

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย ตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น พบว่ามีปัญหาใหญ่ ๆ ที่สำคัญอยู่ 2 ลักษณะ คือ ปัญหาทางด้านเนื้อหาของกฎหมาย และปัญหาในด้านของการบังคับใช้กฎหมาย

1. ปัญหาทางด้านเนื้อหาของกฎหมาย

ในด้านบทบัญญัติ พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ในเรื่องเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งมีปัญหาที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1.1 มีข้อความที่เคลือบคลุม-ในมาตรา 32 วรรค 2 ได้กำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง หมายความว่ารวมถึงบรรดาเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่พรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นใดจ่ายหรือรับว่าจะจ่ายแทน หรือนำมาใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทน เพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในกรณีนำทรัพย์สินมาให้ใช้ ให้คำนวณตามอัตราค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามปกติในท้องถิ่น ๆ ซึ่งข้อความดังกล่าวนี้ในคำว่า "...ที่พรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นใดจ่าย หรือรับว่าจะจ่ายแทนหรือนำมาให้ใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทน ..." ไม่สามารถที่จะครอบคลุมถึงในกรณีที่มีบุคคลอื่นใดจ่ายเงินหรือทรัพย์สินแทนผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถอ้างได้ว่าบุคคลผู้นั้นไม่ได้จ่ายแทนเขา และเขาก็ไม่ทราบว่า บุคคลผู้นั้นจ่ายแทนใคร หรือมีบุคคลอื่นแอบจ่ายแทนให้โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ทราบ เป็นต้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้หาหลักฐานที่จะมาพิสูจน์ได้ยาก ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหลีกเลี่ยงข้อห้ามนี้ได้

อย่างไรก็ตาม ข้อห้ามดังกล่าวนี้ก็ยากแก่การที่จะแก้ไขในการใช้ถ้อยคำให้ถูกต้อง ดังนั้นก็ยังคงสมควรที่จะคงไว้ เพื่อเป็นการห้ามปรามและช่วยให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปตามขอบเขตที่จำกัดบ้าง

1.2 ขาดความยุติธรรมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่าที่ควร ตามมาตรา 32 วรรคแรก ได้กำหนดว่า "เมื่อได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งใด ผู้สมัครแต่ละคนจะใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดกว่า 350,000 บาท ไม่ได้ ทั้งนี้ไม่รวมค่าธรรมเนียมการสมัคร" ซึ่งการกำหนดวงเงินดังกล่าวนี้ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ตั้งแต่ปี 2522 จนกระทั่งถึงปัจจุบันรวมเป็นเวลา ๕๐ ปีแล้ว โดยไม่มีการแก้ไขจำนวนเงินให้สูงขึ้นเลย ทั้ง ๆ ที่สภาวะทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปมากโดยเฉพาะค่าครองชีพได้เชียบตัวสูงขึ้น นอกจากนี้การที่กฎหมายได้กำหนดวงเงินไว้ตายตัวดังกล่าว โดยไม่ได้มีการคำนึงถึงอาณาเขต ระยะเวลา และจำนวนประชากรของแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีสภาพไม่เท่ากัน เนื่องจากบางเขตเลือกตั้งมีอาณาเขตกว้างขวาง จำนวนประชากรมีมาก และอาศัยอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งย่อมเสียค่าใช้จ่ายมาก หรือบางเขตเลือกตั้งที่มีอาณาเขตไม่กว้างขวาง จำนวนประชากรมีน้อยและอยู่กันอย่างหนาแน่น การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งย่อมเสียค่าใช้จ่ายน้อย และโดยเฉพาะถ้าระยะเวลาในการหาเสียงมีน้อย แต่พื้นที่ของเขตเลือกตั้งมีอาณาเขตกว้างขวาง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งย่อมทำไม่ได้ทั่วถึง จะเห็นได้ว่าก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างเห็นได้ชัด

1.3 มีข้อห้ามหลายประการในกฎหมายเลือกตั้งดังกล่าวนี้ที่ขัดกับความนิยมของคนไทยในชนบท เช่นการบริจาคเงินเพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือในงานการกุศลต่าง ๆ และการใช้จ่ายในการเลี้ยง ซึ่งเป็นวิธีการที่สร้างความนับถือเลื่อมใสที่ชาวบ้านจะมีต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งละเว้นสิ่งเหล่านี้โอกาสได้รับเลือกตั้งคงลำบาก ในทางปฏิบัติก็อาจมีการอ้างว่าผู้อื่น เป็นผู้จัดเลี้ยงแล้วเชิญผู้สมัครรับเลือกตั้งมาปราศรัย ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วผู้สมัครเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเองทั้งสิ้น แต่เพื่อไม่ให้ดูว่าเป็นการผิดกฎหมายและไม่ให้ยอดค่าใช้จ่ายของผู้สมัครสูงเกินไปก็ต้องมีการหลีกเลี่ยงเป็นรูปแบบอื่น ในส่วนของการบริจาคมัน ผลประโยชน์ที่ได้ก็เพื่อ เป็นสาธารณะประโยชน์ ซึ่งผู้สมัครบางคนก็อาจทำเป็นปกตินิสัยอยู่แล้ว

## 2. ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย

ถึงแม้ว่า พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 จะได้กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งไว้เป็นจำนวน 350,000 บาท และบังคับให้ผู้สมัครต้องยื่นรายการค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐภายใน 3 เดือน

นับแต่วันเลือกตั้ง<sup>1</sup> และทั้งกำหนดป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ก็ตาม แต่ที่ปรากฏว่ามีการละเมิดกฎหมายดังกล่าวอยู่เสมอ อันเป็นผลมาจากการรู้เห็นเป็นใจและการให้ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งขาดความเอาใจใส่ดูแลและควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่เกรงกลัวอิทธิพลของผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนที่มีตำแหน่งทางการเมือง หรือได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง จึงก่อให้เกิดความเสียหายเปรียบในระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ปฏิบัติฝ่าฝืนและปฏิบัติตามกฎหมายอยู่เสมอ นอกจากนี้แม้ว่าจะได้มีการนำเอาตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้เงินเกินกว่ากฎหมายที่กำหนดลงโทษ โดยได้มีการฟ้องร้องต่อศาล ก็ยังพบกับปัญหาว่าจะบรรยายฟ้องข้อเท็จจริงอย่างไร เกี่ยวกับการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้จ่ายที่เกินไปในกิจกรรมอย่างใด พอที่จะให้ผู้ฟ้องเข้าใจว่าเงินจำนวนนั้นเป็นค่าใช้จ่ายในกิจการใด และเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งโดยปกติแล้วเรื่องเช่นนี้ผู้เป็นโจทก์ก็ไม่มีโอกาสทราบแน่ชัด การบรรยายจึงคลุม ๆ ไปว่าค่าใช้จ่ายเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความถือว่า การบรรยายฟ้องไม่ชัดเจนเช่นว่านี้ เป็นฟ้องเคลือบคลุมไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 ซึ่งบัญญัติว่า "คำฟ้องต้องแสดงโดยชัดแจ้งซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และค่าขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นว่านั้น" และเมื่อเป็นคำร้องที่เคลือบคลุมแล้ว ศาลก็มีอำนาจหยิบยกข้อวินิจฉัยยกฟ้องไม่รับพิจารณาได้เอง เพราะปัญหาคำร้องเคลือบคลุมในคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังที่ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2964/2522 และ 3436/2525 ทั้งในการนำสืบให้ได้ความตามฟ้องก็เป็นเรื่องที่ทำได้ยากไม่เหมือนกับกรณีที่ฟ้องว่าไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายภายในกำหนด ซึ่งสามารถบรรยายฟ้องและนำสืบได้ง่ายกว่า

ในส่วนการควบคุมค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีปัญหาเช่นเดียวกันว่า จะควบคุมมิให้ผู้สมัครฯ ใช้จ่ายเกินกว่า 350,000 บาท ได้อย่างไร ในเมื่อกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินคดีเฉพาะในกรณีที่ผู้สมัครไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายภายในกำหนด 3 เดือนหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง หรือในกรณีที่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายอันเป็นเท็จ โดยเฉพาะกรณีหลังย่อมยากที่จะพิสูจน์ว่า รายการค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครฯ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 32.

แจ้งมานั้น เป็นเท็จจริงหรือไม่ ถ้าพิสูจน์ไม่ได้แล้วศาลก็ย่อมยกฟ้องปล่อยผู้สมัครฯ ไป  
 ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีที่ผู้สมัครฯ ยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยไม่มีหลักฐาน  
 การจ่ายเงิน หรือมีหลักฐานการจ่ายเงินไม่ครบถ้วน ก็จะไม่เอาผิดกับผู้สมัครในฐานยื่นรายการ  
 ค่าใช้จ่ายเป็นเท็จไม่ได้ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 3436/2526 และ 3107/2523  
 การยื่นรายการค่าใช้จ่าย เป็นเท็จที่จะต้องรับโทษตามกฎหมายนั้น หมายถึงการยื่นรายการ  
 ค่าใช้จ่ายที่ไม่ตรงกับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ผู้สมัครได้จ่ายไปจริง การที่ผู้สมัคร  
 ไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามรายการที่ยื่นไว้ให้ครบถ้วน เป็นการยื่นที่บกพร่องหรือไม่สมบูรณ์  
 ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งไม่มีบทกำหนดโทษไว้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อกำหนด  
 ในเรื่องควบคุมค่าใช้จ่ายของผู้สมัครฯ รับเลือกตั้งไม่อาจกระทำได้โดยง่าย แม้จะมีการบังคับ  
 ให้ผู้สมัครต้องรายงานค่าใช้จ่ายต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม

#### ข้อเสนอแนะ

เมื่อการใช้เงินไม่ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง  
 ได้มีการละเมิดข้อห้ามตามกฎหมายอยู่เสมอ และในขณะที่เดียวกันการใช้จ่ายเงินอย่างมากมาย  
 ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีฐานะทางการเงินสูงย่อมได้เปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีฐานะทางการเงิน  
 น้อย รวมทั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งต่างก็คำนึงถึงเงินจนกระทั่งลืมนึกถึงว่า  
 ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่ดี ในการลงคะแนนเสียงที่ดี และในการเข้ามาบริหาร  
 ประเทศที่ดีควรจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้นจึงมี  
 ปัญหาถกเถียงกันอยู่เสมอ ๆ ว่า จะทำอย่างไรจึงจะสามารถลดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงให้  
 น้อยลง ลดอิทธิพลของเงินให้น้อยลง ทำอย่างไรจึงจะบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่าง  
 จริงจังในด้านวิธีการหาเสียงและการใช้เงินหาเสียง แต่ถ้าไม่สามารถบังคับได้หรือการกำหนด  
 วงเงินไม่เหมาะสมกับความ เป็นจริง ก็น่าจะยกเลิกเสียหรือกำหนดวงเงินให้สูงขึ้น ซึ่งขอ  
 เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. การที่กฎหมายกำหนดวงเงินไว้ 350,000 บาท น่าจะได้มีการทบทวน  
 เปลี่ยนแปลงเพื่อให้สัมพันธ์กับค่าของเงินและค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน โดยอาจ  
 ปรับวงเงินค่าใช้จ่ายให้ผันแปรตามสภาวะแห่งท้องถิ่น และจำนวนประชากรที่มีสิทธิออกเสียง  
 ในการเลือกตั้ง โดยอาจถือเกณฑ์ในแตกต่างกันตามหลักเกณฑ์เรื่อง (1) ขนาดของเมือง

(2) จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ (3) ความสะดวกเกี่ยวกับการคมนาคมในท้องถิ่น ซึ่งในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ และญี่ปุ่น ก็ได้มีการกำหนดไว้<sup>2</sup> ซึ่งจะมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายแต่ละพื้นที่แตกต่างกันและถูกต้องตามความเป็นจริง นอกจากนี้จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินเป็นระยะ ๆ ด้วย แต่ก็ไม่ควรจะเพิ่มวงเงินดังกล่าวนี้ให้มากเกินไปเพราะจะเป็นการยอมรับอย่างชัด เจนเกินไปในการเห็นความสำคัญของเงินในการหาเสียง

อนึ่ง เพื่อให้การกำหนดวงเงิน เป็นไปอย่างยืดหยุ่นและคล่องตัว จึงควรแต่แก้ไขกฎหมายเลือกตั้งให้กำหนดวงเงินในพระราชกฤษฎีกาเป็นคราว ๆ ไป โดยการให้มีคณะกรรมการกลาง ซึ่งเป็นชุดเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งอันจะกล่าวถึงต่อไปในข้อ 6 เป็นผู้กำหนดวงเงิน เสนอต่อรัฐบาลให้ออก เป็นพระราชกฤษฎีกา

2. ควรมีมาตรการควบคุมการเงินของพรรคการเมืองอย่างเข้มงวด โดยบังคับให้มีการแสดงบัญชีทุกระยะ และจะต้องแสดงรายละเอียดของการรับบริจาคจากบุคคลภายนอก ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองไม่กล้าใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งมาก รวมทั้งเป็นการลดอำนาจกดดันจากผู้บริจาคที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนบิบบันนโยบายของพรรคการเมืองให้หันเหไปจากอุดมการณ์เพื่อประเทศชาติ และเพื่อควบคุมความได้เปรียบระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเอง นอกจากนี้อาจมีการจำกัดการบริจาคเงินที่บุคคลภายนอกหรือกลุ่มผลประโยชน์บริจาคให้แก่พรรคการเมืองด้วย ซึ่งถ้าพรรคการเมืองมีทุนทรัพย์น้อยก็ย่อมจะสนับสนุนเงินให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้น้อยตามไปด้วยจึงทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเสียค่าใช้จ่ายในการหาเสียงไม่มาก ส่วนบัญชีการเงินหรือค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ควรเปิดให้สาธารณะชนตรวจสอบได้โดยเปิดเผย เพื่อหวังผลในเรื่องการควบคุมโดยประชาชนและสื่อมวลชน

3. รัฐควรให้ความช่วยเหลือแก่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งได้ใช้สื่อมวลชนที่เป็นของรัฐ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ เพื่อช่วยในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง และให้เวลาอย่างเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนโดยทั่วไปได้เข้าใจนโยบายของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ทั้งนี้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน

<sup>2</sup> รายงานคณะกรรมการการปกครอง ของวุฒิสภา ประทศการพิจารณาครั้งที่ 1/2530

การเลือกตั้งที่เคยมีมาในประเทศไทยทุกครั้ง จะเห็นได้ว่าผู้เลือกตั้งไม่มีใครได้มีโอกาสดูที่ทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยทั่วถึง ทั้งนี้เพราะการที่จะให้ผู้เลือกตั้งได้ทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยทั่วถึงนั้น เป็นเรื่องของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนจะต้องต่างคนต่างทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งตามกำลังความสามารถของตน แต่เนื่องจากการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งเป็นกิจการที่จะต้องอาศัยกำลังทรัพย์เป็นจำนวนมาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทุนทรัพย์มากก็ย่อมได้เปรียบผู้ที่มีทุนทรัพย์น้อย การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความไม่เท่าเทียมกันในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งนี้ ทำให้ผู้เลือกตั้งไม่ได้ทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยทั่วถึง เป็นเหตุให้ไม่มีโอกาสที่จะพิจารณาเปรียบเทียบเอาได้ว่าสมควรจะออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด การออกเสียงเลือกตั้งของผู้เลือกตั้งในประเทศไทยที่แล้ว ๆ มาจึงเป็นการออกเสียงที่ขาดการพิจารณาอยู่มาก ทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ด้อยกว่าที่ควร ด้วยเหตุนี้รัฐจึงควรส่งเสริมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้มีโอกาสเผยแพร่ความคิดเห็นของตนต่อราษฎรผู้เลือกตั้งอย่างกว้างขวางและโดยทั่วถึงกัน โดยอนุญาตให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ใช้สื่อสารมวลชนของรัฐในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนอย่างใด ๆ ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งในระยะหลัง ๆ รัฐเริ่มจะให้ความสะดวกแก่พรรคการเมืองต่าง ๆ ในการปราศรัยเกี่ยวกับนโยบายของพรรคทางโทรทัศน์โดยไม่คิดค่าตอบแทน แต่ก็มีการให้เวลาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งผิดกับในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ในระหว่างที่มีการเลือกตั้งทั่วไปวิทยุและโทรทัศน์ จะจัดรายการพิเศษให้แก่พรรคการเมืองต่าง ๆ ในการหาเสียง ตามระยะเวลาที่พรรคการเมืองต่าง ๆ จะตกลงกัน หรือประเทศสหรัฐอเมริกาในการเลือกตั้งชิงตำแหน่งประธานาธิบดี รัฐจะจัดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีการ Debate กันทางโทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งถ้ารัฐสามารถทำได้ตามที่กล่าวมานี้จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองต่างลดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงได้อย่างมาก

4. รัฐควรจ่ายเงินอุดหนุนพรรคการเมืองหลังการเลือกตั้ง โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร โดยคำนึงถึงจำนวนมาน้อยของที่นั่งในสภาของแต่ละพรรค หรือโดยคำนึงถึงคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคจะได้รับ

การจ่ายเงินอุดหนุนพรรคการเมืองขึ้นบังคับจำเป็น และมีประโยชน์ต่อความมั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากมายหลายประการ เป็นต้นว่า

(1) พรรคการเมืองแม้จะเป็นองค์การที่เอกชนก่อตั้งขึ้นก็จริง แต่ก็ใช้องค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสาธารณประโยชน์ เช่นเดียวกับสถาบันการศึกษาหรือสถานพยาบาลของเอกชน การจ่ายเงินอุดหนุนพรรคการเมืองมีเหตุผลทำนองเดียวกับการที่กระทรวงศึกษาธิการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียนราษฎร์

(2) หากรัฐไม่อุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง พรรคการเมืองย่อมมีโอกาสตกเป็น "ทาสน้ำเงิน" ของกลุ่มผลประโยชน์ได้โดยง่าย เพราะพรรคการเมืองจะต้องพึ่งพาอาศัยเงินในการดำเนินกิจการของพรรคและการหาเสียงเลือกตั้ง จากกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นเป็นอย่างมาก ทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิครอบงำพรรคการเมืองจนพรรคการเมืองไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามอุดมคติและนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้เลือกตั้งได้ เช่น ในประเทศอังกฤษ รัฐมิได้อุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ผลก็ปรากฏว่าในขณะที่พรรคแรงงานเป็นรัฐบาล รัฐบาลอังกฤษต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสหภาพแรงงานต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ก็เพราะพรรคแรงงานต้องพึ่งพาอาศัยเงินจากสหภาพแรงงานต่าง ๆ ทั่วประเทศ ในการดำเนินกิจการของพรรคและในการหาเสียงเลือกตั้งเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้การนัดหยุดงานเพื่อผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานต่าง ๆ จึงเป็นไปอย่างพุ่มเฟือย โดยไม่คำนึงถึงเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ และรัฐบาลพรรคแรงงานก็ไม่สามารถที่จะยับยั้งได้ อันเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศอังกฤษต้องเสื่อมโทรมลงดังเป็นที่รู้จักกันอยู่โดยทั่วไป<sup>3</sup>

(3) หากรัฐไม่สนับสนุนพรรคการเมืองทางการเงิน ย่อมเป็นการง่ายที่พรรคการเมืองบางพรรคจะถูก "ซื้อ" โดยประเทศอภิมหาอำนาจซึ่งต้องการที่จะเข้ามามีอิทธิพลครอบงำนโยบายทางการเมืองของประเทศไทย

(4) การที่รัฐอุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง จะทำให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนร่วม เช่น จัดให้มีการอบรมความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกของพรรคและแก่ประชาชนโดยทั่วไป รวมทั้งสามารถ

<sup>3</sup> สมาคมทนายความแห่งประเทศไทย; ข้อสังเกตและเหตุผลประกอบ: ข้อยุติในการสัมมนาทางวิชาการกฎหมายเกี่ยวกับ "การเลือกตั้ง 2521" (กรุงเทพมหานคร: การพิมพ์พระนคร, 2521), หน้า 17.

ทำให้พรรคการเมืองลดค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งลงไปได้ ซึ่งปัจจุบันมีหลายประเทศที่จ่ายเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เช่น เยอรมันตะวันตก สหรัฐอเมริกา สวีเดน ฯลฯ โดยเฉพาะใน เยอรมันตะวันตกรัฐจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองหลังการเลือกตั้ง เป็นเงินประมาณ 30 บาท ต่อทุกคะแนนเสียงที่พรรคซึ่งมีที่นั่งในสภาได้รับ<sup>4</sup>

(5) การที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เป็น เหตุผลที่จะทำให้รัฐกำหนดหน้าที่หรือภาระบางประการแก่พรรคการเมืองเพิ่มขึ้นได้

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเสียค่าธรรมเนียมการสมัครเป็นจำนวนคนละ 5,000 บาท และมาตรา 24 ได้กำหนดให้ค่าธรรมเนียมตกเป็นของรัฐ โดยไม่มีการคืนค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้สมัครไม่ว่ากรณีใด ๆ ซึ่งกรณีนี้ผิดกันกับกฎหมายเลือกตั้งฉบับก่อน ๆ ที่มีการคืนค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้สมัครได้ โดยเฉพาะผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้ง เงินค่าธรรมเนียมนี้ น่าจะนำมาใช้เป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมืองดังกล่าวในข้อนี้ด้วย

##### 5. ควรมีการกำหนดระยะเวลาเตรียมการเลือกตั้งให้น้อยลง

การกำหนดระยะเวลาสำหรับ เตรียมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัคร ควรให้น้อยลงกว่า 30 วัน ซึ่งจะสามารถทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้เงินในการซื้อเสียงหรือใช้จ่ายในสิ่งที่ผิดกฎหมายลดน้อยลงได้ เนื่องจากไม่มีเวลาพอ แต่จะเป็นผลดีสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้มีการเตรียมตัวไว้ล่วงหน้าเป็นปี ๆ เพราะเป็นที่รู้จักของประชาชนอยู่แล้ว และจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

##### 6. ควรมี การแต่งตั้งคณะกรรมการกลาง (คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง) กำหนดนโยบายและบริหารการเลือกตั้ง

ควรที่จะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกลางขึ้นมาคณะหนึ่ง ซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภา ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหารการเลือกตั้ง โดยอาจกำหนด

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.



มาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง ฐานะทางการเงินของพรรคการเมือง และการกระทำที่ล่วงล้ำที่จะกระทบกระเทือนต่อความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้ง เพื่อควบคุมตรวจสอบและรักษาความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งอย่างเป็นกลางและเป็นธรรม ทั้งในด้านการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง รวมทั้งควบคุมกลไกของรัฐทุกระดับให้เป็นกลางในการเลือกตั้งด้วย ซึ่งในต่างประเทศ เช่น อินเดีย และมาเลเซียก็มีคณะกรรมการดังกล่าวนี้มาช้านานแล้วโดยใช้ชื่อว่า "คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง"<sup>5</sup>

โดยประเทศอินเดียได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเลยว่า ในการเลือกตั้งให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งคณะหนึ่ง มีฐานะเป็นองค์กรอิสระประกอบไปด้วยผู้แทนของชาวอินเดียทุกฝ่าย ประกอบด้วยประธานคนหนึ่งและกรรมการอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง มีหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บริสุทธิ์ และยุติธรรม<sup>6</sup> หัวหน้าคณะกรรมการเลือกตั้งมีอิสระคล้าย ๆ กับผู้พิพากษา และบริหารงานของคณะกรรมการ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือพรรคการเมือง หัวหน้าคณะกรรมการเลือกตั้งจะเสนอชื่อบุคคลในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกกรรมการเลือกตั้งประจำภูมิภาค สมาชิกเหล่านี้จะทำหน้าที่ตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าเจ้าหน้าที่เลือกตั้งในรัฐต่าง ๆ และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอีกต่อหนึ่ง คณะกรรมการเลือกตั้งจะตั้งศาลเลือกตั้งขึ้นมาพิจารณาข้อโต้แย้งที่เกิดจากการเลือกตั้ง แม้ว่าเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนมากของคณะกรรมการเลือกตั้งจะเป็นข้าราชการ แต่เมื่อข้าราชการเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้ง พวกเขา也不需要ฟังคำสั่งในการปฏิบัติหน้าที่จากใครอื่นนอกจากคณะกรรมการเลือกตั้ง<sup>7</sup>

<sup>5</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์ "ปรับปรุง พ.ร.บ. เลือกตั้ง," สยามรัฐ 11 พฤศจิกายน 2529:9.

<sup>6</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาระบบการเมืองเปรียบเทียบ หน่วยที่ 7-15, หน้า 611.

<sup>7</sup> โรเบิร์ต อี. วอร์ด และ รอย ซี. แมคริตซ์, ระบบการเมืองปัจจุบัน (พระนคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2510), หน้า 532.

7. พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ควรที่จะได้มีความรู้สึกผิดชอบและมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่จะสอดส่องและควบคุมดูแลกันเอง ในกรณีที่มีพรรคการเมืองใดหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคการเมืองใดกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกิดขึ้น เช่น ใช้เงินค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือมีการใช้เงินซื้อคะแนนเสียงจากประชาชน เป็นต้น รวมทั้งต้องทำหน้าที่ควบคุมดูแลผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นสมาชิกของพรรคตนในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วย เพราะว่าพรรคการเมืองของประเทศไทยส่วนใหญ่ขาดความรู้สึกรับผิดชอบและมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่จะควบคุมดูแลกันเองให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม พรรคการเมืองแทบทุกพรรคต่างมุ่งหวังที่จะให้สมาชิกของพรรคตนได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเท่านั้น จึงใช้ทุกวิถีทางในการหาเสียงที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย และในเมื่อแต่ละพรรคต่างใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายแล้ว จึงไม่มีพรรคการเมืองใดกล้าฟ้องร้องหรือควบคุมกันเอง ทำให้มีการใช้เงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสูงและการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม

ตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบันได้พยายามส่งเสริมระบบพรรคการเมือง เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องให้สมาชิกพรรคการเมืองเดียวกับตนรับรอง การลาออกจากพรรคการเมืองยอมทำให้ผู้นั้นพ้นสมาชิกภาพ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในกฎหมายเลือกตั้ง การทำรายการค่าใช้จ่ายให้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นเรื่องของผู้สมัครฯ เอง ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อเป็นการส่งเสริมพรรคการเมืองให้มีบทบาทควบคุมสมาชิกและมีความรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งจะช่วยให้กลไกการควบคุมค่าใช้จ่ายเป็นไปโดยถูกต้องในกรอบของกฎหมาย จึงควรให้พรรคการเมืองมีส่วนช่วยตรวจสอบค่าใช้จ่าย เพราะปกติแล้วพรรคการเมืองก็ต้องส่งผู้สมัครลงครบทุกคนในเขตเลือกตั้งอยู่แล้ว เช่น 3 คน เป็นต้น การตรวจสอบยอมทำได้ง่ายกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเข้าไปตรวจสอบ และพรรคการเมืองควรเป็นผู้รับรองว่าค่าใช้จ่ายในรายการนั้นเป็นความจริง ในกรณีผู้สมัครไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายหรือยื่นซ้ำกว่ากำหนด หรือเป็นเท็จ ก็ควรมีการกำหนดโทษพรรคการเมืองด้วย โดยอาจกำหนดเป็นเพียงโทษปรับซึ่งเป็น เช่นเดียวกับการลงโทษนิติบุคคลในกรณีอื่น ๆ ทุกวันนี้ถ้ามีเรื่องเกิดขึ้นก็มีการแยกว่าเป็นเรื่องของตัวบุคคลไม่เกี่ยวกับพรรค แต่ถ้ามีบทกำหนดโทษพรรคการเมืองก็สามารถที่จะช่วยให้มีความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น

๘. ในการพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้ง ควรที่จะได้มีการทบทวนเกี่ยวกับองค์กรที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวตลอดจนวิธีพิจารณาซึ่งควรที่จะได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ในส่วนขององค์กรนั้น ปัจจุบันแยกออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ตามรูปคดีถ้าเป็นการฟ้องให้ลงโทษก็ถือว่าเป็นคดีอาญาธรรมดาไม่ใช่คดีเลือกตั้งโดยตรง ให้ดำเนินคดีในศาลตามปกติทั่วไปได้ เช่น กรณีการฟ้อง นายแคล้ว นรปติ ต่อศาลแขวงจังหวัดขอนแก่นในข้อหาว่าไปยื่นรายการคำใช้จ่ายต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนด แต่ถ้าเป็นการร้องคัดค้านการเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรง ก็ควรที่จะได้มีการพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านี้โดยองค์กรที่เป็นกลางแต่มีประสิทธิภาพ และเข้าใจปัญหาในการเลือกตั้ง ตลอดจนเล่ห์เหลี่ยมกลไกต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ศาลแพ่งและศาลจังหวัดต่าง ๆ เป็นองค์กรผู้พิจารณาแล้วส่งความเห็นและสำนวนให้ศาลฎีกาวินิจฉัย ในบางประเทศก็ให้ศาลสูงเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยโดยตรง ในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ก็ให้สภาที่ปรึกษาทางรัฐธรรมนูญ หรือ Conseil Constitutionnel เป็นผู้วินิจฉัย ในบางประเทศ เช่น อินเดีย ก็ให้ผู้ร่วมพิจารณากับศาลในทำนองผู้พิพากษาสมทบ สำหรับในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการมอบเรื่องนี้ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งน่าจะทำให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและช่วยให้ศาลรอดพ้นจากการถูกกล่าวหาหรือตีฉันทได้ เพราะการวินิจฉัยคดีคัดค้านการเลือกตั้งเป็นเรื่องทางการเมืองและส่งผลกระทบต่อการเมืองโดยตรง เช่น ทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองลดลง หรือเพิ่มขึ้นได้ ทั้งศาลเองก็มีภาระทางอรรถคดีอื่นมากอยู่แล้ว การมอบเรื่องนี้ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยน่าจะทำให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพขึ้น และเกียรตินิยมโดยทั่วไปของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจไม่เท่ากับความเชื่อถือของสถาบันศาล แต่คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในคดีการเมือง เช่น คดีเลือกตั้งนี้น่าจะเป็นที่ยอมรับในทางการเมืองได้พอสมควร แต่ก็มีเรื่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องอีกประเด็นหนึ่งต่างหากที่วิทยานิพนธ์นี้ไม่ได้มุ่งจะกล่าวถึงในขณะนี้ก็อาจใช้ไปได้พลางก่อน แต่ควรมีการแก้ไขวิธีพิจารณาทั้งในทางตัวบทกฎหมายและการปฏิบัติให้เป็นการดำเนินคดีเป็นอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

อนึ่งถ้าหากมีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง เสนอแนะไว้ข้างต้นก็ควรให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้ง พนักงานอัยการ หรือเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ ในการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งต่อศาล เช่นเดียวกับในบางประเทศ เช่น มาเลเซีย และ อินเดีย เป็นต้น เนื่องจากการเลือกตั้งในประเทศไทยมักจะพิจารณาตัดสินอย่างล่าช้า กล่าวคือ เมื่อมีการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อศาลในระหว่างที่มีการเลือกตั้ง แต่กว่าจะมีการพิจารณาตัดสินเสร็จสิ้นผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นเวลานานหลายเดือน