



เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ

เรื่อง "การปฏิรูประบบเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา"

วันอังคารที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๓

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการกิจการ หมายเลข ๒๑๑-๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารวุฒิสภา ๒

คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร



โครงการสัมมนาทางวิชาการ

เรื่อง

การปฏิรูประบบเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

จัดโดย

คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร

วันอังคารที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๓

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

๑. ชื่อโครงการ โครงการสัมมนา เรื่อง “การปฏิรูประบบเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

๒. หลักการและเหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดมาตรการเพื่อที่จะทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและมีความชอบธรรม ตลอดจนการเพิ่มอำนาจของพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมาตรการที่ได้ดำเนินการต่าง ๆ นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลดและขจัดการซื้อสิทธิ์ขายเสียง และเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาสู่ระบบการเมืองเพิ่มมากขึ้น อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรทางด้านนิติบัญญัติ

ในการดำเนินการดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง และให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ สอบสวน และดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้เอง ตลอดจนการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามความจำเป็นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ซึ่งจากการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมาได้ประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย อันเป็นผลมาจากการดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเห็นว่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบการเลือกตั้งและกระบวนการเลือกตั้ง เพื่อที่จะจะได้ไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร จึงเห็นสมควรที่จะได้จัดการสัมมนาทางวิชาการนี้ขึ้น เพื่อระดมและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันจะได้นำมาสู่ข้อสรุป เพื่อที่จะเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

๓. วัตถุประสงค์

- ๑) เพื่อระดมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการหาข้อสรุปเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา
- ๒) เพื่อรวบรวมความคิดเห็นจัดทำเป็นข้อสรุปและเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๔. รูปแบบการดำเนินการ

โครงการสัมมนาเชิงวิชาการ โดยเชิญ ผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นวิทยากร รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา อดีตสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนุญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป

๕. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร

๖. จำนวนผู้เข้าร่วมสัมมนา ประมาณ ๒๐๐ คน ประกอบด้วย

๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
๒. สมาชิกวุฒิสภา
๓. อดีตสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนุญ
๔. คณะกรรมการการเลือกตั้ง
๕. นักวิชาการ
๖. สื่อมวลชน
๗. ประชาชนทั่วไป

๗. วัน เวลา ของการจัดสัมมนา

วันอังคารที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ เวลา ๐๘.๐๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา

๘. สถานที่จัดการสัมมนา

ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

๙. งบประมาณ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กำหนดการสัมมนาทางวิชาการ
เรื่อง “การปฏิรูประบบเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา”

โดย

คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร

วันอังคารที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๓

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๑๓-๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

วันอังคารที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๓

เวลา ๐๘.๐๐ - ๐๘.๐๐ นาฬิกา

- ลงทะเบียน

เวลา ๐๘.๐๐ - ๐๘.๓๐ นาฬิกา

- พิธีเปิดการสัมมนาโดย ประธานสภาผู้แทนราษฎร
ฯพณฯ วันมูหะมัดนอร์ มะทา

เวลา ๐๘.๓๐ - ๐๘.๔๕ นาฬิกา

- พักรับประทานอาหารว่างและเครื่องดื่ม

เวลา ๐๘.๔๕ - ๑๒.๐๐ นาฬิกา

- การอภิปราย เรื่อง “ประเด็นที่ควรแก้ไขของกฎหมายที่เกี่ยวกับการ
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา”

โดย ๑. นายชานี ศักดิ์เศรษฐ์

(รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย)

๒. นายโคทม อาริยา

(กรรมการการเลือกตั้ง)

๓. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

(เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า)

๔. พลเอกสายหยุด เกิดผล

(มูลนิธิองค์การกลาง)

๕. นายแก้วสรร อติโพธิ

(วุฒิสมาชิก)

๖. ดร.ทิวา เงินยวง

(ผู้ดำเนินรายการ)

เวลา ๑๒.๐๐ - ๑๒.๓๐ นาฬิกา

- ผู้เข้าร่วมสัมมนาซักถามและแสดงความคิดเห็น

เวลา ๑๒.๓๐ - ๑๓.๓๐ นาฬิกา

- พักรับประทานอาหารกลางวัน

เวลา ๑๓.๓๐ - ๑๕.๓๐ นาฬิกา

- การอภิปราย เรื่อง “ประเด็นที่ควรแก้ไขของกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา” (ต่อ)

โดย

๑. เลขานุการพรรคประชาธิปัตย์หรือผู้แทน
๒. เลขานุการพรรคความหวังใหม่หรือผู้แทน
๓. เลขานุการพรรคชาติพัฒนาหรือผู้แทน
๔. เลขานุการพรรคชาติไทย หรือผู้แทน
๕. นายสมหมาย ปารีฉัตร
(หนังสือพิมพ์มติชน)
๖. ดร.มนตรี รูปสุวรรณ
(ผู้ดำเนินรายการ)

เวลา ๑๕.๓๐ - ๑๕.๔๕ นาฬิกา

เวลา ๑๕.๔๕ - ๑๖.๑๕ นาฬิกา

เวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา

- พักรับประทานอาหารว่างและเครื่องดื่ม
 - ผู้เข้าร่วมสัมมนาซักถามและแสดงความคิดเห็น
 - พิธีปิดการสัมมนา โดย นายไพจิตร ศรีวรขาน
ประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
-

สารบัญ

เรื่อง

- คำชี้แจงต่อสาธารณชนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
 - จดหมายเปิดผนึก ๑๔ อาจารย์ กฎหมาย มธ. แขนง ส.ว. ชัดหลักนิติธรรม
 - เอกสารประกอบการสัมมนาเกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ของ นายยุวัฒน์ กมลเวช
 - ข้อคิดเห็นในการแก้กฎหมาย (โดย นายยุวัฒน์ กมลเวช)
 - ข้อเสนอแก้ไขกลไกการเลือกตั้ง (โดย นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์)
 - ข้อเสนอการแก้ไขค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง (โดย นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์)
 - คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ประชาชนคาดหวัง (โดย พล.อ.สายหยุด เกิดผล)
 - การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ปัญหาและแนวทางการแก้ไข ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (โดย ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์)
 - เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา : แก้ปัญหาทางตัน (โดย รศ. ประหยัด หงษ์ทองคำ)
 - ประเด็นข้อเสนอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (โดย รศ. กมลชัย รัตนสกววงศ์)
 - ประเด็นปัญหาและข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (คณะทำงาน)
 - นานาทรรศนะข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสื่อมวลชน
-

คำชี้แจงต่อสาธารณชน
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

คำชี้แจงต่อสาธารณชน

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้มีจดหมายเปิดผนึก ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึงคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องขอเรียกร้องให้ปฏิบัติหน้าที่ ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งขอเรียนชี้แจงเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวต่อ สาธารณชน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการ ประกาศรับรองหรือไม่รับรองผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ดังต่อไปนี้

๑. หลักการสำคัญของการปฏิรูปการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดตั้งคณะกรรมการ การเลือกตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำเนินการจัดและจัดให้มีการ เลือกตั้งทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ และหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการใช้มาตรการป้องกันและมาตรการแก้ไขการกระทำที่มีได้เป็นไป โดยสุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้งแตกต่างไปจากหลักการเลือกตั้งตามกฎหมายเดิม ดังจะพิจารณาได้จากบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ สำหรับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประกาศหรือไม่ประกาศ ผลการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๐ (๘) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ เห็นได้ว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นมาตรการในการ ป้องกันมิให้ผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาโดยมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเข้าไปใช้อำนาจของ รัฐในฐานะที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมิใช่ว่าจะสามารถใช้ดุลพินิจในการประกาศผลการเลือกตั้ง ได้ ตามอำเภอใจ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาประกาศผลของการเลือกตั้งโดยมีมติภายใต้ กรอบการพิจารณาของมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะพิจารณาประกาศ รับรองให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภารายใดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ต้องพิจารณาโดยมีมติเป็น เอกฉันท์ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดได้รับการเลือกตั้งมา โดยมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเนื่องมาจากผลของการกระทำของผู้สมัครเองหรือ ของบุคคลใด กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนย่อมมีดุลพินิจโดยอิสระที่ไม่ให้ความเห็นชอบในการ ประกาศว่าผู้สมัครนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ และเมื่อมีกรรมการการเลือกตั้งคนใด คนหนึ่งไม่เห็นชอบที่จะประกาศให้ผู้สมัครรายใดได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา การประกาศ

ผลการเลือกตั้งให้ผู้นั้นเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงไม่อาจกระทำได้ ซึ่งเป็นเหตุให้คณะกรรมการ
การเลือกตั้งจะต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ต่อไป

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจพิจารณาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ทั้ง
ในช่วงก่อนจะได้สมาชิกวุฒิสภาครบถ้วนและภายหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้ง
การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่จะสัมพันธ์โดยตรงกับเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสืบสวน
สอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด ตามมาตรา ๑๔๕ (๓)(๔) และมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะดำเนินการ
สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นโดยพลัน และสั่งให้มีการเลือกตั้ง
ใหม่ได้เมื่อปรากฏเหตุตามบทบัญญัติดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติ
ที่สอดคล้องต้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ การกำหนดให้
คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการพิจารณาสืบสวนสอบสวนและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้
ตามมาตรา ๑๐ (๖) และ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการ
เลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งการพิจารณาเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๕๗
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก
วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วย จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้สามารถแบ่งแยก
เรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดที่เกี่ยวกับ
การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) เรื่องที่มีการร้องเรียนว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม
ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔๕(๓) ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหากการร้องเรียนดังกล่าวเมื่อมี
การสืบสวนสอบสวนแล้ว ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า
การเลือกตั้งในครั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ไม่ว่าจะการร้องเรียนนั้นจะเป็นการ
ร้องเรียนตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง การกระทำในการเลือกตั้งอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือกระบวนการ
การเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ตามมาตรา ๑๔๕(๔)
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๑๐(๗) แห่ง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งการ
พิจารณาในเรื่องร้องเรียนนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๒ มาใช้บังคับและได้ปฏิบัติตาม
ระเบียบดังกล่าว

(๒) เรื่องที่ไม่มีการร้องเรียนแต่ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อต่อคณะกรรมการ
การเลือกตั้งว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือผู้ใดได้รับเลือกตั้งมาโดยการ

กระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่โดยตรงที่ต้องหยิบยกเรื่องดังกล่าว ขึ้นดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลันและเมื่อสืบสวนสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องดำเนินการ วินิจฉัยชี้ขาด โดยพลัน อันเป็นการสอดคล้องกับมาตรา ๑๔๕(๓) ประกอบกับมาตรา ๑๔๗(๒) ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๐ (บ) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อปรากฏหลักฐาน ดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้เช่นเดียวกับเรื่องตาม (๑)

(๓) เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิก สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เป็นเรื่องร้องเรียนที่มีการบัญญัติเป็นพิเศษแตกต่างกับเรื่องที่มี การร้องเรียนหรือเรื่องที่ไม่มีการร้องเรียนตาม (๑) และ(๒) เนื่องจากมาตรา ๑๔๗(๑) ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเมื่อมีการคัดค้านการเลือกตั้ง และตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ในหมวด ๓ การคัดค้านการเลือกตั้ง (มาตรา ๕๔ ถึง มาตรา ๕๗) ซึ่งได้มี การปรับเปลี่ยนให้องค์กรที่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงจากเดิม คือ ศาลชั้นต้น และองค์กรที่มีอำนาจ วินิจฉัยชี้ขาดจากเดิม คือ ศาลฎีกา มาเป็นอำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และเปลี่ยนวิธี พิจารณาคดีจากเดิมที่ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาเป็นวิธีการที่คณะกรรมการการ เลือกตั้งกำหนด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย วิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ มาใช้บังคับเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

จากการแบ่งแยกประเภทของเรื่องที่ต้องมีการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง และการวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว จึงเป็นการชี้ให้เห็นว่า มีบทกฎหมายอยู่หลายประการที่ให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจและหน้าที่ที่จะวินิจฉัยชี้ขาดไม่แต่เพียงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการ คัดค้านการเลือกตั้งในหมวด ๓ การคัดค้านการเลือกตั้ง ตั้งแต่มาตรา ๕๔ ถึง มาตรา ๕๗ แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ไม่ได้มี เพียงกระบวนการและขั้นตอนการคัดค้านการเลือกตั้งภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ตาม มาตรา ๕๔ ถึง มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ เท่านั้น และการตีความว่าการสั่งให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งจะชัดเจนที่สุดคือ กรณีสมทบนั้นคะแนนไม่ ตรงกันรายงานการใช้สิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งตามมาตรา ๗๓ แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก

วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงน่าจะเป็นความเข้าใจที่คาดเคลื่อนไม่ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายและคิด
เจตนารมณ์ของการปฏิรูปทางการเมือง ในการใช้มาตรการป้องกันมิให้ผู้ที่ไม่สุจริตเข้าสู่อำนาจรัฐ

๓. สำหรับการพิจารณาประกาศหรือไม่ประกาศให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด เป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่มีการร้องเรียนหรือเรื่องที่ไม่มีการร้องเรียนแต่มีเหตุอันควร เชื่อได้ว่าจะได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้อง ดำเนินการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดโดยพลัน ตามมาตรา ๑๐ (๖) ประกอบกับมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๒ ข้างต้น การพิจารณาในเรื่องดังกล่าวต้องดำเนินการภายใต้กรอบของ บทบัญญัติมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ต้องให้โอกาสผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกคัดค้านหรือผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงหลักฐาน และเปิดโอกาสให้ผู้ยื่นมาให้ด้วยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการ พิจารณาดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้โอกาสแก่บุคคลซึ่งได้รับคะแนนเลือกตั้งที่อยู่ ในเกณฑ์ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่ถูกร้องเรียนหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อ ได้ว่าคะแนนที่บุคคลนั้นได้รับเป็นคะแนนที่ได้มาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการ การเลือกตั้งก็นำหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาดังกล่าวมาใช้ โดยมีการแจ้งข้อยกกล่าวหาให้ผู้สมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวทราบ และเปิด โอกาสให้ผู้ยื่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและ แสดงหลักฐาน รวมทั้งได้ให้โอกาสผู้ยื่นมาให้ด้วยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย ในการ พิจารณาประกาศผลการเลือกตั้งดังกล่าวได้มีการรับฟังคำชี้แจงของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน ตั้งแต่ เวลาประมาณ ๘.๐๐ นาฬิกาเป็นต้นไป ในบางวันได้รับฟังจนถึง ๒๒.๐๐ นาฬิกา โดยเปิดโอกาสให้ ผู้ยื่นสามารถชี้แจงโต้แย้งข้อยกกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม การชี้แจงจะใช้เวลาเท่าใด ย่อมขึ้นอยู่กับผู้ชี้แจงเองที่จะใช้ระยะเวลาในการชี้แจงมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ยังให้โอกาสมี หนังสือชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย เมื่อคณะกรรมการ การเลือกตั้งได้พิจารณาร้องเรียน คำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา และพยานหลักฐานต่าง ๆ ซึ่งมีที่มา จากการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด องค์การเอกชนซึ่งได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ช่วยเหลือ ตรวจสอบการเลือกตั้ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการ ตรวจสอบการเลือกตั้ง จากนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้มีมติที่จะประกาศหรือไม่ ประกาศให้ผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการพิจารณา เรื่องร้องเรียน และเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ปฏิบัติตามกรอบของ บทบัญญัติของมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวและหลักนิติรัฐตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นการนำ "หลักการฟังความสองฝ่าย" มาใช้กับกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งตาม "หลักนิติธรรม" แล้ว นอกจากนี้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้การควบคุมและการตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นไปโดยรวดเร็ว บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๕(๔) ยังกำหนดหลักการการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้สามารถพิจารณาได้โดยเพียงแต่ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อก็เพียงพอที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดโดยสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ได้ โดยมีต้องรับฟังพยานหลักฐานในมาตรฐานเดียวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีอาญาเช่นเดียวกับกระบวนการทางศาล (ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญหลายท่านขอแปรญัตติ มาตรา ๑๔๕(๔) โดยขอแก้ไขข้อความ "ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อ" เป็น "ปรากฏโดยชัดแจ้ง" หรือ "เมื่อมีหลักฐานแน่ชัด" หรือ "เมื่อมีหลักฐานแน่ชัดปราศจากข้อสงสัย" แต่สภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญได้คงข้อความไว้ตามมาตรา ๑๔๕(๔) ตามที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

๔. การออกระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อใช้บังคับแก่การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการออกระเบียบก่อนที่จะมีการใช้บังคับแก่กรณีใดเป็นการล่วงหน้าทุกครั้ง มิได้มีการนำหลักเกณฑ์ไปใช้บังคับย้อนหลังกับกรณีที่เกิดขึ้นก่อน เพราะการกระทำอันก่อให้เกิดความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้งนั้น ได้มีบทบัญญัติถึงการกระทำดังกล่าวมาก่อนแล้วในบทบัญญัติต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ เช่น การให้ทรัพย์สินเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกคน (มาตรา ๔๔) การจูงใจโดยจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเลือกตั้ง(มาตรา ๔๕) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง(มาตรา ๔๗) เป็นต้น เมื่อปรากฏว่ามีกรกระทำดังกล่าวเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างหนึ่งอย่างใดได้ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์อันเกี่ยวกับการเลือกตั้งใหม่ซึ่งมิใช่การกำหนดโทษทางอาญาขึ้นใช้แก่บุคคลใดขึ้นภายหลังตามหลักการใช้อุณหภูมิย้อนหลัง ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้กับกระบวนการพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาโดยเฉพาะ

๕. ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะกำหนด "หลักเกณฑ์" และ "วิธีพิจารณา" อันเกี่ยวกับการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ แสดงให้เห็นว่า ความบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งวางหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติและวิธีพิจารณาซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติได้ เพื่อให้การเลือกตั้งใหม่ดำเนินไปได้โดยชอบด้วยเหตุผลและหลักกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย

การสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓ ในการนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นหลักสารบัญญัติบางประการ ขึ้น จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้แล้ว หลักเกณฑ์ทางกฎหมายสารบัญญัติ กำหนดให้ถือว่าบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งลงมติโดยเอกฉันท์ว่าบุคคลใดได้ใช้สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งแล้วกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ให้ถือว่าบุคคลนั้นมีได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่ว่าบุคคลจะใช้สิทธิของคนโดยมิชอบหรือบิดเบือนการใช้สิทธินั้นโดยไม่ทุจริต บ่อนเป็นการทำลายสิทธิของตนเอง การเลือกตั้งใหม่ซึ่งเป็นผลมาจากสาเหตุการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด บ่อนไม่รับรองสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นในการเลือกตั้งนั้น ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยชี้ขาดต้องพิจารณาว่าหลักเกณฑ์เป็นบรรทัดฐานไว้ เช่นเดียวกับที่ศาลได้วางบรรทัดฐานในคดีต่าง ๆ ซึ่งหากเป็นที่ยอมรับแล้ว องค์กรที่มีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติก็จะนำไปบัญญัติเป็นบทกฎหมายต่อไป คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้วินิจฉัยในกรณีดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการวางบรรทัดฐานที่ดี ในการวางรากฐานของการปฏิรูปทางการเมืองที่ยั่งยืนต่อไป

การพิจารณาเพื่อประกาศหรือไม่ประกาศให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตระหนักและคำนึงถึงผลกระทบต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น แต่ในการ ไม่ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคะแนนในเกณฑ์ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะเลื่อนชื่อให้ผู้ได้รับคะแนนดังต่อไปนี้เข้ามาแทน จึงต้องใช้การเลือกตั้งใหม่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ การที่จะมิให้มีการเลือกตั้งใหม่หาได้ขึ้นกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ แต่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

คณะกรรมการการเลือกตั้ง

๗ พฤษภาคม ๒๕๔๓

ចក្ខុវិស័យប្រែប្រួល

១៤ ចក្ខុវិស័យ ក្រុមប្រឹក្សា ម.ក.

ប្រែប្រួល ស.វ. ប្រែប្រួលសកលវិទ្យាស្ថាន

จดหมายเปิดผนึก

14อาจารย์กฎหมายมธ.

ติดเบรค 'กกต.'

'แบนส.ว.' บัณฑิตหลัก 'นิติธรรม'

หมายเหตุ - เป็นจดหมายเปิดผนึกของอาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำนวน 14 ราย ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2545 ถึงคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) เรียกร้องให้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ โดยเสนอประเด็นสำคัญ ประเด็นดังนี้

เตือน กกต.อยู่ 'กรอบ' ให้อำนาจภายใต้ 'กม.'

1) กกต. เป็นองค์ หนึ่งของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐที่ใช้ อำนาจมหาชน กกต. พึงระลึกร่วมเสมอว่า กกต. ๓ คำนับการใดๆ ในทางกฎหมายทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการดำเนินการนั้นจะกระทบกระเทือนต่ออธิปไตยของปวงชน ก็คือเมื่อกำหนดอำนาจของ กกต. นั้น ไม่ขัดต่อกฎหมาย และมีกฎหมายให้อำนาจ อย่างชัดแจ้ง โดยในรัฐธรรมนูญของ กกต. เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้ง ได้มีบทบัญญัติไว้ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 145 (4) และ (5) และใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 10 (7) และ (8) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งให้เลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วย หนึ่งเลือกตั้งหนึ่งหรือมากกว่าเลือกตั้งบทบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า กกต.สามารถกระทำได้เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งในหน่วย หนึ่งเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

หากพิจารณาจากบท ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับอำนาจของ กกต. ในการสั่งให้ เลือกตั้งใหม่แล้ว จะพบว่ากฎหมายได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายการเลือกตั้งที่มีได้ ป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเอาไว้ใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส.และ ส.ว. พ.ศ.2541 มาตรา 94-96 ซึ่งเป็นกระบวนการดำเนินการเลือกตั้งภายหลังลงมติของ กกต. ประกาศผลเลือกตั้งแล้ว กล่าวถึง ทนายความที่สมควรเข้าทูลเกล้าฯ ถวายการเลือกตั้งนั้นมาโดยไม่มีสุจริต กกต. จะกำหนดให้มีการนับคะแนนใหม่ หรือเลือกตั้ง ใหม่ได้ และหาก กกต. มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ สมชิกสภาของ ส.ว.ซึ่งถูกคัดค้านก็ย่อมสิ้นสุด ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส.และ ส.ว. มาตรา 90 อันเป็นการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของสมาชิกทั้ง ๒สภาของ กกต. ในกรณีนี้ มีอยู่ก่อนแล้วที่รัฐธรรมนูญและเป็นการเห็นด้วยแล้ว ขาดข้อ ขาดเกณฑ์ที่สมควรแล้ว

ซึ่งจะเห็นได้จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 147 ที่กำหนดให้ กกต.เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้งแทนอำนาจของศาลฎีกาที่เลขมีอยู่ในเรื่อง เช่นนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ และยังมีบัญญัติให้ กกต. ต้องวินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้ง โดย "ต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน" (มาตรา 147 วรรคสอง) อีกด้วย

'แขวนชื่อ' ส.ว.ทำไม่ได้

ทุจริตต้องฟังความ 2 ฝ่าย

2) สำหรับกรณีที่ให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งนั้น อำนาจที่ กกต.มีอยู่ชัดเจนที่สุดคือ อำนาจตามมาตรา 73 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส.และ ส.ว. ซึ่งเป็นกรณีที่ผลการนับคะแนนไม่ตรงกับรายงานการโหวตเลือกตั้งของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง กฎหมายกำหนดให้ กกต.มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้เช่นแต่คะแนนที่ไม่ตรงกับรายงานนั้นจะไม่ทำให้ผลการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งกรณีข้อเท็จจริงในคดีว่าการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เช่นนี้ จะต้องกระทำ "ทั้งเขตเลือกตั้ง" และมีผลต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน หากจะกระทำให้สามารถ "แขวน" ผู้สมัครแต่เพียงบางคนดังที่ กกต.ถือปฏิบัติอยู่ก็ไม่ได้

แต่ถ้าหากในกรณีเช่นนั้น กกต. จะไม่ประกาศผลการเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ก็ต่อเมื่อปรากฏอย่างชัดเจนปรากฏข้อสงสัยว่า กระบวนการเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมและหาก กกต. จะไม่รับรองผลการเลือกตั้งของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งกลับให้ กกต. จะต้องมีความหนักแน่นอันเด็ดขาดประกาศข้อเท็จจริงแล้วว่า บุคคลนั้นเป็นผู้ดำเนินการให้มีการทุจริตขึ้นในกระบวนการเลือกตั้งอย่างชัดเจน เพราะเป็นกรณีที่ กกต. ใช้อำนาจที่มีผลตรงข้ามกับเจตจำนงที่ได้แสดงออกมาโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอันเป็นพื้นฐานและที่มาของอำนาจรัฐทั้งหมด และหาก กกต. ใช้อำนาจในลักษณะเช่นนี้ กกต. มีหน้าที่จะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลนั้นเข้าพบ เสนอหลักฐานเข้าชี้แจงหลักฐานการฟังความสองฝ่าย (audiator et altera pars) ทั้งนี้โดย กกต. จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ยื่นทูลขออย่างชัดเจน และจะต้องรับฟังการแก้ข้อกล่าวหาอย่างจริงจัง จะกระทำอย่างที่เคยปฏิบัติในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาโดยใช้หลักแต่เพียงว่า กกต. มีเหตุอันควรเชื่อว่า บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นมิพฤติการณ์ต่อว่ากระทำทรมานผิด มนุษยธรรมว่าด้วยการเลือกตั้ง จึงประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้งของบุคคลนั้นเสีย

(แขวนชื่อ) ไม่ได้ไม่ เพราะอ่อนเท่ากับเป็นการใช้นางโดยขัดกับหลักการพื้นฐานของกฎหมาย ๑ เป็นหัวใจสำคัญของหลักนิติธรรม (The Rule Law) นั่นเอง

วุฒิสภาต้องครบจำนวน 'เพิกถอน' รอไว้ทีหลัง

3) หากกรณีไม่ปรากฏว่ากระบวนการเลือกตั้ง

เป็นไปโดยไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรม กกต.ย่อมมีหน้าที่ต้องประกาศผลการเลือกตั้งเพื่อให้บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้าดำรงตำแหน่งเป็น ส.ว.เพื่อให้มี "วุฒิสภา" เกิดขึ้นครบถ้วนเสียก่อน และต่อมาหากปรากฏหลักฐานว่าบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ได้ปฏิบัติตาม กกต.กำหนดไว้ซึ่งอำนาจที่จะเพิกถอนสมาชิกภาพของบุคคลนั้นโดยการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ได้อยู่แล้ว ทั้งนี้ โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 145 (4) ของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้งไว้ให้อยู่ในอำนาจของ กกต.แต่เพียงผู้เดียว และในกรณีเช่นนี้ก็มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑7 กำหนดให้ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าวต้องคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนที่ได้อีกขึ้นเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภารองรับไว้อีกด้วย โดยระบบและวิธีการทำงานดังกล่าวนี้จะทำให้การเกิดขึ้นของวุฒิสภาในฐานะสถาบันทางการเมืองหลักของประเทศสามารถเป็นไปได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์เพราะหาก กกต. จะรับฟังแค่กล่าวหาหรือข้อคิดค้านการเลือกตั้งทุกครั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งแล้วก็จะต้องส่งผลให้มีการเลือกตั้งใหม่ในลักษณะที่เป็นการเลือกตั้งซ้ำต่อไปเรื่อยๆ โดยไม่มีที่สิ้นสุด และสถาบันทางการเมืองต่างๆ ก็ไม่อาจมีขึ้นและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามแนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วซึ่งย่อมไม่ใช่ว่าคนธรรมดาและไม่ส่งผลดีต่อระบอบรัฐธรรมนูญและกระบวนการปฏิรูปการเมืองอย่างแน่นอน

นอกจากการประกาศผลการเลือกตั้งที่ไม่ปรากฏว่ามีมติไม่สุจริตในกระบวนการดังกล่าวยังเป็นการเคารพเจตจำนงของผู้เลือกตั้งในระดับหนึ่งในขณะที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งหรือมิใช่ ในขณะเดียวกัน กกต.เองก็มีเวลาอย่างเพียงพอในการพิจารณาและรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ อย่างถี่ถ้วน ก่อนที่จะเพิกถอนสมาชิกภาพของ ส.ว. ที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยมิชอบขึ้นเป็นการ "สงวน" ที่แท้จริงต่อบุคคลเหล่านั้นด้วย

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน

ออกระเบียบ 'ตัดสิทธิ'

ไม่มีอำนาจ-ขาดธรรมาภิบาล

4) ข้อที่ กกต. พึงสังวรในการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมาธิการหนึ่ง ก็คือ การออกระเบียบต่างๆ อันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่ผ่านมา กกต. หากแต่ได้มีการตราระเบียบไว้เป็นการล่วงหน้าไว้ หากแต่เป็นการออกกฎเกณฑ์ขึ้นในภายหลังเพื่อใช้บังคับเข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว อันมีลักษณะเป็นการออกกฎหมายย้อนหลัง ดังนั้นข้อที่พึงต้องตั้งข้อสังเกตไว้ก็คือระเบียบของ กกต. ดังกล่าวข้างต้นที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบเหล่านั้นด้วย ยิ่งไปกว่านั้นการที่ กกต. ออกระเบียบเกี่ยวกับการตัดสิทธิที่ห้ามมิให้บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งซึ่งถูกแขวนชื่อมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งครั้งใหม่ก็มีปัญหาเช่นกัน เพราะคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ว. นั้นได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 และ 126 อยู่แล้ว นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา 87 ของ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ก็ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวให้เห็นอย่างชัดเจนอีกทางหนึ่งด้วย โดยกรณีของคนที่ชัดเจนว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันจะมีผลให้บุคคลนั้นไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ จะต้องเกิดจากคำพิพากษาของศาลให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้มอบอำนาจให้ กกต. ในการที่จะออกระเบียบตัดสิทธิของบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้งแต่ประการใดทั้งนั้น ทั้งบทบัญญัติมาตรา 10 (7) แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อันเป็นกฎหมายที่ กกต. อ้างถึงอยู่เสมอก็เป็นเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจ กกต. กำหนดขั้นตอน กระบวนการทำงานต่างๆ เพื่อให้การเลือกตั้งสำเร็จลุล่วงไปโดยเรียบร้อยเท่านั้น หากได้มีความหมายกว้างไปถึงการที่จะให้อำนาจ กกต. เพิกถอนสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลโดยไม่มีกฎหมายรับรองแต่อย่างใดไม่

หาก กกต. เห็นว่าบุคคลนั้นทุจริตการเลือกตั้งจริง และเมื่อได้มีการวินิจฉัยคดีคัดค้านการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งที่ในสุดจึงแล้ว กกต. ก็จะมีฐานะเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่สามารถจะดำเนินการ

ตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในทศวรรษก่อนนั้นได้แก่แล้ว หากแต่เฉพาะสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้นที่ย่อมมีฐานะเป็นสิทธิทางการเมืองที่บุคคลมีอยู่โดยสมบูรณ์ ดังนั้นระเบียบในการตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่ กกต. ตราขึ้นมาจึงน่าจะไม่วางด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะระเบียบที่นอกจากจะกำหนดขึ้นโดยไม่มีฐานะทางกฎหมายรองรับแล้ว ย่อมมีผลตัดสิทธิทางการเมืองอันเป็นสิทธิพื้นฐานของพลเมืองอีกด้วย

ไม่มีวุฒิสภา ไม่มีรัฐสภา

ระบบการเมืองชะงัก

5) แม้ว่า กกต. จะมีความหวังใจอย่างยิ่งต่อการปฏิรูปการเมือง และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า กกต. ได้พยายามอย่างสุดความสามารถที่จะจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ บริบูรณ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ดีก็ตาม แต่ ระหว่างการดำเนินการก็ยากลำบากและควรแก่การสรรเสริญดังกล่าวนั้น การดำเนินงานของ กกต. ดังว่าให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญและกระทบต่อระบบสถาบันทางการเมืองของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้ การที่ กกต. ประกาศว่าจะแขวนชื่อบุคคลที่มีหลักฐานถือว่า ทุจริตเลือกตั้ง แม้ในจำนวนมาโดยจะไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง อันจะทำให้มีการเลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำเล่าต่อไปไม่สิ้นสุดได้ ไม่สามารถมี "วุฒิสภา" เกิดขึ้นได้ ดังนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในทางกฎหมายและในทางการเมืองและจะส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบสถาบันการเมือง

กล่าวโดยสรุปก็คือการที่จะไม่มีวุฒิสภาและไม่มี "รัฐสภา" เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ อันจะก่อให้เกิดความชะงักงันในระบบการเมืองโดยไม่มีความจำเป็น

ขอแสดงความยินดี

- รองศาสตราจารย์ ดร. วราวุธ นิตินทรพจน์
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พ.น. เอี่ยมประยูร
- อาจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาภิรัตน์
- รองศาสตราจารย์ ดร. ว. เทจวิ วิศวพิชญ์
- รองศาสตราจารย์ ดร. ณ. เทจวิ เลิศไพฑูรย์
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต
- รองศาสตราจารย์ ดร. ไชโรจน์ กัมพูศิริ
- รองศาสตราจารย์ ดร. ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ
- รองศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ มณีศรี
- รองศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ วัชรวิญญู
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ดร. รัตโนสถ
- อาจารย์ ดร. ปาณิต ภูมิธาว
- อาจารย์ ดร. วิรัตน์ อินทโชติ
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ตังศภักดิ์



จดหมายเปิดผนึกฉบับที่สอง

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

9 พฤษภาคม 2543

เรื่อง ขั้วพิจารณาถึง วัตถุประสงค์คำชี้แจงต่อสาธารณชนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
กราบเรียน คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกเอกสารคำชี้แจงต่อสาธารณชนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กกต. ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2543 เพื่อชี้แจงเกี่ยวกับเจตนาเปิดผนึกของคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำนวน 24 คน ซึ่งเรีขกร้องให้ กกต. ปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบรัฐธรรมนูญ จึงทำให้ได้ปรากฏรายละเอียดในสื่อมวลชนต่างๆ ไปแล้วนั้น

ในฐานะผู้แทนของคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ที่ร่วมลงนามในหนังสือดังกล่าว จึงใคร่ขอตั้งข้อสังเกตเพื่อพิจารณา เกี่ยวกับข้อ เนาจหน้าที่ของ กกต. ตามที่ปรากฏในเอกสารคำชี้แจงที่นลายลักษณะอันควรต่อสาธารณชนของ กกต. ดังต่อไปนี้

1. การ ที่เอกสาร คำชี้แจงของ กกต. ระบุว่า การใช้อำนาจของ กกต. มิใช่จะสามารถใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ เพราะ กกต. แต่ละคนย่อมมีดุลพินิจโดยอิสระ หาก กกต. คนใดไม่เห็นชอบในการประกาศให้ผู้สมัครผู้ใด ได้รับกาเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา การประกาศผลการเลือกตั้งก็ไม่สามารถกระทำได้ และเป็นเหตุให้ กกต. จะต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ต่อไปนั้น

ข้อที่ขังพิจารณาในเรื่องนี้ก็คือ การที่ กกต. จะต้องมีมติโดยเสียงเอกฉันท์จึงสามารถมีมติในเรื่องสำคัญๆ ได้หรือไม่ ข่าดังกล่าวเป็นการที่จะไม่มีการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ หากเป็นเพียงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีกรใช้ตาม จรรยาบรรณของที่ประชุม กกต. เท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น การชี้แจงว่าการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นผลมาจาก การ ไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้ เนื่องจาก ไม่มิมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จาก กกต. ทุกคนสามารถประกาศผลการเลือกตั้ง นับว่าเป็นตรรกะที่ถัดกับทิศทางกับหลักของเหตุผลแท้ที่จริงแล้วจะตั้งอธิบายในทางกลับกันว่า เนื่องจาก กกต. เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริต จึงมีมติให้ต้องมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ ดังนจาก มีข้ออธิบายว่าเมื่อไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้ จึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

2. การ ที่ กกต. ให้ชี้แจงในเอกสารคำชี้แจงข้อ 2.2 ว่า กกต. มีอำนาจในการยับยั้งเรื่องขึ้น

พิจารณาเองเมื่อปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือผู้ใด
ได้ร่วมเลือกตั้งมาโดยการกระทำอันฝ่าฝืนกฎหมาย อันเป็นทั้งกรณีของการไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง (มาตรา
145(3)) และการวินิจฉัยชี้ขาดหลังจากที่ประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว (มาตรา 147 (2)) นั้น นับเป็นแนว
ทางการวินิจฉัยที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการปฏิบัติงานของ กกต. ต่อไป ทั้งนี้ คณะจารย์คณะ
นิติศาสตร์หวังว่า กกต.จะยึดถือแนวทางปฏิบัติเช่นนี้ในการดำเนินงานควบคุมตรวจสอบความถูกต้องเที่ยง
ธรรมของกระบวนการเลือกตั้งต่อไป โดยไม่พะวงกับการที่จะต้องให้มีผู้เสียหายมาร้องเรียนคัดค้านการ
เลือกตั้งเสียก่อนอันเป็นแนวทางปฏิบัติในคดีอาญา ซึ่งอาจมีกรรมการหรือผู้ปฏิบัติงานบางคนของ กกต.ชี้แจง
หรือนำเสนอต่อ กกต.อันจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดและหวั่นเกรงว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการวินิจฉัยให้
เลือกตั้งใหม่ภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้วอาจจะมีข้อขัดข้องและเกิดอุปสรรคจนไม่สามารถดำเนิน
การได้ ... ขอบเป็นแทนตนไว้ขอ. ม. 146 กกต. ระเบียบ กกต. ระเบียบ กกต. 146 กกต. 146 กกต. 146 กกต. 146 กกต. 146 กกต.

ผู้ยื่นมาให้ด้วยคำต่อ กกต. อันเป็นการนำหลักการฟังความสองฝ่ายมาใช้กับกระบวนการพิจารณาคดีตามหลักนิติ
ธรรมแล้วนั้น คณะจารย์คณะนิติศาสตร์เห็นว่าพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในการวินิจฉัยของ กกต. ก็ผ่านมาที่ไร้
โอกาสชี้แจงในเวลาสั้นๆ โดยผู้ยื่นไม่ทราบพฤติการณ์ที่ถูกกล่าวหาและไม่มีโอกาสเตรียมพยานหลักฐาน
เพื่อหักล้างนั้น ข่อมปรากฏอยู่ในตัวและเป็นที่ยอมรับต่อบุคคลทั่วไปโดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญใน
ทางกฎหมายอยู่แล้วว่า พฤติการณ์ดังกล่าวได้เป็นไปตามหลักพื้นฐานทางกฎหมายว่าด้วยการฟังความสอง
ฝ่าย (audiatur et altera pars) โดยแท้จริงและอย่างจริงจังและจริงใจแล้วหรือไม่

4. การที่ กกต. ได้ชี้แจงในเอกสารในข้อที่ 4 ที่ว่าระเบียบว่าด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ที่
กกต. อ้างว่าเป็นการกำหนดถึงการกระทำและพฤติการณ์ที่ได้มีการระบุไว้ว่าเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วย
การเลือกตั้งอยู่แล้ว และมีใช่เป็นการออกระเบียบคัดสิทธิขึ้นใช้บังคับภายหลังจากที่ได้มีการระบุไว้ไปแล้ว
นั้น ข้อที่ฟังพิจารณาก็คือ การกระทำหรือพฤติการณ์ที่ กกต. อ้างนั้นเป็นพฤติการณ์ที่กำหนดไว้ว่าเป็น การ
กระทำผิดความผิดและมีโทษทางอาญา อันจะนำไปสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมต่อไปเท่า
นั้น หากใช่เป็นพฤติการณ์และการกระทำที่กำหนดไว้สำหรับเป็นเหตุในการออกระเบียบให้จัดการเลือกตั้งใหม่
จริงอยู่ กกต. ข่อมมีอำนาจออกระเบียบในเรื่องการจัดการเลือกตั้งใหม่ได้ตามอำนาจหน้าที่ของคณะ กกต. ภายใต้อำนาจ
กฎหมายกำหนด แต่ กกต. ต้องตระหนักอยู่เสมอว่า ระเบียบดังกล่าวจะต้องตราขึ้นก่อนที่จะมีการกระทำใดๆ
เกิดขึ้น มิใช่ปล่อยให้บุคคลกระทำการใดๆไปแล้ว จึงค่อยมากำหนดว่าการกระทำนั้น เป็นการกระทำที่ไม่
ชอบและนำไปสู่การประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ ดังที่ กกต. ปฏิบัติอยู่

5. ข้อที่เป็นปัญหาอย่างยิ่งและจะเป็นกรณีโต้แย้งที่จะนำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับ
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการดังกล่าวต่อไปอย่างแน่นอนก็คือ การที่ กกต. ชี้แจงในเอกสารข้อ
ที่ 5 เกี่ยวกับการตัดสิทธิการรับเลือกตั้งใหม่ ซึ่งในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า

ด้วยการเลือกตั้งฯ ได้กำหนดไว้โดยแจ้งชัดว่าจะต้องเป็นไปโดยกระบวนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามคําคําพิพากษาของศาลเท่านั้น แต่กกต.ก็ได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการคัดเลือกกรรมการรับเลือกตั้งใหม่ และอธิบายเหตุผลทางกฎหมายของการกระทำดังกล่าวว่าเป็นไปโดยชอบด้วยหลักทางกฎหมาย เช่น ประเด็นที่ว่าไปที่เห็นว่าหากบุคคลจะใช้สิทธิของตนโดยมิชอบหรือบิดเบือนการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต กกต.ย่อมสามารถมีมติไม่รับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นผู้ทาลายความสุจริตของกระบวนการเลือกตั้งนั้นเสียได้โดยกรณีให้ผู้นั้นกลับเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งอีก

เหตุผลทางกฎหมายที่กกต.นำมาอธิบายนี้ได้เข้าสาระสำคัญประการหนึ่งก็คือการวินิจฉัยไม่ให้สิทธิในการรับเลือกตั้งต่อไปแก่ผู้สมัครคนใดนั้น หากได้มีผลโดยอัตโนมัติเมื่อผู้สมัครคนใดมีพฤติการณ์อย่างใดจะถือได้ว่าเป็นการกระทำที่มีชอบ หากแต่ กกต.จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดเองว่าจะคัดสิทธิผู้สมัครคนใดที่มีพฤติการณ์อย่างไร โดยกระทำในนามของกกต.

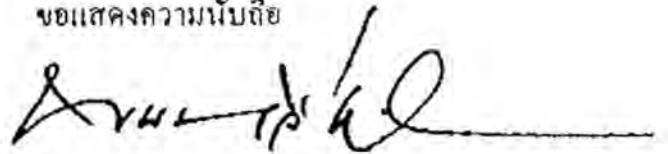
ข้อที่น่าพิจารณาก็คือ กกต.มีอำนาจพิจารณาและมีมติคัดสิทธิการรับเลือกตั้งโดยอาศัยเพียงหลักทางกฎหมายมหาชนทั่วไปดังที่กกต.ยกขึ้นอ้าง โดยไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดรองรับหรือไม่ เพราะแท้ที่จริงแล้ว หลักทางกฎหมายมหาชนทั่วไปที่กกต.ยกขึ้นอ้างนั้น เป็นเพียงหลักการพื้นฐานและเป็นเหตุผลอ้างอิงที่จะนำไปสู่การบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวขึ้นต่อไป หากจะสามารถนำเอาหลักการทั่วไปทางกฎหมายมาใช้บังคับในฐานะเช่นนั้นโดยขัดแย้งกับบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ได้ไม่ ข้อที่ควรจะต้องสังวรในเรื่องเช่นนี้ก็ถือเป็นระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ผู้นำทางการเมืองบางคนก็เคยอ้างเอาหลัก "ประโยชน์ของประชาชนก่อนเป็นกฎหมายสูงสุด" ขึ้นเพื่อใช้อำนาจโดยขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่มาก่อนแล้ว โดยเหตุผลดังกล่าว กกต.ซึ่งเป็นองค์กรประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นภายใต้แนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองจึงจะคัดล้มระมัดระวังและจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดเพื่อเป็นการพิทักษ์ปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและเคารพต่อหลักการพื้นฐานของการปฏิรูปการเมืองด้วย

ข้อพิจารณาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และหลักการทางกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งปรากฏในเอกสารคำชี้แจงของสาธารณสุขชนของกกต.ดังที่ได้เสนอมานี้ คณะกรรมาธิการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้นำเสนอเพื่อที่จะให้เกิดความเข้าใจที่กระจ่างแจ้งชัดเจนในประเด็นปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง อันเป็นรากฐานสำคัญของระบอบการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่และขอเรียนย้ำด้วยว่า คณะกรรมาธิการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์สนับสนุนและขึ้นรับการปฏิบัติหน้าที่อันยากลำบากของกกต.ในตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นอย่างดี และคาดหวังต่อไปด้วยว่า กกต.จะใช้อำนาจอย่างเฉียบขาดและยุติธรรมเพื่อปกป้องระบอบการเลือกตั้งและระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้สามารถให้ผู้รับเลือกตั้งที่สุจริตและไม่ซื่อเลียงเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้กระบวนการปฏิรูปการเมืองอันเป็นความคาดหวังของคนไทยทั้งหมดสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ตามที่หวังไว้ โดยเพียงแต่ขอฝากกกต.ได้พิจารณาบทวนวิธีการและแนวทางปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่

ที่รัฐธรรมนูยกกำหนดไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากที่สภารัฐธรรมนูญได้
มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่า วุฒิสภายังไม่เกิดขึ้น หากยังมีสมาชิกไม่ครบสองร้อยคน และวุฒิสภาชุดที่เพิ่งสิ้นยุค
วาระการดำรงตำแหน่งไปเมื่อ 21 มีนาคม 2543 ไม้อาจทำหน้าที่รักษาการณ์ต่อไปอีกได้ซึ่งก่อให้เกิดภาวะที่
สถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ไม้อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อยู่ในขณะนี้

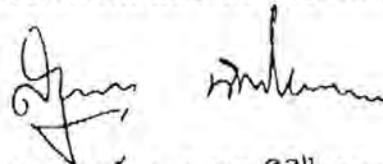
บนสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเห็นได้โดยครคระทางกฎหมายว่าอาจจะก่อให้เกิด
ความเสียหายอย่างร้ายแรงถึงค้ระบบและสถาบันทางการเมือง อันจะเกิดจากภาวะชะงักงันและไม้อาจ
ปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรแห่งๆระง่ให้ กกต.อยู่ในฐานะที่เป็นสถาบันการเมืองหลักเพียงสถาบันเดียวที่มีบทบาท
และมีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถแก้ไขสถานการณ์และดำเนินการเพื่อปกป้องระบบสถาบันการเมืองการ
เมืองและระบอบประชาธิปไตยที่อยู่ระหว่างกระบวนการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปการเมืองนี้ได้ ดังนั้นในฐานะผู้
แทนของคณาจารย์ คณะนิติศาสตร์ที่ไ้ลงนามในหนังสือถึงกกต. เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2543 จึงใคร่ขอ
เรียกร้องให้กกต.พิจารณาหาหนทางความเห็นทางกฎหมายและแนวทางสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการ
ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่ง โดยพิจารณาอย่างรอบคอบถึงสถานการณ์ทางการเมืองที่
เปลี่ยนไป ทัศนคติทางกฎหมายในอีกด้านหนึ่งที่แตกต่างไปจากแนวคิดที่กกต.เคยได้รับฟังและเคยได้ให้ความ
เห็นชอบด้วยมาแล้ว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติและสถาบันทางการเมืองต่างๆ และเพื่อ
ประโยชน์สูงสุดของการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปทางการเมืองซึ่งไปกว่าผลประโยชน์หรือความคาดหวัง
เฉพาะหน้าของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ

ขอแสดงความนับถือ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร)

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



(รองศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพงษ์)

หัวหน้าภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์



(อาจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์)

เลขาธิการภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง

ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๖

กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ของวุฒิสภา



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๓

วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ตามที่คณะกรรมการ
การเลือกตั้งกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภารวม ๒๐๐ คน เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓
นั้น ปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งให้บุคคลได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิก
วุฒิสภาเพียง ๑๒๒ คน ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา และมีความเห็นขัดแย้งกัน
๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก ได้แก่สมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓
เห็นว่า วุฒิสภาต้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา ๒๐๐ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง
ดังนั้น เมื่ออายุของวุฒิสภาเต็มสิ้นสุดลง จะต้องดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภา
ครบ ๒๐๐ คน ก่อน วุฒิสภาชุดใหม่จึงจะปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ และในระหว่างที่
ดำเนินการเลือกตั้งได้สมาชิกวุฒิสภาไม่ครบ ๒๐๐ คน สมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมที่พ้นจากสมาชิกภาพ
ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๘

สำเนาถูกต้อง

Winn

เชนิษฐา โตโพธิ์ไทย)



- ๒ -

ฝ่ายที่สอง ได้แก่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้ง เริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาได้ทุกประการ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง จำนวนสองร้อยคน แต่มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลง ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนในตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งร้อยยี่สิบสองคน จึงปฏิบัติหน้าที่และประกอบกันเป็นวุฒิสภาได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ แล้ว วุฒิสภาที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๘ อีกต่อไป

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สร้างความสับสนขึ้นในหมู่ประชาชนทั่วประเทศ ถือได้ว่า เป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการทำงานของให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเป็นปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของโดยตรง ดังนั้น เพื่อยุติปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าว ประธานรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบ ๒๐๐ คน นั้น การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้ว เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ (ที่ถูกต้อง คือ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓) หรือสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑)

สำเนาถูกต้อง

(นางชนิษฐา โตโพธิ์ไทย)



๒. ถ้าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า

(๑) ต้องทำหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว หากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งซึ่งไม่ครบ ๒๐๐ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ประธานรัฐสภามีอำนาจเสนอคำร้องนี้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และส่งเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการเสนอคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนั้น ประธานรัฐสภาจึงมีอำนาจเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งไม่ครบสองร้อยคนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

สำเนาถูกต้อง

Handwritten signature



๒. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบสองร้อยคนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ หรือสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบสองร้อยคน

ประเด็นที่หนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งไม่ครบสองร้อยคน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา บัญญัติ องค์ประกอบของวุฒิสภาไว้ในมาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่งว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่” หมายความว่า องค์ประกอบซึ่งเป็นเงื่อนไขในกรณีเป็นวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งนั้น ต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งสองร้อยคน จะน้อยกว่าหรือเกินสองร้อยคนไม่ได้ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาก็เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ ด้วย เมื่อองค์ประกอบดังกล่าวครบถ้วนแล้ว วุฒิสภาจึงมีสถานะเป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง หากต่อมาตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง จึงให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ได้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ ที่บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกลงประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม...” นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะเป็นองค์ประชุม แต่การประชุมจะมีได้ต้องมีองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ คือ วุฒิสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคนก่อน จึงจะมีการประชุมซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้

สำเนาถูกต้อง

(Signature)

(นางชนิษฐา โดโพลีไทย)



- ๕ -

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ บัญญัติ ให้เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ได้ดำเนินการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาตามพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ และประกาศผลการเลือกตั้งว่า มีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งร้อยยี่สิบสองคน ไม่ครบองค์ประกอบเป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน จึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นวุฒิสภาได้ แม้จำนวน ผู้ได้รับการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งจะไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มี ก็ไม่อาจดำเนินการประชุมได้ เพราะยังไม่ครบองค์ ประกอบเป็นวุฒิสภา

ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ครบสองร้อยคน จึงไม่ครบ องค์ประกอบเป็นวุฒิสภา ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญได้

ประเด็นที่สอง ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบสองร้อยคน การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ หรือสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ ครบสองร้อยคน

เมื่อวินิจฉัยประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ครบสองร้อยคน ไม่ครบองค์ประกอบเป็นวุฒิสภา และไม่สามรถดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติ หน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาตามประเด็นที่สองพิจารณา ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบสองร้อยคน การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ หรือไม่

สำเนาถูกต้อง

เกษนิษฐา โดโทธิ(ไทย)



รัฐธรรมนูญ บทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงต มรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๘ หรือ..... ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลง ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่” และวรรคห้า บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสามสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด ให้ดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในคราวแรกดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อครบห้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้ง ให้ดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันก่อนวันครบห้าปี ในกรณีเช่นนี้ ให้อายุของ วุฒิสภาและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้ง เริ่มนับตั้งแต่วันที่สมาชิกภาพของสมาชิก วุฒิสภาตามวรรคสามสิ้นสุดลง (๒)...” ซึ่งเป็นการบัญญัติให้การเริ่มนับอายุของวุฒิสภาและ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาในคราวแรกตามรัฐธรรมนูญนี้อยู่ก ายใต้เงื่อนไขของการดำเนินการ เลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันก่อนวันครบห้าปีของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสาม แต่ไม่ได้บัญญัติให้การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตาม มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าวด้วย

กรณีตามคำร้องปรากฏว่า พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการทั่วไป ในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ แต่สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๘ ครบห้าปีในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ดังนั้น การดำเนินการเลือกตั้งในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ จึงเป็นการเลือกตั้งภายในหกสิบวัน ก่อนวันครบห้าปี แต่การที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในคราวแรก เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ซึ่งได้สมาชิกวุฒิสภายังไม่ครบสองร้อยคน โดยมีข้อเท็จจริงต่อไปนี้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้

สำเนาถูกต้อง

(Handwritten mark)



- ๗ -

มีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ โดยมีได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีก การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในคราวแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จึงยังไม่แล้วเสร็จ และไม่มีผลเปลี่ยนแปลงวันสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสาม เพราะเป็นการสิ้นสุดเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ซึ่งเป็นไปตามวาระของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสาม จึงสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ แล้ว

การที่จะพิจารณาว่า สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม ที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้ว จะปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ในระหว่างยังมีสมาชิกวุฒิสภาซึ่งราษฎรเลือกตั้งไม่ครบสองร้อยคนได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า บทเฉพาะกาลไม่ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๗ วรรคสาม ให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งแต่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "เมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร" และวรรคสอง บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ ตามมาตรา ๑๖๘ ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ จะเข้ารับหน้าที่" นั้น เป็นบทบัญญัติที่ใช้สำหรับกรณีที่อายุของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้สิ้นสุดลง ซึ่งหมายความว่า วุฒิสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้ แต่มีได้

สำเนาถูกต้อง

๗๖๖

ชนินฐา ไตโพธิ์ไทย)

งานวิเคราะห์กฎหมายและคดี ๒

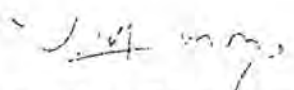


- ๘ -

หมายความว่ารวมถึงสมาชิกวุฒิสภาที่บทยเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม บัญญัติให้คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ จึงไม่อาจอาศัยมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ดังนั้น เมื่อไม่มีบทยเฉพาะกาล และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญนี้ ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในระหว่างที่ได้สมาชิกวุฒิสภายังไม่ครบสองร้อยคน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า

๑. สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคนไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้
๒. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคน สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้


(นายประเสริฐ นาสกุล)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

สำเนาถูกต้อง



(นางชนิษฐา โตโพธิ์ไทย)

นักกฎหมายอาวุโสและทนายความและคดี ๒



- ๕ -

(คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๓)

Am mndr

(นายโกเมน ภัทรภิรมย์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]
(นายจุมพล ณ สงขลา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท *[Signature]*
(พล อติเรก)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]
(นายชัยอนันต์ สมุทวณิช)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]
(นายปรีชา เถลิมาณิชย์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]
(นายมงคล สระแก้ว)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำเนาถูกต้อง

[Signature]



(คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๓)

(นายสุจิต บุญบงการ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุจินดา ชงสุนทร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุวิทย์ ชีรพงษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอนันต์ เกตุวงศ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุระ หวังอ้อมกลาง)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตำแหน่ง

(นางชนิษฐา โตโพธิ์ไทย)

**เอกสารประกอบการสัมมนา
ของนายยุวรัตน์ กมลเวชช
กรรมการการเลือกตั้ง**

เอกสารประกอบการสัมมนา

ของ

นายยุวรัตน์ กมลเวชช

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปรากฏตามเอกสารประกอบแถลงข่าวผลการ
วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า

๑ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน จึงไม่อาจดำเนินการ
ให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

๒ ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งยังไม่ครบ ๒๐๐ คน สมาชิกวุฒิสภา
ที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญนี้ได้

ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ด้วยความปรารถนาดีของแต่ละคนที่จะ
ให้ประเทศชาติที่รักของเราพ้นจากภัยพิบัติที่คุกคามทางเศรษฐกิจ และสามารถนำไปสู่การปฏิรูปทาง
การเมือง เพื่อความสุขของประชาชนในชาติและรักษาแผ่นดินนี้ไว้ให้ลูกหลานมีชีวิตอย่างมีความสุข

แต่คำวิพากษ์วิจารณ์นำไปสู่ข้อขัดแย้งที่ไม่ตรงกัน อันจะเป็นอันตรายเนื่องจาก
ประเทศต้องการความรักความสามัคคีร่วมมือร่วมใจกันเพราะทุกคนเป็นคนไทยด้วยกัน กระผมใน
ฐานะส่วนตัวเห็นว่าเป็นหน้าที่ในฐานะที่เป็นคนไทยคนหนึ่งนอกเหนือจากการเป็นคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง อยากเห็นทุกฝ่ายได้ร่วมใจร่วมใจกันในการร่วมแก้ปัญหา จึงหาทางสรุปการแก้ไข
ปัญหาข้อเท็จจริงทั้งทางปฏิบัติและทางกฎหมาย เพื่อหาแนวทางบรรลุดัตถุประสงค์ที่คนไทยทั้ง
ชาติต้องการ โดยไม่แตกแยกในแนวความคิดจนเป็นปัญหา ดังนี้

๑ ความเห็นการวิพากษ์วิจารณ์ ความเห็นของหลายฝ่ายที่วิพากษ์วิจารณ์อาจจะ
แบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ได้ ๓ กลุ่ม คือ

๑.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปรับแนวทางให้ประกาศผลการเลือกตั้งครบ
๒๐๐ คน แล้วจึงดำเนินการสั่งเลือกตั้งใหม่

๑.๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยึดหลักการเดิม ประกาศให้มีการเลือกตั้ง
ใหม่ก่อนประกาศผล โดยไม่คำนึงว่าจะครบ ๒๐๐ คนเมื่อใด

๑.๓ ขกเลิกอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งเลือกตั้งใหม่ ก่อน
ประกาศผลให้กลับไปปฏิบัติอย่างเดิม

ต่างฝ่ายต่างมีเหตุผลและวัตถุประสงค์ จึงใคร่ขอกล่าวถึงวิธีการและความเป็นมา
ที่จะนำไปสู่แนวทางการหาทางออกในเรื่องนี้

๒ ระบบการให้เลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง มุ่งหวังให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยพูดกันว่าให้อำนาจในการดำเนินการเรื่องนี้อย่างมากที่ไม่เคยมีมาก่อน สรุปได้ว่าการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ คือ

๒.๑ การฝ่าฝืนที่เป็นโทษทางอาญา อันนำไปสู่โทษจำคุก ปรับ หรือเพิกถอนสิทธิ เช่น การกระทำความผิดของผู้สมัครคนหนึ่งที่ไม่ได้รับเลือกตั้ง แจกบัตรกาขกรรม และแนะนำตัว นอกเหนือจากกฎหมายกำหนด ถูกลงโทษจำคุก ๒ ปี และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ๑๐ ปี

๒.๒ การฝ่าฝืนที่เป็นโทษทางเลือกตั้ง อันนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ การนับคะแนนให้ ซึ่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แบ่งการป้องกันการไม่สุจริตไว้เป็น ๓ ระยะ คือ

ก) ระยะแรกก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๕๕ (๕) ว่า

“(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ”

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ วรรคสอง กำหนดให้การประกาศผลการเลือกตั้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาถ่วงดุลด้วยเสียงเอกฉันท์

ข) ระยะที่สองหลังประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นการร้องคัดค้านของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครเท่านั้น ที่มีสิทธิตามมาตรา ๘๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ เช่นเดียวกับที่เคยมีปฏิบัติมา เช่น ที่จังหวัดสมุทรปราการ มีอุปสรรคในการหาผู้ร้องคัดค้านเพื่อดำเนินการ จึงกำหนดวิธีการตามข้อ ก) เพิ่มขึ้น

ค) ระยะที่สามระหว่างดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ที่วุฒิสมาชิกดำรงตำแหน่ง ๖ ปี ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิกหรือผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริต เพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไปอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๗ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กระบวนการนี้เป็นการคล้ายกับกำหนดอายุความว่าสามารถดำเนินการได้ตลอดเวลาที่ดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี

๓ วิธีการวินิจฉัยในทั้งสามกระบวนการ แตกต่างไปจากเดิมที่ผู้สมัครเป็นผู้กระทำการ จึงจะมีผลต่อการเลือกตั้งใหม่ เป็นแนวทางใหม่ดังปรากฏในมาตรา ๑๕๕ (๔) และ ๑๕๗ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่สำคัญอยู่สองประเด็น คือ

๓.๑ การเลือกตั้งใหม่อาจจะไม่ใช่ผู้สมัครเป็นผู้กระทำด้วยตนเอง แต่บุคคลอื่นกระทำก็ได้ แต่ผลของการกระทำของบุคคลอื่น ทำให้ได้รับการเลือกตั้งโดยไม่สุจริตอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กรณีเช่นนี้จะเห็นได้ชัดในกรณีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดบุรีรัมย์ ถ้าเป็นตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันจะมีผลทำให้เลือกตั้งใหม่

๓.๒ การเลือกตั้งใหม่บัญญัติว่า "ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า" ถ้าสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ในกรณีกระบวนกรตามข้อ ๒.๒ ก) และ ค) ซึ่งถ้าเป็นการปฏิบัติในการเลือกตั้งที่ผ่านมาในอดีตจะเป็นตามข้อ ๒.๒ ข) ซึ่งน่าจะต้องมีหลักฐานแน่นอน พุดง่าๆ ก็คือต้องมีใบเสร็จ

๔ แนวทางแก้ไขของผู้วิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งอาจจะแบ่งเป็น ๒ ประเด็น

๔.๑ ประเด็นแรก แก้ไขโดยปรับกระบวนการทำงานให้สามารถมีสมาชิกครบ ๒๐๐ คน เพื่อให้สามารถประชุมได้ ซึ่งมีข้อเสนอหลายวิธี เช่น ให้ประกาศผลแล้วไปดำเนินการตามข้อ ๒.๒ ข) คือกีดกันภายใน ๓๐ วัน นับจากวันประกาศผลแล้วแต่กรณี หรือเสนอให้ตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการฝ่าฝืนหรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ก็จะได้เหลือแต่บุคคลที่สุจริต

๔.๒ ประเด็นที่สอง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยแบ่งเป็น

ก) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา ๑๒๓ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้บัญญัติเลื่อนบุคคลที่สุจริตและได้คะแนนถัดไปเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือมาตรา ๑๔๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยยกเลิกมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะประกาศไม่ให้เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นต้น

ข) ปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เช่น ยกเลิกมาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ให้อำนาจการพิจารณาก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องลงมติด้วยเสียงเอกฉันท์ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีการเสนอแนวทางแก้ไขอีกหลายประการที่ไม่สามารถจะนำมาชี้แจงได้แต่รวบรวมไว้แล้ว

๕ ข้อเสนอประกอบการพิจารณาและเสนอทางแก้ไขปัญหาของ นายยุวัฒน์ กมลเวช ก่อนที่จะเสนอทางออกในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ในวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๓ ขอเสนอข้อพิจารณาตามลำดับดังนี้

๕.๑ การสั่งให้เลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ผู้สมัครยังไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา เพราะการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาดตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้บัญญัติว่าการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเลือกตั้งใหม่จะทำให้สมาชิกภาพสมาชิกวุฒิสภานั้นสิ้นสุดลง เว้นแต่เป็นกรณีร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๘๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๖ ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันว่าวุฒิสมาชิกที่ถูกคัดค้านนี้จะสิ้นสุดสมาชิกภาพนับตั้งแต่วันที่มีการสั่ง

ดังนั้น จะมองเห็นว่าถ้าผู้สมัครได้รับการประกาศเป็นวุฒิสมาชิกแล้วจะมีช่องว่างทำให้การเลือกตั้งใหม่จะมีได้เฉพาะระยะที่สองคือการคัดค้านการเลือกตั้ง ส่วนการสั่งเลือกตั้งใหม่ระยะที่สามระหว่างดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกก็ยังมีปัญหาเพราะไม่มีบทบัญญัติให้พ้นจากสมาชิกภาพ

๕.๒ เมื่อการสั่งให้เลือกตั้งใหม่สามารถทำได้ประการเดียวที่ให้ผู้เป็นวุฒิสมาชิกต้องพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๘๔ ซึ่งกล่าวไว้ในข้อ ๕.๑ แล้ว ก็จะทำให้มาตรการป้องกันไม่ได้ผลเช่นเดียวกับการเลือกตั้งที่เคยมีมา เพราะการคัดค้านต้องมีหลักฐานชัดเจนตามกระบวนการต้องมีผู้ร้องคัดค้าน ฯลฯ ก็จะกลับไปสู่วงจรเดิม

๖ แนวทางแก้ไข คงต้องอาศัยทั้งการปรับกระบวนการและการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งต้องใช้ระยะเวลา แต่ในการเลือกตั้งใหม่ที่จะมีในวันพรุ่งนี้ (๒๕ เมษายน ๒๕๔๓) คงต้องให้ความมั่นใจแก่คนไทยทุกคนว่าการเลือกตั้งต้องบริสุทธิ์ เพื่อจะได้คนดีไปกอบกู้บ้านเมืองไว้เพื่อเป็นมรดกตกทอดแก่ลูกหลาน คงต้องพิจารณาในแนวทางว่าไม่ให้เกิดสุญญากาศในการบริหารโดยไม่มีวุฒิสภาและคงจะยืนยันว่าจะประกาศก่อนก็คงไม่ได้ เพราะขนาดยังไม่ยืนยันผู้สมัครที่ฝ่าฝืนกฎหมายก็เริ่มดำเนินการ โดยเชื่อว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อก่อนแล้วให้ร้องคัดค้าน ซึ่งผู้สมัครเหล่านี้ทราบอยู่แล้วว่ามีผลที่ทำให้เลือกตั้งใหม่น้อยมาก เพราะจะไม่ให้มีผู้ร้องคัดค้าน ประกอบทั้งการเปิดสมัยประชุมคงเป็นปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๔๓ มีเวลาประมาณ ๕๐ วัน ผมมีความเห็นว่าคงต้องพูดได้เพียงอย่างเดียวว่าถ้ามีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายทำให้ได้รับการเลือกตั้งโดยไม่สุจริตมิว่าจะเป็นการทำของผู้สมัครเองหรือบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ตามคงต้องมีการเลือกตั้งใหม่ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้สมัครและบุคคล คณะบุคคล ต้องอย่าได้กระทำความผิดอีกเลย ขอให้เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติที่ต้องเสียเงิน เสียทองในการเลือกตั้งใหม่ แม้จะมีคำกล่าวหาเสียเพียงร้อยหรือเพียงพันเพื่อป้องกันการทุจริตที่เป็นหมิ่นเป็นแสนล้านก็ตาม

ผมมีความเชื่อด้วยความบริสุทธิ์ใจว่าทุกคนไม่ว่าจะเป็นใครในประเทศไทยเป็นคนไทย ทุกคนต้องการความมั่นคงและความสุขมาสู่ประเทศ และข้อสำคัญมีความต้องการที่จะให้ประเทศพ้นภัยพิบัติจากเศรษฐกิจ และการเสื่อมเสียอิสรภาพและความเป็นไทย ในยุคปัจจุบันคงไม่ใช่การยึดครองด้วยอำนาจ แต่เป็นการยึดครองด้วยเศรษฐกิจ เป็นการป้องกันประเทศที่ใช้สมาชิกวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลแทนกำลังทหาร ทุกคนต้องป้องกันประเทศ ผู้สมัคร และบริวารต้องคิดถึงความเป็นไทย เลิกการฝ่าฝืนที่ไม่สุจริตทุกคน ส่วนท่านผู้มีสิทธิเลือกตั้งท่านต้องมาลงคะแนนเพราะการลงคะแนนไม่ใช่เป็นเพียงว่าทำให้ระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์หรือเพื่อมิให้เสียสิทธิ์ แต่เป็นการที่ทุกคนจะป้องกันประเทศไทยที่รัก แต่ไม่ต้องจับปืน แต่ใช้หัวแม่มือ ถ้าท่านมาใช้สิทธิลงคะแนนมากกว่าเดิม การทุจริตต่างๆ ที่มีการดำเนินการจะขาดประสิทธิภาพและไร้ผล อย่างที่ทุกคนได้เห็นในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ มาแล้ว มาเถิดครับ มาลงคะแนน เพื่อป้องกันประเทศไทยที่รักให้พ้นภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ

เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๓

**ข้อคิดเห็นในการแก้ไข
กฎหมายเลือกตั้ง
ของนายยุวัฒน์ กมลเวชช
กรรมการการเลือกตั้ง**

ข้อคิดเห็นในการแก้กฎหมาย

นายวุฒรัตน์ กมลเวช

<p style="text-align: center;">พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และส.ว. พ.ศ. ๒๕๔๑</p>	<p style="text-align: center;">ข้อเสนอแนะ</p>
<p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้</p>	<p>เพิ่มนิยามคำว่า "วันลงคะแนน" "วันลงคะแนน" หมายความว่า วันที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิเลือกตั้ง ด้วยการลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัคร</p>
<p>มาตรา ๕ (๑) ให้ใช้เขตหมู่บ้านหนึ่งเป็นเขตของ หน่วยเลือกตั้งวันแต่ในเขตเทศบาลในเขต กรุงเทพมหานคร ในเขตสุขาภิบาล หรือ ในเขต ชุมชนหนาแน่นอาจกำหนดให้ใช้แวนถนน ตรอก หรือซอยเป็นเขตของหน่วยเลือกตั้งก็ได้</p>	<p>(๑) ให้ใช้เขตหมู่บ้านหนึ่งเป็นหน่วยเลือกตั้งหน่วยหนึ่ง ในกรณีที่หมู่บ้านใดมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนน้อยจะให้ รวมหมู่บ้านตั้งแต่สองหมู่บ้านเป็นหน่วยเลือกตั้งหนึ่งก็ ได้ สำหรับในเขตเทศบาล ในเขตกรุงเทพมหานครหรือ ในเขตชุมชนหนาแน่น อาจกำหนดให้ใช้แวนถนน ตรอก ซอย คลองหรือแม่น้ำเป็นเขตของหน่วยเลือกตั้ง ก็ได้</p>
<p>มาตรา ๑๒ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ละครั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ แต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้</p> <p>(๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต เลือกตั้งไม่น้อยกว่าเก้าคน มีหน้าที่เกี่ยวกับการ กำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง และสถานที่นับ คะแนนในเขตเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มี สิทธิเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อและการถอนชื่อผู้มีสิทธิ เลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง รวมทั้งมีหน้าที่ในการกำกับ ดูแลการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง และการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง</p> <p>การสรรหาและการแต่งตั้งผู้อำนวยการการเลือก ตั้งประจำเขตเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือก ตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศ กำหนดในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p>ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งให้คณะ กรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มี ชื่อในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าพนักงานผู้ ดำเนินการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้</p> <p>(๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ เกินเก้าคน มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหน่วยเลือกตั้งที่ เลือกตั้ง และสถานที่นับคะแนนในเขตเลือกตั้ง การจัด ทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อและการถอน ชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง รวมทั้งมีหน้าที่ใน การกำกับดูแลการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนน เลือกตั้ง และการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง</p> <p>การแต่งตั้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งให้เป็น ไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือก ตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา</p>

<p>มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงานดำเนินการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดคน มีหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งในที่เลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งแต่ละแห่ง</p> <p>(๒) คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งมีจำนวนตามที่เห็นสมควร มีหน้าที่เกี่ยวกับการนับคะแนนในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งสำหรับเขตเลือกตั้งแต่ละแห่ง</p> <p>ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้งและคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง</p>	<p>มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้</p> <p>ฯลฯ</p> <p>(๓) ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งคนมีหน้าที่ให้อำนวยความสะดวกแก่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งในวันเลือกตั้งและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด</p> <p>ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง และมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยประจำที่เลือกตั้งและประจำที่นับคะแนนด้วย</p>
<p>มาตรา ๑๕ ค่าตอบแทนของผู้ดำเนินการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง และผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด</p>	<p>มาตรา ๑๕ ค่าตอบแทนของผู้ดำเนินการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการเลือกตั้งเป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด</p>
<p>มาตรา ๒๔ เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใดแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้งและปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัดที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน</p>	<p>มาตรา ๒๔ เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใดแล้ว ให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นจัดเตรียมบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้งส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศโดยให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัดที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วน</p>

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

<p>เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร และที่เลือกตั้งหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ไม่น้อยกว่าสี่สิบวันก่อนวันเลือกตั้ง กับให้แจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทะเบียนบ้าน ไปยังเจ้าบ้านให้ทราบก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบห้าวันด้วย</p>	<p>ตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร และที่เลือกตั้งหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ไม่น้อยกว่าสี่สิบวันก่อนวันเลือกตั้ง กับให้แจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทะเบียนบ้าน ไปยังเจ้าบ้านให้ทราบก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบห้าวันด้วย</p>
<p>มาตรา ๒๕ วรรคสาม</p> <p>เมื่อได้รับแจ้งตามวรรคสองแล้ว ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่หรือต่อศาลแพ่งสำหรับผู้ที่มิมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานครก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าวัน โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่าจะให้เดิมชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่ยื่นคำร้องหรือไม่</p> <p>เมื่อศาลได้รับคำร้องตามวรรคสาม ให้ศาลดำเนินการพิจารณาโดยเร็ว คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุดและให้ศาลแจ้งคำสั่งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติการตามคำสั่งโดยเร็วที่สุด และในกรณีที่มีการประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปก่อนได้รับคำสั่งศาลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการแก้ไขบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกฉบับให้ถูกต้องด้วย</p> <p>การใดที่ได้ปฏิบัติไปตามคำสั่งเดิมของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งก่อนได้รับคำสั่งศาลเป็นอย่างอื่นนั้น ให้เป็นอันสมบูรณ์ตามกฎหมาย</p>	<p>เมื่อได้รับแจ้งตามวรรคสองแล้วผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าวันเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่าจะให้เดิมชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่ยื่นคำร้องหรือไม่</p> <p>เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องตามวรรคสามแล้วให้แจ้งผู้อำนวยการทะเบียนกลางตรวจสอบโดยเร็วที่สุดและแจ้งผลการดำเนินงานภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผลการตรวจสอบแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพื่อดำเนินการตามคำสั่งทันที</p> <p style="text-align: right;">๗๑๓</p>
<p>มาตรา ๘๐ ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่ง</p>	<p>มาตรา ๘๐ ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๙๐ วันนับถึงวันเลือกตั้งให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อใน</p>

<p>เขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน</p> <p>ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการอำนวยความสะดวก เพื่อป้องกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง</p>	<p>เขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านน้อยกว่า ๕๐ วัน ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งแจ้งความประสงค์ขอใช้สิทธิเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>
<p>มาตรา ๘๒ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นทหารประการ ทหารกองประจำการ ตำรวจสมาชิกกองอาสารักษาดินแดน หรือข้าราชการ และได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศนอกที่ตมต้องปกติที่ตนมีภูมิลำเนา ถ้าผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวตั้งแต่ชั้นผู้บังคับกองพันหรือเทียบเท่าขึ้นไปเห็นว่าบุคคลดังกล่าวไม่อาจไปลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งที่บุคคลนั้นมีสิทธิได้ ให้แจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบเพื่อขอใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง และให้นำความมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>มาตรา ๘๒ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นทหารประการ ทหารกองประจำการ ตำรวจสมาชิกกองอาสารักษาดินแดน หรือข้าราชการ และได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศนอกที่ตมต้องปกติที่ตนมีภูมิลำเนา ถ้าผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวตั้งแต่ชั้นผู้บังคับกองพันหรือเทียบเท่าขึ้นไปเห็นว่าบุคคลดังกล่าวไม่อาจไปลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งที่บุคคลนั้นมีสิทธิได้ ให้แจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบเพื่อขอใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งที่ปฏิบัติหน้าที่ก่อนวันเลือกตั้ง และให้นำความมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>
<p>มาตรา ๕๐ วรรคสาม</p> <p>การนับคะแนนเลือกตั้งให้กระทำ ณ ที่เลือกตั้งและให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ ๘ การนับคะแนนและการประกาศผลการเลือกตั้ง เฉพาะกรณีการนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เว้นแต่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง มาใช้บังคับกับการนับคะแนน และการ</p>	<p>มาตรา ๕๐ วรรคสาม</p> <p>การนับคะแนนเลือกตั้งให้มีเจ้าหน้าที่คะแนนอย่างน้อยหนึ่งคน และให้กระทำ ณ ที่เลือกตั้งและให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ ๘ การนับคะแนนและการประกาศผลการเลือกตั้ง เฉพาะกรณีการนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เว้นแต่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง มาใช้บังคับกับการ</p>

<p>ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในหมวดนี้</p>	<p>นับคะแนน และการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในหมวดนี้</p>
<p><u>มาตรา ๕๑</u> วรรคหนึ่ง</p> <p>ภายใต้บังคับมาตรา ๕๒ ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือนุคคลใดดำเนินการหาเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่การแนะนำตัวผู้สมัคร</p>	<p><u>มาตรา ๕๑</u> วรรคหนึ่ง</p> <p>ภายใต้บังคับมาตรา ๕๒ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือนุคคลใดดำเนินการหาเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่การแนะนำตัวผู้สมัคร</p>

ข้อเสนอแก้ไขกลไกการเลือกตั้ง

ของ

นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อเสนอแก้ไขกลไกการเลือกตั้ง

โดย นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์

ตามที่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา ซึ่งปรากฏว่ามีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาหลายประการและหยิบยกประเด็นปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งว่าสมควรได้มีการปรับปรุงกลไกการเลือกตั้งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงสมควรวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในทางกฎหมาย เพื่อเป็นข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการลงคะแนนของผู้ที่อยู่นอกเขตเลือกตั้ง

สภาพปัญหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการลงคะแนนเลือกตั้งไว้ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีบัญชีรายชื่ออยู่ในหน่วยเลือกตั้งใดต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งนั้น และเนื่องจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจัดทำขึ้นจากหลักฐานทางทะเบียนบ้าน ฉะนั้น ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ณ ที่ใดต้องไปลงคะแนน ณ จังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ซึ่งรวมทั้งผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่ถึงเก้าสิบวัน ก็ต้องกลับไปใช้สิทธิลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันด้วย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ให้มีการเลือกตั้งนอกหน่วยเลือกตั้งได้ ตามมาตรา 81 โดยให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้ง หรือจะต้องเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้ง สามารถแสดงความประสงค์ขอใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งได้ ในกรณีนี้จะมีการกำหนดที่เลือกตั้งกลาง เพื่อให้ผู้นั้นไปใช้สิทธิล่วงหน้า แต่ก็เป็นการจัดที่เลือกตั้งกลางไว้ในจังหวัดที่ผู้นั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

ในการดำเนินการเลือกตั้งตามบทบัญญัติดังกล่าวปรากฏว่า เมื่อถึงวันเลือกตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเดินทางกลับภูมิลำเนาที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเพื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก อันเป็นการสะท้อนภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันว่า บุคคลทั่วไปจะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านแห่งหนึ่ง แต่ด้วยความจำเป็นของการศึกษาและการประกอบอาชีพ ทำให้มีการเดินทางไปอาศัยอยู่ในท้องที่แห่งอื่นนอกท้องที่ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน แต่ก็ยังไม่ได้ลงทะเบียนเดิม โดยการย้ายทะเบียนบ้านมายังที่ตนอาศัยอยู่จริง

ปัญหานี้ทำให้ผู้ที่จะใช้สิทธิต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนาเพียงระยะเวลาสั้น ๆ และรวมทั้งการต้องหยุดกิจการงานในช่วงเวลาดังกล่าวไปด้วย ส่วนผู้ที่ไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางจะเสียสิทธิในการเลือกตั้ง และในกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิลดลงไปมาก ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาได้บ่อยครั้ง ทำให้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไปด้วย

ข้อเสนอแนะ

หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มีวัตถุประสงค์จะให้บุคคลไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันเป็นจำนวนมาก โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยมุ่งหวังจะแก้ไขการทุจริตด้วยการซื้อเสียงให้กระทำที่เป็นผลสำเร็จยากขึ้น ฉะนั้น การดำเนินการเลือกตั้งจึงควรอำนวยความสะดวกให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้มากที่สุด โดยขยายขอบเขตของการลงคะแนน ณ ที่เลือกตั้งกลางตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ให้ครอบคลุมถึงการให้สิทธิแก่ผู้อยู่อาศัยนอกท้องที่ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน และไม่สามารถเดินทางกลับไปยังเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านด้วย ดังนี้

1) กำหนดให้ในวันเลือกตั้ง ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่อาศัย ณ จังหวัดใด นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลาง ที่จัดไว้ในจังหวัดที่ตนอาศัยอยู่ตามความเป็นจริง

2) ในการใช้สิทธิลงคะแนนต่างท้องที่ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิต้องมาลงทะเบียนการขอใช้สิทธิลงคะแนนต่างท้องที่ต่อ กกต. จังหวัด ไว้ล่วงหน้าตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางของจังหวัดนั้น

3) เมื่อทราบจำนวนผู้มาลงทะเบียนการขอใช้สิทธิดังกล่าวแล้ว ให้ กกต. จังหวัดจัดให้มีที่เลือกตั้งกลาง โดยจัดให้มีหีบบัตรเลือกตั้งตามจำนวนเขตเลือกตั้งของผู้มาลงทะเบียน ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะเป็นการลดค่าใช้จ่ายลงไม่ต้องจัดให้มีหีบบัตรเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้ง เพราะในบางจังหวัดอาจมีผู้มาลงทะเบียนใช้สิทธิเพียงบางเขตเลือกตั้ง

4) ให้มีการนับคะแนน ณ ที่เลือกตั้งกลาง แล้วแจ้งผลคะแนนไปยังเขตเลือกตั้งที่ผู้นั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

2. ปัญหาเกี่ยวกับการลงคะแนนในต่างประเทศ

สภาพปัญหา

โดยที่มาตรา 105 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้ด้วย และมาตรา 83 มาตรา 84 และมาตรา 85 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้สิทธิลงคะแนน ณ ประเทศที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีถิ่นที่อยู่

การกำหนดหลักการดังกล่าวทำให้มีปัญหาต้องจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งในทุกประเทศที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาศัยอยู่ ซึ่งมีความแตกต่างในด้านจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละประเทศเป็นอย่างมาก เพราะบางประเทศมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากแต่บางประเทศมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียงจำนวนน้อย แต่ก็จำเป็นต้องจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้ง อันเป็นภาระค่าใช้จ่ายสูงมาก และเมื่อเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงของการใช้สิทธิลงคะแนนซึ่งปรากฏว่าในการเลือกตั้งครั้งแรก มีการใช้สิทธิจำนวนร้อยละ 39.53 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศ และในการเลือกตั้งครั้งที่สองได้ลดลงมาเหลือร้อยละ 23.70 สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะไม่รู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงไม่อาจตัดสินใจได้หรือมีที่อยู่ห่างไกลจากสถานที่

จัดไว้ให้ลงคะแนนจึงไม่อาจเดินทางมาได้ จึงมีข้อนำคิดว่าหลักการดังกล่าวเหมาะสม และคุ้มค่างับค่าใช้จ่ายหรือไม่

ข้อเสนอแนะ

ในหลักการควรมีการพิจารณาทบทวนการใช้สิทธิในต่างประเทศว่ามีความเหมาะสมเพียงใด และควรต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังมีหลักการเรื่องนี้อยู่ตามรัฐธรรมนูญ ก็สมควรหาวิธีการจัดให้มีการลงคะแนนที่จะสามารถคุ้มค่างับค่าใช้จ่ายในการจัดเลือกตั้ง และในขณะเดียวกันเป็นการสนับสนุนให้ใช้สิทธิกันได้อย่างทั่วถึง ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 84 ได้บัญญัติรองรับเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งทางไปรษณีย์ได้อยู่แล้ว โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียด ซึ่งจะเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายไปได้มาก จึงควรจะเริ่มนำวิธีการลงคะแนนทางไปรษณีย์มาใช้ โดยในระยะแรกหากยังไม่มั่นใจในการควบคุม ก็อาจเริ่มใช้จากการเลือกตั้งซ่อมก่อน แล้วจึงพัฒนานำไปใช้กับการเลือกตั้งทั่วไป

3. ปัญหาเกี่ยวกับการแนะนำตัวของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา

สภาพปัญหา

โดยที่มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 91 และมาตรา 92 โดยบัญญัติห้ามผู้สมัครหาเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่การแนะนำตัวเพื่อแสดงข้อมูลเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว การศึกษา และประวัติการทำงานหรือประสบการณ์ในการทำงาน

การกำหนดหลักการดังกล่าวได้มีการแสดงความคิดเห็นหลากหลาย โดยบางฝ่ายเห็นว่า ควรแก้ไขให้ผู้สมัครได้มีโอกาสหาเสียงต่อประชาชนโดยตรงได้ด้วย โดยไม่จำกัดเพียงการแนะนำตัว

ข้อเสนอแนะ

หลักการตามรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้สมาชิกเป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ผ่านประสบการณ์จนมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักของประชาชนจนได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้ทำหน้าที่ที่ถ่วงดุลทั้งกฎหมาย การแต่งตั้งและถอดถอนบุคคล และเรื่องอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แนวทางการเลือกตั้งบุคคลเหล่านี้จึงต้องดูจากประสบการณ์ทั้งการศึกษาและการทำงานที่ยาวนานว่ามีความรู้เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ ซึ่งการให้แนะนำตัวตามหลักการที่เป็นอยู่น่าจะเป็นการเหมาะสมแล้ว เพราะหากให้มีการโฆษณาหาเสียงได้ก็จะเกิดการชักจูงให้ลงคะแนนให้กับบุคคลที่มีได้มีประวัติการทำงานที่ยาวนาน และทำให้จำกัดโอกาสสำหรับผู้ที่มีความรู้จริง แต่ไม่มีค่าใช้จ่ายในการโฆษณาหาเสียงได้ นอกจากนี้ ยังจะเกิดปัญหาในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียง อันเป็นช่องทางทุจริตในการเลือกตั้งขึ้นอีก จึงสมควรคงไว้ตามหลักการเดิมเพื่อให้บุคคลที่จะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นผู้มีความรู้ที่มีชื่อเสียงยอมรับของสังคมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การแนะนำตัวที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนดขึ้น เพื่อให้มีการแนะนำตัวอย่างทัดเทียมกันและประชาชนทราบได้ โดยทั่วถึงว่ามีผู้ใดเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น การกำหนดสถานที่ปิดประกาศการแนะนำตัวของผู้สมัครทุกคนไว้รวมกันให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้โดยสะดวก มิใช่ปล่อยให้มีการปิดประกาศอย่างเสรีดังที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

4. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งในบางเขตเลือกตั้ง และการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

สภาพปัญหา

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งที่ผ่านมา ปรากฏว่าหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้นับคะแนนและรายงานผลคะแนนส่งมายังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แล้ว ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้งตามมาตรา 77 และแจ้งผลการเลือกตั้งไปยังรัฐสภาตามมาตรา 78 ได้มีข้อเท็จจริงปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจากการรายงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด องค์กร

เอกชนรวมทั้งจากการร้องเรียนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ พบว่าผู้ที่ได้รับคะแนนสูงอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการเลือกตั้งหลายรายมีพฤติการณ์ทุจริต หรือกระทำความผิดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาหลายราย

หลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทำการสอบสวนจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ถ้าเห็นว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของเขตเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามมาตรา 145 (3) (4) และ (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา 10 (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในทุกหน่วยเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้น และถ้ามีหลักฐานชัดเจนว่าผู้สมัครรายใดเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามมาตรา 145 (3) และ (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 10 (6) และ (7) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ประกอบกับข้อ 6 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 มีคำสั่งว่าผู้สมัครรายนั้นเป็นผู้กระทำให้เกิดความไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม และมีให้ถือว่าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่ด้วย

ข้อเสนอแนะ

โดยที่การประกาศผลการเลือกตั้งเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 145 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งในการประกาศว่าผู้ใดจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งนั้น ย่อมหมายความว่า นอกจากผู้นั้นจะเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงการเลือกตั้งเป็นจำนวนสูงสุดแล้ว ยังต้องเป็นผู้ที่มีได้กระทำการทุจริตหรือกระทำความผิดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นเหตุทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรมด้วย ฉะนั้น หากปรากฏ

หลักฐานชัดเจนว่ามีการกระทำผิดดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ประกาศผลการเลือกตั้งและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า วุฒิสภาจะปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อมีองค์ประกอบสมาชิกวุฒิสภาครบ 200 คนเสียก่อน การดำเนินการให้มีการเลือกตั้งใหม่จึงเป็นเหตุขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่อาจกระทำได้และเกิดความไม่แน่นอนขึ้น และต้องรอให้มีการเลือกตั้งใหม่จนกว่าจะได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหานี้ให้ยุติอาจจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ และแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 78 ให้สอดคล้องกัน เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบผลการเลือกตั้งแล้วเห็นว่าผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นจำนวนมากพอสมควรที่จะดำเนินการประชุมวุฒิสภาได้แล้ว จึงจะรายงานผลการเลือกตั้งให้รัฐสภาทราบเพื่อดำเนินการให้สมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

แต่เมื่อในขณะนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังมีผลอยู่ จึงสมควรที่จะต้องพิจารณาการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสามารถเชื่อถือผลการเลือกตั้งได้ว่าเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งในการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่ประกาศผลการเลือกตั้งสำหรับผู้ที่มีหลักฐานว่าทุจริตหรือกระทำผิดกฎหมาย เพื่อมิให้เป็นผู้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น น่าจะอยู่ในแนวทางที่ถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาที่มีการโต้แย้งการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นเพราะบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการประกาศผลการเลือกตั้งในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ยังไม่ชัดเจน ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องออกระเบียบเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่าอยู่ในขอบเขตกระทำผิดเพียงใด ซึ่งที่จริงแล้วการใช้อำนาจประกาศผลการเลือกตั้งในสิ่งที่ถูกต้องย่อมเป็นเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็สมควรมีฐานทางกฎหมายรองรับ

การใช้อำนาจไว้ให้ชัดเจน รวมทั้งมีกระบวนการสอบสวนที่สามารถให้หลักประกัน การตรวจสอบผลการเลือกตั้งที่เป็นกลางและที่เชื่อถือได้ ในการนี้จึงสมควรแก้ไข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ในหลักการดังนี้

1) ในกรณีที่มีการส่งผลการนับคะแนนมายังคณะกรรมการการเลือกตั้ง และปรากฏว่ามีการร้องเรียนหรือตรวจสอบได้ว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด มีการทุจริตหรือมีการทำผิดกฎหมาย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องให้ คณะกรรมการไต่สวนความผิดการเลือกตั้ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้เป็นผู้พิจารณา

2) คณะกรรมการไต่สวนความผิดการเลือกตั้ง ตามข้อ 1 ให้มาจากบุคคล ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งคัดเลือกจากนักกฎหมายที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและ เป็นที่เชื่อถือได้ในความเป็นกลางของการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้จัดทำเป็นบัญชี รายชื่อตามจำนวนที่เพียงพอแก่การไต่สวนความผิดที่เกิดจากการเลือกตั้งได้ทั่วประเทศ แล้วเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาเห็นชอบ บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งเป็น กรรมการจะทำหน้าที่ถาวรในการพิจารณาไต่สวนความผิดที่เกิดจากการเลือกตั้ง ทุกครั้ง

3) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวนความผิดการเลือกตั้งจะ ดำเนินการเป็นองค์คณะ โดยองค์คณะหนึ่งจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน และมีวิธีพิจารณาในลักษณะเปิดเผยเช่นเดียวกับการพิจารณาของศาล โดยให้มีการ แสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างหรือข้อโต้แย้งด้วย แต่ต้องดำเนินการ โดยรวดเร็ว แล้วส่งผลการพิจารณาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินใจในการ ประกาศผลการเลือกตั้ง

4) เมื่อได้รับผลการพิจารณาจากคณะกรรมการไต่สวนความผิด การเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการดังนี้

(1) ถ้ามีหลักฐานเชื่อได้ว่าในการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใดมีการทุจริต หรือกระทำความผิดกฎหมายการเลือกตั้งที่กำหนดไว้เพื่อให้การเลือกตั้งสุจริตและ เทียบธรรม เช่น มีการฝ่าฝืนมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แต่ผลการสอบสวน ไม่ชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดของผู้สมัครรายใดหรือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

อย่างไร ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น
เว้นแต่จะปรากฏว่าเป็นการกระทำผิดเล็กน้อยไม่มีผลถึงขนาดที่จะทำให้การเลือกตั้ง
เป็นไปโดยไม่สุจริต

(2) ในกรณีที่ผลการสอบสวนมีหลักฐานชัดเจนว่า ผู้สมัครที่ได้รับคะแนน
สูงสุดรายใดกระทำการทุจริตหรือกระทำการผิดกฎหมายและคณะกรรมการการเลือกตั้ง
เห็นชอบตามผลการสอบสวนนั้น ให้มีผลทำให้การได้รับคะแนนเลือกตั้งของผู้สมัคร
รายนั้นเป็นโมฆะ และให้มีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้ง
ครั้งนั้น แล้วให้คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งโดยเลื่อนลำดับผู้สมัคร
ที่ได้รับคะแนนถัดมาและไม่มีปัญหาการกระทำความผิดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง

**ข้อเสนอแนะแก้ไขค่าใช้จ่าย
ในการเลือกตั้ง**

ของ

**นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสนต์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา**

ข้อเสนอการแก้ไขค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

โดยนายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์

1. การจัดระบบบริหารพรรคการเมือง

พรรคการเมืองควรมีการดำเนินการไปตามความเห็นฝ่ายข้างมากของสมาชิก มิใช่ของคนเพียงบางกลุ่ม การจัดสรรเงินช่วยสมาชิกในการเลือกตั้งก็ดี การใช้จ่ายเงินของพรรคเพื่อกิจการต่างๆ ของพรรคก็ดี สมควรมีการดำเนินการอย่างเป็นธรรมและยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของสังคมเป็นที่ตั้ง มิใช่ทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งการจัดการของพรรคจะเป็นเช่นนี้ได้ต้องมีการจัดระบบและองค์การภายในพรรคให้เป็นประชาธิปไตย ไม่เช่นนั้นเงินบริจาคที่รับมาจากประชาชนหรือเงินสนับสนุนที่รัฐจัดให้จะถูกใช้ไปโดยไม่เหมาะสมและเปล่าประโยชน์ การจัดการภายในพรรคการเมืองอาจเป็นตัวสกัดกั้นมิให้การจัดระบบการเงินของกิจการทางการเมืองบรรลุผล ที่ผ่านมามีการวิจารณ์กันว่า พรรคการเมืองบางพรรคให้สิทธิแก่คณะผู้ก่อตั้งมากจนการจัดการพรรคอยู่ในอิทธิพลของคนกลุ่มเดียว สำหรับมาตรการทางกฎหมายขณะนี้มีแต่เป็นแนวทางกว้างๆ ว่า การจัดองค์การภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญ) ฝ่ายข้างน้อยในพรรคได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1/4 ของจำนวนสมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการบริหารพรรคจำนวนไม่น้อยกว่า 1/3 หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 50 คน ถ้าเห็นว่าเรื่องใดของพรรคขัดต่อหลักการดังกล่าวก็มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ (มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ) แต่วิธีการดังกล่าวคงแก้ไขเรื่องเล็กๆ ได้ทีละเรื่อง ไม่อาจช่วยให้พรรคการเมืองเป็นทางผ่านที่ดีของระบบการเงินในกิจการทางการเมืองได้โดยรวดเร็ว หากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดทำร่างข้อบังคับพรรคการเมืองตัวอย่างขึ้นเป็นแนวทางการบริหารพรรคแบบประชาธิปไตยก็น่าจะเป็นการดี ซึ่งร่างข้อบังคับนี้จะทำให้เกิดการเปรียบเทียบและเรียกร้องจากหมู่สมาชิกให้พรรคของตนแก้ไขเปลี่ยนแปลงตาม และพรรคการเมืองนั้นก็จะต้องทบทวนการเรียกร้องไม่ไหวเพราะมีร่างข้อบังคับพรรคตัวอย่างเป็นเครื่องชี้นำ

ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการการเลือกตั้งควรจัดทำร่างข้อบังคับพรรคตัวอย่างเพื่อช่วยให้พรรคต่าง ๆ จัดระบบการบริหารให้เป็นประชาธิปไตยมีความโปร่งใสและเป็นธรรม เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการเป็นทางผ่านที่ดีของระบบการเงินในกิจกรรมทางการเมือง และดำเนินงานการเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

2. การจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

(1) พื้นฐานของแนวความคิด

ในประเทศที่นำมาศึกษาพบว่าค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมีแนวโน้มสูงเพิ่มขึ้นในทุกประเทศและเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันเลือกตั้งอย่างเห็นได้ชัด อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส มีการจำกัดค่าใช้จ่ายของผู้สมัครในการเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและไม่ใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเกินไป และเห็นว่าเป็นหนทางหนึ่งในการลดปัญหาคอร์รัปชัน แต่ในวิวัฒนาการได้เกิดแนวคิดที่แตกต่างไปบ้าง โดยในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีกฎหมายจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งในการเลือกตั้งระดับรัฐและในมลรัฐหลายแห่ง ปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1976 ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกากลับมีคำพิพากษาว่าการจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะขัดต่อสิทธิในการแสดงออก (right of expression) ก่อให้เกิดปัญหาในหลักการว่าความคิดใดถูกต้องกันแน่ เพราะแต่ละประเทศยึดหลักต่างกัน ผู้เขียนเองเห็นว่าสิทธิในการแสดงออกนั้นเป็นสิทธิที่รองรับเสรีภาพในการคิด (freedom of thought) โดยบุคคลอาจจะคิดและเชื่อในสิ่งใดก็ได้ ไม่ว่าในเรื่องชีวิต ศาสนา วิชาการ หรือศิลปะการแสดงออกมาซึ่งความคิดในเรื่องดังกล่าวในรูปของคำพูด ข้อเขียน งานศิลปะ หรือในรูปอื่นใด จึงต้องได้รับการคุ้มครอง แต่ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เกิดความเสียหายแก่สิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เช่นกัน (มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญ) การเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยนั้นต้องมีความเป็นธรรมในการแข่งขัน เมื่อข้อเท็จจริงพบว่าเงินทำให้การแข่งขันไม่เป็นธรรม การใช้เงินมากจึงเกิดผลกระทบต่อผู้อื่นและขัดต่อหลักประชาธิปไตย การมีกฎหมายจำกัดค่าใช้จ่ายขึ้นสูงในการเลือกตั้งจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในอังกฤษและฝรั่งเศสก็มีกฎหมายให้จำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ในเยอรมันแม้จะยังไม่เคยมีกฎหมายจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมาก่อนก็เริ่มเสนอให้มีการจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ในสหรัฐอเมริกาก็มีผู้ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมาก และพยายามผลักดันให้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนหลักการของคำพิพากษา และนำระบบการจำกัดค่าใช้จ่ายมาใช้ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีตามหลักความสมัครใจโดยรัฐให้เงินช่วยในการเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง การที่อังกฤษมีกฎหมายจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมานานผลเป็นที่น่าพอใจว่าค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของอังกฤษต่ำมากและต่ำกว่าในประเทศไทยเสียอีก ประเทศไทยจึงควรมีกฎหมายจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งต่อไป และควรส่งเสริมให้เลือกบุคคลที่มีคุณความดีเป็นหลัก แต่การจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งควรจำกัดทั้งการใช้จ่ายของผู้สมัครและของพรรคการเมืองด้วย จะได้ไม่มีช่องโหว่เช่นในอังกฤษและฝรั่งเศส

ข้อเสนอแนะ ประเทศไทยควรมีกฎหมายจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งต่อไป กฎหมายไทยมีการจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั้งของผู้สมัครและพรรคการเมืองครบถ้วนแล้ว โดยมีโทษอาญาค่อนข้างรุนแรง และจะทำให้ผู้ฝ่าฝืนต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย (มาตรา 118 (5) ประกอบกับมาตรา 109 (3) และมาตรา 106 (4) ของรัฐธรรมนูญ)

(2) มาตรการในการควบคุม

กล่าวกันเสมอว่า การจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของไทยเป็นแค่เสือกระดาษและไม่มีผู้สมัครคนใดลงรายการค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งตามความเป็นจริง ในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา จะมีการแต่งตั้งบุคคลที่รับผิดชอบการเงินขึ้นที่ทำให้การไหลเข้าออกของเงินผ่านมารวมยังบุคคลคนเดียว (รายละเอียดจะกล่าวในหัวข้อการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบการเงินต่อไป) ซึ่งทำให้ง่ายแก่การควบคุม ขณะเดียวกันในอังกฤษจะมีมาตรการห้ามบุคคลอื่นใดใช้จ่ายในการเลือกตั้ง กล่าวคือ ห้ามใช้จ่ายบางประเภทเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งของผู้สมัครคนใด การฝ่าฝืนจะมีโทษอาญา เว้นแต่กระทำโดยได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากตัวแทนการเงินของผู้สมัคร ดังนั้น โดยหลักการก็คือ มีการห้ามบุคคลทั่วไปออกค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เว้นแต่บริจาคให้แก่ผู้สมัคร เพื่อให้สามารถคุมยอดของค่าใช้จ่ายได้ แต่ถ้าผู้ใดทำไปโดยผู้สมัครรู้เห็นยินยอมก็นับรวมเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร และเมื่อรวมแล้วต้องไม่เกินยอดค่าใช้จ่ายขั้นสูงตามกฎหมาย ซึ่งบัญญัติให้นับรวม รายจ่ายที่กระทำโดยผู้สมัครรู้เห็นได้มีบัญญัติอยู่แล้วในมาตรา 41 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ แต่กฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติห้ามบุคคลอื่นใช้จ่าย ในการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากต่อมาศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกามีคำพิพากษาในปี ค.ศ.1976 ว่าบุคคลมิอิสระจะใช้จ่ายในการเลือกตั้งเท่าใดก็ได้ หลักการจำกัดมิให้บุคคลอื่นใช้จ่ายในการเลือกตั้งโดยตรงจึงหายไป การที่บุคคลอื่นใช้จ่ายเพื่อส่งอิทธิพลต่อการเลือกตั้งโดยมิได้รู้เห็นกับผู้สมัคร (independent expenditure) สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เป็นช่องว่างในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เพราะจะมีใบปลิว ป้ายโปสเตอร์ และรายการออกอากาศอีกมากมาย ที่ไม่รู้ว่าจะได้กระทำไปโดยรู้เห็นกับผู้สมัครหรือไม่

อนึ่ง การใช้จ่ายในการเลือกตั้งอาจมีรูปแบบแฝงได้หลายประการ เช่น การให้กู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ยตามปกติประเพณี หรือโดยไม่หวังทวงคืน การทดรองจ่าย หรือการวางประกัน จึงสมควรมีการขยายความค่าใช้จ่ายนี้ให้กว้างด้วย

ในการควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายนี้บ่อยครั้งที่พบการกระทำความผิดของหัวหน้าและบรรดาตัวแทนต่างๆ แต่ไม่มีผลใดๆ ต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเพราะหลักฐานสาวไปไม่ถึงว่ามีส่วนช่วยในการกระทำให้เข้าข่ายผู้ใช้จ่ายงานหรือผู้สนับสนุนตามหลักปกติที่จะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งหลักกฎหมายอังกฤษที่กำหนดให้ผู้สมัครต้องรับผิดชอบในการกระทำความผิดของตัวเองของตน มีผลทำให้ผู้สมัครต้องระมัดระวังในการเลือกบุคคลมาช่วยทำงานกับตนในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยพยายามเลือกใช้แต่คนดีที่ซื่อสัตย์ต่อตนเท่านั้น เพื่อมิให้ตนต้องเสี่ยงกับการเลือกตั้งที่ทุจริตซึ่งสำคัญกว่า และหากปล่อยปละละเลยให้ตัวแทนของตนกระทำผิด จะมีการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ และมีการถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งระยะหนึ่งซึ่งเป็นมาตรการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในกฎหมายไทย

ข้อเสนอแนะ เพื่อให้การควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งบรรลุผลสำเร็จ ควรมีมาตรการห้ามผู้สมัคร พรรคการเมือง และบุคคลใดๆ ใช้เงินหรือสินทรัพย์ใดๆ เพื่อสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนบุคคลใดในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะในรูปแบบใดๆ เว้นแต่เป็นการกระทำของสมุหบัญชีเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้เงินและทรัพย์สินในการเลือกตั้งมาจากแหล่งเดียวกัน และป้องกันคนนอกออกค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้โดยทางลับทำให้ไม่เอื้อตรวจสอบได้ หากบุคคลใดจะให้ประโยชน์เป็นเงินหรือสินทรัพย์ใดเพื่อการเลือกตั้ง ก็ต้องกระทำโดยการบริจาคต่อสมุหบัญชีเลือกตั้งของผู้สมัครหรือของพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ทั้งนี้อาจมีข้อยกเว้นเล็กน้อยบางประการ เช่น การใช้จ่ายเป็นค่าอาหารหรือค่าที่พักเป็นการเฉพาะตัวของผู้สมัครซึ่งโดยปกติย่อมต้องจ่ายอยู่แล้ว และคงไม่สะดวกที่จะบังคับให้จ่ายผ่านสมุหบัญชีเลือกตั้งเสมอไป หรือเป็นการกระทำของบุคคลใดๆ ในการหาเสียงด้วยตนเองในฐานะประชาชน เช่น เดินขูป้ายประท้วงไม่ชอบผู้สมัครบางคนหรือสนับสนุนผู้สมัครบางคน โดยมีใช้เป็นการจ้างให้บุคคลนั้นมากระทำการดังกล่าว นอกจากนั้นในทางปฏิบัติพรรคการเมืองอาจจัดทำโปสเตอร์หรือจัดรายการใดๆ เพื่อประโยชน์ของผู้สมัครของพรรคคนด้วยแทนที่จะให้เป็นเงินแก่ลูกพรรคเพื่อไปดำเนินการกันเอง เพราะการจัดหาเป็นจำนวนมากอาจประหยัดค่าใช้จ่ายได้มากกว่ากรณีเหล่านี้ก็ควรให้ยกเว้นได้ แม้จำนวนมูลค่าที่เกิดประโยชน์แก่ผู้สมัครแต่ละคนต้องนำมานับรวมและต้องไม่เกินเกณฑ์ขั้นสูงก็ตาม แต่โดยที่ขอบเขตที่บังคับจะปฏิบัติยากสมควรให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งไปออกประกาศกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนเพื่อให้บุคคลทั่วไปเข้าใจข้อยกเว้นเหล่านี้ได้โดยง่าย

สมควรมีหลักการใหม่ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องรับผิดชอบในการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของตัวเองแทนของคน โดยกำหนดความผิดอาญาห้ามใช้บุคคลที่แยกกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งมาช่วยในการหาเสียงอีก และในกรณีที่ตัวแทนทำผิดกฎหมายเลือกตั้งควรกำหนดให้ผลการได้รับเลือกตั้งของผู้สมัครคนนั้นเป็น โทษและห้ามลงสมัครในการเลือกตั้งซ่อมครั้งนั้นอีก ส่วนในกรณีกระทำผิดที่รุนแรงสมควรเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครเป็นระยะเวลา 5 ปีด้วย

(3) ระยะเวลาควบคุมค่าใช้จ่าย

มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ กำหนดว่า ในระยะเวลาระหว่างมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ให้มีการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ซึ่งระยะเวลาอย่างยาวสุดก็ไม่เกิน 60 วัน (กรณียุบสภา) ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นมาก ดังนั้น การออกไปจัดเวทีปราศรัย การยกป้ายโฆษณาฉาบ และ การหาเสียงใดๆ ล่วงหน้านั้น จะไม่มีการควบคุม ช่องทางที่นักการเมืองผู้มีทุนทรัพย์มากได้เปรียบจึงมีอยู่มาก เพราะมุ่งควบคุมแต่ในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ในระหว่างารเลือกตั้งแล้วเท่านั้น การควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเช่นนี้จึงเป็นมาตรการที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม

การควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของอังกฤษ เริ่มตั้งแต่เมื่อบุคคลใดตัดสินใจประกาศตัวลงสมัครรับเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งครั้งหนึ่งครั้งใดทั้งที่เวลาเลือกตั้งครั้งนั้นยังไม่เป็นที่รู้แน่ชัดก็ได้ การรับเงินบริจาคหรือออกค่าใช้จ่ายไปตั้งแต่นั้นมา ต้องนำมานับรวมเพื่อตรวจสอบยอดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง บางกรณียาวถึง 30 เดือนก็มี กฎหมายสหรัฐอเมริกาก็ได้ยึดการยื่นใบสมัครแต่ยึดข้อเท็จจริงโดยมีบทสันนิษฐานเด็ดขาดไว้ด้วยว่า ถ้ามีการรับหรือจ่ายเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งเกิน 5,000 ดอลลาร์เมื่อใด ก็ถือว่ามิฐานะเป็นผู้สมัครนับแต่นั้น ฝรั่งเศสเคยใช้เวลา 3 เดือน แต่ต่อมาขยายเป็น 1 ปีล่วงหน้าก่อนวันที่ 1 ของเดือนที่มีการเลือกตั้ง เพราะเห็นว่าระยะเวลาเดิมสั้นไป การควบคุมรายรับรายจ่ายในต่างประเทศจึงมีระยะเวลาค่อนข้างยาวและสอดคล้องกับความเป็นจริงในการหาเสียงเลือกตั้ง การกำหนดเวลาไว้สั้นไปจะทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงเจตนาของกฎหมายควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

ข้อเสนอแนะ การควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งตั้งแต่วันประกาศให้มีการเลือกตั้งไม่ถูกต้อง เพราะระยะเวลาสั้นมาก และตามความเป็นจริงผู้สนใจสมัครรับเลือกตั้งมีการหาเสียงมาก่อนหน้านานแล้ว หากควบคุมระยะเวลาสั้นมากจะไม่ครอบคลุมเวลาที่เหลือ ซึ่งไม่อาจทราบได้ว่าผู้ใดใช้จ่ายมากกว่ากันอย่างไร ซึ่งทำให้ได้เปรียบเทียบเปรียบเทียบกันไม่ได้ กรณีของกฎหมายฝรั่งเศสที่ให้ควบคุมค่าใช้จ่ายในช่วง 1 ปีก่อนมีการเลือกตั้ง จึงมีปัญหาการได้เปรียบเทียบเปรียบเทียบเช่นนี้อยู่ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายสมควรเริ่มควบคุมการใช้จ่ายเงินตั้งแต่นั้นแสดงเจตนาปรากฏชัดเจนว่าจะสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใดตามแนวทางของกฎหมายอังกฤษ เพราะการใช้จ่ายในการหาเสียงตั้งแต่นั้นจะเกิดเป็นผลในชั้นเลือกตั้งอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตาม ระยะเวลานี้อาจเกิดตั้งแต่หลังการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายเพียงไม่กี่วันก็ได้ และในทางปฏิบัติสำหรับผู้ที่เป็สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วอาจมีปัญหาแยกแยะระหว่างการไปพบปะช่วยเหลือประชาชนกับการใช้จ่ายในการหาเสียงด้วยเหตุนี้ ระยะเวลาช่วงใดจะห้ามใช้จ่ายเกินเท่าใดอาจแบ่งเป็นช่วงๆ ได้ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเป็นผู้กำหนดรายละเอียดเพื่อให้เหมาะสมกับความเป็นจริงได้ มิใช่ว่าจำนวนขั้นสูงในการเลือกตั้งจะต้องกำหนดรวมเป็นจำนวนเดียวเสมอไป ความเป็นธรรมจะเป็นเช่นใดควรให้คณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง

การตั้งใจจริงที่จะเป็นผู้สมัครจะเริ่มในวันใดบางกรณีอาจไม่แจ้งชัด เพราะมิได้ประกาศต่อสาธารณชนโดยกว้างขวาง แต่การใช้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งซึ่งมากพอสะท้อนเจตนาที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเลือกตั้งน่าจะช่วยให้การพิจารณาง่ายขึ้น ในทางปฏิบัติตามแนวทางของกฎหมายอเมริกัน และเห็นว่าเงินจำนวน 10,000 บาท น่าจะเป็นจำนวนที่เหมาะสมให้ถือนับแต่วันที่ได้ใช้จ่ายเงินดังกล่าวเป็นวันที่ผู้นั้นมิฐานะเป็นผู้สมัครแล้ว

(4) การออกอากาศทางวิทยุและโทรทัศน์

จากที่ได้วิเคราะห์ในบทที่ 2 ข้อ 4.2 ข. (หน้า 33) ปรากฏว่ามาตรา 50 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มีช่องโหว่ เพราะมีการบังคับมิให้พรรคการเมืองไปเช่าเวลาออกอากาศทางวิทยุหรือโทรทัศน์ แต่มิได้ห้ามผู้สมัครแต่ละคน การเช่ารายการโดยผู้สมัครจึงอาจเกิดขึ้นได้ และการออกรายการของผู้สมัครอาจมีการหาเสียงได้ทั้งเพื่อส่วนตัวและเพื่อพรรค จริงอยู่ค่าใช้จ่ายส่วนนี้ต้องนับเป็นค่าใช้จ่ายของผู้สมัครด้วย แต่ผู้สมัครหลายคนอาจมีการรวบรวมค่าใช้จ่ายออกกันคนละเล็กน้อย แต่รวมเป็นเงินก้อนใหญ่จนเกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ เพราะในการหาเสียงส่วนตัวผู้สมัครก็จะเน้นนโยบายพรรคอยู่ด้วยเสมอ ซึ่งจะเป็นการโฆษณาของพรรคไป อนึ่งแนวความคิดมิให้มีค่าใช้จ่ายในการออกอากาศนี้เป็นไปตามแนวทางของกฎหมายฝรั่งเศสที่มุ่งให้ผู้สมัครมีความประหยัดในการโฆษณาโดยหลีกเลี่ยงวิธีที่ล่อแหลมต่อการสิ้นเปลือง โดยกฎหมายจะห้ามดำเนินการเว้นแต่จะเป็นไปตามที่รัฐจัดให้ ดังนั้น เมื่อพรรคยังถูกห้ามออกอากาศผู้สมัครแต่ละคนจึงสมควรถูกห้ามด้วย เว้นแต่ออกรายการตามที่รัฐจัดให้ตามความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครทุกคน

ข้อเสนอแนะ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 50 กำหนดมาตรการระงับการเช่าเวลาออกอากาศทางวิทยุหรือโทรทัศน์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย เพื่อไม่เปิดช่องให้พรรคที่มีฐานะการเงินได้เปรียบโดยไม่สมควร

3. การจำกัดวงเงินบริจาค

อังกฤษและเยอรมันไม่มีการจำกัดวงเงินบริจาค ในอังกฤษมีผู้ริเริ่มเสนอให้จำกัดวงเงินบริจาคเพื่อมิให้นักการเมืองตกอยู่ในอิทธิพลของผู้บริจาครายใหญ่ เยอรมันได้มองแตกต่างกันไปบ้างโดยเห็นว่าควรส่งเสริมการบริจาคของเอกชน เพราะเป็นการใช้สิทธิมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ควรให้เปิดเผยที่มาของรายได้จากผู้บริจาครายใหญ่เพื่อการตรวจสอบพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมือง ตรงกันข้ามในสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสจะมีการจำกัดจำนวนชั้นสูงที่จะบริจาคได้เพื่อลดอิทธิพลของผู้บริจาคที่จะมีต่อนักการเมือง การบริจาคจึงยอมรับให้ทำได้แต่ทุกฝ่ายตระหนักถึงปัญหาที่เกิดตามมาจากการบริจาครายใหญ่ แต่มีมาตรการรองรับที่ต่างกัน ฝรั่งเศสใช้วิธีจำกัดชั้นสูงของการบริจาค แต่เยอรมันใช้วิธีการเปิดเผยผู้บริจาครายใหญ่ ส่วนสหรัฐอเมริกาใช้ทั้งสองวิธีคู่กัน

การบริจาคมีปัญหาอยู่บ้างในกรณีผู้บริจาคเป็นนิติบุคคล ในอังกฤษบริษัทอาจบริจาคทางการเมืองได้โดยตรง ขณะที่สหภาพแรงงานบริจาคโดยตรงไม่ได้ไม่ต้องจัดตั้งเป็นกองทุนแยกออกมาเพื่อให้เงินที่จะบริจาคไม่ปะปนกับเงินของสหภาพและให้การบริจาคมาจากกลุ่มคนที่ตั้งใจบริจาคจริงๆ ในสหรัฐอเมริกามลรัฐต่างๆ ยังมีแนวปฏิบัติแตกต่างกันบางแห่งให้บริษัทและนิติบุคคลต่างๆ บริจาคเพื่อการเมืองได้ แต่บางแห่งจะห้ามนิติบุคคลบางประเภทบริจาค เช่น สหภาพแรงงาน แต่บางมลรัฐจะห้ามมิให้นิติบุคคลทุกประเภทบริจาค แต่ทั้งหมดไม่ห้ามที่นิติบุคคลจะจัดตั้งกองทุน

แยกต่างหากออกมาเพื่อตรวจหาเงินบริจาคและดำเนินการโดยคณะบุคคลเฉพาะ (PAC) เซอร์มัน ไม่ห้ามการบริจาคของนิติบุคคล เว้นแต่นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่องานท้องถิ่น งานการกุศลหรือ งานการศาสนา ฝรั่งเศสให้นิติบุคคลบริจาคได้แต่มีวงเงินขั้นสูง อย่างไรก็ตาม วงเงินขั้นสูงจะสูงกว่าที่ใช้บังคับกับเอกชน แต่ประเทศตัวอย่างศึกษาทั้งสี่ประเทศจะห้ามผู้สมัครหรือพรรคการเมืองรับ การบริจาคจากต่างประเทศ

ประเทศไทยยังไม่เคยมีการจำกัดวงเงินบริจาคเลย แต่จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศจะ พบว่าหลักการจำกัดวงเงินบริจาคมีขึ้นเพื่อมิให้บุคคลมีอิทธิพลเหมือนนักการเมือง อันจะเป็นสาเหตุให้ การบริหารประเทศไม่เป็นไปตามประโยชน์ส่วนรวม โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวของผู้บริจาคหรือ อาจถูกร้องขอให้ทำการคอร์รัปชันได้ การบริจาคเป็นการแบ่งเบาภาระของนักการเมืองอันควร สนับสนุนก็จริงอยู่ แต่ก็ควรมีข้อจำกัด สหรัฐอเมริกาใช้จำนวน 1,000 ดอลลาร์ และฝรั่งเศสใช้จำนวน 30,000 ฟรังก์ ต่อการเลือกตั้งครั้งหนึ่งสำหรับกรณีบริจาคแก่นักการเมือง และสหรัฐอเมริกาให้ จำนวน 20,000 ดอลลาร์ต่อปี และฝรั่งเศสใช้จำนวน 50,000 ฟรังก์ต่อปีสำหรับการบริจาคแก่พรรค การเมือง ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวจะมีค่าเท่ากับ 37,750 และ 170,100 บาท ในกรณีบริจาคให้แก่ นักการเมือง จะเท่ากับ 755,000 และ 283,500 บาท ในกรณีบริจาคให้แก่พรรคการเมือง (ตามอัตรา แลกเปลี่ยน ณ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2543) เมื่อคำนึงถึงว่าประเทศเหล่านั้นมีรายได้ประชากรเฉลี่ยต่อคน สูงกว่าประเทศไทยประมาณ 10 เท่า เงินบริจาคขั้นสูงให้นักการเมืองจะเท่ากับประมาณ 3,775- 17,010 บาท และกรณีเงินบริจาคขั้นสูงให้แก่พรรคการเมืองจะเท่ากับประมาณ 28,350-75,500 บาท เมื่อคำนึงถึงเกณฑ์ที่ใช้ในต่างประเทศเช่นนั้นแล้ว เห็นว่ากรณีของไทย หากจะใช้ตัวเลข 10,000 บาท ต่อปี กรณีบริจาคให้นักการเมืองน่าจะมากพอและไม่คิดคำนึงกันมากไป ส่วนกรณีบริจาคแก่ พรรคการเมืองอาจให้บริจาคได้สูงไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี เพราะเป็นเรื่องสถาบันที่มีรายได้มาจาก หลายทาง เงินจำนวนนี้น่าจะเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดอิทธิพลต่อพรรคการเมืองมากนัก

คณะกรรมการกิจการเมือง (PAC) เป็นองค์กรที่น่าสนใจ เพราะผู้สมัครยอมดำเนินการทุกอย่าง ด้วยตนเองไม่ได้ การมีคณะบุคคลช่วยตรวจการเลือกตั้งทำให้การหาเสียงกว้างขวางขึ้น แต่องค์กรนี้ ควรมีสภาพเหมือนตัวแทนของผู้สมัครมิใช่ดำเนินการทางการเมืองอิสระอย่างในสหรัฐอเมริกา แต่เรื่องนี้จะพัฒนาขึ้นให้มีกิจกรรมมากเพียงใดสมควรศึกษาในรายละเอียด เพราะอาจมีผลเป็นการ เพิ่มบทบาทของผู้สมัครแต่ละคนและลดบทบาทของพรรคการเมืองได้ สำหรับในระยะต้นนี้เห็นว่าการรับเรียกรายเงินสตรรายย่อยจากประชาชนจะทำให้ควบคุมจำนวนเงินบริจาคได้ยาก การที่ใคร ๆ สามารถรับเงินแทนผู้สมัครได้จะทำให้ยุ่งยากแก่การตรวจสอบและอาจเกิดการหลอกลวงกันได้ จึงควรจำกัดให้บริจาคแก่ผู้สมัครโดยผ่านทางสมุหบัญชีของผู้สมัครเป็นหลักและมีข้อยกเว้นให้ผ่าน ตัวผู้สมัครเองในบางกรณีเป็นข้อยกเว้น ส่วนการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองเนื่องจากมิใช่เงินส่วน ตัวของผู้สมัคร และการใช้จ่ายต้องกระทำในนามพรรค ซึ่งเกิดขึ้นตลอดเวลา มิใช่เฉพาะในช่วงการ

เลือกตั้ง จึงควรผ่อนผันตามกฎหมายปัจจุบันให้สมาชิก กรรมการพรรคหรือหัวหน้าพรรครับแทน พรรคการเมืองได้ (มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ)

สำหรับกรณีนิติบุคคลนั้น มีแนวการพัฒนาในต่างประเทศที่ไม่แน่ชัดไปทางเดียวกัน ใน อังกฤษแต่เดิมสหภาพแรงงานเคยให้เงินบริจาคแก่พรรคการเมืองโดยตรง ต่อมาจึงมีกฎหมายห้าม สหภาพแรงงานบริจาค จึงมีการเล็งไปจัดตั้งกองทุนที่แยกออกไปจากสหภาพ โดยความสมัครใจของ สมาชิกสหภาพ ในขณะที่ไม่มีข้อห้ามการบริจาคของบริษัทโดยตรง ทำให้บริษัทมีโอกาสบริจาค ทางการเมืองสูงกว่า แม้ต่อมาในอังกฤษจะมีการพยายามเสนอให้ห้าม บริษัทให้เงินบริจาค เว้นแต่จะ จัดตั้งเป็นกองทุนโดยความเห็นชอบของผู้ถือหุ้นก็ตาม กรณีจึงเป็นผลมาจากการพยายามเอาเปรียบกัน ในทางการเมือง เพราะระยะหลังพรรคแรงงานได้รับความนิยมน้อยลงจึงเสนอแก้ไขกฎหมาย ไม่สำเร็จ การให้บริษัทบริจาคได้เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายพรรคอนุรักษ์นิยมสามารถหาเงินเข้าพรรค ได้มากกว่า โดยนักธุรกิจต่างๆ มุ่งหวังให้พรรคอนุรักษ์นิยมส่งเสริมระบบเศรษฐกิจเสรีอย่างเต็มที่ ในสหรัฐอเมริกามีการห้ามนิติบุคคลบริจาคทางการเมืองไว้ชัดเจนมานานเกือบร้อยปี เพราะเห็นว่า องค์กรธุรกิจสามารถมีอิทธิพลต่อนโยบายการเมือง แต่ระยะหลังก็ยอมให้มีการเล็งแยกออกมาเป็น กองทุนของบริษัทและสหภาพแรงงาน ซึ่งคงเป็นผลมาจากข้อเท็จจริงที่ทุกพรรคต่างก็ต้องการหา รายได้เข้าพรรค ดังนั้น ทุกฝ่ายการเมืองจึงยอมให้มีการปฏิบัติเช่นนี้ กฎหมายฝรั่งเศสดูจะไม่สนใจ ในปัญหานี้ จึงให้นิติบุคคลบริจาคเงินทางการเมืองได้ เพียงแต่มีข้อจำกัดในจำนวนเงินบริจาคเท่านั้น สำหรับเยอรมันซึ่งเป็นประเทศที่ยังไม่มีการจำกัดจำนวนเงินบริจาคไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล พร้อมกับมีการส่งเสริมการบริจาคโดยยอมให้นำเงินบริจาคไปหักลดหย่อนภาษีได้ แต่ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมันมีคำพิพากษาว่า นิติบุคคลจะใช้สิทธิหักค่าลดหย่อนจาก เงินบริจาคเช่นอย่างบุคคลธรรมดาไม่ได้ เพราะนิติบุคคลไม่มีสิทธิของความเสี่ยงทางการเมือง ซึ่งทัศนะ เช่นนี้มีความสำคัญมาก เพราะสิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนคนธรรมดา ซึ่งเป็น ผลเมืองเท่านั้น ไม่รวมไปถึงนิติบุคคล

อนึ่ง นิติบุคคลนั้นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ไม่สมควรนำเงินที่ต้อง ใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของนิติบุคคลนั้นๆ มาใช้จ่ายในทางการเมือง แม้ว่ากิจการทาง การเมืองมีขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่ก็แตกต่างจากกิจการกุศลสาธารณะอยู่บ้าง เพราะการให้เพื่อ การกุศลนั้นเป็นการให้อันเป็นการเสียสละโดยไม่หวังได้ประโยชน์ตอบแทนแต่กรณีกิจการทาง การเมืองเป็นการรักษาประโยชน์ของกลุ่มบุคคลด้วย นอกจากนั้น การให้นิติบุคคลบริจาคได้จะมี แนวโน้มให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบ ดังจะเห็นได้ว่าพรรคที่มีนโยบายสนับสนุนธุรกิจการค้าและ อุตสาหกรรมจะได้เปรียบ มีโอกาสได้รับบริจาคมากกว่า ทั้งในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน ดังนั้น แม้จะมีการจำกัดค่าใช้จ่ายขั้นสูงแต่โอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันก็ยังมีอยู่ จึงสมควรห้ามนิติบุคคล ทุกประเภทบริจาคทางการเมือง อนึ่ง การใช้สิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการบริจาคทาง การเมืองควรกระทำโดยบุคคลธรรมดาเท่านั้น มิฉะนั้นบุคคลธรรมดาบางคนที่มีฐานะร่ำรวยจะมี

โอกาสได้เปรียบผู้อื่นโดยใช้สิทธิด้วยตนเองทางหนึ่ง และใช้สิทธิโดยแฝงผ่านทางนิติบุคคลได้อีกทางหนึ่งตามความต้องการของตน

ข้อเสนอแนะ

- (1) สมควรมีข้อจำกัดขั้นสูงของการบริจาคของเอกชนให้แก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองโดยมอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดตามจำนวนที่เหมาะสมเพื่อให้มีความยืดหยุ่น ซึ่งเห็นว่าควรกำหนดให้บริจาคแก่ผู้สมัครได้ไม่เกิน 10,000 บาท ต่อการเลือกตั้งหนึ่งครั้ง และไม่เกิน 30,000 บาทต่อปีสำหรับการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง
- (2) สมควรห้ามนิติบุคคลทุกประเภทบริจาคทางการเมืองไม่ว่าแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ส่วนเจ้าของธุรกิจหากจะบริจาคก็กระทำในนามส่วนตัวได้อยู่แล้ว
- (3) กำหนดโทษอาญาแก่ผู้บริจาคโดยฝ่าฝืนกฎหมาย และผู้รับบริจาคโดยฝ่าฝืนกฎหมายด้วย
- (4) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาคทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้อง และจำนวนเงินต้องเปิดเผย โดยถือเป็นข้อมูลสาธารณะที่บุคคลทั่วไปขอตรวจดูได้

4. การเปิดเผยทรัพย์สินของผู้สมัคร

ในอังกฤษและเยอรมันไม่มีการเปิดเผยทรัพย์สินของผู้สมัคร แต่สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสมีระบบการเปิดเผยทรัพย์สินของผู้สมัครเหมือนกัน คือ ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องทำรายงานแสดงทรัพย์สินยื่นต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในกรณีของสหรัฐอเมริกาภายใน 30 วัน นับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัคร ซึ่งรายงานนี้จะต้องรวมทรัพย์สินของกลุ่มสมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย รายงานดังกล่าวบุคคลทั่วไปสามารถขอตรวจดูได้ ส่วนในฝรั่งเศสสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องทำรายงานทรัพย์สินภายใน 11 วันนับแต่ตนได้รับตำแหน่ง โดยยื่นต่อคณะกรรมการความโปร่งใสทางการเงินของวิถีสวัสดิการเมือง เพื่อทำการตรวจสอบและรายงานให้สาธารณชนทราบว่ารายงานแสดงทรัพย์สินนั้นมีความผิดปกติหรือไม่ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในฝรั่งเศสนั้นกรณีสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีกฎหมายกำหนดให้รายงานเปิดเผยทรัพย์สินตั้งแต่สมัครรับเลือกตั้งทำนองเดียวกับหลักในกฎหมายสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้ความโปร่งใสมีมากขึ้น เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งมักจะได้รับเงินเป็นกอบเป็นกำตั้งแต่สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งทำให้สามารถแบ่งแยกได้ตั้งแต่ขั้นนั้นว่าเงินหรือทรัพย์สินใดได้มาเพื่อใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และกรณีใดได้มาเพื่อการส่วนตัว เพราะตามหลักกฎหมายที่เป็นอยู่ ในสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสได้กำหนดให้เปิดเผยรายการรับและจ่ายในการเลือกตั้ง ซึ่งถ้าไม่เปิดเผยจะผิดอาญาทั้งผู้ให้และผู้รับ แต่ในเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวข้องอย่างไรก็ตาม ในเวลาไม่กี่วันต่อมาหากได้รับเลือกตั้งก็ต้องทำรายงานเปิดเผยทรัพย์สินอยู่แล้ว การที่ทำรายงานแสดงทรัพย์สินตั้งแต่สมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นการทำให้ตรวจสอบเงินที่ได้ไว้เป็นการส่วนตัวได้ด้วย เพื่อป้องกันการลักลอบนำมาใช้ในการเลือกตั้งเกินข้อจำกัดขั้นสูงในกฎหมาย การ

จัดทำรายงานทรัพย์สินจึงควรให้จัดทำตั้งแต่มีฐานะเป็นผู้สมัคร แต่รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นรายงานทรัพย์สินเมื่อเข้ารับตำแหน่งแล้วเท่านั้นตามมาตรา 291 (3) ของรัฐธรรมนูญ แต่การกำหนดให้ยื่นตั้งแต่เป็นผู้สมัครในพระราชบัญญัติน่าจะกระทำได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญส่วนรายงานทรัพย์สินหนี้สินที่ยื่นไว้ถ้าเปิดเผยต่อสาธารณชนได้อย่างในต่างประเทศก็น่าจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบ แต่รัฐธรรมนูญปัจจุบัน (มาตรา 293) กำหนดให้รายงานทรัพย์สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน ในขณะที่รายงานทรัพย์สินของบุคคลอื่นนอกจากนั้นรวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญห้ามมิให้เปิดเผยต่อผู้ใด เว้นแต่ในการพิจารณาของศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ความจริงควรแก้ไขให้เหมือนกัน เพราะการตรวจสอบโดยสาธารณชนจะเป็นการประหยัดทรัพยากรภาครัฐด้วย

ข้อเสนอแนะ

(1) กฎหมายไทยขณะนี้ให้เปิดเผยทรัพย์สินเมื่อได้รับเลือกตั้ง สมควรแก้ไขให้เปิดเผยล่วงหน้าตั้งแต่เมื่อผู้นั้นมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งจะเป็นประโยชน์มากกว่า

(2) ข้อมูลการเปิดเผยทรัพย์สินหนี้สินนี้ ควรให้สาธารณชนตรวจสอบได้ กรณีนี้ มาตรา 293 ของรัฐธรรมนูญไม่เหมาะสม ที่ให้เปิดเผยต่อสาธารณชนเฉพาะบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แต่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลอื่นกลับไม่ต้องเปิดเผยสมควรแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สามารถตราพระราชบัญญัติกำหนดให้เปิดเผยต่อสาธารณชนโดยเท่าเทียม

5. ผู้รับผิดชอบการเงินในการเลือกตั้ง

ในอังกฤษให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่งตั้งสมุห์บัญชีเลือกตั้ง รับผิดชอบการรับและค่าใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง ทำบัญชีรายรับรายจ่าย และทำรายงานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งจะทำโดยบุคคลใดๆ แยกออกไปไม่ได้ เว้นแต่ได้รับมอบหมายจากสมุห์บัญชีเลือกตั้ง แม้แต่ผู้สมัครก็จ่ายไม่ได้ต้องแจ้งให้สมุห์บัญชีเป็นคนจ่าย เว้นแต่กรณีรายจ่ายเล็กน้อยแต่ก็ต้องแจ้งให้สมุห์บัญชีทราบพร้อมรายละเอียด แต่ในอังกฤษผู้สมัครจะเป็นสมุห์บัญชีเลือกตั้งก็ได้ในกรณีตำแหน่งว่างลงหากไม่ตั้งใครก็ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมุห์บัญชีในระหว่างนั้น การเป็นสมุห์บัญชีเลือกตั้งในอังกฤษจึงมุ่งเน้นให้การใช้จ่ายดำเนินการผ่านบุคคลที่รับผิดชอบเพียงคนเดียวเพื่อความแน่นอน โดยบุคคลนั้นจะเป็นใครก็ได้มิได้มุ่งให้เกิดการควบคุมกัน ในสหรัฐอเมริกาจะแตกต่างไป โดยผู้สมัครจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการใหญ่หาเสียงเลือกตั้งภายใน 30 วันนับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัคร และจะมีคณะกรรมการกิจการเมืองอีกก็คณะกรรมการกิจการเมืองต่างๆ จะช่วยในการรณรงค์และรับเงินบริจาคในการเลือกตั้ง รายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งต้องกระทำผ่านสมุห์บัญชีของคณะกรรมการการเมืองของคณะต่างๆ เท่านั้น และมีการรวมเป็นบัญชีรับและจ่าย

ทั้งหมดมาไว้ที่คณะกรรมการใหญ่หาเสียงเลือกตั้ง การรับและจ่ายเงินในการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา จึงแยกไปอยู่ในความรับผิดชอบของคนอีกคนหนึ่ง ผู้สมัครอาจรับและจ่ายเงินได้ในกรณีรับและจ่ายเงินเล็กน้อยเท่านั้น เขอร์มันไม่มีระบบสมุหบัญชีเลือกตั้ง ส่วนในฝรั่งเศสสมุหบัญชีเลือกตั้งจะรับและจ่ายเงินแทนผู้สมัครรับเลือกตั้งเช่นอย่างสหรัฐอเมริกาอันเป็นระบบแยกการจัดการออกจากผู้สมัคร แต่สมุหบัญชียี่จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่จัดตั้งเพื่อรับจัดการงานด้านนี้โดยเฉพาะก็ได้ กฎหมายไทยในปัจจุบันมีการให้แต่งตั้ง “สมุหบัญชีเลือกตั้ง” มีหน้าที่เฉพาะการจัดทำบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร โดยมีได้รับผิดชอบการรับและจ่ายเงินด้วย แต่เมื่อพิจารณาเรื่องสมุหบัญชีเลือกตั้งของต่างประเทศ ซึ่งรับผิดชอบการรับและจ่ายเงินและเก็บรักษาเงินในระหว่างนั้นด้วยแล้ว เข้าใจว่ากฎหมายไทยเอาระบบของต่างประเทศมาใช้โดยไม่ครบถ้วน ยังไม่เกิดการควบคุมการรับและจ่ายเงินของผู้สมัครให้มีเอกภาพอย่างแท้จริง และจะทำให้การควบคุมการรับและจ่ายเงินในการเลือกตั้งไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร

บทกำหนดโทษสมุหบัญชีที่ทำบัญชีไม่ถูกต้องตามกฎหมายปัจจุบันนั้นไม่ถูกต้อง ในแง่หนึ่งก็หนักเกินไปสำหรับการบกพร่องเล็กน้อย แต่หากลงรายการเป็นเท็จหรือละเลยไม่ลงบัญชีหรือแก้ไขบัญชีให้ผิดพลาดโทษก็กลับมีโทษเบาเกินไป

ข้อเสนอแนะ

(1) ควรปรับปรุงหน้าที่ของสมุหบัญชีเลือกตั้ง ที่มีหน้าที่เพียงจัดทำบัญชี ให้มีหน้าที่เป็นผู้รับและจ่ายเงินในการเลือกตั้ง รักษาเงินดังกล่าวในระหว่างนั้น จัดทำบัญชีรับและจ่าย และจัดให้มีบัญชีการเงินในการเลือกตั้งไว้เพียงบัญชีเดียวกับสถาบันการเงินที่ได้แจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทราบเท่านั้น เพื่อให้ผู้สมัครปกปิดรายรับรายจ่ายที่ไม่เหมาะสมได้ยาก และมีโอกาสยากขึ้นที่จะรับหรือจ่ายเงินที่เป็นความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง บุคคลใดๆ รวมทั้งผู้สมัครจะใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้งเองไม่ได้ นอกจากจ่ายให้แก่สมุหบัญชีเลือกตั้งเพื่อนำไปใช้จ่ายในการเลือกตั้งต่อไป เริ่มแต่การใช้จ่ายเล็กน้อย อันเป็นการเฉพาะตัวหรือตามจารีตประเพณี เมื่อการรับและจ่ายเงินในการเลือกตั้งบุคคลใดและแม้แต่ผู้สมัครก็จะรับและจ่ายเองไม่ได้แล้ว จะทำให้สามารถควบคุมจำนวนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งได้แน่นอนยิ่งขึ้น

(2) สมุหบัญชีเลือกตั้ง ควรมีคุณสมบัติระดับปริญญาตรีและหากเป็นนักบัญชีไว้ก็จะดี แต่ในระยะแรกจำนวนนักบัญชีคงไม่เพียงพอจึงควรผ่อนผันลงบ้าง บุคคลในครอบครัวและญาติสนิทของผู้สมัครสมควรห้ามมิให้เป็นสมุหบัญชีเลือกตั้ง ดังนั้น เพื่อความยืดหยุ่นในระยะสั้น คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมุหบัญชีเลือกตั้งควรให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

(3) ควรกำหนดให้ทรัพย์สินที่ได้รับ หรือใช้จ่ายโดยฝ่าฝืนกฎหมายให้ตกเป็นของแผ่นดิน เพื่อตัดโอกาสมิให้ได้รับประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(4) แก้ไขมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ ให้เหมาะสมกับมาตรฐานของกฎหมายว่าด้วยการบัญชี และควรแก้ไขมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพรรคการเมืองฯ ให้ได้มาตรฐานระดับเดียวกันด้วย และควรใช้บังคับถึงบัญชีที่สมุห์บัญชีมีหน้าที่จัดทำทั้งหมด มิใช่จำกัดแต่บัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครเท่านั้น

6. หลักฐานการรับและจ่ายเงิน

ในทุกประเทศที่มีการตั้งตัวแทนการเงินในการเลือกตั้ง การทำบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งจะนำมาตรฐานการทำบัญชีปกติ ซึ่งต้องลงรายการและอ้างอิงถึงหลักฐานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นใบเรียกเก็บเงินและใบเสร็จ แต่มีกรณีที่น่าสนใจคือในสหรัฐอเมริกาที่การให้เงินเกิน 100 ดอลลาร์จะต้องจ่ายเป็นเช็ค และในฝรั่งเศสที่การรับและจ่ายเงินเกิน 1,000 ฟรังก์ จะต้องจ่ายเป็นเช็ค ทั้งนี้เพราะการจ่ายเป็นเงินสดยากที่จะตรวจสอบความจริงได้ แต่การจ่ายเป็นเช็คจะทำให้ตรวจสอบไปถึงบัญชีในธนาคารที่รับและจ่ายเงินนั้นด้วย

กฎหมายไทยนั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับการรับและจ่ายเงินกรณีของผู้สมัครรับเลือกตั้งทางปฏิบัติขณะนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศฉบับลงวันที่ 21 ธันวาคม 2541 กำหนดให้การรับเงินต้องมีการออกรับเงิน (ข้อ 10) ส่วนการจ่ายให้จ่ายเป็นเช็คขีดคร่อม (ข้อ 11) และถ้าจะจ่ายเป็นเงินสดต้องจ่ายจากเงินสำรองและห้ามจ่ายเกินรายละ 10,000 บาท (ข้อ 12 และข้อ 13) ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่พยายามให้มีหลักฐานการตรวจสอบ แต่มาตรการเหล่านี้คงจะเกินอำนาจแม่บท เพราะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการรับและจ่ายเงิน ในขณะที่มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเพียงหลักเกณฑ์และวิธีการของการจัดทำบัญชีเท่านั้น ส่วนกรณีของพรรคการเมืองมาตรา 45 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริจาคมแก่พรรคการเมืองไว้โดยตรง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอาจกำหนดวิธีการปฏิบัติได้ ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฉบับลงวันที่ 15 มิถุนายน 2541 กำหนดให้การบริจาคมต้องมีพยานรับรอง 2 คนเสมอ ซึ่งเท่ากับว่าการบริจาคมต้องทำเป็นหนังสือเสมอไม่ว่าทรัพย์สินจะมีมูลค่าเพียงใด ซึ่งแรงครัดไปเล็กน้อย เว้นแต่การบริจาคมเงินที่มีเงินสดที่ทำเป็นเช็คขีดคร่อมในนามพรรคการเมือง (ข้อ 2) อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองยังไม่มีวิธีการให้ปฏิบัติเพื่อการตรวจสอบเช่นอย่างในต่างประเทศ

อนึ่ง การบริจาคมแก่พรรคการเมืองมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพรรคการเมืองฯ ได้กำหนดให้กระทำโดยเปิดเผยซึ่งเท่ากับต้องระบุชื่อจริงเสมอ แต่การบริจาคมแก่ผู้สมัครยังไม่มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกัน

ข้อเสนอแนะ

- (1) เพื่อให้ตรวจสอบที่มาของรายรับและค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งได้ การทำบัญชีรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้งสมควรต้องจัดทำให้ใกล้เคียงกับมาตรฐานของบัญชีทางการค้า แต่โดยที่นักบัญชีมีไม่เพียงพอในขณะนี้ มาตรฐานของบัญชีอาจทำให้ง่ายลงมาบ้างเพื่อให้ปฏิบัติได้
- (2) ห้ามผู้สมัครรับบริจาคจากบุคคลที่ไม่ระบุชื่อจริง เว้นแต่เป็นเงินจำนวนเล็กน้อย
- (3) การรับเป็นเงินสดถ้าจำนวนไม่มากนัก เช่น ไม่เกิน 100 บาท อาจยกเว้นไม่ต้องออกใบเสร็จก็ได้ เพราะในการรับบริจาคหาเสียงบางครั้ง ชาวบ้านอาจช่วยเหลือกันคนละเล็กน้อยและไม่อยู่ในสถานการณ์ที่จะออกใบเสร็จได้โดยสะดวก
- (4) การรับและจ่ายเงินเกิน 100 บาท จะต้องจ่ายเป็นเช็คขีดคร่อม เพื่อให้มีหลักฐานในบัญชีธนาคารหรือต้องให้ผู้สมัครที่รับบริจาคออกใบเสร็จรับเงิน ระบุชื่อที่อยู่ของผู้บริจาค และลงลายมือชื่อผู้บริจาค โดยเก็บสำเนาไว้เป็นหลักฐานทางบัญชี
- (5) นำหลักการตาม (3) และ (4) ไปใช้กับการเงินของพรรคการเมืองด้วย

7. รายงานการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

รายงานการใช้จ่ายในการเลือกตั้งของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส จะเป็นบัญชีแสดงทั้งรายรับและรายจ่าย ส่วนเยอรมันโดยที่ยังไม่ควบคุมรายรับและค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง จึงยังไม่มีมาตรการในส่วนนี้ แต่ในเยอรมันบัญชีการเงินของพรรคการเมืองก็มีรายละเอียดมากจำนวนหนึ่งที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน สำหรับอังกฤษและสหรัฐอเมริกานั้นได้ให้สาธารณชนตรวจดูค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและบัญชีรับจ่ายของผู้สมัครได้โดยไม่ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ส่วนในฝรั่งเศสใช้ระบบให้ส่งบัญชีนี้ต่อคณะกรรมการบัญชีการหาเสียงเลือกตั้งและการเงินของกิจการทางการเมืองแห่งชาติเพื่อตรวจสอบว่าจะให้การรับรองบัญชีนั้นได้หรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบคงมีประโยชน์ระดับหนึ่งว่ามีการใช้จ่ายเงินเกินกำหนดหรือไม่ในสิ่งที่มีหลักฐานการเงิน แต่สิ่งไม่มีหลักฐานการเงินจะไม่ปรากฏในบัญชี อนึ่ง การให้สาธารณชนตรวจสอบได้จะทำให้ตรวจสอบที่มาที่ไปได้ด้วยว่าจ่ายไปเท่าใดเพราะเหตุใด เป็นการจ่ายปกติหรือจ่ายโดยนำเคลือบแคลงในความไม่ชอบบางประการ ซึ่งสาธารณชนและสื่อมวลชนจะมีข้อมูลหลากหลายกว่าทำให้ตรวจสอบได้ลึกกว่า เมื่อถือว่ากิจการเงินในทางการเมืองเป็นเรื่องของส่วนรวม สาธารณชนย่อมสมควรตรวจสอบได้

กฎหมายไทยได้ใช้วิธีการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายในการเลือกตั้งและประกาศผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

- (1) บัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งสมควรเปิดเผยให้สาธารณชนตรวจดูได้ด้วย ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะลำพังการตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะ

ครอฯ ควบคุมไปไม่ถึงสิ่งที่ถูกปกปิดไว้ และการให้เปิดเผยเต็มที่จะทำให้บุคคลไม่กล้ากระทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งฯ เสียใหม่

(2) บัญชีรายรับรายจ่ายของพรรคการเมืองก็ควรยึดหลักเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วยเช่นกัน โดยปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ให้สอดคล้องกันด้วย

8. การให้เงินสนับสนุนแก่ผู้สมัคร

มลรัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่จะให้เงินสนับสนุนผ่านทางพรรคการเมือง เพราะเชื่อว่า การให้แก่ผู้สมัครโดยตรงจะทำให้บทบาทของพรรคลดลง ใน 4 ประเทศตัวอย่างที่ศึกษามีฝรั่งเศสประเทศเดียวที่ให้เงินสนับสนุนจำนวนหนึ่งแก่ผู้สมัครโดยตรง (แต่ก็มีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองด้วย) โดยจ่ายสนับสนุนค่าใช้จ่ายประเภทเอกสารหาเสียงจำนวนหนึ่งและค่าใช้จ่ายจริงในการเลือกตั้งตามที่ปรากฏในบัญชีรายงานการใช้จ่ายที่เสนอและได้รับการรับรองแล้ว แต่จะ ายทั้งหมดไม่เกินร้อยละ 50 ของจำนวนค่าใช้จ่ายสูงสุดที่จะจ่ายได้ตามกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

ตามกฎหมายไทย การให้เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายของผู้สมัครโดยตรงไม่มี แต่มีโดยการให้พรรคการเมืองไปจัดสรรต่อไป ซึ่งก็เป็นโอกาสให้ผู้สมัครได้รับเงินช่วยเหลือการเลือกตั้งด้วยจำนวนหนึ่ง และโดยที่การให้โดยตรงแก่ผู้สมัครย่อมทำให้ฐานะของพรรคอ่อนแอลงซึ่งมิใช่แนวทางที่ประสงค์และประเทศไทยยังต้องการระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง ประกอบกับรัฐธรรมนูญของไทยขณะนี้ก็สนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรค จึงเห็นว่าระบบกฎหมายไทยขณะนี้เหมาะสมอยู่แล้วไม่ควรให้เงินสนับสนุนโดยตรงแก่ผู้สมัคร โดยไม่ผ่านการจัดสรรของพรรคการเมือง

9. การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

การให้เงินช่วยเหลือแก่พรรคการเมืองโดยทั่วไปจะยึดหลักการ 2 ประการ คือ (1) พิจารณาจากขนาดเองพรรคการเมืองว่าเป็นเสียงสะท้อนของประชาชนจำนวนเท่าใด โดยดูจากคะแนนเสียงที่ได้รับหรือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้น หลักการนี้มีอยู่ในกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส และ (2) พิจารณาจ่ายเป็นเงินสมทบตามส่วนของรายได้พรรคตามปกติ เนื่องจากรายได้จากการบริจาคโดยลำพังไม่เพียงพอแก่การดำเนินงาน หลักการนี้มีอยู่ในกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและเยอรมัน แต่พรรคการเมืองที่จะได้รับเงินช่วยเหลือก็มีใช้ทุกพรรค โดยเยอรมันให้แต่พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าจำนวนขั้นต่ำที่กำหนด (ร้อยละ 5) และโดยที่เยอรมันมีระบบการเลือกตั้ง 2 ระบบ จึงได้เอาคะแนนเสียงในระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นหลัก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสอดคล้องกับเป้าหมาย เพราะเป็นเรื่องจำนวนเงินที่จะสนับสนุนพรรคการเมืองก็ควร

พิจารณาคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับ โดยตรงมากกว่าที่จะพิจารณาจากจำนวนผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

กฎหมายไทยคงกล่าวเพียงกว้าง ๆ ว่าให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณากำหนดเงินสนับสนุนพรรคการเมือง โดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จำนวนคะแนนเสียง จำนวนสมาชิกพรรค และจำนวนสาขาพรรค แต่จำนวนจะเป็นเท่าใดและให้นำหนักกับสิ่งใดมากน้อยกว่ากันไม่ได้กำหนดไว้ จึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ)

ผู้เขียนเห็นว่า จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคแม้จะสะท้อนภารกิจของพรรค แต่การดำเนินภารกิจต่างๆ อาจเป็นกิจกรรมของคณะกรรมการบริหารของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางและที่พักในการไปปฏิบัติงานได้อยู่แล้ว ส่วนพรรคใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ากัน ความจริงก็สะท้อนค่านิยมจากสังคมด้วย ในแง่นี้ก็เป็นที่ไปซึ่งข้อที่ไปซ้ำซ้อนกับปัจจัยว่าด้วยจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับในการเลือกตั้ง อันสมควรพิจารณาให้เพียงแง่เดียวจะเหมาะสมกว่า สำหรับจำนวนสมาชิกของพรรคนั้นน่าจะให้ความสำคัญในแง่ของเงินบำรุงค่าสมาชิกมากกว่า หากใช้ชื่อเป็นสมาชิกลอยๆ โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมก็จะไม่มีประโยชน์อะไร อาจมีการไปขอร้องให้บุคคลที่ไม่สนใจการเมืองมาลงชื่อเป็นสมาชิกเท่านั้นก็ได้ หรืออาจเกิดการแถมเงินเล็กน้อยแก่ผู้ขาดสนใจใช้สอยเพื่อตอบแทนการให้ยืมชื่อมาใช้ก็ได้ จึงควรพิจารณาจากจำนวนค่าบำรุงจากสมาชิกดังกล่าวที่ได้มากกว่า ประการสุดท้ายที่กฎหมายให้คำนึงถึงคือจำนวนสาขาพรรค ซึ่งสิ่งนี้หากจะส่งเสริมให้พรรคมีสภาพเป็นพรรคของประชาชนแท้จริงก็คงพอจะนำมาคำนึงได้ แต่ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำของสาขาพรรคด้วย เช่น จำนวนสมาชิกพรรคที่อยู่ในห้องที่ของสาขาพรรคอันเป็นการแสดงผลงานในการชักจูงสมาชิกหรือจำนวนและขนาดกิจกรรมของสาขาพรรค มิฉะนั้นจะกลายเป็นการจดทะเบียนสาขาพรรคไว้ลอย ๆ เพื่อการได้รับเงินสนับสนุนโดยไม่มีการดำเนินงานจริงจัง

ข้อเสนอแนะ

(1) ควรกำหนดพรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติขั้นต่ำที่จะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐไว้ด้วย เพราะพรรคการเมืองใดหากได้คะแนนเสียงต่ำมากหรือไม่ได้เลย ย่อมแสดงอยู่ในคำว่าประชาชนไม่ชมชอบอันอาจเนื่องมาจากเหตุใดเหตุหนึ่ง เช่น ทิศนะทางการเมืองของพรรคแปลกประหลาดเกินไป หรือผู้นำพรรคไม่น่าไว้วางใจ เป็นต้น ต่างประเทศหลายประเทศยึดหลักคะแนนเสียงร้อยละ 5 เป็นเกณฑ์ขั้นต่ำประกอบกับมาตรา 58 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ให้ยึดจำนวนคะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อเป็นหลักซึ่งก็น่าจะเหมาะสม เพราะเป็นผลโดยตรงในการพิสูจน์ว่าประชาชนนิยมพรรคนั้นเท่าใด มิได้แปรเปลี่ยนไปตามค่านิยมต่อผู้สมัครแต่ละคนในแต่ละเขตมากนัก เพราะในการเลือกตั้งแบบระบบบัญชีชื่อนั้นหากพรรคใดได้

ร้อยละ นนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 จะไม่ได้รับจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 100 ของรัฐธรรมนูญ) ดังนั้น สมควรยึดจำนวนสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นหลักจะเหมาะสมกว่าและสอดคล้องกัน มิใช่ไม่ได้รับจัดสรรที่นั่งในสภาแต่กลับได้เงินสนับสนุนตามสัดส่วนคะแนน

2) ในพรรคที่ได้รับเงินสนับสนุนตาม (1) แล้ว ไม่ควรคำนึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคนั้นอีก เพราะจะเป็นปัจจัยที่บ่งชี้ถึงสิ่งที่ซ้ำซ้อนกันดังที่วิเคราะห์ข้างต้น

3) ควรให้เงินสมทบรายได้ของพรรคที่เกิดจากค่าธรรมเนียมสมาชิกและเงินบริจาคอันจะเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐ โดยพรรคการเมืองจะพยายามหาค่าบำรุงและเงินบริจาคมากขึ้น แต่เงินสมทบนี้เมื่อสูงถึงระดับหนึ่งสมควรลดจำนวนเงินสมทบลงตามลำดับเพื่อมิให้พรรคใหญ่ที่ได้เงินบริจาคมากอยู่แล้วได้เปรียบพรรคที่ได้รับเงินบริจาค่น้อย

4) กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสาขาพรรคที่จะนำมาพิจารณาเพื่อให้เงินสนับสนุน

10. การสนับสนุนโดยมาตรการทางภาษี

กฎหมายไทยให้การสนับสนุนโดยให้หักเงินบริจาคเป็นค่าลดหย่อนภาษีได้เฉพาะกรณีบริจาคให้แก่พรรคการเมืองเท่านั้น กฎหมายสหรัฐอเมริกาให้หักเงินบริจาคเป็นค่าลดหย่อนภาษีได้ไม่เกิน 25 ดอลลาร์ (เท่ากับ 943.75 บาท ณ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2543) หรือหากจะนำมาหักเป็นค่าใช้จ่ายก็ให้หักได้ไม่เกิน 50 ดอลลาร์ ในกฎหมายเยอรมันให้ผู้บริจาคเงินทางการเมืองนำไปหักเป็นเงินค่าลดหย่อนภาษีอากรได้ไม่เกิน 60,000 มาร์ก (เท่ากับ 1,140,000 บาท ณ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2543) แต่ในเยอรมันศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ วินิจฉัยว่าจำนวนเงินดังกล่าวสูงเกินไป มิใช่บุคคลทั่วไปจะบริจาคได้มากเช่นนั้น จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่จำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสมไม่เป็นที่รู้จักกัน สหพันธ์สาธารณชนคณาจารย์หักเงินบริจาคเป็น ค่าลดหย่อนได้ 30,000 ฟรังก์ (เท่ากับ 170,100 บาท ณ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2543) และนิติบุคคลอาจหักเป็นค่าลดหย่อนได้ถึง 500,000 ฟรังก์ (แต่เมมองทางของกฎหมายไทยไม่สมควรให้นิติบุคคลบริจาคทางการเมือง ข้อ 3 ข้างต้น) ผู้เขียนเห็นว่ากรณีมีส่วนจริงดังที่ศาลของเยอรมันวินิจฉัยไว้ เพราะเงินส่วนที่ให้หักลดหย่อนภาษีได้นั้นเท่ากับรัฐเป็นผู้จ่ายเงินส่วนที่ควรเป็นภาษีตามปกตินั้นส่งไปให้แก่ผู้ได้รับบริจาค้นเอง ดังนั้น ผู้ใดได้รับเงินบริจาคมามากยิ่งกลับจะได้รับมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เงินจำนวนนี้ไม่ควรสูงมากนัก และควรคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจของคนไทยประกอบด้วย อนึ่ง สมควรตระหนักด้วยว่าหากการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองเป็นเงินสมทบโดยคำนึงถึงปัจจัยการหาเงินบริจาคมามากมาในข้อ 9 ข้างต้นประกอบด้วยแล้ว เงินส่วนหนึ่งของรัฐก็จะได้ง่ายให้ตามส่วนของเงินบริจาค้นแล้วด้วย การกำหนดอัตราจึงควรพิจารณาโดยรวมว่าสมควรให้เพียงใดอย่าให้ซ้ำซ้อนกันและส่วนที่จะไปให้อาจแบ่งเป็น 2 ส่วนได้ โดยการให้เป็นค่าลดหย่อนภาษีนี้จะเป็นตัวชักนำกระตุ้นให้เกิดการบริจาค ส่วนการให้แก่พรรคการเมืองตามข้อ 9 จะเป็นส่วนที่เพิ่มเติม

ข้อเสนอแนะ

(1) ต้องมีการกำหนดวงเงินขั้นสูงของเงินบริจาค ที่จะให้หักเป็นค่าลดหย่อนภาษีได้ ซึ่งต้องมีน้ำหนักเพียงพอที่จะเป็นตัวชักนำให้เกิดการบริจาค สำหรับตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา เยอรมัน และฝรั่งเศสนั้น เมื่อคำนึงถึงว่าประเทศเหล่านั้นประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อคนสูงกว่าคนไทย ประมาณ 10 เท่า จำนวนเงินบริจาคขั้นสูงที่ให้หักเป็นค่าลดหย่อนได้ในประเทศดังกล่าว เมื่อคำนวณตามมาตรฐานการครองชีพของไทยแล้วจะมีจำนวนตั้งแต่ประมาณ 100 บาท 114,000 บาท 17,000 บาท ตามลำดับ จำนวนเงินที่จะจูงใจได้นี้แต่ละคนอาจเห็นต่างกัน แต่ผู้เขียนเห็นว่าจำนวนให้หักลดหย่อนได้ถึง 10,000 บาท สำหรับกรณีของประเทศไทยน่าจะไม่น่าหรือสูงเกินไป

(2) ควรแก้ไขกฎหมายให้ผู้บริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถนำไปหักลดหย่อนได้ด้วย มิใช่ให้แก่ผู้บริจาคแก่พรรคการเมือง

11. เงินได้ทางการเมือง

จากระบบการเงินในกิจการทางการเมืองจะเห็นได้ว่าบุคคลหลายคนได้บริจาคเงินให้แก่นักการเมืองเพื่อใช้จ่ายในทางการเมือง อันเป็นกิจกรรมเพื่อส่วนรวม ในต่างประเทศจึงกำหนดให้เงินนี้มีข้อจำกัดการใช้จ่ายด้วย มิใช่ให้นักการเมืองจะเอาไปใช้เพื่อการใดก็ได้ตามอำเภอใจ การนำไปซื้อรถยนต์หรูหราใช้ส่วนตัวย่อมเป็นการไม่ชอบ เงินส่วนที่ได้จากการสนับสนุนของรัฐก็เช่นกัน ก็ต้องมี การจำกัดรายการที่จะใช้จ่ายได้ทำนองเดียวกัน เพราะรัฐให้ไปเพื่อใช้ในกิจการทางการเมืองโดยตรง กรณีของพรรคการเมืองมาตรา 58 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะใช้เงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อ การพัฒนาทางการเมืองได้ จึงขอมองวงเงินไขในการใช้สอยเงินจากกองทุนได้ แต่ก็ไม่ครอบคลุมถึง เงินบริจาค

ข้อเสนอแนะ

เมื่อเงินที่ได้จากการบริจาคและเงินที่ได้โดยการสนับสนุนของรัฐ ที่ให้แก่ผู้สมัครและ พรรคการเมืองเป็นเงินเพื่อกิจการทางการเมือง รวมทั้งรายได้อื่นของพรรคการเมือง อันถือว่าเป็นเรื่อง ส่วนรวม สมควรมีกฎหมายกำหนดให้การใช้จ่ายจะกระทำได้ในเรื่องใดและห้ามใช้จ่ายในเรื่องใด โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดรายละเอียด มาตรการดังกล่าวให้ใช้บังคับกับทรัพย์สิน ที่ได้มาแทนเงินดังกล่าวด้วย

**คณะกรรมการการเลือกตั้ง
ที่ประชาชนคาดหวัง
ของ
พล.อ. สายหยุด เกิดผล
ประธานมูลนิธิองค์กรกลาง
เพื่อประชาธิปไตย**

กกต. - คณะกรรมการเลือกตั้ง ที่ประชาชนคาดหวัง

พล.อ.สายหยุด เกิดผล

ในนามของเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (คป.กต.) People Net work For Election in Thailand (PNET) สนับสนุนโดยมูลนิธิขององค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย สภานายความ และองค์กรเอกชนอื่นๆ ทั่วประเทศ ประมาณ 107 องค์กร และในนามของผมนเองที่ได้จัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งในนามของกลุ่มอาสาประชาชาติ (อสท.) ตั้งแต่ปี 2529 องค์กรกลางการเลือกตั้งในปี 2535 และในฐานะประธานเครือข่ายประชาชนเอเชีย ANFREL ซึ่งได้ร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งในเขมร ติมอร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฯลฯ รู้สึกเป็นเกียรติและยินดีที่ กกต. ให้เกียรติมาร่วมในโครงการสัมมนา เรื่องการเลือกตั้งระบบใหม่ ปัญหา และแนวทางแก้ไขเพื่อระดมความคิดเห็นและแนวทางแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในวันนี้

ปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายนั้น ผมอยากจะขอให้เป็นที่หน้าที่ของทนายผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย ได้เสนอความคิดเห็นในเรื่องนี้ สำหรับผมเองอยากจะสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนที่คาดหวังจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบได้ให้อำนาจไว้ และหากมีความจำเป็นก็ควรจะแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามที่ประชาชน คาดหวังและจากประสบการณ์ของผมดังต่อไปนี้

1. กกต. ควรเข้ารับผิดชอบการเลือกตั้งทุกระดับโดยเร็ว เชื่อว่าประชาชนทั่วไป มีความชื่นชมกับการทำงานของ กกต. ที่เป็นองค์กรอิสระ เป็นกลางในการจัดการเลือกตั้ง แทนระบบเก่าและได้ใช้อำนาจในการ "ไม่ประกาศ" ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดในการเลือกตั้ง สว. เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 และอยากเห็น กกต. ได้ใช้อำนาจเด็ดขาดมากกว่านี้ตามข้อ 2 และต้องการให้มีกฎหมายประกอบออกมาโดยเร็วที่จะให้อำนาจ กกต. ได้เข้าไปจัดการเลือกตั้งทุกระดับ โดยเฉพาะระดับท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ ในมาตรา 144 เพราะเชื่อว่า การเลือกตั้งตามระบบเก่า ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิก อบต. ฯลฯ จะไม่สามารถให้ความเป็นธรรมพอ ชาวที่มีการใช้ความรุนแรง ช่มชู้ เงิน ยาเสพติด และวิธีการผิดกฎหมายอื่นๆ จะไม่สามารถเป็นเครื่องกลั่นกรองให้ได้คนดีเข้าสู่อำนาจได้ บุคคลเหล่านี้จะถูกใช้เป็นฐานอำนาจต่อการเลือกตั้งระดับชาติ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ตามที่ประสบปัญหาอยู่ในขณะนี้ หากเห็นนานไป จะทำให้บุคคลเหล่านั้นยึดอำนาจท้องถิ่นไว้แน่นเหนียว ในที่สุดจะทำให้การปฏิรูปการเมืองไม่ประสบความสำเร็จ ระบบประชาธิปไตยที่คาดหวังว่าจะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีคุณธรรม ตามที่รัฐธรรมนูญคาดหวังไว้ ก็จะกลายเป็น "ประชาธิปไตยตกราง" ซึ่งหมายความว่า มีการเลือกตั้งทุกระดับ ดูจะเป็นประชาธิปไตยแต่ก็เป็นการเลือกตั้งที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของอำนาจมืดและเงิน ตามที่บางประเทศได้มีบทเรียนให้เห็นมาแล้ว

2. การเลือกตั้งควรประกาศเฉพาะผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด ที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ได้เป็นผู้ชนะเลือกตั้งให้ครบจำนวน การเลือกตั้ง สว. กิติ การเลือกตั้ง สส. ที่จะมีในอนาคต ประชาชนเชื่อว่าคนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และในกฎหมายประกอบ คงต้องการให้มีการเลือกตั้งในรอบแรกเพียงครั้งเดียว อันเป็น "วิธีการหลัก" ที่จะให้ได้จำนวนวุฒิสมาชิกครบ 200 คน หรือ สส. ครบ 500 คน ตามที่ระบุไว้

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้

ร่วมกันขององค์กรเอกชน 100 กว่าองค์กร ให้เป็นองค์กรที่เข้มแข็งและเป็นอิสระ ดำเนินการตรวจสอบการเลือกตั้งและหลังการเลือกตั้งอย่างถาวรและต่อเนื่อง จะเป็นเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อ กกต.เข้าใจและยอมรับประเด็นสำคัญ 3 ประการคือ

7.1 ในการปฏิรูปการเมือง เพื่อพัฒนาประชาธิปไตย ต้องยอมรับว่าการเมืองเป็นเรื่องของทุกคน แต่การเมืองแบ่งเป็น 2 จีก คือ การเมืองของพลเมือง (Non Partizan Politic) และการเมืองของนักการเมือง (Partizan Politic) การเมืองของพลเมืองมีหน้าที่ตรวจสอบการเมืองของนักการเมือง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ด้วยความร่วมมือของรัฐบาลและองค์กรของรัฐ ทำหน้าที่เป็นกรรมการ ทั้ง 3 ส่วนนี้มีเป้าหมายแตกต่างกัน ถ้าเข้าใจเช่นนี้แล้ว จะเห็นว่า กกต. มีภาระหน้าที่ที่สำคัญคือการเป็นกรรมการที่จะให้ความยุติธรรมทุกฝ่ายตามอำนาจที่มีอยู่

การเลือกตั้ง สว.ซึ่งเป็นการเลือกตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อไปทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบนักการเมืองนั้น จะเรียกว่าเป็นการต่อสู้ระหว่างเสียงเสรี กับเสียงจัดตั้ง หรือการต่อสู้ระหว่างการเมืองของพลเมืองกับการเมืองของนักการเมืองก็ได้ ดังนั้นการรณรงค์เพื่อให้ "เสียงเสรี" ออกไปใช้สิทธิ จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของตัวแทนของการเมืองของพลเมือง คือ คป.กต. เพราะ "เสียงจัดตั้ง" ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในสังกัดการเมืองของนักการเมืองนั้น ไม่จำเป็นต้องไปรณรงค์ เพราะการเมืองของนักการเมือง โดยหวัคະแนนดำเนินการอยู่แล้ว

7.2 องค์กรเอกชนที่มีมากมายหลายร้อยองค์กรนั้น ก็เพราะประชาชนตระหนักดี และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า การพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมนั้น จำเป็นจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่องค์กรเอกชนที่ต่างมีภารกิจหลักต่างๆ กันนั้น เข้าใจดีว่าองค์กรของตนจะปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จตามเป้าหมาย ก็ต่อเมื่อได้รัฐบาลที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ คุณภาพ คุณธรรม จะได้รัฐบาลเช่นนั้นก็ต่อเมื่อผ่านกระบวนการการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม ดังนั้น องค์กรเอกชนเหล่านั้นจึงได้รวมตัวกันมาร่วมตรวจสอบการเลือกตั้ง

7.3 การที่จะทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ ยุติธรรม นั้น จำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือ 4 องค์กรที่เรียกว่า 4 ประสาน โดย กกต. เป็นองค์กรหลัก แต่จะต้องหาความร่วมมือจากรัฐและหน่วยงานของรัฐ, พรรคการเมือง และองค์กรเอกชน ดังนั้น กกต. ควรจะได้พยายามใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ช่วยให้เกิดความไม่กลางมากกว่าที่มุ่งใช้แต่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยแต่หน่วยเดียว และจะต้องหาทางให้พรรคการเมืองได้ส่งผู้แทนของพรรคไปประจำหน่วยเลือกตั้ง เพื่อร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.,

ควรส่งเสริมให้องค์กรเอกชนที่ได้รวมตัวกันทำหน้าที่ตรวจสอบร่วมมือกับ กกต. เช่น เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง คป.กต. People Network for Election in Thailand P-NET ให้เป็นองค์กรที่เข้มแข็ง ได้ทำงานอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นองค์กรถาวร แทนที่จะส่งเสริมให้องค์กรแต่ละจังหวัดดำเนินการโดยตรงต่อ กกต. จังหวัด ซึ่งได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ไม่ประสบผลสำเร็จ และมีปัญหา นอกจากนั้นควรยอมรับว่า

อาสาสมัครขององค์กรเอกชน เช่น คป.กต. PNET นั้น ส่วนมากโดยเฉพาะในระดับบริหารนั้น ทำงานด้วย
อุดมการณ์ เพื่อร่วมมือกับ กกต. ที่จะให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม เพื่อให้การเมือง
โปร่งใสตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและของประชาชน

องค์กรเอกชนจะทำงานมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีความเป็นอิสระ มีวิธีการทำงานตามระบบของ
องค์กรเอกชน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการ แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของทางราชการที่ทำงานร่วมด้วย

8. ประการสุดท้าย ขอสรุปว่า กกต. ที่ประชาชนคาดหวังนั้น ก็คือต้องการสนับสนุนให้ กกต.
ทำหน้าที่ต่อไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ แต่ต้องการให้ใช้อำนาจนั้นด้วยความเด็ดขาด และเป็นธรรมยิ่งกว่านี้ ให้
องค์กรเอกชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบเป็นอิสระ และได้ให้เกียรติ ให้ความสำคัญ โดยได้รับการสนับสนุน
จาก กกต. มากกว่านี้

ปัญหาและแนวทางแก้ไข
ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง
ของ
ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร :
ปัญหาและแนวทางแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

วรเจตน์ ภาคีรัตน์^{*}

๑. ข้อความเบื้องต้น : บริบทแห่งปัญหา

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งนับเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยภายใต้การจัดการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) นั้น ได้นำมาซึ่งปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ประกาศรายชื่อบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งทั้งหมดจำนวน ๒๐๐ คน แต่ประกาศ"รับรอง"ผลการเลือกตั้งเฉพาะบุคคลผู้ได้รับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าไม่มีปัญหาการกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง สำหรับบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งที่มีปัญหาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลให้บุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง แต่ได้สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาเต็มจำนวน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ในการเลือกตั้งใหม่นั้น ก็ยังมีบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเชื่อว่ากระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนอีก และ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่ประกาศให้บุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง แต่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่อีก ถึงแม้ว่าจำนวนจังหวัดที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แต่ละครั้งจะลดลง แต่การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศหรือไม่สามารถประกาศรายชื่อบุคคลผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิกได้ครบ ๒๐๐ คน ก็ทำให้วุฒิสภาไม่อาจเกิดขึ้นได้ และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้วุฒิสภาชุดเดิมสิ้นสุดลงไปนับตั้งแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็ยังผลให้ในขณะนี้ประเทศไทยไม่มีวุฒิสภาทำหน้าที่ต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ไม่ได้มีผลกระทบต่อวุฒิสภาเท่านั้น แต่จะส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นอย่างช้าที่สุดในปลายปีนี้ และจะส่งผลกระทบต่อไปถึงการจัดตั้งรัฐบาลอีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงสมควรพิจารณาว่า ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ เกิดจากตัวบทกฎหมายไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

^{*} Doktor der Rechte (summa cum laude) (Goettingen, Germany) อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กฎหรือไม่ หากปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดมาจากตัวบทกฎหมาย ตัวบทกฎหมายนั้นสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร

๒. การกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการให้การเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม อำนาจหน้าที่ของ กกต. ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดการเลือกตั้งทั้งหมดมีอยู่ค่อนข้างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม กกต. หาใช่เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรไม่ อำนาจในการ "แต่งตั้ง" บุคคลเข้าดำรงเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวในทางเนื้อหาแล้วเป็นของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ความเข้าใจในบทบาทและภารกิจในส่วนนี้ของ กกต. นับว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง และจะเป็นเครื่องช่วยในการตีความอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของ กกต. ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วยรวมทั้งการแก้ไขตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ต่อไปด้วย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เป็นปัญหาหรืออาจเป็นปัญหาสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สมควรได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษได้แก่ อำนาจในการรับสมัครเลือกตั้งและการประกาศการรับสมัคร, อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้ง และ อำนาจในการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ภายหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว

ก) อำนาจในการรับสมัครเลือกตั้งและการประกาศการรับสมัครเลือกตั้ง

ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ผู้ที่มีความประสงค์สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จะต้องยื่นใบสมัครต่อผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐาน, คุณสมบัติผู้สมัครและวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดหรือศาล

แฟงภายในเจ็ดวันนับจากวันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้โดยที่ศาลต้องวินิจฉัยโดย ไม่ชักช้า และคำสั่งศาลให้เป็นที่สุด¹

บทบัญญัติในมาตรานี้สะท้อนหลักการในการให้องค์กรตุลาการเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจใน ทางปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน หลักการดังกล่าวนี้จะขัดกับการที่รัฐ ธรรมนูญจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจเด็ดขาดในการจัดการเกี่ยวกับการ เลือกตั้งหรือไม่ ย่อมเป็นข้อที่พึงพิจารณา ถึงแม้ว่ากรณีนี้จะเป็นเรื่องการใช้อำนาจของผู้อำนวยการ ประจำเขตเลือกตั้ง ไม่ใช่คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางก็ตาม อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้ตราบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หลายมาตรา มาตราที่สำคัญอย่างยิ่งในการช่วยอธิบายปัญหานี้ ได้แก่ มาตรา ๒๗² และ มาตรา ๒๘³ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์ที่จะให้องค์กรตุลาการ หรือศาลเข้ามามีบทบาทในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในกรณีที่มีการล่วงละเมิดสิทธิและ เสรีภาพโดยองค์กรของรัฐ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่เป็นกลาง ไม่ได้มีส่วนได้เสีย ใดๆ ในเรื่องที่ได้แย้งสิทธิกัน ดังนั้นบทบัญญัติที่ให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดเข้ามาตรวจสอบการใช้ อำนาจไม่ประกาศชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวแล้ว เนื่องจากสิทธิในการลง สมัครรับเลือกตั้งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครอง แนวคิดในการให้องค์กรตุลาการเข้า ตรวจสอบการใช้อำนาจปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ควรจะจำกัดอยู่เฉพาะการตรวจสอบการ กระทำของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเท่านั้น แต่ควรขยายไปถึงการใช้อำนาจวินิจฉัย ชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางในกรณีอื่นที่จะได้กล่าวต่อไปด้วย

ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วและอาจเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตได้แก่ การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขต เลือกตั้งถอนชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้ประกาศไปในคราวแรกออกจากบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่อง

¹ ดู พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๔.

² สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้ กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

³ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิ ทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

หากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมิได้ระบุอำนาจของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ในกรณีนี้ไว้ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าผู้อำนวยการการเลือกตั้งสมควรมีอำนาจดังกล่าวนี้หรือไม่ และกระบวนการคุ้มครองสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกลอนชื่อจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในระหว่างการแนะนำตัวหรือหาเสียงเลือกตั้งควรเป็นอย่างไร

หลักการสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาในเบื้องต้นก็คือ หลักการคุ้มครองความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของการประกาศรับสมัครเลือกตั้ง เนื่องจากการประกาศรับสมัครเลือกตั้งเป็นการกระทำขององค์กรของรัฐ รัฐจึงต้องคุ้มครองความเชื่อมั่นของบุคคล เมื่อได้ประกาศรับสมัครเลือกตั้งไปแล้ว โดยหลัก ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตย่อมไม่อาจลอนชื่อบุคคลออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้ประกาศไปแล้วได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลอนชื่อบุคคลออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเนื่องจากแนวการตีความคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเปลี่ยนไปภายหลังจากประกาศรับสมัครเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามรัฐย่อมคุ้มครองความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของการประกาศรับสมัครเลือกตั้งปราบเท่าที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสุจริต หากผู้สมัครรับเลือกตั้งจงใจแสดงคุณสมบัติอันเป็นเท็จและมีการตรวจสอบพบภายหลังจากที่มีการประกาศรับสมัครเลือกตั้งไปแล้ว ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งย่อมสมควรมีอำนาจลอนชื่อบุคคลนั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ แม้กระนั้นก็ต้องถือว่าการลอนชื่อบุคคลออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นการโต้แย้งสิทธิของบุคคลที่ถูกลอนชื่อ จึงสมควรให้บุคคลนั้นฟ้องคดีต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด (ในอนาคตอาจเป็นศาลปกครองในภูมิภาค) เพื่อให้ศาลวินิจฉัยได้ อนึ่ง เพื่อมิให้การลอนชื่อบุคคลออกจากบัญชีเลือกตั้งสร้างความสับสนและไม่แน่นอนในกระบวนการเลือกตั้งมากจนเกินไป ก็อาจจะต้องกำหนดระยะเวลาที่ห้ามเด็ดขาดมิให้มีการลอนชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใดๆ ไว้ เช่นภายในเจ็ดวันก่อนวันเลือกตั้ง เป็นต้น ถึงแม้ว่าการกำหนดในลักษณะนี้อาจทำให้ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมในภายหลังก็ตาม

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประกาศการรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง (Party List) พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๓๗ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร ถ้าเห็นว่าถูกต้องให้ประกาศรายชื่อพรรคการเมืองและรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองนั้น กล่าวในทางกลับกันหากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจไม่ประกาศให้บุคคลนั้นเป็น

ผู้เขียนเห็นว่ากรณีนี้อาจถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ได้

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ปัญหาก็คือ ในกรณีนี้จะมืองค์กรใดมาทบทวนการกระทำหรือตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติกระบวนการโต้แย้งคัดค้านการประกาศไม่รับสมัครเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีนี้ไว้ น่าจะเป็นเพราะว่ากฎหมายต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเด็ดขาด ทั้งนี้โดยมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๔๕ (๓)⁵ เป็นเครื่องสนับสนุน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงธรรมชาติของการใช้อำนาจแล้ว ต้องถือว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจปกครองวินิจฉัยก่อตั้งสิทธิหน้าที่ของบุคคล จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนนี้ให้ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิสามารถยื่นคำร้องให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดได้ ทำนองเดียวกับการไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงสมควรให้ศาลปกครองสูงสุดหรือศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้เกียรติคณะกรรมการการเลือกตั้งในการที่จะมิให้ศาลใดก็ได้มีอำนาจลบล้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ข) อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้ง

อำนาจที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้แก่ อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้ง ในกรณีที่การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งคนใดทุจริตการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีหน้าที่ประกาศว่าบุคคลใดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือสั่งให้เลือกตั้งใหม่ได้ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หากปรากฏว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อำนาจในการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ทั้งเขตเลือกตั้งเนื่องจากกระบวนการเลือกตั้งไม่สุจริตนี้ ไม่มีข้อโต้แย้งว่าเป็นอำนาจที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอยู่ ส่วนอำนาจที่เป็นปัญหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอยู่หรือไม่ คือ อำนาจ "แขวน" บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยการไม่ประกาศรับรองให้บุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเพราะเหตุว่าบุคคลนั้นทุจริตการเลือกตั้ง และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

⁵ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือ ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๕ (๒)

ข้อสังเกต : กฎหมายตามมาตรา ๑๔๕ (๒) คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

แม้จะมีข้อสงสัยดังที่กล่าวมานี้ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยืนยันว่าตนมีอำนาจดังกล่าว และในทางปฏิบัติได้มีการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่สืบเนื่องจากการเลือกตั้งเดิมเพราะเหตุที่มีการ "แขวน" บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งแล้วอย่างน้อยสองครั้งด้วยกัน

ผู้เขียนจะไม่วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน⁶ เนื่องจากเป็นปัญหาการตีความกฎหมายที่ยังไม่มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่มาวินิจฉัยให้ยุติ แต่จะพิจารณาว่าควรแก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนอย่างไร

ในกรณีที่ปรากฏว่ากระบวนการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการลงคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง อำนาจวินิจฉัยสั่งการในกรณีนี้ย่อมเป็นที่สุด ไม่สมควรให้มีการโต้แย้งต่อองค์กรตุลาการ เพราะไม่ได้กระทบสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ มีข้อพิจารณาว่ากรณีนี้เป็นกรณีที่ **กระบวนการเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม** เท่านั้น ยังไม่ได้พิจารณาตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งและไม่เรียกการเลือกตั้งในกรณีนี้ว่าการเลือกตั้งใหม่ แต่เรียกว่า **การลงคะแนนใหม่**

ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่ากระบวนการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม แต่เป็นกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทุจริตการเลือกตั้ง เช่น ชื้อเสียง ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายควรกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งไปก่อน การประกาศผลนี้มีได้แก่การยืนยันความบริสุทธิ์ของบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งแต่อย่างใด เป็นเพียงการประกาศรับรองเจตจำนงของผู้มาลงคะแนนเสียงเพื่อให้เห็นว่าบุคคลใดได้รับการเลือกตั้งเท่านั้น หลังจากที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้วควรสร้างกลไกที่ชัดเจนในการที่จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งที่บุคคลผู้ทุจริตการเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาและให้มีผลเป็นการถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งด้วย การประกาศผลการเลือกตั้งไปทั้งหมดนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐเคารพการตัดสินใจของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในระดับหนึ่ง คือ แสดงเจตจำนงของผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ประจักษ์เป็นรูปธรรม และช่วยให้องค์กรของรัฐ คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นได้ทันทีด้วย

อย่างไรก็ดี หากเห็นกันว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีอำนาจในการ "แขวน" บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งซึ่งทุจริตมิให้เข้าไปสวมตำแหน่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่นั้น อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งควรจำกัดเฉพาะการ "แขวน" บุคคลที่มีหลักฐานโดยชัดแจ้งว่าทุจริตการเลือกตั้ง

⁶ ผู้ที่สนใจ โปรดดูความเห็นเรื่องนี้ของผู้เขียน ใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิเคราะห์ข้อกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๒ เล่มที่ ๔ (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๑) หน้า ๓๒-๓๘.

เท่านั้น และสมควรที่จะให้องค์กรตุลาการเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุผล ๒ ประการด้วยกัน ประการแรก เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจไปในทางที่ตรงกันข้ามหรือขัดกับเจตจำนงของประชาชนที่แสดงออกมาโดยคะแนนเสียงที่"ผู้ถูกแขวน"ได้รับ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นคะแนนเสียงที่บุคคลนั้นได้มาโดยบริสุทธิ์หรือไม่ ประการที่สอง เนื่องจากการสั่ง"แขวน"ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง การให้องค์กรตุลาการเข้ามามีส่วนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้อาจทำได้โดยกำหนดไว้ในกฎหมายว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของบุคคลผู้ได้รับการเลือกตั้งรายใด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องไปให้ศาลปกครองสูงสุด (หรือศาลฎีกา) พิจารณาโดยพลัน และให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้บุคคลที่ตนไม่ได้ให้การรับรองนั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิในการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว ในภายหลัง ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ศาลปกครองสูงสุดสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่

อย่างไรก็ตาม หากยอมให้มีวิธีการประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้งเช่นที่กล่าวมานี้ ก็จะต้องยอมรับต่อไปด้วยว่า การเกิดขึ้นของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องล่าช้าออกไปโดยไม่มีกำหนดแน่นอน ขึ้นอยู่กับว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่กี่ครั้ง นอกจากนี้จะต้องกำหนดต่อไปให้ชัดเจนในกฎหมายด้วยว่าสมาชิกภาพของบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาไม่พร้อมกันนั้นจะเริ่มนับนับอย่างไร จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่เลือกตั้งครั้งแรกหรือวันเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ได้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบจำนวน ในกรณีของสภาผู้แทนราษฎรนั้นอาจจะต้องแก้รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๙ กำหนดให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ครั้งสุดท้ายที่ทำให้ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบถ้วน ในส่วนของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครได้หนึ่งคน คงจะไม่สามารถอธิบายได้ในเชิงตรรกะ เพราะหากใช้วิธีการไม่ประกาศรับรองผลแล้วสั่งให้เลือกตั้งใหม่ การเลือกตั้งนั้นก็ยังคงเป็นการเลือกตั้งที่สืบเนื่องจากการเลือกตั้งครั้งเดิมที่ใช้บัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีเดิม และย่อมต้องยอมรับว่าประชาชนที่ไปลงคะแนนเสียงในครั้งแรกมีคะแนนเสียงเพิ่มขึ้นในการเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่ในเขตเลือกตั้งนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งไปบางส่วนแล้ว กรณีเช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะแต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้คนเดียว หากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งไม่ได้รับการ

ประกาศรับรองและมีการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ ก็ถือว่าเขตเลือกตั้งนั้นยังไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีผลคล้ายกับการเลือกตั้งคราวแรกเป็นโมฆะ ประชาชนที่ไปออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งใหม่นี้ ก็ยังคงมีคนละหนึ่งคะแนนเสียงเท่ากันอย่างเดิม ดังนั้นถ้าหากจะยอมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจไม่รับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ที่ไม่ได้มีผลต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน ก็จะต้องปรับเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งหรือระบบการลงคะแนนให้สอดคล้องกันและอธิบายได้ด้วยเหตุผลด้วย เท่าที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ย่อมแสดงให้เห็นแล้วว่า แม้การ"แขวน"บุคคลที่ทุจริตการเลือกตั้ง จะมีข้อดีในการที่จะกันบุคคลนั้นมีให้เข้าสู่อำนาจรัฐตั้งแต่แรก แต่การใช้วิธีการดังกล่าวนี้ก็ส่งผลกระทบและก่อให้เกิดปัญหาทางเทคนิคทางกฎหมายติดตามมาหลายปัญหาด้วยกัน การใช้วิธีการประกาศผลการเลือกตั้งไปก่อนแล้วไปปรับปรุงกระบวนการถอดถอนผู้ทุจริตการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งน่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมกว่า

แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม ตัวบทกฎหมายที่สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข คือ บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงมติในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งและจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง, การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ รวมตลอดถึงการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ การมีมติเป็นเอกฉันท์ไม่ได้เป็นเครื่องช่วยประกันมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามอำเภอใจ ในทางตรงกันข้ามกลับจะเป็นการทำให้การดำเนินการในหลายกรณีไม่อาจเป็นไปได้ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งคัดค้านหรือแม้แตงดออกเสียงในเรื่องนั้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงสมควรแก้ไขปรับปรุงให้การลงมติในเรื่องต่างๆที่กล่าวมานี้เป็นการใช้คะแนนเสียงข้างมากของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่ คือใช้เสียงข้างมากจากฐาน "องค์ประกอบ" ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁷

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาอีกประเด็นหนึ่ง คือ การดำเนินการกับบุคคลที่ทุจริตการเลือกตั้งที่อยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง ในกรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองชื่อเสียง เสียงที่บุคคลนั้นได้มาย่อมมิใช่คะแนนเสียงที่ตนได้เท่านั้น แต่เป็นคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองได้รับด้วย ซึ่งหากยึดถือหลักที่ว่าพรรคการเมืองหรือบุคคลจะต้องได้รับคะแนนเสียงที่บริสุทธิ์ กล่าวคือเป็นคะแนนเสียงไม่ได้มาจากการ"ซื้อ"อย่างเคร่ง

⁷ การลงมติในเรื่องต่างๆที่กล่าวมานี้ยังคงต้องถือว่าสำคัญกว่าการลงมติในเรื่องอื่นๆ ซึ่งใช้คะแนนเสียงข้างมากขององค์ประชุม ไม่ใช่คะแนนเสียงข้างมากจากองค์ประกอบ

คิดแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้อง"แขวน"บุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองนั้นทุกคน หรืออาจจะต้องสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ทั้งประเทศ⁸ หากมีการดำเนินการในลักษณะนี้แน่นอนว่าความ สับสนวุ่นวายจะติดตามมา ดังนั้นในแง่การดำเนินการ คงจะต้องจำกัดอยู่เฉพาะตัวบุคคลเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะในทางปฏิบัติย่อมไม่อาจทราบได้ว่าพรรคการเมืองนั้นได้คะแนนเสียงที่บริสุทธิ์กี่คะแนนเสียง และคะแนนเสียงที่ได้มาจากการ "ซื้อ" กี่คะแนนเสียง ในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลผู้ได้รับเลือกตั้งคนใดที่อยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมาโดยทุจริตก็ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมี อำนาจเลื่อนบุคคลในลำดับถัดไปของพรรคการเมืองนั้นขึ้นมา ทั้งนี้โดยเทียบเคียงกับการสั่งให้เลือกตั้ง ใหม่ภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งที่จะกล่าวต่อไป

การประกาศหรือไม่ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นตัวอย่าง อันดีที่แสดงให้เห็นว่า การขจัดมิให้มีการซื้อเสียงหรือการกันมิให้บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยผลของ การซื้อเสียงเข้าสู่ตำแหน่งโดยมาตรการทางกฎหมายนั้น มีข้อจำกัดอยู่ในตัวเอง หากจะใช้มาตรการ ทางกฎหมายจนถึงที่สุดแล้ว เชื่อแน่ว่าการเกิดขึ้นของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลจะเป็นไปได้ยาก อย่างยิ่ง

ข) อำนาจในการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ภายหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้ง

ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันในกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริต เพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองได้กระทำลงไป กรณีของการร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งให้เลือกตั้งใหม่ทั้งเขตเลือกตั้งหรือให้มีการนับคะแนนใหม่ ส่วนกรณีสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ หรือเลือกตั้งใหม่เฉพาะแต่ผู้ที่ถูกคัดค้านก็ได้⁹ และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือก

⁸ กล่าวเฉพาะการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ หากพิจารณา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๒) ที่กล่าวถึงบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งมา โดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองได้กระทำลงไป และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการ มีประเด็นที่ต้องพิจารณารวมถึง การได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อด้วยหรือไม่ ประเด็นนี้สมควรได้รับการพิจารณาไปพร้อมกันสำหรับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

⁹ พบ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๕.

ดั่งใหม่ กฎหมายก็กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มามีคำสั่ง¹⁰ อย่างไรก็ตามมีผู้เห็นว่าบทบัญญัติที่ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงนี้อาจจะขัดกับรัฐธรรมนูญ¹¹ เพื่อมิให้เป็นปัญหาต่อไปสมควรแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจน และถ้าจำเป็นก็จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งสมควรมีอำนาจในการสั่งให้เลือกตั้งใหม่อันจะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงก็ตาม อำนาจดังกล่าวไม่ควรเป็นอำนาจเด็ดขาดและถึงที่สุดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ควรถูกตรวจสอบได้ ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจึงสมควรปรับปรุงในลักษณะที่ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดซึ่งจะเป็นผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องไปยังศาลปกครองสูงสุด (หรือศาลฎีกา) เพื่อให้ศาลได้ทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ให้ศาลวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ศาลเห็นด้วยให้ศาลสั่งห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ด้วย

กระบวนการในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ที่จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงนั้น ไม่ควรจำกัดเฉพาะการคัดค้านการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจริเริ่มเองได้ด้วย ทั้งนี้พยานหลักฐานต่างๆที่มีอยู่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งย่อมนำมาใช้ประกอบในการพิจารณาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ด้วย

๔. ข้อพิจารณาในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้เสนอมานี้ เป็นการเสนอในภาพรวมเท่านั้น ในด้านหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะ

¹⁰ พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๖.

¹¹ ผู้เขียนไม่เห็นว่าเป็นบทบัญญัติดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เนื่องจากการสิ้นสุดสมาชิกภาพเป็นผลสืบเนื่องมาจากการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง แทนที่จะเป็นอำนาจของศาลอย่างเช่นที่ผ่านมา ปัญหาว่าการที่กฎหมายมอบอำนาจดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเหมาะสมหรือไม่ พึงแยกออกจากปัญหาที่ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในกรณีนี้หรือไม่

กรรมการการเลือกตั้งให้ชัดเจนขึ้น ในอีกด้านหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเด็ดขาด จนไม่มีองค์กรใดเห็นยั้งการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ การปรับปรุงให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทในระดับหนึ่งในฐานะคนกลาง นอกจากจะเป็นเครื่องเตือนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งระมัดระวังในการใช้อำนาจแล้ว ยังเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

กล่าวเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจมีผลทำให้ต้องปรับเปลี่ยนระบบคิดที่ต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ, อำนาจปกครอง และอำนาจตุลาการรวมอยู่ในองค์กรเดียว แม้แนวคิดดังกล่าวดูเหมือนว่าจะได้รับการยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยว่า "...การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓) เป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการ..." ก็ตาม แต่หากเห็นกันว่าการรวมอำนาจปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายกับการวินิจฉัยชี้ขาดโดยคำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุดเข้าไว้ด้วยกัน เป็นการมอบอำนาจให้องค์กรของรัฐองค์กรเดียวมากเกินไป ก็ควรจะได้แก้ไขกฎหมาย ในกรณีนี้อาจจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือหากแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาก่อนที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีโอกาสทบทวนคำวินิจฉัยในประเด็นนี้ของตนอีกครั้งหนึ่งภายใต้บริบทแห่งกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป

๕. บทส่งท้าย

จุดเด่นประการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่การสร้างคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นองค์กรที่เข้ามาจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม แทนการให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการการเลือกตั้งดังเช่นที่เคยเป็นมา อย่างไรก็ตามการที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ก็สร้างปัญหาเทคนิคในทางกฎหมายไม่น้อย เนื่องจากไม่มีผู้ใดทราบชัดเจนว่าในการใช้อำนาจแต่ละครั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรืออำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่ออีกถึงสถานะของระเบียบต่างๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตราขึ้นว่าเป็นกฎหมายลำดับชั้นใด อย่างไรก็ตามหากคำนึงถึงเงื่อนไขและเงื่อนไขในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ผู้ร่างต้องการสร้างองค์กรใหม่ขึ้นมาดูแลการเลือกตั้งและพฤติกรรมของนักการเมืองในการเลือกตั้งแล้ว ก็คงพอเข้าใจได้ว่าทำไมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ในรัฐธรรมนูญด้วย ในอนาคตหากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐ

ธรรมนูญควรรับบัญญัติเฉพาะกรอบอำนาจต่างๆของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เท่านั้น สำหรับที่มา (source) ของอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งควรจะได้รับการบัญญัติไว้ในพรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนแน่นอนในการใช้กฎหมายต่อไป

เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

แก้ไขปัญหาทางต้น

ของ

รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ

อาจารย์พิเศษคณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา : แก้ปัญหาทางตัน”

ประหยัด หงษ์ทองคำ

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ผ่านไปกว่าสัปดาห์ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่อาจประกาศผลการเลือกตั้งได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ การเรียกร้อง การเคลื่อนไหวของผู้คนหลายกลุ่ม หลายฝ่าย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินใจดำเนินการ เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจบสิ้นกระบวนการลงด้วยดี

แต่การเรียกร้องของประชาชน เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติภารกิจอันสำคัญดังกล่าว มีสาระหรือหลักการสำคัญที่แตกต่างกัน อันอาจเป็นสาเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตกอยู่ในภาวะลำบากใจในการปฏิบัติหน้าที่ และทำให้ประชาชนเกิดการแบ่งฝ่ายในการยอมรับผลของการใช้อำนาจ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามข้อเสนอดังกล่าว และผลที่จะเกิดตามมา ก็คือ อุปสรรคของการปฏิรูปการเมือง

ข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องของประชาชนดังกล่าวข้างต้นอาจแบ่งได้เป็น ๒ ฝ่ายที่ชัดเจน คือ

ฝ่ายแรก เห็นด้วยกับการที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้ง ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ว. ที่มีหลักฐาน อันเชื่อถือได้ว่าจะมีการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือมีพฤติการณ์ที่สื่อถึงความไม่สุจริต และเที่ยงธรรมต่อการเลือกตั้ง หรือที่เข้าใจกันอย่างง่าย ๆ ว่า ประกาศ “เขวน” ผู้สมัครที่ได้คะแนนอยู่ในเกณฑ์ที่ชนะการเลือกตั้ง แต่มีพฤติการณ์ที่ไม่สุจริต ดังที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจในลักษณะนี้มาแล้วในการเลือกตั้งครั้งแรก เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เหตุผลสำคัญที่ประชาชนกลุ่มนี้สนับสนุนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในการรับรองผลการเลือกตั้งเช่นเดียวกับครั้งแรก ก็เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน จะได้ไม่ถูกกล่าวหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเลือกปฏิบัติ ครั้งแรกใช้มาตรการหนึ่ง ครั้งหลังใช้อีกมาตรการหนึ่ง เท่ากับว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน แต่ใช้มาตรวัดต่างกัน (double standard) เป็นสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งทั้ง ๒ ครั้ง จะอยู่ในมาตรฐานเดียวกันจริงหรือ ข้อเคลือบแคลงสงสัยเหล่านี้ เป็นปัญหาหนักที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องตอบคำถาม หรือชี้แจงให้สังคมหมดข้อกังขา ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยืนยันที่จะใช้อำนาจรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เหมือนกับการเลือกตั้งครั้งแรกจึงชอบด้วยเหตุผล และควรต้องปฏิบัติเช่นนั้น

ฝ่ายหลังกลับมีมุมมองที่แตกต่างจากฝ่ายแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่คณาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จำนวนหนึ่ง ได้มีหนังสือเปิดผนึก เรียกร้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไปก่อน เพื่อให้ได้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน จะทำให้วุฒิสภามีสถานภาพสมบูรณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แล้วจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๘๔ และ ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยมิชอบ หรือมีพฤติการณ์ที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ น่าจะเป็นวิถีทางที่ดีกว่า เพราะเหตุผลที่ว่าจะได้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน วุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ขณะเดียวกันก็ไม่เสียหลักการที่ว่าผู้ได้รับเลือกตั้งมาโดยมิชอบก็จะถูกใช้อำนาจถอดถอน ตามหลักการที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง มาตรา ๘๔ และ ๘๕ บัญญัติไว้

ถ้าพิจารณาตามเหตุผลที่คณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งแจ้งในจดหมายเปิดผนึกดังกล่าว ก็จะทำให้เห็นถึงความปรารถนาดีที่จะแก้ปัญหาการมีวุฒิสมาชิกไม่ครบจำนวน ทำให้วุฒิสภายังไม่มีความสมบูรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ และถ้ายังใช้อำนาจตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยืนยัน ก็ไม่มีหลักประกันว่าการเลือกตั้งครั้งที่ ๓-๔-๕ แล้วจะได้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนหรือไม่ และถ้าสังคมมีปฏิกริยากดดันการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหลายๆ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจจำเป็นต้องรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพื่อให้ทันกำหนดเวลาและครบจำนวน โดยมาตรฐานในการประกาศรับรองอาจย่อยหย่อนกว่าในการเลือกตั้งครั้งก่อน หรือแม้แต่จะไม่เป็นเช่นนั้น แต่ประชาชนส่วนหนึ่งย่อมไม่มีความเชื่ออย่างสนิทใจ ความเคลือบแคลงสงสัยย่อมเป็นสนิมร้ายที่บ้านทอนความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อกระบวนการเลือกวุฒิสภา และย่อมมีผลต่อเนื่องถึงความศรัทธาต่อการปฏิรูปการเมือง

แนวทางในการใช้อำนาจรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองแนวทางต่างก็มีข้อดีและข้อด้อยด้วยกัน ข้อดีของแนวทางแรก เป็นการใช้อำนาจในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยมาตรฐานเดียวกัน ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ที่ผ่านการรับรองผลของการเลือกตั้ง จะได้รับการเลือกตั้งโดยความสุจริตเที่ยงธรรม ในมาตรฐานเดียวกัน แต่ก็มีข้อด้อยที่ว่าจะต้องมีการเลือกตั้งหลายครั้ง ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ประกอบทั้งประชาชนที่ขาดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงมาตรการดังกล่าว ก็อาจหมดความอดทน และพากันละทิ้งหน้าที่ที่จะไปเลือกตั้ง ทำให้เกิดผลเสียต่อการเลือกตั้งหลายประการตามมา ข้อสำคัญแนวทางนี้ไม่มีหลักประกันว่าจะได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนทันเวลาหรือไม่ ถ้าไม่ทันปัญหาที่เกิดขึ้นจะร้ายแรงอย่างคาดไม่ถึง

ส่วนแนวทางหลังมีข้อดีที่ว่า จะได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนตามกำหนดแน่นอน ทำให้วุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีข้อด้อยที่ว่า

การใช้อำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา ภายหลังที่มีการรับรองผลของการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติ มาตรา ๘๔ และ ๘๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและมีขั้นตอนในการ ดำเนินการยุ่งยากสลับซับซ้อน อาจทำให้เกิดสภาวะที่เรียกว่า “กว่าฉั้วจะสุก งามก็ไหม้” เสียก่อน และอาจถูกกล่าวหาว่าเป็นการใช้อำนาจดำเนินการเรื่องเดียวกันที่มีมาตรฐานต่างกัน (double standard) ซึ่งไม่ยุติธรรม และอาจมีการแบ่งชั้นวรรณะกันเกิดขึ้น ระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านการรับรองตามแนวทางแรก และสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านการรับรองตามแนวทางหลัง

ผู้เขียนเข้าใจและตระหนักดีว่า ทั้งสองฝ่ายต่างมีความปรารถนาดีต่อบ้านเมือง ต้องการให้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาทางตันของการเลือกตั้งให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพื่อจะได้ นำเอาหลักการและวิธีการที่ดีที่สุด และเป็นที่ยอมรับของสังคม ไปใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ ต้องไม่ลืมว่าถ้าเราขังหาทางออกที่ดีที่สุด ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้แล้ว การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะยิ่งยุ่งยากกว่า เพราะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการต่อสู้ทางการเมืองอย่างเต็มตัวและเข้มข้น มีพรรคการเมืองและผู้สนับสนุนแต่ละฝ่ายเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด ทำให้มีการชิงไหวชิงพริบ และใช้เล่ห์เพทุบายหรือวิซามารทุกกระบวนการ เพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะ ถ้าพึงคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับไม่อาจดูแลได้ทั่วถึง ถ้าไม่ได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากประชาชนอย่างจริงจัง ด้วยเหตุนี้จึงควรมีการเตรียมตัวให้พร้อม เพื่อรับมือกับภาระอันยุ่งยากและหนักหน่วงที่รออยู่ข้างหน้าอย่างท้าทาย

ผู้เขียนพยายามศึกษา และแสวงหาแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยใจเป็นธรรม บนพื้นฐานของความไม่ขัดแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ทั้งนี้การ “แปล หรือตีความ” ต่อบทบัญญัติของกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามหลักปรัชญาของกฎหมายที่ว่า “การใช้กฎหมายนั้นไม่เพียงแต่ยึดถือบทบัญญัติของกฎหมาย ที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยเคร่งครัด (หรือที่เรียกว่า โดยอักษรวิสัย) เท่านั้น การใช้กฎหมายที่มีผลดีโดยสมบูรณ์ จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ ความเป็นธรรม ความเป็นไปได้และสันติสุขที่จะเกิดขึ้นแก่สังคม เป็นองค์ประกอบที่สำคัญด้วย และที่จะขาดมิได้ จะต้องรักษาใจให้เป็นธรรม ปราศจากอคติทั้งปวง ซึ่งจะทำให้การใช้กฎหมายหรือการแปลกฎหมายนั้นเป็นผลดีโดยสมบูรณ์

แนวทางที่ผู้เขียนตั้งใจเสนอเพื่อแก้ปัญหาค่าเลือกตั้ง ได้แก่การเลื่อนผู้ได้คะแนนรองลงไปขึ้นไปแทนผู้ได้คะแนนสูงสุด แล้วมีการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือมีพฤติกรรมในการได้รับคะแนนเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต หรือไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ ต้องมีหลักฐานสามารถพิสูจน์ได้โดยชัดเจน แต่ถ้าผู้ได้คะแนนรองลงไปก็เป็นผู้มีหลักฐานชัดเจนว่า เป็นผู้ที่ได้รับคะแนนเลือกตั้งมาโดยมิชอบ ไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ก็ต้องเลื่อนผู้ที่ได้คะแนนรองลงไป และได้รับเลือกตั้งมาโดยสุจริตและเที่ยงธรรมขึ้นมาแทน

แนวทางนี้อาจมีผู้ทักท้วงว่าจะทำได้หรือไม่ เพราะกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้หนึ่งคน ให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง”

จังหวัดใดมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่าหนึ่งคน ให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนมากที่สุดตามลำดับลงมา ตามจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จังหวัดนั้นพึงจะมีเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง”

จริงอยู่แม้กฎหมายเลือกตั้งจะมีบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น แต่ถ้าเราพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ ที่บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงตรง” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา ๑๐ (๑) ก็บัญญัติรองรับไว้เช่นเดียวกัน

คำว่า “จัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” ก็มีความหมายชัดเจนอยู่ในตัวแล้ว ฉะนั้นผู้สมัครที่กระทำการใดๆ ที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ซ้อเสียง ให้ผลประโยชน์อื่นแลกเปลี่ยนคะแนนเลือกตั้ง ให้หรือสัญญาจะให้ หรือหลอกลวงประการใดๆ เพื่อให้ผู้เลือกตั้งหลงเชื่อมาลงคะแนนให้แก่ตน หรือทุจริตด้วยประการใดๆ ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าคะแนนเลือกตั้งที่ได้มาทั้งหมด หรือบางส่วนเป็นไปโดยไม่สุจริตย่อมถือได้ว่าคะแนนดังกล่าวเป็นโมฆะ ไม่มีผลตามกฎหมาย เหมือนเงินปลอมที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย หรือผลของการแข่งขันเกมกีฬาที่เกิดจากการกระทำผิดกติกา กรรมการย่อมไม่นับผลดังกล่าว เช่น ลูกฟุตบอลที่เข้าประตู อันเกิดจากการกระทำผิดกติกา ไม่ว่าจะเป็ลูกล้ำหน้า หรือเอามือปิดเข้าประตูกรรมการผู้ตัดสินจะไม่นับเป็นผลงาน ฉะนั้น คะแนนการเลือกตั้งที่เกิดจากการกระทำที่ไม่สุจริต ผิดกฎหมายย่อมนับไม่ได้ ฉะนั้น

ดังนั้น แนวทางแก้ปัญหาการเลือกตั้งที่กำลังถกเถียงกันอยู่ขณะนี้ แนวทางที่ผู้เขียนเสนอให้พิจารณา น่าจะมีความเป็นไปได้ ชอบด้วยเหตุผล และไม่ขัดต่อกฎหมาย เพียงแต่มีวิสัยทัศน์ในการใช้กฎหมาย ที่คำนึงถึงปรัชญาของกฎหมายสากล ไม่เป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า “อักษรวิสัย” จนเกินไป

แต่หลักการดังกล่าวมีเงื่อนไขว่า “จะเลื่อนผู้ได้คะแนนระดับรองลงไปที่ได้คะแนนเลือกตั้งโดยสุจริต เที่ยงธรรม ขึ้นมาแทนผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดที่ไม่สุจริตเท่านั้น หลักการนี้ไม่ใช้กับผู้ได้คะแนนสูงสุดที่เสียชีวิต เพราะอาจมีการมาตรการทางการเมือง โดยอาศัยประโยชน์จากหลักการดังกล่าว

**ประเด็นข้อเสนอแก้ไขกฎหมาย
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
คณะกรรมการการเลือกตั้ง
ของ
รศ.กมลชัย รัตนสกาวงศ์
ที่ปรึกษากรรมการการเลือกตั้ง
ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนฯ**

**ประเด็นข้อเสนอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับ
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

รองศาสตราจารย์กมลชัย รัตนศาววงศ์

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- แก้ไขมาตรา 98 และมาตรา 121 โดยเพิ่มเติมให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สามารถเปิดประชุมครั้งแรกได้เมื่อมีสมาชิกของแต่ละสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาที่จะพึงมี

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

- (1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8 วรรคสอง ในกรณีที่จำเป็นกำหนดโดยให้การลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเฉพาะการไม่ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ต้องใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ โดยให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัย และให้สามารถนำพยานหลักฐานที่มีอยู่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งมาใช้ยืนยันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในชั้นการคัดค้านการเลือกตั้งได้
 - (2) เพิ่มเติมมาตรา 20 ทวิ โดยเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 145 วรรคสอง ที่จะสั่งให้นุคคลใดมาให้อภัยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานใดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปได้อย่างสะดวก รวมทั้งเพิ่มบทกำหนดโทษของผู้ฝ่าฝืนด้วย
 - (3) นำข้อ 6 และข้อ 6 ทวิ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ พ.ศ. 2543 มาบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
 - (4) เพิ่มเติมมาตรา 19 ทวิ กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสการายใด ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ทันทีโดยไม่ต้องลงมติให้สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา 8 วรรคสอง อีก
 - (5) เพิ่มเติมบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอ โดยเพิ่มบทกำหนดโทษทั้งทางอาญาและวินัยด้วย
- 3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541**
- แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้ง โดยเพิ่มเติมเรื่องผลของคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้ชัดเจน
 - เพิ่มเติมบทบัญญัติในการสั่งการในกรณีที่มีการกระทำอันไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้มีความชัดเจน

ข้อเสนอแนะ
การแก้ไขปัญหาการเลือกตั้ง
ของ
สำนักงานคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง

ประเด็นปัญหาและข้อเสนอ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

1. ประเด็นปัญหาและข้อเสนอเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

คณะทำงานได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ก็คือ บทบัญญัติบางประการของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ทำให้การบริหารและการจัดการเลือกตั้งต้องใช้ระยะเวลาในการจัดการค่อนข้างยาก ใช้งบประมาณแผ่นดินค่อนข้างสูง และบทบัญญัติบางเรื่องไม่สอดคล้องกับระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวได้แก่เรื่องดังต่อไปนี้

(1) เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการ

ในเรื่องนี้สมควรแก้ไขให้การได้มาซึ่งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งในบทบัญญัติมาตรา 12 และมาตรา 15 คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและคณะกรรมการนับคะแนน ซึ่งต้องมาจากการสรรหาและการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ตามลำดับ ให้มาจากการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากก่อให้เกิดภาระแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งและในทางปฏิบัติมีความยากลำบากในการสรรหาซึ่งมีระยะเวลาการดำเนินการค่อนข้างจำกัด

นอกจากนี้ สมควรให้มีการเพิ่มผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลงานธุรการในแต่ละหน่วยเลือกตั้ง

(2) การจัดทำบัญชีรายชื่อและการขอเพิ่มชื่อ ลดชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

สมควรแก้ไขมาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26 ให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการขอเพิ่มชื่อลดชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนราษฎรและสมควรลดจำนวนสถานที่ที่ใดประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้น้อยลง

นอกจากนี้ คณะทำงานยังพิจารณาข้อเสนอของด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง เรื่องที่จะให้แก้ไขมาตรา 25 ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ได้ขอเพิ่มชื่อในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด สามารถขอเพิ่มชื่อต่อประธานกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งได้แล้ว คณะทำงานเห็นว่าอาจก่อให้เกิดปัญหา

หลายประการ เช่น หากมีการกระทำที่เป็นการทุจริตเลือกตั้งเกิดขึ้นในหน่วยเลือกตั้งจะแก้ไขเยียวยาในการลงคะแนนค่อนข้างยาก นอกจากนี้ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้มีการนับคะแนนรวมกัน ณ สถานที่นับคะแนน หากมีการกระทำอันไม่สุจริตเกิดขึ้นจากการเพิ่มชื่อ ณ หน่วยเลือกตั้งจะตรวจสอบการลงคะแนนยากและในกรณีที่ปรากฏเหตุขึ้นจริงอาจทำให้การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเสียไปทั้งเขตเลือกตั้ง

(3) การกำหนดเขตของหน่วยเลือกตั้ง

สมควรแก้ไขมาตรา 9 ให้สามารถกำหนดรวมหมู่บ้านตั้งแต่สองหมู่บ้านขึ้นไปเป็นเขตของหน่วยเลือกตั้งเดียวกันได้ แต่ต้องคำนึงถึงการคมนาคมที่สะดวก และเป็นหมู่บ้านที่มีพื้นที่ติดต่อกับหน่วยเลือกตั้ง เพราะว่าหน่วยเลือกตั้งของหมู่บ้านบางแห่งมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียงจำนวนน้อยแต่การกำหนดให้หมู่บ้านเป็นหน่วยเลือกตั้งและให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 800 คนต่อหน่วยเลือกตั้ง จึงจะสามารถแยกหน่วยเลือกตั้งออกไปได้ ทำให้ในการจัดการหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วยมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง

(4) การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและการปิดประกาศการรับสมัคร

สมควรแก้ไขมาตรา 32 โดยให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบคุณสมบัติและการมีลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว หากตรวจสอบพบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มีคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามในภายหลัง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งได้

นอกจากนี้ สมควรแก้ไขการปิดประกาศการรับสมัครให้น้อยลงเหลือเพียง 3 แห่ง คือ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ และที่เลือกตั้งหรือบริเวณที่ใกล้เคียง

(5) การส่งหีบบัตรเลือกตั้งและการนับคะแนนเลือกตั้ง

สมควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา 68 ให้สามารถนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เมื่อมีหีบบัตรเลือกตั้งมาถึงเพียงครั้งหนึ่งของจำนวนหน่วยเลือกตั้งสามารถเริ่มนับคะแนน และให้กันหีบบัตรเลือกตั้งจำนวนที่เหลือไว้เพื่อรอหีบบัตรเลือกตั้งที่เหลือ เมื่อหีบบัตรเลือกตั้งที่เหลือมาครบแล้วจึงจะดำเนินการนับคะแนนต่อไป แต่หากหีบบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งใดมาไม่ถึงสถานที่นับคะแนนภายในเวลา 24 ชั่วโมง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้น ซึ่งวันเลือกตั้งต้องไม่เกินกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

นอกจากนี้สมควรแก้ไขการนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 90 ให้นับคะแนน ณ สถานที่นับคะแนนเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(6) การเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้ง

สมควรแก้ไขมาตรา 79 สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้ง อาจขอให้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ที่อยู่ที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ได้ โดยให้แจ้งความประสงค์ขอลงทะเบียนเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ตนมีถิ่นที่อยู่ปัจจุบันก่อนวันเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(7) การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

สมควรแก้ไขมาตรา 91 การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้สามารถกระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไม่จำกัดเฉพาะการจัดทำเอกสารเท่านั้น

(8) การแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการเสียสิทธิของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

สมควรแก้ไขมาตรา 21 โดยขยายระยะเวลาการแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้จากเดิม 7 วัน เป็น 15 วัน และขยายระยะเวลาให้บุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาเหตุที่มีสิทธิเลือกตั้งแจ้งนั้นมีใช้เหตุผลอันสมควรจากเดิม 3 วัน เป็น 15 วันก่อนวันเลือกตั้ง รวมทั้งการแจ้งดังกล่าวอาจมอบหมายให้บุคคลอื่น ไปแจ้งแทนหรือทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ก็ได้

นอกจากนี้ สมควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 23 เพิ่มเติมการเสียสิทธิของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เช่น เสียสิทธิเข้ารับราชการเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่อื่นในหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และการเสียสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดตามมาตรา 23 ดังกล่าวไม่เป็นการจูงใจให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และตามที่ได้มีข้อเสนอให้สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งได้แล้ว สมควรที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เนื่องจาก รัฐได้อำนวยความสะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว

(9) การคัดค้านการเลือกตั้ง

สมควรแก้ไขปรับปรุงหมวด 3 การคัดค้านการเลือกตั้ง ทั้งหมด เนื่องจากบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นการร่างขึ้นโดยยึดรูปแบบการคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเพียงประเภทเดียว ซึ่งไม่สอดคล้องกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง 2 แบบ คือ แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ และสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้นับรวม

ณ สถานที่นับคะแนนด้วย โครงสร้างของการเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด 3 การกีดกันการเลือกตั้งที่บัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ในมาตรา 95 และมาตรา 96 ก็ได้บัญญัติถึงผลของการสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่อย่างครบถ้วนด้วย

(10) บทกำหนดโทษ

ปรับปรุงบทกำหนดโทษบางประการที่มีอัตราโทษไม่สัมพันธ์กับการกระทำ ความผิด อันได้แก่ปรับปรุงบทกำหนดโทษในมาตรา 101 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการแนะนำตัวที่ไม่เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้มีความสัมพันธ์กับการกระทำ และปรับปรุงมาตรา 112 โดยให้การกระทำความผิดฐานจำหน่ายแจกสุราทุกชนิดก่อนวันเลือกตั้งรวมถึงวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ด้วย

2. ประเด็นปัญหาและข้อเสนอเพิ่มเติมในการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

นอกจากประเด็นปัญหาและข้อเสนอที่ขอแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว คณะทำงานยังเห็นว่าสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการขึ้นด้วยดังต่อไปนี้

(1) เพิ่มเติมบทนิยามในมาตรา 3 คำว่า “วันลงคะแนน” หมายความว่า วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเลือกตั้ง เนื่องจากมีความเข้าใจที่สับสนในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและประชาชนเกี่ยวกับความเข้าใจเกี่ยวกับวันเลือกตั้ง และวันลงคะแนนทำให้มีการจับกุมการกระทำผิดบางประการที่ถูกกำหนดว่าหากมีการกระทำในวันเลือกตั้งจะเป็นความผิด

(2) เพิ่มเติมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อผู้รณรงค์หาเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง โดยถือเป็นอาชีพประเภทหนึ่ง เพื่อให้ทราบถึงบุคคลที่ทำงานให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองอันจะเป็นการพิสูจน์การกระทำผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองในกรณีที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้นอีกวิธีหนึ่ง และควรกำหนดโทษแก่ผู้ซึ่งมิได้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้รณรงค์หาเสียง ให้ต้องรับโทษหากไปดำเนินการรณรงค์หาเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมือง

(3) เพิ่มเติมบทบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถเพิกถอนการรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ก่อนที่จะมีการลงคะแนนเลือกตั้งได้ให้ชัดเจน

(4) เพิ่มเติมบทบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งออกไปได้ ในกรณีที่ปรากฏการกระทำอันไม่สุจริตและเที่ยงธรรมขึ้นในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง

3. ประเด็นปัญหาและข้อเสนอเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถเป็นไปโดยสะดวก อันได้แก่ บทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสองที่กำหนดให้การลงมติในบางเรื่องต้องใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ สมควรปรับปรุงเฉพาะการไม่ประกาศผลการเลือกตั้งไม่ต้องใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ โดยให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะพิจารณาวินิจฉัย และให้สามารถนำพยานหลักฐานที่มีอยู่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งมาใช้ยืนยันบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งในชั้นการคัดค้านการเลือกตั้งได้ และมาตรา 20 ซึ่งไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานได้ ซึ่งเป็นการบัญญัติไม่ครบถ้วนตามที่มาตรา 145 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้ง สมควรกำหนดโทษทางวินัยและทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ร้องขอให้ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามกฎหมาย

คณะทำงานรวบรวมประเด็นปัญหาในการเลือกตั้ง
เพื่อเสนอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

26 พฤษภาคม 2543

ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

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

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ดังต่อไปนี้

(1) เพิ่มบทนิยามคำว่า “ตัวแทนในการเลือกตั้ง” “ใช้จ่าย” และ “บริจาคนทางการเมือง” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4)

(2) กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (เพิ่มเติมมาตรา 30/1)

(3) กำหนดการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของสมุหบัญชีเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 40 มาตรา 41)

(4) กำหนดอำนาจหน้าที่ของสมุหบัญชีเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 42)

(5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ รับ หรือใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินเพื่อการเลือกตั้งหรือการ บริจาคนทางเมืองให้แก่ผู้สมัคร และกรณีให้ผลการได้รับเลือกตั้งของผู้สมัครเป็น โฆษ (เพิ่มเติมมาตรา 43/1 มาตรา 43/2 มาตรา 43/3 มาตรา 43/4 มาตรา 43/5 และมาตรา 43/6)

(6) กำหนดวันใช้บังคับของมาตรา 44 วรรคหนึ่ง (2) และ (4) (เพิ่มวรรคสองของมาตรา 44)

(7) กำหนดให้รัฐจัดที่ปิดประกาศและที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสาธารณสถานที่เป็น ของรัฐ และจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 50)

(8) กำหนดให้บุคคลมีสิทธิขอตรวจบัญชีและรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้สมัครได้ยื่นไว้ และบัญชีรายรับและรายจ่ายที่สมุหบัญชีเลือกตั้งจัดทำ (เพิ่มเติมมาตรา 50/1)

(9) แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 102 มาตรา 103 และเพิ่มมาตรา 103/1 มาตรา 103/2 มาตรา 103/3 มาตรา 103/4 มาตรา 113/1 และมาตรา 113/2)

เหตุผล

โดยที่บทบัญญัติที่ควบคุมการบริจาคทางการเมือง และการใช้จ่ายในการเลือกตั้งยังไม่รัดกุมเพียงพอในการป้องกันการซื้อเสียงและการใช้จ่ายโดยไม่สมควรในการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม สมควรกำหนดให้ผู้สมัครรายงานสินทรัพย์และหนี้สินตั้งแต่ขณะสมัครรับเลือกตั้ง กำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสมัชชาบัญชีเลือกตั้ง และห้ามบุคคลใดๆ ใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง วิธีการบริจาค และบทลงโทษที่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดย คำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นบทนิยามคำว่า “ตัวแทนในการเลือกตั้ง” “ใช้จ่าย” และ “บริจาคราชการเมือง” ระหว่างบทนิยามคำว่า “ผู้สมัคร” และ “วันเลือกตั้ง” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

“ตัวแทนในการเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้ซึ่งผู้สมัคร หรือสมุหบัญชีเลือกตั้งหรือตัวแทนของผู้สมัครหรือของสมุหบัญชีเลือกตั้งที่มีอำนาจสามารถตั้งตัวแทนได้ ใช้ ทรัพยากรใดในการหาเสียงเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ของผู้สมัครไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสมุหบัญชีเลือกตั้งหรือตัวแทนของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือของสมุหบัญชีเลือกตั้งที่มีอำนาจสามารถตั้งตัวแทนได้ รับเอาการกระทำของบุคคลดังกล่าวเป็นของตนหรือนำผลของการกระทำดังกล่าวไปใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง

“ใช้จ่าย” หมายความว่า ให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่คำนวณเป็นเงินได้ และให้หมายความรวมถึง ค้ำประกันว่าจะให้ การยกเลิกหนี้ การชำระหนี้แทนค้ำประกันว่าจะยกเลิกหนี้หรือจะชำระหนี้แทน และการให้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนสละโดยไม่มีผลตอบแทนที่เหมาะสมตามปกติ

“บริจาคตวงการเมือง” หมายความว่า การให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่คำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองเพื่อใช้จ่ายในทางการเมืองหรือ โดยไม่มีวัตถุประสงค์ใดโดยเฉพาะทางธุรกิจ จารีตประเพณี ศิลธรรมอันดีหรือความเอื้อเฟื้อตามปกติสามัญชน และให้หมายความรวมถึงการใช้จ่ายใดเพื่อการดังกล่าวด้วย

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 30/1 ในส่วนที่ 5 ผู้สมัครและการสมัครรับเลือกตั้ง

1. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.

“มาตรา 30/1 ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 40 มาตรา 41 และ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 40 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

- (1) จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครแต่ละคนที่สามารถใช้จ่ายได้ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
- (2) จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่สามารถใช้จ่ายได้ในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

ในการกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหารือกับหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งหลังสุด

ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง แล้วแต่กรณี ใช้จ่ายเพื่อการเลือกตั้งเกินจำนวนค่าใช้จ่ายที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายก่อนหรือขณะหรือหลังการเลือกตั้งก็ตาม ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้รวมถึงบรรดาเงินหรือสินทรัพย์ที่บุคคลใดๆ ใช้จ่าย หรือรับว่าจะใช้จ่ายหรือนำมาให้ใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทนตามปกติ เพื่อการหาเสียงเลือกตั้งโดยความยินยอมของผู้สมัครหรือพรรคการเมือง แล้วแต่กรณี ในกรณีนำทรัพย์สินมาให้ใช้ ให้คำนวณตามอัตราค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามปกติในท้องถิ่นนั้นๆ

มาตรา 41 การใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องใช้จ่ายผ่านสมุดบัญชีเลือกตั้งของตน และผู้สมัครต้องแต่งตั้งสมุดบัญชีเลือกตั้งพร้อมกับการที่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัคร

ในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายผ่านสมุดบัญชีเลือกตั้งของพรรคการเมือง และพรรคการเมืองต้องแต่งตั้งสมุดบัญชีเลือกตั้งพร้อมกับการจัดตั้งพรรคการเมือง

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมุดบัญชีเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

ในกรณีที่ผู้ใดแสดงให้เห็นปรากฏแก่บุคคลทั่วไปว่าตนประสงค์สมัครรับเลือกตั้งหรือได้ใช้จ่ายเพื่อการเลือกตั้งหรือรับบริจาคทางการเมืองครั้งใดมีมูลค่าเกินหนึ่งหมื่นบาท ผู้นั้นต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นสมุดบัญชีเลือกตั้งทันที และต้องแต่งตั้งสมุดบัญชีเลือกตั้งพร้อมทั้งแจ้งการงานที่เกิดขึ้นและโอนทรัพย์สินและเอกสารหลักฐานแก่สมุดบัญชีเลือกตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันดังกล่าว

ถ้าสมุดบัญชีเลือกตั้งตาย ลาออกหรือมีการเลิกการแต่งตั้ง ผู้สมัครต้องทำหน้าที่เป็นสมุดบัญชีเลือกตั้งทันทีและให้นำความในวรรคสี่ ข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 42 สมุดบัญชีเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รับและจ่ายเงินหรือสินทรัพย์ใดๆ เพื่อการใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนผู้สมัครหรือพรรคการเมือง แล้วแต่กรณี

(2) จัดทำบัญชีรายรับและรายจ่าย ตลอดจนเก็บหลักฐานที่เกี่ยวข้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

(3) เก็บรักษาเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

(4) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศ กำหนด

เงินและสินทรัพย์ที่ได้รับจากการบริจาคทางการเมือง ให้ใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งและตามรายการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดให้ใช้จ่ายได้เท่านั้น”

มาตรา 6 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 43/1 มาตรา 43/2 มาตรา 43/3 มาตรา 43/4 มาตรา 43/5 และมาตรา 43/6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

“มาตรา 43/1 ห้ามมิให้ผู้สมัคร พรรคการเมืองหรือบุคคลใดๆ เว้นแต่สมาชิกบัญชีเลือกตั้ง รับหรือใช้จ่ายเงินหรือสินทรัพย์เพื่อการเลือกตั้ง เว้นแต่เป็นการบริจาคทางการเมืองแก่สมาชิกบัญชีเลือกตั้งของผู้สมัครหรือของพรรคการเมืองหรือกระทำโดยได้รับความเห็นชอบเป็นหนังสือจากผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อหรือเป็นการกระทำของสมาชิกบัญชีเลือกตั้ง

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(1) การใช้จ่ายโดยผู้สมัครในกรณีเล็กน้อยอันเป็นการเฉพาะตัวของผู้สมัครที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการเลือกตั้ง

(2) การให้หรือรับเงินหรือสินทรัพย์จำนวนเล็กน้อยที่อาจกระทำในการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วย ประเพณี สันติธรรมอันดี หรือความเอื้อเฟื้อตามปกติสามัญชน

ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 43/2 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจบริจาคทางการเมืองให้แก่ผู้สมัครได้ไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด และการบริจาคต้องส่งมอบให้แก่สมาชิกบัญชีเลือกตั้งของผู้สมัครโดยตรง เว้นแต่กรณีตามมาตรา 43/1 วรรคสอง (2)

ในกรณีผู้สมัครเป็นผู้รับการบริจาคด้วยตนเองตาม มาตรา 43/1 วรรคสอง (2) ผู้สมัครต้องนำส่งสิ่งท่บริจาคให้แก่สมาชิกบัญชีเลือกตั้งของตนภายในเจ็ดวัน

ผู้บริจาคทางการเมืองมีสิทธินำมูลค่าของสิ่งที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อนได้ตามจำนวนที่ กำหนดในประมวลรัษฎากร

ห้ามมิให้นิติบุคคลให้การบริจาคแก่ผู้สมัคร

มาตรา 43/3 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศกำหนดให้การบริจาคทางการเมือง เป็นเงินแก่ผู้สมัครหรือการใช้จ่ายในการเลือกตั้งเป็นเงินของสมาชิกบัญชีเลือกตั้งเท่าจำนวนเท่าใดจะต้องจ่ายเป็นเช็คขีดคร่อมระบุชื่อผู้รับหรือต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้จ่ายและผู้รับ

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรายงานการรับ บริจาคทางการเมืองหรือการใช้จ่ายในการเลือกตั้งกรณีอื่นนอกจากที่กำหนดในวรรคหนึ่งได้

มาตรา 43/4 การบริจาคทางการเมืองและการใช้จ่ายในการเลือกตั้งต้องกระทำโดยเปิดเผย และระบุชื่อที่แท้จริงของผู้ให้และผู้รับ

มาตรา 43/5 เงินและสินทรัพย์ใดที่ผู้สมัคร พรรคการเมือง สมุหบัญชีเลือกตั้งหรือบุคคลใด ได้รับโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา 43/6 ในกรณีที่สมุหบัญชีเลือกตั้งหรือตัวแทนในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คนใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผลการได้รับเลือกตั้งของผู้สมัครเป็นโมฆะ และไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งซ่อมคราวนั้นอีก เว้นแต่ผู้สมัครจะพิสูจน์ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติว่าการกระทำ ความผิดดังกล่าวเป็นกรณีเล็กน้อยโดยผู้สมัครมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยและผู้สมัครได้ดำเนินการตามควร แล้วทุกอย่าง เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดนั้น

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 43/1 มาตรา 44 มาตรา 46 หรือ มาตรา 47 ให้สิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครเป็นอันถูกเพิกถอนมีกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดโดยผู้สมัครมิได้ขอพิสูจน์ หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติไม่เห็นด้วยกับการพิสูจน์ดังกล่าว แล้วแต่กรณี”

มาตรา 7 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา 44 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

“บทบัญญัติวรรคหนึ่ง (2) และ (4) ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกา ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเขตเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องจนถึงวันเลือกตั้ง”

มาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 50 ห้ามมิให้ผู้สมัคร พรรคการเมือง หรือผู้ใด นอกจากรัฐจัดที่ปิดประกาศและที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสาธารณสถานซึ่งเป็นของรัฐจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง หรือกระทำการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดให้รัฐสนับสนุน”

มาตรา 9 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 50/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

มาตรา 50/1 บุคคลไม่ว่ามีส่วนได้เสียหรือไม่ มีสิทธิขอตรวจบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้สมัคร ได้ยื่นไว้และบัญชีรายรับและรายจ่ายก็สมุหบัญชีการเลือกตั้งของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองจัดทำ ตลอดจนหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด ในการนี้จะกำหนดให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขอตรวจคูก็ได้

มาตรา 10 ให้ยกเลิกความในมาตรา 102 และมาตรา 103 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 254 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 102 ผู้สมัครหรือหัวหน้าพรรคการเมืองหรือสมุหบัญชีเลือกตั้งผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 40 วรรคสาม หรือมาตรา 42 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือปรับเป็นสามเท่าของจำนวนเงินที่เกินกว่าจำนวนเงินที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด แล้วแต่ว่าจำนวนใดจะมากกว่ากันหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

มาตรา 103 สมุหบัญชีเลือกตั้งผู้ใดจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง (2) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่ง เป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้ถือเป็นสาระสำคัญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปีและห้ามเป็นสมุหบัญชีเลือกตั้งเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่กำหนด

มาตรา 103.1 สมุหบัญชีเลือกตั้งผู้ใดทำให้เสียหาย ซ่อนเร้น ทำให้สูญหายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งบัญชีที่ต้องจัดทำหรือสิ่งที่ต้องใช้ในการประกอบการลงบัญชี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกิน สองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้นำมาตรา 103 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 103.2 สมุหบัญชีเลือกตั้งผู้ใดลงรายการเท็จ แก้อาย หรือละเว้นการลงรายการในบัญชีเพื่อให้เกิดความเป็นจริงหรือแก้อาย ทำให้เสียหาย ซ่อนเร้น ทำให้สูญหาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งสิ่งที่ต้องใช้ในการประกอบการลงบัญชีเพื่อให้เกิดความเป็นจริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้นำความในมาตรา 103 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 103/3 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 43/2 วรรคหนึ่งหรือมาตรา 43/3 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

มาตรา 103/4 ผู้สมัคร สมุหบัญชีเลือกตั้ง หรือบุคคลใด ฝ่าฝืนมาตรา 43/2 วรรคสอง มาตรา 43/3 วรรคสองหรือมาตรา 43/4 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี”

มาตรา 11 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 113/1 และ มาตรา 113/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

“มาตรา 113/1 ผู้สมัครคนใดจ้าง วาน หรือใช้ให้ผู้อื่นซึ่งเคยกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นตัวแทนในการเลือกตั้งของตน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

มาตรา 113/2 ในกรณีที่นิติบุคคลใดกระทำความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่า กรรมการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กระทำความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าคนมิได้รู้เห็นเป็นใจกับการกระทำความผิดนั้น”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

บันทึกหลักการและเหตุผล
 ประกอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...

หลักการ

- แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ดังต่อไปนี้
- (1) กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชี เพื่อให้
 สิ้นทรัพย์และหนี้สินของพรรคการเมืองมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (เพิ่มวรรคห้าของมาตรา 38)
 - (2) กำหนดให้บุคคลมีสิทธิขอตรวจบัญชีของพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมืองและบัญชี
 แสดงรายรับจากการบริจาค (เพิ่มมาตรา 38/1)
 - (3) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริจาคแก่พรรคการเมือง และการใช้จ่ายสิ้นทรัพย์ของพรรค
 การเมือง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 55)
 - (4) กำหนดบทลงโทษกรณีบุคคลผู้มีหน้าที่ทำบัญชีของพรรคการเมือง เรียกของสหภาพพรรคการเมือง
 เมืองไม่จัดทำบัญชี หรือทำบัญชีผิดจากความเป็นจริงหรือแก้ไข ทำให้เสียหาย ซ่อนเร้น ทำให้สูญหาย
 หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งสิ่งที่จะต้องใช้ในการลงบัญชี เพื่อให้ผลความเป็นจริงหรือไม่จัดทำบัญชี
 ให้เป็นไปตามประกาศของนายทะเบียน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 83 และเพิ่มเติมมาตรา 83/1)

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้ระบบการเงินของพรรคการเมืองมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในความโปร่งใสทางการเมืองและมีความสะดวกในการตรวจสอบ จำเป็นต้องปรับปรุงบทบัญญัติบางประการให้นายทะเบียนมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การทำบัญชีต่างๆ ของพรรคการเมือง ให้สาธารณชนมีสิทธิตรวจสอบบัญชีต่างๆ ของพรรคการเมืองได้ ให้การบริจาคนแก่พรรคการเมืองมีความโปร่งใสสามารถเห็นความเป็นไปทางการเงินของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน และกำหนดบทลงโทษผู้จัดทำบัญชีโดยมิชอบให้เหมาะสมแก่ความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา
ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้น
ไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มก ามต่อไปนี้เป็นมาตรา 38 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

“ให้นายทะเบียนมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีตามม ติเรานี้
เพื่อให้สินทรัพย์และหนี้สินของพรรคการเมืองมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยสะดวก”

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 38/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. 2541

“มาตรา 38/1 บุคคลไม่ว่ามีส่วนได้เสียหรือไม่ มีสิทธิขอตรวจบัญชีของพรรคการเมือง บัญชีของสาขาพรรคการเมือง และบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคตลอดจนหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด ในการนี้จะกำหนดให้ต้อง เสียค่าใช้จ่ายในการขอตรวจคูก็ได้”

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 45 มาตรา 46 และมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 45ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริจาคทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และบทกำหนดโทษ ประกอบบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การบริจาคให้แก่พรรคการเมืองโดยอนุโลม

มาตรา 46 สิทธิทรัพย์ของพรรคการเมืองให้ใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อการเลือกตั้งและกิจการของ พรรคการเมือง ทั้งนี้ ตามรายการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดให้ใช้จ่ายได้เท่านั้น

มาตรา 47 ผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองมีสิทธินำจำนวนเงินที่บริจาคไปหักเป็นค่า ลดหย่อนได้ตามจำนวนที่กำหนดในประมวลรัษฎากร”

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง พ.ศ. 2541 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 55 ห้ามมิให้นิติบุคคลบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรค การเมือง”

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการ เมือง พ.ศ. 2541 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 83 คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมืองหรือผู้มี หน้าที่ทำบัญชีของพรรคการเมืองหรือบัญชีของสาขาพรรคการเมืองผู้ใด ไม่จัดให้มีการทำบัญชีตาม มาตรา 37 แล้วแต่กรณี หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้มีการทำบัญชีผิดจากความเป็นจริง หรือ แก้ไข ทำให้เสียหาย ซ่อนเร้น ทำให้สูญหาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งสิ่งที่จะต้องใช้ประกอบการลงบัญชี เพื่อให้ผิดความเป็นจริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้ง ปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

มาตรา 83 1 ผู้มีหน้าที่ทำบัญชีของพรรคการเมืองหรือบัญชีของสาขาพรรคการเมืองผู้ใดจัดทำบัญชีไม่เป็นไปตามประกาศของนายทะเบียนตามมาตรา 38 วรรคห้า ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการฝ่าฝืนประกาศที่นายทะเบียนกำหนดไว้จึงเป็นสาระสำคัญหรือเป็นการจัดทำบัญชีไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ"

ผู้รายนามพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

บันทึกหลักการและเหตุผล
 ประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)
 พุทธศักราช

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 293 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹

เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บังคับให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ส่วนบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลอื่นจะเปิดเผยมิได้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ต่อการพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งการให้เปิดเผยต่อบุคคลให้กว้างขวางกว่านั้นหรือการเปิดเผยต่อสาธารณชนได้จะทำให้การตรวจสอบมีผลดียิ่งขึ้น สมควรแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹ เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตั้งแต่ขณะสมัคร เพื่อควบคุมตรวจสอบการไหลผ่านของเงินและทรัพย์สินต่างๆ ตั้งแต่ขณะนั้น

ร่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ .)

พุทธศักราช



.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมไว้ ดัง
ต่อไปนี้

มาตรา 1 รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ .)
พุทธศักราช”

มาตรา 2 รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 293 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ
ให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“การเปิดเผยบัญชีและเอกสารตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่า
ด้วยทะเบียนที่ดินและประมวลการทุจริตหรือกฎหมายอื่น”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

**นานาทัศนะ
ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา
ของสื่อมวลชน**

นันททัศนะข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (สื่อมวลชน)

ลำดับ	ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
1	การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง	<p>1.1 การแนะนำตัวผู้สมัคร โดยให้กระทำได้เฉพาะการจัดพิมพ์เอกสารเพื่อแนะนำตัวผู้สมัครที่ว่าด้วยการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว การศึกษา และการทำงาน เป็นการเขียนกฎหมายที่จำเพาะเจาะจงและไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการแนะนำตัว ซึ่งกระทบไปทุกส่วนของสังคม</p> <p>1.2 ควรเปิดโอกาสให้ผู้สมัครหาเสียงได้สะดวกและกว้างขวางถือว่าเป็นการพัฒนาการเมืองในแนวทางที่เป็นสากล</p>	

ลำดับ	ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
2	การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง	<p>2.1 ให้แก้ไขกฎหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งกลางได้ โดยไม่ต้องเดินทางกลับภูมิลำเนา ถ้าหากไม่สามารถแก้ไขกฎหมายได้รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าโดยสาร</p> <p>2.2 การแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะการให้มีหน่วยเลือกตั้งกลางที่กรุงเทพมหานคร เพื่อให้ผู้ที่ทำงานในกรุงเทพมหานครได้ใช้สิทธิเลือกตั้ง</p> <p>2.3 แก้ไขกฎหมายเลือกตั้งให้มีผู้เลือกตั้งขอใช้สิทธิเลือกตั้ง ที่เลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน ตามความประสงค์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่แจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ก่อนการประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง</p> <p>2.4 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไปปฏิบัติงานหรือศึกษาอยู่นอกพื้นที่ และนอกหน่วยเลือกตั้ง สามารถใช้สิทธิลงคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งกลางที่บุคคลเหล่านั้นทำงานหรือศึกษาอยู่ได้</p> <p>2.5 หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละสิบของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในประเทศนั้น ให้ กกต. ประกาศงดการเลือกตั้งในคราวนั้น สำหรับประเทศนั้น ๆ</p> <p>2.6 ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกราชอาณาจักรสามารถลงคะแนนได้ทางไปรษณีย์</p>	

ลำดับ	ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
3	การประกาศผลการเลือกตั้ง	<p>3.1 ปรับปรุงแก้ไขกติกาเกี่ยวกับการเลือกตั้งใหม่ให้สามารถประกาศผลได้เร็วขึ้น เพื่อป้องกันสูญญากาศการเมืองและความสับสนวุ่นวายที่จะตามมา โดยให้ กกต. ประกาศผลไปก่อนแล้วจึงค่อยจัดการกับผู้ทำผิดกฎหมายในภายหลัง หรือให้ตัดสิทธิผู้ทำผิดไปเลยและเลื่อนผู้ที่ได้คะแนนรองลงไปที่ไม่ทำผิดกฎหมายให้เป็นผู้ชนะการเลือกตั้งแทนที่</p> <p>3.2 แก้ไขกฎหมายโดยขยายระยะเวลาการประชุมสภาออกไปจาก 30 วัน เป็น 60 วัน</p> <p>3.3 การเรียกประชุมสภาสามารถกระทำได้แม้สมาชิกไม่ครบ 500 คน</p> <p>3.4 เสนอให้ กกต. ปรับปรุงวิธีการทำงานใหม่โดยประกาศรับรองสมาชิกวุฒิสภาให้ครบ 200 คนก่อน หลังจากนั้นหากมีคำร้องคัดค้าน กกต. ได้สวนวินิจฉัยเมื่อพบว่าบุคคลใดมีพฤติกรรมซื่อเสียดก็ให้ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายหลัง ซึ่งเรื่องนี้รัฐธรรมนูญตามมาตรา 147 (2) รองรับไว้แล้ว โดยวิธีการที่เสนอมานี้วุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่ก่อให้เกิดปัญหาระบบการเมืองอำนาจนี้เป็นอำนาจเด็ดขาดของ กกต. ศาลไม่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญมาตรา 96 ยังขยายความว่า ผู้ที่ถูกเพิกถอนอันมาจากการเลือกตั้งโดยไม่สุจริต สามารถเรียกร้องเงินประจำตำแหน่ง สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้นั้นได้รับคืนได้</p> <p>3.5 เมื่อ กกต. ไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งแล้วให้เลื่อนผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงลำดับรองลงไปเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง โดยให้ถือว่าผู้สมัครกระทำผิดนั้นไม่ได้รับการเลือกตั้ง และให้ดำเนินการคดีทั้งทางแพ่งและอาญาจนถึงที่สุด</p>	

ลำดับ	ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
		<p>3.6 การประกาศผลการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายและได้รับคะแนนมากที่สุดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งและให้ประกาศผลคำวินิจฉัยชี้ขาดผู้สมัครที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งทำให้ไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและไม่เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจะต้องเป็นวันเดียวกันหรือในคราวเดียวกัน จะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบตามจำนวนที่จะพึงมีได้ในจังหวัดนั้น ๆ</p> <p>3.7 มีหลักฐานเป็นที่เชื่อถือแน่ชัดว่าผู้สมัครรายใดกระทำความผิดแน่นอน ก็ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งคัดชื่อคนโกงทุจริตออกทั้งหมดแล้วคัดเลือกผู้สมัครที่บริสุทธิ์จริง ๆ ตามลำดับคะแนนมาก - น้อย ตามลำดับเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้ครบจำนวน 200 คน จะได้ไม่ต้องเสียงบประมาณแผ่นดินที่ควรนำไปทำประโยชน์อย่างอื่นดีกว่าที่จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่</p> <p>3.8 การพิจารณาแขวนชื่อต้องมีหลักฐานชัดเจนว่ากระทำความผิดกฎหมาย และสามารถฟ้องร้องค่าเสียหายที่ต้องจัดเลือกตั้งใหม่ (ไม่ต้องเสียงบประมาณของประเทศ)</p>	

ลำดับ	ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
4	การทุจริตการเลือกตั้ง	<p>4.1 ว่าที่วุฒิสมาชิกที่ถูกแขวนและถูกตัดสิทธิควรดำเนินการปรับเงินเท่ากับจำนวนเงินที่รัฐต้องเสียไปในการเลือกตั้งในพื้นที่นั้น ๆ เพราะการเลือกตั้งซ่อมที่จะมีขึ้นเงินที่ต้องนำมาใช้คือภาษีของประชาชน</p> <p>4.2 ในกรณีที่ตรวจพบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ทำผิดใช้จำนวนให้บุคคลอื่นหาเสียงแจกอาหารสินจ้างให้ประชาชนไปลงคะแนนให้ตน หรือโฆษณาให้สัญญากับประชาชน จะทำโน่นทำนี่ให้ถ้าชนะการเลือกตั้ง หรือจัดหน่วยส่งคนเอาเงินไปแจกจ่ายซื้อเสียง จัดให้มีการเลี้ยง การแสดง การเป็นบันเทิง มหรสพ การละเล่นใด ๆ ก็ตาม ผู้สมัครที่ทำผิดเช่นว่านี้สมควรตัดสิทธิไม่ให้มีโอกาสได้รับการเลือกเสมือนคนที่ไม่ได้ทำความผิด</p> <p>4.3 การตรวจสอบ การโอนเงินซื้อเสียงเข้าบัญชีธนาคารนั้น ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถให้ข้อมูลเรื่องนี้กับ กกต. ได้ เพราะมีกฎหมายคุ้มครองธนาคารพาณิชย์ในเรื่องนี้ การนำข้อมูลมาเปิดเผยจะมีความผิด จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้เพื่อให้ กกต. มีอำนาจตรวจสอบข้อมูลของธนาคารพาณิชย์ได้เหมือนกับ ปปส. ที่มีอำนาจในการขอตรวจสอบข้อมูลจากธนาคาร</p> <p>4.4 ขอให้ กกต. ใช้อำนาจเด็ดขาดจัดการผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาที่ทุจริตถึงแม้จะสอบตกก็ตาม</p> <p>4.5 แก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยขยายระยะเวลาการประชุมสภาออกไป 30 วัน เพื่อให้ กกต. มีระยะเวลาการตรวจสอบการทุจริต</p> <p>4.6 เพิ่มอำนาจให้ กกต. ประกาศห้ามบุคคลลงสมัครอีก และกำหนดในกฎหมายว่าผู้ถูกตัดสิทธิไม่มีสิทธิฟ้อง กกต.</p>	

ลำดับ	ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
		<p>4.7 การไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามคำวินิจฉัยของ กกต. ในรอบแรกเพราะว่าที่สมาชิกวุฒิสภาไม่อาจแสดงพยานหลักฐานให้เชื่อได้ว่าไม่ได้กระทำในสิ่งที่ทุจริต แต่กลับได้รับโอกาสให้เป็นผู้สมัครได้อีกในรอบสองทั้ง ๆ ที่ควรตัดสิทธิไม่ให้เป็นผู้สมัครรวมทั้งผู้สมัครที่สอบตกแต่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ากระทำการทุจริต เช่นกันก็ควรจะถูกตัดสิทธิด้วย ทั้งนี้การเลือกตั้งใหม่ควรกระทำอย่างมากที่สุดสองครั้ง จากนั้นให้ใช้วิธีการเลื่อนผู้สมัครที่ได้คะแนนถัดมาให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ถ้ากฎเกณฑ์วางไว้ชัดเจนเช่นนี้ประชาชนก็จะไม่เบื่อ ไม่ต้องเสียงบประมาณ และไม่ต้องใช้เวลาชียาวจนกระทบต่อการจัดประชุมไม่ว่าจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>4.8 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งให้อำนาจ กกต. ที่จะแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนและให้มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลทั้งทางแพ่งและอาญากับผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย แต่ที่ผ่านมามีผู้ถูกแจ้งความแค่ 2 - 3 รายเท่านั้น ทั้งที่ควรมีมากกว่านี้</p> <p>4.9 ประกาศตัดสิทธิผู้สมัครที่ทุจริตการเลือกตั้งโดยเร็วพร้อมทั้งดำเนินคดีกับผู้สมัครและสนับสนุน ทั้งทางอาญาและทางแพ่ง</p> <p>4.10 การให้ผู้สมัครที่ทุจริตการเลือกตั้งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกควรตัดสิทธิผู้สมัครที่ทุจริต เนื่องจากผู้สมัครที่ทุจริตจะทำการให้เนบเนียนขึ้นจนยากแก่การสืบสวนเป็นการให้โอกาสผู้ทุจริตฟอกตัว</p>	

ลำดับ	ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
		<p>4.11 การทุจริตการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้ง</p> <p>-คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วยจะเป็นคนหน้าเดิม และมักเป็นหัวคะแนน ควรวางตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากหมู่บ้านอื่น ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจใช้คนในพื้นที่ก็ได้</p> <p>-การนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งทำให้ผู้สมัครและชื่อเสียงไว้จะรู้ว่าหมู่บ้านนี้ได้คะแนนเท่าไร ข้อเสนอแนะแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรให้นับคะแนนที่ส่วนกลางจะเป็นที่ว่าการอำเภอหรือจังหวัด ผู้สมัครที่ชื่อเสียงจะได้ไม่รู้คะแนนของแต่ละหมู่บ้าน จะได้ไม่กล้าชื่อเสียงอีกต่อไป</p> <p>4.12 การจัดการเลือกตั้งให้สุจริตและเที่ยงธรรม กตด. จะต้องมีการสืบสวนสอบสวนตั้งแต่วันสมัครรับเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งจะต้องรับเรื่องร้องเรียนการตรวจสอบ การวินิจฉัยสั่งการให้ทันต่อเหตุการณ์ตลอดเวลา ประมวลรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้สมัครทุกคน</p> <p>4.13 ต้องประกาศรายชื่อพร้อมหลักฐานการทุจริตที่เด่นชัด และดำเนินคดีกับผู้ทุจริตนั้น ๆ รวมถึงการเรียกค่าเสียหายทางแพ่งด้วย</p>	

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
อื่น ๆ	<p>5.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีจำนวน 9 - 15 คน เนื่องจากจะต้องปฏิบัติงานใหญ่ และพิจารณาผลได้เสียของส่วนรวมถูกต้องชัดเจนยิ่งขึ้น</p> <p>5.2 ออกกฎหมายบัญญัติให้ กกต. มีอำนาจสั่งเค็ดขาดและรวดเร็ว เช่น ลงโทษตัดสิทธิผู้สมัคร ปลดออก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส.จ. อบต. ข้าราชการตำรวจที่ไม่เป็นกลางที่ช่วยเหลือผู้สมัคร รวมถึงข้าราชการอื่น ๆ ด้วย</p> <p>5.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดควรมีคุณสมบัติคือ จะต้องไม่เคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองทุกระดับ จะต้องไม่เคยลงสมัครรับเลือกตั้งใด ๆ มาก่อนทั้งสิ้น จะต้องมีความรู้ทางด้านกฎหมายอย่างน้อยจบอนุปริญญาทางกฎหมาย</p> <p>5.4 คณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ของ กกต. จะต้องทำงานในเชิงรุกในการป้องปราม และจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย</p> <p>5.5 คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจะต้องสับเปลี่ยนหมู่บ้านกันเพื่อการปฏิบัติหน้าที่จะได้ไม่มีระบบอุปถัมภ์</p> <p>5.6 คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งควรกำหนดอายุและวุฒิการศึกษาไว้ชัดเจน</p> <p>5.7 การเลือกตั้งซ่อมควรทำเฉพาะในประเทศโดยให้เหลือเฉพาะการเลือกตั้งกลางและเลือกตั้งทั่วไปในประเทศเท่านั้น เพื่อลดรายจ่ายงบประมาณ</p>	

