

กระบวนการเลือกตั้งไม่ชอบ ... ศาลปกครองเพิกถอนได้หรือไม่ ?

นางสาวจรูณี กิจตระกูล
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เป็นที่ทราบกันว่าประเทศไทยมีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งวิธีที่จะแสดงออกถึงความเป็นประชาธิปไตยก็มีอยู่หลายวิธีด้วยกัน แต่วิธีที่คนทั่วไปรู้จักและคุ้นเคยกันดีวิธีหนึ่งก็คือ “การเลือกตั้ง” เพราะการเลือกตั้งเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะได้มาซึ่งผู้แทนที่มาจากประชาชนและเป็นที่ยอมรับของผู้คนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยการเลือกตั้งไม่ว่าจะในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นนั้น จำต้องมีกฎระเบียบเพื่อควบคุมให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปโดยเรียบร้อย โปร่งใส และเป็นธรรมมากที่สุด

ดังเช่นคดีที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์มุมมองกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นกรณีที่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ ซึ่งมีผู้สมัคร ๒ คน คือ นาย ณ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) และผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้มาใช้สิทธิ ๒๖๐ คน และเมื่อคณะกรรมการเลือกได้ดำเนินการตรวจนับคะแนน ผลปรากฏว่านาย ณ. ได้ ๑๒๑ คะแนน ผู้ฟ้องคดีได้ ๑๒๐ คะแนน บัตรเสีย ๑๙ ใบ แต่ผู้ฟ้องคดีและผู้สนับสนุนไม่ยอมรับผลการนับคะแนน คณะกรรมการเลือกจึงให้มีการนับคะแนนใหม่เป็นครั้งที่ ๒ ผลปรากฏว่าผู้สมัครทั้งสองได้คะแนนเท่ากัน แต่บัตรออกเสียงมีจำนวนเกินกว่าผู้มาใช้สิทธิ จึงต้องมีการนับคะแนนใหม่เป็นครั้งที่ ๓ ซึ่งผลปรากฏว่านาย ณ. ได้ ๑๒๐ คะแนน ผู้ฟ้องคดีได้ ๑๒๑ คะแนน คณะกรรมการเลือกจึงประกาศให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

และคณะกรรมการเลือกได้นำหีบบัตรเลือกไปเก็บไว้ที่สถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ ต่อมาได้มีการย้ายที่เก็บหีบบัตร ไปเก็บไว้ที่ว่าการกิ่งอำเภอแทน ประธานกรรมการเลือกจึงรายงานผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านไปยังปลัดอำเภอฯ และปลัดอำเภอฯ ได้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทราบพร้อมทั้งเสนอความเห็นให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ และนาย ณ. ได้มีหนังสือคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและได้ออกคำสั่งตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว และขอให้ทุเลาการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งใหม่ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) มีคำสั่งยกอุทธรณ์ โดยให้เหตุผลว่าการที่นาย ณ. ได้คะแนนมากกว่าผู้ฟ้องคดีในการนับคะแนนครั้งแรก ต้องถือว่านาย ณ. ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว เพียงแต่ยังมิได้ดำเนินการทางธุรการ ส่วนการนับคะแนนครั้งที่ ๒ และครั้งที่ ๓ เป็นการนับคะแนนที่เกิดจากการประท้วงไม่พอใจผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้ออกหนังสือสำคัญแสดงการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามแบบ ส.น. ๑๑ แสดงว่านาย ณ. ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

การออกหนังสือสำคัญแสดงการเป็นผู้ใหญ่บ้านให้นาย ณ. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการของปลัดอำเภอฯ ที่ได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ ถือเป็นดำเนินการที่ชอบด้วยข้อ ๖ และข้อ ๑๒ ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนตำแหน่งที่ว่างลงโดยวิธีลับ และเมื่อมีการคัดค้านเกี่ยวกับการนับคะแนนและการวินิจฉัยบัตรเสีย คณะกรรมการเลือกได้มีมติให้ทำการตรวจนับคะแนนใหม่

ถือเป็นการกระทำตามข้อ ๒๐ ของข้อบังคับดังกล่าวที่กำหนดให้ต้องจัดให้มีการลงคะแนนใหม่หรือนับคะแนนใหม่
ในกรณีที่การตรวจนับคะแนนนั้นปรากฏว่ามีบัตรเลือกเกินจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือก

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการเลือกได้วินิจฉัยโดยมีมติให้นับคะแนนใหม่อีกครั้ง การนับคะแนนใหม่
จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชอบ

และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการนับคะแนนครั้งที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนมากกว่านาย ณ.
คณะกรรมการเลือกจึงประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่การที่คณะกรรมการเลือกได้นำบัตร
ไปเก็บไว้ที่สถานีตำรวจเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับสภาพของหีบบัตรไม่มีการปิดผนึก
โดยรอบฝาหีบ บัตรที่ถูกมัดรวมกันไว้ ๒๔๒ ใบ บัตรเสียคณะกรรมการเลือกมิได้สลักคำว่า “เสีย” ในบัตรทุกๆ ใบ
และไม่มีการลงชื่อกรรมการกำกับในบัตรเสีย บัตรเลือกไม่มีการใส่ซองปิดผนึกไว้ในวัน เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืน
ต่อข้อ ๒๓ ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ ที่กำหนดให้เก็บบัตรเลือกที่ใช้นับคะแนนแล้วในหีบบัตรเลือก
ส่วนบัตรเสียให้บรรจุของหรือห่อไว้เป็นส่วนต่างหาก โดยมีให้ปะปนกับบัตรเลือกอื่นและให้ปิดหีบบัตรเลือกใส่กุญแจ
โดยลงชื่อคณะกรรมการเลือกกำกับไว้ด้วย และถือเป็นการกระทำที่ไม่ได้ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็น
สาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ การกระทำของคณะกรรมการเลือกในส่วนนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ถึงแม้การดำเนินการตรวจนับบัตรเลือกใหม่จะกระทำโดยที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม
แต่การตรวจนับคะแนนทั้งสามครั้งได้ผลคะแนนที่แตกต่างกันและไม่อาจถือเป็นที่ประจักษ์ชัดเจน โดยปราศจาก
ความสงสัยว่าผลการนับคะแนนครั้งใดถูกต้อง อีกทั้งคณะกรรมการเลือกได้ยกเลิกการนับคะแนนในครั้งที่ ๑ และ
ครั้งที่ ๒ ไป แล้วดำเนินการตรวจนับคะแนนใหม่และประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามผล
การนับคะแนนครั้งที่ ๓ แต่ต่อมากลับมีการประกาศให้นาย ณ. เป็นผู้ได้รับการเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามผลการตรวจนับ
คะแนนครั้งที่ ๑ แต่เมื่อกระบวนการดำเนินการของคณะกรรมการเลือกเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และยังมี
ความเคลือบแคลงสงสัยในผลการนับคะแนน การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญแสดงหลักฐาน
การเป็นผู้ใหญ่บ้านให้แก่ นาย ณ. ตามแบบ ส.น. ๑๓ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงต้องมีคำสั่ง
ให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านใหม่เป็นภาระหน้าที่ของปลัดอำเภอฯ ที่จะต้องดำเนินการ
ให้เป็นไปตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ ศาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่ง
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๒/๒๕๕๔)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติ
ราชการตามอำนาจหน้าที่ว่า จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัด เพราะศาลปกครองมีอำนาจ
ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่จะตรวจสอบว่าหน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายหรือเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการซึ่งเป็นสาระสำคัญ
ที่กฎหมายกำหนดในเรื่องนั้นๆ ไว้แล้วหรือไม่ และหากไม่ได้ดำเนินการ ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะเพิกถอนการกระทำ
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้