

บันทึก

เรื่อง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๖๑๑๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๓๘ คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ในช่วงระยะเวลาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้มีการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนอื่นอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องในรูปแบบต่าง ๆ มากกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา เช่น โฆษณาให้สนับสนุนพรรคหรือหัวหน้าพรรค หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ซึ่งการโฆษณาหาเสียงด้วยวิธีนี้ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ตั้งขึ้นเพื่อให้ดำเนินการให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์และยุติธรรมได้ตั้งข้อสังเกตไว้ และตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและการหาเสียงเลือกตั้งนั้น มาตรา ๓๒ กำหนดให้ผู้สมัครแต่ละคนจะใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดเกินหนึ่งล้านบาทไม่ได้ ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้รวมถึงบรรดาเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่พรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นใดจ่ายเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งด้วย นอกจากนี้ มาตรา ๓๓ กำหนดให้การใช้จ่ายตามมาตรา ๓๒ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการโฆษณากระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนอื่น ฯลฯ โดยที่ข้อกฎหมายดังกล่าวยังไม่ชัดเจนในเรื่องค่าใช้จ่ายในการโฆษณาของพรรคว่า จะถือเป็นค่าใช้จ่ายส่วนใดตามกฎหมายเลือกตั้งและจะคิดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จากค่าใช้จ่ายของผู้สมัครคนใด เช่น พรรคส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓๐๐ คน ปรากฏว่ามีการโฆษณาให้ประชาชนรู้จักพรรคและเลือกสมาชิกพรรคที่ลงสมัครทั้งพรรคดังนี้ จะถือเป็นค่าใช้จ่ายของผู้สมัครทั้ง ๓๐๐ คน หรือไม่ จะนั้นเพื่อป้องกันปัญหาที่จะตามมาภายหลังการเลือกตั้ง และเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องแก่ผู้เกี่ยวข้องซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยข้อกฎหมายดังนี้

๑. การใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนอื่น เพื่อการโฆษณาพรรคการเมือง จะถือเป็นการใช้จ่ายตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ หรือถือเป็นค่าใช้จ่ายส่วนใดและของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด หรือจะเป็นค่าใช้จ่ายที่ถัวเฉลี่ยกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคทุกคนที่ได้ประโยชน์จากการโฆษณาหาเสียงนั้น

๒. การใช้จ่ายตาม ๑. หากเป็นการใช้จ่ายเพื่อโฆษณาหัวหน้าพรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคทุกคนในเขตเลือกตั้งนั้น หรือผู้สมัครของพรรคคนใดคนหนึ่ง จะถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะของบุคคลดังกล่าวหรือไม่ กรณีจะเป็นประการใดถ้าบุคคลที่ได้รับประโยชน์จาก

การโฆษณาอันอ้างว่า พรรคได้ทำไปโดยตนไม่รู้เห็นหรือไม่ได้ให้ความยินยอมด้วย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่า กรณีเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม จึงเห็นควรจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๔ (๔)^๑ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาเรื่องนี้ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการปกครอง) ผู้แทนของคณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง และผู้แทนของคณะกรรมการณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิ-ขายเสียง แล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่หารือมานี้จะเป็นประการใดย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป อย่างไรก็ตามก็ดีคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)มีความเห็นในหลักกฎหมายดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อการโฆษณาพรรคการเมืองจะถือเป็นการใช้จ่ายตามมาตรา ๓๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๕ หรือไม่ หรือถือเป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัวและของผู้สมัครคนใด หรือจะเป็นค่าใช้จ่ายที่ถัวเฉลี่ยกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคทุกคนที่ได้ประโยชน์จากการโฆษณาหาเสียง นั้น เข้าใจว่าปัญหาที่หารือนี้มุ่งโดยตรงในข้อเท็จจริงที่เป็นการโฆษณาของพรรคการเมือง กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายเป็นของพรรคและข้อความที่โฆษณาเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับพรรคการเมือง โดยไม่มีลักษณะมุ่งเน้นให้เกิดผลในการหาเสียงเลือกตั้งโดยเฉพาะแก่ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งโดยตรง เช่น การโฆษณาชื่อของพรรค นโยบายของพรรค สัญลักษณ์ของพรรค หรือคำขวัญของพรรค เป็นต้น โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๓๒ เป็นเรื่องการใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของ”ผู้สมัครแต่ละคน” ค่าใช้จ่ายในการโฆษณาพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองจ่ายดังกล่าวจึงไม่ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายของ

^๑ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

^๒มาตรา ๓๒ เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งใด ผู้สมัครแต่ละคนจะใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดเกินหนึ่งล้านบาทไม่ได้ ทั้งนี้ ไม่รวมค่าธรรมเนียมการสมัคร

ค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงบรรดาเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่พรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นใดจ่าย หรือรับว่าจะจ่ายแทนหรือนำมาให้ใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทน เพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ในกรณีนำทรัพย์สินมาให้ใช้ให้คำนวณตามอัตราค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามปกติในท้องถิ่นนั้น ๆ

ผู้สมัครตามมาตรา ๓๒ ดังนั้น ในปัญหาต่อไปที่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายของผู้สมัครคนใดเพียงใดหรือจะเป็นค่าใช้จ่ายที่ถัวเฉลี่ยกันอย่างไรจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

ประเด็นที่ ๒ การใช้จ่ายตามประเด็นที่ ๑ (ซึ่งเข้าใจว่ามุ่งถึงการใช้จ่ายโดยพรรคการเมือง) หากเป็นการใช้จ่ายเพื่อเป็นการโฆษณาหัวหน้าพรรคหรือผู้สมัครของพรรคทุกคนในเขตเลือกตั้งนั้นหรือผู้สมัครของพรรคคนใดคนหนึ่งจะถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะของบุคคลดังกล่าวหรือไม่ และกรณีจะเป็นประการใดถ้าบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการโฆษณานั้นอ้างว่าพรรคได้ทำไปโดยตนไม่รู้เห็นหรือไม่ได้ให้ความยินยอมด้วย

๒.๑ ค่าใช้จ่ายในการโฆษณาของพรรคการเมืองเพื่อโฆษณาหัวหน้าพรรคก็ดีหรือโฆษณาผู้สมัครคนใดคนหนึ่งก็ดีจะถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคหรือผู้สมัครตามมาตรา ๓๒ ได้หรือไม่ นั้น ย่อมเป็นไปตามหลักในประเด็นที่ ๑ กล่าวคือ ถ้าพรรคการเมืองเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายและการโฆษณาไม่มีลักษณะมุ่งเน้นให้เกิดผลในการหาเสียงในการเลือกตั้งโดยเฉพาะแก่ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งโดยตรงก็ไม่ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายของผู้สมัคร โดยปกติพรรคการเมืองย่อมประกอบด้วยหัวหน้าพรรคกรรมการบริหารพรรค และสมาชิกพรรค การที่บุคคลต่าง ๆ ของพรรคเข้ามามีส่วนในการโฆษณาด้วยแต่เป็นไปในลักษณะกลาง ๆ ที่มิได้ก่อให้เกิดเป็นประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งเป็นเฉพาะตนโดยตรง เช่น การร่วมกันแถลงนโยบายของพรรคโดยการโฆษณาทางวิทยุหรือโทรทัศน์หรือการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ เป็นต้น ดังนั้น ไม่ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครตามมาตรา ๓๒ แต่หากการโฆษณามีผลเกิดเป็นประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งโดยเฉพาะตนของผู้สมัครคนใดโดยตรงด้วยก็ย่อมถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครคนนั้นได้

๒.๒ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๒ พรรคหนึ่งและพรรคสองประกอบกันแล้วย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าบทบัญญัติพรรคสองต้องเป็นกรณีที่ผู้สมัครรู้เห็นหรือยินยอมเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งของตน โดยพรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นเป็นผู้จ่ายหรือรับว่าจะจ่ายแทนหรือนำทรัพย์สินมาให้ใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทน ซึ่งเมื่อผู้สมัครรู้เห็นหรือยินยอมไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ตาม ก็ย่อมต้องนำมารวมเป็นค่าใช้จ่ายของผู้สมัครและผู้สมัครจะมีหน้าที่นำมารวมคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายที่จะต้องยื่นรายการต่อไปตามมาตรา ๓๔^๓ แห่ง

^๓มาตรา ๓๔ ภายในกำหนดสามเดือนหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้งผู้สมัครต้องยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ตนสมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้แก่

(๑) ค่าใช้จ่ายทั้งหมดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ได้จ่ายไปแล้ว

(๒) ค่าใช้จ่ายทั้งหมดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ยังค้างชำระ

(๓) หลักฐานการจ่ายเงินตาม (๑) และหลักฐานการค้างชำระตาม (๒) ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการแสดงชื่อและที่อยู่ของผู้รับหรือเจ้าหนี้

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรักษารายการค่าใช้จ่ายและหลักฐานตามวรรคหนึ่งมีกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง

ในกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งที่กระทำในเขตเลือกตั้งใด ว่าผู้สมัครใช้เงินเกินกว่าที่กำหนด ให้เก็บรักษารายการค่าใช้จ่ายและหลักฐานดังกล่าวไว้จนกว่าคดีถึงที่สุด

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๒๒ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นโดยผู้สมัครมิได้รู้เห็นหรือมิได้ยินยอมไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายตามที่หารือมาจึงจะนำมารวมคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายของผู้สมัครไม่ได้

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๘

การขอตรวจสอบและขอสำเนารายการค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง จะกระทำได้แต่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง โดยยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและเสียค่าธรรมเนียมตามระเบียบของทางราชการ