่งผู้ที่จะสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านและเคยต้องโทษโดยศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แม้ภายหลังจะได้รับการลบล้างโทษจากพระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ แต่การลบล้างโทษมิได้มีผลเป็นการลบล้างความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว ดังนั้น ถือว่าเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงหมดสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว



เรื่องที่ ๖

ผู้สมัครร้องนายอำเภอให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน !!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๔/๒๕๖๒

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายหนึ่งได้ยื่นหนังสือขอให้นายอำเภอตรวจสอบและถอนชื่อบุคคลตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ในรายที่มีได้มีภูมิลำเนาและตัวตนอยู่ในพื้นที่จริง จำนวน ๕๐ คน ซึ่งนายอำเภอได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและได้ถอนรายชื่อบุคคลที่ไม่มีสิทธิ จำนวน ๑๘ ราย แต่ไม่ได้แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ ต่อมา นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้สมัครอีกรายหนึ่งซึ่งได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ยื่นคำร้องจึงอุทธรณ์คำสั่งแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วยกอุทธรณ์

สาระสำคัญ

ผู้มีสิทธิร้องต่อนายอำเภอให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก คือ ๑. ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หรือ ๒. เจ้าบ้าน เมื่อเนื้อหาตามหนังสือของผู้ร้องเรียน (ผู้สมัครรับเลือกซึ่งถือเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน) ที่ขอให้ตรวจสอบรายชื่อและขอให้ถอนรายชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน มีสาระสำคัญเป็นไปตามแบบคำร้องขอเพิ่มชื่อ/ถอนชื่อ ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามที่กำหนดไว้ ซึ่งนายอำเภอได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและได้ถอนรายชื่อผู้ไม่มีสิทธิแล้ว ดังนั้น หนังสือดังกล่าวจึงเป็นการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อนายอำเภอในฐานะผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามที่กำหนดในข้อ ๓๑ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยนายอำเภอจะต้องพิจารณาคำร้อง และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ เป็นลายลักษณ์อักษรก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อ ๓๑ วรรคสามและวรรคสี่ ของระเบียบดังกล่าว การที่ไม่แจ้งผลการพิจารณา จึงเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว แต่กระบวนการข้างต้นเป็นเพียงขั้นตอนที่กำหนดไว้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ยื่นคำร้องให้สามารถทราบผลการพิจารณาได้โดยเร็ว และไม่ต้องไปติดตามเรื่องด้วยตนเอง ซึ่งผู้ยื่นคำร้องยังอยู่ในวิสัยที่สามารถทราบผลการพิจารณาได้จากช่องทางอื่น ประกอบกับกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับผลของการไม่แจ้งเรื่องให้ผู้ยื่นคำร้องทราบไว้

ดังนั้น การที่นายอำเภอไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ จึงเป็นเพียงความบกพร่องที่ไม่ถือเป็นสาระสำคัญ อันจะส่งผลให้การดำเนินการของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

ผู้สมัครร้องนายอำเภอให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน !!

การเลือกตั้ง ... ไม่ว่าจะประเภทหรือระดับใด ... ก็ล้วนมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้น ซึ่งแน่นอนว่าผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งย่อมต้องการความเป็นธรรมในการลงสนามแข่งขันดังกล่าว

เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีในคดีที่จะมาคุยกันในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายของวารสารกำนันผู้ใหญ่บ้านฉบับนี้ ซึ่งเห็นว่าตนจะไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแข่งขันเลือกผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีการย้ายชื่อบุคคลที่อยู่นอกเขตการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านของบุคคลใกล้ชิดกับผู้สมัครที่เป็นคู่แข่งกับตน จึงร้องขอให้นายอำเภอทำการตรวจสอบ !!

ก่อนที่จะไปคุยกันต่อถึงรายละเอียดของคดี มาแวะดูคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านกันก่อน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑ (๔) กำหนดให้ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกต้องเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน จนถึงวันเลือก และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๑ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกหรือเจ้าบ้านเห็นว่าในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตามแบบ ผณ. ๒ มีชื่อของผู้ไม่มีสิทธิเลือกให้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอขอให้ถอนชื่อของผู้ไม่มีสิทธิเลือก วรรคสาม กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอได้พิจารณาคำร้องแล้ว เห็นว่ามีหลักฐานเชื่อได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือก ให้สั่งถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกนั้น โดยให้ขีดฆ่าชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก พร้อมทั้งบันทึกสาเหตุของการถอนชื่อไว้ในช่องหมายเหตุและลงลายมือชื่อ วัน เดือน ปี กำกับไว้ แล้วแจ้งคำสั่งให้ผู้ยื่นคำร้องและเจ้าบ้านทราบ วรรคสี่ กำหนดว่า กรณีที่นายอำเภอพิจารณาคำร้องตามวรรคสองแล้ว เห็นว่าผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกที่ถูกขอถอนชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือก ให้สั่งยกคำร้อง พร้อมทั้งแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร และแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน

จากข้อกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้มีสิทธิร้องต่อนายอำเภอให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก ก็คือ ๑. ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หรือ ๒. เจ้าบ้าน และเมื่อนายอำเภอพิจารณาเป็นอย่างไรแล้ว ให้แจ้งผลให้ผู้ร้องและเจ้าบ้านทราบ ซึ่งประเด็นของคดีที่น่าสนใจในวันนี้ก็คือ

๑. ผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้าน จะสามารถใช้สิทธิร้องเรียนตามข้อ ๓๑ วรรคสองของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้หรือไม่ ?

๒. การที่นายอำเภอไม่ได้แจ้งผลการดำเนินการตามที่ร้องเรียนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านทราบ จะส่งผลอย่างไร ?

โดยเรื่องมีอยู่ว่า ... นายชววิทย์ (ผู้ฟ้องคดี) เป็นผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้าน (มีผู้ลงสมัคร ๒ ราย) เห็นว่ามีการย้ายบุคคล จำนวน ๕๐ คน ที่อยู่นอกเขตเข้ามาในทะเบียนบ้าน โดยที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในบ้านที่มีการย้ายชื่อเข้ามาจริง จึงได้ยื่นหนังสือให้นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตรวจสอบและถอนชื่อบุคคลตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน รายที่มีได้มีภูมิลำเนา และตัวตนอยู่ในพื้นที่จริง

พูดง่าย ๆ ก็คือมีแต่ชื่อ แต่ตัวไม่ได้อยู่อาศัยจริง ซึ่งตามกฎหมายผู้มีสิทธิเลือก ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในพื้นที่นั้น ๆ

นายอำเภอจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และได้พิจารณา ถอนรายชื่อบุคคลที่ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกแล้ว จำนวน ๑๘ ราย แต่ไม่แจ้งผลการดำเนินการให้นายชววิทย์ทราบ

ต่อมา ... ได้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านซึ่งนายชววิทย์สังเกตเห็นว่า มีบุคคลที่น่าจะ ไม่ได้อาศัยอยู่ในบ้านที่มีการย้ายชื่อเข้าจริง ได้ไปใช้สิทธิลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครอีกรายที่เป็น คู่แข่งตน คือ นายชูชัย เป็นผลให้นายชูชัยได้คะแนนมากกว่านายชววิทย์ นายอำเภอจึงได้มีคำสั่ง แต่งตั้งนายชูชัยเป็นผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อเป็นเช่นนี้ ... นายชววิทย์จึงอุทธรณ์คำสั่งแต่งตั้งนายชูชัยต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่พิพาทเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนายชูชัยเป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้มีการเลือกตั้งใหม่

กำลังนำติดตามเลย ว่าผลจะเป็นอย่างไร ? นายชูชัยจะได้เป็นผู้ใหญ่บ้านดังเดิม หรือจะต้องมีการเลือกตั้งกันใหม่ ?

ประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามที่ผู้ฟ้องคดี ร้องเรียนนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีคือนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดได้โต้แย้งว่า หนังสือของผู้ฟ้องคดี ที่ขอให้ตรวจสอบรายชื่อและถอนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านที่สงสัยว่าไม่ได้มีภูมิลำเนา และตัวตนอยู่ในพื้นที่จริง นั้น เป็นเพียงหนังสือร้องเรียนทั่วไปของผู้สมัครที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับ ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ไม่ถือเป็นคำร้องขอถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตามข้อ ๓๑ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก คำร้องขอถอนชื่อตามระเบียบดังกล่าว จะต้องเป็นการยื่นในฐานะ “ผู้มีสิทธิเลือก” หรือ “เจ้าบ้าน” ตามแบบคำร้องที่กำหนดเท่านั้น และจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าประสงค์จะขอถอนชื่อบุคคลใด ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครทราบผลการพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร ก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อ ๓๑ วรรคสี่ ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด

กรณีจึงมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่า หนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ตรวจสอบ และถอนชื่อบุคคลตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านที่มีได้มีภูมิลำเนาและตัวตน

อยู่ในพื้นที่จริงนั้น เป็นคำร้องขอถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตามข้อ ๓๑ วรรคสอง ดังกล่าว หรือไม่ ? หรือเป็นเพียงหนังสือร้องเรียนทั่วไป !

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ในขณะเดียวกัน ผู้ฟ้องคดียังมีฐานะเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งดังกล่าวด้วย เนื่องจากเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน ประกอบกับเนื้อหาตามหนังสือของผู้ฟ้องคดี ที่ขอให้ตรวจสอบรายชื่อและขอให้ถอนรายชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๕๐ คน มีสาระสำคัญเป็นไปตามแบบคำร้องขอเพิ่มชื่อ/ถอนชื่อ ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งนายอำเภอได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหนังสือร้องเรียน และได้ถอนรายชื่อผู้ไม่มีสิทธิออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้ว จำนวน ๑๘ คน ดังนั้น หนังสือดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อนายอำเภอในฐานะผู้มีสิทธิเลือก ตามที่กำหนดในข้อ ๓๑ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเด็นปัญหาต่อมา คือ การที่นายอำเภอไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นความบกพร่องในสาระสำคัญ มีผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอจะต้องพิจารณาคำร้อง และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำร้องทราบเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน การที่ไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว แต่กระบวนการดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนที่กำหนดไว้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ยื่นคำร้องให้สามารถทราบผลการพิจารณาได้โดยเร็ว และไม่จำเป็นต้องไปติดตามเรื่องด้วยตนเอง ซึ่งผู้ฟ้องคดียังอยู่ในวิสัยที่สามารถทราบผลการพิจารณาได้จากช่องทางอื่น

เมื่อปรากฏว่านายอำเภอได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและได้ถอนชื่อบุคคลผู้ไม่มีสิทธิออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามความประสงค์ในหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ประกอบกับกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับผลของการไม่แจ้งเรื่องให้ผู้ยื่นคำร้องทราบไว้ด้วยแต่อย่างใด การที่นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบในกรณีนี้ จึงเป็นเพียงความบกพร่องที่ไม่ถือเป็นสาระสำคัญ อันจะส่งผลให้การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อีกทั้ง การสอบสวนได้ดำเนินการสอบถ้อยคำบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยถูกต้อง ครบถ้วนและรวบรวมข้อเท็จจริงตามที่ได้รับมอบหมายเพียงพอที่นายอำเภอจะพิจารณามีคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียนได้แล้ว การสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๔/๒๕๖๒)

คดีนี้ ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานและแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิร้องขอให้ถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อ ๓๑ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่า

๑. “ผู้สมัครรับเลือก” ถือเป็นผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามข้อ ๓๑ วรรคสอง ดังกล่าว ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากถือเป็นผู้มีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น

๒. เมื่อผู้สมัครรับเลือก ได้ยื่นคำร้องโดยมีสาระสำคัญเป็นไปตามแบบคำร้อง ตามข้อ ๓๑ วรรคสอง ดังกล่าว นายอำเภอจะต้องพิจารณาคำร้องและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องที่เป็นผู้สมัครทราบด้วยตามที่ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดไว้ โดยไม่ถือเป็นการใช้สิทธิ ร้องเรียนทั่วไปของผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ไม่จำเป็นต้องแจ้งผลการดำเนินการแต่อย่างใด

๓. การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้แจ้งผลการพิจารณาของนายอำเภอให้ผู้ร้องทราบ มีลักษณะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ร้อง การไม่แจ้งจึงเป็นความบกพร่องที่ไม่ถือเป็น สาระสำคัญ ถึงขนาดที่จะทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเสียไป อย่างไรก็ตาม ผู้มีหน้าที่ควรดำเนินการแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนโปร่งใสในการดำเนินการตามที่มีการยื่นคำร้อง



เรื่องที่ ๗

มีชื่อในทะเบียนบ้าน แต่ไปทำงานที่อื่น ...

มีสิทธิเลือก ผยุบ. หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๘/๒๕๖๔

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ยื่นคัดค้านผลการเลือกและมีหนังสือขอให้ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๒๗ คน เนื่องจากเห็นว่าขาดคุณสมบัติในการเลือกผู้ใหญ่บ้านเพราะไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในเขตพื้นที่ และเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากมีบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านแต่ไม่ได้อาศัยอยู่จริงมาใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

สาระสำคัญ

การที่บุคคลผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ที่ย้ายชื่อเข้ามาในทะเบียนบ้านติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน จนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต้องเดินทางไปประกอบอาชีพนอกพื้นที่เป็นประจำ ยังถือไม่ได้ว่าผู้นั้นไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน เพราะการเปลี่ยนภูมิลำเนาของบุคคลย่อมแสดงออกโดยการย้ายถิ่นที่อยู่ และแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนาตามมาตรา ๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อไม่ปรากฏว่าบุคคลผู้นั้นมีภูมิลำเนาอยู่ที่ยื่นและมีเจตนาที่จะเปลี่ยนภูมิลำเนา จึงต้องถือว่าบ้านที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ และเป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ ตามนัยมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว และถือได้ว่าบุคคลที่มาใช้สิทธิลงคะแนนเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับไม่ปรากฏพฤติการณ์อื่นใดที่แสดงให้เห็นว่า การย้ายชื่อเข้าทะเบียนบ้านเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

ดังนั้น การแต่งตั้งผู้ที่ชนะการเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

มีชื่อในทะเบียนบ้าน แต่ไปทำงานที่อื่น ... มีสิทธิเลือก ผญบ. หรือไม่ ?

กล่าวกันว่า ... การย้ายถิ่นฐานหรือถิ่นที่อยู่ เป็นส่วนหนึ่งของการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการย้ายถาวรหรือชั่วคราว เพื่อการศึกษา ติดตามครอบครัว หรือต้องการหางานทำในเมืองใหญ่ ฯลฯ ส่งผลให้ประชากรเกิดความหนาแน่นหรือกระจุกตัว อยู่ในเมืองที่มีความเจริญหรือเมืองอุตสาหกรรม เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แต่ทว่า ... กรณีการมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านถิ่นที่อยู่หนึ่ง แต่ตัวได้ย้ายไปทำงานอยู่ที่อื่น เช่นนี้ ... จะส่งผลต่อการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ อย่างไร ? วันนี้นายปกครอง มีคติที่น่าสนใจมาคุยกันเหมือนเช่นเคยครับ ...

มูลเหตุของคดีมีอยู่ว่า ... นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้น ซึ่งมีผู้สมัครเพียง ๒ คน คือ นายหนึ่งและนายสอง ผลการนับคะแนนปรากฏว่านายหนึ่งได้คะแนนมากกว่านายสอง (ผู้ฟ้องคดี) ๒๗ คะแนน นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งนายหนึ่งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคัดค้านผลการเลือกและมีหนังสือขอให้ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๒๗ คน เนื่องจากเห็นว่าขาดคุณสมบัติในการเลือกผู้ใหญ่บ้านเพราะไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในเขตพื้นที่ และเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

ต่อมา นายอำเภอได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงบุคคลจำนวน ๒๗ คน ดังกล่าว และได้มีคำสั่งให้ถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ๑ คน อีก ๒ คน เป็นบุคคลที่ได้เคยตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้ ส่วนอีก ๔ คน ไม่มาลงคะแนน โดยบุคคลที่เหลืออีก ๒๐ คน นั้น เป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านดังกล่าว ซึ่งบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๒๗ คน ได้มาใช้สิทธิลงคะแนนจำนวน ๒๒ คน และผู้ที่มาใช้สิทธิล้วนเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาและถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้าน ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน จนถึงวันเลือก โดยได้ย้ายชื่อเข้ามาในทะเบียนบ้านเป็นเวลานานแล้ว และมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับเจ้าบ้านหรือผู้อยู่อาศัยในบ้านหลังนั้น นายอำเภอจึงแจ้งผลการตรวจสอบแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ระงับการแต่งตั้งนายหนึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว จึงยกคำร้อง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามิบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านแต่ไม่ได้อาศัยอยู่จริงมาใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งนายหนึ่งมีพฤติการณ์หลายอย่างไปในทางทุจริตการเลือกตั้ง จึงนำคดีมาฟ้อง

ต่อศาลปกครองชั้นต้น เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนายหนึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ศาลปกครองชั้นต้น ยกฟ้อง **ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด**

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งพิพาทและคำสั่งแต่งตั้ง ให้ผู้ชนะการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าไม่มีสิทธิ เลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๒๗ คน ได้มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๒๒ คน และผู้ที่มาใช้สิทธิลงคะแนนดังกล่าวเป็นผู้ที่ย้ายชื่อเข้ามาในทะเบียนบ้านติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่า ๓ เดือน จนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน

ส่วนการที่บุคคลดังกล่าวต้องเดินทางไปประกอบอาชีพนอกพื้นที่เป็นประจำ ถือไม่ได้ว่าผู้นั้นไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน เพราะการเปลี่ยนภูมิลำเนาของบุคคล ย่อมแสดงออกโดยการย้ายถิ่นที่อยู่ และแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ชัดเจนว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา ตามมาตรา ๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อไม่ปรากฏว่าบุคคลผู้นั้นมีภูมิลำเนา อยู่ที่อื่นและมีเจตนาที่จะเปลี่ยนภูมิลำเนา จึงต้องถือว่าบ้านที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ และเป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำตามนัยมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว และถือได้ว่าบุคคลทั้ง ๒๒ คน ที่มาใช้สิทธิลงคะแนน เป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับไม่ปรากฏพฤติการณ์อื่นใดที่แสดงให้เห็นว่า การย้ายชื่อ เข้าทะเบียนบ้านเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งผู้ชนะการเลือก มีคะแนนมากกว่า ๒๗ คะแนน ซึ่งมากกว่าจำนวนบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างซึ่งมาใช้สิทธิ ๒๒ คน

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า มีผู้ใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ ประจำในหมู่บ้าน และย้ายเข้ามาเพื่อหวังผลในการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าว จำนวน ๒๗ ราย จึงไม่อาจรับฟังได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ก็ยังไม่อาจรับฟังได้ว่า ผู้ได้รับการเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านได้กระทำการหรือมีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจในการกระทำของผู้ใด อันมีลักษณะเป็นการจูงใจ ด้วยการให้เงิน หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือก ลงคะแนนให้แก่ตนได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน อันจะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ เป็นไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรม ดังนั้น การแต่งตั้งผู้ชนะการเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๘/๒๕๖๔*)

คดีข้างต้น ... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการพิจารณา บุคคลผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านที่จะมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในกรณีมีชื่อในทะเบียนบ้าน แต่ได้เดินทางออกนอกพื้นที่เพื่อไปประกอบอาชีพหรือทำงาน โดยไม่ได้อาศัยอยู่เป็นประจำในบ้าน ที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน ยังไม่อาจถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน ที่ตนมีชื่อดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะการเปลี่ยนภูมิลำเนาของบุคคลย่อมแสดงออกโดยการย้ายถิ่นที่อยู่ และแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ชัดเจนว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนาตามมาตรา ๔๑ แห่งประมวลกฎหมาย

แพ่งและพาณิชย์ เช่น การย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านเดิมไปยังถิ่นที่อยู่ใหม่ ฉะนั้น ลำพังแต่เพียงย้ายไปทำงานที่อื่น ยังไม่อาจถือว่าเป็นการแสดงเจตนาชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา กรณีจึงยังถือว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน จนถึงวันเลือก ... นั่นเองครับ

สำหรับกรณีการย้ายชื่อเข้ามาในทะเบียนบ้านแล้วไม่ได้อาศัยอยู่จริง อันเข้าข่ายหวังผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๖๖/๒๕๖๓ กรณีย้ายเข้ามาก่อนการเลือกผู้ใหญ่บ้าน แม้จะเกินกว่า ๓ เดือน แต่บุคคลที่ย้ายมามีความเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับผู้สมัครที่ชนะการเลือก อีกทั้งหลังจากเลือกผู้ใหญ่บ้านไปแล้วได้มีการย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านนั้นไปอยู่ที่อื่นหรือไปอยู่ในทะเบียนบ้านเดิมก่อนที่จะย้ายมาภายในเวลาประมาณ ๒ - ๔ ปี และคะแนนของบุคคลกลุ่มดังกล่าวมีผลต่อการแพ้ชนะในการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนั้น เช่นนี้ ... ถือว่าเข้าข่ายเป็นการย้ายมาเพื่อหวังผลการเลือก อันส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมได้ครับ ...



เรื่องที่ ๘

การใช้สิทธิ “ยื่นคัดค้าน” ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน !

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔/๒๕๖๑

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ยื่นคำร้องคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต่อนายอำเภอทันทีที่รู้ผล โดยที่นายอำเภอยังไม่ได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ต่อมา นายอำเภอ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่าข้อคัดค้านไม่มีมูล จึงเห็นควรยุติเรื่อง และนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

สาระสำคัญ

ในกรณีที่ผู้คัดค้านเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ย่อมสามารถยื่นคัดค้านได้ทันที เนื่องจากถือว่าสิทธิของผู้คัดค้านได้ถูกกระทบแล้วตั้งแต่มีการเลือกตั้ง ผู้คัดค้านจึงมีสิทธิยื่นคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้โดยไม่ต้องรอให้นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านก่อน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ส่วนข้อ ๘๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งที่กำหนดไว้ว่าเมื่อมีการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว หากผู้ใดเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมก็ให้ทำคำร้องคัดค้านภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

การที่ผู้ยื่นคำร้องได้คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อ นายอำเภอตั้งแต่วันรู้ผล ถือว่าผู้ยื่นคำร้องได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้ว จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ทั้งนี้ การฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยวันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องที่ยื่นคัดค้านตามหนังสือของนายอำเภอ ถือเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

การใช้สิทธิ “ยื่นคัดค้าน” ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน !

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นผู้นำ ผู้ปกครองในท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองประชาชนที่อยู่ในเขตตำบลและหมู่บ้านของตน รวมทั้งมีหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย

ผู้ใหญ่บ้านจะมาจากการเลือกของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในท้องถิ่นนั้น ๆ ส่วนกำนันก็มาจากการคัดเลือกของผู้ใหญ่บ้านในตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นประธานการประชุมเพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน ซึ่งการเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือการคัดเลือกกำนัน นั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนะครับ !

วันนี้ ... นายปกครองก็ได้นำอุทธรณ์จากคดีปกครอง กรณีผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านยื่นคัดค้านผลการเลือกฯ เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งสุดท้ายกลายเป็นคดีพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง โดยได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน และมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาก่อนว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ?

ที่มาของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ยื่นคำร้องคัดค้านผลการเลือกต่อนายอำเภอว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากผู้ได้รับเลือกมีการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียง นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่าข้อคัดค้านของผู้ฟ้องคดีไม่มีมูล จึงเสนอความเห็นให้ยุติเรื่องและต่อมานายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว โดยที่การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นั้น มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

สำหรับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน มีกฎหมายเฉพาะกำหนดวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีไว้ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๓ วรรคห้า และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง ที่นำไปสู่ประเด็นปัญหานั้นว่า ... ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันที่รู้ผล โดยที่นายอำเภอยังไม่ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง

ผู้ใหญ่บ้าน จะถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าว และถือเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วหรือไม่ ? เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคัดค้านหลังจากที่มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว

ประเด็นดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้บัญญัติว่า เมื่อราษฎรส่วนใหญ่เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้นายอำเภอออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้งและให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ... และวรรคห้า บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการคัดค้านว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามวรรคสี่ได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวน และถ้าผลการสอบสวนได้ความตามที่มีผู้คัดค้าน ให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว ทั้งนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง จึงเห็นว่า ในกรณีที่ผู้คัดค้านเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมย่อมสามารถยื่นคัดค้านได้ทันที เนื่องจากถือว่าสิทธิของผู้คัดค้านได้ถูกระทบแล้วตั้งแต่มีการเลือกตั้ง ผู้คัดค้านจึงมีสิทธิยื่นคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้โดยไม่ต้องรอให้นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านก่อน

ส่วนข้อ ๘๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง นั้น เห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งที่กำหนดไว้ว่า เมื่อมีการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว หากผู้ใดเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ก็ให้ทำคำร้องคัดค้านภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องคัดค้านผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต่อนายอำเภอตั้งแต่วันที่รู้ผล จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่เป็นเหตุพิพาทแล้วตามมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และการที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้กำหนดวิธีการโต้แย้งคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอตั้งแต่วันที่รู้ผล ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้ว จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ทั้งนี้ การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องที่คัดค้านตามหนังสือของนายอำเภอ

ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับวันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีดังกล่าว ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคำฟ้องในคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔/๒๕๖๑)

กล่าวได้ว่า ... ในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หากมีผู้คัดค้านว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ก็สามารถยื่นคำร้องคัดค้านได้ทันทีที่รู้ผล โดยไม่ต้องรอให้นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านเสียก่อนแต่อย่างใด เนื่องจากถือว่าสิทธิของผู้คัดค้านได้ถูกกระทบแล้วตั้งแต่มีกการเลือกตั้ง และถือว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้ว จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และจะต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดเวลาตามกฎหมายด้วย ... นั่นเองครับ



เรื่องที่ ๙

“ป้ายหาเสียง” ... ไม่ได้ทำให้ราษฎรเข้าใจผิดในตัวผู้สมัคร !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐๕/๒๕๖๑

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้สมัครเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้ติดตั้งป้ายหาเสียงคู่กับป้ายหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยระบุหมายเลขประจำตัวผู้สมัครหมายเลขเดียวกัน และผู้สมัครดังกล่าวได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านอีกรายที่ไม่ได้รับเลือก เห็นว่าการติดตั้งป้ายหาเสียงของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเกิดความสับสน และสำคัญผิดว่าผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านคือผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และทำให้ตนซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเสียเปรียบ เป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม จึงมีหนังสือถึงนายอำเภอเพื่อคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

สาระสำคัญ

พฤติการณ์ที่เข้าข่ายเป็นการจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนนหรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ด้วยวิธีการหลอกลวงให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครรายอื่นตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๘ (๑) จ. และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ จะต้องเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อุบายทุจริตลวงหรือแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริง เพื่อให้ราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้าใจผิดในตัวผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้าน จนอาจเป็นเหตุให้มีการลงคะแนนหรือกากบาทในบัตรเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง อันส่งผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้สมัคร

เมื่อราษฎรต่างทราบดีว่าผู้สมัครทั้งสองราย เป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมายเลขใด และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไม่มีเจตนาหลอกลวงหรือจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้าใจผิดในตัวผู้สมัคร โดยลงคะแนนให้แก่ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้สมัครที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน การกระทำของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจึงไม่มีผลถึงขนาดทำให้ราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้าใจผิดว่าผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การกระทำของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจึงไม่ได้มีผลเป็นการหลอกลวงหรือจงใจเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และไม่ได้ทำให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายอื่นเสียเปรียบ อันจะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมแต่อย่างใด คำสั่งแต่งตั้งผู้สมัครที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมาย

“ป้ายหาเสียง” ... ไม่ได้ทำให้ราษฎรเข้าใจผิดในตัวผู้สมัคร !

ข้อ ๗ และข้อ ๘ (๑) จ. ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า เมื่อตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและนับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน หรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร ด้วยวิธีการหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจผู้ใดให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครรายอื่น...

อย่างไรก็ดี หากการเลือกผู้ใหญ่บ้านมีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมถือเป็นการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ การกระทำลักษณะเช่นใดเข้าข่ายที่จะถือเป็นพฤติการณ์ที่เป็นการ “หลอกลวง” หรือ “จูงใจ” เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านลงคะแนนหรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายอื่นเสียเปรียบ อันถือเป็นการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้

เป็นกรณีของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้ติดตั้งป้ายหาเสียงของตนคู่กับป้ายหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านและต่อมาผู้สมัครรายนั้นได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยระบุหมายเลขประจำตัวผู้สมัครหมายเลขเดียวกัน พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการหลอกลวงหรือจูงใจผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านให้เข้าใจผิดในตัวผู้สมัครเพื่อให้มีการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรายหนึ่งรายใดหรือไม่ ?

มูลเหตุแห่งคดีเกิดจากนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนตำแหน่งที่ว่างลง และมีผู้สมัครรับเลือกจำนวน ๒ คน โดยผู้ฟ้องคดีได้รับหมายประจำตัวผู้สมัคร หมายเลข ๑ และนาย พ. ได้รับหมายประจำตัวผู้สมัคร หมายเลข ๒ แต่ปรากฏว่านาย ว. (ซึ่งได้รับคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน) ได้ติดตั้งป้ายหาเสียงของตนคู่กับป้ายหาเสียงของนาย พ. ซึ่งมีลักษณะและระบุหมายเลขเดียวกันกับนาย พ. จะแตกต่างกันก็เพียงแค่ป้ายของนาย ว. มีข้อความที่เป็นตัวอักษรขนาดเล็กบริเวณด้านล่างของป้ายเขียนว่า เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และยังได้ทำบัตรแนะนำตัวที่มีลักษณะคล้ายป้ายหาเสียงแจกด้วย

ต่อมา ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านปรากฏว่า นาย พ. ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งนาย พ. เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การติดตั้งป้ายหาเสียงของนาย ว. ทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเกิดความสับสนและสำคัญผิดว่า นาย ว. คือผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เมื่อราษฎรผู้ใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องการเลือกนาย ว. และกากบาทหมายเลข ๒ ในบัตรเลือกตั้ง ผลคะแนนจะเป็นของนาย พ. ทั้งหมด นาย พ. จึงได้ประโยชน์จากการเข้าใจผิดดังกล่าว และทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านเสียเปรียบ การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ จึงเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงนายอำเภอคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงพิจารณาแล้วเห็นควรให้ยกคำร้อง และนายอำเภอ ได้รายงานผลการสอบสวนพร้อมความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ยังไม่มีการวินิจฉัย คำร้องคัดค้านดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ นาย พ. พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกนาย พ. ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมายเลข ๒ เข้ามาเป็นคู่กรณี โดยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ปัญหาคือ การกระทำของนาย ว. เป็นการหลอกลวงหรือจงใจเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้าใจผิดเลือกลงคะแนนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเปรียบหรือไม่ ?

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงจากรายงานผลการสอบสวนว่า นาย ว. ได้ขึ้นป้ายแนะนำตัวเพื่อสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่มีหมายเลขประจำตัวก่อนที่จะมีประกาศการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านประมาณ ๑ สัปดาห์ แต่เมื่อถึงเวลารับสมัคร นาย ว. ไม่ได้สมัคร เนื่องจากวุฒิการศึกษาไม่ถึงภาคบังคับตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อสิ้นสุดวันรับสมัคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้จัดทำป้ายหาเสียงคู่กับป้ายหาเสียงของนาย ว. ที่ระบุว่า เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมายเลข ๒ และต่อมาหลังจากสิ้นสุดการรับสมัครประมาณ ๒ - ๓ วัน ก่อนที่จะมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร นาย ว. ได้นำป้ายหาเสียงของตนออก ดังนั้น การกระทำของนาย ว. จึงเกิดขึ้นและยุติก่อนที่จะมีประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

นอกจากนี้ ตามภาพถ่ายแผ่นป้ายหาเสียงของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และนาย ว. และบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลซึ่งเป็นราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย ว. ไม่ได้เป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ได้เข้าร่วมทีมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมายเลข ๒ และได้หาเสียงร่วมกัน โดยติดตั้งป้ายหาเสียงคู่กับป้ายหาเสียงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยด้านล่างป้ายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระบุว่า โปรดเลือก “พ. เบอร์ ๒ เป็นผู้ใหญ่บ้าน” ส่วนด้านล่างป้ายของนาย ว. ระบุว่า เลือก “ว. (กบ) เบอร์ ๒ เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน” รวมทั้งได้แจกบัตรแนะนำตัวที่มีลักษณะคล้ายกับป้ายหาเสียงให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ติดตั้งป้ายหาเสียงที่ระบุชื่อและรูปภาพของบุคคลที่จะเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไว้เช่นเดียวกัน เพียงแต่ไม่ได้แยกเป็นแผ่นป้ายต่างหากอีกหนึ่งป้ายเท่านั้น และต่อมา นาย ว. ได้นำป้ายหาเสียงของตนออกและขอบัตรแนะนำตัวคืนจากราษฎร

ก่อนที่คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครจะได้ตรวจสอบคุณสมบัติและประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “หลอกลวง” ไว้ว่า หมายความว่า ใช้อุบายทุจริตลวงให้เข้าใจผิด แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง เพื่อให้บุคคลอื่นเข้าใจผิด และคำว่า “จงใจ” หมายความว่า ชักนำหรือเกลี้ยกล่อมเพื่อให้เห็นคล้อยตาม

แม้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่จะบัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องถิ่นร่วมกันพิจารณาคัดเลือกผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านก็ตาม แต่กฎหมายก็ได้บัญญัติให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งเมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านที่เข้ารับตำแหน่งใหม่สามารถคัดเลือกตัวบุคคลมาร่วมปฏิบัติงานในฐานะผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้ตามความต้องการ ซึ่งในความเป็นจริง ผู้ที่ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะมีทีมงานที่จะเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านของตนอยู่แล้ว อีกทั้ง ลักษณะความเป็นสังคมในระดับหมู่บ้าน ราษฎรในหมู่บ้านต่างรู้จักคุ้นเคยกันและทราบเรื่องราวภายในหมู่บ้านเป็นอย่างดี ประกอบกับไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่สนับสนุนว่าพยานบุคคลที่ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนฯ เป็นผู้มิสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในกลุ่มสนับสนุนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรณีจึงเชื่อได้ว่า ราษฎรต่างทราบดีว่าผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมายเลขใด และนาย ว. ไม่มีเจตนาหลอกลวงหรือจงใจให้ผู้มิสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้าใจผิดในตัวผู้สมัคร โดยลงคะแนนให้แก่ นาย ว. อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การกระทำของนาย ว. จึงไม่มีผลถึงขนาดทำให้ราษฎรผู้มิสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้าใจผิดว่า นาย ว. เป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมายเลข ๒ และไปลงคะแนนให้แก่ นาย ว.

นอกจากนี้ แม้ว่านาย ว. จะไม่สามารถลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติ แต่หากราษฎรไว้วางใจและต้องการให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองหมู่บ้าน ราษฎรก็ย่อมลงคะแนนหรือกากบาทในช่องหมายเลข ๒ อยู่แล้ว เนื่องจากนาย ว. ได้เข้าร่วมทีมเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้สมัครหมายเลข ๒ การกระทำของนาย ว. จึงไม่ได้มีผลเป็นการหลอกลวงหรือจงใจให้ผู้มิสิทธิเลือกลงคะแนนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายอื่นเสียเปรียบ อันจะถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมแต่อย่างใด คำสั่งแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมว่า พฤติการณ์ที่เข้าข่ายเป็นการจงใจให้ผู้มิสิทธิเลือกลงคะแนนหรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วยวิธีการหลอกลวงให้เข้าใจผิดในคະแนนนิยมของผู้สมัครรายอื่นตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๘ (๑) จ. และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น

จะต้องเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อุบายทุจริตหลวงหรือแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงเพื่อให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้าใจผิดในตัวผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านจนอาจเป็นเหตุให้มีการลงคะแนนหรือกาบาทในบัตรเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง อันส่งผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกับผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านรายอื่น

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้อธิบายเกี่ยวกับหลักการในการปกครองท้องถิ่นของผู้ใหญ่บ้าน อาทิ การให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้เป็นไปตามพันธกิจของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านด้วย (ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐๕/๒๕๖๑)



เรื่องที่ ๑๐

โต้แย้งสถานที่ปิดประกาศรับสมัครผู้ใหญ่บ้าน ... เพราะมีผู้สมัครเพียงคนเดียว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๐/๒๕๖๓

ประเด็นข้อพิพาท

ราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านได้มีหนังสือคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยเห็นว่าการเลือกครั้งดังกล่าวมีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียว ไม่มีผู้สมัครแข่งขัน เนื่องจากไม่มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านอย่างเพียงพอ โดยการปิดประกาศเกี่ยวกับการรับสมัครผู้ใหญ่บ้านไว้ที่ศาลาอเนกประสงค์ อันเป็นสถานที่ที่ไม่อาจเห็นได้โดยง่าย แต่นายอำเภอเห็นว่าการปิดประกาศและการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สาระสำคัญ

การปิดประกาศเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ก็เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกและผู้มีสิทธิเลือกได้ทราบข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านอย่างทั่วถึง เมื่อมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านใด จึงต้องปิดประกาศดังกล่าวภายในหมู่บ้านนั้น ในสถานที่ที่ราษฎรสามารถจะเห็นหรือทราบประกาศได้โดยง่าย

การที่นายอำเภอปิดประกาศ ณ ศาลาอเนกประสงค์ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่บ้านที่จะมีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่ปรากฏว่านายอำเภอมีส่วนได้เสียในการเลือกหรือมีเหตุผลใดที่จะไม่ประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในหมู่บ้านได้ทราบข้อมูล และกระบวนการรับสมัครผู้ใหญ่บ้านได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว ก่อนที่จะใช้ศาลาอเนกประสงค์ดังกล่าวเป็นอาคารเก็บวัสดุ ซึ่งมีเวลาเปิดปิด ประกอบกับในช่วงเวลาที่มีการปิดประกาศ หากศาลาอเนกประสงค์ดังกล่าวเปิดให้ราษฎรเข้าไปได้เฉพาะเมื่อมีการประชุมเท่านั้นตามที่มีการกล่าวอ้าง ย่อมไม่มีเหตุผลใดที่นายอำเภอจะใช้เป็นสถานที่ปิดประกาศ อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าราษฎรในหมู่บ้านไม่ทราบถึงการประกาศรับสมัครผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลาอเนกประสงค์ภายในหมู่บ้านซึ่งนายอำเภอใช้เป็นสถานที่ปิดประกาศเกี่ยวกับการรับสมัครเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นสถานที่ซึ่งเห็นได้โดยง่ายและเหมาะสมจะใช้เป็นสถานที่ปิดประกาศตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้สมัครที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมาย

**โต้แย้งสถานที่ปิดประกาศรับสมัครผู้ใหญ่บ้าน ...
เพราะมีผู้สมัครเพียงคนเดียว**

“การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” เป็นข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งได้มีคดีพิพาทที่โต้แย้งเกี่ยวกับความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อกำหนดดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองอยู่ไม่น้อย

การกระทำอย่างไร ... หรือพฤติการณ์เช่นใด ... ที่จะถือว่าเป็นการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ก็ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป ซึ่งคดีที่ได้นำมาคุยกันในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้มีประเด็นพิจารณาถึงความสุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับการเลือกสถานที่ปิดประกาศรับสมัครผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีผู้โต้แย้งว่าสถานที่ไม่เหมาะสม เพราะชาวบ้านไม่อาจเห็นได้โดยง่าย จึงทำให้มีผู้มาสมัครเพียงรายเดียว !

โดยที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของสถานที่ปิดประกาศเกี่ยวกับการสมัครผู้ใหญ่บ้านไว้ในข้อ ๙ วรรคหนึ่ง ความว่า “ให้นายอำเภอกำหนดสถานที่ปิดประกาศสำหรับติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และใช้เป็นที่โฆษณาหาเสียงของผู้สมัครได้อย่างเท่าเทียมกัน เช่น ที่ศาลากลางบ้าน หรือสถานที่อื่นที่นายอำเภอเห็นสมควร ภายในหมู่บ้านที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านซึ่งสามารถเห็นได้โดยง่าย” และข้อ ๑๐ กำหนดว่า “หากฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ข้างต้น จะถือว่าเป็นการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม”

เหตุของคดีดังกล่าวเกิดขึ้นที่หมู่บ้านแห่งหนึ่ง (หมู่ ๑) ซึ่งนายอำเภอได้จัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนตำแหน่งที่ว่างลง โดยได้ปิดประกาศเกี่ยวกับการรับสมัครผู้ใหญ่บ้านไว้ ณ ศาลาอเนกประสงค์ ซึ่งเป็นพื้นที่ภายในหมู่บ้าน ดังนี้ (๑) ประกาศอำเภอ เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน กำหนดให้หมู่ที่ ๑ เป็นท้องที่ที่ทำการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ศาลาอเนกประสงค์เป็นสถานที่ที่ทำการลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน (๒) ประกาศอำเภอ เรื่อง กำหนดสถานที่ปิดประกาศและที่โฆษณาหาเสียงการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยกำหนดให้พื้นที่ของหมู่ที่ ๑ เป็นสถานที่ปิดประกาศสำหรับติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านและใช้เป็นที่โฆษณาหาเสียงของผู้สมัคร และ (๓) กำหนดวันเวลาให้มีการประชุมราษฎร ณ ศาลาอเนกประสงค์ เพื่อแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกและผู้มีสิทธิรับเลือก สิทธิคัดค้านการเลือก วิธีการเลือก การเพิ่ม-ถอนชื่อจากบัญชีผู้มีสิทธิเลือก และให้ที่ประชุมเสนอชื่อราษฎรให้นายอำเภอแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร รวมทั้งได้กำหนดวันเวลาการรับสมัครไว้

ต่อมา ปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียว คือ นางสุดใจ นายอำเภอจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๓๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีคำสั่งแต่งตั้งนางสุดใจเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ เนื่องจากไม่มีผู้สมัครแข่งขัน

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านดังกล่าว จึงมีหนังสือคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เพราะเห็นว่าไม่มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านอย่างเพียงพอ เนื่องจากการปิดประกาศที่ศาลาอเนกประสงค์เป็นสถานที่ที่ไม่อาจเห็นได้โดยง่าย ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวมีน้ำท่วมในชุมชน จึงทำให้มีผู้สมัครเพียงรายเดียว แต่นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) อ้างว่าศาลาอเนกประสงค์เป็นสถานที่ที่ราษฎรในหมู่บ้านใช้ทำกิจกรรมร่วมกันและเป็นสถานที่แจ้งข่าวสารภายในหมู่บ้าน การปิดประกาศและการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนางสุดใจเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ประเด็นพิจารณา คือ การปิดประกาศเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ณ ศาลาอเนกประสงค์ และคำสั่งแต่งตั้งนางสุดใจเป็นผู้ใหญ่บ้านชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การปิดประกาศเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ก็เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกและผู้มีสิทธิเลือกได้ทราบข้อมูล และรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านอย่างทั่วถึง เมื่อมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านใด จึงต้องปิดประกาศดังกล่าวภายในหมู่บ้านนั้นในสถานที่ที่ราษฎรสามารถจะเห็นหรือทราบประกาศได้โดยง่าย การที่นายอำเภอกำหนดให้ศาลาอเนกประสงค์ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ ๑ ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่จะมีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่ปรากฏว่านายอำเภอมีส่วนได้เสียในการเลือกหรือมีเหตุผลใดที่จะไม่ประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในหมู่บ้านได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้าน

แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าศาลาอเนกประสงค์ดังกล่าวให้เข้าได้เฉพาะเมื่อมีการนัดประชุมราษฎรเท่านั้น อีกทั้งได้มีการเปิด-ปิดประตูศาลาอเนกประสงค์ เนื่องจากได้ใช้เป็นสถานที่เก็บวัสดุอุปกรณ์แปรรูปอาหารของหมู่บ้านตามโครงการเสริมสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ตั้งแต่ปี ๒๕๖๑ ซึ่งราษฎรไม่อาจเข้าไปในอาคารได้ตลอดเวลาก็ตาม แต่เมื่อกระบวนการรับสมัครผู้ใหญ่บ้านได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๐ ก่อนที่จะใช้เป็นอาคารเก็บวัสดุ และไม่มีพยานหลักฐานใดยืนยันได้ว่าการเปิด-ปิดศาลาอเนกประสงค์ในช่วงเวลาใด จึงเชื่อได้ว่า การเปิด-ปิดอาคารศาลาอเนกประสงค์ได้กระทำภายหลังกระบวนการรับสมัครผู้ใหญ่บ้านเสร็จสิ้นแล้ว

ประกอบกับในช่วงเวลาที่มีการปิดประกาศ หากอาคารดังกล่าวเปิดให้ราษฎรเข้าไปได้เฉพาะเมื่อมีการประชุมเท่านั้น ย่อมไม่มีเหตุผลใดที่นายอำเภอจะใช้เป็นสถานที่ปิดประกาศ เพราะจะไม่มีราษฎรคนใดเข้าไปอ่านประกาศที่ปิดไว้ได้ อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าราษฎรในหมู่บ้านไม่ทราบถึงการประกาศรับสมัครผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด

ดังนั้น ศาลาอเนกประสงค์ภายในหมู่บ้านซึ่งนายอำเภอใช้เป็นสถานที่ปิดประกาศเกี่ยวกับการรับสมัครเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นสถานที่ซึ่งเห็นได้โดยง่ายและเหมาะสม จะใช้เป็นสถานที่ปิดประกาศตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย

การเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งนางสุดใจเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๐/๒๕๖๓)

คดีนี้ ... ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการสำหรับนายอำเภอหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านว่า จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องที่และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในทุกขั้นตอนอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นปิดประกาศเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะต้องปิดประกาศไว้ในสถานที่ที่เห็นได้โดยง่าย เพื่อให้ผู้ที่ประสงค์ จะสมัครรับเลือกและราษฎรในหมู่บ้านได้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองในกระบวนการ เลือกผู้ใหญ่บ้าน กรณีหากมีการปิดประกาศไว้ในสถานที่ซึ่งไม่เหมาะสม ไม่สามารถเห็นได้โดยง่าย หรือไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวก เป็นเหตุให้ราษฎรในหมู่บ้านไม่อาจรับรู้ข้อมูลตามที่ ประกาศกำหนดไว้ ก็อาจทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนั้น เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม อันทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และส่งผลให้กระบวนการ เลือก ตลอดจนผลของการเลือกผู้ใหญ่บ้านในคราวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจต้องถูก ยกเลิกหรือเพิกถอนไปโดยคำพิพากษาของศาลปกครองได้ครับ

นอกจากนี้ ยังมีคดีที่ชี้แจงสู่การพิจารณาของศาลปกครองซึ่งศาลเห็นว่าเป็นการ เลือกผู้ใหญ่บ้านที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เช่น กรณีผู้ใหญ่บ้านมีความเกี่ยวข้องกับหรือรู้เห็น กับการย้ายบุคคลที่ไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่เข้ามาในทะเบียนบ้านของตนเอง โดยมีเจตนาหวังผลการเลือก ประกอบกับผู้ใหญ่บ้านก็ยอมรับว่าเป็นเครือญาติกับบุคคลที่ย้ายเข้าไปมีชื่อในทะเบียนบ้าน และเป็นผู้ลงลายมือชื่อในฐานะเจ้าบ้านเพื่อยินยอมให้มีการย้ายเข้าและเป็นผู้แจ้งย้ายด้วยตนเอง พฤติการณ์ดังกล่าวถือว่าส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๓/๒๕๖๐)

ส่วนในคดีที่ผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้าน ๒ ราย ได้คะแนนสูงสุดเท่ากัน แต่คณะกรรมการเลือกใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงตัวผู้จับสลากในครั้งที่หนึ่งให้ผิดไปจากที่กำหนดไว้ ในข้อ ๘๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งศาลเห็นว่า การที่คณะกรรมการเลือกมิได้จับสลากครั้งที่หนึ่งเอง มิได้มีผลทำให้ผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง ได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน บุคคลผู้จับสลากจึงมิใช่สาระสำคัญที่จะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไป โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๓๐/๒๕๖๐)



เรื่องที่ ๑๑

บัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านเจ้าปัญหา ...
เพราะมีหมึกซีมทับช่องกาหมายเลขผู้สมัคร !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๔๒/๒๕๖๔

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ เพื่อคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านมีน้ำหมึกสีแดงซีมทับช่องกาหมายเลข ๑ ของผู้ยื่นคำร้อง ซึ่งอาจมีผลต่อการเลือกเพราะทำให้ผู้ลงคะแนนสับสนว่าช่องหมายเลข ๑ ไม่สามารถกาบาทได้ เป็นเหตุให้กาบาทในจุดอื่น หรือทำให้เกิดบัตรเสีย หรืออาจไปกาบาทในช่องหมายเลข ๒ แทน ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อตนและถือเป็นการกระทำที่ผิดระเบียบ

สาระสำคัญ

บัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านที่มีหมึกซีมทับช่องหมายเลขผู้สมัครนั้น เกิดจากเจ้าหน้าที่ได้ประทับตราที่มุมขวาของบัตร แต่น้ำหมึกยังไม่แห้งจึงทำให้สีของหมึกเปื้อนไปโดนบัตรเลือกอีกใบหนึ่ง โดยเมื่อได้ตรวจสอบบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๕๘๓ ฉบับ พบว่ามีบัตรที่มีหมึกสีแดงซีมลงไปถึงช่องที่ระบุว่าหมายเลข ๑ ทั้งแบบเต็มช่อง ครึ่งช่อง และเลือนราง รวมทั้งหมดจำนวน ๓๑๙ ฉบับ โดยมีผู้กาบาทเลือกช่องหมายเลข ๑ จำนวน ๑๔๗ ฉบับ ช่องหมายเลข ๒ จำนวน ๑๗๒ ฉบับ มีบัตรเลือกที่ไม่มีหมึกสีแดงซีมลงไปถึงช่องหมายเลข ๑ จำนวน ๒๕๒ ฉบับ มีผู้กาบาทเลือกตรงช่องหมายเลข ๑ จำนวน ๑๐๘ ฉบับ ช่องหมายเลข ๒ จำนวน ๑๔๔ ฉบับ

อันเห็นได้ว่าบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านที่มีน้ำหมึกสีแดงซีมทับช่องกาหมายเลข ๑ ไม่ถึงขนาดที่จะทำให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเกิดความสับสนในการทำเครื่องหมายกาบาทในช่องลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนั้นได้ แต่เป็นการตัดสินใจลงคะแนนโดยอิสระของราษฎรผู้มีสิทธิในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับหากผู้ลงคะแนนเห็นว่าบัตรเลือกดังกล่าวเป็นบัตรชำรุดทำให้ตนไม่อาจลงคะแนนเลือกได้ ย่อมมีสิทธิส่งบัตรเลือกคืนแก่กรรมการเลือก เพื่อขอบัตรเลือกใหม่ได้ตามข้อ ๖๐ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

ดังนั้น การเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจึงเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

**บัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านเจ้าปัญหา ...
เพราะมีหมึกซึมทับช่องกาหมายเลขผู้สมัคร !**

“เข้าคุก กายให้ถูก” สโลแกนคุ้นหูในยามที่มีการเลือกตั้ง เพราะทุกคะแนนเสียงมีความสำคัญต่อผู้สมัครรับเลือก เนื่องจากในบางกรณีก็แพ้ชนะกันเพียงไม่กี่คะแนนเท่านั้น และที่ไม่อยากให้เกิดขึ้นเลยก็คือ บัตรเสียนั่นเองครับ !!

หลาย ๆ ท่าน คงเคยได้มีโอกาสใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน พอจะจำได้ไหมครับว่า “บัตรเลือกผู้ใหญ่บ้าน” หน้าตาเป็นอย่างไรบ้าง ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมีช่องกาบาทหมายเลขผู้สมัคร รวมไปถึงช่องไม่ประสงค์จะลงคะแนนและคำอธิบายเกี่ยวกับการทำเครื่องหมาย นอกจากนี้ด้านหน้าบัตรยังมีตราครุฑกับมีตราประจำตำแหน่งนายอำเภอท้องที่ประทับไว้ด้วย ซึ่งปัญหาที่จะคุยกันวันนี้ อยู่ตรงจุดที่ประทับตราประจำตำแหน่งนายอำเภอนี้เองครับ ... เพราะหมึกเจ้ากรรมดันเกิดซึมไปทับช่องกาบาทหมายเลขผู้สมัคร ทำให้ผู้ที่แพ้การเลือกตั้งเห็นว่า อาจเป็นจุดที่ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนและไปกาบาทตรงจุดอื่นได้

จึงมีประเด็นที่น่าสนใจตามมาว่า ... การที่บัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านมีรอยน้ำหมึกสีแดง ซึมทับช่องกาบาทหมายเลขผู้สมัคร จะส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าวไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือเป็นอันต้องยกเลิกไปหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงของคดีดังกล่าวมีอยู่ว่า ... นายอำเภอได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งหลังจากปิดการรับสมัครปรากฏว่า มีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพียง ๒ ราย โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ และนายชนะเป็นผู้สมัครหมายเลข ๒

ระหว่างการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีสังเกตเห็นว่า บัตรเลือกที่มีการประทับตราประจำตำแหน่งนายอำเภอด้วยหมึกสีแดงได้ซึมทับลงมาตรงช่องกาบาทหมายเลข ๑ ซึ่งมีทั้งแบบซึมทับเต็มช่องกาบาท ซึมทับเกือบเต็มช่อง และซึมทับติดเลือนราง ผู้ฟ้องคดีได้ทักท้วงต่อเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือก เพื่อขอให้ยุติการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ แต่ไม่เป็นผลจึงได้ไปลงบันทึกประจำวันไว้ที่สถานีตำรวจ เมื่อการนับคะแนนเสร็จสิ้น ผลการลงคะแนนปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้คะแนน ๒๕๕ คะแนน เป็นลำดับที่ ๒ ส่วนนายชนะได้คะแนน ๓๑๖ คะแนน เป็นลำดับที่ ๑ นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งให้นายชนะเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องถึงนายอำเภอขอคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เพราะบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านมีน้ำหมึกสีแดงซึมทับช่องกาบาทหมายเลข ๑ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งอาจมีผลต่อการเลือก เพราะทำให้ผู้ลงคะแนนสับสนว่าช่องหมายเลข ๑ ไม่สามารถกาบาทได้ เป็นเหตุให้กาบาทในจุดอื่น หรือทำให้เกิดบัตรเสียหรืออาจไปกาบาทในช่องหมายเลข ๒ แทน ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีและถือเป็นการกระทำ

ที่ผิดระเบียบ ต่อมา นายอำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง และรายงานผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งวินิจฉัยชี้ขาดการร้องคัดค้านว่า รอยน้ำหมึกที่ซึมจากการประทับตรา นายอำเภอท้องที่นั้น ไม่ถึงขนาดที่จะเป็นเหตุทำให้สาระสำคัญในการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามที่มีการร้องคัดค้าน

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับผลการวินิจฉัยดังกล่าว จึงยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่แต่งตั้งนายชนะเป็นผู้ใหญ่บ้าน

มาตุกันต่อว่า ... นายชนะจะถูกเพิกถอนการแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

คดีนี้ ... ศาลปกครองสูงสุดท่านวินิจฉัยสรุปว่า ในหมู่บ้านมีจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๖๕๓ คน มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนจำนวน ๕๘๓ คน โดยผลการนับคะแนนปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี (ผู้สมัครหมายเลข ๑) ได้ ๒๕๕ คะแนน นายชนะ (ผู้สมัครหมายเลข ๒) ได้ ๓๑๖ คะแนน มีบัตรที่ไม่ประสงค์จะลงคะแนนจำนวน ๒ ฉบับ และบัตรเสียจำนวน ๑๐ ฉบับ

โดยบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านที่มีหมึกซึมทับช่องหมายเลขผู้สมัครนั้น เกิดจากเจ้าหน้าที่ได้ประทับตราที่มุมขวาของบัตร แต่น้ำหมึกยังไม่แห้งจึงทำให้สีของหมึกเปื้อนไปโดนบัตรเลือกอีกใบหนึ่ง และในการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้เมื่อได้ตรวจสอบบัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๕๘๓ ฉบับ พบว่ามีบัตรที่มีหมึกสีแดงซึมลงไปถึงช่องที่ระบุหมายเลข ๑ ทั้งแบบเต็มช่องครึ่งช่อง และเลือนราง รวมทั้งหมดจำนวน ๓๑๙ ฉบับ โดยมีผู้กากบาทเลือกช่องหมายเลข ๑ จำนวน ๑๔๗ ฉบับ ช่องหมายเลข ๒ จำนวน ๑๗๒ ฉบับ มีบัตรเลือกที่ไม่มีหมึกสีแดงซึมลงไปถึงช่องหมายเลข ๑ จำนวน ๒๕๒ ฉบับ มีผู้กากบาทเลือกตรงช่องหมายเลข ๑ จำนวน ๑๐๘ ฉบับ ช่องหมายเลข ๒ จำนวน ๑๔๔ ฉบับ

จึงรับฟังได้ว่า บัตรเลือกผู้ใหญ่บ้านที่มีน้ำหมึกสีแดงซึมทับช่องกากบาทหมายเลข ๑ ไม่ถึงขนาดที่จะทำให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเกิดความสับสนในการทำเครื่องหมายกากบาทในช่องลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ได้ แต่เป็นการตัดสินใจลงคะแนนโดยอิสระของราษฎรผู้มีสิทธิในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับหากผู้ลงคะแนนเห็นว่าบัตรเลือกตั้งดังกล่าวเป็นบัตรชำรุด ทำให้ตนไม่อาจลงคะแนนเลือกได้ ย่อมมีสิทธิส่งบัตรเลือกคืนแก่กรรมการเลือก เพื่อขอบัตรเลือกใหม่ได้ตามข้อ ๖๐ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีการซื้อขายเสียงในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และมีกำหนดเข้าร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการประทับตราให้หมึกเปื้อนบัตรเลือกนั้น เห็นว่า เป็นข้อกล่าวอ้างลอย ๆ ไม่มีพยานหลักฐานใดมาสสนับสนุนจึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้

ดังนั้น การเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจึงเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว คำสั่งนายอำเภอที่แต่งตั้งนายชนะให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๔๒/๒๕๖๔)

คดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยยืนยันว่า การพิจารณาผลการร้องคัดค้าน การเลือกผู้ใหญ่บ้านของผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการโดยชอบแล้ว ทั้งนี้ หัวใจของการจัดการ เลือกผู้ใหญ่บ้าน คือ จะต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีความสุจริตและเที่ยงธรรม ในกรณีที่มีหมึกเลอะหรือเปื้อนบัตรเลือกซึมไปถึงช่องกากบาทหมายเลขผู้สมัครว่าจะส่งผล ถึงความเที่ยงธรรมในการเลือกหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาเป็นกรณีไป ซึ่งกรณีตามพิพาทที่นำมาฟ้อง ต่อศาลปกครองในคดีนี้ เมื่อศาลได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงและผลการลงคะแนนแล้วเห็นว่า รอยเปื้อนไม่ถึงขนาดที่จะทำให้ผู้เลือกเกิดความสับสนในการทำเครื่องหมายกากบาท ผลการเลือก เกิดจากการลงคะแนนไปโดยอิสระของผู้มีสิทธิเลือก อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวก็นับว่า เป็นอุทธรณ์ที่เจ้าหน้าที่อาจต้องใช้ความระมัดระวังในการประทับตราหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับบัตรเลือกตั้งเพื่อป้องกันปัญหาข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นตามมาเช่นในคดีนี้ได้แน่นอนครับ ...



เรื่องที่ ๑๒

**ประจำครั้งและปิดเทปกาวหีบบัตร
ณ ที่เลือกตั้ง : ขั้นตอนสำคัญที่ต้องทำให้ถูก !!**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕๒/๒๕๖๓

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้มีหนังสือร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต่อนายอำเภอ โดยอ้างว่าคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านจัดเก็บหีบบัตรโดยไม่ได้ประจำครั้ง ที่รัฐกุญแจหีบบัตร ไม่มีการปิดเทปกาวรอบหีบ ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่ไปปิด ณ ที่ว่าการอำเภอ และสภาพหีบในภายหลังมีการลอกเทปกาวเดิมออกและปิดเทปกาวใหม่ แต่นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งยกคำร้อง

สาระสำคัญ

การที่คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านมิได้ทำการประจำครั้งที่รัฐกุญแจและปิดเทปกาว ระหว่างหีบบัตรและฝาหีบ ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๙ วรรคสอง เนื่องจากการประจำครั้งที่รัฐกุญแจ และการปิดเทปกาวระหว่างหีบบัตรกับฝาหีบดังกล่าว เป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดเปิดหีบ โดยไม่ได้รับอนุญาต และแม้ว่าจะเปิดหีบได้ก็จะปรากฏร่องรอยเป็นหลักฐาน อันเป็นการป้องกัน มิให้ผู้ใดลักลอบนำบัตรเลือกที่เก็บไว้ในหีบไปแก้ไขหรือทำลาย ซึ่งจะเป็นผลทำให้ยากต่อการ พิสูจน์นับคะแนนใหม่ และผลการนับคะแนนใหม่ก็จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยไม่สุจริต หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงถือว่าเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

เมื่อคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านดำเนินการเลือกตั้งไปโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนายอำเภอ นำผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ดำเนินการโดยไม่ชอบไปออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้าน ย่อมส่งผลให้คำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**ประจำครั้งและปิดเทปกาวหีบบัตร
ณ ที่เลือกตั้ง : ขั้นตอนสำคัญที่ต้องทำให้ถูก !!**

การเลือกตั้งที่โปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรม นำไปสู่การได้ “คนดี” หรือผู้ที่มีความเหมาะสมตรงตามความประสงค์ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือก ให้เข้ามาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่ สำหรับการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตลอดจนขั้นตอนต่าง ๆ ในการเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้ เริ่มตั้งแต่การรับสมัครไปจนถึงการดำเนินการหลังการเลือกผู้ใหญ่บ้านและการคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

อุทาหรณ์คดีปกครองที่นำเสนอในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ ... เป็นกรณีที่คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการปิดหีบบัตรหลังจากที่ได้มีการนับคะแนนแล้ว ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗๙ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ให้คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านบรรจุบัตรเลือกทั้งหมดและเอกสารที่เกี่ยวข้องลงในหีบบัตร แล้วปิดหีบบัตรพร้อมใส่กุญแจและให้ประจำครั้งทำบุญแจรวมทั้งปิดเทปกาวระหว่างหีบบัตรและฝาหีบ ณ ที่ทำการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และให้คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยนำหีบบัตรดังกล่าว ตลอดจนอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการเลือกส่งให้แก่นายอำเภอทันที

ข้อพิพาทในคดีที่จะคุยกันวันนี้ ... เป็นข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในขั้นตอนดังกล่าว โดยเรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีผู้สมัครเพียง ๒ คน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ และนายชนะเป็นผู้สมัครหมายเลข ๒

ผลการนับคะแนนปรากฏว่า ... ผู้ฟ้องคดีได้ ๗๔ คะแนน นายชนะได้ ๗๖ คะแนน และมีบัตรเสียจำนวน ๑๓ ใบ (จำนวนผู้ที่มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด ๑๖๓ คน) ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าในจำนวนบัตรเสียนั้น เป็นบัตรดีที่ลงคะแนนให้ผู้ฟ้องคดีถึง ๘ ใบ ทั้งนี้ ในระหว่างการนับคะแนน ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านต่อคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้ตรวจสอบบัตรเสีย เพราะมีการชานับคะแนนเร็วและมีบัตรเสียซึ่งเลือกผู้ฟ้องคดีจำนวนมาก แต่เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปร้องคัดค้าน ณ ที่ว่าการอำเภอ

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายอย่าง คือ คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านจัดเก็บหีบบัตรโดยไม่ได้ประจำครั้งทำบุญแจหีบบัตร ไม่มีการปิดเทปกาวรอบหีบ ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่ไปปิด ณ ที่ว่าการอำเภอ และสภาพหีบในภายหลังมีการลอกเทปกาวเดิมออกและปิดเทปกาวใหม่ โดยปราศจากอำนาจและเหตุอันสมควร

หลังจากที่นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายชนะเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อนายอำเภอแต่ถูกยกคำร้อง จึงอุทธรณ์ต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีดังกล่าว

คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงรายงานว่า คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่ไม่มีใครทราบหรือเห็นว่ามี การล่อลวงและนำเทปกาวมาปิดรอบหีบบัตรหรือไม่ เพราะเมื่อนับคะแนนเสร็จ กรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านบางส่วนที่มีได้เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างราชการ ได้แยกย้ายกันกลับบ้าน เนื่องจากเข้าใจว่าขั้นตอนต่อไปเป็นหน้าที่ของอำเภอ ส่วนกรรมการ ๓ คน ที่เป็นข้าราชการให้การตรงกันว่ามีการล่อลวง แต่ไม่ได้ประจำครั้งที่รัฐกุญแจเพราะรีบนำ หีบบัตรดังกล่าวไปเก็บไว้ที่อำเภอ โดย **คู่กรณีในคดีรับเป็นที่ยุติว่า คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้าน มิได้ประจำครั้งที่รัฐกุญแจและปิดเทปกาวรอบหีบบัตร ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน** แต่ได้ดำเนินการ ดังกล่าว ณ ที่ว่าการอำเภอ

จากการตรวจสอบพบว่า เทปกาวที่ปิดอยู่ระหว่างหีบบัตรกับฝาหีบบัตรมีลายมือชื่อ ที่ไม่ติดต่อกัน มีขาดหายไปบางส่วน และมีสีแตกต่างกัน เมื่อได้ตรวจสอบกุญแจที่ประจำครั้ง ทั้รัฐกุญแจของหีบดังกล่าว ไม่พบลักษณะพิรุธว่ามีการเปิดใหม่แต่อย่างใด โดยยังมีครั้งประจำอยู่ และไม่พบหลักฐานอื่นเพิ่มเติมเป็นข้อมูลที่จะชี้ให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้เปิดหีบบัตร ลงคะแนนแต่อย่างใด อีกทั้ง ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุจูงใจที่จะทำให้เจ้าหน้าที่วางตน ไม่เป็นกลางหรือช่วยเหลือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน **จึงเห็นว่าข้อร้องเรียน** ของผู้ฟ้องคดียังไม่มีมูลและหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้เชื่อได้ว่าได้มีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง หรือกระทำความผิดในการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าว

ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี ตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่า ราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่แต่งตั้งให้นายชนะเป็นผู้ใหญ่บ้าน และเพิกถอนผลคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี

คดีมีประเด็นพิจารณาว่า ... **การเลือกผู้ใหญ่บ้านที่พิพาท เป็นการดำเนินการ ที่ชอบด้วยขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ?**

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสรุปได้ว่า เมื่อคู่กรณีในคดีรับเป็นที่ยุติว่า คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านมิได้ประจำครั้งที่รัฐกุญแจและปิดเทปกาวระหว่างหีบบัตรและฝาหีบ **ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน** จึงไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๙ วรรคสอง ที่กำหนดให้ต้องทำการประจำครั้งที่รัฐกุญแจและปิดเทปกาว ระหว่างหีบบัตรกับฝาหีบ ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากการประจำครั้งที่รัฐกุญแจ และการปิดเทปกาว ระหว่างหีบบัตรกับฝาหีบดังกล่าวเป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดเปิดหีบโดยไม่ได้รับอนุญาต และแม้ว่าจะเปิดหีบได้ก็จะปรากฏร่องรอยเป็นหลักฐาน อันเป็นการป้องกันมิให้ผู้ใดลักลอบ

นำบัตรเลือกที่เก็บไว้ในหีบไปแก้ไขหรือทำลาย ซึ่งจะเป็นผลทำให้ยากต่อการพิสูจน์
 นับคะแนนใหม่ และผลการนับคะแนนใหม่ก็จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยไม่สุจริต หลักเกณฑ์
 ดังกล่าวจึงถือว่าเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไป
 โดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
 พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

เมื่อคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านดำเนินการเลือกตั้งไปโดยไม่ปฏิบัติตาม
 ขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 เมื่อนายอำเภอนำผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ดำเนินการโดยไม่ชอบไปออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ร้องสอด
 เป็นผู้ใหญ่บ้าน คำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งพิพาท
 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕๒/๒๕๖๓)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ถือเป็นอุทาหรณ์สำหรับเจ้าหน้าที่
 ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจ
 บทบัญญัติของกฎหมายรวมถึงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเลือกตั้ง และจะต้องปฏิบัติตาม
 ขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามลำดับอย่างเคร่งครัดเพื่อให้การเลือกผู้ใหญ่บ้าน
 เป็นไปโดยสุจริตและโปร่งใส สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้รับเลือก และสร้างความเชื่อถือแก่ประชาชน
 ผู้มีสิทธิเลือก ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ เช่น การไม่ได้ประจำครั้งที่รูกุญแจ
 และปิดเทปกาครอบหีบบัตร ณ ที่เลือกผู้ใหญ่บ้าน ย่อมทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว
 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย แม้จะไม่ปรากฏ
 หลักฐานชัดเจนว่ามีการทุจริตนำหีบบัตรไปเปิดในภายหลังหรือมีผลคะแนนเปลี่ยนแปลงจากเดิม
 หรือไม่ก็ตาม ก็ถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน
 อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้



เรื่องที่ ๑๓

จับสลากเลือกผู้ใหญ่บ้านผิตชั้นตอน ...

การเลือก (ไม่) ชอบหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๐/๒๕๖๐

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมายเลข ๑ และหมายเลข ๒ ได้คะแนนสูงสุดเท่ากัน คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านจึงมีมติให้ผู้สมัครทั้งสองจับสลากครั้งที่หนึ่งด้วยตัวเอง โดยเรียงตามหมายเลขผู้สมัคร (ที่ถูกต้องคือประธานกรรมการเลือกต้องเป็นผู้จับสลากครั้งที่หนึ่ง เพื่อให้ทราบว่าใครจะได้เป็นผู้จับสลากครั้งที่สองก่อนคนแรก) ผลการจับสลากปรากฏว่าผู้สมัครหมายเลข ๑ ได้เป็นผู้จับสลากครั้งที่สองเป็นคนแรก และในการจับสลากครั้งที่สอง ผลปรากฏว่าผู้สมัครหมายเลข ๑ ได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน และนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้สมัครหมายเลข ๑ เป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้สมัครหมายเลข ๒ เห็นว่า การดำเนินการจับสลากของคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบ จึงคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

สาระสำคัญ

การที่คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านมีมติให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเท่ากัน เป็นผู้จับสลากครั้งที่หนึ่งด้วยตัวเอง โดยเรียงตามลำดับหมายเลขผู้สมัคร เป็นการใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงตัวผู้จับสลากครั้งที่หนึ่งผิดไปจากที่ระเบียบกฎหมายกำหนด โดยไม่ถูกต้องตามข้อ ๘๔ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่การที่บุคคลใดจะเป็นผู้จับสลาก อาจมิใช่สาระสำคัญที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เพราะการทุจริตอาจเกิดขึ้นในขั้นตอนการเขียนข้อความในสลาก เพื่อให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งจับสลากได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่เมื่อคณะกรรมการเลือกได้จัดทำสลากใส่ลงในภาชนะโดยที่ไม่มีผู้ใดคัดค้านหรือทักท้วง จึงฟังได้ว่าคณะกรรมการเลือกได้จัดทำสลากด้วยความโปร่งใส

ฉะนั้น การที่คณะกรรมการเลือกมิได้จับสลากครั้งที่หนึ่งตามที่กำหนดในระเบียบ จึงมิได้มีผลทำให้ผู้สมัครที่จับสลากในครั้งที่สองคนแรกได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ การที่ผู้เสียประโยชน์ในการจับสลากมิได้คัดค้านหรือตรวจสอบการจับสลากเลือกผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันดังกล่าว แต่กลับคัดค้านหรือทักท้วงในภายหลัง โดยให้เหตุผลว่าตนไม่ทราบรายละเอียดขั้นตอนการจับสลากตามที่ระเบียบกำหนด ย่อมเป็นการผิดวิสัยวิญญูชนทั่วไปจะกระทำ กรณีจึงเชื่อได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยโปร่งใส และเป็นการจับสลากโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น การเลือกผู้ใหญ่บ้านที่พิพาทจึงชอบด้วยกฎหมาย

จับสลากเลือกผู้ใหญ่บ้านผิตขั้นตอน ... การเลือก (ไม่) ชอบหรือไม่ ?

การจับสลากเพื่อเลือกผู้ใหญ่บ้าน กรณีที่ผู้สมัครมากกว่าหนึ่งคนได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากัน ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดขั้นตอนไว้ให้ปฏิบัติ โดยข้อ ๘๔ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า ให้มีการจับสลากสองครั้ง

การจับสลากครั้งที่หนึ่ง ให้ประธานกรรมการเลือกเขียนชื่อผู้สมัครที่ต้องจับสลากบนสลากที่เหมือนกันแล้วใส่ภาชนะให้สลากคละกัน แล้วให้ประธานกรรมการเลือกเป็นผู้จับสลากจากในภาชนะดังกล่าวขึ้นมาทีละหนึ่งใบ ชื่อผู้ใดที่ถูกจับมาเป็นลำดับแรกให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิจับสลากในครั้งที่สองก่อน

การจับสลากครั้งที่สอง ให้ประธานกรรมการเลือกจัดทำสลากเท่ากับจำนวนผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเท่ากันมีข้อความว่า “ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน” จำนวนหนึ่งใบ นอกนั้นเป็นสลากข้อความว่า “ไม่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน” แล้วใส่ภาชนะให้สลากคละกัน แล้วให้ผู้สมัครตามลำดับของผลการจับสลากในครั้งที่หนึ่งทำการจับสลากจากในภาชนะดังกล่าว ผู้สมัครใดจับสลากได้ข้อความว่า “ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน” ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

กรณีที่คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้าน จับสลากเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยวิธีอื่น นอกเหนือจากขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๘๔ ของระเบียบดังกล่าว จะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

อุทาหรณ์คดีปกครองในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ มีคำตอบ

มูลเหตุคดีนี้ คือ นาย ส. ผู้สมัครหมายเลข ๑ และผู้ฟ้องคดี ผู้สมัครหมายเลข ๒ ได้คะแนนสูงสุดเท่ากัน คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านมีมติให้ผู้สมัครทั้งสองจับสลากครั้งที่หนึ่งด้วยตัวเอง โดยเรียงตามหมายเลขผู้สมัคร ผลการจับสลากปรากฏว่า นาย ส. เป็นผู้จับสลากครั้งที่สองเป็นคนแรก และการจับสลากครั้งที่สอง ผลปรากฏว่า นาย ส. ได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งนาย ส. เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการจับสลากของคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปตามระเบียบข้อ ๘๔ (๑) ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนาย ส. เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๘๔ (๑) เป็นสาระสำคัญของการเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ? และการปฏิบัติไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดจะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบดังกล่าว มิได้มีข้อยกเว้นให้คณะกรรมการเลือกสามารถใช้ดุลพินิจดำเนินการจับสลากโดยวิธีอื่นนอกเหนือจากวิธีที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ การที่คณะกรรมการเลือกมีมติให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเท่ากันเป็นผู้จับสลากครั้งที่หนึ่งด้วยตัวเอง โดยเรียงตามลำดับหมายเลขผู้สมัคร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงตัวผู้จับสลากครั้งที่หนึ่ง ผิดไปจากระเบียบกฎหมายกำหนดและไม่ถูกต้องตามข้อ ๘๔ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่การที่บุคคลใดจะเป็นผู้จับสลาก อาจมิใช่สาระสำคัญ ที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เพราะการทุจริตอาจเกิดขึ้น ในขั้นตอนการจับสลากโดยอาจเขียนข้อความที่เหมือนกันในสลากทั้งสองครั้งเพื่อให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง จับสลากได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่เมื่อคณะกรรมการเลือกได้จัดทำสลากใส่ลงในภาชนะโดยที่ไม่มีผู้ใดคัดค้านหรือทักท้วงถึงความถูกต้องในการทำสลาก จึงฟังได้ว่าคณะกรรมการเลือก ได้จัดทำสลากด้วยความโปร่งใส

การที่คณะกรรมการเลือกมิได้จับสลากครั้งที่หนึ่งตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘๔ (๑) จึงมิได้มีผลทำให้ นาย ส. จับสลากในครั้งที่สองได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้เสียประโยชน์ในการจับสลากมิได้คัดค้านหรือตรวจสอบการจับสลากเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันดังกล่าว แต่กลับคัดค้านหรือทักท้วงในภายหลัง โดยให้เหตุผลว่าตนไม่ทราบรายละเอียด ขั้นตอนการจับสลากตามที่ระเบียบกำหนด ย่อมเป็นการผิดวิสัยวิญญูชนทั่วไปจะกระทำ กรณี จึงเชื่อได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยโปร่งใส เป็นการจับสลากโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนั้น การเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๐/๒๕๖๐)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ จึงสามารถนำมาเป็นแนวบรรทัดฐาน การปฏิบัติราชการสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามขั้นตอนและวิธีการ ที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมเป็นสำคัญเพื่อให้ได้ผู้ใหญ่บ้าน ที่สามารถเป็นตัวแทนของชุมชนได้อย่างดี ดังนั้น การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนบางประการที่ไม่ได้ ส่งผลกระทบต่อความสุจริตและเที่ยงธรรม อาจไม่ส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของการเลือก ผู้ใหญ่บ้าน แต่มิได้หมายความว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเลือกผู้ใหญ่บ้านจะละเลยหรือไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายหรือระเบียบโดยเคร่งครัด



เรื่องที่ ๑๔

คำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบ ... เหตุเพราะแจกผ้าห่ม “โดยไม่มีหน้าที่”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓/๒๕๖๐

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านร้องคัดค้านว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากในระหว่างที่มีการประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือกผู้สมัครที่ได้รับเลือกซึ่งเป็นอดีตผู้ใหญ่บ้าน ได้ประกาศทางหอกระจายข่าวของหมู่บ้านให้ราษฎรมารับแจกผ้าห่มเพื่อบรรเทาภัยหนาว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยให้ยุติเรื่อง

สาระสำคัญ

เมื่อผู้สมัครที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้เคยเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทอย่างสำคัญในการนำผ้าห่มมาแจกจ่ายแก่ราษฎร ทั้งที่ทราบดีว่าตนได้พ้นวาระการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้ว และขณะนั้นอยู่ในฐานะผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ระหว่างดำเนินการเลือกซึ่งที่ถูกต้อง ควรแจ้งให้กำนันตำบลซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้รักษาการแทนในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบในการนำผ้าห่มมาแจกจ่ายแก่ราษฎรแทนตน แม้จะมีได้ประกาศว่าผ้าห่มที่นำมาแจกเป็นของตน และได้ชักชวนให้ราษฎรเลือกตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือกล่าวอ้างว่าเป็นเพียงการดำเนินการที่ต่อเนื่องจากการสำรวจรายชื่อราษฎรที่สมควรได้รับการช่วยเหลือจากการประสบภัยหนาวที่มีการดำเนินการไว้แล้วในขณะที่ตนยังดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวย่อมอยู่ในการรับรู้ของราษฎรในหมู่บ้าน

ดังนั้น การที่ผู้สมัครที่ได้รับเลือกเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการรับผ้าห่มจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อมาแจกให้กับราษฎร ในห้วงเวลาที่มีการประกาศเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยขณะนั้นตนเป็นผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านด้วย ย่อมถือเป็นการกระทำที่มีผลเป็นการจูงใจเพื่อให้มีการลงคะแนนให้แก่ตนแล้ว และทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกับผู้สมัครรับเลือกรายอื่น อันถือเป็นการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้สมัครที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**คำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบ ...
เหตุเพราะแจกผ้าห่ม “โดยไม่มีหน้าที่”**

โดยที่ข้อ ๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า เมื่อตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลง ซึ่งในการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และข้อ ๘ (๑) ของระเบียบดังกล่าว บัญญัติให้ต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยนับแต่วันที่นายอำเภอได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนน หรือดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ เช่น จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียม เพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด เป็นต้น

เมื่อการเลือกเสร็จสิ้นลงและราษฎรส่วนใหญ่เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว มาตรา ๑๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ บัญญัติให้นายอำเภอออกคำสั่ง เพื่อแต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมีการกระทำที่ฝ่าฝืนตามข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ แล้ว ย่อมถือเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ซึ่งในกรณีที่ผู้ใดเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คำสั่งแต่งตั้งตามข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ซึ่งมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ กำหนดให้นายอำเภอ ต้องดำเนินการสอบสวน และรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด โดยหากเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้น พ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่น่าสนใจว่า การกระทำเช่นใดจึงจะถือเป็นการปฏิบัติที่เป็นการจูงใจเพื่อให้มีการลงคะแนนหรือดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และส่งผลทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ ศาลปกครองได้วินิจฉัยในประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยเป็นกรณีที่ ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้รับการประสานงานจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทำการแจกจ่าย ผ้าห่มกันหนาวในช่วงเวลาที่ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านและก่อนที่จะถึงวันเลือก พฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นการจูงใจเพื่อให้มีการลงคะแนนหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงมีว่า สืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ใหญ่บ้านจะครบวาระ การดำรงตำแหน่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งนาย ก. ซึ่งเป็นกำนันตำบล

ให้รักษาการแทน และได้มีการประกาศสมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับคะแนนมากกว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครอีกราย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากในระหว่างที่มีการประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ประกาศทางหอกระจายข่าวของหมู่บ้านให้ราษฎรมารับแจกผ้าห่มเพื่อบรรเทาภัยหนาว จึงได้ยื่นหนังสือคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้พิจารณาผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ยังไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอให้รับฟังได้ว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรม จึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่อง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ใหญ่บ้าน

คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กล่าวอ้างว่า การแจกจ่ายผ้าห่มดังกล่าวเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้รับการประสานจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขอให้ช่วยสำรวจรายชื่อราษฎรที่ประสบภัยหนาวและยากจน ซึ่งต่อมาในระหว่างที่มีการประกาศการเลือกผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แจ้งให้ไปรับผ้าห่ม จึงเดินทางไปรับและนำไปเก็บไว้ที่ศาลาประชาคมของหมู่บ้านเพื่อแจกจ่ายให้กับราษฎรที่ได้ทำการสำรวจไว้แล้วจำนวน ๖๐ คน

การแจกจ่ายผ้าห่มของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกระทำที่เป็นการจงใจเพื่อให้มีการลงคะแนนให้แก่ตน อันส่งผลทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงประกอบกับคำให้การของราษฎรที่อยู่ในเหตุการณ์จำนวน ๙ คน ซึ่งให้การสอดคล้องกันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และทีมงานเป็นผู้ประสานงานนำผ้าห่มมาแจกจ่ายแก่ราษฎร กรณีจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทอย่างสำคัญในการนำผ้าห่มมาแจกจ่ายแก่ราษฎร ทั้งที่ทราบดีว่าตนได้พ้นวาระการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้ว และขณะนั้นอยู่ในฐานะผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเลือก ซึ่งที่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พึงแจ้งให้กำนันตำบลซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้รักษาการแทนในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้รับผิดชอบในการนำผ้าห่มมาแจกจ่ายแก่ราษฎรแทนตน ดังนั้น แม้พฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมิได้ประกาศว่าผ้าห่มที่นำมาแจกเป็นของตน และมิได้ชักชวนให้ราษฎรเลือกตนเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือกล่าวอ้างว่าเป็นเพียงการดำเนินการที่ต่อเนื่องจากการสำรวจรายชื่อราษฎรที่สมควรได้รับการช่วยเหลือจากการประสบภัยหนาวที่มีการดำเนินการไว้แล้วในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมอยู่ในการรับรู้ของราษฎรในหมู่บ้าน

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการรับผ้าห่มจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อมาแจกให้กับราษฎร ในห้วงเวลาที่มีการประกาศเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยขณะนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านด้วย ย่อมถือเป็นการกระทำที่มีผลเป็นการจูงใจ เพื่อให้มีการลงคะแนนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว และทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกับผู้สมัครรับเลือกรายอื่น อันถือเป็นการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓/๒๕๖๐)

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในการพิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า การกระทำที่เป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือก ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกคนใดคนหนึ่ง อันมีผลทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้น พฤติการณ์จะต้องเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้สมัครรับเลือกได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทสำคัญในการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ทั้งที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ ในช่วงเวลาที่มีการประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก โดยอยู่ในการรับรู้ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกและส่งผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกับผู้สมัครรับเลือกรายอื่น ย่อมถือเป็นการกระทำที่มีผลเป็นการจูงใจเพื่อให้มีการลงคะแนน

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามที่จะถือเป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนนนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๑๔/๒๕๕๖ ว่า จะต้องพิจารณาถึง “เจตนาพิเศษ” ว่า มีมูลเหตุจูงใจที่จะกระทำการฝ่าฝืนเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนนให้โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ประกอบด้วย โดยคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่มีมูลเหตุจูงใจที่จะกระทำการฝ่าฝืนเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนนเลือกตนแต่อย่างใด แต่การแจกผ้าห่มเป็นการกระทำอันเนื่องมาจากการได้รับการประสานงานขอความช่วยเหลือจากกำนันตำบล และเป็นช่วงเวลาเร่งด่วนที่ต้นสังกัดกำหนดให้ดำเนินการโดยเร็ว อีกทั้งมีจำนวนผ้าห่มเพียง ๑๐ ผืน เท่านั้น ทั้งนี้ ผู้ที่สนใจสามารถที่จะศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาดังกล่าว



เรื่องที่ ๑๕

มติฐานทุจริต ต้องมีเจตนา !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๙/๒๕๖๒

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษไล่อำนาจและผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด (คนเดิม) รวมทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายป่าไม้ ได้ละเว้นไม่จับกุมผู้บุกรุกก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยยังไม่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ ซึ่ง ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบทำให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและกรมป่าไม้ หรือปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต แต่กำนันและผู้ใหญ่บ้านโต้แย้งว่าตนมิได้ทุจริตต่อหน้าที่

สาระสำคัญ

การจะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบในการกระทำความผิด ๔ ประการ ดังนี้ ๑. มีหน้าที่ราชการที่ต้องปฏิบัติ ๒. ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ๓. เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ และ ๔. โดยมีเจตนาทุจริต ทั้งนี้ ในการจะพิจารณาว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาลงไปถึงเจตนาของผู้กระทำด้วยว่ามีเจตนาทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมุ่งที่จะให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้หรือไม่

เมื่อโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่เป็นมูลเหตุแห่งข้อพิพาท มีผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และคณะกรรมการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ เป็นผู้พิจารณากลับรองโครงการก่อสร้างต่าง ๆ จึงเห็นได้ว่ามีผู้บังคับบัญชาของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้อนุมัติ สั่งการ และติดต่อประสานงานทั้งหมด ซึ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านย่อมจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและเชื่อโดยสุจริตว่า การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าวได้กระทำไปโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว และไม่ปรากฏว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านมีเจตนาเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่มิควรได้จากการดำเนินโครงการที่พิพาท อีกทั้งไม่พบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ในการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าว กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า การกระทำของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ดังนั้น คำสั่งที่ลงโทษไล่อำนาจและผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งและคำสั่งยกอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรฐานทุจริต ต้องมีเจตนา !

“ไม่ทำ ไม่ทน ไม่เฉย รวมไทยต้านโกง”

การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ ถือเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของทุกภาคส่วนและเป็นวาระแห่งชาติที่สำคัญ โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. (องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ) ทำการไต่สวนและชี้มูลความผิดในเรื่องที่ร้องเรียนกล่าวหาว่ามีการกระทำความทุจริตต่อหน้าที่

สำหรับการกระทำที่เป็นการ “ทุจริตต่อหน้าที่” นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้คำนิยามว่า หมายถึง “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

การจะผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ดังกล่าว มีองค์ประกอบและการพิจารณาอย่างไร คดีที่นำมาฝากในคอลัมน์ระเบียบกฎหมาย วารสารก้านผู้ใหญ่บ้านฉบับนี้มีคำตอบ โดยมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการพิจารณาเจตนาทุจริต กรณีที่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเชื่อโดยสุจริตว่าดำเนินการถูกต้องแล้ว

โดยข้อเท็จจริงในคดีมีอยู่ว่า ... มีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้นพร้อมกับพวก รวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสาม (กำนันและผู้ใหญ่บ้าน) ซึ่งมีหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายป่าไม้ ได้ละเว้นไม่จับกุมผู้บุกรุกก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยยังมิได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ อีกทั้ง ยังได้ร่วมลงนามว่าจ้างและตรวจรับงานก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ ทั้ง ๆ ที่ทราบดีว่า ยังมิได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่าไม้ แม้ว่าการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของราษฎรในพื้นที่ก็ตาม แต่การดำเนินการก่อสร้างจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนกรณีดังกล่าวแล้วมีมติว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ทำให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและกรมป่าไม้ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต โดยได้ส่งรายงานและความเห็นดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเพื่อให้พิจารณาลงโทษทางวินัยต่อไป

ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ออกจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งแล้ว แต่ถูกปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ฟ้องคดีที่ ๓) ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ไล่ออกจากราชการดังกล่าว

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไล่ออกผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ออกจากตำแหน่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสรุปได้ว่า การจะพิจารณาว่าการกระทำใด เป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ ในการกระทำความผิด ๔ ประการ กล่าวคือ **ประการที่หนึ่ง** มีหน้าที่ราชการที่ต้องปฏิบัติ **ประการที่สอง** ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ซึ่งคำว่า “โดยมิชอบ” หมายความว่า **ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา ประการที่สาม** เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ซึ่งคำว่า “ประโยชน์” หมายถึง **สิ่งที่ได้รับอันเป็นคุณแก่ผู้ได้รับ** ซึ่งอาจเป็นทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่น ที่มีใช้ทรัพย์สินก็ได้ และคำว่า “มิควรได้” หมายถึง **ไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะได้รับประโยชน์ใด ๆ** ตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น และ**ประการที่สี่** โดยมีเจตนาทุจริต ซึ่งคำว่า “ทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑) หมายความว่า **เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ ด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น** ทั้งนี้ การจะพิจารณาว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ จะต้องพิจารณาลงไปถึงเจตนาของผู้กระทำด้วยว่า **มีเจตนาทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมุ่งที่จะให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้หรือไม่**

เมื่อโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่เป็นมูลเหตุแห่งข้อพิพาทนี้ เป็นโครงการที่ กองทุนพัฒนาชุมชนพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าฯ อนุมัติให้ก่อสร้างขึ้น เพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งให้แก่ ราษฎรในพื้นที่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ปลัดจังหวัด เป็นรองประธาน นายอำเภอ เป็นกรรมการ/เหรัญญิก และมีคณะอนุกรรมการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ เป็นผู้พิจารณา กลั่นกรองโครงการก่อสร้างต่าง ๆ จึงเห็นได้ว่า การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าว มี**ผู้บังคับบัญชา ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้อนุมัติ สั่งการ และติดต่อประสานงานทั้งหมด**

แม้การดำเนินโครงการพิพาทจะมาจากเงินของกองทุนพัฒนาชุมชนพื้นที่ รอบโรงไฟฟ้าฯ ซึ่งมีใช้หน่วยงานของรัฐหรือโครงการของรัฐก็ตาม แต่ผู้สั่งการและผู้ที่เกี่ยวข้อง ในโครงการต่างเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามย่อมจะต้อง **ปฏิบัติตามคำสั่งและเชื่อโดยสุจริตว่า การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าวได้กระทำไปโดยถูกต้อง ตามกฎหมายแล้ว** อีกทั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ต่างก็เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายป่าไม้เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งก็ทราบเรื่องการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำบุกรุก เขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ก็ไม่มีการสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ดำเนินการอย่างใดกับกรณีการบุกรุกดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงจากการไต่สวน

ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีเจตนาเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเงินหรือประโยชน์อื่นใด ที่มีควรได้จากการดำเนินโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่พิพาท

นอกจากนี้ ในรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรม กรณีดังกล่าวของคณะอนุกรรมการประสานการปฏิบัติงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติด้านการปกครองท้องถิ่นฯ ยังระบุว่า จากผลการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ในการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าว แต่เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้พื้นที่ เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ เท่านั้น

กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังนั้น คำสั่งที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามออกจาก ตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งยกอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๔๙/๒๕๖๒)

คดีดังกล่าว ... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณา การกระทำหรือพฤติการณ์ที่ถือว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งจะต้องครบตาม องค์ประกอบความผิด ๔ ประการ โดยเฉพาะองค์ประกอบในข้อเจตนาทุจริต กล่าวคือ จะต้อง มีเจตนาในการที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้น เพื่อมุ่งให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ ที่มีควรได้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงกรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่พบว่ามีเจตนาเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่น ได้รับเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีควรได้จากการดำเนินโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่พิพาท และเชื่อโดยสุจริตว่าการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าวได้กระทำไปโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เพราะมีผู้บังคับบัญชาของตนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาก็ไม่ได้สั่งการ ให้ดำเนินการใด ๆ กับการสร้างอ่างเก็บน้ำโดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ กรณีจึง ไม่ครบองค์ประกอบของความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการณดังกล่าวผู้ฟ้องคดี จะมีได้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ แต่ก็อาจผิดวินัยฐานอื่นได้เช่นกัน ฉะนั้น ในการ ดำเนินการใด ๆ จะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย หากเห็นว่าสิ่งใดดำเนินการโดยไม่ถูกต้อง ก็อาจทักท้วงผู้บังคับบัญชาเพื่อให้พิจารณาอย่างรอบคอบได้

ทั้งนี้ ปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งในส่วนการดำเนินการทางวินัยนั้น มาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป และศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้หน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อันเป็นความผิดมูลฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เสียก่อน หากมีความผิดที่เกี่ยวข้องอื่นกับความผิดมูลฐานดังกล่าว จึงจะมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยอันเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกันได้ (คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๑/๒๕๖๓)



เรื่องที่ ๑๖

**ผู้ใหญ่บ้าน ... ไม่นำเงินไปบริจาคตามมติคณะกรรมการหมู่บ้าน
และบริหารโครงการประปาไม่โปร่งใส !! ผิดวินัยร้ายแรง !!**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙/๒๕๖๑

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานบกพร่องในหน้าที่และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง โดยมีมูลเหตุมาจากผู้ใหญ่บ้านถูกกล่าวหาว่าไม่นำดอกเบีย้เงินกองทุนหมู่บ้านไปบริจาคให้วัด ตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และบริหารโครงการประปาหมู่บ้านไม่โปร่งใส

สาระสำคัญ

ผู้ใหญ่บ้านไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเงินของวัด จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะเก็บเงินดอกเบีย้กองทุนหมู่บ้านไว้เป็นระยะเวลาประมาณถึง ๙ เดือนเศษ เมื่อผู้ใหญ่บ้านไม่มีพยานหลักฐานที่จะมีน้ำหนักหักล้างถ้อยคำของพยานบุคคลตามที่ถูกกล่าวหา จึงเชื่อว่าได้เก็บเงินจำนวนดังกล่าวไว้โดยไม่ส่งมอบให้กับคณะกรรมการวัด และนำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่มีอำนาจ และไม่ปรากฏหลักฐานว่าเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของวัด จนกระทั่งถูกราชกรร้องเรียน จึงได้นำเงินจำนวนหนึ่งหมื่นบาทเศษมอบให้แก่คณะกรรมการวัด ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้ ทำให้วัดและกองทุนหมู่บ้านได้รับความเสียหาย ทำให้ประชาชนถูกเหยียดหยาม ถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (บังคับใช้ในขณะเกิดข้อพิพาท)

ส่วนการที่ผู้ใหญ่บ้านเก็บเงินค่าน้ำประปาที่จัดเก็บได้ในแต่ละเดือนไว้กับตนเอง ไม่นำเข้าฝากธนาคารให้ครบถ้วนเป็นประจำทุกเดือน ส่อให้เห็นว่าเป็นการเบียดบังเงินค่าน้ำประปาของหมู่บ้านไปใช้ประโยชน์ก่อน แล้วจึงนำเข้าบัญชีธนาคารของประปาหมู่บ้าน ในภายหลัง เป็นการเบียดบังเงินค่าน้ำประปาของหมู่บ้านไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่รักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่นกัน

ดังนั้น คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ลงโทษปลดผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง จึงชอบด้วยกฎหมาย

**ผู้ใหญ่บ้าน ... ไม่นำเงินไปบริจาคตามมติคณะกรรมการหมู่บ้าน
และบริหารโครงการประปาไม่โปร่งใส !! ผิดวินัยร้ายแรง !!**

มาตรา ๖๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พระพุทธศักราช ๒๔๘๖ บัญญัติว่า “... ผู้ใหญ่บ้าน ... ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดต้องได้รับโทษวินัยและโทษวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม” ซึ่งปัจจุบันการดำเนินการและการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยการกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้แก่ ... (๔) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งโทษที่ข้าราชการพลเรือนจะได้รับเมื่อมีการกระทำผิดดังกล่าวก็คือ ปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี (มาตรา ๘๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑)

อุททากรรมคดีปกครองที่จะนำเสนอในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและถูกลงโทษปลดออกจากตำแหน่ง

ข้อเท็จจริง คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้านที่ถูกกล่าวหาว่า (๑) ไม่นำดอกเบียเงินกองทุนหมู่บ้านไปบริจาควัดตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และ (๒) การบริหารโครงการประปาหมู่บ้านไม่โปร่งใส ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานบกพร่องในหน้าที่และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (บังคับใช้ในขณะนั้น)

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อนายอำเภอ ต่อมากระทรวงมหาดไทยยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือเป็นพฤติการณ์อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

กรณีแรก การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านไม่นำเงินดอกเบียกองทุนหมู่บ้านไปบริจาควัดตามมติคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านเป็นพฤติการณ์ที่ถือว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการหมู่บ้านได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านนำเงินจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท ไปบริจาคให้วัด แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินจำนวน ๑๐,๐๗๑ บาท มามอบให้

คณะกรรมการวัดเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๐ แล้วนำเงินจำนวนนี้ไปฝากธนาคาร ส่วนเงินที่ขาดหายไปผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นค่าซื้อของทำศาลาวัด ค่าซ่อมเครื่องเสียงวัด ค่าไฟฟ้า แต่ละรายการไม่มีหลักฐานการใช้จ่ายมาแสดง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจหน้าที่ใดที่จะบริหารจัดการเงินของวัด จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะเก็บเงินดอกเบี้ยกองทุนหมู่บ้านจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท ไว้เป็นระยะเวลาประมาณถึง ๙ เดือนเศษ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เนื่องจากคณะกรรมการวัดไม่ยอมรับไว้ หรือพระ ม. ซึ่งเป็นคณะกรรมการวัดไม่อยู่นั้น ก็ขัดกับการให้ถ้อยคำของพยานบุคคล และขัดแย้งกับคำให้การของผู้ฟ้องคดีเอง ที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวน เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานใดที่จะมีน้ำหนักหักล้างถ้อยคำของพยานบุคคลตามที่ถูกกล่าวหา จึงเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้เก็บเงินจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท ไว้ โดยไม่ส่งมอบเงินให้กับคณะกรรมการวัด และนำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้จ่ายโดยไม่มีอำนาจ และไม่ปรากฏหลักฐานว่าเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของวัด จนกระทั่งถูกราชการร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำเงินจำนวน ๑๐,๐๗๑ บาท มอบให้แก่คณะกรรมการวัดเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๐ พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้ ทำให้วัดและกองทุนหมู่บ้านได้รับความเสียหาย ทำให้ประชาชนถูกเหยียดหยาม ถือเป็นการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

กรณีที่สอง ผู้ฟ้องคดีบริหารโครงการประปาหมู่บ้านไม่โปร่งใสจะถือเป็นการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการประปาหมู่บ้านมีหน้าที่ต้องนำเงินค่าน้ำประปาที่จัดเก็บแต่ละเดือน ภายหลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้วไปฝากไว้ในธนาคารในแต่ละเดือนตามที่คณะกรรมการประปาหมู่บ้านกำหนดไว้ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำเข้าฝากบัญชีธนาคารทุกเดือน เพราะผู้ฟ้องคดีได้นำเงินไปซื้อท่อประปาขยายเขต และไปซ่อมคัทเอ๊าท์ระบบประปาหมู่บ้าน และจ่ายค่าซ่อมท่อประปาแตกจำนวน ๑,๘๑๑ บาท และอ้างว่าการไม่ได้นำเงินค่าน้ำประปาเข้าฝากธนาคารทุกเดือน เพราะบางเดือนเก็บค่าน้ำไม่ครบ ผู้ฟ้องคดีจึงช่วยผ่อนปรนมิให้ชาวบ้านเดือดร้อนโดยรวมแล้วจึงนำไปฝากไว้ในภายหลัง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเก็บเงินค่าน้ำประปาที่จัดเก็บได้ในแต่ละเดือนไว้กับตนเอง ไม่นำเข้าฝากธนาคารให้ครบถ้วนเป็นประจำทุกเดือน และข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีก็ขัดแย้งกับบัญชีรายรับรายจ่ายของค่าน้ำประปาหมู่บ้าน เนื่องจากหากจัดเก็บไม่ได้จริง ก็จะต้องไม่ปรากฏในบัญชีรายรับดังกล่าว และจำนวนเงินเข้าบัญชีธนาคารในแต่ละเดือนจะต้องสอดคล้องกับบัญชีรายรับรายจ่ายของค่าน้ำประปาหมู่บ้าน พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงสื่อให้เห็นว่า เป็นการเบียดบังเงินค่าน้ำประปาของหมู่บ้านไปใช้ประโยชน์ก่อน แล้วจึงนำเข้าบัญชีธนาคารของประปาหมู่บ้านในภายหลัง เป็นการกระทำการเบียดบังเงินค่าน้ำประปาของหมู่บ้านไปใช้ประโยชน์ส่วนตน เป็นการกระทำที่ไม่รักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถือว่าเป็นการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่
อ. ๓๙/๒๕๖๑)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว นับเป็นอุทาหรณ์สำหรับผู้ใหญ่บ้าน
รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรักษาระเบียบวินัย
อย่างเคร่งครัด ไม่อาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่กระทำการทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้
สำหรับตนเองหรือผู้อื่น การแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้และเบียดบังเงินที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบ
ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เพราะพฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง
โดยถือเป็นการกระทำผิดวินัยและต้องรับโทษอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้



เรื่องที่ ๑๗

พ้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพราะไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘/๒๕๖๕

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีการตรวจสอบพบว่า หลักฐานทางทะเบียนราษฎรระบุว่าผู้ใหญ่บ้านอาศัยอยู่หมู่ที่ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่ง แต่บ้านที่อาศัยอยู่จริงกลับตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของอีกหมู่หนึ่ง ซึ่งไม่ตรงกับหลักฐานทางทะเบียนราษฎร

สาระสำคัญ

เมื่อได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานที่ตั้งบ้านพักของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยผลการตรวจสอบได้ความว่าผู้ที่ได้รับเลือกมิได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำอยู่ในเขตพื้นที่หมู่ที่ตนได้รับเลือก แต่เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่หมู่อื่น (เขตพื้นที่ติดต่อกัน) ซึ่งนายทะเบียนท้องถิ่นเห็นว่า หลักฐานทางทะเบียนราษฎรของผู้ที่ได้รับเลือกไม่ตรงตามความเป็นจริง จึงได้อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามสภาพความเป็นจริง กรณีจึงต้องถือว่าผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ตนได้รับเลือกตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ส่วนการสั่งให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว แต่ปรากฏในภายหลังว่า เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ นั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งไว้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงย่อมเป็นอำนาจของนายอำเภอที่จะเป็นผู้ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้ โดยเป็นคนละกรณีกับที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคห้า หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ที่ได้รับเลือกพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพราะขาดคุณสมบัติ จึงชอบด้วยกฎหมาย

พันตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพราะไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ !

ก่อนจะสมัครลงรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ... สิ่งแรกที่คุณสมัครจะต้องนึกถึงก็คือ การมีภูมิลำเนาหรือบ้านที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ที่ตนสมัครรับเลือก ด้วยเพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องการที่จะให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นคนที่มีภูมิลำเนาหรือบ้านอยู่ในพื้นที่หรือมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้านที่ตนปกครองดูแล จึงกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านอยู่ในเขตพื้นที่หมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือก ซึ่งหากผู้ใหญ่บ้านขาดคุณสมบัติดังกล่าวย่อมไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือก หรือแม้ว่าจะได้รับเลือกไปแล้ว แต่มาตรวจสอบพบในภายหลัง ก็อาจถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ครับ ...

วันนี้นายปกครองขอชวนท่านผู้อ่านคิดตามกันว่า ... กรณีที่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับเลือก และได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแล้ว แต่ต่อมามีการตรวจสอบพบว่าหลักฐานทางทะเบียนราษฎรระบุว่าอยู่หมู่ที่ ๑ ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่ง แต่บ้านที่อาศัยอยู่จริงกลับตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของอีกหมู่หนึ่ง เช่นนี้ ... ผู้ใหญ่บ้านซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติตอนสมัครและได้รับเลือก ให้เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วนั้น จะต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือไม่ ? และใครจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน !

เรามาคูที่ไปที่มาของข้อพิพาทกันก่อนครับ ... คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ ซึ่งตามหลักฐานทางทะเบียนราษฎร (ทะเบียนบ้าน) ในขณะนั้นระบุว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่หมู่ที่ ๑ ดังกล่าว แต่ผู้สมัครที่เป็นคู่แข่งได้ร้องคัดค้านว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติ เพราะไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่หมู่ที่ ๑ โดยมีบ้านอยู่ในเขตพื้นที่หมู่ที่ ๒ นายอำเภอจึงได้มีหนังสือขอให้นายกเทศมนตรีตรวจสอบพิกัดแนวเขตการปกครอง ซึ่งผลการตรวจสอบปรากฏว่า บ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในเขตการปกครองหมู่ที่ ๒ จริง นายอำเภอจึงได้เชิญคณะกรรมการที่ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติมาประชุมหารือว่าจะทำอย่างไรกันดี ซึ่งกรรมการส่วนใหญ่มีมติให้ดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่กำลังจะมีขึ้นต่อไปโดยไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดี พร้อมกับให้มีหนังสือหารือไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดี จะได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไป

เมื่อถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน ... ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะโดยได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ นายอำเภอจึงแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หลังจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้มีหนังสือตอบข้อหารือมาว่า การตรวจสอบคุณสมบัติเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยต่อมาคณะกรรมการฯ ได้สรุปผล

การตรวจสอบว่า บ้านของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตพื้นที่หมู่ที่ ๖ ซึ่งแยกมาจากหมู่ที่ ๒ จึงถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑

นายอำเภอได้มีหนังสือแจ้งนายทะเบียนท้องถิ่นให้ทำการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนราษฎรของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้อง นายทะเบียนท้องถิ่นจึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำสมุดสำเนาทะเบียนบ้านไปทำการแก้ไขรายการหมู่ที่ ๑ ให้เป็นหมู่ที่ ๖ แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย นายทะเบียนท้องถิ่นจึงได้ทำการแก้ไขข้อมูลรายการในทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านให้ถูกต้องตรงกับสภาพความเป็นจริง ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่หมู่ที่ ๑ อีกต่อไป

ส่วนนายอำเภอก็ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงแล้ว แต่นายอำเภอเห็นว่าคำชี้แจงและข้อโต้แย้งไม่มีเหตุผลเพียงพอ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ เนื่องจากเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) ประกอบมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งนายอำเภอยืนยันตามคำสั่งเดิม และส่งคำอุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว และเห็นว่ากรณีที่นายทะเบียนท้องถิ่นแก้ไขข้อมูลภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๑ มาแล้วถึงสองครั้ง โดยผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติจากคณะกรรมการฯ อีกทั้งการตรวจสอบพิกัดด้วยเครื่อง GPS ก็เป็นการตรวจสอบที่ไม่มีผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมพิสูจน์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลพิพากษาให้นายทะเบียนท้องถิ่นแก้ไขภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีกลับเป็นหมู่ที่ ๑ ดังเดิม และให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย

คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายทะเบียนท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กรณีทำการแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ส่วนกรณีที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่ที่ ๑ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นปัญหาที่ศาลปกครองสูงสุดต้องพิจารณารวม ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายทะเบียนท้องถิ่นว่าดำเนินการแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการที่นายทะเบียนท้องถิ่นทำการแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีให้เป็นดังเดิม ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ทันทีที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ก่อน กล่าวคือ จะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบเหตุที่พิพาทเมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงนายทะเบียนท้องถิ่นเพื่อร้องเรียนหรือโต้แย้งกรณีที่มีการแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดตามวันที่ที่ลงในหนังสือดังกล่าว ซึ่งเมื่อนับระยะเวลาแล้วผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กำหนดในมาตรา ๕๑ ดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้

ประเด็นที่สอง การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า ขณะที่มีการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะปรากฏหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือทะเบียนบ้านว่า ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตการปกครองพื้นที่หมู่ที่ ๑ แต่ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานที่ตั้งบ้านพักของผู้ฟ้องคดี และผลการตรวจสอบได้ความว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำอยู่ในเขตพื้นที่หมู่ที่ ๑ แต่เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่หมู่ที่ ๖ ซึ่งนายทะเบียนท้องถิ่นเห็นว่า หลักฐานทางทะเบียนราษฎรของผู้ฟ้องคดีไม่ตรงตามความเป็นจริง จึงได้อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามสภาพความเป็นจริง กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ประเด็นที่สาม นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรณีขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๓ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ส่วนการสั่งให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว แต่ปรากฏในภายหลังว่าเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ นั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งไว้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงย่อมเป็นอำนาจของนายอำเภอที่จะเป็นผู้ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้ โดยเป็นคนละกรณีกับที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

ตามมาตรา ๑๓ วรรคห้า หรือประพฤตินไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ เพราะขาดคุณสมบัติ จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘/๒๕๖๕)

จากคดีดังกล่าว ... จึงเป็นบทสรุปที่ว่า กรณีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเคยผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติโดยได้รับเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว หากมีการตรวจสอบในภายหลังพบว่าเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังเช่นกรณีภูมิลำเนาที่ปรากฏในทะเบียนบ้านไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ส่งผลให้กลายเป็นผู้ที่ไม่ใช่ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือก อันถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการรับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ใดในการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ฉะนั้น นายอำเภอซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน จึงย่อมเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติดังกล่าวได้ ... นั่นเองครับ



เรื่องที่ ๑๘

ย้ายบุคคลเข้าทะเบียนบ้าน มีเจตนาหวังผลการเลือก ...
ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๓/๒๕๖๐

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกคัดค้านว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว ไม่ได้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม เพราะมีการย้ายชื่อบุคคลเข้าทะเบียนบ้านเพื่อหวังผลการเลือก

สาระสำคัญ

ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน จนถึงวันเลือก เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมีความเกี่ยวข้อง (เป็นญาติ) หรือรู้เห็นกับการย้ายชื่อบุคคลที่ไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านเข้าทะเบียนบ้านในหมู่บ้านที่มีการเลือก โดยมีเจตนาหวังผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน (บุคคลที่ย้ายเข้าไปมีชื่อในทะเบียนบ้านแต่ไม่ได้อยู่อาศัยจริง) จึงส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังนั้น คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง จึงชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง แม้จะล่วงเลยระยะเวลา ๙๐ วัน ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมพ้นจากตำแหน่งภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง นั้น เป็นเพียงระยะเวลาที่กฎหมายมีเจตนาที่จะให้มีผลเป็นการเร่งรัดปฏิบัติราชการเท่านั้น

**ย้ายบุคคลเข้าทะเบียนบ้าน มีเจตนาหวังผลการเลือก ...
ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !**

ปัจจุบันกระแสเรียกร้องให้มี “การเลือกตั้ง” นับว่าเป็นประเด็นที่ทุกภาคส่วนได้ให้ความสนใจ แต่ยังมีประเด็นที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน ก็คือ การจัดการเลือกตั้งอย่างไรให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งในการจัดการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นนั้น กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งได้มีบทบัญญัติกำหนดข้อห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย หรือกระทำการไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตาม ที่ทำให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่ผู้สมัครรายอื่น ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมให้การดำเนินการเลือกตั้งในแต่ละครั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม กล่าวคือ การเลือกตั้งต้องมีความโปร่งใส ยุติธรรม และผู้สมัครแต่ละรายได้แข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน

หากมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายเพื่อให้ผู้สมัครรายใดได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการกระทำนั้น หรือมีมูลเหตุอันควรสงสัยหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งครั้งนั้นไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถที่จะดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อนำไปสู่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือให้สมาชิกภาพของผู้สมัครรายนั้นสิ้นสุดลงได้

ดังเช่นการเลือกผู้ใหญ่บ้านในคดีนี้ กฎหมายว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้กำหนดให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

โดยในช่วงนับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือกหรือจนสิ้นสุดการลงคะแนนนั้น หากมีผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น (๑) จูงใจด้วยวิธีการต่าง ๆ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน หรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร (๒) โฆษณาหาเสียงโดยวิธีการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้สมัครหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครคนใด (๓) เจ้าหน้าที่วางตัวไม่เป็นกลางหรือให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครคนหนึ่งคนใด (๔) ใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายกระทำการเพื่อให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่ผู้สมัครคนใด (๕) ชื้อหรือเช่าเวลาหรือรายการของสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือทำให้ได้มาซึ่งเวลาออกอากาศทางสถานีดังกล่าว เพื่อโฆษณหาเสียง เป็นต้น จะถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนั้นเป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

อุทการณ์คดีปกครองที่จะนำเสนอในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีการย้ายที่อยู่ของบุคคลที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในช่วงก่อนที่จะประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน กรณีดังกล่าวจะถือเป็นมูลเหตุที่ส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ อย่างไร

คดีนี้ เป็นการเลือกผู้ใหญ่บ้านของหมู่ที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งมีผู้สมัคร ๒ คน โดยผลการเลือกปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ ได้รับคะแนนสูงสุด นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต่อมา ผู้สมัครหมายเลข ๒ ซึ่งได้คะแนนลำดับที่ ๒ ได้คัดค้านว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว ไม่ได้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม เพราะมีการย้ายบุคคลเข้าทะเบียนบ้านเพื่อหวังผลการเลือก

หลังจากที่นายอำเภอได้ดำเนินการสอบสวนเรื่องดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในการย้ายที่อยู่ของผู้ใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่อย่างใด และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หลังจากครบ ๙๐ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งและให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามเดิม

คดีนี้ ปรากฏหลักฐานการแจ้งย้ายที่อยู่ของบุคคลเข้ามาในหมู่ที่ ๑ รวม ๑๒ คน ได้แก่ บ้านเลขที่ ๒๓๔ มีผู้แจ้งย้ายเข้าร่วม ๔ คน โดยพี่สาวของผู้ฟ้องคดีได้แจ้งย้ายตนเอง และครอบครัวเข้ามา ซึ่งบ้านเลขที่ดังกล่าวได้ถูกรื้อถอนไปแล้วและไม่มีสภาพเป็นบ้านที่จะใช้อาศัย บ้านเลขที่ ๓๓ มีผู้แจ้งย้ายเข้าร่วม ๔ คน โดยมีบิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าบ้าน แต่มีผู้ที่ไม่ได้พักอาศัยอยู่จริง ๑ คน และไม่ได้พักอาศัยประจำอีก ๒ คน บ้านเลขที่ ๒๓๗ มีผู้แจ้งย้ายเข้าร่วม ๓ คน แต่ไม่ได้พักอาศัยประจำอยู่บ้านเลขที่ดังกล่าว สำหรับบ้านเลขที่ ๒๕๕ นั้น มีผู้แจ้งย้ายเข้า ๑ คน แต่ไม่ได้เข้ามาอยู่อาศัย โดยก่อนวันที่จะเลือกผู้ใหญ่บ้าน กำหนดได้แจ้งให้เจ้าบ้านเลขที่ ๒๓๔ เลขที่ ๒๓๗ และเลขที่ ๒๕๕ มาชี้แจงเพื่อตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และเจ้าบ้านดังกล่าวรับว่าจะแจ้งย้ายบุคคลออกให้ถูกต้อง

การแจ้งย้ายที่อยู่ของบุคคลต่าง ๆ ข้างต้นจะถือว่าเป็นการย้ายโดยมีเจตนาหวังผลการเลือก อันจะเป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อบุคคลทั้ง ๑๒ คน ได้แจ้งย้ายเข้าไปมีชื่อในทะเบียนบ้านโดยมิได้อยู่อาศัยจริง ทำให้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่บุคคลดังกล่าวได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ๑๐ คน ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ๒ คน จึงฟังว่า เป็นการแจ้งย้ายเข้าเพื่อหวังผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อพิจารณาประกอบผลคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านของผู้สมัครหมายเลข ๑ และหมายเลข ๒ ซึ่งแตกต่างกัน ๗ คะแนน จึงอาจทำให้ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดียอมรับว่า มีความเกี่ยวพันเป็นเครือญาติกับบุคคลที่ย้ายเข้าบ้านเลขที่ ๒๓๔ และเลขที่ ๓๓ รวม ๘ คน จริง อีกทั้งปรากฏหลักฐานว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงลายมือชื่อในฐานะเจ้าบ้าน ผู้ยินยอมให้บุคคลอื่นย้ายเข้าบ้านเลขที่ ๓๓ และเป็นผู้แจ้งย้ายบุคคลดังกล่าวเข้าบ้านด้วยตนเอง

จึงมีน้ำหนักเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นการย้ายบุคคลที่ไม่มี ภูมิลาเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านซึ่งไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยมีเจตนาหวังผล การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจาก ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเด็นปัญหาที่ว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เมื่อระยะเวลาล่วงเลยไป ๙๐ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง ให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน จะมีผลทำให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดระยะเวลา ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม พ้นจากตำแหน่งภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติผลในทางกฎหมาย ที่จะเกิดขึ้นตามมาในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีคำสั่งภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ไว้แต่อย่างใด ซึ่งวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้เกิดการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น ระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว จึงเป็นเพียงระยะเวลาที่ กฎหมายมีเจตนาที่จะให้มีผลเป็นการเร่งรัดปฏิบัติราชการเท่านั้น

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง แม้จะล่วงเลย ระยะเวลา ๙๐ วัน ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็น คำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๓/๒๕๖๐)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ถือเป็นอนุทนายธรรมให้แก่ผู้สมัคร รับเลือกตั้ง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดีว่า การที่ผู้สมัคร รับเลือกตั้งรายใดจะต้องเข้ามารับหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนนั้น หากได้กระทำการ หรือมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตในการเลือกตั้งด้วยการยินยอมหรือรู้เห็นการย้ายบุคคล ที่มีได้มีภูมิลาเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านซึ่งไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแม้ว่าการย้ายถิ่นที่อยู่ จะเป็นสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ตาม แต่หากการย้ายถิ่นที่อยู่นั้น มีเจตนาเพื่อหวังผลในการ เลือกตั้ง หรือกระทำการไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตาม ที่มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ หรือปรากฏหลักฐานหรือมีเหตุเพียงพอที่ควรให้เชื่อได้ว่า จะทำให้การเลือกตั้งครั้งนั้นเป็นไป โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งนอกจากผู้สมัครรายดังกล่าวจะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือต้องพ้นจากตำแหน่งแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจของประชาชนอีกด้วย นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ยังอธิบายให้เห็นถึงกรอบระยะเวลาของกฎหมาย ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำการภายในเวลา ที่กฎหมายกำหนดจะมีผลทำให้การกระทำหรือการใช้อำนาจชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้อง พิจารณาจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญด้วย ดังเช่นกฎหมาย

ว่าด้วยการเลือกตั้งซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเลือกตั้งในแต่ละครั้งต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้ เพื่อเป็นการเร่งรัดในการปฏิบัติราชการเท่านั้น มิได้ส่งผลให้การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด



เรื่องที่ ๑๙

“ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน” ต้องคดีอาญาขณะดำรงตำแหน่ง ต้องพ้นจากตำแหน่ง ... แต่ไม่ต้องคืนเงิน ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕/๒๕๖๒

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง พร้อมทั้งให้คืนเงินตอบแทนตำแหน่งที่รับไปก่อนที่จะมีคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากบุคคลทั้งสองถูกจับกุมในคดีอาญาข้อหาร่วมกันทำไม้สักอันเป็นไม้หวงห้ามโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งศาลจังหวัดมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกคนละ ๖ เดือน ปรับคนละ ๒,๕๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปี

สาระสำคัญ

เมื่อผู้ใหญ่บ้านตกเป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ อันมีลักษณะต้องห้ามไม่อาจเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ส่วนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านซึ่งต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเช่นเดียวกันกับผู้ใหญ่บ้าน จึงต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เพราะเหตุขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดเช่นกัน ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้บุคคลทั้งสองพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนเพียงก่อนวันที่ระบุในคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๗ ข. (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ให้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งการมีคำสั่งเรียกเงินค่าตอบแทนดังกล่าวคืนนั้น ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้อำนาจนายอำเภอที่จะมีคำสั่งเรียกเงินค่าตอบแทนคืนจากบุคคลทั้งสอง ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้บุคคลทั้งสองคืนเงินค่าตอบแทนตำแหน่งที่ได้รับไปในช่วงก่อนได้รับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจและไม่มีผลใช้บังคับกับบุคคลทั้งสองได้ คำสั่งในส่วนนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**“ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน” ต้องคดีอาญาขณะดำรงตำแหน่ง
ต้องพ้นจากตำแหน่ง ... แต่ไม่ต้องคืนเงิน ?**

มาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งหากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม เช่น เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) และตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง กำหนดให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเพราะเหตุเช่นเดียวกับที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง

คดีปกครองที่จะนำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต่อมาได้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดลงโทษจำคุก แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษ

กรณีดังกล่าว ถือเป็นเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ และต้องคืนเงินค่าตอบแทนที่ได้รับไปหรือไม่ ? เพียงใด ?

มูลเหตุของคดีเกิดจาก ในขณะที่นาง ว. ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและนาย ส. ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านถูกจับกุมในคดีอาญาข้อหาร่วมกันทำไม้สักอันเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. โดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลจังหวัดมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ลงโทษจำคุกคนละ ๖ เดือน ปรับคนละ ๒,๕๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้นาง ว. และนาย ส. พ้นจากตำแหน่ง พร้อมทั้งให้คืนเงินตอบแทนตำแหน่งที่รับไปตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๙

นาง ว. และนาย ส. อุทธรณ์คำสั่งและผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยกอุทธรณ์

นาง ว. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) และนาย ส. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) จึงฟ้องนายอำเภอเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง คือ นายอำเภอ และการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะถือเป็นลักษณะต้องห้ามและเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ อันมีลักษณะต้องห้ามไม่อาจเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด

สำหรับกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เช่นเดียวกับกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องพ้นจากตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เพราะเหตุขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด เช่นกัน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการรับรองยืนยันการพ้นจากตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับกรณีที่นายอำเภอมีคำสั่งให้เรียกเงินค่าตอบแทนคืนจากผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านนั้น ...

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะ ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วย ลักษณะการปกครองท้องที่ จนเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนเพียงก่อนวันที่ระบุในคำสั่งให้พ้นจาก ตำแหน่งตามข้อ ๗ ข. (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ให้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สारวตกรำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ พ.ศ. ๒๕๔๖ การมีคำสั่งเรียกเงิน ค่าตอบแทนคืนนั้น ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะมีคำสั่งเรียกเงิน ค่าตอบแทนคืนจากผู้ฟ้องคดีทั้งสอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง คืนเงินค่าตอบแทนตำแหน่งที่ได้รับไปตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๙ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจและไม่มีผลใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ คำสั่งในส่วนนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงชอบด้วยกฎหมายเฉพาะในส่วนคำวินิจฉัยที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่ง แต่ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคืนเงินค่าตอบแทนตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๙ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕/๒๕๖๒)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ ถือเป็นอุทาหรณ์สำหรับบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่ต้องเป็นแบบอย่างที่ดีและเป็นทีไว้วางใจแก่ ราษฎรในหมู่บ้านและทางราชการ มีความประพฤติดี ซื่อสัตย์สุจริต การที่ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้านเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการตัดไม้ทำลายป่าจนถูกดำเนินคดีอาญาถึงที่สุด แม้โทษจำคุก ให้รอการลงโทษไว้ ก็ถือได้ว่ามีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ที่ต้องพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก โดยนายอำเภอซึ่งเป็น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านและออกหนังสือรับรองการเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่ขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด

พ้นจากตำแหน่งได้ และนอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเรียกเงินค่าตอบแทนคืนจากผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่พ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามในขณะที่ยดำรงตำแหน่ง ซึ่งนายอำเภอไม่มีอำนาจและไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจเรียกเงินดังกล่าวคืนจากผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจึงมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนในช่วงก่อนได้รับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง



เรื่องที่ ๒๐

กำนันเล่นพนัน : แม่ไม่ได้เป็นเจ้าของมือ ก็อาจพ้นจากตำแหน่งได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๒/๒๕๖๓

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษปลดกำนันออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยมีมูลเหตุมาจากกำนันได้ถูกเจ้าหน้าที่เข้าจับกุมและดำเนินคดีในข้อหาเล่นการพนันจนถูกปรับโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งศาลจังหวัดพิพากษาว่ามีความผิดฐานเป็นผู้ร่วมเล่น ลงโทษปรับ ๘๐๐ บาท

สาระสำคัญ

คำสั่งที่ลงโทษปลดกำนันออกจากตำแหน่ง เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อการดำเนินการทางวินัยกำนันไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยผู้ไม่มีอำนาจ มีผลให้คำสั่งลงโทษครั้งแรกไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบได้ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังได้ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดกำนันออกจากตำแหน่ง (คำสั่งแรก) ย่อมถือได้ว่า กำนันไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยสำหรับการกระทำความผิดนั้นมาก่อน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งลงโทษปลดกำนันออกจากตำแหน่ง (คำสั่งที่สอง) อีกครั้ง จึงไม่ใช่กรณีมีคำสั่งลงโทษกำนันซ้ำอีกครั้งหนึ่ง และไม่ถือว่าเป็นการลงโทษสองครั้งในความผิดที่ได้กระทำเพียงครั้งเดียวแต่อย่างใด เมื่อกำนันกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ใช้บังคับขณะเกิดข้อพิพาท) ประกอบมาตรา ๖๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังนั้น คำสั่งลงโทษปลดกำนันออกจากตำแหน่งและคำวินิจฉัยที่ยกคำร้องทุกข์ โดยอาศัยเหตุผลเดียวกัน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

กำนันเล่นพนัน : แม้มิได้เป็นเจ้าของมือ ก็อาจพ้นจากตำแหน่งได้

กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ... เป็นผู้นำและผู้ปกครองประชาชนที่อยู่ในตำบลและหมู่บ้าน โดยมีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ รวมทั้งตรวจตราดูแลไม่ให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นในเขตตำบลและหมู่บ้านที่ตนรับผิดชอบดูแล จึงต้องดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับคนในชุมชน

แต่ถ้าหากว่า ... กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำผิดกฎหมายเสียเอง นอกจากจะเสื่อมความเชื่อถือศรัทธาแล้ว ยังมีผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ด้วยนะครับ !

วันนี้ ... นายปกครองจึงนำคดีพิพาทกรณีผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ถูกจับและดำเนินคดีในข้อหาเล่นการพนันชนไก่โดยมิได้รับอนุญาต มาให้ศึกษาเป็นอุทาหรณ์กันครับ

เรื่องมีอยู่ว่า ... เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งกำนัน ได้ถูกเจ้าหน้าที่ (ทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง) เข้าจับกุมและดำเนินคดีในข้อหาเล่นการพนันชนไก่โดยมิได้รับอนุญาตที่เพิงพักกลางทุ่งนาในที่ดินของตนเอง ซึ่งศาลจังหวัดพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานเป็นผู้ร่วมเล่น ลงโทษปรับ ๘๐๐ บาท

ต่อมา รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากกรณีดังกล่าว และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนัน เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องทุกข์กรณีดังกล่าว ซึ่งกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้พิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่ากรณีที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เป็นการดำเนินการโดยไม่มีอำนาจ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้ จึงให้จังหวัดเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี และยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง พร้อมทั้งให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเสียใหม่

ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี และเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง พร้อมทั้งมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีใหม่ และต่อมาได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนันอีกครั้งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ ซึ่งคราวนี้กระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนันและคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนไม่ได้เล่นการพนัน แต่จะเข้าไปประับเหตุลักลอบเล่นการพนัน ส่วนในคดีอาญาผู้ฟ้องคดีรับสารภาพเพราะรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ไม่คิดว่าจะมีผลต่อตำแหน่งกำนัน เพราะมิใช่ความผิดฐานเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนักที่จะทำให้ขาดคุณสมบัติ อีกทั้งเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่ารองผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยกเลิกการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงขึ้นมาใหม่และมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีอีกครั้ง จึงเป็นการลงโทษสองครั้งในความผิดที่ได้กระทำเพียงครั้งเดียว **ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง** ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนัน และเพิกถอนคำวินิจฉัยที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนัน (ครั้งที่สอง) เพราะเหตุถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาเล่นการพนันชนไก่ซึ่งศาลจังหวัดพิพากษาว่ามีความผิดฐานเป็นผู้ร่วมเล่น และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีก่อนว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยขึ้นมาใหม่ และได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งอีกครั้ง เป็นการลงโทษสองครั้งในความผิดที่ได้กระทำเพียงครั้งเดียวหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า หลักที่ว่า “บุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำผิดครั้งเดียว” เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ไม่ว่าความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำและโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะเป็นความผิดและโทษทางอาญา ความผิดและโทษทางปกครอง หรือความผิดและโทษทางวินัย ก็ตาม นอกจากนี้ การลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้น จะเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนันและมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีในครั้งแรกแล้ว โดยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ

สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีใหม่และได้พิจารณามีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนันอีกครั้ง

ศาลเห็นว่า คำสั่งที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนันเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด (แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยผู้ไม่มีอำนาจ) มีผลให้คำสั่งลงโทษครั้งแรกไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบได้ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังได้ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนัน (ครั้งแรก) ย่อมถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยสำหรับการกระทำความผิดนั้นมาก่อน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนัน (คำสั่งใหม่) จึงไม่ใช่กรณีมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่ง และไม่ถือว่าเป็นการลงโทษสองครั้งในความผิดที่ได้กระทำให้เพียงครั้งเดียวแต่อย่างใด

เมื่อกรณีนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง และฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ใช้บังคับขณะเกิดข้อพิพาท) ประกอบมาตรา ๖๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ดังนั้น คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนัน **จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย** และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุผลเดียวกัน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๒/๒๕๖๓)

คดีดังกล่าว ... ถือเป็นอุทธรณ์และเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

๑. การดำเนินการสอบสวนทางวินัยต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย เพราะหากกระทำไปโดยไม่มีอำนาจ เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ย่อมส่งผลให้การสอบสวนและคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งลงโทษแล้วย่อมถือได้ว่าผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยสำหรับการกระทำความผิดนั้นมาก่อน

การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่จึงไม่ใช่กรณีมีคำสั่งลงโทษซ้ำหรือการลงโทษสองครั้งในความผิดที่ได้กระทำเพียงครั้งเดียว

๓. ผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่ตรวจตราดูแลไม่ให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ หากกระทำความผิดในทางอาญาเสียเอง เช่น ทำผิดฐานเล่นการพนันชนไก่โดยไม่ได้รับอนุญาต ในทางวินัยอาจถือว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจถูกลงโทษถึงขั้นปลดออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เพราะเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก



เรื่องที่ ๒๑

กระทำอนาจาร ... ประพฤติตนไม่เหมาะสม พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๘/๒๕๖๒

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีผู้เสียหาย ร้องเรียนว่าผู้ใหญ่บ้านได้กระทำอนาจารตนในรถยนต์โดยที่ตนไม่ยินยอม โดยนายอำเภอได้ตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วได้ความว่าผู้ใหญ่บ้านได้กระทำความผิดจริง ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งมีความเห็นว่าผู้ใหญ่บ้านกระทำผิดวินัยและพฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นผู้ประพฤติตน ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง เห็นสมควรสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

สาระสำคัญ

เมื่อผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจหน้าที่อำนวยความสะดวก ดูแลรักษา ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจ ในการที่เกี่ยวข้องกับความอาญาในการตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นหรือสงสัยว่า ได้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การกระทำอนาจารของผู้ใหญ่บ้านเป็นการกระทำความผิด ซึ่งวิญญูชน โดยทั่วไปย่อมตระหนักว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมอันน่ารังเกียจ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับ ตำแหน่งและหน้าที่ หากให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไป ย่อมกระทบต่อความเชื่อถือศรัทธา ของประชาชน อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและส่วนรวม การกระทำของผู้ใหญ่บ้าน ดังกล่าว จึงมีสภาพร้ายแรงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ดังนั้น คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเพราะเหตุประพฤติตนไม่เหมาะสม กับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ การดำเนินการทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ประพฤติตน ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือส่วนรวม ดังนั้น การที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับโทษทางอาญามาแล้วเพียงใด จึงไม่เป็นเหตุที่จะ ได้รับยกเว้นการพิจารณาในทางปกครองเกี่ยวกับความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้

กระทำอนาจาร ... ประพฤติตนไม่เหมาะสม พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !!

กล่าวกันว่า ... ผู้นำต้องเป็นแบบอย่างที่ดี เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่น เชื่อถือ และเป็นที่ยศรัทธาของประชาชน โดยต้องประพฤติปฏิบัติตนให้ถูกต้องเหมาะสมทั้งตามหลักกฎหมาย และหลักศีลธรรม ซึ่งคดีปกครองที่ผู้เขียนนำมาฝากในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้... เป็นกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านถูกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง จากเหตุกระทำอนาจารผู้อื่น อันมีลักษณะเป็นการพิจารณาในทางปกครอง

โดยคดีมีประเด็นน่าสนใจตามข้ออ้างของผู้ใหญ่บ้านว่า ... ตนได้ถูกศาลจังหวัด มีคำพิพากษาลงโทษจำคุกแล้ว การถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งอีก ถือเป็นการลงโทษที่ซ้ำซ้อนในความผิดเดียวกัน ข้ออ้างดังกล่าวจะรับฟังได้หรือไม่ มาดูรายละเอียดของคดีและ คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดกัน ...

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... นางสาวสวย (ผู้เสียหาย) ได้ร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดี ในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้กระทำอนาจารตนในรถยนต์โดยที่ตนไม่ยินยอม นายอำเภอ ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานการตรวจสอบสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดจริงตามคำพิพากษาของศาลจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยคณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาตามแบบ สว. ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อกล่าวหา พร้อมนำพยานมาให้ถ้อยคำแล้ว

คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ใช้บังคับในขณะที่เกิดข้อพิพาท) ควรลงโทษตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน และยังเห็นว่าพฤติกรรมการดังกล่าวถือเป็น **ผู้ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง** เห็นสมควรสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้ เมื่อได้รับรายงาน การสอบสวนของนายอำเภอว่าเป็นผู้บกพร่องในหน้าที่หรือ**ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง**

ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่ถูกยกอุทธรณ์ จึงยื่นฟ้อง ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยที่ยกอุทธรณ์ดังกล่าว

คดีมีประเด็นหลักที่ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า **คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?**

โดยศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งเห็นว่าคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการเป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๑.๒/ว ๕๑๒ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ข้อ ๑๔ และ ข้อ ๑๕ แล้ว (ใช้บังคับในขณะเกิดข้อพิพาท) อีกทั้งผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนแต่ประการใด ฉะนั้น กระบวนการหรือขั้นตอนและวิธีการสอบสวนจึงดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เมื่อกระบวนการสอบสวนชอบแล้วจึงต้องพิจารณาต่อมาว่า ... การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาให้ได้ความว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือเป็นผู้มีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหรือไม่

ศาลท่านพิจารณาว่า ข้อเท็จจริงรับฟังยุติตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดว่า ผู้เสียหายถูกผู้ฟ้องคดีกระทำอนาจาร เมื่อผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่อำนวยความสะดวก ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวกับความอาญาในการตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายที่เกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การกระทำอนาจารของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำความผิด ซึ่งวิญญูชนโดยทั่วไปย่อมตระหนักกว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมอันน่ารังเกียจ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งและหน้าที่

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลหมู่บ้านให้สงบเรียบร้อย หากให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไป ย่อมกระทบต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและส่วนรวม การกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงมีสภาพร้ายแรงเป็นปฏิปักษ์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าศาลจังหวัดมีคำพิพากษาลงโทษผู้ฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำคำพิพากษาของศาลจังหวัดมาประกอบการวินิจฉัยในทางปกครองกับผู้ฟ้องคดีเป็นการลงโทษที่ซ้ำซ้อนกัน นั้น เห็นว่า กระบวนการพิจารณาทางอาญามีประเด็นวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำอนาจารผู้เสียหายหรือไม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผู้กระทำความผิดมารับโทษทางอาญา แต่การดำเนินการทางปกครอง ประเด็นวินิจฉัยมีว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหรือไม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหาย

แก่ทางราชการหรือส่วนรวม ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโทษทางอาญามาแล้วเพียงใด จึงไม่เป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับยกเว้นการพิจารณาในทางปกครองเกี่ยวกับความเหมาะสม ในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ จึงพิพากษายกฟ้อง

จะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้พ้นจาก ตำแหน่งนั้น ศาลจะพิจารณากระบวนการออกคำสั่งและการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยในคดีดังกล่าวได้วางแนวทางในการปฏิบัติราชการ สำหรับผู้ใหญ่บ้านและกำนันในฐานะหัวหน้าที่ปกครองดูแลราษฎรในพื้นที่ ซึ่งจะต้องประพฤติ ปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่ราษฎร โดยการพิจารณาว่าการประพฤติปฏิบัติตนเช่นใด ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้น จะพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ประกอบกับความรู้สึกของ วิญญาณชนทั่วไปที่มีต่อพฤติกรรมนั้น ซึ่งพฤติกรรมการกระทำอนาจารถือว่ามีสภาพร้ายแรง เป็นปฏิปักษ์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม กับตำแหน่ง นอกจากนี้ กรณีผู้ที่ได้รับโทษทางอาญาแล้วไม่ถือเป็นเหตุให้ยกเว้น การพิจารณาในทางปกครอง เช่น การพิจารณาให้พ้นจากตำแหน่ง และไม่ถือเป็นการลงโทษ ที่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้เพราะโทษทางอาญากับการพิจารณาทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการ ดำเนินการที่แตกต่างกัน ฉะนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิด อาจต้องรับการพิจารณาโทษ ได้ทั้งทางอาญา ทางแพ่ง รวมถึงการพิจารณาในทางปกครองด้วย (ท่านที่สนใจสามารถศึกษา รายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๘/๒๕๖๒)



เรื่องที่ ๒๒

พันตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ... เพราะทุจริตเก็บเงินกู้ (SML)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๗๗/๒๕๖๔

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากตำแหน่ง ในความผิดฐานต่าง ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว เนื่องจากถูกร้องเรียนว่ามีพฤติการณ์ทุจริตเงินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) และเล่นการพนัน (ไฟ) ซึ่งผู้ใหญ่บ้านได้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมา ได้มีการยกคำร้องทุกข์และเปลี่ยนฐานความผิดให้ถูกต้องเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

สาระสำคัญ

เมื่อผู้ใหญ่บ้านเก็บเงินกู้โครงการ SML ไว้กับตัวเองโดยไม่มีอำนาจ เป็นระยะเวลาถึง ๑๔ เดือน และนำมาคืนภายหลังที่มีการร้องเรียน จึงเห็นได้ว่าพฤติการณ์ของผู้ใหญ่บ้านเป็นการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง อันเป็นพฤติการณ์ทุจริตตามที่ถูกกล่าวหา แต่การจะพิจารณาว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น ต้องพิจารณาให้ได้ความว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายหรือไม่

การที่ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เก็บเงินกู้จากแม่ค้า มิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และมีใช้การกระทำผิดฐานอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของผู้ใหญ่บ้านไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ แต่การที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นย่อมได้รับความไว้วางใจจากราษฎรในหมู่บ้าน กลับอาศัยความไว้วางใจเก็บเงินกู้ยืมจากแม่ค้าไว้กับตนเองเป็นเวลานาน ถือว่ามีพฤติการณ์ในทางทุจริตจนเป็นเหตุให้ถูกราษฎรในหมู่บ้านร้องเรียน อันถือเป็นการไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ใช้บังคับโดยอนุโลมในขณะเกิดข้อพิพาท)

ส่วนพฤติการณ์ของผู้ใหญ่บ้านในการลักลอบเล่นการพนัน ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฯ และฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง และมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งไล่ออกจากตำแหน่งและการที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย

พนักตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ... เพราะทุจริตเก็บเงินกู้ (SML)

“ทุจริตคอร์รัปชัน” ปัญหาใหญ่ที่ต้องแก้ไขและท้อไม่ได้ แม้วานับวันรูปแบบของการทุจริตจะมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น หรือไปถึงขั้นทุจริตเชิงนโยบายก็ตาม

คำว่า **“ทุจริต”** นั้น พจนานุกรมฯ ได้ให้ความหมายว่า **“ประพฤติชั่ว คดโกง ไม่ซื่อตรง”** และประมวลกฎหมายอาญาได้ให้คำนิยาม **“โดยทุจริต”** หมายความว่า **“เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”** ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้นิยามคำว่า **“ทุจริตต่อหน้าที่”** ว่าหมายถึง **การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ** ใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้ทำหน้าที่ที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

วันนี้ **“นายปกครอง”** มีตัวอย่างคดีอุทธรณ์เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้าน มาเป็นข้อคิดเตือนใจสำหรับผู้นำชุมชนที่พึงต้องระมัดระวังมิให้เสื่อมเสียชื่อเสียงในฐานะผู้ใหญ่บ้าน ทั้งในหน้าที่และนอกหน้าที่ ซึ่งอาจถูกสอบสวนและถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้

โดยคดีนี้ ... ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ถูกร้องเรียนว่ามีพฤติการณ์ทุจริตเงินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) และเล่นการพนัน (ไพ่) ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผลการสอบสวนพบว่า เป็นความจริง จึงสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ในความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และฐานไม่รักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสียโดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งต่อมาได้ยกคำร้อง และเปลี่ยนฐานความผิดให้ถูกต้องเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ตนเป็นเพียงผู้รับจ้างเก็บเงินกู้ดังกล่าวเท่านั้น โดยเมื่อเก็บเงินกู้จากแม่ค้าแล้วจะรวบรวมไว้ในที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นบ้านพักของผู้ฟ้องคดี โดยมีได้นำเงินจำนวนดังกล่าวไปรวมกับเงินส่วนตัวหรือนำไปใช้จ่ายส่วนตัว เมื่อมีการทวงถามก็ได้รับนำส่งคืนให้แก่เหรียญก แต่ไม่มีผู้ได้รับไว้ จึงได้นำไปมอบให้แก่นายอำเภอเพื่อนำส่งคืนแก่ผู้มีหน้าที่

เก็บรักษาต่อไป ผู้ฟ้องคดียังมีได้อาเงินดังกล่าวไปเป็นของตนเอง พฤติการณ์จึงไม่ครบองค์ประกอบความผิดของคำว่า “ทุจริต” ส่วนสาเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำเงินไปส่งให้เหรียญทุกสิ้นเดือนเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีภารกิจมาก ซึ่งการไม่นำส่งเงินทุกเดือนก็เป็นเพียงการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับคณะกรรมการฯ เท่านั้น จึงได้ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

กรณีจึงมีประเด็นปัญหาว่า **คำสั่งที่ลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า คณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ ดังกล่าวได้นำเงินดอกผลของโครงการฯ มาปล่อยกู้ให้แก่แม่ค้าโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราสูง เพื่อเป็นการช่วยเหลือสมาชิกแม่ค้าในการประกอบอาชีพ โดยผู้ฟ้องคดีได้อาสาเข้ามาทำหน้าที่เก็บเงินที่ปล่อยกู้ดังกล่าว ซึ่งมีเงื่อนไขว่า เมื่อเก็บเงินได้แล้วจะต้องนำส่งให้เหรียญทุกสิ้นเดือน และได้ค่าตอบแทนเดือนละ ๒๐๐ บาท ต่อมา ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ส่งเงินที่เก็บได้ให้แก่เหรียญตามเวลาที่กำหนด แต่ได้เก็บเงินไว้กับตนเองเป็นเวลานาน และภายหลังเกิดเหตุราษฎรในหมู่บ้านร้องเรียน จึงนำเงินที่เก็บไว้มามอบให้นายอำเภอเพื่อคืนให้แก่โครงการฯ

เมื่อผู้ฟ้องคดีเก็บเงินดังกล่าวไว้กับตัวเองโดยไม่มีอำนาจ เป็นระยะเวลาถึง ๑๔ เดือน และนำมาคืนภายหลังที่มีการร้องเรียน เห็นได้ว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง อันเป็นพฤติการณ์ทุจริตตามที่ถูกกล่าวหา

แต่การจะพิจารณาว่าผู้ใหญ่บ้านกระทำทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น ต้องพิจารณาให้ได้ว่าความว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มิได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ซึ่งสอดคล้องกับคู่มือการดำเนินงานโครงการฯ ของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่ระบุว่าข้าราชการหรือผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมือง/การปกครอง เช่น กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ไม่ควรเป็นประธานหรือกรรมการโครงการหมู่บ้านและชุมชน ประกอบกับการนำดอกผลของโครงการฯ ออกปล่อยกู้ให้แก่แม่ค้า คณะกรรมการบริหารและสมาชิกได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายกันเอง ไม่มีผลผูกพันที่จะต้องบริหารจัดการตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยแนวทางการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) พ.ศ. ๒๕๕๕

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่เก็บเงินกู้จากแม่ค้า **จึงมิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน** และมีใช้การกระทำผิดฐานอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของผู้ใหญ่บ้านไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นย่อมได้รับความไว้วางใจจากราษฎรในหมู่บ้าน กลับอาศัยความไว้วางใจเก็บเงินกู้ยืมจากแม่ค้าไว้กับตนเองเป็นเวลานาน ถือว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์

ในทางทฤษฎิตจจนเป็นเหตุให้ถูกราชกรในหมู่บ้านร้องเรียน อันถือเป็นการไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ใช้บังคับโดยอนุโลมในขณะเกิดข้อพิพาท)

สำหรับกรณีและผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าแอบอ้างชื่อของบุคคลอื่นไปใช้สิทธิกู้เงิน โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของสิทธิ ถือว่ามีพฤติการณ์ในทางทุจริต อันเป็นการไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ของตน ได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เช่นกัน

นอกจากนี้ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์เล่นการพนันประเภทไพ่ นั้น เห็นว่าข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการสอบสวนว่า ผู้ฟ้องคดีให้การยอมรับว่าได้เล่นการพนันจริง โดยอ้างว่าเป็นการแฝงตัวไปหาข่าวเท่านั้น แต่จากพยานหลักฐานและคำให้การของผู้เกี่ยวข้อง ยืนยันว่าได้ร่วมเล่นการพนันกับผู้ฟ้องคดีในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่ต้องจับตัวผู้กระทำความผิด แต่กลับละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และกระทำความผิดกฎหมายเสียเอง อันเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีแก่ราษฎร

ดังนั้น พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีในการลักลอบเล่นการพนัน จึงถือว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฯ และฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง และมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และการที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๗๙/๒๕๖๔)

จากกรณีดังกล่าวสรุปได้ว่า

๑. การกระทำที่จะถือว่ามีคุณสมบัติฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ต้องเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้ใหญ่บ้านไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) การเก็บเงินกู้จากแม่ค้าตามโครงการดังกล่าว ถือเป็นการกระทำส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน จึงมิใช่เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

๒. การกระทำของผู้ใหญ่บ้านกรณีดังกล่าว ซึ่งมีพฤติการณ์ไปในทางทุจริต แม้ไม่ได้ทำในอำนาจหน้าที่ แต่ย่อมทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ การนำเงินมาส่งคืนในภายหลัง ไม่อาจมีผลลบล้างการทำความผิดที่สำเร็จไปแล้วได้

ทั้งนี้ คดีดังกล่าวยังมีประเด็นน่าสนใจที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ให้ความเห็นกรณีการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยพฤติการณ์ตามหนังสือของสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๑๒/๗๐ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๓๒ เรื่อง ทหารเรือแนวทางปฏิบัติของ ก.พ. ว่าหมายความว่า หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ราชการ แต่ข้าราชการผู้นั้นไม่ได้มีหน้าที่โดยตรง ไม่ว่าเพราะเหตุไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้มีหน้าที่

หรือไม่มีคำสั่งมอบหมายให้ทำหน้าที่ แต่ปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าว แล้วอาศัยอำนาจหน้าที่นั้นกระทำการทุจริต ซึ่งในคดีข้างต้น หน้าที่ในการเก็บเงินกู้ SML จากแม่ค้าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่อาจถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยพฤตินัย และมีใช้ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ฉะนั้น ผู้ใหญ่บ้านถ้ามีพฤติการณ์ในทางทุจริตไม่ว่าในหน้าที่หรือนอกหน้าที่ ก็อาจหลุดจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกัน เพียงแต่คนละฐานความผิดเท่านั้นครับ ...



เรื่องที่ ๒๓

**ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ...
เพราะรับรองข้อมูลความเสียหายเป็นเท็จ !**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗๗/๒๕๖๑

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งลงโทษปลดผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่าบุคคลดังกล่าวแจ้งรายชื่อราษฎรที่อาศัยอยู่นอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ โดยไม่ได้เป็นผู้ประสพภัยพิบัติจริงให้ได้รับเงินช่วยเหลือ พร้อมทั้งได้เรียกรับผลประโยชน์บางส่วนจากราษฎรดังกล่าว

สาระสำคัญ

เมื่อผู้ใหญ่บ้านลงลายมือชื่อรับรองข้อมูลความเสียหายให้แก่ราษฎรโดยไม่ได้มีความเสียหายเกิดขึ้นจริง และการลงชื่อรับรองข้อมูลอันเป็นเท็จเป็นเหตุให้มีบุคคลได้รับเงินช่วยเหลือจากทางราชการ จึงเป็นการรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย และเป็นการกระทำที่ไม่รักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ถือได้ว่าเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๖๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวยังเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม อันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งต้องพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ดังนั้น คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ลงโทษปลดผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันออกจากตำแหน่ง และคำวินิจฉัยที่ยกคำร้องทุกข์โดยมีสาระสำคัญของข้อพิจารณาอย่างเดียวกัน จึงชอบด้วยกฎหมาย

**ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ...
เพราะรับรองข้อมูลความเสียหายเป็นเท็จ !**

“ซื่อกินไม่หมด คดกินไม่นาน” สุภาษิตที่ผู้ใหญ่พร้าสอนเราตั้งแต่วัยเด็ก โดยพยายามปลูกฝังให้เข้าใจว่า **“ความซื่อสัตย์จะทำให้คนเชื่อใจเชื่อถือ ทำอะไรก็มีผู้สนับสนุน แต่หากมีนิสัยคดโกงเมื่อถูกจับได้ย่อมไม่มีใครอยากช่วยเหลือหรือเกี่ยวข้องด้วย”** ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติสำคัญของทุกคนและทุกสาขาอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ... ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็น **“ผู้นำ”** ไม่ว่าจะในระดับใดก็ตาม จะต้องตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตไว้ให้มาก

ช่วงที่ผ่านมา ... เราคงได้ทราบข่าวปัญหาน้ำท่วมในหลายพื้นที่ วันนี้ **“นายปกครอง”** ได้นำคดีพิพาทที่เป็นข้อคิดเตือนใจผู้นำชุมชนในการแจ้งหรือรับรองข้อมูลการขอรับเงินช่วยเหลือจากทางราชการกรณีผู้ประสบภัยน้ำท่วม ที่จะต้องตรงกับความเป็นจริงและไม่รับรองข้อมูลอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อมูลที่ควรแจ้งให้ทราบ เพราะย่อมส่งผลโดยตรงต่อตำแหน่งหน้าที่การงาน หากมีการสอบสวนและพบว่ากระทำผิดจริง

“การเยียวยาด้วยเงิน” นั้น เป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐยื่นมือเข้าช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ราษฎรในเบื้องต้น โดยจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ทำหน้าที่สำรวจและรับแจ้งข้อมูลของราษฎรที่ได้รับความเสียหาย เพื่อรับเงินช่วยเหลืออย่างถูกต้องตามระเบียบหรือข้อกำหนดในการให้ความช่วยเหลือในกรณีนั้น ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำหน้าที่ของตนอย่างซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์บนความทุกข์ยากของราษฎร เช่น การเรียกรับเงิน การแจ้งหรือรับรองข้อมูลเท็จเพื่อให้ราษฎรที่ไม่ได้ประสบภัยได้รับเงินช่วยเหลือ ซึ่งนอกจากรัฐจะสูญเสียงบประมาณโดยไม่ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์แล้ว ... เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็อาจถูกร้องเรียนและอาจได้รับโทษรุนแรงถึงขั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ได้ครับ !

เช่นเดียวกับ ... คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทาหรณ์กันในฉบับนี้ ...

คดีดังกล่าวมีข้อเท็จจริงว่า ... ได้เกิดภัยพิบัติน้ำท่วมขึ้นในเขตพื้นที่หลายหมู่บ้าน ในจังหวัดแห่งหนึ่ง และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ออกประกาศให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๙ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งดำรงตำแหน่งกำนันอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ได้รายงานข้อมูลและลงชื่อรับรองข้อมูลราษฎรที่ได้รับความเสียหายจากที่นาถูกน้ำท่วมเพื่อให้ได้รับเงินช่วยเหลือจากทางราชการ

ต่อมา มีผู้ร้องเรียนว่า ... ผู้ฟ้องคดีแจ้งรายชื่อราษฎร (หมู่ที่ ๕) ที่อาศัยอยู่นอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบจำนวน ๗ ราย โดย**ไม่ได้เป็นผู้ประสบภัยพิบัติจริง** ให้ได้รับเงินช่วยเหลือ พร้อมทั้งได้เรียกรับผลประโยชน์บางส่วนจากราษฎรดังกล่าวด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ผลการสอบสวนพบว่ามีความผิดจริง จึงสั่งลงโทษปลดออกจากตำแหน่งทั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงร้องทุกข์ แต่กระทรวงมหาดไทยได้ยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งโดยอ้างว่า ได้มีราษฎรยื่นความจำนงเพื่อขอรับการช่วยเหลือ เป็นราษฎรที่มีที่นาถูกน้ำท่วมในพื้นที่หมู่ที่ ๙ จำนวน ๓๓ คน และราษฎรที่มีถิ่นที่อยู่ในหมู่ที่ ๙ แต่มีที่นาอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ ๕ จำนวน ๗ คน โดยก่อนรับคำร้องผู้ฟ้องคดีได้ออกไปสำรวจพบว่า น้ำได้ท่วมที่นาของราษฎรทั้ง ๗ ราย จริง จึงได้พาไปพบผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๕ แต่ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว ไม่ออกไปตรวจสอบและรับรองให้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้สอบถามเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรประจำตำบล ว่าผู้ฟ้องคดีสามารถรับเรื่องดังกล่าวได้หรือไม่ ซึ่งได้รับคำตอบว่าสามารถรับเรื่องไว้ได้ ผู้ฟ้องคดี จึงรับแจ้งไว้ ส่วนขั้นตอนในการรับแจ้งนั้น ผู้ฟ้องคดีได้จัดให้มีการยื่นเอกสารและมีหลักฐาน ประกอบด้วย ทั้งดำเนินการในรูปคณะกรรมการ มีการสอบปากคำผู้แจ้งและให้ผู้แจ้งลงลายมือชื่อไว้ หลังจากนั้นได้จัดให้มีการประชุมประชาคม โดยราษฎรในหมู่บ้านเดียวกันและมีพื้นที่เพาะปลูก ในบริเวณใกล้เคียงกันร่วมกันตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรประจำตำบล เข้าร่วมประชุมประชาคมด้วย และให้การรับรองว่าราษฎรผู้ขอรับการช่วยเหลือได้รับความเสียหาย ตามพื้นที่ที่เสนอขอรับการช่วยเหลือ ผู้ฟ้องคดีจึงได้กรอกข้อมูลความเสียหายของผู้ขอรับการช่วยเหลือแต่ละรายในแบบ กษ. ๐๑ และให้ผู้ขอรับการช่วยเหลือตรวจสอบความถูกต้อง ก่อนลงลายมือชื่อ โดยในแบบดังกล่าวมีผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อรับรองและมีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรประจำตำบลลงลายมือชื่อในฐานะผู้ประเมินความเสียหาย ซึ่งการรับรองของผู้ฟ้องคดี มิใช่การรับรองความเสียหาย แต่เป็นการรับแจ้งความเสียหายเบื้องต้นเท่านั้น

คดีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ออกคำสั่งจังหวัดลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันตำบล และการที่ กระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ชอบด้วย กฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามแบบ กษ. ๐๑ และจากรายงานการประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติว่า ผู้ฟ้องคดี ลงลายมือชื่อรับรองข้อมูลความเสียหายให้แก่ราษฎรหมู่ ๕ จำนวน ๗ ราย โดยไม่ได้มีความเสียหาย เกิดขึ้นจริง เมื่อการลงชื่อรับรองข้อมูลอันเป็นเท็จเป็นเหตุให้มีบุคคลได้รับเงินช่วยเหลือจาก ทางราชการ จึงเป็นการรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย และเป็นการกระทำที่ไม่รักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ถือได้ว่าเป็นการกระทำ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้เรียกรับเงินเป็นค่าตอบแทนจากนาง ก. จากการที่ผู้ฟ้องคดี ได้ลงชื่อรับรองข้อมูลความเสียหายอันเป็นเท็จนั้น ผู้ฟ้องคดียกข้อกล่าวอ้างในอุทธรณ์ว่า นาง ก. กับผู้ฟ้องคดีมีความขัดแย้งกัน โดยอ้างว่ามีสาเหตุมาจากมีกรณีการแจ้งความดำเนินคดีต่อกัน ในความผิดอาญาเกี่ยวกับการกั๊ยืมเงินกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งการมีข้อพิพาทกันดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกั๊ยืมเงินกองทุนหมู่บ้าน ไม่ใช่การรับเงินช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยน้ำท่วม และการให้ถ้อยคำ

ของนาง ก. ดังกล่าวเป็นผลเสียหายแก่นาง ก. ได้ จึงไม่น่าเชื่อว่านาง ก. จะให้ถ้อยคำที่จะเป็นผลร้ายแก่ตน

การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๖๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๑๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๙๐ มาตรา ๙๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ใช้บังคับขณะเกิดข้อพิพาท) ซึ่งผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการได้

นอกจากนี้ การกระทำของผู้ฟ้องคดียังเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม อันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การที่มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีโดยมีสาระสำคัญของข้อพิจารณาอย่างเดียวกัน จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗๗/๒๕๖๑)

ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ในฐานะผู้นำชุมชนที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรในพื้นที่ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งที่ย่อมมีระเบียบวินัยควบคุมกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต จึงต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และเป็นแบบอย่างที่ดีตลอดจนรักษาชื่อเสียงเกียรติศักดิ์มิให้เสื่อมเสีย เพราะการประพฤติตนในลักษณะแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ย่อมต้องถูกร้องเรียนและถูกลงโทษจนส่งผลเสียต่ออนาคตในหน้าที่การงาน อันเป็นไปตามสุภาษิตอมตะที่ว่า “ซื่อกินไม่หมด คดกินไม่นาน” อย่างแท้จริงครับ ...



เรื่องที่ ๒๔

เรียกเงินผู้ประสพภัยร้อยละ ๕
ต้องมาพ้นจากตำแหน่ง เพราะแพ้งัยตัวเอง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๒/๒๕๖๒

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และต่อมาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยมีมูลเหตุมาจากผู้ใหญ่บ้านได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสำรวจความเสียหายกรณีเกษตรกรประสบภัยจากพายุ ซึ่งได้ถูกราชกรในท้องที่ร้องเรียนว่าปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตในการเรียกรับเงินร้อยละ ๕ จากเกษตรกรในหมู่บ้านที่ได้รับเงินชดเชยความเสียหาย

สาระสำคัญ

เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในเรื่องการดำเนินการทางวินัยมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งกำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหา

ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านเดิมเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๑ ทวิ ยังคงบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจในการสั่งลงโทษผู้ใหญ่บ้านว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจลงโทษผู้ใหญ่บ้านได้ในทุกสถาน จึงเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษผู้ใหญ่บ้าน

ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดในจังหวัด และเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษปลดหรือไล่ออกผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง จึงเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ใหญ่บ้าน เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ใหญ่บ้านได้เรียกรับเงินร้อยละ ๕ จากเกษตรกรที่ได้รับเงินช่วยเหลือผู้ประสพภัยจริง คำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งและคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

**เรียกเงินผู้ประสบภัยร้อยละ ๕
ต้องมาพ้นจากตำแหน่ง เพราะแพ้กัยตัวเอง !**

ในยามที่เกิดภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยหรือน้ำท่วม ซึ่งมักจะเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งนั้น นอกเหนือจากความช่วยเหลือของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วทันการณ์ ไม่ว่าจะเป็นถุงยังชีพ เงินช่วยเหลือ และการเร่งฟื้นฟูเยียวยาในพื้นที่เมื่อสถานการณ์น้ำคลี่คลายลง อันถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ในยามที่ตกอยู่ในสภาวะยากลำบากดังกล่าว เราก็มักจะเห็นภาพที่น่าประทับใจและมุขมตี่ ๆ ที่ผ่านสื่อต่าง ๆ ถึงน้ำใจและความน่ารักของคนไทย ในการช่วยเหลือแบ่งปันข้าวของเครื่องใช้ที่จำเป็น รวมทั้งอาหารและน้ำดื่ม ให้กับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยธรรมชาติดังกล่าว

วันนี้ ... นายปกครองขอนำคดีปกครองคดีหนึ่งโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือเยียวยาประชาชน แต่กลับไปซ้ำเติมความทุกข์ร้อนของผู้ประสบภัยด้วยการเรียกผลประโยชน์จากเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย จนในที่สุดก็ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะแพ้กัยตัวเองมาเป็นข้อคิดเตือนใจ และไม่ควรเอาเป็นเยี่ยงอย่าง ... ไปดูรายละเอียดของคดีนี้กันเลยครับ

เรื่องมีอยู่ว่า ... ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสำรวจความเสียหายกรณีเกษตรกรประสบภัยจากพายุ ต่อมาได้ถูกราชการในท้องที่ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตในการเรียกเงินร้อยละ ๕ จากเกษตรกรในหมู่บ้านที่ได้รับเงินชดเชยความเสียหาย

นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ต่อมาคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่า กรณีการเรียกเงินร้อยละ ๕ จากเกษตรกรที่ได้รับเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย มีมูลอันควรกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย **ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี** เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๒ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ใช้บังคับขณะเกิดข้อพิพาท) สมควรลงโทษไล่ออกจากราชการ **ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน** ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมามีคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยอ้างว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะตนไม่ได้มีพฤติกรรมดังกล่าว อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ใหญ่บ้าน เพราะเป็นอำนาจของนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน จึงขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ลงโทษไล่ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และเพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ยกคำร้องทุกข์ รวมทั้งให้คืนสิทธิประโยชน์และค่าตอบแทนอันพึงมีพึงได้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า คำสั่งลงโทษไล่ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีก่อนว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวด ๕ การดำเนินการทางวินัย ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งกำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหา

ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านนั้น เดิมเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๑ ทวิ ยังคงบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจในการสั่งลงโทษผู้ใหญ่บ้านว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจลงโทษผู้ใหญ่บ้านได้ในทุกสถาน จึงเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษหากเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษปลดออก ไล่ออก ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาาระดับสูงสุดในจังหวัดและเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ก็สมควรเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ใหญ่บ้านด้วย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เรียกรับเงินจากเกษตรกรที่ได้รับเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากพายุตามที่ถูกกล่าวหาจริงหรือไม่ ?

ศาลท่านเห็นว่า เมื่อพยานบุคคลฝ่ายที่กล่าวหาผู้ฟ้องคดีล้วนให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้ตั้งโต๊ะเรียกเก็บเงินอยู่ที่บ้านของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ประกาศเสียงตามสายเพื่อเรียกเก็บเงินจากผู้ที่ได้รับเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยว่า ถ้าบุคคลใดไม่นำเงินมามอบให้ผู้ฟ้องคดีที่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจะให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไปเก็บเงินที่บ้านของบุคคลนั้น โดยพยานบางรายได้จ่ายเงินให้แก่ภรรยาของผู้ฟ้องคดี บางรายได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

อันเป็นการให้ถ้อยคำในส่วนที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีโดยละเอียด ซึ่งสอดคล้องและเชื่อมโยงกันอย่างสมเหตุสมผล คำพยานดังกล่าวจึงมีน้ำหนักรับฟังได้

สำหรับพยานบุคคลฝ่ายที่สนับสนุนผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นภรรยาของผู้ฟ้องคดี และเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านนั้น ล้วนเป็นพยานบุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำพยาน จึงมีแนวโน้มที่จะให้ถ้อยคำช่วยเหลือผู้ฟ้องคดี คำพยานของพยานบุคคลกลุ่มนี้จึงมีน้ำหนักน้อย อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงนามรับรองความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย และเมื่อราษฎรได้รับเงินค่าชดเชยแล้ว ก็จะมีบางคนนำเงินมามอบให้ผู้ฟ้องคดีเป็นสินน้ำใจเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินจากผู้ใด การให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงขัดแย้งกัน หรือแตกต่างกัน ในสาระสำคัญอันมีพิรุช และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาไม่มีพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานอื่นมาประกอบเพื่อยืนยันคำให้การแก้ข้อกล่าวหาในเรื่องดังกล่าว

ดังนั้น ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เรียกรับเงินร้อยละ ๕ จากเกษตรกรที่ได้รับเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยจริง คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๒/๒๕๖๒)

คดีดังกล่าว ... ศาลปกครองได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ไม่ได้บัญญัติอำนาจในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน แต่ได้บัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการลงโทษผู้ใหญ่บ้านได้ในทุกสถาน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสมควรเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ใหญ่บ้าน แม้ไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านก็ตาม ประการสำคัญ ... ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำชุมชนที่ต้องคอยดูแลทุกข์สุขและแก้ไขปัญหาให้ลูกบ้าน แต่กลับอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำทุจริตเพื่อประโยชน์ของตนเอง เมื่อกระทำผิดเสียเองเช่นนี้ ... ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไปตามระเบียบ ทั้งยังเสื่อมเสียชื่อเสียงและความไว้วางใจที่ประชาชนเคยเลือกให้มาทำหน้าที่อีกด้วย



เรื่องที่ ๒๕

ชนะเลือกตั้ง แต่ไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ...
เพราะแจกเสื้อเป็นเหตุ สังเกตได้ !!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘๖/๒๕๖๓

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ว่าได้นำเสื้อที่พิมพ์ชื่อของตนเองไปแจกจ่ายให้กับกลุ่มกลองยาวในหมู่บ้าน เพื่อให้ได้มาซึ่งการรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

สาระสำคัญ

เมื่อผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกให้การยอมรับต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าได้ซื้อเสื้อที่มีการพิมพ์ชื่อของตนไว้บนตัวเสื้อไปแจกจ่ายให้กับกลุ่มกลองยาว ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจริง โดยมีผู้นำไปแจกจ่ายให้แก่บุคคลในกลุ่มกลองยาวแทนตน แต่โต้แย้งว่าเป็นการแจกจ่ายก่อนที่จะมีประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจากพยานหลักฐานปรากฏว่ามีการแจกจ่ายในช่วงเวลาระหว่างวันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นกรณีที่ย่อมเห็นผลว่าการมอบเสื้อให้กับกลุ่มกลองยาวในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการจูงใจให้เลือกตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน

การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายด้วยการให้ทรัพย์สินเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครผู้ใดคนหนึ่งทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๘ (๑) ก. และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

ดังนั้น คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งและคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่เพิกถอนการเลือกตั้ง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

**ชนะเลือกตั้ง แต่ไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ...
เพราะแจกเสื้อเป็นเหตุ สังเกตได้ !!**

เห็นชื่อเรื่อง ... ก็พอจะทราบว่านายปกครองได้หยิบยืมค่านิยมในโลกออนไลน์มาใช้ เพราะข้อพิพาทที่คุยกกันวันนี้เกิดจากกรณี “แจกเสื้อเป็นเหตุ สังเกตได้” นั่นเองครับ

ในยุคสมัยปัจจุบันที่เชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือ Covid-๑๙ กำลังแพร่ระบาดอยู่ เห็นทีจะไม่เป็นไปตามเพลงยุคเก่าที่ว่า “พอคอสองพันห้าร้อยสี่ ผู้ใหญ่ลีตักลงประชุม ชาวบ้านต่างมาชุมนุม มาประชุมที่บ้านผู้ใหญ่ลี ...” เพราะตอนนี้ต้องเว้นระยะห่างทางสังคมงดการรวมตัวชุมนุม ซึ่งการประชุมต่าง ๆ ก็ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยจะใช้การประชุมออนไลน์หรือการแจ้งให้ทราบด้วยการประกาศเสียงตามสายแทนการต้องมาพบปะหรือเจอตัวกัน

แต่ไม่ว่าจะยุคสมัยไหน ... ผู้ใหญ่บ้านก็ยังคงมีความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของคนในชุมชน ซึ่งเมื่อตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลง นายอำเภอก็จะมีประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ โดยการเลือกผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หากมีผู้คัดค้าน นายอำเภอก็มีอำนาจที่จะดำเนินการสอบสวน และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้ครับ !

วันนี้ ... นายปกครองก็ได้นำเอาคดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีที่มีผู้คัดค้านว่าผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม โดยกล่าวหาว่าผู้ที่ได้รับเลือกมานั้นได้แจกเสื้อที่พิมพ์ชื่อของตนเองให้แก่กลุ่มกลองยาวในหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านมาให้ศึกษากันครับ

เรื่องมีอยู่ว่า ... นายอำเภอได้มีประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ เพื่อแทนตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งผลปรากฏว่านายรวัยได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งนายรวัยเป็นผู้ใหญ่บ้านและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ออกหนังสือรับรองว่านายรวัยได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยก่อนที่จะมีการประกาศรับรองว่านายรวัยได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้น นายบ๊วยได้มีหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอว่านายรวัยได้นำเสื้อไปแจกจ่ายให้กับกลุ่มกลองยาวในหมู่บ้าน เพื่อให้ได้มาซึ่งการรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามกรณีร้องเรียนดังกล่าว โดยนายรวัยได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการฯ ยอมรับว่าได้มีการซื้อเสื้อเพื่อแจกจ่ายให้กับคณะกลองยาวจริง แต่เป็นการมอบก่อนที่นายอำเภอจะมีประกาศเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต่อมา นายอำเภอได้มีหนังสือรายงานผลการสอบสวนกรณีดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วได้มีคำสั่งให้นายรวัยพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

นายรวยไม่เห็นด้วยจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัด ได้มีหนังสือแจ้งนายรวยว่ากระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วให้ยกอุทธรณ์

นายรวยเห็นว่าคำสั่งที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตนสนับสนุนเสียให้แก่กลุ่มกลองยาวโดยมีเจตนาเพียงที่จะช่วยเหลือหมู่บ้าน ไม่มีเจตนาที่จะจงใจให้ผู้รับเสียมาเลือกตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน และที่ให้การสนับสนุนเพราะเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีและตนให้การช่วยเหลือชุมชนมาตลอด ซึ่งเป็นการจัดซื้อและมอบให้ก่อนที่นายอำเภอได้มีประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและให้ผู้มีอำนาจดำเนินการแต่งตั้งให้ตนเข้ารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังเดิม

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่าผู้ฟ้องคดีให้การยอมรับต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าได้ซื้อเสียไปแจกจ่ายให้กลุ่มกลองยาวซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ จริง ซึ่งเสียดังกล่าวมีการพิมพ์ชื่อของผู้ฟ้องคดีไว้บนตัวเสีย โดยผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเกี่ยวกับวันที่มีการส่งมอบเสียให้กับกลุ่มกลองยาวว่าเป็นการส่งมอบก่อนการประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่จากการสอบพยานบุคคลประกอบไปด้วย นางสาว ซึ่งได้ให้ถ้อยคำว่า “ตนเป็นผู้รับเสียทั้ง ๑๔ ตัว แล้วนำไปมอบให้นายหล่อที่บ้านนายหล่อเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แต่ไม่ทราบว่ามีใครบ้างและมอบให้กันเมื่อใด” นายหล่อ ให้ถ้อยคำว่า “ได้รับเสียจากนางสาวเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และได้แจกจ่ายให้กับกลุ่มกลองยาวเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕” นายหนึ่ง นายสอง นายสาม และนายสี่ ให้ถ้อยคำตรงกันว่า “ได้รับเสียจากนายหล่อที่บ้านนายหล่อเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕” ประกอบกับภาพถ่ายรูปเสียที่มีชื่อผู้ฟ้องคดีติดอยู่ด้านหลังเสียที่ผู้ร้องระบุว่าถ่ายได้จากบ้านนายหล่อ กรณีจึงถือว่านางสาวและนายหล่อเป็นผู้แจกจ่ายเสียของผู้ฟ้องคดีให้แก่บุคคลในกลุ่มกลองยาวแทนผู้ฟ้องคดี

เมื่อนายอำเภอได้มีประกาศ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ ในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๕ และต่อมานายหล่อนำเสียที่ผู้ฟ้องคดีจัดซื้อไปแจกจ่ายให้แก่บุคคลในกลุ่มกลองยาวซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ ในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาระหว่างวันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน (วันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๕) ประกอบกับการพิจารณาจากพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎร หมู่ที่ ๕ ย่อมทราบดีว่าผู้ใหญ่บ้านคนเดิมจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อใด ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีก็ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียอมเล็งเห็นผลว่าการมอบเสียให้กลุ่มกลองยาวในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการจงใจให้เลือกผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน

การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายด้วยการให้ทรัพย์สินเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครผู้ใดผู้หนึ่งทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๘ (๑) ก. และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘๖/๒๕๖๓)

คดีนี้ ... นับว่าเป็นอุทธรณ์สำหรับผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ที่จะต้องไม่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และจะต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนนหรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครด้วยวิธีการจัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แก่ผู้ใดในช่วงเวลาระหว่างวันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก เพราะจะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจที่จะสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง ให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน



เรื่องที่ ๒๖

พ้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพราะคลิปเสียงต่อรองผลประโยชน์ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๘๑/๒๕๖๕

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุบกพร่องในหน้าที่ และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง เนื่องจากมีหลักฐานเป็นคลิปเสียงที่บันทึกไว้ว่ามีการเจรจา แลกเปลี่ยนผลประโยชน์จากการลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินของผู้ที่ขอออกโฉนดที่ดิน

สาระสำคัญ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านได้รับมอบหมายจากนายอำเภอให้ทำหน้าที่ ระวังชี้แนวเขตที่สาธารณประโยชน์และลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินด้านที่ติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์ โดยปรากฏหลักฐานคลิปเสียงการสนทนากับเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีสาระสำคัญในการสนทนาสรุปได้ว่า มีการเจรจาขอซื้อที่ดินที่ตนต้องการประมาณ ๔ - ๕ ไร่ โดยอ้างว่านายอำเภอเป็นคนที่จะขอซื้อที่ดิน ดังกล่าวด้วย และตนจะรับรองแนวเขตที่ดินตามที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอให้เจ้าของที่ดิน จำนวน ๑๗ ไร่

การที่ผู้ใหญ่บ้านจะรับรองแนวเขตที่ดินให้เจ้าของที่ดิน ทั้งที่รู้ข้อเท็จจริง เป็นอย่างดีว่าที่ดินดังกล่าวไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ เป็นเหตุให้เชื่อได้ว่าผู้ใหญ่บ้าน ประสงค์ที่จะเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินเพื่อให้ได้ประโยชน์ตามที่ตนต้องการ และเป็นการกระทำ ที่มีลักษณะในทางยินยอมจะกระทำผิดกฎหมาย ไม่รักษาประโยชน์ของรัฐ อันเป็นการประพฤติตน ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งเพียงพอที่จะเป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่งได้

ดังนั้น คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และคำวินิจฉัย ยกอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

**พ้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน
เพราะคลิปเสียงต่อรองผลประโยชน์ !**

ผู้ใหญ่บ้าน ... ไม่ได้มีเพียงหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรในหมู่บ้านเท่านั้นนะครับ แต่ยังมีหน้าที่สำคัญในการระวางชี้แนวเขตที่สาธารณประโยชน์และลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินตามที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ ซึ่งเป็นบทบาทหนึ่งในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อไม่ให้มีผู้ใดมาบุกรุกหรือครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

วันนี้ นายปกครองมีคดีที่เป็นอุทธรณ์เกี่ยวกับการทำหน้าที่ดังกล่าวแทนนายอำเภอ แต่กลับใช้อำนาจในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์เพื่อแลกกับการลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดิน จนสุดท้ายตนเองต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเพราะมีหลักฐานสำคัญเป็นคลิปเสียงที่มีการบันทึกไว้เรื่องราวจะเป็นอย่างไรไปติดตามกันเลยครับ ...

ข้อเท็จจริงในคดีมีอยู่ว่า ... เจ้าของที่ดินได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยนายอำเภอได้มอบหมายให้ปลัดอำเภอทำการระวางชี้แนวเขตที่ดินแทนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านในขณะนั้น ได้ยื่นหนังสือคัดค้านการออกโฉนดที่ดินต่อนายอำเภอ เนื่องจากที่ดินมีลักษณะเป็นเนินเขา จึงทำให้มีการระวางการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเพื่อตรวจสอบใหม่ให้ชัดเจน ต่อมา เจ้าของที่ดินก็ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน (รังวัดเข้าไปไต่สวน) อีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งการรังวัดในครั้งนี้ก็ได้มีการยกเลิกค่าของรังวัดออกโฉนดที่ดินด้วยเหตุผู้ปกครองท้องที่ไม่ลงนามรับรองแนวเขตที่ดิน

กระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เจ้าของที่ดินยังไม่ย่อท้อได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินดังกล่าวอีก โดยคราวนี้มีการรังวัดถึง ๓ ครั้ง ซึ่งในครั้งที่ ๓ นี้ นายอำเภอได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใหญ่บ้านร่วมทำการระวางชี้แนวเขตที่ดิน แต่ไม่ทันที่การรังวัดจะดำเนินการแล้วเสร็จ เจ้าของที่ดินก็ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าพ่อผู้ใหญ่ได้เรียกร้องแลกเปลี่ยนผลประโยชน์การออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวและข่มขู่อ้างอิทธิพล โดยเจรจาขอแบ่งซื้อที่ดินจำนวน ๔ - ๕ ไร่ แลกกับการที่ตนจะรับรองแนวเขตที่ดินให้จำนวน ๑๗ ไร่ ซึ่งเจ้าของที่ดินได้อัดเสียงการสนทนาดังกล่าวไว้ จนในที่สุดท่านผู้ว่าฯ ก็ได้สั่งให้พ่อผู้ใหญ่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนว่าบกพร่องในหน้าที่และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งพ่อผู้ใหญ่เองก็อ้างว่าคลิปเสียงดังกล่าวมีการตัดต่อและไม่ชัดเจนว่าตนได้เจรจาเพื่อซื้อที่ดินพิพาท จึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งที่ให้พ้นจากตำแหน่ง แต่การอุทธรณ์ไม่เป็นผลเพราะถูกยกอุทธรณ์ พ่อผู้ใหญ่จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีจึงมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุบกพร่องในหน้าที่และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และคำวินิจฉัยที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ... เมื่อผู้ฟ้องคดีในขณะดำรงตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านได้รับมอบหมายจากนายอำเภอให้ทำหน้าที่ระวางชี้แนวเขตที่สาธารณประโยชน์และลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินด้านที่ติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์ ได้กระทำการอันเป็นการบกพร่องในหน้าที่ และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง โดยปรากฏหลักฐานคลิปเสียงการสนทนากับเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีสาระสำคัญในการสนทนาสรุปได้ว่า มีการเจรจาขอซื้อที่ดินที่ตนต้องการประมาณ ๔ - ๕ ไร่ โดยอ้างว่านายอำเภอเป็นคนที่จะซื้อที่ดินดังกล่าวด้วย และตนจะรับรองแนวเขตที่ดินตามที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอให้เจ้าของที่ดินจำนวน ๑๗ ไร่

การที่ผู้ฟ้องคดีจะรับรองแนวเขตที่ดินให้เจ้าของที่ดิน **ทั้งที่รู้ข้อเท็จจริงเป็นอย่างดีว่า ที่ดินดังกล่าวไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ทั้ง ๑๗ ไร่** เพราะตนเคยเป็นผู้คัดค้านการออกโฉนดที่ดิน ต่อนายอำเภอก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นเนินเขาหรือที่สาธารณประโยชน์ จึงเป็นเหตุให้เชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินเพื่อให้ได้ประโยชน์ตามที่ตนต้องการ และเป็นการกระทำที่มีลักษณะในทางยินยอมจะกระทำผิดกฎหมาย **ไม่รักษาประโยชน์ของรัฐ อันเป็นการประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง**

อีกทั้งก่อนที่จะมีการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งได้มีการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยเห็นว่าข้อเท็จจริงมีมูล จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นอีกคณะหนึ่ง เพื่อสอบสวนกรณีผู้ฟ้องคดีบกพร่องในหน้าที่และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) ซึ่งในการสอบสวนทั้ง ๒ ครั้ง ผู้ฟ้องคดีเองก็ยอมรับว่ามีการสนทนากันจริง โดยมีสาระสำคัญ ถูกต้อง และได้ลงลายมือชื่อรับรองข้อความตามคลิปเสียงดังกล่าว

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างต่อศาลว่า คลิปเสียงการสนทนาเกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเจ้าของที่ดินเสนอให้ที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อเป็นการติดสินบน นั้น ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เนื่องจากเมื่อครั้งที่เจ้าของที่ดินได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นายอำเภอไม่ได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ระวางชี้แนวเขตที่สาธารณประโยชน์ กรณีจึงมีเหตุให้เชื่อได้ว่า การสนทนาระหว่าง เจ้าของที่ดินกับผู้ฟ้องคดีเป็นการสนทนาที่เกิดขึ้นตามคำขอออกโฉนดที่ดินของเจ้าของที่ดิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖

นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีการกำหนดความผิดของตนเองไว้ก่อน การสอบสวนแล้ว นั้น เห็นว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบตามรายงานผลการสอบสวน ของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงว่า กรณีมีมูลความผิด และให้นายอำเภอพิจารณา แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีดังกล่าวขึ้นอีกคณะหนึ่ง ซึ่งการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นเพียงขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเท่านั้น ยังไม่มีผล

เป็นการพิจารณาว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดแต่อย่างใด จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นการสรุปความผิดไว้ล่วงหน้า

ส่วนกรณีที่ประธานกรรมการและกรรมการสอบสวนได้ชี้แจงต่อศาลว่า ... คลิปเสียงไม่มีข้อความบ่งชี้ชัดว่าเป็นการขอซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน นั้น เป็นคำชี้แจงที่ได้จัดทำขึ้นภายหลังและขัดแย้งกับรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งบุคคลทั้งสองได้ลงลายมือชื่อในรายงานผลการสอบสวนที่เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง โดยไม่มีความเห็นหรือข้อทักท้วงเป็นอย่างอื่น คำชี้แจงของบุคคลทั้งสอง จึงมีความขัดแย้งกันเอง

ดังนั้น แม้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไม่แจ้งเหตุที่ไม่ลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินในการระวางชี้แนวเขตที่ดินจะมีได้เป็นการกระทำที่บกพร่องต่อหน้าที่ เพราะการรังวัดยังไม่แล้วเสร็จ แต่เหตุเพียงประการเดียวว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ ในทางยินยอมจะกระทำผิดกฎหมายและไม่รักษาประโยชน์ของรัฐ ย่อมเพียงพอที่จะเป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้อง (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๘๑/๒๕๖๕*)

คดีดังกล่าว ... นับว่าเป็นอุทธรณ์เตือนใจให้กับผู้ใหญ่บ้านรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การได้รับมอบหมายให้ระวางชี้แนวเขตที่สาธารณประโยชน์ของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์อันเป็นสมบัติของแผ่นดิน มิให้มีผู้ใดมารุกล้ำ โดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นและประโยชน์ของทางราชการ มิเช่นนั้น ... ก็อาจต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนที่จะครบวาระ ด้วยจำนวนต่อหลักฐานอันเป็นคลิปเสียงที่มีการบันทึกไว้ว่ามีการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จากการลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดิน ซึ่งเป็นความผิดฐานประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังเช่นพ่อผู้ใหญ่ในคดีพิพาทที่หยิบยกมาฝากกันในวันนี้ครับ ...



เรื่องที่ ๒๗

ต้องพ้นจากตำแหน่ง ... เพราะช่วยแก้ปัญหาลูกบ้าน
“แต่กลับทะเลาะวิวาทเสียเอง”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๓/๒๕๖๓

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง เนื่องจากทะเลาะวิวาทกับราษฎรในหมู่บ้าน และยังปล่อยให้บุตรชายของตนเข้าทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนได้รับบาดเจ็บ

สาระสำคัญ

แม้ว่าผู้ใหญ่บ้านจะถูกผู้อื่นพุดจาหมิ่นประมาทหรือดูหมิ่น แต่ก็ไม่มีสิทธิที่จะไปทำร้ายร่างกายผู้อื่นได้ โดยเฉพาะตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านยังไม่สมควรที่จะไปทำร้ายร่างกายผู้อื่น โดยหากมีการกระทำความผิดอาญาในข้อหาหมิ่นประมาทหรือดูหมิ่นผู้ใหญ่บ้านซึ่งหน้าจริง ก็ต้องไปใช้สิทธิทางกระบวนการยุติธรรมด้วยการแจ้งความร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีต่อไป

การที่ผู้ใหญ่บ้านได้ทำร้ายร่างกายผู้อื่น ถือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่อำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและไม่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน รวมทั้งไม่สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๗ (๑) และ (๒) และถือเป็นการบกพร่องในหน้าที่และประพฤตินไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้

ดังนั้น คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมาย

**ต้องพ้นจากตำแหน่ง ... เพราะช่วยแก้ปัญหาลูกบ้าน
“แต่กลับทะเลาะวิวาทเสียเอง”**

คอลัมน์ระเบียบกฎหมายวันนี้ ... นายปกครองมีคดีอุทธรณ์มาฝากผู้ปฏิบัติหน้าที่กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่หลายประการ เช่น ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนของราษฎรแจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ช่วยเหลือหรือแก้ไข ฯลฯ

กำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นเสมือนที่พึ่งแรกที่จะต้องรับฟังปัญหาข้อพิพาทและหาทางแก้ไขปัญหาให้กับลูกบ้าน และแน่นอนว่าในการเจรจาแก้ไขปัญหาย่อมเสี่ยงไม่ได้ที่อาจต้องมีการปะทะอารมณ์ในสถานการณ์ต่าง ๆ **การควบคุมอารมณ์** อันเกิดจากการยั่วยุคดีหมิ่น หรือใด ๆ ก็ตาม จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เพราะหากพลาดพลั้งไปก็อาจต้องพ้นจากตำแหน่งได้ เช่นเรื่องที่จะคุยกันต่อไปนี้ครับ ...

เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน ... ได้ปฏิบัติหน้าที่เจรจาตกลงเกี่ยวกับข้อพิพาทของโรงน้ำแข็งที่ไม่น้ำแข็งเสียงดังรบกวนราษฎรในหมู่บ้านจนทำให้มีการร้องเรียนต่อผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้นำเรื่องแจ้งต่อเทศบาลแล้ว ต่อมาในการเจรจาปัญหาดังกล่าวเจ้าของโรงน้ำแข็งได้พูดจาหมิ่นประมาทหรือดูหมิ่นผู้ฟ้องคดี จึงทำให้เกิดการทะเลาะวิวาทกันขึ้น โดยผู้ฟ้องคดีและบุตรชายได้ทำร้ายร่างกายเจ้าของโรงน้ำแข็งดังกล่าว จนมีการดำเนินคดีต่อศาลจังหวัดฐานทำร้ายร่างกายผู้อื่น ส่วนการดำเนินการทางวินัย ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง **กรณีถูกฟ้องในคดีอาญาและผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง**

ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและได้ลาออกจากตำแหน่ง ทำให้มีการรับสมัครและเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้รับเลือกอีกครั้ง แต่เมื่อนายอำเภอทราบเรื่องจึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชะลอการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งจะแล้วเสร็จ

สำหรับผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านยังไม่เหมาะสม เนื่องจากข้อเท็จจริงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาโดยคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครองท้องที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน จึงต้องประพฤตินให้ เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ราษฎร แต่ผู้ฟ้องคดีกลับทะเลาะวิวาทกับราษฎรเสียเอง และยังไม่ยอมให้บุตรชายของตนเข้าทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนได้รับบาดเจ็บ พฤติการณ์ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี **บกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง** ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงให้เพิกถอนคำสั่งเดิมที่ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งด้วยเหตุประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง เป็นให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วยเหตุบกพร่องในทาง**ความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งแทน** ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง โดยผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งอีกครั้งแต่ผลคือถูกยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนมิได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา จึง**นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง** ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เพิกถอนคำสั่งให้ชะลอการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน และให้กระทรวงมหาดไทยชดเชยค่าเสียหาย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแก้คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ เป็นว่าจำเลย (ผู้ฟ้องคดี) มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๙๑ (ฐานใช้กำลังทำร้ายผู้อื่นโดยไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ) จำคุก ๑ เดือน ปรับ ๑,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปี **ยกฟ้องความผิดฐานทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส** ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงก็ยังคงต้องรับฟังว่า**ผู้ฟ้องคดีได้มีการทำร้ายร่างกายผู้อื่นจริง** หากใช้ไม่ได้ทำร้ายร่างกายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง

และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะถูกผู้อื่นพูดจาหมิ่นประมาทหรือดูหมิ่น แต่ก็ไม่มีสิทธิที่จะไปทำร้ายร่างกายผู้อื่นได้ โดยเฉพาะในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านยังไม่สมควรที่จะไปทำร้ายร่างกายผู้อื่น โดยหากมีการกระทำความผิดอาญาในข้อหาหมิ่นประมาทหรือดูหมิ่นผู้ฟ้องคดีซึ่งหน้าจริง ก็ต้องไปใช้สิทธิทางกระบวนการยุติธรรมด้วยการแจ้งความร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีต่อไป ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกจากราษฎรในหมู่บ้านให้เป็นผู้ใหญ่บ้านอีกครั้ง ก็ไม่ใช่เหตุที่จะนำมาลบล้างความบกพร่องในหน้าที่และการประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในอดีตที่ผ่านมาได้

การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่อำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและไม่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน รวมทั้งไม่สร้างความสมานฉันท์และความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๗ (๑) และ (๒) และถือเป็นการบกพร่องในหน้าที่และประพฤติดน**ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗** ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการตามคำแนะนำของกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แล้วมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วยเหตุตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการ**ชอบด้วยกฎหมายแล้ว** คำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน และการที่นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชะลอการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านไปก่อนเพื่อรอผลการพิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ปรากฏว่ามีการใช้ดุลพินิจที่มีชอบ กรณีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี **พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๓/๒๕๖๓)**

คดีดังกล่าว ... นับว่าเป็นอุทธรณ์และข้อเตือนใจแก่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะต้องหนักแน่นในการควบคุมอารมณ์ของตนเองเมื่อเจอสิ่งยั่วยุต่าง ๆ และต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับตำแหน่ง ไม่บกพร่องในหน้าที่ โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ราษฎร ซึ่งกรณีที่ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเป็นผู้บกพร่องในหน้าที่และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) ดังกล่าวนั้น จะถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามที่ทำให้ไม่อาจดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ จนกว่าจะครบ ๑๐ ปี นับแต่วันที่ถูกให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วถึงจะมีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ... ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน



เรื่องที่ ๒๘

ผลงานไม่ผ่าน ... ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ไปต่อ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๘/๒๕๖๕

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๙

สาระสำคัญ

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำหมู่บ้าน มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และในฐานะตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ แต่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ทางราชการต้องการ ไม่สนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการในพื้นที่ และไม่ตอบสนองความต้องการของราษฎรในหมู่บ้าน เมื่อผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงมติของคณะกรรมการประเมินผลไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านเห็นว่า ประธานกรรมการประเมินผลมีความไม่เป็นกลาง เนื่องจากเคยมีความขัดแย้งกันมาก่อนนั้น เนื่องจากข้อ ๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้กรณีและผู้เข้ารับการประเมินผลเห็นว่า ตนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเนื่องมาจากคณะกรรมการประเมินผล ให้ทำคำร้องเป็นหนังสือคัดค้านเพื่อขอเปลี่ยนกรรมการประเมินผลต่อนายอำเภอภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ผู้ใหญ่บ้านมิได้ยื่นคำร้องคัดค้าน อีกทั้งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏกรณีความไม่เป็นกลางของบุคคลดังกล่าว หรือเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นกลางแต่อย่างใด ข้อโต้แย้งของผู้ใหญ่บ้านจึงฟังไม่ขึ้น

ผลงานไม่ผ่าน ... ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ไปต่อ !

การประเมินผลการทำงาน ถือเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารทรัพยากรบุคคล ในการที่จะประเมินความรู้ความสามารถรวมทั้งความประพฤติของบุคลากร และผลสำเร็จของงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือบรรลุผลตามที่องค์กรได้ตั้งไว้หรือไม่

หลายคนคงคุ้นเคยกับเกณฑ์การประเมินของภาคเอกชน ซึ่งถ้าไม่ผ่านการประเมิน ก็อาจไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างในคราวต่อไป สำหรับภาครัฐโดยทั่วไปหากไม่ผ่านการประเมิน ก็อาจไม่ได้เลื่อนเงินเดือนในรอบการประเมินนั้น ๆ แต่ก็จะต้องปรับปรุงและพัฒนาตนเอง หากยังทำงานโดยขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือต่ำกว่ามาตรฐานต่อไปอีก ก็อาจถูกพิจารณาสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้เช่นกัน นอกจากนี้ ยังมีบางตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งได้ทันทีหากไม่ผ่านผลการประเมิน เช่น กรณีของผู้ดำรงตำแหน่ง “ผู้ใหญ่บ้าน” ที่นายปกครองจะนำมาพูดคุยเป็นอุทาหรณ์กันในวันนี้ครับ

ผู้ใหญ่บ้าน หรือในอีกฐานะหนึ่งถือเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับชาวบ้านมากที่สุด ในอดีต (นับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗) ไม่มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ ภายหลังที่ดำรงตำแหน่งแล้วจะอยู่ในตำแหน่งจนอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี และในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ได้มีการปรับปรุงวาระการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอีกครั้ง โดยยกเลิกการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี และกำหนดให้มีการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ในทุก ๕ ปี แทน ซึ่งก็เท่ากับว่าปัจจุบันผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งได้ถึงอายุ ๖๐ ปี และจะถูกประเมินการทำหน้าที่ในทุก ๆ ๕ ปี นั่นเองครับ

สำหรับคดีที่จะเล่าต่อไปนี้เป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยต่อมานายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยคณะกรรมการประเมินผลได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีให้ไม่ผ่านการประเมิน และนายอำเภอได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !!

เรื่องมิได้จบลงโดยง่าย ... เพราะผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเหตุที่ตนไม่ผ่านการประเมินเพราะตัวแทนราษฎรที่ทำการประเมิน จำนวน ๑๑ คน มีความขัดแย้งกับตนและครอบครัว อีกทั้งประธานกรรมการประเมินผลมีความไม่เป็นกลาง เนื่องจากเคยขัดแย้งกันในกรณีก่อสร้างโครงการประปาหมู่บ้านมาก่อน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอน

คำสั่งที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งเพิกถอนคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด และให้แต่งตั้งตนดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามเดิมต่อไป

กรณีจึงมีประเด็นปัญหาว่า คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยสรุปได้ว่า โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยหลายสาเหตุ รวมถึงกรณีที่ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุก ๕ ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยในการประเมินดังกล่าวจะต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมด้วย และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๙ ในข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ในการประเมินต้องมีองค์ประกอบ ๓ ด้าน คือ (๑) ด้านการปฏิบัติหน้าที่ (๒) ด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำ และ (๓) ด้านความพึงพอใจ โดยคณะกรรมการประเมินผลจะพิจารณาจากผลรวมที่ประเมินได้ ซึ่งหากมีผลการประเมินในระดับผ่านรวมกันไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนการประเมินผลทั้งหมด ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินและจะถูกนายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ให้ใช้บังคับกับผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้งตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ให้ต้องประเมินผลการปฏิบัติงานทุก ๕ ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องถูกประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวด้วย

เมื่อคณะกรรมการประเมินผลได้กำหนดองค์ประกอบของการประเมิน จำนวน ๔ ด้าน คือ ๑. ด้านการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ๒. ด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้าน ๓. ด้านหลักการทำงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และ ๔. ด้านความพึงพอใจ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการกำหนดองค์ประกอบที่ครบถ้วนตามที่กำหนดในข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าวแล้ว เมื่อผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมิน ๒๘ ข้อ และไม่ผ่านการประเมิน ๕๖ ข้อ อันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีผลการประเมินในระดับผ่านรวมกันไม่ถึงกึ่งหนึ่ง จึงถือเป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินผลตามข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกัน

ในส่วนที่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของราษฎรหรือให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการประเมินด้วยนั้น คณะกรรมการประเมินผลได้ลงพื้นที่โดยมีราษฎรเข้าร่วมประชุม จำนวน ๑๒๐ คน และได้คัดเลือกราษฎรกันเอง จำนวน ๓๐ คน ให้เป็นตัวแทนในการประเมิน ซึ่งส่วนใหญ่ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมินและเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่คณะกรรมการประเมินผลกำหนดไว้ นอกจากนี้ คณะกรรมการประเมินผลได้แสวงหาข้อเท็จจริงจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมอีกจำนวน ๓๐ ราย ก็ปรากฏผลเช่นเดียวกัน และยังมีการสอบถามข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่จากกำนันตำบลรวมทั้งจากส่วนราชการ

ภายในอำเภอ ซึ่งได้รับคำชี้แจงเป็นหนังสือสรุปความได้ทำนองเดียวกันว่าผู้ฟ้องคดีไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับส่วนราชการ

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมานั้นจึงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้นำหมู่บ้าน มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และในฐานะตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ มิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ทางราชการต้องการ ไม่สนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการในพื้นที่ และไม่ตอบสนองความต้องการของราษฎรในหมู่บ้าน เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีรวมถึงมติของคณะกรรมการประเมินผล ไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ประธานกรรมการประเมินผลมีความไม่เป็นกลาง เนื่องจากเคยมีความขัดแย้งกันมาก่อน นั้น เนื่องจาก ข้อ ๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้กรณีและผู้เข้ารับการประเมินผลเห็นว่า ตนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเนื่องมาจากคณะกรรมการประเมินผล ให้ทำคำร้องเป็นหนังสือคัดค้านเพื่อขอเปลี่ยนกรรมการประเมินผลต่อนายอำเภอภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นคำร้องคัดค้านดังกล่าว อีกทั้งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏกรณีความไม่เป็นกลางของบุคคลดังกล่าว หรือเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นกลาง การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๑๘/๒๕๖๕)

คดีดังกล่าว ... นับว่าเป็นอุทธรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ซึ่งต้องตั้งใจทำงานในความรับผิดชอบของตนให้เกิดผลดีแก่ทางราชการ และย่อมต้องถูกประเมินหรือวัดผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานนั้น ๆ กำหนดไว้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานหรือองค์กรที่สังกัด โดยในส่วนของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้อาจพ้นจากตำแหน่งได้หลายกรณี เช่น ราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง บกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง รวมถึงกรณีไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่เช่นในคดีนี้ด้วย ฉะนั้น เมื่อได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในขณะดำรงตำแหน่งก็ต้องดำรงตนอย่างเหมาะสมและต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการและราษฎรในหมู่บ้านที่ตนดูแลรับผิดชอบ

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลแล้ว หากผู้ถูกประเมินเห็นว่า มีผู้ที่ไม่เป็นกลางทำหน้าที่อยู่ด้วย ก็สามารถยื่นคำร้องขอคัดค้านเพื่อเปลี่ยนกรรมการได้ตามข้อ ๙ ของระเบียบเดียวกัน โดยจะต้องเข้าเหตุแห่งการคัดค้านตามที่กำหนดไว้ คือ (๑) เป็นบุคคลซึ่งอยู่ระหว่างเป็นคู่กรณีในศาล (๒) เป็นบุคคลซึ่งได้ร้องเรียนผู้เข้ารับการประเมินผลและผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงยังไม่ยุติ (๓) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้เข้ารับการประเมินผล (๔) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง

หรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น (๕) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของผู้เข้ารับการประเมินผล (๖) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของผู้เข้ารับการประเมินผล และ (๗) เหตุอื่นใด ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การประเมินผลไม่เป็นกลาง ซึ่งในข้อสุดท้ายนี้ เป็นข้อที่ต้องมีการพิจารณาตีความตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไปครับ



เรื่องที่ ๒๙

หลักเกณฑ์วิธีการเข้าซื้อถิ่นของราษฎรในการร้องขอ ... ให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๕๐/๒๕๕๘

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีราษฎรเข้าซื้อถิ่น และมีหนังสือขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป เนื่องจากทำการปลอมแปลงเอกสารการประชุมของราษฎร โดยผู้ใหญ่บ้านโต้แย้งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการเข้าซื้อถิ่นของราษฎรดังกล่าว

สาระสำคัญ

เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการเข้าซื้อไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องพิจารณาถึงเจตนาของราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามว่าประสงค์จะให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งด้วยการเข้าซื้อถิ่น ซึ่งต้องทำเป็นหนังสือมีการลงลายมือชื่อและแนบเอกสารแสดงตนเพื่อยืนยันถึงการแสดงเจตนา

การที่ราษฎรเข้าซื้อถิ่นและมีหนังสือขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน พร้อมแนบรายชื่อของราษฎรยื่นต่อนายอำเภอ เป็นการเข้าซื้อถิ่นร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และการเข้าซื้อถิ่นได้ทำเป็นหนังสือระบุชื่อ ที่อยู่ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อชัดเจนเพียงพอให้เข้าใจได้ว่าผู้ร้องขอเป็นใครและสามารถตรวจสอบได้ หนังสือร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการเข้าซื้อถิ่นตามกฎหมาย และจำนวนราษฎรที่เข้าซื้อถิ่นทั้งหมดจึงต้องยึดถือตามหนังสือดังกล่าวเป็นสำคัญ

กรณีการพิจารณารายราษฎรที่เข้าซื้อถิ่นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือไม่นั้น ต้องยึดถือจำนวนราษฎรทั้งหมดที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะที่มีการยื่นหนังสือร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน โดยต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันที่เข้าซื้อถิ่นคำร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง

ดังนั้น เมื่อมีราษฎรเข้าซื้อถิ่นร้องขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันที่เข้าซื้อถิ่นคำร้อง คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง จึงชอบด้วยกฎหมาย

หลักเกณฑ์วิธีการเข้าซื้อถิ่นของราษฎรในการร้องขอ ... ให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าซื้อถิ่นขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ สำหรับราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ หมายถึง (๑) มีสัญชาติไทย และมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือก (๒) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช (๓) ไม่เป็นคนวิกลจริต และจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ (๔) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก

คดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้มีประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากราษฎรเข้าซื้อถนัดถอนและนายอำเภอได้มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง โดยคดีมีประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการเข้าซื้อของราษฎรเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งซึ่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการไว้แต่อย่างใด คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ จึงเป็นการวางหลักปฏิบัติราชการในกรณีดังกล่าวเพื่อให้ราษฎรหรือฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการต่อไป

โดยข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีราษฎร จำนวน ๑๓๕ คนเข้าซื้อถิ่นและมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ ขอให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยเห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไป เนื่องจากกระทำการปลอมแปลงเอกสารการประชุมของราษฎร

หลังจากได้รับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณา เนื่องจากมีการแอบอ้างบุคคลอื่นและมีการปลอมลายมือชื่อ และบางคนถูกหลอกลวงให้มาลงชื่อ มีการเปิดโอกาสให้มีการยื่นถ้อยคำเพิ่มเติมขึ้นอีก และมีราษฎรบางคนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและบางรายได้ขอถอนรายชื่อไปแล้ว แต่กลับปรากฏชื่ออยู่ในบัญชีผู้เข้าชื่อด้วย

จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและคำวินิจฉัยยุทธรณ์ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สถานะเดิมตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับวิธีการเข้าชื่อกันของราษฎรอันจะมีผลตามกฎหมายว่า ...

เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการเข้าชื่อไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องพิจารณาถึงเจตนาของราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามว่าประสงค์จะให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งด้วยการเข้าชื่อกันซึ่งต้องทำเป็นหนังสือมีการลงลายมือชื่อและแนบเอกสารแสดงตนเพื่อยืนยันถึงการแสดงเจตนานั้น

การที่ราษฎรเข้าชื่อกันและมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ เรื่อง ขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน พร้อมรายชื่อของราษฎรจำนวน ๑๓๕ คน ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้มีการถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นการเข้าชื่อกันร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และการเข้าชื่อกันได้ทำเป็นหนังสือระบุชื่อ ที่อยู่ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อชัดเจนเพียงพอให้เข้าใจได้ว่าผู้ร้องขอเป็นใครและสามารถตรวจสอบได้ หนังสือร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการเข้าชื่อกันตามกฎหมาย และจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันทั้งหมด จึงต้องยึดถือตามหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นสำคัญ

สำหรับจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันดังกล่าวมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๑ หรือไม่ จำนวนเท่าใด และมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากการตรวจสอบเอกสารสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน แบบรับรองข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร จากฐานข้อมูลการทะเบียนของสำนักทะเบียนกลาง ปรากฏว่า มีผู้ร้องบางคนมิได้มีภูมิลำเนาและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามทะเบียนราษฎรมีชื่อในทะเบียนติดต่อกันไม่ถึงสามเดือน และไม่ได้เป็นผู้เข้าชื่ออยู่ในกลุ่มที่เข้าชื่ออยู่ในกลุ่มของราษฎร ดังนั้น ราษฎรที่มีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดี จึงมีจำนวน ๑๒๖ คน ส่วนราษฎรที่เข้าชื่อกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ นั้น ต้องยึดถือจำนวนราษฎรทั้งหมดที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะที่มีการยื่นหนังสือร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ฟ้องคดี

ในวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ จึงต้องใช้ฐานข้อมูลจำนวนราษฎร ณ เดือนเมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งจากฐานข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง พบว่า จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป ณ เดือนเมษายน ๒๕๕๔ มีจำนวน ๒๓๓ คน ซึ่งเป็นข้อมูลจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บข้อมูลจำนวนราษฎรโดยตรง จึงมีความน่าเชื่อถือ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีก็มีได้โต้แย้งคัดค้านจำนวนราษฎรดังกล่าว กรณีจึงต้องรับฟังว่า ราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ณ เดือนเมษายน ๒๕๕๔ มีจำนวน ๒๓๓ คน และในจำนวนนี้มีผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติในการเข้าชื่อจำนวน ๗ คน ดังนั้น จำนวนผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมดจึงเท่ากับ ๒๒๖ คน และจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันที่เข้าชื่อยื่นคำร้อง จึงมีจำนวนเท่ากับ ๑๑๓ คน การที่มีราษฎรเข้าชื่อกันให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งจำนวน ๑๒๖ คน จึงเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมดแล้ว คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๕๐/๒๕๕๘)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว การมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงต้องพิจารณา (๑) เจตนาของราษฎรที่เข้าชื่อกันโดยการทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อและแนบเอกสารแสดงตัวว่าประสงค์จะให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง (๒) พิจารณาคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของราษฎรที่เข้าชื่อกันว่าเป็นไปตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หรือไม่ (๓) พิจารณาจำนวนราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ณ เวลาที่ยื่นหนังสือร้องขอให้ถอดถอนว่ามีราษฎร ณ เวลาดังกล่าวจำนวนเท่าใด และ (๔) พิจารณาจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันและมีคุณสมบัติถูกต้องและไม่มีลักษณะต้องห้ามมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือไม่ ประกอบกับหากพิจารณาครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว นายอำเภอย่อมมีอำนาจที่จะถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้



เรื่องที่ ๓๐

การนับอายุและภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิเข้าซื้อที่ดินผู้ใหญ่บ้าน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๕/๒๕๖๓

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากราษฎรในหมู่บ้าน ยื่นหนังสือต่อนายอำเภอเพื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน พร้อมแนบบัญชีรายชื่อและสำเนาบัตร ประจำตัวประชาชนที่ลงลายมือชื่อรับรองสำเนา โดยอ้างถึงพฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้าน ที่ไม่เหมาะสมหลายประการ ซึ่งผู้ใหญ่บ้านโต้แย้งเรื่องคุณสมบัติของผู้เข้าซื้อดังกล่าว

สาระสำคัญ

การพิจารณาอายุของผู้ที่ยื่นหนังสือเพื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจาก ตำแหน่ง ผู้ยื่นหนังสือจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการยื่น เพื่อขอให้ถอดถอน มิใช่ของปีที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เมื่อราษฎรที่ยื่นหนังสือขอให้ถอดถอน ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งเป็นผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ จึงเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

ส่วนการนับวันที่ผู้มีสิทธิเข้าซื้อที่ดินมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อ ในทะเบียนบ้านไม่น้อยกว่า ๓ เดือน จะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านถึงวันที่ผู้นั้นยื่นหนังสือขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจาก ตำแหน่ง

ดังนั้น เมื่อมีราษฎรซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์และมีชื่อในทะเบียนบ้านไม่น้อยกว่าเวลาที่กฎหมายกำหนด ยื่นหนังสือขอให้ ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เป็นจำนวนที่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามที่กฎหมายกำหนด คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง จึงชอบด้วยกฎหมาย

การนับอายุและภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน !

ในยามเดือดร้อน ... ราษฎรก็มักจะนึกถึง “ผู้ใหญ่บ้าน” เป็นที่พึ่งลำดับแรก ๆ เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทสำคัญในการดูแลทุกข์สุขและความปลอดภัยของราษฎรภายในหมู่บ้าน รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามนโยบายของทางราชการ แก้ปัญหาและติดต่อประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสริมสร้างความสามัคคีในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นผู้นำและผู้แทนของชุมชนที่มีความผูกพันใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด และยังเป็นกระบอกเสียงที่สำคัญของราษฎรอีกด้วย

แต่หากผู้ใหญ่บ้านมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นในด้านการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่หรือในด้านความประพฤติส่วนตัวก็ดี จนทำให้ราษฎรหมดความไว้วางใจราษฎรซึ่งเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านเข้ามาดำรงตำแหน่ง ก็อาจใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

โดยกฎหมายดังกล่าวให้สิทธิกับราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมด เข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง และให้นายอำเภอเป็นผู้สั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ มาตรา ๑๑ ดังกล่าว ได้กำหนดว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (๑) มีสัญชาติไทย และมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือก (๒) ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช (๓) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ (๔) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือนจนถึงวันเลือก

ประเด็นที่น่าสนใจ ซึ่งเป็นข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง คือ การนับอายุของผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือกหรือของปีที่มีการเข้าชื่อถอดถอน ? และการเริ่มนับวันที่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนนั้นมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านไม่น้อยกว่า ๓ เดือน จนถึงวันเลือกหรือจนถึงวันที่เข้าชื่อถอดถอน ?

โดยทั้ง ๒ กรณีดังกล่าว จะมีหลักเกณฑ์ในการเริ่มนับระยะเวลาอย่างไร ติดตามได้จากคอลัมน์ระเบียบกฎหมายที่นำมาฝากในฉบับนี้ครับ ...

เหตุของคดี ... เกิดขึ้นขณะที่นายทองทัพบดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรในหมู่บ้านได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ พร้อมแนบบัญชีรายชื่อ

และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของราษฎรที่ลงลายมือชื่อรับรองสำเนา โดยหนังสือดังกล่าว อ้างถึงพฤติกรรมของนายทองทับที่ไม่เหมาะสมหลายประการ

นายอำเภอจึงมอบหมายให้ปลัดอำเภอเป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ผ่านการเพิ่มชื่อ-ถอนชื่อภายในกำหนดแล้ว มีจำนวน ๔๙๘ คน ฉะนั้น จำนวนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านก็คือ ๒๔๙ คน โดยจำนวนราษฎรที่ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนและมีความประสงค์ให้ถอดถอนนายทองทับออกจากตำแหน่งมีจำนวน ๒๖๗ คน ซึ่งเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือก นายอำเภอจึงออกคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ให้นายทองทับพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง

นายทองทับยื่นอุทธรณ์คำสั่ง ซึ่งนายอำเภอเห็นว่าอุทธรณ์ในส่วนที่อ้างว่า มีการเข้าชื่อโดยไม่สุจริตและมีการให้อามีสินจ้างเป็นค่าตอบแทนในการลงชื่อถอดถอนจำนวน ๓ คน นั้นสามารถรับฟังได้ จึงให้เพิกถอนการลงชื่อของราษฎรทั้ง ๓ คน คงเหลือจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อขอให้นายทองทับออกจากตำแหน่ง จำนวน ๒๖๔ คน ซึ่งยังเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงเสนออุทธรณ์ข้างต้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าการดำเนินการของนายอำเภอชอบด้วยกฎหมายแล้ว

นายทองทับไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งและขอให้ตนกลับเข้ารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

ประเด็นของคดี คือ คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่และชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งใน ๒ ประเด็น คือ

(๑) ราษฎรที่ร่วมเข้าชื่อถอดถอนตนออกจากตำแหน่ง จำนวน ๒๒ คน เป็นผู้ที่มีอายุไม่ครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาอายุของผู้ที่ยื่นหนังสือร้องเรียนเพื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ผู้ยื่นหนังสือจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการยื่นเพื่อขอให้ถอดถอน มิใช่ของปีที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น เมื่อราษฎรจำนวน ๒๒ คน ที่ยื่นหนังสือขอให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง เป็นผู้ที่เกิดระหว่างวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๖ – วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๙ (ปีที่มีการยื่นขอให้ถอดถอน) ราษฎรจำนวนนี้จึงเป็นผู้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ อันมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

(๒) นายฉลองซึ่งเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อถอดถอนหนึ่งราย เป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านไม่ครบ เวลา ๓ เดือน

ศาลพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวจะต้องเริ่มนับวันที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านถึงวันที่ผู้นั้นยื่นหนังสือขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓ เดือน เมื่อปรากฏว่านายฉลองมีภูมิลำเนา

หรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตั้งแต่วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ซึ่งหากนับถึงวันที่ นายฉลองเข้าชื่อถอดถอน คือ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ จึงมีระยะเวลาเกินกว่า ๓ เดือน แล้ว ดังนั้น นายฉลองจึงมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องถิ่นฯ โดยมีสิทธิเข้าชื่อขอให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้

เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า มีราษฎรที่เข้าชื่อกันขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง จำนวน ๒๖๗ คน และมีราษฎรที่เข้าชื่อเพราะได้รับการชักจูงโดยไม่สุจริตและมีการให้อามิสสินจ้าง จำนวน ๓ คน คงเหลือราษฎรที่ลงชื่อขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง จำนวน ๒๖๔ คน อันเป็นจำนวนที่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นคำสั่งที่ชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๕/๒๕๖๓)

คดีดังกล่าว ... ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการสำหรับ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่พิจารณาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีสิทธิในการเลือกผู้แทนชุมชน และมีสิทธิในการถอดถอนผู้แทนดังกล่าวที่ตนเห็นว่าไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ โดยการนับอายุ ของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการยื่นหนังสือขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน มิใช่ปีที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ส่วนคุณสมบัติในเรื่องภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิถอดถอน ก็จะต้อง เริ่มนับวันที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้น ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน โดยให้นับถึงวันที่ผู้นั้นยื่นหนังสือขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง มิใช่ให้นับถึงวันที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ คดีดังกล่าวยังถือเป็นอุทธรณ์สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ที่เมื่อได้รับเลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งแล้ว จะต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เหมาะสมและเป็นที่ ไว้วางใจของราษฎรภายในหมู่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดในด้านการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไป อย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งยังต้องดำรงตนในเรื่องส่วนตัวหรือพฤติกรรมส่วนตัว ที่จะต้องเป็นแบบอย่างที่ดี ไม่มีพฤติกรรมใด ๆ อันจะสื่อแสดงให้เห็นว่าอาจจะนำมาซึ่ง ความเสื่อมเสียและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของตำแหน่งหน้าที่ หรืออาจก่อให้เกิด ความเสียหายต่องานราชการได้ มิเช่นนั้น อาจต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุราษฎรเข้าชื่อ ให้ถอดถอนได้ครับ



เรื่องที่ ๓๑

การแสดงเจตนาของราษฎร ... ที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๓/๒๕๖๓

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีราษฎรเข้าชื่อและยื่นหนังสือต่อนายอำเภอ ขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยลายมือชื่อในหนังสือถึงนายอำเภอเพื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน กับลายมือชื่อที่ลงในวันที่มาแสดงตนต่อคณะกรรมการตรวจคุณสมบัติฯ พบว่าบางรายไม่เหมือนกัน

สาระสำคัญ

แม้ว่าผู้ลงลายมือชื่อในหนังสือถึงนายอำเภอเพื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง กับลายมือชื่อที่ลงในวันที่มาแสดงตนต่อคณะกรรมการตรวจคุณสมบัติและการแสดงเจตนาลงลายมือชื่อของราษฎรผู้เข้าชื่อ บางรายลายมือชื่อจะไม่เหมือนกัน แต่การแจ้งรายชื่อในหนังสือถึงนายอำเภอเพื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นที่แสดงถึงจำนวนราษฎรที่ประสงค์จะให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อเจ้าของชื่อได้มาแสดงตนโดยนำบัตรประจำตัวประชาชนมาลงชื่อแสดงเจตนาต่อหน้าคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ อีกครั้งหนึ่ง จึงถือเป็นการรับรองลายมือชื่อของตนเองและเป็นการแสดงเจตนาที่สมบูรณ์แล้ว หากมีลายมือชื่อที่จะแตกต่างกันบ้างก็ไม่มีผลทำให้การเข้าชื่อถอดถอนไม่สมบูรณ์แต่อย่างใด

ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมาย

การแสดงเจตนาของราษฎร ... ที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน

กรณีราษฎรเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านนั้น นายปกครองได้เคยนำเสนอเกี่ยวกับประเด็น การนับอายุของผู้มีสิทธิเข้าชื่อว่าจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการยื่นหนังสือขอให้ถอดถอน ส่วนภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอน จะต้องเริ่มนับวันที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้น ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน โดยนับถึงวันที่ผู้นั้นยื่นหนังสือขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน

สำหรับฉบับนี้ ... มาเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณสมบัติของราษฎรผู้เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน กรณีลายมือชื่อในหนังสือขอถอดถอนกับลายมือชื่อที่ลงในวันมาแสดงตนว่ามีเจตนาจะถอดถอนผู้ใหญ่บ้านตามที่ยื่นหนังสือไว้ นั้น ปรากฏว่ามีบางรายที่ลายมือชื่อไม่เหมือนกัน เช่นนี้ ... จะมีผลอย่างไรต่อการนับจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนหรือไม่ มาดูรายละเอียดของคดีกันครับ ...

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ต่อมา มีราษฎรจำนวน ๑๑๘ ราย ได้เข้าชื่อและยื่นหนังสือต่อนายอำเภอ ขอให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่ามีความผิดทางอาญาและมีความผิดตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ เช่น ทะเลาะกับลูกบ้าน มีการปลอมลายมือชื่อผู้ตรวจสอบโครงการ SML เป็นต้น

หลังจากนั้น นายอำเภอได้มีประกาศการยืนยันการลงลายมือชื่อของราษฎรที่เข้าชื่อขอให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง โดยให้ราษฎรที่เข้าชื่อมาแสดงตนและแสดงเจตนาต่อคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและการแสดงเจตนาลงลายมือชื่อของราษฎรผู้เข้าชื่อ ซึ่งปรากฏว่ามีผู้มาแสดงตนและแสดงเจตนา รวมจำนวน ๑๐๐ คน โดยมีจำนวนเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและรายงานความเห็นเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง อีกทั้งมีราษฎรบางรายที่ลายมือชื่อในหนังสือไม่เหมือนกับลายมือชื่อที่ลงในวันที่มาแสดงตนต่อคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งพิพากษาแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้วยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีมีประเด็นพิจารณาว่า การที่นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ?

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใด เหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ ...

(๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้น จากตำแหน่ง

(๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวน ของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ...

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสรุปได้ว่า คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ ได้มีหนังสือรายงานต่อนายอำเภอ โดยพิจารณาจากฐานข้อมูลระบบทะเบียนราษฎรแล้วพบว่า ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน (ราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม) มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๘๙ คน โดยจำนวนราษฎรผู้ลงลายมือชื่อให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดี ๑๑๘ คน นั้น หลังจากที่ได้ตรวจสอบ คุณสมบัติและจากการที่ราษฎรดังกล่าวได้มาแสดงตนต่อคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ คงเหลือผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม จำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย

การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แม้ว่า ... ผู้ลงลายมือชื่อในหนังสือถึงนายอำเภอกับลายมือชื่อที่ลงในวันที่มา แสดงตน บางรายลายมือชื่อจะไม่เหมือนกัน แต่การแจ้งรายชื่อในหนังสือถึงนายอำเภอ เพื่อขอให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนั้น เป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นที่แสดงถึงจำนวนราษฎร ที่ประสงค์จะให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อเจ้าของชื่อได้มาแสดงตนโดยนำบัตร ประจำตัวประชาชนมาลงชื่อแสดงเจตนาต่อหน้าคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ อีกครั้งหนึ่ง จึงถือเป็นการรับรองลายมือชื่อของตนเองและเป็นการแสดงเจตนาที่สมบูรณ์แล้ว หากมีลายมือชื่อที่จะแตกต่างกันบ้างก็ไม่มีผลทำให้การเข้าชื่อถอดถอนไม่สมบูรณ์แต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๓/๒๕๖๓)

สรุปได้ว่า ... การที่ราษฎรเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ได้เข้าชื่อถอดถอน ผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ นั้น เป็นคนละกรณีกับ (๗) ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวน ของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง โดยการเข้าชื่อ

ของราษฎรตาม (๖) ดังกล่าว หากมีจำนวนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอ
ก็มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ศาลปกครองยังได้วางหลักการกรณีลายมือชื่อในหนังสือถึงนายอำเภอ
เพื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านถือเป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้น โดยสาระสำคัญคือการทำเจ้าของชื่อ
ได้มาแสดงตนโดยนำบัตรประจำตัวประชาชนมาลงชื่อแสดงเจตนาต่อหน้าเจ้าหน้าที่ ซึ่งย่อมถือเป็น
การรับรองลายมือชื่อของตนเองและเป็นการแสดงเจตนาที่สมบูรณ์แล้ว



เรื่องที่ ๓๒

มีชื่อในทะเบียนบ้านแต่ไม่ได้อาศัยจริง ...

มีสิทธิยื่นถอดถอน ผ.ญบ. หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๓๙/๒๕๖๕

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากราษฎรในพื้นที่เข้าชื่อขอให้นายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง โดยราษฎรบางรายที่ร่วมเข้าชื่อถอดถอนมีชื่อในทะเบียนบ้าน แต่ไม่ได้อาศัยอยู่จริงในพื้นที่

สาระสำคัญ

ภูมิฐานะของบุคคลธรรมดา นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ บัญญัติให้หมายถึงถิ่นอันบุคคลมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ โดยบุคคลธรรมดาอาจมีถิ่นที่อยู่หลายแห่งซึ่งอยู่สลับเปลี่ยนกันไปหรือมีหลักแหล่งที่ทำการงานเป็นปกติหลายแห่งและจะถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาก็ได้ และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “ภูมิลำเนาย่อมเปลี่ยนไปด้วยการย้ายถิ่นที่อยู่ พร้อมด้วยเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา” ประกอบกับพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ (ใช้บังคับขณะยื่นถอดถอน) มาตรา ๒๙ บัญญัติให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นผู้ที่อยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บุคคลหนึ่งอาจมีภูมิลำเนาได้หลายแห่ง ทั้งท้องที่ที่เป็นถิ่นอันบุคคลนั้นได้มีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ และท้องที่ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงการมีชื่อในทะเบียนบ้านเป็นเงื่อนไขประการสำคัญ เมื่อราษฎรทั้ง ๑๘ ราย (ที่ร่วมเข้าชื่อถอดถอน) ยังคงมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านและไม่ได้ย้ายภูมิลำเนาออกจากหมู่บ้าน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ประกอบมาตรา ๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังคงถือว่าราษฎร ๑๘ ราย นี้ อยู่และมีภูมิลำเนาตามที่ปรากฏในทะเบียนบ้านนั้น แม้ว่าจะไม่ได้อาศัยอยู่จริงในพื้นที่ อีกทั้งราษฎรดังกล่าวไม่ได้แสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา เช่น ย้ายออกจากทะเบียนบ้าน กรณีจึงยังถือว่าเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่นั้น

ดังนั้น ราษฎรทั้ง ๑๘ ราย จึงเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๗๕ และเมื่อจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดในหมู่บ้านนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมาย

**มีชื่อในทะเบียนบ้านแต่ไม่ได้อาศัยจริง ...
มีสิทธิยื่นถอดถอน ผญบ. หรือไม่ ?**

กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ได้กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน (ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกทั้งหมด) สามารถเข้าชื่อกันร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อหมู่บ้าน ซึ่งประเด็นพิพาท เกี่ยวกับการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านนี้ ... นายปกครองได้เคยนำเสนอไว้ใน “คอลัมน์ระเบียบ กฎหมาย” ไปแล้วหลายคดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการลงลายมือชื่อในหนังสือแสดงเจตนาขอให้ถอดถอน ผู้ใหญ่บ้าน การนับอายุของผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอน การเริ่มนับวันที่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอน มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน ฯลฯ

สำหรับคดีปกครองนำรัฐที่หยิบยกมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ ... เป็นอีกกรณีพิพาทหนึ่ง เกี่ยวกับการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน โดยเป็นประเด็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของ ผู้เข้าชื่อถอดถอนซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน แต่ไม่ได้อาศัยอยู่จริงในบ้านดังกล่าว เช่นนี้ ... จะถือว่า บุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน อันเป็นคุณสมบัติข้อหนึ่งของผู้มีสิทธิเข้าชื่อขอให้ ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

มาติดตามหาคำตอบไปกับนายปกครองกันเลยครับ ...

เหตุของคดีเกิดเมื่อครั้งที่ ... ผู้ใหญ่ลีซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๒ ได้ถูกราษฎรในพื้นที่ เข้าชื่อขอให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง นายอำเภอจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงซึ่งมีราษฎรมาแสดงตนต่อหน้าคณะกรรมการฯ และลงลายมือชื่อเพื่อแสดงเจตนา ให้ผู้ใหญ่ลีพ้นจากตำแหน่งตามแบบที่อำเภอจัดทำขึ้นจำนวนทั้งสิ้น ๑๑๑ คน (จากผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมด ๑๙๙ คน) เป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๑ คน และมีผู้ขอถอนการเข้าชื่อจำนวน ๑ คน จึงคงเหลือผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอน จำนวน ๑๐๙ คน อันเป็นกรณีที่มีราษฎรเข้าชื่อกันจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิ เลือกผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่ลีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

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

ก่อนที่จะไปศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ... เรามาดูข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ในคดีซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๗๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม **มาตรา ๑๑** บัญญัติว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ ... (๔) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการ ทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก”

และมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติให้นายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง

คดีนี้ผู้ใหญ่ลี้ได้โต้แย้งว่า มีชาวบ้านที่เข้าชื่อจำนวน ๑๘ คน มีชื่อในทะเบียนบ้าน แต่ไม่ได้อาศัยอยู่จริงในพื้นที่ จึงเป็นผู้ไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน ซึ่งขาดคุณสมบัติในการเข้าชื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ทำให้มีผู้เข้าชื่อถอดถอนตนไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้

กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้มีชื่อในทะเบียนบ้าน แต่ไม่ได้อาศัยอยู่จริงในพื้นที่ ถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านตามที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้บัญญัติคุณสมบัติของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้าน โดยให้ถือเป็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านด้วย ซึ่ง “ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา” นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ บัญญัติให้หมายถึงถิ่นอันบุคคลมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ โดยบุคคลธรรมดาอาจมีถิ่นที่อยู่หลายแห่งซึ่งอยู่สลับเปลี่ยนกันไปหรือมีหลักแหล่งที่ทำการงานเป็นปกติหลายแห่ง และจะถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาก็ได้ และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “ภูมิลำเนาย่อมเปลี่ยนไปด้วยการย้ายถิ่นที่อยู่ พร้อมด้วยเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา” ประกอบกับพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ (ใช้บังคับขณะนั้น) มาตรา ๒๙ บัญญัติให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นผู้ที่อยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บุคคลหนึ่งอาจมีภูมิลำเนาได้หลายแห่ง ทั้งท้องที่ที่เป็นถิ่นอันบุคคลนั้นได้มีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ และท้องที่ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงการมีชื่อในทะเบียนบ้านเป็นเงื่อนไขประการสำคัญ

เมื่อราษฎรทั้ง ๑๘ ราย ดังกล่าว ยังคงมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านและไม่ได้ย้ายภูมิลำเนาออกจากหมู่บ้าน โดยมีรายชื่อตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ประกอบมาตรา ๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว **ยังคงถือว่าราษฎร ๑๘ ราย นี้ อยู่และมีภูมิลำเนาตามที่ปรากฏในทะเบียนบ้านนั้น** แม้ว่าจะไม่ได้อาศัยอยู่จริงในพื้นที่ และเมื่อราษฎรดังกล่าวไม่ได้แสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา เช่น ย้ายออกจากทะเบียนบ้าน กรณีจึงยังถือว่าเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่นั้น

ดังนั้น ราษฎรทั้ง ๑๘ ราย จึงเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เมื่อจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดในหมู่บ้านนั้น การที่นายอำเภอสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และการที่

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ จึงขอด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๓๙/๒๕๖๕)

คดีดังกล่าว ... ศาลปกครองได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการเข้าชื่อ
ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านในประเด็นคุณสมบัติเรื่องภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

๑. การที่นายอำเภออาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ
สั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามที่ราษฎรเข้าชื่อกันขอให้ถอดถอนนั้น ต้องประกอบด้วย
เงื่อนไข ๒ ประการ คือ (๑) ราษฎรที่เข้าชื่อต้องเป็นราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มี
ลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และ (๒) ราษฎรที่เข้าชื่อต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า
กึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดในหมู่บ้านนั้น

๒. คุณสมบัติข้อหนึ่งของผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน คือ ต้องมีภูมิลำเนา
หรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้น
ซึ่งบุคคลธรรมดาอาจมีภูมิลำเนาได้หลายแห่ง โดยจะต้องคำนึงถึงการมีชื่อในทะเบียนบ้านเป็นสำคัญ
และการที่บุคคลธรรมดาจะเปลี่ยนภูมิลำเนาได้นอกจากต้องมีการย้ายถิ่นที่อยู่แล้ว ยังต้องแสดงเจตนา
ให้ปรากฏชัดแจ้งด้วยว่าต้องการที่จะเปลี่ยนภูมิลำเนา เช่น การย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้าน
ในกรณีที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน แม้จะไม่ได้อาศัยอยู่จริง จึงยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าบุคคลนั้น
ต้องการจะเปลี่ยนภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ หากไม่มีการแสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งร่วมด้วย
ดังนั้น ราษฎรที่มีชื่อในทะเบียนบ้านติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน จนถึงวันที่เข้าชื่อ
ขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน แม้จะไม่ได้อาศัยอยู่จริงในพื้นที่ ก็ยังถือเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อขอให้
นายอำเภอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่งได้



เรื่องที่ ๓๓

ราษฎรเข้าซื้อร้องขอเกินกึ่งหนึ่ง ...
ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๔/๒๕๖๐

ประเด็นข้อพิพาท

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีราษฎรเกินกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามฯ เข้าซื้อกันร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่าผู้ใหญ่บ้านบริหารงานไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง ใช้อำนาจส่อไปในทางทุจริต ใช้คำพูดหยาบคาย

สาระสำคัญ

บทบัญญัติในมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง มีองค์ประกอบของกฎหมายสองประการ คือ (๑) องค์ประกอบในส่วนของจำนวนราษฎร กล่าวคือ ต้องมีจำนวนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในหมู่บ้านนั้น ลงชื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง และ (๒) องค์ประกอบในส่วนของคุณสมบัติของราษฎรผู้ลงชื่อ กล่าวคือ ราษฎรที่ลงชื่อนั้น ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ดังกล่าว

เมื่อหนังสือร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งที่ส่งถึงนายอำเภอ ระบุอย่างชัดเจน ว่าราษฎรที่เข้าซื้อกันตามบัญชีรายชื่อที่แนบมาพร้อมหนังสือมีความประสงค์ให้นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และปรากฏข้อเท็จจริงถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดทั้งสองประการ นายอำเภอยอมมีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้ทันที โดยไม่ต้องสอบสวนหรือตรวจสอบว่าผู้ใหญ่บ้านคนดังกล่าวมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่อย่างไรหรือไม่

ส่วนข้อกล่าวอ้างของราษฎรที่ระบุนามในหนังสือร้องขอดังกล่าว ที่ว่าผู้ใหญ่บ้าน มีพฤติกรรมบริหารงานไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง ใช้อำนาจส่อไปในทางทุจริต ใช้คำพูดหยาบคาย เป็นเพียงการกล่าวอ้างถึงมูลเหตุเพื่อประกอบการเข้าซื้อถอดถอนเท่านั้น ไม่ใช่กรณีการร้องเรียนเพื่อให้มีการสอบสวนลงโทษผู้ใหญ่บ้านจากมูลเหตุดังกล่าว

ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งและคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ราษฎรเข้าชื่อร้องขอเกินกึ่งหนึ่ง ... ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง

คดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์ “ระเบียบกฎหมาย” ฉบับนี้ มีประเด็นเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านเพราะเหตุที่ราษฎรเกินกึ่งหนึ่งของราษฎรทั้งหมดที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เข้าชื่อร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง และนายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

แต่ผู้ใหญ่บ้านที่ต้องพ้นจากตำแหน่งได้โต้แย้งว่า มูลเหตุของการเข้าชื่อของราษฎร เป็นเรื่องการกล่าวหาเกี่ยวกับการบริหารงานโดยไม่ชอบ แต่นายอำเภอไม่ได้ตรวจสอบประเด็นตามข้อร้องเรียนและพฤติกรรมการบริหารงาน จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลังจากยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้องนายอำเภอ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ประเด็นปัญหา คือ การที่ราษฎรตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเข้าชื่อกันร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งโดยมีประเด็นกล่าวหาเกี่ยวกับการบริหารงานไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายอำเภอจะต้องสอบสวนประเด็นหรือพฤติการณ์ดังกล่าวหรือไม่ ?

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุด มีคำวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประเด็นเกี่ยวกับจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้รับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า จำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันจำนวนทั้งสิ้น ๒๖๑ คน โดยราษฎรจำนวน ๒๓๓ คน ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงยืนยันความประสงค์เดิมที่ขอให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งแล้วลงลายมือชื่อในหนังสือร้องเรียน เมื่อผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งเมื่อเทียบกับจำนวนราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเลือกผู้ใหญ่บ้านจากระบบฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอ ณ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งมีจำนวน ๔๓๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๓.๐๗๕ จึงมีจำนวนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติเข้าชื่อกันขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง

ประเด็นข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มีองค์ประกอบของกฎหมายสองประการ คือ

(๑) องค์ประกอบในส่วนของจำนวนราษฎร กล่าวคือ ต้องมีจำนวนราษฎร ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในหมู่บ้านนั้น ลงชื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง และ

(๒) องค์ประกอบในส่วนของคุณสมบัติของราษฎรผู้ลงชื่อ กล่าวคือ ราษฎรที่ลงชื่อนั้นต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ดังนั้น องค์ประกอบของกฎหมายหรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอ มีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีเพียงสองประการ ดังกล่าวเท่านั้น

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดทั้งสองประการ นายอำเภอก็มีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกราษฎรเข้าชื่อถอดถอนพ้นจากตำแหน่งได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องสอบสวนหรือตรวจสอบว่าผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ หรือมีพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่อย่างไร หรือไม่

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวว่าเป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้ความสำคัญสูงสุดกับเจตจำนงของราษฎรในท้องที่ในการเลือกผู้นำหรือผู้แทนของตนที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลชุมชนโดยทั่วไปและประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ตนและราษฎรในท้องที่นั้น ๆ โดยรวม เพื่อให้ได้ผู้นำหรือผู้แทนที่ราษฎรส่วนใหญ่เห็นพ้องร่วมกันอย่างแท้จริง เมื่อหนังสือร้องขอให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งที่ส่งถึงนายอำเภอ ระบุอย่างชัดแจ้งว่าราษฎรที่เข้าชื่อกันตามบัญชีรายชื่อที่แนบมาพร้อมหนังสือ มีความประสงค์ให้นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงมิใช่เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการทำหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านหรือเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีหรือเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) และ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่นายอำเภอจะต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ปรากฏชัดตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

ส่วนข้อกล่าวอ้างของราษฎรที่ระบุมาในหนังสือที่เกี่ยวกับว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมบริหารงานไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง ใช้อำนาจส่อไปในทางทุจริต ใช้คำพูดหยาบค้าย เป็นเพียงการกล่าวอ้างถึงมูลเหตุเพื่อประกอบการเข้าชื่อถอดถอนเท่านั้น มิใช่กรณีการร้องเรียนเพื่อให้มีการสอบสวนลงโทษผู้ฟ้องคดีจากมูลเหตุดังกล่าวดังที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๔/๒๕๖๐)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้วางหลักปฏิบัติราชการว่า มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ให้ความสำคัญกับเจตจำนงของราษฎรในท้องที่ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น เมื่อราษฎรเข้าชื่อกันร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง นายอำเภอมีหน้าที่ตรวจสอบ ๒ เรื่อง คือ (๑) จำนวนราษฎร

และ (๒) คุณสมบัติของราษฎรผู้ลงชื่อ เมื่อครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอ มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้ โดยไม่ต้องสอบสวนหรือตรวจสอบว่า ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง หน้าที่หรือไม่



ที่ปรึกษา

นางสมฤดี ธีบุญศิริ
นายประพัฒน์ ต้นสุวรรณนนท์

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นายวิริยะ วัฒนสุขชาติ
นางสาวธัญธร ปังประเสริฐ
นางสาวจารุณี กิจตระกูล
นางสาวจิตาภา มุสิกชนเสฏฐ์
นางพิมพ์จิต วงศ์สุวรรณ
นางสาวนิชาภา เขียนสายอ
นางสาวสุชาดา ศรีเกลี้ยง
นายวัฒนา ขวัญสุด
นางสาวดาริกา หวนสุริยา
นางสาวสมฤทัย วิชาลาภรณ์
นางสาวกชพร นิคมเขต

ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน



จัดทำโดย

สำนักงานศาลปกครอง
สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
กลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง
120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0 2141 1111
สายด่วน 1355
www.admncourt.go.th