

หลักเกณฑ์วิธีการเข้าซื้อถิ่นของราษฎรในการร้องขอ ... ให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่นบ้าน !

นายนิรุฒ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่นบ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าซื้อถิ่นขอให้ออกจากตำแหน่งในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

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

คดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ มีประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่นบ้าน เนื่องจากราษฎรเข้าซื้อถิ่นออกถอนและนายอำเภอได้มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยคดีมีประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการเข้าซื้อถิ่นของราษฎรเพื่อขอให้ผู้ใหญ่นบ้านพ้นจากตำแหน่งซึ่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการไว้แต่อย่างใด คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ จึงเป็นการวางหลักปฏิบัติราชการที่ดีในกรณีดังกล่าวเพื่อให้ราษฎรหรือฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการต่อไป

โดยข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่นบ้าน เนื่องจากมีราษฎร จำนวน ๑๓๕ คน เข้าซื้อถิ่นและมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ ขอให้ถอนถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่นบ้าน โดยเห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่นบ้านต่อไปเนื่องจากกระทำการปลอมแปลงเอกสารการประชุมของราษฎร

หลังจากได้รับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณา เนื่องจากมีการแอบอ้างบุคคลอื่นและมีการปลอมลายมือชื่อ และบางคนถูกหลอกลวงให้มาลงชื่อ มีการเปิดโอกาสให้มีการยื่นถอนถอนเพิ่มขึ้นอีก และมีราษฎรบางคนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและบางรายได้ขอลอนรายชื่อไปแล้ว แต่กลับปรากฏชื่ออยู่ในบัญชีผู้เข้าซื้อด้วย

จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่นบ้านและกำวินิจฉัยอุทธรณ์ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สถานะเดิมตั้งแต่วันที่มิคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับวิธีการเข้าชื่อกันของราษฎรอันจะมีผลตามกฎหมายว่า เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการเข้าชื่อไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องพิจารณาถึงเจตนาของราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามว่าประสงค์จะให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ด้วยการเข้าชื่อกันซึ่งต้องทำเป็นหนังสือมีการลงลายมือชื่อและแนบเอกสารแสดงตนเพื่อยืนยันถึงการแสดงเจตนานั้น

การที่ราษฎรเข้าชื่อกันและมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ เรื่อง ขอลดถอนผู้ใหญ่บ้าน พร้อมรายชื่อของราษฎรจำนวน ๑๓๕ คน ขึ้นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้มีการลดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นการเข้าชื่อกันร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และการเข้าชื่อกันได้ทำเป็นหนังสือระบุชื่อ ที่อยู่ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อชัดเจนเพียงพอให้เข้าใจได้ว่าผู้ร้องขอเป็นใครและสามารถตรวจสอบได้ หนังสือร้องขอให้มีการลดถอน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการเข้าชื่อกันตามกฎหมาย และจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันทั้งหมด จึงต้องยึดถือตามหนังสือร้องเรียน ฉบับลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นสำคัญ

สำหรับจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันดังกล่าวมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๑ หรือไม่ จำนวนเท่าใดและมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า จากการตรวจสอบเอกสารสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน แบบรับรองข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร จากฐานข้อมูลการทะเบียนของสำนักทะเบียนกลาง ปรากฏว่า มีผู้ร้องบางคนมิได้มีภูมิลำเนาและมีชื่อในทะเบียนบ้าน ตามทะเบียนราษฎร มีชื่อในทะเบียนติดต่อกันไม่ถึงสามเดือน และไม่ได้เป็นผู้เข้าชื่ออยู่ในกลุ่มที่เข้าชื่ออยู่ในกลุ่ม ของราษฎร ดังนั้น ราษฎรที่มีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่เข้าชื่อลดถอนผู้ฟ้องคดี จึงมีจำนวน ๑๒๖ คน ส่วนราษฎรที่เข้าชื่อกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม หรือ ไม่นั้น ต้องยึดถือจำนวนราษฎรทั้งหมดที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะที่มีการยื่นหนังสือร้องขอ ให้มีการลดถอนผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ โดยจึงต้องใช้ฐานข้อมูลจำนวนราษฎร ณ เดือนเมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งจากฐานข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง พบว่า จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป ณ เดือนเมษายน ๒๕๕๔ มีจำนวน ๒๓๓ คน ซึ่งเป็นข้อมูลจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บข้อมูลจำนวน ราษฎรโดยตรง จึงมีความน่าเชื่อถือ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีก็ได้ได้แจ้งคัดค้านจำนวนราษฎรดังกล่าว กรณีจึงต้องรับฟังว่า ราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ณ เดือนเมษายน ๒๕๕๔ มีจำนวน ๒๓๓ คน และในจำนวนนี้มีผู้ที่ไม่มี คุณสมบัติในการเข้าชื่อจำนวน ๗ คน ดังนั้น จำนวนผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมดจึงเท่ากับ ๒๒๖ คน และจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อ ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันที่ เข้าชื่อยื่นคำร้อง จึงมีจำนวนเท่ากับ ๑๑๓ คน การที่มีราษฎรเข้าชื่อกันให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งจำนวน ๑๒๖ คน จึงเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมดแล้ว คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ออกจากตำแหน่งจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๕๐/๒๕๕๘)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว การมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงต้องพิจารณา (๑) เจตนาของราษฎรที่เข้าชื่อกัน โดยการทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อและแนบเอกสารแสดงตัวว่าประสงค์จะให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง (๒) พิจารณา คุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามของราษฎรที่เข้าชื่อกันว่าเป็นไปตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ

ปกครองท้องที่ 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
