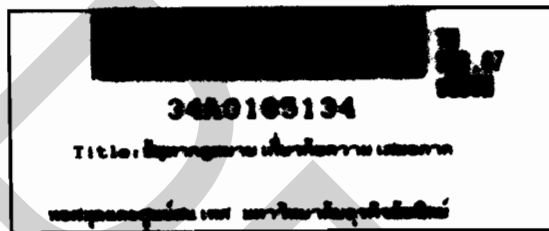




ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคในการรณรงค์  
หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎร



เอนก สร้างเกิด

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยวิทยา

พ.ศ. 2546

ISBN : 974-281-884-3

**Legal Problems concerning the Equality in electoral  
Campaign of the candidates for the House  
of Representatives**

**Anake Sangkate**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School Dhurakijpundit University**

**2003**

**ISBN : 974-281-884-3**

เลขทะเบียน.....	0165134.....
วันลงทะเบียน.....	22 มี.ค. 2547.....
เลขเรียก.....	342 07.....
	08031.....
	[8546]



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัคร  
รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เสนอโดย นายเอนก สร้างเกตต์

สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)


อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.วีระ ไลจายะ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

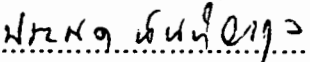
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

 ประธานกรรมการ

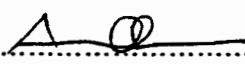
(รศ.ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)

 กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

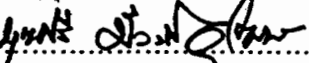
(รศ.ดร.วีระ ไลจายะ)

 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(รศ.ประณต นันทิยะกุล)

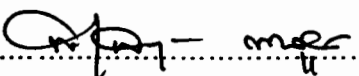
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(ดร.กฤษ ไสกระจำน)

 กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อะโฆษ)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

 คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

วันที่ 26 เดือนธันวาคม พ.ศ. 2546

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เพราะความกรุณาของท่าน  
รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าซึ่งที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา  
วิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำทางวิชาการต่าง ๆ แก่ผู้เขียนตลอดจน รองศาสตราจารย์  
ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี  
มีวงศ์อุโฆษ รองศาสตราจารย์ประฉัตร นันทิยะกุล และร้อยโท ดร.กฤษ ใสกระจ่าง กรรมการ  
สอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา แนะนำ และรับเป็นกรรมการสอบวิทยา  
นิพนธ์แก่ผู้เขียน ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบระลึกถึงพระคุณของ นายอนนท์ สร้างเกตุ และนางสุภาพ สร้าง  
เกตุ บิดามารดา ของผู้เขียน ที่ได้กรุณาอบรมสั่งสอน และเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา

นายอนก สร้างเกตุ

## สารบัญ

## หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๙
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. สมมุติฐานการวิจัย .....	4
3. วัตถุประสงค์ .....	4
4. ขอบเขตการศึกษา .....	5
5. วิธีดำเนินการวิจัย.....	5
6. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย .....	5
2. แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งและประกันความ เสมอภาคในโอกาสของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา .....	7
1. หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง.....	7
2. แนวความคิดพื้นฐานของความเสมอภาคในการรณรงค์ หาเสียงเลือกตั้ง .....	9
3. มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการประกัน ความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง.....	14
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	14
3.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	29
3.3 ประเทศแคนาดา .....	41
3.4 ประเทศเยอรมนี .....	49

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.5 ประเทศอังกฤษ.....	60
3.6 ประเทศอินเดีย.....	70
4. สรุป.....	77
3. <b>มาตรการทางกฎหมายในการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์ หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองและ สมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย.....</b>	<b>78</b>
1. วิวัฒนาการของการประกันความเสมอภาคในโอกาสของผู้สมัคร รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใน ประเทศไทย.....	78
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์ หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภาในปัจจุบัน.....	81
3. สรุป .....	96
4. <b>วิเคราะห์มาตรการของกฎหมายประกันความเสมอภาคในการรณรงค์ หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา.....</b>	<b>97</b>
1. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรจัดการเลือกตั้ง.....	97
2. ปัญหาความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการ เลือกตั้ง.....	102
3. ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมความโปร่งใส ทางการเงิน.....	103
4. มาตรการในการให้ความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยการใช้สื่อ.....	118
5. มาตรการในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ทางการเมือง.....	119
6. สรุป .....	126

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	127
1. บทสรุป.....	127
2. ข้อเสนอแนะ.....	130
บรรณานุกรม.....	135
ประวัติผู้เขียน.....	141

DPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ชื่อนักศึกษา	เอนก สร้างเกตู
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2546

### บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย เพื่อต้องการทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร

ผลการวิจัยพบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีข้อบกพร่องในเรื่องต่อไปนี้

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ควบคุมและกำกับและดำเนินการเลือกตั้งทำให้เกิดปัญหาหลายประการ
2. ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง
3. ปัญหาความโปร่งใสทางการเงิน อันได้แก่ การขาดมาตรการในการควบคุมวงเงินในการบริจาคและตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งอย่างเหมาะสม เป็นต้น
4. ปัญหาเกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยใช้สื่อวิทยุโทรทัศน์
5. การไม่มีมาตรการในการควบคุมเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของประชาชนในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง



ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้จึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งควรทำหน้าที่เฉพาะการควบคุมกำกับ การเลือกตั้ง
2. แก้ไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการสรรหาบุคคลดังกล่าวให้เหมาะสม
3. แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อจำกัดวงเงินในการบริจาค
4. แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบเกี่ยวกับการใช้สื่อวิทยุและโทรทัศน์ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้เหมาะสม
5. ควรให้มีระเบียบในการควบคุมการเผยแพร่ผลสำรวจประชามติในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง

Thesis Title	Legal Problems concerning the Equality in electoral Campaign of the candidates for the House of Representatives
Name	Anake Sangkate
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Veera Lojaya
Department	Law
Academic Year	2003

### Abstract

The main objective of the study is to identify the Legal Problems Concerning the Equality of candidates for the House of Representative . The Conclusion is based on the documentary research.

It is obvious from the final findings that there are many loopholes in the laws, such as the organic law concerning the Election Commission B.E. 2541, the organic law concerning the Campaign of the candidates to the House of Representatives and Senate B.E. 2541 and the organic law concerning Political Parties B.E. 2541. The problem can be identified as follows:

1. The Election Commission is the organization which controls and manages the election affairs. But it causes many problems
2. The prejudice of the election officers.
3. The problems concerning financial transparency. E.g., there are no legal measures to control donating or investigate the campaign expenditure
4. The problems concerning the limit of the election advertising on radio and television.
5. There are no any legal measures for controlling the dissipating of the election poll.

Thus, it is advisable to amend such laws as follows:

1. The Election Commission should act as the control organization
2. Should designate the qualifications of the election officers for the election process.
3. Should designate the amount of political donation.
4. Should amend the regulations controlling the usage of radio and television campaign advertising during the election period.
5. Should enact the regulations on controlling the electoral poll during the campaign.

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือการเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่สำคัญในการเลือกรัฐบาลที่จะทำการปกครองและสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจการปกครองและผู้ปกครองตลอดจนเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองนำเสนอนโยบายและอุดมการณ์ทางการเมืองสังคมและเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนได้พิจารณาตัดสินใจเลือกตั้งตัวแทนของพรรคการเมืองเข้าไปบริหารประเทศตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้ต่อประชาชน

ในการแข่งขันเพื่อให้ได้ซึ่งอำนาจทางการเมืองนั้น จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายหรือกฎหมายซึ่งแต่ละประเทศได้กำหนดไว้ ซึ่งได้แก่ “กฎหมายเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงการควบคุมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสถานะแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจหรือการที่พรรคการเมืองเป็นฝ่ายรัฐบาลจึงย่อมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งดังที่อริสโตเติล นักปรัชญาการเมืองได้กล่าวไว้ว่า “บุคคลที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าย่อมได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง”<sup>1</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่จะต้องมียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากอันเป็นเหตุให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

---

<sup>1</sup> Herbert E.Alexander. Comparative Political Finance in the 1980s. Cambridge : Cambridge University Press, 1989, p.8.

เมื่อมีการปฏิรูปการเมืองขึ้นในประเทศไทยนั้น การจัดการการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ และยุติธรรมถือเป็นประเด็นสำคัญที่ได้หยิบยกขึ้นมาเพื่อปรับปรุงแก้ไข และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดรูปแบบการเลือกตั้งเป็นแบบแบ่งเขตเบอร์เดียว และระบบบัญชีผสมกันรวมทั้งการจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ<sup>2</sup> กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ ยังได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 เพื่อประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งดังกล่าว ปรากฏว่ายังมีข้อบกพร่องหลายประการที่ทำให้เห็นว่าการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพกล่าวคือ

ประการแรก ปัญหาการจำกัดจำนวนเงินที่บริจาคเพื่อสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จะเห็นว่าแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 จะได้กำหนดให้มีการเปิดเผยชื่อของผู้บริจาคและจำนวนเงินที่บริจาคแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่าหาได้กำหนดจำนวนที่จะพึงบริจาคไว้ไม่ซึ่งย่อมจะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าได้เปรียบในที่สุด

ประการที่สอง การที่มีการร้องเรียนเป็นจำนวนมากในการวางตัวไม่เป็นกลางของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและประจำเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตัวบุคคลที่ได้รับ

<sup>2</sup> คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, 2538 , หน้า 65.

การเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและประจำเขตมักจะเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง<sup>3</sup>

ประการที่สาม การเผยแพร่ผลสำรวจประชามติในช่วงที่จะมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ดำเนินการโดยสถาบันต่างๆ ในสื่อมวลชนประเภทสื่อสิ่งพิมพ์ ย่อมจะมีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนผู้สิทธิเลือกตั้งในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Bandwagon Effect)

ประการที่สี่ ปัญหาการใช้สื่อของรัฐในช่วงที่มีการเลือกตั้ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้รองรับความเป็นอิสระของสื่อมวลชนไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชนให้สามารถเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองก็ตาม ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดฝ่ายรัฐบาลย่อมได้เปรียบคู่แข่งในการใช้สื่อมวลชนของรัฐนั่นเอง

ประการที่ห้า กระบวนการพิจารณาผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งยังไม่โปร่งใสเนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้สอบสวนพิจารณาและลงโทษด้วยอำนาจของตน รวมทั้งผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถต่อสู้คดีได้เช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล แม้ว่าจะมีคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยในท้ายที่สุดก็ตาม ฯลฯ เป็นต้น

แต่ในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี แคนาดา ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา อังกฤษและอินเดียต่างได้บัญญัติกฎหมายซึ่งได้การกำหนดกฎหมายในการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตลอดจนมีองค์การควบคุมกำกับดูแลการเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากในประเทศแคนาดาที่ได้ประกาศใช้ The Canadian Election Act 2000 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งทันสมัยและสมควรที่จะนำมา

<sup>3</sup> กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา .รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและการตรวจการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา.หน้า 14-15

ศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการควบคุมกำกับการเลือกตั้งของประเทศ  
ไทยให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมในอนาคตต่อไป

## 2. สมมติฐานการวิจัย

การประกันความเสมอภาคภายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งภายใต้กฎหมาย  
ประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่พระราช  
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา  
พ.ศ.2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 เป็นต้น  
ยังมีข้อบกพร่องหลายประการทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีฐานะ  
ทางเศรษฐกิจดีกว่า หรือเป็นฝ่ายรัฐบาลอยู่ในฐานะได้เปรียบในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง  
จึงสมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้การประกันความเสมอภาคในการ  
รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

## 3. วัตถุประสงค์

3.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับความเสมอภาคในโอกาสของผู้  
สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3.2 เพื่อการศึกษาถึงปัญหาและข้อบกพร่องในการประกันความเสมอภาคใน  
โอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และ  
กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

3.3 เพื่อศึกษาเชิงเปรียบเทียบ เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการประกันความเสมอภาคในโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยกับต่างประเทศ

#### 4. ขอบเขตการศึกษา

4.1 ศึกษาการประกันความเสมอภาค ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

4.2 ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการประกันความเสมอภาคในโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อินเดีย แคนาดา อังกฤษ และเยอรมนี

#### 5. วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาโดยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ

#### 6. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

6.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการประกันความเสมอภาคในโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง



6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรค ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

6.3 ทำให้ทราบถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นในการประกันความเสมอภาคในโอกาสของ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงระบบ การเลือกตั้ง ของประเทศไทยต่อไป

## บทที่ 2

### แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการประกันความเสมอภาคในรณรงก์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในบทนี้ จะได้ศึกษาถึงแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งการประกันความเสมอภาคในโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนการประกันความเสมอภาคดังกล่าวในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี แคนาดา อังกฤษ และอินเดียซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดต่อไป

#### 1. หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล การที่ประชาชนหรือเลือกผู้แทนหรือกลุ่มทางการเมือง หรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตนก็เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะไปใช้อุดมการณ์ที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติและบริหารรัฐกิจต่อไป<sup>1</sup>

นอกจากนี้ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังเป็นกระบวนการที่สร้างให้เกิดความชอบธรรมให้แก่ผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละประเทศจะมีกฎเกณฑ์กติกา และธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้บังคับการเลือกตั้งที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว จะทำให้คู่ต่อสู้ทางการเมือง ยอมรับผลการ

<sup>1</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล.

ตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง โดยฝ่ายที่ชนะจะได้รับมอบอำนาจจากประชาชนให้ทำการปกครอง ในช่วงเวลาตามที่กำหนด ฝ่ายที่แพ้ก็หาทางเอาชนะในคราวต่อไปตามวิถีทางที่กฎหมาย และกติกาได้กำหนดไว้ กระบวนการเช่นนี้จะทำให้การสืบต่ออำนาจทางการเมืองและการ ปกครองประเทศเป็นไปโดยสันติวิธีไม่ต้องอาศัยวิธีการที่ผิดกฎหมายและไม่ชอบธรรม เช่น การปฏิวัติรัฐประหารเป็นกลไกในการสับเปลี่ยนอำนาจ<sup>2</sup> ซึ่งวิธีการเช่นนี้ ทำให้ประชาชนได้ มีส่วนร่วมทางการเมืองและในขณะเดียวกัน การเลือกตั้งก็ย่อมทำให้รัฐบาลต้องตระหนักอยู่ เสมอว่า จะต้องทำหน้าที่บริหารประเทศอย่างดีที่สุด เพราะประชาชนที่เลือกเข้ามา จะต้อง คอยจับตามองคุณการกระทำของตนและจะเป็นผู้ตัดสินอนาคตทางการเมืองว่า จะเลือกตั้งตน กลับมาทำงานอีกหรือไม่

ทั้งนี้การเลือกตั้งประกอบด้วยหลักการสำคัญอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปดังนี้

1.1 หลักความอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of election) กล่าวคือ การออก เสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการบังคับหรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นเหตุให้ การเลือกตั้งถูกบิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง

1.2 หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic election) โดยจะต้องมี กำหนดเวลาการเลือกตั้งที่แน่นอน เช่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยทั่วไปเป็นปกติทุก 4 ปี หรือ 5 ปี เป็นต้น

1.3 หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine election) กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ตามตัว บทกฎหมาย และจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดำเนินการเลือกตั้งของตนให้ได้มากที่สุด รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ หากการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ อย่างแท้จริง

<sup>2</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ. เรื่องเดียวกัน. หน้า 6.

1.4 หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal suffrage) เป็นการเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง เว้นแต่จะมีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับทั่วไป เช่น ไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็กและบุคคลที่มีจิตบกพร่อง เป็นต้น

1.5 หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal suffrage) หมายความว่า บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิคนละหนึ่งเสียงและคะแนนเสียงทุกเสียงมีน้ำหนักเท่ากัน<sup>3</sup>

## 2. แนวความคิดพื้นฐานของความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ในการที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งย่อมจะต้องประกอบด้วย 2 ส่วนที่สำคัญกล่าวคือ ประการแรก ได้แก่ ส่วนที่เป็นแนวความคิด กล่าวคือ แนวความคิดในความเสมอภาคในทางการเมือง (The concept of political equality) และประการสอง ได้แก่ กลไกในการทำให้เกิดความเสมอภาค ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างแท้จริง กล่าวคือ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งการเลือกตั้งจริง กล่าวคือ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งการเลือกตั้งและองค์กรในการบริหารจัดการเลือกตั้ง (electoral management organ) ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับดังนี้

### 2.1 แนวความคิดในความเสมอภาคในทางการเมือง (The Concept of Political Equality)

หลักของการเสมอภาคในทางการเมืองดังกล่าวมีที่มาจากลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งถือว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม จะปรากฏตัวออกมาให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ในรูปของความสามารถของมนุษย์ ในอันที่จะกำหนดชะตากรรมของตนได้ด้วยตนเอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจึงได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ให้แก่

<sup>3</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. เรื่องเดียวกัน. หน้า 203.

ราษฎร เพื่อให้ราษฎรแต่ละคนใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตน ทั้งในทางกายภาพและในทางจิตใจได้ตามใจปรารถนา

เมื่อพิจารณาจากการกำเนิดของสิทธิและเสรีภาพ ก็อาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพ ออกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ซึ่งถือกันว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพที่เป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ และไม่อาจถูกพรากไปจากราษฎรได้โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของราษฎร เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพในทางความคิด และการแสดงออกซึ่งความคิด สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น รวมไปถึงสิทธิของพลเมือง (Citizen's Right) ซึ่งแท้ที่จริงแล้วก็คือสิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ หรือสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองต่าง ๆ เช่น สิทธิเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง นั่นเอง<sup>4</sup>

หลักของความเสมอภาคในทางการเมืองนั้นถือเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีได้มีความหมายเพียงแต่การรับรองในสิทธิของประชาชนในการเลือกตั้งเท่านั้น (right to vote) แต่รวมไปถึงว่าจะแน่นอนเสียงแต่ละคนนั้นจะต้องมีค่าเท่ากัน (equal values) อีกด้วย ดังที่รับรองในมาตรา 3 ของ The Charter of rights and freedoms)

ในคดี Harper v. Virginia State Board<sup>5</sup> ศาลสูงสุดแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้พิพากษาว่า “ความมั่งคั่ง เช่นเดียวกับเชื้อชาติ ความเชื่อทางศาสนา หรือสีผิว หาได้เกี่ยวข้องกับการที่บุคคลใดจะออกเสียงเลือกตั้ง ข้อจำกัดใดๆ ซึ่งวางอยู่บนรากฐานของความมั่งคั่ง ร่ำรวย หรือทรัพย์สินสมบัติหรือสิ่งอื่นใดทำนองเดียวกัน ย่อมไม่อาจยอมรับได้ ดังนั้นข้อกำหนดคุณสมบัติ (voters' qualification) ในการที่บุคคลจะออกเสียงเลือกตั้งจะต้องร่ำรวยหรือต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนมาก จึงไม่ถูกต้อง...”

<sup>4</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2538, หน้า 7-9

<sup>5</sup> 383 US 663 (1966) อ้างใน www.2.Esex.ac.uk

แต่หลักความเสมอภาคในทางการเมืองยังครอบคลุมไปถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในทางการเมือง (the right to participate in government) นั้นหมายความว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในการที่จะสมัครรับเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ดังในคดี *Bullock v. Carter*<sup>6</sup> ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาพิพากษาว่าบทบัญญัติในกฎหมายของรัฐ Texas ซึ่งกำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงเกินไปเป็นโมฆะ เนื่องจากการตัดโอกาสให้บุคคลทั่วไป ไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้”

นอกจากนี้ สิทธิที่จะได้รับความเสมอภาคในทางการเมือง และสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง ยังมีความหมายรวมไปถึงสิทธิที่จะเข้าสมัครรับเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่น และยังหมายรวมไปถึง สิทธิที่จะได้รับการประกัน ซึ่งโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการเลือกตั้ง (the right of equal opportunity to secure election)<sup>7</sup> และเป็นเหตุผลสำคัญในการที่สังคมประชาธิปไตยทั้งหลายจะต้องกำหนดมาตรการมิให้บุคคลที่มีอำนาจหรือฐานะเศรษฐกิจดีกว่าเอาเปรียบบุคคลอื่น

ทฤษฎีว่าด้วยการมีส่วนร่วมในกระบวนการของการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน ประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน และ ประการที่สอง จะต้องมีการซึ่งจะเป็นหลักประกันได้ว่า จะกำจัดอิทธิพลทางการเงิน (the elimination of financial influence) ให้พ้นไปจากกระบวนการแข่งขัน เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

(1) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมือง จะต้องมิเงินเพียงพอที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและดำรงไว้ซึ่งองค์กรในระหว่างหาเสียงเลือกตั้งนั้น

<sup>6</sup> 405 US 134 (1972) อ้างใน [www.2.Esex.ac.uk](http://www.2.Esex.ac.uk)

<sup>7</sup> K.D. Ewing, Money, Politics, and Law : A study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada, (Clarendon Press : Oxford. 1992), P. 14-15

(2) ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองจะต้องสามารถเข้าถึงสื่อที่ใช้ในการเผยแพร่นโยบายทางการเมืองของตนในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

(3) แม้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองจะได้รับการบริจาคเงินมากน้อยแตกต่างกันในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง แต่ไม่มีบุคคลใดหรือพรรคการเมืองใดจะสามารถใช้จ่ายเงินนั้นเหนือกว่าบุคคลอื่นในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง

หลักการของความเท่าเทียมกันในโอกาสทางการเมือง ได้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในประเทศต่าง ๆ และจะก่อให้เกิดผลปฏิบัติต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมือง อันได้แก่ การที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง การที่จะต้องจำกัดเพดานค่าใช้จ่ายสูงสุดในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การจำกัดเงินที่จะบริจาค รวมไปถึงจำนวนเงินที่รัฐจัดสรรให้แก่พรรคการเมือง ในการใช้สื่อวิทยุโทรทัศน์ให้แก่พรรคการเมือง และ สาธารณูปโภคต่าง ๆ เป็นต้น

## 2.2 กลไกในการทำให้เกิดความเสมอภาค ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การที่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมจะต้องมีความแตกต่างกันในฐานะในทางเศรษฐกิจ หรือการอยู่ในฐานะที่เป็นฝ่ายรัฐบาลย่อมจะได้เปรียบในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งจากคู่แข่งไม่มากนักด้วยเหตุนี้ การที่จะทำให้อีกฝ่ายสามารถที่แข่งขันกันในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน ย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับกำหนดยุทธศาสตร์ในการหาเสียงเลือกตั้ง และมีองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม<sup>8</sup> กล่าวคือ

2.2.1 กฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับพฤติกรรมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Regulatory Level)

<sup>8</sup> Andrew Kaplan, "A Guide to transparency in Election Administration" in [www.Aceproject.com](http://www.Aceproject.com)

การกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งย่อมทำให้เกิดความเสมอภาคแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองอย่างเท่าเทียมกันซึ่งอาจอยู่ในรูปของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ (Constitutional Rules) กฎหมายเลือกตั้ง (Electoral Laws) กฎเกณฑ์ซึ่งองค์กรบริหารเลือกตั้งได้ประกาศใช้บังคับ (Complementary Regulations) หรือประมวลจริยธรรม (Codes of Conduct) ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ดังกล่าวมักจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งกล่าวคือ

(1) การกำหนดเขตเลือกตั้ง (Boundary Delimitation) ได้แก่ การแบ่งพื้นที่ในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างเป็นธรรม

(2) การควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ได้แก่ กฎเกณฑ์ที่กำหนดจำนวนเงินที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งควรจะมีจำนวนเงินที่ไม่สูงเกินไป

(3) การควบคุมการใช้สื่อในการหาเสียงเลือกตั้ง ได้แก่ กฎเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการใช้สื่อมวลชนในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง

(4) พฤติกรรมที่เป็นการเอาเปรียบคู่แข่ง ได้แก่ กฎเกณฑ์ที่กำหนดห้ามการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบคู่แข่งในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง เช่น การซื้อเสียง เป็นต้น

## 2.2.2 องค์กรที่บังคับใช้กฎเกณฑ์ในการหาเสียงเลือกตั้ง (Electoral Management Organ)

ในการที่จะทำให้อำนาจแห่งการหาเสียงเลือกตั้งถูกบังคับใช้ด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และโปร่งใสจำเป็นต้องมีองค์กรใช้บังคับกฎหมายที่ดี ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับว่าองค์กรที่ใช้บังคับกฎหมายเลือกตั้ง จะต้องมามีลักษณะดังนี้

### (1) ความเป็นอิสระ (Independent)

องค์กรที่ใช้บังคับกฎหมายเลือกตั้ง จะต้องมีความอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงต้องมีกฎหมายรับรองความเป็นอิสระที่จะไม่อยู่



ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายใด กล่าวคือ ต้องมีความอิสระในการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่และงบประมาณที่จะได้รับการจัดสรรอย่างเพียงพอ

(2) ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (Nonpartisium)

กล่าวคือ ผู้ที่เป็นสมาชิกขององค์กรบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้ง จะต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

(3) มีความเป็นมืออาชีพ (Professional)

กล่าวคือ จะต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการการเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี แคนาดา อินเดียและอังกฤษ เพื่อแนวทางในการเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของไทย ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับดังนี้

#### 3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

##### 3.1.1 ระบบการเลือกตั้ง

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการจัดการปกครองในระบบสหพันธรัฐ (Federation) โดยมีประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกามีพื้นที่ทั้งหมดถึงกว่า 9 ล้านตารางกิโลเมตร มีพลเมืองประมาณ 250 ล้านคน ซึ่งกระจายอยู่ใน 50 มลรัฐ แต่ละมลรัฐมีวุฒิสภาสมาชิก 2 คน และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ต่อประชากร 5 แสนคนโดยประมาณ การเลือกตั้งเพื่อหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสหรัฐอเมริกามีขึ้นบ่อยมาก โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จำนวนหนึ่งในสามจะมีขึ้นทุก 2 ปี และการเลือกตั้งประธานาธิบดีมีขึ้นทุก 4 ปี ส่วนการเลือกตั้งในระดับมลรัฐและ

ระดับท้องถิ่นก็มีอยู่เป็นประจำเช่นกัน คือ มีการเลือกตั้งผู้ว่าการมลรัฐ และสมาชิกสภามลรัฐ กล่าวคือมีการเลือกตั้งผู้ว่าการมลรัฐ และสมาชิกสภามลรัฐ รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา พนักงานอัยการ พนักงานบังคับคดี ผู้รับผิดชอบฝ่ายสาธารณสุข ฝ่ายการศึกษา หรือฝ่ายการปกครอง ฯลฯ รวมแล้วมีตำแหน่งที่ได้มาจากการเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 9 แสน อัตรา

ความกว้างใหญ่ไพศาลของประเทศและพลเมืองที่กระจุกกระจายอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของแต่ละมลรัฐทำให้นักการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาจำต้องดำเนินการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยใช้สื่อสารมวลชนทุกประเภท ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ รวมทั้งต้องมีการจ้างที่ปรึกษาด้านสื่อสารมวลชน มีการสำรวจประชามติ ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก อีกทั้งการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกา ต้องสิ้นเปลืองเวลามาก เพราะก่อนที่จะมีการเลือกตั้งขั้นสุดท้าย ในหลายมลรัฐจะมีกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้แทนของพรรคการเมืองที่จะลงสมัครในการเลือกตั้งขั้นสุดท้ายเสียก่อน ผู้สมัครเลือกตั้งจึงจำต้องทุ่มเททั้งเวลาและทรัพย์สินเงินทองไปในกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้น ไม่น้อยไปกว่าในกระบวนการรณรงค์หาเสียงที่เลือกตั้งจากประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็ต้องใช้จ่ายเงินกันเป็นจำนวนมากเช่นกัน

ในสหรัฐอเมริกา ขั้นตอนและวิธีการเลือกตั้งของแต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกันออกไปในรายละเอียด ไม่ว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ในเรื่องวิธีการกำหนดรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เงื่อนไขการสมัครเข้ารับบริการเลือกตั้ง ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ดำเนินการภายในเขตมลรัฐ ซึ่งรวมถึงขั้นตอนและวิธีการในการเสนอชื่อผู้แทนของพรรคการเมืองเพื่อการเลือกตั้งขั้นสุดท้ายด้วย

การเสนอชื่อผู้แทนของพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในบางมลรัฐ กำหนดให้องค์กรพรรคการเมืองเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลซึ่งผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่พรรคให้เป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่บางมลรัฐกำหนดให้การเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือก

ตั้งในนามของพรรคการเมืองจะต้องกระทำโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นที่เรียกว่า “การหยั่งเสียงรอบแรก” (Primary election) ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) การหยั่งเสียงรอบแรกแบบปิด (closed primary system) อันเป็นการเลือกตั้งขั้นต้นที่ให้สิทธิออกเสียงเลือกผู้แทนพรรคการเมืองเฉพาะผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนล่วงหน้าว่าเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองนั้น ๆ ประมาณ 2 ใน 3 ของมลรัฐ ในสหรัฐอเมริกาใช้ระบบการหยั่งเสียงรอบแรกแบบปิด โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงจะต้องขึ้นทะเบียนว่าเป็นผู้สนับสนุนพรรครีพับลิกัน (republican party) หรือพรรคเดโมแครต (democratic party) ไว้เป็นการล่วงหน้าในระยะเวลา 3 เดือน ก่อนการหยั่งเสียงรอบแรก เพื่อให้มีชื่อปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงในการหยั่งเสียงรอบแรก

(2) การหยั่งเสียงรอบแรกแบบเปิด (open primary system) เป็นการเลือกตั้งขั้นต้นที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิออกเสียงในการหยั่งเสียงรอบแรกให้กับผู้สมัครของพรรคการเมืองใดพรรคหนึ่ง โดยไม่ต้องมีการลงทะเบียนล่วงหน้าว่าผู้ออกเสียงนั้นสนับสนุนพรรคการเมืองใด แต่สำหรับบางมลรัฐ ผู้ไปใช้สิทธิในการหยั่งเสียงรอบแรกต้องแจ้งชื่อพรรคการเมืองที่ตนจะเลือกผู้แทนที่หน่วยเลือกตั้งแล้วจึงขอรับบัตรลงคะแนนเพื่อเลือกผู้แทนของพรรคการเมืองนั้น

โดยเฉพาะการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกามีขั้นตอนมากถึง 4 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนแรก เริ่มขึ้นในช่วงสามเดือนแรกของปีที่มีการเลือกตั้ง เป็นขั้นตอนที่ใช้ในการคัดเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยวิธีการเลือกตัวแทนของพรรคการเมือง ในแต่ละมลรัฐ ตัวแทนเหล่านี้จะมาเข้ารับการประชุมระดับชาติของแต่ละพรรคที่เรียกว่า “national party convention “ เพื่อกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคอย่างเป็นทางการ

<sup>9</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ หน่วยที่ 1-7, กรุงเทพฯ: บริษัท วิคเตอร์ีเพาเวอร์ พอยท์ จำกัด , 2538, หน้า 310.

ขั้นตอนก่อนที่จะมีการประชุมใหญ่ระดับชาติของพรรคการเมืองนี้จะดำเนินไป ลักษณะที่แตกต่างกันไป ประมาณ 15 มลรัฐยังคงใช้ระบบเดิมที่ให้คณะกรรมการบริหาร พรรคการเมืองที่เรียกว่า “caucus” และที่ประชุมใหญ่ของพรรคระดับมลรัฐ (state convention) เป็นกลไกในการคัดเลือกผู้แทนระดับพรรคระดับมลรัฐ (delegates) เข้าไปร่วม ประชุมใหญ่ระดับชาติ ซึ่งเท่ากับให้กลไกของพรรคการเมืองเป็นผู้เลือกตั้ง กระบวนการใน การคัดเลือกผู้แทนพรรคระดับมลรัฐเช่นนี้ กระทำเป็นระดับ ๆ ตั้งแต่ระดับอำเภอ (district) ระดับจังหวัด (county) ไปจนถึงระดับมลรัฐ

อย่างไรก็ดี ในจำนวน 35 มลรัฐ ของสหรัฐอเมริกาใช้วิธีการหยั่งเสียงรอบแรก (primary election) เพื่อเลือกผู้แทนพรรคการเมืองระดับมลรัฐไปร่วมประชุมใหญ่ของพรรค ระดับชาติซึ่งโดยทั่วไป ย่อมเป็นการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดีใน นามของพรรคไปด้วยในตัวเพราะผู้แทนเหล่านี้ย่อมไปสนับสนุนตัวผู้สมัครในนามของ พรรคคนเดียวกันกับผู้เลือกตั้งคนมา

ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนสำหรับการเสนอชื่อผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่ง ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีในนามของพรรคการเมือง การเสนอชื่อดังกล่าว กระทำในที่ประชุมใหญ่ของพรรคระดับชาติ ซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะจัดการประชุมก็จะ กำหนดวันเวลาและสถานที่กันเอง โดยมีจำนวนผู้แทนของพรรคระดับมลรัฐแตกต่างกันไป

ขั้นตอนที่สาม เป็นการเลือกตั้งประธานาธิบดีซึ่งกระทำกันในวันอังคารแรกของ เดือนพฤศจิกายนประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาได้รับเลือกตั้ง โดยการออกเสียงทางอ้อม โดยประชาชนแต่ละมลรัฐจะลงคะแนนเลือกคณะผู้เลือกตั้ง (electoral college) ซึ่งมี จำนวนเท่ากับจำนวนวุฒิสมาชิกรวมกับจำนวนผู้แทนที่อาจมีได้ตามส่วนของประชากรใน มลรัฐนั้น ๆ

การเลือกตั้งในขั้นตอนนี้เป็นการลงคะแนนเสียงรอบเดียว และใช้คะแนนเสียง ข้างมากของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นเครื่องชี้ว่าคณะผู้เลือกตั้งของมลรัฐนั้น ๆ จะ ตกเป็นของพรรคหนึ่งพรรคใดเพียงพรรคเดียว

**ขั้นตอนสุดท้าย** เป็นขั้นตอนตามแบบวิธี คือ การประชุมของคณะผู้เลือกตั้ง (electoral college) ของแต่ละมลรัฐที่จะมีขึ้นในเดือนธันวาคม ณ ที่ตั้งของสภาของมลรัฐเพื่อ ยืนยัน ผลการเลือกตั้งทั่วไปว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใดจะได้รับเลือกตั้งต้อง ได้คะแนนเสียงจากคณะผู้เลือกตั้งมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงของคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมด ดังนั้น แม้ว่าคะแนนเสียงของประชาชนที่ใช้สิทธิเลือกตั้งทุกมลรัฐรวมกันจะ ให้ความสนับสนุนผู้สมัครอีกคนหนึ่งแต่ผู้สมัครที่ได้คะแนนจากประชาชนน้อยกว่าก็อาจได้ รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีได้ ถ้าจำนวนเสียงของคณะผู้เลือกตั้งจากแต่ละมลรัฐรวมกัน ทั้งหมดแล้วผู้สมัครผู้นั้นมีเกินครึ่งของจำนวนทั้งหมด

วิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา มีลักษณะซับซ้อน ทั้งนี้ เนื่องจากการเลือกตั้งบางครั้งเป็นการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และตัวแทนของพรรค การเมืองรวมหลายคนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งเดียวกัน ซึ่งชาวอเมริกาเรียกว่า “long ballot” เช่น เลือกตั้งตัวแทนพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งเพื่อไปเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค การเมืองระดับชาติ (national convention) และเลือกผู้จะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อีกหลาย ตำแหน่ง ได้แก่ วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับมลรัฐ เจ้าหน้าที่ฝ่ายศาลและ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระดับ มลรัฐ ระดับ county และระดับการปกครองที่เล็กลงมา การ เลือกตั้งที่ซับซ้อนเช่นนี้ทำให้มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย จำนวนผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งใน การหยั่งเสียงรอบแรกมีถึงกว่า ร้อยละ 60 เฉพาะการเลือกตั้งประธานาธิบดีเท่านั้นที่ชาว อเมริกาการให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ดังจะเห็นได้จากจำนวนผู้ไม่ไปใช้สิทธิมีเพียงประมาณ ร้อยละ 40 เท่านั้น<sup>10</sup>

### 3.1.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคในการหาเสียงเลือกตั้ง

รัฐบัญญัติว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งระดับชาติ ค.ศ. 1971 (The Federal Election Campaign Act of 1971) เป็นกฎหมายสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการ

<sup>10</sup> วิชาญ วรวิญญู และคณะ , งานวิจัยเรื่อง กฎหมายว่าด้วยการอุดหนุนทางการเงินการดำเนินการ ทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา, หน้า 4-5.

การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในระดับชาติ โดยกฎหมายดังกล่าวได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งในปี ค.ศ. 1976 และ ค.ศ. 1976 นอกจากนี้ในแต่ละมลรัฐยังได้ตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่นขึ้นอีกเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับสำหรับการเลือกตั้ง ระดับชาติในทุกมลรัฐในเรื่องทั่ว ๆ ไปแล้ว ก็ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ของแต่ละมลรัฐที่อาจกำหนดรายละเอียดในข้อปฏิบัติที่แตกต่างกันไปได้อีก เช่น ประมวลครั้งหนึ่งของมลรัฐที่มีอยู่ทั้งหมดในสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายห้ามไม่ให้บริษัทเอกชนบริจาคเงินโดยตรงแก่การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัคร หรือการที่มีเพียงบางมลรัฐเท่านั้นที่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเงินในการดำเนินการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา

โดยที่มีการใช้จ่ายเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มสูงขึ้นมาจนทำให้ผู้คนเกิดความสงสัยว่านักการเมืองหาเงินมาได้มากขนาดนั้นได้อย่างไร ก่อนปี ค.ศ. 1971 กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งได้ถูกบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ทำให้กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้น้อยมาก ดังจะได้พิจารณาดังต่อไปนี้<sup>11</sup>

(1) การเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินบริจาคและรายจ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

เป้าหมายของการให้เปิดเผยเรื่องการเงินต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับอิทธิพลทางการเงินที่มีต่อนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และเพื่อใช้เป็นมาตรการขจัดการใช้จ่ายเงินที่เกินความจำเป็นและไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการบังคับให้ต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งต่อสาธารณะอย่างละเอียด ข้อบัญญัติประการหนึ่งในกฎหมายเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งของสหรัฐฯ ได้แก่ การวางข้อกำหนดให้เข้มงวดยิ่งขึ้น โดยบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และตำแหน่งประธานาธิบดีต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการเงินที่ได้

<sup>11</sup> <http://www.Federal.Campaign.Finance.Law.in.opensecrets.org>.

รับบริจาคและการใช้จ่าย โดยยื่นต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้ตรวจบัญชีทั่วไปของรัฐบาลกลาง ตามกำหนดเวลาที่ระบุในกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนี้มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการดูแลการเมืองระดับชาติ (The Federal Election Commission-FEC) ในปี ค.ศ. 1974 และมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. 1976 ด้วยการให้อำนาจแก่คณะกรรมการดังกล่าวที่จะดำเนินคดีแก่ผู้ละเมิดกฎหมาย โดยกฎหมายกำหนดมาตรการลงโทษไว้ทั้งโทษปรับและโทษจำคุก

### (2) การทำรายงานเกี่ยวกับเงินบริจาคทั้งหมด

การบริจาคเงินใด ๆ ที่ให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือคณะกรรมการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองต้องมีอยู่ในรายงานที่จัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร โดยให้รายละเอียดในเรื่องชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้บริจาค วันเดือนปี และจำนวนเงินที่บริจาค และบริจาคโดยไม่เปิดเผยชื่อจะกระทำได้ในกรณีเป็นการบริจาคไม่เกิน 100 ดอลลาร์ นอกจากนี้ การบริจาคเงินมากกว่า 100 ดอลลาร์ กฎหมายให้กระทำโดยการจ่ายเช็ค หรือการโอนเงินระหว่างบัญชี และหากมีการกู้ยืมเงินหรือการรับผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งก็ต้องมีรายงานและการปฏิบัติอื่น ๆ เช่นเดียวกับที่กฎหมายกำหนดสำหรับเงินบริจาค กฎหมายดังกล่าวยังห้ามการรับเงินบริจาคจากคนต่างชาติ และห้ามการบริจาคเงินโดยอ้างชื่อของบุคคลอื่น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดเผยรายชื่อ กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องแสดงรายการใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้งทุกรายการ ไม่ว่าจะเป็จำนวนเงินเท่าไรแต่รายการใช้จ่ายที่เป็นเงินต่ำกว่า 50 ดอลลาร์ อาจรวมรายการเข้าด้วยกันเป็นรายการละ 50 ดอลลาร์ ก็ได้

### (3) ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องแต่งตั้งคณะกรรมการหาเสียงเลือกตั้ง

เมื่อผู้ใดสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง จะต้องยื่นหนังสือแจ้งเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการหาเสียงเลือกตั้งภายใน 30 วัน คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ดูแลเงินบริจาคและการใช้จ่ายเงินเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยจะเป็นผู้จัดทำ และรับรองบัญชีรายรับรายจ่ายรวมถึงการพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว

(4) การที่จะต้องให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบหลักฐานทางการเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้โดยทั่วไป

การรับทราบข้อมูลทางการเงินเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาเป็นไปโดยเสรี ประชาชนทุกคนมีสิทธิขอเอกสารทางการเงินทุกอย่างของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่อยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการดูแลการเลือกตั้งแห่งชาติ หรือคณะกรรมการดูแลการเลือกตั้งระดับมลรัฐได้ โดยไม่จำเป็นต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นใด ๆ และไม่จำเป็นต้องเปิดเผยชื่อของตนเอง และยังสามารถขอสำเนาเอกสารรวมถึงการนำไปพิมพ์เผยแพร่ในสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ได้ด้วย

(5) มีการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานการรับเงินบริจาคและการใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(6) รายงานในเรื่องการรับเงินบริจาคและการใช้จ่ายเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะถูกตรวจสอบโดยผู้ชำนาญการทางบัญชี และนักกฎหมาย ซึ่งมีเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลต่าง ๆ การตรวจสอบดังกล่าวอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการดูแลการเลือกตั้งระดับชาติและระดับมลรัฐซึ่งมีอำนาจกึ่งตุลาการ กล่าวคือ คณะกรรมการเหล่านี้มีอำนาจสั่งปรับหรือส่งเรื่องให้อัยการฟ้องร้องผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเป็นคดีอาญาในศาลได้

การรายงานที่ต้องยื่นต่อคณะกรรมการดูแลการเลือกตั้งระดับชาตินั้นกฎหมายกำหนดให้ยื่นทุก 3 เดือน รวมทั้งช่วง 10 วัน ก่อนการเลือกตั้ง และ 30 วัน ภายหลังจากเลือกตั้ง นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการรับบริจาคเงินจำนวนมากตั้งแต่ 1,000 ดอลลาร์ ขึ้นไปในช่วง 15 วัน ก่อนการเลือกตั้ง ก็จะต้องมีการรายงานต่อคณะกรรมการภายใน 48 ชั่วโมงด้วย

(7) มาตรการในการจำกัดการบริจาค

ความพยายามในการจำกัดการบริจาคได้เป็นประเด็นสำคัญในการที่จะลดพันธะที่ผู้สมัครมีต่อผู้บริจาครายใหญ่หรือกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะราย อย่างไรก็ตาม ความพยายามในอดีตซึ่งล้มเหลวมาตลอด ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการเงินเกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งปี ค.ศ. 1974 (The Federal Election Campaign Act of 1974) จึงจัดได้ว่าเป็นความพยายามอีกครั้งหนึ่ง โดยวางข้อกำหนดการบริจาคเพื่อเป็นการต่อต้านแนวโน้มของ



การบริจากรายใหญ่ที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1972 บทบัญญัติแห่งกฎหมายประการหนึ่งเกี่ยวกับการจำกัดการใช้จ่ายทรัพย์สินของตนเอง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ศาลสูงสุดของสหรัฐฯ ได้มีคำพิพากษาในคดีระหว่าง Buckley กับ Valeo เมื่อปี ค.ศ. 1976 ว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการละเมิดเสรีภาพของบุคคลในการแสดงออก ดังนั้น กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ. 1976 จึงได้ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว แต่ก็ได้คงข้อจำกัดเกี่ยวกับการบริจาคที่ให้กับผู้สมัครและคณะกรรมการของผู้สมัครไว้ ข้อจำกัดตามที่ใช้อยู่ อาจแยกพิจารณาระหว่างบุคคล 2 ประเภท คือ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล

#### (7.1) ประเภทบุคคลธรรมดา

บุคคลธรรมดาคะบริจากรายได้ไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ ต่อผู้สมัคร 1 คน ในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง และในปีหนึ่งรวมแล้วจะบริจากรายได้ไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์ สำหรับการบริจาคที่ให้แก่ผู้สมัครในตำแหน่งต่าง ๆ ในระดับชาติ

บุคคลธรรมดาคะบริจากรายให้แก่คณะกรรมการของพรรคการเมืองระดับชาติได้ไม่เกินปีละ 20,000 ดอลลาร์ และให้แก่คณะกรรมการการเมืองอื่น ๆ ได้ไม่เกินปีละ 5,000 ดอลลาร์

อนึ่ง กฎหมายภาษีรายได้ปี ค.ศ. 1971 ขอมให้ผู้เสียภาษีนำเงินบริจาคที่ให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งมาเป็นค่าใช้จ่ายที่หักลดหย่อนภาษีรายได้สำหรับคนโสดไม่เกิน 50 ดอลลาร์ และไม่เกิน 100 ดอลลาร์ สำหรับคู่สมรส จุดประสงค์ของมาตรการทางการคลังดังกล่าวก็เพื่อสนับสนุนให้ผู้เสียภาษีรายย่อยบริจากรายได้ให้กับกิจกรรมทางการเมืองเนื่องจากถือว่าการช่วยเหลือกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างหนึ่ง

#### (7.2) ประเภทนิติบุคคล

บริษัทห้างร้าน และสหภาพแรงงานทั้งหลาย ถูกห้ามไม่ให้บริจากรายเงินโดยตรงแก่การหาเสียงเลือกตั้ง นิติบุคคลเหล่านี้จะทำได้แต่เพียงประกาศจัดตั้งกองทุนเพื่อการดำเนินการทางการเมือง (Political Action Committees PAC) โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของ

กองทุนให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รวบรวมเงินบริจาคของสมาชิก หรือ ผู้ถือหุ้น ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง กองทุนเพื่อดำเนินการทางการเมืองอาจบริจาคเงินให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละครั้ง กองทุนเพื่อดำเนินการทางการเมืองอาจบริจาคเงินให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือคณะกรรมการหาเสียงของผู้สมัครได้ไม่เกินรายละ 5,000 ดอลลาร์ แต่ถ้าเป็นการบริจาคให้กับกองทุนของพรรคการเมืองอาจบริจาคได้ไม่เกิน 15,000 ดอลลาร์ ต่อปี

ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปี ค.ศ. 1976 ได้มีบทบัญญัติจำกัดกิจกรรมและการจัดตั้งกองทุนของนิติบุคคลประเภทบริษัทห้างร้านและสหภาพแรงงาน กล่าวคือกฎหมายได้วางหลักว่ากองทุนหลาย ๆ กองทุนที่จัดตั้งขึ้นในนิติบุคคลองค์กรเดียวกันให้ถือว่าเป็นกองทุนเดียวกัน ดังนั้น การบริจาคเงินเพื่อการเลือกตั้งของทุกกองทุนรวมกันจึงต้องไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ ต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหนึ่งคน อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดว่ากองทุนสำหรับบริษัทห้างร้านจะมีเงินบริจาคได้จากผู้ถือหุ้น ผู้จัดการ หรือพนักงานของนิติบุคคลเท่านั้น เช่นเดียวกันกองทุนสำหรับสหภาพแรงงานก็จะมีเงินบริจาคที่มาจากสมาชิกของสหภาพนั้นเท่านั้น และการระดมเงินบริจาคจะมีได้ปีละไม่เกิน 2 ครั้ง เท่านั้น

#### (8) การให้เงินอุดหนุนโดยรัฐและการจำกัดการใช้จ่าย

เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันในทางการเงินที่มีอย่างมหาศาลระหว่างผู้สมัครในการปฏิรูประบบเลือกตั้ง จึงได้มีการวางข้อจำกัดการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ข้อจำกัดที่ว่าอาจเป็นการซื้อจำกัดประเภทการใช้จ่ายบางประการ อย่างเช่นในปี ค.ศ. 1971 ได้มีการจำกัดการใช้จ่ายในการออกอากาศโฆษณาหรือจำกัดยอดรวมการใช้จ่ายของผู้สมัครในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งปี ค.ศ. 1973 วางข้อจำกัดการใช้จ่ายอย่างเคร่งครัดในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตำแหน่งในระดับชาติทั้งหลาย โดยอาศัยสูตรการคำนวณจากตำแหน่งที่มีการแข่งขันและจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นเกณฑ์ ข้อกำหนดในเรื่องเกณฑ์ขั้นสูงในการใช้จ่ายดังกล่าวศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาได้พิพากษาว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่ากฎหมายที่ห้ามบุคคลใช้จ่ายเงินเกินจากตัวเลขที่กำหนดขึ้นโดยอำเภอใจนั้น เป็นการละเมิดบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปรับปรุงแก้ไขครั้งที่ 1 อย่างเห็นได้ชัด เพราะการห้ามเช่นนั้นเป็นการขัดขวางต่อเสรีภาพการแสดงออก อยุ่ไรก็

ดี ถ้าข้อห้ามเช่นนั้นเป็นเงื่อนไขแห่งการรับเงินอุดหนุนจากรัฐ ข้อจำกัดเช่นนั้นย่อมมิได้โดยชอบ กล่าวคือ ในกรณีนี้ผู้สมัครมีทางเลือกที่จะรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรืออาศัยทรัพย์สินส่วนตัวหรือการบริจาคส่วนบุคคล โดยสละไม่รับเงินอุดหนุนจากรัฐ อย่างเช่นการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น หากจะมีการจำกัดการใช้จ่ายในการเลือกตั้งตำแหน่งอื่น ๆ ในระดับชาติได้ก็ต่อเมื่อรัฐได้ให้เงินอุดหนุนแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น

#### (9) การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของประชาชนของการหาเสียงเลือกตั้ง

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในการพูดรวมทั้งสิทธิในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้ การทำโพลจึงเป็นที่นิยมของสื่อมวลชนและองค์กรต่าง ๆ อย่างมาก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือวัดมติของมหาชนเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ เรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดเวลา นอกจากนี้ สื่อมวลชนประเภทวิทยุโทรทัศน์หรือแม้กระทั่งหนังสือพิมพ์ก็จะมีการจัดทำโพลของตนเอง เพื่อรายงานความคิดเห็นของประชาชนไปด้วย

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสังคมข่าวสารข้อมูล ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาตัดสินใจในกระบวนการเมือง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกามีพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาลและพลเมืองที่กระจุกกระจายอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของแต่ละมลรัฐ ทำให้นักการเมืองอเมริกันจำเป็นต้องรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยใช้สื่อสารมวลชนทุกประเภท ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ และต้องจ้างที่ปรึกษาด้านสื่อมวลชนทำการสำรวจประชามติ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมากของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994 ตลอดระยะเวลา 1 ปี ก่อนการเลือกตั้งเป็นทางการดังกล่าว จะมีการประชุมของพรรคการเมืองคู่แข่งที่สำคัญ 2 พรรคคือ พรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกัน เพื่อเลือกตั้งเบื้องต้น (Primary) หาตัวแทนของพรรคเพื่อสมัครแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ตลอดระยะเวลาดังกล่าวจะมีรณรงค์หาเสียง หากคะแนนนิยม จากประชาชน ผู้สมัครจะเฝ้าติดตามผลการศึกษาของโพลต่างๆ อย่างใจจดใจจ่อว่า คะแนนนิยมของตนเป็นอย่างไร ดีขึ้นหรือต่ำลงเพราะเหตุใด และผู้สมัครที่เป็นคู่แข่งกันก็จะได้นำผลการศึกษาของโพลไปใช้ให้เกิดประโยชน์กล่าวคือฝ่ายที่โพลราย

งานว่าจะแนบนโยบายขึ้น เป็นฝ่ายที่มีคะแนนนำ ก็จะพิจารณาว่ามีสาเหตุจากอะไร เพื่อจะได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นแนวทางที่เป็นเหตุให้ได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนเพิ่มขึ้นและแสวงหาวิธีการใหม่ๆ ที่น่าจะรักษาคะแนนนิยมไว้จนถึงวันเลือกตั้ง

ขณะเดียวกัน ฝ่ายที่โพลรายงานว่าคะแนนนิยมตกลงก็จะได้ศึกษาหาสาเหตุเกิดจากอะไร เพื่อจะได้ลดหรือเปลี่ยนวิถีของการดำเนินการทางการเมืองที่เป็นผลเสียให้กลับเป็นผลดีแทนก็จะทำให้การต่อสู้ทางการเมืองเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่หลงทาง ซึ่งจะเป็นผลเสียจนต้องแพ้การเลือกตั้งในที่สุด

การให้ความสำคัญของโพลทางการเมืองในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาต่างข้างต้นนั้นเป็นไปอย่างจริงจัง โดยทุกฝ่ายต่างนำผลของการศึกษาของโพลต่างๆ มาพิจารณาและกำหนดยุทธศาสตร์ในการหาเสียงให้สอดคล้องกับการศึกษาของโพลต่างๆ เพื่อชัยชนะในการเลือกตั้งในที่สุด แม้แต่ฝ่ายที่โพลรายงานว่าคะแนนนิยมตามหลังหรือเป็นฝ่ายที่น่าจะแพ้ในการเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเมื่อครั้งที่แล้ว บ็อบ โคล แห่งพรรครีพับลิกัน คู่แข่งของประธานาธิบดี บิลล์ คลินตัน ที่โพลต่างๆ รายงานเป็นเสียงเดียวกันว่า คะแนนนิยมตามหลังประธานาธิบดี บิลล์ คลินตัน ถึง 20 จุด แต่ บ็อบ โคล ก็ไม่ตีโพยตีพายและไม่เคยกล่าวหาว่า โพลเหล่านั้น ลำเอียงหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาลหรือถูกชี้นำโดยพรรคการเมืองคู่แข่ง ในทางตรงกันข้าม บ็อบ โคล กลับมุ่งมั่นในการรณรงค์หาเสียงเพิ่มขึ้น โดยพยายามลดช่องว่างหรือจุดอ่อนต่างๆ ที่โพลได้รายงานให้ทราบเพื่อโอกาสแห่งชัยชนะที่อาจจะเกิดขึ้น ถ้าสามารถนำผลการศึกษาของโพลมาดำเนินการให้เกิดผลดี และถูกใจผู้เลือกตั้ง

ปัญหาจึงมีอยู่ว่าผลของการสำรวจประชามติจะมีอิทธิพลต่อการเมืองในสหรัฐอเมริกาเพียงใด ในเรื่องนี้ Austin Ranney นักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงได้ให้ความเห็นไว้ว่า ในกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งยังมีได้ตัดสินใจที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครคนใด หากในขณะนั้น ปรากฏโพลที่สื่อมวลชนนำเสนอผลของการสำรวจผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในมลรัฐภาคตะวันออกและภาคกลาง ก็จะเป็นเหตุให้ประชาชนที่อยู่ในมลรัฐภาคตะวันตก ที่ยังไม่ได้ตัดสินใจลงคะแนน เกิดตัดสินใจพากันเท

คะแนน ให้กับผู้สมัครที่มีคะแนนนำ ปรากฏการณ์ดังกล่าว เรียกว่า “Bandwagon Effect” ในขณะที่ียวสำหรับประชาชนที่สนับสนุนผู้สมัครซึ่งมีคะแนนเลือกตั้งน้อยกว่า หากแต่ยังมีได้ไปลงคะแนน และหากพวกเขาได้ทราบผลของการสำรวจความคิดเห็นซึ่งสื่อมวลชนได้รายงานเช่นนั้น ประชาชนเหล่านั้นก็อาจจะไม่ไปลงคะแนนเสียงเนื่องจากเห็นว่าหากไปลงคะแนนก็คงไม่มีประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตาม หากผลโพลมีอิทธิพลที่ทำให้ประชาชนได้ตัดสินใจ ไปลงคะแนนให้กับผู้สมัครที่คะแนนเสียงน้อยกว่าด้วยเหตุผลของความสงสาร ปรากฏการณ์นี้

เรียกว่า “Underdog effect”<sup>12</sup>

ในช่วงที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 ระหว่างนายอัล กอร์ กับนาย จอร์จ บุช จูเนียร์ ที่ผ่านมาสำนักข่าว CNN และ ABC ต่างได้ทำโพลของตนและรายงานผลการสำรวจความเห็นของประชาชนที่ลงคะแนนเสียง เลือกคณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี (Electoral College) ปรากฏว่าผลของการสำรวจดังกล่าวมีคะแนนที่สูสีกัน แต่รายงานต่างกัน กล่าวคือ ผลของการสำรวจที่ดำเนินการโดยสำนักข่าว CNN รายงานว่านายจอร์จ บุช มีคะแนนนำ แต่ผลของการสำรวจที่ดำเนินการโดยสำนักข่าว ABC รายงานว่า นายอัลกอร์ มีคะแนนนำ ปรากฏการณ์ดังกล่าว ย่อมทำให้ประชาชนที่เฝ้าดูการรายงานข่าวเกิดความสับสน และเป็นการแสดงให้เห็นถึงปัญหาของความถูกต้องของโพล (accuracy) อันมีสาเหตุมาจากกระบวนการในการทำโพล ซึ่งอาศัยวิธีการทางสถิติที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับกันว่า ในการวัดผลการกระทำได้หลายวิธี และไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่าวิธีไหนให้ผลได้ถูกต้องที่สุด<sup>13</sup> สภาพการณ์ดังกล่าว สถานีวิทยุ

<sup>12</sup> Austin Ranny, *Governing : An Introduction to Political Science*. Prentice-Hall. New Jersey. 1996, P.122-123.

<sup>13</sup> Estomar, Guide to Opinion Polls in [www. Esomar.nl/opolls.htm](http://www.Esomar.nl/opolls.htm).

สาธารณชนแห่งชาติ (NPR)<sup>14</sup> จึงตกลงกันที่จะไม่รายงานผลการสำรวจความเห็นของประชาชนหากสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ ได้รายงานข่าวไปแล้ว

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการด้านกิจการวิทยุสาธารณะ (Ombudsman) ได้เสนอข้อแนะนำในการพิจารณาความน่าเชื่อถือของโพลแก่ประชาชนดังต่อไปนี้<sup>15</sup>

(9.1) สังเกตว่าโพลดังกล่าวได้สำรวจกลุ่มประชากรที่มีจำนวนน้อยไปหรือไม่ และสำรวจกับกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำโพลหรือไม่

(9.2) ในกรณีที่เป็นการทำโพลโดยอ้างว่าเป็นการสำรวจในระดับชาติ ต้องพิจารณาว่าเป็นการสำรวจโดยทางโทรศัพท์หรือไม่ ทั้งนี้ หากได้ทำโพลโดยทางโทรศัพท์ ย่อมไม่น่าเชื่อถือ เนื่องจากผู้สำรวจจะไม่โทรศัพท์ไปสำรวจความเห็นทั่วประเทศจริง

(9.3) ต้องตรวจสอบว่าใครเป็นผู้ให้การสนับสนุนโพลเนื่องจากองค์กรที่ทำโพล มีการดำเนินงานเพื่อหากำไร (make a profit) ทั้งนี้ อาจมีผู้ให้การสนับสนุนนักการเมืองเป็นผู้จ่ายเงิน

(9.4) การทำโพลที่ดีต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ กล่าวคือมีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 10 วัน ถึง 14 วัน หากเป็นการทำโพลโดยสถานีโทรทัศน์ มักจะทำโพลในช่วงสั้น ๆ ซึ่งจะมีความผิดพลาดสูง

(9.5) ประเด็นที่หยิบยกมาทำโพล หากเป็นการสำรวจความเห็นในประเด็นที่มีผลกระทบต่อจิตใจหรืออารมณ์ของประชาชนผู้ตอบ โอกาสที่จะมีความคลาดเคลื่อนย่อมมีสูงมาก เนื่องจากคำตอบที่ได้รับ มักจะขึ้นอยู่กับอารมณ์มากกว่าเหตุผลที่แท้จริง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการโต้แย้งเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนมากเพียงใดก็ตาม การทำโพลและเผยแพร่ก็คงจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองสหรัฐอเมริกา

<sup>14</sup> ในสหรัฐอเมริกาได้แบ่งประเภทกิจการวิทยุออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ สถานีวิทยุที่ดำเนินการโดยแสวงหากำไรและสถานีวิทยุสาธารณะซึ่งดำเนินการโดยไม่แสวงหากำไรและไม่พึ่งพารายได้จากสปอนเซอร์

<sup>15</sup> Jeffrey Dworin, What if they published a Poll and NPR didn't report? In

### 3.1.3 องค์กรที่ใช้บังคับกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการดูแลการเลือกตั้งระดับชาติ (The Federal Election Commission – FEC) นอกจากจะมีหน้าที่ควบคุมดูแลการรับเงินบริจาคและการใช้จ่ายของผู้รับเลือกตั้งแล้ว ยังต้องดูแลการจัดการกองทุนเงินอุดหนุนของรัฐสำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาด้วยคณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการถาวรประกอบด้วยสมาชิก 8 คน ได้แก่ เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร และเลขานุการวุฒิสภาซึ่งไม่มีสิทธิออกเสียง แต่ทำหน้าที่ทางธุรการดูแลการเก็บรักษารายงานทางการเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกอีก 6 คน มาจากบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาประเภทแต่งตั้งนี้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และอาจได้รับให้เป็นประธานของคณะกรรมการที่มีวาระคราวละ 1 ปี

คณะกรรมการดูแลการเลือกตั้งระดับชาติปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาและประธานาธิบดี กล่าวคือ ต้องจัดทำรายงานการปฏิบัติหน้าที่เสนอให้องค์กรทั้งสองได้รับทราบคณะกรรมการชุดนี้ยังมีอำนาจอื่น ๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย อันได้แก่ อำนาจ ออกกฎระเบียบโดยความเห็นชอบของรัฐสภา ให้คำปรึกษาแก่รัฐสภา สอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือเรียกพยานมาสอบสวน เป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลอำนาจชี้ขาดข้อพิพาท และดูแลการเก็บรักษาข้อมูลและหลักฐานต่าง ๆ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งในช่วงฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้ง คณะกรรมการดูแลการเลือกตั้งระดับชาติจะมีการตรวจสอบโดยการออกแบบสำรวจ และการดำเนินการตรวจสอบโดยทั่วไป ภายหลังจากการเลือกตั้งสิ้นสุดลง จากข้อมูลในปี ค.ศ. 1985 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ต้องใช้บุคลากรถึง 260 คน และต้องใช้งบประมาณถึงปีละประมาณ 12 ล้านดอลลาร์

คณะกรรมการดูแลการเลือกตั้งระดับชาติมีอำนาจสั่งปรับผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น และมีอำนาจสั่งเรื่องให้ฝ่ายคดีอาญาของกระทรวงยุติ

ธรรมเนียมการฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลเป็นคดีอาญา รวมทั้งให้แจ้งผลมาให้คณะกรรมการทราบภายใน 60 วัน

สำหรับบทลงโทษตามกฎหมาย ค.ศ. 1976 มีดังนี้

โทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์ หรือปรับไม่เกินสามเท่าของจำนวนเงินบริจาคหรือรายจ่ายที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายโดยถือเอาโทษปรับที่มี

(1) เงินสูงสุดเป็นเกณฑ์ หรือโทษทั้งจำทั้งปรับ โทษนี้ใช้กับผู้กระทำความผิดโดยเจตนาและเกี่ยวกับการเงินมากกว่า 1,000 ดอลลาร์ หรือ

(2) สั่งปรับเป็นเงิน 5,000 ดอลลาร์ หรือสั่งปรับเท่ากับจำนวนเงินบริจาคหรือรายจ่ายที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยถือเอาอัตราสูงสุดเป็นเกณฑ์การสั่งปรับอาจทำได้ถึง 10,000 ดอลลาร์ หรือสองเท่าของจำนวนเงินที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย หากการกระทำที่ฝ่าฝืนนั้นเป็นการทำโดยจงใจ

(3) ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำความผิดกฎหมายอาจถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาหนึ่งได้ด้วย

(4) สั่งให้มีการพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดทางการเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

## 3.2 ประเทศฝรั่งเศส

### 3.2.1 ระบบเลือกตั้ง

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา กล่าวคือเป็นระบบผสมระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี (Semi – Presidential and Semi Parliamentary System) ที่เป็นเช่นนี้ เพราะในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลซึ่งนำโดยนายกรัฐมนตรีมีที่มาจากแต่งตั้งของประธานาธิบดีกับรัฐสภาซึ่งรัฐสภาซึ่งมีเสียงข้างมากอยู่นั้นเป็นความสัมพันธ์แบบระบบ



รัฐสภา กล่าวคือ ประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะยุบสภาได้ และในขณะเดียวกันรัฐสภาสามารถที่จะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ นอกจากนี้รัฐบาลต้องรับผิดชอบแถลงนโยบาย ตอบกระทู้ถามและบริหารงานด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา แต่ที่ทำให้ระบบการเมืองฝรั่งเศสเป็นระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา เพราะประธานาธิบดีฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนโดยดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี และมีอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง อาทิเช่น อำนาจควบคุมนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 ก็ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อีกทั้งประธานาธิบดียังเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอีกด้วย ในข้อนี้เองที่ทำให้ประธานาธิบดี ไม่ใช่ประธานาธิบดีที่เป็นบุคคลที่เป็นกลางทางการเมืองอย่างในระบบรัฐสภาอย่างที่ปรากฏในอินเดีย หรือเยอรมนี เพราะในประเทศเหล่านี้ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจทางการเมืองแต่อย่างใด ไม่ แต่ประธานาธิบดีฝรั่งเศสกลับมีอำนาจที่แท้จริงเหนือรัฐบาล<sup>16</sup>

ส่วนรัฐบาลอันประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีที่ประธานาธิบดีแต่งตั้ง และรัฐมนตรีทั้งหลายนั้นต้องรับผิดชอบต่อทั้งรัฐสภาและประธานาธิบดี (ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง) อีกด้วย

รัฐสภาฝรั่งเศสประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยวิธีเสียงข้างมากเด็ดขาด 2 รอบ (majorite absolue a' deux tours) มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนวุฒิสภานั้น สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมและอยู่ในตำแหน่งคราวละ 9 ปี โดยต้องมีการจับฉลากออกใน 1 ใน 3 ทุก ๆ 3 ปี สภาทั้งสองมีอำนาจเหมือนกัน จะต่างกันก็ตรงที่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ที่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และในกรณีขัดแย้งกัน สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเด็ดขาดในการลงมติเด็ดขาดในขั้นสุดท้าย<sup>17</sup>

<sup>16</sup> วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530, หน้า 268-269.

<sup>17</sup> John Bell. French Constitutional Law. Oxford :Clarendon Press: 1992. pp. 15-17.

### 3.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการสร้างความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งอันเป็นที่ยอมรับในประเทศฝรั่งเศสที่สำคัญ กล่าวคือ

(1) การเลือกตั้งจะต้องมีความเสมอภาค กล่าวคือ ไม่มีใครได้เปรียบกว่าใครในการใช้เครื่องมือในการเสนอแนวความคิดและคุณสมบัติของตนเอง

(2) การเลือกตั้งจะต้องมีลักษณะเปิดกว้าง โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความคิดและความตั้งใจจริงในทางการเมืองสามารถเข้ามาแข่งขัน มิใช่เป็นกรณีที่ให้เงินเข้ามามีบทบาทอย่างสูงมากในการเลือกตั้ง

(3) ผลของการเลือกตั้งจะต้องไม่ไปในลักษณะที่ “เงิน” เท่านั้น เป็นปัจจัยที่สำคัญในการชี้ผลขาดในการเลือกตั้ง

ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการเงินและพฤติกรรมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่เป็นการเอาเปรียบคู่แข่งในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับ 88-286 ลงวันที่ 11 มีนาคม 1988 ว่าด้วยความโปร่งใสทางการเงินของวิธีชีวิตทางการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับ 90-383 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 1990 ว่าด้วยการจำกัดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและการให้ความกระจ่างแก่การเงินที่ใช้ในกิจกรรมทางการเมือง รวมไปถึงประมวลกฎหมายเลือกตั้งที่ได้กำหนดให้รัฐให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังมีมาตรการด้านภาษีในประมวลรัษฎากรที่สนับสนุนกิจการทางการเมือง โดยให้ผู้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองสามารถนำมาหักเป็นค่าลดหย่อนได้<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Pierre Avril ; Regulation of political Finance in France” in Comparative Political Finance among the Democracies. Oxford : Westview press, 1994. p.86.

หากพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญซึ่งทำให้เกิดความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสมีมาตรการในการให้ความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งดังนี้

#### (1) การจำกัดวงเงินบริจาค

การที่กฎหมายต้องจำกัดวงเงินในการบริจาคเพื่อสนับสนุนกิจการทางการเมืองให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองเพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเงินของผู้บริจาคหรือกลุ่มธุรกิจ อันจะทำให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันในที่สุด โดยกฎหมายได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

##### (1.1) กรณีบุคคลธรรมดา

ผู้ใดจะบริจาคให้แก่การหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใดหรือหลายคนรวมกันทั้งหมดเกิน 30,000 ฟรังก์ต่อการเลือกตั้งครั้งหนึ่งไม่ได้<sup>19</sup> ส่วนการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองจะบริจาคเงินเกิน 50,000 ฟรังก์ต่อปีไม่ได้

##### (1.2) กรณีนิติบุคคล

ในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ เดิมนิติบุคคลทุกประเภทจะบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใดเกินร้อยละ 10 ของจำนวนค่าใช้จ่ายขั้นสูงที่กฎหมายอนุญาตให้ใช้จ่ายได้นั้นไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ขั้นสูงสุดที่จะบริจาคได้ต้องไม่เกิน 500,000 ฟรังก์ (มาตรา L.52-8 วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายฉบับที่ 90-55 วันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1990) ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ 95-65 วันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1995 ให้จำนวนลดลงโดยจะบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ไม่เกิน 30,000 ฟรังก์ (มาตรา L.52-8 วรรคหนึ่ง และแก้ไขเพิ่มเติม

<sup>19</sup> มาตรา L.52-8 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย ฉบับที่ 95-68 วันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1995

มาตรา L.52 – 8 วรรคสอง ให้นำรวมทรัพย์สิน บริการ และประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่มีค่าเป็นเงินด้วย) ส่วนการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองกฎหมายห้ามบริจาคเกิน 500,000 ฟรังก์ต่อปี ซึ่งในการนี้จะนำรวมทรัพย์สิน บริการ และประโยชน์อย่างอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่มีค่าเป็นเงินด้วย (มาตรา L.11 – 4 วรรคสอง แห่งกฎหมายวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย ฉบับที่ 95-65 วันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1995)

อย่างไรก็ตาม มีนิติบุคคลบางประเภทที่กฎหมายห้ามมิให้บริจาคเงินแก่กิจกรรมทางการเมือง ได้แก่<sup>20</sup>

(1.2.1) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและอยู่ในการควบคุมการบริหารงานโดยรัฐ

(1.2.2) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน กล่าวคือ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายทั่วไปที่เอกชนก็สามารถจัดตั้งได้ แต่นิติบุคคลดังกล่าวมีทุนข้างมากเป็นของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือหลายแห่งรวมกัน

ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ 95-65 วันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1995 ดัดข้อห้ามดังกล่าวข้างต้นออก เพราะได้ขยายการรับบริจาคให้รวมประโยชน์อื่นด้วย ซึ่งรัฐได้จัดให้หลายประการในการช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ดังนั้น จึงยังคงห้ามแต่มิให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองรับบริจาคจากต่างประเทศหรือนิติบุคคลต่างประเทศเท่านั้น

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่ากรณีของนิติบุคคลนี้ การให้กู้ยืมหรือทรองเงินให้หรือการให้โดยตรงหรือโดยอ้อมในราคาที่ต่ำกว่าปกติ ในทางปฏิบัติการได้ประโยชน์ใดที่มีค่าเป็นเงินก็ถือเป็นการบริจาคที่ต้องนำรวมมิให้เกินวงเงินที่จำกัดนั้นด้วย<sup>21</sup> แต่กรณีที่มีนิติ

<sup>20</sup> มาตรา L.52 – 8 วรรคสี่และวรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ 90-55 วันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1990

<sup>21</sup> ประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายฉบับที่ 95-65 วันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1995 มาตรา 2. 52-8 วรรคสอง

บุคคลบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือที่เอกชนบริจาคให้แก่พรรคการเมืองกลับไม่มี บทบัญญัติชัดเจนให้ขยายความหมายของเงิน บริจาคให้กว้างขวางเหมือนกัน

### (1.3) กรณีพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจะบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงใด กฎหมายยกเว้นให้กระทำได้โดยไม่อยู่ในบังคับวงเงินบริจาคขั้นสูงแต่อย่างใด

### (2) ความโปร่งใสทางการเมือง

#### (2.1) การเปิดเผยทรัพย์สิน

ตามมาตรา 135 -1 แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 88 - 26 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สิน ซึ่งจะรวมถึงสินสมรสและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่แบ่งแยกไม่ได้ด้วย โดยยื่นต่อสำนักงานสภาผู้แทนราษฎรภายใน 11 วัน นับแต่วันที่ตนเข้ารับตำแหน่งหลังจากนั้นจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินอีกเมื่อครบวาระดำรงตำแหน่งหรือยุบสภาหรือเมื่อการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงเพราะเหตุอื่น สำนักงานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินที่ยื่น โดยเปรียบเทียบกันว่ามีอะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้าง และเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาและจัดทำ รายงานลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นกรณี “ผิดปกติ” หรือไม่ซึ่งจะมีผลต่อการรับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐในปีต่อมา และอาจมีการดำเนินการทางกฎหมาย หากเป็นการกระทำความผิด แต่ตัวของบัญชีทรัพย์สินจะไม่มีเปิดเผย และผู้ที่มีสิทธิจะดูได้คือ (1) ผู้ที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินนั้น (2) ผู้มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมาย และ (3) ศาล<sup>22</sup> อย่างไรก็ตาม ต่อมา ปี ค.ศ. 1995 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเรื่องนี้ให้คณะกรรมการความโปร่งใสทางการเงินของวิถีชีวิตทาง

<sup>22</sup> มาตรา L. 135-2 ประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 88-226 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988

การเมือง (Commission pour la transparence financiere de la vie politique) เป็นผู้รับและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย และดำเนินการต่าง ๆ แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้ (กฎหมาย ฉบับที่ 88-227 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ 95-126 วันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995) ซึ่งเป็นคณะบุคคลภายนอกที่เป็นกลางประกอบด้วยผู้พิพากษาระดับอาวุโส การตรวจสอบจึงมีความโปร่งใสเพิ่มขึ้นอีกระดับหนึ่ง

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าในการแก้ไขกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1988 นั้น กรณีการสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีของฝรั่งเศส ผู้สมัครจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินต่อคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญ (Le Conseil constitutionnel) ด้วย ไมเช่นนั้น จะถือว่าการสมัครไม่สมบูรณ์ และต้องยื่นอีกครั้งเมื่อหมดวาระดำรงตำแหน่งหรือต้องออกจากตำแหน่ง การยื่นครั้งหลังนี้ จะมีการนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาด้วย (กฎหมายฉบับที่ 62-1292 วันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ 88-226 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988) ซึ่งการให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินตั้งแต่ยื่นสมัครรับเลือกตั้งจะทำให้การควบคุมยาวขึ้น และช่วงนั้นโอกาสที่จะเงินผ่านเข้ามายังผู้สมัครน่าจะมีมากกว่า เพราะเป็นช่วงที่เร่งกันแข่งขันอันเป็นช่วงเวลาที่จะเงินผ่านเข้ามายังผู้สมัครน่าจะมีมากกว่า เพราะเป็นช่วงที่เร่งกัน

## (2.2) การตั้งสมุห์บัญชีเลือกตั้ง

ในเรื่องการบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือในการเลือกตั้ง กฎหมายฝรั่งเศสนำเอาสถาบันอันหนึ่งที่ใช้อยู่ในกฎหมายเลือกตั้งของอังกฤษ คือ มาปรับปรุงให้เหมาะสมขึ้นเพื่อใช้ในกฎหมายเลือกตั้งของฝรั่งเศสด้วยนั่นก็คือสิ่งที่เรียกว่าสมุห์บัญชีการเลือกตั้ง (mandataire financiere) และสมาคมอุดหนุนทางการเงินเพื่อการเลือกตั้ง (Association de financement electorale)

ในการบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือผู้สมัครในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง มิใช่ว่าผู้บริจาคจะนำเงินให้แก่สมัครรับเลือกตั้งได้ตามใจชอบ ทั้งนี้ที่บุคคลใดแสดงตัวว่าจะสมัครขอรับความไว้วางใจจากประชาชนเพื่อเข้าไปดำเนินการในทางการเมืองนั้น บุคคลผู้นั้นได้

กลายเป็นบุคคลสาธารณะ การที่จะรับเงินหรือทรัพย์สินจากประชาชนจึงต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ตามสมควร ด้วยเหตุนี้กฎหมายฝรั่งเศสจึงไว้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

(2.2.1) ตลอดระยะเวลาหนึ่งปีก่อนถึงวันแรกแห่งเดือนที่จะมีการเลือกตั้งและนับต่อไปจนถึงวันเลือกตั้งผู้สมัครจะรับเงินที่มีผู้บริจาคเพื่อช่วยเหลือในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยตรงมิได้ การบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือในการเลือกตั้งจะต้องกระทำผ่านสมุหบัญชีเลือกตั้ง (ในกรณีที่ผู้สมัครแต่งตั้งบุคคลธรรมดาเพื่อทำหน้าที่นี้) เท่านั้น นอกจากนั้น การชำระหนี้อันเกิดขึ้นจากการหาเสียงเลือกตั้ง (ยกเว้นค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้ง) ก็จะต้องกระทำโดยสมุหบัญชีการเลือกตั้งหรือสมาคมอุทหนุนทางการเงินเพื่อการเลือกตั้งเท่านั้นด้วย บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับกับการเลือกตั้งทุกระดับ ยกเว้นการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (election des conseillers generaux) และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (election des conseillers municipaux) ในเขตเลือกตั้งที่จำนวนประชากรใน Canton หรือ ใน คอมมูน (Commune) ไม่เกิน 9,000 คน

(2.2.2.) ในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ ในผู้สมัครรับเลือกตั้งจะแต่งตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้งหรือสมาคมอุทหนุนทางการเงินเพื่อการเลือกตั้งในคราวหนึ่งมากกว่า 1 คน ไม่ได้ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมุหบัญชีการเลือกตั้ง หรือเป็นประธานแห่งสมาคมอุทหนุนทางการเงินจะต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques) ก่อน แต่ในกรณีที่ผู้ได้รับแต่งตั้งคือต้องตั้งไว้ลาออก หรือถูกผู้สมัครเพิกถอนการแต่งตั้ง (การถอดถอนต้องทำด้วยวิธีเดียวกับการแต่งตั้งคือต้องไปแจ้งชื่อและที่อยู่ พร้อมด้วยหนังสือแสดงความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่บุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งมีภูมิลำเนาอยู่) ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจแต่งตั้งบุคคลอื่นขึ้นมาทำหน้าที่แทนต่อไปได้

บุคคลที่ไม่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นสมุหบัญชีการเลือกตั้ง ได้แก่

(ก) ตัวผู้สมัครเองหรือคู่สมรส

(ข) ผู้สอบบัญชี (expert-comptable) ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบและรับรองบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งต่อคณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง (Commission Nationale des campagne et des financements politiques)

สำหรับสมาคมอุทหนุนทางการเงินเพื่อการเลือกตั้ง (Association de financement electorale) ให้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการสมาคม (กฎหมายฉบับวันที่ 1 กรกฎาคม 1901) ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธาน (President) หรือ เสรฐัญญิก (tresorie) ของสมาคมจะต้องมีไข้บุคคลคังค่อไปนี้

(ก) ตัวผู้สมัครหรือคู่สมรส

(ข) ผู้ตรวจสอบบัญชีที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบรับรองบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเสนอคณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง

ในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายยังกำหนดให้สมุหบัญชีการเลือกตั้งและสมาคมอุทหนุนทางการเงิน เพื่อการเลือกตั้ง เปิดบัญชี ขึ้น 1 บัญชี (compete unique) และต้องแจ้งชื่อและหมายเลขบัญชีคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (expert commutable) รับรองบัญชีที่สมุหบัญชีการเลือกตั้งหรือเสรฐัญญิกของสมาคมอุทหนุนทางการเงินเพื่อการเลือกตั้งทำขึ้นและยื่นต่อคณะกรรมการฯ ซึ่งต้องกระทำภายใน 90 วัน นับแต่วันเลือกตั้งให้คณะกรรมการฯ ตีพิมพ์เผยแพร่บัญชีให้ทราบโดยทั่วกัน

### (2.3) หลักฐานการรับและการจ่ายเงิน

การให้เงินบริจาคแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหากเกิน 1,000 ฟรังซ์ จะต้องจ่ายเป็นเช็ค (มาตรา 52-8 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้งซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย ฉบับที่ 92-55 วันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1990) แต่เดิมในปี ค.ศ.



1988 กฎหมายกำหนดไว้ที่จำนวน 2,000 ฟรังก์ การบริจาคให้แก่พรรคการเมืองถ้าเกิน 1,000 ฟรังก์ ก็ต้องจ่ายเป็นเช็คเช่นเดียวกัน<sup>23</sup>

#### (2.4) รายงานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

บัญชีรายวัน และรายจ่ายในการเลือกตั้งที่จัดทำโดยตัวแทนการเงินไม่ว่าจะเป็นสมาคมการเงินการเลือกตั้งหรือสมุหบัญชีเลือกตั้ง จะต้องส่งไปยังผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเป็นหน้าที่ของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องตรวจสอบและจัดทำเป็นบัญชีการหาเสียงเลือกตั้งของตนโดยมีผู้สอบบัญชี (expert-comptable) รับรองภายใน 2 เดือน หลังวันเลือกตั้งส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งรายงานนี้จะถูกส่งต่อไปยังคณะกรรมการบัญชีการหาเสียงเลือกตั้งและธุรกิจการเมืองแห่งชาติ (Commission national des comptes de campagne et des financement politiques) เพื่อจัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเผยแพร่ต่อไป<sup>24</sup> การทำรายงานเป็นเท็จจะมีโทษอาญา และเป็นผลให้ขาดคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่ง ส่วนการไม่รายงานหรือรายงานแต่ไม่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการก็ต้องพ้นจากตำแหน่งเช่นกัน แม้จะไม่มีโทษทางอาญา

แม้ว่ากฎหมายฝรั่งเศสจะมีขั้นตอนในการควบคุมละเอียดที่มีความพอควร แต่คนฝรั่งเศสทั่วไปยังเชื่อว่าการรายงานการเงินในการเลือกตั้งที่ทำกันอยู่ไม่ตรงกับความเป็นจริง และมีการรายงานค่าใช้จ่ายต่ำกว่าที่ใช้จ่ายจริงมาก

#### (2.5) ผลของการที่ใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

การใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนที่กำหนดนี้จะมีผลบังคับโดยกฎหมายให้ถือว่าจำนวนที่จ่ายเกินนั้น คณะกรรมการบัญชีการเลือกตั้งและธุรกิจการเมืองแห่งชาติมี

<sup>23</sup> มาตรา L.11-4 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมาย ฉบับที่ 95-66 วันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1999

<sup>24</sup> มาตรา L.52-12 แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายฉบับที่ 90-50 ลงวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1990

อำนาจกำหนดกำหนดให้เงินจำนวนที่ใช้เกินดังกล่าวเป็นหนี้ของรัฐ และเรียกร้องให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งชำระเงินจำนวนนั้นแก่รัฐได้<sup>25</sup> และอาจฟ้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งถ้าเป็นความจริงและถ้าผู้สมัครนั้นได้รับการเลือกตั้งก็จะเป็นผลให้การเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะ และจะทำให้ผู้สมัครนั้นขาดคุณสมบัติของการสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาหนึ่งปี ทั้งผ่านมาในปี ค.ศ. 1992 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งขาดคุณสมบัติ 2 คน

(2.6) มาตรการในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจความเห็นของประชาชนในช่วงเลือกตั้ง

เนื่องจากการเผยแพร่ผลการสำรวจความเห็นของประชาชนในสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น วิทยุ กระจายเสียง หนังสือพิมพ์ เป็นต้น ในช่วงใกล้วันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น จึงได้ห้ามมิให้มีการเผยแพร่ในช่วงก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ให้มีกำหนดระยะเวลา 7 วัน<sup>26</sup>

### 3.2.3 องค์การควบคุมดูแล

ฝรั่งเศสมีการจัดตั้งองค์กรหลายองค์กรควบคุมกำกับดูแลการเลือกตั้งหลายองค์กร กล่าวคือ

(1) คณะกรรมการความโปร่งใสทางการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง (Commission pour la transparence financiere de la vie politique มีอำนาจหน้าที่รับแจ้งบัญชีแสดงทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการชุดนี้ปัจจุบันประกอบด้วย

(1.1) รองประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นประธาน

(1.2) ประธานศาลฎีกา

<sup>25</sup> มาตรา 52-15 แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมาย ฉบับที่ 90-55 วันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1990.

<sup>26</sup> Lawrence Le Duc. Comparing Democracies. SAGE : London, 1996. p.245.

(1.3) ประธานศาลการบัญชี

(1.4) หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา

(1.5) หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และ

(1.6) หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลการบัญชี 4 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลการบัญชี<sup>27</sup>

(2) ตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 9 ท่าน ดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี เมื่อครบกำหนด 3 ปี ก็จะให้สมาชิกออกจากตำแหน่งจำนวน 1 ใน 3 สมาชิกทั้ง 9 คน ประกอบไปด้วย สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีจำนวน 3 คน สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 3 คน และสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากวุฒิสภาจำนวน 3 คน นอกจากนี้ ตุลาการรัฐธรรมนูญยังประกอบด้วยสมาชิกตามกฎหมายซึ่งได้แก่ อดีตประธานาธิบดีทุกคน ซึ่งจะดำรงตำแหน่งสมาชิกตลอดชีพ ส่วนประธานของตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีจากบรรดาสมาชิกของตุลาการรัฐธรรมนูญ

หน้าที่หลักโดยทั่วไปของตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ ทำหน้าที่ควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี Conseil Constitutionnel จะทำหน้าที่เป็นตุลาการแห่งการเลือกตั้ง โดยจะรับภาระตั้งแต่การรับสมัคร การตรวจสอบเอกสาร การจัดการให้มีการเลือกตั้ง การควบคุมผลการเลือกตั้ง จนกระทั่งการประกาศผลการเลือกตั้ง

(3) คณะกรรมการการควบคุมการเลือกตั้ง (Commission nationale du campagne electorale) จัดตั้งขึ้นอย่างช้า 48 ชั่วโมง ก่อนที่จะเริ่มการหาเสียงเลือกตั้ง (15 วัน ก่อนที่จะมี

<sup>27</sup> มาตรา 3 กรกฎาคมฉบับที่ 88-27 วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ 96-5 วันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1996

การเลือกตั้ง) Commission นี้มีหน้าที่ควบคุมการหาเสียงให้ความยุติธรรมแก่ผู้สมัครทุกท่านในการหาเสียง จัดแบ่งเวลาหาเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ อีกทั้งทำหน้าที่ในการควบคุมใบปลิวหาเสียงของผู้สมัครด้วยโดยที่ทางผู้สมัครจะต้องส่งให้ Commission ตรวจสอบก่อนที่จะพิมพ์

### 3.3 ประเทศแคนาดา

#### 3.3.1 ระบบการเลือกตั้ง

ประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่เป็นระบบสหพันธรัฐและมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary system) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายฉบับได้แก่ The Election Expenses Act 1974 ซึ่งควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง และ Canadian Election Act 2000 ซึ่งควบคุมการเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### (1) ลักษณะสำคัญของการเลือกตั้งในแคนาดา

(1.1) การลงคะแนนลับ เป็นหลักประกันให้ประชาชนสามารถออกเสียงได้อย่างอิสระเสรีปราศจากการข่มขู่จากบุคคลอื่น

(1.2) เจ้าหน้าที่เลือกตั้งจะต้องวางตัวเป็นกลาง ซื่อสัตย์ สุจริต และยุติธรรม จะต้องปฏิบัติตามก่อนปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(1.3) ให้สิทธิการออกเสียงลงคะแนนแก่ทุกคน การเลือกตั้งของแคนาดาจะให้สิทธิแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง เท่าเทียมกันทุกคน

#### (2) กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่ผู้สมัครจะพึงใช้ได้

(3) รัฐจะจัดสรรเวลาให้แก่พรรคการเมือง ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งช่วงเวลา 1 เดือน ก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยรัฐจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และมี

คณะกรรมการว่าด้วยการจัดสรรเวลาในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นผู้พิจารณาในการจัดสรรเวลาให้พรรคการเมือง

(4) รัฐจัดสรรเงินชดเชยเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ดังนี้

(4.1) ค่าไปรษณีย์สำหรับส่งเอกสารหรือวัสดุที่ไม่เกิน 1 ออนซ์ ให้แก่บุคคลที่มีบัญชีรายชื่อในบัญชีเลือกตั้ง

(4.2) ค่าชดเชยเป็นจำนวน 8 เซนต์ ตามจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง 25,000 รายชื่อที่ปรากฏในบัญชีเลือกตั้งและ

(4.3) ค่าใช้จ่ายเป็นเงิน 6 เซนต์ ตามจำนวนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เกินรายชื่อในลำดับที่ 25,000 ขึ้นไป ตามที่ปรากฏในบัญชีเลือกตั้ง

(5) การควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

ประเทศแคนาดาได้เผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง นับตั้งแต่ในช่วงเวลาในภายหลังที่รวมตัวกันเป็นสมาพันธรัฐ (Post Confederation Period) กล่าวคือ นาย John A. Macdonald ซึ่งเป็นผู้นำพรรคการเมืองในขณะนั้น ได้รับเงินจากกลุ่มบริษัท Pacific Railway จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ Dominion Election Act ในปี ค.ศ. 1980 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการนำหลักกฎหมายว่าด้วยตัวแทน (The Doctrine Of Agency) มาบัญญัติไว้ในกฎหมายและกำหนดบังคับให้ผู้รับสมัครรับเลือกตั้งและตัวแทน มีหน้าที่ต้องแสดงค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมาย Dominion Election Act ก็มีได้กำหนดการเปิดเผยให้ทราบถึง แหล่งที่มาของเงินอุดหนุนพรรคการเมืองและสร้างกลไกในการใช้บังคับกฎหมายให้มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ เรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการฉ้อฉลเงินอุดหนุน ที่มีการบริจาคแก่พรรคการเมืองก็ได้เกิดขึ้นอีกครั้ง และเป็นเหตุให้นำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย Dominion Election ในปี ค.ศ. 1908 ซึ่งได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้ตัวแทนของพรรคการเมือง (Agent) ต้องรับผิดชอบในการรับเงินบริจาคทุกประเภท นอกจากนี้ ได้บัญญัติห้ามบรรดาสหภาพแรงงาน (Labour Union) บริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองอีกต่อไป

ต่อมาในปี ค.ศ. 1964 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งของแคนาดา ซึ่งมีชื่อว่า “The Barbeau Committee On Election Expense”<sup>28</sup> โดยมี นาย Alphonse Barbeau เป็นประธานกรรมการและได้เสนอรายงานการศึกษา ในปี ค.ศ. 1966 พร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะที่สำคัญกล่าวคือ

(5.1) พรรคการเมืองจะต้องได้รับการรับรอง โดยกฎหมาย และจะต้องมีจดทะเบียนโดยเจเพาะอย่างยิ่งต้องกำหนดความรับผิดชอบตามกฎหมายของตัวแทนของพรรคการเมือง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

(5.2) จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อความเสมอภาคในทางการเงินระหว่างบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสของพรรคการเมืองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

(5.3) สร้างความเชื่อถือให้กับบรรดาประชาชน โดยการให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องรายงานและเปิดเผยรายได้และรายจ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

(5.4) สนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยการให้ประชาชนที่บริจาคเงินกับพรรคการเมืองสามารถนำมาหักภาษีได้

(5.5) ต้องสร้างกลไกในการควบคุม การบังคับใช้กฎหมาย และสร้างความโปร่งใสในรายการทางการเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ ประเทศแคนาดา ประกาศใช้บังคับกฎหมายที่สำคัญคือ The Canadian Elections Act of 1974 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง และกฎหมายฉบับปัจจุบันที่ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 2000 คือ The Canadian Elections Act 2000 ที่มีมาตรการทางกฎหมายที่ค่อนข้างทันสมัย ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

<sup>28</sup> KHAYYAM ZEV PALTIEL. “CANADIAN ELECTION EXPENSE LEGENSE LEGESLATION. 1963-85 : ACRITICAL APPRAISAL OF WAS THE EFFORT WORTH IT?. “ IN COMPARATIVE POLITICAL FINANCE IN THE 1980, ed (GREAT BRITAIN : CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. 1989), PP. 66 – 67.

### 3.3.2 มาตรการทางกฎหมายในรักษาความเสมอภาคในการเลือกตั้ง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายที่ควบคุมกำกับการเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ ได้แก่ The Canadian Elections Act 2000 ซึ่งได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครเลือกตั้งและพรรคการเมืองไว้ดังต่อไปนี้<sup>29</sup>

#### (1) การกำหนดความโปร่งใสในทางการเงิน (Financial Transparency)

สาระสำคัญในการกำหนดความโปร่งใสทางการเงินมีจุดมุ่งหมายก็เพื่อป้องกันอิทธิพลของกลุ่มทุนในการเข้ามามีบทบาทกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง โดยมีการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

##### (1.1) การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง (Expenditure Control)

ตามกฎหมาย The Canadian Elections Act 2000 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ค่าใช้จ่าย” (expense) หมายความว่า ความรวมถึง จำนวนเงินที่จ่าย สิ่งของ หรือบริการที่ให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยจะพิจารณาตามราคาหรือมูลค่าสิ่งของหรือบริการตามมูลค่าทางการตลาด ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น ในกรณีที่ผู้ดำเนินการทำโพลเพื่อสำรวจความเห็นของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้งซึ่งเป็นการทำให้แก่พรรคการเมืองโดยไม่คิดมูลค่า กรณีนี้จะต้องถือว่าเป็นการให้บริการแก่พรรคการเมือง ซึ่งจะต้องนำมาคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองตามกฎหมาย

ในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งดังกล่าว กฎหมายยังครอบคลุมถึงผู้ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง (third party) ซึ่งจะต้องมาดำเนินการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยบุคคลที่เป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองจะต้องใช้ค่าใช้จ่ายโฆษณาเพื่อช่วยการหาเสียงเลือกตั้ง ได้ไม่เกิน 150,000 ดอลลาร์<sup>30</sup>

นอกจากนี้ การที่พรรคการเมืองจะสามารถใช้จ่ายเงินไปในการหาเสียงเลือกตั้งได้เพียงใด ขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นสำคัญ

<sup>29</sup> Highlights of New Canada Election Act. in Election Canada On-line .com

<sup>30</sup> www. Elections.ca

ในการบริจาคเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมือง, กองทุนสนับสนุนทางการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง กฎหมาย The Canadian Election Act 2000 ได้กำหนดกฎเกณฑ์แก่บุคคลที่ห้ามมิให้บริจาคเงินไว้ดังต่อไปนี้

- (1) บุคคลที่มีได้มีสัญชาติแคนาดาหรือมีภูมิลำเนาถาวรในประเทศแคนาดา
- (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีได้ประกอบธุรกิจในประเทศแคนาดา
- (3) สหภาพแรงงานที่มีได้มีสิทธิต่อรองตามกฎหมายแรงงาน ให้แก่ ผู้ใช้แรงงานในประเทศแคนาดา

- (4) พรรคการเมืองของต่างประเทศ
- (5) รัฐบาลหรือตัวแทนของต่างประเทศ

ในกรณีที่มีการรับบริจาคเงินจากบุคคลดังกล่าวข้างต้น พรรคการเมืองหรือผู้สมัครจะต้องนำเงินมาส่งมอบกับอธิบดีกรมพิทักษ์ทรัพย์ (Receiver General) และในการบริจาคเงินนั้น ผู้ที่มีสิทธิในการรับเงินบริจาคจะต้องเป็นตัวแทนพรรคการเมือง ที่ได้จดทะเบียนต่อสำนักงานเลือกตั้ง

#### (1.2) การควบคุมการบริจาคเงิน

แม้ว่ากฎหมายของแคนาดาจะไม่ได้กำหนดวงเงินขั้นสูงสุดที่จะบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ก็ตาม แต่ก็ได้กำหนดห้ามบุคคลบางประเภทที่จะบริจาค ให้แก่พรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง

#### (1.3) การเปิดเผยการบริจาค (Disclosure)

กฎหมายของแคนาดาได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผยชื่อและที่อยู่ของผู้บริจาคที่มีจำนวนมากกว่า 200 ดอลลาร์ ต่อสาธารณชน และต้องยื่นบัญชีแสดงการบริจาคแก่ประธานกรรมการเลือกตั้ง

- (2) มาตรการการห้ามโฆษณาหรือกระจายเสียงในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง



ตาม The Canadian Elections Act 2000 ได้กำหนดห้ามพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งดำเนินการโฆษณาด้วยการพิมพ์เผยแพร่หรือออกอากาศในระหว่างวันที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายกล่าวคือ ในวันก่อนลงคะแนนเสียงและวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Polling day) การห้ามดังกล่าวครอบคลุมรวมถึงภาครัฐด้วย (government publication) นอกจากนี้ยังห้ามไปถึงบุคคลใช้สื่อต่างประเทศแคนาดา ดำเนินการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งอีกด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายเลือกตั้งยังกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถใช้สื่อวิทยุและโทรทัศน์ ได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยกำหนดให้เจ้าของสื่อต้องจัดสรรเวลาให้พรรคการเมืองได้ซื้อเวลาได้ในช่วงวันที่ 29 ของเดือน และ 2 วัน ก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยเจ้าของสื่อจะต้องจัดสรรเวลาประมาณ 6.5 ชั่วโมง ให้พรรคการเมืองแต่ละพรรค ได้ซื้อเวลาเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง

(3) มาตรการในการควบคุมการเผยแพร่ผลสำรวจความเห็นของประชาชนในทางการเมือง

ในประเทศแคนาดา ได้มีการดำเนินการสำรวจประชามติ (public opinion) เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา สถาบันที่ดำเนินการทำโพลมีทั้งที่เป็นบริษัทเอกชนและส่วนราชการ เช่น the Canadian Institute for Public Opinion (CIPO) ซึ่งเป็นสาขาของกัลลัปโพล (Gallup Poll) ในสหรัฐอเมริกา , Decima Research, Surecom, Canadian Fact เป็นต้น ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ส่วนใหญ่ของสถาบันที่ดำเนินการทำโพลเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทที่ดำเนินการในทางธุรกิจให้กับพรรคการเมืองหรือสื่อมวลชน (Media) นอกจากนี้ การเผยแพร่ผลของการสำรวจความเห็นของประชาชน มักจะเผยแพร่ผลของการสำรวจผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ เป็นต้น

โดยเหตุที่ ประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่อาณาเขตที่กว้างใหญ่ ประกอบเวลาที่แตกต่างกันของรัฐที่อยู่ทางด้านตะวันออกและตะวันตกของประเทศ จึงทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

และผลของโพลที่เผยแพร่ทางสื่อต่าง ๆ อาจทำให้มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในกรณีที่เขายังมิได้ตัดสินใจว่าจะเลือกผู้สมัครรายใด และอาจจะเลือกที่จะลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่ผลของโพลที่สื่อให้เห็นว่าประชาชนกำลังให้ความนิยม ทั้งนี้ ลักษณะของโพลที่ก่อให้เกิดการโน้มน้าวจิตใจของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เรียกว่า Bandwagon Effect<sup>31</sup>

ดังนั้น จึงได้มีการนำแนวความคิดที่จะห้ามมิให้เผยแพร่ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในช่วงที่จะมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไปบัญญัติไว้ในกฎหมาย the Canadian Election Act 1984 โดยการห้ามมิให้ดำเนินการเผยแพร่ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ในช่วงก่อนและในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ระยะเวลา 3 วัน แต่ปรากฏว่า ศาลอุทธรณ์แห่งรัฐ Alberta ได้มีคำพิพากษาในปี 1996 ว่าบทบัญญัติที่ห้ามมิให้เผยแพร่ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าว คงห้ามได้เฉพาะบุคคลที่เป็นผู้สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองเท่านั้น

แต่ในคดี Thomson Newspapers ศาลสูงสุดแห่งแคนาดา ได้พิพากษาในปี 1998 ว่าบทบัญญัติซึ่งห้ามเผยแพร่ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเป็นโมฆะ เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน (freedom of expression)

ด้วยเหตุนี้ ต่อมาจึงได้มีการปฏิรูปกฎหมาย the Canadian Elections Act และได้มีการประกาศใช้กฎหมายเมื่อวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 2000 โดยในส่วนของกฎหมายเลือกตั้งฉบับใหม่ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในช่วงที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ไว้ดังนี้

“บุคคลที่ดำเนินการเผยแพร่ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (transmit) จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชน ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อของบุคคลผู้ให้การสนับสนุนในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน

<sup>31</sup> Patrick Martin, "Do opinion polls influence voters?" in *Politics: Canada*. McGraw-Hill : Toronto, 1998, p. 303.

- (2) ชื่อของบุคคลหรือองค์กรที่ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน
- (3) ระยะเวลาในการดำเนินการสำรวจ
- (4) จำนวนประชากรที่ดำเนินการสำรวจ
- (5) ในกรณีที่มีการเผยแพร่ผ่านสื่ออื่น ๆ นอกจากการกระจายเสียงแล้ว (broadcasting) จะต้องรายงานข้อมูลเพิ่มเติม กล่าวคือ
  - (5.1) คำถามที่ใช้ในการสำรวจเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชน
  - (5.2) วิธีดำเนินการสำรวจตามหลักวิชาสถิติ
  - (5.3) ขนาดของประชากรที่ดำเนินการสำรวจ
  - (5.4) ค่าความผิดพลาดในการสำรวจ

ทั้งนี้ ผู้เผยแพร่ที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว จะต้องได้รับโทษจำคุกและปรับและห้ามมิให้มีการเผยแพร่ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง<sup>32</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติของกฎหมายเลือกตั้งดังกล่าว ห้ามมิให้รายงานผลของการสำรวจผ่านสื่ออินเทอร์เน็ตด้วย

### 3.3.3 องค์กรควบคุมกำกับการเลือกตั้ง

องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมกำกับการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมประกอบด้วย

#### (1) ประธานกรรมการเลือกตั้ง (The Chief Electoral Officer)

ประธานกรรมการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุมกำกับการเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยตำแหน่งประธานกรรมการเลือกตั้งมีที่มาจากกฎหมาย The Dominion Election Act 1920) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

<sup>32</sup> New Rules For Advertising and Election Opinion Survey in Election Canada on-lint .com

เป็นที่ยอมรับว่าเจ้าหน้าที่เลือกตั้งจะต้องมีความเป็นอิสระ (independence) และมีความเป็นกลาง (neutrality) โดยจะต้องไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง

สถานะของประธานกรรมการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งในปัจจุบัน จึงต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภาและเกษียณอายุเมื่อครบอายุ 65 ปี และตำแหน่งดังกล่าวจะต้องไม่ถูกถอดถอนอย่างไม่มีเหตุผล รวมทั้งมีเงินเดือนเทียบเท่ากับผู้พิพากษาของศาลแห่งสหพันธ์

### 3.4 ประเทศเยอรมนี

#### 3.4.1 ระบบเลือกตั้ง

ประเทศเยอรมนีเป็นสหพันธรัฐ ปัจจุบันประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ รวม 16 มลรัฐโดยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นสาธารณรัฐและสังคมนิยม อำนาจอธิปไตยทั้งหมดมาจากประชาชน โดยการเลือกตั้ง โดยยึดในหลักการเลือกตั้งว่าเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั่วไปประชาชนมีอิสระในการเลือกตั้ง มีความเสมอภาคในการเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกระทำ โดยลับ<sup>33</sup>

ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนชาวเยอรมนีทั่วทั้งประเทศโดยไม่อยู่ภายใต้คำสั่งใด ๆ หรือการมอบหมายงานของผู้หนึ่งผู้ใด หากแต่ปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนราษฎรภายใต้ความสำนึกในหน้าที่ของตนเอง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องอายุ 18 ปี บริบูรณ์ ส่วนผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งนั้น จะต้องบรรลุนิติภาวะ (21 ปี บริบูรณ์) สำหรับหลักเกณฑ์การเลือกตั้งนับเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Bundeswahlgesetz ใช้ชื่อย่อว่า BWG) ซึ่งยึดถือหลักการว่า คะแนนเสียงของประชาชนทุก

<sup>33</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์. "รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี : 4 ประเด็นสำคัญ. ใน เอกสารประกอบสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย วันพุธที่ 5 มีนาคม 2540, หน้า 1.

คนจะต้องมีผลต่อการจัดสรรที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประสานกับความนิยมสูงสุดในตัวบุคคลของแต่ละเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสหพันธรัฐมีผู้แทนราษฎรได้ 500 คน ก็จะแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 250 เขตเลือกตั้งหรือกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนราษฎร

ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประชาชนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ 2 ประเภท (มาตรา 4 BWG) คะแนนเสียงประเภทแรกคือการเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง ตามระบบที่นับคะแนนเสียงข้างมาก (มาตรา 5 BWG) คะแนนเสียงประเภทที่สองให้เลือกพรรคการเมือง (มาตรา 21 BWG) จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะคิดคำนวณจากคะแนนเสียงประเภทที่สอง ว่าพรรคการเมืองใด ได้คะแนนเสียงคิดเป็นอัตราร้อยละเท่าใด ของสมาชิกผู้เลือกตั้งทั้งหมด พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงคิดเป็นอัตราตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไป เท่านั้น จึงจะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎร หรือมิเช่นนั้น จะต้องชนะการเลือกตั้งอย่างน้อยสุด 3 เขต เลือกตั้งในคะแนนเสียงประเภทแรก จึงจะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่อีกนั้น ทางพรรคการเมืองนั้นก็จะจัดหาผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรให้ดีที่สุด รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมาธิการในการพิจารณาร่างกฎหมายและการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ด้วย

การตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น เป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรที่จะวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือไม่ การโต้แย้งคัดค้านมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้ ให้ร้องของต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์

อนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศเยอรมนีถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั่วประเทศมิใช่ตัวแทนของเขตเลือกตั้งหนึ่งเขตเลือกตั้งใด ในทางนิติบัญญัติ ผู้แทนราษฎรจะไม่ถูกบีบบังคับให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ต้องการ พรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่นั้น จะขอเปลี่ยนตัวผู้แทนราษฎรไม่ได้ และถึงแม้พรรคการเมือง

เมืองนั้นจะต้องห้ามในเวลาต่อมาในคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐก็ตาม ความ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในนามพรรคการเมืองนี้ก็หาสิ้นสุดลงด้วยไม่<sup>34</sup>

### 3.4.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องในการควบคุมกำกับ การเลือกตั้ง

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง แบ่งประเภทออกไปตามลักษณะของงานที่รับผิดชอบดังนี้

(ก) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและตรวจนับคะแนนรวมทั้งประกาศผลของการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

(ข) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจคะแนน ประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป จะต่างกันเพียงแต่ว่า คณะกรรมการชุดนี้จะเคลื่อนที่ไปตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล บ้านพักคนชรา หรือเรือนจำ เป็นต้น เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ที่จะใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามสถานที่ดังกล่าว ซึ่งไม่อาจใช้สิทธิตามปกติได้

(ค) คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์

ในเขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีคณะกรรมการ 1 ชุด ทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ โดยรับผิดชอบตลอดทั้งเขตเลือกตั้ง หรือให้คณะกรรมการหลายชุดแบ่งเขตกันรับผิดชอบก็ได้ ตามความเหมาะสมของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

(2) คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง

<sup>34</sup> บุญศรี มีวงศ์โมษะ. "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน." วารสารนิติศาสตร์. ฉบับเดือนมิถุนายน 2532, หน้า 12-13

ในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง 1 ชุด โดยแต่ละชุดต่างมีหน้าที่รวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

### (3) คณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ

ในแต่ละรัฐจะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ 1 ชุด ทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งภายในรัฐของตน (เยอรมนีประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ และเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ารัฐ รวมทั้งสิ้น 16 รัฐ)

### (4) คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่รวมผลการเลือกตั้งทั้งประกาศว่าบัญชีเลือกตั้งใบบ้างที่ได้รับเลือก และแต่ละบัญชีมีสิทธิส่งที่นั่งพร้อมทั้งประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง

ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยหลักแล้วจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์ ส่วนประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งระดับอื่น ๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำรัฐ และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งแต่ละชุด จะทำการแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพื่อเข้ามารับผิดชอบร่วมกัน และมีส่วนสนับสนุนใ้งานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

คณะกรรมการเลือกตั้งทุกระดับ จึงแยกขาดจากหน่วยงานของรัฐบาลทั้งนี้เพื่อประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการเลือกตั้งทั้งหลายเอง ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในยุโรปนั้นมีประสบการณ์ที่ไม่ดีจากการที่ให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเลือกตั้งด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานของรัฐมีแนวโน้มจะทำการให้เป็นประโยชน์แก่พรรคที่อยู่ในคณะรัฐบาล

### (5) คณะกรรมการการแบ่งเขตเลือกตั้ง

เนื่องจากการกำหนดขนาด และขอบเขตพื้นที่เลือกตั้งแต่ละเขตมีอิทธิพลไม่น้อยต่อน้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนในแต่ละพรรค และมีอิทธิพลต่อโอกาสของผู้สมัครแต่ละคนด้วยว่าจะได้รับการเลือกตั้งหรือไม่ เพื่อให้น้ำหนักของคะแนนเสียง

ของผู้เลือกตั้งในเขตต่าง ๆ ไม่แตกต่างกันมากนัก กฎหมายเลือกตั้งเยอรมนีจึงกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ว่าจำนวนประชากร ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ไม่ควรจะต่างจากตัวเลขของประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขต (เฉลี่ย 1 : 222,500 ในปี 1983) เกินกว่า 25% และถ้าความแตกต่างนี้เกิน 33 1/3% เมื่อใดก็จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่โดยไม่ชักช้า (กฎหมายเลือกตั้งเยอรมนี มาตรา 3 วรรค 2 ข้อ 2) และเพื่อให้การกำหนดขอบเขตพื้นที่เลือกตั้งเป็นไปโดยเที่ยงธรรมกฎหมายเลือกตั้งก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการถาวรระดับสหพันธ์ทำหน้าที่ปรึกษาทางรัฐบาลในกรณีที่จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเดิม

คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง นอกจากนี้ศาลปกครองของสหพันธ์จะต้องส่งผู้พิพากษา 1 คน มาร่วมเป็นกรรมการด้วย คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ประจำคือทำรายงานภายในระยะเวลาประมาณ 1 ปี ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งโดยเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีการปรับปรุงเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้รายงานนี้ไม่มีความผูกพันในทางกฎหมาย จากจำนวนรายงาน 8 ชิ้น นับแต่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้มา มีข้อเสนอตามรายงานฉบับที่ 1 (ปี 1958) ฉบับที่ 5 (1973) และฉบับที่ 8 (1985) ที่ไม่ผ่านเป็นกฎหมายเลย ส่วนรายชื่อที่เหลือจะผ่านเป็นกฎหมายทั้งหมดหรือบางส่วน<sup>35</sup>

แนวความคิดในการเลือกตั้งคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ เยอรมนีได้รับอิทธิพลอย่างมากจาก The Permanent Boundary Commissions ของอังกฤษซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในแง่ของความเป็นกลางในทางการเมืองจึงมีส่วนช่วยในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสำเร็จลุล่วงด้วยดี

<sup>35</sup> "Introduction to German Federal System" in ABC of Bundestag Election.



### 3.4.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันความเสมอภาคในโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 (Basic Law) กฎหมายเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1965 และกฎหมายพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 และเป็นที่น่าสนใจว่าในเยอรมนีไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเหมือนดังเช่น ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เป็นต้น รวมไปถึงวงเงินสูงสุดในกรณีที่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลได้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ในรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐเยอรมนี มาตรา 21 อนุมาตรา 1 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนถึงที่มาแห่งรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริจาครายใดที่บริจาคให้แก่พรรคการเมืองทั้งปี เกิน 20,000 มาร์ค พรรคการเมืองนั้น ๆ จะต้องเปิดเผยรายชื่อและที่อยู่รวมทั้งยอดเงินบริจาคสุทธิของผู้บริจาครายนั้น

#### (1) การสนับสนุนค่าใช้จ่ายโดยรัฐ

##### (1.1) การสนับสนุนทางการเงินโดยตรง

เยอรมนีให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองมา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 ทั้งนี้ เพราะต้องการให้พรรคการเมืองมีอิสระไม่ต้องพึ่งนักธุรกิจอันจะทำให้ถูกครอบงำแนวความคิดและการตัดสินใจของพรรคได้ อันจะทำให้ลดปัญหาคอร์รัปชันและสร้างความเท่าเทียมกันในการแข่งขันทางการเมือง

ในปัจจุบันกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1994 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการให้การสนับสนุนของรัฐใหม่ทั้งหมด โดยวางหลักว่า รัฐจะให้เงินสนับสนุน เพื่อกิจการทั่วไปของพรรคการเมือง สำหรับการจัดสรรเงินสนับสนุนนั้นจะคำนึงถึงผลงานของพรรค ในสภายุโรป ผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และสภาของมลรัฐต่าง ๆ รวมทั้งจำนวนค่า

ธรรมเนียมของสมาชิกพรรคการเมืองและจำนวนเงินที่ได้รับบริจาค แต่การให้เงินสนับสนุน  
แก่ทุกพรรคเป็นรายปี รวมแล้วต้องไม่เกิน 230 ล้านบาท ต่อปี

ในแต่ละปี พรรคการเมืองมีสิทธิขอรับเงินสนับสนุน โดยคำนวณจาก  
องค์ประกอบ ต่าง ๆ ดังนี้

(1.1.1) จำนวนคะแนนเสียงเลือกตั้ง 5 ล้าน เสียงแรก ที่ได้รับเสียงละ  
1.30 มาร์ค (มาตรา 18 วรรคสาม) โดยเป็นคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป  
สภาผู้แทนราษฎร สหพันธ์ และสภาของมลรัฐในรอบปีที่ผ่านมา (มาตรา 19 วรรคสาม)

(1.1.2) พรรคใด ได้คะแนนเสียงที่ได้รับการเลือกตั้งมากกว่า 5 ล้าน  
เสียง จะได้รับอีกเสียงละ 1 มาร์ค โดยพิจารณาจาก

(ก) คะแนนเสียงที่ได้รับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ

(ข) ถ้าไม่มีคะแนนประเภทนี้ เพราะบัญชีรายชื่อไม่ได้รับ  
การอนุมัติในการเลือกตั้งในมลรัฐ ก็ให้หักจากคะแนนเสียงที่ได้รับในระบบเขตเลือกตั้งต่าง  
ๆ (มาตรา 18 วรรคสาม ข้อ 1 และ ข้อ 2)

(1.1.3) นอกจากนี้ ให้รับเงินอีก 0.5 มาร์คต่อเงินจำนวนหนึ่งมาร์คที่พรรคการเมือง  
ที่ได้รับเป็นค่าธรรมเนียมสมาชิกและเงินบริจาคในรอบปีที่ผ่านมา (มาตรา 18 วรรค  
สาม ข้อ 3 และมาตรา 19 วรรคสาม)

ทั้งนี้ มิใช่พรรคการเมืองทุกพรรคจะได้รับเงินนี้ โดยพรรคการเมืองที่จะได้รับ  
เงินตาม (1.1.1) , (1.1.2) (ก) และ (1.1.3) ข้างต้น จะต้องเป็นพรรคที่ได้คะแนนเสียงในการ  
เลือกตั้งสภายุโรปหรือสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 หรือได้คะแนน  
เสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 1 ในการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งของมลรัฐ ส่วน  
พรรคการเมืองที่จะได้รับเงินตามข้อ (1.1.2) ข้างต้น จะต้องได้คะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ 10  
ของคะแนนเสียงในระบบเขตเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินสนับสนุนที่ได้รับจะต้องไม่  
เกินเงินรายได้จากการดำเนินการต่าง ๆ ที่พรรคการเมืองได้รับมาในแต่ละปี (มาตรา 18  
วรรคห้า) ซึ่งเท่ากับรัฐจะให้เงินสนับสนุนนี้หากคะแนนเสียงได้รับมากถึงระดับหนึ่งอัตรา

เงินที่ให้แก่จะลดน้อยลง ซึ่งเป็นผลให้พรรคขนาดใหญ่ไม่ได้เงินช่วยเหลือในจำนวนที่ห่างจากพรรคเล็กมากเกินไปนัก

อนึ่ง เงินสนับสนุนที่รัฐให้แก่พรรคเพราะผลการเลือกตั้งของสภามลรัฐต่าง ๆ จะส่งไปให้แก่สาขาพรรคในมลรัฐนั้น ๆ (มาตรา 19 วรรค 8) อันเป็นการกระจายการสนับสนุนให้ถึงสาขาพรรคโดยตรง

การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนี้ มีผลทำให้พรรคการเมืองเป็นอิสระจากนายทุนธุรกิจมากขึ้น และมีเงินมาใช้จ่ายในพรรค ทำให้มีเจ้าหน้าที่พรรคมากขึ้น อันเห็นการส่งเสริมให้พรรคมีคุณภาพดีขึ้น แต่ก็เห็นกันว่ามีผลเสียอยู่ด้วย โดยพรรคในสวนกลางจะเข้มแข็ง เพราะมีอำนาจควบคุมการจ่ายเงิน ทำให้ไม่สนใจสาขาพรรค และอาจใช้จ่ายเงินหาเสียงหนักขึ้น เพราะมีรายได้ 2 ทาง ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แต่ปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้โดยวางหลักเกณฑ์ในการใช้เงินสนับสนุนของรัฐ โดยให้ความสำคัญแก่สาขาพรรคด้วย ส่วนการใช้จ่ายเงินมากก็อาจกำหนดค่าใช้จ่ายสูงในการเลือกตั้งก็ได้ ซึ่งเยอรมนียังไม่เคยทำมาก่อน ในทางปฏิบัติของการให้เงินสนับสนุนจากรัฐปรากฏว่าระยะหลังพรรคการเมืองจะมีสมาชิกเพิ่มมากขึ้น ขณะที่การรับเงินบริจาคจากภาคธุรกิจจะลดน้อยลงเพื่อรักษาภาพพจน์ที่ดีทางการเมือง และทำให้พรรคเล็กมีโอกาสแข่งเกิดทางการเมืองได้ เพราะมีเงินจากรัฐช่วยเหลือ เช่น พรรคเขียว (Die Grunen) ที่เน้นการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

## (1.2) การสนับสนุนทางการเมืองโดยอ้อม

### (1.2.1) การให้หักลดหย่อนภาษี

กฎหมายพรรคการเมือง กำหนดให้เงินบริจาคให้แก่พรรคการเมืองสามารถนำมาหักลดหย่อนภาษีได้โดยกรณีบุคคลธรรมดาให้หักได้จนถึง 5% ของรายได้ ส่วนนิติบุคคลให้หักได้ถึง 2% ของรายจ่ายของนิติบุคคล แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีคำพิพากษาวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1986 ว่ากฎหมายให้หักลดหย่อนภาษีโคเช่นนี้ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสเข้าร่วมในทางการเมืองโดยเท่าเทียมกัน โดยให้ข้อสังเกตว่าควรกำหนดจำนวนของข้อมูล เช่น หักได้ไม่เกิน 100,000

มาร์ค ในปี ค.ศ. 1988 ได้มีกฎหมายแก้ไขใหม่ให้หักภาษีได้ไม่เกิน 60,000 มาร์คต่อปี แต่โดยที่เห็นว่าขนาดของการบริจาค เปิดโอกาสให้เอกชนผู้บริจาคมีอิทธิพลต่อพรรค และเท่าที่ผ่านมามีการบริจาค ซึ่งเปิดโอกาสให้เอกชนผู้บริจาคให้แก่พรรคประชาธิปไตยอิสระ (FDP) เป็นเงินถึง 6,000,000 มาร์ค อันเป็นที่โจษจันกันมากกว่ามีวัตถุประสงค์เช่นใด จึงบริจาคมากเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีคำพิพากษาวันที่ 9 เมษายน ค.ศ. 1992 แก้ไขแนวการวินิจฉัยเดิมในปี ค.ศ. 1986 โดยเห็นว่าทำให้หักลดหย่อนภาษีได้ถึง 60,000 มาร์ค ก็ขัดต่อรัฐธรรมนูญในความเสมอภาคทางการเมือง เพราะน้อยคนจะมีโอกาสบริจาคได้มากถึงขนาดนั้น

#### (1.2.2) การออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์

แต่เดิมมาวิทยุโทรทัศน์ของเยอรมนีเป็นของรัฐและตามมาตรา 5 ของกฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดให้องค์กรของรัฐต้องถือปฏิบัติต่อพรรคการเมืองโดยเท่าเทียมกัน โดยกฎหมายยอมให้ปฏิบัติแตกต่างกันได้ตามความสำคัญของพรรค เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขั้นต่ำสุดที่จำเป็น ที่ผ่านมามีองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบวิทยุและโทรทัศน์ จะจัดสรรเวลาให้กับพรรคต่าง ๆ ปริมาณหนึ่ง เช่น ได้ออกคราวละ 2 ½ นาที ส่วนจำนวนครั้งจะคำนึงถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคนั้น ๆ หลังจาก ค.ศ. 1984 ได้มีโทรทัศน์เอกชนขึ้นในเยอรมนี แม้จะเป็นโทรทัศน์ตามสาย (cable TV) แต่ปรากฏว่าผู้มีโทรทัศน์ถึง 2 ใน 3 เป็นสมาชิกโทรทัศน์ของเอกชนเหล่านี้ การหาเสียงเลือกตั้งจึงได้เปลี่ยนลักษณะไปจากเดิมมาก นอกจากจะมีโปสเตอร์แล้วยังมีการหาเสียงทางวิทยุ เครื่องแฟกซ์ และโทรทัศน์มากขึ้น เกิดค่าใช้จ่ายมากกว่าเดิมหลายเท่าโดยเฉพาะสำหรับพรรคใหญ่ในเยอรมนีการหาเสียงทางโทรทัศน์ได้รับอิทธิพลมาจากสหรัฐอเมริกามากในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1990 โทรทัศน์ของรัฐจัดให้มีพรรคใหญ่ได้ออกรายการพรรคละ 8 ครั้ง แต่ปรากฏว่าหลายพรรคไปเช่าเวลาจากโทรทัศน์เอกชนออกรายการเพิ่มเติม เช่น พรรค CDU ไปเช่าเวลาออกอากาศเพิ่มเติมอีก 50 ครั้ง ทางปฏิบัติโทรทัศน์เอกชนลดราคาร้อยละ 10 ของอัตราปกติให้แก่การออกรายการของพรรคการเมือง

### (1.2.3) ความโปร่งใสทางการเงินของพรรคการเมือง

ตามกฎหมายพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 พรรคการเมืองจะต้องยื่นรายการแสดงบัญชีรายได้เป็นปี ซึ่งได้รับการตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตแล้ว (Auditors) โดยผู้ตรวจสอบบัญชีทั้งนี้จะต้องไม่เป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารพรรค หรือเป็นคณะกรรมการบริหารพรรค ทั้งนี้ในการตรวจสอบบัญชีดังกล่าวนี้ ผู้ตรวจสอบบัญชีจะต้องออกหนังสือรับรอง (An Audit Certificate) ด้วย และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง ที่จะต้องยื่นรายงานบัญชีต่อประธานสภาแห่งสหพันธ์ (The President Of The Deuthcher Bundestag) ภายในวันที่ 30 กันยายน ของทุกปี แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีเหตุอันสมควรประธานสภาแห่งสหพันธ์อาจขยายระยะเวลาส่งมอบได้ไม่เกิน 3 เดือน และบัญชีดังกล่าวนี้จะต้องได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมพรรคการเมืองในระดับสหพันธ์มาแล้ว

เมื่อประธานสภาแห่งสหพันธ์ได้รับบัญชีมาแล้ว จะตรวจสอบว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากดำเนินการถูกต้อง ประธานสภาแห่งสหพันธ์จะทำรายงานยื่นต่อสภานุเคลสทัก (Bundestag) ในเรื่องเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมือง และจะได้มีการจัดพิมพ์รายงานบัญชีนั้นในรูปแบบของรายงานสภา เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน (A Bundestag Paper)

ในรายงานที่เสนอต่อประธานสภาแห่งสหพันธ์นั้น กฎหมายได้กำหนดรูปแบบของบัญชีไว้ โดยจะต้องเป็นการรายงานถึงสินทรัพย์ รายได้ และรายจ่ายของพรรคการเมืองในรอบระยะเวลา 1 ปี กล่าวคือ

- 1) รายได้ (Revenues) ได้แก่
  - 1.1) ค่าสมาชิกพรรค
  - 1.2) รายได้จากสินทรัพย์
  - 1.3) รายได้จากการจัดสัมมนา การขายเอกสารทางวิชาการพรรค
  - 1.4) รายได้จากการบริจาค

- 1.5) รายได้จากภาษีที่รัฐให้ความช่วยเหลือทางการเงิน
- 1.6) รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- 1.7) รายได้อื่น ๆ

2) รายจ่าย ได้แก่

- 2.1) รายจ่ายของพนักงานประจำพรรค
- 2.2) รายจ่ายจากการดำเนินกิจกรรมของพรรค
- 2.3) รายจ่ายจากการประชาสัมพันธ์และการเลือกตั้ง
- 2.4) รายจ่ายอื่น ๆ

3) สินทรัพย์ของพรรคการเมือง

ประกอบด้วยราคาของอาคารสำนักงานและที่ดิน รวมไปถึงค่าใช้จ่ายสำนักงานของพรรค และเงินฝากธนาคาร

4) หนี้สิน (Debit)

ประกอบด้วยหนี้สินจากการกู้ยืมเงินหรือหนี้สินอื่น ๆ

(1.3) มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของประชาชน

กฎหมายเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1965 ได้ห้ามมิให้สื่อมวลชนเผยแพร่เกี่ยวกับผลการสำรวจประชามติ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 32 ความว่า “ห้ามมิให้ขอให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแสดงความเห็นว่า คนใดลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดบริเวณ ณ สถานที่จัดให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ห้ามมิให้เผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง”

โดยหากมีการฝ่าฝืนจะมีการลงโทษปรับไม่เกิน 1,000 มาร์ค<sup>36</sup>

### 3.5 ประเทศอังกฤษ

#### 3.5.1 ระบบเลือกตั้ง

ประเทศอังกฤษถือเป็นประเทศที่มีเป็นต้นแบบของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Parliamentary Democracy) โดยมีนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้นำของพรรคการเมืองที่มีเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาสามัญชน (House of Commons) และสภาสามัญชนดังกล่าวจะประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนั้น มีกฎหมายหลายฉบับที่มุ่งเน้นในการควบคุมความโปร่งใสทางการเงินที่สำคัญได้แก่ The Representation of the People Act. 1983, Company Act 1967, Trade Union Act 1913 เป็นต้น โดยมีสาระสำคัญกล่าวคือ

(1) กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของสมาชิกสภาสามัญชน เช่น ในกรณีที่เป็นกรเลือกตั้งทั่วไป จะใช้จ่ายได้ไม่เกิน 3,648 ปอนด์ ในกรณีที่เขตเลือกตั้งเป็นชนบท (County) รวมกับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพิ่มเติมอีกเป็นจำนวน 4.1 เพนนี ต่อผู้เลือกตั้ง ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง

(2) กำหนดห้ามการกระทำต่าง ๆ ในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง ได้แก่ ห้ามจัดยานพาหนะนำผู้เลือกตั้ง ไปยังสถานที่เลือกตั้ง การคิดสินบนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

<sup>36</sup> Federal Election Law, section 32 และ 49 a

(3) ในส่วนของการบริจาค ให้แก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น กฎหมายมิได้กำหนดจำนวนเงินที่ยังบริจาคได้ไว้แต่ประการใด

(4) กำหนดให้มีสมุหบัญชีเลือกตั้ง (electoral agent) เพื่อทำหน้าที่ควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง<sup>37</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งในประเทศอังกฤษครั้งสำคัญ โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการทำประชามติ ค.ศ. 2000 (the Political Parties Elections and Referendums Act 2000) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 2000<sup>38</sup> ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญในการควบคุมกำกับการเลือกตั้ง ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับต่อไป

### 3.5.2 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission)

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร (a body independent of government) ซึ่งขึ้นโดยตรงต่อรัฐสภา ทั้งนี้ บุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ดังต่อไปนี้

- (1) ประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 (chairman) ได้แก่ นายแซม ยังเกอร์
- (2) กรรมการ (commissioners) อีก 5 คน ได้แก่
  - (2.1) ศาสตราจารย์ ทอลแฮม เซลติก
  - (2.2) นางพามลล่า กอร์ดอน
  - (2.3) นายกวิน มาเทียส
  - (2.4) นายคารามจิต ชิงห์
  - (2.5) เซอร์ นีล แมคอินทอส

<sup>37</sup> Robert Blackburn. *The Electoral System in Britain*. Macmillan Press: London. 1995. P.312.

<sup>38</sup> WWW. Electoral\_commission. GOV.UK



โดยมี นายโรเจอร์ คลิคอน เป็นผู้อำนวยการงานธุรการของสำนักงาน

ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจในการกำหนดกรอบกฎหมายในการรายงานเกี่ยวกับการบริจาค (reporting of donation) การกำหนดห้ามชาวต่างชาติบริจาคเงิน และการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง รวมไปถึงการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่จดทะเบียนพรรคการเมืองและกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของพรรคการเมือง (account for income and expenditure) รวมทั้งมีอำนาจควบคุมกำกับ (supervisory power) ในการที่จัดการให้เป็นไปตามข้อกำหนดต่าง ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่สำคัญดังนี้<sup>39</sup>

- (1) จัดพิมพ์รายงานเกี่ยวกับการบริหารงานเลือกตั้ง
- (2) ทบทวนกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการทำประชามติ
- (3) ส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในระบบการเลือกตั้งและประชาธิปไตย
- (4) เป็นที่ปรึกษาในกรณีที่มีการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเลือกตั้ง
- (5) ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง
- (6) ดำเนินการจัดทำประชามติ
- (7) ให้คำแนะนำการเผยแพร่และการกระจายเสียงที่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
- (8) ควบคุมกำกับให้มีการใช้จ่ายเงินในระหว่างหาเสียงเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (9) จดทะเบียนพรรคการเมือง
- (10) จดทะเบียนผู้ให้ความช่วยเหลือในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมือง

<sup>39</sup> The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. section 1.

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเข้าไปทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ในช่วงปี ค.ศ. 2002 อีกด้วย

### 3.5.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญอันเกี่ยวกับการสร้างความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีดังนี้

#### (1) การควบคุมการบริจาค (Control of Donation)

กฎหมาย The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 ได้กำหนดคกฏเกณฑ์เกี่ยวกับความโปร่งใสทางการเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งค่อนข้างเข้มงวด โดยได้ให้คำจำกัดความของ “การบริจาค” (Donation) หมายถึง<sup>40</sup>

- (1.1) เงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ที่ให้แก่พรรคการเมือง (sponsorship)
- (1.2) การอุปถัมภ์ใด ๆ ที่ให้แก่พรรคการเมือง (sponsorship)
- (1.3) ค่าธรรมเนียมหรือค่าสมาชิกใด ๆ ที่จ่ายให้แก่พรรคการเมือง
- (1.4) เงินที่ให้ยืมแก่พรรคการเมือง ไม่ว่าจะมีการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ทางธุรกิจหรือไม่ เช่น ให้ยืมโดยมีกำหนดให้ใช้ดอกเบี้ย เป็นต้น
- (1.5) การบริการหรือการอำนวยความสะดวกใด ๆ ให้แก่พรรคการเมือง เช่น การจัดสัมมนาหรือประชุมให้พรรคการเมือง และจัดพิมพ์หนังสือ รวมไปถึงการวิจัยใด ๆ ให้แก่พรรคการเมือง

ทั้งนี้ บรรดาทรัพย์สินหรือการให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกใด ๆ ที่ให้แก่พรรคการเมืองดังกล่าวจะต้องมีการตีมูลค่าเป็นตัวเงินในวันที่มีการ โอนทรัพย์สินหรือจัดให้มีการบริการนั้น ๆ<sup>41</sup>

<sup>40</sup> The Political Parties, Election and Referendums Act 2000. section 50.

<sup>41</sup> The Political Parties, Election and Referendums Act 2000. section 51.

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้ถือว่าการผิดต่อไปนี้ ไม่เข้าข่ายที่จะถือว่าเป็น “การบริจาค” (donation) กล่าวคือ

ก. การช่วยพรรคการเมืองในการพัฒนานโยบายของพรรค (policy development grant)

ข. การจ่ายเพื่อช่วยเหลือสมาชิกของพรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนใน สภายุโรป

ค. การกระจายภาพและเสียง โดยสื่อซึ่งไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียม เกี่ยวกับ นโยบายของพรรคและกรณีที่มีการทำประชามติ

ง. ดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากทรัพย์สินที่บริจาค เช่น ดอกเบี้ย เป็นต้น

นอกจากนี้ บุคคลที่จะบริจาคจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย กล่าวคือ

ก. บุคคลธรรมดาที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย

ข. นิติบุคคลที่เป็นบริษัทจดทะเบียนภายใต้กฎหมาย The Companies Act 1985 หรือ the Companies (Northern Ireland) Order 1986 และดำเนินธุรกิจในประเทศอังกฤษ

ค. สหภาพแรงงานที่มีรายชื่อใน the trade Union and Labour Relations Consolidation) Act 1992

ง. สมาคมก่อสร้าง

จ. หุ่นส่วนจำกัดที่มีความรับผิดชอบจำกัด

ฉ. สมาคมที่จดทะเบียนภายใต้ The Friendly Societies Act 1974

ช. บุคคลที่ได้จดทะเบียนเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมือง (registered party) ไปหาเสียง เป็นต้น

ในการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หากเป็นกรณีที่เป็นกรณียุติการเลือกตั้งทั่วไป ก็เริ่มนับตั้งแต่วันที่ประกาศยุบสภาหรือวันที่ครบอายุสภาผู้แทนราษฎร ไปจนถึงวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

สำหรับกำหนดค่าใช้จ่ายขั้นสูงสุด (maximum limit) ที่จะสามารถจ่ายไว้มีดังนี้

ก. ในกรณีเลือกตั้งในสหราชอาณาจักร (Britain) เอาจำนวนที่นั่งในสภาสามัญชนที่พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งลงแข่งขัน คูณด้วยจำนวน 30,000 ปอนด์

ข. ในกรณีเลือกตั้งในเวลส์ (Wales) เอาจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งลงแข่งขันคูณด้วยจำนวน 10,000 ปอนด์

ค. ในกรณีเลือกตั้งในสก๊อตแลนด์ (Scotland) เอาจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งลงแข่งขันคูณด้วย จำนวน 12,000 ปอนด์

ประเทศ	จำนวนที่นั่งในสภาสามัญชน
สหราชอาณาจักร	529
สก๊อตแลนด์	72
เวลส์	40
รวม	641

## (2) การควบคุมในทางบัญชี (Statements of accounts)

กฎหมายกำหนดให้เหรียญิกของพรรคการเมืองจัดทำบัญชีของพรรคการเมืองในแต่ละปี โดยจะต้องสอดคล้องกับแบบฟอร์มและข้อกำหนดของคณะกรรมการเลือกตั้ง<sup>42</sup> และบัญชีดังกล่าวจะต้องได้รับรองอนุมัติจากคณะกรรมการการบริหารพรรคการเมือง และในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีรายรับและรายจ่ายเกินกว่า 250,000 ปอนด์ จะต้องมิผู้สอบบัญชีอนุญาตรับรองบัญชานั้น

## (3) มาตรการในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจความเห็นของประชาชนของประชาชนในช่วงการเลือกตั้ง

<sup>42</sup> The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. section 42.

ในประเทศอังกฤษได้มีการจัดตั้งองค์กรซึ่งทำหน้าที่สำรวจประชามติอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีชื่อว่า “The British Institute of Public Opinion” ในปี 1937 ต่อมาได้มีการจัดสถาบันสำรวจทางสังคม” (Social Surveys) โดย คร. เฮนรี คูร์นท์ แห่ง London School of Economics ในปี 1952 ด้วยความร่วมมือของบริษัท Gallup Poll องค์กรสำรวจประชามติได้ตีพิมพ์ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในทางการเมืองในหนังสือพิมพ์ News Chronicle ฉบับวันที่ 9 มีนาคม 1939 เป็นครั้งแรก<sup>43</sup> ต่อมาได้มีการเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1945 ซึ่งกล่าวว่า Sir Winston Churchill จะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง หลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งสถาบันการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั้งในเชิงพาณิชย์และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่สำคัญ ได้แก่ National Opinion Public (NUP) ในปี 1957 บริษัท Marplan จำกัด ในปี 1959 , Opinion Research Center ในปี 1965 , Market and Opinion Research International (MORI) ในปี 1964 และ Harris Research ในปี 1969 ตามลำดับ

การทำโพลเพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในทางการเมืองได้มีเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการเผยแพร่ผลการสำรวจโพลก็เพิ่มมากขึ้นด้วย ดังจะเห็นได้จากช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี 1992 ได้มีการทำโพลในระดับประเทศถึง 57 ครั้ง โดยบริษัทและสถาบันสำรวจความคิดเห็นถึง 8 แห่ง และได้เผยแพร่ต่อสื่อมวลชนทั้งหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ถึง 18 ราย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ได้มีการเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นประมาณ 2 หัวข้อต่อวัน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประชาชนจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลการสำรวจความคิดเห็นอยู่ตลอดเวลาในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้ว บรรดาสื่อโทรทัศน์ยังได้มีการทำโพลของคนเพื่อรายงานความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือไม่ก็ตาม

<sup>43</sup> Robert Blackburn. the Electoral System in Britain. Macmillan Press : London. 1995, P.312.

เหตุผลที่บริษัทเอกชนหันมาทำโพลในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้งก็เนื่องจากหากบริษัทสามารถทำโพล ซึ่งผลการสำรวจใกล้เคียงกับผลการเลือกตั้งมากเท่าใด ย่อมส่งผลดีต่อชื่อเสียงของคนในคลาสิกด้วย นอกจากนี้บริษัทเหล่านี้ ยังรับจ้างสำรวจตลาดเกี่ยวกับสินค้าต่าง ๆ ให้แก่ผู้ผลิตสินค้า เพื่อเป็นแนวทางในการทำโฆษณาสินค้าและบริการและย่อมได้รับความน่าเชื่อถือจากกลุ่มผู้ผลิตสินค้าหรือ Agency ต่าง ๆ ในที่สุด

ในการทำโพล บริษัทต่าง ๆ มักจะใช้หลักการในการวิเคราะห์ข้อมูลเหมือนกัน แต่แตกต่างกันที่จำนวนของกลุ่มประชากรที่จะสำรวจ และจะใช้เวลาในการสำรวจ ไม่เกิน 2 วัน นอกจากนี้กลุ่มประชากร ก็ควรมีความหลากหลายทั้งในเรื่องอายุ เพศ และฐานะทางสังคม นอกจากนี้แล้วคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรก็ควรที่จะมีความเป็นกลาง เพื่อหลีกเลี่ยงความมีอคติของผู้ตอบ เช่น การตั้งคำถามว่า “ถ้าพรุ่งนี้ เป็นวันลงคะแนนเลือกตั้งแล้ว ท่านจะลงคะแนนให้พรรคการเมืองใด “ เป็นต้น

ผลของการทำโพลในช่วงที่มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 1995 เป็นที่ยอมรับว่ามีความเที่ยงตรง เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในปี 1979 , 1983 และ 1987 ตามลำดับ ซึ่งมีความผิดพลาดเพียง 3 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีความผิดพลาดเกิดขึ้นในปี 1970 ขึ้นโดยบริษัท 4 ใน 5 ซึ่งได้ประกาศผลการสำรวจความคิดเห็นว่าพรรคแรงงานจะประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง แต่ปรากฏว่าพรรคอนุรักษนิยม ได้มีชัยชนะเหนือพรรคแรงงานถึง 30 ที่นั่ง และในปี 1992 ซึ่งบรรดาผู้ทำโพลทั้งหลายในประเทศอังกฤษต่างก็ทำนายผลการเลือกตั้งอย่างผิดพลาดว่าพรรคแรงงานจะชนะพรรคอนุรักษนิยม แต่ปรากฏว่าพรรคอนุรักษนิยมได้รับชัยชนะ ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้การทำโพลเริ่มเป็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

ในประเทศอังกฤษ หนังสือพิมพ์มักจะนำเอาผลการสำรวจความคิดเห็นจากสำนักต่าง ๆ มาพิมพ์เผยแพร่ ทั้งนี้ เพื่อหวังกระตุ้นการซื้อหนังสือพิมพ์ในช่วงที่มีการเลือกตั้ง และในบางกรณีก็มีการนำไปพาดหัวข่าวอย่างน่าตื่นเต้น นอกจากนี้ สถานีวิทยุและโทรทัศน์ ต่างได้มีการรายงานผลการสำรวจโพลเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายกระจาย

เสียงและแพร่ภาพได้กำหนดให้สื่อวิทยุและโทรทัศน์ต้องวางตัวเป็นกลาง และไม่รายงานข่าวในลักษณะที่เป็นอคติต่อพรรคการเมืองใด<sup>44</sup>

แนวความคิดในการห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ในช่วงที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ได้มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 เมื่อพรรคแรงงานได้มีการสำรวจผลกระทบของโพลที่มีต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และในที่สุดได้มีการเสนอให้นำเอาแนวความคิดในการห้ามเผยแพร่โพลมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง โดยบัญญัติว่า “ห้ามมิให้กระจายเสียงหรือแพร่ภาพ หรือจัดพิมพ์ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ลงในหนังสือพิมพ์หรือวารสารใด ๆ ในช่วงเวลา 72 ชั่วโมง ก่อนการปิดการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง” แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวเป็นอันต้องตกไปในที่สุด

ต่อมา นาย Ray Powell สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคแรงงาน ได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ช่วงสัปดาห์ที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ร่างกฎหมายดังกล่าวก็มีอันต้องตกไป เพราะได้มีการยุบสภา แต่ก็ยังมีประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ซึ่งมีกฎหมายห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นได้แก่ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส, และ โปรตุเกส เป็นต้น

เหตุผลที่สนับสนุนให้มีการห้ามเผยแพร่ผลการทำโพล

ก. ผลการสำรวจความคิดเห็นมักเป็นเรื่องที่ไม่น่าเชื่อถือ รวมทั้งเป็นเพียงทัศนคติของกลุ่มประชากรเป็นจำนวนน้อยเท่านั้น

ข. หากมีการเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นในทางการเมืองแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองอย่างไม่ต้องสงสัย และมีผลกระทบต่อความคิดเห็นของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เขาตั้งใจจะไปลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครพรรคการเมือง

<sup>44</sup> E.M. Barendt. *Broadcasting Law*. Clarendon : Oxford, 1995. P.168.

เมืองใดแล้ว หากเขาคิดว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนั้นจะต้องปราชัยแล้ว เขาอาจจะไม่ลงคะแนนเสียงให้

แม้กระนั้น กฎหมาย The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 หาได้มีบทบัญญัติใด ๆ ที่เข้ามาครอบคลุมการเผยแพร่ผลสำรวจความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง แต่อย่างใด

#### (4) การรายงานการบริจาค

กฎหมายได้กำหนดให้พรรคการเมืองซึ่งรับบริจาคเงินจะต้องรายงานการบริจาคให้คณะกรรมการเลือกตั้งได้ทราบและเป็นการเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริจาคมุ่งต่อไปนี้<sup>45</sup>

(4.1) การบริจาคที่มีจำนวนมากกว่า 100 ปอนด์ ที่ให้แก่พรรคการเมือง

(4.2) การบริจาคที่มีมากกว่า 1000 ปอนด์ ที่ให้แก่พรรคการเมือง จะต้องรายงานให้คณะกรรมการเลือกตั้งได้ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับบริจาค

(4.3) การบริจาคมากกว่า 100 ปอนด์ ของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

#### (5) มาตรการในการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ

ประเทศอังกฤษมีมาตรการในการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยทางอ้อมสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการเลือกตั้งมานานแล้ว ได้แก่

##### (5.1) การส่งไปรษณีย์

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งทางไปรษณีย์ฟรี ไปยังผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคน คนละหนึ่งครั้ง ถ้าสิ่งที่ส่งนั้นมีน้ำหนักไม่เกิน 2 ออนซ์ แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะใช้สิทธินี้ได้เฉพาะเมื่อปรากฏชื่อของตนในเอกสารราชการระบุชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้วเท่านั้น ก่อนหน้ามีชื่อเป็นผู้สมัครอย่างเป็นทางการ หากประสงค์จะใช้สิทธิก่อนก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายการไปรษณีย์และต้อง

<sup>45</sup> The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. section 72.



วางประกัน (มาตรา 91 (3) ในการนี้กระทรวงการคลังจะจ่ายเงินชดเชยให้ให้แก่การไปรษณีย์ในภายหลัง ซึ่งปีหนึ่ง ๆ จะมีจำนวนไม่น้อย เช่น ในปี ค.ศ. 1992 ต้องจ่ายชดเชยให้รวมมากกว่า 3 ล้านปอนด์

#### (5.2) สถานที่ประชุม

เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิขอใช้สถานที่ประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนของรัฐที่อยู่ในเขตเลือกตั้ง เพื่อใช้ในการประชุมอภิปรายเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ฟรี โดยเพียงแต่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าเพื่อจะได้ไม่รบกวนกิจกรรมปกติของสถานที่แห่งนั้น ค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเสียก็เป็นเพียงส่วนการทำความสะดวก การจัดสถานที่ แสงสว่าง และการจัดการให้สถานที่เรียบร้อยดังเดิม

#### (5.3) การกระจายเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์

แต่เดิมมาสถานีวิทยุต่าง ๆ จะมีข้อบังคับในการจัดตั้งว่า จะไม่รับโฆษณาออกอากาศในกิจกรรมทางการเมือง พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงไม่อาจใช้เงินซื้อเวลาออกอากาศได้ แต่ในทางตรงกันข้ามฝ่ายสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์จะเป็นฝ่ายจัดสรรเวลาให้ออกอากาศฟรีเพื่อเผยแพร่การเลือกตั้งและจะให้โอกาสที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นระบบที่ไม่อาจใช้เงินให้กิจการ ได้เปรียบในการหาเสียงทางวิทยุ โทรทัศน์ แต่ในปัจจุบันมีบัญญัติในกฎหมายโดยตรงว่า สถานีวิทยุโทรทัศน์จะกระจายเสียงขึ้นทางการเมืองไม่ได้ การรับจ้างโฆษณาจะกลายเป็นการทำผิดกฎหมาย (มาตรา 8 (2) (a) (iii) Broadcasting Act of 1990) สำหรับกรณีทางโทรทัศน์นั้น ในปี ค.ศ. 1987 ได้จัดให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้ออกอากาศครั้งละ 10 นาที เป็นเวลา 5 ครั้ง ในช่วงที่มีอัตราค่าเช่าเวลาสูงสุด (peak viewing time) ซึ่งหากคิดเป็นเงิน ก็รวม 7 ล้านปอนด์

### 3.6 ประเทศอินเดีย

### 3.6.1 ระบบเลือกตั้ง

รัฐสภาของประเทศประกอบไปด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (HOUSE OF PEOPLE) มีชื่อว่า THE LOK SABHA ประกอบไปด้วยสมาชิก 544 คน โดยสมาชิกจำนวน 542 คนได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง และใช้ระบบคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (A SAMPLE PLURALITY SYSTEM) โดยในแต่ละเขตจังหวัดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียวเท่านั้น ส่วนสมาชิกอีก 2 คน ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งตัวแทนชุมชนชาวอังกฤษที่เกิดในอินเดีย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนสภาที่สองคือ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (COUNCIL OF THE STATES) มีชื่อว่า RAJYA SUBHA ประกอบไปด้วยสมาชิก 250 คน โดยสมาชิกจำนวน 238 คน ได้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติของรัฐต่าง ๆ เป็นผู้เลือก และสมาชิกอีก 12 คน ได้รับการเลือกตั้งจากประธานาธิบดี โดยเลือกจากบุคคลที่ประสบความสำเร็จในด้านวัฒนธรรมทางด้านวิทยาศาสตร์ และบุคคลที่ทำงานเพื่อสังคม<sup>46</sup>

### 3.6.2 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

องค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในประเทศอินเดีย คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ELECTION COMMISSION) ซึ่งได้บัญญัติฐานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ

#### 3.6.2.1 องค์ประกอบขององค์กร

คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการในส่วนกลาง จะประกอบไปด้วย ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (CHIEF ELECTION COMMISSION) 1 คน และอาจมีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (ELECTION COMMISSION) ได้อีกหลายคนตามความจำเป็น เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือโดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้กำหนดระยะ

<sup>46</sup> IAN GORVIN, ELECTION SINCE 1945 : A WORLDWIDE REFERENCE COMPENDIUM :

เวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดของคณะกรรมการ และจะเป็นผู้แต่งตั้งทั้งประธานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งและกรรมการควบคุมการเลือกตั้งภายใต้กฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ในขณะนั้น<sup>47</sup> สำหรับการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติหรือ โครงสร้างของกระบวนการแต่งตั้งเอาไว้ ในทางปฏิบัติประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งโดยจะปรึกษากับนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะเป็นตำแหน่งศูนย์กลางที่ถาวรของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งนี้ และประธานคณะกรรมการจะมีหลักประกันในการทำงานคือจะไม่ถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่งยกเว้นจะมีเหตุผลเช่นเดียวกับการโยกย้ายประธานศาลฎีกานั้นคือ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้มีคำสั่งปลดประธานคณะกรรมการได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 จากจำนวนทั้งหมดของสมาชิกรัฐสภา<sup>48</sup> และสภาพการทำงานของประธานกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสียเปรียบกว่า หรือเสียหายไปกว่าเดิม หลังจากที่ได้เข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการส่วนกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะมีหลักประกันในการทำงานคือประธานาธิบดีจะสามารถโยกย้ายกรรมการออกตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง<sup>49</sup>

3.6.2.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเหลือประธานกรรมการควบคุมการเลือกตั้งขึ้น ในกรณีที่การเตรียมการหรือการควบคุมการเลือกตั้งนั้นอยู่ในที่ที่ห่างไกลประธานกรรมการ โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวง (REGIONAL COMMISSION) พร้อมทั้งกำหนดฐานะและเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง โดยกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวงจะได้รับหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่คือ

<sup>47</sup> THE CONSTITUTION OF INDIA 1986. ARTICLE 324 (2).

<sup>48</sup> THE CONSTITUTION OF INDIA 1986. ARTICLE. 124 (4)

<sup>49</sup> THE CONSTITUTION OF INDIA 1986, ARTICLE 345 (5)

ประธานาธิบดีจะสามารถโยกย้ายกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวงก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานคณะกรรมการ<sup>50</sup>

### 3.6.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(1) กำหนด วัน เวลา การเลือกตั้ง (ซึ่งการเลือกตั้งอาจกระทำกันหลายวัน) เสนอประธานาธิบดี เพื่อประธานาธิบดีจะเป็นผู้ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาให้มีการเลือกตั้งตามวัน และเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ

(2) จัดทะเบียนรับรองพรรคการเมืองและกำหนดสัญลักษณ์ของพรรคการเมืองและกำหนดสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง

(3) ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดคุณสมบัติ หลังจากการเลือกตั้ง

(4) เตรียมการและตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ทุก ๆ ครั้งที่มีการเลือกตั้งและทุก ๆ วันที่ 1 มกราคม ของทุกปี) โดยพนักงานทะเบียนเลือกตั้งจะเป็นผู้เตรียมและแก้ไขทะเบียนเลือกตั้งจะเป็นผู้เตรียมและแก้ไขทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้งของตน เริ่มจากพนักงานทะเบียนเลือกตั้งจัดทำทะเบียนเลือกตั้งฉบับร่างในเขตเลือกตั้งของตน แล้วส่งจดหมายไปยังเจ้าบ้านเพื่อแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ทุกคนที่ได้รับจดหมายจะต้องส่งจดหมายร้องขอกลับคืนนอกจากนี้เจ้าพนักงานทะเบียนอาจไปหาข้อมูลด้วยตนเองตามบ้านก่อนที่จะใส่ชื่อลงในทะเบียนฉบับร่างก็ได้ จากนั้นพนักงานทะเบียนจึงจะตีประกาศทะเบียนเลือกตั้งฉบับร่างนำไปติดในที่สาธารณะเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ การคัดค้านรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องทำภายในเวลา 30 วัน นับจากวันที่ตีประกาศฉบับร่างการเตรียมและตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้ ผู้อำนวยการเลือกตั้งระดับอำเภอ และผู้อำนวยการการเลือกตั้งระดับมณฑล จะเป็นผู้ตรวจสอบควบคุมตามลำดับขั้นอีกครั้งหนึ่ง

<sup>50</sup> THE CONSTITUTION OF INDIA 1986, ARTICLE 324 (4)

(5) กำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ภายหลังจากคณะกรรมการแบ่งเขตการเลือกตั้ง (Delimitation Commission) แบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะกำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้งพร้อมทั้งคิดประกาศรายชื่อหน่วยเลือกตั้งบริเวณที่ลงคะแนน เตรียมหีบเลือกตั้ง เตรียมสำเนาทะเบียนบ้านผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เครื่องมือประทับตราสัญลักษณ์ลงบัตร บัตรเลือกตั้ง และสิ่งจำเป็นอื่น ๆ

(6) หน้าที่รับสมัครรับเลือกตั้ง หลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเวลาของการรับสมัครแล้ว ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะปิดประกาศบอกวิธีการ และสถานที่สมัครต่อสาธารณะ ผู้สมัครจะต้องส่งใบสมัครให้ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง ซึ่งจะมีการตรวจสอบใบสมัคร และมีอำนาจไม่รับใบสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ หากตรวจสอบแล้วพบว่ามิคุณสมบัติไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้อง หรือไม่กระทำตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย โดยผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะต้องเขียนเหตุผลประกอบการปฏิเสธการไม่รับสมัครไว้ด้วย

ในกรณีที่ผู้สมัครเห็นว่า การไม่รับใบสมัคร ไม่ชอบด้วยเหตุผลสามารถร้องขอต่อศาลให้พิจารณาผลการตรวจสอบใหม่ได้

(7) หน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ผู้ทำหน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมก็คือ ประธานหน่วยเลือกตั้งและกรรมการหน่วยเลือกตั้ง

นอกจากนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจตั้งตัวแทนการเลือกตั้ง (โดยส่งรายชื่อแจ้งให้ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งทราบก่อน) เข้าไปดูแลการลงคะแนนด้วยก็ได้

(8) หน้าที่นับคะแนนและประกาศผลการนับคะแนน

ผู้ทำหน้าที่นับคะแนนและประกาศผลการนับคะแนน ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง 1 สัปดาห์ ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อทราบ

ผู้มีสิทธิจะอยู่ในขณะที่นับคะแนน ได้แก่ ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น จะต้องอนุญาตให้ตัวแทนนับคะแนนมีโอกาสแสดงเหตุผลในการตรวจสอบบัตรเลือกตั้งก่อน

หลังจากนับคะแนนเสร็จสิ้น จะประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งและรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งในรัฐกิจจานุเบกษาต่อไป

(9) อำนาจยกเลิกการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการลงคะแนนมีการทุจริตหรือโง่งการเลือกตั้ง สามารถตั้งยกเลิกการลงคะแนนและสั่งให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ได้

(10) อำนาจตัดสินคดีต่างๆเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป (อำนาจในเชิงกึ่งตุลาการ)

อำนาจหน้าที่นี้นับได้ว่าเป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่ และมีความสำคัญมากทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดียมีอำนาจสูงสุดในการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญของอินเดีย มาตรา 324 (1) บัญญัติไว้ว่า “หน้าที่ผู้อำนวยการโดยตรงในการควบคุมการเตรียมทะเบียน รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งไปสู่รัฐสภาและสภาแห่งมลรัฐ การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ถูกมอบอำนาจไว้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ภายใต้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างกว้างขวาง รวมทั้งอำนาจตัดสินคดีความต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ การเลือกตั้งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง ในสมัยที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษและก่อนอินเดียเป็นเอกราช อังกฤษเป็นผู้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญให้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2490 เพื่อให้สภาว่างรัฐธรรมนูญว่างรัฐธรรมนูญให้กับประเทศอินเดีย และเมื่อรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2493 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการ

กรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์การอิสระ จากสถาบันทางการเมือง เช่น คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาลมาตั้งแต่ต้น

อนึ่ง แต่เดิมคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียมีประธานกรรมการการเลือกตั้งทำงานคนเดียวมาโดยตลอด ไม่ยอมให้กรรมการการเลือกตั้งอีก 2 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเพิ่มเติมขึ้นในปี 2534 ออกเสียงด้วย ชัยผลให้กรรมการการเลือกตั้ง 2 คน ฟ้องไปที่ศาลฎีกา แต่ประธานาธิบดียกเลิกคำสั่งเสียก่อน จึงทำให้ศาลฎีกามีได้วินิจฉัยประเด็นปัญหาดังกล่าว จนกระทั่งมาถึงในปี พ.ศ. 2538 รัฐสภาได้ออกกฎหมายกำหนดเงินเดือนของกรรมการการเลือกตั้งที่ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งเพิ่มขึ้น แต่ประธานกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่ยอมให้ออกเสียงในการประชุมตัดสินปัญหาต่าง ๆ เหมือนที่เขาเคยคัดค้านไว้ ทำให้รัฐบาลกลางและกรรมการการเลือกตั้งอีก 2 คน ฟ้องต่อศาลฎีกา ในครั้งนี้ศาลฎีกาได้ตัดสินในปี 2538 ว่า กรรมการการเลือกตั้งอีก 2 คน มีสิทธิเท่ากับประธานกรรมการการเลือกตั้งในการออกเสียงประชุมคณะกรรมการ และมติที่ประชุมต้องเป็นเอกฉันท์จึงจะมีผลใช้บังคับได้ เว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะวางระเบียบไว้เป็นอย่างอื่น

**3.6.3 การประกันความเสมอภาคในการเลือกตั้งนั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2494 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 มาตรา 20 B**

กำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง เกี่ยวกับการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาแทนคณะกรรมการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง กรณีที่มีผู้สมัครหรือผู้แทนร้องเรียนปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้ง ผู้สังเกตการณ์อาจรายงานไปยังคณะกรรมการเลือกตั้งหรือดำเนินการบางอย่างเท่าที่จำเป็น หรืออาจเสนอต่อผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งเพื่อยุติการนับคะแนนก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งและรายงานข้อเท็จจริง ไปยังคณะกรรมการเลือกตั้ง

ในส่วนของการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง กฎหมายได้กำหนดให้ผู้สมัครใช้ไม่เกิน 150,000 รูปี

นอกจากนี้ คณะกรรมการเลือกตั้งได้มีประกาศเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 1998 ห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Poll) ภายใน 2 วันก่อนปิดการลงคะแนน ทั้งนี้การห้ามเผยแพร่ดังกล่าวครอบคลุมสื่อทุกประเภท<sup>51</sup>

### 3. สรุป

จะเห็นได้ว่าการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ละประเทศที่ได้ศึกษา ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี แคนาดา อังกฤษ และอินเดียต่างก็มีบัญญัติในมาตรการทางกฎหมายในประกันความเสมอภาค ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งดังกล่าวด้วย แม้ว่าจะมีรายละเอียดแตกต่างกัน ซึ่งจะได้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับของไทยในบทที่ 4 ต่อไป

---

<sup>51</sup> [www.Eci.gov.in](http://www.Eci.gov.in)



### บทที่ 3

#### มาตรการทางกฎหมายในการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์ หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

ในบทที่ 2 ได้ศึกษาแนวความคิดของความเสมอภาคในทางการเมืองและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง สำหรับในบทที่ 3 นี้ จะได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการประกันความเสมอภาคในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย เพื่อจะได้วิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 4

#### 1. วิวัฒนาการของการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 จนกระทั่งมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475, 2490 , 2494 , 2499, 2511 , 2522 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

โดยที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475 อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 กฎหมายการเลือกตั้งฯ ฉบับนี้ใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สองในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2480 เพียงครั้งเดียวเท่านั้น

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. การเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2475 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เช่นเดิม และใช้กับการเลือกตั้งทั่วไป 4 ครั้ง แต่อย่างไรก็ตามได้มีการตรา พ.ร.บ. การเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2494 ขึ้นมาใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 และได้ใช้กับการเลือกตั้งครั้งที่หก เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2495 เพียงครั้งเดียว เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมา และเมื่อได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และได้มีการตรา พ.ร.บ. การเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2499 ขึ้นมาแทนที่ โดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และได้มีการตราพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งฯ พ.ศ.2499 ขึ้นมาแทนที่ โดยพระราชบัญญัติฉบับหลังนี้ถูกนำมาใช้กับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่เจ็ดเมื่อ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 และครั้งที่แปด เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500

พ.ร.บ. การเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2499 ถูกยกเลิกไปหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และมี พ.ร.บ. การเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2511 ขึ้นมาแทนที่ใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่เก้าเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 ซึ่งใช้สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งเดียวอีกเช่นเดียวกัน เนื่องจากได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ดังกล่าว และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แทน และมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. การเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2517 ตามมา ทั้งนี้ พ.ร.บ. การเลือกตั้งฉบับนี้ใช้ในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งคือ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สิบ วันที่ 26 มกราคม 2518 และครั้งที่สิบเอ็ด วันที่ 4 เมษายน 2522

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ขึ้นใหม่อีก ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ใช้ในการเลือกตั้งทั่วไป ตั้งแต่ครั้งที่สิบสองถึงครั้งที่สิบแปดและกฎหมายดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติม ในปี พ.ศ. 2535 เพื่อใช้กับการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 อีกหลายครั้ง

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปี 2522 กำหนดระบบและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎร แตกต่างกัน กล่าวคือ มีทั้งการเลือกตั้งแบบผสมแบบแบ่งเขตกับรวมเขตและในบางครั้งเป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตรวมเบอร์ ดังที่ใช้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522

หากพิจารณาถึงหลักประกันในความเสมอภาคในโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของกฎหมายเลือกตั้งในอดีตที่ผ่านมา นั้น สามารถสรุปลักษณะทั่วไปของกฎหมายเลือกตั้ง ดังนี้

(1) อำนาจในการควบคุมและบริหารงานการเลือกตั้งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทย

(2) กำหนดเพดานค่าใช้จ่าย ในการเลือกตั้งขั้นสูงสุด

(3) กำหนดความผิดในทางอาญา เกี่ยวกับการละเมิดหลักความเสมอภาคภาคเท่าเทียมกัน

(4) กำหนดความเคมเกี่ยวกับการละเมิด หลักเสรีภาพของผู้เลือกตั้ง เป็นกรณีที่ห้ามมิให้บรรดาบุคคล ผู้มีบทบาทในกระบวนการเลือกตั้ง กระทำการอันมีลักษณะที่เป็น การรบกวนขัดขวางการใช้เสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเลือกตั้งของผู้เลือกตั้ง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ได้แก่ การห้ามโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งภายในสถานที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้เลือกตั้ง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ได้แก่ การห้ามโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งภายในที่เลือกตั้ง การห้ามมิให้ขาย จำหน่าย แจก แจก หรือจัดเลี้ยงสุรา ในระหว่าง 18.00 นาฬิกา ของวันก่อนวันเลือกตั้ง หนึ่งวัน จนถึงวันเลือกตั้ง การห้ามมิให้สินบนแก่ผู้เลือกตั้ง และห้ามผู้เลือกตั้งรับสินบน การห้ามจัดยานพาหนะ รับ และ / หรือ ส่งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

(5) องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีการคัดค้านเลือกตั้ง ได้แก่ ศาลฎีกา โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยื่นคำร้องคัดค้าน ผลการเลือกตั้งต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่ง และให้ศาลชั้นต้นดังกล่าวดำเนินการพิจารณาแล้วทำความเห็นส่งสำนวนให้ศาลฎีกาวินิจฉัยเพื่อพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดการเลือกตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยในอดีตที่ผ่านมาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดว่าดำเนินการด้วยความไม่โปร่งใสและมักเอื้อประโยชน์แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกับตน

ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูปการเมืองในปี 2539 จึงได้มีแนวความคิดที่จะปฏิรูประบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

## 2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันความเสมอภาคในโอกาสของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบัน

### 2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

เป็นกฎหมายแม่บทในการประกันความเสมอภาคในโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง โดยกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตเดียวคนเดียว อันเป็นการปฏิรูประบบการเลือกตั้งในระบบเดิมโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้ ยังได้เปลี่ยนแปลงการจัดการเลือกตั้งตั้งแต่เดิมอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมักจะถูกกล่าวหาอยู่เสมอว่า ในการเลือกตั้งในแต่ละครั้งพรรคการเมืองซึ่งทำหน้าที่บริหารราชการในกระทรวงมหาดไทยมักจะใช้กลไกของรัฐเอื้ออำนวยให้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายเดียวกับตนในการเลือกตั้งโดยวิธีการต่าง ๆ นับแต่การกำหนดเขตเลือกตั้ง การโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ อีกทั้งในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ก็ปรากฏหลักฐานเห็นได้ชัดว่าใครชื่อเสียงบ้าง แต่ก็ไม่มีการควบคุมกำกับ เพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้บัญญัติตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อให้เป็นผู้ควบคุมกำกับ และดำเนินการ จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น

รวมทั้ง การออกเสียง ประชามติ ให้เป็นโดยสุจริตและยุติธรรม<sup>1</sup> นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีองค์กรอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายที่สำคัญได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้งซึ่งประจำจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ดังจะ ได้พิจารณาโดยลำดับ

### 2.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งไทย เป็นองค์กรอิสระ (independent organization) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (มาตรา 136) ได้กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยผ่านกระบวนการสรรหาได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน กรรมการการเลือกตั้งทุกท่านจะได้รับมอบหมายให้ดำเนินการควบคุมกำกับดูแลงาน จัดการเลือกตั้งแต่ละฝ่าย รวม 5 ฝ่าย คือ ด้านกิจกรรมบริหารกลาง ด้านกิจการการบริหารงานเลือกตั้ง ด้านกิจการพรรคการเมือง และการออกเสียงประชามติ ด้านกิจการการมีส่วนร่วม และ ด้านกิจการ สืบสวนสอบสวนและวินิจัย ซึ่งเป็นการแบ่งงานภายในเท่านั้น อย่างไรก็ตาม อาจมีปัญหายู้ง้างในทางปฏิบัติ เนื่องจากกรรมการแต่ละท่านปฏิบัติงานในลักษณะเป็นเอกเทศตามที่ได้มอบหมาย กล่าวคือ ทำงาน ในลักษณะ ตัวใครตัวมัน จนบางครั้งเกิดความ สับสน ไม่ทราบว่า กิจการหรือการดำเนินการ หรือการแสดงความคิดเห็นในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น เรื่องการลงคะแนนเสียงของคนไทยในต่างแดนว่าควรมีขอบเขตเพียงใดของนายชวรัตน์ วัฒนเวช เป็นความเห็น โดยส่วนตัวหรือเป็นความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตาม นัยยะแห่งรัฐธรรมนูญนั้นการดำเนินการ หรือการปฏิบัติ โดยเฉพาะเรื่องสำคัญ ๆ จะต้อง กระทำในนามของคณะกรรมการ (commission)<sup>2</sup> กล่าวคือ ต้องมีความเป็นเอกภาพ เป็นอัน

<sup>1</sup> มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 . กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม . 2542, หน้า 153.

<sup>2</sup> วิษณุ วัลญญู, องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) . 2538 , หน้า 40.

หนึ่งอันเดียวกัน มีความรับผิดชอบ ร่วมกันในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรประเภทองค์คณะ ที่ประกอบด้วยบุคคล หลายคน จึงมีความหลากหลายในด้านความคิดเห็น ซึ่งลักษณะดังกล่าว เป็นรูปแบบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระส่วนมาก แต่เมื่อการดำเนินงานกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นรูปธรรมออกสู่สาธารณชน การกระทำ ที่มีลักษณะของการดำเนินการร่วมกันและรับผิดชอบร่วมกัน

ทั้งนี้ คณะกรรมการเลือกตั้งมีคุณสมบัติ กระบวนการสรรหา วาระ การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งดังนี้

#### 2.1.1.1 คุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้ง ไว้ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- (3) สำเร็จการศึกษา ไม่ต่ำกว่า ปริญญาตรี หรือเทียบเท่า
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 107 หรือ มาตรา 109 เช่น ดิฉญาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลายหรือต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล เป็นต้น
- (5) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่ง อื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปี ก่อนดำรงตำแหน่ง
- (7) ไม่เป็นกรรมการขององค์กร อิสระอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญเช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง เป็นต้น

#### 2.1.1.2 กระบวนการสรรหา และเลือกประธานกรรมการและกรรมการเลือกตั้ง

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดกระบวนการสรรหาและเลือกคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ดังนี้

(1) คณะกรรมการสรรหาการเลือกตั้ง จำนวน 10 คน ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติ สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาโดยต้องเสนอพร้อมความยินยอม ของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ซึ่งมติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งผลประโยชน์ต่างกัน เพื่อเลือกตั้งตัวแทนเข้าทำหน้าที่ผ่านคณะกรรมการสรรหาบุคคลที่สมควรจะเป็นกรรมการเลือกตั้ง

(2) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาโดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(3) การเสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้กระทำภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจเสนอชื่อภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหา

(4) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตามวิธีการดังกล่าว ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนเสียงลับ

(5) ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งกล่าวประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบและนำความกราบบังคับทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

### 2.1.1.3 วาระการดำรงตำแหน่ง

กรรมการการเลือกตั้งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

### 2.1.1.4 การพ้นจากตำแหน่ง

(1) พ้นจากตำแหน่งตามวาระ

(2) ตาย

(3) ลาออก

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(มาตรา 137 และ 139)

(5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) วุฒิสภา มีมติให้ออกถอนออกจากตำแหน่ง (มาตรา 307)

### 2.1.1.5 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระขึ้นมาบริหารจัดการเลือกตั้งแทนกองการเลือกตั้ง กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว คือ ต้องการองค์กรจัดการการเลือกตั้งที่มีความเป็น “อิสระ” และมีความเป็น “มืออาชีพ”<sup>3</sup> (professional) ซึ่งมีความเป็นกลางและความสามารถเฉพาะเรื่องมา

<sup>3</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและธีรภัทร เสรีรังสรรค์. คณะกรรมการการเลือกตั้ง. รายงานการวิจัยเสนอต่อมูลนิธิเอเชีย กรุงเทพมหานคร, หน้า 5 และ คณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะกรรมการการเลือกตั้ง, รายงานการวิจัยเสนอสภาวิจัยแห่งชาติ, 2538, หน้า 4.



ดำเนินการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไป โดยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และถูกต้องตามกฎหมาย

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ กล่าวคือ ต้องมีความเป็นอิสระ 3 ด้าน คือ ด้านการเงิน ด้านการบริหาร และด้านการเมือง การปฏิบัติการทางการเมืองจะเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้เมื่อมีองค์กรอิสระเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจได้ทั่วประเทศ เมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้ง สามารถสืบสวนสอบสวนได้เองและวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ฉบับปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้มีหน้าที่สำคัญคือ

- (1.) ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ
- (2.) แบ่งเขตการเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (3.) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัย ชี้ขาด ปัญหา หรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น
- (4.) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่
- (5.) ประกาศผลการเลือกตั้ง และออกเสียงประชามติ

จากกรอบหน้าที่สำคัญ 5 ประการ ดังกล่าวข้างต้นของการปฏิรูปการบริหารจัดการเลือกตั้งของไทย การบริหารจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยชัดเจนเป็นรูปธรรม ปราบกฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2541 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้หลายประการดังนี้

- (1.) **อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**
  - (1.1) ควบคุมและดำเนินการจัดการหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง

- (1.1.1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 144)
- (1.1.2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
- (1.1.3) การออกเสียงประชามติ (มาตรา 144) ซึ่งจะต้องดำเนินการภายในสองปี (มาตรา 329 (5))
- (1.2) ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 144)
- (1.3) ออกประกาศกำหนดทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา 145 (1))
- (1.4) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลาย อันจำเป็นตามกฎหมาย (มาตรา 145 (2))
- (1.5) สืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย (มาตรา 145 (3))
- (1.6) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งเมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 145 (4))
- (1.7) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (มาตรา 145 (5))
- (1.8) เรียกเอกสารหรือหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการพนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา 145 วรรคสอง)
- (1.9) แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย (มาตรา 145 วรรคสาม)
- (1.10) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง (มาตรา 32 (2))

(1.11) รับรองและแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ การเลือกตั้ง (มาตรา 32 (9))

**(2). อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541**

(2.1) จัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 10 (5))

(2.2) ดำเนินการ หรือประสานงานหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ ประชาชน เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (มาตรา 10 (8))

(2.3) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกต เสนอต่อรัฐสภา (มาตรา 10 (10))

(2.4) แจกพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวน และให้มีอำนาจ ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเมื่อเห็นว่าผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง การ ออกเสียงประชามติ หรือพรรคการเมือง (มาตรา 16)

**(3) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541**

(3.1) ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งรักษาการ ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และใช้อำนาจออกประกาศของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 5)

(3.2) ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียน ให้สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำร้องขอจดทะเบียนพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ (มาตรา 6)

(3.3) ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่ได้บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง และภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

(3.4) เมื่อมีประกาศพระราชกฤษฎีกา ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ต้องควบคุมพรรคการเมืองไม่ให้ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นเกินวงเงินที่นายทะเบียนกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งและควบคุมไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินวงเงินที่กฎหมายกำหนด

(3.5) พรรคการเมืองเมื่อได้รับบริจาคเงิน ให้เปิดเผยผู้บริจาคและจำนวนเงินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(3.6) ให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมืองและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(3.7) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง และควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน

(3.8) นายทะเบียนประสานงาน กับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีโทรทัศน์ของรัฐ ให้จัดสรรเวลาออกอากาศอย่างเท่าเทียมกันให้แก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรค โดยคำนึงถึงจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรค เพื่อให้แสดงผลงานของพรรคการเมืองปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามครั้ง

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญยังกำหนด ให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อช่วยเหลืองานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น กล่าวคือ

ก. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กตจ.จ.)

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2541 มาตรา 12 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย โดยมีหลักเกณฑ์วิธีการสรรหาตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย โดยมีหลักเกณฑ์วิธีการสรรหาตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยสรรหาจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก จำนวนแต่ละเขตไม่เท่ากัน โดยจังหวัดที่มีเขตเลือกตั้ง 1-5 เขต มีจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จำนวน 5 คน เขตเลือกตั้ง 6-15 เขต จำนวน 7 คน และ 16 เขต ขึ้นไปมี 9 คน รวมทั้งประเทศจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด รวม 434 คน<sup>4</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่งวาระละ 6 ปี ได้เพียงวาระเดียว โดยครั้งแรกนี้มีกำหนดให้มีวาระ 3 ปี

ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่สำคัญดังนี้

- (1) อำนวยการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
- (2) เสนอแนะการแบ่งเขตการเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งที่ใช้การแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (4) เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดไว้
- (5) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย หรือมีคำสั่งในกรณีที่ไม่มีความจำเป็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามวรรค

<sup>4</sup> โครงสร้างสำนักงาน กกต. "วาระสารการเลือกตั้ง" . มีนาคม 2542, หน้า 6-7.

หนึ่งได้ หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อาจทำให้เกิดความเสียหายหรือความไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้

#### ข. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เป็นหน่วยงานในระดับชาติ โดยสายงานเชื่อมโยงจะต้องมีความสัมพันธ์กัน และสามารถปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้เป็นกระบวนการเลือกตั้งในระบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแบ่งส่วนงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2542 ได้จัดแบ่งส่วนงานและขอบข่ายหน้าที่ความรับผิดชอบในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งออกเป็นหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค<sup>5</sup> หน่วยงานส่วนกลางนั้นจะประกอบด้วย การแบ่งงานออกเป็น 5 ด้านกิจการ ซึ่งแต่ละด้านกิจการได้มีการแบ่งส่วนงานภายในออกเป็น สำนัก ฝ่าย และในโครงสร้างดังกล่าวยังแบ่งเป็นหน่วยงานใหม่ 3 หน่วยงาน ที่ไม่สังกัดหน่วยงานใด อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเลขาธิการโดยตรง ได้แก่ สำนักงานเลขานุการกรรมการเลือกตั้ง สำนักงานโฆษก คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจสอบภายใน

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) จัดให้มีการแบ่งส่วนงานในส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ความรับผิดชอบตามโครงสร้าง 5 ด้านกิจการแบ่งความรับผิดชอบและขอบข่ายหน้าที่ต่างกัน ดังนี้

(1.) ด้านกิจการบริหารกลาง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไป และกิจการอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของด้านกิจการใดกิจการหนึ่งโดยตรง รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติของหน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามนโยบายแนวทาง และแผนการปฏิบัติงาน ซึ่งรวมไปถึงการเสนอแนะและจัดทำนโยบายของ

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน.

คณะกรรมการการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และด้านกิจการบริหารกลาง ยังแบ่งส่วนงานออกเป็น 2 สำนัก ได้แก่ สำนักบริหารกลางและสำนักนโยบายและแผน ซึ่งแต่ละสำนักได้แบ่งสายงานย่อยออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ตามลำดับ

(2) ด้านกิจการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายการเลือกตั้ง หรือการทุจริตประพฤติกมิชอบของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมือง หรือนุคคลอื่นใด ทั้งยังสืบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น โดยแบ่งส่วนงานออกเป็น 2 สำนัก คือ สำนักสืบสวนสอบสวนและสำนักวินิจฉัย

(3.) ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งตามกฎหมายทั้งในระดับการเลือกตั้งทั่วไป และเลือกตั้งระดับท้องถิ่นให้เป็นไปตามโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด และหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งส่วนงานออกเป็น 2 สำนักเช่นกัน ได้แก่ สำนักบริหารการเลือกตั้งระดับชาติและสำนักบริหารการเลือกตั้งท้องถิ่น

(4) ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ มีอำนาจหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมืองและการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของนายทะเบียนพรรคการเมือง ปฏิบัติงานสนับสนุนและพัฒนาพรรคการเมืองโดยรัฐบาลควบคุม และดำเนินการจัดการออกเสียงประชามติ และแบ่งส่วนงานภายในออกเป็น 2 สำนักคือ สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ และสำนักบริหารการสนับสนุนโดยรัฐ

(5) ด้านกิจการการมีส่วนร่วม มีอำนาจหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชน คณะบุคคล องค์กรเอกชน และประชาคมจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง

งานรับรองและสนับสนุนองค์การเอกชน งานดำเนินการเผยแพร่วิชาการและให้ความรู้การศึกษาแก่ประชาชน รวมไปถึงงานประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ สำหรับด้านกิจการมีส่วนร่วมได้จัดแบ่งส่วนงานออกเป็น 2 สำนักเช่นกันได้แก่ สำนักงานการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและสำนักพรรคและเผยแพร่

#### ค. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้ง

จะมีหน่วยเลือกตั้งประมาณ 70,000 หน่วยทั่วประเทศ กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมีไม่น้อยกว่า 7 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการสองคน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้ง และผู้แทนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขคนั้นหรือผู้ส่งสมัครแบบบัญชีรายชื่อ

## 2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

กฎหมายฉบับนี้ได้มีส่วนในการประกันความเสมอภาคในโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองที่สำคัญกล่าวคือ

(1) กำหนดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง โดยรัฐเป็นผู้จัดการให้แก่พรรคการเมือง ทั้งนี้ส่วนค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง กฎหมายได้กำหนดพรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนดังกล่าว<sup>6</sup>

(2) กำหนดให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนในเรื่องค่าใช้จ่ายไปรษณีย์อากาศ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และด้านอื่น ๆ เพื่อดำเนินการในทางพรรคการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน<sup>7</sup>

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 59

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 61



## 2.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การประกันความเสมอภาคในโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองไว้ดังต่อไปนี้

### (1) การแบ่งเขต

การแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2541 นั้น มาตรา 103 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินหนึ่งคน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน และจังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งเขต ต้องแบ่งเขตพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน โดยถือเกณฑ์ดังนี้ (มาตรา 18 พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541)

(1.1) ในกรณีที่อำเภอหรือตำบลใดมีจำนวนราษฎรเพียงพอที่จะกำหนดเป็นเขตเลือกตั้งได้ให้กำหนดอำเภอหรือตำบลนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง

(1.2) ในกรณีที่ไม่เป็นไปตาม (1) ให้รวมอำเภอต่าง ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง โดยคำนึงถึงพื้นที่ติดต่อกัน ใกล้เคียงกัน ความสะดวกในการคมนาคมระหว่างกัน และการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน ถ้าการรวมอำเภอในลักษณะนี้จะทำให้มีจำนวนประชากรมากหรือน้อยเกินไป ก็จะแยกหรือรวมเฉพาะเพียงบางส่วนของตำบลไม่ได้

(1.3) ในกรณีที่การกำหนดพื้นที่ตามเกณฑ์ใน (1.2) จะทำให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนไม่ใกล้เคียงหรือไม่มีสภาพเป็นชุมชนเดียวกัน ให้ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งตามสภาพของชุมชนที่ราษฎรมีการติดต่อกันเป็นประจำในลักษณะที่เป็นชุมชนเดียวกัน หรือใกล้เคียงกันและสามารถเดินทางติดต่อกันได้โดยสะดวก โดยจะทำให้จำนวนราษฎรของแต่ละชุมชนในเขตเลือกตั้งแต่ละแห่งมีจำนวนใกล้เคียงกันมากที่สุด

## (2) การควบคุมค่าใช้จ่ายในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง

โดยเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่จะประกาศกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

(2.1) จำนวนค่าใช้จ่ายของผู้สมัครแต่ละคน ที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

(2.2) จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ในกรณีที่ผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้ใช้จ่ายไปเพื่อการเลือกตั้งเป็นจำนวนเท่าใด ให้นำรวมเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง

ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองดังกล่าวให้รวมถึงบรรดาเงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ที่บุคคลใด ๆ จ่ายหรือรับว่าจะจ่ายแทนหรือนำมาให้ใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทนเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยความยินยอมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนั้น

(2.3) กำหนดให้มีการแต่งตั้งสมุห์บัญชีเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและรับรองความถูกต้องของบัญชีรายรับและรายจ่ายของผู้สมัคร หรือของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการห้าม กระทำการที่เป็นการเอาเปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้แก่

(3.1) จัดทำ ให้เสนอให้สัญญาว่าจะให้หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(3.2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

(3.3) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(3.4) หลอกหลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใสร้าย ด้วยความเท็จหรือ  
จงใจ ให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

(4) กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย  
กระทำการ

ใด ๆ เพื่อเป็นคุณ หรือเป็นโทษ แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง

(5) กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ควบคุม  
กำกับดูแลการเลือกตั้ง

### 3. สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการ  
รักษาความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง  
ทั้งในด้านของการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อควบคุมกำกับดูแลการเลือกตั้ง รวมทั้งความ  
เสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

## บทที่ 4

### วิเคราะห์มาตรการของกฎหมายประกันความเสมอภาคในการรณรงค์ หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย

ในบทที่ 2 และ 3 ได้ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี แคนาดา สหรัฐอเมริกาและอินเดีย จะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศต่างได้บัญญัติกฎหมายเพื่อประกันความเสมอภาคในระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ซึ่งมีสถานะทางเศรษฐกิจและการเมืองแตกต่างกันในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง สำหรับในบทนี้ จะได้วิเคราะห์ถึงปัญหามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไปในบทที่ 5

#### 1. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรจัดการการเลือกตั้ง

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 โดยเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ<sup>1</sup> ทั้งนี้ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีดังต่อไปนี้

(1) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และ

<sup>1</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 144.

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(2) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามมาตรา 144 วรรค 2<sup>2</sup>

(3) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลาย อันจำเป็นตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(4) สั่งให้มีการเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติให้หน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(5) ประกาศผลการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ

(6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ เพื่อให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามมาตรา 144 วรรค 2 เป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ดังนั้น กฎหมาย จึงได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจน ขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 144 วรรคสอง บัญญัติว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

กรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลคณะบุคคลหรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้<sup>3</sup>

ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจทั้งด้านนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อยู่ภายในองค์กรเดียวกัน กล่าวคือ

(1) ในกรณีของการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งต่าง ๆ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบเป็นจำนวน 39 ฉบับ ข้อกำหนด 10 ฉบับ ประกาศ จำนวน 67 ฉบับ และคำวินิจฉัยสั่งการ จำนวน 5 ฉบับ

(2) ในกรณีของการใช้อำนาจบริหาร จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งและ

(3) ในกรณีของการใช้อำนาจตุลาการ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดเลือกตั้งเองทั้งหมด แต่ยังคงขาดบุคลากรที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นในการดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งมักจะไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่าผลจากการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือก

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ตั้ง ประจำเขตเลือกตั้ง เป็นต้น<sup>4</sup> มีปัญหาในการจัดการเลือกตั้งและควบคุมกำกับกำกับการเลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยมีการร้องเรียนการทุจริตของการเลือกตั้ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งและพวกพ้องรวมไปถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นกลาง ทั้งนี้มีสถิติการร้องเรียนเกือบทุกจังหวัด<sup>5</sup> และในขณะนี้ก็ยังปรากฏว่าในเขตเลือกตั้งจะยังมีการเลือกตั้งใหม่เป็นครั้งที่ 5 ได้แก่ จังหวัดนครนายกและจังหวัดอุบลราชธานี

สภาพการณ์ดังกล่าว เป็นผลมาจากปัญหาการจัดองค์กร โครงสร้างการบริหาร (Structure of organization) การตรวจสอบและป้องกันการทุจริตรวมถึงความบกพร่องของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะ ได้กล่าวโดยลำดับดังต่อไปนี้

#### 1.1 ปัญหาการจัดองค์กร โครงสร้างการบริหาร

โดยที่โครงสร้างการบริหารของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นแบบหน้าที่การทำงานเฉพาะ (Functionalized Organization Structure) ทำให้ระบบงานไม่สัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยปกติการบริหารงานในลักษณะนี้ไม่นิยมใช้ในการจัดการองค์กรของรัฐ อีกทั้งการบริหารงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนมีรูปแบบการจัดการในลักษณะการบริหารงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นการเฉพาะที่เรียกว่า “Commissioner” จึงทำให้ขาดศักยภาพในการจัดการและอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งภายในองค์กร กล่าวคือ<sup>6</sup>

ก. การบริหารงานเลือกตั้ง ผู้ปฏิบัติงานในระดับจังหวัดและระดับเขตเลือกตั้งขาดสภาพความพร้อมในการปฏิบัติงานกำหนดเวลาปฏิบัติงานสั้น ทรัพยากรทางการบริหารไม่เพียงพอ ระเบียบที่กำหนดขึ้นมีขั้นตอนมากยากในการปฏิบัติงานและเกิดความสับสนจนเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ไม่สามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้

<sup>4</sup> ไททอม อารียา, “แนะนำคณะกรรมการการเลือกตั้ง” วารสารกฎหมาย ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 มกราคม 2542, หน้า 88.

<sup>5</sup> กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่องการเลือกตั้งสมาชิก รัฐสภา ของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา, หน้า 1.

<sup>6</sup> กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, อ้างแล้ว, หน้า 15-16.

ข. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้งการกำหนดแผนปฏิบัติงาน การรณรงค์เผยแพร่ในระยะเวลาสั้นทำให้ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้และยากที่จะประสานงานกับหน่วยงานที่มอบหมายให้ต้องรับผิดชอบในระยะเวลาที่กำหนดทำให้ไม่บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

ค. การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดล่าช้าไม่ทันการณ์ทำให้การปฏิบัติงานตามขั้นตอน ไม่สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานขาดสภาพความพร้อมและขาดความรู้ความชำนาญงานอันมีสาเหตุเนื่องจากการสรรหามูลากรล่าช้าไม่ทันเวลาที่กำหนดและขาดการฝึกอบรมบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ จึงไม่อาจทำงานให้ประสานสอดคล้องกัน ได้

ง. การบริหารกิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในด้านการบริหารงบประมาณจะผูกพันกับอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการของกรรมการเลือกตั้งที่รับผิดชอบในแต่ละด้านทำให้ไม่อาจวางแผนการบริหารงบประมาณได้อย่างเป็นระบบ เช่น กรณีการเรียกร้องเป็นค่าตอบแทนให้เพียงพอของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น งบประมาณในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ และยานพาหนะจึงมีไม่เพียงพอ นอกจากนั้นการบริหารงานบุคคลที่ขาดความเสมอภาคและเป็นธรรมตลอดจนการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดขวัญและกำลังใจ ทั้งนี้ปัญหาเกิดจากความขัดแย้งในหน่วยงานและบางส่วนมีการนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ จึงกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ จากการศึกษาคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ แคนาดา เยอรมนี และสหรัฐอเมริกา มิได้อยู่ในฐานะของการเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้ง แต่อยู่ในฐานะผู้ควบคุมการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้จึงควรที่จะได้มีการแก้ไขบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย ให้อยู่ในฐานะที่เป็นเพียงผู้ควบคุมการเลือกตั้ง



## 2. ปัญหาความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

ในเรื่องความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด<sup>7</sup> ซึ่งมักจะถูกร้องเรียนจากผู้สมัครรับเลือกตั้งในเรื่องการวางตัวไม่เป็นกลางหรือในเรื่องการกระทำโดยไม่สุจริต การให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งในการปฏิบัติ เมื่อมีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็มักจะมีการทำหนังสือแจ้งเตือนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานผลให้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งน่าจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียกับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณาในเรื่องนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ดี หากเจ้าหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงพบว่า มีการกระทำความผิดตามคำร้องเรียนจริง ก็จะมีคำสั่งให้พักงานหรือปลดออกจากตำแหน่ง เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดจากการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดผู้นั้นอีกต่อไป

ในเรื่องความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีข้อควรพิจารณาดังต่อไปนี้

### 2.1 ความไม่เป็นกลางอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง

การสรรหาและการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กฎหมายกำหนดให้กระทำโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มี

<sup>7</sup> การเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กฎหมายกำหนดไว้เพียงให้แต่งตั้งได้จังหวัดละไม่เกิน 11 คน โดยวิธีสรรหาจากผู้ที่มีภูมิลำเนาในจังหวัดอื่น และเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 137 (1) (2) (4) (5) (6) และ (7) และ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลสอดส่องการจัดการเลือกตั้งภายในจังหวัดและปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

ลักษณะต้องห้าม และเปิดโอกาสให้บุคคลที่สนใจสมัครเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วย แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีคณะกรรมการสรรหาฯ ช่วยกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชั้นหนึ่งก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้น มักจะเสนอบุคคลที่เป็นกลุ่มเดียวกันกับผู้เสนอ โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ และความเหมาะสม อีกทั้งเมื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มักจะแต่งตั้งตามที่เสนอมา ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาสรรหาแต่งตั้งจึงอาจมีบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กำหนดให้ผู้ที่สนใจมีสิทธิสมัครเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้นั้น ยิ่งทำให้พรรคการเมืองหรือนักการเมืองส่งคนของตนเข้ามาสมัครเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อคอยให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นคนของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองได้

2.2 ความไม่เป็นกลางอันเนื่องมาจากเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เช่น ผู้สมัครเคยเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเดียวกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือเป็นบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์ฉันท์ญาติมิตรกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งทั้งสองประการนี้จะมีปัญหาในเรื่องความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับกรณีที่ 1

ดังนั้น การแก้ไขปรับปรุงกระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งเป็นกรณีที่สมควรอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ผู้เขียนจะได้เสนอแนะในบทที่ 5 ต่อไป

### 3. ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมความโปร่งใสทางการเงิน

ในการที่รัฐจำเป็นต้องเข้ามากำหนดระเบียบทางการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งนั้น เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากผู้รับสมัครเลือกตั้งและพรรคการเมือง ต่างมีฐานะแตกต่างกัน กล่าวคือ บางพรรคการเมืองอาจมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าอีกพรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ย่อมได้เปรียบ

พรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้านในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้ว การไม่ควบคุมความโปร่งใสทางการเงินย่อมจะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ดังนี้

ก. การก่อให้เกิดการเสียเปล่าในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การทำให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการโฆษณาเกินไป ย่อมจะทำให้เกิดการแข่งขันกันในทางสิ้นเปลืองมากยิ่งขึ้น เพราะต่างคนต่างไม่แน่ใจว่าที่เข้าไปเพียงพอแล้วหรือยัง ทั้งนี้การโฆษณาน่าจะเป็นเพียงการทำให้รู้ว่าผู้ใดลงสมัครรับเลือกตั้งบ้าง ส่วนคนใดจะดีเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับว่าการกระทำของคน ๆ นั้น ในอดีตเป็นอย่างไร ดังนั้น การโฆษณาควรเป็นเพียงในเรื่องของนโยบายที่เสนอในการเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้เลือกตั้งจะตัดสินใจได้ว่า มีความเชื่อถือในตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองนั้นเพียงใด และนิยมชมชอบในนโยบายการบริหารที่ผู้นั้นจะนำมาใช้หรือไม่<sup>8</sup>

ข. อิทธิพลของเงินบริจาคที่มีต่อพรรคการเมืองและนักการเมือง

การได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน อาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ให้การช่วยเหลือได้ กรณีนี้จะเป็นการบิดเบือนระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างร้ายแรง การตัดสินใจในระดับประเทศชาติ แทนที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อาจแอบแฝงโดยประโยชน์ของกลุ่มผู้ให้เงินบริจากรายใหญ่ การกำหนดระบบการปกครองจึงพึงระวังมิให้เอกชนมีอิทธิพลเหนือนักการเมือง เพราะจำนวนเงินที่บริจาคด้วยเหตุนี้ ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ประเทศไทย เป็นต้น จึงมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนเข้าพรรคการเมือง หรือผู้รับสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อลดอิทธิพลของเงินบริจาคของกลุ่มทุนธุรกิจ และเพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนโดยแท้จริง<sup>9</sup>

<sup>8</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง .กรุงเทพฯ :สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2543, หน้า 9.

<sup>9</sup> Herbert E. Alexander, "Political Finance Regulation in International Perspective, " in Parties, Interest guroups and Campaign Finance Laws, (Washington : American Enterprise Institute, 1980) P.336.

### ค. การฉ้อราษฎร์บังหลวง

การมีหนี้สินทางการเมืองมาก ถ้าไม่มีโอกาสชำระหนี้ โดยเหมาะสมตามปกติ นักการเมืองบางคนอาจหันไปหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายจากอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อนำผลประโยชน์ไปชำระหนี้ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในอดีต ทั้งในต่างประเทศและประเทศไทยผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไปต่างสงสัยว่า นักการเมืองจะมีความใสสะอาดในเรื่องนี้หรือไม่ บ่อยครั้งที่จะเป็นการหาผลประโยชน์เพื่อการชำระหนี้ทางการเมือง ที่ตนใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง

ทั้งนี้ หากพิจารณามาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมความโปร่งใสทางการเงิน (Financial Transparency) ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่า มีดังนี้

- 3.1 มาตรการในการควบคุมการบริจาค
- 3.2 มาตรการในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

โดยจะได้กล่าวโดยลำดับดังต่อไปนี้

#### 3.1 มาตรการในการควบคุมการบริจาค

เป็นที่น่าสังเกตว่าในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มิได้มีการกำหนดวงเงินที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล จะพึงบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด โดยมุ่งเน้นการควบคุมในเรื่องต่อไปนี้

##### 3.1.1 กำหนดวิธีการรับบริจาคเพื่อสาธารณะชนสามารถตรวจสอบได้<sup>10</sup> ดังต่อไปนี้

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 45 บัญญัติว่า "การบริจาคแก่พรรคการเมือง ให้กระทำโดยเปิดเผยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด"

(1) กำหนดให้พรรคการเมืองต้องออกหลักฐานให้แก่ผู้บริจาคและจะต้องเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่ได้รับการบริจาค

(2) หัวหน้าพรรคการเมืองจะต้องจัดให้มีบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคตามที่กฎหมายกำหนด<sup>11</sup>

(3) การกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมือง และสมาชิกซึ่งได้รับการบริจาค ต้องนำส่งเข้าบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค ภายใน 7 วัน นับแต่ วันที่ได้รับบริจาค

อย่างไรก็ตาม ในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ แคนาดา ฝรั่งเศส เป็นต้น ได้มอบหมายหน้าที่ในการรับบริจาค ไว้ให้แก่บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบทางการเงิน ไว้โดยเฉพาะ เช่น เฮอร์อูนิก สมุหบัญชีเลือกตั้ง เป็นต้น เพื่อป้องกันการฉ้อฉล จากผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมือง ที่ได้รับจากผู้บริจาค ซึ่งมักจะอ้างว่า ผู้บริจาค ได้บริจาคให้แก่ตนเองเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นการส่วนตัว และในบางกรณีก็เกิดข้อพิพาทขึ้นในพรรคการเมืองนั่นเอง ดังที่เคยเกิดในพรรคประชาธิปไตย ดังนั้น สมควรที่น่าจะมีการแก้ไขกฎหมายกำหนดให้ชัดเจนต่อไป

3.1.2 การห้ามบุคคลบางประเภทบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- (1) บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร
- (3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย มีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละสิบห้า

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 46.

(4) องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทย

(5) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคล ที่ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองจากบุคคล องค์การหรือนิติบุคคลตามที่กล่าวมาข้างต้น

(6) บุคคล องค์การ หรือ นิติบุคคล ตามที่กำหนด ในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(7) นิติบุคคลที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโทษอาญาทั้งแก่พรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองที่รับบริจาค และบุคคลที่บริจาคไว้ด้วย<sup>12</sup>

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า ในบางกรณีก็เป็นการยากที่จะตรวจสอบได้ว่าผู้บริจาคเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่สัญชาติไทย ดังในกรณีที่พรรคชาติไทย ได้เคยรับเงินบริจาคจากนิติบุคคลต่างประเทศและปรากฏว่า ได้มีการคืนเงินที่บริจาคแก่นิติบุคคลที่บริจาคไป แต่ในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ เป็นต้น ได้กำหนดเหรียญกษาปณ์ของพรรคการเมือง ต้องส่งเงินที่ได้รับจากผู้บริจาคที่ต้องห้ามตามกฎหมาย The Political Parties, Elections and Referendum Act 2000 ให้แก่ อธิบดีกรมพิทักษ์ทรัพย์ (Receiver General) เพื่อยึดตกเป็นเงินของแผ่นดินต่อไป แต่กรณีของประเทศไทยสมควรที่จะกำหนดให้พรรคการเมืองนำส่งเงินดังกล่าวเข้ากองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง” ต่อไป<sup>13</sup>

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 90,91.

<sup>13</sup> โปรดดู พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 56.

### 3.1.3 การจำกัดวงเงินในการบริจาค

แม้ว่าประเทศไทยจะกำหนดมาตรการของกฎหมายให้มีการเปิดเผยจำนวนเงินและชื่อของผู้บริจาคก็ตาม แต่ก็มิได้มีการจำกัดวงเงินในการบริจาคเอาไว้ สภาพการณ์ดังกล่าว มีนักวิชาการเห็นว่า “การมีเงินในมือมาก แม้จะมีข้อจำกัดการใช้จ่ายก็ยังมีพลังขับให้อยากใช้เงินในมือ อาจผลักดันให้นำไปใช้โดยมิชอบทางอื่น เช่น ซื้อเสียง และถ้าเป็นการบริจาคที่สำคัญจนผู้สมัครต้องพึ่งพากับผู้บริจาคคนเดียวหรือน้อยรายแล้ว โอกาสถูกทวงบุญคุณในหน้ทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้”<sup>14</sup>

นอกจากจะมีได้กำหนดวงเงินบริจาคแล้ว กฎหมายยังมีได้กำหนดขอยุบรวมที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจะบริจาคได้ในแต่ละปี ดังจะเห็นจากข้อมูลการบริจาคของพรรคไทยรักไทย มีการบริจาคจากบุคคลธรรมดา เป็นจำนวนมากและบางคนยังบริจาคหลายครั้งในแต่ละ ปี<sup>15</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ในต่างประเทศมีมาตรการในการกำหนดวงเงินที่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลจะบริจาคให้แก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ รายละเอียดปรากฏในตารางดังต่อไปนี้

<sup>14</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. เรื่องเดียวกัน. หน้า 30.

<sup>15</sup> ผู้สนใจสามารถดูฐานข้อมูลการบริจาคในพรรคการเมืองได้ที่ website ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่

ตารางแสดงการเปรียบเทียบการบริจาคเงินในต่างประเทศ

ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ
<p>1. กรณีบริจาคเพื่อช่วยเหลือในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง</p> <p>1.1 นิติบุคคล ห้ามบริจาคเงินเกิน 500,000 ฟรังก์</p> <p>1.2 บุคคลธรรมดา ห้ามบริจาคเกิน 30,000 ฟรังก์</p> <p>2.กรณีบริจาคให้พรรคการเมือง</p> <p>2.1 นิติบุคคล ห้ามบริจาคเงิน 500,000 ฟรังก์</p> <p>2.2 บุคคลธรรมดา ห้ามบริจาคเงิน 50,000 ฟรังก์</p>	<p>1. กรณีที่ผู้บริจาคเป็นนิติบุคคลห้างร้าน สหภาพแรงงาน นิติบุคคลจะต้องประกาศตั้งกองทุน เพื่อการดำเนินการทางการเมือง จะบริจาคให้ผู้สมัครหรือคณะกรรมการหาเสียงของผู้สมัครได้ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ แต่ถ้าเป็นกองทุนของพรรคการเมืองบริจาคได้ ไม่เกิน 15,000 ดอลลาร์ ต่อปี</p> <p>2. บุคคลธรรมดา จะบริจาคได้ไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ ต่อผู้สมัคร 1 คน ในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง และในปีหนึ่งรวมแล้วจะบริจาคได้ไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์</p>	<p>กรณีของประเทศอังกฤษมิได้มีกฎหมายกำหนดวงเงินในการบริจาคไว้ นอกจากกฎหมาย Company Act, 1967 กำหนดให้ผู้จัดการต้องระบุจำนวนเงินที่บริจาคไว้ในงบดุลประจำปี หากบริจาคเกิน 200 ปอนด์ ขึ้นไป</p>

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า สมควรที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริจาคเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของการจำกัดวงเงินในการบริจาค นอกจากนี้ พรรคการเมืองในประเทศไทย จะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ โดยผ่านกองทุนเพื่อการพัฒนาการ



เมือง เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมการเมืองและค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันอันเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง และเพื่อป้องกันการนำเอาเงินที่มีอยู่เป็นจำนวนมากไปซื้อเสียงในที่สุด

### 3.2 มาตรการในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

การกำหนดวงเงินในการใช้จ่ายเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองถือเป็นมาตรการที่เป็นมาตรฐานที่ประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง เนื่องจากทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกัน มีความเสมอภาคกันประการหนึ่ง ในการใช้จ่ายเงินเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) ไว้ดังนี้

3.2.1 ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครใช้ได้ไม่เกินคนละ 1 ล้านบาท

3.2.2 ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีพรรคการเมืองสามารถใช้จ่ายได้รายละ 1 ล้านบาท โดยขึ้นอยู่กับจำนวนผู้สมัครในบัญชีรายชื่อที่เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม กรณีของการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ยังมีปัญหาอีกหลายประการ ที่ควรกล่าวถึง กล่าวคือ

(1) การควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มุ่งควบคุมเมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับการใช้จ่ายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ใช้บังคับกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ก็ต่อเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกา

ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนกระทั่งถึงวันเลือกตั้ง<sup>16</sup>

ด้วยเหตุนี้ คราบไคที่ยังไม่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็เท่ากับว่าไม่มีมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ใช้ในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ทำให้ช่วงเวลาก่อนกำหนดประกาศให้มีการเลือกตั้งนั้น ผู้สมัครย่อมจะสามารถใช้จ่ายในลักษณะที่เป็นการหาเสียงเลือกตั้งโดยไม่ผิดกฎหมายเลือกตั้งแต่อย่างใด หรือการอำนวยความสะดวกในการเดินทางของผู้อยู่ในเขตเลือกตั้งของตนให้มาฟังการปราศรัยหาเสียง เป็นต้น ทั้งที่ในความเป็นจริงการกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการหาเสียงเลือกตั้งหรือซื้อเสียงถือได้ว่าเป็นการกระทำเป็นประจำ แต่หากการกระทำเช่นนั้น เกิดขึ้นในขณะที่มีพระราชกฤษฎีกาแล้วย่อมจะถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นความผิด และมีโทษทางอาญา ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่สมควรที่น่าจะนำมาพิจารณาว่า จะสามารถเข้าไปควบคุมค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ด้วยหรือไม่ เพราะการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ย่อมก่อให้เกิดการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองได้ในอนาคต

แต่ในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองของต่างประเทศ จะควบคุมค่าใช้จ่ายก่อนที่จะมีการประกาศให้มีการเลือกตั้ง เช่น ในประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงของผู้สมัครและพรรคการเมือง ในระยะเวลา 1 ปี ก่อนมีการเลือกตั้ง เพื่อการหาเสียง จะต้องถูกควบคุมโดยกฎหมาย ในประเทศอังกฤษใช้วิธีการควบคุมโดยเน้นที่ผู้ที่แสดงเจตนาว่าจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในวันใดบุคคลนั้น จะถูกควบคุมการใช้จ่ายในการหาเสียงทันที ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้วิธีการควบคุมการกระทำ โดยพิจารณาว่าบุคคลใดบริจาการเงินเกิน 5,000 เหรียญ ไปเพื่อการสาธารณะให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ก็จะเริ่มถูก

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ควบคุมมาใช้จ่าย ในการควบคุมนั้น ในประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องแต่งตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้งและเปิดบัญชี เงินที่บริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้สมัครคนใด จะต้องจ่ายเข้าบัญชีที่เปิดไว้เท่านั้น ซึ่งมีหน้าที่จ่ายเงินออกจากบัญชีนี้เท่านั้น ผู้อื่นจะจ่ายเงินให้ผู้สมัครจากบัญชีอื่นมิได้ วิธีนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการควบคุมบัญชีและผู้สมัครค่าใช้จ่ายทั้งหลายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องจ่ายออกจากบัญชีนี้ ซึ่งจะแสดงให้เห็นเงินที่จ่ายเป็นค่ากิจกรรมทางการเมือง ถ้าหากผู้สมัครจ่ายเงินผ่านบัญชีอื่นก็จะผิดกฎหมาย ดังนั้น การควบคุมจึงเป็นการควบคุมจำนวนเงินโดยไม่ควบคุมการกระทำ<sup>17</sup>

(2) การควบคุมค่าใช้จ่าย ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นการตรวจสอบภายหลังการเลือกตั้ง

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง แต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็น “สมุหบัญชีเลือกตั้ง” โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและรับรองความถูกต้องของบัญชีรายรับและรายจ่ายของสมุหบัญชีเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนหรือพรรคการเมืองที่ได้ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายที่สมุหบัญชีเลือกตั้งได้จัดทำขึ้น และผู้สมัครหรือหัวหน้าพรรคการเมืองได้รับรองความถูกต้องต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง ภายใน 90 วัน หลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง<sup>18</sup> และเมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายเลือกตั้งกำหนดแล้ว จะต้องประกาศผลการตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายนั้นให้สาธารณชนได้

<sup>17</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ . ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2543 , หน้า 127-128.

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541, มาตรา 43.

ตรวจสอบ แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีการคัดค้านว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ก็จะต้องเก็บรักษารายการค่าใช้จ่ายและหลักฐานดังกล่าวไว้ จนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้พิจารณาจนแล้วเสร็จ

ทั้งนี้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายใด ๆ ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง และเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ ในการหาเสียงเลือกตั้งหรือเป็นการใช้จ่ายภายหลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นจะมีวิธีการใดที่จะตรวจสอบได้ว่าเป็นค่าใช้จ่ายของผู้สมัครและพรรคการเมืองต้องยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งภายใน 90 วัน หลังการเลือกตั้ง ในส่วนนี้ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติแก้ไขไว้จึงอาจทำให้เป็นช่องทางที่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใช้จ่ายไปในการทำงานซื้อเสียงได้<sup>19</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ แคนาดา เป็นต้น ได้กำหนดให้การใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จะต้องจ่ายเงินโดยสมุหบัญชีเลือกตั้งหรือเหรียญของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินได้ รวมทั้งเป็นการเปิดเผยให้สาธารณชนได้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองได้อีกด้วย แต่หากเป็นสมุหบัญชีตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 จะมีหน้าที่เพียงจัดทำและรับรองความถูกต้องของบัญชีรายรับและรายจ่ายของผู้สมัครหรือการเลือกตั้งเท่านั้น<sup>20</sup> ผู้เขียนจึงเห็นสมควรแก้ไขบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมุหบัญชีเลือกตั้งให้ครอบคลุมเช่นเดียวกับต่างประเทศ จึงน่าจะเป็นหนทางประการหนึ่งในการควบคุมการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>19</sup> สถาบันพระปกเกล้า, รายงานวิจัยเรื่อง ศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น, มปป, หน้า 4-14.

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541, มาตรา 42.

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสมุหบัญชีเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ  
สามารถเปรียบเทียบได้ดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

ข้อกำหนด	ประเทศไทย	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	แคนาดา
1. ชื่อ	สมุหบัญชี เลือกตั้ง	สมุหบัญชี การเลือกตั้งใน กรณีที่เป็น บุคคลธรรมดา หรือสมาคม อุคหนุนทาง การเงินเพื่อ การเลือกตั้ง กรณี เป็นนิติบุคคล	สมุหบัญชี เลือกตั้ง	เหรียญก
2. การแต่งตั้ง	แต่งตั้งโดยผู้ สมัครหรือ พรรคการเมือง	แต่งตั้งโดยผู้ สมัครหรือ พรรคการเมือง และต้องจด ทะเบียนต่อ พนักงานเจ้า หน้าที่	แต่งตั้งโดยผู้ สมัครหรือ พรรคการเมือง และต้องจด ทะเบียนต่อ คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	แต่งตั้งโดยผู้ สมัครหรือ พรรคการเมือง และต้องจด ทะเบียนต่อ สำนักงานการ เลือกตั้งต้องไม่ เกินตัวผู้สมัคร คู่สมรสหรือผู้ สอบบัญชี
3. อำนาจและ หน้าที่	รับรองและจัด ทำบัญชีรายรับ	จ่ายตามที่ กำหนดไว้ใน	1. จัดทำบัญชี รายรับและราย	1. จัดทำบัญชี รายรับและราย

ข้อกำหนด	ประเทศไทย	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	แคนาดา
	และรายจ่าย ของผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง	กฎหมาย 2. รับผิดชอบ ในการจ่ายเงิน ในนามของผู้ สมัครหรือ พรรคการเมือง ในระหว่างหา เสียงเลือกตั้ง 3. เข้าทำนิติ กรรมใด ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับหา เสียงเลือกตั้ง เช่น ช่างทำใบ ปลิว เป็นต้น 4. รับเงิน บริจาค	จ่ายตามที่ กำหนดไว้ใน กฎหมาย 2. เช่นเดียวกับ ฝรั่งเศส  3. เช่นเดียวกับ ฝรั่งเศส  4. รับเงิน บริจาค 5. แต่งตั้งตัว แทนไปสังเกต การณ์การเลือก ตั้ง	จ่ายตามที่ กำหนดไว้ใน กฎหมาย 2. เช่นเดียวกับ ฝรั่งเศส  3. เช่นเดียวกับ ฝรั่งเศส  4. รับเงิน บริจาค

### 3.2.3 วงเงินในการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ทุกประเทศต่างได้กำหนดข้อจำกัดในการใช้เงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้ จะได้พิจารณาตามตารางข้างล่างนี้

#### ตารางแสดงการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ

ประเทศไทย	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	แคนาดา	สหรัฐอเมริกา
1. กรณีที่เป็น การเลือกตั้งใน ระบบแบ่งเขต เลือกตั้งผู้ สมัครจะใช้ จ่ายเงินได้ไม่ เกิน 1 ล้าน บาทการเลือก ตั้งในระบบ บัญชีรายชื่อ พรรคการเมือง จะใช้จ่ายเงิน ได้ไม่เกินราย ชื่อละ 1 ล้าน บาท	1. กรณีที่เป็น การเลือกตั้ง ประธานาธิบดี ผู้สมัครจะใช้ จ่ายเงินกว่า 120 ล้าน ฟรังก์ ในการ เลือกตั้งรอบ แรกและ 140 ล้าน ฟรังก์ ใน การเลือกตั้ง รอบที่สอง 2. กรณีที่เป็น การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้ แทนราษฎรผู้ สมัคร จะ ใช้	กรณีเป็นการ เลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้ แทนราษฎร ณ สหราชอาณาจักร จำกัดค่าใช้จ่าย เท่ากับ จำนวนผู้รับ สมัครคูณด้วย 30,000 ปอนด์	การกำหนดค่า ใช้จ่ายในการ เลือกตั้งของแคน าดาขึ้นอยู่กับ ประชากรใน เขตเลือกตั้ง และปริมาณ ของเงินเพื่อ กฎหมาย Canadian Election Act 2000 กำหนด ไว้ดังนี้ 1. ประชากรที่ มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่เกิน 15,000 คน ใช้จ่ายได้	1. ค่าใช้จ่ายใน การหยั่งเสียง รอบแรกในแต่ละ รัฐถือเกณฑ์ 16 เซ็นต์ต่อผู้มี สิทธิเลือกตั้ง 1 คน แต่รวม แล้วไม่น้อย กว่า 294,000 ดอลลาร์ ต่อ หนึ่งมลรัฐ 2. การเลือกตั้ง ประธานาธิบดี ซึ่งผู้สมัครรับ เงินอุดหนุน จากรัฐ 20 ล้านดอลลาร์

ประเทศไทย	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	แคนาดา	สหรัฐอเมริกา
	<p>จ่ายเกินกว่า 500,000 ฟรังก์ ถ้าในเขตเลือกตั้งใดมีประชากรต่ำกว่า 80,000 คน จะใช้จ่ายเกินกว่า 80,000 คน จะใช้จ่ายเกินกว่า 400,000 ฟรังก์ ไม่ได้</p> <p>3. กรณีที่เป็น การเลือกตั้งใน ระดับท้องถิ่น จะใช้จ่ายได้ เพียงใดขึ้นอยู่กับ จำนวน ประชากรเป็นหลัก</p>		<p>คนละ 2.07 ดอลลาร์</p> <p>2. ประชากร ส่วนที่เกิน 15,000 คน แต่ไม่เกิน 15,000 คน แต่ไม่เกิน 10,000 คน ใช้ จ่ายได้คนละ 1.04 ดอลลาร์</p> <p>3. ประชาชน ส่วนที่เกินจาก 10,000 คนใน (2) ขึ้นไป ใช้ จ่ายได้คนละ 0.52 ดอลลาร์</p>	<p>คณะกรรมการ การเลือกตั้ง ของพรรคการเมืองระดับชาติ อาจใช้จ่ายเงิน ในอัตรา 2 เซ็นต์ต่อผู้มี สิทธิเลือกตั้ง 1 คน</p>

จะเห็นได้ว่า ในต่างประเทศการกำหนดค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะใช้จ่าย ได้ จะคิดจากกฎเกณฑ์ข้อมูลของจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นหลัก แต่ในประเทศไทย คิดจากตัวเลขคงที่ซึ่งเป็นการตกลงร่วมกันของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และตัวแทน ของพรรคการเมืองอย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการใช้จ่ายการเลือกตั้งในแบบบัญชีรายชื่อ จะ



เห็นได้ว่าพรรคการเมืองใหญ่ย่อมได้เปรียบพรรคการเมืองเล็ก และในทางปฏิบัติก็จะใช้การโฆษณาที่ครอบคลุมทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับแบบบัญชี เช่น โฆษณาด้วยนโยบายของพรรค, สัญลักษณ์ของพรรค เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรที่จำกัดค่าใช้จ่ายการหาเสียงเลือกตั้ง ของระบบบัญชีให้น้อยลง น่าจะก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็ก จึงเป็นเรื่องที่ควรจะได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

#### 4. มาตรการในการให้ความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยการใช้สื่อ

หากพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่ต้องให้ความสนับสนุนแก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยเท่าเทียมกันทุกพรรค กล่าวคือ

4.1 จัดสถานที่ปิดประกาศ หรือแผ่นป้าย ในสาธารณสถานของรัฐ สำหรับผู้สมัคร และพรรคการเมือง

4.2 การพิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปยังผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

4.3 กำหนดสถานที่ใช้อภิปรายหาเสียง โดยรัฐอาจจัดการใด ๆ เพื่อจูงใจให้มีผู้มาฟังการหาเสียงของผู้สมัครและพรรคการเมือง

4.4 จัดเวลาให้แก่พรรคการเมือง (ไม่รวมผู้สมัครในการไปออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

4.5 สนับสนุนในกิจการอื่น

ในส่วนของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยการใช้สื่อนั้น กฎหมายเลือกตั้งมิได้กำหนดห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งในการซื้อเวลาจากสื่อวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ รวมไปถึงผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่ประกอบอาชีพเป็นนักจัดรายการวิทยุ หรือเป็นผู้ดำเนินรายการโทรทัศน์ปรากฏตัวทางรายการที่ตนรับผิดชอบดำเนินรายการอยู่จึงอาจก่อความไม่เป็น

กรรมแก่ผู้สมัครรายอื่นดังนั้น จึงควรที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่จะต้องพิจารณาปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งต่อไป

## 5. มาตรการในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติทางการเมือง (Public Opinion Poll)

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ในปัจจุบันโพลหรือการสำรวจประชามติของประชาชนในทางการเมือง ได้มีการดำเนินการอย่างกว้างขวางโดยบรรดาสถาบันการศึกษา หรือแม้แต่ในส่วนราชการ หรือพรรคการเมืองเองก็ตาม เนื่องจากผลของโพลย่อมนำมาใช้เป็นเครื่องมือของพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งในการกำหนดนโยบายหรือทิศทางในการหาเสียงได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้ทราบว่าในช่วงระยะเวลาที่ใกล้กับวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น ตนเองหรือพรรคมีคะแนนเป็นอย่างไร เมื่อเทียบกับคู่แข่งอื่น เพื่อที่จะได้เร่งรีบในการหาเสียงต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม การทำโพลที่ไม่เป็นไปตามหลักวิชาและมีอคติหรือมีความลำเอียงไม่ว่าจะโดยเหตุใดก็ตาม ย่อมทำให้ผลของการศึกษาของโพลนั้นผิดพลาด ขาดความแม่นยำ และเป็นเหตุให้ผู้ที่ไม่ได้รับผลดีจากโพลปฏิเสธที่จะยอมรับผลของโพลดังกล่าว โดยมักจะอ้างว่าเป็นการทำโพลที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาและที่สำคัญเป็นการทำโพลโดยมีความลำเอียงเป็นพื้นฐาน เพราะผู้ทำโพลตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของการชี้นำของสถาบัน หรือคณะบุคคลที่เป็นคู่แข่งอื่น เพื่อให้เกิดผลดีแก่สถาบันหรือคณะบุคคลที่มีอิทธิพลชี้นำดังกล่าว

### 5.1 ความหมายของโพล

คำว่าโพลหรือการสำรวจประชามติ ได้มีนักวิชาการ ให้คำจำกัดความไว้หลายประการ กล่าวคือ

Bernard C. Hennessy ให้ความหมายของการสำรวจประชามติ ว่า “ องค์ประกอบความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่แสดงออกโดยกลุ่มบุคคล ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง”

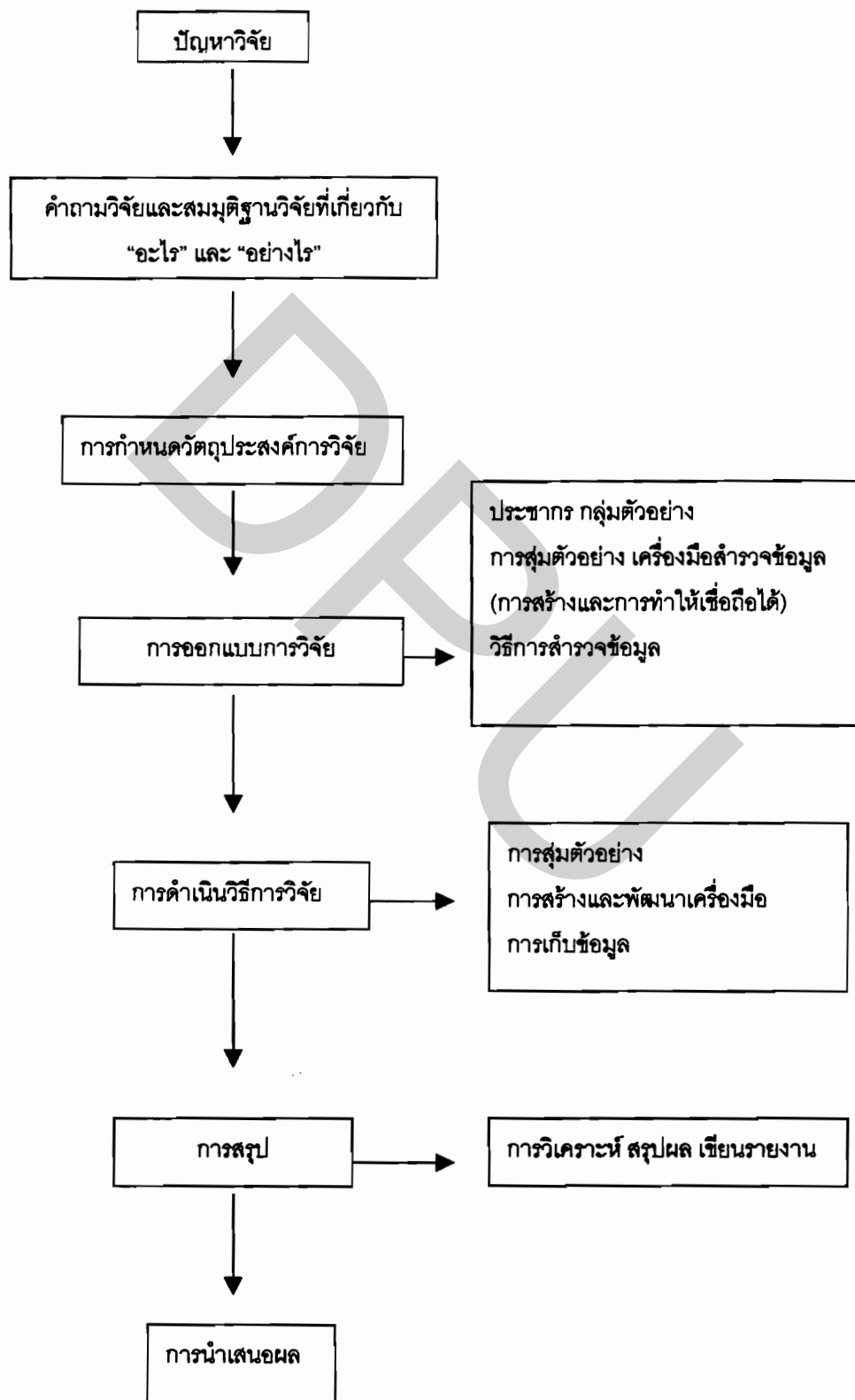
Robert T. Reily ให้ความหมายของการสำรวจประชามติว่า “ เป็นผลรวมความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งแสดงออกถึงทัศนคติ ความรู้สึกนึกคิดและความเชื่อถือที่ยึดถือร่วมกันของสมาชิกหรือกลุ่มประชาคมในสังคมต่อประเด็นปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวม โดยมีประโยชน์ร่วมกัน”

กล่าวโดยสรุป การสำรวจประชามติ หมายถึง การตรวจสอบหรือค้นหาความคิดเห็นของประชาชนหรือประชาชนมีผลได้ผลเสียร่วมอยู่ และเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อสังคมที่ตนอาศัยอยู่ และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเป็นไปในเวลาที่เรื่องนั้นกำลังเป็นที่สนใจของประชาชน

## 5.2 กระบวนการสำรวจประชามติ

การสำรวจประชามติถือเป็นการนำเอาวิธีการสำรวจวิจัยทางสังคมศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือ โดยมีระเบียบวิธีวิจัยเป็นขั้นตอน โดยเริ่มจากระบุปัญหา ซึ่งก็เป็นสิ่งที่จะดำเนินการสำรวจวิจัย โดยขั้นต่อไปก็จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่จะสำรวจและระบุข้อมูลที่ต้องการและกำหนดประชากรที่จะศึกษา และนำไปสู่การสร้างแบบสำรวจแล้วจึงดำเนินการสำรวจ ซึ่งอาจใช้วิธีการสำรวจทางไปรษณีย์และโทรศัพท์หรือสัมภาษณ์โดยตรง และจึงนำเอาคำตอบ ที่ได้จากการสำรวจโดยอาศัยแบบสอบถามมาดำเนินการวิเคราะห์เพื่อสรุปผลต่อไปในที่สุด ทั้งนี้สามารถแสดงขั้นตอนได้ดังนี้

## ขั้นตอนการวิจัยเชิงสำรวจ โดยสรุป



### 5.3 ความคลาดเคลื่อนของการสำรวจประชามติ

เป็นที่ยอมรับกันว่า ในการสำรวจประชามติย่อมที่จะเกิดความคลาดเคลื่อนได้ ซึ่งสามารถประมวลสาเหตุของการคลาดเคลื่อนได้ดังนี้<sup>21</sup>

5.3.1 ความคลาดเคลื่อนจากเครื่องมือวัด (instrumentation error) เกี่ยวกับโครงสร้างและลักษณะของเครื่องมือวัดที่ทำให้เก็บข้อมูลได้คลาดเคลื่อนจากที่ควรจะเป็น ซึ่งอาจจะเป็นได้ทั้งความคลาดเคลื่อนแบบสุ่มและความคลาดเคลื่อนแบบมีระบบ

5.3.2 ความคลาดเคลื่อนจากวิธีการจัดการ (administration error) แม้จะมีเครื่องมือวัดที่ดี แต่ถ้าการจัดการในการเก็บข้อมูลมีข้อบกพร่อง ก็ทำให้ได้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนได้ วิธีการจัดการจะเกี่ยวข้องกับบรรยากาศในช่วงการเก็บข้อมูล ช่วงเวลาในการเก็บข้อมูล และการควบคุมดูแลการเก็บข้อมูลให้มีอิทธิพลแทรกซ้อนอย่างน้อยที่สุด วิธีการจัดการมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะในกรณีของการใช้แบบทดสอบในการเก็บข้อมูล

5.3.3 ความคลาดเคลื่อนอันเนื่องมาจากผู้สัมภาษณ์ (interviewer variability) ในกรณีของการเก็บข้อมูลโดยวิธีสัมภาษณ์ หากใช้ผู้สัมภาษณ์ต่างกันโดยไม่มีการฝึกอบรมให้เข้าใจตรงกันเสียก่อนในวิธีสัมภาษณ์เรื่องนั้น ๆ อาจทำให้ได้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงได้

5.3.4 ความคลาดเคลื่อนในการตอบ (response error) มีบ่อยครั้งที่พบว่า เครื่องมือวัดเหมาะสมแล้ว แต่มีปัญหาเกิดขึ้นจากผู้ตอบเอง ปัญหาเหล่านี้จัดเป็นความคลาดเคลื่อนแบบสุ่ม เช่น

- อ่านคำตอบไม่ชัดเจน ทำให้เข้าใจคำถามผิด
- ตอบอย่างไม่ตั้งใจ
- ตอบไม่จริง
- ตอบแบบเดา เพราะขาดข้อมูลที่ถูกต้องในเรื่องนั้น

<sup>21</sup> สุขุม เฉลยทรัพย์. โพล ศึกษากรณี : สวนดุสิตโพล ม.ป.ป. หน้า 26.

- ตอบตามความคิดเห็นของเพื่อนหรือ ได้แลกเปลี่ยนความคิดกับอื่น

ก่อนตอบ

#### 5.4 ความสัมพันธ์ระหว่างผลของโพลกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ผลของโพลหรือการสำรวจประชามติ ย่อมมีผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง กล่าวคือ

##### 5.4.1 ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง

โดยหากผลของโพลออกมา ในลักษณะที่มีผลต่อความนิยมต่อผู้สมัคร ไม่ว่าจะออกมาในลักษณะที่เป็นผลดีหรือผลเสียก็ตาม ย่อมทำให้พรรคการเมืองและผู้สมัครจะต้องปรับปรุงวิธีการหาเสียงของตน เพื่อที่จะพยายามโน้มน้าวผู้เลือกตั้ง ให้หันเหความสนใจพิจารณาเลือกตนให้ได้ หรือมิเช่นนั้นก็จะทำให้เกิดการซื้อขายเสียงมากยิ่งขึ้น

##### 5.4.2 สื่อมวลชนผู้เสนอข่าวสารในการเลือกตั้ง

สื่อมวลชน ไม่ว่าจะ เป็นสื่อสิ่งพิมพ์หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น โทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง เป็นต้น มักจะนำเอาผลของโพล ที่มีต่อความนิยมในนโยบายของพรรคการเมือง หรือต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งออกเผยแพร่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นผลของโพล ที่ดำเนินการโดยสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียงหรือผู้ดำเนินการสำรวจที่มีชื่อเสียง เพราะเป็นสิ่งที่กระตุ้นต่อความสนใจของประชาชน และในบางกรณีสื่อมวลชน ก็มักจะดำเนินการสำรวจประชามติเองอีกด้วย

##### 5.4.3 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในบางกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ยังมิได้ตัดสินใจที่จะลงคะแนนเสียง ให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง ผลของโพลจะมีผลทางจิตวิทยา ในการตัดสินใจของประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ ถ้าผลของโพลระบุว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองกำลังอยู่ในความนิยมและมีแนวโน้มที่น่าจะชนะการเลือกตั้ง ย่อมทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกอยากที่จะเลือกฝ่ายที่กำลังมีคะแนนนำ ซึ่งเรียก

ปรากฏการณ์เช่นนี้ว่า “Bandwagon Effect” แต่ถ้าหากผลของโพลระบุว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองกำลังเสียคะแนนนิยม และอาจพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง ผลของโพลที่มีผล ในการทำให้จิตใจประชาชนผู้เลือกตั้งไปลงคะแนนให้ฝ่ายที่น่าจะแพ้การเลือกตั้ง กรณีเช่นนี้ เรียกปรากฏการณ์ เช่นนี้ว่า “Underdog Effect” กรณีที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ทางจิตวิทยา เช่นว่านี้ ย่อมส่งผลต่อการตัดสินใจที่เป็นอิสระของประชาชน ด้วยเหตุนี้ ในหลายประเทศ จึงห้ามการโฆษณาผลของโพล ในช่วงระยะเวลาที่จะมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เช่น แคนาดา ฝรั่งเศส สาธารณรัฐเชค เป็นต้น

#### 5.5 การกำหนดมาตรการในการควบคุมเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติ

เป็นที่ยอมรับกันมานานอารยประเทศที่ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ควรจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจที่จะลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ดังนั้น ในหลายประเทศ จึงมีแนวความคิดที่จะควบคุมการเผยแพร่ผลสำรวจประชามติ ในทางการเมือง ในช่วงระยะเวลาที่จะทำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ด้วยเหตุที่ว่า

5.5.1 สถาบันที่ดำเนินการสำรวจประชามติอาจจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือกลุ่มธุรกิจและทำให้การสำรวจดังกล่าวมิได้ดำเนินการไปด้วยความสุจริต และถูกต้องตามหลักวิชาการ

5.5.2 เนื่องจากการทำโพลหรือการสำรวจประชามติในบางกรณีอาจมีความคลาดเคลื่อน และมีผลต่อการโน้มน้าวในการตัดสินใจของประชาชน

สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ประกาศห้ามเผยแพร่การสำรวจประชามติที่เรียกว่า “Exit Poll” ในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เท่านั้น แต่ในต่างประเทศได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการที่จะควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติและห้ามการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติในช่วงระยะเวลาที่จะมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Polling Day) ดังปรากฏในตารางข้างล่างนี้

**ตารางแสดงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่  
การสำรวจประชามติในต่างประเทศ**

ประเทศ	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่การสำรวจประชามติ
1. ฝรั่งเศส	ห้ามมิให้เผยแพร่ผลสำรวจประชามติที่กำหนดระยะเวลา 7 วัน จนถึงวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
2. อิตาลี	ห้ามมิให้เผยแพร่ผลสำรวจประชามติ มีกำหนดระยะเวลา 7 วัน จนถึงวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
3. สเปน	กำหนดห้ามเผยแพร่ผลสำรวจประชามติที่กำหนดระยะเวลา 5 วัน จนกระทั่ง ถึงวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
4. เยอรมนี	กำหนดห้ามเผยแพร่ผลสำรวจ Exit Poll ในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
5. สาธารณรัฐสโลวัก	กำหนดห้ามพิมพ์เผยแพร่ผลสำรวจประชามติที่กำหนดเวลา 3 วัน ก่อนวันที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ไม่ว่าจะ เป็นสื่อมวลชนใด ๆ ก็ตาม
6. รัสเซีย	ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐรัสเซีย ห้ามมิให้สื่อมวลชน เผยแพร่ผลสำรวจประชามติ ก่อนวันลงคะแนนเสียงมีกำหนดระยะเวลา 3 วัน และในวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
7. อินเดีย	คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ประกาศห้ามเผยแพร่ผลสำรวจประชามติที่กำหนดเวลา 2 วัน ก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและในวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กำหนดห้ามสื่อมวลชนทุกประเภทเผยแพร่ผลสำรวจ



ประเทศ	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่การสำรวจประชามติ
8. อัลเบเนีย	ประชามติ มีกำหนดระยะเวลา 8 วัน ก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
9. มอลต้า	ห้ามมิให้เผยแพร่ผลสำรวจประชามติในหนังสือพิมพ์สิ่งพิมพ์ใด ๆ และสื่อไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ๆ ในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
10. สาธารณรัฐเช็ก	ห้ามมิให้เผยแพร่ผลสำรวจประชามติในสื่อใด ๆ ไม่ว่าจะรูปของลายลักษณ์อักษร เสียงและหรือรูปภาพใด ๆ มีกำหนดระยะเวลา 7 วัน

## 6.สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่าแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งใหม่เพื่อให้มีการรองรับกับแนวความคิดในการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งเพื่อให้มีความบริสุทธิ์และยุติธรรมแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องในมาตรการทางกฎหมาย ดังจะได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายต่อไปในบทที่ 5

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ในการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการประกันความเสมอภาคในการหาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 จนถึงบทที่ 4 จะเห็นได้ว่า แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการปฏิรูปการเมือง โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขึ้นมาทำหน้าที่แทน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้การกำกับของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่จากการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งและระบบบัญชี เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประสบกับปัญหาในการจัดการและควบคุมกำกับการเลือกตั้ง และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองตลอดจนผู้เกี่ยวข้องตามสมควร รวมไปถึงยังมีมาตรการทางกฎหมายดังที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ที่ยังมีความไม่เหมาะสมบางประการ ในการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นต่อไป หากเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายในกรณีดังกล่าว ดังที่ศึกษา มาในบทที่ 3 อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส แคนาดา เยอรมนี และอังกฤษ และ

อินเดีย จะเห็นได้ว่า ประเทศเหล่านี้ ได้มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้ง เพื่อให้สามารถประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ กรณีที่จะต้องพิจารณาว่าจะสามารถนำแบบอย่างที่ดีมาใช้ปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยอย่างไร สามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

### 1.1 ปัญหาองค์กรจัดการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญกล่าวคือ ควบคุมและดำเนินการจัดหรือให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ผลก็คือกฎหมายได้ให้อำนาจทั้งด้านนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมไปถึงอำนาจในการให้แต่งตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด รวมไปถึง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง และผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง แต่ปรากฏว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง และควบคุมกำกับเลือกตั้ง ทั้ง ๆ ที่ยังขาดบุคลากรและอุปกรณ์ รวมไปถึงงบประมาณที่เพียงพอ ทำให้การทำงานต้องประสบกับปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาในการสืบสวนและสอบสวนการทุจริต บุคลากรกระทำตัวไม่เหมาะสม เป็นต้น ทั้งนี้ ในต่างประเทศองค์กรที่ควบคุมกำกับเลือกตั้ง มิได้มีหน้าที่ต้องไปจัดการการเลือกตั้งแต่อย่างใด แต่อาศัย กลไกที่มีอยู่แล้วตามกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ เพียงแต่องค์กรการเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจที่จะควบคุมกำกับให้ หน่วยงานของฝ่ายบริหารดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ที่ได้ให้อำนาจมาเช่นเดียวกับกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศไทย จำต้องทบทวนในเรื่องอำนาจในการจัดการการเลือกตั้งโดยควรปล่อยให้ทำหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวง

ทบวง กรม ต่าง ๆ แทน เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น จึงเป็นกรณีที่จะต้องกำหนดบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เหมาะสมต่อไป

### 1.2 ปัญหาความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ประจำเขตเลือกตั้งระดับจังหวัด และประจำหน่วยเลือกตั้ง มักจะถูกร้องเรียนในเรื่องของการวางตัวไม่เป็นกลาง เนื่องจากมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง และนักการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องแก้ไขในเรื่องของระบบในการสรรหาเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต่อไป

### 1.3 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมความโปร่งใสทางการเงิน

ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง เรื่องของ “เงิน” ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะต้องมีการควบคุมเพื่อมิให้เกิดความได้เปรียบและเสียเปรียบซึ่งกันและกัน สำหรับประเทศไทย กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับการรับและการใช้จ่ายเงินในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง ได้แก่ การรับบริจาคเงินจากบุคคลหรือนิติบุคคลใดต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ต้องมีการเปิดเผยชื่อและที่อยู่ของผู้บริจาค กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายไม่เกิน 1 ล้านบาท เป็นต้น เช่นเดียวกับกฎหมายเลือกตั้งของต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทย ยังขาดมาตรการทางกฎหมายบางประการทำให้การควบคุมความโปร่งใสทางการเงินขาดประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมุหบัญชีเลือกตั้งไม่เหมาะสม การไม่จำกัดวงเงินในการบริจาค เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งต่อไป

### 1.4 ปัญหาการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยใช้สื่อวิทยุกระจายเสียง

ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนั้น กฎหมายได้ห้ามมิให้พรรคการเมืองเข้าเวลาของสื่อวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง แต่มิได้ห้ามผู้สมัครรับ

เลือกตั้งในการเข้าเวลาเพื่อใช้สื่อดังกล่าว รวมไปถึงผู้สมัครบางคนยังคงใช้โอกาสในการที่เป็นผู้มีอาชีพเป็นโฆษกหรือนักจัดรายการวิทยุกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ประกอบอาชีพในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายอื่น จึงเป็นเรื่องที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

### 1.5 ปัญหาไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลสำรวจ ประชามติในช่วงเวลาที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการโฆษณาผลโพลในช่วงที่จะมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ฝรั่งเศส อิตาลี สาธารณรัฐเชค รัสเซีย, แคนาดา เป็นต้น ได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายควบคุมการเผยแพร่ผลของโพลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในช่วงระยะเวลาที่จะมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ บางประเทศ ได้กำหนดห้ามเฉพาะ Exit Poll , แต่บางประเทศห้ามเผยแพร่อย่างเด็ดขาดและครอบคลุมไปถึงสื่อทุกประเภท สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กำหนดห้ามเผยแพร่เฉพาะ Exit Poll เช่นเดียวกับประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งต่อไป

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากมาตรการทางกฎหมายในการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ผู้เขียนขอเสนอแนะแนะทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

## 2.1 ปัญหาองค์กรจัดการการเลือกตั้ง

ควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คงเหลือเฉพาะการควบคุมกำกับเลือกตั้ง โดยไม่ต้องเข้าไปดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้นำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งเป็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแทน เช่น กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบการจัดทำสำมะโนประชากร กระทรวงการต่างประเทศ จัดการเลือกตั้งในต่างประเทศ เป็นต้น

โดยแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 10 (1) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ความว่า “ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” ให้มีข้อความเป็นดังนี้ “ควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”

## 2.2 ปัญหาการไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

ผู้เขียนขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 11 และ 12 โดยให้เพิ่มเติมความต่อไปนี้

“ข้อ 11 (3) มีภูมิลำเนาในจังหวัดไม่น้อยกว่า 3 ปี และ

ข้อ 12 (15) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง”

## 2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความโปร่งใสทางการเงิน

### 2.3.1 การจำกัดวงเงินบริจาค

ผู้เขียนเห็นว่าสมควรที่จะกำหนดวงเงินในการบริจาค สำหรับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลให้เป็นจำนวนเงินที่แน่นอนในแต่ละปี ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ประกาศกำหนดวงเงินที่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลจะบริจาคให้แก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างชัดเจน เช่น บุคคลธรรมดาบริจาคได้ไม่เกิน 10,000 บาท ต่อปี นิติบุคคลบริจาคได้ไม่เกิน 100,000 บาท ต่อปี เป็นต้น

### 2.3.2 การจำกัดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

(1) ในกรณีที่ในช่วงก่อนมีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เขียนเห็นว่าควรจะให้มีการควบคุมค่าใช้จ่ายก่อนมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาเป็นระยะเวลาประมาณ 6 เดือน ในการเลือกตั้งทั่ว ๆ ไป เนื่องจากผู้สมัครและพรรคการเมืองย่อมทราบได้ว่าจะมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรมีอายุครบ 4 ปี ตามรัฐธรรมนูญ

(2) ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาประกาศให้มีการเลือกตั้ง ผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 โดยให้กำหนดวงเงินที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะใช้จ่ายตามจำนวนประชากรในเขตเลือกตั้งมิใช่เป็นไปตามตัวเลขคงที่เท่ากันทุกเขตเลือกตั้ง เนื่องจากแต่ละเขตเลือกตั้งมีประชากรไม่เท่ากัน

### 2.3.3 การกำหนดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของสมุหบัญชีเลือกตั้ง

ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 โดยกำหนดคุณสมบัติของสมุหบัญชีเลือกตั้งให้ชัดเจน กล่าวคือ ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นคู่สมรสหรือญาติของ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นต้น รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบในการรับเงินบริจาค รวมถึงการทำนิติกรรมสัญญาเกี่ยวข้องกับการหาเสียงเลือกตั้ง เช่น จ้างทำป้ายโฆษณา เป็นต้น และการจ่ายเงินที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมสัญญา ดังกล่าว เพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 2.4 ปัญหาการประกันความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งด้วยการใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์

ผู้เขียน เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรประกาศ กำหนดห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ประกอบการเป็นนักจัดรายการหรือโฆษณาทำหน้าที่ชั่วคราวในระหว่างช่วงระยะเวลาที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้สมัครด้วยกัน

#### 2.5 มาตรการในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง

ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการเลือกตั้ง ควรอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ประกาศกำหนดควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง โดยมีข้อความดังต่อไปนี้

2.5.1 ห้ามมิให้สื่อมวลชนไม่ว่าจะเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อวิทยุกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ รวมไปถึงอินเทอร์เน็ต ดำเนินการเผยแพร่ผลสำรวจประชามติทางการเมือง ในช่วงระยะเวลา 7 วัน ก่อนการเลือกตั้ง และในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

2.5.2 ในกรณีที่การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติได้ก็จะต้องเปิดเผยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) สถาบันผู้ดำเนินการสำรวจ
- (2) ผู้สนับสนุนให้มีการสำรวจ
- (3) ระยะเวลาในการสำรวจรวมถึงประชาชนกลุ่มตัวอย่าง



(4) คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์รวมไปถึงวิธีการสำรวจ เช่น โทรศัพท์ หรือ  
ทางไปรษณีย์ เป็นต้น

(5) ความผิดพลาดในการสำรวจ เป็นต้น

D  
P  
U



**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- เกษม อุทยานิน. ความรู้เกี่ยวกับรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2511
- ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร. ระบบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ, 2501
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมนี. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535
- ประมะ สตะเวทิน. หลักนิติศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, 2526
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ข้าราชการการเมืองของคนไทย. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526
- พัชนี เชษจรรยาและคณะ. แนวคิดหลักนิติศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ข้าวฟ่าง, 2541
- มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538
- สวัสดิ์ สุกนธรังษี. ประชาธิปไตยกับการวัดมติมหาชน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, 2518
- สวัสดิ์ สุกนธรังษี. มติมหาชนกับการบริหารและการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เกสรัดไทย, 2511
- สุทธิ เตชานันท์. ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์, 2539

สุภาภรณ์ อภาวชรุตม์. การเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศสพร้อมศัพท์เลือกตั้ง. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2520

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 7.

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2518

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511. กรุงเทพฯ : บาง

สะแกการพิมพ์, 2512

หยุด แสงอุทัย. หลักการธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน,

2538

อานนท์ อภาภิรม. รัฐศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพฯ : โอเคียนสโตร์, 2528

#### วารสาร

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณเยอรมนี 4 ประเด็น

สำคัญ” วารสารกฎหมาย 18, 2. 2541

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมนี” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่19, ฉบับ

ที่ 2. 2532

ปรมะ สตะเวทิน. “ประชามติ” บัณฑิตวิทยาลัย. 2, 2. 2513

อุดม รัฐอมฤต. “กฎหมายว่าด้วยการเงินในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสหรัฐ

อเมริกา” รัฐสภาสาร. 45, 11. 2540

#### วิทยานิพนธ์

กฤษฎา ทองธรรมชาติ. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2532

ขนิษฐา ไชยสัจย์. “ทัศนคติของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อการสำรวจ

ประชามติ : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 17

พฤศจิกายน 2539” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540

จิติพร ขำนำคู่. “หลักประชาธิปไตย โดยทางผู้แทนกับระบบพรรคการเมืองไทย”

นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540

ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์. “โพลการเมืองของการวิจัยเชิงสำรวจ” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540

นฤพนธ์ เศรษฐสุวรรณ. “บทบาทการสำรวจประชามติในฐานะข่าวสารการเมือง : ศึกษา

เฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 7 มกราคม

พ.ศ.2533” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

2533

พรเพ็ญ วโรภาย. “การมองบทบาทตนเองและการรับฟังมติมหาชนของสมาชิกสภาผู้

แทนราษฎร : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อ

2 กรกฎาคม 2538” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539

#### เอกสารอื่น

ประณต นันทิยะกุล. เอกสารประกอบคำบรรยายเรื่อง “การเมืองการปกครองของ

ประเทศแคนาดา”มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

สุชุม เฉลยทรัพย์. “โพล (Poll) ศึกษาเฉพาะกรณี : “สวนดุสิต โพล”. สวนดุสิต โพล,

2543

สุชุม เฉลยทรัพย์. “สารคดี” ฉบับ 180 ประจำเดือนสิงหาคม 2543

สนธิ แก้วสนธิ. เอกสารประกอบคำบรรยายการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา.

มปส. มปป.

เสถียร หอมขจร. “มติมหาชนกับประชาธิปไตย” คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราม

คำแหง, 2520

วิษณุ วรรณุญ และคณะ. แนวทางการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่น

จากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง 2535

เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง “บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการ

ปฏิรูปการเมืองไทย” วันพุธที่ 5 สิงหาคม 2540

### กฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541  
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ  
 สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541  
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541  
 มติกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง แนวปฏิบัติการจัดทำ Exit Poll ฉบับลงวันที่ 3 มกราคม  
 2544

### ภาษาอังกฤษ

#### Books

Austin Ranney. **Governing : An Introduction to Political Science.** New Jersey :  
 Prentice-Hall, 1996.  
 E.M. Barendt. **Broadcasting Law.** Oxford : Clarendon, 1995.  
 K.D. Ewing. **MONEY, POLITICS, AND LAW.** Oxford : Clarendon Press, 1992.  
 Robert Blackburn. **The Electoral System in Britain.** London : Macmilan Press, 1995.

#### ข้อมูลจาก Internet

<http://www2.Esex.ac.uk> ( August 2002 )

<http://26marta.russ.ru/english/info/legal.html>

Act No. 247 On Election to the Parliament of Czech Republic and on Amendment, 1995  
 section 16 (7), <http://www2.Esex.ac.ku> ( August 2002)

Canada Election Act section 322, <http://www2.Esex.ac.ku> ( August 2002)

Election of member of the national assembly municipal counselor and mayors Act  
 section, 60 <http://www2.Esex.ac.ku> ( August 2002)

Election of the president of the Slovak republic section 15 (14),  
<http://www2.Esex.ac.ku> ( August 2002)

Estomar, Guide to Opinion Polls in [www.Estomar.nl/opolls.htm](http://www.Estomar.nl/opolls.htm) (October 2002)

Federal Election Law section 32 and section 49 (a), <http://www2.Esex.ac.uk>

General election Act section 114 (1), <http://www.maltaadata.com/act1996.htm>

(October 2002)

Jeffrey Davrlin, what if they Published a Poll and NPR Didn't Report. In

<http://npr.org/inside/Ombuclma/000504.html> (October 2002)

Law of Ukraine on Election of People's Assembly on the Republic of Albania 1997

section 52, <http://www2.Esex.ac.uk> ( August 2002)

The Election of members of Parliament 1989, <http://www.Election.hu/tast>

The Federal Law on Election of the President of the federation section 46,

<http://26marta.rum.ru/english/legal.html>

Report of the Independent Commission on the Voting System Volume in [www.Official-](http://www.Official-document.co.uk/)

[document.co.uk/](http://www.Official-document.co.uk/) ( August 2002)

<http://www.Insight.mcmaster.ca> (October 2002)

New Rules for Advertising and Election Opinion Survey in

[www.Election.Ca/Content.asp](http://www.Election.Ca/Content.asp)

Election Commission of India, the Electoral System of India in [www.eci.gov.in](http://www.eci.gov.in)

(October 2002)

Landmark in Political life : Election and Referenda in [www.France.Diplomatle.tr/gb](http://www.France.Diplomatle.tr/gb)

(October 2002)

### ประวัติผู้เขียน

นายเอนก สร้างเกตุ เกิดเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2518 ที่จังหวัดชุมพร  
เป็นบุตรของนายอนนท์ สร้างเกตุ และนางสุภาพ สร้างเกตุ

#### ประวัติการศึกษา

- ปีการศึกษา 2536 สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จากโรงเรียน ภ.ป.ร. ราชวิทยาลัย
- ปีการศึกษา 2540 สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิตเกียรตินิยมอันดับสอง  
จากคณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- ปีการศึกษา 2541 สอบไล่ได้ความรู้ชั้นเนติบัณฑิต จากสำนักอบรมศึกษากฎหมาย  
แห่งเนติบัณฑิตยสภา (สมัยที่ 51)
- ปีการศึกษา 2542 เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา  
กฎหมายมหาชน ณ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

#### ประสบการณ์การทำงาน

- พ.ศ. 2541-2543 นิติกร 3 สำนักงานอัยการสูงสุด
- พ.ศ. 2543-2544 นิติกร 4 สำนักงานอัยการสูงสุด
- พ.ศ. 2544- 2545 อัยการผู้ช่วย
- พ.ศ. 2545 ถึงปัจจุบัน อัยการจังหวัดผู้ช่วย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์