



บทที่ 2

มาตรการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือกันว่าเป็นกระบวนการและกลไกทางการเมืองที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น มิได้หมายความจำกัดอยู่เฉพาะแก่การที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไปใช้สิทธิของตนโดยหย่อนบัตรลงคะแนนเพื่อเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายบริหารเท่านั้น ถ้าหากผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมิได้มีโอกาสเลือกอย่างแท้จริง และมีการทุจริตคดโกงเกิดขึ้นในการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็แทบไม่มีความหมายหรือไม่มีความหมายเลยในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในทางตรงข้ามถ้าการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งอย่างแท้จริง เป็นไปโดยเหมาะสม บริสุทธิ์ ยุติธรรม ก็จะทำให้การปกครองของประเทศเป็นไปตามเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชนชน ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าของประเทศในทุก ๆ ทาง ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งซ่อม ย่อมจะต้องมีการแข่งขันมีทั้งผู้แพ้และผู้ชนะ พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งต่างก็พยายามทุกวิถีทางเพื่อให้ตนเป็นผู้ชนะได้รับเลือกตั้ง ความพยายามดังกล่าวนี้มีทั้งวิธีการที่ถูกต้องควรแก่การยกย่องสรรเสริญและมีทั้งวิธีการทุจริตคดโกงด้วยรูปแบบวิธีการต่าง ๆ ซึ่งนับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2476 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันมีพรรคการเมืองและนักการเมืองเป็นจำนวนไม่น้อยที่ได้ใช้วิธีการทุจริตคดโกงต่าง ๆ ในการเลือกตั้งเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งชัยชนะดังปรากฏให้เห็นและได้ยินได้ฟังกันอยู่เสมอ

ปัญหาการทุจริตคดโกงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ เมื่อพิจารณา
 ในภาพรวมแล้ว มูลเหตุที่มาของปัญหาจะมีความเกี่ยวพันและมีผลกระทบต่อกันในทุก ๆ ด้าน
 ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง กล่าวคือ ในทางสังคม ปัญหาผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
 โดยเฉพาะคนในชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศขาดการเรียนรู้และความเข้าใจทาง
 การเมือง ทั้งลักษณะนิสัยที่ชอบความอิสระ ความสะดวกสบายไม่ยุ่งยาก ไม่ค่อยจริงจัง
 กับหลักการ แต่ในส่วนที่ต้องเกี่ยวข้องกับราชการกลับแสดงออกถึงลักษณะของอำนาจนิยม
 ระบบเจ้าขุนมูลนาย (Lordship System) วัฒนธรรมแบบไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน การยึด
 ระบบอาวุโส ลักษณะอิทธิพลของพุทธศาสนา ความเชื่อในเรื่องนรกสวรรค์ บาปบุญคุณโทษ
 ที่สืบเนื่องมาแต่โบราณ ทำให้ไม่ค่อยตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนต่อการปกครองระบอบ
 ประชาธิปไตย การขาดการศึกษาทำให้ขาดโอกาสแสวงหาอาชีพที่ดี ก่อให้เกิดความอดหยาก
 ยากจน การเจ็บไข้ได้ป่วยสุขภาพร่างกายอ่อนแอ ในทางเศรษฐกิจ เมื่อประชาชนมีความ
 อดหยากยากจน การเจ็บไข้ได้ป่วยสุขภาพร่างกายอ่อนแอ ปัญหาปากท้องที่ต้องดิ้นรนต่อสู้
 เพื่อความอยู่รอด ก็จะ เป็นปัญหาที่สำคัญและใกล้ตัวและมีผลกระทบโดยตรงที่เห็นได้ชัดยิ่ง
 เสียกว่าการที่จะเลือกใครเป็นผู้แทนของตนเข้าไปในสภาเพื่อทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติหรือ
 รัฐบาลบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ความยากจนทำให้ด้อยโอกาส
 ศึกษาแสวงหาความรู้ ขาดการตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองที่มีอยู่ ปัญหาเหล่านี้ล้วน
 เป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นได้โดยง่าย โดย
 เฉพาะการซื้อเสียง ซึ่งนับวันเงินได้เข้ามามีอิทธิพลและเป็นตัวตัดสินผลการเลือกตั้งสมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นตามลำดับ ตัวอย่างเช่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ
 วันที่ 27 กรกฎาคม 2529 จากรายงานการวิจัยของกรมการปกครองในการสอบถาม
 ประชาชนว่ามีผู้สมัครหาเสียงโดยวิธีแจกเงินหรือสิ่งของในท้องที่ของตนหรือไม่ปรากฏว่า
 ประชาชนตอบรับว่ามีตามจำนวนดังต่อไปนี้คือ¹

¹ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2530),

กรุงเทพฯ	ร้อยละ 5.2	ของผู้ถูกสัมภาษณ์
ภาคเหนือ	ร้อยละ 25.0	ของผู้ถูกสัมภาษณ์
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ร้อยละ 27.7	ของผู้ถูกสัมภาษณ์
ภาคกลาง	ร้อยละ 14.7	ของผู้ถูกสัมภาษณ์
ภาคใต้	ร้อยละ 4.6	ของผู้ถูกสัมภาษณ์

นอกจากนี้ วิธีการซื้อบัตรประจำตัวประชาชนมายึดไว้เพื่อขัดขวางไม่ให้ประชาชนไปใช้สิทธิลงคะแนนให้คู่แข่งั้น ปรากฏว่าประชาชนตอบว่ามีตามจำนวนดังต่อไปนี้คือ

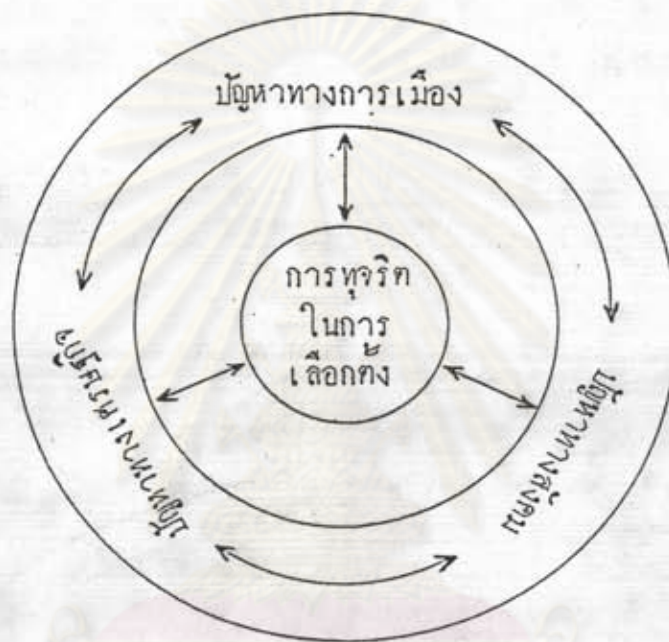
กรุงเทพฯ	ร้อยละ 0.6	ของผู้ถูกสัมภาษณ์
ภาคเหนือ	ร้อยละ 5.6	ของผู้ถูกสัมภาษณ์
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ร้อยละ 6.2	ของผู้ถูกสัมภาษณ์
ภาคกลาง	ร้อยละ 2.3	ของผู้ถูกสัมภาษณ์
ภาคใต้	ร้อยละ 2.8	ของผู้ถูกสัมภาษณ์

จากรายงานการวิจัยดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งประชาชนมีความยากจนมากที่สุด มีการทุจริตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเจเนาะวิธีการซื้อเสียงรวมทั้งการใช้เงินเป็นเครื่องมือในการทุจริตมากที่สุด

ในทางการเมือง ปัญหาการขาดการศึกษาการขาดการเรียนรู้และความเข้าใจทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง คตินิยมความเชื่อของคนไทยที่มีมาแต่เดิม ความอดหยากยากจน เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้โดยง่าย ทำให้คนดีที่มีความรู้ความสามารถขาดโอกาสที่จะเข้ามารับใช้ประชาชน ตรงข้ามบรรดาพ่อค่านักธุรกิจที่มีอิทธิพลทางการเงินและการเมืองสืบสานโยงโยกันเป็นกลุ่มเข้ามามีตำแหน่งหน้าที่คอยปกป้องและแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนตลอดจนพวกพ้อง โดยมีได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่แต่อย่างใด ซึ่งปัญหาดังที่กล่าวมานี้จะมีความเกี่ยวพันและมีผลกระทบต่อกันในทุกส่วนวนเวียนกันเป็นลูกโซ่ไม่รู้จบ

ดั่งจะเขียนแผนภาพได้ดังนี้

ภาพที่ 1 ภาพแสดงปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเห็นได้ว่า การที่จะควบคุมไม่ให้เกิดการทุจริตคดโกงขึ้นใน การเลือกตั้งตลอดจนแก้ไขการเลือกตั้งที่ทุจริตบกพร่องให้ถูกต้องสมบูรณ์นั้น จำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องกำหนดมาตรการโดยคำนึงถึงปัญหาในทุก ๆ ด้านดังกล่าวไปพร้อมกัน ในทาง รัฐศาสตร์ได้มีการศึกษาถึงพฤติกรรมและกระบวนการในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การวิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุของการทุจริตคดโกงในการ เลือกตั้ง เพื่อที่จะแสวงหาแนวทางป้องกันและแก้ไขให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมและดำเนินไปภายในกรอบของหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง ที่ประเทศประชาธิปไตยทั่วไปยอมรับ อันเป็นเครื่องแสดงออกถึงเสียงของมหาชนล้วนใหญ่ อย่างแท้จริง ซึ่งในการนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการวาง หลักเกณฑ์และกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวได้แก่

1. รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดที่วางหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยถาวร มีให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่ายเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลของพรรคการเมืองหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ หลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้แก่ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เขตการเลือกตั้ง เป็นต้น ส่วนในรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ นั้น จะกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

2. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่ากฎหมายเลือกตั้ง อันเป็นหลักสำคัญของการเลือกตั้งที่บัญญัติถึงรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ได้แก่ เวลาในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง สิทธิเลือกตั้งและการสมัครรับเลือกตั้งโดยละเอียด หน่วยและสถานที่เลือกตั้ง เจ้าหน้าที่งานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนน การลงคะแนน การรวมคะแนน การคัดค้านการเลือกตั้ง และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน

3. พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อกำหนดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ

4. กฎกระทรวง นอกจากบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายเลือกตั้งแล้ว ในรายละเอียดปลีกย่อยบางประการเพื่อความคล่องตัว พระราชบัญญัติการเลือกตั้งได้ให้อำนาจที่จะออกเป็นกฎกระทรวง เช่น เรื่องใบสมัครรับเลือกตั้ง การจับสลากเพื่อกำหนดหมายเลขของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ขนาดของสถานที่เลือกตั้ง บัตรเลือกตั้ง หีบบัตรเลือกตั้ง วิธีดำเนินการเมื่อเวลาของการลงคะแนนเสียงสิ้นสุดลง

5. ระเบียบว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยในลัษณะที่ยังไม่ละเอียดชัดแจ้งในพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับกฎกระทรวง และเป็นการกำหนดแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ยึดเป็นหลักปฏิบัติ ส่วนใหญ่มักจะกล่าวถึงการให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นแจ้งให้ประชาชนทราบถึงเขตการเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นของตน การกำหนดหน่วยเลือกตั้ง การประชาสัมพันธ์ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนน และเจ้าหน้าที่คะแนน การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง การกำหนดเขตท้องที่หรือสถานที่ในการหาเสียงเลือกตั้ง

เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจและวิเคราะห์มาตรการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ดังกล่าว ในที่นี้จะขอแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วนด้วยกันคือ มาตรการควบคุมการเลือกตั้งทั่วไป และมาตรการพิเศษในทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเลือกตั้ง

มาตรการควบคุมการเลือกตั้งโดยทั่วไป

มาตรการควบคุมการเลือกตั้งที่จัดอยู่ในประเภทนี้ เป็นมาตรการที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง กฎกระทรวง และระเบียบการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นได้แก่ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีและประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การกำหนดหน่วยเลือกตั้งและประกาศระบุที่เลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจคะแนน เจ้าหน้าที่คะแนน ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ระบบและวิธีการลงคะแนนเสียง การคิดคะแนน การตรวจและการรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง

มาตรการดังกล่าวนี้ ผู้ร่างและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องต่างก็ได้พยายามศึกษาค้นคว้าหาแนวทางโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศทั้งในประเทศที่เจริญแล้วและมีพัฒนาการของความ เป็นประชาธิปไตยมาช้านาน ตลอดจนประเทศที่ยังมีปัญหาทางการเมืองการปกครอง เพื่อพิจารณาหาข้อดีข้อเสียและนำมาปรับให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ ทั้งนี้โดยยึดประสพการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งครั้ง

ก่อน ๆ เป็นแนวทาง

อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ใช้ได้ผลในประเทศหนึ่งนั้น อาจใช้ไม่ได้ผลดีเท่า หรือไม่ได้ผลเลยในอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งมีสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่แตกต่างกันไป ดังนั้นในบางเรื่องจึงยังมีการถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์รวมทั้งมีการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงกันอยู่ สำหรับมาตรการที่ผู้เขียนเห็นว่าสำคัญและจะขอกล่าวไว้ในที่นี้พอสังเขป เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจถึงการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป มีดังต่อไปนี้

1. การกำหนดเขตเลือกตั้ง

"เขตเลือกตั้ง" (Constituency) หมายถึงพื้นที่ที่ขอย่อยออกไปซึ่งมีความสำคัญเพราะคำว่า "พื้นที่" (Area) ย่อมมีความกว้างใหญ่หรือแคบเข้ามาเกี่ยวข้องกับประชากรผู้อยู่อาศัย (Population) เข้ามาเกี่ยวข้อง มีจำนวนผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน และมีสิทธิเลือกตั้ง (Qualified Electors) เข้ามาเกี่ยวข้อง มีความสะดวกหรือความยากลำบากในการหาเสียง (Campaign-Techniques) เข้ามาเกี่ยวข้อง มีผลประโยชน์หรือจุดเร้าความสนใจในการหยิบยกขึ้นมาหาเสียง (Campaign Issues) เข้ามาเกี่ยวข้อง สิ่งเหล่านี้เองเมื่อประมวลเข้าด้วยกันแล้วกลายเป็น "เขตเลือกตั้ง" (Constituency) อันอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันได้ในการเลือกตั้ง

ในสหรัฐอเมริกา เคยมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดลากเส้นแบ่งเขตเลือกตั้ง (Demarcation) ไม่เป็นธรรมกว่นไปมาเพื่อให้ฐานคะแนนเสียงของบางพรรคการเมืองแตกแยกกระจายออกไปจนรวมไม่ติด และเพื่อให้คะแนนเสียงของบางพรรคการเมืองที่กระจายกันคนละเขตมารวมกันเป็นกลุ่มก้อนในเขตเลือกตั้งเดียวกัน ซึ่งวิธีการแบบนี้ถูกเรียกว่าวิธีการแบบเจอร์รี่ แมนเดอร์ (Gerry Mandering) เพราะมีที่มาจากชื่อของนายเจอร์รี่ (Gerry) ผู้อำนวยการแบ่งเขตเลือกตั้ง และรูปร่างตัวกิ้งก่า (Salamander) ซึ่งมีลักษณะลากวกไปวนมา

ในต่างประเทศการกำหนดเขตเลือกตั้งเป็นเรื่องใหญ่ เพราะอาจให้คุณให้โทษได้ดังกล่าว จึงมักมีข้อครหาอยู่เนือง ๆ ในสหรัฐอเมริกาศาลมีอำนาจสั่งการให้ทบวงการแบ่งเขตได้ ในหลายประเทศจะมีคณะกรรมการผลสมจากหลายฝ่ายเป็นผู้แบ่งเขต ในบางประเทศให้สภาเป็นผู้แบ่งเขตเอง (ไม่ใช่รัฐบาล) และต้องมีการทบวงการแบ่งเขตบ่อยครั้งเพราะเขตที่แบ่งไว้อาจไม่เหมาะสมในการเลือกตั้ง² เช่น ในประเทศอังกฤษในปัจจุบันกฎหมาย The House of Commons (Redistribution of Seats) Act 1949 ได้จัดให้มีคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง (Boundary Commission) ขึ้น 4 ชุด ให้แต่ละชุดรับผิดชอบสำหรับแคว้นอังกฤษ สก็อตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ตามลำดับ คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานผู้พิพากษาคนหนึ่งเป็นรองประธาน กรรมการคนหนึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงานของแคว้นนั้น และกรรมการอีกคนหนึ่งซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงการที่อยู่อาศัยและการปกครองท้องถิ่นแต่งตั้ง

คณะกรรมการเขตเลือกตั้งจะต้องคอยพิจารณาทบวงการแบ่งเขตเลือกตั้ง อยู่เสมอตามแนวทางการพิจารณาที่กำหนดใน Second Schedule ท้ายกฎหมายดังกล่าว โดยสังเขปคือในแต่ละเขตมีผู้แทนหนึ่งคน การแบ่งเขตให้พยายามเท่าที่เป็นไปได้ที่จะไม่ให้มีการตัดเขตการปกครอง (County, District, Borough, Metropolitan) ออกไปเพียงบางส่วนเพื่อรวมกับเขตการปกครองอื่น และต้องให้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตใกล้เคียงกันเท่าที่จะเป็นไปได้โดยคำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์ ขนาดรูปร่างและการติดต่อถึงกันและกันด้วย³ โดยทั่วไปแล้วการกำหนดเขตเลือกตั้งอาจเป็นดังนี้⁴

² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 449.

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์, "ระบบการเลือกตั้งกับพรรคการเมืองของอังกฤษ", กฎหมายมหาชน, สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, หน้า 41 - 42.

⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 450 - 454.

1.1 การแบ่งเขตเลือกตั้ง (Single - member constituency)

ซึ่งหมายถึง การนำพื้นที่มาแบ่งซอยย่อยออกไปให้เป็นหลายเขตเลือกตั้ง แต่ละเขตเลือกตั้ง มีขนาดพื้นที่หรือปริมาณประชากรมากน้อยใกล้เคียงกัน ปกติแล้วจะยึดจำนวนประชากรเป็นหลัก เช่น เขตละหนึ่งแสนหรือหนึ่งแสนห้าหมื่นคน โดยวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งจะทำให้แต่ละเขตมีจำนวนผู้แทนราษฎรเท่ากันหรือใกล้เคียงกันที่สุด ไม่ใช่ที่หนึ่งมีผู้แทน 1 คน ในขณะที่เขตเลือกตั้งที่สองมีผู้แทน 2 คนผลที่ตามมาอีกประการหนึ่งก็คือ ผู้ออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละเขตจะมีสิทธิหรือโอกาสออกเสียงได้เท่ากันอันตรงกับหลักการเลือกตั้งเรื่องความเสมอภาค กล่าวคือ ราษฎร 1 คน ออกเสียงได้ 1 เสียงเลือกผู้แทนได้ 1 คน เท่ากันหมดทั่วประเทศ จึงเรียกรูปวิธีการที่ตามมาจากการแบ่งเขตว่า "หนึ่งคนหนึ่งคะแนนเสียง" (One Man One Vote)

1.2 การรวมเขตเลือกตั้ง (Multi - Member Constituency)

ซึ่งหมายถึงการกำหนดเขตเลือกตั้งให้ใหญ่พอที่จะครอบคลุมราษฎรจำนวนมาก มีผู้แทนราษฎรจำนวนมาก ราษฎรแต่ละคนสามารถเลือกผู้แทนราษฎรได้หลายคน เช่น เขตเลือกตั้งละ 3 คน หรือ 5 คน

1.3 การแบ่งเขตและรวมเขตผลมกัน ในบางประเทศอาจกำหนดพื้นที่เลือกตั้งหลายแบบผลมกัน เช่นบนแผ่นดินใหญ่อาจเป็นแบบรวมเขต ตามเกาะแก่งต่าง ๆ อาจเป็นแบบแบ่งเขต แต่วิธีนี้ไม่ค่อยจะปรากฏเพราะจะทำให้ไม่เสมอภาคและยุ่งยากมาก แต่ในประเทศไทยเคยใช้วิธีผลมเช่นนี้มาตั้งแต่สมัยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แม้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ก็ยังเป็นเช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่ามีในประเทศไทยเป็นประเทศแรก^๕ เพราะเราใช้วิธีแบ่งเขตแบบไทย ๆ ผลมกับรวมเขตแบบไทย ๆ จึงพอจะผลมกันได้ เช่น เราถือกฎเกณฑ์จำนวนราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทน 1 คน เมื่อเป็นเช่นนี้ จังหวัดที่มีราษฎรประมาณ 150,000- 225,000 คน ย่อมมีผู้แทน 1 คน (เศษของ

^๕ เอกสารประกอบการพิจารณาในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เล่ม 1, หน้า 332. อ้างถึงใน วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 454.

150,000 ถ้าถึงกึ่งหนึ่งคืออีก 75,000 คน ก็จะมีผู้แทนเพิ่มได้อีก 1 คน ถ้าไม่ถึงมิได้
 แคนคนเดียว) จังหวัดเช่นนี้ย่อมไม่อาจแบ่งเขตได้แม้จะกำหนดให้เลือกตั้งแบบแบ่งเขต
 ก็ตาม จึงต้องจัดการเลือกตั้งแบบรวมเขตจังหวัด แม้จังหวัดที่มีผู้แทนได้ 2-3 คน ก็ต้อง
 รวมเขตจังหวัดด้วย ต่อเมื่อมีผู้แทนเกิน 3 คน จึงพอจะแบ่งเขตได้ เช่น จังหวัดนครปฐม
 ในพ.ศ. 2529 มีผู้แทนได้ 4 คน ก็แบ่งออกเป็น 2 เขตแต่ละเขตมีผู้แทน 2 คน จังหวัด
 ลพบุรีมีผู้แทนได้ 5 คน ก็แบ่งออกเป็น 2 เขต เขตแรกมีผู้แทน 3 คน เขตที่สองมีผู้แทน
 2 คน เป็นต้น นอกจากนี้ในกรณีที่กำหนดให้จัดการเลือกตั้งแบบรวมเขตในจังหวัดต่าง ๆ
 ทุกจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานครซึ่งมีจำนวนประชากรมากที่สุด และมีจำนวนผู้แทน
 ราษฎรมากที่สุด หากมีการเลือกตั้งแบบรวมเขตอาจเกิดปัญหาได้ จึงให้จัดการเลือกตั้ง
 แบบแบ่งเขตเฉพาะกรุงเทพมหานคร เช่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ก่อนแก้ไขใน
 พ.ศ. 2528 ให้เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตทั่วประเทศ ยกเว้นในกรุงเทพมหานครให้
 เป็นแบบแบ่งเขต ก็ถือได้ว่าเป็นแบบผสมเช่นกัน

2. วิธีการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้ง

นอกจากปัญหาเรื่องการกำหนดเขตเลือกตั้งแล้ว วิธีการคิดคะแนนก็เป็น
 ปัญหาที่ได้รับความสนใจและเป็นที่ยกเถียงกันมาก เนื่องจากจะเกี่ยวพันกับความเป็นธรรม
 ในโอกาสที่ผู้สมัครและพรรคการเมืองจะได้รับเลือกตั้ง จำนวนความมากน้อยของพรรค
 การเมือง เป็นต้น ดังนั้นในประเทศต่าง ๆ จึงมีผู้คิดค้นวิธีการคิดคะแนนไว้มากมายตาม
 ที่เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของตน ที่สำคัญพอสรุปได้
 ดังนี้

2.1 แบบคะแนนเสียงข้างมาก (Majority Electoral System)

เป็นวิธีการคิดคะแนนโดยมีหลักคือ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง วิธีการ
 คิดคะแนนเสียงข้างมากนี้ยังสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

2.1.1 แบบคะแนนเสียงข้างมากรอบเดียว (The Majority Electoral System with One Ballot) วิธีนี้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดใน การเลือกตั้งเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง (The First Past the Post) ถึงแม้ว่าจะได้ รับคะแนนเสียงมากกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งในลำดับถัดไปเพียงคะแนนเดียวก็ตาม และโดย ไม่คำนึงถึงคะแนนเสียงที่ได้รับว่าจะเพียงพออะไรของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่มา ลงคะแนนในการเลือกตั้งครั้งนั้น วิธีการนี้มีใช้อยู่ในอังกฤษ แคนาดา ญี่ปุ่น ไทย เป็นต้น

2.1.2 แบบคะแนนเสียงข้างมากสองรอบ (The Majority Electoral System with Two Ballots) เป็นวิธีการที่ถูกคิดค้นขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหา ของวิธีการคิดคะแนนเสียงข้างมากรอบเดียว วิธีการนี้ใช้กับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต หนึ่งเขตมีผู้แทนได้หนึ่งคนผู้ที่ถือว่าได้รับการเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงข้าง มากเด็ดขาด (Absolute Majority) คือมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียง ในการเลือกตั้งครั้งนั้นในรอบแรก ถ้าในรอบแรกนี้ไม่มีผู้ใดได้คะแนนเสียงเกินกว่าครึ่ง หนึ่งดังกล่าว จะต้องลงคะแนนเสียงอีกรอบหนึ่ง สำหรับในรอบสองนี้ผู้ใดได้คะแนนเสียง สูงสุดธรรมดา จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

2.1.3 วิธีการผสมระหว่างเสียงข้างมากธรรมดาและเสียง ข้างมากสองรอบ (Alternative of Preferential Voting System) วิธีนี้มีใช้ อยู่ในประเทศออสเตรเลีย โดยแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีผู้แทนราษฎรได้เขตละคนเหมือนของ ประเทศอังกฤษ โดยผู้เลือกตั้งจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งหนึ่งคน จากนั้นก็จะเลือกผู้สมัคร อื่นที่ตนชอบตามลำดับถัดลงไปจาก 1 2 3 4 ฯลฯ จนครบจำนวนผู้สมัคร ถ้าในการนับ คะแนนครั้งแรกมีผู้ใดได้คะแนนรวมในลำดับที่ 1 เกินกว่า 50 % ของจำนวนผู้ออกเสียง เลือกตั้งก็จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง แต่ถ้าไม่มีใครได้เสียงเกิน 50 % ผู้สมัครที่ได้คะแนน ในลำดับ 1 น้อยที่สุดจะถูกตัดออกไป และนำบัตรลงคะแนนของผู้ที่ถูกตัดออกมานับคู้ว่า เลือกผู้ใดไว้เป็นลำดับ 2 และนำมาบวกให้แก่ผู้สมัครที่ยังเหลือเมื่อรวมแล้วใครได้คะแนน เกินกว่า 50 % ก่อน ก็จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ถ้ายังไม่มีก็จะตัดผู้ใดคะแนนน้อยที่สุดออก

ไปเรื่อย ๆ และเอาคะแนนที่ระบุไว้เป็นลำดับ 3 มาคำนวณ ทำเช่นนี้จนกว่าจะมีผู้ได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด

2.2 การเลือกตั้งระบบสัดส่วน (Proportional Representation)

วิธีการนี้เป็นที่นิยมและใช้กันทั่วไปในประเทศยุโรปตะวันตก ระบบการเลือกตั้งแบบมีตัวแทนตามสัดส่วนของคะแนนเสียงนี้ มีรูปแบบที่แตกต่างกันในวิธีการคิดคะแนน และมีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติในรายละเอียดมากมายหลายอย่างด้วยกัน ประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ นอร์เว สวีเดน เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ ออสเตรีย กรีซ อิตาลี และสวิตเซอร์แลนด์ ในประเทศฝรั่งเศสการเลือกตั้งแบบนี้ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเซนาตบ้างส่วน

นอกจากในทวีปยุโรปแล้ว ระบบการเลือกตั้งแบบมีตัวแทนตามสัดส่วนของคะแนนเสียงยังนำไปใช้ในประเทศอิตาลี ตุรกี การเลือกตั้งสมาชิกสภาเซเนตของออสเตรเลีย และสภาผู้แทนราษฎรของบราซิล การคิดสัดส่วนของคะแนนเสียงในการเลือกตั้งระบบนี้ มีสูตรและวิธีการคิดที่แตกต่างกันออกไปหลายแบบด้วยกัน ยากที่จะรวบรวมมาเป็นหลักเกณฑ์ได้ ทั้งนี้เนื่องจากความสลับซับซ้อนในวิธีการคิดสัดส่วนเฉลี่ยคะแนนเสียงซึ่งจะเป็นไปตามความเชื่อของแต่ละประเทศว่าจะทำให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งทุกฝ่าย โดยความมุ่งหมายที่แท้จริงแล้ว ระบบการเลือกตั้งแบบมีตัวแทนตามสัดส่วนของคะแนนเสียงนี้ ก็เพื่อจะให้คะแนนเสียงที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งแสดงออกมานั้นมีความหมายทุกฝ่าย เพื่อขจัดปัญหาในการไม่สนใจต่อคะแนนเสียงฝ่ายข้างน้อย สูตรการคิดแบบด็องท์ (D'Hondt Highest Average) ซึ่งใช้อยู่ในประเทศเบลเยียมและอิสราเอล สูตรการคิดแบบแซ็งท์ ลาก์ (St. Laque Highest Average) แบบที่ใช้อยู่ในประเทศนอร์เว และสูตรการคิดแบบฮาเกนบัค - บิสคอฟฟ์ (Hagenbach - Bischoff Method) ที่ใช้ในออสเตรียและสวิตเซอร์แลนด์ ในบางประเทศเช่นเดนมาร์ก และเนเธอร์แลนด์ ได้ประสมประสานสูตรการคิดสัดส่วนของคะแนนตามที่กล่าวมาแล้ว ให้เป็นสูตรการคิด

สัดส่วนของคะแนนในการเลือกตั้ง”

ในบรรดาวิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วนดังกล่าว วิธีการคิดคะแนนของนักคณิตศาสตร์ชาวเบลเยียมชื่อ วิกเตอร์ ดองท์ (Victor d'Hondt) จะได้รับความนิยมมาก ซึ่งมีวิธีการคิดพอยกตัวอย่างได้ดังนี้⁷

1. หารคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับด้วย 1 2 3 4 ฯลฯ จนถึงจำนวนพรรคสุดท้าย
2. จัดเรียงลำดับผลลัพธ์จากมากมาหาน้อย จนถึงจำนวนที่นั่งที่พึงมี
3. เอาผลลัพธ์สุดท้ายที่ได้ตามข้อ 2 ไปหารจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับซึ่งจะออกมาเป็นจำนวนที่นั่งที่พึงได้รับจริงเลย

หารคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับด้วย 1 2 3 4 ฯลฯ

(มีทั้งหมด 4 พรรค)

⁷บุรุษิรักษ์ นามวัฒน์, "องค์กรณิตินบัญญัติ", เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1 - 7 (กรุงเทพมหานคร : สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 323.

⁷กรมพล ทองธรรมชาติ สมบูรณ์ สุขสำราญ และปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์-เพรส, 2531), หน้า 29 - 30.

จำนวนพรรค	พรรค ก	พรรค ข	พรรค ค	พรรค ง
1	35,000	21,000	12,000	7,000
2	17,500	10,500	6,000	3,500
3	11,666	7,000	4,000	2,333
4	8,750	5,250	3,000	1,750

เรียงผลลัพท์จากมากไปหาน้อย (มีจำนวนเรียงตามจำนวนที่นั่งทั้งหมด คือ 5 ที่นั่ง)

35,000 21,000 17,500 12,000 11,666 ดังนั้น

11,666 เป็นตัวหารร่วม

การแบ่งที่นั่ง

$$\text{พรรค ก} = 35,000 / 11,666 = 3 \text{ ที่นั่ง}$$

$$\text{พรรค ข} = 21,000 / 11,666 = 1 \text{ ที่นั่ง}$$

$$\text{พรรค ค} = 12,000 / 11,666 = 1 \text{ ที่นั่ง}$$

$$\text{พรรค ง} = 7,000 / 11,666 = 0 \text{ ที่นั่ง}$$

2.3 ระบบการเลือกตั้งแบบเยอรมัน กล่าวคือในสภาล่าง (Bundestag)

การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นระบบการเลือกตั้งที่ผสมเอาการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก และระบบการเลือกตั้งแบบมีผู้แทนตามสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อที่พรรคเสนอ (Party List) เข้าด้วยกัน โดยแยกผู้แทนราษฎรเป็น 2 กลุ่มเท่ากัน ครึ่งหนึ่งเลือกตั้งโดยตรงแบบคะแนนเสียงข้างมาก โดยการแบ่งเขตเลือกตั้ง 1 เขตต่อผู้แทนราษฎร 1 คน ส่วนอีกครึ่งหนึ่งเลือกตั้งโดยวิธีสัดส่วนตามระบบสัดส่วนระหว่างพรรค โดยผู้เลือกตั้งแต่ละคนมีสิทธิออกเสียง 2 เสียง เสียงที่ 1 เป็นการเลือกผู้แทนของเขตเลือกตั้ง ซึ่งผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดของเขตจะได้เป็นผู้แทนราษฎรโดยไม่คำนึงว่าคะแนนเสียงที่ได้จะเกินครึ่งหนึ่งหรือไม่

ส่วนคะแนนเสียงที่ 2 จะถูกนำมาคิดคะแนนโดยระบบสัดส่วนให้แก่พรรคโดยวิธีคำนวณแบบ Hare/Niemeyer ซึ่งเป็นวิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วนวิธีหนึ่ง

จัดสรรที่นั่งในสภาให้แก่พรรคการเมืองเป็นจำนวนเท่ากับสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรง กรณีที่สมาชิกของพรรคที่อยู่ในบัญชีได้รับเลือกตั้งโดยตรงแล้ว ทางพรรคก็จะจัดบุคคลที่มีชื่อถัดไปเข้าเป็นสมาชิกแทน พรรคใดได้คะแนนเสียงเลือกพรรครวมกันแล้วไม่ถึง 5 % ของคะแนนเสียงทั้งหมดหรือสมาชิกของพรรคไม่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงถึง 3 คน ก็จะถูกตัดออกไป

3. ปัญหาค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งอันเกี่ยวพันกับการซื้อเสียง

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งเป็นจำนวนเงิน 350,000 บาท แต่มาตรการดังกล่าวไม่สามารถควบคุมมิให้ผู้สมัครใช้เงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งนับวันแนวโน้มของจำนวนเงินที่ใช้ในการหาเสียงนี้จะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ปัญหานี้ได้รับความสนใจถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาถึงแนวทางในการแก้ไข ซึ่งแนวทางหนึ่งในหลายแนวทางนั้นได้มีผู้เสนอไว้พอสรุปได้ดังนี้

วงเงินค่าใช้จ่ายที่กฎหมายกำหนดไว้ 350,000 บาท ควรที่จะนำมาพิจารณาเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับค่าของเงินและภาวะค่าครองชีพในปัจจุบัน โดยอาจจะปรับวงเงินค่าใช้จ่ายให้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะของท้องถิ่นและจำนวนประชากรที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยอาจถือเกณฑ์ให้เป็นไปตาม (1) ขนาดของพลเมือง (2) จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ (3) ความสะดวกเกี่ยวกับการคมนาคมในท้องถิ่น วิธีการนี้ในต่างประเทศได้กำหนดไว้ เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น และต้องมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินเป็นระยะ ๆ ด้วย แต่ก็ไม่ควรเพิ่มวงเงินให้มากเกินไปเพราะจะเป็นการยอมรับอย่างชัดเจนเกินไปในการเห็นความสำคัญของเงินในการหาเสียง และควรแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งให้กำหนดวงเงินในพระราชกฤษฎีกาเป็นคราว ๆ ไป

นอกจากนี้ยังมีมาตรการอื่น ๆ อีก เช่น ควรมีมาตรการควบคุมการเงินของพรรคการเมืองอย่างเข้มงวด โดยบังคับให้มีการแสดงบัญชีทกระยะและต้องแสดงราย

ละเอียดยการรับบริจาคจากบุคคลภายนอก ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองไม่กล้าใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งมาก และรัฐควรให้ความช่วยเหลือแก่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยใช้สื่อมวลชนที่เป็นของรัฐ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ เพื่อช่วยในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งและให้เวลาอย่างเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจนโยบายของพรรคการเมืองแต่ละพรรคโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และรัฐควรจ่ายเงินอุดหนุนพรรคการเมืองหลังการเลือกตั้ง โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร โดยคำนึงถึงจำนวนมากน้อยของที่นั่งในสภาของแต่ละพรรคหรือโดยคำนึงถึงคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับและควรมีกำหนดระยะเวลาเตรียมการเลือกตั้งให้น้อยลง เป็นต้น

4. การขยายฐานอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นอายุ 18 ปี

เพื่อให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนมากขึ้น มีคุณภาพมากขึ้น โดยในปัจจุบันสภาพสังคม เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป คนมีการศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่มิอายุ 18 ปีขึ้นไป เป็นคนหนุ่มสาวที่มีอุดมการณ์ มีความกระตือรือร้นและรักระบอบประชาธิปไตย โอกาสที่จะถูกโน้มน้าวชักจูงหรือถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทุจริตคดโกงในการเลือกตั้งจึงเป็นไปได้ยาก ทำให้การเลือกตั้งมีคุณภาพและบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น

5. การกำหนดภูมิภาคของผู้นสมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ควรมีกำหนดระยะเวลาในการมีภูมิภาคของผู้นสมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยผู้นสมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งนั้นในช่วงระยะก่อนกำหนดเลือกตั้งอาจจะเป็นไม่น้อยกว่า 3 เดือน หรือ 6 เดือน เป็นต้น เพื่อป้องกันนายทุนผู้มีอิทธิพลจากที่อื่นไปสมัครรับเลือกตั้งเพื่อทุบเงินซื้อคะแนนเสียง และเพื่อป้องกันการย้ายถ่ายเทเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากเขตอื่น อย่างไรก็ตามมีความเห็นแย้งว่าสำหรับภูมิภาคของผู้นสมัครรับเลือกตั้งไม่ควรกำหนด เพราะทุกคนเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย

6. การเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่ง
เป็นอิสระจากรัฐบาล และมีความเป็นกลางทางการเมือง

สำหรับแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้มีผู้เสนอไว้หลายรูปแบบด้วยกัน เช่น
ข้อเสนอให้ตั้งสถาบันการเลือกตั้งแห่งชาติ ให้มีเจ้าหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งในทุกระดับ
ให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม สถาบันดังกล่าวควรมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ตามกฎหมาย
และบริหารโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลที่มีความเป็นกลาง
ทางการเมือง และผู้แทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ

ข้อเสนอให้มีคณะกรรมการกลางกำหนดนโยบายและการบริหารการเลือกตั้ง
เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและวางมาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบ
การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง รวมทั้งให้มีหน้าที่กำหนด
เขตเลือกตั้งให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายด้วย

7. ข้อเสนอเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน

โดยให้มีการพิมพ์ลายนิ้วมือแสดงการใช้สิทธิลงคะแนนเพิ่มเติมจากการ
จดหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน และกำหนดโทษสำหรับผู้เก็บบัตรประจำตัว
ประชาชนของผู้อื่นไว้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

สมาคมทนายความแห่งประเทศไทย, ข้อสังเกตและเหตุผลประกอบ :
ข้อยุติในการสัมมนาทางวิชาการกฎหมายเกี่ยวกับ "การเลือกตั้ง 2521" (กรุงเทพมหานคร
: การพิมพ์พระนคร, 2521), หน้า 7.

ฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย
กระทรวงมหาดไทย : รายงานการศึกษาเกี่ยวกับการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตใน
การเลือกตั้ง : ข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย, 2532, หน้า 38.

8. แนวความคิดในการแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน

โดยแนวความคิดนี้เสนอให้ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือถ้าจะดำรงตำแหน่งต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาการทุ่มเงินชื่อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อหวังตำแหน่งทางการเมือง

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของมาตรการควบคุมการเลือกตั้งให้ เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งการที่จะให้เกิดผลบังคับก็จำเป็นต้องนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตามโดยที่มาตรการดังกล่าวนี้เป็นการวางหลักเกณฑ์ควบคุมที่มีลักษณะทั่วไป ซึ่งแต่ละมาตรการก็มีข้อดีและข้อเสียอยู่ในตัวซึ่งบางมาตรการอาจจะใช้ได้ผลดีใน สิ่งหนึ่งแต่อาจไม่เป็นผลเมื่อนำไปใช้ในอีกสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่แตกต่างกันออกไป จึงต้องนำมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ เพื่อควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมมากที่สุด แต่แม้ว่าจะได้มีการใช้มาตรการดังกล่าวแล้วก็ยังไม่อาจเป็นเครื่องประกันได้ว่าการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ดังมักปรากฏเป็นข่าวให้เห็นและได้ยิน อยู่เสมอว่ามีการทุจริตคดโกงในการเลือกตั้ง

การโกงการเลือกตั้ง อาจเป็นเพียงแค่นวความคิดความเห็นของนักวิชาการ และผู้สนใจทางการเมือง ซึ่งอยู่นอกเวทีของการแข่งขันต่อสู้ในทัศนะของนักการเมือง และหวัชระแนที่เข้าร่วมในการรณรงค์หาเสียง เขามองภาพทุจริตในการเลือกตั้งที่แตกต่างออกไป เขาเห็นว่าเป็นเพียงกฎเกณฑ์ของการแข่งขัน (Rule of Political Game) ที่ต้องป้องกันไม่ให้ฝ่ายตรงข้ามสามารถใช้เทคนิควิธีโกงได้ แต่ถ้ามีโอกาสเขาก็พร้อมที่จะทุจริตและใช้วิธีการทุกอย่างเพื่อให้ได้คะแนนสนับสนุน ถึงแม้ว่าการกระทำนั้นอาจจะผิดกฎหมายก็ตาม ถ้าคู่แข่งไม่สามารถจับได้ไล่ทัน ก็หมายความว่าเขายังอ่อนในเรื่อง ไหวพริบ ไม่ทันเกมหรืออาจเพลอเรือ กฎระเบียบและกฎหมายอาจเป็นเพียงข้อกำหนด ที่ทางราชการร่างไว้ แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ นักการเมืองและหวัชระแนคิดว่าการโกง

การเลือกตั้งเป็นเรื่องธรรมดาและจะต้องต่อสู้ชิงไหวชิงพริบกัน เพื่อเป้าหมายในการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง และกีดกันไม่ให้คู่แข่งชั้นประสบความสำเร็จ^๑

ในการที่จะควบคุมให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมนั้น แม้จะ
ได้มีความพยายามคิดค้นระบบมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อให้เป็นหลักในการจัดการบริหาร
งานเลือกตั้งอย่างดีที่สุดเพียงใดก็ตาม บุคคลที่คอยหาช่องทางทุจริตคดโกงโดยเฉพาะพวก
ที่มีอิทธิพลทางการเงินและการเมืองก็มักจะหาช่องทางคอยทุจริตคดโกงเสมอ โดยเหตุนี้
จึงจำเป็นที่จะต้องมีการออกมาตรการหนึ่งคือมาตรการพิเศษในทางกฎหมายเพื่อ
ควบคุมการเลือกตั้ง รวมทั้งผลการเลือกตั้งที่เกิดจากการทุจริตคดโกงนั้นให้กลับเป็นการ
เลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

มาตรการพิเศษในทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเลือกตั้ง

1. การยื่นคำร้องกรณีไม่มีรายชื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นแล้ว ก็ต้องมีการ
ประกาศรับสมัครผู้ที่ต้องการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามพระ
ราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่ม
เติม พ.ศ. 2526 มาตรา 22 ใบสมัครต้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการ
จังหวัดได้รับใบสมัครแล้ว ให้ลงบันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐานและออกใบรับให้แก่
ผู้สมัครในวันนั้น และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบหลักฐานคุณสมบัติของผู้สมัครและสอบสวน
ว่าผู้สมัครจะสมัครรับเลือกตั้งได้หรือไม่ให้เสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร ถ้าได้

^๑ พิชัย เก้าล้าราญ สมเจตน์ นาคเลวี และวรวิทย์ บารุ, การเลือกตั้งปัดตานี
ปี 2529 ศึกษากรณีกระบวนการหาเสียงและระบบห้วคคะแนน มุลินธิเพื่อการศึกษาระชา
ธิปไตยและการพัฒนา. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ ปีที่พิมพ์, หน้า 83.

ก็ให้ประกาศรับสมัครไว้ ณ ศาลากลางจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งการรับสมัครหรือไม่รับสมัครให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองทราบโดยเร็ว

และตามมาตรา 25 ถ้าผู้สมัครผู้ใดไม่มีรายชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 22 มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่ศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลจังหวัดนั้น หรือต่อศาลแพ่งสำหรับกรุงเทพมหานครได้ภายในเจ็ดวันนับจากวันที่ประกาศนั้นโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ศาลวินิจฉัยว่าให้รับสมัครหรือไม่ คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด และให้ศาลแจ้งคำสั่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็ว

2. การยื่นคำร้องกรณีไม่มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง

เช่นเดียวกันกับกรณีแรกเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งขึ้นแล้ว ก็ต้องมีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2526 ตามมาตรา 27 เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้นำอำเภอจัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้งไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่สาธารณะที่เห็นง่าย และที่เลือกตั้ง หรือบริเวณที่เลือกตั้ง ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน และตามมาตรา 28 เมื่อได้มีการประกาศบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งแล้ว ผู้เลือกตั้งหรือเจ้าบ้านผู้ใดเห็นว่าตนหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งแห่งหน่วยเลือกตั้งที่ตนหรือผู้นั้นสมควรมีชื่อเป็นผู้เลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น มีสิทธิยื่นคำร้องต่อนายอำเภอก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

เมื่อได้รับคำร้องแล้ว ให้นำนายอำเภอตรวจสอบหลักฐานและถ้าเห็นว่าผู้ยื่นคำร้องหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นผู้เลือกตั้ง ก็ให้สั่งเติมชื่อตามที่ยื่นคำร้องลงในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งโดยไม่ชักช้า ถ้าเห็นว่าผู้ยื่นคำร้องหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นผู้ไม่มี

สิทธิเลือกตั้ง ก็ให้นายอำเภอส่งคำร้องและแจ้งให้ผู้นับคำร้องทราบภายในสามวันนับแต่วันที่รับคำร้อง และให้แสดงเหตุผลไว้ด้วย

ในกรณีดังกล่าวเมื่อได้รับแจ้งจากนายอำเภอแล้ว ผู้นับคำร้องมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ หรือต่อศาลแพ่งกรณีที่มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยไม่เสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินการขบวนพิจารณาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้ง เมื่อได้รับคำร้องแล้วศาลต้องดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้าและนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม คำสั่งของศาลเป็นที่สุด และให้ศาลแจ้งไปยังนายอำเภอเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งโดยเร็วที่สุด กรณีที่มีการประกาศบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งไปก่อนได้รับคำสั่งศาล ให้แก่บัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งทุกฉบับให้ถูกต้องด้วย

3. การยื่นคำร้องกรณีบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งมีชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2526 มาตรา 30 เมื่อผู้เลือกตั้งผู้ใดเห็นว่าบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งที่ได้ประกาศตามกฎหมาย มีชื่อผู้ซึ่งไม่มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเจ้าบ้านผู้ใดเห็นว่าบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งปรากฏชื่อบุคคลใดว่าอยู่ในทะเบียนบ้านของตนโดยที่ผู้นั้นมิได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านดังกล่าวจริง ผู้เลือกตั้งหรือเจ้าบ้านนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อนายอำเภอก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อให้ถอนชื่อผู้ซึ่งไม่มีสิทธิเลือกตั้งนั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งดังกล่าว

เมื่อนายอำเภอพิจารณาแล้ว มีอำนาจสั่งถอนชื่อผู้นั้นหรือยกคำร้องแล้วแต่กรณี และแจ้งคำสั่งให้ผู้นับทราบ และให้นำมาตรา 28 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ทั้งสามกรณีดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่จะต้องกระทำโดยเร่งด่วนเพราะว่าเป็นกรณีที่จะต้องมีการเลือกตั้งเกิดขึ้น เมื่อมีการโต้แย้งเกิดขึ้นว่าบุคคลนั้นควรจะเป็นผู้มีสิทธิสมัคร

รับเลือกตั้งหรือมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้าเพื่อที่จะให้ทันเวลาก่อนการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น

4. มาตรการทางสภาที่สมาชิกควบคุมกันเอง

มาตรการดังกล่าวนี้เป็นรูปแบบหนึ่งที่ได้จัดไว้ว่าเป็นมาตรการควบคุมการเลือกตั้งหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง โดยการตรวจสอบถึงคุณสมบัติและความประพฤติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบกันเองในชั้นแรกตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณสมบัติอันเป็นที่น่าไว้วางใจว่าเขาจะทำหน้าที่รับผิดชอบหรือบริหารเพื่อประโยชน์ของมหาชนส่วนใหญ่ตลอดช่วงเวลาที่เขาได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้ดังต่อไปนี้

4.1 การเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพ กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง เพราะเหตุดังต่อไปนี้คือ

4.1.1 ล่าออก

4.1.2 ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่มีสัญชาติไทย โดยการเกิด (เว้นแต่ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) หรือเป็นผู้มีอายุต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง หรือขาดคุณสมบัติอื่นหากมีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งฯ

4.1.3 เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดย

4.1.3.1 ตัดยาเสพติดให้โทษ

4.1.3.2 เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

4.1.3.3 เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

โดย

4.1.3.3.1 วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สม

ประกอบ

4.1.3.3.2 หุนหวนและเป็นไข้ซึ่งไม่สามารถ

อ่านและเขียนหนังสือได้

4.1.3.3.3 เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือ

นักบวช

4.1.3.3.4 อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิ

เลือกตั้งโดยคำพิพากษา

4.1.3.4 เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมี

ตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง

4.1.3.5 เป็นพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

4.1.4 เป็นบุคคลที่ได้กระทำการอันต้องห้ามคือ ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (เว้นแต่ตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น) หรือเป็นผู้ที่ได้รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (เว้นแต่กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาอยู่ก่อนได้รับเลือกตั้ง) หรือรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

และในกรณีดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดนี้ มิให้ใช้บังคับในกรณีที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์หรือเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่ง กรรมการรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง

4.1.5 ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมิตติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้นำจากการเป็นสมาชิกพรรค ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพตั้งแต่วันที่ลาออก หรือพรรคการเมืองมิตติ

4.1.6 ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นซึ่งมีสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวัน

4.1.7 ขาดจากการประชุมตลอดสมัยประชุมมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร

4.1.8 ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

เมื่อได้รับคำร้องนี้แล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องนั้นไปยังคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดหรือไม่

และเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้น ไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร¹

4.2 การเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สภาวินิจฉัยสมาชิกภาพ กล่าวคือ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้วินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้ มติของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด²

ทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ เมื่อได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวนี้ก็จะสิ้นสุดลง ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควบคุมกันเอง ประชาชนหรือบุคคลภายนอกไม่มีสิทธิที่จะดำเนินการได้โดยตรง หนทางที่จะทำได้คือดำเนินการโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผ่านทางสื่อมวลชนเพื่อกระตุ้นให้มีการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

5. การฟ้องคดีอาญาให้ลงโทษทางอาญาแก่ผู้ทำผิดกฎหมาย

เป็นธรรมดาของกฎหมายซึ่งเมื่อมีบทบังคับแล้วก็ต้องมีบทลงโทษ (Sanction) แก่ผู้ฝ่าฝืนไว้ด้วย มิเช่นนั้นแล้วบทบังคับก็จะไร้ผล พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ก็ได้กำหนดโทษอาญา

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 81 มาตรา 93 มาตรา 94 มาตรา 96 มาตรา 97 และมาตรา 103.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 82.

แก่ผู้ฝ่าฝืนไว้เช่นกันดังต่อไปนี้

5.1 โทษ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 4 ส่วนคือ

5.1.1 การลงโทษเจ้าหน้าที่และข้าราชการ ได้แก่

5.1.1.1 การห้ามใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ
เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามที่
บัญญัติไว้ในมาตรา 15 และมาตรา 84

5.1.1.2 การห้ามเปิดหีบบัตรระหว่างเวลาเปิดการลง
คะแนน เว้นแต่มีความจำเป็นและได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวาง
โทษจำคุกและปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 68 และมาตรา 84

5.1.1.3 การห้ามมิให้เจ้านักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง
กรรมการตรวจคะแนนหรือเจ้าหน้าที่คะแนนผู้ใดจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือขัดขวางมิให้การ
เป็นไปตามกฎหมาย หรือคำสั่งของศาลอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวาง
โทษจำคุกและปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 52 และมาตรา 85

5.1.1.4 การห้ามเจ้านักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง
กรรมการตรวจคะแนน หรือเจ้าหน้าที่คะแนนผู้ใดจงใจนับบัตรเลือกตั้งหรือคะแนนผิดหรือรวม
คะแนนผิด หรือกระทำให้บัตรเลือกตั้งชำรุดเสียหาย หรือทำให้บัตรเสียเป็นบัตรที่ใช้ได้หรือ
อ่านบัตรเลือกตั้งให้ผิดไปจากความจริง หรือทำรายงานการเลือกตั้งไม่ตรงความจริง ผู้ฝ่าฝืน
ต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 และมาตรา 91

5.1.1.5 การห้ามเจ้านักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง
กรรมการตรวจคะแนน หรือเจ้าหน้าที่คะแนน แจ้งจำนวนบัตรที่ลงคะแนนก่อนประกาศผลการ
นับคะแนน ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 70
และมาตรา 93

5.1.2 การลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้แก่

5.1.2.1 การห้ามผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมัครเข้ารับเลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 และมาตรา 84

5.1.2.2 การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้ง กระทำการอันต้องห้ามเพื่อจูงใจให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนหรืองดเว้นลงคะแนน ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 และมาตรา 84

5.1.2.3 การห้ามลวงผู้เลือกตั้งให้สำคัญผิดเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 67 และมาตรา 84

5.1.2.4 การห้ามสมัครรับเลือกตั้งเกินหนึ่งเขตเลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกและปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 และมาตรา 85

5.1.2.5 การห้ามใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินกว่าวงเงินที่กฎหมายกำหนด ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32 และมาตรา 86

5.1.2.6 ผู้สมัครต้องยื่นรายการค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 และมาตรา 87

5.1.2.7 การห้ามผู้สมัครจัดยานพาหนะรับผู้เลือกตั้งไปและกลับจากที่เลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 และมาตรา 89

5.1.3 การลงโทษผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่

5.1.3.1 ผู้เลือกตั้งซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใด ให้ลงคะแนนเลือกตั้งได้เฉพาะในหน่วยนั้น และให้ลงคะแนนเลือกตั้งได้

เฉพาะแห่งเดียว เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 58 และมาตรา 84

5.1.3.2 การห้ามผู้เลือกตั้งใช้บัตรเลือกตั้งอื่นนอกเหนือจากบัตรที่กรรมการตรวจคะแนนมอบให้ หรือนำบัตรเลือกตั้งที่ไม่ใช้ลงคะแนนออกไปจากที่เลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 62 และมาตรา 84

5.1.3.3 การห้ามผู้เลือกตั้งเรียกรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อลงคะแนนหรืองดเว้นไม่ลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66 และมาตรา 89

5.1.3.4 กรณีผู้เลือกตั้งรับบัตรเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนแล้วไม่ประสงค์จะลงคะแนน ให้คืนบัตรแก่กรรมการตรวจคะแนน ให้กรรมการตรวจคะแนนบันทึกการไม่ลงคะแนนนั้นไว้ในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง และผู้เลือกตั้งผู้นั้นจะใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนั้นอีกไม่ได้ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61 และมาตรา 92

5.1.4 การลงโทษบุคคลทั่วไป ได้แก่

5.1.4.1 นายจ้างต้องให้ความสะดวกแก่ลูกจ้างเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 และมาตรา 81

5.1.4.2 การห้ามไม่ให้ผู้ใดกระทำตนเป็นที่ขัดขวางรบกวนการเลือกตั้งหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในที่เลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 และมาตรา 81

5.1.4.3 การควบคุมเกี่ยวกับวิธีการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 และมาตรา 81 ทวิ

5.1.4.4 การห้ามโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งในที่เลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 และ มาตรา 82

5.1.4.5 ช่วงเวลาซึ่งกำหนดห้ามโฆษณาอันเป็นการ รบกวนหรือเป็นอุปสรรคแก่การเลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้ง ปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 และมาตรา 82

5.1.4.6 ช่วงเวลาซึ่งกำหนดห้ามขาย จำหน่าย แจก แจก หรือจัดเลี้ยงสุราทุกชนิดในเขตเลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 82

5.1.4.7 การห้ามผู้มีสัญชาติไทยกระทำการที่เกี่ยวข้อง กับการเลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกและปรับและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยสั่งเนรเทศออกจากประเทศไทยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14 และมาตรา 83

5.1.4.8 การห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันต้องห้ามเพื่อ จูงใจให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนหรืองดเว้นลงคะแนน (กรณีนี้ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 5.1.2.2 โดยกฎหมายบัญญัติครอบคลุมห้ามทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งและบุคคลทั่วไป)

5.1.4.9 การห้ามมิให้ผู้ใดลงคะแนนเลือกตั้งหรือพยายาม ลงคะแนนเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุก และปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 60 และมาตรา 84

5.1.4.10 การห้ามนำบัตรเลือกตั้งใส่หีบบัตรเลือกตั้งโดย ไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 64 และมาตรา 84

5.1.4.11 การห้ามลวงผู้เลือกตั้งให้สำคัญผิดเกี่ยวกับผู้สมัคร รับเลือกตั้ง (กรณีนี้ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 5.1.2.3 โดยกฎหมายบัญญัติครอบคลุมห้ามทั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและบุคคลทั่วไป)

5.1.4.12 การห้ามมิให้ผู้ใดเปิด ทำลาย ทำให้เสียหาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือลักพาไปซึ่งหีบบัตรเลือกตั้งหรือบัตรเลือกตั้ง ภายหลังปิดหีบเพื่อ ลงคะแนนหรือเพื่อรักษาไว้เมื่อการเลือกตั้งเสร็จ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามที่

บัญญัติไว้ในมาตรา 69 และมาตรา 84

5.1.4.13 การห้ามมิให้กระทำให้บัตรเลือกตั้งชำรุดหรือเสียหาย หรือให้เป็นบัตรเสีย หรือกระทำบัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรดี ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 74 และมาตรา 84

5.1.4.14 การห้ามมิให้เล่นพนันขึ้นต่อเกี่ยวกับผลการเลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ทวิ และมาตรา 89

5.1.4.15 การห้ามจัดยานพาหนะรับส่งผู้เลือกตั้ง (กรณีนี้ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 5.1.2.7 โดยกฎหมายบัญญัติห้ามครอบคลุมทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งและบุคคลทั่วไป)

5.1.4.16 การห้ามมิให้ทำเครื่องสังเวยโดยวิธีใดไว้ที่บัตรเลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 63 และมาตรา 89

5.1.4.17 การห้ามผู้ใดซึ่งไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายกระทำการใดเพื่อขัดขวางหวังเหนี่ยวผู้เลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 65 และมาตรา 89

5.1.4.18 การห้ามมิให้ก่อความวุ่นวายขึ้นในที่เลือกตั้งหรือในที่ที่ประชาชนชุมนุมกันอยู่เพื่อรอการเข้าไปลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 41 และมาตรา 90

5.2 ข้อพิจารณา การฟ้องคดีอาญาให้ลงโทษทางอาญาแก่ผู้ทำผิดกฎหมายเลือกตั้งนี้ ผู้ที่ดำเนินการฟ้องร้องได้แก่พนักงานอัยการ โดยยื่นฟ้องต่อศาลแขวง ศาลจังหวัด หรือศาลอาญา แล้วแต่คดีเกิดในเขตศาลใด บทกำหนดโทษทางอาญานี้กฎหมายเลือกตั้งได้บัญญัติครอบคลุมความผิดในลักษณะต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติมีบทกฎหมายอยู่หลายมาตราที่ไม่สามารถจะใช้บังคับได้อย่างแท้จริง ได้แก่

5.2.1 การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งตาม มาตรา 32 กล่าวคือ เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเขตเลือกตั้งใด ผู้สมัครแต่ละคนจะใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดเกินสามแสนห้าหมื่น บาทไม่ได้ ทั้งนี้ไม่รวมค่าธรรมเนียมการสมัคร.....^๓ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องได้รับโทษทางอาญา ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 86

การกำหนดวงเงินดังกล่าวนี้เป็นปัญหาอย่างมาก เพราะใน ทางปฏิบัติมีการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งทั้งโดยเปิดเผยและไม่เปิดเผยเกินกว่าที่กฎหมาย กำหนดเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในการเลือกตั้งครั้งหลัง ๆ ที่ผ่านมามีการได้ทราบกันดีจากรายงานการวิจัย สื่อมวลชน และแม้กระทั่งนักการเมืองเอง เช่น นายชวน หลีกภัย^๓ ก็ได้ แสดงความเห็นไว้ว่า นับวันการซื้อเสียงเริ่มมีมากขึ้นเป็นลำดับ โดยได้รับการยอมรับจากสังคมมากขึ้นและไม่ค่อยมีผู้ค้านิ่งถึง จึงมักมีการทุจริตคดโกงเกิดขึ้นในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะ ทั้งแนวโน้มการเข้ามามีตำแหน่งทางการบริหารนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการคุม ส.ส. ทำให้มีการแสวงทุนเพื่อนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว และนายคณิน บุญสุวรรณ^๔ ก็ได้แสดงความคิดเห็นไว้เช่นกันว่า ธุรกิจการเมืองที่มีการทุจริตคดโกง การซื้อเสียงเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง และการถอนทุนคืนเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบทำให้ไม่สามารถสร้างคุณธรรมให้เกิดกับระบบการเมืองได้ ถึงแม้จะอาศัยความชอบธรรมที่มาจาก การเลือกตั้งก็ตาม

5.2.2 การกำหนดให้ยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งตาม มาตรา 34 โดยภายในกำหนดสามเดือนหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่

^๓ "สัมภาษณ์ชวน หลีกภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข," สยามรัฐฉบับค่ำ วิจารณ์ 36 (24 - 30 ธันวาคม 2532) : 14.

^๔ คณิน บุญสุวรรณ, "ความชอบธรรมกับคุณธรรมในระบบประชาธิปไตย," มติชน (19 กันยายน 2533) : 9

ตนสมัครรับเลือกตั้ง.....๔ ผู้ฝ่าฝืนต้องได้รับโทษทางอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 87

มาตรการนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตรวจสอบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งได้จ่ายเงินในการเลือกตั้งไปเกินกว่า 350,000 บาท อันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติการยื่นรายการค่าใช้จ่ายต่ำกว่าที่ใช้จ่ายไปจริง และเกินวงเงินที่กฎหมายกำหนด ยังไม่เคยพบว่าทางราชการสามารถนำตัวผู้สมัครที่กระทำผิดพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ มาลงโทษได้ ทั้ง ๆ ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนมากร้อยละ 75 ให้ความเห็นว่า ผู้สมัครมักทำบัญชีค่าใช้จ่ายเพื่อการเลือกตั้งไม่ตรงกับความเป็นจริง^๕ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ากรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งไปเกินกว่า 350,000 บาทนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการได้อย่างไร ในเมื่อกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินคดีเฉพาะในกรณีที่ผู้สมัครไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายภายในกำหนด 3 เดือน หลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้งหรือในการยื่นรายการค่าใช้จ่ายเป็นเท็จ ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่ารายการค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครฯ แจ้งมานั้นเป็นจริงหรือไม่ นอกจากนี้ในทางคดีความแห่งนั้นการบรรยายฟ้องว่าผู้สมัครฯ ใช้จ่ายเงินเกินไปในกิจการอย่างไร เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องเข้าใจว่าเงินจำนวนที่เกินนั้นเป็นค่าใช้จ่ายในกิจการใด และเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือไม่ เป็นการยากลำบาก ซึ่งคดีบรรยายฟ้องไม่ชัดเจนเช่นนี้ คำฟ้องนั้นอาจเป็นฟ้องเคลือบคลุมไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172^๖ และเมื่อเป็นคำฟ้องที่เคลือบคลุมแล้ว ศาลก็มีอำนาจหยิบยกขึ้นวินิจฉัยยกฟ้องได้เองโดยไม่ต้องมีฝ่ายใดร้องขอ เพราะเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน^๗

ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงิน หรือมีหลักฐานการจ่ายเงินไม่ครบ

^๕ถาวร เกียรติทัฬห และคณะ, "รายงานการวิจัยเรื่อง ปัญหากฎหมายเลือกตั้งของเขตการเลือกตั้งในจังหวัดสงขลา," รัฐสภาสาร 6 (มิถุนายน 2530) : 25.

^๖คำพิพากษาฎีกาที่ 2964/2522.

^๗คำพิพากษาฎีกาที่ 2735/2526.

ถ้วน ก็จะเอาผิดกับผู้สมัครฐานยื่นรายการค่าใช้จ่ายเป็นเท็จไม่ได้ เพราะการยื่นรายการค่าใช้จ่ายเป็นเท็จที่จะต้องได้รับโทษตามกฎหมายนั้น หมายถึงการยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ผู้สมัครได้จ่ายไปจริง การที่ผู้สมัครไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามรายการที่ยื่นไว้ให้ครบถ้วน เป็นการยื่นที่บกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งไม่มีบทกำหนดไว้^{๑๓} เมื่อพิสูจน์ไม่ได้ว่าผู้สมัครยื่นรายการค่าใช้จ่ายเป็นเท็จแล้ว ศาลย่อมยกฟ้องปล่อยผู้สมัครไป^{๑๔}

5.2.3 การห้ามมิให้ผู้สมัครจงใจหรือชักนำอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นคุณโทษแก่ผู้สมัครอีกฝ่ายหนึ่งตามมาตรา 35 โดยห้ามมิให้จัดทำ ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ ททรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใด.....^{๑๕} ผู้ฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษตามมาตรา 84

5.2.4 การห้ามมิให้ผู้สมัครจัดยานพาหนะนำผู้เลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้งหรือนำกลับจากที่เลือกตั้ง ผู้ฝ่าฝืนต้องได้รับโทษตามมาตรา 89

5.2.5 การห้ามมิให้ผู้เลือกตั้งเรียกรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ในการเลือกตั้งตามมาตรา 66 ผู้ฝ่าฝืนต้องได้รับโทษตามมาตรา 89

บทกฎหมายทั้ง 3 มาตรานี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติเช่นกัน เพราะตามความเป็นจริงมีการละเมิดกฎหมายจากผู้สมัครและพรรคพวกหลายรูปแบบและหลายลักษณะ เช่น การบริจาคเงินสร้างโรงเรียน วัด ถนน สะพาน เป็นต้น รวมทั้งมีการจัดยานพาหนะรับส่งคนเพื่อพาไปลงคะแนนเสียง และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยเฉพาะชาวชนบทซึ่งเป็นคนล้นใหญ่ของประเทศมีแนวโน้มที่จะถูกซื้อเสียงและยอมรับมากขึ้นเป็นลำดับ

^{๑๓} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3436/2526.

^{๑๔} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3107/2523.

โดยสรุปปัญหาดังกล่าวนอกจากจะเกิดจากเนื้อหาของกฎหมายเองแล้ว ยังเกิดจากตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้ง และข้าราชการเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดหลักฐานที่ชัดเจนที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษหรือมีการบิดเบือนพยานหลักฐานต่าง ๆ ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นผลมาจากการรู้เห็นเป็นใจและการให้ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ การขาดการเอาใจใส่ดูแลควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นเพราะเกรงกลัวอิทธิพลของผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนที่มีตำแหน่งทางการเมืองหรือได้รับผลประโยชน์จูงใจ

นอกจากนี้กฎหมายเลือกตั้งยังขาดกำลังบังคับ (Enforcement) เพราะความผิดตามกฎหมายมีลักษณะเป็นเพียงข้อห้ามหรืออีกนัยหนึ่งเป็นความผิดในลักษณะที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด (Mala Prohibita) เช่นเดียวกับความผิดตามพระราชบัญญัติการจราจร พระราชบัญญัติการพนัน ฯลฯ ซึ่งผู้กระทำผิดหรือสังคมมิได้รู้สึกว่า เป็นความผิดร้ายแรงอย่างเดียวกับอาชญากรรมอันเป็นความผิดโดยตัวของมันเอง (Mala In Se) เช่นความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ทำร้ายร่างกายหรือลักทรัพย์ ฯลฯ ดังนั้นผู้สมัครหรือตัวแทนจึงมักไม่ค่อยปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติตามกฎหมายอยู่เนือง ๆ ²⁰

6. การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

นอกจากการลงโทษในทางอาญาดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ยังได้บัญญัติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำผิดทุจริตคดีกองในการเลือกตั้ง โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 84, 85, 86, 87, 89, 91 และ 92 เป็นการให้อำนาจศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเสียภายในระยะเวลาที่กำหนดควบคู่ไปกับการลงโทษทางอาญา

²⁰ ฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย: รายงานการศึกษาเกี่ยวกับการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้ง: ข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย, หน้า 32 - 33.

มีข้อสังเกตว่าการลงโทษทางอาญาและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนี้จะเกี่ยวพันกับมาตรการทางสภาพที่สมาชิกควบคุมกันเองด้วยกล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 81 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา อาจเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าสมาชิกภาพของผู้ถูกคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสิ้นสุดลง และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลง สมาชิกภาพในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของบุคคลนั้นก็จะสิ้นสุดลง

7. การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกระบวนการที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถ้าการเลือกตั้งเป็นไปโดยเหมาะสม บริสุทธิ ยุติธรรม และต่อเนื่อง ก็จะทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศมั่นคง อันจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

แต่ในการเลือกตั้งนั้น ย่อมจะต้องมีการแข่งขัน มีผู้แพ้และผู้ชนะ พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งต่างก็พยายามที่จะให้ตนเป็นผู้ชนะได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่รับผิดชอบและบริหารประเทศชาติ ความพยายามดังกล่าวนี้มีทั้งวิธีการที่ถูกต้องควรแก่การยกย่องสรรเสริญ และวิธีการทุจริตคดโกงรูปแบบวิธีการต่าง ๆ การที่รัฐได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้น แต่ในการเลือกตั้งนั้นมีการทุจริตคดโกงด้วยรูปแบบวิธีการต่าง ๆ จากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือหลายฝ่าย โดยไม่สามารถที่จะหยุดยั้ง ควบคุม ยกเลิกเพิกถอน และนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้แล้ว ก็เท่ากับการเลือกตั้งนั้นไม่ได้มีความหมายอย่างใดเลย ทั้งยังเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันอันเป็นปัญหาที่สำคัญในปัจจุบัน โดยเฉพาะในการเลือกตั้งช่วงหลัง ๆ ที่ผ่านมานี้ นับวันจะมีการทุจริตคดโกงมากขึ้นเป็นลำดับดังที่ได้ทราบกันเป็นอย่างดี และแม้จะได้มีการคิดค้นกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม รวมทั้งการให้การศึกษา ปลุกเร้าจิตสำนึก และสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เห็นถึงความสำคัญของการ

เลือกตั้งต่อระบอบประชาธิปไตย แต่ในทางความเป็นจริงก็ยังมีการทุจริตคดโกงเกิดขึ้นอยู่เสมอ โดยไม่สามารถที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษและยกเลิกเพิกถอนการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

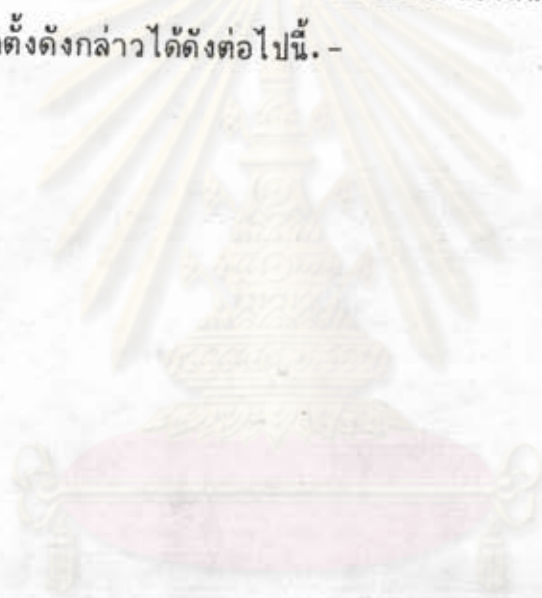
การคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นรูปแบบหนึ่งของมาตรการควบคุมการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อคุ้มครองการเลือกตั้งให้ เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยผู้มีสิทธิคัดค้านได้ยื่นคำร้องต่อองค์การที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้องค์การดังกล่าวพิจารณาวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งนั้น เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีการทุจริตคดโกงหรือข้อบกพร่องเกิดขึ้น อันสมควรที่จะยกเลิกเพิกถอนและให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่

เมื่อพิจารณาในแง่ของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งที่พ่ายแพ้การเลือกตั้ง การคัดค้านการเลือกตั้งย่อมถือเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมายที่ผู้สมัครและพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลือกตั้งจะใช้สิทธิทางศาลเพื่อปกป้องคุ้มครอง และเรียกร้องสิทธิที่จะพึงมีพึงได้ของตน

ในแง่ของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง การคัดค้านการเลือกตั้งจะเป็นการขจัดผู้แทนราษฎรที่ได้เป็นผู้แทนโดยวิธีที่ไม่ชอบธรรม และขจัดเจ้าหน้าที่ที่จัดการเลือกตั้งโดยวิธีการที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าไป²¹

²¹ พนม เอี่ยมประยูร, "การคัดค้านการเลือกตั้ง," วารสารนิติศาสตร์ 18

โดยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า เหตุผลที่ทำให้มีการร้องคัดค้านการเลือกตั้งก็คือประสงค์ที่จะให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม และเป็นไปตามหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งทุกประการ บุคคลที่มีสิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งคือผู้มีส่วนได้เสีย อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนรวมทั้งส่วนรวมด้วย แม้จะปรากฏว่าการกระทำนั้นในเวลาเดียวกันเป็นความผิดอาญาด้วยก็ไม่เป็นข้อสำคัญเพราะพิจารณากันคนละแง่ คือเมื่อมีการกระทำอันเป็นความผิดอาญาที่ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยชอบแล้ว หากการกระทำนั้นกฎหมายบัญญัติให้เป็นมูลเหตุในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งก็ร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ ส่วนคดีอาญาจะมีการฟ้องร้องกันหรือไม่ก็ว่ากันไปอีกเรื่องหนึ่ง โดยสามารถเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายเลือกตั้งดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้.-



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบคดีตามกฎหมายเลือกตั้ง²²

รูปคดี	การคัดค้านการเลือกตั้งเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่	รูปคดี	การฟ้องคดีอาญาให้ลงทางอาญาแก่ผู้ทำผิดกฎหมาย
ผู้ร้อง	ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัคร พรรคการเมือง ซึ่งส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตนั้น	ผู้ฟ้อง	พนักงานอัยการ
ศาล	ศาลแพ่ง หรือศาลจังหวัดพิจารณาแล้วส่งสำนวนให้ศาลฎีกาวินิจฉัย	ศาล	ศาลแขวง ศาลจังหวัด หรือศาลอาญา แล้วแต่คดีเกิดในศาลใด
ข้อหา	การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ชอบคือ ผู้สมัครไม่มีสิทธิใช้จ่ายเกินกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการเลือกตั้งนับหรือรวมคะแนนผิด หรือช่วยเหลือผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่	ข้อหา	ผู้สมัครทำผิดกฎหมาย เช่น ก. ใช้จ่ายเกินที่กฎหมายกำหนด ข. ไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายภายในกำหนด ค. ยื่นรายการค่าใช้จ่ายเป็นเท็จ
ผลแห่งคดี	ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่ก็ได้	ผลแห่งคดี	ถ้าจำเลยมีความผิดต้องรับโทษอาญาจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้

²² กฤษฎา ทองธรรมชาติ, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร." (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 141.

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ ผู้เขียนจึงขอสรุปถึงแนวความคิดและความสำคัญของ การคัดค้านการเลือกตั้งดังต่อไปนี้คือ

1. ไม่มีมาตรการใดมาตรการหนึ่งเพียงมาตรการเดียว ที่จะป้องกันแก้ไขการทุจริตคดโกงในการเลือกตั้งได้อย่างสมบูรณ์ จึงต้องมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ หลาย ๆ มาตรการประกอบกัน

2. มาตรการควบคุมการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ บางมาตรการอาจใช้ได้ผลดีในสังคมหนึ่ง แต่อาจใช้ไม่ได้ผลหรือได้ผลไม่ดีเท่าเมื่อนำมาใช้ในอีกสังคมหนึ่ง ซึ่งมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่แตกต่างกัน เช่นระบบเลือกตั้ง วิธีแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีมากมายหลายวิธี

3. แม้จะได้รับความพยายามคิดค้นมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ก็ไม่สามารถป้องกันการทุจริตคดโกงได้อย่างสมบูรณ์เต็มที่ การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการหนึ่งในหลาย ๆ มาตรการที่จะช่วยป้องกันและแก้ไขการทุจริตคดโกงในการเลือกตั้ง โดยเป็นมาตรการที่มีขึ้นภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ซึ่งหากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการที่รัดกุมและมีประสิทธิภาพแล้ว การคัดค้านการเลือกตั้งจะเป็นมาตรการที่มีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างมากในการควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีแนวความคิดที่ว่าหากปล่อยให้มีการคัดค้านกันอย่างพร่ำเพรื่อแล้ว ก็อาจจะมีการกลั่นแกล้งใส่ร้ายกันได้ง่าย ทั้งจะยุ่งยากเสียเวลาและค่าใช้จ่ายโดยเหตุนี้แม้ว่าจะยอมรับถึงความสำคัญของการคัดค้านการเลือกตั้ง ก็จำเป็นต้องบัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยใครจะเป็นผู้มีสิทธิคัดค้าน จะคัดค้านได้ในกรณีใด เมื่อใด และโดยวิธีการอย่างไร ตลอดจนมาตรการหรือโทษที่จะตามมา รวมทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการคัดค้านการเลือกตั้งในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 และเสนอแนะรูปแบบแนวทางที่จะทำให้การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการที่บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อคุ้มครองให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง