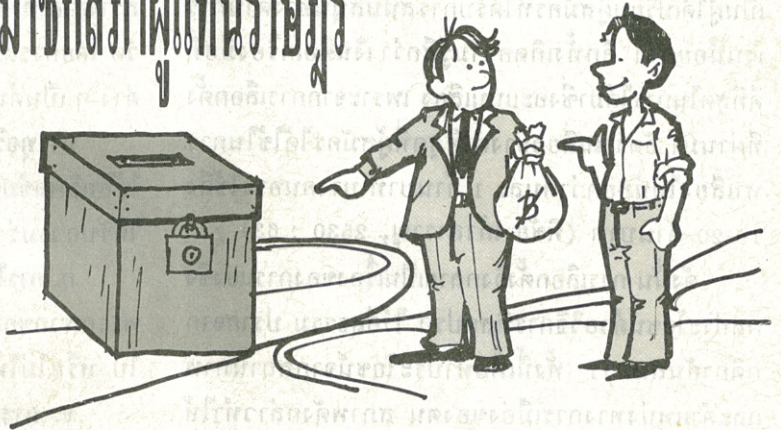


สรุปย่อการวิจัยเรื่อง

มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตและข้อเสียงเลอกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



* ดร.พรชัย เดือนฉวี



ป

ปัจจุบัน ปัญหาการทุจริตและข้อเสียงเลอกตั้งจะเป็นข่าวปรากฏอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการเลอกตั้งระดับชาติหรือ

ระดับท้องถิ่นก็ตาม และนับวันปัญหานี้จะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ การเลอกตั้งจึงเปรียบเสมือนกลไกของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่จะเข้าบริหารประเทศโดยปราศจากความชอบธรรม และปราศจากการยอมรับจากประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งผลกระทบที่ตามมาที่สำคัญคือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางภายหลังการเลอกตั้งโดยผู้มีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อทดแทนเงินที่ได้ลงทุนไปในสมัยช่วงก่อนการเลอกตั้ง หนทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าววิธีหนึ่งก็คือ การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลอกตั้ง เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ

พรรคการเมือง พระราชบัญญัติการเลอกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

จากการวิจัยพบว่า เงินเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของผู้สมัครในการดำเนินการหาเสียงเลอกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเช่าสำนักงานเพื่อใช้เป็นสถานที่อำนวยความสะดวกการใช้สื่อต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ แผ่นปลิว เป็นต้น เพราะฉะนั้น เมื่อไม่มีเงิน การดำเนินการหาเสียงก็ย่อมมีอุปสรรค

พฤติกรรมในการหาเสียงเลอกตั้งโดยมิชอบและการทุจริตการเลอกตั้งมีหลายรูปแบบ เช่น ในการเลอกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 และเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 มีการซื้อบัตรประชาชนเพื่อเก็บไว้ไม่ให้คนไปลงคะแนนเสียงหรือเพื่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่เจ้าของบัตรประชาชนไปลงคะแนนเสียง การใส่ร้ายป้ายสีคู่ต่อสู้เพื่อสร้างคะแนนเสียงให้กับ

ตนเอง การทำลายป้ายหาเสียงคู่ต่อสู้ การแจกเงิน แจกสิ่งของ สร้างสาธารณประโยชน์ หรือให้คำมั่นสัญญาต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียง เป็นต้น (ประสิทธิ์การกลาง, 2531 : 22)

จากการสังเกตการณ์ของผู้ที่สนใจการเลือกตั้ง เช่น สื่อมวลชน ได้รายงานว่าผู้สมัครที่มีฐานะทางการเงินดี หรือได้รับการสนับสนุนทางการเงินเป็นจำนวนมาก มักเป็นผู้ได้เปรียบผู้สมัครที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินน้อยกว่า อีกทั้งเกิดความรู้สึกที่ว่า เงินคือเครื่องมือที่ดีที่สุดในการได้มาซึ่งคะแนนเสียง เพราะจากการเลือกตั้งที่ผ่านมา อัตราเฉลี่ยอย่างต่ำที่สุดที่ผู้สมัครได้ใช้ในการหาเสียงไม่น้อยกว่าคนละ 1 ล้านบาท บางคนอาจใช้ถึง 10-20 ล้านบาท (พิชัย เก้าสำราญ, 2530 : 63)

ดังนั้น การเลือกตั้งจึงกลายเป็นเรื่องของการแข่งขันผลประโยชน์ด้วยวิธีการที่สกปรก ไร้ศีลธรรม ปราศจากกติกากันเอง ทั้งนี้เพื่อหาประโยชน์จากสถานภาพและตำแหน่งทางการเมืองของตน สภาพดังกล่าวทำให้เห็นว่า “อำนาจเงิน” สามารถนำมาซึ่ง “อำนาจทางการเมือง” และ “อำนาจการเมือง” ก็นำมาซึ่ง “อำนาจเงิน” ได้เช่นกัน ความสามารถในการเปลี่ยน “เงินเป็นอำนาจ” และเปลี่ยน “อำนาจเป็นเงิน” นี้เอง ที่ทำให้เงินมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการทางการเมือง

การซื้อคะแนนเสียง คือ การที่ผู้สมัครหรือตัวแทนของผู้สมัครได้จ่ายเงิน หรือให้อามิสสินจ้าง หรือให้คำมั่นสัญญา หรือให้ประโยชน์ต่าง ๆ แก่ผู้เลือกตั้งเพื่อให้มาลงคะแนนให้แก่ตน นอกจากนี้ อาจเป็นลักษณะของการแจกเครื่องอุปโภคบริโภค เช่น น้ำปลา นูรี เสื้อผ้า สุรา เป็นต้น พฤติกรรมการซื้อเสียงที่ปรากฏมาอาจดำเนินการด้วยวิธีทั้งโดยตรงและโดยอ้อม กล่าวคือ

ก. **การซื้อเสียงโดยใช้เงินโดยตรง** คือการจ่ายเงินให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือหัวหน้าคะแนน เพื่อนำไปแจกจ่ายแก่ผู้เลือกตั้งอีกต่อหนึ่ง อาจเป็นจำนวนเงิน 300-500 บาท ต่อครอบครัว หรือ 50 ถึง 100 บาท ต่อหัว เป็นต้น

ข. **การซื้อเสียงโดยใช้เงินทางอ้อม** โดยการซื้อบัตร

ประจำตัวประชาชนเพื่อไม่ให้บุคคลผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือซื้อเพื่อให้บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่เจ้าของบัตรไปลงคะแนนเสียงแทน นอกจากนี้ ยังมีวิธีการอื่น เช่น การซื้อกรรม-การประจำหน่วยเลือกตั้งทั้งหน่วย หน่วยละ 1 หมั่น ถึง 1 แสนบาท ขึ้นอยู่กับพื้นที่เขตเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้การทุจริตในหน่วยเลือกตั้งเป็นไปโดยสะดวกยิ่งขึ้น หรืออาจเป็นวิธีการแจกสิ่งของหรือสร้างสาธารณประโยชน์ เช่น สร้างศาลาที่พักผู้โดยสาร ให้เครื่องมือ เครื่องใช้แก่โรงเรียนวัด โดยการสลักชื่อของตนไว้ หรือสร้างถนนเข้าหมู่บ้านต่าง ๆ เป็นต้น

การทุจริตการเลือกตั้ง คือ การใช้อำนาจโดยมิชอบใช้สิทธิพลข่มขู่หรือบังคับเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งโดยได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ก. **การใช้สิทธิพลข่มขู่** ได้แก่ การใช้หวั่นคะแนนหรือพรรคพวกของตนข่มขู่ เพื่อให้ผู้สมัครรายอื่นถอนตัวออกไป หรือไม่ให้มาหาเสียงในเขตพื้นที่นั้น เป็นต้น

ข. **การทุจริตโดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ** เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐปล่อยให้คนไม่มีสิทธิเข้าไปใช้สิทธิ ให้มีการลงคะแนนเวียนเทียน การใส่ชื่อบุคคลไม่มีตัวตนเข้าไปในทะเบียนบ้าน การขานบัตรผิดโดยเจตนา ขานบัตรเสียให้เป็นบัตรดี หรือบัตรดีให้เป็นบัตรเสีย ลอบใส่บัตรเลือกตั้งที่ทำเครื่องหมายไว้แล้วลงในหีบบัตร เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีพฤติกรรมอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่การทุจริตโดยตรง เช่น การทำลายป้ายหาเสียงคู่ต่อสู้ การใส่ร้ายป้ายสี เป็นต้น

จากพฤติกรรมที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมอาจช่วยแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ โดยการเสนอแนะมาตรการที่จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไปนี้

1. การร่นระยะเวลาในการหาเสียงเลือกตั้ง
2. การขยายฐานอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
3. การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ
4. การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน
5. การกำหนดภูมิฐานะของผู้สมัครรับเลือกตั้งและ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

6. การกำหนดเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน
7. การแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร
8. การจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งแห่งชาติ

1. การร่นระยะเวลาในการหาเสียงเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 111 ได้กำหนดไว้ว่า “เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง...”

และในมาตรา 112 ได้กำหนดว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน...”

การกำหนดระยะเวลา 60 วัน ในกรณีอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และ 90 วัน ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ เป็นการกำหนดระยะเวลาสำหรับ

ก. การจัดเตรียมการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้ง

ข. การหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานว่า ยิ่งระยะเวลานานเท่าใด การใช้เงินหาเสียงของผู้สมัครก็จะมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้นจึงขอเสนอแนะว่า ควรจะลดระยะเวลาดังกล่าวลงจาก 60 วันให้เหลือ 30 วัน และ 90 วัน ให้เหลือ 60 วัน ตามลำดับ และระยะเวลาที่ลดลงดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ไม่สั้นไม่ยาวเกินไป นอกจากนี้ระยะเวลาในการหาเสียงน้อยลง การซื้อเสียงก็อาจลด

น้อยลงได้ ซึ่งในหลายประเทศก็สามารถจัดดำเนินการเลือกตั้งภายใน 15-45 วันเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอแนะดังกล่าวควรที่จะต้องสร้างเงื่อนไขประกอบด้วย เช่น จะต้องปรับปรุงบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากทะเบียนราษฎร ควรใช้วิธีใหม่คือก่อนวันเลือกตั้ง 30 วัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องแจ้งความจำนงค์ที่จะใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยยื่นความจำนงค์แล้วเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมาย

2. การขยายฐานอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 20 ปีเป็น 18 ปี

ในระบอบประชาธิปไตย โดยหลักการแล้วการเลือกตั้งไม่ควรที่จะจำกัดไม่ว่าจะเป็นอายุ เพศ การศึกษา ศิพพรณ เชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ ข้อจำกัดถึงแม้จะมีก็ควรจำกัดให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 104 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

- (1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดย

คำพิพากษา

ดังนั้น การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมสามารถกระทำได้ตามความจำเป็น ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับเหตุผล หรือวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ แต่สำหรับข้อกำหนดที่ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้งตามมาตรา 103 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีลงไป แต่มีความพร้อมทั้งด้านสรีระและปัญญา มีความรับผิดชอบ มีความคิดอ่านพอสมควร เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองสูง มีความกระตือรือร้น ให้ความใส่ใจต่อปัญหาบ้านเมือง และรักระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการกำหนดไว้

ในรัฐธรรมนูญ โดยให้ขยายฐานอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้กว้างขึ้นจาก 20 ปีบริบูรณ์ ลดลงเป็น 18 ปีบริบูรณ์ โดยมีข้อสมมุติฐานว่า ฐานหรือจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขยายมากขึ้นเท่าใด น่าจะทำให้การหาเงินซื้อเสียงต้องใช้เงินจำนวนมากขึ้น และอาจเป็นหนทางทำให้การซื้อเสียงลดลง มีหลายประเทศที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ เช่น ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย บราซิล สวีเดน อังกฤษ และอีกหลายสิบประเทศ

3. การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ

แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือ หลังปี พ.ศ.2475 แต่การจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบากเพราะขาดการสนับสนุน แม้ในปัจจุบันพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ไม่ได้มีการพัฒนาให้เป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งแต่ประการใด

จากการศึกษาของ Samuel P. Huntington พบว่า พรรคการเมืองมีขั้นตอนในการพัฒนาอยู่ 4 ขั้นตอนคือ (Samuel P. Huntington ; 1968)

1. ขั้นตอนที่เป็นกลุ่มย่อย (Factions) คือ ขาดการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากประชาชน
2. ขั้นที่เป็นกลุ่มใหญ่ (Polarization) คือ มีการจัดองค์การที่เริ่มเป็นรูปร่าง มีแนวทางและจุดยืนที่ชัดเจนมาก
3. ขั้นที่กำลังขยายตัว (Expansion) คือ มีการจัดโครงสร้าง มีการแบ่งแยกหน้าที่เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบ
4. ขั้นที่พัฒนาเป็นสถาบัน (Institutionalization) คือ อยู่ในขั้นที่มีเสถียรภาพและพร้อมที่จะทำหน้าที่ของพรรคการเมืองได้อย่างเต็มที่

พรรคการเมืองในประเทศไทย ถ้าพิจารณาตามขั้นตอนการพัฒนาจะพบว่ายังอยู่ในขั้นตอนที่ 1 ต่อเนื่องกับขั้นตอนที่ 2 แม้บางพรรคจะอ้างว่าพรรคการเมืองของตนมีศูนย์กลางของพรรคที่เข้มแข็ง มีสาขาพรรคกระจายอยู่ทั่วประเทศก็ตาม แต่ก็ยังเป็นที่น่าสงสัยว่า

การดำเนินงานของพรรคและสาขาพรรค จะมีประสิทธิภาพและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากน้อยเพียงใด การดำเนินกิจกรรมต่างๆของพรรคการเมือง จำเป็นต้องอาศัยเงินเป็นปัจจัยสำคัญ พรรคการเมืองของทุกประเทศจะประสบปัญหานี้แทบทั้งสิ้น

แหล่งที่มาของเงินในการสนับสนุนพรรคการเมืองมีหลายทาง ที่สำคัญคือ กลุ่มผลประโยชน์ เงินบริจาคจากสมาชิกของพรรค กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจ กรรมการบริหารพรรคครอบครัวหรือเอกชนที่มั่งคั่ง เงินจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง เงินที่มาจากการหารายได้ของพรรค และเงินที่รัฐให้การสนับสนุน

สำหรับเงินที่มาจากการสนับสนุนของรัฐนั้น มีหลายประเทศที่กฎหมายได้กำหนดให้รัฐให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง อาจเป็นการให้การสนับสนุนโดยตรง เช่น อิตาลี แคนาดา อาจเป็นเงินที่รัฐสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรืออาจเป็นกรณีให้พรรคการเมืองใช้สื่อมวลชนของรัฐในการหาเสียงโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เช่น ในประเทศอังกฤษ

สำหรับประเทศไทย พรรคการเมืองยังไม่มีเงินสนับสนุนจากรัฐ ดังนั้นรัฐควรมีนโยบายพิจารณาให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองของไทยบ้าง เพื่อเป็นการเสริมสร้างสถาบันพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง การให้การสนับสนุนควรยึดหลักการว่า รัฐจะสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งมากเท่านั้น เท่ากับเป็นการควบคุมให้จำนวนพรรคการเมืองลดน้อยลงโดยทางอ้อม

การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองสำหรับประเทศไทยนั้น ควรเป็นไปใน 2 รูปแบบดังนี้

1. รัฐควรอนุญาตให้พรรคการเมืองทุกพรรคได้ใช้สื่อสารมวลชนของรัฐ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ในการหาเสียงเลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด ซึ่งทำให้คนดีมีความสามารถมีโอกาสเสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง ช่วยป้องกันการซื้อคะแนนเสียงโดยทางอ้อม อันเกิดจากการโฆษณาหาเสียงโดยมิชอบ ช่วยลดค่าใช้จ่าย

ของผู้สมัครให้ลดน้อยลง ทั้งนี้เพราะ การโฆษณาหาเสียงต้องใช้เงินจำนวนมาก ผู้มีเงินย่อมได้เปรียบ ความไม่เท่าเทียมกันเช่นนี้ทำให้ประชาชนไม่ทราบความคิดเห็นของผู้สมัครได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น การออกเสียงเลือกตั้งจึงมีลักษณะเป็นการออกเสียงที่ขาดการพิจารณาอยู่มาก รัฐจึงควรส่งเสริมในประเด็นนี้

2. รัฐควรจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองภายหลังการเลือกตั้ง เฉพาะแก่พรรคที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงจำนวนที่นั่งที่พรรคได้รับ หรือคำนึงถึงคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ การที่รัฐไม่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรค ย่อมเป็นการง่ายที่สมาชิกในพรรคการเมืองบางคนอาจถูกดึงตัวไป หรือถูกซื้อตัวโดยพรรคการเมืองพรรคอื่น นอกจากนี้พรรคการเมืองอาจต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่ให้การสนับสนุนกิจการต่าง ๆ ของพรรค และอาจใช้อิทธิพลครอบงำพรรคการเมืองจนไม่สามารถที่จะดำเนินการโดยอิสระ ให้บรรลุอุดมการณ์และนโยบายของพรรคได้

4. การกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งถือเป็นหน้าที่

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ย่อมถือว่าการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด ซึ่งปัญหาที่ควรจะนำมาพิจารณาคือ หากให้การออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องปฏิบัติ แทนที่จะถือเป็นสิทธิเลือกตั้งดังเช่นที่ผ่านมาแล้ว จะช่วยแก้ปัญหาคือการซื้อเสียงเลือกตั้งได้หรือไม่ และจะมีผลดีผลเสียอย่างไร เช่นที่ปรากฏในประเทศออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม อิตาลี เนเธอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 51 กำหนดว่า “บุคคลมีหน้าที่ที่จะใช้สิทธิในการเลือกตั้งโดยสุจริต” ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาก่อน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแม้จะกำหนดไว้เช่นนี้ ก็มิได้หมายความว่า การเลือกตั้งนั้นถือเป็นหน้าที่แต่ประการใด

การเลือกตั้งในประเทศไทยที่ผ่านมา 17 ครั้ง (ไม่

นับการเลือกตั้งซ่อม) จะเห็นได้ว่ามีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยมาก คิดเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วเกินจาก 50 เปอร์เซ็นต์ ประมาณ 4-5 ครั้งเท่านั้น ดังนั้น ปัญหาที่สำคัญก็คือ ทำอย่างไรประชาชนจึงจะเข้าใจในเรื่องสิทธิและหน้าที่ทางการเมือง ให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมือง และเล็งเห็นถึงความสำคัญของการไปเลือกตั้ง เมื่อประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งยึดหลักที่ว่า “ผู้ได้รับเลือกตั้งนั้นเป็นผู้ที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง”

ผู้เขียนขอให้ความเห็นเสนอแนะว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้การเลือกตั้งถือเป็นหน้าที่ และกำหนดบทลงโทษไว้ด้วย ข้อเสนอแนะนี้อาจเป็นหนทางแก้ไขปัญหาการซื้อเสียงและทุจริตการเลือกตั้งได้ เพราะเมื่อมีคนต้องใช้สิทธิเลือกตั้งมากเท่าใด ผู้สมัครคงไม่สามารถที่จะทุ่มเงินซื้อเสียงได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะต้องใช้เงินในการซื้อเสียงมาก

มีข้อนาคิดอยู่ว่า ระบบการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งนั้นจะขัดกับ “หลักอิสระในการเลือกตั้ง” (Free Vote) อันเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งตามปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 20 (3) หรือไม่ ในกรณีนี้ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า “หลักอิสระในการเลือกตั้ง” หมายถึง การไม่ไปออกเสียงเลือกตั้งด้วย ถ้าหากผู้ที่ไม่ต้องการจะลงคะแนน รัฐบาลจะบังคับให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ได้ (หยุด แสงอุทัย, 2512 : 262) แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า “หลักอิสระในการเลือกตั้ง” หมายถึง การที่กฎหมายบังคับแต่เพียงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องไปยังหน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้งเท่านั้น หลังจากนั้นผู้เลือกตั้งจะมีอิสระอย่างเต็มที่ กล่าวคือ ผู้เลือกตั้งจะออกเสียงเลือกตั้งให้แก่ใคร อย่างไร หรือเมื่อไปถึงหน่วยเลือกตั้งเข้าไปในคูหาเลือกตั้งแล้วจะไม่เลือกใครก็ได้ โดยทำเครื่องหมายลงในช่องไม่ประสงค์จะใช้สิทธิ สิ่งที่สำคัญของระบบการออกเสียงแบบบังคับนี้คือ จะไม่มีการบังคับให้ผู้เลือกตั้งออกเสียงเลือกตั้งให้แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นอันขาด ด้วยเหตุนี้ ระบบการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง

จึงไม่น่าจะเป็นการขัดกับ “หลักอิสระในการเลือกตั้ง” แต่อย่างใด (ปณณ สุทธิประภา, 2520 : 305)

สำหรับเหตุผลที่สนับสนุนข้อเสนอนี้ที่บังคับให้ประชาชนไปออกเสียงเลือกตั้งนั้นมีดังนี้

1. ถือเป็นหน้าที่ของประชาชน ถือถือหลักว่าการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชาติที่จะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ นอกจากนี้ ยังถือว่าการออกเสียงเลือกตั้งเปรียบเสมือนหน้าที่อื่น ๆ ที่ต้องการให้พลเมืองทำ เช่น การรับราชการทหาร การชำระภาษี การศึกษาภาคบังคับ การเข้าไปเป็นพยานในศาล ฯลฯ ดังนั้น การออกเสียงเลือกตั้งก็เช่นกัน ควรเป็นทั้งสิทธิและหน้าที่พร้อม ๆ กัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะต้องไม่มีฐานะเป็นเพียงเอกชนในรัฐเท่านั้น แต่มีฐานะเป็นราษฎรของรัฐ

2. ความไม่สนใจในการเลือกตั้งของประชาชน ความไม่สนใจในการเลือกตั้งนี้ก่อให้เกิดความสงสัยว่า ผลการเลือกตั้งจะไม่เป็นเครื่องแสดงออกซึ่งความต้องการที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งความสนใจทางการเมืองนี้เป็นหลักสำคัญในการปกครองระบบประชาธิปไตย เพราะรัฐบาลตามระบอบประชาธิปไตยหมายถึง การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) ดังนั้น การบังคับให้ประชาชนไปออกเสียงเลือกตั้ง เท่ากับสนับสนุนหลักการว่าด้วยเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตย ตรงตามหลักเกณฑ์การเป็นตัวแทน (System of Representation)

3. การให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน เหตุผลที่สำคัญคือ การบังคับคนให้ไปออกเสียงเลือกตั้งนั้น จะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน และเป็นการฝึกให้ประชาชนเข้าใจในเรื่องการเมือง ประเทศที่ใช้ระบบการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งโดยถือเป็นหน้าที่นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีบทลงโทษ แต่บทลงโทษดังกล่าว ต้องคำนึงถึงความหนักเบาของโทษด้วย

ว่า ไม่ควรให้โทษหนักเกินไปหรือเบาเกินไป บทกำหนดโทษในประเทศต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้ (วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ, 2523 : 56-58)

1. สภาพบังคับทางจิตใจ อาจใช้วิธีว่ากล่าวตักเตือนหรือประกาศรายชื่อผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในที่เปิดเผย
2. สภาพลงโทษโดยการปรับ โดยการกำหนดให้ผู้ไม่ไปออกเสียงเลือกตั้งต้องเสียค่าปรับโดยจะกำหนดโทษปรับไว้ในอัตราที่เหมาะสมตามแต่ละเห็นสมควร
3. สภาพบังคับทางการเมือง คือการตัดสิทธิผู้นั้นโดยการเพิกถอนสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งเป็นระยะเวลาพอสมควร
- นอกจากบทกำหนดโทษดังกล่าวมาแล้ว ควรจะกำหนดบทยกเว้นโทษเพราะเหตุอันสมควรไว้อีกด้วย เช่น ยกเว้นแก่ผู้เจ็บป่วยหรือพิการ คนชราที่มีอายุมากแล้ว บุคคลผู้ติดกิจธุระที่จำเป็นหรือติดราชการ บุคคลที่อยู่ต่างประเทศในวันที่กำหนดไว้เป็นวันเลือกตั้ง เป็นต้น
5. การกำหนดควมมีอำนาจของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 103 (3) ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ว่า “มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง” โดยมีได้กำหนดระยะเวลาไว้การไม่กำหนดระยะเวลาไว้นี้อาจมีผลกระทบต่อการซื้อเสียงได้ กล่าวคือ มีการโยกย้ายถ่ายเทเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งนั้นให้เข้ามามีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งของผู้สมัครเพื่อมาใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการโยกย้ายถ่ายเทเสียง โดยให้กำหนดไว้ในกฎหมายว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งนั้นไม่น้อยกว่า 1 ปี เป็นต้น สำหรับกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มิได้กำหนด

* ผู้เขียนได้ทำวิจัยในหัวข้อดังกล่าวแล้วเสร็จก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2534 นี้ ได้บัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้แล้วในมาตรา 105 (4) (ก) คือ มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

ภูมิลาเนาและระยะเวลาในการมีภูมิลาเนาของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ ซึ่งเมื่อไม่มีการกำหนดไว้เช่นนี้อาจมีผลเสียได้ กล่าวคือ นายทุนจากจังหวัดอื่นมาลงสมัครรับเลือกตั้งในอีกจังหวัดหนึ่งและใช้เงินทุ่มซื้อคะแนนเสียงพฤติกรรมเช่นนี้เคยเกิดขึ้นในจังหวัดร้อยเอ็ด (ซึ่งได้รับการขนานนามว่า “โรคร้อยเอ็ด”) และระบอบไปทุกจังหวัดจึงเป็นชื่อที่ใช้เรียกแทนพฤติกรรม “การแจกเงินซื้อเสียง” นั่นเอง

ข้อเสนอแนะประการหนึ่งในการป้องกันการซื้อเสียงเลือกตั้งนั่นก็คือ ควรกำหนดไว้ในกฎหมายว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีภูมิลาเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ตนจะลงสมัคร ไม่น้อยกว่า 6 เดือน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการทุ่มเงินซื้อเสียงจากนายทุนต่างจังหวัด

6. การกำหนดเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 101 บัญญัติไว้ว่า “จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนได้ไม่เกินสามคน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินสามคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละสามคน...”

ตามบทบัญญัติมาตรานี้ ได้กำหนดให้เขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน จึงทำให้ไม่สามารถกล่าวได้ว่า ระบบการเลือกตั้งผู้แทนนี้เป็นไปตามหลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคที่แท้จริง (Equal Suffrage) หลักการนี้ทุกคะแนนจะต้องมีน้ำหนักเท่ากัน โดยแต่ละบุคคลจะมีสิทธิออกเสียงเลือกผู้แทนได้เพียงคนละ 1 คนเท่านั้น ไม่ใช่ 2 คนบ้าง 3 คนบ้างอย่างที่เป็นอย่างอยู่ในหลายจังหวัด เช่น ภูเก็ต พังงา ระนอง ราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกผู้แทนราษฎรได้เพียง 1 คนเท่านั้น ในขณะที่จังหวัดยะลา อ่างทอง เลือกผู้แทนราษฎรได้ 2 คน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี เลือกผู้แทนได้ 3 คน

มาตรการป้องกันการทุจริตและซื้อเสียงเลือกตั้งหนทางหนึ่งก็คือ การนำระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

เขตละ 1 คน มาใช้ ซึ่งจะมีผลดีคือ

1. จะมีความเป็นประชาธิปไตยสูง และเป็นไปตามหลักการที่ว่า หนึ่งคนมีหนึ่งเสียง
2. ส่งเสริมความสัมพันธ์ให้ผู้แทนราษฎรกับประชาชนได้มีโอกาสรู้จักมักคุ้นกับประชาชนได้มาก เนื่องจากเขตเลือกตั้งเล็ก
3. ไม่ยุ่งยากในการลงคะแนนเสียง เพราะผู้ลงคะแนนทำเครื่องหมายได้เพียงเครื่องหมายเดียว
4. ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการหาเสียง เพราะเขตเลือกตั้งเล็ก
5. เสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งขม่น้อยกว่าเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่
6. ขจัดความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองในประเด็นการหาเสียงแข่งขันของผู้สมัครที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคเดียวกัน
7. เปิดโอกาสให้คนดีมีความรู้ความสามารถ แต่มีทุนทรัพย์น้อย ได้มีโอกาสเข้าแข่งขันลงสมัครรับเลือกตั้งได้ เนื่องจากเขตเลือกตั้งเล็ก ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงจะน้อยกว่าในเขตเลือกตั้งใหญ่
8. การใช้อิทธิพลในการทุ่มซื้อคะแนนเสียงจะลดน้อยลง เนื่องจากประชาชนรู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนเป็นอย่างดี

สำหรับผลเสียของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละ 1 คนนี้มีอยู่หลายประการ ผู้เขียนขอให้ข้อเสนอแนะทางแก้ไขในแต่ละข้อดังนี้

1. ระบบการเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคนนี้อาจทำให้ผู้สมัครประเภทนายทุนบางคนสามารถทุ่มเงินซื้อคะแนนเสียงได้ง่ายขึ้น และใช้เงินจำนวนไม่มากเพราะเขตเลือกตั้งมีขนาดเล็ก ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถดำเนินการได้โดยสะดวก โดยอาศัยช่องทางที่ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำ อาจโน้มน้าวชักจูงหรือใช้อิทธิพลบังคับข่มขู่เจ้าหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้ง ตลอดจนทำร้ายคู่แข่งกัน

ข้อเสียประการนี้ อาจแก้ไขโดยการเพิ่มบทลงโทษ

แก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งให้สูงขึ้น และเพิ่มมาตรการให้มีผลบังคับตามกฎหมายอย่างจริงจัง

2. ทุจริตเลือกตั้งได้ง่าย โดยเฉพาะในเขตชนบท ซึ่งอยู่ห่างไกลความเจริญและประชาชนยากจน ในเขตเลือกตั้งที่เล็กผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมกระทำการทุจริต และสามารถชักลวิธีต่าง ๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมายเอาชนะคู่แข่งกันได้โดยสะดวก

ข้อเสียนี้อาจแก้ไขได้โดย จัดให้มีคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งแห่งชาติ เพื่อกำหนดนโยบายและบริหารการเลือกตั้ง ควบคุมตรวจสอบและรักษาความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งอย่างเป็นกลางและเป็นธรรม

3. เป็นการเลือกตั้งบุคคลมากกว่าเลือกนโยบายของพรรคการเมือง ทำให้ตัวบุคคลมีความสำคัญมากกว่าพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองไปในตัว เพราะผู้เลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียว

ข้อเสียข้อนี้อาจแก้ไขได้โดยการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นพรรคของมวลชนอย่างแท้จริง เช่น รัฐให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง เป็นต้น

4. ยากที่จะจัดแบ่งพื้นที่ให้เท่ากัน เพราะอาจมีปัญหาและอุปสรรคในทางภูมิศาสตร์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้น ถ้าถูกนำไปใช้เป็นกลวิธีในการเอาชนะคู่แข่งกันในการเลือกตั้ง โดยพยายามกำหนดเขตเลือกตั้งให้ครอบคลุมพื้นที่ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หนึ่งมีคะแนนนิยมมากที่สุด โดยตัดส่วนที่เป็นพื้นที่ซึ่งเป็นเขตคะแนนเสียงของผู้อื่นออกไปจากเขตเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งการแบ่งเขตโดยลำเอียงเช่นนี้ในสหรัฐอเมริการู้จักกันในนามว่า “เกอร์รีแมนเดอร์ริง” (Gerrymandering)

สำหรับข้อเสียในข้อนี้อาจแก้ไขได้โดย รัฐควรจัดให้มีคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายบริหารการเลือกตั้ง ควบคุม

ตรวจสอบ และรักษาความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้ง อย่างเป็นกลางและเป็นธรรม รวมทั้งให้มีหน้าที่กำหนดเขตเลือกตั้งให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายด้วย

5. เขตเลือกตั้งเล็กทำให้การโยกย้ายผู้ออกเสียงเลือกตั้งเข้ามาในเขตเลือกตั้งเพื่อช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งได้ง่าย อาจทำให้ได้คนที่มีความคุณภาพไม่ดี เข้ามาเป็นผู้แทนราษฎร เนื่องจากสามารถกระทำการทุจริตการเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้ง่าย

ข้อเสียข้อนี้อาจแก้ไขได้โดยการกำหนดควมมีลำดับของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยกำหนดระยะเวลาไว้ เป็นต้นว่า ไม่น้อยกว่า 1 ปีและ 6 เดือน ตามลำดับ

6. ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างรุนแรง เพราะเขตเลือกตั้งเล็กและผู้สมัครจะได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว ต่างคนจึงต่างหวังที่จะได้รับเลือก ทำให้มีการชักลวิธีต่าง ๆ มาใช้ทั้งโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นผลเสียต่อภาพพจน์ของระบอบประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งได้

ในกรณีที่มีคนทักท้วงว่า การที่มีผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นได้เพียงคนเดียว การเลือกตั้งอาจรุนแรงถึงขั้นมีการฆ่ากันตายได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก แม้ในปัจจุบันจังหวัดที่มีผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว ก็ไม่เคยมีเหตุการณ์รุนแรงถึงขั้นฆ่ากันตาย เพื่อให้คนที่ได้คะแนนนิยมใกล้เคียงคนถัดไป ได้มีโอกาสได้รับการเลือกตั้ง

7. การแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ

แนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนี้ นักปรัชญาหลายท่านได้เขียนไว้ในหนังสือ เป็นต้นว่า อริสโตเติล (Aristotle) จอห์น ล็อก (John Locke) ฌอง โบแดง (Jean Bodin) และมองเตสกีเออ (Baron de Montesquieu) หนังสือของมองเตสกีเออนั้นเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง เพราะมีเนื้อหาสาระละเอียดที่เข้าใจได้ดี

มองเตสกีเออได้ให้เหตุผลที่รัฐต้องมีการแบ่งแยก

อำนาจ พอสรุปย่อ ๆ ได้ดังนี้ หากไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ โดยองค์กรที่ใช้อำนาจอิสระแล้ว เสรีภาพของประชาชนก็จะมีไม่ได้ เพราะถ้ามีองค์กรเดียวใช้อำนาจทุกชนิดแล้ว องค์กรนั้นก็ใช้อำนาจเกินขอบเขต เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องมีการกำหนดให้ “อำนาจหยุดยั้งอำนาจด้วยกัน” สิ่งตามมาก็คือ จะต้องมีการแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจเพื่อให้อำนาจถ่วงดุลย์กัน ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และ องค์กรตุลาการ (ตามที่เข้าใจในปัจจุบัน) ซึ่งตามแนวความคิดของมองเตสกีเอนั้น การแบ่งแยกอำนาจก็คือ การแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจนั่นเอง การให้องค์กรแต่ละองค์กรมีอำนาจคานกันและมีความเกี่ยวพันกันดังนี้ ย่อมเป็นหนทางที่จะคุ้มครองและปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนต่อการกระทำของรัฐได้เป็นอย่างดี ตามเจตนารมณ์ของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย

ประเทศเผด็จการจะไม่ยอมรับในหลักการแบ่งแยกอำนาจ ส่วนประเทศประชาธิปไตยจะยอมรับหลักการดังกล่าว การแบ่งแยกการใช้อำนาจหน้าที่นั้นมี 2 รูปแบบที่สำคัญคือ การแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด ซึ่งก่อให้เกิดรัฐบาลแบบประธานาธิบดี กับการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างไม่เด็ดขาด ซึ่งก่อให้เกิดรัฐบาลแบบรัฐสภา

ตามที่ผู้มีผู้เข้าใจว่า “การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีได้ ถือว่าไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ แต่ถ้าห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีแล้ว จะถือว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจ” ความเข้าใจดังกล่าวนี้เป็นความเข้าใจผิด ที่จริงแล้ว การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี หรือการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีได้ ไม่เกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะไม่ว่าจะห้ามหรืออนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนเป็นรัฐมนตรีได้นั้น การแบ่งแยกอำนาจก็เกิดขึ้นอยู่ในตัวของมันแล้ว ซึ่งความจริงการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีนั้น เป็นเพียงมาตรการอย่างหนึ่งเท่านั้นในการแก้ไขปัญหาเรื่องไม่ให้สมาชิกสภาบดเบือนการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ให้สมาชิก

สภากระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น (คือไม่ใช่เพื่อบริหารประเทศ)

ผู้เขียนมีความเห็นว่า มาตรการในการป้องกันการทุจริตและซื้อเสียงเลือกตั้งนั้น ควรที่จะห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกล่าวคือหลังจากที่ประชาชนได้ไปออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกสภาด้วยกัน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากนั้น นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีโดยเลือกสรรจากบุคคลอื่น ที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในระหว่างนั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีก็จะรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

จากข้อเสนอข้อนี้ ก็อาจจะเป็นการช่วยลดการทุจริตและซื้อเสียงลงได้ ทั้งนี้เพราะเมื่อผู้สมัครเห็นว่าตนจะไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในอนาคต และจะไม่สามารถหาประโยชน์จากตำแหน่งได้แล้วนั้น การจะใช้เงินทุ่มซื้อคะแนนเสียงก็อาจจะมีปริมาณที่ลดลงได้

8. การจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งแห่งชาติ

ในการดำเนินการเลือกตั้งนั้น จำเป็นที่จะต้องจัดเตรียมและตรวจสอบทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ทันสมัยอยู่เสมอ จะต้องไม่เปิดโอกาสให้มีการกระทำที่ผิดพลาดและการทุจริตเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ จะต้องขจัดการเอารัดเอาเปรียบระหว่างผู้สมัครด้วยกัน และกรรมการดำเนินการเลือกตั้งทุกคนจะต้องรักษาความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด และรัฐเองก็ต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย การเลือกตั้งจะบริสุทธิ์ยุติธรรมมากยิ่งขึ้น หากประชาชนสนใจที่จะวางแผนและรักษาสิทธิทางการเมืองของตน ดังนั้น รัฐจึงควรส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการควบคุมการเลือกตั้ง โดยเฉพาะพรรคการเมือง กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ หรือหน่วยงานอาสาสมัครเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นต้น อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีองค์กรอิสระขึ้นมา

บริหารการเลือกตั้งโดยตรง ก็จะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น ซึ่งองค์กรอิสระดังกล่าวควรจะจัดตั้งขึ้นมาในรูปคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งแห่งชาติ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ตามกฎหมาย เช่น มีอำนาจให้คุณให้โทษข้าราชการได้ดับพลันทันที ส่วนจะอุทธรณ์คัดค้านให้กระทำในภายหลัง คณะกรรมการจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคลากรที่ดำเนินงานเป็นประจำ และบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมือง เช่น ผู้พิพากษา ตุลาการรัฐธรรมนูญ อาจารย์จากมหาวิทยาลัย ข้าราชการบำนาญ และผู้แทนจากภาคเอกชน จุดประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งแห่งชาติก็คือเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงข้อครหาที่ว่า การจัดดำเนินการเลือกตั้งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการหาเสียงเลือกตั้ง ถึงแม้จะไม่สามารถระบุได้อย่างแน่นอนว่า ผู้ที่มีเงินเท่านั้นจะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการที่ไม่เกี่ยวข้องกับเงิน เช่น ชื่อเสียง ความสามารถ ผลงานของผู้สมัคร เป็นต้น แต่เงินก็ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การเมืองจึงเป็นกีฬาของผู้มีเงินแข่งขันเพื่อไปสู่ชัยชนะ ปัญหาการทุจริตและข้อเสียเลือกตั้งนี้จึงเป็นปัญหาที่สำคัญ จำเป็นที่จะต้องหามาตรการต่าง ๆ อันเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อมิให้ภัยจากการทุจริตและข้อเสียนี้ทำลายระบอบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ให้มากกว่านี้

นอกจากข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายดังได้กล่าวมาแล้ว มาตรการเสริมอื่น ๆ ที่ควรระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งควรมีประกอบไปด้วยสรุปได้ดังนี้

1. ควรเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งให้สูงขึ้น และเพิ่มมาตรการให้มีผลบังคับตามกฎหมายอย่างจริงจัง

2. รัฐควรกำหนดวิธีการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งในแนวทางและวิธีการเดียวกัน เช่น ทำโปสเตอร์ในขนาดที่เท่ากัน และอนุญาตให้ติดได้เฉพาะสถานที่ที่กำหนดไว้ให้เท่านั้น

3. รัฐควรเพิ่มหน่วยเลือกตั้งให้มากขึ้น โดยจัดให้มีทุกหมู่บ้าน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรในการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง

4. ควรมีมาตรการควบคุมการเงินของพรรคอย่างเข้มงวด โดยบังคับให้มีการแสดงบัญชีทุกระยะ และจะต้องแสดงรายละเอียดของการรับเงินบริจาคจากบุคคลภายนอก

5. รัฐควรอนุญาตให้ผู้สมัครหาเสียงได้ตามสื่อมวลชนทุกประเภท โดยเฉพาะโทรทัศน์ และรัฐเป็นผู้สนับสนุนในด้านค่าใช้จ่าย

6. ควรกำหนดวาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สั้นลง เช่น 3 ปี เป็นต้น เพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายต่อรัฐบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่

7. ควรกำหนดคุณสมบัติความรู้ของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้มีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

8. ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องปรับคณะรัฐมนตรีเมื่อคณะรัฐบาลอยู่ในตำแหน่งครบ 2 ปี หากผู้ใดมีความรู้ความสามารถ นายกรัฐมนตรีก็สามารถเลือกผู้้นดำรงตำแหน่งต่อไปได้

9. กฎหมายควรกำหนดให้มีการยุบเลิกพรรคการเมือง และลงโทษสมาชิกพรรคคนใดที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรี ถ้าหากปรากฏว่ามีการประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ โดยไม่ให้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งอีก

10. รัฐควรเร่งปรับปรุงและพัฒนาเกี่ยวกับสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้ทั่วถึงและเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง เพื่อป้องกันมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียงด้วยการเสนอว่าจะสร้างสิ่งต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหากไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่นั้น

11. รัฐควรอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะท้องถิ่นห่างไกล โดยการจัดหาพาหนะเดินทางให้ตั้งแต่ 2-8 กิโลเมตร

12. ควรกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีจำนวนคงที่ เพื่อให้เขตเลือกตั้งต่าง ๆ คงที่หรือเกือบเหมือนเดิม ทำให้เกิดความสะดวกแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการที่จะเข้าเยี่ยมเยียนและทำความคุ้นเคยกับประชาชนในเขตพื้นที่เดิม ประชาชนจะได้รับประโยชน์มากขึ้น

13. ควรจัดตั้งคณะผู้ตรวจการสภาผู้แทนราษฎรขึ้นซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ มีหน้าที่ตรวจสอบพฤติกรรมต่าง ๆ ของรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

14. ควรกำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 4 ปี เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจการมีอิทธิพลเหนือราษฎร และการเป็นหัวคะแนนให้แก่ผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง

15. ไม่ควรพิมพ์ชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากทะเบียนราษฎร เพราะรายชื่ออาจไม่ตรงกับความเป็นจริง และไม่ได้มีการแก้ไขบัญชีรายชื่อใหม่ให้ถูกต้อง ดังนั้นภายใน 30 วัน ก่อนการเลือกตั้ง ควรกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยื่นความจำนงที่จะใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยผู้ยื่นความจำนงแล้วเท่านั้นจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมาย

16. การนับคะแนนผลการเลือกตั้ง ควรส่งผลคะแนนมานับรวมกันที่ศูนย์เลือกตั้งของจังหวัดแทนการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งต่าง ๆ โดยมีคณะกรรมการเลือกตั้งแห่งชาติระดับจังหวัดเป็นสักขีพยานในการนับคะแนน ซึ่งอาจประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด ฝ่ายตุลาการในจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการนับคะแนน

และอาจกำหนดการนับคะแนนให้เสร็จสิ้นในเวลา 5-10 วัน โดยกรรมการที่นับคะแนนจะไม่สามารถทราบได้ว่าหีบเลือกตั้งนั้นเป็นของหน่วยใด จะมีเพียงกรรมการกลางเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้นที่ทราบว่าหีบใดเป็นของหน่วยไหน ส่วนการประกาศผลคะแนนนั้น ก็ให้ประกาศโดยรวมเป็นตำบลหรืออำเภอ ซึ่งรวมหลายหน่วยเลือกตั้ง ทำให้ผู้ที่ใช้เงินไม่สามารถตรวจสอบผลการใช้เงินได้เป็นหน่วย ๆ ไป ดังเช่นปรากฏในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการทุจริตตามหน่วยเลือกตั้งและการซื้อหน่วยเลือกตั้ง

17. ควรระงับการใช้ใบแทนบัตรประชาชน (ใบเหลือง) ในการแสดงตนว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยจะต้องกำหนดให้ผู้ที่ใช้สิทธิแสดงบัตรประจำตัวประชาชนที่ทางราชการออกให้เท่านั้น

โดยสรุป การวางมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันการทุจริตและซื้อเสียงเลือกตั้งนั้น เป็นเรื่องยากและต้องอาศัยเวลา ยังมีประชาชนจำนวนมากที่ต้องการให้ผู้สมัครซื้อเสียงและยินดีที่จะขายเสียงเพราะอยากได้เงิน เพราะพวกเขาส่วนใหญ่ยังยากจนและด้อยการศึกษา ไม่เห็นคุณค่าของการเลือกตั้ง และไม่เห็นคุณค่าของการเป็นผู้แทนราษฎรว่า มีแล้วจะทำให้เขาเปลี่ยนแปลงจากเดิมอย่างไร หรือได้รับประโยชน์อย่างไร ดังนั้น การป้องกันการทุจริตและซื้อเสียงเลือกตั้งจึงต้องอาศัยเวลาและความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เมื่อเด็กรุ่นใหม่เติบโตขึ้นมีการศึกษามากขึ้น เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น พวกเขาจะรู้ว่าการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปเป็นตัวแทนพวกเขานั้นเป็นเรื่องสำคัญ การซื้อเสียงก็จะน้อยลงไปเอง เพราะผู้ที่มีการศึกษาจะเลือกโดยคำนึงนโยบายมากกว่าผลประโยชน์เฉพาะหน้า ■

หนังสืออ้างอิง

- ปิ่นตะ พงษ์ประภา. หลักเกณฑ์ทั่วไปในการเลือกตั้ง กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์, 2520.
- ประสิทธิ์ การกลาง. "การหาเสียงเลือกตั้งโดยมิชอบ : รูปแบบและวิธีการ" รัฐสภาสาร 36, 6 มิถุนายน, 2531. หน้า 22
- พิชัย แก้วสำราญ. "เงินกับการเลือกตั้ง : ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นและการขาดสาขาพรรคการเมืองในชนบทของไทย" รัฐสภาสาร 35, 6 มิถุนายน 2531. หน้า 63
- วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ. "การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง : แนวคิดและผล" วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523
- หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและกฎหมายเลือกตั้ง พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Heaven : Yale University Press, 1968.