

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นาย กฤษฏา ทองธรรมชาติ



วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2532

ISBN 974-576-553-8

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

15478

I 17409764

THE LEGAL PROBLEMS OF ELECTION CAMPAIGN EXPENSES

Mr. Krisda Tongdhamachart

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1989

, ISBN 974-576-553-8

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

โดย

นาย กฤษฎา ทองธรรมชาติ

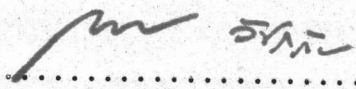
ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

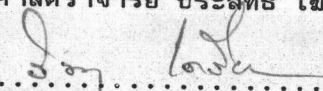
ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม

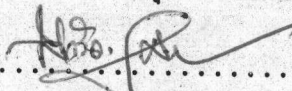
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

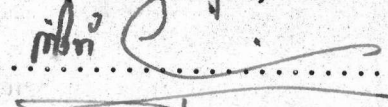

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร. ทวาร วัชรราชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ไชวิไลกุล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ยวรัตน์ กมลเวช)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดำริห์ บุรณะนนท์)



พิมพ์ต้นฉบับบทความวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมเพียงแผ่นเดียว

กฤษฎา ทองธรรมชาติ : ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (THE LEGAL PROBLEMS OF ELECTION CAMPAIGN EXPENSES)

อ.ที่ปรึกษา : ศจ.ดร.วิญญู เครื่องงาม, 227 หน้า.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประเทศไทยใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ในมาตรา 32 ได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้คนละไม่เกิน 350,000 บาท แต่ถ้าหากผู้มีส่วนได้เสียตามที่กฎหมายระบุเห็นว่าผู้สมัครคนใดใช้จ่ายเกินวงเงินดังกล่าว ก็อาจร้องขอต่อศาลให้เพิกถอนผลการเลือกตั้ง และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ขณะเดียวกันพนักงานอัยการก็อาจฟ้องเป็นคดีอาญาให้ลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อีกส่วนหนึ่ง นอกจากนี้ในมาตรา 34 ได้กำหนดให้ผู้สมัครต้องยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่อทางการภายใน 3 เดือน หลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง มิฉะนั้นจะเป็นความผิด ดังที่เคยมีคดีเป็นตัวอย่างมาแล้วจนเป็นเหตุนำไปสู่การสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ได้รับโทษ ในทางการเมืองก็ได้มีผู้เคลื่อนไหวขอให้แก้ไขหรือยกเลิกการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งพอจะสรุปเท่าที่ได้ดังนี้

1. ให้ยกเลิกการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง
2. กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งจำนวน 350,000 บาท ไว้เท่าเดิม
3. กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งไว้ แต่ปรับจำนวนเงินให้สูงขึ้น
4. ไม่กำหนด หรือกำหนดเฉพาะวงเงินค่าใช้จ่ายชั้นสูง ส่วนการกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา

ไปตามพระราชกฤษฎีกา

ผลการวิจัย พบว่า มาตรการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีใช้อยู่ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น เป็นต้น และมีผลดีสามารถช่วยควบคุมการใช้จ่ายเงินของผู้สมัครมิให้ท่วม เทซัด เจนจนเกินไปนัก และช่วยให้ผู้มีทุนทรัพย์น้อยรู้สึกว่ามีโอกาสได้รับบริการเลือกตั้งบ้าง จึงควรรักษาหลักการนี้ต่อไปแต่ปรับปรุงให้อัตราของเงินตรงต่อความเป็นจริงและยืดหยุ่นได้ เมื่อเห็นเช่นนี้จึงควรกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และขณะเดียวกันก็ควรมีมาตรการเสริมอื่น ๆ เพื่อให้การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งมีประโยชน์ และช่วยให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์และยุติธรรม สมตามเจตนารมย์ได้

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา2531.....

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

KRISDA TONGDHAMACHART : THE LEGAL PROBLEMS OF ELECTION CAMPAIGN EXPENSES. THESIS ADVISOR : PROF.WISSANU KREA-NGAM, J.S.D. 227 pp.

Section 32 of the Election Act B.E. 2522 permits each candidate for the House of Representatives to spend money for his campaign up to 350,000 Baht only. Should he spend more than the permitted amount, an interested person may ask the court to revoke the result of an election and seek an order for the new election. In addition, the public prosecutor may also bring the criminal case against such a candidate. Furthermore, according to Section 34, each candidate must submit his details of expenses to the authority within 3 months after the election day or he will be punished. If he is elected, his membership may be revoked.

Practically, movement to amend such provisions on election campaign expenses is in progress in order to:

1. abolish the control of campaign expenses altogether,
2. increase the permitted amount to the actual amount of expenses or
3. specify the permitted amount in the Royal Decree according to each election instead of the Act itself

This thesis finds that the imposition of the election campaign expenses exists in several countries such as the United States of America, Britain and Japan and it can serve as the fair control of each candidate's expenses and encourage the poor to enter into the election without fear of the rich. Such control should therefore be recognized but it should also be more flexible. Thus the third alternative, namely the permitted amount should be provided in the Royal Decree preceding each election, is preferable.

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา2531.....

ลายมือชื่อนิติกร
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
2017 10/20

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
บทนำ	1
บทที่	
1. ปัจจัยในระบบการ เลือกตั้งอัน เป็นตัวกำหนดค่าใช้จ่ายในการหา เสียง	
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	10
1. ปัจจัยอัน เกี่ยวกับ เหตุส่วนตัวของผู้สมัครฯ แต่ละคน	11
2. ปัจจัยอัน เกิดจากระบบหรือ เป็นปัจจัยอันมีผลกระทบต่อผู้สมัครทั่วไป	
เป็นส่วนรวม	11
ก) อาณา เขตและจำนวนผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง	12
ข) ระยะเวลา	24
ค) ประ เภทของการ เลือกตั้ง	30
ง) การกำหนดให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครมาก	31
จ) การ เอื้ออำนวยของรัฐ	33
2. ประ เภทค่าใช้จ่ายในการหา เสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา	
จากผู้สมัครและพรรคการเมือง	40
1. ประ เภทค่าใช้จ่ายพิจารณาจากผู้สมัครรับ เลือกตั้ง	41
ก) องค์กรหา เสียง เลือกตั้งของผู้สมัคร	41
ข) หัวคะแนน	49
1) หัวคะแนนระดับผู้กว้างขวางในเขต เลือกตั้ง	49
2) หัวคะแนนระดับผู้กว้างขวางในท้องที่จำกัด	50
3) หัวคะแนนระดับญาติสนิทมิตรสหาย	51
4) หัวคะแนนนักฉวยโอกาส	52

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ค) ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัคร	58
1) ค่าใช้จ่ายที่ถูกต้องตามกฎหมาย	58
2) ค่าใช้จ่ายนอกกฎหมาย	60
ง) แหล่งที่มาของ เงินสนับสนุนของผู้สมัครฯ	76
1) แหล่งสนับสนุนจากพรรค	76
2) แหล่งสนับสนุนจากบุคคลสำคัญในพรรค	80
3) แหล่งสนับสนุนจากผู้มีอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ	82
4) แหล่งเงินของผู้สมัครเอง และแหล่งสนับสนุนจากการ บริจาค	86
2. ประเภทค่าใช้จ่ายพิจารณาจากพรรคการเมือง	92
ก) องค์การหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง	92
ข) ค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง	104
ค) แหล่งที่มาของ เงินสนับสนุนพรรคการเมือง	107
1) ค่าบำรุงจากสมาชิกพรรค	107
2) การสนับสนุนจากบุคคลสำคัญในพรรค	108
3) การสนับสนุนจากประชาชนทั่วไป นักธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์ ต่าง ๆ	110
3. กลไกในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง	114
1. การควบคุมโดยรัฐ	115
ก) ฝ่ายนิติบัญญัติ	116
1) การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ..	116
2) การยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง	120
3) การห้ามมิให้ผู้สมัครจงใจหรือชักนำอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นคุณโทษแก่ผู้สมัครอีกฝ่ายหนึ่ง	125
4) ห้ามมิให้ผู้สมัครจัดยานพาหนะนำผู้เลือกตั้งไปเลือกตั้ง .	126
5) ห้ามมิให้ผู้เลือกตั้ง เรียกหรือรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์	

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4) ห้ามมิให้ผู้สมัครจัดยานพาหนะนำผู้เลือกตั้งไปเลือกตั้ง	126
5) ห้ามมิให้ผู้เลือกตั้ง เรียกหรือรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ ในการเลือกตั้ง	127
ข) ฝ่ายบริหาร	129
ค) ฝ่ายตุลาการ	139
- คดีตัวอย่าง เรื่องการไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายภายในกำหนด	142
2. การควบคุมโดยพรรคการเมือง	150
1) กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้ง	151
2) ความรู้สึกผิดชอบและวัฒนธรรมทางการเมือง	159
3. การควบคุมโดยสื่อมวลชนและประชาชน	161
4. แนวทางในการแก้ปัญหา เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง	168
1. การยกเลิกการกำหนดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง	169
2. การกำหนดวงเงินในการหาเสียงเลือกตั้งไว้เท่าเดิม	172
3. การกำหนดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงแต่ปรับจำนวนให้สูงขึ้น	172
4. การกำหนดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง แต่กำหนดโดยการ ออกพระราชกฤษฎีกาเป็นคราว ๆ ไป	174
กลไกในการควบคุมค่าใช้จ่ายนอกกฎหมาย	177
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	184
บรรณานุกรม	196
ภาคผนวก	202
ภาคผนวก ก.	203
ภาคผนวก ข.	211
ประวัติผู้เขียน	227

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่ง ก็ได้รับการสนับสนุน ทั้งทางวิชาการและกำลังใจจากคณาจารย์ ครอบครัวยุ และเพื่อน ผู้เขียนขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้กรุณาสละเวลา แนะนำแนวทางการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ และการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดียิ่งตลอดมา จึงใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านในความกรุณาตั้งเกล้า

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โยวีไลกุล ประธานกรรมการ ตรวจวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดำรง ภูมณนันท อาจารย์ยุวรัตน์ กมลเวช รองอธิบดี กรรมการปกครอง ที่ได้กรุณาสละเวลา เป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

นอกจากนี้ ใคร่ขอกราบขอบพระคุณ คุณมนุชฌ์ วัฒนโกเมร และคุณประสิทธิ์ เกินกราง เจ้าหน้าที่ฝ่ายวางแผนพัฒนาทางการเมืองและการปกครอง สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย ที่ได้ให้คำแนะนำและอนุเคราะห์ข้อมูลอย่างดียิ่ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และหากมีความดีและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและการสร้างสรรค์แล้ว ผู้เขียนขอมอบแต่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และบิดามารดาที่เคารพรักของผู้เขียน

กฤษฎา ทองธรรมชาติ

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงการเลือกตั้งทั่วไปในประเทศไทยปี 2476-2529	13
2	จำนวนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งและได้รับการเลือกตั้ง	33
3	เปรียบเทียบอัตราค่าโฆษณาต่อนาทีในรายการช่วงตั้งแต่เวลา 19.30-24.00 ของทีวี 4 ช่อง	36
4	แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีการหาเสียงที่ประชาชนชอบมากที่สุด	72
5	แสดงค่าใช้จ่ายของสมาชิกสภาองเกรส ค.ศ. 1980	75
6	แสดงแหล่งสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526	89
7	แสดงจำนวนนักธุรกิจที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	115
8	การเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายเลือกตั้ง	141
9	แสดงค่าจ้างขั้นต่ำและดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป ปี 2520-2531	176
10	แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้มีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งของบางประเทศ	180