

ย้ายบุคคลเข้าทะเบียนบ้าน มีเจตนาหวังผลการเลือก ... ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !

นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ปัจจุบันกระแสเรียกร้องให้มี “การเลือกตั้ง” นับว่าเป็นประเด็นที่ทุกภาคส่วนได้ให้ความสนใจ แต่ยังมีประเด็นที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน ก็คือ การจัดการเลือกตั้งอย่างไรให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งในการจัดการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นนั้น กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งได้มีบทบัญญัติกำหนดข้อห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย หรือกระทำการไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตาม ที่ทำให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่ผู้สมัครรายอื่น ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมให้การดำเนินการเลือกตั้งในแต่ละครั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม กล่าวคือ การเลือกตั้งต้องมีความโปร่งใส ยุติธรรม และผู้สมัครแต่ละรายได้แข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน

หากมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายเพื่อให้ผู้สมัครรายใดได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการกระทำนั้น หรือมีมูลเหตุอันควรสงสัยหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งครั้งนั้นไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถที่จะดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อนำไปสู่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือให้สมาชิกภาพของผู้สมัครรายนั้นสิ้นสุดลงได้

ดังเช่นการเลือกผู้ใหญ่บ้านในคดีนี้ กฎหมายว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้กำหนดให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

โดยในช่วงนับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือกหรือจนสิ้นสุดการลงคะแนนนั้น หากมีผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น (๑) จูงใจด้วยวิธีการต่าง ๆ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน หรือลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร (๒) โฆษณาหาเสียงโดยวิธีการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครคนใด (๓) เจ้าหน้าที่วางตัวไม่เป็นกลางหรือให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครคนหนึ่งคนใด (๔) ใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายกระทำการเพื่อให้เกิดการ ได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่ผู้สมัครคนใด (๕) ชื้อหรือเช่าเวลาหรือรายการของสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือทำให้ได้มาซึ่งเวลาออกอากาศทางสถานีดังกล่าว เพื่อโฆษณาหาเสียง เป็นต้น จะถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนั้น เป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

อุทธรณ์คดีปกครองที่จะนำเสนอในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีการย้ายที่อยู่ของบุคคลที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในช่วงก่อนที่จะประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน กรณีดังกล่าวจะถือเป็นมูลเหตุที่ส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ อย่างไร

คดีนี้เป็นการเลือกผู้ใหญ่บ้านของหมู่ที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งมีผู้สมัคร ๒ คน โดยผลการเลือกปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่หนึ่งเป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ ได้รับคะแนนสูงสุด นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีที่หนึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต่อมา ผู้สมัครหมายเลข ๒ ซึ่งได้คะแนนลำดับที่ ๒ ได้คัดค้านว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวไม่ได้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม เพราะมีการย้ายบุคคลเข้าทะเบียนบ้านเพื่อหวังผลการเลือก

หลังจากที่นายอำเภอได้ดำเนินการสอบสวนเรื่องดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีที่หนึ่งพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในการย้ายที่อยู่ของผู้ใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หลังจากครบ ๕๐ วันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่ง

แต่ตั้งนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งและให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามเดิม

คดีนี้ปรากฏหลักฐานการแจ้งย้ายที่อยู่ของบุคคลเข้ามาในหมู่ที่ ๑ รวม ๑๒ คน ได้แก่ บ้านเลขที่ ๒๓๔ มีผู้แจ้งย้ายเข้ารวม ๔ คน โดยพี่สาวของผู้ฟ้องคดีได้แจ้งย้ายตนเองและครอบครัวเข้ามา ซึ่งบ้านเลขที่ดังกล่าวได้ถูกรื้อถอนไปแล้วและไม่มีสภาพเป็นบ้านที่จะใช้อาศัย บ้านเลขที่ ๓๓ มีผู้แจ้งย้ายเข้ารวม ๔ คน โดยมีบิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของบ้าน แต่มีผู้ที่ไม่ได้พักอาศัยอยู่จริง ๑ คน และไม่ได้พักอาศัยประจำอีก ๒ คน บ้านเลขที่ ๒๓๗ มีผู้แจ้งย้ายเข้ารวม ๓ คน แต่ไม่ได้พักอาศัยประจำอยู่บ้านเลขที่ดังกล่าว สำหรับบ้านเลขที่ ๒๕๕ นั้น มีผู้แจ้งย้ายเข้า ๑ คน แต่ไม่ได้เข้ามาอยู่อาศัย โดยก่อนวันที่จะเลือกผู้ใหญ่บ้าน ท่านได้แจ้งให้เจ้าบ้านเลขที่ ๒๓๔ เลขที่ ๒๓๗ และเลขที่ ๒๕๕ มาชี้แจงเพื่อตรวจสอบเรื่องราวเรียนและเจ้าบ้านดังกล่าวรับว่าจะแจ้งย้ายบุคคลออกให้ถูกต้อง

การแจ้งย้ายที่อยู่ของบุคคลต่าง ๆ ข้างต้นจะถือว่าเป็นการย้ายโดยมีเจตนาหวังผลการเลือก อันจะเป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อบุคคลทั้ง ๑๒ คน ได้แจ้งย้ายเข้าไปมีชื่อในทะเบียนบ้านโดยมิได้อยู่อาศัยจริง ทำให้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่บุคคลดังกล่าวได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ๑๐ คน ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ๒ คน จึงฟังว่า เป็นการแจ้งย้ายเข้าเพื่อหวังผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อพิจารณาประกอบผลคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านของผู้สมัครหมายเลข ๑ และหมายเลข ๒ ซึ่งแตกต่างกัน ๗ คะแนน จึงอาจทำให้ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดียอมรับว่า มีความเกี่ยวพันเป็นเครือญาติกับบุคคลที่ย้ายเข้าบ้านเลขที่ ๒๓๔ และเลขที่ ๓๓ รวม ๘ คน จึงฟังปรากฏหลักฐานว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงลายมือชื่อในฐานะเจ้าบ้านผู้นิยามยอมให้บุคคลอื่นย้ายเข้าบ้านเลขที่ ๓๓ และเป็นผู้แจ้งย้ายบุคคลดังกล่าวเข้าบ้านด้วยตนเอง จึงมีน้ำหนักเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นการย้ายบุคคลที่ไม่มีความเหมาะสมหรืออื่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน ซึ่งไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยมีเจตนาหวังผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเด็นปัญหาที่ว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเมื่อระยะเวลาล่วงเลยไป ๕๐ วันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน จะมีผลทำให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมพ้นจากตำแหน่งภายใน ๕๐ วันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติผลในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นตามมาในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีคำสั่งภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ซึ่งวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น ระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวจึงเป็นเพียงระยะเวลาที่กฎหมายมีเจตนาที่จะให้มีผลเป็นการเร่งรัดปฏิบัติราชการเท่านั้น

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง แม้จะล่วงเลยระยะเวลา ๕๐ วัน ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๓/๒๕๖๐)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ถือเป็นอุทธรณ์ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดีว่า การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดจะต้องเข้ามารับหน้าที่ในฐานะ เป็นผู้แทนของประชาชนนั้น หากได้กระทำการหรือมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตในการเลือกตั้งด้วยการยินยอม หรือรู้เห็นการย้ายบุคคลที่มีได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านซึ่งไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแม้ว่าการย้าย ถิ่นที่อยู่จะเป็นสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ตาม แต่หากการย้ายถิ่นที่อยู่นั้น มีเจตนาเพื่อหวังผลในการเลือกตั้ง หรือ กระทำการไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตามที่มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ หรือปรากฏหลักฐานหรือมีเหตุเพียงพอ ที่ควรให้เชื่อได้ว่า จะทำให้การเลือกตั้งครั้งนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งนอกจากผู้สมัครรายดังกล่าวจะต้อง ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือต้องพ้นจากตำแหน่งแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจของประชาชนอีกด้วย นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ยังอธิบายให้เห็นถึงกรอบระยะเวลาของกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดจะมีผลทำให้การกระทำหรือ การใช้อำนาจชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องพิจารณาจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญด้วย ดังเช่นกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเลือกตั้งในแต่ละครั้งต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้เพื่อเป็นการเร่งรัดในการปฏิบัติราชการเท่านั้น มิได้ส่งผลให้การกระทำหรือการใช้ อำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด
