

“ป้ายหาเสียง” ... ไม่ได้ทำให้ราษฎรเข้าใจผิดในตัวผู้สมัคร !

นางสาวจิตพร ปานไหม

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ข้อ ๗ และข้อ ๘ (๑) จ. ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญบ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า เมื่อตำแหน่งผู้ใหญบ้านว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกผู้ใหญบ้านโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และนับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญบ้านจนถึงวันเลือก ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน หรือดัดแปลงการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร ด้วยวิธีการหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจผู้ใดให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครรายอื่น...

อย่างไรก็ดี หากการเลือกผู้ใหญบ้านมีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวย่อมถือเป็นการเลือกผู้ใหญบ้านที่เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญบ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ การกระทำลักษณะเช่นใดเข้าข่ายที่จะถือเป็นพฤติการณ์ที่เป็นการ “หลอกลวง” หรือ “จูงใจ” เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญบ้านลงคะแนนหรือดัดแปลงการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญบ้าน และส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญบ้านรายอื่นเสียเปรียบ อันถือเป็นการเลือกผู้ใหญบ้านที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้

เป็นกรณีของผู้ช่วยผู้ใหญบ้านได้ติดตั้งป้ายหาเสียงของตนคู่กับป้ายหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญบ้านและต่อมาผู้สมัครรายนั้นได้รับเลือกเป็นผู้ใหญบ้าน โดยระบุหมายเลขประจำตัวผู้สมัครหมายเลขเดียวกัน พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการหลอกลวงหรือจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญบ้านให้เข้าใจผิดในตัวผู้สมัครเพื่อให้มีการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรายหนึ่งรายใดหรือไม่ ?

มูลเหตุแห่งคดีเกิดจากนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญบ้านแทนตำแหน่งที่ว่างลง และมีผู้สมัครรับเลือกจำนวน ๒ คน โดยผู้ฟ้องคดีได้รับหมายเลขประจำตัวผู้สมัคร หมายเลข ๑ และนาย พ. ได้รับหมายเลขประจำตัวผู้สมัคร หมายเลข ๒ แต่ปรากฏว่านาย ว. (ซึ่งได้รับคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญบ้าน) ได้ติดตั้งป้ายหาเสียงของตนคู่กับป้ายหาเสียงของนาย พ. ซึ่งมีลักษณะและระบุหมายเลขเดียวกันกับนาย พ. จะแตกต่างกันก็เพียงแค่ป้ายของนาย ว. มีข้อความที่เป็นตัวอักษรขนาดเล็กบริเวณด้านล่างของป้ายเขียนว่า **เป็นผู้ช่วยผู้ใหญบ้าน** และยังได้ทำบัตรแนะนำตัวที่มีลักษณะคล้ายป้ายหาเสียงแจกด้วย

ต่อมา ผลการเลือกผู้ใหญบ้านปรากฏว่า นาย พ. ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญบ้าน นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งนาย พ. เป็นผู้ใหญบ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การติดตั้งป้ายหาเสียงของนาย ว. ทำให้ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญบ้านเกิดความสับสนและสำคัญผิดว่า นาย ว. คือผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญบ้าน เมื่อราษฎรผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ใหญบ้านต้องการเลือกนาย ว. และกากบาทหมายเลข ๒ ในบัตรเลือกตั้ง ผลคะแนนจะเป็นของนาย พ. ทั้งหมด นาย พ. จึงได้ประโยชน์จากการเข้าใจผิดดังกล่าว และทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญบ้านเสียเปรียบ การเลือกผู้ใหญบ้านครั้งนี้จึงเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงนายอำเภอคัดค้านการเลือกผู้ใหญบ้าน

แต่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงพิจารณาแล้วเห็นควรให้ยกคำร้อง และนายอำเภอได้รายงานผลการสอบสวนพร้อมความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ยังไม่มีการวินิจฉัยคำร้องคัดค้านดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นาย พ. พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญบ้าน

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกนาย พ. ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญบ้าน หมายเลข ๒ เข้ามาเป็นคู่กรณี โดยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ปัญหา คือ การกระทำของนาย ว. เป็นการหลอกลวงหรือจงใจเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้าใจผิด เลือกลงคะแนนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเปรียบหรือไม่ ?

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงจากรายงานผลการสอบสวนว่า นาย ว. ได้ขึ้นป้ายแนะนำตัวเพื่อสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่มีหมายเลขประจำตัวก่อนที่จะมีประกาศการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านประมาณ ๑ สัปดาห์ แต่เมื่อถึงเวลารับสมัคร นาย ว. ไม่ได้สมัคร เนื่องจากวุฒิการศึกษาไม่ถึงภาคบังคับตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อสิ้นสุดวันรับสมัคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้จัดทำป้ายหาเสียงคู่กับป้ายหาเสียงของนาย ว. ที่ระบุว่า เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมายเลข ๒ และต่อมาหลังจากสิ้นสุดการรับสมัครประมาณ ๒ - ๓ วัน ก่อนที่จะมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร นาย ว. ได้นำป้ายหาเสียงของตนออก ดังนั้น การกระทำของนาย ว. จึงเกิดขึ้นและยุติก่อนที่จะมีประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

นอกจากนี้ ตามภาพถ่ายแผ่นป้ายหาเสียงของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และนาย ว. และบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลซึ่งเป็นราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย ว. ไม่ได้เป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ได้เข้าร่วมทีมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมายเลข ๒ และได้หาเสียงร่วมกันโดยติดตั้งป้ายหาเสียงคู่กับป้ายหาเสียงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยด้านล่างป้ายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระบุว่า โปรดเลือก “พ. เบอร์ ๒ เป็นผู้ใหญ่บ้าน” ส่วนด้านล่างป้ายของนาย ว. ระบุว่า เลือก “ว. (กบ) เบอร์ ๒ เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน” รวมทั้งได้แจกบัตรแนะนำตัวที่มีลักษณะคล้ายกับป้ายหาเสียงให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ติดตั้งป้ายหาเสียงที่ระบุชื่อและรูปภาพของบุคคลที่จะเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไว้เช่นเดียวกัน เพียงแต่ไม่ได้แยกเป็นแผ่นป้ายต่างหากอีกหนึ่งป้ายเท่านั้น และต่อมา นาย ว. ได้นำป้ายหาเสียงของตนออกและขอบัตรแนะนำตัวคืนจากรายการ ก่อนที่คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครจะได้ตรวจสอบคุณสมบัติและประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่พยานกรณณ์ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “หลอกลวง” ไว้ว่า หมายความว่า ใช้อุบายทุจริตลวงให้เข้าใจผิด แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง เพื่อให้บุคคลอื่นเข้าใจผิด และคำว่า “จงใจ” หมายความว่า ชักนำหรือเกลี้ยกล่อมเพื่อให้เห็นคล้อยตาม

แม้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องที่ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านก็ตาม แต่กฎหมายก็ได้บัญญัติให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งเมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านที่เข้ารับตำแหน่งใหม่สามารถคัดเลือกตัวบุคคลมาร่วมปฏิบัติงานในฐานะผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้ตามความต้องการ ซึ่งในความเป็นจริง ผู้ที่ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะมีทีมงานที่จะเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านของตนอยู่แล้ว อีกทั้งลักษณะความเป็นสังคมในระดับหมู่บ้าน ราษฎรในหมู่บ้านต่างรู้จักคุ้นเคยกันและทราบเรื่องราวภายในหมู่บ้านเป็นอย่างดี ประกอบกับไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่สนับสนุนว่าพยานบุคคลที่ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนฯ เป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในกลุ่มสนับสนุนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรณีจึงเชื่อได้ว่า ราษฎรต่างทราบดีว่าผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมายเลขใด และนาย ว. ไม่มีเจตนาหลอกลวงหรือจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้าใจผิดในตัวผู้สมัคร โดยลงคะแนนให้แก่ นาย ว. อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การกระทำของนาย ว. จึงไม่มีผลถึงขนาดทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้าใจผิดว่า นาย ว. เป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมายเลข ๒ และไปลงคะแนนให้แก่ นาย ว.

นอกจากนี้ แม้นาย ว. จะไม่สามารถลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้เนื่องจากขาดคุณสมบัติ แต่หากราษฎรไว้วางใจและต้องการให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองหมู่บ้าน ราษฎรก็ย่อมลงคะแนนหรือกากบาทในช่องหมายเลข ๒ อยู่แล้ว เนื่องจากนาย ว. ได้เข้าร่วมทีมเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้สมัครหมายเลข ๒ การกระทำของนาย ว. จึงไม่ได้มีผลเป็นการหลอกลวงหรือจงใจเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และ ไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายอื่นเสียเปรียบ อันจะถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมแต่อย่างใด

คำสั่งแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมว่า พฤติการณ์ที่เข้าข่ายเป็นการจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนหรือคว่ำงัดการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วยวิธีการหลอกลวงให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครรายอื่นตามมาตรา ๑๓ วรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ประกอบกับข้อ ๘ (๑) จ. และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น จะต้องเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อุบายทุจริตฉ้อโกงหรือแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงเพื่อให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเข้าใจผิดในตัวผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านจนอาจเป็นเหตุให้มีการลงคะแนนหรือกากบาทในบัตรเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง อันส่งผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกับผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านรายอื่น

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้อธิบายเกี่ยวกับหลักการในการปกครองท้องที่ของผู้ใหญ่บ้าน อาทิเช่น การให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้เป็นไปตามพันธกิจของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านด้วย ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๕/๒๕๖๑ (ปริกษาคติปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)