

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๐.๒/๗๘๒๖ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ตามที่กรมการปกครองได้หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลแม่ยางตาล อำเภอร้องกวาง จังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เนื่องจากมีการย้ายชื่อบุคคลนอกพื้นที่เข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เพื่อหวังผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีปัญหาว่าจะถือเป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ว่า การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าวเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทยตามข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กรมการปกครองจึงสมควรหารือไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว ผลการพิจารณาเป็นประการใดย่อมเป็นอันยุติ ประกอบกับเรื่องดังกล่าวยังมีได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย และต่อมากรมการปกครองได้มีหนังสือถึงสำนักงานฯ เพื่อถอนข้อหารือ นั้น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาข้อหารือของกรมการปกครองดังกล่าวยังมีประเด็นเกี่ยวกับการแจ้งย้ายชื่อบุคคลนอกพื้นที่เข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านเพื่อหวังผลในการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ โดยกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นเป็นสองแนวทางดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า การแจ้งย้ายชื่อบุคคลนอกพื้นที่เข้ามาอยู่ในหมู่บ้านเพื่อหวังผลในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ไม่ถือเป็นการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพราะการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้น จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ และข้อ ๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไว้แล้วเท่านั้น ไม่อาจแปลความได้ว่าการกระทำดังกล่าวทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

แนวทางที่สอง เห็นว่า การที่มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้บัญญัติให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ย่อมมีสภาพบังคับแล้ว โดยให้ผู้มีอำนาจพิจารณาใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเรื่องความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเองได้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๙๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า แม้แนวทางที่หนึ่งอาจเข้าข่ายเป็นการตีความระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการตีความวินิจฉัย ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ ของระเบียบฯ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากทั้งสองความเห็นดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนในการตีความบทบัญญัติตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และเป็นเรื่องการใช้อำนาจหรือดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ

ของบุคคล ดังนั้น จึงเห็นควรหาหรือปัญหาดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

อนึ่ง โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า ข้อหาหรือของจังหวัดแพร่ ยังมีได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย จึงไม่รับพิจารณา นั้น กรมการปกครองได้ชี้แจงว่า เหตุผลที่นำข้อเท็จจริงของจังหวัดแพร่ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันกับข้อหาหรือของจังหวัดนครราชสีมาที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาวินิจฉัยไว้แล้ว โดยที่เข้าใจว่าข้อเท็จจริงอื่นน่าจะมิใช่สาระสำคัญต่อการวินิจฉัยตีความปัญหานี้ แต่ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงขอจัดส่งข้อหาหรือกรณีของจังหวัดนครราชสีมาที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยแล้ว เป็นข้อเท็จจริงประกอบการหาหรือแทนกรณีของจังหวัดแพร่ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นว่าการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ต้องเป็นการกระทำเฉพาะที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ และข้อ ๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ เท่านั้นหรือไม่ เห็นว่า การที่มาตรา ๑๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ บัญญัติให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติวางหลักเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้ว่าจะต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งการกระทำอย่างไรจึงจะเป็นการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ย่อมต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เนื่องจากการกระทำดังกล่าวอาจมีได้หลายรูปแบบและไม่จำกัดระยะเวลา สำหรับการที่มาตรา ๑๓ บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้นั้น ไม่ได้เป็นการให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการกำหนดกระบวนการสำหรับการเลือกผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ดังนั้น การกระทำใดที่จะทำให้เกิดการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงย่อมเป็นไปตามหลักการที่มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ กำหนด โดยจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ แล้ว เห็นว่า การที่ข้อ ๘^๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ กำหนดให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริต

^๑มาตรา ๑๓ การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ข้อ ๘ การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๑) นับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน หรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

ก. จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

ข. ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด มัสยิด สุเหร่า ศาลเจ้า โรงเจ โบสถ์คริสต์ โบสถ์พราหมณ์ สำนักปฏิบัติธรรม สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ สหกรณ์ กองทุนสงเคราะห์ ชุมชน ชมรม สโมสร กลุ่ม องค์การหรือสถาบัน

และเที่ยงธรรม เป็นการกำหนดรองรับหลักการตามมาตรา ๑๓ ที่ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ส่วนการกระทำตามข้อ ๘ (๑) ถึง (๔) และข้อ ๙^๓ ซึ่งข้อ ๑๐^๔ ได้กำหนดให้การกระทำที่ฝ่าฝืนข้อ ๘ และข้อ ๙ เป็นการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้น ไม่ได้เป็นการจำกัดเฉพาะการกระทำความผิดที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการกระทำความผิดอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ และข้อ ๙ ของระเบียบฯ และก่อให้เกิดผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้วผู้มีอำนาจย่อมมีอำนาจดำเนินการวินิจฉัยและดำเนินการต่อไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ ได้

(นายอัคร จารุงจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๔

อื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภากำหนด

ค. จัดให้มีมหรสพ หรือการรื่นเริงต่างๆ รวมทั้งการแสดง และการละเล่นอื่น ๆ

ง. เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด รวมถึงการจัดเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยง การประชุม อบรม สัมมนา ทักษิศึกษา หรือดูงาน เป็นต้น

จ. หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจผู้ใดให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครรายอื่น

(๒) ในวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน ห้ามมิให้ผู้ใดทำการโฆษณาหาเสียงโดยวิธีการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครคนใดจนสิ้นสุดการลงคะแนน

(๓) นับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนสิ้นสุดการลงคะแนนให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการเลือกวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัด ห้ามมิให้กระทำการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครคนหนึ่งคนใด

(๔) นับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนสิ้นสุดการลงคะแนนห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายกระทำการใด ๆ เพื่อให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่ผู้สมัครคนใด

ข้อ ๙ ให้นายอำเภอกำหนดสถานที่ปิดประกาศสำหรับติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และใช้เป็นทั้งโฆษณาหาเสียงของผู้สมัครได้อย่างเท่าเทียมกัน เช่น ที่ศาลากลางบ้านหรือสถานที่อื่นที่นายอำเภอเห็นสมควร ภายในหมู่บ้านที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านซึ่งสามารถเห็นได้โดยง่าย

ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้มีสิทธิเลือกซื้อหรือเช่าเวลา หรือรายการของสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือทำให้ได้มาซึ่งเวลาออกอากาศทางสถานีดังกล่าว เพื่อโฆษณาหาเสียง

การโฆษณาหาเสียงทางสถานีวิทยุกระจายเสียง หรือหอกระจายข่าว ซึ่งทางราชการอาจจัดให้มีขึ้นให้จัดให้มีการหาเสียงการเลือกผู้ใหญ่บ้านของผู้สมัครทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน

ข้อ ๑๐ การกระทำที่ฝ่าฝืนตามข้อ ๘ หรือข้อ ๙ เป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม