

คำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบ ... เหตุเพราะแจกผ้าห่ม “โดยไม่มีหน้าที่”

นางสาวจิตพร ปานไหม

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

โดยที่ข้อ ๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า เมื่อตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลง ซึ่งในการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓ และข้อ ๘ (๑) ของระเบียบดังกล่าว บัญญัติให้ต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยนับแต่วันที่นายอำเภอได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน หรือดัดแปลงการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ เช่น จัดทำ ให้เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด เป็นต้น

เมื่อการเลือกเสร็จสิ้นลงและราษฎรส่วนใหญ่เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว มาตรา ๑๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ บัญญัติให้นายอำเภอออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้งผู้นั้นให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรก็ตามหากปรากฏว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมีการกระทำที่ฝ่าฝืนตามข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ แล้ว ย่อมถือเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ซึ่งในกรณีที่ผู้ใดเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มิคำสั่งแต่งตั้งตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ซึ่งมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ กำหนดให้นายอำเภอต้องดำเนินการสอบสวน และรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด โดยหากเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่น่าสนใจว่า การกระทำเช่นใดจึงจะถือเป็นการทุจริตที่เป็นการจงใจ เพื่อให้มีการลงคะแนนหรือดัดแปลงการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และส่งผลทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ ศาลปกครองได้วินิจฉัยในประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยเป็นกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้รับการประสานงานจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทำการแจกจ่ายผ้าห่มกันหนาวในช่วงเวลาที่ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และก่อนที่จะถึงวันเลือก พฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นการจงใจให้มีการลงคะแนนหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงมีว่า สืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ใหญ่บ้านจะครบวาระการดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งนาย ก. ซึ่งเป็นกำนันตำบลให้รักษาการแทน และได้มีการประกาศรับสมัครเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคะแนนมากกว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครอีกราย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากในระหว่างที่มีการประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศทางหอกระจายข่าวของหมู่บ้านให้ราษฎรมารับแจกผ้าห่มเพื่อบรรเทาภัยหนาว จึงได้ยื่นหนังสือคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้พิจารณาผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ยังไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอให้รับฟังได้ว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรม จึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่อง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ใหญ่บ้าน

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างว่า การแจกจ่ายผ้าห่มดังกล่าวเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้รับการประสานจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขอให้ช่วยสำรวจ

รายชื่อราษฎรที่ประสบภัยหนาวและยากจน ซึ่งต่อมาในระหว่างที่มีการประกาศการเลือกผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แจ้งให้ไปรับผ้าห่ม จึงเดินทางไปรับและนำไปเก็บไว้ที่ศาลาประชาคมของหมู่บ้าน เพื่อแจกจ่ายให้กับราษฎรที่ได้ทำการสำรวจไว้แล้วจำนวน ๖๐ คน

การแจกผ้าห่มของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกระทำที่เป็นการจงใจเพื่อให้มีการลงคะแนนให้แก่ตน อันส่งผลทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงประกอบกับคำให้การของราษฎรที่อยู่ในเหตุการณ์ จำนวน ๕ คน ซึ่งให้การสอดคล้องกันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และทีมงานเป็นผู้ประสานงานนำผ้าห่มมาแจกจ่ายแก่ราษฎร กรณีจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทอย่างสำคัญในการนำผ้าห่มมาแจกจ่ายแก่ราษฎร ทั้งที่ทราบดีว่าตนได้พ้นวาระการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้ว และขณะนั้นอยู่ในฐานะผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเลือก ซึ่งที่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พึงแจ้งให้กำนันตำบลซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้รักษาการแทนในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้รับผิดชอบในการนำผ้าห่มมาแจกจ่ายแก่ราษฎรแทนตน ดังนั้น แม้พฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีได้ประกาศว่าผ้าห่มที่นำมาแจกเป็นของตน และมีได้ชักชวนให้ราษฎรเลือกตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือกล่าวอ้างว่าเป็นเพียงการดำเนินการที่ต่อเนื่องจากการสำรวจรายชื่อราษฎรที่สมควรได้รับการช่วยเหลือจากการประสบภัยหนาวที่มีการดำเนินการไว้แล้วในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมอยู่ในการรับรู้ของราษฎรในหมู่บ้าน

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการรับผ้าห่มจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อมาแจกให้กับราษฎร ในห้วงเวลาที่มีการประกาศเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยขณะนั้นเป็นผู้รับสมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านด้วย ย่อมถือเป็นการกระทำที่มีผลเป็นการจงใจเพื่อให้มีการลงคะแนนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว และทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันกับผู้สมัครรับเลือกรายอื่น อันถือเป็นการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ตามมาตรา ๑๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๑ และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

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

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในการพิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า การกระทำที่เป็นการจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือก ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกคนใดคนหนึ่ง อันมีผลทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้น พฤติการณ์จะต้องเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้สมัครรับเลือกได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทสำคัญในการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ทั้งที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ ในช่วงเวลาที่มีการประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก โดยอยู่ในการรับรู้ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกและส่งผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกับผู้สมัครรับเลือกรายอื่น ย่อมถือเป็นการกระทำที่มีผลเป็นการจงใจเพื่อให้มีการลงคะแนน อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามที่จะถือเป็นการจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๑๔/๒๕๕๖ ว่า จะต้องพิจารณาถึง “เจตนาพิเศษ” ว่า มีมูลเหตุจูงใจที่จะกระทำการฝ่าฝืนเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนให้โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ประกอบด้วย โดยคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีมูลเหตุจูงใจที่จะกระทำการฝ่าฝืนเพื่อให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตนแต่อย่างใด แต่การแจกผ้าห่มเป็นการกระทำอันเนื่องมาจากการได้รับการประสานงานขอความช่วยเหลือจากกำนันตำบล และเป็นช่วงเวลาเร่งด่วนที่ต้นสังกัดกำหนดให้ดำเนินการโดยเร็ว อีกทั้งมีจำนวนผ้าห่มเพียง ๑๐ ผืนเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้ที่สนใจสามารถที่จะศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาดังกล่าว