

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการฉีกทำลายบัตรเลือกตั้ง (การฉีกทำลาย
บัตรเลือกตั้งเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรและกฎหมายอาญาหรือไม่)

กรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๓/๑๒๒๙๖ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ผ่านมา ได้มีผู้มาใช้สิทธิขอรับบัตรเลือกตั้งแล้วได้ฉีกทำลายบัตรเลือกตั้งโดยไม่ประสงค์จะลงคะแนนหลายรายและบุคคลเหล่านี้ได้ถูกเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีตามกฎหมาย กรณีที่เกิดขึ้นนั้น ตามข้อเท็จจริงเป็นการฉีกบัตรเลือกตั้งก่อนการลงคะแนน กล่าวคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาใช้สิทธิขอรับบัตรเลือกตั้ง แต่ไม่ประสงค์จะลงคะแนนหรือกาเครื่องหมายผิดพลาดแล้วจึงทำลายบัตรเลือกตั้งโดยมีความประสงค์ที่จะมิให้ผู้อื่นนำไปใช้โดยไม่ทราบถึงการที่กฎหมายได้กำหนดวิธีการไว้ว่า ในกรณีที่มาใช้สิทธิแต่ไม่ประสงค์จะลงคะแนนนั้นจะต้องปฏิบัติเช่นไร ซึ่งวิธีที่ถูกต่อนั้นก็คือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๑ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ผู้เลือกตั้งผู้ได้รับบัตรเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนแล้วไม่ประสงค์จะลงคะแนนให้คืนบัตรเลือกตั้งแก่กรรมการตรวจคะแนน ให้กรรมการตรวจคะแนนบันทึกการไม่ลงคะแนนไว้ในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง และผู้เลือกตั้งนั้นจะใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนั้นอีกไม่ได้”

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่มีผู้มาใช้สิทธิขอรับบัตรเลือกตั้ง แต่ไม่ประสงค์จะลงคะแนนและได้ฉีกทำลายบัตรเลือกตั้งนั้น ได้เคยมีคดีระหว่างพนักงานอัยการกรมอัยการ โจทก์ และนายเกรียงศักดิ์ แซ่ตั้ง จำเลย โดยพนักงานอัยการได้ฟ้องจำเลยว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๗๔ (ซึ่งอยู่ในหมวด ๘ ว่าด้วยการตรวจและการรวมคะแนน) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำความผิดใดให้บัตรเลือกตั้งชำรุดหรือเสียหายหรือเป็นบัตรเสียหรือกระทำความผิดใดแก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรที่ใช้ได้” และมาตรา ๘๔ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๕ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ มาตรา ๖๙ หรือมาตรา ๗๔ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี” ซึ่งคดีนี้ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษา ที่ ๒๓๓๘/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๔ พิพากษาว่า “...เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำอันเป็นความผิดตามมาตรา ๗๔ แล้ว จะเห็นความหมายของคำว่า “บัตรเลือกตั้ง” ได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ บทมาตราดังกล่าวห้ามมิให้ผู้กระทำความผิดใดให้บัตรเลือกตั้งชำรุดหรือเสียหายหรือให้เป็นบัตรหรือกระทำความผิดใดแก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรที่ใช้ได้ ย่อมต้องหมายถึงเป็นการกระทำแก่บัตรเลือกตั้งที่ผู้เลือกตั้งได้ลงคะแนนแล้ว และนับคะแนนได้ให้กลายเป็นบัตร

ชำรุดเสียหายไม่อาจนับคะแนนได้หรือให้เป็นบัตรเสีย หรือกระทำแก่บัตรเลือกตั้งที่ถือว่าเป็นบัตรเสียตามกฎหมายให้กลายเป็นบัตรที่นับคะแนนได้ เจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะห้ามมิให้บุคคลใดกระทำด้วยประการใดแก่บัตรเลือกตั้งที่ผู้เลือกตั้งได้ใช้สิทธิลงคะแนนแล้วเท่านั้น อันจะทำให้กระทบกระเทือนถึงผลของการนับคะแนนหรือผลของการเลือกตั้ง ไม่รวมถึงบัตรเลือกตั้งที่ผู้เลือกตั้งยังมีได้ใช้สิทธิลงคะแนนดังที่โจทก์ฎีกา การที่จำเลยฉีกบัตรเลือกตั้งที่จำเลยยังไม่ได้ลงคะแนนให้ชำรุดเสียหายจึงไม่เป็นการผิดตามกฎหมายที่โจทก์ฟ้อง ที่ศาลล่างทั้งสองพิพากษายกฟ้องโจทก์ศาลฎีกาเห็นฟ้องด้วย ฎีกาโจทก์ฟังไม่ขึ้น พิพากษายืน”

โดยที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้มีบทกำหนดโทษว่า ผู้ที่มาใช้สิทธิขอรับบัตรเลือกตั้งแล้วไม่ประสงค์จะลงคะแนนหรือกาเครื่องหมายผิดพลาดและจึงฉีกทำลายบัตรเลือกตั้งโดยมีความประสงค์ที่จะมิให้ผู้อื่นนำไปใช้จะต้องรับโทษสถานใด จึงมีปัญหาว่า จะปรับใช้ประมวลกฎหมายอาญาในหมวดความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามมาตรา ๓๕๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่นหรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ได้หรือไม่ อย่างไร และโดยที่การฉีกบัตรเลือกตั้งเป็นการทำให้เสียหาย ทำลาย หรือไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินหรือเอกสารที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องส่งคืนให้แก่เจ้าพนักงานเพื่อการนับคะแนนซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง ดังนั้น การฉีกบัตรเลือกตั้งจึงน่าจะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานตามมาตรา ๑๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ช้อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหาย หรือไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินหรือเอกสารใด ๆ อันเจ้าพนักงานได้ยึดรักษาไว้ หรือส่งให้ส่ง เพื่อเป็นพยานหลักฐานหรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าเจ้าพนักงานจะรักษาทรัพย์สินหรือเอกสารนั้นไว้เอง หรือส่งให้ผู้นั้นหรือผู้อื่นส่งหรือรักษาไว้ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ด้วย

กรมการปกครองได้หารือกรมอัยการปัญหาเกี่ยวกับการฉีกทำลายบัตรเลือกตั้งนี้ แต่กรมอัยการได้ตอบกรมการปกครองว่า กรมอัยการยังไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นได้เนื่องจากปัญหาตามข้อหารือของกรมการปกครองดังกล่าวเป็นการขอให้พิจารณาว่าการกระทำของผู้ใช้สิทธิขอรับบัตรเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ฉีกทำลายบัตรนั้นโดยไม่ประสงค์จะลงคะแนนจะปรับใช้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๔๒ ได้หรือไม่ อันเป็นการหารือการกระทำความผิดในทางอาญา ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่พิจารณาของเจ้าพนักงานอันได้แก่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมตำรวจ แล้วแต่กรณี ตลอดจนอธิบดีกรมอัยการซึ่งจะเป็นผู้ชี้ขาดความเห็นแย้งในที่สุดไว้เป็นอิสระต่อกันตามขั้นตอน หากกรมอัยการโดยอธิบดีกรมอัยการจะพิจารณามีความเห็นเสียแต่ในเบื้องต้นก็จะเป็นการจงใจหรือผูกมัดดุลพินิจตัดอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง โดยเหตุนี้กรมการปกครองจึงได้หารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นมาเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยต่อไป และหากมีความเห็นเพิ่มเติมประการในเรื่องนี้ ก็ให้แจ้งกรมการปกครองทราบด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมาธิการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหา ดังกล่าวประกอบกับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นว่า ในกรณีที่ผู้เลือกตั้งไม่ประสงค์จะลงคะแนนหรือกาเครื่องหมายผิดพลาดแล้วจึงนึก ทำลายบัตรเลือกตั้งโดยมีความประสงค์ที่จะมิให้ผู้อื่นนำไปใช้นั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้กำหนดความผิดไว้ และเมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติดังกล่าวโดยตลอดแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้ประสงค์จะเอาผิดในกรณีที่ ไม่ประสงค์จะลงคะแนนหรือกาเครื่องหมายผิดพลาดจึงนึกทำลายบัตรเลือกตั้งโดยมีความประสงค์ ที่จะมิให้ผู้อื่นนำไปใช้ เพราะมาตรา ๙๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ฯ เป็นบทกำหนดโทษในการไม่คืนบัตรเลือกตั้งแก่กรรมการตรวจคะแนนก็แต่โดยทุจริต เท่านั้น และมีได้กำหนดโทษในการฉีกบัตรเลือกตั้งด้วย ดังนั้น หากประสงค์จะเอาผิดแก่กรณี ดังกล่าวก็ควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนดโทษในกรณีที่หาข้อต่อไป

ส่วนปัญหาว่าการฉีกบัตรเลือกตั้งโดยไม่ประสงค์จะลงคะแนนหรือกาเครื่องหมาย ผิดพลาดแล้วนึกทำลายบัตรเลือกตั้งโดยมีความประสงค์ที่จะมิให้ผู้อื่นนำไปใช้เป็นความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๔๒^๒ หรือมาตรา ๓๕๘^๓ หรือไม่นั้น มีความเห็นว่า แม้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมาธิการร่างกฎหมาย) จะมีอำนาจหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นทาง กฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของ คณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๗ (๑) (ข)^๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒^๕ ว่า “เมื่อ

^๑ มาตรา ๙๒ ผู้เลือกตั้งผู้ใดคืนบัตรเลือกตั้งตามมาตรา ๖๑ โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้า ปี

^๒ มาตรา ๑๔๒ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือรั่ว ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินหรือเอกสารใด ๆ อันเจ้าพนักงานได้ยึดรักษาไว้ หรือสั่งให้ส่ง เพื่อเป็นพยานหลักฐาน หรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ว่าเจ้าพนักงานจะรักษาทรัพย์สินหรือเอกสารนั้นไว้เอง หรือสั่งให้ผู้นั้น หรือผู้อื่นส่งหรือรักษาไว้ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๓ มาตรา ๓๕๘ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินของ ผู้อื่นหรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์สิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสาม ปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๔ มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมาธิการร่างกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

(ข) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตาม คำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.๑๑๓๑๐/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๒

คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น” ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๓^๖ ที่ว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ความเห็นในเรื่องใดที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไปหรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเป็นมติเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติราชการต่อไปได้” แล้ว จะเห็นได้ว่า ปัญหากฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นนั้นต้องเป็นปัญหาหากกฎหมายที่ส่วนราชการจะถือเป็นแนวในการปฏิบัติราชการต่อไป สำหรับปัญหาที่กรมการปกครองหาหรือว่า ผู้เลือกตั้งที่ไม่ประสงค์จะลงคะแนนหรือกาเครื่องหมายผิดพลาดจึงฉีกทำลายบัตรเลือกตั้ง โดยมีความประสงค์ที่จะมิให้ผู้อื่นนำไปใช้ จะมีความผิดตามมาตรา ๑๔๒ หรือมาตรา ๓๕๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ นั้น เป็นการหาหรือว่า การกระทำความผิดทางอาญาหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันกระบวนการยุติธรรมที่จะวินิจฉัยชี้ขาดคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) จึงเห็นว่าไม่สมควรให้ความเห็นในเรื่องนี้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ขอเสนอความเห็น ว่า ปัญหาของกรมการปกครองนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในการพยายามที่จะจูงใจให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น จึงสมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดแนวทางที่เหมาะสมให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งถือปฏิบัติต่อไป เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยพร้อมเพรียงกัน นอกจากนี้ ทางราชการควรจะได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจวิธีการลงคะแนนเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคืนบัตรเลือกตั้งแก่กรรมการตรวจคะแนนในกรณีที่ผู้เลือกตั้งไม่ประสงค์จะลงคะแนน ทั้งนี้ เพื่อที่ผู้เลือกตั้งที่รับบัตรเลือกตั้งแล้ว แต่ไม่ประสงค์จะลงคะแนนหรือกาเครื่องหมายผิดพลาดจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป ซึ่งจะเป็นการเหมาะสมกว่าที่จะบัญญัติกฎหมายลงโทษผู้เลือกตั้งที่ฉีกบัตรเลือกตั้งโดยไม่มีเจตนาทุจริตหรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เพราะจะทำให้ผู้เลือกตั้งมีความท้อถอยไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้นอีก

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๒๙

^๖ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/๓๒๓๗๐ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม