

เมื่อราษฎรเข้าซื้อที่ดิน...ผู้ใหญบ้าน อ้างว่า “ไม่รู้กฎหมาย” ได้หรือไม่ !

สุทธิกร จิตต์พานิชย์

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใหญบ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

อุทาหรณ์คดีปกครองที่จะนำเสนอในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีนายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญบ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากราษฎรได้เข้าชื่อร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

ผู้ใหญบ้านดังกล่าวเห็นว่าเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลังจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ จึงฟ้องศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ทั้งจำนวนและคุณสมบัติของจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันและข้อโต้แย้งของผู้ใหญบ้านว่า *ไม่รู้กฎหมายและเป็น การลงชื่อเพื่อรับของแจกมิได้มีเจตนาที่จะถอดถอนออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด*

คดีนี้นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับหนังสือฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๓ เสนอรายชื่อราษฎรจำนวน ๗๕ คน ที่เข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญบ้านให้ออกจากตำแหน่ง โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีประพฤติตนไม่เหมาะสมและปฏิบัติหน้าที่ไม่โปร่งใส เจ้าหน้าที่จึงได้ทำการตรวจสอบรายชื่อกับบัญชีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญบ้าน จำนวน ๑๒๘ คน ที่ได้จัดพิมพ์ขึ้นจากฐานข้อมูลระบบทะเบียนราษฎรแล้วปรากฏว่า ราษฎรผู้เข้าชื่อถอดถอนทั้งหมดเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงแจ้งให้ราษฎรผู้เข้าชื่อทั้งหมดมาแสดงตัวเพื่อยืนยันการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนตามแบบที่กำหนด ซึ่งเป็นแบบเดียวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นรายบุคคล ในวันที่ ๑๗ และวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ราษฎรผู้เข้าชื่อถอดถอนดังกล่าวจำนวน ๗๐ คน ได้มาลงลายมือชื่อเพื่อแสดงความประสงค์ขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งต่อหน้าเจ้าหน้าที่และก้านัน พร้อมทั้งได้แสดงบัตรประจำตัวประชาชนเป็นหลักฐาน

นายอำเภอตรวจสอบแล้ว จึงมีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญบ้าน ตั้งแต่วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง เป็นคำสั่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีราษฎรผู้เข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งมีจำนวน ๗๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนที่เกิน ๖๔ คน ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และเมื่อต่อมาราษฎรผู้เข้าชื่อถอดถอนดังกล่าวได้มาลงลายมือชื่อเพื่อยืนยันความประสงค์พร้อมแสดงหลักฐานบัตรประจำตัวประชาชนจำนวน ๗๐ คน ซึ่งยังคงมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งและมีคุณสมบัติตรงตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มีเจตนารมณ์ให้สิทธิแก่ราษฎรในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญบ้านทั้งหมดที่จะเข้าชื่อกันเพื่อขอให้ผู้ใหญบ้านออกจากตำแหน่ง เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ราษฎรผู้เข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งมีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอย่อมมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำความผิดและไม่รู้ข้อกฎหมายนั้น เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับดังกล่าว อีกทั้ง เป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรู้กฎหมาย

ส่วนที่อุทธรณ์ว่า ราษฎรที่ลงลายมือชื่อในวันที่ ๑๗ และวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นการลงชื่อเพื่อรับของแจกมิได้มีเจตนาถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งนั้น เห็นว่า เมื่อราษฎรจำนวน ๗๐ คน ได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเองในแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับ ชื่อ ที่อยู่ ของผู้เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน และรับรองว่าข้อความที่ปรากฏเป็นความจริงทุกประการ เมื่อไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่จะทำให้เข้าใจได้ว่าราษฎรจำนวนดังกล่าวลงลายมือชื่อโดยสำคัญผิดในสาระสำคัญ

คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๒/๒๕๕๘)

คดีนี้ นอกจากศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ว่ามีเจตนารมณ์และเหตุผลที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษให้สิทธิแก่ราษฎรส่วนใหญ่ที่จะไม่ยินยอมให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ใหญ่บ้านอีกต่อไปและหากปล่อยให้แน่นช้ำไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ จึงให้อำนาจแก่นายอำเภอในการมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้แล้ว การดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหรือรวมทั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะตำแหน่งใดก็ตาม จะต้องตกอยู่ในบังคับของกฎหมายซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องรู้กฎหมาย และไม่อาจยกความไม่รู้กฎหมายขึ้นกล่าวอ้างได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องศึกษาข้อกฎหมาย ทั้งอำนาจหน้าที่ ข้อห้าม ข้อปฏิบัติให้ชัดเจนเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่นั้นบรรลุดุลประสงคฺ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ ผู้สนใจศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว