

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่
ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง



นายอดิศร จันทรสวัสดิ์



32B0143914

7พ
328.2
8128ม

Title: มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผล
การสำรวจประชามติของ
หอสมุดและศูนย์สนเทศ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2544

ISBN 974 - 281 - 604 - 2

Measure of Law in Control of Publicizing
The Result of Surveying Public Opinion on Election

Mr. Adisorn Chantrasawatt

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
For the Degree of Master of Laws
Department of Law

เลขทะเบียน 0143914	Graduate School, Dhurakijpundit University
วันลงทะเบียน 12 ก.ย. 2544	2001
เลขเรียกหนังสือ 2W	ISBN 974 - 281 - 604 - 2
028.8	
0128 21	
๒๒	



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการ
เลือกตั้ง

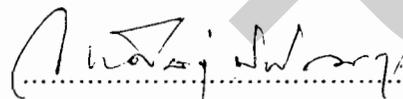
เสนอโดย นายอดิศร จันทรสวัสดิ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)

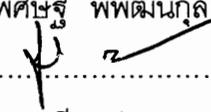
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ดร.อัครเมศวร์ ทองนวล

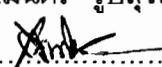
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

 ประธานกรรมการ

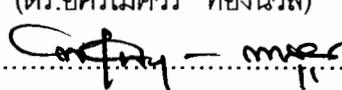
(ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

 กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

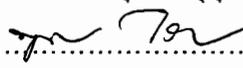
(รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

 กรรมการที่ปรึกษาฯร่วม

(ดร.อัครเมศวร์ ทองนวล)

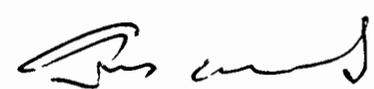
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

 กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวลำรวจ)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

 คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รศ.ดร.สิงหา เจียมศิริ)

วันที่ 15 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2574

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ เพราะ รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ และ ดร. อัครเมศวร์ ทองนวล ได้กรุณา สละเวลาอันมีค่าของท่านที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับผู้เขียน อีกทั้งยังให้คำแนะนำ ให้ข้อมูลและตรวจสอบพร้อมในการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนจนสามารถพัฒนาเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทั้ง 2 ท่าน ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่สละเวลาอันมีค่ายังรับเป็นประธานกรรมการ ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ ไวสำรวจ และ ดร.พิรพันธุ์ พาลุสุข ที่ท่านกรุณารับเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ และกรุณาให้คำแนะนำต่าง ๆ แก่ผู้เขียนเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีเนื้อหาสาระสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขณะดำเนินการรวบรวมข้อมูลการเขียนวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนได้รับความอนุเคราะห์จาก คุณวิชัย ผิวผ่อง เจ้าหน้าที่ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันวิจัยแห่งชาติ และคุณชมพรรณ รัตนกร คุณสุชาติ ตระกูลเกษมสุข และเพื่อน ๆ ทุกคน ในรุ่นรหัสปี 39 ที่ให้กำลังใจ และช่วยเหลือในการค้นเอกสารต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

นอกจากผู้ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนขอกราบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ และภริยาผู้เขียน ที่ให้กำลังใจ และช่วยเหลือในการค้นเอกสารต่าง ๆ ที่นำมาใช้เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พึงเกิดประโยชน์ไม่ว่ารูปแบบใด ผู้เขียนขอขอบเป็นการแสดงความกตัญญูตเวทิตา แก่บิดา มารดาผู้เขียน ซึ่งเป็นผู้ส่งเสริมช่วยเหลือในทุกวิถีทางเพื่อความสำเร็จของลูก ๆ

นายอดิศร จันทร์สวัสดิ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๑๑
สารบัญ.....	๑๒
สารบัญตาราง.....	๑๓
บทที่	
1 บทนำ	
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	5
1.3 สมมติฐานการวิจัย.....	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการสำรวจประชามติ	
2.1 การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย.....	7
2.1.1 ความหมายของการเลือกตั้ง.....	8
2.1.2 องค์ประกอบสำคัญของการเลือกตั้ง.....	9
2.1.3 หลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้ง.....	10
2.1.4 ความสำคัญของการเลือกตั้ง.....	11
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการเสมอภาคทางการเมือง.....	11
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการสำรวจประชามติ.....	14
2.3.1 ความหมายของการสำรวจประชามติ.....	16
2.3.2 ความสำคัญของการสำรวจประชามติ.....	19
2.3.3 ขั้นตอนการทำและการดำเนินการสำรวจประชามติ.....	20
2.3.4 ผลกระทบจากการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ.....	25
2.3.5 แนวความคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับการสำรวจ	
ประชามติของการเลือกตั้งในประเทศไทย.....	30

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
2	2.3.6 แนวความคิดของนักการเมืองเกี่ยวกับการสำรวจ ประชามติของการเลือกตั้งในประเทศไทย.....	39
	2.3.7 แนวคิดของผู้ทำการสำรวจประชามติเกี่ยวกับ การสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศไทย.....	40
	2.3.8 แนวคิดของผู้จัดการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสำรวจ ประชามติของการเลือกตั้งในประเทศไทย.....	42
	2.3.9 แนวความคิดขององค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบ การเมืองเกี่ยวกับการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ในประเทศไทย.....	44
	2.3.10 ความจำเป็นในการมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศไทย.....	46
3	การเผยแพร่และการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ เกี่ยวกับการเลือกตั้งในต่างประเทศ	
	3.1 ระบบที่มีการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ.....	50
	3.1.1 การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	50
	3.1.2 การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ในประเทศอังกฤษ.....	57
	3.2 ระบบที่มีการควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติ.....	62
	3.2.1 การควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ของการเลือกตั้งในประเทศแคนาดา.....	62
	3.2.2 การควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ของการเลือกตั้งในประเทศอินเดีย.....	65
	3.2.3 การควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ของการเลือกตั้งในประเทศเยอรมัน.....	67
	3.2.4 การควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ของการเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศส.....	70

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
3	3.3 สรุปผลการศึกษาระยะแพร่และการควบคุมการเผยแพร่ การสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในต่างประเทศ.....	74
4	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการ สำรวจประชามติของการเลือกตั้ง	
	4.1 ผลกระทบจากการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติ ของการเลือกตั้ง.....	81
	4.1.1 แนวความคิดของนักวิชาการในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผล ของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้นำ.....	81
	4.1.2 แนวความคิดของนักการเมืองในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผล ของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้นำ.....	81
	4.1.3 แนวความคิดของผู้ทำการสำรวจประชามติในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง เป็นการชี้นำ.....	82
	4.1.4 แนวความคิดของผู้จัดการการเลือกตั้งในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง เป็นการชี้นำ.....	83
	4.1.5 แนวความคิดขององค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบ การเมืองในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจ ประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้นำ.....	84
	4.1.6 บทวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการเผยแพร่ผลการสำรวจ ประชามติในประเด็นที่เกี่ยวกับการชี้นำ.....	85
	4.2 ความจำเป็นในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ของการเลือกตั้ง.....	88
	4.2.1 แนวความคิดของนักวิชาการในประเด็นที่ว่าควรมีกฎหมาย ออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ของการเลือกตั้ง.....	88

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า	
4		
4.2.2	แนวความคิดของนักการเมืองในประเด็นที่ว่า ควรมีกฎหมาย ออกมาควบคุมการเผยแพร่การสำรวจประชามติของ การเลือกตั้ง.....	89
4.2.3	แนวความคิดของผู้ทำการสำรวจประชามติในประเด็นที่ว่า ควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจ ประชามติของการเลือกตั้ง.....	91
4.2.4	แนวความคิดของผู้จัดการการเลือกตั้งในประเด็นที่ว่า ควรมีกฎหมายควบคุมการเผยแพร่การสำรวจประชามติ ของการเลือกตั้ง.....	92
4.2.5	แนวความคิดขององค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบ การเมืองในประเด็นที่ว่าควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการ เผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง.....	93
4.2.6	บทวิเคราะห์ความจำเป็นในการควบคุมการเผยแพร่ ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเด็นที่ว่า ควรมีกฎหมายออกมาควบคุม.....	94
4.3	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจ	
4.4	ประชามติของการเลือกตั้ง.....	96
4.3.1	แนวความคิดของนักวิชาการในประเด็นเกี่ยวกับมาตรการ ทางกฎหมายในการควบคุมผลการสำรวจประชามติ ของการเลือกตั้งช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง.....	96
4.3.2	แนวคิดของนักการเมืองในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรการ ทางกฎหมายในการควบคุมผลการสำรวจประชามติของ การเลือกตั้งช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง.....	96
4.3.3	แนวความคิดของผู้จัดการเลือกตั้งในประเด็นที่ว่าควรมี มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่การสำรวจ ประชามติของการเลือกตั้ง.....	98

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
4		
	4.3.4 แนวความคิดขององค์การเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบ การเมืองในประเด็นที่ว่าควรมีมาตรการทางกฎหมายใน การควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของ การเลือกตั้ง.....	99
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
	5.1 บทสรุป.....	102
	5.2 ข้อเสนอแนะ.....	106
	บรรณานุกรม.....	111
	ภาคผนวก.....	116
	ประวัติผู้เขียน.....	130

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการ สำรวจประชามติของการเลือกตั้ง
ชื่อนักศึกษา	นายอดิศร จันทรสวัสดิ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ดร.อัครเมศวร์ ทองนวล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2543

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงปัญหาการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง (2) เพื่อศึกษาผลกระทบจากการเผยแพร่การสำรวจประชามติว่ามีผลต่อการออกเสียงลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างไร (3) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่จะออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง และศึกษาโดยวิธีวิจัยเชิงเอกสารกับวิจัยเชิงสำรวจ

ผลการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศมีทั้งควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ และไม่ควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ โดยประเทศที่มีการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามตินั้น มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ควบคุม

สำหรับประเทศไทย จากการศึกษาได้ข้อสรุปว่า ผู้จัดการการเลือกตั้ง , นักการเมือง , นักวิชาการ , ผู้ทำการสำรวจประชามติ และองค์กรเอกชน มีความคิดเห็นดังนี้

- (1) การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติเป็นการชี้้นำ
- (2) มีความจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายออกมาควบคุม
- (3) มาตรการในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ควรมีองค์กรอิสระ

ขึ้นมาควบคุมในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติในช่วง 7 วันก่อนมีการเลือกตั้งและในวันเลือกตั้ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอว่า ควรที่จะมีมาตรการทางกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง โดยห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติในช่วงเวลา 7 วัน ก่อนการเลือกตั้งและในวันเลือกตั้ง ซึ่งรวมถึงการสำรวจประชามติหน้าหน่วยเลือกตั้งและควรที่จะให้มีองค์กรอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมการทำและการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งด้วย

Thesis Title "Measure of Law in Control of Publicizing The Result of Surveying Public Opinion on Election"
Name Mr.Adisorn Chantrasawatt
Thesis Advisor Assoc.Prof.Dr.Montree Rupsuwan
Co-thesis Advisor Dr.Akkharamet Thongnuan
Department Law
Academic year 2000

Abstract

The Objectives of the thesis are for (1) Study on problems of surveying public opinion on election, (2) Study on effect of publicizing the result of surveying public opinion to which how does it affect the election voting and (3) Study on measure of Law issuing to control publicizing the result of surveying public opinion on election. The study was conducted by ways of documentary and surveying researches.

The results of this study was found that there are both control and uncontrol of publicizing the result of surveying public opinion in abroad. Independent agency is set up by such country for the purpose of control publicizing the result of surveying public opinion.

As for Thailand, this thesis would like to submit the conclusion of this study that :

The points of view of election commission , politicians , academics, pollster and non-governmental organization are as follows :

- (1) Publicizing the result of surveying public opinion on election is inducement.
- (2) It is necessary to have measure of law to control.
- (3) Time duration of control publicizing the result of surveying public opinion should be at intervals before the election.

It is submitted that measure of law should be issued by prohibition publicizing the result of surveying public opinion on election within the period of 7 days before the election and also on the election day. This includes surveying public opinion at the front of voting booth. Additionally independent agency should be set up to

control the process and the publicizing the result of surveying public opinion on election.

DPU

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งจะมีอยู่หลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่สำคัญที่สุดคือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศแทนประชาชน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายออกมาควบคุมการแข่งขันการเลือกตั้งระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยกัน เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเสมอภาค

การสำรวจประชามติถือเป็นวิธีการหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนจำนวนหนึ่งว่าจะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ความสำคัญของการสำรวจประชามติจึงถือได้ว่ามีมากพอสมควร โดยอาจจะมีผลเป็นการชี้แนะการเลือกตั้งได้ถ้าหากมีการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติออกมาในช่วงก่อนการเลือกตั้งว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดจะได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งย่อมจะมีผลชี้แนะความคิดของประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามตินับได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม เสมอภาค และปลอดจากการชี้นำโดยสื่อต่าง ๆ

ในกรณีประเทศไทย เพิ่งจะเริ่มมีการสำรวจประชามติเกี่ยวกับการเลือกตั้งมาไม่นานนักคือประมาณ 15 ปี แต่กลับได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย จนทำให้เกิดสถาบันที่ทำการสำรวจประชามติเกี่ยวกับการเลือกตั้งหลายสถาบัน เช่น สวนดุสิตโพล, เอแบคโพล, มหาตไทยโพล, กสิกรโพล เป็นต้น และผู้ที่ทราบข่าวสารผลการสำรวจประชามติส่วนใหญ่มักจะมีทัศนคติต่อการสำรวจในทางบวกคือเห็นด้วยกับความน่าเชื่อถือ ความเป็นกลางของสถาบันที่จัดทำ จึงทำให้การสำรวจประชามติมีความสำคัญต่อการเลือกตั้งมากขึ้น เป็นผลทำให้การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติปลุกกระแสหรือชี้นำความคิดในการเมืองได้อย่างรวดเร็ว

การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติพิจารณาในด้านดีก็คือ ช่วยสร้างความน่าสนใจและเข้าใจให้แก่การเลือกตั้ง ซึ่งอาจชักชวนให้ประชาชนออกมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น แต่ในทางกลับกัน ประชาชนที่กำลังพิจารณาว่าจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด แต่ปรากฏว่าผู้ที่ตนอยากเลือกเป็นผู้ที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งตามผลการสำรวจประชามติก็อาจจะทำให้บุคคล

เหล่านี้มันไม่อยากจะออกไปลงคะแนนเลือกตั้งก็ได้ เพราะเห็นว่าเลือกตั้งไปก็พ่ายแพ้อยู่ดี ซึ่งในทำนองเดียวกัน ผู้ที่มีคะแนนนำในผลการสำรวจประชามติค่อนข้างมาก ประชาชนที่สนับสนุนอาจจะไม่ไปลงคะแนนเลือกตั้งให้ก็ได้ เพราะคิดว่าถึงอย่างไรก็ชนะอยู่แล้ว หรือประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ยังไม่ได้ตัดสินใจว่าจะเลือกใคร แต่ผลการสำรวจประชามติออกมาว่าใครชนะ บุคคลนั้นก็อาจจะตัดสินใจเลือกผู้ชนะตามผลการสำรวจที่เผยแพร่ออกมา ซึ่งเป็นไปตามหลัก Bandwagon effect¹ คือ เป็นการเปลี่ยนมติไปตามฝ่ายที่มีเสียงดัง ซึ่งถ้าหากไม่มีมาตรการทางกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติแล้ว ก็ย่อมจะทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในทางการเมืองขึ้นได้ และเป็นบ่อเกิดของความไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม และเสื่อมภาคในการเลือกตั้งได้

การสำรวจประชามติของการเลือกตั้งช่วงก่อนการเลือกตั้ง ถือได้ว่าเป็นข่าวสารทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งเผยแพร่ผ่านสื่อสารมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ จึงเป็นบ่อเกิดของความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในการเลือกตั้ง หรือแม้กระทั่งการสำรวจประชามติในเรื่องอื่น ๆ ก็มีผลกระทบต่อการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน เช่น การลงข่าวของหนังสือพิมพ์ว่า “โพลชี้กรณีหุ้น ชวน ไม่ไปรุ่งใส โดยมีใจความว่า วันที่ 20 ตุลาคม สำนักวิจัยเอแบคโพล มหาวิทยาลัยอีสต์แฮมป์ชัวร์ เสนอผลสำรวจเรื่อง “ทัศนคติของประชาชนกรณีหุ้นสหกรณ์สุราษฎร์ : เปรียบเทียบกลุ่มตัวอย่างชาว กรุงเทพมหานคร และแกนนำชุมชนต่างจังหวัด”² โดยสำรวจจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 2,624 ตัวอย่าง ระหว่างวันที่ 16-19 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งผลปรากฏว่าประชาชนมีทัศนคติเชิงลบต่อกลุ่มนักการเมือง กล่าวคือ

เมื่อถามว่าคิดอย่างไรที่กลุ่มนักการเมืองเข้าไปถือหุ้นในสหกรณ์สุราษฎร์ธานี ผลปรากฏว่าชาวกรุงเทพมหานครและแกนนำชุมชนในต่างจังหวัดเห็นว่าเป็นการกระทำที่ชอบธรรมในสัดส่วน ร้อยละ 10.4 และ 21.2 ไม่ชอบมาพากล ร้อยละ 47.1 และ 42.4 ไม่มีความเห็น ร้อยละ 42.5 และ 36.4

เมื่อถามว่ากลุ่มนักการเมืองที่เข้าไปถือหุ้นในสหกรณ์สุราษฎร์ฯ ชี้แจงข้อสงสัยชัดเจนหรือยัง ชาวกรุงเทพมหานครและแกนนำชุมชนต่างจังหวัด เห็นว่าชัดเจนแล้วร้อยละ 4.3 และ 7.9 ยังไม่ชัดเจนร้อยละ 66.2 และ 65.5 ไม่มีความคิดเห็น ร้อยละ 29.5 และ 26.6

¹ สเตียร์ หอมขจร. “มติมหาชนกับประชาธิปไตย.” คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2520. หน้า 141.

² หนังสือพิมพ์ข่าวสด ฉบับลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ.2543.

จากตัวอย่างข้างต้นนี้ ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่าประชาชนมีความคิดไปในทางลบต่อ กลุ่มนักรบการเมืองที่เข้าไปถือหุ่นในสหกรณ์สุราษฎร์ธานี กรณีอย่างนี้ทำให้คะแนนของพรรค ประชาธิปัตย์ตกต่ำ โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครผลของการเลือกตั้งก็ปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนว่า ชาวกรุงเทพไม่เลือกพรรคประชาธิปัตย์เข้ามามากเหมือนเดิม คือ พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือก ตั้งเข้ามาน้อยกว่าเดิมมาก ตรงกับผลของการสำรวจประชามติช่วงก่อนเลือกตั้งที่ทำนายว่าพรรค ไทยรักไทยจะชนะการเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาล

นอกจากนี้ การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งยังขัดกับหลักและ ทฤษฎีต่าง ๆ และยังมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งหลายประการ เช่น

1. ขัดแย้งต่อหลักเกณฑ์สำคัญของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย คือ หลักการ ลงคะแนนลับ ซึ่งต้องไม่มีใครทราบ ว่าเราหรือผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งจะลงคะแนนให้แก่ผู้ สมัครับเลือกตั้งคนใด แต่การเปิดเผยผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง เป็นการบ่งหรือ บอกว่าใครเป็นผู้ชนะซึ่งเท่ากับว่าเป็นการเปิดเผยว่าผู้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนั้น ลงคะแนนให้ แก่ผู้สมัครับเลือกตั้งคนใด

2. ทำให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง เกิดการเปลี่ยนแปลงความคิดไปตามผลการ สำรวจ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารที่ได้รับประกอบด้วย “ความกลัวถูกโดดเดี่ยวของปัจเจกบุคคล” ตามความคิดเห็นของ จอร์จ เฮอร์เบิร์ต มีด (George Herbert Mead) ที่ชี้ให้เห็นถึง “ความ สำคัญของบุคคลอื่น”³

3. การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งช่วงก่อนการเลือกตั้ง แม้จะมี ส่วนช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มขึ้น แต่ในทางกลับกัน ก็มีผลต่อการตัดสินใจ ของประชาชนที่อยากจะเลือกผู้สมัครับเลือกตั้งคนใดเมื่อปรากฏว่าผู้สมัครับเลือกตั้งรายนั้น เป็น ผู้พ่ายแพ้จากผลการสำรวจประชามติ ซึ่งอาจทำให้ประชาชนที่ต้องการสนับสนุนผู้สมัคร ับเลือกตั้งรายนั้น ไม่อยากออกไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก็ได้ เพราะเห็นว่าเลือกตั้งไปก็พ่าย แพ้อยู่ดี ในทำนองเดียวกัน ผู้ที่มีคะแนนนำในผลการสำรวจประชามติค่อนข้างมาก ประชาชนที่ สนับสนุนก็อาจไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็ได้ เพราะคิดว่าถึงอย่างไรก็ชนะอยู่แล้ว จึงไม่ไปใช้ สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

4. การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติโดยสื่อมวลชนนั้น ส่วนมากสื่อมวลชนมักจะ มองภาพของการเลือกตั้งเป็นเสมือนกีฬา จึงมีผลทำให้ประชาชนสนใจเฉพาะคู่ที่สูสีที่มีโอกาส ชนะเท่านั้น ส่วนผู้สมัครับเลือกตั้งคนอื่น ๆ ถือว่าแพ้ตั้งแต่ประกาศผลการสำรวจประชามติแล้ว

³ ธีธัญญ์ เหลืองวิสุทธิ. “โพล : การเมืองของการวิจัยเชิงสำรวจ” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย คณะ รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 22.

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง แพ้ตั้งแต่ก่อนการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยสื่อมวลชนจะเสนอข่าวคู่แข่ง
 ชนะที่ดูดีกว่าผู้ที่จะแพ้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง สนใจเฉพาะม้าในสายตา ส่วนม้านอกสายตาก็ไม่
 สนใจที่จะเสนอข่าว ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่น ๆ ที่เป็นม้านอกสายตา ไม่ได้ได้รับความเป็น
 ธรรมในการแข่งขัน

5. ทำให้เกิดปฏิกิริยาทางด้านจิตวิทยา 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 เกิดผลกระทบต่อผู้
 ที่ได้คะแนนน้อย (Underdog effect) กล่าวคือ เกิดอาการเห็นใจคนแพ้ หรืออาจไม่ไปลงคะแนน
 ให้เพราะกลัวว่าจะเป็นภาระลงคะแนนที่สูงเกินไป และรูปแบบที่ 2 ทำให้เกิดอาการพีเวอร์ คือเป็นที่
 นิยม อย่างล้นหลาม ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้คะแนนท่วมท้น (Bandwagon effect) ซึ่งเป็นไป
 ได้ทั้งการไปช่วยลงคะแนนให้แก่ผู้ทีชนะตามผลการสำรวจประชามติ หรือนักเหตตามข่าวสารทาง
 การเมืองที่ปรากฏอยู่ในผลการสำรวจประชามติ⁴

6. ทำให้เกิดการแข่งกันกันอย่างรุนแรง จนเป็นเหตุให้เกิด การซื้อสิทธิขายเสียง
7. เป็นเหตุให้เกิดการพ่นขันต่อ และก่อคดีอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้น

เมื่อทราบปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้แล้วประกอบกับการทำการสำรวจประชามติเกี่ยวกับ
 การเลือกตั้งในประเทศไทยได้รับความนิยมกันมากขึ้น โดยเฉพาะในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา
 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้เกิดการขยายตัวของทำการ
 สำรวจประชามติคือมีหลายสำนักหลายสถาบัน ทำการสำรวจประชามติเกี่ยวกับการเลือกตั้งและ
 เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ เพื่อที่จะให้ประชาชนใช้ประกอบการตัดสินใจในการเลือกตั้ง

เมื่อมีการทำการสำรวจประชามติจากหลายสำนักหลายสถาบันเกิดขึ้น และต่างก็แข่ง
 กันกันในการทำการสำรวจประชามติ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบผลของการสำรวจประชามติ
 ที่ออกมา ซึ่งมีทั้งเหมือนกันหรือขัดแย้งกันบ้าง ทำให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนได้ รวมทั้ง
 อาจจะมีการว่าจ้างให้ทำการสำรวจประชามติและบิดเบือนข้อมูลเพื่อหวังผลในการเลือกตั้งได้
 เช่นกัน

จากที่ทำการสำรวจประชามติมีผลกระทบต่อการศึกษา จึงควรที่จะศึกษาดูว่า
 ประเทศไทยควรที่จะมีมาตรการทางกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ
 ของการเลือกตั้งหรือไม่อย่างไร

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาประสงค์จะให้ความหมายของการสำรวจประชามติในการเลือกตั้งหมายถึงการสำรวจความนิยมของประชาชนในการเลือกตั้งเพื่อคาดคะเนผลการเลือกตั้ง

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาปัญหาจากการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง
- 2) เพื่อศึกษาผลกระทบจากการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติว่ามีผลต่อการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งอย่างไร
- 3) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

1.3 สมมติฐานการวิจัย

เนื่องจากการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง มีผลกระทบต่อการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน และทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการเลือกตั้งและเพื่อทำให้การเลือกตั้งเกิดขึ้นด้วยความเสมอภาค มีความเป็นธรรม โปร่งใส และบริสุทธิ์ยุติธรรมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศไทย โดยศึกษาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครระหว่าง พ.ศ. 2538 ถึงปัจจุบัน และศึกษาจากมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่มีการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ เช่น ประเทศเยอรมัน, แคนาดา, อินเดีย และฝรั่งเศส เป็นต้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

- 1) ศึกษาโดยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมจากเอกสาร บทความทางกฎหมาย ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ

2) ศึกษาโดยการสัมภาษณ์จากสถาบันสำรวจประชามติ นักวิชาการ นักการเมือง และประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบปัญหาจากการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง
- 2) ทำให้ทราบผลกระทบจากการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติว่ามีผลต่อการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งอย่างไร
- 3) ทำให้ได้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการสำรวจประชามติ

2.1 การเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย

การศึกษาถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการศึกษาระบบประชาธิปไตย ประชาธิปไตยที่แท้จริงคืออะไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือมีที่มาจากประชาชนเพียงใด คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้มิได้หมายความเฉพาะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น คนรวย คนจน เจ้าของที่ดิน คนงาน ชาวไร่ หรือชาวนาเท่านั้น แต่หมายถึงปวงชนทั้งชาติไม่ว่าจะเป็นคนยากดีมีจนอย่างไร หรือประกอบอาชีพใดก็ตาม ปวงชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบ ในการปกครองร่วมกันและอย่างเสมอภาคกัน¹

สาระสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็น การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยวิถีทางใดวิถีทางหนึ่ง กล่าวคือประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในสิทธิและเสรีภาพนั้น และมีสิทธิและเสรีภาพส่วนตัวในการปกครองบ้านเมืองด้วยตนเอง สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ โดยถือเสียงข้างมากเป็นสำคัญ ดังมีสุภาษิตกฎหมายโรมันที่ว่า “เสียงประชาชนคือเสียงสวรรค์”² (Vox dei, vox populi; the voice of the people in the voice of God) แต่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องอยู่ภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ส่วนในด้านความเสมอภาคนั้น หมายถึง บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเสมอภาคกันประกอบกับหลักนิติธรรม³ (rule of law) ที่กล่าวว่า บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย บุคคลจะต้องรับโทษเมื่อมีการกระทำความผิดอันใดเมื่อมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดีไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนด้วยกันเองก็ดี และศาลปกครองในคดีระหว่างเอกชนกับรัฐก็ดี

¹ ธานินทร์ กรัยวิเชียร. ระบบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : กรมวิชาการพิมพ์, 2520, หน้า 1.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

การปกครองระบอบประชาธิปไตย แยกได้เป็น 2 ประเภท คือประชาธิปไตยโดยตรงกับ
ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน

ประชาธิปไตยโดยตรง เป็นการปกครองที่ราษฎรลงคะแนนเสียงในรัฐกิจโดยตรงโดย
ไม่มีการเลือกตั้ง ไม่เป็นที่นิยมในปัจจุบัน

ส่วนประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

1) การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยทางผู้แทนอย่างแท้
จริงหรืออย่างบริสุทธิ์ (Government representative pure) คือ การที่ราษฎรเลือกผู้แทนเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนราษฎรเหล่านั้น

2) การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางกึ่งผู้แทน (Government semi representative) เป็นการปกครองที่ให้อำนาจวินิจฉัยเด็ดขาดอยู่กับผู้แทนราษฎร แต่ผู้แทนราษฎรจะออกกฎหมายต่าง ๆ มาใช้บังคับกับราษฎรนั้น ๆ ย่อมต้องฟังกระแสหรือความต้องการของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ การออกกฎหมายต่าง ๆ ที่มีการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่จะมีการลงมติผู้แทนจะยอมรับฟังการแสดงเจตนาของราษฎรในเรื่องนั้น ๆ ด้วยเพราะการแสดงเจตนาของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีอิทธิพลอยู่เหนือการวินิจฉัยตกลงใจของผู้แทนเป็นอย่างมาก⁴ เช่น พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2541 ซึ่งรัฐบาลจะให้ราษฎรทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น จึงเป็นการปรับเปลี่ยนวิถีคิดของผู้แทนเพื่อให้สอดคล้องกับการแสดงเจตนาของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือฝ่าฝืนความปรารถนาของราษฎรและเป็นที่มาของระบอบประชาธิปไตยโดยทางกึ่งผู้แทน⁵

2.1.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

ความหมายของการเลือกตั้ง หมายถึง กรณีที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลาย ๆ คน หรือเลือกบัญญัติรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญญัติหนึ่งจากบัญญัติรายชื่อหลายบัญญัติเพื่อให้กระทำการอันใดอันหนึ่ง เช่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน เพื่อออกกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นในสภาผู้แทนราษฎร⁶

⁴ จูติพร ชำน้ำคู้. "หลักประชาธิปไตย โดยทางผู้แทนกับระบบพรรคการเมืองไทย" วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย คณະนิคศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2540. หน้า 6.

⁵ "ภาษี" หนังสือพิมพ์ เดลินิวส์. ฉบับที่ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2541. หน้า 16.

⁶ หยุค แสงอุทัย. หลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เพชรสยาม, 2512, หน้า 2.

2.1.2 องค์ประกอบสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งนั้นย่อมประกอบด้วย บุคคล ผู้อาสาสมัครเสนอตัวให้ประชาชน เลือกเรียกว่า “ผู้สมัครรับเลือกตั้ง” และผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกบุคคลที่สมัครเข้ารับเลือกตั้ง เรียกว่า “ผู้เลือกตั้ง”

1) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (candidates) จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง จึงไม่ได้หมายความว่าประชาชนทุกคนจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เสมอไป เหตุผลในการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ก็เพื่อที่จะให้ได้บุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน บทกฎหมายในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะประกอบด้วย

(1) สัญชาติ ซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นบุคคลที่มีสัญชาติของประเทศนั้น ๆ และส่วนใหญ่จะกำหนดว่าต้องได้สัญชาตินั้นมาโดยกำเนิด ไม่ใช่ได้มาโดยการโอนสัญชาติเพื่อเป็นหลักประกันว่าอำนาจอธิปไตยของประเทศจะไม่ตกอยู่ในมือของคนชาติอื่น

(2) อายุ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้บุคคลที่มีความเป็นผู้ใหญ่ (adult) พอที่จะเป็นผู้แทนของตนเข้ามาดำเนินกิจการของประเทศ

(3) ความรู้พื้นฐาน เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่มาดำเนินการของประเทศแทนประชาชนจะมีความรู้ ความสามารถดีพอ นอกจากนี้ก็ยังมีข้อกำหนดอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับบุคลิกภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งหมายถึง การไม่เป็นบุคคลที่สังคมรังเกียจทั้งในเรื่องของโรคติดต่อ และความประพฤติ บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้นจึงจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้งได้

2) ผู้เลือกตั้ง (voters) หมายถึง ประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง บทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งจะกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้เช่นกัน ซึ่งหลักการสำคัญ ๆ ได้แก่

(1) สิทธิทั่วไปในการเลือกตั้ง (universal suffrage) หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเท่ากันโดยไม่มีข้อจำกัดทางเพศ ระบบการปกครองโดยตัวแทนประชาชนที่ได้มาโดยความเห็นชอบของประชาชนซึ่งเป็นที่มาของอำนาจอธิปไตยนั้น จะได้ผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่า การมีสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชน ชายและหญิงควรมีความเท่าเทียมกัน ในอดีตเพศหญิงถูกกีดกันมิให้สิทธิเท่าเทียมกับชายในการออกเสียงเลือกตั้ง และบางสังคม

ถือว่า เรื่องการเมืองเป็นเรื่องของผู้ชาย จนกระทั่งต้นศตวรรษที่ 20 จึงได้มีการให้สิทธิพิเศษหญิงในการเลือกตั้งเท่าเทียมกับเพศชาย

(2) เกณฑ์อายุ แม้ว่าหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จะพยายามขจัดปัญหาเรื่องความไม่เท่าเทียมกันในการมีสิทธิการเลือกตั้งให้น้อยที่สุดก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับสิทธิในการเลือกตั้ง คือ เกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งในแต่ละประเทศได้กำหนดไว้แตกต่างกันออกไป โดยปกติถือความเป็นผู้ใหญ่ หรือเกณฑ์อายุเฉลี่ยของบุคคลที่สามารถเสียภาษีให้แก่รัฐได้ และสามารถใช้วิจารณญาณในทางการเมืองได้ เป็นองค์ประกอบของการกำหนดเกณฑ์ และในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาบรรดาประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย ได้มีความเห็นร่วมกันว่าเกณฑ์อายุต่ำสุดควรจะเป็น 18 ปี ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปจะพบว่านานาประเทศถือเกณฑ์อายุระหว่าง 18-21 ปี เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ ปากีสถาน อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา กำหนดเกณฑ์อายุไว้เป็น 18 ปี สำหรับเกณฑ์อายุ 19 ปี มีประเทศเดียวคือ ออสเตรเลีย ประเทศที่กำหนดเกณฑ์อายุเป็น 20 ปี มีหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ ตุนิเซีย สำหรับประเทศ เบลเยียม คามารูน อินเดีย เกาหลี ไอเวอรีโคสต์ คูเวต มาเลเซีย มอริเชียส และสเปน ได้กำหนดเกณฑ์อายุไว้เป็น 21 ปี

(3) สัญชาติ ในทำนองเดียวกับสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง หลายประเทศมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิในการเลือกตั้งในเรื่องของความเป็นพลเมืองหรือสัญชาติ โดยกำหนดเป็นหลักว่าบุคคลมีสัญชาติใดก็มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งของประเทศนั้น

2.1.3 หลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้ง

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งมี 5 ประการ คือ

1) หลักอิสระแห่งการเลือกตั้งอย่างแท้จริง หมายถึง การเลือกตั้งที่ปราศจากการกดขี่บังคับ จ้างวานหรือใช้อิทธิพลใด ๆ และต้องกระทำโดยโปร่งใส ไม่คดโกงในการเลือกตั้ง ทั้งฝ่ายราษฎรและฝ่ายรัฐ

2) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (periodic election) หมายความว่าต้องมีกำหนดระยะเวลาแน่นอนว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ในปี เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการเลือกตั้งทุก ๆ 4 ปี

3) หลักการออกเสียงโดยทั่วไป (universal suffrage) หมายความว่า การให้บุคคลลงคะแนนเสียง โดยไม่จำกัดเพศ เว้นแต่ข้อเท็จจริงที่รับรองกันอยู่ทั่วไป ที่ไม่ให้สิทธิเลือกตั้ง

แม่เด็ก บุคคลวิกลจริต หรือผู้มีจิตบกพร่อง ผู้ที่ต้องโทษจำคุกมาแล้วและพ้นโทษมายังไม่เกินกำหนดเวลาที่กำหนดไว้

4) หลักการลงคะแนนเสียงลับ (secret vote) คือ การตัดสินใจลงคะแนนเสียงด้วยตนเองโดยไม่มีผู้ใดทราบ นอกจากเจ้าตัวผู้ลงคะแนนเสียงว่าลงคะแนนให้กับผู้ใด

5) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (equal suffrage) คือ การที่ราษฎรหนึ่งคนมีคะแนนเสียงเพียงหนึ่งเสียง และคะแนนเสียงของทุกคนมีค่าเท่าเทียมกัน

2.1.4 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

ความสำคัญของการเลือกตั้งตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีดังนี้

1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนจะเป็นไปโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทน ซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ

2) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค

3) เจตนาของประชากรจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงคตินี้จะต้องแสดงออกทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และการลงคะแนนลับหรือลงคะแนนโดยอิสระทำนองเดียวกัน⁷

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคทางการเมือง

หลักความเสมอภาคทางการเมือง (Principle of Political Equality) มีที่มาจากลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งเสนอว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรี และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม จะปรากฏตัวออกมาให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ในรูปของความสามารถของมนุษย์ ในอันที่จะกำหนดชะตากรรมของตนได้ด้วยตนเอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจึงได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ให้แก่ราษฎร เพื่อให้ราษฎรแต่ละคนใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตน ทั้งในทางกายภาพและในทางจิตใจได้ตามใจปรารถนา

เมื่อพิจารณาจากการกำเนิดของสิทธิและเสรีภาพ ก็อาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ สิทธิมนุษยชน (Human rights) ซึ่งถือกันว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพที่เป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ และไม่อาจถูกพรากไปจากราษฎรได้โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของราษฎร เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพในทางความคิดและการแสดงออก

⁷ เรืองเดี๋ยวกัน, หน้า 10.

ซึ่งความคิด สิทธิในทรัพย์สิน ฯลฯ และสิทธิของพลเมือง (Citizen's right) ซึ่งแท้ที่จริงแล้วก็คือ สิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ หรือสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองต่าง ๆ เช่น สิทธิเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง นั่นเอง⁸

หลักของความเสมอภาคทางการเมืองนั้นถือเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมิได้มีความหมายเพียงแต่การรับรองในสิทธิของประชาชนในการเลือกตั้งเท่านั้น (right to vote) แต่รวมไปถึงว่าจะแนบเสียงแต่ละคนนั้นจะต้องมีค่าเท่ากัน (equal values) อีกด้วย ดังที่รับรองในมาตรา 3 ของ Charter of Rights and Freedoms

ในคดี Harper v. Virginia State Board ศาลสูงสุดแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้พิพากษาว่า “ความมั่งคั่ง เช่นเดียวกับเชื้อชาติ ความเชื่อทางศาสนา หรือสีผิว หาได้เกี่ยวข้องกับ การที่บุคคลใดจะออกเสียงเลือกตั้ง ข้อจำกัดใดๆซึ่งวางอยู่บนรากฐานของความมั่งคั่งร่ำรวย หรือ ทรัพย์สินสมบัติหรือสิ่งอื่นใดทำนองเดียวกัน ย่อมไม่อาจยอมรับได้ ดังนั้นข้อกำหนดคุณสมบัติ (voters' qualification) ในการที่บุคคลจะออกเสียงเลือกตั้งจะต้องร่ำรวยหรือต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนมาก จึงไม่ถูกต้อง...”⁹

แต่หลักความเสมอภาคทางการเมืองยังครอบคลุมไปถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในทางการเมือง (right to participate in government) นั้นหมายความว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในการที่จะสมัครรับเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ดังในคดี Bullock v. Carter ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาพิพากษาว่าบทบัญญัติในกฎหมายของรัฐ Texas ซึ่งกำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องจ่ายเงินค่าสมัครตามกฎหมายของรัฐ Texas ซึ่งกำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงเกินไปเป็นโมฆะ เนื่องจากเป็นการตัดโอกาสให้บุคคลโดยทั่วไป ไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้”¹⁰

นอกจากนี้ สิทธิที่จะได้รับความเสมอภาคทางการเมือง และสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง ยังมีความหมายรวมไปถึงสิทธิที่จะเข้าสมัครรับเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่น และยังหมายรวมไปถึง สิทธิที่จะได้รับการประกัน ความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกันในการเลือก

⁸ วรพจน์ วิศุทธิ์พิชญ์. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538, หน้า 7-9.

⁹ 383 US 663 (1966)

¹⁰ 405 US 134 (1972)

ตั้ง (right of equal opportunity to secure election) และเป็นเหตุผลสำคัญในการที่สังคมประชาธิปไตยทั้งหลายจะต้องกำหนดมาตรการมิให้บุคคลที่มีอำนาจหรือฐานะเศรษฐกิจดีกว่าเขาเปรียบบุคคลอื่น¹¹

ทฤษฎีว่าด้วยการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกันประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน และ ประการที่สอง จะต้องมีการซึ่งจะเป็นหลักประกันได้ว่า จะกำจัดอิทธิพลทางการเงิน (Elimination of financial influence) ให้พ้นไปจากกระบวนการแข่งขัน เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ

- 1) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมือง จะต้องมียกเว้นเพียงพอที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและดำรงไว้ซึ่งองค์กรในระหว่างหาเสียงเลือกตั้งนั้น
- 2) ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองจะต้องสามารถเข้าถึงสื่อที่ใช้ในการเผยแพร่นโยบายทางการเมืองของตนในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
- 3) แม้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองจะได้รับการบริจาคเงิน มากน้อยต่างกันระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง แต่ไม่มีบุคคลใดหรือพรรคการเมืองใดจะสามารถใช้จ่ายเงินนั้นเหนือกว่าบุคคลอื่นในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง

หลักความเท่าเทียมกันในโอกาสทางการเมือง เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในประเทศต่าง ๆ และก่อให้เกิดผลทางปฏิบัติต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมือง อันได้แก่ การที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง การที่จะต้องจำกัดเพดานค่าใช้จ่ายสูงสุดระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การจำกัดเงินที่จะบริจาค รวมไปถึงจำนวนเงินที่รัฐจัดสรรให้แก่พรรคการเมือง ในการใช้สื่อวิทยุโทรทัศน์ให้แก่พรรคการเมือง และสาธารณูปโภคต่าง ๆ และการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติก่อนถึงวันเลือกตั้ง เป็นต้น

¹¹ K.D. Ewing. Money, Politics, and Law. Oxford. Clarendon Press : Oxford.1992, P. 14-

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการสำรวจประชามติ

การสำรวจประชามติ (Public Opinion Poll) เป็นแนวความคิดที่ได้รับความนิยมเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับปฏิบัติกันอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกา¹² โดยนำมาใช้เพื่อการหยั่งมิตมหาชนในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องที่สำคัญ คือ การเลือกตั้ง โดยมีประวัติความเป็นมาดังนี้

การสำรวจประชามติด้วยการหยั่งเสียงหรือการวัดประชามติ ได้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 19 ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ริเริ่มทำคือ หนังสือพิมพ์ ฮาร์ริสเบิร์ก แพนซิลวาเนีย (Harrisburg Pennsylvania) ในปี ค.ศ. 1824 โดยใช้วิธีที่เรียกว่า สตรอว์โหวท (straw vote) คือ การทดลองออกเสียง โดยส่งผู้สื่อข่าวออกไปสอบถามความนิยมของประชาชนต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และได้ตีพิมพ์ผลสำรวจนั้น ในเวลาต่อมาหนังสือพิมพ์ฉบับอื่น ๆ ก็ได้ทำการสำรวจและตีพิมพ์ผลสำรวจนั้น ๆ เหมือนกัน จนกลายเป็นข่าวคือ ผลของการสำรวจเป็นที่น่าสนใจของสาธารณชนอย่างมาก

วิธีการในการทำ การทดลองออกเสียง (straw vote) คือ การรวบรวมคำตอบจากคำถามเดียวกันของผู้คนจำนวนมาก โดยไม่ต้องคำนึงถึงการสุ่มตัวอย่าง วิธีการเลือกตั้งอย่าง และการเก็บข้อมูลก็ใช้วิธีสัมภาษณ์ผู้โดยสารบนขบวนรถไฟขณะเดินทาง หรือ สัมภาษณ์ผู้โดยสารที่ลงจากรถไฟ

การทดลองออกเสียงที่ได้รับความนิยมหรือมีชื่อเสียงมากที่สุดคือ การทดลองออกเสียง ที่ดำเนินการโดยวารสารลิตเทอเรารี ไดเจสท์ (literary digest) คือ ในราวปี ค.ศ. 1916-1936 วารสารลิตเทอเรารีไดเจสท์ ได้พิมพ์บัตรลงคะแนนเป็นล้าน ๆ ใบ ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ในระยะเริ่มต้นได้ส่งไปยังผู้อ่านที่เป็นสมาชิกเพื่อให้ออกกลับมาอยู่ที่ทำการวารสารลิตเทอเรารี ไดเจสท์ ว่านิยมผู้สมัครคนใด ต่อมาก็ขยายการสำรวจโดยขยายจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามโดยการส่งไปรษณีย์บัตรลงคะแนนไปสู่ประชาชน ชื่อเสียงของลิตเทอเรารี ไดเจสท์ ได้โด่งดังมากขึ้นและปัจจุบันก็สนใจที่จะทำนายผลการเลือกตั้งมากขึ้น เพราะเขาทำนายการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1920, 1924, 1928, 1932 ได้อย่างถูกต้อง

ต่อมาปี 1936 ลิตเทอเรารี ไดเจสท์ ได้ส่งบัตรลงคะแนนถึง 10 ล้านใบ ไปยังครัวเรือนทั่วประเทศตามรายชื่อในสมุดโทรศัพท์ ทะเบียนรถยนต์ เพื่อสอบถามถึงความนิยมระหว่างอัลฟ แลนดอน (Alf Landon) ผู้สมัครจากพรรครีพับลิกัน กับ แฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) มีประชาชนส่งบัตรลงคะแนนกลับมามากกว่า 2 ล้านใบ ไดเจสท์ทำนายว่า แลนดอน

¹² อานนท์ อาภาภิรม. รัฐศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ โอเคเนชั่นโตร์, 2528, หน้า 162.

จะชนะ 57 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่ กัลลัป (Gallup) ได้คาดการณ์ว่า โพลของวารสารไคเจสท์จะผิดพลาด โดยมีอีกสองสำนัก คือ ครอสลีย์ (Crossley) กับ โรเปอร์ (Roper) เห็นด้วยกับ กัลลัป ซึ่งทั้งสามสำนักดำเนินการเก็บข้อมูลแตกต่างจากสตรอไวท โดยคาดการณ์ว่ารูสเวลท์จะได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดี ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่ารูสเวลท์เป็นผู้ชนะ โดยวารสารไคเจสท์ทำนายผิดพลาดไปถึง 19 เปอร์เซ็นต์ ทำให้วารสารไคเจสท์ และการทดลองออกเสียงได้ปิดตัวลงในปีต่อมา

จากความล้มเหลวของสตรอไวท ที่ดำเนินการโดยวารสารไคเจสท์ ในปี 1936 อันมีสาเหตุสำคัญมาจาก วิธีการดำเนินการสำรวจที่ไม่เป็นวิทยาศาสตร์ แต่เกิดจากการสุ่มตัวอย่างมากเกินไป ดังนั้น ในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ จึงมีการนำเทคนิคการสุ่มตัวอย่าง (Random sampling) ของกัลลัป มาใช้ โดยใช้ครั้งแรกในเดือนตุลาคม 1935 โดยผ่านสถาบัน AIPO (American Institute of Public Opinion) ที่กัลลัปเป็นผู้ก่อตั้งขึ้น โดยอาศัยความรู้จากวิชาชีพเดิมของเขาคือการวิจัยโฆษณาที่ยังแอนดรูว์บีแคน (Young and Rubican) และวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของกัลลัป ซึ่งเสนอวิธีการตรวจสอบผู้อ่านหนังสือพิมพ์ ที่ทดสอบว่าจะอะไรคือสิ่งที่ผู้อ่านสนใจในหนังสือพิมพ์

ยุคของกัลลัป เรียกว่า ยุคการจัดทำการสำรวจประชามติแบบวิทยาศาสตร์ หรือเรียกสั้น ๆ ว่า โพล (Poll) โดยนายกัลลัปได้ทำนายผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกาได้อย่างถูกต้อง ในปี 1940 และปี 1944 แต่ในการเลือกตั้งปี 1948 ก็เกิดปัญหาคือ เกิดประวัติศาสตร์ซ้ำรอยขึ้น กล่าวคือ การทำนายในผลของโพล ที่นายกัลลัปทำการสำรวจนั้นไม่ถูกต้อง โดยโพล ของนายกัลลัป โรเจอร์ และครอสลีย์ ต่างทำนายว่า ดิวอี้ (Dewey) จะได้รับชัยชนะเหนือประธานาธิบดีทรูแมน (Truman) โดยพวกเขาทำนายว่า ดิวอี้ จะนำประมาณร้อยละ 5 แต่ผลของการเลือกตั้งกลับปรากฏว่า ประธานาธิบดีทรูแมนชนะมากกว่าร้อยละ 5 เมื่อผลของโพลตรงข้ามกับความเป็นจริง ทำให้นักหนังสือพิมพ์เกิดวิกฤติศรัทธาต่อโพลและผู้ดำเนินการวิจัย เนื่องจากหนังสือพิมพ์เป็นผู้อุปถัมภ์ ทำให้มีการปรับปรุงการทำโพลอย่างมากมาย

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดสถาบันระหว่างประเทศที่ส่งเสริมการค้นคว้าวิจัยในเรื่องมติมหาชนอยู่ 2 สถาบัน กล่าวคือ

- 1) Institute for International Social Research, International Research

Associates. Inc.

2) World Association for Public Opinion Research โดยตั้งขึ้นปี 1947 มีสมาชิก 40 กว่าประเทศ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ เมือง Montreal ในประเทศ Canada โดยมีการปฏิบัติงานร่วมกับ UNESCO และ โดยมีการจัดการประชุมสัมมนาทั้งกลุ่ม American Association for Public Opinion Research แห่งมหาวิทยาลัย Columbia และ European Society for Opinion and Marketing Research ของทวีปยุโรป เป็นประจำทุกปี ทำให้โพลมีการพัฒนาโดยใช้วิธีการวิเคราะห์วิชาการสู่ตัวอย่างตลอดจนปัญหาและเทคนิคต่าง ๆ เพื่อผลของการสำรวจประชามติ ถูกต้องแม่นยำมากยิ่งขึ้น หากสนใจรายละเอียดเรื่องประวัติความเป็นมาของการสำรวจประชามติ โปรดดูในหนังสือประชาธิปไตยกับการวัดมติมหาชน หน้า 21-43¹³

เมื่อเราทราบประวัติความเป็นมาของการสำรวจประชามติแล้ว ควรที่จะศึกษาต่อถึงความหมายของการสำรวจประชามติด้วยว่าคืออะไร หรือการสำรวจประชามติมีความหมายอย่างไร แบ่งออกเป็นกี่ประเภท และมีความสำคัญอย่างไร

2.3.1 ความหมายของการสำรวจประชามติ

การสำรวจประชามติ (Public Opinion Poll) หมายถึง การตรวจสอบหรือค้นหาความคิดเห็นของประชาชนหรือประชาชนมีผลได้ผลเสียร่วมอยู่ และเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อสังคมที่ตนอาศัยอยู่ และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเป็นไปในเวลาที่เรื่องนั้นกำลังเป็นที่สนใจของประชาชน¹⁴

คำว่า “ประชามติ” มีผู้ให้ความหมายไว้หลายคน เช่น

เบอร์นาร์ด ซี เฮนเนสซี (Bernard C. Hennessey) กล่าวว่า ประชามติ คือ องค์ประกอบความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่แสดงออกโดยกลุ่มบุคคล ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง¹⁵

โรเบิร์ต ที. ไรลีย์ (Robert T. Reily) กล่าวว่า ประชามติเป็นผลรวมความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งแสดงออกถึงทัศนคติ ความรู้สึกนึกคิด และความเชื่อที่ยึดถือร่วมกันของ

¹³ สวัสดิ์ สุคนธรังษี. ประชาธิปไตยกับการวัดมติมหาชน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, 2518, หน้า 21-43.

¹⁴ ชนิษฐา ไชยสัจย์. “ทัศนคติของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ที่มีต่อการสำรวจประชามติ : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 17 พฤศจิกายน 2539.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะวารสารศาสตร์ และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2540, หน้า 14.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

สมาชิกหรือกลุ่มประชาคมในสังคมต่อประเด็นปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวม โดยมีประโยชน์ร่วมกัน¹⁶

คำว่า “Public Opinion” เป็นคำที่มาจากภาษาอังกฤษ เมื่อนำมาใช้ในภาษาไทยจึงอาจมีใ้ช้อยู่หลายคำ เช่น ประชามติ มติมหาชน หรือ สาธารณมติ เป็นต้น ซึ่งคำดังกล่าวมีความหมายคล้ายคลึงกัน แต่อาจมีจุดเน้นที่แตกต่างกันคือ

ประชามติ หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลแต่ละคน (Personal Opinion) ซึ่งเป็นที่รับรองโดยหมู่คนจำนวนหนึ่งในทางสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมือง¹⁷

มติมหาชน หมายถึง ความคิดเห็นอย่างกว้างขวางของชนหมู่มากเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง¹⁸

สาธารณมติ หมายถึง ความคิดของประชาชนโดยทั่วไปในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง¹⁹

คำว่า “Poll” มาจากคำว่า “Polle” ซึ่งเป็นภาษาอังกฤษที่นิยมใช้กันในสมัยกลาง มีความหมายว่า “ส่วนที่อยู่บนยอดของศีรษะ” แต่ความหมายที่เป็นทางการ หมายถึง วิธีการสำรวจประชามติอย่างเป็นทางการ²⁰

คำว่า “Poll” เดิมหมายถึง “หัว” (Head) ดังนั้น บุคคลที่ถูกสัมภาษณ์จึงหมายถึงรายชื่อหรือระเบียบจำนวนบุคคลของสาธารณชน หรือหมายถึงการยืนยันความรู้สึกหรือความเห็นของสมาชิกของสาธารณชน²¹

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ จะใช้คำว่า การสำรวจประชามติ เนื่องจากเป็นคำที่เข้าใจง่าย และนิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷ เกษม อุทยานิน. *ความรู้เกี่ยวกับรัฐศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, 2511, หน้า 86.

¹⁸ นฤพนธ์ เศรษฐสุวรรณ. “บทบาทการสำรวจประชามติในฐานะข่าวสารการเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2533.” *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2533, หน้า 14.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

²⁰ พันธ์ เศษจรรยาและคณะ. *แนวคิดหลักนิติศาสตร์*. พิมพ์ครั้งที่ 5. สำนักพิมพ์ข้าวฟ่าง, 2541, หน้า 233.

²¹ สุชุม เฉลยทรัพย์ .“โพล” (Poll) ศึกษากรณี : *สวนดุสิตโพล*. สถาบันราชภัฏสวนดุสิต. 2543, หน้า 13.

ทั้งนี้ประชามติ มีอยู่ 5 อย่างด้วยกันคือ

1) ประเด็นหรือปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นที่สนใจของส่วนรวมหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวมในสังคมนั้น ๆ ซึ่งหมายถึง ประเด็นปัญหาที่มีข้อความคิดเห็นที่ขัดแย้งกัน คือ ต้องมีฝ่ายที่เห็นด้วยกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย และยังไม่เป็นที่ยุติ

2) สาธารณชน (public) ซึ่งประกอบด้วย ประเภทหรือ กลุ่มของสาธารณชน จำนวน สาธารณชนและลักษณะของสาธารณชน

(1) ประเภทหรือกลุ่มของสาธารณชน เพราะประเด็นหรือปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้เกิดขึ้นกับทุกคนเหมือน ๆ กัน ปัญหาแต่ละปัญหาก็กจะเกี่ยวข้องกับเฉพาะกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น การห้ามเด็กอายุ 18 ปี เข้าไปในสถานบันเทิง ก็เป็นปัญหาเฉพาะผู้มีอายุ ต่ำกว่า 18 ปี เท่านั้น ฯลฯ

ก. สาธารณชนผู้เกี่ยวข้องอาศัยประเด็น คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาโดยตรง

ข. สาธารณชนทั่วไป คือ ผู้สนใจในประเด็นปัญหา แต่มิได้เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย

ค. สาธารณชนผู้ไม่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหา คือ ผู้ที่ไม่ได้อยู่ในความหมายของประชามติ

(2) จำนวนสาธารณชน คือ จำนวนประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นปัญหาตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป

(3) ลักษณะของสาธารณชน แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท

ก. เป็นบุคคลที่ไม่เคยรู้จักกันมาก่อน หรือรู้จักกันอย่างผิวเผินในสังคม

ข. เป็นบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม

ค. ไม่มีใครเป็นผู้นำที่แท้จริงในเวลาที่มีการแสดงประชามติ

3) มติ (opinions) คือ การแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาหรือประเด็นหนึ่งประเด็นใด ในหมู่สาธารณชน ซึ่งจะมี 2 ฝ่าย เสมอ คือ ฝ่ายที่เห็นด้วย และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย และมติฝ่ายที่มีเสียงข้างมากถือเป็นยุติ

4) การแสดงออกซึ่งมติ มีได้หลายทาง เช่น การเขียน การพูด การชุมนุม หรือการเดินขบวนประท้วง เป็นต้น

5) เวลา (time) คือ เวลาแสดงประชามติ ของประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน

การสำรวจประชามติ กับ การลงประชามติ มีความหมายแตกต่างกันดังนี้

การสำรวจประชามติ หมายถึง การแสวงหา ค้นหา ตรวจสอบ หาคำตอบ ถึงความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ในการแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในที่แห่งหนึ่ง การลงประชามติ (referendum) เป็นการลงมติของประชาชน ตามที่รัฐกำหนดให้ออกเสียง²² เช่น การลงมติการวางท่อส่งก๊าซ ที่จังหวัดสงขลา เป็นต้น

2.3.2 ความสำคัญของการสำรวจประชามติ

การสำรวจประชามติ ต้องมาจากประชาชนที่หลากหลายความคิดเห็น เพศ อายุ การศึกษา ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีรากฐานมาจากอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ประชามติ จึงมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่การปกครอง เพื่อให้อยู่ร่วมกันโดยสันติวิธี เช่น รัฐบาล จำเป็นต้องรับฟัง ประชามติของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายและบริหารเพื่อให้สมประโยชน์แก่สาธารณชนมากที่สุด โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง มักจะมีการสำรวจประชามติในกรณีที่มีปัญหาหรือประเด็น เช่น การเลือกตั้ง เป็นต้น แต่ความสำคัญของการสำรวจประชามติ ย่อมเกิดขึ้นหรือมีขึ้นต่อเมื่อการสำรวจประชามตินั้น ให้ผลคำตอบที่ถูกต้อง แม่นยำ และเชื่อถือได้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่จะได้มาซึ่งประชามติที่ถูกต้อง มีการสุ่มตัวอย่างที่ดี และใช้วิธีการรวบรวม พร้อมทั้งการวิเคราะห์คำตอบของสาธารณชนที่เลือกไว้แล้ว ตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการและผลของคำตอบ ที่ได้จากการสำรวจ ซึ่งผ่านขั้นตอนและวิธีการตามหลักวิชาการนั้นแล้วก็คือ แนวโน้มความต้องการของประชาชนหรือมหาชน อันจะเป็นข้อมูลหรือเครื่องมือช่วยในการประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือวิธีดำเนินการใด ๆ ของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่ง เดวิด เอสตัน (David Easton) ได้กล่าวไว้ว่า บทบาทการสำรวจประชามติในระบบการเมืองจะมีลักษณะเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ของระบบ โดยนำความคิดเห็นของประชาชนทั้งในลักษณะของการสนับสนุน (support) และข้อเรียกร้อง (demand) ต่าง ๆ เข้าสู่ระบบการเมือง โดยจะมีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ และความราบรื่นของระบบการปกครอง²³

²² เสถียร หอมขจร. "มติมหาชนกับประชาธิปไตย." เอกสารประกอบคำบรรยายคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520, หน้า 31-34.

²³ พรเพ็ญ วโรภาส. "การมองบทบาทตนเองและการรับฟังมติมหาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้ง เมื่อ 2 กรกฎาคม 2538." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, หน้า 30.

ส่วนกลับเห็นความสำคัญต่อการสำรวจประชามติดังนี้ คือ การสำรวจประชามติ เป็นเพียงเครื่องมือในการประกอบการตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดของฝ่ายที่มีอำนาจในการปกครอง เพื่อยืนยันอำนาจของกลุ่มอิทธิพลและแสดงให้เห็นทราบถึง ความสนใจของสาธารณชนที่มีต่อการเลือกตั้งไว้ว่ามีอย่างไร เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชนต่อไป²⁴

2.3.3 ขั้นตอนการทำและการดำเนินการสำรวจประชามติ

การสำรวจประชามติอาศัยการวิจัยแบบการสำรวจเป็นสำคัญโดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

- 1) การเลือกสุ่มตัวอย่าง โดยการเลือกสุ่มตัวอย่างมี 4 แบบ
 - (1) การสุ่มตัวอย่างทั่วไป
 - (2) การสุ่มตัวอย่างสาธารณะ
 - (3) การสุ่มตัวอย่างชั้นภูมิ หรือ แบบอัตราส่วน
 - (4) การสุ่มตัวอย่างชุมชน หรือการสุ่มตัวอย่างแบบพื้นที่ในการสำรวจ

ประชามติ มักจะนิยมใช้แบบที่ 3 และ แบบที่ 4 กล่าวคือ

การสุ่มตัวอย่างแบบอัตราส่วน คือ การกำหนดแต่เพียงว่า ปริมาณของตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของประชากรแต่ละประเภทนั้นควรจะเป็นเท่าใด แล้วปล่อยให้ นักสัมภาษณ์ไปเลือกถามบุคคลต่าง ๆ เอาเองให้ได้จำนวนครบตามประเภทที่ต้องการ

การสุ่มตัวอย่างแบบพื้นที่ คือการแบ่งเขตภูมิศาสตร์เป็นเกณฑ์เท่านั้น โดยกำหนดไว้ว่าจะต้องแบ่งประชากรออกเป็นกลุ่มเรียกว่า ชุมชน โดยถือว่า จะต้องพิจารณาให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของการที่ทำให้ประชากร แยกจากกันเป็นกลุ่ม ๆ

2) กำหนดคำถามที่จะใช้ถามประชาชน ต้องเตรียมคำถามไว้ล่วงหน้า คำถามที่จะใช้ต้องมีความรัดกุม ไม่ใช่คำถามนำเพื่อผู้ตอบตอบตามแนวที่อยู่ในใจของผู้ถาม และต้องตรงกับความประสงค์ของผู้ถาม สามารถแยกออกไปได้ว่า ผู้ตอบแต่ละคนมีความคิดเห็นในระดับต่าง ๆ กัน คำตอบจึงไม่เหมือนกัน

3) ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยการถามประชาชนที่เป็นสุ่มตัวอย่าง ส่วนมากมักจะจ้างนักสัมภาษณ์ไปถามประชาชน แต่ละคนโดยตรง หรือสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ หรือการส่งแบบสอบถาม ซึ่งนับว่าเป็นการเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด แต่ความน่าเชื่อถือมีน้อย ส่วนมากจะเป็นการสัมภาษณ์โดยตรง และต้องแน่ใจว่านักสัมภาษณ์แต่ละคนไม่เพียงแต่จะสัมภาษณ์ได้ครบจำนวน

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

คนตามที่กำหนดไว้เท่านั้น แต่ต้องมีความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ และสามารถนำผลของการสัมภาษณ์ที่มีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในการสุ่มอย่างแท้จริง ไปวิเคราะห์สรุปต่อไปได้

4) วิเคราะห์และสรุปข้อเท็จจริงด้วยข้อมูลที่ได้มา คือ การนำคำตอบเหล่านี้มาประมวลวิเคราะห์เพื่อให้ได้ผลสรุป ออกมาว่า ประชาชนมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ เป็นอัตราส่วนต่างกันมากน้อยเพียงใด ซึ่งในเรื่องของการคาดคะเนผลของการเลือกตั้ง คำตอบของคำถามส่วนใหญ่ จะเป็นเรื่องของการตอบรับหรือปฏิเสธ หรือออกความเห็นว่าจะลงคะแนนเสียงให้ หรือไม่ลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คนหนึ่งคนใด หรือพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง²⁵

ตัวอย่างของสถาบันที่ทำการสำรวจประชามติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่นใน 2 สถาบัน โดยในสถาบันแรก คือ ตัวอย่างของ ระเบียบวิธีที่สำคัญในการทำโพล ของ เอแบคโพล ซึ่งถือว่าการทำโพลคือหัวใจสำคัญในกระบวนการผลิตผลสำรวจโดยผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่ การกำหนดประชากรเป้าหมาย ขนาดตัวอย่าง เทคนิคการสุ่มตัวอย่าง การสร้างเครื่องมือวัด การเก็บรวบรวมข้อมูล กรรมวิธีทางข้อมูลอันประกอบด้วย การตรวจสอบ การลงรหัส การป้อนข้อมูล การประมวลผล และการใช้สถิติที่เหมาะสม โดยผู้ทำโพล ต้องระลึกอยู่เสมอว่า ทุกขั้นตอนในการทำโพลต้องสอดคล้องต่อกันทั้งหมดในโครงสร้างของการสำรวจประชามติ (Structure of poll conducting) แต่ละโครงการ

โครงสร้างของการสำรวจประชามติ มีองค์ประกอบอยู่ 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ได้แก่ การจัดเตรียม วางแผน และกำหนดกรอบการทำงาน ซึ่งประกอบด้วย

- 1) การมองสถานการณ์ สภาพปัญหา หรือปรากฏการณ์ทางสังคม
- 2) กำหนดหัวข้อเรื่อง
- 3) ระบุที่มาและความสำคัญของโครงการ
- 4) วัตถุประสงค์ของการสำรวจ
- 5) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
- 6) ขอบเขตของการสำรวจ

ส่วนที่ 2 ได้แก่ ระเบียบวิธีการทำโพล ประกอบด้วย

- 1) การกำหนดประชากรเป้าหมาย
- 2) ขนาดตัวอย่าง

²⁵ สวัสดิ์ สุคนธ์รังษี. เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

- 3) เทคนิคการสุ่มตัวอย่าง
- 4) การสร้างเครื่องมือวัด
- 5) การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 6) กรรมวิธีทางข้อมูลอันประกอบด้วย การตรวจสอบ การลงรหัส การป้อนข้อมูล การประมวลผล

7) การเลือกใช้สถิติที่เหมาะสม

ส่วนที่ 3 ได้แก่ ส่วนของผลการสำรวจ ประกอบด้วย

- 1) การวิเคราะห์และเขียนผลสรุปการสำรวจ
- 2) การอภิปรายผล (ถ้ามี)
- 3) ข้อมูลทั่วไปของผู้ทำการสำรวจ

ส่วนการสำรวจประชามติเกี่ยวกับการเลือกตั้งอีกสถาบันหนึ่งคือการสำรวจประชามติของสวนดุสิตโพล ซึ่งมีดังนี้

1) ระบุปัญหา (Statement of problem) คือ การระบุสภาพของปัญหาออกมาให้เห็นเด่นชัด

2) กำหนดจุดประสงค์ของการสำรวจ (Defining the objectives) ระบุปัญหาที่ต้องการคำตอบจากการสำรวจ

3) ระบุข้อมูลที่ต้องการ (Statement of information desired) คือ ต้องบอกให้ได้ว่าต้องการอะไร เพราะเป็นการสำรวจพฤติกรรมและความนึกคิดของมนุษย์ เป็นการศึกษาข้อมูลที่ เป็นนามธรรมที่ผันผวนได้ง่ายที่สุด

4) กำหนดมวลประชากร (Identification of the universe) คือ จะสำรวจความคิดเห็นจากใครบ้าง โดยต้องคำนึงถึง ขนาดตัวอย่าง คือ จำนวนของผู้ถูกสัมภาษณ์ และการเลือกตัวอย่างว่าจะใช้ชนิดใดเป็นตัวอย่างโดยวิธีการสุ่มหรือชั้นตัวอย่าง เป็นต้น

(1) การสุ่มตัวอย่าง คือ แต่ละหน่วยของมวลประชากร ที่จะนำมาศึกษาต่างมีโอกาสเท่าเทียมกันในอันที่จะถูกคัดเลือกขึ้นมาเป็นตัวอย่างเพื่อศึกษา

(2) ชั้นตัวอย่างหมายถึง การจัดแบ่งมวลประชากรออกเป็นส่วน ๆ ตามมาตรการ ซึ่งผู้ทำการสำรวจได้พิจารณาว่าเหมาะสมสอดคล้องกับเรื่องราวที่กำลังจะศึกษา

5) การสร้างแบบสำรวจ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ลักษณะสำคัญของคำถาม

ก. กะทัดรัดและแน่นอน คือ มีจุดหมายอย่างไร ต้องการข้อมูลชนิดไหน เป็นคำถามที่มีอิทธิพลต่อผู้ตอบที่จะต้องตอบอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ ต้องการจะอธิบายความคิดเห็นหรือเสนออะไรแก่ผู้ตอบ หรือต้องการที่จะเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้ตอบพร้อม ๆ ไปด้วย

ข. ความสัมพันธ์กับผู้ตอบ คือ คำถามทุกคำถามจะต้องให้ผู้ตอบสามารถตอบได้ และผู้ตอบสามารถเข้าใจได้เป็นอย่างดี

ค. คำถามที่ทำให้ผู้ตอบเข้าใจเอาเอง ไม่ควรนำมาใช้เพราะจะทำให้คำตอบผิดไปจากที่ผู้อ่านต้องการ

(2) รูปแบบของคำถาม มีอยู่ 3 ประการ คือ

ก. คำถามแบบสองด้าน คือ “ไม่ใช่-ใช่” “ถูก-ผิด” “ชอบ-ไม่ชอบ” “เห็นด้วย-ไม่เห็นด้วย” ฯลฯ เป็นต้น

ข. คำถามแบบเลือก เช่น ทำเครื่องหมาย จัดลำดับ จับคู่ เป็นต้น

(3) ประเภทของข้อมูล แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

ก. ข้อเท็จจริง คำถามที่ตั้งขึ้นมาเพื่อล้วงเอาข้อเท็จจริงนั้น

ข. ความรู้ เป็นคำถามที่ต้องการความคิดเห็นหรืออาจต้องการข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องก็ได้

ค. ข้อมูลทางอ้อม เป็นคำถามที่ตั้งขึ้นเพื่อให้ได้ข้อมูลเพียงเล็กน้อยมากกว่าจะเป็นข้อมูลโดยตรง ลักษณะคำถามจะแบบใดแบบหนึ่งใน 3 แบบที่กล่าวมาแล้วก็ได้

ง. ทศนคติ เป็นคำถามที่ถามเพื่อล้วงเอาข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติบางประการของผู้ถูกสัมภาษณ์ เพื่อนำไปใช้เป็นภูมิหลังสำหรับการวิเคราะห์ เพื่อให้ผลการสำรวจวิเคราะห์ครบถ้วนสมบูรณ์ เป็นคำถามทั่วไป ๆ อันเกี่ยวข้องกับเรื่องที่สำรวจ

(4) การใช้ถ้อยคำและวลีในคำถาม ต้องใช้ภาษาเป็นสื่อความต้องการ เช่น ภาษาเขียน ภาษาพูด ก็ได้ แต่ต้องเป็นภาษาที่ทั้งผู้ถาม และผู้ตอบสามารถเข้าใจได้อย่างแจ่มแจ้งตรงกัน โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญดังนี้

ก. การใช้คำถาม จะต้องใช้ถ้อยคำที่ผู้ตอบใช้อยู่และสามารถเข้าใจความหมายได้

ข. หลีกเลี่ยงการใช้คำถามที่หายาก หรือไม่ค่อยมีผู้ใช้กันในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำใหม่ ๆ ควรหลีกเลี่ยงการใช้ศัพท์ทางวิชาการซึ่งใช้กันบางกลุ่มเท่านั้น จนกว่าจะแน่ใจว่าผู้ถูกสัมภาษณ์เข้าใจคำเหล่านี้ด้วย

ค. ใช้คำถามที่เป็นรูปแบบของการสนทนา ซึ่งจะทำให้การสัมภาษณ์ดำเนินไปอย่างปกติ เป็นกันเองและไม่เป็นพิธีมากเกินไป

ง. ใช้ภาษาที่อยู่ในระดับเดียวกับผู้ถูกสัมภาษณ์

จ. ไม่ควรใช้คำถามนำหรือคำถามที่จะนำไปสู่คำตอบ ซึ่งผู้สัมภาษณ์คาดคะเนไว้ก่อนในใจ

ฉ. ไม่ควรใช้คำถามตรงจนเกินไป อันอาจจะทำให้ผู้ตอบรู้สึกอึดอัด หรือไม่อยากจะตอบ ควรจะใช้คำถามซึ่งคาดว่าจะให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ให้คำตอบที่ต้องการได้

6) การดำเนินการสำรวจ

เมื่อเราได้กำหนดกลุ่มตัวอย่าง และทำการร่างแบบสอบถามเสร็จแล้ว ก็ควรจะมีการทดสอบคำถามเสียก่อน เพื่อจะได้คัดคำถามที่ไม่ดีออกไป แล้วจึงดำเนินการสำรวจ ซึ่งก็มี 2 วิธี

(1) การสำรวจทางไปรษณีย์และโทรศัพท์

ก. การสำรวจทางไปรษณีย์ หมายถึง วิธีการที่ผู้สำรวจจะส่งแบบสอบถามไปให้ผู้ตอบทางไปรษณีย์ เมื่อผู้รับตอบแบบสอบถามเสร็จแล้ว จึงส่งกลับมาให้ผู้สำรวจโดยทางไปรษณีย์เท่านั้น เป็นวิธีการที่สะดวกง่ายและประหยัด แต่ก็มีข้อบกพร่องอยู่ตรงที่ ผู้ตอบแบบสอบถามทางไปรษณีย์ ส่งกลับมาน้อยมาก และขาดการควบคุมความถูกต้องของคำตอบ

ข. การสำรวจทางโทรศัพท์ มีข้อบกพร่องคือ อาจถูกปฏิเสธจากผู้ถูกสัมภาษณ์ ขาดการควบคุมคุณภาพ อาจถูกขัดจังหวะ ผู้ถูกสัมภาษณ์อาจไม่มีความสนใจ ใช้เวลานาน แต่ก็มีประโยชน์คือ ช่วยเสริมติดตาม หรือสอบถาม ขอคำอธิบายเพิ่มเติม

(2) การรับสมัครและอบรมผู้สัมภาษณ์ เนื่องจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเป็นศิลปะอย่างหนึ่ง ซึ่งจะต้องนำเอาหลักจิตวิทยาและประกอบกับบุคคลิกส่วนตัวบางอย่างจึงจะสามารถเข้ากับผู้ถูกสัมภาษณ์ได้ดี ดังนั้นผู้สัมภาษณ์จะต้องเป็นผู้ที่มีความเข้าใจในงาน ชยันต์แข็ง อ่อนโยน มีความคิดหลักแหลม อดทน ท่าทางสุภาพ พูดจาเรียบร้อย และเป็นนักฟังที่ดีด้วย

จากการศึกษาขั้นตอนและวิธีการทำและการดำเนินการสำรวจประชามติของ เอแบค เคเอสซี อินเทอร์เน็ตโพล และสวนดุสิตโพล ซึ่งทั้ง 2 สถาบัน เป็นสถาบันที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นสถาบันทำโพลที่ถูกต้องตามหลักวิชาการในปัจจุบันนี้ ซึ่งถือได้ว่า การทำโพลที่ถูกต้องตามหลักวิชาการคือ การทำโพลที่มีการจัดระเบียบวิธี มีการวางแผน ขั้นตอน วิธีการทำ และการดำเนินการสำรวจอย่างละเอียด ซึ่งจะเห็นได้จากตัวอย่างของทั้งสองสถาบัน มิได้มีหลักเกณฑ์อะไรเด่นชัดหรือมีมาตรฐานอะไรรองรับ เช่น กฎหมายที่จะควบคุม ในการเผยแพร่ผลของการสำรวจนั้น ต้องมีการประกาศข้อมูลต่าง ๆ ที่สำรวจมาทั้งหมดหรือไม่ หรือเพียงแค่ประกาศผลของการสำรวจแต่เพียงอย่างเดียว และระยะเวลาที่จะประกาศหรือเผยแพร่ผลของการสำรวจนั้น ควรจะมีอย่างไร เพื่อที่จะได้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ประกอบกับการทำการสำรวจประชามติ ในปัจจุบันนี้ถือได้ว่าเป็นวิชาชีพแบบหนึ่ง ฉะนั้น จึงจะต้องมีองค์กรหรือสถาบันที่จะควบคุมพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้ทำการสำรวจ เช่นเดียวกับแพทย์หรือทนายความ เป็นต้น หรืออย่างน้อยจะต้องการควบคุมกันโดยอาศัย จรรยาบรรณนักวิจัยในการสำรวจ เป็นต้น เพราะการประกาศผลการสำรวจหรือเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติ มีผลกระทบในหลายด้าน

2.3.4 ผลกระทบจากการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ

1) ผลกระทบจากการสำรวจประชามติที่มีต่อประชาชนในเรื่องทั่ว ๆ ไป เช่น การโฆษณาขายสินค้าต่าง ๆ หรืองานแสดงโชว์สินค้า เช่น เตรียมตัวอย่างไร จึงจะเที่ยวงาน บี โอิ โอิ ได้สนุก เป็นการแนะนำหรือชี้แนะให้ประชาชนไปเที่ยว บีโอไอ ซึ่งก็ได้ผลอย่างมาก

2) ผลกระทบจากการสำรวจประชามติที่มีต่อประชาชนในระบบการเมือง

(1) การสำรวจประชามติ มีส่วนทำให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารทางการเมืองมากขึ้น คำว่า ข่าวสารทางการเมือง ในทางทฤษฎีนั้นมีผู้ให้คำนิยามไว้หลายท่านดังนี้

สตีเวน แชฟฟี (Steven Chaffee) ได้นิยามว่า “ ข่าวสารการเมือง” คือ ความรู้ของสมาชิกในระบบการเมืองที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหรือการเคลื่อนไหวใด ๆ ในสถานะของระบบการเมือง ในลักษณะของการใช้อำนาจรัฐแบ่งสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม

กัลเบรียล เอ อัลมอนต์ (Gabriel.A.Almond) ให้คำนิยามไว้ 4 ประการคือ

ก. เป็นความรู้เกี่ยวกับระบบการเมืองทั้งหมด ทั้งในด้านของความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ สภาพภูมิศาสตร์หรือสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบ

ข. เป็นความรู้เกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า ซึ่งได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับช่องทางการผ่านของข้อเรียกร้อง (demand) และข้อสนับสนุน (support) ของระบบการเมือง เช่น ความรู้เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมือง ระบบราชการ และสื่อสารมวลชน เป็นต้น

ค. เป็นความรู้เกี่ยวกับกระบวนการนำออก (out put) ซึ่งได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองของระบบการเมือง ซึ่งเป็นตัวตัดสินใจในการกำหนด นโยบายต่าง ๆ เช่น ความรู้เกี่ยวกับรัฐสภา รัฐบาล ระบบราชการและศาล เป็นต้น

ง. ความรู้เกี่ยวกับอัตภาพส่วนตัว (self knowledge) คือ ความรู้เกี่ยวกับตนเองในฐานะและบทบาทที่บุคคลควรมีต่อระบบการเมือง ซึ่งเป็นการประเมินคุณค่าของตนในระบบการเมือง

โรเบิร์ต เฮล อีริกสัน (Robert S.Erikson) กล่าวว่า ชาวสารการเมือง เป็นสิ่งที่สกัดได้จากการสำรวจประชามติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่คนทั่วไป

เบนจามิน กินส์เบิร์ก (Benjamin Ginsberg) กล่าวว่า การสำรวจประชามติ หมายถึง การเชื่อถือได้อย่างวิทยาศาสตร์ ของข้อมูลข่าวสารอันเกี่ยวกับความเชื่อและความปรารถนาของประชาชน และการสำรวจประชามติ ที่แสดงให้เห็นถึงทัศนคติ และความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นข่าวสารทางการเมือง²⁶

(2) การสำรวจประชามติ มีส่วนทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เนื่องจากการเสนอหรือการรายงานผลการสำรวจประชามติ ทำให้เกิดแรงจูงใจหรือเร้าใจหรือกระตุ้นให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

(3) การสำรวจประชามติ มีส่วนทำให้เกิดการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐหรือประกอบการตัดสินใจ เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือเอาเรื่องของคนหมู่มากเป็นสำคัญในการปกครอง เมื่อประชาชนมีความต้องการอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นมาโดยร่วมกันแสดงสิทธิออกเสียงลงความคิดเห็น รัฐบาลในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะต้องฟังไว้เพื่อประกอบการตัดสินใจ

3) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเด็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งมีความชัดเจนมากที่สุด ที่เป็นรูปธรรมสามารถพิสูจน์ได้คือผลของการประกาศการเผยแพร่การสำรวจประชามติของการเลือกตั้งว่ามีความถูกต้องแม่นยำแน่นอนและเป็นไปตามหลักวิชาการ ซึ่งเรื่องนี้มีนักรัฐศาสตร์

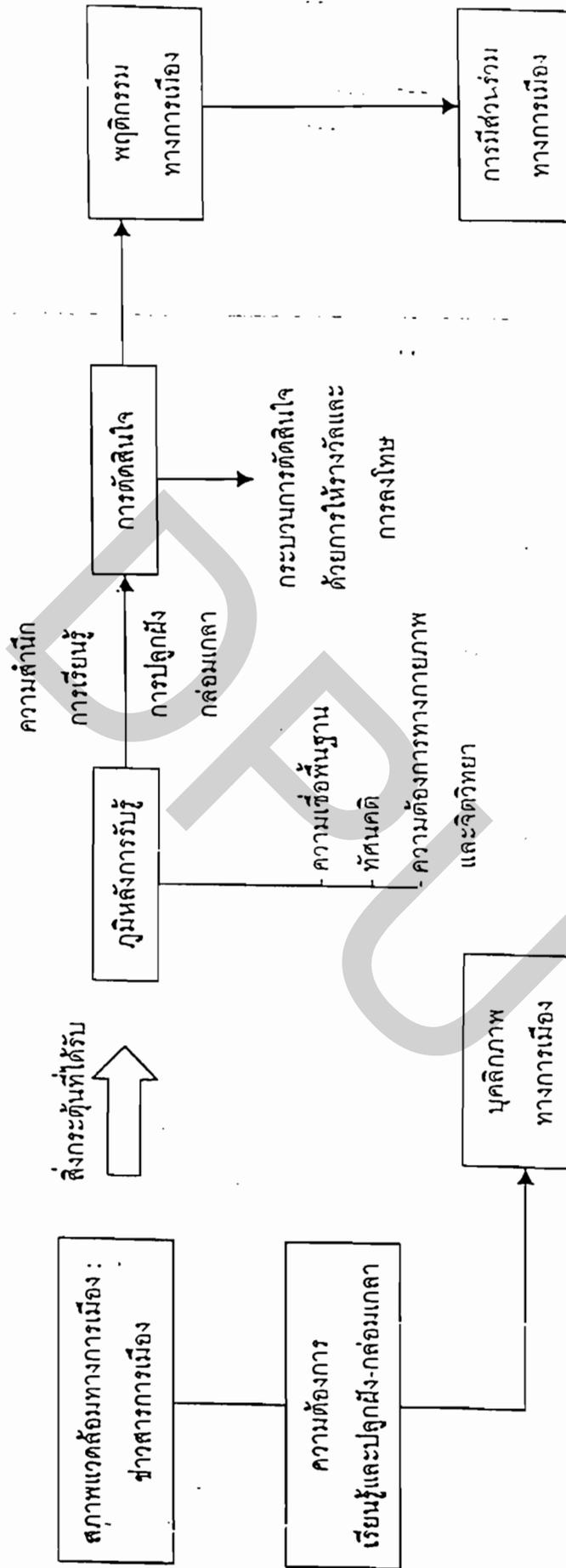
²⁶ นฤพนธ์ เศรษฐสุวรรณ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-27.

ที่เป็นนักวิชาการ ชื่อ นายมิลแบรท ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า “ความรู้ข่าวสารการเมืองจะมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคล” กล่าวคือ ยิ่งบุคคลมีการเปิดรับข่าวสารทางการเมืองมากเท่าใด ยิ่งมีผลให้บุคคลนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองมากขึ้นเท่านั้น²⁷ โดยสามารถอธิบายได้ตามแผนภาพ ดังนี้

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

แผนภาพแสดงความสัมพันธ์

ระหว่างการบริหารผู้เข้าร่วมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคล



อ้างอิง : นฤพนธ์ เศรษฐสุวรรณ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

จากแผนภาพดังกล่าว สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้คือ เมื่อมีการทำการสำรวจ
 ประชาชนแล้วและมีการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามตินั้น ๆ ต่อสาธารณชนกับระบบสื่อ
 สารมวลชนต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือต่าง ๆ เป็นต้น ทำให้ผลของการสำรวจประชามติ
 กลายเป็นข่าวสารทางการเมืองอย่างหนึ่ง เนื่องจากการสำรวจนั้นเป็นการสำรวจเกี่ยวกับการ
 เลือกตั้ง เมื่อมีข่าวสารทางการเมืองออกมามาก ๆ และมีการสนทนาของสาธารณชนบ่อยครั้งขึ้น
 ก็จะกลายสิ่งเร้าหรือปัจจัยที่กระตุ้น ต่อระบบการรับรู้และภูมิหลังการรับรู้ของบุคคลนั้น ๆ ซึ่ง
 ประกอบด้วย การรับรู้ ความต้องการ ความเชื่อ ทศนคติ ความสนใจ การเลือกสรรและอื่น ๆ และ
 จะก่อให้เกิดการรับรู้ เพื่อเลือกสรร และตัดสินใจในการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมกรรมมีส่วนร่วมทาง
 การเมืองคือ การแสดงประชามติ การออกเสียงเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งที่มี
 การทำการสำรวจประชามติ และมีการเผยแพร่ผลของการสำรวจช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง ก็มีผลทำ
 ให้ประชาชนเกิดความรู้ สนใจในการเมืองเข้าใจถึงสิทธิหน้าที่ของตนในทางการเมือง และไปใช้
 สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งมากกว่าบุคคลที่ไม่ทราบข่าวหรือไม่ทราบผลการเผยแพร่ผลการ
 สำรวจ ซึ่งในเรื่องนี้มีนักรัฐศาสตร์ ชาวอเมริกา ได้สรุปพฤติกรรมของการออกเสียงลงคะแนนเลือก
 ตั้งไว้ว่า ในบรรดาผู้ที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น ผู้ที่สนใจและติดตามข่าวสารการเมือง เป็นบุคคลที่มี
 คุณสมบัติที่จะไปเลือกตั้งมากที่สุด²⁸ และหากปราศจากข่าวสารการเมือง ประชาชนโดยทั่วไป
 อาจไม่รู้ถึงความเป็นไปในทางการเมือง และจะกลายเป็นผู้เฉยทางการเมืองได้²⁹ เพราะข่าว
 สารการเมืองนอกจากจะทำให้ผู้รับรู้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของพลเมืองดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 แล้ว ยังทำให้เกิดความรู้สึกผูกพัน และเชื่อมั่นในระบบการเมืองได้อย่างมั่นคงด้วย³⁰ จึงเห็นได้ว่า
 การประกาศผลของการสำรวจประชามติหรือการเผยแพร่ของการสำรวจประชามติ ซึ่งถือว่าเป็น
 ข่าวสารทางการเมืองชิ้นหนึ่งนั้น เป็นพื้นฐานสำคัญ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการตกลงใจใน
 การแสดงออกต่อการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

นอกจากนั้น ผลของการสำรวจประชามติในส่วนของการคาดคะเนผลการเลือกตั้ง
 (Election Poll) จะช่วยให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียงมากขึ้น เนื่องจากเป็นการ
 ประกาศผลหรือเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติเป็นข่าวสารทางการเมืองอย่างหนึ่ง แต่การ
 ประกาศผลหรือเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามตินี้ก็กลับเป็นการชี้นำความคิดของสาธารณชน

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

²⁹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ข่าวสารการเมืองของคนไทย. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

ได้ กล่าวคือ การหยั่งเสียงประชามติเช่นนี้ กลับทำให้พฤติกรรมในการออกเสียงเลือกตั้งที่แท้จริงต้องเสียไป หรือได้ทำให้การตัดสินใจของประชาชนหันเหไปตามหลักจิตวิทยาที่ว่า ถ้าประชาชนได้ทราบว่านักการเมืองคนใดหรือพรรคการเมืองใดจะมีโอกาสเป็นฝ่ายชนะแล้ว ก็มักจะไปลงคะแนนเสียงให้ เพราะบุคคลธรรมดาทั่วไปชอบอยู่ฝ่ายข้างชนะดังที่มีทฤษฎี ชื่อว่า Bandwagon effect ซึ่งอาจแปลได้ว่า อิทธิพลของการหันเหตามกัน³¹ จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ ย่อมเป็นที่แน่ชัดว่าการประกาศผลหรือเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้นำความคิดของประชาชน โดยอาศัยหลักจิตวิทยาที่ว่าด้วยทฤษฎี Bandwagon effect นั้น ผลของการเผยแพร่การสำรวจเช่นนี้ จึงเป็นบ่อเกิดของความไม่เป็นธรรม ไม่เสมอภาคซึ่งกันและกันในการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นได้ จึงควรจะหามาตรการควบคุมการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจเช่นนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเลือกตั้ง

2.3.5 แนวความคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศไทย

1) ความคิดเห็นของอาจารย์ วรพล พรหมิกบุตร (อาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ให้ความเห็นว่า

“ที่ผ่านมาการที่ประชาชนจะเสนอปัญหา ความรู้สึกนึกคิดของตนสู่สาธารณชนได้ก็ด้วยการเขียนจดหมายเท่านั้น แต่เดี๋ยวนี้สื่อมวลชนเริ่มเปิดเวทีให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทางหนึ่งคือการทำโพล ซึ่งเป็นการนำเสนอความเห็น ซึ่งไม่ใช่ส่วนตัวแต่จะผ่านการพิจารณาไปควบคู่กับความเห็นของคนอื่น

การทำโพลไม่ใช่กระทำได้ทุกอย่างและทุกครั้ง งานวิจัยในลักษณะนี้ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ต่าง ๆ ว่ามีเงื่อนไขอะไรเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง และต้องหาทฤษฎีที่เหมาะสมมาใช้ในการวิจัย ถ้าหากโพลที่ทำการเปลี่ยนแปลงไป การออกแบบดำเนินการก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย

การทำโพลนั้น ขึ้นอยู่กับเรื่องราว สถานการณ์ทางสังคม วัฒนธรรม การเมืองที่มีความสำคัญมากพอที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อส่วนรวม แต่คงจะไม่ทำทุกเรื่อง ซึ่งคงต้องดูก่อนว่าเรื่องที่จะทำนั้นมีนัยสำคัญมากน้อยเพียงใด ต่อวิถีชีวิตของคนทั่วไป

³¹ สวัสดิ์ สุคนธ์รังษี. เรื่องเดียวกัน, หน้า 127-129.

สำหรับความน่าเชื่อถือนั้นในทางทฤษฎีการทำโพลเมืองไทยยังไม่สามารถคำนวณความน่าเชื่อถือเป็นสถิติตัวเลขได้ชัดเจน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าในการทำโพลจะไม่มี ความน่าเชื่อถือ ความน่าเชื่อถืออยู่ที่ว่าจะต้องเข้าใจตัวเลขต่าง ๆ ในการสำรวจการวิจัยที่สรุปได้นี้เรียกว่า เป็นตัวเลขประมาณการ ซึ่งตัวเลขเหล่านี้จะไกลจากสิ่งที่เป็นจริงมากมายน้อยแค่ไหน ตรงนี้คือปัญหาการทำโพลได้พยายาม ที่จะทำให้ตัวเลขเหล่านี้ใกล้เคียงที่สุด เพราะเป็นไปไม่ได้ที่จะทำให้ตัวเลข-ข้อมูลได้ครบถ้วนทุกอย่าง"³²

2) ความคิดเห็นของอาจารย์ สุชุม เฉลยทรัพย์ (ผู้อำนวยการสถาบันดุสิตโพล) ให้ ความเห็นว่า

"ผลการสำรวจของโพลยอมรับว่าเป็นตัวชี้นำสังคม ซึ่งตรงนี้ไม่ใช่เฉพาะโพลเท่านั้น คำให้สัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีหรือนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญก็เป็นลักษณะการชี้ นำทุกอย่างโดยสภาพแล้วคือข่าวสารข้อมูล เมื่อมีการนำมาเผยแพร่สู่สาธารณชนก็จะมี การตรวจสอบประเมิน ติความและหาข้อสรุปของประชาชนว่าเชื่อหรือไม่เชื่อ

ส่วนการชี้หน้านั้น ไม่ใช่การชี้หน้าแบบจุกจุก ไม่ใช่ว่าโพลออกมาอย่างไรก็ต้องเชื่อตาม นั้น การชี้หน้าเป็นเพียงแค่การให้ข้อมูลเบื้องต้นที่สาธารณชนใช้พิจารณา บางครั้งโพลออกมาขัดกับความรู้สึกของประชาชนก็ต้องมีการตรวจสอบ

ในสถานการณ์ที่มีหลายสำนักทำโพลในเรื่องเดียวกัน ตรงนี้เป็นสิ่งที่ดี เพราะจะมี ข้อมูลจากหลาย ๆ แห่ง ช่วยกันตรวจสอบความเป็นจริง แต่ทั้งนี้ไม่ใช่เป็นการจับผิดกัน

แนวโน้มในอนาคตจะมีองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องกับทำโพลมากขึ้น จะมีการ พัฒนาเทคนิคให้ได้มาตรฐาน แต่น่ากลัวตรงที่ว่าจะมีเรื่องธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะธุรกิจ การเมือง ซึ่งอาจจะเข้ามาแอบแฝงใช้ประโยชน์จากการทำโพลก็เป็นได้

ส่วนที่ว่าจะมีใครอยู่เบื้องหลังการทำโพลหรือไม่ที่ผ่านมายังไม่มี แม้แต่การ เมืองก็ยังไม่เห็นว่ามีนักการเมืองท่านใด พรรคไหนเข้ามาเกี่ยวข้อง

การทำโพลก็เพื่อรวบรวมข้อมูลและตีแผ่ให้สาธารณชนรับทราบและเป็น การนำ เสนอข้อมูลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำไปแก้ไขแต่ถ้าทำเพื่อรับใช้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือว่ามีเจตนา คาดการณ์ว่าจะออกมาในลักษณะอย่างนั้นอย่างนี้ ตรงนี้อันตราย

³² หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ฉบับพิเศษ ฉบับวันที่ 23 มีนาคม 2538, หน้า 17.

ลักษณะโพลที่มีปัญหาคือโพลที่เกี่ยวกับการเมือง เพราะจะมีสองฝ่ายคือฝ่ายที่เสียประโยชน์กับฝ่ายที่ได้ประโยชน์ ซึ่งทำให้สถาบันหรือกลุ่มที่ทำโพลถูกวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งสองฝ่าย แต่ทั้งนี้การทำโพลการเมืองมักจะมีเสียงตอบรับจากประชาชนเป็นจำนวนมาก เพราะเป็นเรื่องที่ใกล้ตัว มองเห็นภาพได้ง่าย

โพลเกี่ยวกับการเลือกตั้งสามารถตรวจสอบข้อมูลได้ และใช้เวลาไม่นาน ในการทำโพลแต่ละครั้งนั้นต้องพิจารณาจากเงื่อนไขที่ว่าเป็นความขัดแย้งที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ เมื่อทำแล้วก็จะได้ผลออกมาเพื่อประกอบการตัดสินใจในการแก้ปัญหา นั้น ๆ และโพลที่ทำนั้นจะต้องเกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับคนหมู่มาก

สำหรับความเชื่อถือนั้น จะต้องต่อสู้กับคนหลายฝ่ายในการทำงานด้านวิชาการนั้น กลุ่มคนที่เข้ามาร่วมปฏิบัติงาน คือนักวิชาการ ซึ่งตรงนี้มองในด้านความน่าเชื่อถือก็มีในระดับหนึ่ง เพราะนักวิชาการจะคิดอยู่เสมอว่า ถูกต้องตามหลักวิชาการใหม่ กลุ่มที่ทำการสุ่มตัวอย่างถูกต้องมากน้อยแค่ไหน ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามเป็นอย่างไร แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับมุมมองของประชาชนว่า จะเชื่อถือมากน้อยแค่ไหน

การทำโพลระยะแรก จะมีคนตั้งข้อสงสัยและถกเถียง ซึ่งการตั้งประเด็นวิพากษ์วิจารณ์เช่นนี้เป็นเรื่องที่ดี เพราะจะทำให้การทำงานของเราระวังตัวมากขึ้น ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทุกอย่างจะเก็บไว้จนกว่าเหตุการณ์นั้นจะผ่านไป นอกจากนี้การตั้งข้อสงสัยดังกล่าวยังทำให้กลุ่มผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสชี้แจงรายละเอียดเพื่อสร้างความเข้าใจต่อประชาชน

ในสภาพการสื่อสารปัจจุบันควรที่จะมีโพลออกมามากกว่านี้ เพราะจะได้ตรวจสอบซึ่งกันและกันว่าทำถูกต้องแค่ไหน ในกรณีที่โพลจากหลายสถาบันเสนอข้อมูลไม่ตรงกัน ประชาชนจะได้เป็นคนตัดสินใจด้วยเงื่อนไขหลาย ๆ อย่างที่อยู่เบื้องหลังของโพลสถาบันนั้น ๆ

ปัจจุบันการทำโพลในประเทศไทยยังล้าหลังต่างประเทศอยู่มากไม่น้อยกว่า 10 ปี โดยเฉพาะการยอมรับข้อมูลที่ได้อาจมีจำนวนที่น้อยมากแต่นำมาใช้แทนประชาชนทั้งประเทศ ตรงจุดนี้ยังเป็นปัญหาซึ่งยังยอมรับกันไม่ได้ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับที่อเมริกา กัลลีย์ ใช้คน 1,500 คน แทนชาวอเมริกัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับทั่วทั้งประเทศ

การที่มองว่า ถ้ามีการสุ่มตัวอย่างเป็นจำนวนมาก จะได้ผลที่แน่นอนนั้น อาจจะไม่ใช่เสมอไปในอนาคตข้างหน้าโพลจะคืนันขึ้นอยู่กับการได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนและมีข้อมูลจากตัวแทนทุกกลุ่มวัยอาชีพ อีกทั้งผู้ปฏิบัติงานพึงระวังคือการสัมภาษณ์ไม่ควรเป็นลักษณะชี้แนะ และการประมวลผลนับวันจะได้ข้อมูลที่ค่อนข้างจะตรงกับความเป็นจริงมากขึ้นเพราะมีการใช้ระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วย

การจะหลอกกันทางข้อมูลนั้นทำได้ยาก เพราะจะมีหลาย ๆ ส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องผ่านการตรวจสอบจากหลายที่ ต่อไปจะมีสถาบันราชภัฏโพล โดยจะร่วมมือกับสถาบันราชภัฏทั่วประเทศ 36 แห่ง ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลครบทั่วประเทศ

ด้วยปัจจุบันเป็นสังคมยุคข่าวสาร การจะตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ส่วนหนึ่งคนไทยมักจะใช้ข้อมูลจากโพล ซึ่งต่อไปโพลที่ออกมาจะต้องมีเนื้อหาละเอียดมากขึ้น ขณะเดียวกันประชาชนก็สนใจให้ความร่วมมือกับการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมมากขึ้น เพราะอยากมีส่วนร่วมในสังคมหากการทำโพลในวันนี้ ไม่นำมาซึ่งความเสียหาย ในวันข้างหน้า โพลที่ออกมาประชาชนก็จะให้ความเชื่อถือ

ในอนาคตโพลจะเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เพราะจะมีหลายสถาบันเข้ามามีส่วนร่วมและยังมีบริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินธุรกิจในด้านนี้อีกมาก ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันหากสถาบันใดทำโพลออกมาไม่มีคุณภาพก็จะปิดตัวเองลงไปตามกาลเวลา

ที่สำคัญประชาชนอย่าไปเชื่อโพลหรือให้โพลเป็นตัวชี้นำทุกอย่าง ควรจะใช้โพลเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจ “โพลต้องเป็นเครื่องมือของเรา แต่เราอย่าตกเป็นเครื่องมือของโพล

ถึงที่สุดแล้วการทำโพลก็ยังเป็นเรื่องที่ต้องถกเถียงเพื่อหาข้อสรุปกันต่อไปตามานาจิตตังว่าเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใดควรที่จะให้มีการดำเนินการต่อไปหรือไม่อย่างไรและหากยังต้องทำต่อไปขอขอบเขตขั้นตอนการทำงานที่ได้มาตรฐานเพื่อที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อสังคมและได้รับความเชื่อถือจากประชาชนนั้นควรจะเป็นเช่นไร เรื่องนี้จะปล่อยให้นิ่งเฉยอีกต่อไปไม่ได้อีกแล้ว สังคมกำลังสับสนและจะสับสนมากกว่านี้”³³ นอกจากนี้ อาจารย์สุชุม เนตรทรัพย์ ยังมีความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า

“ปัจจุบันประชาชนเข้าใจโพลมากขึ้น เพราะประชาชนมีการศึกษาดีขึ้น สื่อมวลชนกว้างขวางขึ้น โพลนั้นก็จะเป็นข้อมูลหนึ่งที่ประชาชนสามารถเลือกได้ว่าจะเชื่อหรือไม่เชื่อก็ได้มีคำอยู่สองคำที่ใกล้เคียงกันแต่ มีความหมายที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง คือคำว่า ชี้นำ และ แนะนำ

เราสามารถแยกออกได้ว่าโพลนั้นเป็นโพลที่แนะนำหรือชี้นำ มีหลักเกณฑ์ที่จะต้องดูคือ หนึ่งดูว่าโพลนั้น เป็นโพลของใคร ในการสำรวจสถานการณ์ใครมีส่วนได้เสียกับตรงนั้นหรือเปล่า ผลโพลเป็นกลาง อย่างโพลสวนดุสิตถ้าผมทำเองไม่มีสถาบันราชภัฏสวนดุสิตมารองรับอยู่ไม่มีทางดัง นั่นเป็นเพราะคนเชื่อในสถาบัน ประการที่สองโพลนั้นรับเงินใครมาทำหรือเปล่า สาม

³³ หนังสือพิมพ์ไทยไฟแนนเชียล ฉบับวันที่ 23 มีนาคม 2538, หน้า 17.

โพลนั้นทำถูกต้องตามหลักวิชาหรือเปล่า การทำโพลเหมือนกับการทอผ้าผืนหนึ่ง หลักวิชาทางการวิจัยต่าง ๆ เป็นเส้นตั้งส่วนคำถามต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันสถานการณ์ปัจจุบันเป็นด้ายสอดเป็นสีเส้นต่าง ๆ ประการที่สี่ เป็นเรื่องของความรู้ความเข้าใจในคณะผู้ทำการสำรวจว่ามีหลักวิชาการไหม อย่างเช่น ถ้าฝรั่งมาทำโพลในเมืองไทยแต่ไม่มีคนไทยเป็นที่ปรึกษาเลย เมื่อแปรผลออกมาก็คงจะไม่น่าเชื่อถือเท่าไรและทำให้ดูเรื่องของประสบการณ์ ก็คือให้ดูในเรื่องของผลงานที่ทำมาเป็นที่ยอมรับหรือเปล่า เข้าทำไหม โพลนี้เคยขายตัวหรือเปล่าขายมาแล้วถูกต้องหรือใกล้เคียงไหม เข้าข้างฝ่ายใดหรือเปล่า สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้พอที่จะให้เราตัดสินใจได้ว่า ในสภาพบ้านนี้เมืองนี้พอจะเชื่อถือโพลอันไหนได้บ้าง แต่ก็ อย่างหลงโพลเชื่อก็เชื่อ เชื่อแล้วนำไปใช้ให้ถูกต้อง"³⁴

3) ความคิดเห็นของอาจารย์แสง สงวนเมือง (อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยเกริก) มีความเห็นว่า

"ปัจจุบันสถาบันต่าง ๆ นิยมทำโพลกันมาก บางครั้งก็ทำซ้ำซ้อนในประเด็นเดียวกัน นักวิจัยจึงกังวลกันว่าคนที่ทำโพลมีความรับผิดชอบต่อผลงานเพียงใด หรือเป็นการทำตามสมัยนิยม และอาจใช้เป็นเครื่องมือของนักการเมืองโน้มน้าวความเชื่อของคนในสังคมเพื่อผลประโยชน์ตัวเองได้ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าโพลจะมีผลบวกหรือผลลบ แต่สิ่งที่ตามมาคือ การชี้้นำทางการเมือง ถ้าทำโพลตามหลักวิชาการและนักวิจัยมีจริยธรรมก็จะมีประโยชน์ ปัจจุบันมีการทำโพลมากมาย จนอาจทำให้ขาดมาตรฐานและเกิดวิกฤตศรัทธาได้ แม้กระทั่งสื่อมวลชนยังเสียคติว่า โพลรายวัน"³⁵

4) ความคิดเห็นของนายแล ดิลกวิทยรัตน์ (อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

"ทัศนคติของนักวิจัยต่อการวิจัยเพื่อสำรวจประชามติทางการเมืองและผลกระทบต่อสังคม ว่าปัจจุบันการทำโพลไม่ได้จำกัดเฉพาะในแวดวงนักวิชาการ แต่แพร่หลายไปยังสื่อมวลชนและ นักการเมือง ไม่ใช่โพลการเมือง แต่เป็นการเมืองเรื่องโพล ตัวโพลเป็นเครื่องมือทางการเมืองชนิดหนึ่ง"³⁶

5) ความคิดเห็นของอาจารย์พรชัย เทพปัญญา (อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง)

³⁴ หนังสือพิมพ์คู่แ่งรายวัน ฉบับวันที่ 13 พฤษภาคม 2540 หน้า 14.

³⁵ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 20 มิถุนายน 2539, หน้า 12.

³⁶ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 20 มิถุนายน 2539, หน้า 12.

“ผู้ทำโพลควรรับผิดชอบผลที่เกิดตามมาจากโพลของตัวเอง กรณีที่ไม่สบายใจคือ เอ็กซิตโพล (Exit Poll) ซึ่งไปทำหน้าที่หาเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง เป็นสิ่งไม่ควรทำ และค่อนข้างอันตราย และว่าเคยมีพรรคการเมืองมาติดต่อให้ทำโพลแบบเดือน ๆ แต่ไม่บอกว่าพรรคไหน พรรคนี้ให้เงินมากอย่างต่ำเป็นเลข 6 หลัก แต่นักวิชาการควรมีจุดยืน อย่าให้โพลเป็นเงื่อนไขของกลุ่ม หรือพรรคใดนำไปเป็นประโยชน์ทางการเมือง”³⁷

6) ความคิดเห็นของนายเทวินทร์ ขอนเหนียวกลาง (จากสำนักวิจัย “มติชน”)

“โพลเป็นดัชนีชี้วัดความปรารถนา ความต้องการ ความรู้สึกของประชาชน โพลจะมีพลังทางสังคม ไม่ว่าจะบวกหรือลบ และเป็นพลังผลักดันในการตัดสินใจของสังคมด้วย เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. หรือการทุบสะพานลอยหลักสี่ เป็นต้น โพลที่ไม่สามารถสะท้อนความเห็นประชาชนที่แท้จริง แต่ทำเพื่อผลทางการเมืองแล้วจะส่งผลเสียหายร้ายแรงมาก เช่น กลุ่มการเมืองบางกลุ่มอ้างว่าประชาชนคิดอย่างนี้เพราะทำโพลมาแล้ว”³⁸

7) ความคิดเห็นของ ดร. ทิวา เงินยวง (นักวิชาการ)

“การทำโพลของขององค์กรต่าง ๆ เป็นการชี้นำส่งผลทำให้เกิดการตัดสินใจผิดของประชาชน เพราะประชาชนสำคัญผิดต่อผู้เลือกตั้ง นึกถือว่าการทำโพลเป็นความผิดตามมาตรา 91 ที่บัญญัติว่าผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำด้วยวิธีการใด ๆ อันเป็นการลวงหรือทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสำคัญผิดเกี่ยวกับผู้สมัครหมายเลขประจำตัวของผู้สมัคร หรือการสังกัดพรรคการเมืองของตนหรือผู้สมัครคนใด ต้องระวางโทษจำคุก 1-10 ปี และไม่ควรเปิดเผยโพลในช่วงสัปดาห์สุดท้ายก่อนการเลือกตั้ง”³⁹ นอกจากนี้ ดร.ทิวา เงินยวง ได้ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติม เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2544 ว่า

“การสำรวจประชามติเป็นการชี้นำความคิดของประชาชน ควรจะมีกฎหมายออกมาควบคุม ซึ่งเมื่อครั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติ วิจารณ์ มาตรา 44 อนุ 5 ว่า คำว่า “ลวง” นั้น มีความหมายไปถึงการสำรวจประชามติ หรือการเผยแพร่หรือไม่ จากการวิเคราะห์สรุปได้ว่า คำว่า “ลวง” ไม่เกี่ยวข้องกับการสำรวจประชามติ ต้องบัญญัติเป็นกฎหมายมาตราใหม่ขึ้นมา”⁴⁰

8) ความคิดเห็นของนายยุวรัตน์ กมลเวชช์ (กรรมการการเลือกตั้ง)

³⁷ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 20 มิถุนายน 2539, หน้า 12.

³⁸ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับลงวันที่ 20 มิถุนายน 2539, หน้า 12.

³⁹ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับลงวันที่ 19 ธันวาคม 2540, หน้า 12.

⁴⁰ สัมภาษณ์ ดร.ทิวา เงินยวง เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2544

“การทำเอ็กซิตโพล เพื่อสอบถามผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ว่าได้เลือกใครหลังจาก จากหน่วยเลือกตั้ง ที่ผ่านมาในช่วงการเลือกตั้งนอกเขต และการเลือกตั้งล่วงหน้า มีผลข้างเคียง คือ ผู้สมัครบางรายถือโอกาสชูเชิญกับราษฎรว่า ถ้ารับเงินไปแล้วต้องลงคะแนนให้ เพราะจะรู้ว่ามีการลงคะแนนให้กับใคร

ความจริงผมคิดว่า คนทำมีเจตนาบริสุทธิ์ไม่ได้ต้องการช่วยเหลือผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด แต่การสอบถามระหว่างการลงคะแนน ทำให้เกิดประโยชน์ต่อผู้สมัครและพรรคการเมือง เพราะรู้ว่าใครมาลงคะแนนให้ใคร และใครยังไม่ลงคะแนนให้ ซึ่งทำให้เกิดการทุจริต และทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบมีการขนคนมาลงคะแนน

สำหรับการทำเอ็กซิตโพลทำให้สามารถคาดเดาได้ล่วงหน้าว่า ใครจะชนะหรือแพ้ ก่อนการเลือกตั้งจริง ซึ่งหากเอ็กซิตโพลพบว่าผู้สมัครมีคะแนนห่างกันมากก็จะเปิดโอกาสให้มีการกระทำความผิดโดยเฉพาะในช่วงระหว่างที่จะมีการลงคะแนน ซึ่งก็มีมาตรการป้องกัน โดยการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น

ทั้งนี้การทำเอ็กซิตโพล แม้ว่าผู้ทำจะมีเจตนาบริสุทธิ์ แต่เมื่อผลกระทบที่ออกมาเช่นนี้ ผู้ที่ทำการก็ควรจะมีมาตรการระวัง รวมทั้งต้องเคารพสิทธิผู้มาลงคะแนน และควรหยุดการดำเนินการทำ และขอบอกว่า แม้กฎหมายจะไม่มี ความชัดเจนในการเอาผิดกับผู้ดำเนินการแต่ตามกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 109 กำหนดโทษไว้ว่า ในระหว่างการลงคะแนนเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดหีบเลือกตั้ง ถ้ากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เปิดเผยให้ผู้ใดทราบว่ามีสิทธิผู้ใดมาลงคะแนนหรือไม่ลงคะแนน เพื่อให้เป็นคุณหรือโทษกับผู้สมัครรายใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ มาตรา 85/4 ก็กำหนดว่า ถ้ากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเห็นว่ามี การกระทำที่จะเป็นคุณหรือโทษต่อผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ก็สามารถระงับได้

ในการเลือกตั้งล่วงหน้าที่ผ่านมามีการถ่ายวิดีโอซึ่งด้านหนึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ในการสอดส่องผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้ง แต่อีกด้านหนึ่งก็ได้รับแจ้งว่า การถ่ายวิดีโอจะมีการโคลนส่งหน้าผู้มาใช้สิทธิแต่ละคนมากเกินไป ซึ่งทำให้ทราบได้ว่า ใครมาลงคะแนนแล้ว และใครยังไม่มาลงคะแนน ดังนั้น ในจุดนี้ผู้ที่ทำการก็ควรจะมีมาตรการระวังเพื่อให้เกิดการเลือกตั้งเป็นไปโดยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และการทำเอ็กซิตโพลเป็นอันตรายสำหรับผู้ที่ให้ข้อมูล เพราะมีการมาถามในที่สาธารณะ มีคนดูอยู่ ทำให้ทราบว่าใครลงคะแนนให้ใครซึ่งสามารถตามคิดบัญชีกันได้

มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องแนวปฏิบัติการจัดทำอิเล็กทรอนิกส์โพล

1. ห้ามประกาศ โฆษณา หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่า ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ได้รับคะแนนเท่าใด ระหว่างเวลา 08.00-15.00 น. ของวันลงคะแนนเลือกตั้ง
2. การประกาศหรือโฆษณา หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่า ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเท่าใด ให้รวมเป็นรายเขตเลือกตั้ง จะประกาศเป็นแต่ละหน่วยเลือกตั้งไม่ได้

การกระทำตามข้อ 1-2 จะต้องไม่เป็นการฝ่าฝืน มาตรา 44 (5) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 44 (5) “ห้ามผู้สมัครหรือพรรคการเมือง หรือผู้ใดหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด และผู้ที่จะทำโพลนั้น ต้องไม่อยู่ในบริเวณหน่วยเลือกตั้ง

หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 44 (5) มีโทษจำคุก 1-10 ปี 10,000 – 20,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งเป็นเวลา 10 ปี”⁴¹

9) ความคิดเห็นของ รศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ (อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ ภาควิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

“การสำรวจประชามติ มีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ คืออาจทะเลาะกันให้ผู้ที่ไม่เห็นในโพลหรือผู้ชนะในโพลก็ได้ เพื่อความเสมอภาคในระหว่างผู้สมัครแต่ละฝ่าย ควรจะต้องมีคณะกรรมการหรือหน่วยงานอิสระขึ้นมาก่อน เพื่อคอยตรวจสอบการทำการสำรวจประชามติ เพื่อให้เป็นไปตามหลักวิชาการก่อน ต่อจากนั้นก็ให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานอิสระนั้นเป็นผู้เสนอหรือกำหนดให้ว่าควรจะมีการควบคุมการสำรวจประชามติ ช่วงก่อนมีการเลือกตั้งก็วัน โดยให้สอดคล้องกับระยะเวลาของการเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญประกาศให้มีการเลือกตั้งภายใน 45 วัน หลังจากประกาศยุบสภาและกำหนดระยะเวลารับสมัครไว้ 15 วัน แบบนี้เท่ากับว่าเหลือเวลาแค่เพียง 30 วัน เราจะออกกฎหมายควบคุม 30 วัน ก็ไม่ถูกต้อง ควรจะต้องถามผู้ที่ทำการสำรวจประชามติว่า ในการสำรวจประชามติแต่ละครั้งจะต้องใช้ระยะเวลาประมาณกี่วันแล้วจึงจะกำหนดห้ามหรือควบคุมการเผยแพร่การสำรวจประชามติ

⁴¹ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 3 มกราคม 2544, หน้า 1 และ 10.

การควบคุมการสำรวจประชามตินั้น ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญสามารถจำกัดสิทธิของประชาชนได้ แต่จะต้องทำให้เท่าเทียมกัน

สำหรับการทำเอ็กซิตโพลนั้น ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ผิดกฎหมายเลือกตั้งมากขึ้น เช่น พรรคการเมืองอาจทำเอ็กซิตโพลเอง และเมื่อรัฐธรรมนูญใหม่กำหนดให้มีการนับคะแนนรวมกันพรรคการเมืองที่ทำเอ็กซิตโพลก็สามารถตรวจสอบคะแนนได้ว่าชื่อเสียงไปเท่าไร ผลลัพธ์ที่ได้จากการซื้อมีเท่าไร

รัฐธรรมนูญใหม่ได้กำหนดและให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสิทธิออกข้อบังคับใด ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ เพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมเท่าเทียมกันแก่ผู้สมัครทุกคน ทุกพรรคการเมือง⁴²

10) ความคิดเห็นของ ดร.นิยม ปุราคม (นักวิชาการซึ่งมีชื่อเสียงในการสำรวจประชามติ)

“การสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง อาจจะเป็นการชี้นำประชาชนได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้ทำการสำรวจเสนอความคิดเห็นของตนเองหรือสรุปความคิดเห็นใส่ไปด้วย

การทำการสำรวจประชามตินั้นจะใช้เวลาประมาณ 10 วัน ฉะนั้นมาตรการทางกฎหมายที่จะออกมาควบคุมการสำรวจประชามตินั้นควรจะควบคุมช่วง 3 วัน ก่อนมีการเลือกตั้ง เพราะจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยธรรมชาติ บริสุทธิ์ยุติธรรมปลอดจากการชี้นำจากสื่อมวลชนต่าง ๆ และจะไม่ใช่ช่องทางให้เกิดการทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง เช่น การพนัน

ส่วนเอ็กซิตโพล คือ เทคนิคในการพยากรณ์การเลือกตั้งรูปแบบหนึ่ง ซึ่งสื่อสารมวลชนนิยมทำกันมาก โดยการสอบถามผู้ที่ลงคะแนนเสียงมาแล้ว ใกล้เคียง ๆ กับสถานที่เลือกตั้งเป็นการหมิ่นเหม่ต่อการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งอย่างมาก และเป็นช่องทางที่จะเป็นบ่อเกิดของการกระทำผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง กล่าวคือ พรรคการเมืองมักจะนิยมทำเอ็กซิตโพลกันมาก เพื่อจะได้ทราบว่าพรรคจะแพ้หรือชนะ และการทำเอ็กซิตโพลอาจทำให้การเลือกตั้งเบี่ยงเบนไปได้”⁴³

⁴² สัมภาษณ์ ร.ศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูย์ วันที่ 20 มกราคม 2544

⁴³ สัมภาษณ์ ดร.นิยม ปุราคม วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2544

2.3.6 แนวความคิดของนักการเมืองเกี่ยวกับการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศไทย

1) ความคิดเห็นของนายองอาจ คล้ามไพบูลย์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)

“การสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง มีส่วนในการชี้นำทางความคิดของประชาชน บางคนยังไม่มีนักการเมืองอยู่ในความคิด แต่เมื่อได้ทราบผลการสำรวจประชามติอาจคล้อยตามได้ และอาจทำให้เกิดการทำผิดกฎหมายเลือกตั้งมากขึ้น เช่น อาจจะมีการพนัน หรืออาจเกิดอาชญากรรมได้ ควรจะมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่การสำรวจประชามติคือห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ 7 วันก่อนการเลือกตั้ง”⁴⁴

2) ความคิดเห็นของนายนิกร จำนง (กรรมการบริหารพรรคการเมือง)

“การสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง เป็นการชี้นำประชาชนเป็นบ่อเกิดของการซื้อเสียง ควรจะมีองค์กรมมาควบคุมการตั้งคำถาม ควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง 7 วัน”⁴⁵

3) ความคิดเห็นของนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย)

“การสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ทำให้เกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรง เป็นการชี้นำประชาชนอย่างมาก ควรจะมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่การสำรวจประชามติ ไม่ใช่ก่อนการเลือกตั้งก็มีโพลรายวัน ทำให้ประชาชนสับสนได้ ควรจะห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ 7 วันก่อนการเลือกตั้ง”⁴⁶

4) ความคิดเห็นของนายปริญญา นาคฉัตริย์ (อธิบดีกรมการปกครอง)

“กรมการปกครองไม่ได้ทำ “มหาดไทยโพล” เพราะในทางปฏิบัติจะไปทำโพลในลักษณะดังกล่าวไม่ได้ ต้องวางตัวเป็นกลาง เดี่ยวจะถูกหาว่าไปชี้นำว่าใครดีใครเสีย ใครได้เปรียบกว่าใคร อย่างไรก็ตามก่อนหน้านี้ก็เคยมีแนวคิดจะทำโพลเหมือนกัน แต่ก็สั่งห้ามทำโพลเพราะกรมการปกครองต้องวางตัวเป็นกลาง แม้จะไม่ได้ดูแลการเลือกตั้งแล้วก็ตาม”⁴⁷

⁴⁴ สัมภาษณ์ นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ วันที่ 16 ธันวาคม 2543 เวลา 17.00 น.

⁴⁵ สัมภาษณ์ นายนิกร จำนง วันที่ 18 ธันวาคม 2543 เวลา 15.00 น.

⁴⁶ สัมภาษณ์ นายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ วันที่ 20 ธันวาคม 2543 เวลา 20.00 น.

⁴⁷ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 6 ธันวาคม 2543.

2.3.7 แนวคิดของผู้ทำการสำรวจประชามติเกี่ยวกับการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศไทย

1) ความคิดเห็นของอาจารย์สุชุม เจลยทรัพย์ (ผู้อำนวยการสถาบันสวนดุสิตโพล)

"ควรที่จะไม่เผยแพร่ผลการสำรวจประชามติในช่วง 7 วันก่อนมีการเลือกตั้ง เพราะว่าจะเป็นการสร้างปัญหาแก่ผู้ทำการสำรวจและเป็นบ่อเกิดของความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้งและเป็นการชี้นำ ส่วนมาตรการในการควบคุมการทำและการเผยแพร่การสำรวจประชามติได้ 2 รูปแบบคือ (1) เนื่องจากประเทศไทยมีฐานข้อมูลไม่พร้อมจึงควรควบคุมในรูปแบบของจรรยาบรรณ ถ้าฝ่าฝืนก็ลงโทษตามหลักของจรรยาบรรณ ส่วนคณะกรรมการจรรยาบรรณก็มาจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำการสำรวจประชามติ เช่น คณะนิติศาสตร์ สารนิเทศ สื่อสารมวลชน เป็นต้น (2) รูปแบบของกฎหมาย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดูแล"⁴⁸

2) ความคิดเห็นของนางสาวกัลยา มโนนิก (นักวิจัยสถาบันวิจัยมหาวิทยาลัยรามคำแหง)

"การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติชองก่อนมีการเลือกตั้งเป็นการชี้นำ เพราะบางคนยังไม่รู้ข้อมูลประกอบกับแบบสอบถามที่อาจเป็นการชี้นำ ควรมีกฎหมายออกมาห้ามเผยแพร่เอ็กซิตโพล ส่วนโพลที่ทำก่อนหน้านั้นไม่ควรมีกฎหมายห้ามเพราะผลกระทบยังไม่ชัดเจน ประเด็นในเรื่องมาตรการควบคุมการทำและการเผยแพร่การสำรวจประชามตินั้นควรมีองค์อิสระขึ้นมาควบคุมในรูปของคณะกรรมการจำนวน 10 ท่าน โดยคณะกรรมการนี้คัดสรรมาจากผู้ทำการสำรวจประชามติ สถาบันละ 1 ท่าน ผู้แทนของรัฐทางด้านนิติศาสตร์ 1 ท่าน"⁴⁹

3) ความคิดเห็นของนายอิทธิพล พึ่งพระเกียรติ (นักวิจัยสถาบันวิจัยมติชน)

"การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติมีส่วนในการชี้นำอยู่บ้าง แต่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงผลเดิมตามที่คาดหมายไว้ได้ ส่วนคนที่เปลี่ยนความคิดไปตามผลของการสำรวจนั้นต้องมีเหตุผลอื่นประกอบอยู่ในใจด้วย ไม่ควรมีกฎหมายควบคุมการทำและการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ และเอ็กซิตโพล เพราะเป็นการจำกัดสิทธิการรับรู้ข่าวสารอย่างหนึ่ง อาจจะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2541 มาตรา 39 ส่วนมาตรการในการควบคุมการ

⁴⁸ สัมภาษณ์ อาจารย์ สุชุม เจลยทรัพย์ เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2544 17.00 น.

⁴⁹ สัมภาษณ์ นางสาวกัลยา มโนนิก เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2544 10.00 น.

ทำและการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามตินั้น ให้ถือเอาจรรยาบรรณเป็นหลัก ไม่ควรมีองค์กร
อะไรมาควบคุม เพราะการทำการสำรวจประชามติมีมากขึ้นเท่าไรก็ย่อมมีการแข่งขันกัน
ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าสถาบันใด องค์กรใด ทำไม่ถูกต้องตาม หลักวิชาการ ก็จะไม่ได้รับ
การเชื่อถือจากประชาชน ในที่สุดก็ต้องปิดตัวลงเอง⁵⁰

4) ความคิดเห็นของ ผศ.ดร.บุญรอด วุฒิสาสตร์กุล (ประธานศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัย
กรุงเทพ)

"การสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง อาจมีส่วนชี้นำได้บ้างสำหรับบางคน โดยเฉพาะผู้ที่เผลอไปตามกระแสของสื่อคือ สื่อเชียร์ฝ่ายใดก็เผลอไปตามผลของการสำรวจประชามติ
ควรมีกฎหมายควบคุมการเผยแพร่การสำรวจประชามติของการเลือกตั้งช่วง 7 วันก่อนมีการเลือก
ตั้ง เพราะทำตามหลักสากลที่ทำกันในต่างประเทศ มาตรการในการควบคุมการเผยแพร่ผล
การสำรวจประชามติ ควรมีองค์กรอิสระขึ้นมาควบคุมการทำและการเผยแพร่ผลการสำรวจ
ประชามติ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และความรู้ทางด้านนี้จะได้เป็นที่ยอมรับ เผยแพร่ และ
พัฒนาได้มากกว่านี้ องค์กรอิสระนี้ตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการนี้มาจาก
สถาบันที่ทำการสำรวจประชามติไม่น้อยกว่า 5 คน"⁵¹

5) ความคิดเห็นของนางสาวมะลิวรรณ เตชะฤทธิ (ผู้จัดการทั่วไปฝ่ายพัฒนาธุรกิจ
หนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น)

"การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติไม่เป็นการชี้นำ เป็นเพียงข่าวสารรูปแบบหนึ่ง
แต่ต้องดูแบบสอบถามและวิธีสุ่มตัวอย่างของการสำรวจประชามติว่าทำถูกต้องหรือไม่ เช่น นาย ก.
มีฐานเสียงอยู่ในเขต A และเขต B เพียง 2 เขต ส่วนเขตอื่นไม่มีฐานเสียง แต่ผู้ทำการสำรวจไปทำ
การสำรวจ เฉพาะเขต A และเขต B ผลที่ได้มาคือนาย ก. มีคะแนนเสียงนำ ในกรณีนี้เป็นการสุ่ม
ตัวอย่างที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการและเป็นการชี้นำ ควรมีกฎหมายควบคุมการเผยแพร่ผลการ
สำรวจประชามติในช่วงระหว่างเวลาของการเลือกตั้ง เพราะการสำรวจประชามติหน้าหน่วยเลือก
ตั้ง สร้างความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้ง มีคนได้ประโยชน์ เสียประโยชน์ ประกอบกับผู้สมัครรับ

⁵⁰ สัมภาษณ์ นายอิทธิพล ทิงพระเกียรติ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2544 เวลา 11.30 น.

⁵¹ สัมภาษณ์ ดร.บุญรอด วุฒิสาสตร์กุล เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2544 เวลา 10.00 น.

เลือกตั้งสามารถตรวจสอบคะแนนเสียงของตัวเองได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่อันตรายกับประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง”⁵²

6) ความคิดเห็นของ นายนพดล กรรณิกา (ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเอแบคโพล)

“การเผยแพร่การสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้้นำ เพราะประชาชนมากกว่า 1 ใน 3 เชื่อถือผลการสำรวจประชามติ จากการสำรวจของเอแบคโพล ส่วนการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติควรเป็นช่วง 7 วันก่อนมีการเลือกตั้ง และมาตรการในการควบคุมควรให้เป็นเรื่องของจรรยาบรรณของผู้ทำการสำรวจเอง โดยปล่อยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ”⁵³

2.3.8 แนวคิดของผู้จัดการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศไทย

1) ความคิดเห็นของนายยุวัฒน์ กมลเวช (เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

“การทำโพลหรือการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง จะเป็นการชี้้นำหรือไม่อยู่ที่วิธีการทำกลุ่มตัวอย่างและประเด็นของความคิดเห็น ถ้าให้แคบลง คำว่า “ประชาชน” จะหมายถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีการทำโพล เพื่อจะตอบคำถาม ในกรณีนี้ขอตอบ 2 ประเด็น (1) ชักจูงหรือไม่ ดูจากการสำรวจประชามติของคนในเขต และในประเด็นความเห็นว่าเลือกผู้สมัครหรือพรรคนั้น คนใด เพราะอะไร หรือทำไมถึงอยากให้เป็นตัวแทน ย่อมมีผลในการชักนำมีสิทธิเกิดขึ้นได้ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะการสำรวจประชามตินำหน่วยเลือกตั้งแล้วประกาศผลก่อนหมดเวลาลงคะแนน หรือที่เรียกว่าเอ็กซิทโพล (2) ผลของการชักจูงขึ้นอยู่กับว่าระดับความรู้ของผู้มีสิทธิลงคะแนนจากน้อยไปหามากหรือผู้ที่ตัดสินใจแน่นอน (หรือที่รู้กันว่าเป็นฐานเสียง) ไปสู่ผู้มีสิทธิลงคะแนนอื่นที่ไม่ผูกพัน ชักจูงได้มากที่สุดก็คือผู้มีสิทธิลงคะแนนที่ยังไม่ได้ตัดสินใจ จนถึงผู้มีสิทธิลงคะแนนที่ตัดสินใจแล้ว การมีกฎหมายควบคุมการสำรวจประชามติก่อนการเลือกตั้ง คงทำได้ยากเพราะเป็นเรื่องยุ่งยาก ตั้งแต่วิธีการ เจตนาของผู้ออกทำ และอื่น ๆ มากมาย รวมถึงระยะเวลาการจัดทำและเผยแพร่การควบคุมน่าจะใช้จรรยาบรรณของผู้จัดทำและมาตรา 44 (5) ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งได้บัญญัติไว้แล้ว โดยยึดถือ

⁵² สัมภาษณ์ นางสาวมะลิวรรณ เศษาดุทธิ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2544 เวลา 14.00 น.

⁵³ สัมภาษณ์ อาจารย์นพดล กรรณิกา เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2544 เวลา 11.00 น.

เจตนา แต่น่าจะมีการบัญญัติเพิ่มเติม เช่นให้อำนาจ กกต. ชัดเจนว่าสามารถออกระเบียบในเรื่องนี้กับระยะเวลาเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ เป็นต้น มาตรการในการควบคุมการสำรวจประชามติเป็นการเข้าไปในสิทธิส่วนบุคคลคงทำได้ยากและต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป⁵⁴

2) ความคิดเห็นของนายพิรุณ จัตราวานิชกุล (รองเลขาธิการ คณะกรรมการการเลือกตั้ง)

"การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งไม่เป็นการชี้้นำ เพราะเป็นการสำรวจความต้องการการตัดสินใจในการเลือกของประชาชนที่แน่นอน แต่อาจเป็นส่วนประกอบการตัดสินใจ และไม่ควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการทำและการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ แต่ควรใช้จรรยาบรรณในการควบคุมเพราะถ้าไม่เคารพจรรยาบรรณ หรือทำโพลไม่ถูกต้อง ไม่เป็นกลาง ไม่เที่ยงธรรม โพลนั้นก็ไม่มีใครสนใจอ่าน ในที่สุดก็ต้องปิดตัวลง"⁵⁵

3) ความคิดเห็นของนายสมยศ อักษร (ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

"การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้นำทางความคิด เมื่อผลการสำรวจออกมาว่าผู้ใดมีคะแนนเสียงนำก็เปลี่ยนแปลงความคิดตามนั้น ควรจะมีกฎหมายควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติช่วง 7 วัน ก่อนมีการเลือกตั้ง โดยมีองค์กรอิสระ ควบคุมดูแลในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 10 คน คือผู้แทนแต่ละสาขาเช่น กรมประชาสัมพันธ์ 1 คน องค์กรอิสระ 3 คน สำนักงานข้อมูลข่าวสาร 1 คน สถาบันการศึกษา 4 คน กระทรวงมหาดไทย 1 คน ให้คณะกรรมการกำหนดกรอบการทำโพลและบทลงโทษ"⁵⁶

4) ความคิดเห็นของ พันตำรวจโท พงษธร บุญพิทักษ์ (เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตของการเลือกตั้ง)

"การสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้นำ เพราะทำให้เกิดการเบี่ยงเบนความคิดของคน ควรจะมีกฎหมายออกมาควบคุมช่วง 1 เดือน ก่อนการเลือกตั้ง เพราะสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันและเป็นบ่อเกิดแห่งการทำผิดกฎหมายหลายรูปแบบ ควรให้มีองค์กร

⁵⁴ สัมภาษณ์ อาจารย์ ยุวรัตน์ กมลเวช เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม เวลา 15.00 น.

⁵⁵ สัมภาษณ์ นายพิรุณ จัตราวานิชกุล เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2544 เวลา 14.10 น.

⁵⁶ สัมภาษณ์ นายสมยศ อักษร เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2544 เวลา 15.30 น.

อิสระเข้ามาควบคุมในรูปของคณะกรรมการจำนวน 9 คน ประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักงานข้อมูลข่าวสาร ทบวงมหาวิทยาลัย กรมประชาสัมพันธ์⁵⁷

5) ความคิดเห็นของ นางสาวลักษณ์ บรรจงจิตร (ผู้อำนวยการสำนักงานโฆษกคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

"การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้้นำ เพราะนั่งอ่านหนังสือพิมพ์แล้วชักนำความคิดอ่านมากในการประกอบการตัดสินใจ ควรมีกฎหมายควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งช่วง 1 เดือน ก่อนมีการเลือกตั้งเพราะเป็นการชี้้นำความคิดเห็น สร้างความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ควรมีมาตรการในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้มีองค์อิสระขึ้นมาควบคุมดูแลในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 7 คน จากสถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทยและทบวงมหาวิทยาลัย"⁵⁸

6) ความคิดเห็นของนายไพบุลย์ ร่วมสุข (รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารกลาง คณะกรรมการการเลือกตั้ง)

"การสำรวจประชามติของการเลือกตั้งมีส่วนในการชี้ นำ ขึ้นอยู่กับคำถามที่ตั้งส่วนมากเป็นการชี้ นำ ควรห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ในช่วง 7 วันก่อนมีการเลือกตั้ง เพื่อป้องกันการชี้ นำอันเป็นบ่อเกิดแห่งการทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง เช่น การพนัน การข่มขู่ มาตรการในการควบคุม ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกระเบียบออกมา"⁵⁹

2.3.9 แนวความคิดขององค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมืองเกี่ยวกับการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศไทย

1) ความคิดเห็นของอาจารย์สมชัย ศรีสิทธิยากร (เลขานุการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย)

"การที่จะพิจารณาว่าการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติว่าเป็นการชี้ นำหรือไม่ แยกออกได้เป็น 2 กรณี (1) การทำการสำรวจประชามติถูกต้องตามหลักวิชาหรือไม่ ในกรณีที่ทำการสำรวจประชามติถูกต้องตามหลักวิชา มีการตั้งคำถามที่ถูกต้องสัมพันธ์อย่างได้ครบ ก็น่าเชื่อถือได้ระดับหนึ่ง (2) การทำการสำรวจประชามติที่เชื่อมโยงหรือมาจากพรรคการเมือง ก็ไม่น่าเชื่อถือ และเป็นการชี้ นำ ไม่ควรเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติช่วง 7 วัน ก่อนมีการเลือกตั้ง โดยให้มีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเป็นช่วงสุดท้ายที่ประชาชนผู้มีสิทธิออก

⁵⁷ สัมภาษณ์ พันตำรวจโท พงษ์ธร บุญพิทักษ์ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2544 เวลา 14.00 น.

⁵⁸ สัมภาษณ์ นางสาวลักษณ์ บรรจงจิตร เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2544 เวลา 8.20 น.

⁵⁹ สัมภาษณ์ นายไพบุลย์ ร่วมสุข เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2544 เวลา 14.15 น.

เสียงเลือกตั้งจะตัดสินใจ และการทำหรือการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อะไร ส่วนมาตรการในการควบคุมการทำกำรสำรวจก็ปล่อยให้ประชาชนใช้วิจารณญาณเอง⁶⁰

2) ความคิดเห็นของ นายวรินทร์ เทียมจรัส (กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย)

"การสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้แนวทางความคิดเพราะว่ามีการตั้งคำถามเพื่อจะโน้มน้าวให้คำตอบออกมาในทางใดทางหนึ่ง ควรห้ามทำและเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติตั้งแต่วันที่มีการประกาศกฎฎีกาให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันที่เลือกตั้งเสร็จ ส่วนมาตรการในการควบคุมการทำและการเผยแพร่การสำรวจประชามติควรให้มีองค์กรอิสระขึ้นมาในรูปแบบของคณะกรรมการโดยมาจาก องค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ศูนย์ประสานงานองค์กรเอกชนเพื่อสังเกตการเลือกตั้ง (ศอต.) คณะกรรมการการเลือกตั้ง และควรมีโทษทางอาญาด้วย"⁶¹

3) ความคิดเห็นของนายสกุล สือทรงธรรม (กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย)

"การสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้หน้าหรือไม่แบ่งได้ 2 กรณี (1) ไม่เป็นการชี้หน้า ถ้าวิญญูชนทั่วไปอ่านข้อมูลและย่อยข้อมูลนั้นแล้ววิเคราะห์ว่าเป็นจริงตามนั้นหรือไม่ (2) คนที่ห่างเห็นข้อมูลเมื่อได้รับฟังหรืออ่านข่าวอาจมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนการตัดสินใจได้ ควรห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติอย่างน้อย 7 วัน เพราะคนที่ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ถ้าได้ข้อมูลไม่ถูกต้องก็ไม่มีประโยชน์ในการคัดสรรบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และทำให้เกิดมีการพนันขันต่อกันในหมู่ประชาชน มาตรการในการควบคุมนั้นให้เป็นเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจโดยตรงอยู่แล้ว"⁶²

4) ความคิดเห็นของ ดร.ธวัช อานันโททัย (กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย)

"การสำรวจประชามติของการเลือกตั้งมีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนได้ เช่น คนอยากเลือกพรรค ก. ผลการสำรวจประชามติออกมาว่า พรรค ข. มีคะแนนนำลี้ก็อาจเปลี่ยน

⁶⁰ สัมภาษณ์ อาจารย์สมชัย ศรีสิทธิยากร เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2544 เวลา 17.10 น.

⁶¹ สัมภาษณ์ นายวรินทร์ เทียมจรัส เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ.2544 เวลา 9.30 น.

⁶² สัมภาษณ์ นายสกุล สือทรงธรรม เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ.2544 เวลา 8.10 น.

ใจไปเลือกพรรค ข. ได้ ถ้าเลือกพรรค ก. ก็จะมีกฎหมายออกมาควบคุม 7 วัน เพราะว่าช่วงเวลานั้นควรลดการเร่งเร้า การชักนำความคิด ควรให้ข้อมูลข่าวสารของการเลือกตั้งหยุดนิ่งเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเอง มาตรการในการควบคุมนั้นให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁶³

2.3.10 ความจำเป็นในการมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศไทย

เนื่องจากการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งทำให้มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง และเป็นบ่อเกิดของการทำผิดต่อกฎหมายเลือกตั้งหลายมาตรา ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่เคยมีรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง หรือแม้แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ในปัจจุบันก็ยังมิได้กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้เลย

อย่างไรก็ตาม โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 44 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นหรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังนี้

(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

⁶³ สัมภาษณ์ ดร.ธวัช อานันโททัย เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ.2544 เวลา 9.00 น.

(5) หลอกหลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จหรือจงใจให้เข้าใจผิดในคະແນນນິຍມຂອງຜູ້ສັມັກຮືພຣຣະການເມືອງໄດ

มาตรา 48 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยวิธีการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นคนหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดนับตั้งแต่เวลา 18.00 นาฬิกาของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจนถึงวันเลือกตั้ง

มาตรา 101 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 17 มาตรา 44 มาตรา 47 วรรคหนึ่ง มาตรา 58 มาตรา 71 หรือมาตรา 91 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาทและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี⁶⁴

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวสามารถนำมาใช้กับการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติการเลือกตั้งได้ ซึ่งจะนำเสนอในบทต่อไป

ส่วนเรื่องการจัดทำเอ็กซิทโพล ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสำรวจประชามติซึ่งสื่อมวลชนนิยมทำกันมากในช่วงวันเลือกตั้งนั้น ได้มีแนวปฏิบัติในการจัดทำเอ็กซิทโพลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2544 ไว้ดังนี้

1) ห้ามประกาศ โฆษณา หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่า ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ได้รับคะแนนเท่าใด ระหว่างเวลา 08.00-15.00 น. ของวันลงคะแนนเลือกตั้ง

2) การประกาศหรือโฆษณา หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่า ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเท่าใด ให้รวมเป็นรายเขตเลือกตั้ง จะประกาศเป็นแต่หน่วยเลือกตั้งไม่ได้

การกระทำตามข้อ 1-2 จะต้องไม่เป็นการฝ่าฝืน มาตรา 44 (5) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 44 (5) “ห้ามผู้สมัครหรือพรรคการเมือง หรือผู้ใดหลอกหลวง บังคับชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคามใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจงใจให้เข้าใจผิดในคະແນນນິຍມຂອງຜູ້ສັມັກຮືພຣຣະການເມືອງ ແລະຜູ້ທີ່ຈະທຳໂຟລນັ້ນ ດ້ອງໄມ່ຢູ່ໃນບຣິເວນໜ່ວຍເລືອກຕັ້ງ

⁶⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2541. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา 2541.

หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 44 (5) มีโทษจำคุก 1-10 ปี 10,000-20,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนการเลือกตั้งเป็นเวลา 10 ปี

เมื่อพิจารณาจากมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องแนวปฏิบัติการจัดทำเอ็กซิทโพลก็เป็นที่ยืนยันว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้แนะ ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญจำต้องให้มีบทบัญญัติของกฎหมายขึ้นมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ⁶⁵

ประกอบกับผลการสำรวจประชามติของผู้ทำการสำรวจ องค์กร และสถาบันที่ทำการสำรวจประชามติมีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงผลการสำรวจประชามติของผู้ทำการสำรวจประชามติ องค์กร และสถาบันสำรวจประชามติในการเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2538

	สันติบาล	มหาดไทย	ธีรยุทธ	มติชน	ประชาชาติฯ	สวนดุสิตและราชภัฏ	ผลเลือกตั้งจริง
ชาติไทย	110	120	108	111	100	94	92
ประชาธิปไตย	80	100	90	92	89	99	86
พลังธรรม	40	35	25	24	28	27	23
ความหวังใหม่	30	60	44	46	51	47	57
นำไทย	40	15	19	17	15	18	18
กิจสังคม	20	25	20	22	21	18	22
ชาติพัฒนา	40	55	46	42	46	53	53
เอกภาพ	10	8	8	10	8	9	8
เสรีธรรม	10	10	8	7	9	7	11
ประชากรไทย	10	10	16	14	17	14	18
มวลชน	10	8	6	5	6	5	3
ดำรงไทย	0	2	1	1	1	0	0

ที่มา คอลัมน์ที่ 1-5 ประชาชาติธุรกิจ 29 มิถุนายน 2538 – 2 กรกฎาคม 2538

คอลัมน์ที่ 6 ผู้จัดการ 30 มิถุนายน 2538

คอลัมน์ที่ 7 สยามรัฐ 4 กรกฎาคม 2538⁶⁶

⁶⁵ มติคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่อง แนวปฏิบัติการจัดทำเอ็กซิทโพล ฉบับลงวันที่ 4 มกราคม 2544.

⁶⁶ หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 15 พฤศจิกายน 2538 หน้า 9.

ตัวอย่างตารางข้างบนนี้ เป็นการทำการสำรวจประชามติทั้งหมด 6 สถาบัน โดยผลของการสำรวจที่ออกมา กับผลเลือกตั้งจริงตรงกันเกือบหมดคือ พรรคชาติไทย มีคะแนนนำ ทุกผล การสำรวจประชามติและการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งกับผลเลือกตั้งจริง เหมือนกันส่วนมากผลของการสำรวจทั้ง 6 สถาบัน แม้แต่พรรคที่ได้คะแนนน้อยที่สุดคือ พรรค ดำรงไทย ซึ่งทุกสำนักสำรวจก็ทำการสำรวจว่าได้น้อยที่สุด และผลเลือกตั้งจริงก็ปรากฏออกมาว่า น้อยที่สุดเหมือนกัน จึงเห็นได้ว่าผลสำรวจอาจจะเป็นทั้งเครื่องสะท้อนความคิด และในขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือในการโน้มน้าวความคิดได้ด้วย

จากแนวความคิดของนักวิชาการ นักการเมือง ประกอบกับประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง จึงสมควรที่จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

บทที่ 3

การเผยแพร่และการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจ ประชามติเกี่ยวกับการเลือกตั้งในต่างประเทศ

ในต่างประเทศ การสำรวจความคิดเห็นประชาชนเพื่อวัดคะแนนนิยมทางการเมือง (Public Opinion Poll) เป็นเรื่องที่ทำกันโดยปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการเลือกตั้ง สื่อมวลชนในแขนงต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง เป็นต้น มักจะนำเอาผลการสำรวจประชามติที่กระทำโดยองค์กรต่าง ๆ ออกเผยแพร่ต่อประชาชน ซึ่งถือเป็นสิทธิของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารต่อประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และในบางกรณีสื่อมวลชนก็มักจะสำรวจประชามติด้วยตนเองเพื่อเผยแพร่ต่อประชาชน อย่างไรก็ตามในต่างประเทศ เช่น แคนาดา เยอรมัน อินเดีย และฝรั่งเศส เป็นต้น ได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง เพื่อห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในช่วงที่จะมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อมิให้ผลของการสำรวจดังกล่าว มีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ทั้งนี้ หากพิจารณาระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ แบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ กล่าวคือ

3.1 ระบบที่มีการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ

เป็นระบบที่มีอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เพราะประเทศทั้งสองต่างได้เคารพเสรีภาพในการเสนอข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนโดยเสรี ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารจะกระทบต่อคะแนนเสียงหรือโน้มน้าวจิตใจหรือชี้นำผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพียงใดหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเป็นสำคัญ

3.1.1 การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศสหรัฐ

อเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่จัดการปกครองในระบบสหพันธรัฐ (Federation) ประกอบด้วยมลรัฐ 50 รัฐ โดยมีรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 เป็นกฎหมายแม่บทในการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยระหว่างมลรัฐและรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจที่สำคัญ ได้แก่ การประกาศสงคราม กิจการระหว่างประเทศ การค้า การควบคุมระบบเงินตราของประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังมีบทบัญญัติสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ เช่น เสรีภาพในการพูด กำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

ในส่วนของใช้อำนาจนิติบัญญัติมีรัฐสภา (Congress) ซึ่งประกอบด้วย 2 สภา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา โดยสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการตรวจสอบการบริหารของหน่วยงานบริการสาธารณะของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ ส่วนวุฒิสภามีอำนาจสำคัญ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 435 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยมีวาระ 2 ปี วุฒิสภามีสมาชิก จำนวนทั้งสิ้น 100 คน มีสมาชิกภาพมีระยะเวลา 6 ปี แต่สมาชิก 1 ใน 3 ของทั้งหมดต้องออกไปสมัครเข้ารับเลือกตั้ง ทุก ๆ 2 ปี¹

สำหรับการบริหารประเทศ มีประธานาธิบดี เป็นประมุขของประเทศ มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน ประธานาธิบดีมีอำนาจที่สำคัญในฐานะเป็นหัวหน้าของฝ่ายปกครองระดับสหพันธรัฐ ความรับผิดชอบในนโยบายต่างประเทศ และผู้บังคับบัญชาเหล่าทัพ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ร่วมงานให้แก่รัฐมนตรี ที่ปรึกษา เป็นต้น²

ในส่วนของอำนาจตุลาการ มีระบบศาลคู่ คือ ระบบศาลสหรัฐ (Federal Court) กับระบบศาลมลรัฐ (State Court) ทั้งนี้ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลสหรัฐ ได้แก่ คดีที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลสหรัฐเป็นคดีเกี่ยวกับความผิดอาญา ซึ่งรัฐสภากำหนดว่าเป็น

¹ วิษณุ วรัญญูและคณะ. งานวิจัยเรื่อง กฎหมายว่าด้วยการอุดหนุนทางการเงินการดำเนินการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา. มปป., หน้า 2-3.

² มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2538, หน้า 112-114.

ความผิดอาญาแผ่นดินของรัฐบาลกลาง คดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ระบบศาลมลรัฐประกอบด้วยศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาแห่งสหรัฐ ส่วนระบบศาลมลรัฐ ซึ่งมีอยู่ในแต่ละมลรัฐ ทำหน้าที่พิพากษาคดีตามกฎหมายภายในแต่ละรัฐ ประกอบด้วยศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และ ศาลฎีกา³

ในสหรัฐอเมริกา ขั้นตอนและวิธีการเลือกตั้งของแต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกันออกไปในรายละเอียด ไม่ว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ในเรื่องวิธีการกำหนดรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เงื่อนไขการสมัครรับเลือกตั้ง ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ดำเนินการภายในเขตมลรัฐ ซึ่งรวมถึงขั้นตอนและวิธีการในการเสนอชื่อผู้แทนของพรรคการเมือง เพื่อการเลือกตั้งขั้นสุดท้ายด้วย

การเสนอชื่อผู้แทนของพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในบางมลรัฐกำหนดให้องค์กรของพรรคการเมืองเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลซึ่งผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ของพรรค ให้เป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่บางมลรัฐกำหนดการเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองจะต้องกระทำโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้น ที่เรียกว่า “การหยั่งเสียงรอบแรก” (Primary Election) ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) การหยั่งเสียงรอบแรกแบบปิด (close primary system) อันเป็นการเลือกตั้งขั้นต้นที่ให้สิทธิออกเสียงเลือกผู้แทนพรรคการเมืองไว้ล่วงหน้า ประมาณ 2 ใน 3 ของมลรัฐ ในสหรัฐอเมริกา ให้ระบบการหยั่งเสียงรอบแรกแบบปิด โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียง ขึ้นทะเบียนว่าเป็นผู้สนับสนุน พรรครีพับลิกัน (Republican Party) หรือพรรคเดโมแครต (Democratic Party) ได้เป็นการล่วงหน้าภายในระยะเวลา 3 เดือน ก่อนการหยั่งเสียงรอบแรก เพื่อให้ปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง ในการหยั่งเสียงรอบแรก

2) การหยั่งเสียง รอบแรกแบบเปิด (open primary system) คือการเลือกตั้งขั้นต้นที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทุกคนมีสิทธิออกเสียง ในการหยั่งเสียงรอบแรกให้กับผู้สมัครของพรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่ง โดยไม่ต้องมีการลงทะเบียนล่วงหน้า ว่าผู้ออกเสียงนั้นสนับสนุนพรรคการเมืองใด แต่สำหรับบางมลรัฐผู้ไปใช้สิทธิในการหยั่งเสียงรอบแรกต้องแจ้งชื่อพรรคการเมืองที่ตนจะ

³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช . ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ หนัวยที่ 1-7.
กรุงเทพฯ : บริษัทวิศดอร์เฝ้าเวอร์พอยท์ จำกัด, 2528, หน้า 310.

เลือกผู้แทนที่หน่วยเลือกตั้ง แล้วจึงขอรับบัตรลงคะแนน เพื่อเลือกผู้แทนของพรรคการเมืองนั้น
ได้⁴

โดยเฉพาะการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐฯ มีขั้นตอนมากถึง 4 ขั้นตอน ดังนี้

(1) เริ่มต้นในช่วง 3 เดือนแรกของปีที่มีการเลือกตั้ง เป็นขั้นตอนที่ใช้ในการคัดเลือก
ผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยวิธีการคัดเลือกตัวแทนของพรรคการเมืองในแต่ละมลรัฐ ตัวแทนเหล่านี้จะ
มาเข้าประชุมระดับชาติของแต่ละพรรคที่เรียกว่า National Party Convention เพื่อกำหนดตัว
ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคอย่างเป็นทางการ

(2) เป็นขั้นตอนสำหรับการเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดีและ
รองประธานาธิบดีในนามของพรรคการเมือง การเสนอชื่อดังกล่าวกระทำในที่ประชุมใหญ่ของ
พรรคระดับชาติ ซึ่งแต่ละพรรคการเมือง ที่จะจัดการประชุมก็จะกำหนดวันเวลาและสถานที่กัน
เอง โดยมีจำนวนผู้แทนของพรรคระดับมลรัฐแตกต่างกันไป

(3) การเลือกตั้งประธานาธิบดีซึ่งกระทำกันในวันอังคารแรกของเดือนพฤศจิกายน
ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ได้รับเลือกตั้งโดยการออกเสียงทางอ้อมโดยประชาชนแต่ละมล
รัฐจะลงคะแนนเลือกคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ซึ่งมีจำนวนเท่ากับวุฒิสมาชิก รวมกับ
จำนวนผู้แทนที่อาจมีได้ตามอัตราส่วนของประชากรในมลรัฐนั้น

การเลือกตั้งในขั้นตอนนี้เป็นการลงคะแนนเสียงรอบเดียวและใช้คะแนนเสียงข้าง
มากของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นเครื่องชี้ว่าคณะผู้เลือกตั้งของมลรัฐนั้น ๆ จะตกเป็นของ
พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด เพียงพรรคเดียว

(4) เป็นขั้นตอนตามแบบพิธี คือ การประชุมของคณะผู้เลือกตั้งของแต่ละมลรัฐที่จะมี
ขึ้นในเดือนธันวาคม ณ ที่ตั้งของสภามลรัฐ เพื่อยืนยันผลของการเลือกตั้งทั่วไป ผู้สมัครรับเลือก
ตั้งประธานาธิบดีคนใดจะได้รับเลือกตั้งต้องได้คะแนนเสียงจากคณะผู้เลือกตั้งมากกว่าครึ่งหนึ่ง
ของจำนวนคะแนนเสียงของคณะผู้เลือกตั้งทุกมลรัฐรวมกันจะให้ความสนับสนุนผู้สมัครคนหนึ่ง
มากกว่าผู้สมัครอีกคนหนึ่งแต่ผู้สมัครที่ได้คะแนนจากประชาชนน้อยกว่าก็อาจได้รับเลือกตั้งเป็น
ประธานาธิบดีได้ ถ้าจำนวนเสียงของคณะผู้เลือกตั้งจากแต่ละมลรัฐรวมกันทั้งหมดแล้วผู้สมัครผู้
นั้นมีเกินครึ่งของจำนวนทั้งหมด⁵

⁴ วิษณุ วัลบุญและคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

ในส่วนของการควบคุมกำกับกับการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยการหาเสียงเลือกตั้งแห่งชาติ (Federal Election Campaign Act) ค.ศ. 1971 กำหนดให้มีคณะกรรมการดูแลการเลือกตั้งระดับชาติ (Federal Election Commission) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 8 คน ได้แก่ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งไม่มีสิทธิออกเสียง แต่ทำหน้าที่ทางธุรการ ดูแลการเก็บรักษารายงานทางการเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส่วนสมาชิกอีก 6 คน มาจากบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา ประเภทแต่งตั้งนี้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และอาจได้รับให้เป็นประธานของคณะกรรมการที่มีวาระคราวละ 1 ปี คณะกรรมการมีหน้าที่ในการควบคุมกำกับกับการเลือกตั้งและดูแลการรับเงินบริจาคและการใช้จ่ายของผู้รับเลือกตั้งแล้ว นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ดูแลการจัดการกองทุนเงินอุดหนุนของรัฐ สำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา⁶

ในส่วนของการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีการทำโพล เพื่อสำรวจความเห็นของประชาชน ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 1824 โดยการสำรวจความเห็นของประชาชนได้ดำเนินการโดยผู้สื่อข่าวของหนังสือพิมพ์ แฮริสเบิร์ก เพ็นซิลวาเนียน วิธีการของเขาลงโดยการสอบถามประชาชนตามท้องถนนว่าจะเลือกใครเป็นประธานาธิบดี และอาจกล่าวได้ว่า ผลการสำรวจความเห็นดังกล่าว ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่น่าเชื่อถือ ต่อมากลัป ศาสตราจารย์ทางนิเทศศาสตร์และการโฆษณา (journalisms and advertising) ซึ่งเป็นผู้บุกเบิกและวางรากฐานในการนำเอาวิชาการทางสถิติมาใช้ในการสำรวจความเห็นของประชาชน โดยในปี ค.ศ. 1935 กลัปได้ร่วมกับบริษัทโฆษณา Young and Rubican ได้นำวิธีการทางสถิติ ซึ่งเขาได้พัฒนาขึ้นมาใช้กับการโฆษณา และในปีต่อมากการทำโพลได้ใช้ทำนายผลการเลือกประธานาธิบดีสหรัฐว่ารูสเวลท์จะเป็นผู้ชนะในการเลือกตั้งได้อย่างถูกต้อง ความสำเร็จในครั้งนั้น ได้นำมาสู่การจัดตั้งองค์กร ซึ่งทำการสำรวจประชามติขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ⁷

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในการพูดรวมทั้งสิทธิในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้ การสำรวจประชามติจึงเป็นที่นิยมของสื่อมวลชนและองค์กรต่าง ๆ อย่างมาก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือวัดมติของมหาชนเกี่ยวกับนโยบายของรัฐเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดเวลา นอกจากนี้ สื่อมวลชนประเภทวิทยุโทรทัศน์หรือแม้

⁶ Election Campaign Amendment of 1974.

⁷ สวัสดิ์ สุคนธ์รังษี. เรื่องเดียวกัน, หน้า 21 - 43.

กระทั่งหนังสือพิมพ์ก็จะทำการสำรวจประชามติของตนเอง เพื่อรายงานความคิดเห็นของประชาชนไปด้วย

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสังคมข่าวสารข้อมูล ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาตัดสินใจในกระบวนการเมือง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาลและพลเมืองที่กระจุกกระจายอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของแต่ละมลรัฐ ทำให้นักการเมืองอเมริกันจำเป็นต้องรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยใช้สื่อสารมวลชนทุกประเภท ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ และต้องจ้างที่ปรึกษาด้านสื่อมวลชนทำการสำรวจประชามติ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมากของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994 ตลอดระยะเวลา 1 ปี ก่อนการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการดังกล่าว จะมีการประชุมของพรรคการเมืองคู่แข่งที่สำคัญ 2 พรรค คือ พรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกัน เพื่อเลือกตั้งเบื้องต้น (primary) หาตัวแทนของพรรคเพื่อสมัครแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ตลอดระยะเวลาดังกล่าวจะมีรณรงค์หาเสียง หาคะแนนนิยม จากประชาชน ผู้สมัครจะเฝ้าติดตามผลการศึกษาของการสำรวจประชามติต่าง ๆ อย่างใจจดใจจ่อว่าจะแนะนำนิยมของตนเป็นอย่างไร ดีขึ้นหรือต่ำลงเพราะเหตุใด และผู้สมัครที่เป็นคู่แข่งกันก็จะได้นำผลการศึกษาของการสำรวจประชามติไปใช้ให้เกิดประโยชน์กล่าวคือฝ่ายที่ทำการสำรวจประชามติรายงานว่า คะแนนนิยมดีขึ้น เป็นฝ่ายที่มีคะแนนนำ ก็จะดูว่ามีสาเหตุจากอะไร เพื่อจะได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นแนวทางที่เป็นเหตุให้ได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนเพิ่มขึ้นและแสวงหาวิธีการใหม่ ๆ ที่น่าจะรักษาคะแนนนิยมไว้จนถึงวันเลือกตั้ง

ขณะเดียวกัน ฝ่ายที่ทำการสำรวจประชามติรายงานว่าคะแนนนิยมตกลงก็จะได้ศึกษาหาสาเหตุเกิดจากอะไร เพื่อจะได้ลดหรือเปลี่ยนวิถีของการดำเนินการทางการเมืองที่เป็นผลเสียให้กลับเป็นผลดีแทนก็จะทำให้การต่อสู้ทางการเมืองเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่หลงทาง ซึ่งจะเป็นผลเสียจนต้องแพ้การเลือกตั้งในที่สุด

การให้ความสำคัญของการสำรวจประชามติทางการเมืองในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นไปอย่างจริงจังโดยทุกฝ่ายต่างนำผลของการสำรวจประชามติต่าง ๆ มาพิจารณา และกำหนดยุทธศาสตร์ในการหาเสียงให้สอดคล้องกับผลการสำรวจประชามติ เพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งในที่สุด แม้แต่ฝ่ายที่ทำการสำรวจประชามติรายงานว่าคะแนนนิยมตามหลังหรือเป็นฝ่ายที่น่าจะแพ้ในการเลือกตั้ง เช่น ครั้งที่แล้วมา บ็อบ โดล แห่งพรรครีพับลิกัน คู่แข่งของประธานาธิบดี บิลล์ คลินตัน ซึ่งผลการสำรวจประชามติรายงานว่า คะแนนนิยมตามหลังประธานาธิบดี บิลล์ คลินตัน ถึง 20 จุด แต่ บ็อบ โดล ก็ไม่ตีโพยตีพายและไม่เคยกล่าวหาว่าผลการสำรวจประชามติเหล่านั้น ล้าเชื่องหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของ

รัฐบาลหรือถูกชี้นำโดยพรรคการเมืองคู่แข่ง ในทางตรงกันข้าม บ็อบ โดล กลับมุ่งมั่นในการรณรงค์หาเสียงเพิ่มขึ้น โดยพยายามลดช่องว่างหรือจุดอ่อนต่าง ๆ ที่ผลการสำรวจประชามติได้รายงานให้ทราบเพื่อโอกาสแห่งชัยชนะที่อาจจะเกิดขึ้น ถ้าสามารถนำผลการสำรวจประชามติมาดำเนินการให้เกิดผลดี และถูกใจผู้เลือกตั้ง

ปัญหาจึงมีอยู่ว่าผลของการสำรวจประชามติจะมีอิทธิพลต่อการเมืองในสหรัฐอเมริกา มากเพียงใด ในเรื่องนี้ ออสติน เรนนี่ (Austin Ranney) นักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงได้ให้ความเห็นไว้ว่า ในกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งยังมีได้ตัดสินใจที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครคนใด หากในขณะนั้นการสำรวจประชามติที่สื่อมวลชนนำเสนอผลของการสำรวจผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในมลรัฐภาคตะวันออกและภาคกลาง ก็จะเป็นเหตุให้ประชาชนที่อยู่ในมลรัฐภาคตะวันตก ที่ยังไม่ได้ตัดสินใจลงคะแนน เกิดตัดสินใจพากันเทคะแนน ให้กับผู้สมัครที่มีคะแนนนำ ปรากฏการณ์ดังกล่าว เรียกว่า “Bandwagon effect” ในขณะเดียวกันสำหรับประชาชนที่สนับสนุนผู้สมัครซึ่งมีคะแนนเลือกตั้งน้อยกว่า หากแต่ยังมีได้ไปลงคะแนน และหากพวกเขาได้ทราบผลของการสำรวจความคิดเห็นซึ่งสื่อมวลชนได้รายงานเช่นนั้น ประชาชนเหล่านั้นก็อาจจะไม่ไปลงคะแนนเสียงเนื่องจากเห็นว่าหากไปลงคะแนนก็คงไม่มีประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตาม หากผลการสำรวจประชามติมีอิทธิพลที่ทำให้ประชาชนได้ตัดสินใจ ไปลงคะแนนให้กับผู้สมัครที่คะแนนเสียงน้อยกว่า ด้วยเหตุผลของความสงสัย ปรากฏการณ์นี้ เรียกว่า “Underdog effect”⁸

ในช่วงที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 ระหว่างนายอัลกอร์ กับนาย จอร์จ บุช จูเนียร์ ที่ผ่านมาสักข่าว CNN และ ABC ต่างได้ทำการสำรวจประชามติของตนและรายงานผลการสำรวจความเห็นของประชาชนที่ลงคะแนนเสียงเลือกคณะผู้เลือกตั้ง ปรากฏว่าผลของการสำรวจดังกล่าวมีคะแนนที่สูสีกัน แต่รายงานต่างกัน กล่าวคือ ผลของการสำรวจที่ดำเนินการโดยสำนักข่าว CNN รายงานว่านายจอร์จ บุช มีคะแนนนำ แต่ผลของการสำรวจที่ดำเนินการโดยสำนักข่าว ABC รายงานว่า นายอัลกอร์ มีคะแนนนำ ปรากฏการณ์ดังกล่าว ย่อมทำให้ประชาชนที่เฝ้าดูการรายงานข่าวเกิดความสับสน และเป็นการแสดงให้เห็นถึงปัญหาของความถูกต้องของการสำรวจประชามติ อันมีสาเหตุมาจากกระบวนการในการสำรวจประชามติ ซึ่งอาศัยวิธีการทางสถิติที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับกัน

⁸ Austin Ranney. *Governing : An Introduction to Political Science*. Prentice-Hall. New Jersey, 1996, P. 122-123.

ว่าในการวัดผลการสำรวจประชามติกระทำได้หลายวิธี และไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่าวิธีไหนให้ผลได้ถูกต้องที่สุด⁹ สภาพการณ์ดังกล่าว สถานีวิทยุสาธารณะแห่งชาติ (NPR)¹⁰ จึงตกลงกันที่จะไม่รายงานผลการสำรวจประชามติของประชาชนหากสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ ได้รายงานข่าวไปแล้ว

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการด้านกิจการวิทยุสาธารณะ (Ombudsman) ได้เสนอข้อแนะนำในการพิจารณาความน่าเชื่อถือของการสำรวจประชามติแก่ประชาชนดังต่อไปนี้¹¹

- 1) การสำรวจกลุ่มประชากรมีจำนวนน้อยไปหรือไม่ และสำรวจกับกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการสำรวจประชามติหรือไม่
- 2) การสำรวจประชามติในระดับชาติ ต้องพิจารณาว่าเป็นการสำรวจโดยทางโทรศัพท์หรือไม่ ทั้งนี้ หากได้ทำการสำรวจประชามติโดยทางโทรศัพท์ ย่อมไม่น่าเชื่อถือ เนื่องจากผู้สำรวจจะไม่โทรศัพท์ไปสำรวจความเห็นทั่วประเทศจริง
- 3) ต้องตรวจสอบว่าใครเป็นผู้ให้การสนับสนุนการทำสำรวจประชามติ เนื่องจากองค์กรที่ทำการสำรวจประชามติ ไม่ได้มีการดำเนินงานเพื่อหากำไร (make a profit) ทั้งนี้อาจมีผู้ให้การสนับสนุนนักการเมืองเป็นผู้จ่ายเงิน
- 4) การสำรวจประชามติที่ดีต้องใช้เวลาในการดำเนินการ กล่าวคือมีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 10 วัน ถึง 14 วัน หากเป็นการสำรวจประชามติโดยสถานีโทรทัศน์ มักจะทำการสำรวจประชามติในช่วงสั้น ๆ ซึ่งจะมีความผิดพลาดสูง
- 5) การสำรวจประชามติในประเด็นที่มีผลกระทบต่อจิตใจหรืออารมณ์ของประชาชนผู้ตอบ โอกาสที่จะมีความคลาดเคลื่อนย่อมมีสูงมาก เนื่องจากคำตอบที่ได้รับ มักจะขึ้นอยู่กับอารมณ์มากกว่าเหตุผลที่แท้จริง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการโต้แย้งเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติมากเพียงใดก็ตาม การสำรวจประชามติและเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติก็คงจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองสหรัฐอเมริกา

⁹ Esomar. Guide to Opinion Polls in www.Esomar.nl/opolls.htm.

¹⁰ ในสหรัฐอเมริกาได้แบ่งประเภทกิจการวิทยุออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ สถานีวิทยุที่ดำเนินการโดยเสนอหากำไรและสถานีวิทยุสาธารณะซึ่งดำเนินการโดยไม่แสดงหากำไรและไม่พึ่งพารายได้จากสปอนเซอร์

¹¹ Jeffrey Dvorin. What if they Published a Poll and NPR Didn't Report. In <http://npr.org/Inside/Ombudsman/000504.html>.

3.1.2 การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และถือเป็นประเทศแม่แบบในการปกครองระบบรัฐสภาและประเทศที่มีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่อยู่ในรูปของธรรมเนียมปฏิบัติและพระราชบัญญัติธรรมดาเท่านั้น ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงกระทำได้ง่าย

ฝ่ายบริหารมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยคณะรัฐมนตรีผู้ร่วมรัฐบาล จะได้รับแต่งตั้งและถอดถอนโดยนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีในประเทศอังกฤษมีหลายประเภทและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Minister) หัวหน้าสำนักงาน (Secretary of State) เป็นต้น¹²

ในส่วนของรัฐสภานั้น ประกอบด้วย สภาสมาชิก โดยจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร ซึ่งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ทั้งนี้ อำนาจสำคัญของสภาสมาชิกก็คือ การบัญญัติกฎหมายและควบคุมรัฐบาล

ส่วนอีกสภาหนึ่งคือ สภาขุนนาง ซึ่งมีสมาชิกสภาขุนนางประมาณ 1,000 คน โดยในจำนวนสมาชิก 800 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ยังมีสมาชิกที่เป็นผู้พิพากษาชั้นสูงที่เป็นสังฆนายก¹³

ในประเทศอังกฤษ บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องมีอายุอย่างต่ำ 18 ปี ทั้งนี้ ในการควบคุมกำกับการเลือกตั้งรวมไปถึงในการจัดทำทะเบียนผู้เลือกตั้ง ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการกำหนดเขตเลือกตั้ง มีคณะกรรมการกำหนดเขตเลือกตั้ง เป็นผู้ที่มีอำนาจแบ่งเขตเลือกตั้ง

ในประเทศอังกฤษ มีพรรคการเมืองที่สำคัญอยู่ 3 พรรคใหญ่ ๆ ได้แก่ พรรคอนเซอร์ватิว (Conservative) พรรคแรงงาน (Labour) และพรรคเสรีนิยม (Liberal) ซึ่งมีลักษณะเป็น “สมาคมที่ไม่มีสภาพบุคคล” เป็นพรรคท้องถิ่น (Local Party) ในแต่ละเขตเลือกตั้ง แต่ขึ้นตรงกับพรรคใหญ่ที่อยู่ที London ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นพรรคแห่งชาติ และสำนักงานสาขาอยู่ในเขตเลือกตั้งทั่วไปเรียกว่า พรรคท้องถิ่น โดยที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศอยู่ในระบบเปิดเสรี ให้แก่ผู้ทำการสำรวจประชามติในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ แต่ในปัจจุบันอังกฤษก็กำลังตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาผลกระทบของการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ว่าจะมีผลดีและเสียอย่างไร

¹² สุทธิ เตชานันท์. ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, 2539, หน้า 114.

¹³ มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538, หน้า 67.

ต่อการเลือกตั้ง โดยสังเกตได้จากกฎหมายควบคุมหรือประกันความเสมอภาคในโอกาสของการเลือกตั้ง ในประเทศอังกฤษ เช่น Representation of the People Act 1983, Company Act 1967, Trade Union Act 1913 เป็นต้น โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป จะใช้จ่ายได้ไม่เกิน 3,648 ปอนด์ ในกรณีที่เขตเลือกตั้งเป็นชนบท (Country) รวมกับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพิ่มเติมอีกเป็นจำนวน 4.1 เพนนี ต่อผู้เลือกตั้ง ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง

2) กำหนดการกระทำต่าง ๆ ในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง เช่น ได้แก่ ห้ามจัดยานพาหนะนำผู้เลือกตั้งไปยังสถานที่เลือกตั้ง การตัดสินบนผู้เลือกตั้ง เป็นต้น

3) ในส่วนของการบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น กฎหมายไม่ได้จำกัด จำนวนเงินบริจาคไว้แต่อย่างใด

4) กำหนดให้มีสมมุติบัญชีเลือกตั้ง สำหรับควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง¹⁴

เมื่อประเทศอังกฤษกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในการแข่งขันกันได้ ก็ย่อมที่จะออกมาตราการควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติ ก่อนการเลือกตั้งได้ โดยอาศัยหลักการเดียวกัน

ในส่วนของ การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศอังกฤษได้มีการจัดตั้งองค์กรซึ่งทำหน้าที่สำรวจประชามติอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีชื่อว่า "British Institute of Public Opinion" ในปี 1937 ต่อมาได้มีการจัดตั้งสถาบันสำรวจทางสังคม (Social surveys) โดย ดร. เฮนรี ดูว์นัท แห่ง London School of Economics ในปี 1952 ด้วยความร่วมมือของบริษัท Gallup Poll องค์กรสำรวจประชามติได้ตีพิมพ์ผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในทางการเมืองในหนังสือพิมพ์ News Chronicle ฉบับวันที่ 9 มีนาคม 1939 เป็นครั้งแรก ต่อมาได้มีการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของประชาชนที่มีต่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไป ในปี ค.ศ. 1945 ซึ่งกล่าวว่า วินสตัน เชอร์ชิล (Winston Churchill) จะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง หลังจากนั้นได้มีการจัดสถาบันการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั้งในเชิงพาณิชย์และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่สำคัญได้แก่ National Opinion Poll (NOP) 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

¹⁴ Robert Blackburn. The Electoral System in Britain Macmillan Press. London, 1995 ,

การสำรวจประชามติของประชาชนในทางการเมืองได้มีเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติก็เพิ่มมากขึ้นด้วย ดังจะเห็นได้จากช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี 1992 ได้มีการสำรวจประชามติในระดับประเทศถึง 57 ครั้ง โดยบริษัทและสถาบันสำรวจประชามติถึง 8 แห่ง และได้เผยแพร่ต่อสื่อมวลชนทั้งหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ถึง 18 ราย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าได้มีการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติประมาณ 2 หัวข้อต่อวัน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประชาชนจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลการสำรวจประชามติอยู่ตลอดเวลาในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้ว บรรดาสื่อโทรทัศน์ยังได้มีการทำสำรวจประชามติของตนเพื่อรายงานความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับการเมืองหรือไม่ก็ตาม

เหตุผลที่บริษัทเอกชนหันมาทำการสำรวจประชามติในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้งก็เนื่องจาก หากผลการสำรวจประชามติใกล้เคียงกับผลการเลือกตั้งมากเท่าใด ย่อมส่งผลดีต่อชื่อเสียงของตนในตลาดด้วย นอกจากนี้บริษัทเหล่านี้ ยังรับจ้างสำรวจตลาดเกี่ยวกับสินค้าต่าง ๆ ให้แก่ผู้ผลิตสินค้า เพื่อเป็นแนวทางในการทำโฆษณาสินค้าและบริการและย่อมได้รับความน่าเชื่อถือจากกลุ่มผู้ผลิตสินค้าหรือผู้แทนจำหน่าย (Agency) ต่าง ๆ ในที่สุด

ในการทำโพล บริษัทต่าง ๆ มักจะใช้หลักการในการวิเคราะห์ข้อมูลเหมือนกัน แต่แตกต่างกันที่จำนวนของกลุ่มประชากรที่จะสำรวจ และจะใช้เวลาในการสำรวจ ไม่เกิน 2 วัน นอกจากนี้กลุ่มประชากร ก็ควรมีความหลากหลายทั้งในเรื่องอายุ เพศ และฐานะทางสังคม นอกจากนี้แล้ว คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรก็ควรที่จะมีความเป็นกลาง เพื่อหลีกเลี่ยงความมีอคติของผู้ตอบ เช่น การตั้งคำถามว่า “ถ้าพรุ่งนี้ เป็นวันลงคะแนนเลือกตั้งแล้ว ท่านจะลงคะแนนให้พรรคการเมืองใด” เป็นต้น¹⁵

ผลของการสำรวจประชามติในช่วงที่มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1995 เป็นที่ยอมรับว่ามีความเที่ยงตรง เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1979 , 1983 และ 1987 ตามลำดับ ซึ่งมีความผิดพลาดเพียง 3 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีความผิดพลาดเกิดขึ้นในปี 1970 ขึ้น โดยบริษัท 4 ใน 5 ซึ่งได้ประกาศผลการสำรวจประชามติว่าพรรคแรงงานจะประสพชัยชนะในการเลือกตั้ง แต่ปรากฏว่าพรรคอนุรักษนิยม ได้มีชัยชนะเหนือพรรคแรงงานถึง 30 ที่นั่ง และในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งผลการสำรวจประชามติทั้งหลายในประเทศอังกฤษต่างก็ทำนายผลการเลือกตั้งอย่างผิดพลาดว่าพรรคแรงงานจะชนะพรรคอนุรักษนิยม แต่ปรากฏว่าพรรคอนุรักษนิยมได้รับชัยชนะ ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้การทำสำรวจประชามติเริ่มเป็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชา

ในประเทศอังกฤษ หนังสือพิมพ์มักจะนำเอาผลการสำรวจประชามติจากสำนักต่าง ๆ มาพิมพ์เผยแพร่ ทั้งนี้ เพื่อหวังกระตุ้นการซื้อหนังสือพิมพ์ในช่วงที่มีการเลือกตั้ง และในบางกรณีก็มีการนำไปพาดหัวข่าวอย่างน่าตื่นเต้น นอกจากนี้ สถานีวิทยุและโทรทัศน์ ต่างได้มีการรายงานผลการสำรวจประชามติเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายกระจายเสียงและแพร่ภาพได้

¹⁵ Robert Blackburn. Ibid, P.313.

กำหนดให้สื่อวิทยุและโทรทัศน์ต้องวางตัวเป็นกลาง และไม่รายงานข่าวในลักษณะที่เป็นอคติต่อพรรคการเมืองใด¹⁶

แนวความคิดในการห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของประชาชน ในช่วงที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ได้มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 เมื่อพรรคแรงงานได้มีการสำรวจผลกระทบของการสำรวจประชามติที่มีต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และในที่สุดได้มีการเสนอให้นำเอาแนวความคิดในการห้ามเผยแพร่การสำรวจประชามติมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง โดยบัญญัติว่า “ห้ามมิให้กระจายเสียงหรือแพร่ภาพ หรือจัดพิมพ์ผลการสำรวจประชามติของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ลงในหนังสือพิมพ์หรือวารสารใด ๆ ในช่วงเวลา 72 ชั่วโมง ก่อนการปิดการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง” แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวเป็นอันต้องตกไปในที่สุด

ต่อมา นายเรย์ (Ray Powell) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคแรงงาน ได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของประชาชน ช่วงสัปดาห์ที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ร่างกฎหมายดังกล่าวก็มิอันต้องตกไป เพราะได้มีการยุบสภา แต่ก็ยังมีประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ซึ่งมีกฎหมายห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ได้แก่ ฝรั่งเศส, และโปรตุเกส เป็นต้น

เหตุผลที่สนับสนุนให้มีการห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ

- 1) ผลการสำรวจประชามติมักเป็นเรื่องที่ไม่น่าเชื่อถือ รวมทั้งเป็นเพียงทัศนคติของกลุ่มประชากรเป็นจำนวนน้อยเท่านั้น
- 2) หากมีการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติในทางการเมืองแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองอย่างไม่ต้องสงสัย และมีผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เขาตั้งใจจะไปลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครพรรคการเมืองใดแล้ว หากเขาคิดว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนั้นจะต้องปราชัยแล้ว เขาอาจจะไม่ลงคะแนนเสียงให้
- 3) การที่ปล่อยให้สื่อมวลชนพากันลงข่าวผลการสำรวจประชามติของสถาบันต่าง ๆ ย่อมดึงดูดให้สื่อพากันละทิ้งหน้าที่สำคัญที่จะต้องวิเคราะห์นโยบายของพรรคการเมือง เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน ในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง¹⁷

¹⁶ E.M. Barendt. *Broadcasting Law*. Clarendon Oxford, 1995, P.168.

¹⁷ The Report of the Independent Commission on the Voting System Volume 1 in www.Official

3.2 ระบบที่มีการควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติ

เป็นระบบที่ยึดถือแนวความคิดของความเสมอภาคในโอกาสทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ต่อประชาชนในช่วงที่มีการเลือกตั้งย่อมมีผลต่อการตัดสินใจใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง

3.2.1 การควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศ

แคนาดา

ประเทศแคนาดา เป็นสหพันธรัฐเกิดจากการรวมตัวกันของดินแดนอาณานิคมของประเทศอังกฤษมาก่อน จึงได้เอาหลักการของระบอบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษมาใช้ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้รับอิทธิพลจากระบอบการปกครองของสหรัฐอเมริกาด้วยระบอบการเมืองการปกครองของแคนาดา จึงได้กลายเป็นระบอบผสมระหว่างระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และระบอบสหพันธรัฐที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแม่แบบ

ภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1867 ได้บัญญัติให้แคนาดาเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบรัฐธรรมนูญที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องการเมืองการปกครองของประเทศแคนาดา ได้ยอมรับพระราชินีแห่งประเทศอังกฤษเป็นประมุขของรัฐ ดังนั้น สมเด็จพระนางเจ้าอลิซาเบธ ที่สอง จึงมีฐานะเป็นพระราชินีประมุขของประเทศแคนาดาด้วย และรัฐธรรมนูญเองได้ระบุให้มีรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาสูงเรียกว่า "Senate" และสภาล่างเรียกว่า "House of Common" และแต่ละสภามีความเสมอภาคในการตรากฎหมาย

สภาสูงหรือวุฒิสภามีบทบาทที่สำคัญสองประการคือ ประการแรกเป็นสัญลักษณ์แห่งความเสมอภาคในการมีผู้แทนในรัฐสภาของดินแดนต่าง ๆ ในแคนาดา และเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของดินแดนทั้งหลายของแคนาดา โดยเฉพาะในการให้ความคุ้มครองในกระบวนการนิติบัญญัติระดับสูง สหพันธรัฐแก่ดินแดนที่มีประชากรหนาแน่นน้อย และประการที่สอง เป็นองค์กร ทำหน้าที่ตรากฎหมายและกลั่นกรองกฎหมายซึ่งสภาล่างพิจารณา ในการตรากฎหมายระดับสหพันธรัฐ เป็นหน้าที่เสริมบทบาทในการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรให้สมบูรณ์เพิ่มขึ้น

ปัจจุบันวุฒิสภามีจำนวนทั้งสิ้น 105 ที่นั่ง มาจากการแต่งตั้งของผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยยึดหลักการเป็นผู้แทนของภูมิภาคและดินแดนต่าง ๆ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบันมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 301 ที่นั่ง มาจากการเลือกตั้งตามจำนวนสัดส่วนของประชากรของแต่ละมณฑลรัฐ

โดยในส่วนของหัวหน้าคณะรัฐบาล มีนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าดำเนินการในนามพระราชินี โดยมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินซึ่งทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี เป็นผู้แทนพระองค์¹⁸

ในประเทศแคนาดามีกฎหมาย Canada Election Act เป็นกฎหมายหลักในการเลือกตั้ง และมีการจัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้ง (Election Committee) เป็นองค์อิสระในการควบคุมกำกับกับการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตรวจสอบค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ในการควบคุมกำกับกับการเลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยเสมอภาคและยุติธรรมนั้น กฎหมายเลือกตั้งแคนาดาได้กำหนดหลักความเสมอภาคในโอกาสของการรณรงค์หาเสียงอย่างเท่าเทียมกัน โดยกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ที่ผู้สมัครจะได้ใช้ จัดสรรเวลาสำหรับหาเสียงทางโทรทัศน์และวิทยุ รวมไปถึงค่าใช้จ่าย ในการส่งเอกสารหาเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ เนื่องจากประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่เป็นหลักของความเสมอภาค กฎหมาย Canada Elections Act ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติโดยสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ได้กำหนดว่าห้ามสื่อมวลชนเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นเวลา 3 วัน ก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนโดยปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ และจำคุกไม่เกิน 1 ปี¹⁹ แต่มิได้คลุมไปถึงสื่อประเภทอินเทอร์เน็ต²⁰

ต่อมากฎหมายดังกล่าวได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ C-2 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 2000 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการเผยแพร่และการกระจายเสียงผลการสำรวจประชามติที่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (publishing or

¹⁸ ประณต นันทิตระกูล. เอกสารประกอบคำบรรยาย “การเมืองการปกครองของประเทศแคนาดา.” มปส.

¹⁹ Web Sites Foil “Canada” Election Poll Ban by Ashley Craddock, Craddock wired.com.

²⁰ Luc Fortin. the Legislative. Political and Social Affair, P1-6.

broadcasting election opinion surveys) รวมไปถึงการตรวจตราการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทางการเมือง ในช่วงระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ (federal election day) ทั้งนี้ เป็นผลมาจาก คำพิพากษาของศาลสูงสุดแห่งแคนาดาในคดี Thomson Newspapers ปี 1998 ได้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติที่จำกัดสื่อมวลชนในการพิมพ์เผยแพร่ผลการสำรวจประชามติเกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression)²¹

มาตรการในกฎหมายเลือกตั้งแคนาดาฉบับปัจจุบัน ได้ห้ามมิให้มีการโฆษณาในทางการเมืองและเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติในวันเลือกตั้ง (election day) ทั้งนี้มาตรการดังกล่าวใช้บังคับกับพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้สนับสนุนการเลือกตั้งที่ได้จดทะเบียน (third parties) โดยมาตรการห้ามเผยแพร่ได้ใช้บังคับสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ เช่น สถานีวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น ทั้งนี้ ได้กำหนดให้การเผยแพร่ดังกล่าวต้องระบุถึงสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อของผู้สนับสนุนให้มีการสำรวจ
- 2) ชื่อขององค์กรหรือบุคคล ซึ่งดำเนินการสำรวจ
- 3) วันที่หรือระยะเวลาที่ดำเนินการสำรวจ
- 4) ประชากรซึ่งสุ่มตัวอย่าง ในการสำรวจ
- 5) จำนวนของประชากรที่สำรวจ
- 6) ในกรณีที่การสำรวจมิได้ใช้วิธีการทางสถิติ (statistical methods) ซึ่งเป็นการยอมรับก็จะต้องระบุด้วย
- 7) ค่าผิดพลาด (the margin of error)
- 8) ในกรณีที่ เป็นสื่อสิ่งพิมพ์หรืออินเทอร์เน็ต ก็จะต้องระบุถึงถ้อยคำของคำถามนั้นด้วย

อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับใหม่นี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการใช้อินเทอร์เน็ตในการเผยแพร่ข่าวสาร

²¹ New Rules for Advertising and Election Opinion Surveys in [www. Elections. Ca/content.asp](http://www.Elections.ca/content.asp)

3.2.2 การควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศ อินเดีย

ประเทศอินเดีย เป็นประเทศที่มีการปกครองระบบสหภาพ (Union) โดยมีประธานาธิบดี (President) เป็นประมุข ตำแหน่งประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากคณะกรรมการเลือกตั้งประธานาธิบดี (Electoral college) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผู้แทนจากสภานิติบัญญัติของรัฐต่าง ๆ ตำแหน่งนี้มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และอาจได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อได้อีก อำนาจในการบริหารประเทศทั้งหมดเป็นของประธานาธิบดี และเป็นจุดศูนย์รวมแห่งอำนาจอธิปไตยของประเทศ แต่อาจถูกถอดจากตำแหน่งได้ (Impeachment)

ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรผู้ให้อำนาจนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสภา 2 สภา กล่าวคือ²²

1) สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาประชาชน (Lok Sabha) สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาประชาชน เป็นสภาในลำดับล่าง แบ่งสมาชิกออกเป็น 2 ประเภท คือ สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน มีจำนวน รวมทั้งสิ้นต้องไม่เกิน 530 คน และสมาชิกที่ได้รับการคัดเลือก ให้เป็นตัวแทนของดินแดนของประเทศอินเดียส่วนอื่นไม่เกิน 20 คน ทั้งนี้ สภามีวาระเป็นเวลา 5 ปี เว้นแต่ประธานาธิบดีจะมีคำสั่งให้ยุบสภา สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในด้านนิติบัญญัติของประเทศ การประชุมสภา

2) วุฒิสภาหรือสภาสูง (Rajya Sabha) สมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิด้านวรรณกรรม วิทยาศาสตร์ ศิลปศาสตร์ และสังคมศาสตร์ จำนวน 12 คน ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยรัฐมนตรี และสมาชิกอีกจำนวนไม่เกิน 238 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากสภาล่างของสภานิติบัญญัติประจำมลรัฐ (State Legislature) โดยวุฒิสภา นั้นไม่มีการยุบสภา แต่สำหรับสมาชิกล้วน ในทุกกำหนด 2 ปี จะต้องให้สมาชิก 1 ใน 3 สิ้นสุดการเป็นสมาชิก แล้วแต่งตั้งสมาชิกใหม่เข้าแทน

²² Election Commission of India. the Electoral System of India. in www.eci.gov.in

รัฐธรรมนูญอินเดีย กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไว้ว่าต้องเป็นชาวอินเดียผู้มีอายุไม่น้อยกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และต้องไม่เป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ลงคะแนน เนื่องจากเหตุไม่ได้มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้ง หรือเป็นคนวิกลจริต เป็นอาชญากร หรือประพฤติทุจริต หรือผิดต่อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญอินเดียไม่ได้กำหนดรายละเอียดวิธีการเลือกตั้งโดยทั่วไปไว้เท่าใดนัก แต่กำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไปออกกฎหมายกำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินการเลือกตั้งเอง และกฎหมายในเรื่องการเลือกตั้ง เหล่านี้จะไม่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลแต่อย่างใด

วิธีการเลือกตั้งที่ได้รับการบัญญัติไว้ชัดเจน ตามรัฐธรรมนูญ คงมีเพียงการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ที่ต้องบัญญัติไว้ชัดเจน เช่นนี้คงเนื่องมาจากว่า ตำแหน่งทั้งสองที่มีศักดิ์และฐานะเป็นประมุขของประเทศ จึงต้องมีบทบัญญัติในเรื่องการเลือกตั้งไว้ให้ชัดเจน เพื่อตัดปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น

รัฐธรรมนูญอินเดียมีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนว่า องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับตรวจสอบ และควบคุมการเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี คือ คณะกรรมการเลือกตั้ง (Election Commission) ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าคณะกรรมการเลือกตั้งหนึ่งคน และกรรมการเลือกตั้ง ตามจำนวนที่ประธานาธิบดีกำหนด นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้หลักประกันแก่หัวหน้าคณะกรรมการเลือกตั้งไว้เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นอิสระของความเป็นกลางของคณะกรรมการเลือกตั้ง ได้แก่ ความมั่นคงในตำแหน่งและเงินเดือน และมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

- 1) หน้าที่เตรียมการและตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- 2) หน้าที่รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 4) หน้าที่จัดทะเบียนรับรองพรรคการเมืองและกำหนดสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง

เมือง

- 5) อำนาจกำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง
- 6) การควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์

ยุติธรรม

- 7) อำนาจยกเลิกการลงคะแนนเสียง หากเห็นว่าการลงคะแนนนั้น มีการใช้อุบายหรือ

กลโกง

- 8) หน้าที่นับคะแนนและประกาศผลการนับคะแนน

9) มีอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial power)

ตามรัฐธรรมนูญของอินเดีย มาตรา 324 ได้บัญญัติให้อำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้ง ให้อย่างกว้างขวาง ในกรณีใดที่ไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์บัญญัติไว้หรือกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น คณะกรรมการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจในการที่จะออกคำสั่งหรือคำแนะนำต่าง ๆ ในการควบคุมการเลือกตั้งได้ตามมาตรา 324 (1) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “หน้าที่อำนาจการโดยตรงในการควบคุมการเตรียมทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและหน้าที่ควบคุมในการเลือกตั้งไปสู่รัฐสภา สภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐ การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ถูกมอบอำนาจไว้ที่คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง” แต่หากในกรณีใดไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ บัญญัติเอาไว้แล้ว คณะกรรมการเลือกตั้งไม่มีอำนาจที่จะฝ่าฝืนหรือทำนอกเหนือไปกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น²³

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติตามกฎหมายเลือกตั้งของอินเดีย (Representation of People Act) มิได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการเลือกตั้ง สามารถกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ถ้าหากเป็นไปเพื่อควบคุมกำกับการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 1998 คณะกรรมการเลือกตั้ง ได้ออกประกาศห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ภายใน 2 วัน ก่อนปิดการลงคะแนน ทั้งนี้การห้ามเผยแพร่ดังกล่าวครอบคลุมสื่อมวลชนทุกประเภท²⁴

3.2.3 การควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันเป็นสหพันธรัฐประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ รวม 16 มลรัฐปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสาธารณรัฐและสังคมนิยม อำนาจรัฐทั้งหมดมาจากประชาชนโดยการเลือกตั้งและการให้ความเห็นชอบและใช้อำนาจรัฐ โดยผ่านองค์กรนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ

²³ ธานี แก้วตณี. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ เรื่อง “บทเรียนจากรัฐธรรมนูญ ต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย.” วันพุธที่ 5 สิงหาคม 2540. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁴ Ibid. In www.eci.gov.in.

องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และสภาที่ปรึกษา (Bundesrat) ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรของสหพันธรัฐประกอบด้วยบรรดาผู้แทนราษฎร ส่วนสภาที่ปรึกษาของสหพันธรัฐ ไม่ใช่สภาสูงหรือวุฒิสภา แต่เป็นสภาที่ทำหน้าที่คู่กับสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเหตุผลที่จะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างกิจการของสหพันธรัฐและมลรัฐต่าง ๆ ทั้งนี้ สมาชิกสภาที่ปรึกษาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่คณะรัฐมนตรีของมลรัฐ แต่ละมลรัฐเป็นผู้แต่งตั้งเข้ามาเพื่อร่วมใน กระบวนการตรากฎหมาย แต่ในกรณีของสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี และอาจจะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี²⁵

แต่สภาผู้แทนราษฎร จะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีสหพันธรัฐคนใดคนหนึ่งไม่ได้ เพราะรัฐมนตรีสหพันธรัฐมิได้รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาที่ปรึกษาของสหพันธรัฐแต่อย่างใด แต่อาจขอให้นายกรัฐมนตรีแนะนำประธานาธิบดีถอดถอนรัฐมนตรี ผู้ที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมได้

สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่เลือกประธานาธิบดีของสหพันธรัฐ ซึ่งเป็นประมุขของประเทศ แต่ไม่มีสถานะในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการแต่งตั้ง ข้าราชการระดับสูงของสหพันธรัฐและตำแหน่งทางการเมืองและผู้พิพากษาของสหพันธรัฐด้วย ซึ่งอาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐพิจารณาวินิจฉัยได้²⁶

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้ยึดหลักการเลือกตั้งว่าเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั่วประเทศ ประชาชนมีอิสระในการเลือกตั้ง มีความเสมอภาคในการเลือกตั้ง และการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกระทำโดยลับ ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนของประชาชนชาวเยอรมันทั่วประเทศ และตามกฎหมายเลือกตั้ง ค.ศ. 1993 (Bundewahlgesetz) มาตรา 4 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคน มีคะแนนเสียง 2 คะแนน โดยแต่ละคะแนนมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) คะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งของตน เนื่องจากแต่ละเขตมีตัวแทนในสภาได้ 1 คน
- 2) คะแนนเสียงที่ 2 เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่ บัญชีเลือกตั้งบัญชีใดบัญชีหนึ่ง

²⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน." วารสารนิติศาสตร์. มิถุนายน 2532, หน้า 12-13.

²⁶ กมลชัย รัตนสกลวงศ์. "รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน 4 ประเด็น." วารสารกฎหมาย. ปีที่ 18, ตอนที่ 29, หน้า 159.

ของพรรคการเมืองซึ่งเสนอให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกตั้ง โดยในการคิดคะแนนจะต้องเอาคะแนนที่พรรคได้รับทั้งหมดมารวมกันทั้งหมดที่แต่ละพรรคได้รับมาจัดสรรที่นั่งอันเป็นการคิดคะแนนตามระบบสัดส่วน

ในส่วนขององค์กรที่มีส่วนในการควบคุมกำกับการเลือกตั้ง มีดังนี้

(1) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งยังแบ่งประเภทตามลักษณะงานที่รับผิดชอบ ดังนี้

ก. คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและตรวจนับคะแนน รวมทั้งประกาศผลการนับคะแนน ในหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

ข. คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ที่คณะกรรมการชุดนี้จะเคลื่อนที่ไปตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล เรือนจำ เป็นต้น เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในสถานที่ดังกล่าว ซึ่งไม่อาจใช้สิทธิตามปกติได้

ค. คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ ทั้งนี้ในเขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีคณะกรรมการ 1 ชุด ทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์โดยรับผิดชอบตลอดทั้งเขตเลือกตั้ง

(2) คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง

ในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง 1 ชุด โดยแต่ละชุดต่างมีหน้าที่รวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

(3) คณะกรรมการเลือกตั้งระดับมลรัฐ ทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งภายในมลรัฐของตน

(4) คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ ทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งทั่วประเทศแล้วประกาศว่าบัญชีเลือกตั้งใดบ้างที่ได้รับเลือก และแต่ละบัญชีมีสิทธิส่งผู้แทนเข้าสู่สภาได้กี่ที่นั่ง พร้อมทั้งประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้ง

ประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยหลักแล้วจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์ ซึ่งมีอิสระไม่ขึ้นต่อรัฐบาล ส่วนประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งระดับอื่น ๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งแต่ละชุดก็จะแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพื่อเข้ามารับผิดชอบร่วมกัน²⁷

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ เนื่องจากประเทศเยอรมันเป็นประเทศที่เน้นหลักของความเสมอภาค ซึ่งมีกฎหมายห้ามสื่อมวลชนเผยแพร่เกี่ยวกับผลการสำรวจประชามติไว้โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 32 ความว่า “ห้ามมิ

²⁷ Introduction to the German Federal System. ABC of Bundestag Election.

ให้ขอให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแสดงออกซึ่งความเห็นในการห้ามมิให้เผยแพร่ผลการสำรวจประชามติในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง" และกำหนดโทษปรับไม่เกิน 1,000 มาร์ค ในมาตรา 49a²⁸

3.2.4 การควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดระบอบและองค์กรในทางการเมืองและการปกครอง รวมทั้งประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ภายใต้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มีลักษณะพิเศษประการหนึ่งก็คือ เป็นระบบผสมระหว่างระบบรัฐสภา และระบบประธานาธิบดี (quasi presidential regim) กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลซึ่งนำโดยนายกรัฐมนตรี ที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีกับรัฐสภา ซึ่งรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องมากอยู่นั้น เป็นความสัมพันธ์แบบระบบรัฐสภาโดยรัฐบาลไม่สามารถยุบสภาได้ รัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ รัฐบาลต้องรับผิดชอบแถลงนโยบายตามกระทุ่ถามและบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของรัฐสภาได้ แต่ที่ทำให้ระบบการเมืองฝรั่งเศสเป็นระบบกึ่งประธานาธิบดี เพราะประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน โดยดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี และมีอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง เช่น อำนาจควบคุมนโยบายสำคัญของรัฐบาล อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 ก็ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้ อีกทั้งประธานาธิบดียังเป็นประธานในที่ประชุม คณะรัฐมนตรีอีกด้วย

ส่วนรัฐบาลอันประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งและรัฐมนตรีทั้งหลายนั้น ต้องรับผิดชอบต่อทั้งรัฐสภาและประธานาธิบดี อีกด้วย

รัฐสภาฝรั่งเศสประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยวิธีเสียงข้างมากเด็ดขาด 2 รอบ และดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ส่วนวุฒิสภานั้น สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 9 ปี โดยต้องมีการจับฉลาก ออกใน 1 ใน 3 ทุก ๆ 3 ปี สภาทั้งสองมีอำนาจเหมือนกัน แต่ต่างกันตรงที่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และในกรณีขัดแย้งกันประธานาธิบดีมีอำนาจเด็ดขาด

²⁸ Federal Election Law section 32 and 49 a.

ในขั้นสุดท้าย

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ประชาชนชาวฝรั่งเศส ที่มีอายุครบ 18 ปี บริบูรณ์ มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้ การเลือกตั้งมีรูปแบบ ดังต่อไปนี้

การเลือกตั้งที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องได้คะแนนเสียงมากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 50 + 1 เสียง) เรียกว่า scrutin majoritaire หากในรอบแรกไม่มีผู้ใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด ก็ให้มีการลงคะแนนใหม่ในรอบที่สอง

ส่วนการลงคะแนนรอบเดียวนั้น ผู้สมัครต้องได้รับคะแนนเสียงสูงสุด แต่ไม่จำเป็นต้องมากกว่าครึ่งของผู้มาลงคะแนน

การเลือกผู้สมัครคราวละหนึ่งคน ได้แก่การเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น²⁹

ในส่วนขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับการเลือกตั้ง มี 2 องค์กรด้วยกัน กล่าวคือ

1) ตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 9 คน ดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี เมื่อครบกำหนด 3 ปี ก็จะมีการให้สมาชิกออกจากตำแหน่งจำนวน 1 ใน 3 โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้ง จำนวน 3 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งจำนวน 3 คน และประธานวุฒิสภา แต่งตั้ง จำนวน 3 คน แม้หน้าที่หลักจะเป็นการควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งจะทำหน้าที่เป็นตุลาการแห่งการเลือกตั้ง โดยจะรับภาระตั้งแต่การรับสมัคร การตรวจสอบเอกสาร การจัดให้มีการเลือกตั้ง การควบคุมผลการเลือกตั้ง จนกระทั่งประกาศผลการเลือกตั้ง ในส่วนของการเลือกตั้งประธานาธิบดี

2) คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (Commission nationale de controle de la campagne électorale) ซึ่งจะถูกแต่งตั้งขึ้นอย่างช้า 48 ชั่วโมง ก่อนที่จะเริ่มการหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ จะทำหน้าที่ควบคุมการหาเสียง ให้เป็นไปอย่างยุติธรรม รวมทั้งจัดแบ่งเวลาหาเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ อีกทั้งควบคุมใบปลิวหาเสียงของผู้สมัครด้วย³⁰

สำหรับองค์กรควบคุมการทำและเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นไปตามกฎหมายฉบับลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1977 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสำรวจประชามติที่รายงานโดยตรง โดยอ้อมเกี่ยวกับการ

²⁹ สุภภรณ์ อาภาวฑฺฒม์. การเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศสพร้อมศัพท์เลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2520, หน้า 24-25.

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานนท์. "การเลือกตั้งประธานาธิบดีในประเทศฝรั่งเศส." บทบัญญัติ. เล่มที่ 44 ประจำปี 2531 ตอน 1. หน้า 81.

เลือกตั้งประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สภาภูมิภาค สภาตำบล รวมตลอดจนถึงผู้แทนสภายุโรปด้วย โดยมีกลไกที่สำคัญที่จะตรวจสอบว่าการทำการสำรวจประชามติเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ โดยมีคณะกรรมการตรวจสอบทำหน้าที่ตรวจสอบการสำรวจประชามติ

ทั้งนี้คณะกรรมการตรวจสอบมาจาก

- 1) ศาลปกครอง จำนวน 3 คน
- 2) ศาลฎีกา จำนวน 3 คน
- 3) ศาลทางบัญชี จำนวน 3 คน

โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีวาระ 3 ปี

นอกจากนี้ยังมีรัฐกำหนดเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 1980 ซึ่งออกตามกฎหมายฉบับลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1977 ระบุว่า

“องค์กรที่จะทำการสำรวจประชามตินั้นต้องเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการชุดนี้ระหว่าง 2 เดือนหรือมากกว่านั้นถ้าจำเป็น ซึ่งเอกสารดังกล่าวทำให้สามารถตรวจสอบวัตถุประสงค์และคุณภาพของการสำรวจประชามติได้”

คณะกรรมการที่ทำการสำรวจประชามตินั้น เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีความเป็นอิสระ และปฏิบัติหน้าที่ในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งมีที่มาแตกต่างจากสถาบันหรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ

ในกรณีที่มีการสำรวจประชามติมีความไม่เที่ยงธรรม และไม่ถูกต้อง คณะกรรมการสามารถที่จะแจ้งให้ฝ่ายที่ทำหรือเผยแพร่ข่าวนั้นแก้ไขได้ อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1977 ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะห้ามการทำและเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งระหว่าง 1 สัปดาห์ จนถึงวันเลือกตั้ง³¹

แต่ก็ยังมีอีกหลายประเทศที่มีการควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติดังเช่นในตารางข้างล่างนี้

³¹ Claude Leclercq. “SOCIOLOGIE POLITIQUE.” *Economica*. 1998, p.129-130.

ตารางที่ 2 แสดงระยะเวลาที่ห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ

ประเทศ	ระยะเวลาที่ห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ
อัฟริกาใต้	21 วัน
ฝรั่งเศส	7 วัน
อิตาลี	7 วัน
โปตุเกส	7 วัน
สเปน	5 วัน
แคนาดา	2 วัน

ตารางที่ 3 แสดงระยะเวลาที่ห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติในประเทศที่เพิ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ประเทศ	ระยะเวลาที่ห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ
สาธารณรัฐยูเครน	15 วัน
บัลแกเรีย	14 วัน
สาธารณรัฐอัลบาเนีย	8 วัน
ฮังการี	8 วัน
รัสเซีย	3 วัน
สโลวัก	3 วัน
มอลต้า	วันที่มีการเลือกตั้ง
สาธารณรัฐเชค	วันที่มีการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ยังมีประเทศอื่น ๆ ในยุโรป เช่น เยอรมัน ห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ในช่วงที่มีการเลือกตั้งตามกฎหมาย Federal Election Law section 32 and section 49(a) และประเทศเบลเยียม ห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง 30 วัน และประเทศลักเซมเบิร์ก ห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติทางการเมืองตลอดโดยไม่จำกัดกรอบเวลา

3.3 สรุปผลการศึกษาการเผยแพร่และการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในต่างประเทศ

จากการศึกษาการเผยแพร่และการควบคุมการเผยแพร่การสำรวจประชามติของประชาชนในการเลือกตั้งในต่างประเทศ สามารถเปรียบเทียบเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 4 แสดงข้อดีและข้อเสียของระบบที่เปิดโอกาสให้เผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ

ข้อดีของระบบที่มีการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ	ข้อเสียของระบบที่มีการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ
1) ให้สิทธิเสรีภาพในการเสนอข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนโดยเสรี	1) ทำให้ประชาชนเกิดความสับสน แยกแยก
2) ทำให้ประชาชนตื่นตัวต่อการเมืองอยู่เสมอ	2) ขัดต่อหลักเกณฑ์สำคัญของการเลือกตั้งในระบบของประชาธิปไตยคือหลักการลงคะแนนลับ
3) ทำให้เกิดการแข่งขันกันสร้างความคิดมากขึ้น	3) ขัดต่อหลักความเสมอภาคทางการเมือง และเป็นการทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม
	4) เป็นตัวการที่ทำให้เกิดปฏิกิริยาทางด้านจิตวิทยา 2 รูปแบบคือ Underdog effect, Bandwagon effect

**ตารางที่ 5 แสดงข้อดีและข้อเสียของระบบที่เปิดโอกาสในการเผยแพร่ผลการสำรวจ
ประชามติ**

ข้อดีของระบบที่มีการควบคุมการเผยแพร่ผล การสำรวจประชามติ	ข้อเสียของระบบที่มีการควบคุมการเผยแพร่ผล การสำรวจประชามติ
1) ป้องกันการกระทำผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง 2) ทำให้เกิดความสามัคคี ประชาชนไม่สับสน แตกแยก 3) ทำให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสของการ เลือกตั้ง และสร้างความยุติธรรมโปร่งใสต่อ การเลือกตั้ง	1) จำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการนำ เสนอข่าวสารทางการเมืองบางขณะ

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการ สำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

นับจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540) ยังไม่เคยมีรัฐธรรมนูญฉบับใด กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง หรือแม้แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ในปัจจุบันก็ยังมีไม่ได้กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้แต่อย่างใด

จากการศึกษาข้อเท็จจริงและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศตามที่กล่าวมาแล้วนั้น พบว่าการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งก่อให้เกิดปัญหาว่า จะมีมาตรการใดออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งได้ เนื่องจากผู้ทำการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ซึ่งมักจะได้แก่สื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ เมื่อมีการนำข้อมูลของการสำรวจประชามติออกมาเผยแพร่มีได้กระทำให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และมักจะปรุงแต่งหรือเร่งเร้าจนทำให้ผู้รับข้อมูลชาวสารเกิดความคล้อยตามไปด้วย และทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยกัน อันเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคทางการเมือง และหลักเกณฑ์ของการเลือกตั้งคือหลักการลงคะแนนเสียงลับ อีกทั้งเป็นการชี้นำสังคมซึ่งเป็นบ่อเกิดของการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติในรูปแบบของมาตรการทางกฎหมาย เพราะมาตรการทางกฎหมายเป็นสิ่งที่สังคมยอมรับได้และไม่ว่าจะจะเป็นสถาบันครอบครัว หรือสถาบันใดก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน นอกจากนั้นควรที่จะมีมาตรการทางกฎหมายออกมากำหนดระยะเวลาในการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ซึ่งจะมีการควบคุมชั่วคราวคือ ห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง เฉพาะในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งเป็นกัวัน กี่สัปดาห์ หรือกี่เดือน แล้วแต่เหตุผลและวิสัยการรับรู้ข่าวสารทางการเมืองของประชาชนทั่วไปหรือโดยอาศัยแบบอย่างจากต่างประเทศมาศึกษาเทียบเคียง เพื่อนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมก็ได้

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นต้นกำเนิดของการสำรวจประชามติ ได้มีรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1787 บัญญัติรับรองสิทธิในการพูด รวมทั้งสิทธิในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวาง ทำให้การทำการสำรวจประชามติเป็นที่นิยมของสื่อมวลชนและองค์กรต่าง ๆ เป็นอย่างมาก แม้ประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่มีกรอบการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ แต่ก็มีข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการด้านกิจการวิทยุสาธารณะ พิจารณาความน่าเชื่อถือของการสำรวจประชามติแก่ประชาชนดังต่อไปนี้

1. สังเกตว่าการสำรวจประชามติดังกล่าวได้สำรวจกลุ่มประชากรที่มีจำนวนน้อยไปหรือไม่ และสำรวจกับกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการสำรวจประชามติหรือไม่
2. ในกรณีที่เป็นการทำสำรวจประชามติโดยอ้างว่าเป็นการสำรวจในระดับชาติ ต้องพิจารณาว่าเป็นการสำรวจโดยทางโทรศัพท์หรือไม่ ทั้งนี้ หากได้ทำการสำรวจประชามติโดยทางโทรศัพท์ ย่อมไม่น่าเชื่อถือ เนื่องจากผู้สำรวจจะไม่โทรศัพท์ไปสำรวจความเห็นทั่วประเทศจริง
3. ต้องตรวจสอบว่าใครเป็นผู้ให้การสนับสนุนการสำรวจประชามติ เนื่องจากองค์กรที่ทำการสำรวจประชามติได้มีการดำเนินการเพื่อกำไร ทั้งนี้ อาจมีผู้ที่ให้การสนับสนุนนักการเมืองเป็นผู้จ่ายเงินให้
4. การทำการสำรวจประชามติที่ดีต้องใช้เวลาในการดำเนินการ กล่าวคือมีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 10 วัน ถึง 14 วัน หากเป็นการทำการสำรวจประชามติโดยสถานีโทรทัศน์ มักจะทำการสำรวจประชามติในช่วงสั้น ๆ ซึ่งจะมีความผิดพลาดสูง
5. ประเด็นที่หยิบยกมาทำการสำรวจประชามติ หากเป็นการสำรวจความเห็นในประเด็นที่มีผลกระทบต่อจิตใจหรืออารมณ์ของประชาชนผู้ตอบ โอกาสที่จะมีความคลาดเคลื่อนย่อมมีอยู่สูงมาก เนื่องจากคำตอบที่ได้รับมักจะขึ้นอยู่กับอารมณ์มากกว่าเหตุผลที่แท้จริง¹

ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการด้านกิจการวิทยุสาธารณะนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการหรือข้อสังเกตในการที่จะพิจารณาว่าการสำรวจหรือการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของใครน่าเชื่อถือ อย่างไร ซึ่งนับได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์อย่างหนึ่งอันควรที่จะนำมาพิจารณาใช้ในประเทศไทยต่อไป

ส่วนในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่เน้นหลักความเสมอภาค จึงได้มีกฎหมายห้าม สื่อมวลชนเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติเกี่ยวกับการเลือกตั้งระหว่าง 1 สัปดาห์ จนถึง

¹ Jeffery Dverlin. What if they Published a Poll and NPR Didn't Report. In <http://npr.org/Inside/Ombudsman/000504.html>.

วันเลือกตั้ง โดยมีองค์การควบคุมการทำและเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง
ดังนี้

องค์การควบคุมการทำและเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นไปตาม
กฎหมายฉบับลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1977 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการทำและ
เผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมาจาก

- 1) ศาลปกครอง จำนวน 3 คน
- 2) ศาลฎีกา จำนวน 3 คน
- 3) ศาลทางบัญชี จำนวน 3 คน

คณะกรรมการดังกล่าวอยู่ในวาระ 3 ปี โดยองค์การที่จะทำการสำรวจประชามติต้อง
เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการชุดนี้ ระหว่างเวลา 2 เดือน หรือมากกว่านั้นถ้าจำเป็น ซึ่งทำให้
สามารถตรวจสอบวัตถุประสงค์และคุณภาพของการสำรวจประชามติได้

คณะกรรมการตรวจสอบการสำรวจประชามติเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีความเป็น
อิสระ และทำงานในรูปของคณะกรรมการซึ่งมีที่มาแตกต่างไปจากสถาบันหรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ

ในกรณีที่การสำรวจประชามติไม่เที่ยงธรรม และไม่ถูกต้อง คณะกรรมการสามารถให้
ฝ่ายที่ทำการสำรวจประชามติแก้ไขได้ อย่างไรก็ตามคำวินิจฉัยนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่ง
สามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายฝรั่งเศสในส่วนขององค์การควบคุมการทำและเผยแพร่การ
สำรวจประชามติของการเลือกตั้ง จึงสามารถนำไปใช้เป็นหลักในการออกกฎหมายซึ่งจะนำมาใช้
บังคับในประเทศไทยได้

ในกรณีของประเทศไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไม่เคยมีฉบับใด
ที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือก
ตั้ง หรือแม้แต่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ในปัจจุบันก็ยังมีได้กำหนดมาตรการ
ในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้เลย อย่างไรก็ตามได้เคยมีนักการเมืองคือ ดร.ทิวา เงินยวง ซึ่งเคยเป็นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรและเป็นกรรมการร่างกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ
สมาชิกวุฒิสภา ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า “การทำโพลขององค์กรต่าง ๆ เป็นการชี้นำ ส่งผลทำให้
เกิดการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของประชาชน เพราะประชาชนสำคัญผิดต่อผู้เลือกตั้ง น่าจะถือ
ได้ว่าการทำโพลเป็นความผิดตามมาตรา 91 และที่ประชุมกรรมการได้สรุปว่า การทำโพลไม่ใช่

เป็น “การลง” จึงไม่เข้ามาตรานี้ ต้องพิจารณาเป็นมาตราอื่นต่อไป”² แสดงให้เห็นว่าประเทศไทย เริ่มมีแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 แล้ว ต่อมาในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติ เรื่องแนวปฏิบัติการจัดทำเอ็กซิทโพล เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2544 ไว้ดังนี้

1. ห้ามประกาศ โฆษณา หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่าผู้สมัครหรือ พรรคการเมืองใด ได้รับคะแนนเท่าใด ระหว่างเวลา 08.00-15.00 น. ของวันลงคะแนนเลือกตั้ง
2. การประกาศหรือโฆษณา หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่าผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเท่าใด ให้รวมเป็นรายเขตเลือกตั้ง จะประกาศเป็นแต่ละหน่วยเลือกตั้งไม่ได้

การกระทำตามข้อ 1-2 จะต้องไม่เป็นการฝ่าฝืน มาตรา 44 (5) ของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2544

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา ม.44 (5) มาตรา 44 (5) “ห้ามผู้สมัครหรือพรรคการเมือง หรือผู้ใดหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้ สมัครหรือพรรคการเมืองใด และผู้ที่จะทำโพลนั้น ต้องไม่อยู่ในบริเวณหน่วยเลือกตั้ง”

มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้มีเหตุผลมาจากความคิดเห็นของกรรมการการ เลือกตั้งคือ นายยุวรัตน์ กมลเวชช ซึ่งได้ให้ความเห็นไว้ว่า³

“การทำเอ็กซิทโพล เพื่อสอบถามผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ว่าได้เลือกใครหลังจากออกจากหน่วย เลือกตั้ง ที่ผ่านมาในช่วงการเลือกตั้งนอกเขต และการเลือกตั้งล่วงหน้ามีผลข้างเคียงคือ ผู้สมัคร บางรายถือโอกาสชูเชิญกับราษฎรว่า ถ้ารับเงินไปแล้วต้องลงคะแนนให้ เพราะจะรู้ว่ามีการลง คะแนนให้กับใคร

ความจริงผมคิดว่า คนทำมีเจตนาบริสุทธิ์ไม่ได้ต้องการช่วยเหลือผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด แต่การสอบถามระหว่างการลงคะแนน ทำให้เกิดประโยชน์ต่อผู้สมัครและพรรคการเมือง เพราะรู้ว่าใครมาลงคะแนนให้ใคร และใครยังไม่ลงคะแนนให้ ซึ่งทำให้เกิดการทุจริต และทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบมีการชนคนมาลงคะแนน

สำหรับการทำเอ็กซิทโพลทำให้สามารถคาดเดาได้ล่วงหน้าว่า ใครจะชนะหรือแพ้ ก่อน การเลือกตั้งจริง ซึ่งหากเอ็กซิทโพลพบว่าผู้สมัครมีคะแนนห่างกันมากก็จะเปิดโอกาสให้มีการ

² ทิวา เงินขวง. บทสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2544 เวลา 10.00 น.

³ “เอ็กซิท โพลชนะใจ กกต.” หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับลงวันที่ 4 มกราคม 2544, หน้า 1, 13.

กระทำความผิดโดยเฉพาะในช่วงระหว่างที่จะมีการลงคะแนน ซึ่งก็มีมาตรการป้องกัน โดยการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น

ทั้งนี้การทำเอ็กซิตโพล แม้ว่าผู้ทำจะมีเจตนาบริสุทธิ์ แต่เมื่อผลกระทบที่ออกมาเช่นนี้ ผู้ที่ทำการจะระมัดระวัง รวมทั้งต้องเคารพสิทธิผู้มาลงคะแนน และควรจะหยุดการดำเนินการทำ และขอบอกว่า แม้กฎหมายจะไม่มี ความชัดเจนในการเอาผิดกับผู้ดำเนินการแต่ตามกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 109 กำหนดโทษไว้ว่า ในระหว่างการลงคะแนนเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดหีบเลือกตั้ง ถ้ากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เปิดเผยให้ผู้ใดทราบว่ามีสิทธิผู้ใดมาลงคะแนนหรือไม่มาลงคะแนน เพื่อให้เป็นคุณหรือโทษกับผู้สมัครรายใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ มาตรา 85/4 ก็กำหนดว่า ถ้ากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเห็นว่าจะมีการกระทำที่จะเป็นคุณหรือโทษต่อผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ก็สามารถระงับได้

ในการเลือกตั้งล่วงหน้าที่ผ่านมามีการถ่ายวิดีโอซึ่งด้านหนึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ในการสอดส่องผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้ง แต่อีกด้านหนึ่งก็ได้รับแจ้งว่า การถ่ายวิดีโอมักจะมีการโคลนส่งหน้าผู้มาใช้สิทธิแต่ละคนมากเกินไป ซึ่งทำให้ทราบได้ว่า ใครมาลงคะแนนแล้ว และใครยังไม่มาลงคะแนน ดังนั้น ในจุดนี้ผู้ที่ทำการจะระมัดระวังเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และการทำเอ็กซิตโพล เป็นอันตรายสำหรับผู้ให้ข้อมูล เพราะมีการมาถามในที่สาธารณะ มีคนดูอยู่ ทำให้ทราบว่าใครลงคะแนนให้ใครซึ่งสามารถตามคิดบัญชีกันได้⁴

จากมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และแนวความคิดของนายยุวรัตน์ กมลเวชช์ แสดงให้เห็นเจตนาที่จะมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติโดยเฉพาะความคิดเห็นของนายยุวรัตน์ ที่ว่า “แม้กฎหมายจะไม่มี ความชัดเจนในการเอาผิดกับผู้ดำเนินการสำรวจประชามติ” ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่ายังไม่มียุทธศาสตร์ออกมาบังคับใช้ และในทางปฏิบัติยังไม่สามารถนำมากำหนดไว้ใช้แก้ปัญหาการทำการสำรวจและการเผยแพร่ผลการสำรวจได้ จึงต้องไปศึกษากฎหมายของต่างประเทศว่ามีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร และในประเทศไทยมี ปัญหาและผลกระทบอย่างไร ควรนำมาใช้ประยุกต์อย่างไร

ซึ่งจากการศึกษาปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดจากการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเทศไทย ได้รับสรุปในเบื้องต้นดังนี้

⁴ “ก.ก.ต. หวาเอ็กซิตโพลรีน่า.” หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับลงวันที่ 3 มกราคม 2544, หน้า 1,

4.1 ผลกระทบจากการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

4.1.1 แนวความคิดของนักวิชาการในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้นำ

อาจารย์สุขุม เฉลยทรัพย์ (ผู้อำนวยการสถาบันดุสิตโพล) เห็นว่า “การเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นตัวชี้นำสังคม”⁵

อาจารย์แสง สงวนเมือง (อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกริก) เห็นว่า “การเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้นำทางการเมือง”

อาจารย์พรชัย เทพปัญญา (อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง) เห็นว่า “ไม่ควรทำเอ็กซิตโพลเพราะว่าพรรคการเมืองจะนำไปเป็นประโยชน์ทางการเมือง”⁶

ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ (อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ได้ให้ความเห็นว่า “โพลเป็นการชี้นำในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง”⁷

ดร.นิยม ปุราคม ผู้ริเริ่มนิกการสำรวจประชามติ เป็นคนแรกในประเทศไทย ได้ให้ความเห็นว่า “โพลไม่ชี้นำ แต่ผู้ทำโพลไปสรุปความคิดเห็นลงไปจึงกลายเป็นชี้นำ”⁸

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดของนักวิชาการทั้ง 5 คน ทุกคนมีความเห็นว่าการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติเป็นการชี้นำ

4.1.2 แนวความคิดของนักการเมืองในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้นำ

นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งว่า “เป็นการชี้นำประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร้อยเปอร์เซ็นต์”⁹

นายนิกร จำนง (ผู้อำนวยการเลือกตั้งพรรคชาติไทย) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งว่า “เป็นการชี้นำโดยชัดเจน”¹⁰

⁵ “โพลเชื่อถือได้แค่ไหน” หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ นานาชาติ ฉบับลงวันที่ 23 มีนาคม 2538, หน้า 117.

⁶ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับลงวันที่ 20 มิถุนายน 2539, หน้า 12.

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์. บทสัมภาษณ์. วันที่ 26 มกราคม 2544.

⁸ นิยม ปุราคม. บทสัมภาษณ์. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2544.

⁹ นายองอาจ คล้ามไพบูลย์. บทสัมภาษณ์. วันที่ 16 ธันวาคม 2543.

¹⁰ นายนิกร จำนง. บทสัมภาษณ์. วันที่ 18 ธันวาคม 2543.

นายชาญชัย อิศระเสนารักษ์ (อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์) ให้ความเห็นว่า “การเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้้นำทางการเมือง”¹¹

ดร.ทิวา เงินยวง (อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์) ได้ให้ความเห็นว่า “การเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้้นำ”¹²

นายปาน พึ่งสุจริต (อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์) ได้ให้ความเห็นว่า “การเผยแพร่ผลของการสร้างประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้ นำ อาจมีการจ้างงานให้ทำลายคู่ต่อสู้ และผลสุดท้ายออกมาจะทำให้พนักงานเมืองฝ่ายตรงข้ามมาทุ่มเงินซื้อเสียงได้”¹³

นายชัย ชิดชอบ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคความหวังใหม่) ได้ให้ความเห็นว่า “การเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้ นำ”¹⁴

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดของนักการเมืองทั้ง 6 คน ทุกคนมีความเห็นว่าควรมีกฎหมายควบคุม

4.1.3 แนวความคิดของผู้ทำการสำรวจประชามติ ในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้ นำ

อาศัยการสัมภาษณ์ผู้ทำการสำรวจประชามติ เช่น สวนต์สุติโพล เอแบคโพล เนชั่นโพล รามคำแหงโพล กรุงเทพโพล และมติชนโพล มีรายละเอียดดังนี้

อาจารย์สุชุม เจริญทรัพย์ (ผู้อำนวยการสวนต์สุติโพล) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “เป็นการชี้ นำ”¹⁵

นางสาวกัลยา มโนนิก (นักวิจัยสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “เป็นการชี้ นำ”¹⁶

¹¹ ชาญชัย อิศระเสนารักษ์. บทสัมภาษณ์. วันที่ 20 ธันวาคม 2543.

¹² “ทำโพลก่อนเลือกตั้งมีสิทธิติดคุก 10 ปี.” หนังสือพิมพ์มติชน. ฉบับลงวันที่ 19 ธันวาคม 2540 หน้า 12.

¹³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ สุชุม เจริญทรัพย์. เรื่องเดียวกัน.

¹⁶ กัลยา มโนนิก. เรื่องเดียวกัน.

นายอิทธิพล พึ่งพระเกียรติ (นักวิจัยสถาบันวิจัยมติชน) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “เป็นการชี้ นำอย่าง”¹⁷

ผศ.ดร.บุญรอด วุฒิสาสตร์กุล (ประธานศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “อาจมีส่วนชี้ นำได้บ้างสำหรับบางคน”¹⁸

นางสาวมะลิวรรณ เศษฤทธิ์ (ผู้จัดการทั่วไปฝ่ายพัฒนาธุรกิจ หนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “ไม่เป็นการชี้ นำ แต่ถ้าสุ่มตัวอย่างและตั้งคำถามไม่ถูกต้องก็เป็น การชี้ นำได้”¹⁹

อาจารย์นพดล กรรณิกา (ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเอแบคโพล) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “เป็นการชี้ นำ”²⁰

4.1.4 แนวความคิดของผู้จัดการการเลือกตั้ง ในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้ นำ

อาศัยการสัมภาษณ์ผู้จัดการเลือกตั้ง เช่น เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตของการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการสำนักงานโฆษกคณะกรรมการการเลือกตั้ง รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารกลางคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีรายละเอียดดังนี้

นายสุวัฒน์ กมลเวช (เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “เป็นการชี้ นำต่อเมื่อวิธีการทำการสำรวจและกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ”²¹

นายพิรุณ ฉัตรวานิชกุล (รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “ไม่เป็นการชี้ นำ”²²

¹⁷ อิทธิพล พึ่งพระเกียรติ. เรื่องเดียวกัน.

¹⁸ บุญรอด วุฒิสาสตร์กุล, ผศ.ดร. เรื่องเดียวกัน.

¹⁹ มะลิวรรณ เศษฤทธิ์. เรื่องเดียวกัน.

²⁰ นพดล กรรณิกา. เรื่องเดียวกัน.

²¹ สุวัฒน์ กมลเวช. เรื่องเดียวกัน.

²² พิรุณ ฉัตรวานิชกุล. เรื่องเดียวกัน.

นายสมยศ อักษร (ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “เป็นการชี้นำทางความคิด”²³

พันตำรวจโท พงษธร บุญพิทักษ์ (เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตของการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “เป็นการชี้นำ”²⁴

นางสาวลักขณ์ บรรจงจิตร (ผู้อำนวยการสำนักงานโฆษกคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “เป็นการชี้นำ”²⁵

นายไพบุลย์ ร่วมสุข (รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารกลาง คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “เป็นการชี้นำ”²⁶

4.1.5 แนวความคิดขององค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมืองในประเทศที่ว่าการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้นำ

อาศัยการสัมภาษณ์ เลขาธิการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย และกรรมการของมูลนิธิ

อาจารย์สมรัช ศรีสิทธิยากร (เลขาธิการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “เป็นการชี้นำหรือไม่ อยู่ที่ความน่าเชื่อถือของผู้ทำการสำรวจและการทำการสำรวจถูกต้องตามหลักวิชาการหรือไม่ ถ้าน่าเชื่อถือก็ไม่ชี้นำ หรือไม่น่าเชื่อถือก็เป็นการชี้นำ”²⁷

นายวรินทร์ เทียมจรัส (กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “เป็นการชี้นำ”²⁸

²³ สมยศ อักษร. เรื่องเดียวกัน.

²⁴ พงษธร บุญพิทักษ์. พันตำรวจโท. เรื่องเดียวกัน.

²⁵ สาวลักขณ์ บรรจงจิตร. เรื่องเดียวกัน.

²⁶ ไพบุลย์ ร่วมสุข. เรื่องเดียวกัน.

²⁷ สมรัช ศรีสิทธิยากร. เรื่องเดียวกัน.

²⁸ วรินทร์ เทียมจรัส. เรื่องเดียวกัน.

นายสกุล สื่อทรงธรรม (กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “ไม่เป็นการชี้นำ”²⁹

ดร.ธวัช อานันโททัย (กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง “อาจชี้นำได้บ้างสำหรับบางคน”³⁰

4.1.6 บทวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการชี้นำ

จากแนวคิดของนักวิชาการ นักการเมือง ผู้ทำการสำรวจประชามติ ผู้จัดการเลือกตั้ง และองค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมือง ส่วนมากเห็นว่าเป็นการชี้นำ ซึ่งมีผลกระทบต่อหลักการหรือทฤษฎีที่สำคัญ เช่น ผลกระทบต่อหลักของความเสมอภาคในการเลือกตั้ง กล่าวคือหลักความเสมอภาคทางการเมืองนั้น เน้นที่การให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งประกอบด้วย สิทธิที่จะได้รับการประกันความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกันในการเลือกตั้ง ย่อมหมายรวมถึง การประกันความเสมอภาคของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะต้องได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคกันในการแข่งขันกันด้วย แต่ด้วยเหตุที่มีการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง โดยมีการนำเสนอของสื่อมวลชน ประเภทหนังสือพิมพ์ หรือโทรทัศน์นั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น กล่าวคือ สื่อมวลชนจะมองภาพหรือรูปแบบของการแข่งขันในการเลือกตั้ง เสมือนเป็นเกมส์กีฬา เช่น รูปแบบของการแข่งม้า จึงมีผลทำให้ประชาชน สนใจเฉพาะคู่ที่สูสีกันและที่มีโอกาสชนะเท่านั้น ส่วนผู้สมัครคนอื่น ๆ หรือพรรคการเมืองเล็ก ๆ ไม่ได้รับความสนใจ อันเป็นบ่อเกิดของความไม่เป็นธรรม ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคในทางการเมือง ดังตัวอย่างข้างล่างนี้ เช่น

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2543 มีผู้สมัครหลายท่าน เช่น นายสมัคร สุนทรเวช คุณหญิงกัลยา โสภณพานิช พันเอกวินัย สมพงษ์ นางสุดารัตน์ เกยุราพันธ์ เป็นต้น แต่สื่อมวลชนสนใจเฉพาะคู่ที่จะชนะ คือ นายสมัคร สุนทรเวช กับ นางสุดารัตน์ เกยุราพันธ์ ทำให้คุณหญิงกัลยา โสภณพานิช กับพันเอกวินัย สมพงษ์ ไม่ได้รับความเป็นธรรม อันเนื่องมาจาก การเผยแพร่ ผลการสำรวจประชามติ

²⁹ สกุล สื่อทรงธรรม. เรื่องเดียวกัน.

³⁰ ธวัช อานันโททัย. คร. เรื่องเดียวกัน.

กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 เป็นการต่อสู้ระหว่าง พรรคการเมือง 2 พรรคใหญ่ คือ พรรคประชาธิปัตย์ กับพรรคไทยรักไทย สื่อมวลชนก็นำเสนอหรือเผยแพร่ ผลการสำรวจ โดยเน้นหนักที่ 2 พรรค นี้ ทำให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ เช่น พรรคกิจสังคม พรรคถิ่นไทย ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม ผลที่ปรากฏออกมาก็เป็นจริง ตามที่ผลของการสำรวจประชามติเปิดเผยไว้ อันเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง แก่พรรคการเมืองเล็ก ๆ จึงขัดกับหลักความเสมอภาคทางการเมืองอย่างยิ่ง

ผลกระทบต่อหลักเกณฑ์เกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้ง กล่าวคือ การทำเอ็กซิทโพลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งหรือรูปแบบหนึ่งของการทำการสำรวจประชามติ ที่สื่อสารมวลชนนิยมทำกันมาก โดยที่การทำเอ็กซิทโพลเป็นการถามผู้ใช้สิทธิหรือออกเสียงเลือกตั้ง ใกล้เคียงกับหน่วยเลือกตั้ง โดยใช้คำถาม คุณเลือกใคร เท่ากับ เป็นการให้ตอบว่า เราใช้สิทธิเลือกตั้งใครซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปิดเผยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้อื่นทราบ เท่ากับว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งนี้ไม่เป็นความลับแล้ว

ผลกระทบของการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติที่มีต่อการทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง โดยที่สื่อสารมวลชน ขอบเสนอข่าวสารทางการเมืองหรือผลการเผยแพร่การสำรวจประชามติแบบการแข่งขัน และจับคู่กัน เพื่อเร่งเร้าหรือสร้างความตื่นเต้นแก่ผู้รับข่าวสารทางการเมือง เช่นการประกาศผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นข่าวสารทางการเมือง โดยผ่านทางสื่อสารมวลชน หนังสือพิมพ์ ส่วนมากจะมองผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ในรูปแบบของการ “แข่งขัน” จึงทำให้ผู้รับข่าวสารทางการเมืองสนใจเฉพาะคู่ที่สูสีที่มีโอกาสชนะเท่านั้น ส่วนผู้สมัครคนอื่น ๆ ถือว่าแพ้ตั้งแต่ประกาศผลการสำรวจประชามติแล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า แพ้ตั้งแต่ก่อนมีการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยที่สื่อมวลชน ก็สนใจที่จะเสนอข่าวคู่แข่งที่สูสีมากกว่าผู้แพ้ตั้งแต่ยังไม่มีทางเลือกตั้ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า สนใจเฉพาะม้าในสายตา ส่วนม้านอกสายตาก็ไม่สนใจเสนอข่าว ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่เป็นม้านอกสายตา ตลอดจนพรรคการเมืองที่ไม่ค่อยมีคะแนนนิยม ทำให้เกิดความสนใจเฉพาะคู่ที่จะชนะ จนเป็นบ่อเกิดของการแข่งขันกันสูง และทำทุกอย่างเพื่อให้ได้รับชัยชนะ เมื่อทราบว่าตนจะแพ้ จะทำทุกอย่างเช่น การพนัน การซื้อสิทธิ เป็นต้น

ผลกระทบทางด้านจิตวิทยา คือ

1) ปฏิกริยา Underdog effect คือ การเห็นใจคนแพ้ จึงเทคะแนนให้ฝ่ายที่แพ้ในผลของการสำรวจประชามติ ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2539 ซึ่งมีการแข่งขันกันรุนแรงระหว่าง พลตรี จำลอง ศรีเมือง กับ ดร. พิจิตต รัตกุล ซึ่งผลการสำรวจประชามติที่ทำโดย ดร. นิยม ปุราคม ชี้ว่า พลตรีจำลอง ศรีเมือง ชนะขาดลอย แต่เอ็กซิทโพลของ

ดุสิตโพล ซึ่งกระทำในวันเลือกตั้ง โดยใช้นักศึกษาหลายพันคน กลับชี้ว่า พลตรีจำลอง ศรีเมือง แพ้ ผลที่เกิดขึ้นจริงคือ พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นฝ่ายแพ้ ที่พ่ายแพ้ก็เพราะประชาชนทราบผลโพลของ ดร.นิยม ปุระกัม แล้วเกิดความสงสารและเกรงว่า ดร. พิจิตต จะพ่ายแพ้จึงพากันเทคะแนนให้

2) ปฏิกริยา Bandwagon effect คือ การหักเหหรือฮือฮาไปตามฝ่ายชนะ ตัวอย่าง เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 เป็นการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายรัฐบาลซึ่งนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ กับพรรคไทยรักไทย โดยสื่อมวลชนและผลการสำรวจประชามติต่าง ๆ เสนอว่า พรรคไทยรักไทยชนะแน่ ผลก็ปรากฏว่า พรรคไทยรักไทยชนะขาดลอยตามผลของการสำรวจ

จากตัวอย่างทั้ง 2 ทฤษฎี ก็พอจะใช้เป็นหลักฐานได้ระดับหนึ่งว่าการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติช่วงก่อนการเลือกตั้งนั้นก็ทำให้เกิดปัญหาทางด้านจิตวิทยาได้และเป็นการชี้้นำได้ ประกอบกับแนวคิดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่เป็นองค์อิสระตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจสูงสุดในการเลือกตั้ง ได้มีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องแนวปฏิบัติของการทำ เอ็กซิตโพลไว้ดังนี้

มติเรื่องแนวปฏิบัติการจัดทำเอ็กซิตโพล ฉบับวันที่ 4 มกราคม 2544 ดังนี้

1) ห้ามประกาศ โฆษณา หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่า ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ได้รับคะแนนเท่าใด ระหว่างเวลา 08.00-15.00 น. ของวันลงคะแนนเลือกตั้ง

2) การประกาศหรือโฆษณา หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่า ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเท่าใด ให้รวมเป็นรายเขตเลือกตั้ง จะประกาศเป็นแต่ละหน่วยเลือกตั้งไม่ได้

การกระทำตามข้อ 1-2 จะต้องไม่เป็นการฝ่าฝืน มาตรา 44 (5) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541³¹

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 44 (5) "ห้ามผู้สมัครหรือพรรคการเมือง หรือผู้ใดหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ

³¹ มติคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่อง แนวปฏิบัติการจัดทำเอ็กซิตโพลล์" ฉบับลงวันที่ 4 มกราคม 2544.

ใช้สิทธิพลความใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด และผู้ที่จะทำโหล่นั้น ต้องไม่อยู่ในบริเวณหน่วยเลือกตั้ง

หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 44 (5) มีโทษจำคุก 1-10 ปี 10,000 – 20,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งเป็นเวลา 10 ปี

ดังนั้นการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งย่อมขัดกับหลักของความเสมอภาค และหลักของการลงคะแนนเสียงลับ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีส่วนก่อให้เกิดการขึ้นทางสังคม ทางการเมือง ซึ่งปัญหาของการขึ้นนำนี้ นำไปสู่ความแตกแยกทางสังคมได้ และเป็นบ่อเกิดของการกระทำผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง อันเป็นการผิดต่อระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง

สำหรับผลกระทบของการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามตินี้

แนวคิดของผู้ทำการสำรวจประชามติ ส่วนมากเห็นว่าเป็นการขึ้นนำ

แนวคิดของผู้จัดการการเลือกตั้ง ส่วนมากเห็นว่าเป็นการขึ้นนำ

แนวคิดขององค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมืองส่วนมากเห็นว่าเป็น

การขึ้นนำ

4.2 ความจำเป็นในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

4.2.1 แนวความคิดของนักวิชาการในประเด็นที่ว่าควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

อาจารย์สุชุม เอลยทรัพย์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง”³²

ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้ความเห็นที่ว่า “ควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง”³³

ดร. นิยม ปุราคม ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง”³⁴

³² เรื่องเดียวกัน.

³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, วศ.ดร. เรื่องเดียวกัน.

³⁴ นิยม ปุราคม, ดร. เรื่องเดียวกัน.

นายยุวรัตน์ กมลเวทย์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า “ควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการทำการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง”³⁵

อาจารย์พรชัย เทพปัญญา ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า “ควรมีกฎหมายออกมาควบคุม การทำการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง”³⁶

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดของนักวิชาการทั้ง 5 คน เห็นว่าควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

4.2.2 แนวความคิดของนักการเมืองในประเด็นที่ว่า ควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่การสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า “ควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง”³⁷

ดร. ทิวา เงินยวง ได้ให้ความเห็นว่า “การทำโพลของขององค์กรต่าง ๆ ว่าเป็นการที่นำส่งผลทำให้เกิดการตัดสินใจผิดของประชาชน เพราะประชาชนสำคัญผิดต่อผู้เลือกตั้ง นึกถือว่าการทำโพลเป็นความผิดตามมาตรา 91 ที่บัญญัติว่าผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำด้วยวิธีการใด ๆ อันเป็นการลวงหรือทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสำคัญผิดเกี่ยวกับผู้สมัครหมายเลขประจำตัวของผู้สมัคร หรือการสังกัดพรรคการเมืองของตนหรือผู้สมัครคนใด ต้องระวางโทษจำคุก 1-10”³⁸ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญใหม่ก็ได้บัญญัติไว้คล้ายคลึงกับ มาตรา 91เก่า คือ มาตรา 44 ในปัจจุบัน

มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยมีใจความดังนี้

มาตรา 44 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นหรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังนี้

(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

³⁵ “กกด. หวานเอ็กจิต โพลล์ชั้นนำ” หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. ฉบับลงวันที่ 3 มกราคม 2544 หน้า 1, 10.

³⁶ หนังสือพิมพ์มติชน. เรื่องเดียวกัน, ฉบับลงวันที่ 20 มิถุนายน 2539 หน้า 12.

³⁷ องอาจ คล้ามไพบูลย์. เรื่องเดียวกัน.

³⁸ “ทำโพลก่อนเลือกตั้งมีสิทธิติดคุก 10 ปี.” เรื่องเดียวกัน.

(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(5) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จหรือจงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

มาตรา 101 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 17 มาตรา 44 มาตรา 47 วรรคหนึ่ง มาตรา 58 มาตรา 71 หรือมาตรา 91 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาทและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี³⁹ ซึ่งเท่ากับว่าสมควรมีกฎหมายควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติ

นายนิกร จ่านอง ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า “สมควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง”⁴⁰

นายชาญชัย อิศระเสนารักษ์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ควรจะมีกฎหมายออกมาควบคุม การเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง”⁴¹

นายปาน พึ่งสุจริต ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ควรจะมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง”⁴²

นายชัย จิตชอบ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ควรจะมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง”⁴³

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดของนักการเมืองทั้ง 6 คน เห็นว่าควรจะมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ

³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 44 และมาตรา 101

⁴⁰ นิกร จ่านอง. เรื่องเดียวกัน.

⁴¹ ชาญชัย อิศระเสนารักษ์. เรื่องเดียวกัน.

⁴² “ทำโพลก่อนเลือกตั้งมีสิทธิคุก 10ปี.” เรื่องเดียวกัน.

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

4.2.3 แนวความคิดของผู้ทำการสำรวจประชามติ ในประเด็นที่ว่าควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

อาศัยการสัมภาษณ์ผู้ทำการสำรวจประชามติ เช่น สวนดุสิตโพล เอแบคโพล เนชั่นโพล รามคำแหงโพล กรุงเทพโพล และมติชนโพล มีรายละเอียดดังนี้

อาจารย์สุชุม เจलयทรัพย์ (ผู้อำนวยการสวนดุสิตโพล) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรใช้จรรยาบรรณควบคุมกันเองหรือมีกฎหมายควบคุม โดยให้คณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้จัดการควบคุม”⁴⁴

นางสาวกัลยา มโนนิก (นักวิจัยสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีกฎหมายควบคุมเอ็กซีทีโพล”⁴⁵

นายอิทธิพล พึ่งพระเกียรติ (นักวิจัยสถาบันวิจัยมติชน) ได้ให้ความเห็นว่า “ไม่ควรมีกฎหมายควบคุม อาจขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ”⁴⁶

ผศ.ดร.บุญรอด วุฒิสาสตร์กุล (ประธานศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีกฎหมายควบคุม โดยให้เหตุผลว่าทำตามหลักสากลที่ทำกันในต่างประเทศ”⁴⁷

นางสาวมะลิวรรณ เศษาดุทธิ (ผู้จัดการทั่วไปฝ่ายพัฒนาธุรกิจ หนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีกฎหมายควบคุมเอ็กซีทีโพล เพราะสร้างความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้ง”⁴⁸

อาจารย์นพดล กรรณิกา (ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเอแบคโพล) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีกฎหมายควบคุมในรูปของจรรยาบรรณของแต่ละสถาบันที่ทำการสำรวจประชามติ”⁴⁹

⁴⁴ สุชุม เจलयทรัพย์. เรื่องเดียวกัน.

⁴⁵ กัลยา มโนนิก. เรื่องเดียวกัน.

⁴⁶ อิทธิพล พึ่งพระเกียรติ. เรื่องเดียวกัน.

⁴⁷ บุญรอด วุฒิสาสตร์กุล. ผศ.ดร. เรื่องเดียวกัน.

⁴⁸ มะลิวรรณ เศษาดุทธิ. เรื่องเดียวกัน.

⁴⁹ นพดล กรรณิกา. เรื่องเดียวกัน.

4.2.4 แนวความคิดของผู้จัดการการเลือกตั้ง ในประเด็นที่ว่าควรมีกฎหมายควบคุมการเผยแพร่การสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

อาศัยการสัมภาษณ์ผู้จัดการเลือกตั้ง เช่น เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง รองเลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตของการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการสำนักงานโฆษกคณะกรรมการการเลือกตั้ง รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารกลางคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีรายละเอียดดังนี้

นายยุวรัตน์ กมลเวช (เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรใช้จรรยาบรรณควบคุมและควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้อำนาจกับคณะกรรมการเลือกตั้งในการออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องนี้”⁵⁰

นายพิรุณ ฉัตรวานิชกุล (รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นว่า “ไม่ควรมีกฎหมายแต่ควรใช้จรรยาบรรณควบคุมกันเอง โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน”⁵¹

นายสมยศ อักษร (ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีกฎหมายควบคุม 7 วันก่อนมีการเลือกตั้ง เพราะสามารถเปลี่ยนแปลงความคิดหรือการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้”⁵²

พันตำรวจโท พงษรร บุญพิทักษ์ (เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตของการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีกฎหมายควบคุมช่วง 1 เดือนก่อนการเลือกตั้ง เพราะสร้างความไม่เป็นธรรมกับการแข่งขัน และเป็นบ่อเกิดแห่งการทำผิดกฎหมายเลือกตั้งหลายรูปแบบ”⁵³

นางเสาวลักษณ์ บรรจงจิตร (ผู้อำนวยการสำนักงานโฆษกคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีกฎหมายควบคุม 1 เดือนก่อนมีการเลือกตั้ง เพราะสร้างความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”⁵⁴

⁵⁰ ยุวรัตน์ กมลเวช. เรื่องเดียวกัน.

⁵¹ พิรุณ ฉัตรวานิชกุล. เรื่องเดียวกัน.

⁵² สมยศ อักษร. เรื่องเดียวกัน.

⁵³ พงษรร บุญพิทักษ์, พันตำรวจโท. เรื่องเดียวกัน.

⁵⁴ เสาวลักษณ์ บรรจงจิตร. เรื่องเดียวกัน.

นายไพบูลย์ ร่วมสุข (รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารกลาง คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีกฎหมายควบคุม เพราะเป็นการชี้แนะและนำไปสู่การทำคามผิดกฎหมายการเลือกตั้ง”⁵⁵

4.2.5 แนวความคิดขององค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมืองในประเทศเห็นว่าควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง อาศัยการสัมภาษณ์ เลขาธิการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย และ กรรมการของมูลนิธิ

อาจารย์สมชัย ศรีสิทธิยากร (เลขาธิการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรควบคุมโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่ควรมีเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติช่วง 7 วันก่อนการเลือกตั้งและในวันเลือกตั้ง”⁵⁶

นายวรินทร์ เทียมจรัส (กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีกฎหมายควบคุมตั้งแต่มีประกาศกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งเสร็จ”⁵⁷

นายสกุล สือทรงธรรม (กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีกฎหมายควบคุมอย่างน้อย 7 วัน ช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง เพราะคนที่ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ถ้าได้ข้อมูลไม่ถูกต้องก็ไม่มีประโยชน์ในการสรรหาบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและทำให้เกิดมีการพัวพันอันเป็นความผิดต่อการเลือกตั้ง”⁵⁸

ดร.ธวัช อานันโททัย (กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีกฎหมายควบคุมช่วง 7 วันก่อนมีการเลือกตั้ง”⁵⁹

⁵⁵ ไพบูลย์ ร่วมสุข. เรื่องเดียวกัน.

⁵⁶ สมชัย ศรีสิทธิยากร. เรื่องเดียวกัน.

⁵⁷ วรินทร์ เทียมจรัส. เรื่องเดียวกัน.

⁵⁸ สกุล สือทรงธรรม. เรื่องเดียวกัน.

⁵⁹ ธวัช อานันโททัย, ดร. เรื่องเดียวกัน.

4.2.6 บทวิเคราะห์ความจำเป็นในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในประเด็นที่ควรมีกฎหมายออกมาควบคุม

จากแนวคิดของนักการเมือง นักวิชาการ ผู้ทำการสำรวจประชามติ ผู้จัดการการเลือกตั้ง และองค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบทางการเมือง ซึ่งล้วนแล้วแต่เห็นว่าควรมีการควบคุมการสำรวจประชามติและจากบทสัมภาษณ์ของผู้ทำการสำรวจประชามติ เช่น อาจารย์สุชุม เฉลยทรัพย์ ที่ถือได้ว่าเป็นนักวิชาการท่านหนึ่ง และเป็นผู้อำนวยการสวนดุสิตโพล

ได้กล่าวไว้ว่า “ในการเลือกตั้งปี 2544 จะไม่เผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง โดยให้ตัวอย่างไว้ดังนี้ การทำโพลครั้งหนึ่งซึ่งได้ผลออกมาว่าพรรคใดชนะ โดยเรา ระบุไว้เสร็จแล้วเลยว่าอำเภอไหน จังหวัดอะไรบ้างที่ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคนั้น มีคะแนนนำ ปรากฏว่ามีคนไปซื้อเสียงในพื้นที่ที่มีการแข่งขันกันรุนแรงตามที่โพลระบุ โพลนั้นถูกพรรคการเมืองนำไปใช้ประโยชน์เสมอ ด้วยการปรับกลยุทธ์การหาเสียง กำหนดตัวผู้สมัครในแต่ละพื้นที่ ซึ่งไม่ได้เป็นไปในทางสร้างสรรค์เสมอไป ใครจะเอาโพลไปกางแล้วแจกเงินกันเราก็ไม่รู้”⁶⁰

จากบทสัมภาษณ์ของ อาจารย์สุชุม เฉลยทรัพย์ ก็เท่ากับว่า ผู้ทำการสำรวจประชามติเองก็ทราบว่าการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติ เป็นการซึ่งนำมาซึ่งก่อให้เกิดการกระทำผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง เช่นการซื้อสิทธิ์ ขายเสียง เป็นต้น

ประกอบกับความคิดเห็นของ ดร.ทิวา เงินยวง ซึ่งเป็นนักการเมือง ที่ให้แนวคิดว่า “การทำโพลขององค์กรต่าง ๆ ว่าเป็นการซึ่งนำส่งผลทำให้เกิดการตัดสินใจผิดของประชาชน เพราะประชาชนสำคัญผิดต่อผู้เลือกตั้ง น่าถือว่าการทำโพลเป็นความผิดตามมาตรา 91 ที่บัญญัติว่าผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำด้วยวิธีการใด ๆ อันเป็นการลวงหรือทำให้ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งสำคัญผิด เกี่ยวกับผู้สมัครหมายเลขประจำตัวของผู้สมัคร หรือการสังกัดพรรคการเมืองของตน หรือผู้สมัครคนใดต้องระวางโทษจำคุก 1-10 ปี”⁶¹

โดย ดร.ทิวา เงินยวง ได้อธิบายคำว่า “ลวง” ไว้ดังนี้ว่า “การเผยแพร่ผลของโพลของการเลือกตั้ง ก็ถือว่าเป็นการลวงให้ประชาชนเกิดเข้าใจผิดหรือสำคัญผิดต่อผู้สมัคร ดังนั้น ผู้ทำโพลแล้วเผยแพร่ผลโพลจึงควรมีความผิดตามมาตรา 91 ตามกฎหมายเก่า ซึ่งผู้เขียนก็มีความเห็นไปในทำนองเดียวกันกับ ดร.ทิวา เงินยวง แต่ว่า มาตรา 91 นั้นเป็นกฎหมายเก่า ต่อมาได้มี

⁶⁰ นิยมสาร “สารคดี.” เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

⁶¹ “ทำโพลก่อนเลือกตั้งมีสิทธิติดคุก 10ปี”. เรื่องเดียวกัน.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก พ.ศ. 2541 มาตรา 44 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 44 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่นหรือพรรคการเมืองใด หรือในงดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังนี้

(5) หลอกหลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จหรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด”

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้เขียนเห็นว่า คำว่า หลอกหลวง ในอนุ 5 แห่งมาตรา 44 นี้ น่าจะเหมือนกับคำว่า ลวง ในมาตรา 91 ของกฎหมายเก่า เนื่องจากคำว่า หลอกหลวง ให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด เป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นได้ในการเผยแพร่ผลของการทำสำรวจประชามติ ในกรณีที่ผู้ทำการสำรวจประชามติมีความนิยมชมชอบพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด หรือนิยมชมชอบผู้สมัครคนหนึ่งคนใด หรือได้รับอามิสสินจ้าง ก็เผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติไปในทางบวกให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองเหล่านั้น จึงน่าจะบัญญัติมาตรานี้ให้ชัดเจนกว่านี้ เพราะมาตรานี้มีโทษตามมาตรา 101 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปีด้วย

ส่วนแนวคิดของผู้ทำการสำรวจประชามติ ดังนี้ ควรมีกฎหมายควบคุมบ้าง ใช้จรรยาบรรณควบคุมบ้าง ควรมีกฎหมายควบคุมเฉพาะเอ็กซีทีฟโพลบ้าง

ส่วนแนวคิดของผู้จัดการการเลือกตั้ง มีดังนี้ ใช้จรรยาบรรณควบคุมและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม โดยเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ส่วนแนวคิดขององค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมือง มีดังนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกมติคณะกรรมการการเลือกตั้งออกกฎหมายมาควบคุม

จากความเห็นของนักวิชาการ นักการเมือง ผู้ทำการสำรวจประชามติ ผู้จัดการการเลือกตั้ง และองค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมือง ที่ได้จากการสัมภาษณ์ จะเห็นได้ว่า ทุกฝ่ายพยายามที่จะหามาตรการทางกฎหมายออกมาเพื่อใช้บังคับแก่ผู้เผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมของการเลือกตั้ง อันเกิดมาจากการเผยแพร่ของการสำรวจประชามติ จนทุกฝ่ายเห็นด้วยเหมือนกันที่ว่า ควรจะมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามตินี้ ดังกล่าวจากเหตุผลดังกล่าว จึงสมควรที่จะมีการออกหรือตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้มาบังคับใช้

4.3 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

4.3.1 แนวความคิดของนักวิชาการในประเด็นเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง

ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ควรจะมีหรือตั้งองค์กระอิสระขึ้นมาควบคุม สถาบัน หรือองค์กรต่าง ๆ ที่ทำการสำรวจประชามติ แล้วให้องค์กรนี้เป็นผู้กำหนดระยะที่จะบังคับใช้ว่าจะเป็นที่วัน ในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง โดยอาศัยรัฐธรรมนูญประกอบด้วยว่า เมื่อมีการยุบสภาแล้ว เหลือเวลาหาเสียงกี่วัน ทำการสำรวจกี่วัน แล้วจึงหาข้อสรุป”⁶²

ดร. นิยม ปุราคม จากการสัมภาษณ์ ให้ข้อคิดว่า ควรเป็น 3 วัน ช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง เพราะข้อมูลทำการสำรวจประชามติจะได้ตลอดอยู่”⁶³

อาจารย์สุชุม เจलयทรัพย์ ได้ให้ความเห็นว่า “การควบคุมช่วง 7 วัน ก่อนมีการเลือกตั้ง”⁶⁴

กล่าวโดยสรุป แนวคิดของนักวิชาการทั้ง 3 คน มีความเห็นแตกต่างกันออกไป คือ 7 วันบ้าง 3 วันบ้าง

4.3.2 แนวคิดของนักการเมืองในประเด็นที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง

นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีการควบคุม 7 วัน ช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง”⁶⁵

นายนิกร จำนง ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีการควบคุม 7 วัน ช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง”⁶⁶

นายชาญชัย อิศระเสนารักษ์ ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีการควบคุม 7 วัน ช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง”⁶⁷

⁶² สมคิด เลิศไพฑูรย์, รศ.ดร. เรื่องเดียวกัน.

⁶³ นิยม ปุราคม, ดร. เรื่องเดียวกัน.

⁶⁴ สุชุม เจलयทรัพย์. เรื่องเดียวกัน.

⁶⁵ องอาจ คล้ามไพบูลย์. เรื่องเดียวกัน.

⁶⁶ นิกร จำนง. เรื่องเดียวกัน.

⁶⁷ ชาญชัย อิศระเสนารักษ์. เรื่องเดียวกัน.

ดร. ทิวา เงินยวง ได้ให้ความเห็นว่า ควรมีการควบคุม 7 วัน ช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง⁶⁸

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดของนักการเมืองทั้ง 4 คน มีความเห็นตรงกันคือควรควบคุมพรรคการเมืองไว้ล่วงหน้าถึงเจ็ดวันก่อนเลือกตั้ง และสหภาพพรรค สว. เขตจังหวัดหนองคาย

อาจารย์สุชุม เฉลยทรัพย์ (ผู้อำนวยการสวนดุสิตโพล) ได้ให้ความเห็นว่า “เนื่องจากประเทศไทยมีฐานข้อมูลไม่พร้อมจึงควรควบคุมในรูปแบบของจรรยาบรรณ ถ้าฝ่าฝืนก็ลงโทษตามหลักของจรรยาบรรณ ส่วนคณะกรรมการจรรยาบรรณก็มาจากผู้เกี่ยวข้องกับการทำการสำรวจประชามติ เช่น คณะนิเทศศาสตร์ สารนิเทศ สื่อสารมวลชน เป็นต้นหรือรูปแบบของกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดูแล”⁶⁹

นางสาวกัลยา มโนนิก (นักวิจัยสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีองค์กฤษระขึ้นมาควบคุมในรูปของคณะกรรมการจำนวน 10 ท่าน โดยคณะกรรมการนี้คัดสรรมาจากผู้ทำการสำรวจประชามติจำนวนละ 1 ท่าน ผู้แทนของรัฐทางด้านนิติศาสตร์จำนวน 1 ท่าน”⁷⁰

นายอิทธิพล พึ่งพระเกียรติ (นักวิจัยสถาบันวิจัยมติชน) ได้ให้ความเห็นว่า “ให้ถือเอาจรรยาบรรณเป็นหลักไม่ควรมีองค์กรใดมาควบคุม เพราะการทำการสำรวจประชามติมีมากเท่าไร ก็ย่อมมีการแข่งขันกัน ประชาชนเป็นผู้ตัดสินเองว่าสถาบันใด องค์กรใด ทำไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการก็จะไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน ในที่สุดก็ต้องปิดตัวลงไป”⁷¹

ผศ.ดร.บุญรอด วุฒิศาสตร์กุล (ประธานศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีองค์กฤษระขึ้นมาควบคุมการทำและการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ใน

⁶⁸ “ทำโพลก่อนเลือกตั้งมีสิทธิคิดคูก 10 ปี.” เรื่องเดียวกัน.

⁶⁹ สุชุม เฉลยทรัพย์. เรื่องเดียวกัน.

⁷⁰ กัลยา มโนนิก. เรื่องเดียวกัน.

⁷¹ อิทธิพล พึ่งพระเกียรติ. เรื่องเดียวกัน.

รูปแบบของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการนี้มาจากสถาบันที่ทำการสำรวจประชามติไม่น้อยกว่า 5 คน”⁷²

นางสาวมะลิวรรณ เตชาฤทธิ์ (ผู้จัดการทั่วไปฝ่ายพัฒนาธุรกิจ หนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น) ได้ให้ความเห็นว่า “ให้เป็นไปในรูปแบบของจรรยาบรรณ”⁷³

อาจารย์นพดล กรรณิกา (ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเอแบคโพล) ได้ให้ความเห็นว่า “ให้ใช้จรรยาบรรณควบคุม และปล่อยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ”⁷⁴

4.3.4 แนวความคิดของผู้จัดการเลือกตั้งในประเด็นที่ว่าควรมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่การสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

อาศัยการสัมภาษณ์ผู้จัดการเลือกตั้ง เช่น เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง รองเลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตของการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการสำนักงานโฆษกคณะกรรมการการเลือกตั้ง รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารกลางคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีรายละเอียดดังนี้

นายยุวรัตน์ กมลเวชซ์ (เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นว่า “ให้ใช้จรรยาบรรณควบคุม และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบในเรื่องนี้ได้”⁷⁵

นายพิรุณ จัตรวาณิชกุล (รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นว่า “ให้ควบคุมโดยจรรยาบรรณ และให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ”⁷⁶

นายสมยศ อักษร (ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและแผนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นว่า “มีองค์กรอิสระควบคุมดูแลในรูปของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 10 คน คือ ผู้แทนแต่ละสาขา เช่น ผู้แทนจากกรมประชาสัมพันธ์ 1 คน ผู้แทนจากองค์กรอิสระ 3 คน ผู้แทนจากสำนักงานข้อมูลข่าวสาร 1 คน ผู้แทนจากสถาบันการศึกษา 4 คน ผู้

⁷² บุญรอด วุฒิสาศศร์กุล, ศพ.คร. เรื่องเดียวกัน.

⁷³ มะลิวรรณ เตชาฤทธิ์. เรื่องเดียวกัน.

⁷⁴ นพดล กรรณิกา. เรื่องเดียวกัน.

⁷⁵ ยุวรัตน์ กมลเวชซ์. เรื่องเดียวกัน.

⁷⁶ พิรุณ จัตรวาณิชกุล. เรื่องเดียวกัน.

แทนจากกระทรวงมหาดไทย 1 คน และให้คณะกรรมการกำหนดกรอบการทำโพลและบทลงโทษ”⁷⁷

พันตำรวจโท พงษธร บุญพิทักษ์ (เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตของการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรให้องค์กรอิสระเข้ามาควบคุมในรูปของคณะกรรมการจำนวน 9 คน ประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานข้อมูลข่าวสาร 3 คน ผู้แทนจากทบวงมหาวิทยาลัย 3 คน ผู้แทนจากกรมประชาสัมพันธ์ 3 คน”⁷⁸

นางเสาวลักษณ์ บรรจงจิตร (ผู้อำนวยการสำนักงานโฆษกคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีองค์กรอิสระขึ้นมาควบคุมดูแลในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 7 คน ผู้แทนจากสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ผู้แทนจากทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ”⁷⁹

นายไพบุลย์ ร่วมสุข (รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารกลาง คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ให้ความเห็นว่า “ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”⁸⁰

4.3.5 แนวความคิดขององค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมืองในประเด็นที่ว่าควรมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

อาศัยการสัมภาษณ์ เลขาธิการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย และกรรมการของมูลนิธิ

อาจารย์สมชัย ศรีสิทธิยากร (เลขาธิการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรใช้มติคณะกรรมการการเลือกตั้งควบคุม”⁸¹

นายวรินทร์ เทียมจรัส (กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย) ได้ให้ความเห็นว่า “ควรมีองค์กรอิสระขึ้นมาในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยมาจากองค์กรกลางเพื่อ

⁷⁷ สมยศ อักษร. เรื่องเดียวกัน.

⁷⁸ พงษธร บุญพิทักษ์, พันตำรวจโท. เรื่องเดียวกัน.

⁷⁹ เสาวลักษณ์ บรรจงจิตร. เรื่องเดียวกัน.

⁸⁰ ไพบุลย์ ร่วมสุข. เรื่องเดียวกัน.

⁸¹ สมชัย ศรีสิทธิยากร. เรื่องเดียวกัน.

ประชาธิปไตย ศูนย์ประสานงานองค์กรเอกชนเพื่อสังเกตการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง และควรมีโทษทางอาญาด้วย”⁸²

นายสกุล สือทรงธรรม (กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย) ได้ให้ความเห็นว่า “ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้ง”⁸³

ดร.ธวัช อานันโททัย (กรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย) ได้ให้ความเห็นว่า “ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”⁸⁴

4.3.6 บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง

จากแนวความคิดของนักวิชาการ นักการเมือง ผู้ทำการสำรวจประชามติ ผู้จัดการการเลือกตั้ง องค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมือง ส่วนมากเห็นว่า ควรมีองค์กรอิสระในรูปของคณะกรรมการขึ้นมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติในช่วงเวลา 7 วันก่อนมีการเลือกตั้ง

แนวความคิดของนักวิชาการ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ว่า ควรมีการตั้งองค์กรอิสระหรือสถาบันขึ้นมาควบคุมการสำรวจประชามติ แล้วให้สถาบันหรือองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นเป็นผู้กำหนดระยะเวลาว่าจะควบคุมกี่วันช่วงก่อนมีการเลือกตั้งนั้น ก็เพื่อที่จะให้การสำรวจประชามติมีคุณภาพไม่เอนเอียงไปเข้ากับบุคคลใดหรือพรรคการเมืองใด เมื่อการสำรวจประชามติเที่ยงธรรมแล้ว ก็จะเป็นผลดีแก่ ประชาชนผู้รับข่าวสารทางการเมือง ส่วนระยะเวลาที่ควรที่จะกำหนดห้ามเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามตินั้น ให้ ผู้ควบคุมเป็นผู้กำหนดเพราะว่าผู้ควบคุมสามารถรู้ได้ว่าการสำรวจประชามตินั้น ใช้ระยะเวลาเท่าไรจึงจะทำได้เสร็จสมบูรณ์ตามหลักการ แล้วก็ควรให้ระยะเวลาแก่ผู้ทำการสำรวจประชามติบ้าง ซึ่งในส่วนนี้ก็ยังไม่ได้บ่งหรือชี้ชัดเจนว่าควรจะเป็นกี่วัน ช่วงก่อนมีการเลือกตั้ง ส่วนความคิดเห็นของ ดร.นิยม ปุราคม ที่ระบุว่าควรห้ามการเผยแพร่ช่วง 3 วันก่อนมีการเลือกตั้ง เพราะข้อมูลที่ทำกรสำรวจประชามติจะได้สตออยู่ หมายความว่า การสำรวจประชามติจะต้องใช้เวลาประมาณ 10 วัน จึงจะเสร็จสมบูรณ์ตามหลักการ และถ้าการสำรวจประชามติเร็วหรือช้าไปข้อมูลหรือความสนใจของประชาชนอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ จึงใช้คำว่าข้อมูลที่ทำกรสำรวจยังสตออยู่ ส่วนความคิดเห็นของ อาจารย์สุชุม เจริญทรัพย์ ที่ห้ามเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งช่วง 7 วันก่อนมีการเลือกตั้งนั้น มิได้ห้ามเฉพาะตน

⁸² วรินทร์ เทียมจรัส. เรื่องเดียวกัน.

⁸³ สกุล สือทรงธรรม. เรื่องเดียวกัน.

⁸⁴ ธวัช อานันโททัย, ดร. เรื่องเดียวกัน.

เอง กล่าวคือ อาจารย์สุขุม ได้ขอความร่วมมือกับสถาบันทำโพลของ เอ แบลค เค เอส ซี อินเตอร์เนตโพล ด้วยและยังได้ร้องไปยังสำนักสำรวจประชามติอื่น ๆ ด้วย โดยให้ความเห็นว่า การสำรวจประชามตินั้นถูกพรรคการเมืองนำไปใช้ประโยชน์เสมอ ด้วยการปรับกลยุทธ์การหาเสียง กำหนดตัวผู้สมัครในแต่ละพื้นที่ ซึ่งไม่ได้เป็นไปในทางสร้างสรรค์เสมอไป ใครจะเอาผลการสำรวจประชามติไปกางแล้วแจกเงินกันเราก็ไม่รู้ นั้นย่อมหมายความว่า การเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติช่วงก่อน 7 วัน ที่มีการเลือกตั้ง ย่อมส่งผลกระทบต่อการกระทำผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง สร้างความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันขึ้นได้ อันเป็นการขัดกับหลักของความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการเลือกตั้ง

ส่วนแนวความคิดของนักการเมือง จากบทสัมภาษณ์และบทความ ส่วนมากเห็นว่า ควรห้ามเผยแพร่ช่วง 7 วันก่อนมีการเลือกตั้ง ก็เพราะว่านักการเมืองทราบที่อยู่แล้วว่า เมื่อมีการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติออกไป ฝ่ายที่รู้ตัวว่าแพ้ตามผลของการสำรวจประชามติก็ต้องทำทุกอย่างเพื่อให้ได้รับชัยชนะ เช่น การซื้อเสียง เป็นต้น และในช่วง 7 วันสุดท้ายก่อนมีการเลือกตั้งจะเป็นโค้งสุดท้ายของการหาเสียง เมื่อมีการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติออกไป ยิ่งทำให้การแข่งขันกันรุนแรงมากยิ่งขึ้น บางแห่งของการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันสูงถึงขนาดมีการซื้อกรรมการเลือกตั้ง ฉะนั้นการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ย่อมมีส่วนก่อให้เกิดผลการทำผิดต่อกฎหมายเลือกตั้งได้

ส่วนแนวคิดของผู้ทำการสำรวจประชามติ จากการสัมภาษณ์ส่วนมากให้ใช้จรรยาบรรณควบคุมกันเองหรือให้มีองค์กรอิสระในรูปของคณะกรรมการขึ้นมาควบคุมหรือให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งออกกฎหมาย

ส่วนแนวคิดของผู้จัดการเลือกตั้ง จากการสัมภาษณ์ส่วนมากให้ใช้จรรยาบรรณควบคุมหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกับให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มขึ้น หรือตั้งองค์กรอิสระในรูปของคณะกรรมการขึ้นมาควบคุม

ส่วนแนวคิดขององค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมือง จากการสัมภาษณ์ส่วนมากให้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกกฎหมายหรือตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาควบคุมหรือใช้จรรยาบรรณควบคุม

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาแนวความคิด ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ บทความ และของ นักวิชาการ นักการเมือง ผู้ทำการสำรวจประชามติ ผู้จัดการการเลือกตั้ง และองค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบทางการเมือง ถึงผลของการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง มีทฤษฎีเกี่ยวกับประเด็นนี้อยู่ 3 ทฤษฎี คือ

1. ทฤษฎีว่าด้วยหลักความเสมอภาค ที่เน้นถึงความเท่าเทียมกันของปัจเจกบุคคล ซึ่งผลการสำรวจประชามติที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ได้ถูกเผยแพร่โดยสื่อมวลชน ในช่วงใกล้วันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากรูปแบบของการสำรวจประชามติ ที่มุ่งให้ความสนใจแต่เฉพาะพรรคการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้ง และไม่ให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองที่มีโอกาสชนะเลือกตั้งน้อย จึงเป็นเรื่องที่ไม่ให้ความยุติธรรมแก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกัน

2. ทฤษฎีว่าด้วยหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้ง คือ ผลการสำรวจประชามติเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้แทรกแซงและทำลายความศักดิ์สิทธิ์แห่งคุณค่าของการเลือกตั้ง ที่ยึดหลักการลงคะแนนเสียงลับ

3. ทฤษฎีว่าด้วย จิตวิทยาทั่วไปของบุคคล มี 2 แบบ คือ

1) ปราภฏการณ์ Bandwagon effect คือ การฮือฮาไปตามเสียงข้างมาก

2) ปราภฏการณ์ Underdog effect คือ การเห็นใจผู้แพ้

ซึ่งทั้ง 3 ทฤษฎีนี้ เป็นหลักที่นิยมใช้กันอยู่โดยทั่วไปของประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย เมื่อประเทศไทยก็มีการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว ก็ควรจะพิจารณาถึงปัญหานี้บ้างว่า ควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ซึ่งในต่างประเทศก็มีการควบคุมการเผยแพร่ และไม่ควบคุมผลของการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง พอดีจะแยกอธิบายได้ดังนี้

1. ระบบที่เปิดโอกาสให้เผยแพร่การสำรวจประชามติโดยเสรี ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าอังกฤษก็มีแนวคิดที่จะให้มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสื่อมวลชนในการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติที่เกี่ยวข้องในการเลือกตั้งในอนาคต

2. ระบบที่เปิดโอกาสและมีการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ได้แก่ ประเทศที่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการสำรวจประชามติของสื่อมวลชน เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น แคนาดา ห้ามเผยแพร่ในช่วงวันเลือกตั้ง เยอรมันห้ามแพร่เอกสารโพลในช่วงวันเลือกตั้ง เป็นต้น

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการห้ามการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง แต่มีข้อเสนอแนะจากผู้ตรวจการด้านกิจการวิทยุสาธารณะ เกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของการสำรวจประชามติแก่ประชาชน โดยตั้งคำถามว่า มีการสำรวจกลุ่มประชาชนจำนวนเท่าใด การสำรวจประชามติเกี่ยวกับประเด็นที่ทำการสำรวจหรือไม่ เป็นการสำรวจทางโทรศัพท์หรือทางอื่น ใครเป็นผู้ให้การสนับสนุน ใช้ระยะเวลาในการสำรวจประชามติ มากน้อยเพียงใด ประเด็นที่ทำการสำรวจประชามติมีผลกระทบต้อจิตใจของผู้ตอบมากน้อยเพียงใด

ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติไว้ โดยกำหนดไว้ดังนี้

1. ให้มีองค์กฤษฎีกระดับหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน
2. คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากศาลปกครองจำนวน 3 คน ผู้แทนจากศาลฎีกาจำนวน 3 คน ผู้แทนจากศาลทางบัญชีจำนวน 3 คน
3. คณะกรรมการนี้มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

คณะกรรมการควบคุมการทำการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ทำการสำรวจประชามติ องค์กร หรือสถาบันที่ทำการสำรวจประชามติต้องยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการขอทำการสำรวจประชามติอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนที่จะทำการสำรวจประชามติ
2. พิจารณาว่า การทำการสำรวจประชามติมีความเที่ยงธรรม และมีความถูกต้องหรือไม่อย่างไร
3. สั่งให้แก้ไขการทำและเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติได้
4. คำสั่งนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ในประเทศไทยก็มีความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียกับการเลือกตั้ง เช่น นักวิชาการ นักการเมือง และประชาชน โดยให้ความเห็นไว้ดังนี้

1. ความคิดเห็นที่ว่าเป็นการชี้แนะ

1) ความคิดเห็นของนักวิชาการ ในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้แนะ ได้ให้ความเห็นว่าเป็นการทำลายความมีเหตุผล การถกเถียง การสื่อสาร และการอภิปรายโดยสิ้นเชิง เพราะเมื่อเป็นการชี้แนะให้คล้อยตามแล้ว ก็เป็นอันว่าไม่มีเหตุผลในการตัดสินใจ

2) ความคิดเห็นของนักการเมือง ในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นการชี้แนะ ได้ให้เหตุผลว่าทำให้เกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรง

3) ความคิดเห็นของผู้ทำการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง เป็นการชี้แนะ ได้ให้เหตุผลว่า สร้างปัญหาแก่ผู้ทำการสำรวจและเป็นบ่อเกิดของความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้ง

4) ความคิดเห็นของผู้จัดการการเลือกตั้ง ในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง เป็นการชี้แนะ ได้ให้เหตุผลว่า มีผลกระทบต่อความคิดเห็นของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

5) ความคิดเห็นขององค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมือง ในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง เป็นการชี้แนะ ได้ให้เหตุผลว่า มีผลกระทบต่อความคิดเห็นของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้

2. ความคิดเห็นที่ว่ามีผลจำเป็นในการมีกฎหมายควบคุม

ความคิดเห็นของนักวิชาการ ในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจ

1) ประชามติของการเลือกตั้งควรมีกฎหมายออกมาควบคุม ได้ให้ความเห็นว่าการมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง เพราะขัดกับหลักความเสมอภาค และสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม

2) ความคิดเห็นของนักการเมือง ในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งควรมีกฎหมายออกมาควบคุม ได้ให้ความเห็นว่าการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติเป็นบ่อเกิดของการแข่งขันกันอย่างรุนแรงและทำให้เกิดการกระทำผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง

3) ความคิดเห็นของผู้ทำการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งควรมีกฎหมายออกมาควบคุม ได้ให้ความเห็นว่าการมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง เพราะจะได้ไม่ชี้นำความคิด สร้างมาตรฐานของการทำโพล

4) ความคิดเห็นของผู้จัดการการเลือกตั้ง ในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งควรมีกฎหมายออกมาควบคุม ได้ให้ความเห็นว่า ควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง เพราะจัดปัญหาการชี้แนะและการทำผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง

5) ความคิดเห็นขององค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมือง ในประเด็นที่ว่า การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งควรมีกฎหมายออกมาควบคุม ได้ให้ความเห็นว่า ควรมีกฎหมายออกมาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง เพราะถ้ามีการชี้แนะการลงคะแนนได้ ก็ไม่มีประโยชน์ในการคัดสรรบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3. ความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุม

1) ความคิดเห็นของนักวิชาการ ในประเด็นเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุม การเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ได้ให้ความเห็นว่า 7 วัน และ 3 วัน หรือควรที่จะให้มีองค์กรอิสระก่อน แล้วให้องค์กรอิสระเป็นผู้กำหนด แต่ที่สำคัญก็คือความคิดเห็นของนักวิชาการที่เห็นว่าควรควบคุมช่วง 7 วัน ก่อนการเลือกตั้ง

2) ความคิดเห็นของนักการเมือง ในประเด็นเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ได้ให้ความเห็นว่า ควรเป็น 7 วัน เพราะการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งทำให้เกิดการแข่งขันกันอย่างสูง และเป็นบ่อเกิดของการกระทำความผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง และให้มีหน่วยงานอิสระควบคุม

3) ความคิดเห็นของผู้ทำการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง ในประเด็นที่ว่า ควรมีมาตรการทางกฎหมายคือ ใช้จรรยาบรรณควบคุม ให้มีองค์กรอิสระขึ้นมาควบคุมในรูปแบบของคณะกรรมการจำนวน 10 คน บ้าง 5 คน บ้าง โดยคณะกรรมการมาจากสถาบันต่าง ๆ ที่ทำการสำรวจประชามติบ้าง สถาบันการศึกษา กระทรวงมหาดไทย สำนักงานข้อมูลข่าวสาร กรมประชาสัมพันธ์ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งควบคุม บ้าง

4) ความคิดเห็นของผู้จัดการการเลือกตั้ง ในประเด็นที่ว่าควรมีมาตรการทางกฎหมายคือ ใช้จรรยาบรรณควบคุม บ้าง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิ่มขึ้น บ้าง ตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาในรูปของคณะกรรมการจำนวน 9 คน บ้าง 7 คน บ้าง โดยคณะกรรมการมาจากผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย ผู้แทนจากสำนักงานข้อมูลข่าวสาร ผู้แทนจากกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

5) ความคิดขององค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมือง ในประเด็นที่ว่า ควรมีมาตรการทางกฎหมายคือ ให้อำนาจบรรณกัมบัง ตั้งองค์กฤษระขึ้นมาในรูปของคณะกรรมการกำ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งควบคุมกำ

จากทฤษฎีและจากแนวความคิดของนักวิชาการ นักการเมือง ผู้ทำการสำรวจประชามติ ผู้จัดการการเลือกตั้ง และองค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการตรวจสอบการเมือง จึงเห็นว่าควรมีมาตรการทางกฎหมายควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง โดยห้ามเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติในช่วงเวลา 7 วันก่อนการเลือกตั้งและในวันเลือกตั้ง โดยให้องค์กฤษระเข้ามาควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้หรือไม่ และผู้ทำการสำรวจประชามติ องค์กร หรือสถาบันต่าง ๆ ที่ทำการสำรวจประชามติจะต้องยื่นเรื่องขอทำการสำรวจต่อคณะกรรมการคณะนี้อย่างน้อย 2 เดือน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน คือ ผู้แทนจากศาลปกครองจำนวน 3 คน ผู้แทนจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 3 คน ผู้แทนจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จำนวน 1 คน ผู้แทนจากสถาบันพระปกเกล้าจำนวน 1 คน ผู้แทนจากทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวน 1 คน และให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการทำการสำรวจประชามติและเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้ง โดยมีอำนาจในการสั่งการแก้ไขการทำการสำรวจและการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติ ในกรณีที่ผู้ทำการสำรวจ องค์กร หรือสถาบันที่ทำการสำรวจทำโดยไม่เที่ยงธรรม และไม่ถูกต้อง

5.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากผลของการเผยแพร่การสำรวจประชามติของการเลือกตั้งนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามที่ได้ศึกษามาแล้ว เช่น ขัดกับหลักความเสมอภาค หลักการลงคะแนนเสียงลับ และเป็นกรรนำประชาชน จึงสมควรที่จะมีมาตรการทางกฎหมายออกมาบังคับใช้ดังนี้

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่...)
พ.ศ.....

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ดังนี้

1. เพิ่มมาตรา 44 ทวิ โดยกำหนดให้การหลอกลวง บังคับขู่เข็ญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จหรือจงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดหรือ โดยการทำหรือเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติเป็นความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

2. เพิ่มมาตรา 44 ตริ โดยกำหนดให้มีองค์กฤษฎีการในรูปแบบของคณะกรรมการ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย ผู้แทนจากศาลปกครอง จำนวน 3 คน ผู้แทนจากคณะกรรมการเลือกตั้ง จำนวน 3 คน ผู้แทนจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จำนวน 1 คน ผู้แทนจากทบวงมหาวิทยาลัย จำนวน 1 คน ผู้แทนจากสถาบันพระปกเกล้า จำนวน 1 คน

3. เพิ่มมาตรา 44 จัตวา ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดให้ผู้ทำการสำรวจประชามติ องค์กร หรือสถาบันที่ทำการสำรวจประชามติจะต้องยื่นเรื่องขออนุญาตทำการสำรวจต่อคณะกรรมการล่วงหน้าอย่างน้อย 2 เดือน

(2) คณะกรรมการนี้มีอำนาจพิจารณาอนุญาต แต่ถ้าเห็นว่าการทำการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่เที่ยงธรรม และไม่ถูกต้อง ก็ให้มีอำนาจแก้ไขและเพิกถอนได้

4. เพิ่มมาตรา 48 ทวิ โดยกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทำการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งในช่วงเวลา 7 วันก่อนมีการเลือกตั้งและในวันเลือกตั้ง รวมถึงการทำการสำรวจประชามตินำหน่วยเลือกตั้งด้วย

5. เพิ่มมาตรา 101 โดยกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 48 มาตรา 48 ทวิ และมาตรา 50 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

เหตุผล

เนื่องจากการสำรวจประชามติมีส่วนทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการแข่งขันของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม จึงจำเป็นต้องร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่...)
พ.ศ.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบ
 รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา” (ฉบับที่....)

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน
 ราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น .

มาตรา 3 ให้เพิ่มความในมาตรา 44 ทวิ, 44 ตี, 44 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541
 ดังนี้

“มาตรา 44 ทวิ การหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ
 หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดหรือโดยการทำให้หรือเผยแพร่
 ผลการสำรวจประชามติเป็นความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา 44 ตี ให้มีคณะกรรมการ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย ผู้แทนจากศาลปกครอง จำนวน 3 คน ผู้แทนจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 3 คน และผู้แทนจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จำนวน 1 คน ผู้แทนจากทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 1 คน ผู้แทนจากสถาบันพระปกเกล้า จำนวน 1 คน”

“มาตรา 44 จัตวา ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดให้ผู้ทำการสำรวจประชามติ องค์กร หรือสถาบันที่ทำการสำรวจประชามติจะต้องยื่นเรื่องขออนุญาตทำการสำรวจต่อคณะกรรมการ ล่วงหน้าอย่างน้อย 2 เดือน

(2) คณะกรรมการนี้ มีอำนาจพิจารณาอนุญาต แต่ถ้าเห็นว่าการทำการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่เที่ยงธรรม และไม่ถูกต้อง ก็ให้มีอำนาจแก้ไขและเพิกถอนได้”

มาตรา 4 ให้เพิ่มความในมาตรา 48 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ดังนี้

“มาตรา 48 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดทำการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติช่วง 7 วัน ก่อนมีการเลือกตั้ง และในวันเลือกตั้ง รวมถึงการทำการสำรวจและเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติหน้าหน่วยเลือกตั้งด้วย”

มาตรา 5 ให้เพิ่มความในมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ดังนี้

“มาตรา 101 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 48 และมาตรา 48 ทวิ และมาตรา 50 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- เกษม อุทยานิน. **ความรู้เกี่ยวกับรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2511.
- ธานินทร์ กรีวิเชียร. **ระบบประชาธิปไตย**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : กระทรวงศึกษาธิการ
กรมวิชาการ, 2501.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญ
เยอรมัน**. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535
- ประมะ สตะเวทิน. **หลักนิติศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, 2526.
- พรรคักดี ผ่องแผ้ว. **ข่าวสารการเมืองของคนไทย**. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.
- ทัชณี เรขจรรยา และคณะ. **แนวคิดหลักนิติศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
ข้าวฟ่าง, 2541.
- มนตรี รูปสุวรรณ. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- สวัสดิ์ สุนทรังษี. **ประชาธิปไตยกับการวัดมติมหาชน**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์ณเศ, 2518.
- สวัสดิ์ สุนทรังษี. **มติมหาชนกับการบริหารและการเมือง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เกลิ็ด
ไทย, 2511.
- สุทธิ เดชานันท์. **ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียน
สโตร์, 2539.
- สุภาภรณ์ อภาวารุตม์. **การเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศสพร้อมศัพท์เลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2520.
- หยุด แสงอุทัย. **คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2518.
- หยุด แสงอุทัย. **คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511**. กรุงเทพฯ : บางสะแก
การพิมพ์, 2512.
- หยุด แสงอุทัย. **หลักการธรรมนูญทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2538.

อานนท์ อาภาภิรม. รัฐศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2528.

วารสาร

- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. "รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณเยอร์มัน 4 ประเด็นสำคัญ" วารสารกฎหมาย. 18, 2. 2541.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. "กฎหมายพรรคการเมืองเยอร์มัน" วารสารนิติศาสตร์. มปส, 2532.
- ปรมะ สตะเวทิน. "ประชามติ" บัณฑิตวิทยาลัย. 2, 2. 2513.
- อุดม รัฐอมฤต. "กฎหมายว่าด้วยการเงินในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา" รัฐสภาสาร. 45, 11. 2540.

วิทยานิพนธ์

- กฤษฎา ทองธรรมชาติ. "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.
- ชนิษฐา ไชยสัจย์. "ทัศนคติของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อการสำรวจประชามติ : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 17 พฤศจิกายน 2539." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- จิตติพร ชำน้ำคู้. "หลักประชาธิปไตย โดยทางผู้แทนกับระบบพรรคการเมืองไทย" นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ. "โพลการเมืองของการวิจัยเชิงสำรวจ." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- นฤพนธ์ เศรษฐสุวรรณ. "บทบาทการสำรวจประชามติในฐานะข่าวสารการเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ.2533." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.
- พรเพ็ญ วจโรภาษ. "การมองบทบาทตนเองและการรับฟังมติมหาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อ 2 กรกฎาคม 2538." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

เอกสารอื่น

ประณต นันทิตะกุล เอกสารประกอบคำบรรยายเรื่อง "การเมืองการปกครองของประเทศแคนาดา." ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์และสถานที่พิมพ์.

สุขุม เฉลยทรัพย์. "โพล (Poll) ศึกษาเฉพาะกรณี : "สวนดุสิตโพล". สวนดุสิตโพล, 2543.

สุขุม เฉลยทรัพย์. "สารคดี" ฉบับ 180 ประจำเดือนสิงหาคม 2543.

สนธิ แก้วสนธิ. เอกสารประกอบคำบรรยายการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์และสถานที่พิมพ์.

เสถียร หอมขจร. "มติมหาชนกับประชาธิปไตย." คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.

วิษณุ วัลญญู และคณะ. แนวทางการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง 2535,

เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง "บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย" วันพุธที่ 5 สิงหาคม 2540.

หนังสือพิมพ์

ข่าวจากหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, 6 ธันวาคม 2543.

ข่าวจากหนังสือพิมพ์ข่าวสด, 13 มิถุนายน 2539.

ข่าวจากหนังสือพิมพ์ข่าวสด, 22 ตุลาคม 2543.

ข่าวจากหนังสือพิมพ์คู่แข่งรายวัน, 13 พฤษภาคม 2540.

ข่าวจากหนังสือพิมพ์เดลินิวส์, 11 กันยายน 2541.

ข่าวจากหนังสือพิมพ์ไทยไฟแนนเชียล, 23 มีนาคม 2538.

ข่าวจากหนังสือพิมพ์มติชน, 20 มิถุนายน 2539.

ข่าวจากหนังสือพิมพ์มติชน, 19 ธันวาคม 2540.

ข่าวจากหนังสือพิมพ์มติชน, 1 พฤศจิกายน 2543.

ข่าวจากหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, 3 มกราคม 2544.

ข่าวจากหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 15 พฤศจิกายน 2538.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2541

มติกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง แนวปฏิบัติการจัดทำ Exit Poll ฉบับลงวันที่ 3 มกราคม 2544

ภาษาอังกฤษ

Book

Austin Ranney. **Governing : An Introduction to Political Science.** New Jersey : Prentice-Hall,1996.

Claude Leclercq. **Sociologie Politique.** Economica, 1998.

E.M. Barendt. **Broadcasting Law.** Oxford : Clarendar, 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>

<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.uk>

Canada Election Act section 322, <http://www2.Esex.ac.uk> Web Sites Foli Canada's Election Poll Ban by Ashley Craddock,craddock wired.com.

Election of member of the national assembly municipal counsellor and mayors Act section, 60 <http://www2.Esex.ac.uk>

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

Esomar, Guide to Opinion Polls in www.Estomar.nl/opolls.htm

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>

Jeffrey Dvorlin. what if they Published a Poll and NPR Didn't Report. In <http://npr.org/inside/Ombudsman/000504.html>.

Law of Ukraine on Election of People's Assembly on the Republic of Albania 1997 section 52, <http://www2.Esex.ac.uk>

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 Commision on the Voting System Volumn in www.Official-document.co.uk/http://www.Insignt.memaster.ca

New Rules for Advertising and Election Opinion Survey in www.Election.Ca/Content.asp

Election Commission of India, the Electoral System of India in www.eci.gov.in

Landmarks in Political life : Elections and Referenda in www.France.Diplomatle.tr/gb

DRU

Draft

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผยแพร่ผลของการสำรวจประชามติ ของต่างประเทศ

1) มาตรการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งของ ประเทศเยอรมัน (<http://www2.Esex.ac.uk>)

Federal Electoral Law (Bundewahlgesetz, BGW)

Section V the Poll

Article 31 Public Character of the Poll

Polling shall be public. The electoral board may eject from the polling station any persons causing a disturbance.

Article 32 Inadmissible Electioneering and Collection of Signatures, Inadmissible Publication of Opinion Polls

(1) In and at entrance to the building in which the polling station is located it shall be forbidden to influence voters in any way by word, sound, writing, or image or by collecting signatures.

(2) The results of opinion polls after votes have been cast may not be published before the expiry of the time prescribed for the election.

Section IX Final Provisions

Article 49 Contestation

Any decisions and measures directly affecting the electoral procedure may only be contested by means of the legal remedies provided by this law and the Federal Election Regulations and by way of the scrutiny procedures.

Article 49a Regulatory Offences

(1) Any Person who

1. contrary to the provisions of Article 11 refuses an honorary post without sufficient reason or evades the responsibilities of such office without sufficient excuse or

2. contrary to the provisions of Article 32, Paragraph (2), publishes the results of opinion polls of voters decisions after voting before the time prescribed for voting has expired, shall be guilty of a regulatory offence.

(2) A regulatory offence pursuant to Paragraph (1), No. 1 may carry a fine of up to DM 1,000. A regulatory offence pursuant to Paragraph (1), No. 2 may carry a fine of up to DM 100,000.

(3) The administrative authority within the meaning of Article 36, Paragraph(1), No. 1 of the Law on Regulatory Offences is

1. for regulatory offences pursuant to Paragraph (1), No. 1

a) the Constituency Returning Officer, if a person eligible to vote unjustifiably refuses to accept the office of Electoral Officer, Deputy Electoral Officer or member of the Electoral Board or Country Electoral Committee or evades the responsibilities of such office without sufficient reason,

b) the Land Returning Officer, if a person eligible to vote refuses to accept the office of a member of the Land Electoral Committee or evades the responsibilities of such office without sufficient reason,

c) the Federal Returning Officer, if a person eligible to vote refuses to accept the office of member of the Federal Electoral Committee or evades theresponsibilities of such office without sufficient reason ;

2. for regulatory offences pursuant to Paragraph (1), No. 2, the Federal Returning Officer.

2) มาตรการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งของประเทศแคนาดา

Web Sites Foil Canada's Election Poll Ban

by Ashley Craddock, craddock@wired.com

When Elections Canada officials put a cork on the publication of polls for the last 72 hours before Monday's federal election, they thought

they had plugged all the leaks. The even clamped down on a 19-year-old Ontario tradition -- the Licks poll, published daily at the 14 Licks

hamburger franchises across the province.

But there was nothing they could do to stop the leak in cyberspace.

"They don't have a way of controlling the Internet", said Don Sanderson, executive vice president of Online Direct, a site that found a way

around an Elections Canada warning to obey the law. "I have a friend in Florida who mirrored the site from his server in the States. Elections Canada cant' touch him."

And Online Direct wasn't alone. Other sites, including Environics and Angus Reid Polls, also set up cross-border mirrors or continued publishing poll results in direct violation of the law.

"The different approaches highlight the sense of confusion that's coming from the government", said David Jones, president of Electronic Frontier Canada. "Are they going to fine Angus Reid, which just left the results up, and not touch the sites that mirrored?"

At the center of the controversy is a section of the Canada Elections Act that went into effect in 1993 and had never been tested in a federal election. The section says that "no person shall broadcast, publish, or disseminate the results of an opinion survey respecting how electors will vote in an election" within three days of the actual balloting. Violators are subject to a C\$1,000 fine or a year in jail.

Only a handful of Web sites skirted the ban. Neither of Canada's two largest newspaper chains, Southam and Thompson, published poll results after midnight Friday. The two papers are challenging the law in the Supreme Court. (In France, newspapers decided to defy a similar ban on poll publishing during the run-up to national elections 25 May and 1 June. As of Monday, the government had taken no action against the violators.)

"Really, there was very little resistance to the prohibition", said Jeffrey Shallit, vice president of Electronic Frontier Canada. "In fact, there was an effort to obey the law even to the point of absurdity. Some sites even removed old polls."

Electronic Frontier said the Canadian prohibition goes beyond simple abridgment of the right to free speech and creates an undue burden for new media companies.

"Newspapers don't have to do anything except not publish old information", said Jones. "But Web sites have to go through the tedious process of removing every reference to old polls."

As for voters, who re-elected Prime Minister Jean Chretien and the Liberals by a slim margin, they seemed eager to take advantage of any information they could get. Some 500,000 people looked at Online Direct's mirror site in the three days before the vote.

"It's an informed-voter issue pure and simple", said Online Direct's Sanderson. "We looked at the law, we looked at our options, and we said, 'To hell with it.' People liked that."

Copyright (C) 1997 by Wired Ventures Inc. All Rights Reserved. Reprinted with Permission

321. Every person who charges a registered party, a political party or a candidate, or any person acting on behalf of the party or candidate,

(a) a rate for broadcasting time made available to the party or candidate in the period beginning on Sunday the twenty-ninth day before polling day at an election and ending on Saturday the second day before polling day that exceeds the lowest rate charged by him for an equal amount of equivalent time on the same facilities made available to any other person at any time within the period, or

(b) a rate for an advertisement in a periodical publication published or distributed and made public in the period referred to in paragraph (a) that exceeds the lowest rate charged by him for an equal amount of equivalent advertising space in the same issue of the periodical or in any other issue thereof published or distributed and made public in the period, is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding twenty-five thousand dollars. [1980-81-82-83, c.164, s.17.]

Certification of amount

322. (1) On receipt of a registered party's election expense return and the auditor's report pursuant to subsection 43(1) relating to that return, the Chief Electoral Officer shall, where the registered party's election expenses as disclosed in the return are greater than ten per cent of the election expenses limit for that registered party as

determined under subsection 39(1), transmit to the Receiver General in respect of the registered party a certificate setting out the amount that is twenty-two and one-half per cent of the amount of the registered party's election expenses as disclosed in the return.

Payment out of C.R.F.

(2) On receipt of the certificate referred to in subsection (1), the Receiver General shall pay out of the Consolidated Revenue Fund to the registered party to whom the certificate relates the amount certified therein. [1980-81-82-83, c.164, s.17.]

Broadcasting, publishing, etc.

322.1 No person shall broadcast, publish or disseminate the results of an opinion survey respecting how electors will vote at an election or respecting an election issue that would permit the identification of a political party or candidate from midnight the Friday before polling day until the close of all polling stations. [1993, c.19, s.125.]

Notices

Notices, how given

323. (1) When any election officer is by this Act authorized or required to give a public notice and no special mode of notification is indicated, the notice may be by advertisement, placard, handbill or otherwise as the considers will best effect the intended purpose.

3) มาตรการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งของประเทศไทย (http://www2.Esex.ac.ku)

Article 15 Pre-election Campaign

(1) The pre-election campaign (hereinafter referred to as "the campaign" only) shall start 15 days and end 48 hours before the start of the election. The campaign shall mean activities of the Candidates, political parties, political movements or other subjects in favor of the election of the Candidate including advertising through radio and TV broadcasting pursuant to clauses (4) and (5), mass media [Art 3.2 of Law No.81/1966 on Periodical Press and Other Mass Media in the wording of later regulation.], large-size carriers, posters and other carriers of information [Art 2.1.b, of

Law of the National Council of the Slovak Republic No.220/1996 on Advertising in the wording of later regulations].

(2) Any campaigning in other time than stated in clause (1) is banned.

(3) During the campaign time each Candidate shall have equal access to mass media.

(4) For the campaign pursuant to clause (1) Slovak Radio and Slovak Television shall allocate not more than one hour of their broadcasting time per each Candidate, 10 hours of broadcasting time at the most, in such a way that the determined time for broadcasting shall not put any of the Candidates in a less favorable position. The claim to the broadcasting time must be filed at least five days before the start of the campaign, or it shall lapse. Slovak Radio and Slovak Television shall provide for distinct identification and separation of this broadcasting from other programs.

(5) The holder of the license for radio or TV broadcasting (hereinafter referred to as "the license holder" only) can allocate not more than one hour of broadcasting time for campaign of each Candidate, 10 hours of broadcasting time at the most. The license holders shall provide for distinct identification and separation of this broadcasting from other programs by broadcasting an announcement for the public that it is a paid political advertising.

(6) The payments for using telecommunication facility [Art 1.4.a) of Law No.11011964 on Telecommunications in the wording of later regulations.] shall be reimbursed to Slovak Radio and Slovak Television according to the extent of the broadcasting time allocated pursuant to clause (4) from the state budget of the Slovak Republic.

(7) The costs for the campaign in the licensed radio and TV broadcasting shall be reimbursed by the Candidates or political parties and political movements that appointed them. The license holders shall be obliged to provide equal conditions to all Candidates for the purchase of the broadcasting time and equal price and payment conditions.

(8) During the campaign it shall be banned to broadcast campaigning in such times that are reserved for advertising in radio and TV programs, or use radio and TV advertising for campaigning.

(9) Broadcasting of the news and journalism programs shall not be considered campaigning provided they are broadcast in such a way and under such circumstances as on non-campaigning days and are in accordance with the valid program structure of the operators of the broadcasting. [Art 11.1.e) of Law No.468/1991 on Radio and TV Broadcasting in the wording of later regulation.] Broadcasting operators shall be obliged to provide balanced and non-partisan news programs.

(10) Broadcasting other programs except for the news and journalism programs pursuant to clause (9) and those that are devoted to the campaign pursuant to clauses (4) and (5) that could influence the voting of the voters in favor or disfavor of a candidate shall be banned during the campaign.

(11) Each Candidate who during the campaign is subjected to false or misrepresenting information and statements in radio and TV broadcasting and mass media shall have a right to respond during the campaign. He/she shall enforce this right with the operator of the broadcasting or editor-in chief of the mass medium that broadcast or published such a piece of information or statement. The operator of broadcasting or editor-in-chief shall be obliged to provide the Candidates for the President an equally valuable broadcasting time as the time when the subjected information or statement were broadcast, within the campaigning days.

(12) 48 hours before the start of the election and during the election it shall be banned to broadcast or publish information in radio and TV broadcasting and mass media on Candidates in their favor or disfavor in oral, written, audio or visual form.

(13) During the election, in the buildings where Precinct Election Commissions are located and their immediate surroundings any influences for or against any of the Candidates shall be banned.

(14) Latest day to publish results of opinion polls shall be 3 days before the election day.

**4) มาตรการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งของ
ประเทศรัสเซีย (<http://26marta.rum.ru/english/legal.html>)**

Article 46 of the Law "On Election of the President of the Federation" distinguishes requirements to the mass media of this article and organizations that conduct opinion poll results (paragraph 2).

The Law requires that opinion poll results published in the reference to the poll's source (in other words, an organization the poll, the time and the number of respondents, the info method and the poll area) and prohibits such results to be (announced) on election day and withing the next three day.

**5) มาตรการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งของ
ประเทศอินเดีย (www.eci.gov.in)**

Counting of Votes

After the polling has finished, the votes are counted under the supervision of Returning Officers and Observers appointed by the Election Commission. After the counting of votes is over, the Returning Officer declares the name of the candidate to whom the largest number of votes have been given as the winner, and as having been returned by the constituency to the concerned house.

Media Coverage

In order to bring as much transparency as possible to the electoral process, the media are encouraged and provided with facilities to cover the election, although subject to maintaining the secrecy of the vote. Media persons are given special passes to enter polling stations to cover the poll process and the counting halls during the actual counting of votes.

Media are also free to conduct opinion Polls and Exit Polls. By a recent set of Guideline issued, the Election Commission has stipulated that the results of opinion polls can not be published between two days before the start of polling and after the close of poll in any of the constituencies. Results of exit polls can only be published or

made otherwise known only after half an hour of the end of polling hours on the last day of poll 28th of February in the present election of 1998.

Election Commission of India

Key Statistics

General Election'98

General Election'96

**6) มาตรการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งของ
ประเทศฮังการี (<http://www.Election.hu/tast>)**

The election of members of Parliament

Article (1) Candidates on national lists shall obtain mandates in proportion to the national aggregates of surplus votes and in the order notified. To be counted as surplus votes are those

a) which were cast, in an individual constituency during the first valid poll, for party candidates who did not obtain a mandate during either poll;

b) which were cast for lists, in a territorial constituency during the valid poll, in a numbers smaller than required for mandate, or which exceeded the number of votes required for a mandate.

(2) Votes cast during an invalid poll shall not be counted as surplus votes under para.(1) and hence shall not be taken into account for purposes of obtaining mandates on the national list - except for the event of Article 8 para.(10). Similarly, the votes cast for the territorial lists of the party whose votes on those lists and whose national aggregate of votes do not exceed the percent limit, defined in Article 8 para.(5), of the votes cast for the territorial lists of all parties. In this respect only those nationally cast valid votes may be aggregated which were cast for the same parties - or the territorial lists of same parties presenting common or combined territorial lists.

(3) The parties which notified the combination of their national lists at least 8 days before election shall obtain mandates in proportion to the aggregate surplus votes for their respective lists. The notification to the National Electoral Board shall also

indicate the order in which their candidates are to obtain mandates. The notification shall be made public by the National Electoral Board.

7) มาตรการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งของประเทศอัลบาเนีย (<http://www2.Esex.ac.uk>)

Against Decisions of Election Commission

Article 52

During the election campaign, every electoral subject as well as citizens have the right to freely make propaganda through rallies, meetings, radio, TV, press other media.

Any kind of propaganda violating the law or public order or which attacks candidates personal identity, is prohibited.

Publication of public opinion polls should be interrupted 8 days before election day.

8) มาตรการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งของประเทศมอลต้า (<http://www.maltaadata.com/act1996.html>)

Article

114. (1) During the day on which an election of Members of the House is held and during the day immediately preceding such an election, no Person shall address any public meeting or any other gathering whatsoever in any place or building accessible to the public, or on the broadcasting media, on any matter intended or likely to influence votes in the exercise of the franchise, or publish or cause to be published any newspaper, printed matter or other means of communication to the public containing any matter aforesaid, or issue or cause to be issued any statement or declaration on any matter aforesaid or knowingly distributes any newspaper, printed matter, or others means of communication or any statement or declaration as aforesaid, and any person acting in contravention of any of the provisions of this section shall be liable on conviction to a fine (malta) not exceeding five hundred liri or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both such fine and imprisonment.

(2) Every person who aids or abets the commission of an offence under this section or attempts to commit any such offence, shall be liable on conviction to the punishment provided for the offence.

**9) มาตรการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งของ
ประเทศเช็ก (<http://www2.Esex.ac.uk>)**

Article 16 The Election Campaign

(1) For the purposes of an election campaign, on the sixteenth day prior to the elections, the Mayor may allocate a space suitable for election campaign posters and campaigning advertisement. Such campaign allowance of space accommodate the right to equality of Political Parties and coalition nomination their candidates to stand for election to the Chamber of Delegates or to the S or, as the case may be, of independent candidates standing for election Senate.

(2) Integrity and honesty shall be the rules governing election campaigning canvassing, and false information shall not be distributed to the public concern either candidate nor the Political Parties nor coalitions that nominate the candidate in their list of candidates.

(3) From the sixteenth day prior to the day of the elections, until the forty-eight hour prior to the opening of elections, Political Parties and Coalitions nomination candidates to stand for elections to the Chamber of Delegates shall be allotted total of fourteen hours of air time on broadcasting channels on Czech Radio, fourteen hours of air time on broadcasting channels on Czech Television for the purpose of their election campaign. The broadcasting time shall be allotted free charge and apportioned evenly among the Political Parties and coalitions involved. The time and hour when each Political Party and coalition shall be on air shall be determined by drawing lots. Liability and answerability for the contents of the television and radio programmes broadcasted shall rest with the Political Party coalition that is canvassing.

(4) Neither any local radio station nor any public address system shall be used for the purposes of any Political Party, coalition, and independent candidate canvassing.

(5) In the course of the last forty-eight hours prior to the opening of elections and on the election days, any campaigning and canvassing in favour of Political Party

coalitions and candidates shall be prohibited; in buildings in which ward election boards have their headquarters, and in their immediate vicinity, no facts that cause prejudice of a political party, coalition or candidate shall be made public whether in words, writing, or in the form of a sound or picture. Election forecast resulting from public-opinion polls shall not be published after the seventh day preceding the day of the elections. During the elections, no public preference research shall be made in the building in which the polling station has been.

(6) Members of any election board and members of the staff of any election special team shall be prohibited from disclosing any information in connection the polling process and/or partial voting results until the board's record of the election outcome has been signed.

(7) No results of any election preference research shall be released through course of the voting until the closing of polling stations.

**10) มาตรการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งของ
ประเทศอาร์เมเนีย (<http://www2.Esex.ac.ku.>)**

Article 22 Prohibition of Influencing the Expression of Citizens' free will

(1) Reporters of state radio and television, staffs of the editorial offices that are registered as candidates are banned from highlighting the elections on the state radio and television.

(2) During the pre-election campaign, the officials and members of the state and local self-governing bodies, as well as the employees of the state-owned mass media are banned from making use of their powers (authorities) for creation of uneven conditions between the candidates, or influencing the expression of citizens free will, through prejudiced support. Whenever nominated as candidates these people make use of the state-owned means of mass media in the procedure established by this code.

(3) It is forbidden to publish the results a public polls on the ratings of candidates and parties within the last seven day of the pre-election campaign

11) มาตรการควบคุมการเผยแพร่ผลการสำรวจประชามติของการเลือกตั้งของ
ประเทศบัตกาเรีย (<http://www2.Esex.ac.uk>)

Chapter Seven : Election campaign

Article 60

(1) No previously unpublished results of public opinion polls with relevance to election shall be published in the last 14 days before the election and on election day.

(2) Agitation shall be prohibited in the last 24 hours before election day and election day itself.

D
P
U

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายอดิศร จันทรสวัสดิ์
วัน เดือน ปีเกิด	22 พฤษภาคม 2501
การศึกษา	ปริญญาตรี มหาวิทยาลัยศรีปทุม ,เนติบัณฑิตไทย
การทำงาน	อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยศรีปทุม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526-2540
อาชีพปัจจุบัน	ทนายความและประกอบธุรกิจห้างหุ้นส่วนอุดมแพทย์