

“แจกผ้าห่มกันหนาว” โดยสุจริต ... ไม่ตัดสิทธิการเป็นผู้ใหญ่บ้าน !

นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

แม้ว่าการเลือกตั้ง ส.ส. จะจบลงด้วยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็น “โมฆะ” และการเลือกตั้ง ส.ว. จบลงแล้วด้วยการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนชาวไทย แต่ “การเลือกตั้ง” ของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงเป็นประเด็นร้อนแรงที่ประชาชนชาวไทย นักกฎหมาย และนักวิชาการต่างให้ความสนใจ เพราะการเลือกตั้งเป็นหลักการอย่างหนึ่งในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทน ถือเป็นเครื่องมือหรือวิธีการแสดงออกของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนในการใช้อำนาจทางการเมืองแทนตน แต่การเป็นประชาธิปไตยก็มิได้มีความหมายเฉพาะ “การเลือกตั้ง” ให้ได้มาซึ่งผู้แทนของตนเท่านั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งในแต่ละครั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นให้มีความสุจริตและเที่ยงธรรมตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วย

ทั้งนี้ โดยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งแทบทุกฉบับได้กำหนดข้อห้ามเพื่อควบคุมให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมไว้ว่า ในช่วงที่มีประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง มิให้ผู้สมัครหรืออาศัยผู้อื่นใช้วิธีการใด ๆ เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครรายหนึ่งรายใดหรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง

ดังเช่นการเลือกผู้ใหญ่บ้านในคดีนี้ ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๘ (๑) และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยในช่วงนับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือกตั้งนั้น

ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อบังคับจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนหรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครด้วยวิธีการดังนี้ ก. จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ให้แก่ผู้ใด ข. ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด... ค. จัดให้มีมหรสพ หรือการรื่นเริงต่าง ๆ รวมทั้งการแสดง และการละเล่นอื่น ๆ ง. เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด รวมถึงการจัดเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยง... จ. หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้ผู้ใดเข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครรายอื่น โดยหากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวข้างต้นจะถือว่า เป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่า ในการวินิจฉัยว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้น นอกจากจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบภายนอกแล้ว จะต้องพิจารณาเจตนาของผู้กระทำความผิดไปถึงมูลเหตุจูงใจเพื่อให้ได้มาซึ่งการเลือกตั้งโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ อย่างไร ซึ่งคดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้มีคำตอบสำหรับประเด็นดังกล่าว

โดยคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) ว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากผู้สมัครหมายเลข ๑ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งได้รับเลือกและแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านได้นำผ้าห่มกันหนาวไปแจกให้กับราษฎร ในช่วงเวลาที่นายอำเภอได้ประกาศ

ให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านและยังไม่พ้นวันเลือก จึงเป็นการกระทำที่มีเจตนาเพื่อจงใจให้ผู้ได้รับแจกผ้าห่มกันหนาวลงคะแนนให้แก่ตนเอง ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้พิจารณาจากผลการสอบสวนแล้วเห็นว่า ยังไม่ครบองค์ประกอบข้อห้าม และไม่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนอันจะทำให้การเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม จึงมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่อง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้งผู้สมัครที่ได้รับคะแนนลำดับถัดมาเป็นผู้ใหญ่บ้านแทน

คดีนี้มีข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เพิ่งพ้นวาระการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไปเมื่อวันที่ ๑๕ ม.ค. ๕๒ นายอำเภอได้มีประกาศลงวันที่ ๕ ม.ค. ๕๒ กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ในวันที่ ๘ ก.พ. ๕๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ด้วย แต่ในวันที่ ๒ ก.พ. ๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้นำผ้าห่มที่อำเภอมอบให้กำนันผู้ใหญ่บ้านนำไปแจกให้ราษฎรหมู่บ้านละ ๑๐ ผืน ไปแจกให้แก่ราษฎรซึ่งเป็นผู้สูงอายุและผู้ยากจน โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๐ ก.พ. ๕๒

การแจกผ้าห่มกันหนาวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกระทำเพื่อจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตน อันจะเป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำที่จะเป็นการฝ่าฝืน อันจะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้น จะต้องมิเจตนาพิเศษเพื่อจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใดหรือคณะการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใดด้วย

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้นำผ้าห่มกันหนาวของทางราชการไปแจกให้ราษฎรในช่วงประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และยังไม่พ้นวันเลือกนั้น เนื่องจากสารวัตรกำนันได้แจ้งขอให้ช่วยนำไปแจก ซึ่งกำนันได้รู้เห็นและยินยอมให้นำไปแจกด้วยโดยมิได้เกิดจากความคิดริเริ่มของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เอง ประกอบกับทางราชการเร่งรัดผ่านทางอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ใช้จ่ายงบประมาณเพื่อช่วยเหลือภัยหนาวแก่ประชาชนให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๐ ก.พ. ๕๒ จึงน่าจะเชื่อได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเพิ่งพ้นวาระการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไป อาจมีความเชื่อโดยสุจริตว่ามีหน้าที่ต้องช่วยเหลือทางราชการ อีกทั้งในทางการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า มีการพูดเพื่อจงใจให้ผู้รับผ้าห่มกันหนาวสนับสนุนเลือกตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน และเมื่อพิจารณาจากจำนวนผ้าห่มที่นำไปแจก ซึ่งมีจำนวนเพียง ๑๐ ผืน โดยได้แจกให้เฉพาะผู้สูงอายุและผู้ยากจน มิได้เป็นการแจกให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกทั่วไปที่มีจำนวน ๓๔๑ คน ซึ่งอาจเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม แต่ไม่อาจรับฟังได้ว่า มีเจตนากระทำเพื่อจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตน จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใด หรือคณะการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใด ตามข้อ ๘ (๑) ก. ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ **ที่จะเป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม**

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่อง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๑๔/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ เป็นบรรทัดฐานที่ดีให้กับผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามที่จะถือว่าการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเพื่อนำไปสู่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งว่า จะต้องพิจารณาถึงเจตนาพิเศษของผู้กระทำด้วยว่า มีมูลเหตุจงใจที่จะกระทำการเพื่อจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ มิใช่พิจารณาแต่เพียงข้อเท็จจริงที่ปรากฏเท่านั้น ดังเช่นในคดีนี้ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงของการกระทำของผู้ใหญ่บ้าน และพิจารณาเจตนาของผู้กระทำโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตนาพิเศษหรือมูลเหตุจงใจที่จะกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามการเลือกตั้งทั้งในแง่ความเชื่อโดยสุจริตว่ายังมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือ

ราชการจากการได้รับมอบหมายจากอำเภอ จำนวนห้าหมื่นที่แจก กลุ่มผู้ได้รับแจก และการพูดเพื่อจูงใจในทางที่ไม่สุจริต
 อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยว่า เป็นการกระทำที่ได้มีเจตนาเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
 ลงคะแนนให้แก่ผู้กระทำ แต่การกระทำดังกล่าวก็ถือว่าไม่มีความเหมาะสมที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งพึงกระทำ ดังนั้น คดีนี้
 จึงเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งอื่น ๆ ที่มีกฎหมาย
 กำหนดข้อห้าม และควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรมว่า แม้ทางการพิจารณาจะฟังไม่ได้ว่า
 มีเจตนาจูงใจให้ตนได้รับเลือกตั้งโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม แต่หากการกระทำนั้นไม่มีความเหมาะสมหรือไม่สมควรที่จะ
 กระทำการในลักษณะดังกล่าว ก็อาจส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจไม่มากนัก ...
