

ย้ายคนเข้าทะเบียนบ้านเพื่อหวังชนะเลือกตั้ง ... พันตำแหน่งนะครับ !!!



โดย... ลุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

ส่วนที่ 1 เลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านต้องสุจริตและเป็นธรรม

เมื่อสัปดาห์ที่แล้วลุงเป็นธรรมได้นำเสนอบางแง่มุมของอำนาจศาลในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะกรณีคำสั่งเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกของผู้สมัครเป็นการชั่วคราว และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งเขตใดเขตหนึ่ง หรือที่เรียกกันว่า “ใบส้ม” ซึ่งกรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

มาถึงสัปดาห์นี้ลุงเป็นธรรมก็ยังอยากรำเสนอคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ท่านผู้อ่านได้สาระความรู้ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาต่อจากนี้ไป หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะต้องมีการจัดให้มีการเลือกตั้งในแต่ละระดับ เพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นไปโดยเรียบร้อย ตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตยครับ...

อย่างที่ทุกท่านทราบดีว่า ... การเลือกตั้งเป็นการแสดงออกและใช้สิทธิทางการเมืองของประชาชนในการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงแทนตนหรือบริหารกิจการบ้านเมือง ตั้งแต่การเลือกตั้งในระดับประเทศ อย่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเช่นการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งก็ล้วนต้องการคนดีคนเก่งเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว

ฉะนั้น ... ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับใดก็ตาม ต้องบริสุทธิ์ยุติธรรมและเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายครับ !!!

อุทาหรณ์เกี่ยวกับคดีปกครองที่นำมาเสนอในวันนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งในหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดครับ ! นั่นก็คือ ... “การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน” หลายท่านอาจจะสงสัยว่าการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านมีประเด็นพิพาทที่จะต้องขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วยหรือ ... มีครับ ! ลุงเป็นธรรมมีตัวอย่างข้อพิพาทจะเล่าให้ฟังครับ ...

คดีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้นายเจนภพ (นามสมมติ) ผู้ใหญ่บ้านแห่งหนึ่งพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากว่านายเจนภพได้ทำการย้ายชื่อบุคคลภายนอกหมู่บ้านจำนวน 12 ราย เข้ามาในทะเบียนบ้านของคนในหมู่บ้านเพื่อหวังผลให้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม นายเจนภพไม่เห็นด้วยครับ ! ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

นายเจนภพ (ผู้ฟ้องคดี) จึงยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้แย้งด้วยว่า การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2555 ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2557 ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา 13 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

ประเด็นปัญหาที่สำคัญของเรื่องนี้จึงมีอยู่ 2 เรื่องครับ (1) **การย้ายบุคคลภายนอกเข้ามาในหมู่บ้าน มีผลโดยตรงทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่** และ (2) **คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งให้นายเจนภพพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเมื่อพ้นระยะเวลา 90 วัน มีผลทำให้คำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ???**

ส่วนที่ 2 ย้ายคนเข้าทะเบียนบ้านเพื่อหวังชนะเลือกตั้ง ... พ้นตำแหน่งนะครับ !!!

ก่อนที่จะทราบผลของคดีนี้ เรามาทำความรู้จักกับตำแหน่ง “ผู้ใหญ่บ้าน” ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เราคุ้นเคยกันมานานสักนิดดีไหมครับ ! ... ผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งของผู้นำชุมชนที่อยู่คู่สังคมไทยมาอย่างยาวนาน ในอดีตชาวบ้านพร้อมใจกันเลือกบุคคลซึ่งเป็นที่เคารพนับถือและอุปโลกนขึ้นมาเป็นผู้นำ หรือในบางท้องถิ่นที่อาจเรียกว่านายบ้าน จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งกำหนดให้แต่ละหมู่บ้านต้องมีผู้ใหญ่บ้าน 1 คน มีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน และจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปี

ส่วนวิธีการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจะเป็นผู้ใหญ่บ้าน ก็ให้ **ราษฎรในหมู่บ้านนั้นที่มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกตั้ง** ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้ที่ตนเห็นสมควรจะดำรงตำแหน่ง **ซึ่งต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม** โดยผู้ที่มีคะแนนสูงสุดก็จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 ถึงมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้ที่พยายามย้ายคนเข้าทะเบียนบ้านเพื่อหวังที่จะชนะการเลือกตั้งดังกล่าวนั่นเองครับ เช่นคดีพิพาทตามอุทธรณ์นี้ ข้อเท็จจริงปรากฏในชั้นพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดว่า นายอำเภอได้จัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งหนึ่งซึ่งมีผู้สมัครจำนวนสองรายคือ ผู้ฟ้องคดีและนายสมนึก (นามสมมติ) ผลการเลือกปรากฏว่านายสมนึก ได้คะแนน 66 คะแนน ส่วนผู้ฟ้องคดีได้คะแนน 79 คะแนน นายอำเภอจึงแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ต่อมา นายสมนึกได้ยื่นหนังสือคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวต่อนายอำเภอว่า การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ย้ายบุคคลภายนอกหมู่บ้านเข้ามาอยู่ในพื้นที่จำนวน 13 ราย ซึ่งข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนตรงกับที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำไว้ว่า **ได้มีการย้ายบุคคลภายนอกหมู่บ้านเข้ามาในทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีจำนวน 8 ราย บ้านของบิดาผู้ฟ้องคดี จำนวน 3 ราย และบ้านญาติของผู้ฟ้องคดีอีกจำนวน 1 ราย โดยบุคคลเหล่านั้นไม่ได้อาศัยอยู่จริง แต่ได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ด้วย รวมจำนวนทั้งสิ้น 12 ราย ส่วนอีกหนึ่งรายเป็นการย้ายเข้ามาอาศัยในบ้านของบุคคลอื่นอยู่จริงโดยไม่เกี่ยวข้องกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้**

จึงมีปัญหาว่า **การย้ายบุคคลภายนอกเข้ามาในทะเบียนบ้านของคนในหมู่บ้าน โดยไม่ได้อยู่อาศัยจริง แต่ได้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน จะทำให้การเลือกตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ???**

ในประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การย้ายชื่อบุคคลอื่นจากภายนอกหมู่บ้านเข้ามาในทะเบียนบ้านของราษฎรในหมู่บ้านจำนวน 12 ราย โดยไม่ได้อาศัยอยู่จริง บุคคลที่ย้ายเข้ามาจึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และการที่บุคคลทั้ง 12 รายดังกล่าวได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านทุกราย จากจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวน 145 ราย ผลการเลือกปรากฏว่า คะแนนที่ได้รับเลือกของผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากนายสมนึกเพียง 13 คะแนน **การย้ายชื่อของบุคคลภายนอกหมู่บ้านเข้ามาในหมู่บ้านดังกล่าว จึงมีผลโดยตรงต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้จึงไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม** ตามมาตรา 13 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่วนประเด็นในเรื่องระยะเวลาของการออกคำสั่งนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าตามมาตรา 13 วรคห้ำ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม พ้นจากตำแหน่งภายใน 90 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติผลในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งภายในกำหนดระยะเวลาว่าจะส่งผลกระทบต่อคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีอย่างไร ดังนั้น ระยะเวลา 90 วันตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นเพียงระยะเวลาที่กฎหมายมีเจตนาให้มีผลเป็นการเร่งรัดการปฏิบัติราชการเท่านั้น ไม่ใช่ระยะเวลาบังคับเด็ดขาดว่าหากสั่งเมื่อพ้นเวลา 90 วันแล้วจะมีผลทำให้คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว !!!

(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1157/2561 และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

การเลือกตั้งตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับใด ต่างก็มีเจตจำนงให้การเลือกตั้งนั้นดำเนินไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด อย่างในกรณีของการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านที่มีการนำคนนอกย้ายเข้ามาในทะเบียนบ้านของคนในหมู่บ้าน โดยหวังผลให้มีคะแนนเสียงเลือกตั้งเพิ่มขึ้นนี้ ข้อพิจารณาสำคัญที่ศาลปกครองสูงสุดนำมาเป็นฐานในการวินิจฉัยว่าเป็นการทำให้การเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คือ 1) มีการย้ายบุคคลภายนอกเข้ามาในทะเบียนบ้านของคนในหมู่บ้านโดยไม่ได้อยู่อาศัยจริงจำนวน 12 ราย 2) บุคคลดังกล่าวได้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ทุกราย และ 3) คะแนนที่ได้รับเลือกของผู้สมัครรับเลือกตั้งสองรายแตกต่างกันจำนวน 13 คะแนน ดังนั้น การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อการกระทำดังกล่าวมีผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งรู้เห็นด้วย ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นก็ต้องถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไปตามระเบียบ ครับ ...

ส่วนที่ 3 รัฐพันหลักเกณฑ์การเลือกผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

มาตรา 13 การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เพื่อประโยชน์ในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสามคน และราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของราษฎรในหมู่บ้านจำนวน ไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินเจ็ดคน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

การแต่งตั้งกรรมการ วิธีการเลือกประธานคณะกรรมการ และวิธีการตรวจสอบตามวรรคสองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อราษฎรส่วนใหญ่เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้นายอำเภอออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้งและให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ในกรณีที่ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก ทั้งนี้ เมื่อนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่มีการคัดค้านว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามวรรคสี่ได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวน และถ้าผลการสอบสวน ได้ความตามที่มีผู้คัดค้าน ให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

การพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านตามวรรคห้า ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านได้กระทำลงไป ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง
