

กลไกในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

การกำหนดวงเงินสำหรับ เป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในกฎหมายนั้น แม้จะมีปรากฏในกฎหมายของประเทศอื่นบางประเทศอยู่บ้าง แต่ในประเทศไทยต้องถือว่าเป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน คงปรากฏในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 เป็นครั้งแรกเจตนารมณ์ก็เพื่อจะควบคุมมิให้ผู้สมัครแต่ละคนใช้จ่ายสูงไปในลักษณะของการทุ่มเงินเพื่อหวังในชัยชนะ เพราะทำให้ใช้จ่ายได้โดยไม่มีขีดจำกัด ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่น่าจะเป็น เรื่อง กินจําเป็น และหมดเปลืองไปกับค่าใช้จ่ายอันมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น ซื้อเสียง เป็นต้น นอกจากนี้ยังช่วยมิให้ผู้สมัครฯ ที่มีฐานะดีมีโอกาสใช้จ่ายในการหาเสียงล้นเหลือมากเกินไปจนเกิดความแตกต่างกับผู้สมัครฯ ที่มีฐานะปานกลางหรือยากจนมากนัก อันจะช่วยก่อให้เกิดความเสมอภาคพอสมควรในระหว่างผู้สมัครฯ ด้วยกัน นอกจากนี้การกำหนดวงเงิน เช่นนี้ในหลักการก็มีส่วนช่วยเหลือผู้สมัครฯ เช่นกัน มิให้หัวหน้าพรรคหรือประชาชนเรียกร้องเอาเงินมากเกินไปนัก เพราะผู้สมัครฯ สามารถอ้างได้ว่าตนมีค่าใช้จ่ายหลายอย่าง และกฎหมายกำหนดวงเงินขึ้นสูงไว้ ไม่อาจใช้จ่ายทุ่มเทื้อย หรือโดยไม่จําเป็นได้

ตั้งแต่เลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. 2512 เป็นต้นมา ได้มีข่าวการใช้จ่ายเงินในลักษณะทุ่มเทอย่างมหาศาลในการหาเสียงเลือกตั้ง และเป็นที่น่าสังเกตว่า หลังจากที่ประเทศไทยว่างเว้นจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นเวลากว่า 10 ปี เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. 2512 ได้มีนักธุรกิจ และผู้มีฐานะดี ตลอดจนนักการเมืองที่ได้ว่างเว้นจากการเมืองหันไปประกอบธุรกิจหวนกลับมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ทั้งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากจนอาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2512 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2522 อาชีพนักธุรกิจได้รับเลือกตั้งมากกว่าอาชีพอื่น ๆ (โปรดดูตารางที่ 7)

ตารางที่ 7

แสดงจำนวนนักธุรกิจที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้ง	อาชีพนักธุรกิจ		อาชีพอื่น ๆ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
10 ก.พ. 2512	100	45.7	119	54.3
26 ม.ค. 2518	93	34.6	176	65.4
4 เม.ย. 2519	82	29.4	197	70.6
22 เม.ย. 2522	122	37.2	179	62.8

หมายเหตุ อาชีพอื่น ๆ ได้แก่ข้าราชการ ทนายความ นักหนังสือพิมพ์ แพทย์- เภสัชกร
 เกษตร ครู-อาจารย์ และอื่น ๆ

ที่มา: ปรับปรุงจาก เกริก เกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม, บทบาทชั้นนำทุน ต่อการพัฒนา
 ประชาธิปไตย, 2526

เมื่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 กำหนดวงเงิน
 ขั้นสูงสำหรับ เป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งไว้ใน มาตรา 32 แล้ว จึงจำเป็นต้อง
 จะต้องสร้างกลไกในการควบคุมค่าใช้จ่ายดังกล่าว และกำหนดความผิดสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิด
 กฎหมายกลไกบางส่วนปรากฏในกฎหมายเลือกตั้งนั้นเอง กลไกบางส่วนก็ปรากฏในกฎหมาย และ
 ระเบียบอื่นซึ่งพอจะจำแนกประโยชน์ในการศึกษาวิจัย ณ ที่นี้ เป็น 3 กระบวนการดังนี้

1. การควบคุมโดยรัฐ
 2. การควบคุมโดยพรรคการเมือง
 3. การควบคุมโดยสื่อมวลชนและประชาชน
1. การควบคุมโดยรัฐ

การควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยรัฐนั้น
 สามารถกระทำได้ง่าย เพราะรัฐมีอำนาจตามหลักกฎหมายมหาชนในการที่จะตรวจสอบควบคุม
 หรือดูแล เพื่อให้หลักการเรื่องค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นไปอย่างถูกต้อง ระเบียบร้อย

ตรงตามเจตนารมณ์ ซึ่งในการพิจารณาอำนาจรัฐเช่นว่านี้ อาจจำแนกออกได้ตามองค์กรผู้ใช้
อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ฝ่าย ซึ่งล้วนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการควบคุม ดังนี้

ก) ฝ่ายนิติบัญญัติ

เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เพื่อ
ความสงบสุขเรียบร้อยของสังคม อำนาจในการควบคุมค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นไปในลักษณะของการออกกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้แก่บรรดา
ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน ซึ่งประเทศไทยก็ได้มีการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวโดยมีบทบัญญัติ
เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ฯ เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ในหมวดที่ 7 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำลังใช้บังคับในปัจจุบัน โดยได้
วางข้อกำหนดต่าง ๆ ดังนี้

1) การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522
ได้กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งไว้ในมาตรา 32 ดังนี้

"เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกา ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งใด ผู้สมัครแต่ละคนจะใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดเกินกว่า
สามแสนห้าหมื่นบาทไม่ได้ ทั้งนี้ ไม่รวมค่าธรรมเนียมการสมัคร

ค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงบรรดาเงินหรือทรัพย์สินอื่นใด
ที่พรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นใดจ่าย หรือรับว่าจะจ่ายแทนหรือนำมาใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทน เพื่อ
ประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ในกรณีนำทรัพย์สินมาใช้ ให้คำนวณตามอัตรา
ค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามปกติในท้องถิ่นนั้น ๆ"

และตามมาตรา 33 ได้กำหนดไว้ว่า การใช้จ่าย ให้ใช้จ่ายได้เฉพาะ
ค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้

- สื่อมวลชนอื่น
- (1) การโฆษณากระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนอื่น
 - (2) การพิมพ์ โฆษณา แจกจ่าย ประกาศ แผ่นป้าย ใบปลิว และสิ่งพิมพ์อื่น ๆ
 - (3) การจัดหาเครื่องเขียน แบบพิมพ์ ไปรษณียากร โทรเลข โทรศัพท์ และการสื่อสารอื่นใด
 - (4) การซื้อ เช่า หรือยืมสำนักงาน สถานที่ ยานพาหนะ วัสดุ อุปกรณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง
 - (5) การว่าจ้างแรงงานทุกประเภทที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง
 - (6) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อการเลือกตั้ง
 - (7) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการหาเสียงที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

ซึ่งถ้าหากผู้ใดใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินกว่าค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ตามมาตรา 32 ยังได้ระบุให้ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี (มาตรา 86)

สำหรับในต่างประเทศก็ได้มีการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งไว้เช่นเดียวกับประเทศไทย เช่น

ประเทศสิงคโปร์ ได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมี "ตัวแทนเลือกตั้ง" การใช้จ่ายในการเลือกตั้งต้องให้ตัวแทนเลือกตั้งเป็นผู้จ่าย ซึ่งจำกัดว่าต้องไม่เกิน 6,000 เหรียญ (สิงคโปร์) ต่อผู้สมัคร 1 คน หรือ 50 เซนต์ ต่อคนของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่มีชื่อในทะเบียน แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่า สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งจะใช้ได้เฉพาะที่เป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัวไม่เกิน 1,000 เหรียญ¹

¹ รายงานคณะกรรมการการปกครอง ของวุฒิสภา ประกอบการพิจารณา ครั้งที่ 1/2530
ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2530.

ส่วนประเทศญี่ปุ่น กฎหมายการเลือกตั้งของญี่ปุ่นได้กำหนดค่าใช้จ่าย
ในการเลือกตั้งโดยถือเกณฑ์ให้แตกต่างกันตามหลักเกณฑ์เรื่อง (1) ขนาดของเมือง
(2) จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ (3) จำนวนเงินตายตัว ดังนี้²

	จำนวนเงิน	เยนต่อคน	จำนวนเงินตายตัว	
(ก) เขตเมืองใหญ่	2	เยน	6,700,000	เยน
(ข) ต่างจังหวัดหรือชานเมืองใหญ่	9	เยน	3,000,000	เยน
(ค) อำเภอและหมู่บ้าน	38	เยน	12,000,000	เยน

ประเทศสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับการกำหนดค่าใช้จ่ายในการหาเสียง
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐฯ มีกฎหมายแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาหลายครั้งจนในที่สุด
ถือหลักในการเลือกตั้งทั่วไปผู้สมัครคนหนึ่ง ๆ ใช้จ่ายได้ไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ หรือใน
กรณีที่มีรัฐใดมีผู้แทนได้คนเดียวก็จ่ายได้ไม่เกิน 20,000 เหรียญ หรือไม่เกินผลของ 2 เซนต์
ต่อจำนวนประชากรที่มีสิทธิออกเสียงส่วนในการเลือกตั้งเพื่อชิงตำแหน่งประธานาธิบดี กฎหมาย
ได้กำหนดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งไว้สำหรับผู้สมัครฯ ที่ยอมรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
กลาง ดังนี้

1. ในช่วงก่อนการประชุมพรรคแห่งชาติ ผู้สมัครฯ แต่ละคนถูก
จำกัดให้ใช้จ่ายได้ประมาณ 20.2 ล้านดอลลาร์ กฎหมายเดิมใน ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514)
กำหนดไว้ 10 ล้านดอลลาร์ ในปัจจุบันได้บวกจำนวนเงินให้สูงขึ้นเพราะค่าครองชีพสูงทำให้
เกิดภาวะเงินเฟ้อ การใช้จ่ายมีตั้งแต่ต่ำสุดประมาณ 404,000 ดอลลาร์ตามรัฐเล็ก ๆ ไปจน
ถึงจำนวนใหญ่ขึ้นตามจำนวนผู้อยู่อาศัยที่มีอายุเลือกตั้ง (กฎหมายกำหนดไว้ 18 ปีบริบูรณ์)
ทุกคนคูณด้วย 16 เซนต์และบวกกับค่าของเงินเฟ้อ ซึ่งรัฐบาลกลางจะสามารถออกเงินช่วยเหลือ
ค่าใช้จ่ายนี้ได้อย่างมากเพียงครั้งเดียว

2. พรรคการเมืองต่าง ๆ ถูกจำกัดการใช้จ่ายไว้ ไม่เกิน
6 ล้านดอลลาร์สำหรับการประชุมพรรคแห่งชาติ ทั้งหมดนี้มาจากเงินทุนของรัฐฯ (Public Funds)

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ผู้สมัครแต่ละคนอาจใช้จ่ายได้สูงถึง 4 ล้านดอลลาร์สำหรับทำการหาทุน (Fund Raising) และแต่ละคนยังอาจใช้เงินส่วนตัวได้อีกคนละ 50,000 ดอลลาร์ (ปี ค.ศ. 1984)

3. หลังจากประชุมพรรคแห่งชาติ ตัวแทนพรรคเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดี อาจใช้จ่ายเงินได้ถึง 40.4 ล้านดอลลาร์ สำหรับรณรงค์ในการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไป (General-Election Campaign) (ภายใต้กฎหมายเดิมในปี ค.ศ. 1971 กำหนดไว้เพียง 20 ล้านดอลลาร์ แต่เพิ่มขึ้นตามภาวะเงินเฟ้อ) ทั้งหมดนี้รัฐบาลกลางเป็นผู้ออกให้ (ปี ค.ศ. 1984)

นอกจากนี้ผู้สมัครฯ อาจใช้จ่ายทุนส่วนตัวได้อีกคนละ 50,000 ดอลลาร์ (ซึ่งเป็นการจำกัด เช่นเดียวกับการใช้จ่ายส่วนตัวก่อนการประชุมพรรคแห่งชาติ)

4. แต่ละพรรคยังสามารถออกค่าใช้จ่ายให้กับผู้สมัครฯ ของตน ในจำนวนเท่ากับ 2 เซนต์ ต่อผู้มีอายุออกเสียงเลือกตั้ง (ประมาณ 6.7 ล้านดอลลาร์) สำหรับการเลือกตั้งทั่วไป (General Election)

แต่สำหรับผู้สมัครฯ ที่ปฏิเสธเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง อาจใช้จ่ายเงินได้ไม่มีขีดจำกัดได้นอกจากนี้ กฎหมายยังได้จำกัดการให้เงินบริจาคแก่ผู้สมัครชิงตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรส และประธานาธิบดีไว้อีกด้วย³

ประเทศอังกฤษ ก็ได้มีการกำหนดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งเป็นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1883 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ร่ำรวยไม่ให้เอาเปรียบคู่แข่งอื่น ๆ ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงมาหลายครั้งจนในที่สุดได้มีการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งดังนี้ ผู้สมัครฯ ได้รับอนุญาตให้ใช้จ่ายเงิน 1,750 ปอนด์ บวกกับ 1/2 เพนนี ต่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหนึ่งคนในเขตเลือกตั้งในเบอเรอท์ (Borough) หรือบวก 2 เพนนี ต่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใน

³ รายละเอียดโปรดดูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ บทที่ 2, หน้า.

เคาน์ตี (County) ดังนั้นจำนวนเงินสูงสุดที่ผู้สมัครฯ ได้รับอนุญาตโดยเฉลี่ยจะเป็น 3,050 ปอนด์ในเบอร์เรธ และ 2,725 ปอนด์ ในเคาน์ตี

โดยส่วนใหญ่ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครฯ สังกัดพรรคเลเบอร์ (Labour Party) จะเท่ากับ 66% ส่วนผู้สมัครฯ ของพรรคคอนเซอร์เวทิฟ (Conservative Party) จะเท่ากับ 35% ของจำนวนสูงสุดที่ได้รับอนุญาต⁴

2) การยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง

นอกจากกฎหมายจะกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งแล้ว เพื่อเป็นการควบคุมให้ผู้สมัครฯ ใช้เงินภายในวงเงินที่กฎหมายกำหนด พ.ร.บ. การเลือกตั้ง พ.ศ. 2522 มาตรา 34 ยังได้กำหนดไว้ว่า ภายในกำหนดสามเดือนหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ตนสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่

- (1) ค่าใช้จ่ายทั้งหมดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ได้จ่ายไปแล้ว
- (2) ค่าใช้จ่ายทั้งหมดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ยังค้างชำระ
- (3) หลักฐานการจ่ายเงินตาม (1) และหลักฐานการค้างชำระตาม (2) ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการแสดงชื่อและที่อยู่ของผู้รับหรือเจ้าหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรักษา รายการค่าใช้จ่ายและหลักฐานตามวรรคหนึ่ง มีกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง

ในกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งที่กระทำในเขตเลือกตั้งใด ว่าผู้สมัครฯ ใช้จ่ายเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ให้เก็บรักษารายการค่าใช้จ่ายและหลักฐานดังกล่าวไว้จนกว่าคดีถึงที่สุด

การขอตรวจสอบและขอสำนวนรายการค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง จะกระทำได้แต่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง โดยยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

⁴ สนิ เตชานนท์, ระบอบการปกครองของอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์:, 2529), หน้า 88-90.

และ เสียค่าธรรมเนียม ระเบียบของทางราชการ "

และหากผู้สมัครไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในตามมาตรา 34 หรือยื่นรายการค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นเท็จต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หก เดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาล เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมี กำหนดห้าปี (มาตรา 87)

อย่างไรก็ตามการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครฯ ยื่นรายการค่าใช้จ่าย ดังกล่าวในทางปฏิบัติแล้วจากการสอบถามผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวนหนึ่ง พบว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ ได้รับรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งจากผู้สมัครฯ แล้ว เจ้าหน้าที่ไม่มีการตรวจสอบ ข้อความในรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เลยว่าข้อความดังกล่าวเป็นความจริงหรือไม่อย่างไร เพียงแต่ต้องการขอให้ผู้สมัครฯ นำรายการค่าใช้จ่ายมายื่นต่อเจ้าหน้าที่เท่านั้น ก็เป็นการเพียงพอ แล้ว นอกจากนี้ในรายการค่าใช้จ่ายเองไม่มีแบบฟอร์มที่จะทำให้ผู้สมัครฯ สามารถกรอกให้เป็น ระเบียบตามความเป็นจริงได้ บางรายการผู้สมัครฯ ก็สามารถตั้งได้ว่ามีคนมาบริจาคให้ ทำให้ลดค่าใช้จ่ายในรายการลงไปได้มาก รวมทั้งถ้าเป็นกรณีที่ไม่เลือกตั้งนั้นสามารถที่ สมาชิกผู้แทนราษฎรได้มากกว่า 1 คน การทำรายการค่าใช้จ่ายของผู้สมัครฯ ที่อยู่พรรคเดียวกัน สามารถทำรวมกันไปได้ และค่าใช้จ่ายจะเฉลี่ยกันไปเป็นจำนวนเท่ากัน ซึ่งทำให้ผู้สมัครฯ คนใดที่ใช้เงิน เกินกว่ากฎหมายที่กำหนด โดยอาจจะ เป็นผู้สมัครที่เป็นตัวหลักในทีม ส่วนผู้สมัครฯ ที่เหลือเป็นตัวประกอบสามารถที่จะหลบเลี่ยงการลงรายการค่าใช้จ่ายได้ เป็นต้น ดังนั้น การยื่นรายการค่าใช้จ่ายต่อทางราชการก็เท่ากันไม่เป็นผล เท่าใดเลย

ตัวอย่าง รายการค่าใช้จ่ายของผู้สมัครฯ ในกรุงเทพมหานคร

รายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร เขต 2

ของพรรคประชาธิปัตย์

(นายมารุต บุณนาค นายไพรัช จิตประไพ และนายทรงพล เกียรติอภิวัดน์)

ในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531

1. ค่าใช้จ่ายด้านการประชาสัมพันธ์

1.1 แผ่นป้ายไม้และคัทเอาท์

ขนาด 2 คูณ 3 ฟุต จำนวน 2,500 แผ่น ๆ ละ 80.-

ขนาด 4 คูณ 6 ฟุต " 200 แผ่น ๆ ละ 250.-

ขนาด: 12 คูณ 16 ฟุต " 5 ชุด ๆ ละ 3,000.-

1.2 สิ่งพิมพ์ต่าง

โปสเตอร์ปิด 10,000 ชุด ๆ ละ 3.-

แผ่นพับภาษาไทย-จีน 150,000 ชุด ๆ ละ 50.-

การ์ดเล็ก 300,000 ชุด ๆ ละ 30.-

สติ๊กเกอร์ 20,000 ชุด ๆ ละ 2.-

1.3 สื่อชนิดอื่น ๆ

สปรอยโฆษณาเคลื่อนที่ (สปอตพูด, สปอตเพลง)

เสื่อหาเสียง ตัวละ 35.-

- รวมเป็นเงินประมาณ 600,000 .-

2. ค่าเช่าสำนักงาน ค่าเช่ารถปิคอัพ และวัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ค่าเช่าสำนักงาน (รวมค่าโทรศัพท์ 2 เครื่อง ไฟฟ้า น้ำประปา)

เดือนละ 25,000.- รวม 2 เดือน

ค่าเช่ารถปิคอัพ (รวมน้ำมันและคนขับ) 8 คัน ๆ ละ 600.-/วัน

รวม 45 วัน

3. ค่าเครื่องเขียน ของใช้ในสำนักงาน ค่าอาหาร-เครื่องดื่มและเบ็ดเตล็ด

ค่าอาหาร-เครื่องดื่ม วันละประมาณ 500 บาท รวม 60 วัน

- รายการที่ 2 และ 3 รวมเป็นเงินประมาณ 220,000 บาท

4. ค่าจ้างแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

ค่าจ้างเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์เลือกตั้งฯ 10 คน ๆ ละ 100.-/วัน

รวม 60 วัน

ค่าจ้างอาสาสมัครแจกใบปลิว 20 คน ๆ ละ 100.-/วัน

รวม 45 วัน

ค่าจ้างอาสาสมัครติดโปสเตอร์ แผ่นป้ายไม้ 10 คน ๆ ละ 200.-/วัน

รวม 15 วัน

ค่าจ้างนักศึกษา เก็บข้อมูลสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้ง

2 ครั้ง ๆ ละ 2 วัน ใช้นักศึกษาวันละ 30 คน ๆ ละ 150.-/วัน

- รวมเป็นเงินประมาณ 185,000 บาท

รวมเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 1,005,000 บาท

หมายเหตุ ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531

เปิดศูนย์อำนวยความสะดวกเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2531

ถึงวันเลือกตั้ง 24 กรกฎาคม 2531 รวม 60 วัน

ที่มา นายมารุต บุณนาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร เขต 2

นอกจากนี้ในการยื่นรายการค่าใช้จ่ายต่ำกว่าที่ใช้จ่ายไปจริง และ
เกินวงเงินที่กฎหมายกำหนด ยังไม่เคยพบว่าทางราชการสามารถนำตัวผู้สมัครที่กระทำผิดตาม
พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาลงโทษได้ ทั้ง ๆ ที่ผู้สมัคร
รับเลือกตั้งส่วนมากร้อยละ 75 ให้ความเห็นว่าผู้สมัครมักทำบัญชีค่าใช้จ่ายเพื่อการเลือกตั้งไม่ตรง
กับความเป็นจริง⁵ ทั้งนี้ เพราะในทางคดีความแห่งนั้นการบรรยายฟ้องร้องว่าผู้สมัครใช้จ่าย
เงินเกินไปในกิจการอย่างใด เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องเข้าใจว่าเงินจำนวนที่เกินนั้นเป็นค่าใช้จ่ายใน
กิจการใด และเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือไม่ เป็นการยากลำบาก ซึ่งคดีบรรยายฟ้องไม่ชัดเจน

⁵ถาวร เกียรติทับทิว และคณะ, "รายงานการวิจัยเรื่อง ปัญหากฎหมายเลือกตั้งของเขต
เลือกตั้งในจังหวัดสงขลา," รัฐศาสตร์ 6 (มิถุนายน 2530): 2-43.

เช่นนี้ คำฟ้องนั้นอาจ เป็นฟ้อง เคลือบคลุม ไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 72⁶ และ เมื่อเป็นคำฟ้องที่เคลือบคลุมแล้ว ศาลก็มีอำนาจหยิบยกขึ้นวินิจฉัยยกฟ้องไม่รับพิจารณาได้เอง โดยไม่ต้องมีฝ่ายใดร้องขอ เพราะปัญหาข้อกฎหมายอื่น เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของ ประชาชน⁷ ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรการที่จะควบคุมผู้สมัครให้ยื่นรายการค่าใช้จ่ายตาม ความเป็นจริงตามกฎหมาย เป็น เรื่องที่ปฏิบัติได้ยากยิ่ง

สำหรับกรณีที่ผู้สมัครฯ ยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดย ไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินกิตติหรือมีหลักฐานการจ่ายเงินไม่ครบถ้วนกิตติ โดยเฉพาะกรณีที่เกิด วงเงินที่กำหนด จะถือได้หรือไม่ว่าผู้ยื่นรายการค่าใช้จ่ายอื่น เป็นเท็จตามพระราชบัญญัติการ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 34 กรณีดังกล่าวศาลฎีกา ได้ตัดสินเป็นบรรทัด ฐานว่า การยื่นรายการค่าใช้จ่ายเป็นเท็จที่จะต้องรับโทษตามกฎหมายนั้น หมายถึงการยื่น รายการค่าใช้จ่ายที่ไม่ตรงกับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ผู้สมัครฯ ได้จ่ายไปจริง การที่ ผู้สมัครฯ ไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามรายการที่ยื่นไว้ให้ครบถ้วน เป็นการยื่นที่บกพร่อง หรือไม่สมบูรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งไม่มีบทกำหนดไว้⁸ เมื่อพิสูจน์ไม่ได้ว่าผู้สมัคร ยื่นรายการค่าใช้จ่าย เป็นเท็จแล้ว ศาลย่อมยกฟ้องผู้สมัครฯ ไป⁹ ดังนั้นข้อกำหนดในเรื่องควบคุม ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครฯ ที่บังคับให้ยื่นรายการค่าใช้จ่ายถึงไม่อาจควบคุมผู้สมัครฯ ให้ยื่นรายการ ถูกต้องตามความเป็นจริงได้ เพราะผู้สมัครฯ มีข้ออ้างที่จะยื่นโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินหรือมี หลักฐานแต่ไม่ครบถ้วน เพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุมของเจ้าหน้าที่โดยไม่ต้องรับโทษแต่อย่างใด

ส่วนในต่างประเทศก็ได้มีการกำหนดให้ผู้สมัครยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายใน การหาเสียงเลือกตั้ง เช่นเดียวกับของประเทศไทย เช่น

⁶ คำฟ้องต้องแสดงโดยชัดแจ้งซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และค่าขอบังคับทั้งข้ออ้าง ที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา เช่นว่านั้น" โปรดดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2964/2522 ประกอบ .

⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2735/2522 ประกอบ .

⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3436/2526 .

⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3107/2523 .

ประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดว่า ภายใน 30 วัน หลังจากประกาศผลการเลือกตั้งในเอกสารราชการ ตัวแทนของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนจะต้องยื่นรายการค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งต่อเจ้าหน้าที่หากไม่ยื่นผู้ได้รับการเลือกตั้งนั้นไม่สิทธิเข้าประชุม และลงคะแนนเสียงในสภา จนกว่าจะได้ยื่นรายการและถ้าผู้นั้นฝ่าฝืนโดยการเข้าประชุมหรือลงคะแนนเสียงจะถูกปรับวันละ 500 เหรียญสิงคโปร์ตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่¹⁰

ส่วนประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้ผู้ที่รับผิดชอบในการรับและจ่ายเงินจะต้องยื่นรายการเกี่ยวกับการบริจาค หรือการรับและจ่ายเงินอื่น ๆ ในการทำงานเสี่ยง พร้อมทั้งใบเสร็จรับเงินและหลักฐานการจ่ายเงินต่อคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง¹¹

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายบังคับให้ผู้สมัครฯ ซึ่งตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนต้องตั้งคณะกรรมการการเมืองเพื่อทำหน้าที่ในการหาเสียง โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องมีบัญชีไว้ในธนาคาร เงินที่รับมาต้องนำเข้าธนาคาร การจ่ายเงินต้องใช้เช็ค และต้องยื่นบัญชีต่อเจ้าหน้าที่ด้วย¹²

ประเทศอังกฤษกำหนดว่าตัวแทนของผู้สมัครฯ จะต้องยื่นรายการค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งต่อเจ้าหน้าที่ภายใน 35 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง¹³

3) การห้ามมิให้ผู้สมัครจงใจหรือชักนำอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นคุณโทษแก่ผู้สมัครอีกฝ่ายหนึ่ง

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 35 "... เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกา ให้

¹⁰ รายงานคณะกรรมการการปกครอง ของวุฒิสภา ประกอบการพิจารณาครั้งที่ 1/2530 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2530.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งใดจนถึงวันเลือกตั้ง ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจูงใจให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นให้งดเว้นมิให้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้

(1) จัดทำให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันจะคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมแก่ สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา หรือสถานสงเคราะห์อื่นใด

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพและการรื่นเริงต่าง ๆ

(4) ทำสิ่งอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประโยชน์ของบุคคล ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา หรือสถาบันอื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วมหรือไม่ก็ตาม

(5) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด"

ถ้าหากผู้สมัครผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 35 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี และปรับไม่เกิน 10,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี (มาตรา 84)

4) ห้ามมิให้ผู้สมัครจัดยานพาหนะนำผู้เลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 37 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้สมัครผู้ใดจัดยานพาหนะนำผู้เลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้ง เพื่อการเลือกตั้งหรือนำกลับไปจากที่เลือกตั้ง หรือจัดให้ผู้เลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้งหรือกลับจากที่เลือกตั้ง โดยไม่ต้องเสียค่าโดยสารยานพาหนะหรือค่าจ้างซึ่งต้องเสียตามปกติ หรือผู้ใดกระทำการ เช่นว่านั้น เพื่อประโยชน์แก่ผู้สมัครใด

ซึ่งถ้าหากผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (มาตรา 89)

5) ห้ามไม่ให้ผู้เลือกตั้งเรียกหรือรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ในการเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 66 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้เลือกตั้งผู้ใด เรียกหรือรับทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อจะลงคะแนนเลือกตั้งหรืองดเว้นไม่ลงคะแนนเลือกตั้งผู้ใด

ซึ่งถ้าหากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (มาตรา 89)

ซึ่งข้อกำหนดตามมาตรา 35, 37, และ 66 ดังกล่าวนี ในปัจจุบัน ไม่สามารถบังคับได้อย่างแท้จริง

การควบคุมค่าใช้จ่ายเพื่อการทำเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้เพียงอย่างเดียว ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ เป็นการควบคุมที่ไม่เด่นชัดเท่าที่ควร เพราะฝ่ายนิติบัญญัติเองไม่มีอำนาจชี้ขาดในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีผู้ร้องคัดค้านเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการทำเสียงเลือกตั้ง โดยตรง เพราะกฎหมายให้อำนาจเฉพาะศาลยุติธรรมเท่านั้น ซึ่งต่างกับฝ่ายนิติบัญญัติในต่างประเทศที่นอกจากจะมีอำนาจในการออกกฎหมายมาบังคับใช้แล้ว ยังมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งสมบูรณ์หรือไม่ เช่น ประเทศเบลเยียม ซึ่งใช้ระบบที่ให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาการคัดค้านการเลือกตั้ง กรณีที่มีผู้ร้องคัดค้านขึ้นมา อันเป็นอำนาจวินิจฉัยเด็ดขาด เหตุผลที่ใช้ระบบที่ให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจวินิจฉัยดังกล่าวนี้ เนื่องจากแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยไม่ต้องการให้อำนาจทั้งสามนี้ เข้ามามากกว่าซึ่งกันและกัน และเนื่องจากในขณะนั้นสภานิติบัญญัติพยายามที่จะเป็นอิสระจาก

พระมหากษัตริย์ สภานิติบัญญัติจึงเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาการคัดค้านการเลือกตั้งเสียเอง ความคิดที่จะให้สภานิติบัญญัติวินิจฉัยการคัดค้านการเลือกตั้งนี้ได้เริ่มมีในประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาจึงได้นำมาใช้ในประเทศฝรั่งเศส และประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้อาจใช้อีกกรณีหนึ่งคือ ให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจวินิจฉัยชั่วคราวว่าการเลือกตั้งสมบูรณ์หรือไม่ แต่ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งก็ส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง เพราะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นคนกลางย่อมที่จะไม่เข้ากับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด¹⁴

สำหรับประเทศไทยก็เคยมีกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งเกี่ยวกับการใช้เงินค่าใช้จ่ายเพื่อการทำเสียงเลือกตั้งเกินกว่าวงเงินที่กฎหมายกำหนดไว้ 350,000 บาท แต่ก็ไม่ใช่การวินิจฉัยโดยตรงนัก กล่าวคือ เมื่อเดือนตุลาคม 2531 พรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยการนำของนายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย ได้ร่วมกันลงชื่อยื่นต่อ นายบัญญัติ เกสรทอง ประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจนายสันติ ชัยวิรัตน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชัยภูมิ พรรคกิจสังคม โดยให้เหตุผลหลายประการ ซึ่งมีอยู่ประการหนึ่งกล่าวคือ นายสันติฯ กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งโดยใช้เงินเพื่อการทำเสียงเลือกตั้งเกินกว่าวงเงินที่กฎหมายกำหนดไว้ (พ.ร.บ. การเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2522 มาตรา 32) 350,000 บาท แต่ผลของการลงมติ ปรากฏว่านายสันติฯ ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการทำเสียงเลือกตั้งโดยตรงนักว่า นายสันติฯ ใช้เงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดจริงหรือไม่ แต่ส่วนใหญ่จะพิจารณาเหตุผลอื่น ๆ ของฝ่ายค้านมากกว่า

ข้อดีและข้อเสียของระบบการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการชี้ขาดกรณีที่มีผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้ง¹⁵

¹⁴ หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513) หน้า 518-519.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 519.

ข้อดี

การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งสมบูรณ์หรือไม่เป็นการวินิจฉัยโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้รู้เรื่องการเลือกตั้งดีที่สุด

ข้อเสีย

1. ฝ่ายข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ได้รับความคุ้มครอง เพราะการวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบ หรือไม่อยู่ที่เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร
2. สภาผู้แทนราษฎรอาจตัดสินใจตามอารมณ์ไม่ยกเหตุผลมาแสดงอย่างคำพิพากษาของศาล
3. การวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรมักจะไม่ลงรอยเดียวกัน เพราะไม่คำนึงถึงการวินิจฉัยที่เป็นบรรทัดฐานอย่างศาล ซึ่งพิพากษาคดีโดยคำนึงถึงบรรทัดฐานที่ศาลได้เคยวินิจฉัยมาแล้ว
4. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยไม่เที่ยงธรรม ก็นำความเสื่อมเสียมาให้แก่สภา
5. ความรู้สึกในทางศีลธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีน้อยกว่าผู้พิพากษา
6. การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยการคัดค้านการเลือกตั้ง ก็เท่ากับให้สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้ผิดเพี้ยนไปจากที่ ๆ กฎหมายบัญญัติไว้ได้

ข) ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการนำกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมาใช้บังคับ รวมทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งต่าง ๆ ของศาลด้วย ดังนั้นอำนาจในการควบคุมค่าใช้จ่ายเพื่อการทำเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายบริหารจึงเป็นไปในลักษณะของการนำกฎหมายที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเพื่อการทำเสียงเลือกตั้ง ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาแล้ว มาบังคับใช้ให้เกิดผลตามกฎหมาย ฝ่ายบริหารนั้นได้แก่รัฐบาลโดยมีข้าราชการประจำรับไปปฏิบัติอีกทอดหนึ่ง

แต่เนื่องจากการเลือกตั้งในประเทศไทยปัจจุบัน ผู้สมัครฯ ส่วนใหญ่จะใช้ระบบการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแบบระบบหัวคะแนน ซึ่งหัวคะแนน เป็นบุคคลสำคัญที่สุดจะทำให้

ผู้สมัครฯ ได้คะแนนเสียงจากผู้ไปออกเสียงเลือกตั้ง จนสามารถชนะการเลือกตั้ง เป็นผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากหวัคคะแนนส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือผู้นำในระดับชุมชนต่าง ๆ และเป็นที่รักใคร่นับถือของประชาชน หวัคคะแนนลักษณะดังกล่าวนี้อาจหมายถึงกลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มผู้นำท้องถิ่น กลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่น ฯลฯ โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการประจำ จะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลและอำนาจอย่างสูงในท้องถิ่น และมีส่วนเชื่อมโยงไปถึงหวัคคะแนนอื่น ๆ ข้าราชการเหล่านั้นนอกจากจะมีส่วนเกี่ยวกูด้านคะแนนเสียงจากประชาชนโดยทั่วไปแล้ว ยังอาจให้ความช่วยเหลือผู้สมัครฯ ในด้านกลวิธีการได้คะแนนเสียงแบบผิดกฎหมายอีกด้วย ข้าราชการเหล่านี้อาจได้แก่ ข้าราชการฝ่ายปกครอง ตำรวจ ทหาร สาธารณสุข ครู เป็นต้น จากการที่ข้าราชการไปเป็นหวัคคะแนนให้กับบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงฯ เช่น การใช้เงินค่าใช้จ่ายเกินกว่าวงเงินที่กฎหมายกำหนด การซื้อเสียง การนำยานพาหนะ ไปรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังสถานที่เลือกตั้ง ฯลฯ ข้าราชการเหล่านี้โดยเฉพาะข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจต่างไม่ให้ความสนใจและไม่ดำเนินการจับกุม แต่ถ้าเป็นการกระทำของผู้สมัครฯ ที่ไม่ใช่พรรคพวกของตนก็กลั่นแกล้งดำเนินการจับกุม บางครั้งข้าราชการในเครื่องแบบบางคนยังช่วยผู้สมัครฯ แจกเงินแก่ชาวบ้านด้วยซ้ำไป

นอกจากนี้ก็มีกรณีที่ผู้สมัครฯ บางคนมักจะมีภูมิหลังเป็นข้าราชการ เช่น อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด อดีตปลัดจังหวัด ฯลฯ ทำให้ข้าราชการในพื้นที่ ซึ่งเคยเป็นผู้ได้บังคับบัญชาจะให้ความช่วยเหลือและเกรงใจไม่กล้าดำเนินการจับกุม เมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งเกิดขึ้น หรือบางคนก็ลาออกจากราชการมาช่วยผู้สมัครฯ หาเสียง เช่น กำนันจำนวน 2 คน ในเขต อ. ไคส่าโรง และ อ. ชัยบาดาล จ. ลพบุรี ได้ลาออกจากกำนันเพื่อมาเป็นหวัคคะแนนให้แก่ นายเชาว์ศน์ สุดลาภา ผู้สมัครฯ พรรคราษฎร ซึ่งมีอดีตเป็นผวจ. ลพบุรี เป็นต้น¹⁶

หรือ พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล และมีสมาชิกของพรรคดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการ สามารถใช้อิทธิพลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในการสร้าง

¹⁶ ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในจังหวัดลพบุรี.

ความได้เปรียบในการหาเสียงให้กับลูกพรรคของตนที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นอย่างมาก เพราะโดยตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้วนักการเมืองดังกล่าวเป็นเสมือน "เจ้านาย" ของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ซึ่งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นผู้ที่สามารถทำให้เกิดผลประโยชน์ในการเลือกตั้งให้กับผู้สมัครฯ ของพรรคคนใดหรือมีการพยายามใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีโยกย้ายข้าราชการบางคนมาประจำในเขตเลือกตั้งของคน เพื่อให้การช่วยงานเลือกตั้งของคนอีกด้วย ทำให้ข้าราชการเหล่านี้เกิดความเกรงกลัวไม่กล้าปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง

ถึงแม้ว่าในการเลือกตั้งแต่ละครั้งรัฐบาลจะกำหนดนโยบายให้ข้าราชการปฏิบัติ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม เช่น การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2531 พล. อ. ประจวบ สุนทรางกูร รมว. กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศนโยบายดำเนินการเลือกตั้งไว้ 4 ประการ คือ

1. ให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม
2. ป้องกันการใช้จ่ายเงิน เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดและการซื้อเสียง
3. ตั้งเป้าหมายว่าจะให้ผู้สิทธิเลือกตั้งเกิน 50%

และกระทรวงมหาดไทย แจ้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของ ข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499 ให้จังหวัดและอำเภอทราบ และถือปฏิบัติ ความในประกาศดังกล่าวมีว่า

"ข้าราชการพลเรือนที่นิยมหรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใด ๆ ที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะไปประชุมของพรรคการเมืองนั้นเป็นการส่วนตัวก็ได้ แต่ทางที่เกี่ยวกับประชาชนและในหน้าที่ราชการกระทำตน เป็นกลางปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง และไม่กระทำการให้เป็นการฝ่าฝืนวินัยที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่กระทำการฝ่าฝืนจากข้อห้ามดังต่อไปนี้

1. ไม่ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองใด ๆ เว้นแต่ผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯ ประเภท 3 หรือข้าราชการการเมือง

2. ไม่ใช่สถานที่ราชการในกิจการทางการเมือง
3. ไม่วิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลให้ปรากฏแก่ประชาชน
4. ไม่แต่ง เครื่องแบบราชการไปร่วมประชุมพรรคการเมือง หรือไปร่วมประชุมในสาธารณสถานใด ๆ ที่ประชุมที่มีลักษณะทางการเมือง
5. ไม่ประดับ เครื่องหมายของพรรคการเมืองในเวลาสวม เครื่องแบบราชการหรือในเวลาราชการหรือในสถานที่ราชการ
6. ไม่แต่ง เครื่องแบบของพรรคการเมือง เข้าไปในสถานที่ราชการ
7. ไม่บังคับให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือประชาชน เป็นสมาชิกในพรรคการเมืองและไม่กระทำการที่ให้คุณให้โทษ เพราะเหตุที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือประชาชนนิยมพรรคการเมืองใดที่ดั่งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย
8. ไม่ทำการขอร้องให้บุคคลใดอุทิศเงินหรือทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง
9. ไม่โฆษณาหาเสียง เพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมืองหรือแสดงการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองใด ๆ อย่างเปิดเผยในที่ประชุมพรรคการเมืองและในที่ปรากฏแก่ประชาชน หรือเขียนจดหมายหรือบทความหรือพิมพ์หนังสือหรือใบปลิวจำหน่าย แจกแก่ประชาชน อันมีข้อความที่มีลักษณะทางการเมือง
10. ไม่ปฏิบัติหน้าที่แทรกแซงในทางการเมืองหรือใช้การเมืองเป็นเครื่องมือเพื่อกระทำกิจการต่าง ๆ อาทิ รุ่ง เต้นติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมือง เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติ เสนอสภาหรือตั้งกระทู้ถามรัฐบาล
11. ในระยะเวลาที่มีการสมัครรับ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่แสดงออกโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะ เป็นการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนผู้สมัครรับ เลือกตั้ง และไม่กีดกัน ต่ำหนิติเตียน ทัณฑ์ม หรือให้ร้ายผู้สมัครรับ เลือกตั้ง

รวมทั้งกฎหมาย เลือกตั้ง ได้มีบทบัญญัติอื่น เป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำผิดหรือกระทำทุจริต เลือกตั้งซึ่ง เกี่ยวข้องกับข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ เลือกตั้งไว้หลายประการ ดังนี้

(1) ห้ามมิให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา เทศมนตรี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสุขาภิบาล หรือกรรมการสภาตำบล ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นคุณหรือ เป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด¹⁷

(2) ห้ามมิให้เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการ เลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนน หรือเจ้าหน้าที่คะแนนผู้ใดจงใจนับบัตร เลือกตั้งหรือคะแนนในการ เลือกตั้งให้ผิดไปจากความจริง หรือรวมคะแนนให้ผิดไปหรือกระทำด้วยประการใดโดยมิได้มีอำนาจกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ให้บัตร เลือกตั้งชำรุดหรือเสียหายหรือให้เป็นบัตรเสีย หรือกระทำด้วยประการใดแก่บัตรเสีย เพื่อให้ เป็นบัตรที่ใช้ได้หรืออ่านบัตร เลือกตั้งให้ผิดไปจากความจริงหรือทำรายงานการ เลือกตั้งไม่ตรงความจริง¹⁸

(3) ห้ามมิให้เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการ เลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนน หรือเจ้าหน้าที่คะแนนผู้ใดจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือกระทำการอันใด เพื่อขัดขวางมิให้ การเป็นไปตามกฎหมาย กฎกระทรวง หรือคำสั่งของศาลอัน เกี่ยวกับการ เลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ¹⁹

นอกจากนี้ตามกฎหมาย เลือกตั้งก็ได้บัญญัติความผิด เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดทุจริตในการ เลือกตั้งอีกหลายประการ เช่น ห้ามมิให้ผู้เลือกตั้งผู้ใด เรียกหรือ

¹⁷ พระราชบัญญัติการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 15.

¹⁸ พระราชบัญญัติการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 51.

¹⁹ พระราชบัญญัติการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 52.

รับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อจะลงคะแนนเลือกตั้งหรือคว่ำ
ไปลงคะแนนเลือกตั้งผู้ใด ห้ามมิให้ผู้ใดเปิด ทำลาย ทำให้เสีย ทำให้เปลี่ยนแปลงหรือทำให้
ไร้ประโยชน์ หรือลักพาไปซึ่งหีบบัตรเลือกตั้ง ตั้งแต่เวลาที่ได้เปิดและเปิดหีบบัตรเลือกตั้งไว้
เพื่อการลงคะแนน หรือภายหลังเวลาที่ได้เปิดหีบบัตรเลือกตั้งนั้น เพื่อรักษาไว้เมื่อการเลือกตั้ง
ได้เสร็จสิ้นแล้ว เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของไทยใน
การป้องกันการทุจริตเลือกตั้งมีบทบัญญัติอื่น เป็นทั้งลักษณะความผิดทั่วไป ความผิดเกี่ยวกับ
ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และความผิดเกี่ยวกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งอย่าง
ชัดเจน อย่างไรก็ตามในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนทุกครั้งที่ผ่านมา มักปรากฏว่ามีเจ้า
เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้ถูกฟ้อง
และถูกร้องเรียน เป็นจำนวนมากว่าได้กระทำความผิดพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร ทั้งโดยเจตนาหรือได้กระทำความผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ แม้ในการเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ก็ปรากฏมีรายการกระทำความผิดเกี่ยวกับการ
เลือกตั้งหลายราย²⁰ เช่น

- (1) มีผู้กระทำความผิดตามมาตรา 12 โดยทำการโฆษณาอันเป็นคุณ
หรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง 9 ราย ผู้ต้องหา 11 คน
- (2) มีผู้กระทำความผิดตามมาตรา 13 โดยขาย จำหน่าย จ่ายแจก
หรือจัดเลี้ยงสุราทุกชนิดในเขตเลือกตั้ง
- (3) มีผู้กระทำความผิดตามมาตรา 35 (1) โดยจัดทำให้ เสนอให้
หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินให้แก่ผู้ใด จำนวน 1 ราย
ผู้ต้องหา 1 คน

²⁰ ฝ่ายพัฒนาการเมืองการปกครอง สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย :
รายงานผลการศึกษาวิจัย (เบื้องต้น) เรื่องการซื้อเสียงเลือกตั้งที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคง
ของชาติ: บทสำรวจเอกสาร, 2531, หน้า 69-70.

(4) มีผู้กระทำความผิดตามมาตรา 66 โดยเรียกหรือรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อจะลงคะแนน เลือกตั้งหรืองดเว้นไม่ลงคะแนน เลือกตั้งผู้ใดจำนวน 1 ราย ผู้ต้องหา 1 คน

(5) เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง (กำนัน) ของอำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี จำนวน 1 คน ได้ชี้แนะผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งและกระทำการที่เป็นคุณแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางรายโดยแย่งบัตรเลือกตั้งจากผู้สมัครมาใช้สิทธิเลือกตั้ง และทำเครื่องหมายโดยพลการ ส่วนในการเลือกตั้งครั้งหลังสุดเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 ก็ได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่อยู่เสมอ เช่นเดียวกัน

ดังนั้นถ้าจะให้การเลือกตั้ง เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมไม่มีการละเมิดกฎหมาย ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลให้การเลือกตั้ง เป็นถูกต้องตามกฎหมายจะต้องทำการสอดส่องดูแลอย่างจริงจัง ไม่ยอมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของใคร รวมทั้งต้องบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ปัจจุบันก็ได้มีตัวอย่างของข้าราชการในท้องถิ่นบางคนได้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างจริงจังในการเลือกตั้งเมื่อปี 2531 แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น เช่น ใน จ. ยโสธร ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งทีมงาน เฉพาะกิจขึ้นมาชุดหนึ่งมีหน้าที่ติดตามการเคลื่อนไหวของผู้สมัครฯ แต่ละคนในแต่ละพรรคการเมืองว่ามีกระทำการที่ผิดกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งคอยติดตามสอดส่องข้าราชการที่ไม่วางตัวเป็นกลางซึ่งจะมีอยู่ทุกอำเภอ หากพบว่าย่างแสดงพฤติกรรมอัน เป็นการขัดต่อกฎหมายแล้วจะ เรียกมาสอบสวนและ เอาผิดทางวินัยต่อไป²⁴ หรือใน จ. อุดรธานี นายอำเภอบางปะหัน ได้เรียกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาประชุมปรึกษาหารือต่อหน้าพระบรมฉายาลักษณ์ ธงชาติ และพระพุทธรูป เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจในการวางตัวเป็นกลางในการเลือกตั้ง จะไม่รับเงินของผู้สมัครฯ บางคนก็ไปแจกจ่ายให้กับราษฎรอัน เป็นตัวอย่างที่ไม่ดีและผิดกฎหมาย²² หรือใน จ. มหาสารคาม ทางอำเภอบรบือ ได้จัด

²¹ "ศูนย์ข่าวเลือกตั้งมติชน," มติชน วันที่ 5 กรกฎาคม 2531, หน้าพิเศษ 3.

²² "ศูนย์ข่าวเลือกตั้งมติชน," มติชน วันที่ 5 มิถุนายน 2531, หน้าพิเศษ 2.

ตั้งหน่วยลับ เฉพาะกิจขึ้นทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม และกำหนดสถานที่เก็บบัตรประจำตัวประชาชน โดยมีคณะกรรมการเก็บรักษา ถ้าผู้ใดจะออกจากหมู่บ้านจะมารับบัตรนำออกไป แต่เมื่อกลับเข้ามาหมู่บ้านจะต้องนำบัตรมาเก็บไว้ที่เดิม เพื่อป้องกันการซื้อบัตรประจำตัวประชาชนซึ่งเกิดขึ้น เสมอในฤดูกาลเลือกตั้ง เป็นต้น²³

อย่างไรก็ตามแม้กลไกของฝ่ายบริหารดังกล่าวมาข้างต้นจะเป็นเรื่องของ การควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต แต่ก็อาจมีผลตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในเรื่องดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ป้องกันการซื้อเสียงและรณรงค์ให้มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมากเท่านั้น ซึ่งอันที่จริง เฉพาะในส่วน เหล่านี้ยังไม่อาจสนองตอบได้เต็มที่นัก แม้จะได้ผลดีในบางท้องที่หรือบางเขตเลือกตั้งก็ตาม แต่ในส่วนของนโยบายป้องกันการใช้เงิน เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ พ.ศ. 2531) ก็ยังไม่ปรากฏมาตรการใดที่จะถือว่าเป็นการป้องกันโดยตรง เพราะดังได้กล่าวแล้วว่าในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งในการเลือกตั้งแต่ละครั้งมีผู้สมัครเป็นเรือนพัน (ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ พ.ศ. 2531 มีผู้สมัคร 3,612 คน) และกำลังของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ใช้ไปในการป้องกันเหตุร้ายและเตรียมการเลือกตั้งมากกว่าจะมาจับผิดผู้สมัครฯ บทบาทของฝ่ายบริหารในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องของการทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้วมากกว่า กล่าวคือ ระบายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามผู้สมัครได้ยื่นภายในกำหนด 3 เดือนหลังจากวันประกาศผลเลือกตั้งและติดตามทวงถาม หรือดำเนินการฟ้องร้องเมื่อปรากฏว่าผู้ใดไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายดังกล่าว

อนึ่ง มาตรา 34 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรักษารายการค่าใช้จ่าย และหลักฐานต่าง ๆ ไว้มีกำหนด 6 เดือน นับแต่วันที่ประกาศผลเลือกตั้ง แต่ถ้ามีการคัดค้านการเลือกตั้งใดว่าผู้สมัครใช้เงิน เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเก็บรักษารายการค่าใช้จ่ายและหลักฐานไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด หน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดอีกกรณีหนึ่งคือ เมื่อผู้สมัครหรือพรรคการเมืองขอตรวจสอบหรือสำเนารายการ

²³ "ศูนย์ข่าวเลือกตั้งมติชน," มติชน วันที่ 1 มิถุนายน 2531, หน้าพิเศษ 3.

ค่าใช้จ่าย ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องยินยอมและอำนวยความสะดวกให้โดยรับคำร้อง เป็นหนังสือจากผู้นั้นและกำหนดให้ผู้นั้น เสียธรรมเนียม ตามระเบียบของทางราชการ

เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรา 34 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มิได้ให้อำนาจรัฐที่จะตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่ เช่น ใช้จ่ายเพื่อการนั้นจริงหรือไม่ ค่าใช้จ่ายมีจำนวนเท่านั้นจริงหรือไม่ และมีค่าใช้จ่ายอันใดที่ไม่ได้ลงรายการหรือไม่ มาตรา 34 วรรคท้ายบัญญัติแต่เพียงว่า "การขอตรวจสอบและขอสำเนารายการค่าใช้จ่าย จะกระทำได้ แต่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง..." ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งในกรณีนี้คือผู้ว่าราชการจังหวัดและรวมถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ตาม มาตรา 34 วรรค 2 เท่านั้น คือ "รักษารายการค่าใช้จ่ายและหลักฐานตามวรรค 1 มีกำหนด 6 เดือนนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง" เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ผู้ที่จะคัดค้านรายการค่าใช้จ่ายว่าเป็นไปโดยมิชอบหรือเป็นเท็จ จึงต้องการคัดค้านการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ มาตรา 78 ก็ได้กำหนดว่าได้แต่เฉพาะ "ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น" เมื่อมีการคัดค้านแล้วถ้าศาลเห็นว่าไม่ถูกต้องก็อาจสั่งการตาม มาตรา 79 เช่น ให้มีการเลือกตั้งใหม่ทั้งเขต เลือกตั้งหรือ เฉพาะการเลือกตั้งแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกคัดค้านหรือในที่สุดเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบ เช่น ใช้จ่ายสูงจนเป็นการทุจริตในการเลือกตั้งแต่ไม่มีเหตุอันควรให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก็อาจสั่งยกคำร้องคัดค้านเสียก็ได้ ในทำนองที่ว่าแม้การเลือกตั้งมิชอบแต่ไม่จำเป็นต้องเลือกตั้งใหม่ ซึ่งจะเป็นได้ว่ารัฐโดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออัยการย่อมไม่มีส่วนได้เสียที่จะไปตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายเพื่อร้องคัดค้านการเลือกตั้ง อำนาจของรัฐจึงเป็นเพียงเรื่องของการป้องกัน และถ้าจะมีส่วนของการปราบปรามอยู่บ้างก็เพียงว่า เมื่อผู้สมัครผู้ใดไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายภายในกำหนดหรือยื่นรายการค่าใช้จ่ายแล้ว และรัฐเชื่อว่าเป็นความเท็จ มาตรา 87 ก็ให้ดำเนินการฟ้องร้องเป็นความผิดอาญาต่อผู้สมัครผู้นั้นได้ อันเป็นมาตรการแตกต่างหากจากการคัดค้านการเลือกตั้ง โดยผู้กระทำผิดต้องวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี

ในกรณีเช่นนี้ มาตรา 87 อาจนำมาใช้เพื่อฟ้องผู้กระทำผิดเป็นคดีอาญาได้หลังจากที่ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ได้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งตาม มาตรา 78 จนศาลมีคำสั่งว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบ

ในทางปฏิบัติ เนื่องจากรัฐมีข้อจำกัดหลายประการดังกล่าว เช่น ให้เจ้าหน้าที่เพื่อการรักษาความสงบ เรียบร้อยในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งและการเตรียมการเลือกตั้งมากกว่า เพื่อการจับผิดผู้สมัครในเรื่องของการใช้จ่าย การที่จะหวังให้กระบวนการควบคุมโดยรัฐผ่านฝ่ายบริหาร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึง เป็นไปได้ยาก จนแม้ในที่สุดเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วการที่จะให้ฝ่ายบริหาร เข้ามาช่วยตรวจสอบก็มีทั้งข้อจำกัดทางกฎหมายและข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ย่อม เป็นไปไม่ได้ที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายของผู้สมัครหลายพันคนที่ยื่นมา ครั้นจะนำออกแสดงต่อสาธารณชนก็เป็นไปไม่ได้เพราะติดขัดในด้านกฎหมาย และอาจเกิดผลวุ่นวายในทางปฏิบัติ ทนทางที่รัฐจะทำได้ก็ คงเป็นเพียงการตรวจสอบ ว่าผู้ใดยังไม่ได้ยื่นรายการ ก็จะได้จัดการทวงถามหรือทำเป็น การฟ้องร้อง แต่ถ้าจะถึงขั้นที่จะให้ฟ้องร้องว่ารายการค่าใช้จ่ายเป็นความเท็จนั้น เมื่อการตรวจสอบ เป็นไปได้อย่างเสียแล้วว่าเป็นเท็จหรือไม่การฟ้องร้องก็เป็นไปไม่ได้โดยอัตโนมัติ ยิ่งในกรณีที่ผู้สมัครผู้นั้นหรือพรรคการเมืองของผู้นั้นได้จัดตั้งรัฐบาลก็ยิ่งก่อให้เกิดความอึดอัด อีเหลือ หรืออาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติหรือผ่อนปรนได้ง่าย ผู้เขียนจึงเห็นว่าเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ออกกฎหมายมาแล้ว การที่จะหวังผลให้ฝ่ายบริหารบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายให้ได้ผล บริบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ย่อม เป็นไปได้อย่างยาก นอกจากนี้ยังอาจมีผลที่กระทบตามมา ที่จะทำให้ฝ่ายบริหารอาจต้องระมัดระวังในการใช้กฎหมายเรื่องนี้ยิ่งขึ้น กล่าวคือ ความผิดฐานไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายหรือรายการอื่นเป็นเท็จ ในความรู้สึกของคนทั่วไปอาจเห็นว่าไม่ใช้ความผิดร้ายแรงไม่น่าจะถือว่าเป็นอาชญากรรม ซึ่งต้องรับโทษจำคุก หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือทำให้ผู้นั้นขาดจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะ เรื่องนี้เป็น เรื่องความผิดทางเทคนิค ในทางกฎหมาย (Mala Prohibita) จึงอาจมีผู้เห็นว่าไม่ใช่ความผิดทางศีลธรรม ยิ่งสำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับวงเงินที่กฎหมายกำหนด ก็ยิ่งเห็นว่าการลงโทษเป็น เรื่องเหลวไหล (Absurd) สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาจไม่ได้ผล

ค) ฝ่ายตุลาการ

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 169 อำนาจในการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีเป็นอำนาจของศาล โดยปกติแล้วเห็นกันว่าคำว่า "อรรถคดี" มีความหมายคล้าย ๆ กับในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ "Case and Controversy" กล่าวคือ หมายถึงคดีแห่งและ คดีอาญา ส่วนปัญหาอื่น ๆ เช่น คดีปกครอง คดีเกี่ยวเนื่องด้วยการเลือกตั้ง หรือคำวินิจฉัย ว่ากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีผู้เห็นว่าไม่ใช่ อรรถคดี จึงไม่ใช่ อำนาจของศาล เฉพาะ เจาะจง เว้นแต่จะมีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลด้วย แต่อาจจะนำปัญหาเหล่านี้ ไปให้องค์กรอื่นมีอำนาจวินิจฉัยก็ได้ ในบางประเทศก็ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นผู้วินิจฉัย คดีบางประเภท เช่น คดีปกครองก็มอบให้ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย แต่ตาม กฎหมายเลือกตั้งของไทยในส่วนที่เกี่ยวกับคดีเลือกตั้งนั้นก็ให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม และ บางเรื่องก็ให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ชี้ขาดในเบื้องต้นได้ การให้ศาล เข้ามามีส่วนชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหา ในการเลือกตั้งมีอาทิเช่น ประเด็นว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ (มาตรา 26) การนับคะแนนเลือกตั้งถูกต้องหรือไม่ (มาตรา 51) การปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงานดำเนินการเลือกตั้งถูกต้องหรือไม่ (มาตรา 78) แม้แต่ปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายใน การหาเสียงเลือกตั้ง เช่น เกินวงเงินที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หรือการดำเนินคดีเพื่อลงโทษ ผู้สมัครที่ไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่าย หรือยื่นรายการที่เป็นเท็จก็อยู่ในอำนาจของศาลเช่นกัน โดยไม่เกี่ยวกับอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญ การที่กฎหมายเลือกตั้งให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจ ชี้ขาดเหล่านี้มีผลคือ

1. ศาลวินิจฉัยตามหลักกฎหมายโดยเคร่งครัด และไม่วินิจฉัยโดยอาศัย เหตุผลในทางการเมือง
2. ศาลยอมวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานเป็นอันเดียวกัน ย่อมทำให้กฎหมาย ในเรื่องนี้มั่นคง

แต่ก็มีข้อเสีย คือ

1. ในหลายประเทศถือว่า ไม่ใช่หน้าที่ของศาลยุติธรรมที่จะวินิจฉัย เรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง
2. การยอมให้ศาลยุติธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้งของพรรค การเมือง ก็อาจทำให้ศาลยุติธรรมถูกวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลผู้ไม่พึงพอใจในคำพิพากษาของ ศาล ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงของศาลยุติธรรม

3. ผู้พิพากษาอาจขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทำให้ไม่ค่อยรู้จักวิธีต่าง ๆ ที่ผู้สมัครฯ ต่างนำมาใช้กัน

อย่างไรก็ตามจากการที่ประเทศไทยใช้ระบบศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย เพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดความยุติธรรมได้พอสมควร เพราะศาลเป็นคนกลางย่อมไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องบางประการ กล่าวคือ ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมในประเทศไทยยังมีความล่าช้าตั้งแต่การเริ่มฟ้องร้อง ตลอดจนกระบวนการพิจารณา ทำให้ผู้สมัครฯ ที่กระทำความผิดได้รับโทษหรือหลังจากที่ได้รับ การเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยิ่งอาจจะต้องมีการเลือกตั้งซ่อมแซมตำแหน่งที่ว่างลง อันเป็นการทำให้รัฐเสียค่าใช้จ่ายในการเตรียมการเลือกตั้งซ่อมสูง และไม่ทันเวลาที่จะเป็นคดีตัวอย่างสำหรับผู้สมัครฯ รายอื่น ๆ ในช่วงระยะเวลาของการหาเสียงเลือกตั้ง เช่น มีการฟ้องร้องผู้สมัครฯ รายหนึ่งว่ามีการใช้เงินซื้อคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง กว่าที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีเสร็จ ปรากฏว่าผู้สมัครฯ รายนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นต้น

ดังนั้นควรมีการแก้ไขกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของระบบศาลยุติธรรมไทย สำหรับการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเลือกตั้ง โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งให้มีความรวดเร็วมากขึ้น เพื่อจะได้เป็นคดีตัวอย่างแก่ผู้สมัครฯ รายอื่น ๆ ทำให้เกิดความเกรงกลัวและไม่กระทำการใด ๆ เป็นการผิดกฎหมาย

คำว่าศาลยุติธรรมในที่นี้ถ้าเป็นใน กรุงเทพมหานคร หมายถึงศาลแพ่ง และถ้าเป็นในต่างจังหวัด หมายถึงศาลจังหวัดที่เขตเลือกตั้งนั้นตั้งอยู่ และในกรณีเช่นนี้ มาตรา 79 ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เพื่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดแล้วแต่กรณีได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งแล้วให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า แล้วทำความเห็นส่งสำนวนไปยังศาลฎีกา เพื่อวินิจฉัยต่อไป กระบวนการพิจารณา วินิจฉัยดังกล่าวนี้ หมายถึง กระบวนการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยไม่เกี่ยวกับการลงโทษบุคคลใด จุดมุ่งหมายของคำร้องจึงเป็นเพียงคัดค้านการเลือกตั้ง และขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เท่านั้น แต่ถ้าหากเป็นการฟ้องเพื่อลงโทษเป็นคดีอาญาโดยไม่เกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้ง เช่นการที่พนักงานอัยการจะฟ้องว่าผู้สมัครฯ

ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เงินที่กฎหมายกำหนด หรือผู้สมัครฯ ไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายภายในกำหนดหรือยื่นแต่รายการค่าใช้จ่าย เป็นเท็จ เป็น เรื่องที่ต้องดำเนินคดีอาญาในศาลแขวง ศาลจังหวัดหรือศาลอาญาแล้วแต่กรณี (โปรดดูตารางที่ ๘)

ตารางที่ ๘

การเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายเลือกตั้ง

<u>รูปคดี</u>	การคัดค้านการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่	<u>รูปคดี</u>	การฟ้องคดีอาญาให้ลงโทษทางอาญาแก่ผู้สมัคร ที่ทำผิดกฎหมาย
<u>ผู้ร้อง</u>	ผู้เลือกตั้ง, ผู้สมัคร พรรคการเมือง ซึ่งส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง	<u>ผู้ร้อง</u>	พนักงานอัยการ
<u>ศาล</u>	ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดพิจารณาแล้วส่งสำนวนให้ศาลฎีกาวินิจฉัย	<u>ศาล</u>	ศาลแขวง ศาลจังหวัด หรือศาลอาญา แล้วแต่คดีเกิดในเขตศาลใด
<u>ข้อหา</u>	การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ชอบ คือ ผู้สมัครไม่มีสิทธิใช้จ่ายเงินกำหนด, พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการเลือกตั้ง นับหรือรวมคะแนนผิดหรือช่วยเหลือผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่	<u>ข้อหา</u>	ผู้สมัครทำผิดกฎหมาย เช่น ก. ใช้จ่ายเงินที่กฎหมายกำหนด ข. ไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายภายในกำหนด ค. ยื่นรายการค่าใช้จ่ายเป็นเท็จ
<u>ผลแห่งคดี</u>	ศาลอาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่ก็ได้	<u>ผลแห่งคดี</u>	ถ้าจำเลยมีความผิดต้องรับผิดอาญาจำคุก หรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้

กรณีและผู้สมัครใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินวงเงินที่กฎหมายกำหนดขึ้น แม้กฎหมายจะวางโทษไว้สูงคือ จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี แต่ไม่เคยปรากฏว่าทางราชการ สามารถนำตัวผู้สมัครคนใดที่หาว่ากระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งมาลงโทษได้ แม้จะปรากฏจากรายงานวิจัยหรือความเชื่อถือทั่วไปว่าผู้สมัครมักทำรายการค่าใช้จ่ายไม่ตรงกับความจริงก็ตาม ฉะนั้นแม้กลไกในการควบคุมค่าใช้จ่ายโดยฝ่ายตุลาการจะรัดกุมพอสมควรอยู่แต่เมื่อไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องร้องได้ก็ไม่สามารถควบคุมผู้กระทำผิดได้จริง เหตุผลในการไม่อาจนำตัวผู้สมัครที่กระทำผิดมาฟ้องร้องได้มีหลายประการ เช่น เกิดจากการไม่เอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่บ้าง การตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายเป็นเรื่องยุ่งยากเสียเวลาและทำได้ลำบากบ้าง การบรรยายฟ้องให้ชัดเจนว่าจำเลยกระทำผิดอย่างไร ใช้จ่ายในเรื่องใด ผิดไปจากที่กฎหมายกำหนดอย่างไร ตลอดจนการนำสืบ ก็เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 2324/2526 ว่า การยื่นรายการค่าใช้จ่ายเป็นเท็จอันจะทำให้ต้องรับโทษทางอาญานั้น หมายถึงการได้ยื่นรายการค่าใช้จ่ายแล้ว แต่รายการนั้นไม่ตรงต่อความเป็นจริงซึ่งโจทก์จะต้องนำสืบสวนความเป็นจริงนั้น การที่ผู้สมัครยื่นรายการแต่ไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินถือว่าเป็นการยื่นที่บกพร่องหรือไม่สมบูรณ์เท่านั้น แต่ไม่มีบทกำหนดโทษในการปฏิบัติผู้สมัครจึงมักยื่นรายการค่าใช้จ่ายโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินแนบไปด้วย หรือแนบไปแต่แนบไม่ครบ

คดีตัวอย่าง เรื่องการไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายภายในกำหนด

ในส่วนที่เกี่ยวกับการไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายนั้น องค์ประกอบแห่งความผิดคือ การงดเว้นการกระทำตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่การไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 3 เดือน หลังจากวันประกาศผลเลือกตั้ง ซึ่งความหมายในที่นี้คือการไม่ยอมยื่นเลย หรือยื่น แต่ยื่นต่อบุคคลอื่นที่มีใช้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ยื่นเกินกำหนด 3 เดือน ดังเช่นกรณีของนายแคล้ว นรปติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น ซึ่งยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกินกำหนดเวลา คดีของนายแคล้วฯ นี้เป็นตัวอย่างซึ่งนาน ๆ จะเกิดขึ้นสักครั้งหนึ่ง แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้วก็ก่อให้เกิดปฏิกิริยาตามมาหลายประการ จึงสมควรที่จะนำข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้มากล่าวถึง และอธิบายถึงผลจากคดีดังกล่าว ต่อไปนี้

นายแคล้ว นรปติ ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 แต่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งใน

ขณะนั้นพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้ใช้บังคับมาแล้ว เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ซึ่งนายแคล้วฯ ต้องปฏิบัติตาม มาตรา 34 คือ ยื่นรายการค่าใช้จ่ายภายในกำหนด 3 เดือนหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง แต่นายแคล้วฯ ก็เพิกเฉยละเลยจนกระทั่งถึงวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2522 จึงได้นำรายการค่าใช้จ่ายไปยื่นเป็นเหตุให้เกิดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (ภายในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2522) ไป 11 วัน ครั้นถึงวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2526 พนักงานอัยการประจำศาลแขวงขอนแก่น ได้เป็นโจทก์ฟ้องนายแคล้วฯ ว่ามีความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 34, 87 และขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายแคล้วฯ ด้วย

นายแคล้วฯ ได้ให้คำให้การต่อสู้คดีไว้หลายประเด็น คือ

1. คดีนี้เป็นคดีที่ศาลพิจารณาทักษะเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองของบุคคลนั้นขั้นพื้นฐาน ศาลแขวงไม่มีอำนาจพิจารณาทักษะ
2. คำฟ้องไม่ระบุข้อเท็จจริง และรายละเอียดเกี่ยวกับเวลาและสถานที่ ซึ่งเกิดการกระทำตามฟ้อง จึงเป็นฟ้องที่เคลือบคลุมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย
3. ตนได้ยื่นรายการค่าใช้จ่ายต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ยื่นเกินกำหนดเวลาเนื่องจากป่วยหนัก อันเป็นเหตุสุดวิสัย

ศาลแขวงขอนแก่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

- (1) ศาลแขวงขอนแก่น มีอำนาจพิจารณาทักษะคดีนี้หรือไม่ตามที่นายแคล้ว นรปดีอ้างว่าคดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองของบุคคลขั้นมูลฐาน ศาลแขวงไม่มีอำนาจพิจารณาทักษะตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 15 และมาตรา 22 ศาลเห็นว่าข้ออ้างของ นายแคล้ว นรปดี เป็นข้ออ้างที่ไม่มีกฎหมายรับรอง เนื่องจากคดีนี้พนักงานอัยการประจำศาลแขวงขอนแก่น ได้เป็นโจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษนายแคล้ว นรปดี ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 34 และมาตรา 87 ซึ่งวางโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ให้จำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 15 และมาตรา 22 (4)

บัญญัติให้ศาลแขวงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทั้งปวง ที่มีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ฉะนั้นคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้

(2) ฟ้องของพนักงานอัยการประจำศาลแขวงขอนแก่น เคลือบคลุมหรือไม่ ตามที่ นายแคล้ว นรปติ ให้การว่าพนักงานอัยการประจำศาลแขวงขอนแก่น ไม่ระบุข้อเท็จจริงและรายละเอียดเกี่ยวกับเวลาและสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 (5) นั้น ตามคำฟ้องของพนักงานอัยการประจำศาลแขวงขอนแก่น ได้บรรยายฟ้องว่าจำเลยสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดขอนแก่นได้ประกาศผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 และนายแคล้ว นรปติ ไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ภายใน 3 เดือน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

ศาลแขวงขอนแก่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่าพนักงานอัยการได้บรรยายโดยแจ้งชัดถึงการกระทำที่อ้างว่า นายแคล้ว นรปติ กระทำผิด ข้อเท็จจริงและรายละเอียดเกี่ยวกับเวลาและสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำนั้น ๆ อีกทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย หอสมศวร เท่าที่จะให้นายแคล้ว นรปติ เข้าใจข้อหาได้ดีแล้ว นายแคล้ว นรปติ ก็ให้การยอมรับว่าได้ยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินกำหนดไปจริงแสดงว่านายแคล้ว นรปติ เข้าใจฟ้องของพนักงานอัยการ ไม่ได้หลงต่อสู้อันแต่ประการใด

ดังนั้นคำฟ้องของพนักงานอัยการ จึงเป็นคำฟ้องที่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 (5)

(3) ตามที่นายแคล้วฯ อ้างว่าป่วยหนักอันเป็นเหตุสุดวิสัยขึ้น เป็นข้อต่อสู้ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ในช่วงหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้งจนถึงเวลาก่อนป่วย นายแคล้วฯ มีเวลาถึง 2 เดือนเศษ ที่จะทำและยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ซึ่งเอกสารที่นายแคล้วฯ จะต้องนำไปยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ก็ไม่ใช่อะไรที่ยุ่งยากซับซ้อนแต่อย่างใด น่าจะทำทัน แล้วให้ผู้อื่นไปยื่นแทน จึงถือไม่ได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย ข้อต่อสู้ของ นายแคล้วฯ จึงฟังไม่ขึ้น

ศาลแขวง ขอนแก่น จึงพิพากษาว่า

นายแคล้ว นรปติ มีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 34 และมาตรา 87 ให้ลงโทษจำคุก 1 เดือน และปรับ 1,500 บาท

คำให้การของนางนายนแคล้ว นรปติ เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาอยู่บ้าง เป็นเหตุบรรเทาโทษถึงลงโทษให้หนึ่งในสาม ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 คงจำคุก 20 วัน และปรับ 1,000 บาท

อนึ่ง นายแคล้ว นรปติ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ประกอบคุณงามความดี เป็นประโยชน์ต่อบ้านเมืองจนเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนทั่วไป ประกอบกับโทษจำคุกที่ได้รับมีเพียงเล็กน้อยและไม่ปรากฏว่า นางนายนแคล้ว นรปติ เคยต้องโทษจำคุกมาก่อน จึงได้ยกโทษจำคุก คงปรับสถานเดียวตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 55 หากไม่ชำระค่าปรับ ให้กักขังแทนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 และมาตรา 30 กับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง มีกำหนดห้าปี ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 87²⁴

การยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์

เมื่อศาลแขวงขอนแก่นได้พิพากษา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2528 แล้ว นายแคล้ว นรปติ ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2528 ซึ่งศาลอุทธรณ์ได้พิพากษายืนโดยเห็นว่า นายแคล้วฯ เคยสมัครรับเลือกตั้งและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาหลายสมัยย่อมทราบดีถึงเรื่องการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การที่นายแคล้วฯ ไม่สนใจจัดทำรายการค่าใช้จ่าย แม้จะป่วยแต่ก็ไม่ถึงกับนอนโรงพยาบาลอาการป่วยจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัยตามที่อ้าง และการที่ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (อันเป็นบทกำหนดโทษผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 87) ถือว่าเป็นบทบังคับเด็ดขาด ศาลไม่อาจใช้ดุลยพินิจเป็นอื่นได้ พิพากษายืน

²⁴ อุมาสีวี สอาดเอี่ยม, "การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกับการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎร," รัฐศาสตร์ 31 (พฤศจิกายน 2529): 36-69.

การฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์

เมื่อศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลแขวงขอนแก่น นายแคล้ว นรปติ ได้ยื่นฎีกาคัดค้านเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2529

ในระหว่างที่ศาลฎีกายังไม่ได้มีคำพิพากษาคดีนี้ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 นายแคล้ว ได้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งที่ 1 ในนามพรรคกิจประชาคม เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2529 ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้ออกเอกสารใบรับสมัครให้นายแคล้ว แต่ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้แจ้งให้นายแคล้ว ทราบว่าไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากศาลแขวงขอนแก่นได้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง นายแคล้ว เห็นว่าการไม่รับสมัครของผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น เป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคดียังไม่ถึงที่สุด เพราะตนได้ยื่นฎีกาคำพิพากษาดังกล่าวแล้ว จึงมีคำร้องถึงศาลจังหวัดขอนแก่น ขอให้ศาลมีคำสั่งให้รับตน เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น ตามที่ตนได้ยื่นใบสมัครไว้ ศาลจังหวัดขอนแก่นได้พิเคราะห์เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 96 (3) ประกอบด้วยมาตรา 93 (5) บัญญัติว่า ห้ามมิให้บุคคลผู้อยู่ในระหว่างถูก เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษาของศาลใช้สิทธิรับสมัครเลือกตั้ง ซึ่งคำว่า "อยู่ในระหว่างถูก เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา" นั้น หมายความว่า เมื่อมีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดใน เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดมีกำหนด เวลาเท่าใดในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำพิพากษานั้น ห้ามมิให้บุคคลผู้ถูก เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง มิใช่หมายความว่า เมื่อมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นหรือของศาลอุทธรณ์ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดแล้ว ในระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุดห้ามมิให้บุคคลผู้ถูก เพิกถอนดังกล่าวใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คดีนี้ได้ยื่นฎีกาและศาลแขวงขอนแก่นมีคำสั่งรับฎีกาแล้ว คำพิพากษาที่ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจึงยังไม่ถึงที่สุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 ประกอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 147 นายแคล้ว นรปติ จึงยังไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง²⁵

ศาลจังหวัดขอนแก่นจึงมีคำสั่งให้รับนายแคล้ว นรปติ เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น ซึ่งปรากฏว่านายแคล้วฯ ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิก

²⁵ คำพิพากษาศาลจังหวัดขอนแก่นที่ 474/2529.

สภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529

นายแคล้วฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรื่อยมาจนกระทั่ง ศาลฎีกาได้อ่านคำพิพากษาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2529 พิพากษายืน

จากการที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาดังกล่าว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2211/2529) ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติขึ้นมาว่า นายแคล้วฯ ได้สิ้นสุดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ อย่างไรก็ตามในระหว่างนั้นได้เกิดความเคลื่อนไหวใน 2 กระแส คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 46 คน ได้เข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า นายแคล้วฯ ได้สิ้นสุดสมาชิกภาพแล้วจึงขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในร่างพระราชกฤษฎีกาการเลือกตั้งซ่อมแทนนายแคล้วฯ โดยกำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2529 แต่เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติยกเลิกร่างพระราชกฤษฎีกาการเลือกตั้งซ่อมดังกล่าว เพื่อรอผลการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเสียก่อน²⁶

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้เริ่มการพิจารณาตามคำร้อง โดยให้นายแคล้วฯ ยื่นคำชี้แจง นายแคล้วฯ "ได้ชี้แจงว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มิใช่โทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 จึงไม่อาจนำวิธีการนับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 22 มาใช้กับการนับเวลาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ ฉะนั้น จะเริ่มนับเวลาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจากวันที่มีคำพิพากษาของศาลไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา มิได้ ทั้งคำพิพากษาของศาลก็ไม่ได้กำหนดให้เริ่มนับเวลาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตั้งแต่เมื่อใด จึงต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยหรือสันนิษฐานให้เป็นคุณแก่ตน คือตีความว่าให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ 23 กรกฎาคม 2522 อันเป็นวันครบกำหนด 3 เดือน ที่ไม่ได้ยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะครบกำหนด 5 ปีแล้ว ในวันที่ 23 กรกฎาคม 2527 นอกจากนี้ในวันที่ตนสมัครรับเลือกตั้งตนมิได้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิโดยคำพิพากษานั้นถึงที่สุด ตนจึงมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชอบไม่อยู่ในข่ายต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93, 96 หรือ 103²⁷

²⁶ อุมาสีว์ สอาดเอี่ยม, "การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง" หน้า 52-53.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีความเห็นโดยเอกฉันท์ว่า มาตรา 93 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 บัญญัติเพียงว่า "อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา" มิได้บัญญัติว่าต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด แตกต่างไปจาก มาตรา 87 (10) และมาตรา 103 (11) ซึ่งบัญญัติว่า "ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ" แสดงว่า มาตรา 93 (5) ไม่ประสงค์จะต้องให้เป็นคำพิพากษาถึงที่สุด เพราะมิฉะนั้นก็คงจะบัญญัติให้ชัดเจนว่า เป็นคำพิพากษาถึงที่สุด ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 87 (10) และมาตรา 103 (11)

ดังนั้น ข้อความที่ว่า "อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา" ตาม มาตรา 93 (5) จึงมีความหมายว่าเป็นคำพิพากษาของศาลใดก็ได้ที่มีคำพิพากษาเช่นนั้น เมื่อคดีที่พนักงานอัยการฟ้องผู้ถูกร้องศาลแขวงขอนแก่นได้พิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ นายแคล้ว นรปติ เป็นศาลแรก และคำพิพากษาของศาลมีผลตั้งแต่วันที่อ่านในศาลโดยเปิดเผย หรือวันที่ได้พิพากษาตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 188 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145

ฉะนั้น การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนายแคล้ว นรปติ โดยคำพิพากษาของศาลแขวงขอนแก่นจึงมีผลตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาคือ วันที่ 20 พฤศจิกายน 2528 เป็นต้นไป คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายแคล้ว นรปติ ได้สิ้นสุดลงแล้ว²⁸

จากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าว (คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 1/2529 ลงวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2529) ก่อให้เกิดผล ดังนี้

1. นายแคล้ว นรปติ ได้สิ้นสุดสมาชิกภาพลง เพราะ เป็นผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจึงไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
2. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 83 บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่ง

²⁸ คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 1/2529 ลงวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

หรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

3. กระทรวงมหาดไทยได้ร่างพระราชกฤษฎีกา เลือกตั้งซ่อมใหม่ ในวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2529

4. ในระหว่างนั้น นายประสม ประคณศึกษาพันธ์ สังกัดพรรคราษฎรผู้ได้คะแนนเป็นอันดับ 4 จากที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 3 คนในเขตนั้น ได้ยื่นฟ้องกระทรวงมหาดไทยกับทพกรวม 4 คน เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดขอนแก่นมีใจความโดยสรุปว่า นายประสม ประคณศึกษาพันธ์ เห็นว่าการได้รับเลือกตั้งของนายแคล้ว นรปติ ไม่สมบูรณ์สภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายแคล้ว นรปติ ไม่เกิดขึ้นโดยที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของนายแคล้ว นรปติ สิ้นสุดลง เนื่องจากเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตั้งแต่วันที่ศาลแขวงขอนแก่น ได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงต้องถือว่านายประสม ประคณศึกษาพันธ์ เป็นผู้ได้คะแนนมากเป็นอันดับ 3 และเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น ในเขตเลือกตั้งที่ 1

ด้วยเหตุผลดังกล่าว นายประสม ประคณศึกษาพันธ์ จึงร้องขอต่อศาลดังนี้

1. ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ตน เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งที่ 1 ในลำดับที่ 3

2. ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ออกหนังสือรับรองการเลือกตั้ง (ส.ส. 27) ให้แก่ตน

3. ขอให้กระทรวงมหาดไทยงดการออกพระราชกฤษฎีกา หรือดำเนินการใด ๆ ที่จะนำมา ซึ่งการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งที่ 1²⁹

ศาลจังหวัดขอนแก่น มีความเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ไม่มีผลต่อการเริ่มสมาชิกภาพของนายแคล้วฯ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นการวินิจฉัยถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพจึงเป็นคนละประเด็นกับการเริ่มสมาชิกภาพ คำว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพ

²⁹ อมาสิวี สอาดเอี่ยม, "การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง . . .," หน้า 60-62.

ย่อมมีความหมายในตัวว่าเป็น เรื่องที่สมาชิกภาพได้เริ่มแล้ว เพราะหากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่เริ่มเกิดขึ้น ก็ไม่มีกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพดังกล่าวสิ้นสุดลงแล้วหรือไม่ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ไม่ใช่เหตุให้ต้องเลื่อนนายประสม ประคุณศึกษาพันธ์ ซึ่งเป็นโจทก์ขึ้นมา พิพากยกฟ้อง³⁰

ในส่วนของนายแคล้ว เองก็ได้รับความเห็นอกเห็นใจอยู่เป็นอันมากในแง่ที่ว่าความผิดที่เกิดขึ้น เป็นความผิดเล็กน้อย เช่น ยื่นรายการค่าใช้จ่ายล่าช้าไปเพียง 11 วันบ้าง ในขณะที่บุคคลอื่นยื่นรายการค่าใช้จ่ายทันกำหนดแต่ไม่อาจตรงต่อความจริงบ้าง นายแคล้ว เป็น ส.ส. คนยาก เป็น ส.ส. มานานและให้ความช่วยเหลือประชาชน โดยไม่ปรากฏกิตติศักดิ์ว่าทุ้มเงินบ้าง มีผู้เห็นอกเห็นใจที่นายแคล้ว ป่วยและเห็นว่า เป็นเหตุสุดวิสัยบ้าง รวมทั้งมีผู้ไม่สนใจในปัญหาข้อกฎหมายหลายประการที่เกิดขึ้นบ้าง ในที่สุดก็มีประเด็นมาถึงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการทำเสียงเป็นต้น เหตุให้ต้องมีการยื่นรายการค่าใช้จ่ายภายในกำหนด การยื่นไม่ทันเป็นเหตุให้นายแคล้ว สิ้นสุดสมาชิกภาพจึงมีผู้เห็นว่า ต้นเหตุแห่งปัญหาก็คือ การไม่สม เหตุสมผลในการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายตั้งแต่แรกนั่นเอง ดังนั้น เสียงเรียกร้องให้ยกเลิกการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการทำเสียงจึงเกิดขึ้นภายหลังคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 1/2529 ดังกล่าว

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงมาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายในการทำเสียงเลือกตั้งโดยฝ่ายตุลาการอยู่บ้าง

2. การควบคุมโดยพรรคการเมือง

ปัจจุบันผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้เงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง กันอย่างแพร่หลายมากขึ้นทำให้ผู้สมัครฯ ที่มีทุนทรัพย์มาก หรือเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใหญ่ได้เปรียบผู้สมัครฯ ที่มีทุนทรัพย์น้อย หรือเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเล็ก ๆ เนื่องจากพรรคการเมืองใหญ่จะมีเงินทุนเพียงพอที่จะสนับสนุนให้สมาชิกของพรรคคนรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าเป็นพรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่มีเงินทุนน้อยการช่วยเหลือสมาชิกของพรรคคนก็มีน้อยตามไปด้วย รวมทั้งกลวิธีที่ผู้สมัครฯ นิยมใช้ในการรณรงค์หาเสียงส่วนใหญ่จะเป็นระบบการซื้อคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยผ่านหัวคะแนน หรือแจกจ่าย

³⁰ คำพิพากษาศาลจังหวัดขอนแก่น ที่ 752/2529.

สิ่งของแทนเงิน นอกจากนี้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะในชนบทสนใจที่จะมารับเงินและสิ่งของจากผู้สมัครฯ มากกว่าที่จะพิจารณาผลงาน นโยบาย และคุณสมบัติของผู้สมัครฯ และพรรคการเมืองซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างเห็นได้ชัด และทำให้ผู้สมัครฯ เสียค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสูง ถึงแม้ว่า พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งประเทศไทยใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งไว้ก็ตาม แต่ก็มีกรละเมิดกฎหมายดังกล่าวนี้อยู่เสมอ

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนส่งเสริมให้ผู้สมัครฯ ใช้เงินเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งสูงก็คือ ความบกพร่องของกฎหมายพรรคการเมือง และการขาดความรู้สึกผิดชอบและวัฒนธรรมทางการเมืองของบรรดาผู้สมัครและพรรคการเมืองนั่นเอง ดังนั้นการที่จะควบคุมค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครโดยพรรคการเมือง จะต้องพิจารณาจากสาเหตุสำคัญ

2 ประการ คือ

- 1) กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้ง
 - 2) ความรู้สึกผิดชอบและวัฒนธรรมทางการเมือง
- 1) กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้ง

เนื่องจากพรรคการเมืองต่าง ๆ จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สมัครฯ ที่เป็นสมาชิกของพรรคคนในด้านเงินทุนเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง ทำให้แต่ละพรรคการเมืองทั้งหลายต่างจำเป็นต้องหานายทุนมาสนับสนุนด้านการเงินของพรรค ซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่กลุ่มนายทุนและนักธุรกิจทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ทำให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินอุดหนุนมากได้เปรียบพรรคการเมืองที่ได้รับเงินอุดหนุนน้อย โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นมาใหม่หรือตั้งมาไม่นานจะเสียเปรียบพรรคการเมืองเก่าที่มีความพร้อมในด้านเงินทุนอยู่แล้ว หรือพรรคการเมืองเล็กจะเสียเปรียบพรรคการเมืองใหญ่ นอกจากนี้การที่กลุ่มนักธุรกิจหรือนายทุนที่ให้การสนับสนุนเงินทุนแก่พรรคการเมืองย่อมหวังผลประโยชน์ตอบแทน เมื่อพรรคการเมืองที่ตนสนับสนุนได้เป็นรัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งจะสามารถเอื้ออำนวยธุรกิจการค้าของพรรคคนได้ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่ากฎหมายของไทยไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตของการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองไว้ และไม่มีการควบคุมค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่ใช้เกี่ยวกับการเลือกตั้งเลย ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมอย่างเห็นได้ชัด

แต่ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดขอบเขต การบริจาคเงินของประชาชน และกลุ่มนักธุรกิจที่ให้แก่พรรคการเมืองไว้ เนื่องจากค่าใช้จ่าย เพื่อการหาเสียงเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ แต่ละพรรคจะทุ่มเทมากขึ้นทุกที จึงได้มีการกำหนดกฎหมายที่เป็นกฎหมายเพื่อลดและควบคุมค่าใช้จ่ายให้เหมาะสม และเพื่อที่จะลดอำนาจกดดันจากทั้งผู้บริจาคที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งจะมีเงินบิบบิ้นนโยบายของพรรค การเมืองให้หันเหจากอุดมการณ์เพื่อประเทศชาติ และเพื่อควบคุมได้เปรียบระหว่างพรรค การเมืองด้วยกันเอง โดยกำหนดกฎหมายดังต่อไปนี้³¹

1. การรับและการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ในองค์กร ของพรรค เพื่อหาเสียงเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองจะต้องทำรายงานหรือบัญชีค่าใช้จ่าย เสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของสภาผู้แทนราษฎร
2. ผู้บริจาคสามารถบริจาคได้ไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ให้กับผู้สมัครฯ คนหนึ่งคนใดโดยตรงในช่วงเวลาก่อนการประชุมใหญ่ของพรรค ไม่ว่าผู้สมัครคนนั้นจะรับเงิน อุดหนุนจากรัฐบาลกลางหรือไม่ แต่ในระยะเวลาหาเสียงเลือกตั้งทั่วไป ผู้สมัครฯ ที่รับเงิน อุดหนุนจากรัฐบาลกลางแล้ว จะรับเงินบริจาคประชาชนอีกไม่ได้
3. ผู้สมัครฯ อาจจะต้องตั้งกองทุนพิเศษโดยเฉพาะเพื่อการจ่ายด้าน กฎหมายและบัญชี การก่อตั้งนี้จะต้องเป็นไปตามกฎหมายกองทุนหาเสียงของรัฐบาลกลาง และผู้บริจาคคนหนึ่ง ๆ สามารถบริจาคให้กองทุนนี้ได้ถึงคนละ 1,000 ดอลลาร์
4. ส่วนผู้สมัครฯ จากพรรคใหญ่ที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง จะสามารถรับบริจาคเป็นรายบุคคลได้ถึง 1,000 ดอลลาร์ สำหรับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ทั่วไป
5. ผู้บริจาคคนหนึ่ง ๆ อาจบริจาคได้ถึง 20,000 ดอลลาร์ต่อปี ให้กับคณะกรรมการใหญ่ของพรรค และ 5,000 ดอลลาร์ต่อปีให้กับคณะกรรมการพรรคของ

³¹ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับขั้นตอนการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐ พ.ศ. 2527

รัฐหรือของท้องถิ่น คณะกรรมการเหล่านี้อาจไปสนับสนุนผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดี คนใดคนหนึ่ง ผู้ใดก็ตามอาจอาสาทำงานให้กับผู้สมัคร และสามารถใช้จ่ายในวงเงิน 2,000 ดอลลาร์ สำหรับค่าเดินทางที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าวและคนหนึ่ง ๆ อาจใช้เงินได้ ถึง 2,000 ดอลลาร์ ในการทำงานในระยะเวลาการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งทั่วไปโดย อาจจะใช้ในการจัดเลี้ยงรับรองสำหรับผู้สมัครขึ้นที่ลานหรือห้องประชุม นอกจากนั้น ยังมี เงินอีก 2,000 ดอลลาร์ ต่อปีสำหรับใช้ในการเลี้ยงรับรองเพื่อประโยชน์ของพรรคของผู้สมัคร

6. ผู้บริจาคสามารถบริจาคเงินได้สูงถึง 1,000 ดอลลาร์แก่ผู้สมัคร จากพรรคเล็ก ๆ หรือจากพรรคใหม่ ไม่ว่าผู้สมัครนั้น ๆ จะรับเงินอุดหนุนจากกองทุนรัฐบาลหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ผู้บริจาคไม่สามารถบริจาคเงินเกินกว่า 25,000 ดอลลาร์ ต่อปี สำหรับการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งประธานาธิบดีและการเลือกตั้งสมาชิกสภา คองเกรส

7. สำหรับแหล่งเงินทุนที่นับว่ามีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ คือ คณะกรรมการปฏิบัติการทางการเมือง (Political Action Committees) ซึ่งเป็นรู้จักกันทั่วไปว่า PAC หน่วยงานเหล่านี้ก่อตั้งขึ้นโดยบริษัท (Corporations) สหพันธกรรมกร (Labor Unions) สมาคมการค้าและการแพทย์ และกลุ่มอื่น ๆ ที่หาเงินจากสมาชิกหรือผู้ร่วมงานเพื่อนำมาบริจาคให้กับผู้สมัคร

กฎหมายเลือกตั้งของรัฐบาลกลางจำกัดให้กลุ่ม PAC บริจาคเงินให้ผู้สมัครฯ ชิงตำแหน่งประธานาธิบดีหรือสมาชิกสภาคองเกรสได้ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ในแต่ละการเลือกตั้ง พวกเขาอาจบริจาคเงินได้ถึง 15,000 ดอลลาร์ ให้กับคณะกรรมการเมือง (National Political Committees)³²

³² ไพฑูรย์ โพธิ์สร้าง, "ระบบการจัดระเบียบการเงินในการเลือกตั้งของคณะกรรมการ กิจการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา;" รัฐสภาสาร 9 (กันยายน 2530): 49-70.

จากที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าควรที่จะมีการแก้ไข พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ให้มีการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองจากประชาชนและกลุ่มนักธุรกิจต่าง ๆ เพื่อที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่พรรคการเมืองด้วยกันเองไม่มีการเอาเปรียบกัน และเป็นการควบคุมค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดด้วย เพราะถ้าพรรคการเมืองมีเงินทุนน้อยก็จะสนับสนุนเงินทุนแก่ผู้สมัครฯ ที่เป็นสมาชิกของพรรคตนน้อย ผู้สมัครฯ ก็ไม่สามารถมีเงินใช้จ่ายในการหาเสียงมากตามไปด้วย อีกทั้งยังเป็นการลดภาวะความกดดันที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองดำเนินการควบคุมพรรคการเมืองให้ปฏิบัติไปตามแนวทางที่ตนต้องการ ซึ่งอาจเสียหายต่อประเทศชาติได้ นอกจากนี้ก็ควรมีการกำหนดมาตรการควบคุมการเงินของพรรคการเมืองต่าง ๆ อย่างเข้มงวด โดยอาจบังคับให้มีการแสดงบัญชีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระยะ และต้องแสดงรายละเอียดของการรับบริจาคเงินจากบุคคลภายนอกด้วย

ส่วนกฎหมายเลือกตั้งนั้น การควบคุมค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองสามารถกระทำได้ในลักษณะของการกำหนดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองและผู้สมัครฯ ร่วมกัน กล่าวคือ ตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 34 วรรคแรกได้บัญญัติว่า "ภายในกำหนดสามเดือนหลังจากวันประกาศผลเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ตนสมัครรับเลือกตั้ง" ซึ่งหากว่าผู้สมัครฯ ผู้ใดไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดมาตรา 34 หรือยื่นรายการค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นเท็จต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (มาตรา 87) บทบัญญัติดังกล่าวนี้ทำให้ผู้สมัครฯ ต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อผู้สมัครฯ มาก เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นผู้ที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อชิงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้สมัครฯ ต้องเป็นสมาชิกของพรรคนั้น ๆ แต่เมื่อมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกิดขึ้น พรรคการเมืองกลับเป็นผู้ที่ไม่ต้องรับผิดชอบ อย่างเช่นในกรณีของนายแคล้ว นรปติ ส.ส.

จ. ขอนแก่น พรรคกิจประชาคม ที่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งศาลได้พิพากษาปรับ เป็นเงิน และ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง มีกำหนด 5 ปี โดยนายแคล้วฯ ต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว

นอกจากนี้ในทางปฏิบัติแล้วพรรคการเมืองบางพรรค จะทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครฯ ที่เป็นสมาชิกของพรรคตน ผู้สมัครฯ เพียงแต่เซ็นชื่อในบัญชีค่าใช้จ่ายฯ ที่พรรคจัดทำเสร็จแล้วเท่านั้น โดยพรรคจะเป็นผู้นำไปยื่นให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด³³ ซึ่งถ้าหากว่าพรรคการเมืองนั้นส่งบัญชีค่าใช้จ่ายล่าช้าเกินเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ที่ต้องรับผิดชอบคือ ส.ส. ไม่ใช่พรรคการเมือง ดังนั้นการที่จะมีการพิจารณาแก้ไขเกี่ยวกับการยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายตามกฎหมายเลือกตั้งโดยอาจให้ผู้สมัครฯ สามารถยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ได้เลย และพรรคการเมืองมีหน้าที่ที่จะต้องนำไปยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ และเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เช่นอาจยื่นรายการค่าใช้จ่ายล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด หรือยื่นรายการค่าใช้จ่ายเป็นเท็จ พรรคการเมืองจะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้สมัครฯ ด้วย โดยอาจกำหนดโทษเป็น เบี้ยปรับหรืออะไรก็ตามที่เหมาะสมก็ได้ซึ่งสามารถทำให้พรรคการเมืองควบคุมผู้สมัครฯ ของพรรคตนให้รับทำรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ถูกต้องและทันเวลา โดยพรรคไม่สามารถทำได้และพรรคจะต้องรวบรวมแล้วนำไปยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด อันจะก่อให้เกิดความยุติธรรมต่อผู้สมัครฯ ด้วยรวมทั้งสอดคล้องกับสภาพทางการเมืองในปัจจุบันด้วย

นอกจากนี้ยังมีความบกพร่องอีกประการหนึ่งของกฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายเลือกตั้ง ที่ทำให้ผู้สมัครฯ ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสูง โดยเฉพาะในการใช้วิธีการหาเสียงแบบระบบการซื้อคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และการที่ประชาชนในชนบทให้ความสนใจกับสิ่งของจากผู้สมัครฯ มากกว่าพิจารณาผลงานนโยบาย หรือคุณสมบัติของผู้สมัครฯ และพรรคการเมือง กล่าวคือ การที่พรรคการเมืองไทยไม่มีการจัดองค์กรที่เข้มแข็งเท่าที่ควร

³³สัมภาษณ์ บุญเทียม เขมาภิรัตน์, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกรุงเทพฯ พรรคประชากรไทย, 29 พฤศจิกายน 2531.

เนื่องจากลักษณะของพรรคการเมืองไทยโดยทั่วไปแล้ว ไม่เป็นองค์กรพรรคการเมืองอย่างแท้จริง ไม่มีสาขาพรรคประจำอยู่ตามเขตท้องที่ต่าง ๆ ในชนบท สมาชิกของพรรคไม่มีระเบียบวินัยและยอมรับมตินโยบายของพรรค ลักษณะโดยทั่วไปพรรคการเมืองไทยมีโครงสร้างที่หลวม สมาชิกมารวมกันก็เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งและขอเข้าร่วมรัฐบาล ภายในองค์กรของพรรคมักจะมีคามขัดแย้งและแบ่งกันเป็นกลุ่มย่อย ๆ (Cliques) ซึ่งผู้นำของกลุ่มย่อย เหล่านี้ ว่าเป็นผู้มีอำนาจอิทธิพลและมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับสมาชิกของกลุ่ม เขาถูกยอมรับในฐานะการเป็นผู้นำกลุ่มย่อย อาจเกิดจากการที่มเคยมีบุญคุณช่วยเหลือสมาชิกเหล่านั้นมาก่อน และเป็นญาติมิตรหรืออดีตผู้บังคับบัญชาของคน เหล่านี้ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันพรรคประชาธิปไตยจะมีการจัดตั้งและขยายสาขาของพรรคและพัฒนาองค์กรของพรรค แต่ก็ปรากฏว่า สาขาเหล่านี้มีแต่องค์กรและโครงสร้าง ไม่มีกิจกรรมใด ๆ ที่เด่นชัด ความสัมพันธ์ในพรรคไม่แตกต่างไปจากพรรคอื่นคือมีความแตกแยกภายใต้การเลือกสรรผู้นำทางการเมืองก็ยังคงอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและคำนึงถึงคุณสมบัติของผู้สมัครว่าจะต้องมีอำนาจบารมีและหัวคะแนน

คุณสมบัติ เหล่านี้พรรคถือว่าเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะทำให้โอกาสในการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งมาก พรรคจะไม่ให้ความสนใจต่อการสอดคล้องกันทางด้านนโยบายและอุดมการณ์ ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวของพรรคการเมืองไทย กิจกรรมทางการเมืองเกือบทั้งหมดจึงถูกจำกัดอยู่ เฉพาะในกรุงเทพฯ

และจะดำเนินการก็เฉพาะในช่วงก่อนวันเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาล พรรคจะไม่พยายามที่จะมีความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องกับประชาชน หรือพยายามทำหน้าที่ ในฐานะเป็นองค์กรทางการเมืองที่รวบรวมปัญหาความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนในชนบท เพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลและผลักดันให้ออกมาเป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

ในทางปฏิบัติ พรรคการเมืองไทยก็แทบจะไม่ต่างอะไรไปจากหน่วยราชการที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง คือ กรุงเทพฯ และละเลยที่จะให้ความสนใจต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในชนบทความสัมพันธ์ที่พรรคการเมืองกับประชาชนมีภายหลังการเลือกตั้งนั้น ส่วนใหญ่เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นส่วนตัว ระหว่าง ส.ส. ของพรรคการเมืองกับประชาชน ถ้า ส.ส. ผู้นั้นเป็นคนในท้องที่การดำเนินการและติดต่อจะเป็นรูปในด้านส่วนตัว ส.ส. ไม่ใช่ในนามของพรรคที่สำคัญคือ ขอบข่ายการติดต่อจะแคบ

และจำกัดเฉพาะคนที่รู้จักมักคุ้นกับ ส.ส. หรืออาจจะต้องผ่านหัวหน้าคณะของ ส.ส. เป็นผู้ชักนำมาพบ เจรจาบอกความเดือดร้อนของเขา ถ้าพรรคการเมืองใดมีการจัดตั้งสาขาของพรรคในต่างจังหวัด ก็ปรากฏว่าสาขาดังกล่าวส่วนใหญ่จะมีแต่ป้ายชื่อโดยไม่มีเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครของพรรคที่คอยทำหน้าที่รับ เรื่องร้องทุกข์ และรวบรวมปัญหาข้อเรียกร้องของประชาชนในชนบท

นอกจากนี้ สมาชิกของพรรคการเมืองและ ส.ส. ส่วนใหญ่ ก็มักจะมีภูมิหลังเป็นข้าราชการบำนาญ นักกฎหมายและนักธุรกิจท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนในหมู่บ้านและตำบลตามเขตชนบทต่าง ๆ เขามักจะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ในฐานะ เป็นตัวแทนที่จะคอยปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชั้นกลาง และมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับข้าราชการทั้งจากส่วนกลางและในภูมิภาค ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงแทบจะไม่ได้รับผลประโยชน์อะไรจากการติดต่อกับบุคคล เหล่านี้ภายหลังจากการเลือกตั้งที่ผ่านพ้นไป และถ้าจะติดต่อกับองค์การหน่วยงานสาขาของพรรคการเมืองประชาชนก็ไม่สามารถจะติดต่อกับใครได้ เพราะไม่มีสาขาของพรรคการเมืองและเจ้าหน้าที่ของพรรคประจำอยู่ในเขตท้องที่ของเขา

เมื่อระบบการเมืองเปิดโอกาสและให้สิทธิอำนาจแก่ประชาชนในชนบทในการตั้งข้อ เสนอและ เรียกร้องระหว่างระยะเวลาของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเวลาที่พรรคการเมือง โดยผ่านผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนตามเขตต่าง ๆ ในชนบท ดังนั้น ประชาชนจึงพยายามที่จะเรียกร้องเงิน สิ่งของ การซ่อมแซมและสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณสมบัติต่าง ๆ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาของเขา บางครั้งอาจจะเรียกร้องสิ่งเหล่านี้ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเขา ประชาชนตระหนักดีว่าสิทธิและอำนาจการต่อรองเรียกร้องของเขามีอยู่เฉพาะในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ คือ ก่อนการลงคะแนนเสียงสนับสนุน เพื่อได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคได้ประสบผลสำเร็จให้มากที่สุด เพื่อที่จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ และข้าราชการก็ต้องการให้ประชาชนไปใช้สิทธิให้มากที่สุด เพื่อความดีความชอบและความก้าวหน้าทางอาชีพ แต่ภายหลังจากการเลือกตั้งผ่านพ้นไป บุคคลเหล่านี้ก็จะไม่สนใจต่อคำเรียกร้องและปัญหาของประชาชนในชนบท พรรคการเมืองก็จะมุ่งแต่กิจกรรมของพรรคในเมืองหลวง ข้าราชการก็จะพยายาม

ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและหน่วยราชการในส่วนกลาง ถ้ามีการติดต่อกันระหว่างประชาชนกับนักการเมืองก็จะเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ส่วนตัวอาจเกิดขึ้นจากความคุ้นเคย การเป็นเพื่อนและญาติและการเคยช่วยเหลือกันมาก่อน ด้วยเหตุนี้ ขอบเขตของการติดต่อและช่วยเหลือจึงจำกัดอยู่เฉพาะในวงแคบ ๆ และไม่ได้เป็นรูปแบบอย่างทางการและมีความต่อเนื่อง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเหตุผลเบื้องต้น อาจกล่าวได้ว่า การที่ประชาชนเรียกร้องเงิน สิ่งของ การซ่อมแซม และการสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับคะแนนสนับสนุน จนทำให้ผู้สมัครฯ ต้องใช้เงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด เกิดจากสาเหตุของการที่พรรคการเมืองขาดการจัดองค์กรที่เข้มแข็งและทั่วถึง กล่าวคือ การสาขาของพรรคการเมืองนั่นเอง สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของพรรคการเมืองไทยให้มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็งและมีการงานประจำ รวมทั้งมีจำนวนพรรคการเมืองลดน้อยลง ซึ่งอาจแก้ไขโดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองหรือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งให้พรรคการเมืองที่จะขอจัดตั้งมีสมาชิกเริ่มจำนวนมาก และจะต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นทุกจังหวัด ตลอดจนมีการบริหารงานประจำและหากพรรคใดไม่ได้รับการเลือกตั้งก็ควรยุบเลิก พรรคนั้นเสีย หรืออาจทำการลดจำนวนพรรคได้จากจำนวนที่นั่งของพรรคในรัฐสภาอีกด้วย เช่น อาจกำหนดไว้ว่า หากพรรคการเมืองใดได้รับที่นั่งต่ำกว่า 3 ที่นั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้นเสีย ในประเทศเยอรมันตะวันตกได้ใช้วิธีการเช่นนี้ โดยกำหนดไว้ว่าพรรคที่จะสามารถมีที่นั่งในสภาล่างได้จะต้องได้ 3 ที่นั่งเป็นอย่างน้อยในการเลือกตั้งโดยตรง หรือ 5% ของการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เมื่อแรกเริ่มปรากฏว่ามีการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้ง 12 พรรค แต่เมื่อได้นำวิธีดังกล่าวมาใช้พรรคการเมืองในเยอรมันได้ลดลงเหลือ 4 พรรคใหญ่ ๆ ในระดับชาติเท่านั้น³⁴ ซึ่งสามารถที่จะทำให้ค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยลดลง และอาจจะอยู่ภายในวงเงินที่กฎหมายกำหนดไว้

³⁴วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์

2) ความรู้สึกผิดชอบและวัฒนธรรมทางการเมือง

การควบคุมค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองในลักษณะของความรู้สึกผิดชอบและวัฒนธรรมทางการเมืองนั้น สามารถกระทำได้ กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้สมัครฯ ซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคตนในการใช้จ่ายเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งให้อยู่ภายในวงเงินที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งควบคุมพรรคการเมืองอื่น ๆ เช่น โดยตลอดส่องดูแลผู้สมัครฯ จากพรรคการเมืองนั้น ๆ ให้อาศัยเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงภายในวงเงินที่กฎหมายกำหนด

แต่เนื่องจากในปัจจุบัน เป้าหมายสำคัญของพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่คือการให้พรรคของตนได้เป็นรัฐบาล หรือได้มีส่วนร่วมในรัฐบาล โดยที่พรรคการเมืองนั้นจะต้องสามารถทำให้พรรคของตนมีสมาชิกเข้าไปนั่งในรัฐสภาเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งจึงเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของพรรคการเมืองไทยที่จะต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้ชนะการเลือกตั้งมากที่สุด ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้วิธีสนับสนุนเงินให้แก่ผู้สมัครฯ ที่เป็นสมาชิกของพรรคตนเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้ในการรณรงค์หาเสียงหรือซื้อคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง อันเป็นการละเมิดกฎหมายและก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อพรรคการเมืองอื่นที่สมาชิกของพรรคปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็ไม่มีพรรคการเมืองหรือผู้สมัครจากพรรคการเมืองใดดำเนินการกล่าวหาหรือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจับกุมอย่างจริงจังเลยสักรายเดียว

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า พรรคการเมืองไทยขาดความรู้สึกผิดชอบในการที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ แต่ละพรรคการเมืองไม่ดำเนินการควบคุมพรรคของตนเองให้ใช้จ่ายเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการรณรงค์หาเสียงภายในวงเงินที่กฎหมายกำหนดได้ โดยแต่ละพรรคมุ่งที่จะชนะในการเลือกตั้งเท่านั้น จึงขาดความรู้สึกผิดชอบต่อกฎหมาย ซึ่งการที่พรรคการเมืองไม่ดำเนินการควบคุมพรรคของตนเอง ก็ทำให้ไม่สามารถไปควบคุมพรรคการเมืองอื่น ๆ ได้เช่นเดียวกัน เพราะแต่ละพรรคก็ใช้จ่ายเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดด้วยกันทั้งนั้น จึงเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายอยู่เสมอ

นอกจากการขาดความรู้สึกรักเมืองของพรรคการเมืองดังกล่าว ยังมีอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองไม่ดำเนินการควบคุมพรรคของตนและควบคุมพรรคอื่น ๆ กล่าวคือ การขาดวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นสาระพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับแบบแผนของการดำเนินชีวิตทางการเมืองของสมาชิกในสังคม ที่จะต้องสอดคล้องกับทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม และประเพณีทางการเมืองของสังคมนั้น ๆ วัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นปัจจัยประการสำคัญที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของสมาชิกในสังคม และเป็นตัวการที่ทำให้รูปแบบและลักษณะของระบบการเมืองในแต่ละสังคมแตกต่างกันไป คำว่าวัฒนธรรมทางการเมืองนี้มีนักวิชาการหลายคนได้ให้ความหมายไว้³⁵ เช่น

พายได้อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นเรื่องของทัศนคติ ความเชื่อและสภาวะแห่งจิตใจซึ่งมีส่วนส่งเสริมให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยที่จะนำมาใช้กำหนดพฤติกรรมทางการเมืองและควบคุมให้คนยอมรับในกติกาสังคม

บลุมท์ ได้อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทั่วไปของสังคม โดยเฉพาะจะเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครอง ส่วนประกอบอันสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองได้แก่ ค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติ รวมทั้งการให้ความสนับสนุนโดยทั่วไปจากสมาชิกภายในระบบการเมือง

จะเห็นว่านักวิชาการแต่ละท่านต่างก็ให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองในทรรศนะที่ไม่ต่างกันมากนัก อาจสรุปได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นแบบแผนของทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยมและความรู้สึกที่ประชาชนมีต่อระบบการเมือง ซึ่งจะมีส่วนกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล

แต่เนื่องจากลักษณะของสังคมไทย เป็นแบบระบบครอบครัวที่มีสัมพันธภาพระหว่างบุคคลในครอบครัวกับญาติพี่น้องเป็นลักษณะ "ตามสภาพ" หรือไม่ตายตัว (Rigid) สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้และประกอบกับการดำรงชีวิตแบบกสิกรรมเป็นส่วนใหญ่

³⁵มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาทางการเมืองไทยหน่วยที่ 1-7, 2529 หน้า 151-152.

(Rice Agriculture) โดยมีความสมบูรณ์ของที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้บุคคลสามารถอยู่ได้โดยตามล่าพืชไม่ต้องพึ่งพาอาศัยญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงมากนัก จึงมีส่วนทำให้คนไทยรักอิสระภาพ ไม่ชอบอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ข้อบังคับของครอบครัวและสังคม ไม่นิยมตั้งสมาคมหรือองค์การ รวมทั้งได้รับอิทธิพลและแรงสนับสนุนจากศาสนาพุทธด้วยอีกประการหนึ่ง ซึ่งถือว่าชีวิตไม่จริง และบุญหรือกรรม เป็น เรื่องของส่วนบุคคลซึ่งคนอื่นไม่เกี่ยว ไม่มีใครช่วยแบ่งเบาหรือไถ่บาปของคนอื่นได้³⁶ ดังนั้น เมื่อมีการรวม เป็นองค์การ หรือพรรคขึ้นก็ไม่สามารถที่จะมีระเบียบวินัยได้ พรรคที่ดั่งขึ้นมาก็จะสนใจแต่พรรคของตนเองเท่านั้น ไม่สนใจพรรคการเมืองอื่นว่าจะปฏิบัติอย่างไร จึงเกิดการขาดวัฒนธรรมทางการเมืองที่พรรคการเมืองจะมีการควบคุมซึ่งกันและกัน ทำให้มีการละเมิดกฎหมายอยู่เสมอ โดยเฉพาะเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ดังนั้น ถ้าพรรคการเมืองมีความรู้สึกผิดชอบที่จะควบคุมสมาชิกพรรคของตนให้ใช้จ่ายเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งภายในวงเงินที่กฎหมายกำหนด และสนใจที่จะควบคุมดูแลพรรคการเมืองอื่น ๆ ในเรื่องดังกล่าวนี้ด้วย โดยจะเป็นไปในลักษณะของการเลิกสนใจแต่เฉพาะภายในพรรคของตนเอง (Individual Action) แต่หันไปมองพรรคอื่น ๆ ด้วยกัน ว่ามีการปฏิบัติอย่างไร ละเมิดกฎหมายหรือไม่ถ้ามีการละเมิดกฎหมายก็ดำเนินการฟ้องร้องอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นไปในลักษณะของ Group Action ก็จะสามารถทำให้การควบคุมค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเกิดความชอบธรรมทางการเมืองจนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ทุกพรรคการเมืองจะต้องประพฤติและปฏิบัติกันตลอดไป

3. การควบคุมโดยสื่อมวลชนและประชาชน

ปัจจุบันสื่อมวลชนมีความสำคัญต่อสังคมที่ประกอบไปด้วยประชาชนจำนวนมาก เนื่องจากสื่อมวลชนจะทำหน้าที่รายงานข่าวสาร เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมและภายนอกสังคมในแต่ละวันให้ประชาชนได้รับทราบ และแสดงความคิดเห็นรวมทั้งวิพากษ์วิจารณ์

³⁶ กิมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 46-47.

เกี่ยวกับเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งมักจะ เป็นการก่อให้เกิดอิทธิพลในทำนองชักชวน ให้ประชาชนมีความรู้สึกคล้อยตามหรือเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมไปในแนวทางที่สื่อมวลชน ต้องการ นอกจากนี้สื่อมวลชนยังทำหน้าที่ในด้านการให้บริการด้านความรู้ และส่งเสริม การเรียนรู้ให้ข้อมูลแก่ประชาชนในทุก ๆ ด้าน ทั้งทางด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สาธารณสุข ฯลฯ เพื่อใช้ในการประกอบการตัดสินใจ และสามารถ ปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ไม่ว่าจะเป็นการประกอบ อาชีพหรือการดำรงชีวิตในสังคม สื่อมวลชนจึงเปรียบเสมือนสะพานเชื่อมโยงสังคมภายในด้วย ภายนอกให้มาบรรจบพบกัน มีความใกล้ชิดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเป็นพลังทางใจทำให้ มนุษย์ต่อสู้กับชีวิตต่อไป สื่อมวลชนที่แพร่หลายอยู่ในสังคมปัจจุบัน สามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ³⁷

1. สื่อมวลชนประเภทสิ่งพิมพ์ (Printed Media or Publications)

ได้แก่ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร หนังสือ ฯลฯ

2. สื่อมวลชนประเภทอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Media)

ได้แก่ วิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และภาพยนตร์

จากบทบาทของสื่อมวลชนดังกล่าวมาแล้วนี้ สื่อมวลชนสามารถที่จะ ดำเนินการควบคุมค่าใช้จ่ายเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ใน ลักษณะของการเผยแพร่ข่าวสาร และเป็นผู้คอยท้วงติง กล่าวคือ สื่อมวลชนจะต้องทำหน้าที่ เผยแพร่ข่าวสารหรือข่าวประกาศให้ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบถึงกรณีที่มี ผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคการเมืองใดก็ตามกระทำความผิดกฎหมายที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายใน การหาเสียงเลือกตั้งขึ้น เช่น การใช้เงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งเกินกว่าที่กฎหมาย กำหนด การใช้เงินซื้อคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น ตลอดจนทำหน้าที่คอย ป้องกันไม่ให้ผู้สมัครฯ คนใดกระทำการใด ๆ นอกเหนืออำนาจที่ตนมีอยู่ และหากมีข้อบกพร่อง เกิดขึ้นสื่อมวลชนจะ เป็นผู้ข่าวประกาศเพื่อให้เป็นที่รู้เพื่อความบกพร่องจะได้รับการแก้ไขต่อไป

³⁷

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาทางการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, 2529 หน้า 737-738.

นอกจากนั้นสื่อมวลชนอาจจะต้องทำหน้าที่เป็นเสมือน "นักสืบ" คือแอบไปขุดค้นสิ่งที่มีอำนาจ ข้าราชการ ผู้สมัครฯ และประชาชน พยายามปกปิดมิให้ล่วงรู้ซึ่งสิ่งที่พยายามปกปิดนั้น อาจจะ ได้แก่ การกระทำ การงดเว้นไม่กระทำ หรือความคิดที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสื่อมวลชน เห็นว่าเป็นความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม ลักษณะสื่อมวลชนไทยโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยเอกชน ส่วนวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ รัฐบาลผูกขาดการดำเนินการหรือเป็นเจ้าของเสียเอง แล้วเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ แต่ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชนประเภทใดก็ตาม รัฐบาลก็มีการควบคุมการดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น ระบบการเซ็นเซอร์ การสั่งปิดหนังสือพิมพ์ การข่มขู่คุกคาม หรือการออกกฎหมายการพิมพ์เป็นพิเศษ หรือบทบัญญัติทางกฎหมายอื่นที่เปิดช่องว่างให้มีการจับกุมและดำเนินคดีบรรดาหนังสือพิมพ์ได้ โดยเฉพาะลักษณะของวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของไทยซึ่งถือกำเนิดโดยรัฐบาลเป็นผู้ใช้และควบคุม จึงได้กลายเป็นเครื่องมือของรัฐหรือหน่วยงานของราชการไปโดยปริยาย และไม่มีปฏิกริยาต่อต้านจากนักสื่อสารมวลชนทางด้านนี้ ซึ่งถ้ามีการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งเกิดขึ้น เช่น ความผิดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครฯ ที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ย่อมได้รับการคุ้มครองจากสื่อมวลชนที่เป็นของรัฐ หรือสื่อมวลชนที่เกิดความเกรงกลัวต่อผู้สมัครฯ โดยอาจจะรู้เห็นเป็นใจกับผู้สมัครฯ กระทำการปกปิดความผิดที่เกิดขึ้นไม่นำเผยแพร่สู่สาธารณชน ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ผู้สมัครฯ ที่มาจากพรรคการเมืองอื่นที่ไม่ใช่พรรคร่วมรัฐบาล และทำให้มีการใช้เงินเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งกันอย่างกว้างขวางมากขึ้น

ดังนั้น สื่อมวลชนควรจะดำเนินการสอดส่องดูแลการใช้จ่ายเงินเพื่อ การหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างจริงจัง เมื่อพบว่าผู้สมัครฯ คนใดกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งเกิดขึ้น ควรดำเนินการแจ้ง จนท. ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อ ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง และเผยแพร่การกระทำความผิดดังกล่าวให้สาธารณชนได้รับทราบ นอกจากนี้ควรหาวิธีทางป้องกันไม่ให้ผู้สมัครฯ คนใดกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง เกิดขึ้น รวมทั้งรณรงค์ต่อต้านผู้สมัครฯ ที่รณรงค์หาเสียงด้วยวิธีการที่ผิดกฎหมาย ซึ่งจะมีผล ทำให้ผู้สมัครฯ ต่างใช้เงินเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งภายในวงเงินที่กฎหมายกำหนดได้

อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อ 29 ก.ค. 31 ก็ได้มีสื่อมวลชนบางประเภทที่ดำเนินการควบคุมผู้สมัครฯ ให้ใช้เงินเพื่อการทำเสียงเลือกตั้งภายในวงเงินที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งควบคุมการวางตัวเป็นกลางของข้าราชการในพื้นที่อีกด้วย เช่น

จ. นครศรีธรรมราช สื่อมวลชน จ. นครศรีธรรมราชได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันขึ้น เพื่อรณรงค์ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และเห็นถึงความสำคัญของการเลือกตั้งว่ามีอย่างไร โดยเฉพาะประเด็นการที่ผู้สมัครฯ บางพรรคการเมืองใช้วิธีการทุ่มแจกเงินและสิ่งของ เพื่อชนะใน การเลือกตั้งอันเป็นอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตย³⁸

หรือกรณีที่ นสพ. มติชน ร่วมกับ ไทยทีวีสีช่อง 9 อ.ส.ม.ท. สำนักข่าวไทย และวิทยุ ททท จัดตั้งศูนย์เลือกตั้งมติชนขึ้น เพื่อทำหน้าที่รายงานข่าวการเลือกตั้งตั้งแต่รัฐบาลประกาศยุบสภาจนกระทั่งเลือกตั้งเสร็จ เป็นต้น

ส่วนในด้านของประชาชนนั้น การควบคุมค่าใช้จ่ายเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งโดยประชาชน สามารถกระทำได้ โดยประชาชนทุกคนจะต้องมีจิตสำนึกทางการเมืองไม่รับ เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดจากผู้สมัครรับเลือกตั้งหยิบยื่นให้เพื่อลงคะแนนเสียงให้กับเขา อันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งจะต้องทำหน้าที่คอยสอดส่องหรือเป็นหูเป็นตาให้กับเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้สมัครฯ ตลอดจนข้าราชการ ในกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมายที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเกิดขึ้น เช่น การใช้เงินค่าใช้จ่ายเพื่อการทำเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การใช้เงินซื้อคะแนนเสียงจากประชาชน เป็นต้น เมื่อพบการกระทำดังกล่าวควรนำมาเปิดเผยและดำเนินการเรียกร้องให้มีการแก้ไขให้ถูกต้อง นอกจากนั้นประชาชนควรทำหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้มีผู้สมัครฯ ใช้เงินค่าใช้จ่ายเพื่อการทำเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดด้วย เช่น การรวมตัวกันต่อต้านการใช้เงินซื้อเสียงของผู้สมัครฯ เป็นต้น

แต่เนื่องจากนิสัยของคนไทยส่วนใหญ่ชอบทำอะไรโดยอิสระ หรือที่เรียกว่าแบบตัวใครตัวมัน (Individualistic Behavior) คือชอบทำอะไรใคร ๆ คนเดียว ถือเอา

³⁸ "ศูนย์ข่าวเลือกตั้งมติชน," มติชน วันที่ 8 มิถุนายน 2531, หน้าพิเศษ 2.

ความเห็นและผลประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมน้อยกว่าของตนเอง และผู้ใกล้ชิด และชอบทำอะไรง่าย ๆ ไม่สลัดซับซ้อน ขาดความเป็นระเบียบ เมื่อใดก็ตามถ้ามีโอกาสมักจะกระทำตามอำเภอใจ เห็นแก่ความสะดวกของตนเป็นที่ตั้ง บางครั้งทำให้ถูกแสงประโยชน์จากคนอื่นได้ง่าย³⁹ นอกจากนี้กระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง (Political Socialization) ในสังคมไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสร้างความสำนึกทางการเมืองให้แก่ประชาชนได้ ระบบการศึกษาของไทยส่วนใหญ่มุ่งที่จะปลูกฝังค่านิยมเก่า ๆ อันไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เช่น ค่านิยมของการบูชาอำนาจ การสร้างความจงรักภักดีส่วนบุคคล การลี้โรราบ (Deference) และการเคารพนับถือต่อบุคคลผู้มีอำนาจโดยมิได้พิจารณา หรือคำนึงถึงว่าบุคคลเหล่านี้ได้อำนาจมาด้วยวิธีใดถูกต้องและสมควรหรือไม่ นอกจากนี้ยังขาดการรวมกัน เป็นกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อจะใช้อิทธิพลทางการเมืองด้วย³³ จากสาเหตุดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนไทยไม่มีความสนใจต่อทางการเมืองว่าจะ เป็นไป ในรูปใด และเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มักจะวางเฉยไม่สนใจว่าผู้สมัครฯ จะใช้วิธีการรณรงค์หาเสียงแบบใด ถ้าผู้สมัครฯ หรือหัวหน้าคณะนโยบายหรือทรัพย์สินอื่นใดมาให้ก็รับไว้ โดยเฉพาะประชาชนในชนบทจะรู้สึก เป็นหนี้บุญคุณจึงตอบแทนด้วยการลงคะแนนเสียงให้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการควบคุมค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยประชาชนไม่สามารถกระทำได้อย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตามปัจจุบันก็ได้มีประชาชนบางกลุ่มได้ให้ความสนใจต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยร่วมกันสอดส่องดูแลให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม เช่น เมื่อการเลือกตั้งครั้งหลังสุดในปี 2531 ได้มีการจัดตั้งอาสาสมัครฯ ประชาชนสังเกตการณ์เลือกตั้ง ชี้แจง ประคบด้วย ประธาน เลขาธิการ คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่ง โดยเปิดรับสมัครประชาชนจากพื้นที่ของหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศ เพื่อทำหน้าที่ไปสังเกตการณ์ การเลือกตั้งในบริเวณหน่วยเลือกตั้ง เพื่อป้องกันปรามการกระทำผิด พ.ร.บ. เลือกตั้ง

³⁹ ฝ่ายพัฒนาการเมืองการปกครอง สำนักนโยบาย และแผน กระทรวงมหาดไทย รายงานผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้น เรื่องการซื้อเสียงที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ : บทสำรวจเอกสาร, 2531, หน้า 85.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

และการทุจริตเลือกตั้งใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง⁴¹ แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าใด เนื่องจากประชาชนให้ความร่วมมือน้อยและไม่ดำเนินการอย่างจริงจัง จึงไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ เท่าที่ควร ไม่เหมือนในต่างประเทศ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ 14 พฤษภาคม 2527 ได้มีการก่อตั้งขบวนการสอดส่องเพื่อให้เกิดการเลือกตั้งเป็นไปอย่างยุติธรรมเรียกว่า The National Citizens Movement for Free Elections ซึ่งได้มีประชาชนหลั่งไหลกันมาสมัครเข้าเป็นอาสาสมัครเพื่อการนี้ถึง 150,000 คน ทำให้ขบวนการนี้สามารถส่งตัวแทนออกไปดูแลสังเกตการณ์ ดำเนินการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนการนับได้ถึงร้อยละ 70 ของจำนวนหน่วยลงคะแนนทั้งสิ้นทั่วประเทศ ซึ่งเรื่องนี้ก็เป็นสาเหตุทำให้พรรคฝ่ายค้าน ได้ที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย⁴² และในการเลือกตั้งชิงตำแหน่งประธานาธิบดี เมื่อ 7 ก.พ. 2529 ระหว่างประธานาธิบดี เฟอร์ดินานด์ มาร์กอส กับนางคอรารซอน อากวีโน ปรากฏว่าประชาชนได้ร่วมมือกันจัดตั้งกลุ่มผู้สังเกตการณ์เลือกตั้งขึ้น เรียกว่า กลุ่มนามเฟรล (Namfrel) เพื่อป้องกันการทุจริตในการลงคะแนน และการนับคะแนน โดยที่ฝ่ายรัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยนับคะแนนเรียก โคเมเลค (Comelect) เป็นต้น⁴³

ดังนั้นการควบคุมค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยประชาชนจะสัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพได้ ประชาชนจะต้องให้ความสนใจต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการสอดส่องดูแลการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครฯ ว่ามีการใช้เงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และถ้าพบเห็นการกระทำผิดดังกล่าวก็ดำเนินการร้องเรียนต่อผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง นอกจากนั้นก็ควรดำเนินการหาทางป้องกันไม่ให้ผู้สมัครฯ รณรงค์หาเสียงด้วยวิธีการที่ผิดกฎหมายอีกด้วย ซึ่งจะทำให้การเมืองของประเทศไทยมีการพัฒนามากขึ้น การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และมีการใช้เงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งภายในวงเงินที่กฎหมายกำหนดได้

⁴¹ ผู้แทนราษฎร มิถุนายน 2531: 1..

⁴² "การเลือกตั้งทั่วไปในฟิลิปปินส์," สยามจดหมายเหตุ 9 (8-19 มิถุนายน 2527): 666.

⁴³ "บันทึกข่าวต่างประเทศ," สยามจดหมายเหตุ 11 (7-13 กุมภาพันธ์ 2529): 163-163-164.

อนึ่ง มีข้อที่น่าสงสัยเกตุว่า ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดให้ทั้งการให้และรับเงินหรือทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดในการทาสีงเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้เลือกผู้สมัครคนใดยอมเป็นความผิด (มาตรา 35 และ 66) เจตนารมณ์ของกฎหมายคงต้องการที่จะให้ทั้งสองฝ่ายมีความผิด เพราะต่างเป็นคู่กรณีในการทาสีงเลือกตั้งโดยไม่ชอบ ท่านองว่า ถ้าไม่มีผู้ให้ ก็ไม่มีผู้รับ และกลับกันถ้าไม่มีผู้รับ ก็ไม่มีผู้ให้ นอกจากนี้การลงโทษผู้รับซึ่งก็คือประชาชนทั่วไปนั่นเอง สามารถที่จะลดค่าใช้จ่ายของผู้สมัครทาสีงได้เช่นกัน เช่น ถ้ามีการเรียกร่องเงินทองจากหวัคคเนนหรือผู้สมัคร ผู้สมัครก็อาจเดือนหรือข่มขู่ได้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด ซึ่งก็เป็นการประหยัดงานของผู้สมัครได้ทางหนึ่ง ถ้าไม่มีการลงโทษฝ่ายประชาชนก็คงจะมีการเรียกร่องเงินทองไม่ขาดระยะ แต่เรื่องเช่นนี้เป็นเรื่องนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) เพราะถ้ามีบุคคลสองฝ่ายร่วมกัน หรือเป็นคู่กรณีในการกระทำความผิด ถ้าเข้า^มงวดในการลงโทษบุคคลทั้งสองฝ่ายจนเกินไป ผลสุดท้ายก็จะเกิดการปกปิดความจริง ทั้งจากผู้ให้และผู้รับ รัฐอาจต้องไปหาพยานจากบุคคลที่สามซึ่งเรื่องเช่นนี้ยากแก่การที่จะมีผู้อื่นรู้เห็น พยานหลักฐานที่ดีที่สุดก็จะต้องมาจากฝ่ายผู้ให้หรือผู้รับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ดังที่เคยมีผู้เสนอในความคิดฐานให้สินบนอยู่เหมือนกันว่าควรลงโทษเจ้าพนักงานซึ่งเป็นฝ่ายผู้รับ ไม่ควรลงโทษประชาชนซึ่งเป็นฝ่ายผู้ให้ เพื่อจะได้กันผู้ให้สินบนเป็นพยาน ดังนั้นในกรณีการรับเงินในการทาสีงเลือกตั้งก็ควรยกเว้นความผิดของผู้เรียกหรือรับเงิน ซึ่งน่าจะมผลเป็นการควบคุมค่าใช้จ่ายโดยฝ่ายประชาชนได้ทางหนึ่ง