

ราษฎรลงประชามติ ... ให้ ! ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

นายนิรุฒ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุประการหนึ่งว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าถึงจำนวนร้อยละห้าของราษฎร และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๓ ได้วางแนวปฏิบัติไว้ว่า ในกรณีที่มีราษฎรร้องเรียนขอให้พิจารณาให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติไม่เหมาะสม ไม่สนใจดูแลทุกข์สุขของราษฎร หรือด้วยประการอื่นใด ซึ่งไม่สมควรมอบความไว้วางใจให้เป็นผู้นำของตำบล หมู่บ้าน อีกต่อไป ก็ให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอดำเนินการสืบสวนเป็นทางลับจากหัวหน้าครอบครัว ผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ ในตำบล หมู่บ้าน หากมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นตามคำร้องเรียน แต่ในกรณีที่สอบสวนแล้วไม่อาจสั่งให้ออกจากตำแหน่งฐานบกพร่องทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งได้ ก็ให้ใช้วิธีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยดำเนินการทางลับ เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลของผู้ใหญ่บ้าน

คดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ มีประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้รวบรวมรายชื่อร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และเป็นกรรมการร่วมเพื่อดูแลการลงประชามติ กรณีดังกล่าวจะทำให้กระบวนการการลงประชามติขาดความเป็นกลางหรือไม่ และกรณีจำนวนผู้ร้องเรียนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจะทำให้กระบวนการการลงประชามติชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

โดยข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำสั่งลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านได้ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ปฏิบัติหน้าที่ไม่สมกับการเป็นผู้นำท้องถิ่น โดยการออกเสียงประชามติเป็นทางลับตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ร้องเรียนบางรายไม่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และในการดำเนินการแต่งตั้งนาย ว. และนาย ส. ซึ่งเป็นผู้รวบรวมรายชื่อผู้ร้องเรียนให้เป็นกรรมการร่วมเพื่อดูแลการลงประชามติเป็นการ ไม่โปร่งใส แสดงเจตนาไม่บริสุทธิ์ ทำให้ขาดความเป็นกลางเพราะบุคคลทั้งสองคนดังกล่าวเป็นปฏิปักษ์กับผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์

จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ในส่วนขั้นตอนการดำเนินการลงประชามติปรากฏข้อเท็จจริงว่า อำเภออินทร์บุรี ได้มีประกาศอำเภอ เรื่อง วันลงประชามติ สถานที่ลงประชามติ และระยะเวลาการเพิ่มชื่อ-ถอนชื่อ ผู้มีสิทธิลงประชามติผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ โดยกำหนดสถานที่และวันที่ที่จะจัดให้มีการลงประชามติ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมดูแลการลงประชามติจำนวน ๕ คน และคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยลงประชามติจำนวน ๑๐ คน มีการจัดให้มี

การประชุมราษฎร เพื่อชี้แจงถึงคุณสมบัติผู้ลงคะแนน วิธีการลงคะแนน ตลอดจนวิธีการลงประชามติและมีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รักษาความสงบ (เพิ่มเติม) และเมื่อถึงวันลงประชามติเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยลงมติได้ประชุมชี้แจงราษฎรกรณีลงประชามติ กรณีจึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๓ และหนังสือกรมการปกครอง ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๖ แล้ว

การแต่งตั้งนาย ว. และนาย ส. ซึ่งเป็นผู้รวบรวมรายชื่อผู้ร้องเรียนให้เป็นกรรมการร่วมในการลงประชามติขาดความเป็นกลางหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้จะมีการแต่งตั้งนาย ว. และนาย ส. ซึ่งเป็นผู้ร่วมลงชื่อร้องเรียนเป็นกรรมการร่วมด้วย แต่การเป็นกรรมการในการลงมติ เป็นเพียงการควบคุมและนับคะแนนการลงประชามติเท่านั้น บุคคลทั้งสองจึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการลงประชามติของราษฎรแต่อย่างใด จึงไม่ทำให้การลงประชามติขาดความเป็นกลางและไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคคลทั้งสองได้กระทำการหรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการกลั่นแกล้งหรือให้เป็นที่เสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี หรือกระทำการนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและไม่มีพยานหลักฐานใดที่จะยืนยันได้ว่านาย ว. และนาย ส. กระทำการใดที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

ส่วนประเด็นที่ว่า ถ้าจำนวนผู้ร้องเรียนไม่ถึงกึ่งจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจะทำให้กระบวนการออกเสียงลงประชามติชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยเหตุที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ ต้องคำนึงถึงเจตนาของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดรายละเอียดและวิธีการร้องขอให้ออกจากตำแหน่งของราษฎรว่าเป็นไปโดยสุจริตหรือไม่ และเป็นเสียงส่วนใหญ่ของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นหรือไม่ กระทรวงมหาดไทย จึงกำหนดให้มีการลงประชามติเพื่อตรวจสอบเจตนาที่แท้จริงของราษฎรในหมู่บ้านว่าราษฎรที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ต้องการให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือไม่ จึงต้องพิจารณาถึงจำนวนเสียงจากการลงประชามติมากกว่าจำนวนราษฎรที่ยื่นคำร้องขอต่ออำเภออินทร์บุรี

เมื่อปรากฏว่า มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนประชามติจำนวน ๑๔๑ คน และได้ลงมติให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งจำนวน ๑๓๘ คน จากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านจำนวน ๒๕๗ คน ราษฎรที่ต้องการให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งจึงมีมากกว่ากึ่งหนึ่ง จึงฟังได้ว่า เป็นกรณีที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ แล้ว คำสั่งลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๕/๒๕๕๗)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว การมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะต้องคำนึงถึงเจตนาของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ โดยพิจารณาจากจำนวนเสียงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงประชามติให้ออกจากตำแหน่ง มิใช่จำนวนเสียงของราษฎร

ผู้ยื่นคำร้องขอให้มีการลงประชามติ และเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในฐานะผู้นำหมู่บ้าน เป็นบุคคลสำคัญที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกับราษฎรในพื้นที่ ทำหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับความไว้วางใจจากทางราชการ และยอมรับนับถือจากราษฎรให้เป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน หากผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติตนไม่เหมาะสมกับการเป็นผู้นำหมู่บ้าน ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น ก็สามารถที่จะลงประชามติให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้โดยใช้ คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน
