

เกินแค่ ๐.๕ คน : ราษฎรยืนยันตัวตนแล้ว จะขอลอนชื่อภายหลัง เพื่อคืนคำสั่งปลดผู้ใหญ่วัยได้หรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

ในการปกครองท้องที่ “เสียงของราษฎร” คือ สิ่งสำคัญที่ต้องรับฟัง โดยนอกจากราษฎรจะเป็นผู้ใช้สิทธิใช้เสียงในการเลือกผู้ใหญ่วัยหรือผู้ปกครองชุมชนของตนเองแล้ว กฎหมายยังให้สิทธิให้เสียงแก่ราษฎรในการที่จะสามารถปลดผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่วัยที่ตนเลือก ได้อีกด้วย หากจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อขอลอนชื่อผู้ใหญ่วัยเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

หลายคนอาจเกิดคำถามว่า ... หากคนได้ลงชื่อขอลอนชื่อและไปแสดงตนต่อเจ้าหน้าที่แล้ว หากต่อมาเกิดเปลี่ยนใจภายหลังได้หรือไม่ ? ซึ่งคอลัมน์ “ระเบียบกฎหมาย” ในฉบับนี้ นายปกครองก็มีคดีที่จะมาไขข้อสงสัยดังกล่าว ให้แก่แฟนคลับของวารสารก้านผู้ใหญ่วัย โดยมีประเด็นที่น่าสนใจและเป็นจุดหักเหของเรื่อง เนื่องจากราษฎร ๓ ราย ที่ได้ยืนยันตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และลงลายมือชื่อในแบบแสดงตนและเจตนาเข้าชื่อเพื่อขอลอนชื่อผู้ใหญ่วัยออกจากตำแหน่งแล้ว แต่ต่อมาได้จัดทำบันทึกขอลอนรายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ยื่นขอลอนชื่อผู้ใหญ่วัยดังกล่าวภายหลังจากนายอำเภอมีคำสั่งปลดผู้ใหญ่วัยไปแล้ว ซึ่งผู้ใหญ่วัยอ้างว่าจำนวนผู้เข้าชื่อย่อมไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากผู้เข้าชื่อขอลอนชื่อตนเกินจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไปเพียง ๐.๕ คน เท่านั้น เช่นนี้จะมีผลต่อคำสั่งปลดผู้ใหญ่วัยที่ออกไปแล้วหรือไม่ ? เรามาดูรายละเอียดและติดตามคำตอบของเรื่องนี้กันครับ ...

**มูลเหตุของข้อพิพาทเกิดจาก ...** มีราษฎรร้องเรียนกล่าวหาเกี่ยวกับความประพฤติและพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่วัยรายหนึ่ง และได้ร่วมกันเข้าชื่อขอลอนชื่อผู้ใหญ่วัยออกจากตำแหน่ง นายอำเภอจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อขอลอนชื่อและกำหนดให้ราษฎรที่เข้าชื่อ จำนวน ๒๓๗ คน ไปแสดงตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีราษฎรมาแสดงตนยืนยันความประสงค์ขอลอนชื่อผู้ใหญ่วัยออกจากตำแหน่ง จำนวน ๑๕๑ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ (นายอำเภอได้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่วัย จำนวน ๓๘๑ คน ซึ่งกึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรเท่ากับ ๑๙๐.๕๐ คน) นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่วัยพ้นจากตำแหน่ง

ผู้ใหญ่วัยเห็นว่า รายชื่อราษฎรที่เข้าชื่อขอลอนชื่อตนออกจากตำแหน่งมาจากการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง โดยเป็นการกลั่นแกล้งจากฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งจำนวนผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่วัยไม่เท่ากับจำนวนราษฎรผู้มีสิทธิลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญคือ ๓๘๕ คน จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเมื่อนายอำเภอพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ จึงรายงานเสนอความเห็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ซึ่งผู้ว่าฯ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามความเห็นของนายอำเภอ จึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ใหญ่วัยจึงยื่นฟ้องนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ปลดตนดังกล่าว

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่วัย เป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยมีข้อกำหนดที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (๑) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือก (๒) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช (๓) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ (๔) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก และมาตรา ๑๔ บัญญัติว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) ... (๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้น ให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

**ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า** การที่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎร ในท้องที่ให้ทำหน้าที่ผู้นำและผู้แทนของราษฎรในการดำเนินกิจกรรม เพื่อประโยชน์สุขของราษฎร ในท้องที่และเกิดความสงบเรียบร้อยในชุมชน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องดำรงตนและปฏิบัติหน้าที่ให้เหมาะสม แก่ความไว้วางใจของราษฎร หากเมื่อใดผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านประพฤติตนและหรือปฏิบัติหน้าที่ ในทางที่ทำให้ราษฎรขาดความเชื่อถือไว้วางใจก็ย่อมมีสิทธิที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการให้ผู้นั้นพ้นจาก ตำแหน่งได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะกำกับดูแลให้การแสดงเจตจำนง ของราษฎรเป็นไปโดยชอบตามเจตนารมณ์ของระบบการปกครองท้องที่ตามกฎหมาย และโดยคำนึงถึง การป้องกันมิให้เกิดการก่อกวนแก่งัดกันในระหว่างราษฎรในท้องที่ รวมทั้งการคุ้มครองสถานภาพและสิทธิ ของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในฐานะปัจเจกชนกับสิทธิของราษฎรในหมู่บ้านซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวม ในขณะเดียวกันด้วย

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

เมื่อปรากฏว่าอำเภอได้มีประกาศลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ เลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๓๘๑ คน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในช่วงเวลานั้น และในวันเดียวกันได้มีประกาศ เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง จำนวน ๒๓๗ คน ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยกำหนดให้มีการยื่นคำร้องเพิ่มหรือถอนชื่อได้ตั้งแต่วันที่ ๘-๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ เวลา ๐๘.๓๐-๑๖.๓๐ น. และให้ราษฎรไปแสดงเจตนาและยืนยันความประสงค์ถอดถอน ผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ ซึ่งมีราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง เข้าแสดงตน จำนวน ๑๕๑ คน (กึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรเท่ากับ ๑๕๐.๕๐ คน) และลงลายมือชื่อในแบบ แสดงตนและเจตนากรณีราษฎรเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง คนละฉบับเป็นรายบุคคล ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วยสถานที่ทำการ ชื่อและที่อยู่ของราษฎร พร้อมหมายเลขบัตรประชาชน

อันเป็นกรณีที่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะถือได้ว่า การที่ราษฎรลงลายมือชื่อและให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการยื่นเรื่องถอดถอนผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามความประสงค์ที่แท้จริงโดยสมัครใจ ไม่ได้เกิดจากการถูกบังคับหรือถูกขู่ข่มให้ลงลายมือชื่อ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน รวมทั้งก่อนการมีคำสั่งดังกล่าว ได้มีการแจ้งข้อเท็จจริงและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิโต้แย้งตามหลักการแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วยแล้ว นายอำเภอย่อมต้องใช้อำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า มีราษฎร ๓ ราย เข้าใจผิดว่าเป็นการลงชื่อในกรณีอื่น จึงได้จัดทำเอกสารบันทึกขอลถอนตัวและถอนรายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะมีผลให้จำนวนราษฎรที่เข้าชื่อเปลี่ยนแปลงไป นั้น ศาลท่านเห็นว่า การขอลถอนชื่อดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายหลังศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา โดยไม่ปรากฏเหตุที่มาของการจัดทำเอกสารดังกล่าว แม้อาจมีผลต่อบัญชีรายชื่อผู้ขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง แต่โดยที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยข้างต้นแล้วว่า ก่อนมีการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอได้ดำเนินการเกี่ยวกับกรณี ราษฎรเข้าชื่อร้องขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปอย่างโปร่งใสและถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการอันสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแล้ว โดยไม่ปรากฏว่ามีการข่มขู่หรือบังคับให้มีการกระทำดังกล่าว กรณีย่อมไม่อาจรับฟังได้ว่าราษฎรทั้งสามรายซึ่งได้ยื่นยันตัวตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และลงลายมือชื่อในแบบแสดงตนและเจตนาจะเข้าใจผิดในสาระสำคัญของการแสดงตนในขณะนั้นได้ ดังนั้น การจัดทำเอกสารบันทึกถอนตัวและถอนรายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง จึงไม่มีผลกระทบต่อจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

สำหรับข้อกล่าวอ้างเกี่ยวกับมูลเหตุที่มาจากหนังสือร้องเรียนของนาย ส. ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีอยู่จริง รวมถึงนางสาว พ. ซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน แต่ไม่มีที่พำนักอาศัยหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน อันเป็นเหตุให้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งมีผลให้จำนวนราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป นั้น เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้ว โดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และไม่เป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับวินิจฉัยให้ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๐๓/๒๕๖๘)

จากคดีดังกล่าว ศาลได้วางบรรทัดฐานกรณีที่กระบวนการในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปอย่างโปร่งใสและถูกต้องตามขั้นตอนแล้ว โดยนายอำเภอได้ดำเนินการให้ราษฎรมาแสดงตนและลงลายมือชื่อต่อหน้าเจ้าหน้าที่อย่างถูกต้องตามวันเวลาที่กำหนด รวมทั้งกำหนดช่วงเวลาในการเพิ่มชื่อหรือขอลถอนชื่อในการยื่นถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ลายเซ็นเหล่านั้นย่อมถือเป็นเจตนาที่แท้จริงและสมัครใจ

อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแล้ว การที่มาเปลี่ยนใจภายหลังจากที่มีคำสั่งถอดถอนผู้ใหญ่บ้านไปแล้ว โดยไม่ปรากฏว่ามีการข่มขู่หรือบังคับให้ลงชื่อ ย่อมไม่อาจรับฟังได้ว่าราษฎรดังกล่าวซึ่งได้ยืนยันตัวตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และลงลายมือชื่อในแบบแสดงตนและเจตนาถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน จะเข้าใจผิดในสาระสำคัญ การมาขอถอนรายชื่อภายหลังจากมีคำสั่งปลดผู้ใหญ่บ้านไปแล้วโดยไม่ปรากฏเหตุที่มาของการจัดทำเอกสารดังกล่าวและอ้างเพียงเข้าใจผิด กรณีย่อมไม่มีผลกระทบต่อจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในส่วนจำนวนราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมด จะถือตามจำนวนผู้มีสิทธิเลือกในช่วงเวลาที่มีการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยผู้ยื่นถอนถอดที่มายืนยันตัวตนจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือก ซึ่งคดีนี้เกินไปเพียง ๐.๕ คน ก็มีผลให้พ้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ครับ ...

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)

-----