ณรงค์เดช สรุโฆษิต

ผลเลือกตั้งกับการเมืองไทย

(ในมิติกฎหมาย)

สถาบันนโยบายศึกษา
IPPS INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

สนับสนุนโดย
Konrad Adenauer-Stiftung
มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย
(ในมิติกฎหมาย)

ณรงค์เดช สรุโฆษิต
ผู้ช่วยศาสตราจารย์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หนังสือเล่มนี้ปรับปรุงขึ้นจากรายงานวิจัยเรื่อง
มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำและเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง
ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS)

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ณรงค์เดช สรุโฆษิต.

โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย (ในมิติกฎหมาย). -- กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2551.

262 หน้า.

1. กฎหมายเลือกตั้ง 2. ไทย--การเมืองการปกครอง I. ชื่อเรื่อง.

342.59307

ISBN: 978-974-04-7294-0

ชื่อเรื่อง	**โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย (ในมิติกฎหมาย)**
ผู้เขียน	ณรงค์เดช สรุโฆษิต
ปีที่พิมพ์	ธันวาคม 2550
จำนวนพิมพ์	1,000 เล่ม
เจ้าของ	สถาบันนโยบายศึกษา : 99/146 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 0 2941 1832-3 โทรสาร 0 2941 1834 e-mail: ipps@ksc.th.com www.fpps.or.th
ออกแบบปก	ชัยวุฒิ แก้วเรือน
พิมพ์ที่	บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด
สนับสนุนโดย	มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์
จัดจำหน่ายโดย	ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 ศาลาพระเกี้ยว โทร. 0 2255 4433, 0 2218 7000 Fax 0 2255 4441 สยามสแควร์ โทร. 0 2251 6141, 0 2218 9888 e-mail:cubook@chula.ac.th www.cubook.chula.ac.th
ราคา	150.- บาท

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

กระแสประชาธิปไตยที่มองการเลือกตั้งเป็นสารัตถะสำคัญ วิธีการกระตุ้นให้คนหันมาสนใจการเมืองและการเลือกตั้งโดยวิธีการทำโพลเลือกตั้ง (Election Poll) ก็มีมากขึ้น เพราะให้ผลทั้งต่อคนทั่วไปที่ทำให้การเลือกตั้งมีสีสัน คนก็สนใจออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น และอาจส่งผลให้เกิดประโยชน์แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครจากพรรคการเมืองโดยตรง เพื่อที่จะใช้ประโยชน์จากผลโพลเพื่อวางแผนการเลือกตั้งให้ได้เปรียบคู่แข่ง อย่างไรก็ตาม การจัดทำโพลก็ต้องมีระเบียบวิธีที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ มีจริยธรรม เพื่อไม่ให้มีการบิดเบือนข้อมูลเพื่อประโยชน์ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือนำไปใช้ในทางเสียหายต่อส่วนรวม

การประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งในปี 2546 ห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเกี่ยวกับความนิยมที่ประชาชนมีต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง ตั้งแต่เวลาที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดหีบบัตรในวันเลือกตั้ง และในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2547 ก็ห้ามเผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลอีกด้วย ผลจากการประกาศห้ามดังกล่าว จึงมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการละเมิดเสรีภาพทางวิชาการ และสิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร

ด้วยเหตุนี้ สถาบันนโยบายศึกษาจึงสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยการห้ามทำเอ็กซิทโพลและเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าวว่าขัดต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชนและละเมิดเสรีภาพทางวิชาการหรือไม่ การประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือควรมีมาตรการทางกฎหมายที่

เหมาะสมอย่างไรในการควบคุมและเผยแพร่โพลดังกล่าวอย่างถูกต้องและเหมาะสม

หนังสือเรื่อง "โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย (ในมิติกฎหมาย)" จึงเป็นผลจากความพยายามและอุตสาหะของผู้ช่วยศาสตราจารย์ณรงค์เดช สรุโฆษิต ผู้ศึกษาวิจัย ซึ่งใช้เวลาถึง 2 ปี ตั้งแต่ปี 2549-2550 เพื่อตอบโจทย์ทางวิชาการถึงความเหมาะสม ถูกต้อง เชื่อถือได้ของการจัดทำโพลลักษณะต่างๆ โดยศึกษาจากประสบการณ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศในหลายๆ กรณี รวมถึงพิจารณามาตรการทางกฎหมายที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศต่างๆ ย่อมเป็นโอกาสอันดีต่อการรับรู้ในความรู้ชัดรู้จริงเรื่องการทำโพลที่ถูกต้องและมีจริยธรรม เพื่ออำนวยประโยชน์ในการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในสังคมไทย

สถาบันนโยบายศึกษา ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ณรงค์เดช สรุโฆษิต ที่ได้สร้างสรรค์ความรู้เรื่องการจัดทำโพลและความสำคัญของโพลต่อการเมืองไทย ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สาธารณชนได้ศึกษาเรียนรู้ และขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ที่สนับสนุนงานวิจัยและการพิมพ์อันเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมการเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนไทย

สถาบันนโยบายศึกษา
ธันวาคม 2550

คำนำจากผู้เขียน

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกภายหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และเป็นการเลือกตั้งภายใต้กติกาใหม่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 สิ่งหนึ่งที่เป็นสีสันของการเมืองไทยเรียกความสนใจจากสื่อมวลชน นักการเมือง และประชาชนได้อย่างมาก ปรากฏเป็นข่าวแทบทุกวันพร้อม ๆ กับข่าวการหาเสียงของพรรคการเมืองต่าง ๆ คือ การรายงานผลการสำรวจคะแนนนิยมหรือผลโพลที่ได้บ่งชี้ถึงจำนวนตัวเลข ส.ส. ซึ่งคาดว่าพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ จะได้รับในการเลือกตั้งที่กำลังจะมาถึง โดยมีหลากกลุ่มหลายหน่วยงานเข้าร่วมจัดทำกิจกรรมนี้ ทั้งหน่วยงานที่ทำโพลเป็นประจำอยู่แล้ว เช่น เอแบคโพล สวนดุสิตโพล กรุงเทพโพล รามคำแหงโพล และหน่วยงานที่เกิดอยากทำโพลเฉพาะการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นพิเศษ เช่น สันติบาลโพล มหาดไทยโพล กอ.รมน. โพล ฯลฯ ทำให้มีคำถาม ความสงสัย และข้อข้องใจเกี่ยวกับ "โพลเลือกตั้ง" เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาเป็นจำนวนมาก

บางครั้ง สิ่งที่เรียกกันว่า "โพล" ก็เป็นโพลจริง เพราะดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัยที่ชัดเจน ถูกต้องตามหลักวิชาการ แต่บางครั้ง "โพล" ที่เรียกขาน กลับเป็นเพียงการคาดการณ์ ประมาณการของเจ้าหน้าที่หรือผู้สื่อข่าวที่สัมผัสใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และประเมินจากตัวเลข ส.ส. เก่า หรือคาดเดาจากผลการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแน่นอน ย่อมไม่ใช่ "โพล" ในทางวิชาการ ยิ่งกว่านั้นหลาย ๆ ครั้ง "โพล" กลับกลายเป็นการกุข่าว สร้างสถานการณ์ปั่นราคาค่าตัว เพื่อสร้างขวัญกำลังใจให้ฝ่ายของตน และบั่นทอนกำลังใจของฝ่ายตรงข้าม โดยใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการกระพือข่าว

ไม่ว่าสิ่งนั้นจะเป็นโพลจริงหรือไม่ ไม่ว่าโพลนั้นจะน่าเชื่อถือแค่ไหน ถูกต้องแม่นยำเพียงไร สิ่งหนึ่งที่เราปฏิเสธไม่ได้ ก็คือ การรายงานข่าวโพลเลือกตั้งมีส่วนช่วยให้ประชาชนทั่วไปสนใจการเลือกตั้งที่กำลังจะมาถึงมากยิ่งขึ้น และเป็นโอกาสอันดีสำหรับประชาชนคนไทยที่จะรู้จักคิดอย่างมีวิจารณญาณในการรับรู้ข่าวสารโพลเลือกตั้ง ในขณะเดียวกัน สิ่งหนึ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ ผลกระทบของการนำเสนอโพลเลือกตั้งที่มีต่อพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ทางใดก็ทางหนึ่งไม่มากก็น้อย และที่ร้ายแรงกว่านั้น มีการนำผลโพลเลือกตั้งไปใช้ในทางที่ผิด เช่น ใช้ในการซื้อเสียง การพนันขันต่อ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่ผู้มีอำนาจในบ้านเมืองต้องคิดพิเคราะห์ ชั่งน้ำหนักข้อดีข้อเสียของการให้เผยแพร่ข่าวโพลเลือกตั้งในช่วงเวลาใกล้ ๆ วันเลือกตั้ง

หนังสือเล่มนี้เป็นผลงานที่ปรับปรุงขึ้นจากรายงานวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้ง ซึ่งผู้เขียนได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) มุ่งเน้นจะนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับโพลเลือกตั้งในบริบทการเมืองไทยโดยอาศัยวิชากฎหมายเป็นรากฐานการศึกษา ครอบคลุมเนื้อหากฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้ง ตลอดจนคดีความที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการห้ามทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งของไทย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาอย่างมากจากบุคคลและองค์กรหลายภาคส่วนทั้งในและต่างประเทศ ทำให้มีข้อมูลกฎหมายครอบคลุมทุกมุมโลกมาใช้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายไทย อาทิ The World Association For Public Opinion Research (WAPOR), Korea Legislation Research Institute (KLRI), Mr. Mahar Mangahas แห่ง Social Weather Stations โจทก์ในคดีที่ศาลฎีกาฟิลิปปินส์พิพากษาว่า การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งขัด

รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นธุระส่ง e-mail เวียนไปตามเครือข่ายทั่วโลก สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยและรายการกรองสถานการณ์ทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 ที่ร่วมเป็นเจ้าภาพจัดเสวนาทางวิชาการเรื่อง "โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย" เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2550 ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมทั้งคณะวิทยากรและผู้เข้าร่วมการเสวนาทุกท่านที่ช่วยกันวิพากษ์วิจารณ์ผลงานวิจัยและนำเสนอมุมมองแง่คิดใหม่ ๆ ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ทั้งหลายในทางการเมือง การเลือกตั้ง กฎหมาย การทำโพล สถิติ และการสื่อสารมวลชนที่ให้โอกาสผู้เขียนสัมภาษณ์ทั้งโดยเบื้องหน้าและทางโทรศัพท์ ทำให้ได้รับข้อมูลเชิงลึกมากมายเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ผู้เขียนหวังว่าหนังสือเล่มนี้ จะจุดประกายความคิดให้ผู้มีอำนาจในบ้านเมือง โดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลองทบทวนมาตรการห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่าเหมาะสมมากน้อยเพียงไร สมควรหรือไม่ที่จะเรียนรู้ประสบการณ์ของต่างประเทศซึ่งมีวิธีการที่ยืดหยุ่นและจำกัดสิทธิเสรีภาพน้อยกว่า และท้ายที่สุด หากหนังสือเล่มนี้มีความผิดพลาดประการใด ขออภัย และขอความกรุณาแนะนำให้ผู้เขียนทราบเพื่อการปรับปรุงในกาลต่อไปด้วย

ณรงค์เดช สรุโฆษิต
narongdechs@yahoo.com
ธันวาคม 2550

สารบัญ

หน้า

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา iii

คำนำจากผู้เขียน v

บทที่ 1 โพลเลือกตั้ง 1

1. ความหมายของ "โพล" และ "โพลเลือกตั้ง" 1
2. ประเภทของโพลเลือกตั้ง 7
   - 2.1 รูปแบบและลักษณะวิธีการสำรวจความคิดเห็น 7
   - 2.2 เวลาที่สำรวจความคิดเห็น 8
3. ขั้นตอนและวิธีการทำโพลเลือกตั้ง 10
   - 3.1 การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการทำโพล 10
   - 3.2 การเตรียมงานและวางแผนการทำโพล 11
   - 3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม 12
   - 3.4 การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล 12
   - 3.5 การนำเสนอข้อมูลและการเผยแพร่ 12
4. สำนักโพลกับโพลเลือกตั้ง 13
5. สื่อมวลชนกับโพลเลือกตั้ง 18
6. นักการเมืองกับโพลเลือกตั้ง 22
7. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับโพลเลือกตั้ง 26
   - 7.1 อิทธิพลของโพลเลือกตั้งต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 27
   - 7.2 พฤติกรรมการตอบสนองต่อโพลเลือกตั้ง 30
8. กลโกงและความผิดพลาดของโพลเลือกตั้ง 34

8.1 กลโกงโพลเลือกตั้ง 34
8.2 ความผิดพลาดของโพลเลือกตั้ง 38

บทที่ 2 รัฐกับการควบคุมโพลเลือกตั้ง 44
1. การควบคุมกันเองของสื่อมวลชน
และสำนักโพล (Self-Regulation) 45
2. การควบคุมโดยรัฐ (State-Regulation) 46
2.1 จำกัดเวลาการเผยแพร่เอ็กซิทโพล 46
2.2 ควบคุมการทำและเผยแพร่
แต่ไม่จำกัดเวลาการเผยแพร่ 47
2.3 ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล
โดยไม่มีการควบคุมในลักษณะอื่น 47
2.4 ห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล
และควบคุมในลักษณะอื่นด้วย 48
2.5 จำกัดเวลาการเผยแพร่โพลเลือกตั้งและ
เอ็กซิทโพลเฉพาะในวันเลือกตั้ง
พร้อมทั้งควบคุมในลักษณะอื่นด้วย 49
3. รูปแบบและวิธีการควบคุมโพลเลือกตั้ง 50
3.1 โพลที่เข้าข่ายต้องควบคุม 50
3.2 องค์กรซึ่งทำหน้าที่ควบคุมโพลเลือกตั้ง 50
3.3 ช่วงเวลาที่มีการควบคุม 51
3.4 การควบคุมการทำโพลเลือกตั้ง 51
3.5 การควบคุมการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง 54
3.6 สภาพบังคับและโทษ 57
4. เหตุผลสนับสนุนการควบคุมโพลเลือกตั้ง 58
4.1 โพลเลือกตั้งมีอิทธิพลครอบงำการตัดสินใจ
ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 58

4.2 โพลเลือกตั้งไม่มีความน่าเชื่อถือ 59
4.3 โพลเลือกตั้งเป็นหนึ่งในวิธีการสร้างข่าว
หาเสียง และทำลายฝ่ายตรงข้าม 59
4.4 โพลเลือกตั้งถูกใช้เป็นเครื่องมือ
ในการซื้อเสียง 60
4.5 โพลเลือกตั้งถูกใช้ในการพนันผลการเลือกตั้ง 60
4.6 เอ็กซิทโพลทำลายหลักการเลือกตั้ง
ต้องเป็นไปโดยลับ 61

บทที่ 3 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในยุโรป 62
1. ข้อเสนอแนะของสหภาพยุโรปต่อรัฐสมาชิก 62
2. สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) 65
3. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 66
4. สาธารณรัฐฝรั่งเศส 67
4.1 คณะกรรมการกำกับการสำรวจ
ความคิดเห็นสาธารณะ 68
4.2 ระยะเวลาที่ห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง 70
4.3 มาตรการในการควบคุมการทำโพล
และเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง 75
5. สาธารณรัฐอิตาลี 78
6. ประเทศไอร์แลนด์ 79
7. สาธารณรัฐโปรตุเกส 80
8. ราชอาณาจักรสเปน 82
9. สหพันธรัฐรัสเซีย 83
10. ราชอาณาจักรเบลเยี่ยม 84
11. ประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรป 84

บทที่ 4 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในอเมริกา 86

1. ประเทศแคนาดา 87

1.1 ความเป็นมาของการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง 87

1.2 ศาลกับการคุ้มครองเสรีภาพในการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง 91

1.3 มาตรการควบคุมการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง 98

2. สหรัฐอเมริกา 103

2.1 กฎหมายระดับมลรัฐซึ่งควบคุมการทำเอ็กซิทโพล 104

2.2 ศาลกับการคุ้มครองเสรีภาพในการทำเอ็กซิทโพล 105

2.3 ตัวอย่างกฎหมายระดับมลรัฐซึ่งควบคุมการทำเอ็กซิทโพล 107

3. สหรัฐเม็กซิโก 109

4. สาธารณรัฐเอลซัลวาดอร์ 110

5. สาธารณรัฐปานามา 110

6. สาธารณรัฐอาร์เจนติน่า 111

7. สาธารณรัฐเปรู 111

8. ประเทศอื่น ๆ ในอเมริกา 113

บทที่ 5 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในเอเชียและออสเตรเลีย 114

1. สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) 114

1.1 ข้อห้ามตามกฎหมายเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สาธารณะ 115

1.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโพลเลือกตั้ง 116

1.3. การใช้สิทธิทางศาลและกลไกระหว่างประเทศจนนำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย 118
2. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ 128
2.1 การห้ามทำเอ็กซิทโพล 129
2.2 การห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง 134
3. สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) 140
4. สาธารณรัฐสิงคโปร์ 140
5. ประเทศญี่ปุ่น 141
6. สาธารณรัฐอินเดีย 142
7. เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน 149
8. ประเทศนิวซีแลนด์ 150
9. มลรัฐวิกตอเรียในเครือรัฐออสเตรเลีย 151

บทที่ 6 การควบคุมโพลเลือกตั้งในประเทศไทย 152
1. การเลือกตั้งของไทย 154
1.1 การเลือกตั้ง ส.ส. 155
1.2 การเลือกตั้ง ส.ว. 157
1.3 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น 157
1.4 วันและเวลาเลือกตั้ง 160
1.5 การประกาศกำหนดวันเลือกตั้ง 163
2. รูปแบบและวิธีการควบคุมโพลเลือกตั้ง 167
2.1 การห้ามทำเอ็กซิทโพล 167
2.2 การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล 169

3. การควบคุมโพลเลือกตั้งที่ใช้บังคับ ณ ปัจจุบัน 175
3.1 ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ในช่วงเวลา 7 วันจนถึงเวลาปิดการลงคะแนน 175
3.2 ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งในการเลือกตั้งท้องถิ่นประมาณ 25-120 วัน 178
3.3 ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งที่จูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยม 178

บทที่ 7 ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของการควบคุมโพลเลือกตั้งไทย 180

1. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ 181
1.1 การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องกระทำโดยกฎหมาย 182
1.2 การจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 187
1.3 การจำกัดเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ 189
1.4 การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป 192
1.5 การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ 194
2. โพลเลือกตั้งกับเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพสื่อมวลชน 196
2.1 เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างชัดแจ้ง 196
2.2 เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยาย 199

2.3 เสรีภาพในการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้ง 202
2.4 ข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อการจำกัดเสรีภาพ 206
3. โพลเลือกตั้งกับเสรีภาพในทางวิชาการ 207
3.1 เสรีภาพในทางวิชาการในเชิงสถาบัน 208
3.2 เสรีภาพในทางวิชาการในเชิงปัจเจกชน 209
3.3 เสรีภาพในการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้ง 209
4. ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและ
กฎหมายของการควบคุมโพลเลือกตั้งไทย 210
4.1 มาตรการควบคุมโพลเลือกตั้ง
ที่สิ้นสภาพบังคับไปแล้ว 211
4.2 มาตรการควบคุมโพลเลือกตั้ง
ที่ใช้บังคับอยู่ ณ ปัจจุบัน 225

บรรณานุกรม 237

สถาบันนโยบายศึกษา 244

ประวัติ 253

About the Book

บทที่ 1
โพลเลือกตั้ง

1. ความหมายของโพลและโพลเลือกตั้ง

คำว่า "*Poll*" ในภาษาอังกฤษ อาจมีความหมายแตกต่างกันบ้าง เช่น ในสหรัฐอเมริกา "*Poll*" คนทั่วไปจะเข้าใจว่าหมายถึง การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่สำหรับชาวอังกฤษ "*Poll*" จะสื่อถึงการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือ "*Ballot*" ในความเข้าใจของอเมริกันชน และคนอังกฤษจะเรียก "*Poll*" ในแบบอเมริกันว่า "*(Public) Opinion Poll*" หรือ "*(Public) Opinion Surveys*" ส่วนในภาษาไทยนั้น ราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัติคำว่า "*Poll*" ไว้ว่า "การหยั่งเสียง" "การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง" "การลงคะแนนลับ"[1] แต่ไม่มีการบัญญัติศัพท์คำว่า "*Opinion Poll*" หรือ "*Opinion Surveys*" ไว้ อย่างไรก็ดี ยังมีการใช้คำศัพท์ในภาษาไทยแทนคำว่า "*Poll*" อีกหลายคำ เช่น "*การหยั่งเสียงมหาชน*"[2] "*การสำรวจ*

---

[1] **ศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน,** กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2544 และ**ศัพท์รัฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน**, กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, พิมพ์ครั้งที่ 6, 2549.

[2] เป็นคำที่ใช้ในฐานข้อมูลห้องสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย www.car.chula.ac.th

มติมหาชน"[3] "*การสำรวจประชามติ*"[4] หรือ "*การวัดมติมหาชน*"[5] อย่างไรก็ตาม การทับศัพท์ว่า "*โพล*" หรือ "*โพลล์*" ดูจะเป็นที่นิยมมากกว่าและยังเข้าใจได้ง่ายกว่า

ส่วนความหมายของคำว่า "*การสำรวจความคิดเห็น*" หรือ "*โพล*" ในความเข้าใจของคนไทยนั้น ฐานข้อมูลศัพทานุกรมการวิจัยทางประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการวัดความคิดเห็นในเรื่องหรือประเด็นเฉพาะด้วยการสัมภาษณ์ตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของกลุ่มคนที่อยู่ในข่าย ซึ่งแตกต่างจาก "*สำมะโน*" (Census) ที่เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากทุกหน่วยในพื้นที่หนึ่ง ณ เวลาหนึ่ง เช่น สำมะโนประชากร (Population Census) สำมะโนการเกษตร สำมะโนธุรกิจทางการค้าและการบริการ เป็นต้น[6]

ในปัจจุบัน มีการสำรวจความคิดเห็นหรือทำโพลในเรื่องต่างๆ มากมายหลายอย่าง เช่น นักธุรกิจว่าจ้างให้นักวิจัยทำโพลเพื่อสำรวจความชอบของผู้บริโภคก่อนที่จะตัดสินใจลงทุน บริษัทโฆษณาซื้อผลโพลจากบริษัทวิจัยตลาดเพื่อกำหนดแผนการโฆษณาและการเลือกใช้สื่อโฆษณา หนังสือพิมพ์ทำโพลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อประเด็นการเมืองเพื่อนำเสนอข่าว หรือแม้แต่ผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งสาธารณะต่างๆ ก็อาจว่าจ้างให้ทำโพลเพื่อดูแนวโน้มความ

---

[3] เป็นคำที่ใช้ในฐานข้อมูลห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ http://library.tu.ac.th/cms/index.php

[4] โปรดดู พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ, **โพลและสังคม**, กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2543, หน้า 18. และอรรถพร กงวิไล, **ความรู้เท่าทันสื่อมวลชนในการเปิดรับรายงานผลการสำรวจประชามติของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร**, รายงานวิจัยโดยได้รับทุนอุดหนุนจากทบวงมหาวิทยาลัย, 2545, หน้า 1.

[5] โปรดดู นิยม รัฐอมฤต, **มติมหาชนกับประชาธิปไตย**, กรุงเทพฯ: กิ่งจันทร์การพิมพ์, 2530, หน้า 117. และ สวัสดิ์ สุคนธรังสี, **ประชาธิปไตยกับการวัดมติมหาชน**, กรุงเทพฯ: ดวงกมล, 2518, หน้า 1.

[6] http://www.popterms.mahidol.ac.th/popterms/showmean.php?id=o00110

เป็นไปได้ก่อนตัดสินใจลงสมัคร ฯลฯ เหตุที่โพลมีความสำคัญมากขึ้นในยุคนี้ก็เพราะสังคมเริ่มเห็นพ้องต้องกันว่าโพลเป็นวิธีที่ง่ายที่สุดในการวัดความคิดเห็นสาธารณะ[7]

อนึ่ง สำหรับคำว่า "*การสำรวจผลการเลือกตั้ง*" (Election Survey หรือ Electoral Survey) หรือ "*โพลเลือกตั้ง*" (Election Poll หรือ Electoral Poll) นั้น หลายท่านเขียนอธิบายในทำนองว่า เป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะเป็นประเด็นคะแนนนิยมที่ประชาชนมีต่อผู้สมัครหรือพรรคการเมืองในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น เช่น คำถามที่ว่า เมื่อท่านเข้าคูหาเลือกตั้ง ท่านจะเลือกผู้สมัครรายใด ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ทั่วไปเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น[8] เช่น ท่านจะไปเลือกตั้งหรือไม่ ท่านจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งหรือจะไปใช้สิทธิล่วงหน้า เป็นต้น

ความแตกต่างของประเด็นคำถามและคำตอบที่ได้จากคำถามเหล่านี้มีความสำคัญอย่างมากในทางกฎหมาย เนื่องจาก เมื่อศึกษาถึงกฎหมายเลือกตั้งทั้งของไทยและต่างประเทศแล้ว พบว่า กฎหมายห้ามหรือควบคุมการทำโพลหรือเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเฉพาะที่สะท้อนถึงความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่คาดว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งและเกี่ยวพันถึงผลของการเลือกตั้งที่กำลังจะมีขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผลแพ้-ชนะการเลือกตั้งเท่านั้น แต่กฎหมายไม่ได้ห้ามหรือควบคุมการทำโพลหรือเผยแพร่ผลโพลในเรื่องทั่ว ๆ ไปที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น หากการสำรวจว่า ประชาชนจะไปเลือกตั้งหรือไม่ พอใจบทบาทของ

---

[7] พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ, **เรื่องเดิม**, หน้า 1-2.

[8] **เรื่องเดิม**, หน้า 119. และธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์, **วรรณกรรมโพล วิทยาศาสตร์ความจริงและโวหารของการวิจัยเชิงสำรวจ**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2543, หน้า 5 และ 29-31.

สื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวเลือกตั้งหรือไม่ ฯลฯ แต่ประการใด

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นควรนิยามความหมายของคำว่า "โพลเลือกตั้ง" เสียใหม่ว่า "โพลเลือกตั้ง" นั้น หมายถึง การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลการเลือกตั้งหรือคะแนนนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมือง และผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่คาดว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งสาธารณะด้วยวิธีการสัมภาษณ์หรือสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างโดยมีระเบียบวิธีวิจัยที่ถูกต้องตามหลักวิชา และควรเรียกโพล หรือการสำรวจในเรื่องทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับการเลือกตั้งว่า "โพลเกี่ยวกับการเลือกตั้ง" (Election-Related Poll)[9]

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการบัญญัติศัพท์ใหม่คำว่า "โพลเกี่ยวกับการเลือกตั้ง" เพื่อให้แตกต่างจาก "โพลเลือกตั้ง" แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ คำถามที่ใช้ในการสำรวจความคิดเห็นหลายคำถามก็ยากที่จะจำแนกว่าเป็นการทำ "โพลเลือกตั้ง" หรือ "โพลเกี่ยวกับการเลือกตั้ง" กันแน่ ตัวอย่างเช่น คำถามที่ว่า "ท่านชอบนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองใด" จริงอยู่คำถามนี้ไม่ได้บ่งชี้การตัดสินใจของผู้ตอบคำถามว่าจะเลือกพรรคการเมืองใดได้อย่างชัดเจนดังเช่นคำถามที่ว่า "หากท่านเข้าคูหาเลือกตั้งในวันนี้ ท่านจะเลือกพรรคการเมืองใด" เนื่องจากอาจมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ตอบคำถามมากกว่าความพึงพอใจในนโยบายหาเสียงของพรรค เป็นต้นว่า ผู้ตอบคำถามคนหนึ่งชอบนโยบาย ของพรรค ก. แต่ไม่ชอบหัวหน้าพรรค ก. จึงตัดสินใจไม่เลือกพรรค ก. หรือชอบนโยบายของพรรค ก. แต่เลือกผู้สมัครของพรรค ข. ที่ลงเลือกตั้งในเขตของตน เพราะชอบพอผู้สมัคร

---

[9] คำนี้มีการใช้ในฐานข้อมูล Data and Information Services Center ของ University of Wisconsin-Madison http://www.disc.wisc.edu/newcrossroads/search_results.asp?CiMaxRecordsPerPage=10&CiScope=%2F&TemplateName=queryhit&CiSort=rank%5Bd%5D&HTMLQueryForm=%2FSearch%2Findex.html&w1=Election+Related+poll&o1=AND&w2=&o2=AND&w3=

คนนี้เป็นการส่วนตัว แต่อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ที่ได้จากการสำรวจว่าประชาชนชอบนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองใดเป็นจำนวนเท่าใด ก็อาจทำให้ผู้รับสารสามารถอนุมานเกี่ยวกับคะแนนนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้ ดังนั้น จึงควรถือว่าคำถามทำนองนี้เป็นส่วนหนึ่งของ "โพลเลือกตั้ง" ด้วย

อนึ่ง การสำรวจความคิดเห็นในรายการโทรทัศน์ผ่านทาง SMS หรือโทรศัพท์ หรือการที่ผู้อ่านหนังสือพิมพ์ตอบแบบสำรวจในหนังสือพิมพ์นั้น เรียกกันในทางวิชาการว่า "โพลเทียม" (Pseudo-polls) หรือ (Straw Polls) หรือ (Junk Polls) การสำรวจความเห็นในลักษณะนี้มีปัญหาในเรื่องที่มาของกลุ่มตัวอย่าง และไม่ว่าจะมีผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นมากน้อยเพียงไรก็ไม่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มประชากรได้ (Unrepresentativeness) เนื่องจากผู้ที่ร่วมแสดงความคิดเห็นมักจะเป็นคนที่สนใจ ตั้งใจและเข้าใจประเด็นดังกล่าวมากกว่าประชาชนคนอื่นทั่วไป และอาจมีความเห็นที่แตกต่างประชาชนทั่วไปได้[10] และที่สำคัญ ข้อที่น่าเป็นห่วงก็คือ โพลเทียมจะสะท้อนความคิดเห็นของสาธารณชนที่ไม่ถูกต้อง[11] เพราะปัญหาในการเป็นตัวแทนประชากรดังกล่าวมาแล้ว และมักจะมีการใช้คำถามที่ไม่เหมาะสมหรือคำถามชี้ช่องเพื่อให้ผลการสำรวจที่ได้สอดคล้องกับสิ่งที่ผู้ตั้งคำถามต้องการ โพลเทียมจึงเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะนำมาใช้ประเมินความนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดในการเลือกตั้ง

ยิ่งไปกว่านั้น ในประเทศไทยมักจะมีการใช้คำว่า "โพล" เพื่อสื่อความหมายถึงสิ่งอื่นโดยที่สิ่งนั้นไม่ใช่ "โพล" หรือการสำรวจความคิดเห็นที่ได้มาจากการดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัยที่ถูกต้องตามหลักวิชา เช่น ในช่วงใกล้จะถึงวันเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

---

[10] พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ, **เรื่องเดิม**, หน้า 6.

[11] **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 8.

ในท้องที่ได้สอบถามกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำชุมชนถึงความนิยมที่ประชาชนในชุมชน หมู่บ้าน ตำบลนั้น ๆ มีต่อผู้สมัครและพรรคการเมือง พร้อมทั้งนำข้อมูลผลการเลือกตั้งครั้งผ่าน ๆ มา มาใช้วิเคราะห์ว่าใครจะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น รวบรวมผลการวิเคราะห์ส่งเข้าสู่ส่วนกลางในกรุงเทพฯ จากนั้นก็ประมวลผลออกมาเป็นจำนวน ส.ส. ที่พรรคการเมืองหนึ่ง ๆ จะได้รับในการเลือกตั้ง ข้อมูลที่ได้มาจากกระบวนการนี้ไม่ใช่ "โพล" ตามหลักวิชา ไม่ว่าข้อมูลจะถูกต้องแม่นยำเพียงไร ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจึงควรระมัดระวังในการกล่าวถึงการสรุปหรือการประมวลข้อมูลความเห็นในลักษณะนี้เป็นอย่างยิ่ง และไม่ควรเรียกสิ่งนั้นว่า "โพล" แต่อาจจะเรียกว่า "การคาดการณ์" หรือ "การประเมินตัวเลข" (Guesstimate) แทน

'มติชน'ประเมิน'ส.ส.'เขต
พปช.152-ปชป.104

ภาค	พลังประชาชน			เพื่อแผ่นดิน				รวม
กทม.	14	19	2	1	-	-	-	**36**
อีสาน	65	4	15	31	15	4	1	**135**
เหนือ	34	9	8	5	9	10	-	**75**
กลาง	39	20	24	4	-	6	5	**98**
ใต้	-	52	2	2	-	-	-	**56**
รวม	**152**	**104**	**51**	**43**	**24**	**20**	**6**	**400**

หมายเหตุ : ผลประเมินของผู้สื่อข่าว'มติชน'ทั่วประเทศในความเป็นไปได้ของผู้สมัคร ส.ส.เขตที่ชนะในการเลือกตั้งวันที่ 23 ธันวาคม 2550 จำนวน 400 คน

ภาพบน: ผลการประเมินตัวเลขจำนวน ส.ส. โดยผู้สื่อข่าวมติชนทั่วประเทศ

ที่มา: เว็บไซต์มติชนออนไลน์ วันที่ 11 ธันวาคม 2550 เวลา 09:33:26 น.

2. ประเภทของโพลเลือกตั้ง

โพลเลือกตั้งนั้น อาจแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทตามหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนก ซึ่งได้แก่ การจำแนกตามรูปแบบและลักษณะวิธีการสำรวจความคิดเห็น และการจำแนกตามเวลาที่สำรวจความคิดเห็น ดังนี้

2.1 รูปแบบและลักษณะวิธีการสำรวจความคิดเห็น

Herbert Asher ได้จำแนกประเภทของโพลเลือกตั้งไว้ในหนังสือ Polling and the Public: What Every Citizen Should Know ว่า โพลเลือกตั้งนั้น มีอยู่ 7 ประเภทด้วยกัน[12] กล่าวคือ

(1) Benchmark Survey การทำโพลในลักษณะนี้จะกระทำเมื่อผู้สมัครตัดสินใจที่จะสมัครแล้ว เพื่อสำรวจลักษณะทางประชากรของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ใช้ในการประเมินความก้าวหน้าของการรณรงค์หาเสียง ด้วยการวัดข้อมูลพื้นฐาน 3 ประการ คือ (ก) การทราบชื่อผู้สมัคร (ข) คะแนนเสียงของผู้สมัครเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่ง (ค) ความเห็นของประชาชนต่อผลงานของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง ณ ปัจจุบัน โดยธรรมดา ผลโพลที่ได้จากการสำรวจในลักษณะนี้จะไม่มีการเปิดเผย เว้นแต่ผู้สมัครที่ว่าจ้างให้ทำโพลจะได้รับความนิยมอย่างมาก

(2) Trial Heat Survey เป็นชุดคำถามของการสำรวจโดยมีการจับคู่ผู้สมัครแล้วสอบถามประชาชนว่า จะเลือกใครในบรรดาผู้สมัครเหล่านี้ หรือสมมติว่า ถ้ามีการเลือกตั้งในวันนี้ ท่านจะลงคะแนนให้ใคร

(3) Tracking Poll เป็นการสำรวจที่เน้นช่วงเวลาเพื่อใช้ในการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการหาเสียง การโฆษณา มักจะทำทุกวันเมื่อเข้าใกล้วันเลือกตั้งเพื่อติดตามความเปลี่ยนแปลง เช่น เลือกกลุ่มตัวอย่าง

---

[12] สรุปความมาจากพิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ, **เรื่องเดิม**, หน้า 121-125.

มาสอบถาม 100 คนต่อวัน ติดต่อกัน 4 วัน แทนที่จะสอบถามในวันเดียว 400 คน

(4) Cross-sectional และ Panel surveys Cross-sectional เป็นการทำโพล ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง หลายๆ ครั้ง โดยกลุ่มตัวอย่างที่แตกต่างกันออกไป แต่ Panel surveys จะเป็นการถามบุคคลคนเดียวตั้งแต่ 2 ครั้งขึ้นไป

(5) Focus Group เป็นการสัมภาษณ์บุคคลกลุ่มเล็กๆ แบบเจาะลึกเพื่อให้ได้ข้อมูลอย่างละเอียดลึกซึ้ง ในทางเทคนิคแล้ว วิธีการนี้ไม่ใช่โพลในตัวเอง แต่เป็นวิธีการพัฒนาคำถามที่จะใช้ในการทำโพลต่อไป

(6) Deliberative Opinion Poll เป็นการรวม Focus Group และการสำรวจความคิดเห็นโดยทั่วๆ ไปไว้ด้วยกัน เพราะเป็นการนำกลุ่มตัวอย่างของประชาชนจำนวนที่มากพอสมควรมารวมกัน แล้วให้ข้อมูลข่าวสาร ให้โอกาสอภิปรายประเด็นปัญหา แล้วจึงสำรวจความคิดเห็น

(7) Exit Poll เป็นการสุ่มสัมภาษณ์ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเมื่อออกจากคูหาเลือกตั้ง ว่าเลือกใคร

2.2 เวลาที่สำรวจความคิดเห็น

แม้ว่าเอกสารและตำราหลายเล่มจะใช้คำศัพท์เกี่ยวกับโพลเลือกตั้งหลายคำแตกต่างกัน อันได้แก่ Election Poll, Pre-election Poll, Entrance Poll และ Exit Poll แต่จากการสืบค้นเอกสารและตำราดังกล่าว ยังไม่ปรากฏว่ามีการอธิบายเปรียบเทียบความแตกต่างของคำทั้งสามคำนี้ไว้อย่างชัดเจน ทั้งๆ ที่การทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งทั้งสามอย่างนี้ อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่แตกต่างกันอย่างมาก ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

(1) Pre-election Poll หรือ โพลก่อนวันเลือกตั้ง เป็นการ

สุ่มสำรวจความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่คาดว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งที่กระทำขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง ไม่ว่าจะมีการประกาศกำหนดวันเลือกตั้งแล้วหรือไม่ [13]

(2) Entrance Poll หรือโพลก่อนเข้าคูหาเลือกตั้ง เป็นการสุ่มสำรวจความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำขึ้นในวันเลือกตั้งก่อนที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเดินเข้าคูหาเลือกตั้ง

(3) Exit Poll หรือโพลหลังออกจากคูหาเลือกตั้ง เป็นการสุ่มสำรวจความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำขึ้นในวันเลือกตั้งภายหลังจากที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิเลือกตั้งของตนเสร็จแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่จะกระทำทันทีหลังจากที่เดินออกจากคูหาเลือกตั้ง[14]

อนึ่ง เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่าย ผู้เขียนจึงจะกล่าวถึง Entrance Poll และ Exit Poll แบบทับศัพท์ว่า "เอ็นทรานซ์โพล" และ "เอ็กซิทโพล" และใช้คำว่า "โพลเลือกตั้ง" แทนคำว่า "โพลก่อนเลือกตั้ง" เนื่องจากคำว่า "โพลเลือกตั้ง" นั้น เป็นที่ใช้กันโดยทั่วไปในประเทศไทยและในต่างประเทศตลอดจนงานวิจัยชิ้นนี้

---

[13] วันเลือกตั้งของบางประเทศจะทราบเป็นการล่วงหน้า เช่น ในสหรัฐอเมริกานั้น หากปีใดมีการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งใหญ่หรือเลือกตั้งกลางเทอม วันเลือกตั้งจะเป็นวันอังคารถัดจากวันจันทร์แรกของเดือนพฤศจิกายนในปีนั้น ๆ ซึ่งจะเป็นวันอังคารในช่วงวันที่ 2-8 พฤศจิกายนเสมอ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาสหรัฐฯ ในปี 1845 โปรดดู **ฐานข้อมูลห้องสมุดรัฐสภาอเมริกัน (Library of Congress)** http://www.americaslibrary.gov/cgi-bin/page.cgi/jb/reform/vote_1

แตกต่างจากประเทศไทยที่วันเลือกตั้งจะไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการกำหนดขององค์กรผู้มีอำนาจคือคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในกรอบเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น ภายใน 45 วันนับแต่วันที่ครบอายุสภาผู้แทนราษฎร หรือภายใน 45-60 วันนับแต่วันที่ยุบสภา แต่ทั้งนี้ ตามธรรมเนียมไทยมักจะจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันอาทิตย์

[14] ศัพท์บัญญัติรัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถานใช้คำว่า "การหยั่งเสียงจากผู้ใช้สิทธิแล้ว"

3. ขั้นตอนและวิธีการทำโพลเลือกตั้ง

ขั้นตอนและวิธีการทำโพลเลือกตั้งถือเป็นหัวใจของความถูกต้องแม่นยำและความน่าเชื่อถือของการทำโพลนั้น ๆ ทั้งยังเป็นเครื่องช่วยจำแนก "โพล" เลือกตั้งออกจากการคาดการณ์หรือการประเมินผลการเลือกตั้งด้วยวิธีอื่น ๆ ด้วย โดยการทำโพลเลือกตั้งอย่างถูกต้องตามระเบียบวิธีวิจัยนั้น สามารถสรุปเป็นขั้นตอนได้ดังนี้[15]

3.1 การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการทำโพล

เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการทำโพลเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะจะเป็นตัวกำหนดลักษณะคำถาม กลุ่มตัวอย่าง ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง วิธีการสุ่มตัวอย่าง การวิเคราะห์และประมวลผล ฯลฯ โดยทั่วไปโพลเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Election-related Poll) มักมุ่งเน้นหาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดพฤติกรรมการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อหาคำตอบว่าการรณรงค์เลือกตั้งแบบใดมีประสิทธิภาพ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม (Social Phenomenon) ที่เรียกว่า การเลือกตั้ง จากพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือเพื่อศึกษาปัจจัยเกี่ยวกับเพศ อายุ การศึกษา ฐานะความเป็นอยู่ ฯลฯ ที่มีส่วนต่อการตัดสินใจเลือกไม่เลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด แต่สำหรับโพลเลือกตั้งที่มุ่งวัดคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนั้น อาจจำแนกวัตถุประสงค์ออกได้เป็น 3 ลักษณะย่อย อันได้แก่

---

[15] โปรดดู นิยม รัฐอมฤต, **เรื่องเดิม,** หน้า 126-130.

Frank Newport, et al., "How are polls conducted?", an excerpt from Micheal Golay's **Where America Stands**, John Wiley & Sons Inc; 2Rev Ed edition (February 1997), pp.1-6.

และธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์, **เรื่องเดิม**, หน้า 20-29.

(1) Projection of Winners หรือการคาดหมายว่าผู้ใดหรือพรรคการเมืองจะชนะการเลือกตั้ง

(2) Vote Tabulation หรือการประมวลหรือรวบรวมคะแนนผลการเลือกตั้ง

(3) Vote Analysis หรือการวิเคราะห์คะแนนที่ผู้ชนะหรือผู้แพ้การเลือกตั้งได้รับในการเลือกตั้งนั้น ๆ

ส่วนปัญหาว่า เมื่อได้ดำเนินการทำโพลเลือกตั้งจนเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว จะนำผลโพลไปใช้เพื่อการใดนั้น เป็นประเด็นการนำผลโพลเลือกตั้งไปใช้ประโยชน์ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

3.2 การเตรียมงานและวางแผนการทำโพล

ในขั้นตอนนี้ก็เหมือนกับการทำงานอื่น ๆ ทั่วไปที่จะต้องมีการตระเตรียมการและวางแผนงานรวมทั้งกำกับให้เป็นไปตามแผนงานด้วยเริ่มตั้งแต่

- การกำหนดขอบข่ายและวิธีการทำงาน
- การตั้งคำถามและสร้างแบบสอบถาม และอาจจะต้องมีการทดสอบแบบสอบถามก่อนการนำไปใช้จริง
- การกำหนดกลุ่มประชากรที่จะสำรวจ ซึ่งแน่นอนสำหรับการทำโพลเลือกตั้งนั้น จะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
- การเลือกตัวอย่างโดยการกำหนดขนาดตัวอย่างและการเลือกตัวอย่างซึ่งจะต้องเป็นการเลือกที่คำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางสถิติ (Probability Sampling) เพราะมิเช่นนั้นแล้ว ข้อมูลผลโพลที่ได้ไม่อาจจะกล่าวได้ว่า เป็นข้อมูลความเห็นของกลุ่มประชากร อย่างมากที่สุด จะเป็นได้แค่เพียงข้อมูลของกลุ่มบุคคลที่ถูกสำรวจเท่านั้น และแน่นอน การทำนายผลการเลือกตั้งโดยการทำโพลก็จะไม่น่าเชื่อถือและไม่มีความแม่นยำ

- การจัดทำแผนที่เขตสำรวจ
- การอบรมพนักงานผู้ทำโพล (Pollsters)
- การประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฯลฯ
- การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ถึงกิจกรรมที่กำลังจะมีขึ้น

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม

ขั้นตอนนี้เป็นอีกงานหนึ่งที่ต้องใช้ความพิถีพิถันและความตั้งใจอย่างมาก เพราะหากเจ้าหน้าที่เก็บข้อมูลทำอย่างมักง่าย ไม่เคร่งครัดต่อระเบียบวิธีวิจัย การสุ่มตัวอย่าง ยกเมฆ ปั้นข้อมูล หรือไม่ได้รับความร่วมมือจากกลุ่มประชากร หรือถูกขัดขวางมิให้สามารถเก็บข้อมูลได้ ผลโพลเลือกตั้งที่ออกมาย่อมไม่ถูกต้องและไม่น่าเชื่อถือ โดยในขั้นตอนนี้ เจ้าหน้าที่เก็บข้อมูลจะทำการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรตัวอย่างซึ่งอาจจะใช้วิธีการโทรศัพท์ การส่งไปรษณีย์ ส่งอีเมลล์ หรือการสอบถามต่อหน้าก็ได้ จากนั้นก็จะบันทึกข้อมูลและตรวจสอบความครอบคลุมและความสอดคล้องของข้อมูล

3.4 การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล

จะเริ่มจากการตรวจสอบและลงรหัส นำข้อมูลที่ได้เข้าประมวลผลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ ได้ผลลัพธ์เป็นตัวเลขออกมา จากนั้นประเมิน ตีความ และให้คุณค่าแก่ตัวเลขนั้น ๆ ตามแต่ละคำถาม ซึ่งในโพลเลือกตั้ง การประมวลผลจะสะท้อนข้อมูลเกี่ยวกับผลการเลือกตั้งว่าผู้สมัครรายใดจะได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งออกมา

3.5 การนำเสนอข้อมูลและการเผยแพร่

โดยทั่วไปมักจะนำเสนอข้อมูลในรูปรายงานผลการสำรวจ

โดยวิเคราะห์ตีความค่าตัวเลขที่ได้ แต่ปัจจุบัน การทำโพลได้กลายเป็นอุตสาหกรรมการนำเสนอข่าว ดังนั้น หลาย ๆ สำนักโพลจึงมักจะนำเสนอผลโพลเลือกตั้งในรูปข่าวแจกสำหรับสื่อมวลชน (Press Release) ซึ่งก็มีปัญหาชวนให้คิดว่า ในการตั้งหัวข้อเรื่องของข่าวแจกตรงกับผลตัวเลขที่ออกมาหรือไม่ มีการใช้ความรู้สึกนึกคิดของผู้ทำโพลเข้าไปประเมินคุณค่าหรือไม่ มีอคติหรือไม่ และได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยและขั้นตอนการทำโพลเพียงพอที่จะทำให้สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปสามารถประเมินความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของโพลได้หรือไม่ เป็นต้น

4. สำนักโพลกับโพลเลือกตั้ง

ความเป็นมาของการทำโพลนั้น เท่าที่สืบค้นและมีหลักฐานอ้างอิงชัดเจนเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1824 โดยหนังสือพิมพ์ฮาริสเบอร์กเพนซิลวาเนียน (Harrisburg Pennsylvanian) ได้ส่งผู้สื่อข่าวออกไปสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาและได้ตีพิมพ์เผยแพร่ผลการสำรวจนั้น อันเป็นตัวอย่างให้หนังสือพิมพ์อื่น ๆ ทำตามในการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งต่อ ๆ มา แต่การทำโพลเมื่อครั้งนั้น หาได้ใช้วิธีการทางสถิติในการสุ่มตัวอย่างดังเช่นปัจจุบันไม่ เพราะเป็นการสำรวจตามความสะดวกของผู้สื่อข่าว หรือที่เรียกกันในปัจจุบันว่า โพลเทียม หรือ Straw Polls ไม่มีหลักวิชาเกี่ยวกับการสุ่มตัวอย่างเพื่อหาผู้แทนประชากร ซึ่งตำราหลายเล่มเรียกกันว่าเป็นยุคสตรอโพล ในยุคนี้ โพลที่มีชื่อเสียงที่สุดคือโพลของวารสารลิทเทอแรรี่ ไดเจสท์ (Literary Digest) ที่ได้ทำโพลโดยการพิมพ์บัตรลงคะแนนเป็นล้าน ๆ ใบแจกจ่ายไปยังผู้อ่านที่เป็นสมาชิกวารสารเพื่อสำรวจคะแนนนิยมในการเลือกตั้งประธานาธิบดีในช่วงปี ค.ศ. 1917-1936 และเนื่องจากในการทำโพลเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งแรก ๆ ทำนายผล

การเลือกตั้งได้ถูกต้องแม่นยำ ทำให้เป็นที่นิยมอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งประธานาธิบดี เมื่อปี ค.ศ. 1936 ผลสตรอโพลของ Literary Digest ผิดพลาดมหาศาล เพราะใช้วิธีการส่งบัตรลงคะแนนไปตามรายชื่อที่ปรากฏในสมุดโทรศัพท์และทะเบียนรถยนต์ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่น้อยมากในสังคมอเมริกันยุคนั้น[16] ในขณะที่โพลของสำนักอื่น เช่น กัลล์ลัปโพล (Gallup Poll) ครอสลีย์ (Crossley) และโรเปอร์ (Roper) ซึ่งใช้วิธีการอื่นในการเก็บข้อมูล กลับทำนายผลการเลือกตั้งได้อย่างถูกต้อง และจากเหตุการณ์ในปี ค.ศ. 1936 นี่เองที่ถือกันว่าเป็นการเปลี่ยนยุคไปสู่โพลที่อาศัยระเบียบวิธีวิจัยทางสถิติในการสุ่มตัวอย่างอันเป็นคำนิยามของโพลในยุคปัจจุบัน[17]

การทำโพลในยุคปัจจุบันที่ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างตามระเบียบวิธีวิจัยทางสถิตินี้ บุกเบิกโดย George Gallup ผู้ก่อตั้ง Gallup Poll อันโด่งดัง Gallup ได้ประยุกต์วิธีการทำโพลจากการวิจัยตลาด และเมื่อนำวิธีการนี้มาใช้ทำโพลเลือกตั้งทำให้ทำนายผลการเลือกตั้งได้อย่างถูกต้องแม่นยำ[18] ก็ยิ่งส่งผลให้ Gallup Poll เป็นที่น่าเชื่อถือทางการวิจัยตลาดมากขึ้น และดูเหมือนว่าวิถีทางใช้โพลเลือกตั้งเป็นจุดเริ่มกรุยทางเข้าสู่วงการวิจัยตลาดมืออาชีพนี้ จะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในแวดวงสำนักโพลของไทยด้วยเช่นกัน

การทำโพลในประเทศไทยซึ่งเป็นที่รู้จักและมีหลักฐานอ้างอิงยืนยันได้เป็นครั้งแรกคือ การทำโพลเลือกตั้งของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อปี พ.ศ. 2518 ที่เรียกว่า

---

[16] ในยุคนั้น ประชากรอเมริกันมีโทรศัพท์และรถยนต์ใช้ประมาณร้อยละ 30 ของประชากรทั้งหมดเท่านั้น

[17] ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์, **เรื่องเดิม**, หน้า 7-9.

[18] ยกเว้นการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1948 ที่ Gallup Poll ทำนายว่า Thomas Dewey จะชนะ Harry S. Truman แต่ผลปรากฏว่า Truman กลับเป็นผู้ชนะ และการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1976 ที่ทำนายว่า ประธานาธิบดี Gerald Ford จะชนะการเลือกตั้ง แต่เอาเข้าจริงผู้ชนะกลับเป็น Jimmy Carter, โปรดดู **เรื่องเดิม**, หน้า 10-11.

นิด้าโพล (Nida Poll) จากนั้นก็เริ่มมีสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทำโพลตาม นับตั้งแต่ ธีรยุทธ์โพลของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โหรคอมพิวเตอร์ของ ดร. นิยม ปุราคำ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สวนดุสิตโพลของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต เอแบคโพลของมหาวิทยาลัยอัญสัมชัญ กรุงเทพโพลของมหาวิทยาลัยกรุงเทพ ธุรกิจบัณฑิตย์โพลของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ฯลฯ ซึ่งทุกแห่งมักจะสร้างชื่อด้วยการทำโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล และทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ช่องต่าง ๆ ก็พากันทำโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลเพื่อทำนายผลการเลือกตั้งประชันขันแข่งกันอย่างสนุกสนาน

ปรากฏการณ์การแข่งขันทำโพลเลือกตั้งของสำนักโพลต่าง ๆ นี้ ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง อดีตสมาชิกวุฒิสภาและประธานคณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วม วุฒิสภา (ชุดเลือกตั้ง 1 เมื่อปี พ.ศ. 2543) วิจารณ์ว่า *"ไม่เห็นประโยชน์ของการทำโพลเลือกตั้ง เพราะนอกเหนือจากการทำนายผลการเลือกตั้งแล้ว ไม่ได้มีการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น"*[19] เช่น นำไปศึกษาวิเคราะห์ต่อว่าเพราะเหตุใดผู้หญิงจึงเลือกพรรคการเมืองนี้มากกว่าผู้ชาย ทำไมผู้ที่อาศัยในเขตชนบทที่มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารน้อยกว่าหรือผู้ที่การศึกษาไม่สูงนักมักจะเลือกพรรคการเมืองบางพรรคมากเป็นพิเศษ ซึ่งหากมีการศึกษาวิเคราะห์ต่อน่าจะเป็นประโยชน์ในด้านพฤติกรรมประชากร รัฐศาสตร์ จิตวิทยาการเมือง และนิเทศศาสตร์ เป็นต้นว่า นำไปใช้เพื่อการปรับปรุงระบบการศึกษาหรือโครงข่ายการกระจายข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน ฯลฯ ได้[20]

---

[19] สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2551.

[20] โพลเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่นำเสนอข้อมูลตัวเลขว่าใครได้รับคะแนนนิยมเท่าไหร่เท่านั้น แต่มักจะมีการระบุต่อไปว่า คนผิวสี กับคนผิวขาวเลือกแตกต่างกันอย่างไร คนใต้กับคนเหนือเลือกแตกต่างกันอย่างไร พฤติกรรมการเลือกตั้งของผู้ชายกับผู้หญิงเหมือนหรือต่างกัน คนที่มีโอกาสมากกว่า เช่น ชนชั้นกลาง กับชนชั้นล่างในสังคมคิดเห็นแตกต่างกันอย่างไร และในกรณีเช่นนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาพฤติกรรมของประชากรกลุ่มต่าง ๆ

และจากการที่ผู้เขียนสำรวจข่าวการรายงานผลโพลเลือกตั้งที่นำเสนอผ่านสื่อมวลชนของการเลือกตั้ง ส.ส. ในปี พ.ศ. 2548 และ 2549 และข่าวอื่น ๆ ที่อ้างอิงผลโพลเลือกตั้งดังกล่าวพบว่า เป็นจริงตามคำวิจารณ์ เพราะมีการนำข้อมูลเกี่ยวกับผลโพลเลือกตั้งไปศึกษาวิเคราะห์ต่อยอด อันจะเป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการไทยและสังคมไทยน้อยมาก อย่างไรก็ดี ย้อนหลังกลับไปก่อนหน้านี้ มีอยู่บ้างที่นำผลโพลเลือกตั้งมาศึกษา ซึ่งมักจะเป็นงานวิจัยทางด้านนิเทศศาสตร์ที่ศึกษาวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของโพลเลือกตั้งและมุมมองของประชาชนที่มีต่อโพลเลือกตั้ง เช่น วิทยานิพนธ์เรื่องทัศนคติของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อการสำรวจประชามติ: ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 ของ ขนิฐฐา ไชยสัตย์ คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งทำขึ้นเมื่อปี 2540[21]

ในประเด็นนี้ รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศรีสุทธิยากร อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และกรรมการมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย (PNET) ได้วิจารณ์ไว้ในการเสวนาทางวิชาการเรื่อง "โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย" ซึ่งผู้เขียนร่วมกับพันธมิตรหลายหน่วยงานจัดขึ้นในช่วงกลางเดือนธันวาคม 2550 สรุปความได้ว่า ในเมืองไทยใช้โพลเลือกตั้งไม่คุ้มค่า เพราะใช้เฉพาะการพรรณา (Describe) คือ เล่าว่าไปสำรวจมาแล้วได้ผลตัวเลขเท่าไหร่

---

[21] ในสายตาผู้เขียนงานวิจัยที่เกิดประโยชน์อย่างมากต่อวงวิชาการไทยในการวิพากษ์วิจารณ์และสร้างองค์ความรู้ใหม่มีเพียงวิทยานิพนธ์ของธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งต่อมาตีพิมพ์เป็นหนังสือชื่อ "วรรณกรรมโพล วิทยาศาสตร์ความจริงและโวหารของการวิจัยเชิงสำรวจ" เพราะได้โต้แย้งคุณค่า (Value) ของโพลทั้งหมดว่าเป็นการกล่าวอ้างวิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อสร้างความยอมรับในสังคมจนกระทั่งยกสถานะของงานการศึกษาแขนงนี้ให้เป็น "ศาสตร์" และชี้ให้เห็นว่า จริง ๆ แล้วโพลเป็นเพียงการทำงานบนเครื่องมือทางภาษาและวรรณกรรมที่เรียกว่า "โวหาร" เป็นส่วนใหญ่

และการทำนาย (Predict) ผลการเลือกตั้งซึ่งอาจจะตอบสนองความสนใจใคร่รู้ของคนไทย แต่จริง ๆ แล้วโพลเลือกตั้งน่าจะใช้ประโยชน์ได้อย่างน้อย ๆ อีก 2 ข้อ คือ การอธิบาย (Explain) ปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นดังเช่นที่ยกตัวอย่างไว้ในย่อหน้าที่แล้ว และการควบคุม (Control) พฤติกรรมของคน เช่น หากนักการเมืองใช้โพลเพื่อจะได้รู้ว่าจะทุ่มซื้อเสียงในเขตตำบล-หมู่บ้านใด กกต. ก็น่าจะเตรียมคน ส่งสายสืบสอดส่องจับตาในเขตท้องที่นั้นเป็นพิเศษ นอกจากนั้น รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ยังได้กล่าวถึงการทำโพลเลือกตั้งของสำนักโพลต่าง ๆ ว่า *"โพลเป็นการที่สถาบันวิชาการทำหน้าที่เพื่อสังคม แต่ก็ต้องยอมรับว่าส่วนหนึ่งกลายเป็นเรื่องของการโชว์แสนยานุภาพทางการรบ เป็นการโชว์แสนยานุภาพของสำนักโพลต่างๆว่าจะทำได้ไหม และมีความแม่นตรงแค่ไหน"*[22] และแม้แต่คนทำโพลด้วยกันเองยังวิจารณ์กันว่า *"สำนักโพลทั้งหลายกำลังทำตัวเป็นสำนักข่าว"* เสียเอง[23]

ส่วนผลประโยชน์ที่สำนักโพลต่าง ๆ จะได้รับนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการมีชื่อเสียง เช่น บริษัทห้างร้านก็จะมาว่าจ้างให้วิจัยตลาดวิจัยสินค้าและบริการ หรือแม้แต่นักการเมือง พรรคการเมืองก็จะมาว่าจ้างให้ทำโพลเลือกตั้งหรือโพลอื่น ๆ เกิดเป็นรายได้เข้าหน่วยงาน[24] เรียกได้ว่า "ได้ทั้งเงินทั้งกล่อง" ข้อมูลนี้ได้รับการยืนยันจากนายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน พรรคชาติไทยซึ่ง

---

[22] บันทึกถอดเทปการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง *"โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย"* จัดโดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย และรายการกรองสถานการณ์ เมื่อวันอังคารที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2550 เวลา 13.30-16.30 น. ณ ห้องประชุมสุรเกียรติ์ เสถียรไทย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ยังไม่ได้มีการตรวจทานโดยผู้ร่วมเสวนา)

[23] นพดล กรรณิกา, *"คุณภาพโพลในไทยกับกรณี กกต. ห้ามทำโพลสำรวจ"*, มติชนรายวัน, 27 พฤษภาคม 2547, หน้า 7.

[24] ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์, **เรื่องเดิม**, หน้า 48-49.

ให้ข้อมูลว่า ทางพรรคเคยว่าจ้างสำนักโพลแห่งหนึ่งให้สำรวจคะแนนนิยมในเขตท้องที่หนึ่ง[25] และจากรองศาสตราจารย์ ดร.สรชัย พิศาลบุตร ผู้อำนวยการศูนย์วิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เจ้าของธุรกิจบัณฑิตย์โพล ซึ่งสรุปความได้ว่า มีผู้สมัครบางคนว่าจ้างให้ทำการสำรวจคะแนนนิยม เพื่อจะได้นำไปปรับกลยุทธ์การหาเสียง บางคนจ้างทำโพลเพื่อตัดสินใจว่าจะลงเลือกตั้งดีหรือไม่ ส่วนค่าใช้จ่ายในการจ้างทำโพลขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มตัวอย่างจะมากหรือน้อย แต่โพลในลักษณะนี้มักจะไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ[26] ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ต้องแปลกใจว่า ทำไมในช่วงก่อนการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 จึงมีโฆษณาของบริษัทเอกชนรับจ้างทำโพลปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์หลายฉบับเป็นเวลาหลายสิบวันทีเดียว

5. สื่อมวลชนกับโพลเลือกตั้ง

อันที่จริงจุดกำเนิดของโพลเลือกตั้งและโพลทั่วไปที่แพร่หลายอยู่ในปัจจุบันไม่ได้มาจากสำนักโพลใด ๆ หากแต่เป็นหนึ่งในกระบวนการหาข่าวที่ทำขึ้นในระหว่างการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐฯ เมื่อปี ค.ศ. 1824 โดยหนังสือพิมพ์ Harrisburg Pennsylvanian ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจกับปรากฏการณ์ปัจจุบันที่สื่อมวลชนหันมาทำโพลเสียเอง และนำผลโพลที่ได้มาพาดหัวหน้าหนึ่ง และทุก ๆ ครั้งที่มีการเลือกตั้ง สำนักข่าวทั้งหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ เช่น สถานีโทรทัศน์ CNN, ABC, Fox หนังสือพิมพ์ Washington Post, USA Today ฯลฯ ในสหรัฐเมริกา หรือหนังสือพิมพ์มติชน Bangkok Post สถานีโทรทัศน์ Nation TV ช่อง 3, 5, 7, 9, 11 TITV ในประเทศไทยต่างก็ทำโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล

---

[25] สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2551.

[26] สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2551.

หากกล่าวโดยเฉพาะเอ็กซิทโพล ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ตั้งข้อสังเกตว่า "จะมีประโยชน์อะไรนอกจากการรู้ผลการเลือกตั้งเร็วขึ้น 3-5 ชั่วโมงเท่านั้น" แต่ก็ลงทุนแข่งขันกันอย่างมหาศาล ซึ่งผู้เขียนยอมรับข้อสังเกตข้างต้น เนื่องจากโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลในเมืองไทยมักจะทำหน้าที่เดียวคือการทำนาย (Predict) ยังไม่ได้มีการนำไปศึกษาวิเคราะห์ในศาสตร์สาขาต่าง ๆ ต่อไปในเชิงลึกดังที่เกิดขึ้นเป็นปกติในสหรัฐอเมริกา เช่น Mark Fey ใช้ผลโพลเลือกตั้งวิเคราะห์พฤติกรรมการลงคะแนนแบบกลยุทธ์ (Strategic Voting) ที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งอเมริกัน[27] หรือ Jonathan Nagler และ Michael Alvarez ใช้โพลเป็นหนึ่งในเครื่องมือศึกษาวิเคราะห์ในเชิงประชากรศาสตร์ความชอบทางการเมือง (Political Preferences) พฤติกรรมการลงคะแนนเลือกตั้ง (Voting Behaviors) เฉพาะในมลรัฐแคลิฟอร์เนียของชาวอเมริกันเชื้อสายลาตินอเมริกา (Latinos) เปรียบเทียบกับชาวอเมริกันผิวขาว[28] ดังนั้น การที่ผลโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลของไทยยังไม่ได้ถูกนำไปใช้เป็นฐานข้อมูลศึกษาวิจัยต่อไปอย่างแพร่หลายและจริงจังนั้นจึงถูกมองว่ามีประโยชน์เพียงแค่สนองความอยากรู้ของคน และสื่อมวลชนไทยกำลังทำหน้าที่เพียงแค่การสนองความอยากรู้ในช่วงสั้น ๆ เท่านั้น

นอกจากนี้ การที่สื่อมวลชนขยายบทบาทจากการรายงานข่าวโพลเลือกตั้ง เป็นการให้ทุนสำนักโพลไปทำโพลเลือกตั้ง ตลอดจนการลงมือทำโพลเลือกตั้งเองนั้น ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นเรื่องของ

---

[27] Mark Fey, "*Stability and Coordination in Duverger's Law: A Formal Model of Preelection Polls and Strategic Voting*", **in The American Political Science Review**, Vol. 91, No. 1. (Mar 1997), pp. 135-147.

[28] Jonathan Nagler and Michael Alvarez, "*Latinos, Anglos, Voters, Candidates and Voting Rights*", **University of Pennsylvania Law Review**, Vol. 153, No. 1, Symposium: The Law of Democracy. (Nov. 2004), pp. 393-432.

ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เพราะเป็นการกำหนดเบื้องต้นแล้วว่าอะไรควรเป็นข่าว (Newsworthy)[29] และเป็นหนึ่งในกระบวนการ"สร้างข่าว" และ "ขายข่าว" ของสื่อมวลชน[30] นำไปสู่ข้อท้วงติงว่า มีความเหมาะสมเพียงไรที่สื่อมวลชนลงมือทำโพลเลือกตั้งเสียเอง ในประเด็นนี้ รองศาสตราจารย์จุมพล รอดคำดี อดีตคณบดีคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อธิบายว่า "*การที่สื่อทำโพลเองถือเป็นหนึ่งในวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร ไม่ได้มีข้อห้ามไม่ให้สื่อทำโพล ไม่ได้ขัดจรรยาบรรณของวิชาชีพ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นการพยายามค้นหาข้อเท็จจริงและนำเสนอข้อเท็จจริงนั้นให้สาธารณชนรับรู้ จริงอยู่บางสื่ออาจมีการทำโพลเพื่อขายข่าว แต่โดยภาพรวมแล้วต้องถือว่าเป็นวิธีการหาข่าวที่สร้างความบาลานซ์ (สมดุล) ให้กับข่าวที่มาจากแหล่งอื่น ๆ รวมทั้งที่มาจากสำนักโพลต่าง ๆ ด้วย*" [31]

ไม่เพียงเท่านั้น สื่อมวลชนยังถูกวิพากษ์วิจารณ์และตั้งข้อสงสัยในเรื่องการรายงานผลโพลเลือกตั้งและโพลทั่วไป[32] ด้วยว่ามุ่งเน้นเฉพาะตัวเลขหรือปริมาณ แต่ไม่ได้เน้นที่คุณภาพและความน่าเชื่อถือของโพล เพราะไม่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยและขั้นตอนการทำโพลแก่ผู้รับสาร ซึ่งปัญหานี้เคยเกิดขึ้นในต่างประเทศ จนทำให้องค์กรเอกชนด้านการทำโพล เช่น The American Association for Public Opinion Research (AAPOR) ของสหรัฐอเมริกา The World Association for Public Opinion Research (WAPOR) และ The Worldwide

---

[29] พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ, **เรื่องเดิม,** หน้า 19-20.

[30] **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 31-37, และธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์, **เรื่องเดิม**, หน้า 59-66.

[31] สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2551.

[32] ผู้สนใจเกี่ยวกับการรายงานข่าวเกี่ยวกับโพลทั่วไป โปรดดู อรพรรณ สุนทรกลัมพ์, **นโยบายและวิธีปฏิบัติในการรายงานข่าวโพลกับทัศนะจากแหล่งจัดทำและผู้อ่านโพล,** วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

Association of Research Professionals (ESOMAR) จัดทำคู่มือปฏิบัติในการรายงานผลโพล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของโพลเลือกตั้ง อีกทั้งสื่อมวลชนของต่างประเทศบางแห่ง เมื่อมีการรายงานผลโพลเลือกตั้ง ก็จะส่งทีมงานไปตรวจสอบข้อมูลดิบที่สำนักโพลด้วย หรืออาจเชิญนักวิชาการวิพากษ์วิจารณ์กระบวนการและระเบียบวิธีวิจัยของโพลที่นำเสนอไปแล้ว แต่เมื่อหันกลับมามองสำนักโพลและสื่อมวลชนไทย จนปัจจุบัน ยังไม่เห็นสัญญาณการเคลื่อนไหวในทำนองนี้[33]

นอกเหนือจากการที่สื่อมวลชนไม่รายงานข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยการทำโพลเลือกตั้งแล้ว สื่อมวลชนยังมีปัญหาเกี่ยวกับการแปลความตัวเลขผลโพลเพราะไม่ได้ชำนาญในศาสตร์สาขานั้น เน้นการรายงานตัวเลขเพื่อดึงดูดความสนใจและหากกล่าวโดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์มักจะมีการพาดหัวข่าวที่สร้างความหวือหวาแต่อาจทำให้ผู้รับสารเข้าใจผิดได้[34] ยิ่งไปกว่านั้น หากผลโพลสอดคล้องกับความคิดเห็นของบรรณาธิการ หรือ "ถูกใจ" เจ้าของสื่อ ผลโพลนั้นก็จะได้รับพาดหัวข่าวที่ใหญ่และดึงดูดความสนใจของประชาชน[35] นอกจากนั้น บางครั้งสื่อมวลชนไทยยังเลือกใช้คำว่า "โพล" โดยรู้ทั้งรู้ว่าสิ่งนั้นไม่ใช่โพลเพราะต้องการความสะดวกและให้ประชาชนเข้าใจง่าย เช่น ในการรายงานผลการประเมินตัวเลข ส.ส. ของกระทรวงมหาดไทยในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด 23 ธันวาคม 2550 นั้น หนังสือพิมพ์ทุกฉบับพร้อมใจเรียกว่าเป็น "โพลมหาดไทย" ทั้งๆ ที่เป็นการประเมินข้อมูลของ

---

[33] ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ รองบรรณาธิการอำนวยการ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ให้ข้อมูลว่า มีเฉพาะเอแบคโพลที่ส่งข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยมาพร้อมๆ กับผลโพลทุกครั้ง สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2550

[34] พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ, **เรื่องเดิม**, หน้า 23-37 และธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์, **เรื่องเดิม**, หน้า 70-83.

[35] นพดล กรรณิกา, **เรื่องเดิม**, หน้า 7.

เจ้าหน้าที่ในท้องที่เอง ไม่ได้มีการสุ่มตัวอย่าง สำรวจ สัมภาษณ์อย่างถูกต้องตามหลักวิชา[36] และในหลาย ๆ ครั้งสื่อมวลชนก็ไม่ได้มีการตรวจสอบแหล่งที่มาของผลโพลเลือกตั้งให้ชัดเจนแน่นอนก่อนเผยแพร่ต่อสาธารณะ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ คือปัญหาที่สื่อมวลชนและสำนักโพลไทยต้องร่วมกันแก้ไข หากยังต้องการให้ "โพลเลือกตั้ง" เป็นที่ยอมรับของสังคมและไม่ถูกภาครัฐเข้าแทรกแซงจำกัดเสรีภาพในการนำเสนอผลโพล

6. นักการเมืองกับโพลเลือกตั้ง

การที่นักการเมืองใช้ข้อมูลที่ได้จากโพลประกอบการตัดสินใจดำเนินนโยบายทางการเมืองดูเหมือนจะเป็นเรื่องปกติทั่วไปในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก[37] และยังใช้โพลเลือกตั้งเป็นข้อมูลตัดสินใจว่าตนจะลงสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ถ้าจะลง จะลงในเขตเลือกตั้งใด พรรคการเมืองก็ใช้โพลเลือกตั้งเป็นเครื่องช่วยตัดสินใจในการส่งสมาชิกพรรคคนใดลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย ซึ่งแน่นอนมักจะส่งสมาชิกที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งมากที่สุดเป็นตัวแทนพรรค ยิ่งไปกว่านั้นนักการเมืองตะวันตกยังใช้โพลเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสร้าง "ราคาค่าตัว" เพื่อประโยชน์ในการรับบริจาคเงินเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งยังใช้โพลเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสกัดกั้นและบั่นทอนขวัญกำลังใจของคู่แข่งอีกด้วย ในกระบวนการหาเสียง เมื่อรับทราบผลโพลเลือกตั้งและรู้ว่าตนเองมีคะแนนเสียงตามหลังคู่แข่งในเขตท้องที่อำเภอใด นักการเมืองก็จะสามารถปรับกลยุทธ์การหาเสียง เช่น หากในเขต

---

[36] ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ กล่าวในการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง *"โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย"* เมื่อวันอังคารที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2550 เวลา 13.30-16.30 น. ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[37] ผู้สนใจโปรดดู สวัสดิ์ สุคนธรังษี, **ประชาธิปไตยกับการวัดมติมหาชน,** กรุงเทพฯ: ดวงกมล, 2518 และ**มติมหาชนกับการบริหารและการเมือง**, กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2517.

มลรัฐแคลิฟอร์เนียซึ่งมีชาวอเมริกันเชื้อสายลาตินอเมริกาที่พูดภาษาสเปน (Latinos) อาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและคะแนนเสียงไม่ดี ผู้สมัครประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาก็จะปรับปรุงนโยบายที่เกี่ยวกับ Latinos และเร่งลงพื้นที่หาเสียงในบริเวณนั้นให้มากยิ่งขึ้น[38] หรือบางครั้งผลโพลสะท้อนว่า ในเขตนี้คะแนนทิ้งห่างคู่แข่งขาดลอย นักการเมืองคนนั้นก็อาจจะไม่เน้นลงพื้นที่หาเสียงในเขตนั้น แต่จะไปลงพื้นที่ในเขตอื่นที่คะแนนยังก้ำกึ่งกันอยู่ ดังนั้น การที่นักการเมืองว่าจ้างทำโพลเลือกตั้งนอกเหนือไปจากโพลเลือกตั้งที่เผยแพร่ต่อสาธารณชนอยู่แล้ว จึงเป็นเรื่องปกติในสังคมการเมืองตะวันตก

ในส่วนของไทย การใช้โพลเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายทางการเมืองโดยนักการเมืองได้รับความนิยมแพร่หลายสูงสุดในยุคของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ดังเช่นที่ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ให้ตัวอย่างประกอบการสัมภาษณ์ว่า *"คุณทักษิณนิยมใช้โพลมากและรู้เรื่องนี้ดีเป็นที่สุด รู้เท่าทันพวกโพลต่าง ๆ ใช้โพลไม่เฉพาะเรื่องนโยบายการเมืองทั่วไป แต่ยังใช้โพลเป็นข้อมูลในการเลือกตัวผู้สมัคร ส.ส.ของพรรค"*[39] และก่อนหน้านั้นพรรคประชาธิปัตย์ก็เคยใช้โพลเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจไม่ส่ง ดร. พิจิตต รัตตกุล ลงสมัครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในนามของพรรคเพราะผลโพลที่ประชาธิปัตย์ว่าจ้างสำรวจสรุปว่าแพ้แน่[40] นอกจากนี้ นักการเมืองไทยยังใช้โพลเลือกตั้งในการปรับปรุงกลยุทธ์หาเสียง โฆษณาประชาสัมพันธ์ตัวเอง และการรับบริจาคจากองค์กรธุรกิจต่าง ๆ เช่นที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตกเช่นกัน

---

[38] Jonathan Nagler and Michael Alvarez, **เรื่องเดิม**, หน้า 399.

[39] สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2551.

[40] **มติชนรายวัน**, 24 กุมภาพันธ์ 2539, หน้า 1 และ 10. อ้างถึงในธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์, **เรื่องเดิม**, หน้า 27-28.

บน: ภาพโฆษณารับจ้างทำโพลเลือกตั้งที่เผยแพร่
ในหนังสือพิมพ์มติชนรายวันในช่วงก่อนเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี ในบ้านเรา นักการเมืองบางคนและพรรคการเมืองบางพรรคได้นำผลโพลเลือกตั้งไปใช้ในทางที่ผิด อันได้แก่ ประการแรก การนำผลโพลไปใช้ประกอบการซื้อเสียง กล่าวคือ หากผลโพลสะท้อนว่าในหน่วยเลือกตั้งใดคะแนนเสียงของผู้สมัครรายนั้นยังไม่ดี ก็จะทุ่มเงินซื้อเสียงลงไปในพื้นที่หน่วยเลือกตั้งนั้น แต่หากในหน่วยเลือกตั้งใดคะแนนเสียงของตนดีอยู่แล้วและการใช้เงินซื้อเสียงมากน้อยไม่สำคัญ ก็จะลดการใช้เงินในพื้นที่หน่วยเลือกตั้งดังกล่าว[41] ประการ

[41] นายคมสัน โพธิ์คง อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (2550) กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และอนุกรรมาธิการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา, สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2551.

ที่สอง การใช้ผลโพลเลือกตั้งในการพนัน[42] ซึ่งอันที่จริงกรณีนี้อาจเกิดจากประชาชนทั่วไปที่ชอบเล่นพนันหรือเกิดจากการบงการของนักการเมืองก็ได้ ตัวอย่างเช่น ผลโพลเลือกตั้งออกมาว่า นายดำจะมีคะแนนมาเป็นลำดับที่ 4 ในเขตเลือกตั้งที่มี ส.ส. ได้ 3 คน นายดำจึงใช้ให้หัวคะแนนไปรับแทงพนันจากชาวบ้านว่า นายดำจะได้รับเลือกตั้ง อัตราพนันแทง 1 จ่าย 2 (อาจจะอั้นไว้ที่หนึ่งพันหรือสองพันบาท) การพนันในลักษณะเช่นนี้จะทำให้ชาวบ้านผู้มีสิทธิเลือกตั้งรู้สึกว่าตนเองมีส่วนได้เสียร่วมกับนายดำ จึงไปลงคะแนนเลือกนายดำ พร้อมทั้งยังบอกคนในครอบครัวของตนให้เลือกนายดำด้วย สุดท้ายหากผลปรากฏว่านายดำชนะเลือกตั้งได้เป็น ส.ส. ไม่ว่าในลำดับใดก็จะไปรับเงินจากหัวคะแนนที่รับแทงพนัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การพนันก็เป็นหนึ่งในกลวิธีซื้อเสียงของนักการเมือง ประการที่สาม พรรคการเมืองใช้โพลประกอบการตัดสินใจว่าจะส่งเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง หรือที่เรียกในวงการการเมืองไทยว่า "น้ำเลี้ยง" หรือ "กระสุน" ให้กับผู้สมัครของพรรครายนี้ต่อไปหรือไม่ หากผลโพลเลือกตั้งบ่งชี้ว่า ยังไงก็แพ้ ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทุ่มเงินให้กับผู้สมัครรายนี้อีกต่อไป[43] ประการต่อมา พรรคการเมืองที่ผลโพลเลือกตั้งทำนายว่าน่าจะได้เป็นรัฐบาลจะสามารถเรียกระดมทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินที่มาทางใต้โต๊ะจากนักธุรกิจใหญ่ ได้ง่ายกว่าพรรคการเมืองที่ผลโพลทำนายว่าจะเป็นพรรคฝ่ายค้านแน่[44] และประการสุดท้าย

---

[42] ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2551.

[43] ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, และ ดร. ยุวรัตน์ กมลเวชช อดีตกรรมการการเลือกตั้งและประธานคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2551.

[44] ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์, **เรื่องเดิม**, หน้า 29-30. และ ดร. นพดล กรรณิกา, **กลโกงโพลล์เลือกตั้ง: ใครได้-ใครเสีย**, กรุงเทพฯ: สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสซิ่ง, 2550, 71-72.

พรรคการเมืองและแกนนำของพรรคและผู้สมัครของพรรคที่จะได้เป็นรัฐบาลจะมีอำนาจพิเศษในการสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะตำรวจและฝ่ายปกครอง ให้อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ หรือสกัดกั้นผู้สมัครที่เป็นคู่แข่งและพรรคการเมืองฝั่งตรงข้าม[45]

7. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับโพลเลือกตั้ง

แน่นอนว่าผู้คนที่อยู่ในประเทศไทยและคนไทยที่อาศัยในต่างแดนย่อมมีโอกาสรับรู้ผลโพลเลือกตั้งที่ทำขึ้นสำหรับการเลือกตั้งของไทยทั้งการเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. การเลือกตั้งท้องถิ่นที่สำคัญ เช่น ผู้ว่าฯ กทม. และอาจจะเชื่อหรือไม่เชื่อผลโพลเลือกตั้ง รวมทั้งอาจมีพฤติกรรมบางอย่างตอบสนองต่อผลโพลเลือกตั้ง โดยไม่คำนึงว่าคนๆ นั้นจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ เป็นต้นว่า นักธุรกิจใหญ่ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือบริษัทต่างชาติที่ลงทุนในประเทศไทยอาจใช้โพลเป็นเครื่องช่วยตัดสินใจแอบสนับสนุนทรัพยากรทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองที่จะได้เป็นรัฐบาล[46] เพื่อผลประโยชน์บางอย่างในกาลข้างหน้า ประชาชนทั่วไปอาจจะใช้โพลเพื่อกำหนดอัตราต่อรองการพนันผลการเลือกตั้ง นักวิชาการอาจนำผลโพลเลือกตั้งไปใช้ในการศึกษาวิจัย ฯลฯ แต่ทั้งนี้ หากจะศึกษาถึงเหตุผลความจำเป็น และมาตรการในการควบคุมการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งแล้ว จำเป็นต้องจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น โดยมีประเด็นที่ต้องวิเคราะห์อยู่สองประเด็น คือ เรื่องอิทธิพลของโพลเลือกตั้งต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าจะตอบสนองต่อผลโพลดังกล่าวในลักษณะใด

---

[45] ดร. นพดล กรรณิกา, **เรื่องเดียวกัน**, หน้าเดียวกัน.

[46] การที่พรรคการเมืองรับเงินบริจาคจากผู้ไม่มีสัญชาติไทยนั้น ต้องห้ามตามมาตรา 69 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดอาญาและพรรคการเมืองนั้นอาจถูกยุบโดยศาลรัฐธรรมนูญได้

7.1 อิทธิพลของโพลเลือกตั้งต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในปี พ.ศ. 2540 จิตติมา กุลประเสริฐรัตน์ ได้ศึกษาถึงความสนใจเกี่ยวกับโพลเลือกตั้งของบุคคลที่อายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและรู้จักโพลเลือกตั้งโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างทางสถิติจำนวน 600 คน ที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า มีผู้สนใจในโพลเลือกตั้งมากเพียงร้อยละ 3.3 สนใจพอสมควร ร้อยละ 30.0 สนใจบ้างร้อยละ 66.0 และไม่สนใจร้อยละ 0.7 และในจำนวนนั้นจะเชื่อถือผลโพลเลือกตั้งหรือไม่ ขึ้นอยู่กับชื่อสถาบันและชื่อบุคคลที่ทำโพล[47] เช่นเดียวกับ ขนิษฐา ไชยสัตย์ ซึ่งได้ระบุต่อไปว่า คนกรุงเทพฯ อายุ 18 ปีขึ้นไปส่วนใหญ่ร้อยละ 57.8 ไม่แน่ใจว่าจะเชื่อผลโพลหรือไม่ ในขณะที่ร้อยละ 22.6 เชื่อถือ ร้อยละ 0.8 เชื่อถือมาก ในทางตรงกันข้าม มีผู้ไม่เชื่อถือผลโพลร้อยละ 13.6 ไม่เชื่อถืออย่างมาก ร้อยละ 3.6 และอีกร้อยละ 1.5 ไม่ตอบคำถาม ผลการวิจัยในประเด็นที่สองนี้มาจากผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 389 ที่รู้จักโพลจากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 400 คน[48] อย่างไรก็ดี การวิจัยเหล่านี้ยังไม่อาจบ่งบอกพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไทยทั้งประเทศได้ว่าเชื่อถือโพลมากน้อยแค่ไหนเพียงไร

นอกจากนั้น ในการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการวิจัยสำรวจความคิดเห็นของประชาชนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อประเมินผลการจัดการเลือกตั้ง เก็บข้อมูลจากประชากรตัวอย่างจำนวน 9,395 คน ในพื้นที่เป้าหมาย 25 อำเภอใน 20 จังหวัด และ 10 เขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร

---

[47] จิตติมา กุลประเสริฐรัตน์, **ความน่าเชื่อถือของการหยั่งเสียงเลือกตั้งในสายตาของสาธารณชนในกรุงเทพมหานคร**, วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540, หน้า 61-63.

[48] ขนิษฐา ไชยสัตย์, **ทัศนคติของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อการสำรวจประชามติ: ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 17 พฤศจิกายน 2539,** วิทยานิพนธ์วารสารศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 55.

โดยใช้แบบสอบถาม ซึ่งมีคำถามหนึ่งถามว่า *"ผลโพลของผู้สมัคร ส.ส. มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่"* ผลปรากฏว่า ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งใน***ภาคเหนือ*** ร้อยละ 40.7 เห็นว่ามีผลต่อการตัดสินใจ ร้อยละ 59.3 เห็นว่าไม่มีผลต่อการตัดสินใจ ***ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*** ร้อยละ 41.7 เห็นว่ามีผลต่อการตัดสินใจ ร้อยละ 58.3 เห็นว่าไม่มีผลต่อการตัดสินใจ ***ภาคกลาง*** ร้อยละ 34.7 เห็นว่ามีผลต่อการตัดสินใจ ร้อยละ 65.3 เห็นว่าไม่มีผลต่อการตัดสินใจ ***ภาคใต้*** ร้อยละ 34.0 เห็นว่ามีผลต่อการตัดสินใจ ร้อยละ 66.0 เห็นว่าไม่มีผลต่อการตัดสินใจ ***กรุงเทพมหานคร*** ร้อยละ 33.7 เห็นว่ามีผลต่อการตัดสินใจ ร้อยละ 66.3 เห็นว่าไม่มีผลต่อการตัดสินใจ[49] ***สรุปผลการสำรวจกลุ่มตัวอย่างของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในภาพรวมทั้งประเทศ*** (โดยผู้เขียน) เห็นว่าโพลเลือกตั้งมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร ร้อยละ 37.21 และเห็นว่าโพลเลือกตั้งไม่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัครร้อยละ 62.79

ตารางในหน้าถัดไปมาจากโครงการสำรวจภาคสนามของศูนย์วิจัยเอแบคนวัตกรรมทางสังคม มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ เรื่อง *"ศึกษาความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนใจเลือกพรรคการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงในผลแพ้ชนะของการเลือกตั้ง 2550"* กลุ่มประชากรเป้าหมาย คือ ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งใน 33 จังหวัดทั่วประเทศ เทคนิควิธีการสุ่มตัวอย่าง ได้แก่ การสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งกลุ่มเชิงชั้นภูมิหลายชั้นและกำหนดลักษณะของตัวอย่างให้สอดคล้องกับประชากรเป้าหมายจากการทำสำมะโน ขนาดตัวอย่างประชาชนที่ทำการสำรวจ จำนวน 7,589 ตัวอย่าง ช่วงความเชื่อมั่นอยู่ในระดับร้อยละ 95 ขอบเขตความคลาดเคลื่อนจากการกำหนดขนาดตัวอย่างอยู่ที่ +/- ร้อยละ 5

---

[49] สำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **รายงานเบื้องต้นการประเมินผลการจัดการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548.**

ตารางแสดงค่าร้อยละของตัวอย่างที่ระบุแหล่งข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกตั้ง 2550 จำแนกตามพรรคการเมืองที่ตั้งใจจะเลือก (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

ลำดับ	แหล่งข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจ	ผู้ตั้งใจจะเลือก พปช.	ผู้ตั้งใจจะเลือก ปชป.	ผู้ตั้งใจจะเลือก อื่นๆ
1	คนในครอบครัว	55.1	50.6	55.6
2	เพื่อน	31.9	27.7	30.0
3	พระ/ผู้นำทางศาสนา	7.2	6.4	8.5
4	นักวิชาการ	12.9	22.0	21.2
5	ผู้อาวุโสในชุมชน	15.7	15.1	21.3
6	สื่อมวลชนที่วิเคราะห์ข่าว โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์	50.7	57.4	53.7
7	ผู้นำท้องถิ่น (อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต./เทศบาล อบจ.)	19.1	16.7	23.3
8	ข้าราชการในท้องถิ่น พื้นที่	10.5	9.7	14.6
9	หัวคะแนน	5.1	5.1	8.1
10	ผู้มีอิทธิพล/ผู้กว้างขวางในชุมชน	5.1	4.7	6.3
11	ผลโพล	9.9	9.8	10.3
12	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	52.7	52.8	57.3
13	หัวหน้าพรรคการเมือง	57.2	59.2	56.1

พบว่า ผู้ที่ตั้งใจจะเลือกพรรคพลังประชาชนเพราะผลโพลมีอยู่เพียงร้อยละ 9.9 พรรคประชาธิปัตย์ร้อยละ 9.8 และพรรคอื่น ๆ ร้อยละ 10.3

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ผลโพลเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแน่ ส่วนจะมีอิทธิพลมากน้อยเพียงไร มากถึงขนาดกระทบต่อความสุจริตเที่ยงธรรมของการเลือกตั้งหรือไม่นั้น ยังไม่มีผลการศึกษาใดบ่งชี้ได้อย่างชัดเจน

7.2 พฤติกรรมการตอบสนองต่อโพลเลือกตั้ง

ในทางวิชาการได้มีการจำแนกแยกแยะอิทธิพลของโพลเลือกตั้งว่า อาจส่งผลต่อพฤติกรรมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้[50]

(1) กระแสนิยม หรือ "เห่อตามกระแส" (Bandwagon Effect) หมายถึง การที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหันไปลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายหนึ่ง หรือพรรคการเมืองหนึ่ง เพราะได้รับทราบผลโพลเลือกตั้งว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายนั้น หรือพรรคการเมืองนั้นเป็นที่นิยมในหมู่ประชาชนทั่วไปมากกว่าผู้สมัครและพรรคการเมืองอื่น ๆ[51] ตัวอย่างเช่น ผลโพลสะท้อนว่า ประชาชนส่วนใหญ่นิยมพรรคไทยรักไทย นาย ก. ซึ่งยังไม่ตัดสินใจจะเลือกพรรคใด หรือแม้แต่ตกลงใจแล้วว่าจะเลือกพรรคประชาธิปัตย์ แต่เพราะอยากอยู่ในกระแสเป็นฝ่ายชนะการเลือกตั้ง จึงตัดสินใจเลือกพรรคไทยรักไทย[52]

---

[50] G. Lachapelle, ***Polls and the Media in Canadian Elections: Taking the Pulse,*** vol. 16, Research Studies for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (RCERPF) (Toronto: Dundurn, 1991), pp. 13-14 อ้างถึงใน Colin C.J. Feasby, "*Public Opinion Poll Restrictions, Elections, and the Charter*", University of Toronto **Faculty of Law Review**, Vol. 55, 1997, pp. 245-246.

[51] **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 248.

[52] เอลิซาเบท โนแอล นูมันน์ (Elisabeth Noelle-Neumann) นักรัฐศาสตร์ชาวเยอรมันได้นำเสนอทฤษฎี Spiral of Silence ยืนยันว่า คนเรามักจะไม่กล้าแสดงความคิดเห็นของตนใน

อิทธิพลของผลโพลเลือกตั้งข้อนี้ มีรายงานผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับจิตวิทยาการเมือง (Political Psychology) รองรับ กล่าวคือ ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาและสมาชิกวุฒิสภาของมลรัฐแคลิฟอร์เนียในปี ค.ศ. 1992 Ansolabehere และ Iyengar ได้ทำการทดลองโดยแบ่งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเป็นสองกลุ่มที่มีความคิดเห็นทางการเมืองคล้ายคลึงกัน ประกอบด้วยประชาชนที่สนับสนุนพรรครีพับลิกัน (Republican Party) พรรคเดโมแครต (Democrat Party) และประชาชนที่ไม่ได้นิยมพรรคใดเป็นพิเศษ เป็นจำนวนเท่า ๆ กัน ผู้เข้าร่วมการทดลองกลุ่มที่หนึ่งเปิดโอกาสให้รับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับผลโพลเลือกตั้งพร้อม ๆ กับข่าวสารการเมืองอื่น ๆ ในขณะที่กลุ่มที่สองให้รับทราบข่าวสารการเมืองต่าง ๆ ยกเว้นข่าวเกี่ยวกับผลโพลเลือกตั้ง ปรากฏผลการศึกษาว่า ประชาชนในกลุ่มที่สองเลือกผู้สมัครที่ผลโพลระบุว่ามีคะแนนนำมากกว่ากลุ่มที่หนึ่งประมาณร้อยละ 5[53] นอกจากนั้น Morwitz และ Pluzinski ยังย้ำอีกว่า ประชาชนมักจะเปลี่ยนความชอบของตนตามความคาดหวังที่ตนรับรู้จากผลโพล[54]

เรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเปิดเผย หากรู้สึกว่าตัวเองเป็น "ฝ่ายข้างน้อย" เพราะเกรงว่าจะถูกปฏิเสธหรือถูกโดดเดี่ยวออกจากฝ่ายข้างมาก โปรดดู Noelle-Neumann, Elisabeth **The Spiral of Silence:** *Public Opinion--Our Social Skin.* 2d edition.,1993, 277 p.

[53] S. Ansolabehere & S. Iyengar, "Of Horseshoes and Horse Races: Experimental Studies of the Impact of Poll Results on Electoral Behavior", **Political Communication**, Vol. 11, 1994, p.427. อ้างถึงใน Andre Blais, et al. "*Do Polls Influence the Vote*" ใน Henry E. Brady and Richard Johnston, eds., **Capturing Campaigns Effects**, Michigan: The University of Michigan Press, 2006, p. 263. อนึ่ง นักจิตวิทยาการเมืองได้อธิบายพฤติกรรมดังกล่าวของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเทียบเคียงกับการแข่งขันฟุตบอล ซึ่งประชาชนกลุ่มหนึ่งที่ไม่ได้เป็นแฟนประจำของสโมสรใดมักจะเลือกเชียร์สโมสรที่มีโอกาสจะชนะทัวร์นาเมนท์นั้นมากที่สุด

[54] Morwitz & Pluzinski, "Do Polls Reflect Opinions or Do Opinions Reflect Polls? *The Impact of Political Polling on Voters' Expectations, Preferences, and Behavior*", **Journal of Consumer Research,** Vol. 23, 1996, p. 64. อ้างถึงใน Colin C.J. Feasby, "*Public Opinion Poll Restrictions, Elections, and the Charter*", **University of Toronto Faculty of Law Review**, Vol. 55, 1997, pp. 247-248.

(2) ปฏิเสธกระแสนิยมหรือ "เห็นใจมือรอง" (Underdog Effect) ซึ่งจะส่งผลตรงกันข้ามกับการเห่อตามกระแส กล่าวคือ แทนที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองซึ่งผลโพลเลือกตั้งสะท้อนว่าเป็นที่ชื่นชอบของประชาชนทั่วไป แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนนั้นจะตัดสินใจลงคะแนนเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองอื่นที่ผลโพลระบุว่ามีความนิยมในหมู่ประชาชนน้อยกว่า หรือน่าจะพ่ายแพ้การเลือกตั้ง หรือแม้แต่บางครั้งอาจเกิดความหมั่นไส้ผู้สมัครหรือพรรคที่ประชาชนนิยมมาก ๆ จึงหันไปลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครฝ่ายตรงข้าม[55]

(3) การตัดสินใจไม่ไปใช้สิทธิเพราะ "คะแนนของตนเปลี่ยนแปลงอะไรไม่ได้" (Demotivating Effect) กล่าวคือ ถ้าผลโพลเลือกตั้งแสดงว่า ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองหนึ่งจะชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย (Landslide Victory) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ชื่นชอบผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนั้น อาจตัดสินใจไม่ออกไปใช้สิทธิเพราะเห็นว่า ไม่ว่าอย่างไรผู้สมัครหรือพรรคที่ตนสนับสนุนก็ชนะการเลือกตั้งอยู่ดี และในขณะเดียวกัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สนับสนุนผู้สมัครหรือพรรคการเมืองอื่น หากเห็นว่า ไม่ว่าอย่างไรผู้สมัครหรือพรรคที่ตนตั้งใจจะเลือกก็จะแพ้การเลือกตั้งแน่ ๆ และเห็นว่าคะแนนของตนไม่มีความหมาย จึงตัดสินใจไม่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

(4) ในทางตรงกันข้าม **ผลโพลเลือกตั้งอาจเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น** (Motivating Effect) กล่าวคือ หากผู้สมัครหรือพรรคที่ตนสนับสนุนมีคะแนนเสียงใกล้เคียงกับคู่แข่ง มีแนวโน้มว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตระหนักว่า

---

[55] Erik Barnouw et al. eds., **International Encyclopedia of Communications**, NewYork: Oxford University Press, 1989, หน้า 175.

หนึ่งคะแนนของตนนั้น มีค่าต่อชัยชนะของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนั้น ๆ มาก

อนึ่ง ผลในประการที่สามและสี่นี้ ปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่เวลาปิดหีบบัตรเลือกตั้งของฝั่งตะวันตกเร็วกว่าฝั่งตะวันออก 3 ชั่วโมง และในระหว่างที่ฝั่งตะวันออกยังไม่ปิดหีบบัตร ฝั่งตะวันตกก็เริ่มมีการรายงานผลเอ็กซิทโพลแล้ว

(5) การลงคะแนนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Voting) ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในระบบการเมืองที่มีหลายพรรคแข่งขันกัน ตัวอย่างเช่น หากสื่อรายงานผลโพลเลือกตั้งว่า ผู้สมัครจากพรรคการเมือง A จะชนะการเลือกตั้งในเขตนี้ โดยมีผู้สมัครจากพรรค B เป็นอันดับสอง และทิ้งห่างผู้สมัครจากพรรค C หากพรรค B และพรรค C เป็นพันธมิตรกัน ประชาชนที่สนับสนุนพรรค C อาจจะตัดสินใจเทคะแนนเลือกผู้สมัครจากพรรค B เพื่อลุ้นให้ชนะผู้สมัครจากพรรค A ให้ได้ พฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ปรากฏบ่อยครั้งในการเลือกตั้งอังกฤษในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990[56]

ในส่วนของประเทศไทย เคยมีการวิเคราะห์กันไว้ว่า ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 17 พฤษภาคม 2539 ผลโพลเลือกตั้งช่วยทำให้คนกรุงเทพฯ ตัดสินใจที่จะเลือกระหว่างนายพิจิตต รัตนกุล ผู้สมัครอิสระ กับนายกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ผู้สมัครในนามพรรคประชากรไทยได้ง่ายขึ้น เนื่องจากผลโพลทำนายว่าพลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้สมัครในนามพรรคพลังธรรมมีคะแนนตามหลัง ดร. พิจิตต รัตนกุล อยู่เล็กน้อย ทำให้ผู้ที่ไม่ชอบพลตรีจำลอง ศรีเมือง

---

[56] ผู้สนใจโปรดดู Mark Fey, "*Stability and Coordination in Duverger's Law: A Formal Model of Preelection Polls and Strategic Voting*", in **The American Political Science Review**, Vol. 91, No. 1. (Mar 1997), pp. 135-147.

แต่ไม่แน่ใจว่าจะเลือกใครดี ตัดสินใจเทคะแนนให้กับนายพิจิตต เช่นเดียวกับกลุ่มผู้สนับสนุนนายกฤษฎา ซึ่งอยู่ตรงกันข้ามกับพรรคพลังธรรม ก็ได้หันไปเลือกนายพิจิตตแทน[57] พฤติการณ์การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของชาวกรุงเทพมหานครเมื่อครั้งนั้น จัดได้ว่าเป็นการลงคะแนนแบบ Strategic Voting อย่างหนึ่ง

(6) การลงคะแนนอิสระเพื่อพิสูจน์ท้าทายผลโพลเลือกตั้ง (Free-will Effect) กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะออกไปใช้สิทธิเพื่อสะท้อนความคิดเห็นของตน ซึ่งบางครั้งเป็นเพราะต้องการพิสูจน์ว่าผลโพลเลือกตั้งที่เผยแพร่ออกมานั้น ไม่ถูกต้อง

8. กลโกงและความผิดพลาดของโพลเลือกตั้ง

8.1 กลโกงโพลเลือกตั้ง

ในการหาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองและผู้สมัครต่างพากันงัดกลเม็ดเด็ดพรายทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย ทั้งที่ชอบธรรมและอธรรม ทั้งบนดินและใต้ดิน ออกมาใช้จูงใจให้ประชาชนเลือกตนหรือพรรคของตน มีการกล่าวหาใส่ร้าย ปล่อยข่าวบ่อนทำลายคะแนนนิยมของคู่แข่งอย่างรุนแรง ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในสังคมการเมืองทั่วไป ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศที่กำลังพัฒนา และประเทศที่ด้อยพัฒนา และกล่าวเฉพาะเจาะจงการเมืองไทยที่ประชาธิปไตยล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด ปัญหาใหญ่คือการซื้อสิทธิ์ขายเสียงและทุจริตเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆ เช่น ซื้อกรรมการเลือกตั้งยกหน่วย เปลี่ยนหีบบัตร บัตรผี เวียนเทียน พลร่ม ไพ่ไฟ ใช้อำนาจรัฐสารพัดวิธี และในระยะ 10 ปีมานี้ เริ่มมีกลโกงเลือกตั้งวิธีใหม่ที่ใช้คำว่า

---

[57] ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์, **เรื่องเดิม**, หน้า 31-32.

"โพลเลือกตั้ง" เป็นเครื่องมือ อันได้แก่

(1) โพลลวง คือ การปล่อยข่าวของนักการเมืองและพรรคการเมืองเพื่อทำลายคู่แข่ง เช่น นาย ก. ได้รับคะแนนนิยมชนะคู่แข่งคนอื่น ๆ ขาดลอย พรรคการเมืองนี้จะได้จำนวน ส.ส. มากที่สุดและสามารถตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ มีการปั้นตัวเลขจำนวนกลุ่มตัวอย่างจำนวนผู้ตอบในแต่ละข้อคิดเป็นสัดส่วนร้อยละเสร็จสรรพ ทั้งที่จริง ๆ ไม่มีการทำโพล ไม่มีการสำรวจความคิดเห็น แม้แต่ไม่มีแบบสอบถามอย่างใดเลย ในประเด็นนี้ นายสมชาติ เจศรีชัย ผู้ทรงคุณวุฒิสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยืนยันว่า เกิดบ่อยในเขตชนบทและตอนนี้ยังมีการฟ้องร้องคดีกันที่จังหวัดระยอง[58] ด้าน ดร. ยุวรัตน์ กมลเวช กล่าวว่า โพลลวงจะมาพร้อม ๆ กับข่าวปล่อยอื่น ๆ[59] เช่น นายดำซึ่งเป็นผู้สมัครที่มีคะแนนเสียงดี เจอข่าวลือในคืนหมาหอนก่อนวันเลือกตั้งว่า ตายไปแล้วบ้าง ถูก กกต. ตัดสิทธิ์ลงสมัครไปแล้วบ้าง ชาวบ้านจะได้ไปเลือกผู้สมัครคนอื่นแทน

(2) โพลปลุกระดม (Push Poll) เป็นการใช้กระบวนการสำรวจข้อมูลของโพลเพื่อหาเสียงหรือใส่ร้ายคู่แข่งฝ่ายตรงกันข้าม เช่น โทรศัพท์หรือไปเคาะประตูบ้านแจ้งว่ามาจากสำนักโพลหนึ่งเพื่อศึกษาวิจัยความรู้สึกนึกคิดของประชาชนต่อกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองหนึ่งเคยหนีทหาร แล้วถามว่า ประชาชนคนนั้นคิดเห็นอย่างไร จะเลือกเขาเข้าไปเป็นผู้แทนหรือไม่[60] ทั้ง ๆ ที่หัวหน้าพรรคการเมืองคนนั้นไม่เคยหนีทหาร กลวิธีทำลายคู่แข่งในลักษณะนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะบ้านเรา แต่เกิดขึ้นทั่วโลกโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา

---

[58] บันทึกถอดเทปการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง "*โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย*" ในเชิงอรรถที่ 22.

[59] สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2551.

[60] ดร. นพดล กรรณิกา, **เรื่องเดิม**, หน้า 67-68.

ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อหาตัวแทนพรรคไปลงสมัครประธานาธิบดีสหรัฐของพรรครีพับลิกัน (United States Republican Party primaries) เมื่อปี ค.ศ. 2000 วุฒิสมาชิก John McCain คู่แข่งในพรรคกับประธานาธิบดีบุช ต้องตกเป็นเหยื่อของโพลปลุกระดมนี้ โดยเฉพาะที่มลรัฐ South Carolina ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวผิวขาวหลายพันคนถูกสอบถามว่า คุณว่าจะเลือกหรือไม่เลือก John McCain เป็นประธานาธิบดี ถ้าคุณรู้ว่าเขารับเด็กผิวดำเป็นลูกบุญธรรมโดยไม่ถูกต้อง ซึ่งในความเป็นจริง ครอบครัว McCain ได้รับเด็กหญิงชาวบังคลาเทศเป็นลูกบุญธรรม ส่งผลให้หลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกา เช่น New Hampshire ถือว่าการทำโพลปลุกระดมมีความผิดตามกฎหมาย[61]

นอกจากนี้ รูปแบบวิธีการของโพลปลุกระดมอาจจะแนบเนียนยิ่งกว่านั้นอีก คือจะไม่ถามตรง ๆ ดังเช่นตัวอย่างข้างต้น แต่จะถามคำถามเป็นชุด โดยสอดแทรกตัวเลือกบางอย่างเพื่อเตือนความจำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น ถามว่า ท่านเป็นสมาชิกพรรคใด อยากให้ผู้ว่าการรัฐคนใหม่ทำงานอะไร พร้อมตัวเลือกเป็นชุด ๆ ถามว่า ท่านจะเลือกผู้สมัครรายใด ถามต่อว่า เลือกเพราะเหตุใด และสุดท้ายถามว่า ไม่ชอบพฤติกรรมของนักการเมืองในลักษณะใดมากที่สุดโดยให้ตัวเลือกหลาย ๆ ข้อ เป็นต้นว่า ทุจริตคอร์รัปชั่น ไม่ซื่อสัตย์ต่อคู่สมรส โกหก ไม่รักษาคำพูด หนีทหาร เคยต้องคดียาเสพติด ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อจะย้ำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มเคร่งครัดศาสนาซึ่งถูกสัมภาษณ์จดจำได้ว่าผู้สมัครรายหนึ่งเคยมีความสัมพันธ์ฉันท์ชู้สาวกับภรรยาคนอื่น ผู้สมัครอีกรายหนึ่งเคยต้องคดีสูบกัญชาเมื่อครั้งเป็นวัยรุ่น เป็นต้น

---

[61] www.boston.com/news/globe/editorial_opinion/oped/article/2004/03/21/the_anatomy_of_a_smear_campaign

จึงถูกเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Fraudulent Political Poll โดยสมาคมวิชาชีพการทำโพลในสหรัฐฯ คือ American Association of Public Opinion Research ได้ออกมาประณามการทำโพลในลักษณะนี้ และได้จัดทำ Guideline เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนด้วย[62]

(3) โพลเทียม (Straw Poll) เช่น การให้ผู้ชมส่ง SMS เข้ามาโหวตว่าจะเลือกใครเป็นผู้ว่าฯ กทม. ซึ่งอันที่จริงโพลเทียมนี้เป็นวิธีการสำรวจความคิดเห็น เพียงแต่ว่ามีปัญหาในเรื่องกลุ่มตัวอย่าง เพราะไม่ว่าจะมีผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นมากน้อยเพียงไรก็ไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชากรได้ (Representativeness) ปัญหาก็คือ มีบางหน่วยงานไม่ระบุให้ชัดว่าใช้วิธีการอย่างไรในการเก็บข้อมูล จึงถูกมองว่าเป็นกลโกงอย่างหนึ่ง[63] แต่จริง ๆ แล้ว ผู้เขียนกลับเห็นว่า ถ้าหากผู้จัดทำระบุให้ชัดแจ้งแล้วว่าเก็บข้อมูลด้วยวิธีนี้ก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร

(4) การวิเคราะห์ผลในลักษณะอื่นที่ไม่ใช่การสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง แต่เรียกว่า "โพล" กรณีนี้มีทั้งที่จงใจใช้เพื่อสร้างกระแสใช้เพราะรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือใช้เพราะต้องการความสะดวกสั้น กะทัดรัด เช่น โพลสันติบาล มหาดไทยโพล โพล กอ.รมน. ที่ให้เจ้าหน้าที่ในท้องที่ลองประเมินดูว่าใครน่าจะได้รับเลือกเป็น ส.ส. จากนั้นนำตัวเลขทั้งหมดทั้งประเทศมารวมกันแล้วประกาศว่าเป็นโพล

(5) การจงใจทำโพลโดยผิดระเบียบวิธีวิจัย (Unethical Poll) ตัวอย่างเช่น ตั้งคำถามที่มีตัวเลือกชี้นำ ตั้งใจใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างที่ไม่เหมาะสมเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่รักชอบพรรคการเมืองใดเป็นพิเศษ

---

[62] ตัวอย่างเช่น บทความเรื่อง "The problem of so-called "push polls": When advocacy calls are made under the guise of research", June 2007 ใน http://www.aapor.org/aaporstatementonpushpolls.

[63] ดร. นพดล กรรณิกา, **เรื่องเดิม**, หน้า 71-72.

ภาพบน เป็นตัวอย่างของโพลเทียมเพราะคนที่เข้าไปโหวตเป็นใครก็ได้ ซึ่งมักจะเป็นผู้อ่านหนังสือพิมพ์นี้ และโดยเฉพาะผู้ที่อยากจะแสดงความคิดเห็นของตนเป็นพิเศษ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า ผลโพลนี้แทนความคิดเห็นของคนไทยทั้งหมด

เจตนาตีความผลการสำรวจให้คลาดเคลื่อนไป หรือการปั้นตัวเลข เช่น ไปสำรวจจริงแค่ 300 แต่กลับบอกว่าสำรวจมา 1,500 ตัวอย่าง เป็นต้น[64]

8.2 ความผิดพลาดของโพลเลือกตั้ง

ก่อนอื่นขอเรียนว่า บนโลกใบนี้ไม่มีอะไรที่สมบูรณ์ดีพร้อมร้อยเปอร์เซ็นต์ การทำโพลก็เช่นเดียวกันย่อมจะเกิดความผิดพลาดได้เสมอ เพียงแต่ว่า ประการที่หนึ่ง ต้องพร้อมที่จะเรียนรู้

---

[64] ดร. สุขุม เฉลยทรัพย์ ประธานกรรมการสวนดุสิตโพล กล่าวถึงความไร้จรรยาบรรณของบางสำนักโพลในการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง *"โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย"* ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2550

และแก้ไข ดังเช่นในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาปี ค.ศ. 1948 โพลทุกสำนักล้วนทำนายว่า Thomas Dewey จะชนะ Harry S. Truman ประมาณร้อยละ 5 แต่เอาเข้าจริง Truman กลับเป็นฝ่ายชนะร้อยละ 5 เสียเอง เหตุการณ์ครั้งนี้ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ข้อผิดพลาดในกระบวนการทำโพลอย่างละเอียดพิสดารนำไปสู่พัฒนาการของวงการโพลสหรัฐอเมริกา[65] ประการที่สอง ถ้ารู้ว่าอาจจะเกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนต้องแจ้งให้ผู้รับสารทราบถึงสิ่งนั้น ดังนั้น ในคู่มือปฏิบัติ (Code of Practices) ของการทำโพลที่ออกโดยสมาคมวิชาชีพโพลต่าง ๆ จึงกำหนดให้สำนักโพลทั้งหลายแจ้งให้ผู้อ่านหรือผู้ที่จะนำโพลไปใช้ทราบถึงค่าความคลาดเคลื่อนที่อาจเกิดขึ้นได้ (Margin of error) ไว้ด้วย[66] เช่นเดียวกับกฎหมายของหลายประเทศก็กำหนดให้ตีพิมพ์ระบุค่าความคลาดเคลื่อนไปพร้อม ๆ กับผลโพลเลือกตั้งด้วย เพื่อให้ผู้อ่านคิดพิเคราะห์ได้ว่าจะเชื่อถือผลโพลมากน้อยเพียงไร ยิ่งไปกว่านั้น หากข้อมูลบางอย่างมีปัจจัยอื่นแทรกซ้อนซึ่งอาจจะส่งผลให้เกิดค่าความคลาดเคลื่อนมากเกินปกติที่ประมาณการณ์ไว้ ก็ต้องหมายเหตุไว้ด้วยเช่นกัน และประการที่สาม ต้องไม่ "มักง่าย" ในการทำโพล และต้อง "เคร่งครัด" ต่อระเบียบวิธีวิจัย ตัวอย่างเช่น เคยมีการตรวจสอบพบว่าคำถามบางข้อมีผู้ถูกสอบถามไม่ตอบเป็นจำนวนมากอย่างเป็นนัยสำคัญ แต่สำนักโพลแห่งนั้นก็มักง่ายตัดจำนวนตัวเลขเหล่านั้นออก เอาตัวเลขคนที่ตอบมาสรุปเป็นความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดโดยไม่ได้ระบุถึงการไม่ตอบคำถามข้อนี้ไว้เลย[67]

---

[65] ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์, **เรื่องเดิม**, หน้า 20-29.

[66] เช่น ESOMAR/WAPOR Guide to Opinion Poll, http://www.esomar.org/uploads/pdf/ESOMAR_Codes&Guidelines_OpinionPolling_v5.pdf

[67] ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม, สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2551.

ขอยกตัวอย่างผลเอ็กซิทโพลในการเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ซึ่งปรากฏว่าสำนักโพลต่าง ๆ ต่างทำนายผิดอย่างมาก ดังที่รองศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ อมรรัตนศักดิ์ วิเคราะห์ไว้ดังนี้[68]

พรรค	ผลเลือกตั้ง	รามคำแหงโพลล์		สวนดุสิตโพลล์		เอแบคโพลล์	
			คลาดเคลื่อน		คลาดเคลื่อน		คลาดเคลื่อน
พลังประชาชน	233	255	22	256	23	202	31
ประชาธิปัตย์	165	159	6	162	3	146	19
ชาติไทย	37	38	1	29	8	49	12
เพื่อแผ่นดิน	24	13	11	10	14	42	18
รวมใจไทยชาติฯ	9	14	5	15	6	19	10
มัชฌิมาธิปไตย	7	-	7	4	3	15	8
ประชาราช	5	1	4	4	1	7	2
รวม	**480**		**56**		**58**		**100**

ภาพบน ตารางเปรียบเทียบผลเอ็กซิทโพลและผลการเลือกตั้ง 23 ธันวาคม 2550

"รามคำแหงโพลคลาดเคลื่อน 56 คน คิดเป็นร้อยละ 11.66 สวนดุสิตโพลคลาดเคลื่อน 58 คน คิดเป็นร้อยละ 12.08 ส่วนเอแบคโพลคลาดเคลื่อน 100 คน คิดเป็นร้อยละ 20.83 นี่เป็นความคลาดเคลื่อนที่พิจารณาเฉพาะจำนวนตัวเลขเพียงอย่างเดียว แต่หากพิจารณาให้ละเอียดลงไปในแต่ละเขตว่าโพลของแต่ละสำนักทำนายรายชื่อผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ได้ถูกต้องมากน้อยเพียงใด ก็จะพบว่าความคลาด

---

[68] สุรศักดิ์ อมรรัตนศักดิ์, "*บทเรียนโพลหน้าคูหา*", **มติชนรายวัน** วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2551, หน้า 6.

เคลื่อนสูงกว่านี้อีกมากมายจนไม่สามารถยอมรับได้เลย ดังจะขอยกตัวอย่างสวนดุสิตโพลที่บอกว่าพรรคประชาธิปัตย์จะได้ 162 ที่นั่ง ในขณะที่ผลการเลือกตั้งจริงออกมา พรรคประชาธิปัตย์ได้ 165 ที่นั่ง หากดูเฉพาะตัวเลขรวมตรงนี้ต้องยกนิ้วให้สวนดุสิตโพลว่าทำนายได้แม่นมาก (เพราะคลาดเคลื่อนไปเพียง 3 คน) แต่ความเป็นจริงหาได้เป็นเช่นนี้ไม่ เพราะสวนดุสิตโพลทำนายคนที่จะได้เป็น ส.ส. ของพรรคประชาธิปัตย์ ผิดพลาดมโหฬาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน กทม. สวนดุสิตโพลทำนายว่าพรรคประชาธิปัตย์จะได้เพียง 11 ที่นั่ง พรรคพลังประชาชน 25 ที่นั่ง แต่ผลการเลือกตั้งจริงออกมาเป็นประชาธิปัตย์ 27 ที่นั่ง พลังประชาชน 9 ที่นั่ง ผิดพลาดไปถึง 16 ที่นั่งเป็นอย่างน้อย (คิดเป็นร้อยละ 44.44) และหากพิจารณารายชื่อผู้ที่จะได้รับเลือกเป็น ส.ส.กทม. ของพรรคประชาธิปัตย์ จะต้องผิดพลาดมากกว่า 11 ที่นั่งอย่างแน่นอน ... ดังนั้น การดูผลโพลจะต้องพิจารณาให้ละเอียดลึกลงไปถึงรายชื่อในแต่ละเขต ไม่ใช่ดูเฉพาะตัวเลขรวมๆ เท่านั้น จึงจะสามารถตัดสินได้ว่าโพลของสำนักใดแม่นกว่ากัน...

ผลโพลหน้าคูหาเลือกตั้งครั้งนี้กลับผิดพลาดจนไม่น่าให้อภัย แต่สำนักโพลทั้งหลายกลับออกมาแก้ตัวเป็นพัลวันว่า ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นเป็นเพราะการบริหารจัดการที่ไม่สามารถเก็บข้อมูลได้ เนื่องจาก กกต. ในบางท้องที่ไม่ยอมให้เก็บ นักเรียน/นักศึกษาบางแห่งถอนตัว วิธีการคิดคะแนนครั้งนี้ไม่เหมือนกับครั้งก่อน เนื่องจากเขตใหญ่ขึ้น (ไม่ใช่เขตละคน) มีพลังเงียบประมาณ 20% ที่ยังไม่ได้ตัดสินใจ (ทั้งที่ความเป็นจริงเขาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเรียบร้อยแล้ว จะยังไม่ตัดสินใจได้อย่างไร) ในขณะที่บางสำนักพยายามบ่ายเบี่ยงไปพูดเฉพาะส่วนที่โพลของตัวเองทำนายได้ใกล้เคียง เช่น จำนวน ส.ส. ของพรรคประชาราช โดยพยายามละเลยที่จะไม่พูดถึงผลโพลใน กทม. ที่ทำนายได้แย่สุดสุด”

ส่วนสาเหตุของความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลนั้น อาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ อันได้แก่ ความไม่แม่นยำในระเบียบวิธีวิจัย การเลือกใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างไม่เหมาะสม ทำให้ไม่สามารถหาผู้แทนกลุ่มประชากรได้ ตัวอย่างเช่น สำนักโพลแห่งหนึ่งเชิญชวนให้ประชาชนโทรศัพท์เข้าไปร่วมโหวตว่า คุณจะเลือกใคร เช่นนี้ เป็นการเสนอตัวให้ถูกเลือกไม่ใช่การสุ่มตัวอย่างตามวิธีการทางสถิติ จึงมีปัญหาผลการสำรวจไม่สะท้อนกลุ่มประชากรที่แท้จริง[69] การจำแนกกลุ่มประชากรไม่สามารถหาลักษณะเฉพาะกลุ่มประชากรนั้นๆ ได้ [70] คำถามในแบบสอบถามไม่ชัดเจน ตีความได้หลายนัย อาทิเช่น คำถามที่ว่า "ท่านคิดว่าใครจะได้รับการเลือกตั้ง" คำถามนี้มีโอกาสที่ผู้ตอบแบบสำรวจจะตอบ "ผู้สมัครที่ตนจะเลือก" หรือตอบว่า "ผู้สมัครคนใดน่าจะได้รับเลือก" ซึ่งอาจเป็นคนละคำตอบก็ได้ คำถามเช่นนี้จึงไม่ใช่การค้นหาพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่

---

[69] ดร.นพดล กรรณิกา, "*คุณภาพโพลในไทยกับกรณี กกต. ห้ามทำโพลสำรวจ*", อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 23, หน้า 7.

[70] สัมภาษณ์ศาสตราจารย์ ดร. สุชาดา กีระนันทน์ นายกสมาคมสถิติแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2551 ซึ่งอธิบายว่า โพลในสหรัฐอเมริกาทำมาเป็นเวลานานจนสามารถจำแนกแยกแยะกลุ่มประชากรในสังคมอเมริกันออกจากกันได้ เช่น กลุ่มชาวยิวในบอสตัน ชาวผิวดำในฮาเร็ม นิวยอร์ค ฯลฯ กลุ่มชนเหล่านี้มักจะมีความคิดเห็นทางการเมืองคล้ายคลึงกัน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ประกอบการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง มิเช่นนั้น หากการสุ่มขาดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปย่อมไม่อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มตัวอย่างที่เลือกมาสามารถเป็นผู้แทน (representative) ของประชาชนทั้งหมดได้

และโปรดดู Cliff Zukin, Professor of Public Policy, Rutgers University, "Source of Variation in Published Election Polling: A Primer", ในหัวข้อ Why do Election Polls vary? ในเว็บไซต์ของอเมริกันสมาคมวิจัยความคิดเห็นสาธารณะ http://www.aapor.org/

อนึ่ง ปัญหานี้ไม่ได้เกิดเฉพาะประเทศไทย แม้แต่ในสหรัฐอเมริกา ล่าสุด (เดือนมกราคม 2551) โพลทำนายผลไพรแมรี่ (Primary Election) หรือการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อหาตัวแทนของพรรคเดโมเครตไปลงเลือกตั้งชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐในปลายปี ค.ศ. 2008 ซึ่งแข่งขันกันระหว่างบารัค โอบาม่า (Barack Obama) ฮิลลารี่ คลินตัน (Hillary Clinton) และจอห์น เอ็ดเวิร์ด (John Edwards) ที่จัดขึ้นในมลรัฐนิวแฮมป์เชียร์ ก็ผิดพลาดหมดทุกสำนัก

เก็บข้อมูลมักง่าย มั่วตัวเลข ไม่เคร่งครัดต่อหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีวิจัย เช่น ไปรอสอบถามหน้าห้างสรรพสินค้า ร้านสะดวกซื้อ หรือปั๊มน้ำมัน ซึ่งไม่ใช่ผู้แทนประชากรอย่างแท้จริง ความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละช่วงเวลาที่ทำโพลก็ย่อมแตกต่างกันได้[71] บรรยากาศทางการเมืองในขณะที่ทำโพลเป็นอย่างไร เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ตลอดจนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังการทำโพล สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเป็นปัจจัยให้เกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของผลโพลเลือกตั้งได้เสมอ และสำหรับสำนักโพลไทยคงจะต้องอาศัยการเรียนรู้ ปรับปรุงแก้ไข และสร้างความชำนาญกันต่อไป

---

[71] แม้แต่เวลาที่ทำเอ็กซิทโพลในวันเลือกตั้งยังมีผลต่อความถูกต้องแม่นยำของผลเอ็กซิทโพล แล้วนับประสาอะไรกับโพลเลือกตั้งที่ทำการสำรวจก่อนหน้านั้น โอกาสที่จะผิดพลาดยิ่งมากขึ้นตามไปด้วย โปรดดู Ronald J. Busch และ Joel A. Lieske, "*Does Time of Voting Affect Exit Poll Results?*", **The Public Opinion Quarterly**, Vol. 49, No. 1 (Spring, 1985), pp. 94-104.

บทที่ 2
รัฐกับการควบคุมโพลเลือกตั้ง

โพลเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นโพลที่ทำขึ้นก่อนวันเลือกตั้งหรือเอ็กซิทโพลย่อมกระทบต่อพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งจะมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและการเมืองของประเทศนั้น ๆ และหากมองในภาพรวมจะพบว่าประเทศต่าง ๆ ในโลกบางประเทศไม่มีปัญหาเกี่ยวกับโพลเลือกตั้งเลย เพราะไม่มีการทำโพลหรือมีการทำโพลแต่เผยแพร่ในวงจำกัดมาก ๆ เช่น ประเทศในทวีปแอฟริกา หรือประเทศที่มิได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตย บางประเทศที่เป็นประชาธิปไตยแม้จะมีการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งอย่างแพร่หลาย แต่ก็มิได้ตระหนักถึงปัญหาเกี่ยวกับโพลเลือกตั้งเพราะระบบการเมืองของประเทศนั้นมีปัญหาอื่นที่ยิ่งใหญ่และรุนแรงกว่า หรือบางประเทศ โพลเลือกตั้งเป็นที่นิยมอย่างมาก แต่สื่อมวลชน สำนักโพล และประชาชนทั่วไปสามารถควบคุมดูแลกันเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาอำนาจรัฐ แต่สำหรับหลาย ๆ ประเทศ โพลเลือกตั้งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสุจริตและเที่ยงธรรมในกระบวนการเลือกตั้ง ส่งผลให้ต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นการเฉพาะ ซึ่งในบทนี้ จะกล่าวถึงบทบาทของรัฐในการควบคุมการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งซึ่งเป็น

ผลจากการศึกษากฎหมายของประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งสิ้น 74 ประเทศ[1]

1. การควบคุมกันเองของสื่อมวลชนและสำนักโพล (Self-Regulation)

ประเทศดังต่อไปนี้ ไม่มีกฎหมายควบคุมการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งตลอดจนเอ็กซิทโพล แต่สื่อมวลชนและสำนักโพลต่าง ๆ ในประเทศดังกล่าวมีกลไกในการควบคุมดูแลกันเองมิให้การเผยแพร่โพลเลือกตั้งมีลักษณะเป็นการทำลายความสุจริตและเที่ยงธรรมของกระบวนการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะมีความตกลงร่วมกันที่จะไม่เผยแพร่เอ็กซิทโพลก่อนสิ้นสุดเวลาเลือกตั้ง ได้แก่ ประเทศเดนมาร์ก ประเทศนอร์เวย์ ประเทศสวีเดน ประเทศฟินแลนด์ ประเทศออสเตรีย ประเทศเบลเยียม ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศเอสโตเนีย ประเทศลัตเวีย ประเทศ

---

[1] วิเคราะห์และสังเคราะห์ผลการศึกษาโดยอาศัยข้อมูลจาก

(1) การค้นข้อมูลกฎหมายจากเว็บไซต์รัฐสภา กระทรวงยุติธรรม สำนักงานข้อมูลข่าวสาร และคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศต่างๆ

(2) การได้รับข้อมูลผ่านทาง E-mail จากองค์กรเอกชนด้านเสรีภาพสื่อมวลชนและการวิจัยตลาด

(3) Frits Spangenberg, **The Freedom to Publish Opinion Poll Results : Report on the World Update,** Amsterdam: Foundation for Information and World Association for Public Opinion Research, 2003. downloaded from www.unl.edu/WAPOR/Opinion%20polls%202003%20final%20version.pdf

(4) Article 19 Global Campaign for Free Expression, **Comparative Study of Laws and Regulations Restricting the Publication of Electoral Opinion Polls,** London: 2003, p 7. downloaded from http://www.article19.org/pdfs/publications/opinion-polls-paper.pdf

(5) Tim Bale, "Restricting the Broadcast and Publication of Pre-Election and Exit Polls: Some Selected Examples", **Representation,** Vol. 39 No. 1, 2002, p.19-20.

คาซัคสถาน ประเทศไอซ์แลนด์ ประเทศบอสเนียเฮอร์เซโกวีนา และประเทศออสเตรเลีย (ยกเว้นมลรัฐวิกตอเรียห้ามเผยแพร่เอ็กซิทโพลก่อนสิ้นสุดเวลาเลือกตั้ง) นอกจากนั้น ยังมีประเทศอียิปต์ ประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ประเทศแซมเบีย และประเทศไนจีเรีย ซึ่งโพลเลือกตั้งไม่เป็นที่นิยมในกลุ่มประเทศดังกล่าว ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศบังคลาเทศ ซึ่งมีข้อกังวลเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพของการควบคุมกันเอง ประหนึ่งว่าไร้การควบคุม

2. การควบคุมโดยรัฐ (State-Regulation)

ประเทศจีนมีระบบในการควบคุมโพลทุกประเภททั้งโพลทั่วไปและโพลเกี่ยวกับการเมืองที่เข้มงวดมาก การจะทำโพลทุกอย่างต้องให้สำนักความมั่นคงของรัฐ (State Security Bureau) ตรวจสอบทุกขั้นตอนก่อน โดยในแบบสอบถามห้ามมีคำถามที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ผลโพลที่ได้ต้องให้เจ้าหน้าที่ความมั่นคงตรวจสอบก่อนส่งมอบให้ผู้ว่าจ้าง และโดยหลักห้ามเผยแพร่ผลโพลต่อสาธารณะไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ[2] ส่วนประเทศอื่น ๆ ที่มีการศึกษาวิจัยที่เหลืออีก 53 ประเทศนั้น รัฐได้ออกกฎหมายเข้ามาควบคุมการทำและการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง แบ่งออกได้เป็นกลุ่มประเทศ ดังนี้

2.1 จำกัดเวลาการเผยแพร่เอ็กซิทโพล

กลุ่มประเทศเหล่านี้ห้ามการเผยแพร่เฉพาะเอ็กซิทโพลก่อนสิ้นสุดเวลาเลือกตั้งโดยไม่มีการควบคุมในลักษณะอื่นเลย ได้แก่ ประเทศเยอรมันนี ประเทศอังกฤษ ประเทศมาเลเซีย ประเทศปากีสถาน ประเทศเปอร์โตริโก้ ประเทศฮอนดูรัส ประเทศแอฟริกาใต้[3] (เดิม

---

[2] Frits Spangenberg, **เรื่องเดิม**, หน้า 13.

[3] Section 109, **ELECTORAL ACT** NO. 73 of 1998 และ Section 76, **MUNICIPAL ELECTORAL ACT** NO. 27 of 2000.

ห้ามเผยแพร่ 6 สัปดาห์ก่อนวันเลือกตั้ง)

2.2 ควบคุมการทำและเผยแพร่แต่ไม่จำกัดเวลาการเผยแพร่

กลุ่มประเทศเหล่านี้ไม่จำกัดเวลาการเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล แต่จะควบคุมการทำและการเผยแพร่ในลักษณะอื่น ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา (ซึ่งจะแตกต่างกันออกไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ) ประเทศบราซิล (แต่จะต้องแจ้งหน่วยงานของรัฐ 5 วันก่อนการเผยแพร่) ประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นผลจากการที่ศาลสูงสุดพิพากษาว่า การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งขัดรัฐธรรมนูญ และประเทศอินเดียซึ่งเป็นผลจากคำสั่งศาลสูงสุดสั่งระงับการบังคับตามคำสั่งห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง นอกจากนี้ ในประเทศนิวซีแลนด์จะทำโพลในวันเลือกตั้งหรือเอ็กซิทโพลได้ก็ต่อเมื่อสิ้นสุดเวลาลงคะแนนแล้วเท่านั้น

2.3 ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลโดยไม่มีการควบคุมในลักษณะอื่น

กลุ่มประเทศเหล่านี้ห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งและจำกัดเวลาการเผยแพร่เอ็กซิทโพลจนกว่าจะสิ้นสุดเวลาเลือกตั้ง แต่ไม่มีการควบคุมในลักษณะอื่นอีก ซึ่งจำแนกเป็นกลุ่มย่อย ๆ ได้ดังต่อไปนี้ อนึ่ง จำนวนวันและชั่วโมงซึ่งระบุไว้ในที่นี้ หมายถึงจำนวนวันและจำนวนชั่วโมงก่อนวันเลือกตั้ง เว้นแต่จะได้ระบุเป็นอย่างอื่น

2.3.1 ระดับเข้มงวดมาก คือตั้งแต่ 14 วันขึ้นไป ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งตลอดช่วงที่มีการเลือกตั้ง ประเทศญี่ปุ่นห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้งโดยไม่ได้ระบุเวลาไว้ [4] แต่ในทางปฏิบัติ มีการตีความกฎหมายที่ผ่อนปรนอย่างมาก ประเทศ

---

[4] Public Offices Election Act, Section 138 (3).

ลักเซมเบิร์กห้ามเป็นเวลา 1 เดือน ประเทศเอลซัลวาดอร์ห้าม 15 วัน ก่อนวันเลือกตั้งและจนกว่ามีการประกาศผลการเลือกตั้งรวม 16 วัน ประเทศกรีซห้าม 15 วัน ประเทศยูเครน 15 วัน[5]

2.3.2 ระดับปานกลาง คือตั้งแต่ 5 วันแต่ไม่เกิน 14 วัน ได้แก่ ประเทศไต้หวัน 10 วัน (เฉพาะการเลือกตั้งประธานาธิบดีเท่านั้น ไม่รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา) ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ 10 วัน ประเทศฮังการีห้าม 8 วัน ประเทศเช็ก 7 วัน ประเทศบัลแกเรีย 7 วัน (จากเดิม 14 วัน) ประเทศสโลวีเนีย 7 วัน ประเทศไซปรัส 7 วัน ประเทศอุรุกวัย 7 วัน ประเทศมอนเตเนโก ห้าม 7 วัน (และห้ามสื่อของรัฐทำเอ็กซิทโพล) ประเทศตุรกี 7 วัน ประเทศไทย 7 วัน ประเทศเปรู 6 วัน (เดิม 15 วัน และหากฝ่าฝืนมีเฉพาะโทษปรับเท่านั้น) ประเทศแอลเบเนีย 5 วัน ประเทศมาซิโดเนีย 5 วัน

2.3.3 ระดับเล็กน้อย คือต่ำกว่า 5 วัน ได้แก่ ประเทศอาร์เจนติน่า 60 ชั่วโมง ประเทศโรมาเนียห้าม 2 วัน ประเทศโบลิเวีย 2 วัน ประเทศเวเนซูเอล่า 2 วัน ประเทศคอสตาริก้า 2 วัน ประเทศโปแลนด์ 1 วัน (เดิมก่อนจะเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปห้าม 12 วัน) ประเทศเนปาล 1 วัน ประเทศอิสราเอล 1 วัน และประเทศโครเอเชีย 24 ชั่วโมง

2.4 ห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล และควบคุมในลักษณะอื่นด้วย

กลุ่มประเทศเหล่านี้ห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งและจำกัดเวลาการเผยแพร่เอ็กซิทโพลจนกว่าจะสิ้นสุดการเลือกตั้ง และมีการควบคุมการทำและการเผยแพร่ในลักษณะอื่นควบคู่

---

[5] Article 64 of Law on Elections of the President of Ukraine No. 1630-IV of April 2004 แต่การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ยังไม่มีข้อห้าม

กันไปด้วย แบ่งออกเป็น

2.4.1 ระดับเข้มงวดมาก คือตั้งแต่ 14 วันขึ้นไป ได้แก่ ประเทศอิตาลีห้าม 15 วัน และการเผยแพร่ก่อนหน้านั้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อื่น ๆ ด้วย

2.4.2 ระดับปานกลาง คือตั้งแต่ 5 วันแต่ไม่เกิน 14 วัน ได้แก่ ประเทศปานามา 10 วัน ประเทศเม็กซิโก 8 วัน ประเทศเกาหลีใต้ห้าม 6 วัน ประเทศสเปน 5 วัน และประเทศรัสเซีย 5 วัน โดยการเผยแพร่ก่อนหน้านั้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อื่น ๆ ด้วย

2.4.3 ระดับเล็กน้อย ได้แก่ ประเทศมาลาวี 48 ชั่วโมง[6] ประเทศฝรั่งเศส 1 วัน และประเทศโปรตุเกส 1 วัน โดยการเผยแพร่ก่อนหน้านั้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อื่น ๆ ด้วย

2.5 จำกัดเวลาการเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลเฉพาะในวันเลือกตั้ง พร้อมทั้งควบคุมในลักษณะอื่นด้วย

กลุ่มประเทศเหล่านี้จำกัดเวลาการเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลเฉพาะในวันเลือกตั้งจนกว่าจะสิ้นสุดการเลือกตั้ง พร้อมกันนั้นยังมีการควบคุมการทำและการเผยแพร่ในลักษณะอื่นควบคู่กันไป ได้แก่ ประเทศแคนาดา (เดิมห้าม 72 ชั่วโมง แต่ศาลสูงสุดตัดสินว่าขัดรัฐธรรมนูญ) และประเทศสโลวาเกีย[7] (เดิมห้าม 14 วัน) ประเทศโคลัมเบีย เขตปกครองพิเศษฮ่องกง (มีเพียงคู่มือปฏิบัติที่ออกโดย กกต. แต่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย) มลรัฐวิกตอเรียของประเทศออสเตรเลีย

---

[6] Parliamentary and Presidential Elections Act 1993.

[7] Law No. 333/2004

3. รูปแบบและวิธีการควบคุมโพลเลือกตั้ง

ในบรรดาประเทศที่มีการควบคุมโพลเลือกตั้ง ทั้งประเทศที่ควบคุมเฉพาะการทำโพล ประเทศที่ควบคุมเฉพาะการเผยแพร่โพล และประเทศที่ควบคุมทั้งการทำและการเผยแพร่โพล ไม่ว่าประเทศนั้น ๆ จะใช้มาตรการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งในช่วงเวลาที่กำหนดร่วมด้วยหรือไม่ กฎหมายของประเทศดังกล่าวมักจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการควบคุมโพลเลือกตั้งในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 โพลที่เข้าข่ายต้องควบคุม

กฎหมายเกือบทุกประเทศควบคุมเฉพาะโพลที่สะท้อนความนิยมของประชาชนที่มีต่อผู้สมัครและพรรคการเมืองหรือแนวโน้มการออกเสียงเลือกตั้ง ดังที่ในงานวิจัยนี้เรียกว่า "โพลเลือกตั้ง" (Election Poll) บางประเทศครอบคลุมไปถึงผู้ที่ยังไม่ได้สมัครแต่ภายหลังได้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย อย่างไรก็ดี บางประเทศ เช่น เม็กซิโก ควบคุมโพลทุกชนิดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ไม่ว่าโพลนั้นจะบ่งชี้คะแนนนิยมหรือไม่ ดังที่เรียกรวม ๆ ว่า "โพลเกี่ยวกับการเลือกตั้ง" (Election Related Poll) โปรตุเกสมีกฎหมายควบคุมโพลทางการเมืองทุกประเภท

3.2 องค์กรซึ่งทำหน้าที่ควบคุมโพลเลือกตั้ง

ประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดให้องค์กรซึ่งทำหน้าที่จัดการและควบคุมการเลือกตั้งในประเทศนั้น ๆ ซึ่งปกติคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ควบคุมการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งด้วย เช่น ประเทศแคนาดา ประเทศสเปน ประเทศเกาหลีใต้ บางประเทศ เช่น อาร์เจนติน่า เป็นอำนาจของคณะกรรมการกระจายเสียงแห่งสหพันธรัฐ แต่ก็มีบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมารับผิดชอบในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ

3.3 ช่วงเวลาที่มีการควบคุม

กฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะควบคุมการทำและการเผยแพร่โพลเลือกตั้งเฉพาะช่วงเวลาก่อนการเลือกตั้งเท่านั้น[8] ซึ่งหมายความว่า ในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น การทำและการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง เช่น ผลการสำรวจคะแนนนิยมของพรรคการเมืองหรือนักการเมือง สามารถกระทำได้อย่างเสรีโดยไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมาย ในบางประเทศได้กำหนดเวลาควบคุมไว้เป็นที่แน่นอน เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศโปรตุเกส 2 เดือนก่อนวันเลือกตั้ง แต่ประเทศส่วนใหญ่จะเริ่มมีการควบคุมตั้งแต่มีการประกาศกำหนดวันเลือกตั้ง เช่น ประเทศแคนาดา ส่วนระยะเวลาจะสั้นยาวเพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละประเทศ แต่โดยปกติจะอยู่ในช่วง 45-60 วันก่อนวันเลือกตั้ง ยกเว้นในการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทยที่ประกาศ กกต. มีผลห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลาสูงสุดถึง 120 วัน

3.4 การควบคุมการทำโพลเลือกตั้ง

การควบคุมการทำโพลเลือกตั้งในประเทศต่าง ๆ มีลักษณะและวิธีการดังนี้

3.4.1 การห้ามทำโพลเลือกตั้ง

ทุกประเทศที่ศึกษาทั้งที่กฎหมายของประเทศนั้นบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง และประเทศที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามไว้ตรง ๆ ล้วนแล้วแต่ห้ามทำเอ็นทรานซ์โพล หรือการทำโพลหน้าหน่วยเลือกตั้งก่อนที่ประชาชนจะใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะถือว่าขัดต่อหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ (Secret Ballot) แต่ไม่มีประเทศใด ๆ ห้ามทำโพลเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งแบบเด็ดขาดเลย

---

[8] ยกเว้นประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ห้ามเผยแพร่โพลทุกรูปแบบ

ในส่วนของเอ็กซิทโพลนั้น ประเทศไทย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินเดีย ต่างเคยห้ามทำโพลเอ็กซิทโพลโดยอาศัยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน แต่ต่างกันตรงที่ในประเทศฟิลิปปินส์และอินเดียได้มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลสูงสุดและศาลพิพากษาว่า การห้ามทำโพลเลือกตั้งโดยมติ กกต. นั้น มิได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพทางวิชาการ เป็นอันใช้บังคับมิได้ ส่วนของประเทศไทยแม้จะมิได้มีการนำคดีขึ้นสู่ศาล และ กกต. มิได้เพิกถอนมติของตน แต่ก็มิได้ดำเนินการใด ๆ กับผู้ที่ฝ่าฝืนทำเอ็กซิทโพล นอกจากนี้ ประเทศนิวซีแลนด์ได้ห้ามทำเอ็กซิทโพลจากผู้ที่ใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าหรือการใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งทั้งนี้ จนกว่าจะสิ้นสุดเวลาเลือกตั้งของการเลือกตั้งครั้งนั้นแล้ว อนึ่ง กฎหมายเลือกตั้งของประเทศมอนเตเนโกยังห้ามเฉพาะห้ามสื่อของรัฐทำเอ็กซิทโพลด้วย

3.4.2 การกำหนดให้แจ้งหน่วยงานของรัฐก่อนดำเนินการ

ก่อนที่จะมีการทำโพล กฎหมายของบางประเทศกำหนดให้ผู้ทำโพลต้องแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบล่วงหน้าก่อน อาทิเช่น ประเทศฝรั่งเศสทั้งการทำโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล ฮ่องกงเฉพาะเอ็กซิทโพลที่จะต้องแจ้งล่วงหน้า แต่บางประเทศ เช่น มลรัฐโอกลาโฮมา หากจะทำเอ็กซิทโพลในบริเวณสถานที่เลือกตั้งต้องแจ้งเลขานุการคณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งนั้นก่อน

3.4.3 การกำหนดข้อปฏิบัติหรือข้อห้าม

กฎหมายของหลายประเทศได้กำหนดข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามสำหรับสำนักโพลและผู้ทำการสำรวจภาคสนามในกระบวนการทำโพลเลือกตั้งซึ่งมีลักษณะร่วมกันข้อหนึ่ง คือ การสำรวจความคิดเห็นต้องกระทำโดยสมัครใจ ห้ามบังคับขู่เข็ญด้วยวิธีการใด นอกจากนั้น

กฎหมายอาจกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติและข้อห้ามอื่น ๆ เช่น กฎหมายเกาหลีใต้ กำหนดให้ผู้ทำโพลต้อง (1) ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมเพื่อเลือกบุคคลที่สามารถแทนความคิดเห็นของกลุ่มสังคม (Strata) ที่เป็นเป้าหมายของการสำรวจได้ และ (2) แจ้งบุคคลที่ถูกสอบถามความคิดเห็นให้ทราบถึงชื่อของผู้ถาม และชื่อ ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ของสำนักโพลด้วย และยังห้ามมิให้ผู้ทำโพล (3) ตั้งคำถามที่มีลักษณะภาษาหรือรูปประโยคอย่างมีอคติ (4) กระตุ้นให้ผู้ที่ถูกสอบถามต้องตอบคำถาม (5) ตั้งคำถามที่มีลักษณะเป็นการชี้นำ (6) ทำการสำรวจเพื่อความสนุกสนานหรือเพื่อการพนัน และ (7) เปิดเผยชื่อของผู้ถูกสอบถาม นอกจากนี้ ประเด็นที่น่าสนใจเป็นพิเศษ คือ ข้อเสนอของคณะกรรมาธิการลอร์ตี้ (Lortie Commission) ของแคนาดา ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งว่า ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประชุมหารือร่วมกับสื่อมวลชนเพื่อจัดทำคู่มือปฏิบัติ (Professional Code of Conduct) สำหรับการทำและเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง แต่ข้อเสนอดังกล่าวมิได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมายแต่อย่างใด

อนึ่ง ในส่วนของการทำเอ็กซิทโพล กฎหมายของบางประเทศยังกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ เพิ่มเติมเป็นพิเศษ อาทิเช่น กฎหมายมลรัฐโอกลาโฮมากำหนดให้ผู้ทำเอ็กซิทโพลต้องติดบัตรที่เลขานุการ กกต. ออกให้ หรือในระยะ 50 - 150 ฟุตจากคูหาเลือกตั้ง จะสำรวจโดยวิธีเอกสารได้เท่านั้น ห้ามมิให้สอบถาม สัมภาษณ์ หรือใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ใด ๆ และจะสอบถามได้เฉพาะผู้ที่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นที่เรียบร้อยแล้วเท่านั้น หรือกฎหมายฟิลิปปินส์กำหนดให้คนทำโพลต้องแต่งกายด้วยเสื้อผ้าเห็นเด่นชัดเจนและต้องแจ้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าเขามีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ตอบได้ด้วย

3.4.4 การกำหนดสถานที่หรือเขตห้ามทำเอ็กซิทโพล

เพื่อให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยเรียบร้อย

กฎหมายของทุกประเทศล้วนแล้วแต่ห้ามการทำเอ็กซิทโพลในบริเวณสถานที่เลือกตั้ง โดยกฎหมายบางประเทศเขียนระบุห้ามไว้อย่างชัดแจ้ง เช่น กฎหมายฟิลิปปินส์ห้ามทำเอ็กซิทโพลในในระยะ 50 เมตรจากหน่วยเลือกตั้ง ไม่ว่าการสอบถามจะกระทำในบ้าน ที่อยู่อาศัย และสถานที่อื่นใด กฎหมายเยอรมันห้ามหน้าประตูทางเข้าหน่วยเลือกตั้ง แต่ไม่ห้ามหน้าประตูทางออก กฎหมายโอกลาโฮมาห้ามในระยะ 50 ฟุตจากที่ตั้งคูหาเลือกตั้ง กฎหมายมลรัฐวิกตอเรียของออสเตรเลียห้ามทำโพลในระยะ 3 เมตรจากประตูทางเข้าอาคาร และสำหรับที่ฮ่องกงเจ้าหน้าที่อาจให้มีสถานที่เฉพาะเพื่อการทำเอ็กซิทโพลและต้องทำในบริเวณนั้น เป็นต้น

3.5 การควบคุมการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง

การควบคุมการเผยแพร่โพลเลือกตั้งในประเทศต่าง ๆ มีลักษณะและวิธีการดังนี้

3.5.1 การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง

ประเทศส่วนใหญ่ที่ศึกษาจะห้ามการเผยแพร่เอ็กซิทโพลในวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดการลงคะแนน ยกเว้นสหรัฐอเมริกา บราซิล ฟิลิปปินส์ และอินเดีย นอกจากนั้น บางประเทศมีการห้ามการเผยแพร่ทั้งโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลในช่วงเวลาเลือกตั้งดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3.5.2 การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบก่อนเผยแพร่

กฎหมายของบางประเทศกำหนดให้ผู้ทำโพลเลือกตั้งส่งข้อมูลเกี่ยวกับผลโพลและระเบียบวิธีการทำโพลต่อคณะกรรมการตามกฎหมายก่อนการเผยแพร่ เช่น ในฝรั่งเศส ก่อนจะเผยแพร่ผลโพลออกสู่สาธารณะ ต้องแจ้งให้คณะกรรมการกำกับการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะทราบเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการทำโพล หลักเกณฑ์ และ

วิธีการในการเลือกและสุ่มกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างและองค์ประกอบของกลุ่มตัวอย่าง วิธีการถามคำถาม แบบสำรวจหรือแบบสอบถามทั้งหมด จำนวนและสัดส่วนบุคคลที่ไม่ตอบในแต่ละคำถาม ข้อจำกัดในการตีความผลการสำรวจ วิธีการอนุมานผลการสำรวจ ฯลฯ ข้อกำหนดในลักษณะเช่นนี้ปรากฏในกฎหมายโปรตุเกสเช่นกัน บราซิล ซึ่งกำหนดให้ส่งให้ล่วงหน้า 5 วันก่อนการเผยแพร่ และเม็กซิโกด้วย แต่ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า กฎหมายของประเทศต่าง ๆ มิได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการห้ามหรือตัดทอน (Censor) เนื้อหาทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของผลโพลเลือกตั้ง

3.5.3 การกำหนดให้เผยแพร่ข้อมูลบางอย่างพร้อมกับผลโพล

กฎหมายของประเทศที่ควบคุมการเผยแพร่โพลเลือกตั้งล้วนแล้วแต่กำหนดให้ผู้เผยแพร่โพลเลือกตั้งต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทำโพลพร้อม ๆ กับผลโพลเลือกตั้งด้วย เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประชาชนผู้รับสารในการพิจารณาความน่าเชื่อถือของผลโพลเลือกตั้ง ทั้งนี้ กฎหมายของแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันบ้างในเรื่องรายการของข้อมูลที่กฎหมายบังคับให้เผยแพร่ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น

ก. ข้อมูลพื้นฐานที่ทุกประเทศกำหนดไว้เหมือนกัน ได้แก่ ชื่อผู้ว่าจ้างหรือผู้สนับสนุนเงินทุนให้ทำโพล ชื่อสถาบันหรือสำนักโพลที่ทำโพล วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง เขตพื้นที่ที่ทำโพล วันหรือช่วงเวลาที่ทำโพล วิธีการเก็บข้อมูล เช่น การเดินสำรวจ หรือทางโทรศัพท์ ฯลฯ จำนวนผู้ตอบสำรวจ เนื้อหาคำถาม[9] ค่าความคลาดเคลื่อนที่อาจจะเกิดขึ้น (Margin of Error)

ข. ข้อมูลอื่น ๆ ได้แก่ กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้ระบุ

---

[9] กฎหมายแคนาดากำหนดบังคับเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์เท่านั้น

ข้อความว่า "บุคคลใด ๆ มีสิทธิที่จะสอบถามและเสนอแนะเกี่ยวกับโพลนี้ต่อคณะกรรมการกำกับการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะได้" กฎหมายแคนาดากำหนดให้สื่อสิ่งพิมพ์ต้องระบุวิธีการซึ่งผู้สนใจสามารถเข้าถึงรายงานที่ผู้ว่าจ้างหรือผู้สนับสนุนเงินทุนในการทำโพลต้องจัดเตรียมไว้เพื่อการตรวจสอบ และที่น่าสนใจมากก็คือ หากเป็นโพลเทียม (Straw Polls) หรือการสำรวจที่มิได้กระทำขึ้นโดยวิธีการทางสถิติ กฎหมายแคนาดายังบังคับให้ต้องระบุด้วยว่า "ผลโพลนี้มิได้กระทำตามวิธีการทางสถิติอันเป็นที่ยอมรับ" ด้วย นอกจากนั้นกฎหมายฟิลิปปินส์ให้ระบุที่อยู่และเบอร์โทรศัพท์ที่สามารถติดต่อขอรายงานผลโพลได้ ตลอดจนค่าความคลาดเคลื่อนที่อาจจะเกิดขึ้น (Margin of Error) สำหรับคำถามบางคำถามที่สูงกว่าอัตราที่ระบุไว้สำหรับผลโพลในภาพรวม

3.5.4 การตรวจสอบภายหลังการเผยแพร่

เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง เช่น พรรคการเมืองหรือผู้สมัครที่ผลโพลบ่งชี้ว่า พ่ายแพ้การเลือกตั้ง สามารถตรวจสอบและโต้แย้งผลโพลดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ความสมบูรณ์ถูกต้องของกระบวนการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูล กฎหมายของหลายประเทศจึงได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบโพลเลือกตั้งไว้ด้วย อาทิเช่น กฎหมายฝรั่งเศส กฎหมายเกาหลีใต้ และกฎหมายฟิลิปปินส์กำหนดให้สำนักโพลต้องจัดเก็บเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทำโพล เช่น แบบสำรวจหรือแบบสอบถามที่มีผู้ตอบแล้ว วิธีการเลือกบุคคลที่จะสอบถาม การสุ่มตัวอย่าง เนื้อหาคำถาม ผลการวิเคราะห์ ฯลฯ กระดาษคำตอบทั้งหมด เอกสารผลการวิเคราะห์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบได้ตามที่เห็นสมควร หรือเมื่อมีการร้องเรียน โดยกฎหมายเกาหลีใต้กำหนดเวลาไว้ถึง 6 เดือนภายหลังวันเลือกตั้ง นอกจากนี้ กฎหมายแคนาดายังกำหนดให้สำนักโพลจัด

ทำรายงานเกี่ยวกับโพลซึ่งมีข้อมูลต่าง ๆ ให้แก่ผู้ร้องขออีกด้วย และที่น่าสนใจก็คือ กฎหมายเม็กซิโกเปิดช่องให้ กกต. จัดการอภิปรายหรือโต้วาทีสาธารณะเกี่ยวกับผลโพลเลือกตั้งที่เผยแพร่ไปแล้วได้หากพรรคการเมืองหรือผู้สมัครเลือกตั้งประธานาธิบดีร้องขอ

3.5.5 การบังคับให้เผยแพร่ซ้ำเพื่อแก้ไขความผิดพลาด

กฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายสเปนมีจุดเด่นร่วมกันตรงที่ให้อำนาจคณะกรรมการกำกับการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะของฝรั่งเศส หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งของสเปนสั่งให้สื่อที่ได้เผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งไปแล้วทำการตีพิมพ์หรือเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหลังจากที่ตรวจพบความผิดพลาดและได้แก้ไขความผิดพลาดนั้นแล้ว โดยต้องเผยแพร่ในลักษณะเดิมที่มีการเผยแพร่เป็นครั้งแรก นอกจากนี้ กฎหมายฝรั่งเศสยังให้อำนาจคณะกรรมการสั่งเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งใหม่ที่ถูกต้องหรือรายงานความผิดพลาดของผลโพลดังกล่าวผ่านสื่อโทรทัศน์ในนามคณะกรรมการได้

3.6 สภาพบังคับและโทษ

ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ตีพิมพ์ในช่วงเวลาต้องห้าม หรือตีพิมพ์โดยให้ข้อมูลไม่ถูกต้อง ย่อมมีควาษผิดตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้ สภาพบังคับและโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมาก เป็นต้นว่า กฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศสกำหนดเป็นโทษปรับทางปกครอง ไม่เกิน 50,000 ยูโร และ 75,000 ยูโร โดยลำดับ กฎหมายนิวซีแลนด์กำหนดโทษปรับ 5,000 ดอลล่าร์นิวซีแลนด์ กฎหมายแคนาดาแม้เป็นความผิดอาญา แต่ก็มีเพียงโทษปรับไม่เกิน 25,000 ดอลล่าร์แคนาดา กฎหมายเกาหลีใต้กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีและปรับไม่เกิน 4 ล้านวอน กฎหมายฟิลิปปินส์กำหนดโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งถึงหกปีโดยไม่อาจรอการลงโทษได้ และผู้กระทำผิดยังอาจถูกห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมืองและถูกตัดสิทธิเลือกตั้งอีกด้วย นอกจากนี้ กฎหมายฝรั่งเศสยังกำหนดให้ต้องโฆษณาคำพิพากษาด้วยวิธีการอย่างเดียวกันกับการเผยแพร่โพลเลือกตั้งที่เป็นความผิดด้วย

4. เหตุผลสนับสนุนการควบคุมโพลเลือกตั้ง

4.1 โพลเลือกตั้งมีอิทธิพลครอบงำการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่า โพลเลือกตั้งนั้น ส่วนหนึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน เช่น กระตุ้นให้คนออกมาใช้สิทธิมากขึ้นเพราะผู้สมัครที่ตนเชียร์อาจจะแพ้ได้ถ้าไม่ออกไปใช้สิทธิ โดยเฉพาะในกรณีที่ผลโพลระบุว่าผู้สมัครรายต่าง ๆ มีคะแนนสูสีกัน ทำให้ไม่ออกไปใช้สิทธิเพราะเห็นว่าผู้สมัครที่ตนเชียร์ ชนะแน่ ๆ หรือแพ้แน่ ๆ และหนึ่งคะแนนเสียงของตนนั้นไม่มีความหมายอะไรนัก และที่สำคัญ โพลเลือกตั้งมีอิทธิพลครอบงำการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้นว่า การเห่อตามกระแส (Bandwagon Effect) เลือกพรรคหรือผู้สมัครที่ผลโพลชี้ว่าคะแนนนำเพราะอยากอยู่กับฝ่ายผู้ชนะ การเห็นใจมือรอง (Underdog Effect) เลือกพรรคหรือผู้สมัครที่คะแนนตามหลังเพราะความเห็นใจ หรือทำให้เกิดการลงคะแนนเชิงกลยุทธ์ (Tactic Voting) เช่น เห็นว่าผู้สมัครของพรรคที่ตนชื่นชอบจะพ่ายแพ้การเลือกตั้งแน่ ๆ จึงหันไปเชียร์ผู้สมัครของพรรคพันธมิตร เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเหตุผลทำให้รัฐบาลของประเทศ ประชาธิปไตย หลายประเทศออกกฎหมายควบคุมการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้ง และประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในนั้น[10] นอกจากนี้

---

[10] คำสัมภาษณ์ของพลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ อดีตประธาน กกต. โปรดดู "EC chief issues warning to pollsters", THE NATION , Dec 27, 2004.

ฝ่ายสนับสนุนการควบคุมโพลเลือกตั้งยังเห็นว่า โพลเลือกตั้งเป็นการทำลายคุณค่าของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้ประชาชนหมกมุ่นกับตัวเลขคะแนนนิยมแทนที่จะใส่ใจกับเนื้อหาสาระของการหาเสียง เช่น คุณสมบัติและคุณลักษณะเฉพาะตัวของผู้สมัครหรือนโยบายของพรรค ส่งผลให้เป็นประชาธิปไตยที่มีเพียงแต่ "ปริมาณ" และขาด "คุณภาพ"

4.2 โพลเลือกตั้งไม่มีความน่าเชื่อถือ

ในสังคมตะวันตก ปัญหาความน่าเชื่อถือของโพลเลือกตั้งกลายเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ทุกครั้งที่ปรากฏว่าผลโพลตรงกันข้ามกับผลการเลือกตั้ง แต่สำหรับสังคมไทยนั้น ไม่ว่าผลโพลจะถูกต้องตรงตามผลการเลือกตั้งหรือไม่ ปัญหาสำคัญกลับอยู่ที่ส่วนหนึ่งของสังคมตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับมาตรฐานและคุณภาพของการทำโพลในบ้านเรา เป็นต้นว่า ผู้ทำโพลมีองค์ความรู้เกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยและสถิติเพียงพอหรือไม่ การเลือกกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการอย่างไร มีการกระจายกลุ่มตัวอย่างไปตามลักษณะเฉพาะทางประชากรและพื้นที่หรือไม่ ตั้งคำถามถูกต้องหรือไม่ ใช้วิธีการสำรวจอย่างไร มีการสำรวจจริงหรือไม่ ประมวลและวิเคราะห์ออกมาถูกต้องแม่นยำเพียงไร คำถามเหล่านี้ เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้หลาย ๆ ฝ่ายมองว่าจำเป็นต้องห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งในประเทศไทย

4.3 โพลเลือกตั้งเป็นหนึ่งในวิธีการสร้างข่าว หาเสียง และทำลายฝ่ายตรงข้าม

ไม่ว่าจะเป็นสังคมตะวันตก สังคมไทย หรือสังคมใด ๆ ที่ยินยอมให้ทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งได้ โพลเลือกตั้งกลายเป็นเครื่องมือหนึ่งที่นักการเมืองและพรรคการเมืองใช้ในการสร้างกระแสข่าวให้กับตนเอง ให้อยู่ในความสนใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยหวังจะให้

มีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สร้างขวัญกำลังใจให้ตนและทีมงานหาเสียงของตน และเมื่อคะแนนนิยมดี ก็จะได้รับการสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ จากภาคธุรกิจมากขึ้น ทั้งยังเป็นการทำลายขวัญกำลังใจของผู้สมัครและพรรคการเมืองคู่แข่ง ปัญหานี้อาจจะเกิดขึ้นเพราะสำนักโพลยินยอมเป็นเครื่องมือของพรรคการเมืองเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนหรือเพราะความนิยมชมชอบเป็นการส่วนตัวของผู้ทำโพล หรือเพราะนักการเมืองเองที่เป็นตัวการกุข่าว สร้างโพลลวงโพลปลุกระดมโดยยืมมือสื่อมวลชน หรือสื่อมวลชนรู้เห็นเป็นใจช่วยเหลือเพื่อผลประโยชน์บางอย่าง

4.4 โพลเลือกตั้งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการซื้อเสียง

เหตุผลสนับสนุนการควบคุมโพลเลือกตั้งข้อนี้ เป็นเหตุผลเฉพาะของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย อันได้แก่ อินเดีย ฟิลิปปินส์ และไทย เพราะการซื้อสิทธิ์ขายเสียงนั้น ไม่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตก ผู้สมัครและพรรคการเมืองต่าง ๆ จะทำโพลเพื่อดูว่าคะแนนเสียงของตนยังอ่อนในเขตใดและแข็งในเขตใด จากนั้นก็จะทุ่มเงินซื้อเสียงลงไปในเขตที่คะแนนเสียงอ่อน เพราะในเขตที่ผู้สมัครรายนั้นเป็นที่นิยมของประชาชนอยู่แล้ว การให้เงินซื้อเสียงมากน้อยไม่ได้สลักสำคัญอะไรต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้ สำหรับประเทศไทย มีความเห็นว่า เอ็กซิทโพลอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบผลการซื้อเสียงว่า ประชาชนในหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง ๆ เลือกผู้สมัครรายนั้นสมกับจำนวนเงินที่ทุ่มลงไปหรือไม่

4.5 โพลเลือกตั้งถูกใช้ในการพนันผลการเลือกตั้ง

ในบางประเทศ เช่น อินเดีย เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และไทย เหตุผลหนึ่งที่ภาครัฐใช้ในการออกกฎหมายควบคุมการเผยแพร่โพลเลือกตั้งเพราะว่า มีการใช้โพลเลือกตั้งในการกำหนดอัตราต่อรองการ

พนันผลการเลือกตั้ง ซึ่งลำพังเพียงการพนันผลการเลือกตั้งอาจจะยังไม่ส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งเท่าใดนัก และก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ในสังคมตะวันตก เช่น ที่ประเทศอังกฤษ อย่างไรก็ดี เนื่องจากผู้คนในประเทศเหล่านี้ ไม่ได้เล่นพนันแต่อย่างเดียว แต่ด้วยความกังวลว่าจะแพ้พนัน จึงพยายามโน้มน้าวหรือบังคับให้คนในครอบครัวและคนรู้จักไปเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่จะทำให้ตนชนะพนันด้วย เช่น ถ้าแทงพนันว่า นาย ก. จะชนะการเลือกตั้งในเขตนี้ ก็จะไปเกณฑ์คนในครอบครัวให้ไปเลือกนาย ก. นักการเมืองเองก็ตระหนักถึงลักษณะนิสัยข้อนี้ดี ในระยะหนึ่ง จึงได้มีกลยุทธ์การซื้อเสียงแบบใหม่โดยใช้อัตราต่อรองการพนันเป็นเครื่องมือช่วยทำให้ตนชนะการเลือกตั้ง

4.6 เอ็กซิทโพลทำลายหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ

หลายประเทศที่พยายามจะควบคุมการทำเอ็กซิทโพลต่างกล่าวอ้างเหตุผลว่า การทำเอ็กซิทโพลนั้น ขัดต่อหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยที่ว่า "การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ" (Secret Ballot) หลักการนี้มีขึ้นเพื่อรับรองให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถแสดงเจตจำนงทางการเมืองของตนได้อย่างอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากความกลัว เพราะหากยินยอมให้ผู้มีอำนาจในบ้านเมืองสามารถรู้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใดไม่เลือกตน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะไม่กล้าแสดงเจตจำนงที่แท้จริงออกมา ด้วยเหตุนี้ สนธิสัญญาระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญของหลาย ๆ ประเทศจึงได้รับรองหลักการ Secret Ballot นี้ และเนื่องจากการทำเอ็กซิทโพลเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้รู้ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใดเลือกหรือไม่เลือกผู้สมัครรายใด ดังนั้น การทำเอ็กซิทโพลจึงย่อมละเมิดต่อหลักการดังกล่าว[11]

---

[11] คำสัมภาษณ์ของ พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ "ELECTION CAMPAIGNING : Universities slam EC's polling ban", THE NATION, Sep 9, 2004

บทที่ 3
การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในยุโรป

ประเทศในทวีปยุโรป ไม่ว่าจะเป็นประเทศยุโรปตะวันตกที่เป็นประชาธิปไตยมานานแล้ว หรือประเทศในยุโรปตะวันออกที่เพิ่งจะเปลี่ยนจากระบอบคอมมิวนิสต์เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประมาณครึ่งหนึ่งมิได้ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง แต่อีกครึ่งหนึ่งห้ามในบางช่วงเวลา และบางประเทศยังมีมาตรการอื่น ๆ ในการควบคุมการเผยแพร่โพลควบคู่กันไปด้วย อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศในยุโรปบางประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศลักเซมเบิร์กและประเทศอิตาลี ห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลายาวนานกว่าประเทศประชาธิปไตยที่เกิดใหม่เสียอีก

1. ข้อเสนอแนะของสหภาพยุโรปต่อรัฐสมาชิก

ด้วยเหตุที่กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำและเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมีความแตกต่างกันอย่างมาก บางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส แต่เดิมมีกฎหมายควบคุมการทำโพลและห้ามเผยแพร่ 7 วันก่อนวันเลือกตั้งและในวันเลือกตั้งจนถึงเวลาสิ้นสุดการลงคะแนน หรือเดิมอิตาลีห้ามเผยแพร่ผลโพล 28 วันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงเวลาสิ้นสุดการเลือกตั้ง เยอรมนี

ห้ามเฉพาะการเผยแพร่เอ็กซิทโพลในวันเลือกตั้งก่อนเวลาปิดการลงคะแนน อังกฤษไม่มีข้อห้ามเกี่ยวกับการทำและการเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลเลย เพียงแต่สื่อมวลชนอังกฤษได้มีฉันทามติร่วมกันที่จะไม่เผยแพร่เอ็กซิทโพลก่อนเวลาปิดการลงคะแนน ประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อเสรีภาพของสื่อมวลชนในระบอบประชาธิปไตยและเป็นคำถามท้าทายในการที่จะสร้างความสมดุลระหว่างเสรีภาพสื่อและความสุจริตเที่ยงธรรมของการเลือกตั้ง ดังนั้น คณะกรรมาธิการรัฐมนตรี (Committee of Ministers) แห่งสภายุโรป (Council of Europe) จึงได้ออกข้อเสนอแนะ (Recommendation) No. R (99) 15 ว่าด้วย มาตรการเกี่ยวกับการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนในช่วงเวลาเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 1999 เพื่อเป็นข้อสังเกตให้รัฐสมาชิกนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของตนเองต่อไป[1]

ในเบื้องต้น เอกสารดังกล่าวระบุว่า แม้จะมีการยอมรับกันทั่วไปถึงอิทธิพลของโพลเลือกตั้งที่กระทบต่อพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งในระดับหนึ่ง แต่ก็เป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้ชัดเจนว่า โพลเลือกตั้งส่งผลต่อผลการเลือกตั้งจริงๆ มากน้อยเพียงไร ดังนั้นเพื่อรักษาความเป็นธรรมในกระบวนการเลือกตั้ง และเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้โพลมีอิทธิพลครอบงำผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างไม่เหมาะสม สื่อมวลชนจึงควรจะมีระบบในการควบคุมกำกับในระหว่างสื่อด้วยกันเอง (Self-regulation) ให้การรายงานข่าวเกี่ยวกับโพลเลือกตั้งมีการให้ข้อมูลแก่ผู้รับสารอย่างเพียงพอที่จะทำให้ผู้รับสารวินิจฉัยได้ว่าผลโพลดังกล่าวควรค่าแก่การเชื่อถือหรือไม่ เพื่อการนี้ ข้อมูลที่ให้ควรประกอบด้วย

---

[1] **Council of Europe Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers of Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns,** adopted by the Committee of Minister on 9 September 1999 at the 678th Meeting of the Ministers' Deputies, pp. 9-10. downloaded from

ชื่อของผู้ว่าจ้างทำโพล ชื่อของสำนักโพล วิธีวิจัยที่ใช้ในการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง วันที่ทำโพล และค่าความคลาดเคลื่อนที่อาจจะเกิดขึ้น (Margin of Error) และควรจัดทำคู่มือภายในเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ดีในการรายงานข่าวโพลเลือกตั้ง

ในขณะที่บางรัฐสมาชิกไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการรายงานโพลเลือกตั้งและสื่อมวลชนสามารถรายงานผลโพลได้ตลอดเวลา แต่บางรัฐสมาชิกได้มีกฎเกณฑ์ห้ามการเผยแพร่ผลโพลในวันเลือกตั้งและวันก่อนหน้าวันเลือกตั้งซึ่งก็มีจำนวนวันที่แตกต่างกันออกไปเพื่อป้องกันมิให้การตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งถูกครอบงำด้วยอิทธิพลภายนอก เช่น ผลโพลเลือกตั้ง ในประเด็นนี้ คณะกรรมาธิการเห็นว่าเป็นเรื่องภายในของรัฐสมาชิกที่จะกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ (Margin of Appreciation) ภายใต้ข้อแม้ว่า ระยะเวลาที่ห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งนั้นจะต้องไม่ยาวจนเกินไป และต้องสอดคล้องกับมาตรา 10 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป โดยเป็นไปตามเงื่อนไขสามข้อ อันได้แก่ (1) ข้อห้ามดังกล่าวต้องระบุไว้ในกฎหมาย[2] (2) ต้องเป็นสิ่งที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตย และ (3) ต้องเป็นไปอย่างสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองและสิทธิเสรีภาพที่ถูกจำกัดหรือหลักความได้สัดส่วน (Proportionality)

อนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับเอ็กซิทโพลหรือการสำรวจซึ่งทำขึ้นในวันเลือกตั้งโดยการสอบถามประชาชนที่ใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว บริเวณ

---

[2] ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่ออกโดยความเห็นชอบของรัฐสภา และถ้าเทียบกับระบบกฎหมายไทย จะเท่ากับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายในรูปแบบอื่นที่รัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิกกำหนดซึ่งมีลำดับศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด เว้นแต่ระบบกฎหมายของประเทศนั้นยอมรับให้มีกฎหมายในรูปอื่น ๆ เช่น คำพิพากษาของศาลในประเทศอังกฤษ (Common Law) แต่ก็จำกัดเฉพาะฐานความผิดที่เคยมีอยู่แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากเป็นประเทศอังกฤษ การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งนี้จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาอังกฤษเท่านั้น เพราะฐานความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนเผยแพร่เอ็กซิทโพลไม่มีใน Common Law

ทางออกจากสถานที่เลือกตั้งนั้น รัฐสมาชิกควรที่จะพิจารณาห้ามการเผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลจนกว่าจะสิ้นสุดเวลาลงคะแนน เนื่องจากผลเอ็กซิทโพลอาจจะมีผลกระทบต่อผลการเลือกตั้ง นอกจากนั้นคณะกรรมาธิการรัฐมนตรียังได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งในช่วงเวลาก่อนวันเลือกตั้งว่า อาจจะใช้บังคับได้ไม่ดี เนื่องจากอาจมีการเผยแพร่โพลเลือกตั้งผ่านสื่ออินเทอร์เน็ต หนังสือพิมพ์หรือโทรทัศน์ของต่างประเทศ ซึ่งทุกวันนี้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้ไม่มีพรมแดนอีกต่อไป

หลังจากที่มีข้อเสนอแนะดังกล่าว รัฐสมาชิกได้มีการปรับปรุงกฎหมายภายในของตน หลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส โปรตุเกส อิตาลี ได้ลดระยะเวลาและเงื่อนไขในการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง และบางประเทศ เช่น อังกฤษ ได้ออกฎหมายมาควบคุมการเผยแพร่เอ็กซิทโพลดังจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

2. สหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

ในอดีต แม้จะมีความพยายามเสนอกฎหมายห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อนวันเลือกตั้งหลายครั้ง แต่ก็ไม่เคยประสบความสำเร็จ จะมีก็แต่เพียงกฎหมายว่าด้วยผู้แทนของประชาชน ค.ศ. 1983 ที่ห้ามมิให้มีการสื่อสารใดๆ เกี่ยวกับผู้สมัครในบริเวณหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งรวมถึงการทำโพลก่อนเข้าคูหา (Entrance Poll) เพื่อรักษาหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ (Secret Ballot) เท่านั้น[3] จนกระทั่ง ในปี ค.ศ. 2000 ได้มีการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้งครั้งใหญ่ จึงได้มีการกำหนดห้ามเผยแพร่เอ็กซิทโพลในวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิด

---

[3] Suzanne Bailey, "Opinions About Political Opinion Polls", **NEW LAW JOURNAL**, Vol. 137, No. 6308, 1987 p. 515.

การลงคะแนน ซึ่งหากมีการฝ่าฝืน ผู้กระทำความผิดอาจต้องถูกปรับและจำคุกสูงถึง 6 เดือน[4] อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมีข้อห้ามดังกล่าวหรือไม่ ในทางปฏิบัตินั้น ก็ไม่ต่างกัน เพราะนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ซึ่งผลโพลเลือกตั้งของการเลือกตั้งที่มีขึ้นในปีนั้นคลาดเคลื่อนอย่างมาก จนทำให้สื่ออังกฤษปรับปรุงระบบการควบคุมกันเองในการนำเสนอผลโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล[5] ตัวอย่างเช่น BBC ได้จัดทำคู่มือในการทำข่าวและการนำเสนอข่าวการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะ ซึ่งประเด็นหนึ่งในนั้นก็คือ หลักเกณฑ์ปฏิบัติในการนำเสนอข่าวโพลเลือกตั้ง[6]

3. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายเลือกตั้งของสหพันธรัฐเยอรมัน (Federal Electoral Law) ได้ห้ามการกระทำการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นคำพูด เสียง ข้อความ รูปภาพที่อาจมีอิทธิพลต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และห้ามการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในบริเวณอาคารหน่วยเลือกตั้งและปริมณฑลโดยรอบ รวมทั้งหน้าประตูทางเข้า (Entrance) อาคารหน่วยเลือกตั้งในระหว่างเวลาเลือกตั้ง (Polling Hours) ซึ่งมีผลเป็นการห้ามทำเอ็นทรานซ์โพลโดยเด็ดขาด แต่ห้ามทำเอ็กซิทโพลในเขตที่กำหนดเท่านั้น[7] นอกจากนั้น กฎหมายดังกล่าวยังห้ามการเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหลังจากที่บุคคลนั้นได้ใช้สิทธิ

---

[4] Section 6, **Representation of the People Act 2000, SCHEDULE 6 Minor and consequential amendments**.

[5] Tim Bale, "Restricting the Broadcast and Publication of Pre-Election and Exit Polls: Some Selected Examples", **Representation**, Vol. 39 No. 1, 2002, p. 19-20.

[6] ผู้สนใจสามารถดาว์นโหลดได้จาก www.bbc.co.uk/info/genelection/section4.shtml#polls.

[7] "Ten Facts About the Election", **Federal Elections 2005**. German Embassy London, United Kingdom 12 January 2006. <http://www.german-embassy.org.uk/ten_facts_about_the_federal_el.html>

เลือกตั้งแล้วก่อนสิ้นสุดเวลาเลือกตั้ง ซึ่งเท่ากับเป็นการห้ามเผยแพร่เอ็กซิทโพลก่อนปิดหีบบัตรเลือกตั้งนั่นเอง และหากมีการฝ่าฝืนเผยแพร่ผลโพลก่อนเวลาปิดการเลือกตั้ง ผู้นั้นอาจต้องรับผิดโดยจ่ายค่าปรับทางปกครอง (Administrative Fine) เป็นเงินไม่เกิน 50,000 ยูโร[8]

4. สาธารณรัฐฝรั่งเศส[9]

การทำโพลเลือกตั้งเป็นที่แพร่หลาย ได้รับความนิยมในหมู่สื่อมวลชนและได้รับความสนใจจากประชาชนชาวฝรั่งเศสตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 พร้อมๆ กับความกังวลเกี่ยวกับอิทธิพลของโพลที่จะมีต่อการตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะในช่วงใกล้ๆ วันเลือกตั้ง รวมทั้งความถูกต้องเหมาะสมในกระบวนการทำโพลและการเผยแพร่ผลโพลที่อาจถูกบิดเบือนเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง[10] ด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ. 1977 รัฐสภาฝรั่งเศสจึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยการตีพิมพ์และเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ (Loi relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion)[11]

---

[8] Article 32, 49, **Federal Electoral Law**, last amended by Article 1 of the Law of 7 May 2002.

[9] ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาให้คำแนะนำเกี่ยวกับเนื้อหาในส่วนนี้แก่ผู้เขียน

[10] Elissa A. Okoniewski, "*Yahoo!, Inc. v. LICRA: The French Challenge to Free Expression on the Internet*", **American University International Law Review,** เล่มที่ 18, 2002, หน้า 332.

[11] Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 ตีพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษา 20 กรกฎาคม ค.ศ. 1977 (Publication au JORF du 20 juillet 1977) ซึ่งเริ่มมีการศึกษาและจัดทำยกร่างตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 โดยคณะกรรมาธิการกฎหมายของวุฒิสภาและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้งในปี ค.ศ. 1990 และ 2002.

ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะการทำและเผยแพร่ผลโพลเฉพาะที่เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ การเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น[12] ตลอดจนสมาชิกรัฐสภายุโรป รวมทั้งการจำลองการออกเสียงลงคะแนน (Mock Election) ของการเลือกตั้งต่างๆ ดังกล่าวด้วย[13] แต่ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวมิได้ครอบคลุมถึงการทำโพลในเรื่องอื่นๆ ทั่วไป นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นแต่อย่างใด

4.1 คณะกรรมการกำกับการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ

กฎหมายว่าด้วยการตีพิมพ์และเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งชื่อว่า "*คณะกรรมการกำกับการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ*" (la Commission des sondages) ประกอบด้วยกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาในคณะรัฐมนตรี (décret en conseil des ministres) มีกรรมการเป็นจำนวนเลขคี่และมีกรรมการที่แต่งตั้งจาก (1) สมาชิกของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) (2) ศาลฎีกา (la Cour de cassation) และ (3) ศาลบัญชี (la Cour des comptes) ในจำนวนสัดส่วนที่เท่ากัน ตลอดจน (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจำนวน 2 ท่าน ซึ่งต้องมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่มีการทำโพลในเรื่องต่างๆ ดังกล่าว เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปีก่อนวันที่ได้รับการเสนอชื่อ[14] โดย

---

[12] โปรดดู ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์, "ประเทศไทยควรมีกติกาการทำโพลหรือยัง" ใน Public Law Net วันศุกร์ที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันอังคารที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2544 ใน http://www.pub-law.net/

[13] **Article 1** ของ Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 แก้ไขเพิ่มเติมโดย article 17 ของ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990

[14] **Article 6** ของ Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 แก้ไขเพิ่มเติมโดย article 4 ของ Loi n° 2002-214 du 19 février 2002

ในปัจจุบันมีกรรมการจำนวน 11 ท่าน[15] ดังนี้

(1) กรรมการ 3 ท่าน แต่งตั้งจากสภาแห่งรัฐซึ่งต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าประธานแผนก (Président de section) หรือที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseiller d'Etat) และหนึ่งในนั้นเป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้

(2) กรรมการ 3 ท่าน แต่งตั้งจากศาลฎีกาซึ่งต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าประธานแผนก (Président de chambre) หรือตุลาการ (Conseiller)

(3) กรรมการ 3 ท่าน แต่งตั้งจากศาลบัญชีซึ่งต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าประธานแผนก (Président de chambre) หรือตุลาการหัวหน้าคณะ (Conseiller maître)

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ท่าน[16]

ตามกฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการกำกับการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะมีอำนาจหน้าที่หลายประการ อันได้แก่ (ก) การศึกษาและเสนอข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะในเรื่องการออกเสียงประชามติและการเลือกตั้งต่อสภาแห่งรัฐเพื่อดำเนินการออกเป็นรัฐกฤษฎีกา (décret)[17] ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการและจัดพิมพ์เผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ

---

[15] **Article 1** ของ Décret en Conseil d'Etat 78-79 du 25/01/1978 ซึ่งกำหนดองค์ประกอบและการได้มาของคณะกรรมการชุดนี้

[16] กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในปัจจุบันได้แก่ Mr. Christian Bidégaray ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย และ Mrs. Elisabeth Dupoirier ซึ่งเป็นผู้อำนวยการศูนย์วิจัยการเมืองฝรั่งเศส

โปรดดู ตัวอย่างการแต่งตั้งครั้งล่าสุดในรัฐกฤษฎีกา Décret du 31 mars 2005 portant désignation des membres de la commission des sondages instituée par l'article 5 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion (J.O n° 76 du 1 avril 2005).

[17] **Article 13** ของ Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977

มีคุณภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ (ข) มีอำนาจกำหนดข้อความที่ต้องแสดงไว้ในการเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ หรือข้อความที่ห้ามแสดง โดยต้องประกาศกำหนดข้อความดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และ (ค) กำกับดูแลให้บุคคลหรือหน่วยงานที่ทำการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะร่วมมือกันในการดำเนินการต่างๆ หรือป้องกันมิให้มีการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะโดยบุคคลหรือหน่วยงานอื่น[18] รวมทั้ง (ง) มีอำนาจในการตรวจสอบว่าการสำรวจความคิดเห็นต่าง ๆ อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้หรือไม่ และถ้าอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ได้มีการดำเนินการตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดไว้แล้วหรือไม่[19]

4.2 ระยะเวลาที่ห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง

เดิมกฎหมายว่าด้วยการตีพิมพ์และเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ ห้ามมิให้มีการตีพิมพ์หรือเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบถึงผลโพลเลือกตั้งในช่วงเวลา 1 สัปดาห์ก่อนการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง[20] หากผู้ใดฝ่าฝืน ผู้นั้นย่อมมีความผิดอาญาซึ่งมีโทษปรับ 75,000 ยูโร[21] อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2001 ศาลฎีกาฝรั่งเศสได้

---

[18] **Article 5** ของ Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977

[19] **Article 8** ของ Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977

[20] ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาฝรั่งเศสเป็นระบบเลือกตั้งสองรอบ (Two-round หรือ Run-off System) หรือระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority) หรือ กล่าวคือ ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดจะต้องมีคะแนนเสียงเกินกว่าร้อยละ 50 ของประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งจึงจะถือว่าชนะการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม หากการเลือกตั้งในรอบแรก ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดมีคะแนนไม่ถึงร้อยละ 50 ก็จะต้องมีการเลือกตั้งในรอบที่สอง เช่น ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีจะนำผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงมากเป็นอันดับที่ 1 และอันดับที่ 2 มาลงเลือกตั้งอีกครั้ง

[21] มาตรา 12 ของกฎหมายว่าด้วยการตีพิมพ์และเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะกำหนดให้โทษของการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้เป็นไปตามมาตรา 90-1 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง (Code Electoral) ซึ่งมีการแก้ไขครั้งล่าสุดเมื่อปี 2000 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2002 *(Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 art. 1 Journal Officiel du 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002)*

พิพากษาว่า การห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งนานถึง 1 สัปดาห์นั้น ขัดต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (the European Convention of Human Rights)[22]

ในคดีเหล่านี้ บรรณาธิการ ผู้พิมพ์และผู้โฆษณาของหนังสือพิมพ์ "Le Parisien" และ "France-Soir" รวม 5 คน ถูกอัยการฟ้องคดีอาญาต่อศาลตามคำร้องของคณะกรรมการกำกับการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะในข้อหาฝ่าฝืนตีพิมพ์ผลโพลเลือกตั้งในช่วงหนึ่งสัปดาห์ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาฝรั่งเศส ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 25 พฤษภาคม และวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1997 โดยลำดับ เนื่องจากหนังสือพิมพ์ "Le Parisien" ฉบับวันที่ 26 พฤษภาคม 1997 ได้ตีพิมพ์ข่าวในชื่อเรื่อง "การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภารอบที่ 1: อะไรที่คนฝรั่งเศสต้องการจะพูด" นำเสนอผลโพลที่ทำขึ้นโดย "l'institut CSA" และบทความวิเคราะห์ผลโพลพร้อมคำวิจารณ์ และหนังสือพิมพ์ "France-Soir" ฉบับวันที่ 31 พฤษภาคม 1997 ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ผลโพลในชื่อเรื่อง "เรื่องราวของวันนี้" "การสำรวจ: อินเทอร์เน็ตและ minute โดยปราศจากสิ่งต้องห้าม" และบทวิจารณ์ 2 เรื่อง ชื่อ "ที่นี่ อะไรที่

---

[22] ชื่อตามทางการของอนุสัญญาฉบับนี้คือ "The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms" ซึ่งได้รับการรับรองจากประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันตกในปี ค.ศ. 1950 ทั้งนี้ ประเทศฝรั่งเศสนั้นถือคติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศแบบเอกนิยม (Monism) ซึ่งถือว่า กฎหมายระหว่างประเทศ เช่น สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ฝรั่งเศสเข้าเป็นภาคีและได้มีการให้สัตยาบันโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้วย่อมถือเป็นที่มาของกฎหมายประเภทหนึ่งที่ศาลฝรั่งเศสสามารถนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีได้โดยตรง ดังความที่ปรากฏในมาตรา 55 แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 ว่า "Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie." แตกต่างไปจากระบบของไทยหรืออังกฤษที่ศาลจะไม่อ้างถึงสนธิสัญญาระหว่างประเทศโดยตรง แม้มีการให้สัตยาบันโดยถูกต้องแล้วก็ตาม และสนธิสัญญาดังกล่าวจะไม่มีผลใช้บังคับในระบบกฎหมายภายในตราบเท่าที่ยังไม่ได้มีการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติขึ้นมาอนุวัติการตามสนธิสัญญา โปรดดู http://www.assembleenationale.fr/english/8ab.asp

ใครต้องการซ่อนจากคุณ" และ "การล่าเพื่อการทำนายครั้งสุดท้าย" และหากศาลตัดสินว่ามีความผิด บุคคลเหล่านี้อาจต้องโทษปรับตั้งแต่ 10,000 ถึง 500,000 ฟรังค์ฝรั่งเศส[23]

ศาลชั้นต้นในกรุงปารีส (Tribunal Correctionnel de Paris) พิพากษาว่า[24] การห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งดังกล่าว ขัดต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 10 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป[25] และถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 14[26] เพราะประชาชนฝรั่งเศสสามารถเข้าถึงผลโพลดังกล่าวผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่มีแม่ข่าย (Server) อยู่นอกประเทศและไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ได้ แต่ในขณะที่การเผยแพร่โดยสื่อต่างๆ จากพื้นที่ในเขตประเทศฝรั่งเศสไม่อาจกระทำได้[27] อย่างไรก็ตาม ศาลอุทธรณ์ได้พิพากษากลับคำพิพากษาศาลชั้นต้น ด้วยเหตุผลว่า ผลโพลเลือกตั้งย่อมส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งอย่างเสรีของประชาชน ดังนั้น การที่รัฐสภาออกกฎหมายห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ถูกต้อง เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น ซึ่งเป็นไปตามข้อยกเว้นในมาตรา 10.2 ของอนุสัญญาดังกล่าว ที่อนุญาตให้มีการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ถ้ากระทำเท่าที่

---

[23] Loi n° 66-1022 du 29 décembre 1966 art. 3 Journal Officiel du 30 décembre 1966

[24] Karis Muller, "Problem of European Citizenship Rights at the Periphery", **Australian Journal of Politics and History,** Vol. 45, No. 1, 1999, pp. 46-47.

[25] Article 10 of the European Convention of Human Rights

[26] Article 14 of the European Convention of Human Rights

[27] สถานการณ์เป็นมาเช่นนี้หลายปีเพราะองค์กรที่ทำโพลและสื่อมวลชนของประเทศใกล้เคียงได้นำผลโพลเลือกตั้งไปเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ที่มีเครือข่ายอยู่นอกประเทศฝรั่งเศส โปรดดู Frits Spangenberg, **The Freedom to Publish Opinion Poll Results: Report on the World Update,** Amsterdam: Foundation for Information and World Association for Public Opinion Research, 2003, p. 1.

จำเป็น ในวิถีประชาธิปไตย นอกจากนี้ ข้อห้ามดังกล่าวก็มิใช่การเลือกปฏิบัติเพราะเป็นข้อห้ามที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบของอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีพรมแดนจำกัดการเข้าถึงข้อมูลแต่อย่างใด และในที่สุด คดีเหล่านี้ก็ถูกฎีกาต่อไปยังศาลฎีกาฝรั่งเศสแผนกคดีอาญาซึ่งได้พิพากษาว่า การห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเป็นเวลา 1 สัปดาห์ก่อนการเลือกตั้งและในวันเลือกตั้ง พร้อมทั้งกำหนดโทษอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิของผู้เลือกตั้งที่จะได้รับและสื่อสารข้อมูลซึ่งบัญญัติรับรองไว้ ในมาตรา 10 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ศาลจึงไม่บังคับใช้บทบัญญัติมาตรานี้ และพิพากษาว่า การกระทำของจำเลยทั้ง 5 คนไม่เป็นความผิด[28]

คำพิพากษาฎีกาข้างต้นส่งผลให้วุฒิสภาฝรั่งเศสดำเนินการศึกษาวิจัย สรุปผลได้ว่า การห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเป็นเวลา 1 สัปดาห์ก่อนการเลือกตั้งในแต่ละครั้งนั้น เป็นการขัดต่อเสรีภาพของสื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารและเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information) ด้วย และข้อห้ามดังกล่าวก็แทบใช้บังคับไม่ได้ในยุคปัจจุบันที่ประชาชนสามารถเข้าถึงผลโพลเลือกตั้งฝรั่งเศสจากดาวเทียมหรืออินเทอร์เน็ตที่ส่งมาจากนอกประเทศฝรั่งเศส[29] ด้วยเหตุนี้ ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการตีพิมพ์และเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ โดยเปลี่ยนการห้ามการตีพิมพ์หรือส่งผ่านข้อมูล

---

[28] Chambre criminelle, 4 septembre 2001 (Bull. n° 170) โปรดดู http://www.courdecassation.fr/jurisprudence_publications_documentation_2/publications_cour_26/em_rapport_annuel_em_36/rapport_2001_117/troisieme_partie_jurisprudence_cour_124/droit_communautaire_133/sauvegarde_droits_6045.html

[29] โปรดดู www.senat.fr/leg/pp100-057.html

ผลโพลเลือกตั้ง 1 สัปดาห์ก่อนการเลือกตั้งให้เหลือเพียง 1 วันก่อนวันเลือกตั้งและในวันเลือกตั้งเท่านั้น[30] ไม่ว่าจะได้มีการสำรวจหรือทำโพลในขณะเวลาใดๆ แต่ทั้งนี้ มิได้ห้ามไปถึงการนำข้อมูลที่มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนไปแล้วก่อนหน้านั้น มาเผยแพร่ซ้ำแต่อย่างใด[31] รวมทั้งไม่ครอบคลุมการเผยแพร่ผ่านอินเทอร์เน็ต[32] อย่างไรก็ตาม บริษัทต่างๆ ที่เป็นผู้จัดทำโพลในเครือ Syntec และสมาคมผู้แทนการวิจัยตลาดแห่งชาติได้ตกลงร่วมกันที่จะไม่เผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง รวมทั้งในเว็บไซต์ต่างๆ ในวันเสาร์ก่อนการเลือกตั้งที่จัดขึ้นในวันอาทิตย์[33] ในระหว่างเวลา 08.00-18.00 น. ในเขตเมืองเล็ก และระหว่างเวลา 08.00-20.00 น. ในเขตเมืองใหญ่ ทั้งนี้ เป็นไปตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) ดังนั้น โพลเลือกตั้งฝรั่งเศสจะไม่มีการเผยแพร่ตั้งแต่เวลา 00.00 น. ของวันเสาร์และวันอาทิตย์ที่เป็นวันเลือกตั้งถึงเวลา 20.00 น. ของเวลา ณ กรุงปารีส สำหรับการเลือกตั้งทั้งสองรอบ[34]

---

[30] อนึ่ง หากเป็นการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภานิติบัญญัติ วุฒิสภา สภาภาค สภาจังหวัด หรือสภาเทศบาล ข้อห้ามการตีพิมพ์เผยแพร่นี้ ห้ามเฉพาะการทำโพลที่เกี่ยวข้องไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการเลือกตั้งซ่อมดังกล่าวเท่านั้น

[31] **Article 11** Modifié par Loi n° 2002-214 du 19 février 2002 art. 5 (JORF 20 février 2002).

[32] Article 19 Global Campaign for Free Expression, **Comparative Study of Laws and Regulations Restricting the Publication of Electoral Opinion Polls,** London: 2003, p 7. downloaded from http://www.article19.org/pdfs/publications/opinion-polls-paper.pdf

[33] Frits Spangenberg, **เรื่องเดิม**, หน้า 11.

[34] เนื่องจากฝรั่งเศสยังมีดินแดนโพ้นทะเล (Régions d'outre-mer) ซึ่งตั้งอยู่อีกซีกโลกหนึ่ง อันได้แก่ Guadeloupe, French Guiana, Martinique, and Réunion ซึ่งมีเวลาปิดการลงคะแนนช้ากว่าเวลา ณ กรุงปารีส ทำให้เกรงกันว่าผลเอ็กซิทโพลจะกระทบต่อพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้ง ดังนั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา การเลือกตั้งในดินแดนโพ้นทะเลซึ่งตั้งอยู่ในทวีปอเมริกา รวมทั้งการเลือกตั้งที่จัดขึ้นในสถานทูตหรือสถานกงสุลฝรั่งเศสที่ตั้งอยู่ในทวีปดังกล่าวจะจัดการเลือกตั้งในวันเสาร์ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นพิเศษ

4.3 มาตรการในการควบคุมการทำโพลและเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง

กฎหมายว่าด้วยการตีพิมพ์ และเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ ค.ศ. 1977 (Loi relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion) ไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามการทำโพลเลือกตั้งหรือเอ็กซิทโพล (Exit Poll) แต่ห้ามเผยแพร่ผลโพลในช่วง 1 วันก่อนวันเลือกตั้งและในวันเลือกตั้งจนกว่าจะถึงเวลาปิดหีบบัตรเลือกตั้ง[35] แต่ทั้งนี้ การเผยแพร่ผลโพลดังกล่าวจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อผู้ทำโพลได้ดำเนินการต่างๆ ดังต่อไปนี้แล้ว

4.3.1 ต้องแจ้งให้คณะกรรมการกำกับการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะทราบถึงการทำโพลก่อนดำเนินการ หากผู้ทำโพลไม่แจ้งให้คณะกรรมการทราบก็จะไม่สามารถดำเนินการสำรวจความคิดเห็นและตีพิมพ์เผยแพร่ผลโพลได้ และหากฝ่าฝืนก็จะมีความผิดตามกฎหมาย[36]

4.3.2 ก่อนที่จะมีการตีพิมพ์หรือเผยแพร่ผลโพลออกสู่สาธารณะ องค์กรหรือบุคคลผู้ทำโพลจะต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ ต่อไปนี้ต่อคณะกรรมการกำกับการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ ทั้งนี้ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะกำหนดให้องค์กรหรือบุคคลที่ทำโพลตีพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลอื่นๆ เหล่านี้ไปพร้อมกับผลโพลก็ได้[37]

- วัตถุประสงค์ของการสำรวจความคิดเห็น

---

[35] **Article 11** Modifié par Loi n° 2002-214 du 19 février 2002 art. 5 (JORF 20 février 2002). **อ้างแล้ว**

[36] **Article 7** ของ Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977

[37] **Article 3** แก้ไขเพิ่มเติมโดย Loi n?2002-214 du 19 f?vrier 2002 art. 2 (JORF 20 f?vrier 2002).

- หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกและสุ่มกลุ่มตัวอย่าง
- กลุ่มตัวอย่างและองค์ประกอบของกลุ่มตัวอย่าง
- วิธีการถามคำถาม
- แบบสำรวจหรือแบบสอบถามทั้งหมด
- จำนวนและสัดส่วนบุคคลที่ไม่ตอบในแต่ละคำถาม
- ข้อจำกัดในการตีความผลการสำรวจ
- วิธีการอนุมานผลการสำรวจ
- ข้อมูลอื่นๆ ที่คณะกรรมการกำหนด

4.3.3 ในการตีพิมพ์หรือเผยแพร่ผลโพลต่อสาธารณะต้องจัดให้มีข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ด้วย[38]

- หน่วยงานที่ทำโพลสำรวจ
- ชื่อและลักษณะของบุคคลหรือหน่วยงานที่จ้างวานให้มีการสำรวจ
- จำนวนกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจครั้งนั้น
- วันที่ทำการสำรวจ
- ข้อความที่ระบุว่า "*บุคคลใดๆ มีสิทธิที่จะสอบถามและเสนอแนะเกี่ยวกับโพลนี้ต่อคณะกรรมการกำกับการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะได้*"

4.3.4 หน่วยงานหรือบุคคลผู้ทำโพลสำรวจต้องจัดเตรียมเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับกับการทำโพล เช่น แบบสำรวจหรือแบบสอบถามที่มีผู้ตอบแล้ว[39] ฯลฯ รวมทั้งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการ

---

[38] **Article 2** แก้ไขเพิ่มเติมโดย Loi n° 2002-214 du 19 février 2002 art. 1 (JORF 20 février 2002).

[39] **Article 3-1** เพิ่มโดย Loi n° 2002-214 du 19 février 2002 art. 3 (JORF 20 février 2002).

เผยแพร่ผลโพล พร้อมให้คณะกรรมการเข้าตรวจสอบได้[40]

4.3.5 ในกรณีที่ได้มีการเผยแพร่ผลโพลสำรวจที่ไม่ได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบหรือคำสั่งที่คณะกรรมการกำหนดไปแล้ว หรือมีข้อมูลไม่ถูกต้องหรือมีการบิดเบือนข้อมูล หน่วยงานหรือบุคคลผู้เผยแพร่ผลโพลต้องดำเนินการตีพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลตามที่คณะกรรมการสั่งการในทันที (ในกรณีที่เป็นผลโพลที่ทำขึ้นในช่วงเวลา 2 เดือนก่อนการเลือกตั้ง) เพื่อให้มั่นใจว่าผู้รับสารเดิมจะได้รับทราบข้อมูลใหม่ที่ถูกต้อง โดยให้พิมพ์หรือสอดแทรกเข้าไปในหนังสือพิมพ์หรือวารสารในหน้าหรือคอลัมน์เดียวกันกับที่เคยมีการนำเสนอข้อมูลที่คณะกรรมการสั่งให้แก้ไข[41] แต่ทั้งนี้คณะกรรมการยังอาจเผยแพร่ข้อมูลใหม่ที่ถูกต้องหรือรายงานความผิดพลาดของผลโพลดังกล่าวผ่านสื่อโทรทัศน์ในนามคณะกรรมการเองก็ได้[42]

4.3.6 หากเป็นกรณีที่ได้มีการตีพิมพ์หรือเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งที่ทำขึ้นในช่วงเวลา 2 เดือนก่อนการเลือกตั้งจากสถานที่นอกอาณาเขตประเทศฝรั่งเศส คณะกรรมการมีอำนาจทำรายการและเผยแพร่ผลการปรับปรุงผ่านบริษัทวิทยุและโทรทัศน์แห่งชาติโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่จำเป็น คณะกรรมการอาจกำหนดให้องค์กรเกี่ยวกับข้อมูลในฝรั่งเศสแสดงข้อความในบางรูปแบบ เผยแพร่และสอดแทรกการปรับปรุงผลการสำรวจ[43]

---

[40] **Article 4** ของ Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977

[41] **Article 11** Modifié par Loi n° 2002-214 du 19 février 2002 art. 5 (JORF 20 février 2002). **อ้างแล้ว**

[42] **Article 9** ของ Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977

[43] **Article 11** แก้ไขโดย Loi n° 2002-214 du 19 février 2002 art. 5 (JORF 20 février 2002), อ้างแล้ว.

4.3.7 นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้คณะกรรมการต้องตีพิมพ์คำวินิจฉัยหรือคำสั่งต่างๆ ในรูปประกาศและแจ้งให้สื่อมวลชนทราบโดยทั่วกัน แต่หากบุคคลใดประสงค์จะโต้แย้งคัดค้านคำสั่งหรือประกาศต่างๆ ก็สามารถฟ้องร้องคดีโดยตรงต่อสภาแห่งรัฐอันเป็นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้[44]

4.3.8 ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ อันได้แก่ ผู้ที่ตีพิมพ์หรือเผยแพร่ผลโพลสำรวจซึ่งไม่ได้สอดคล้องกับข้อกำหนดตามข้อ 4.3.3 ข้างต้น เช่น ไม่มีการแจ้งชื่อของหน่วยงานหรือบุคคลที่ทำโพล ผู้ที่ตีพิมพ์หรือเผยแพร่ผลโพลไม่ตรงกับความเป็นจริง ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ผู้ที่ไม่ยอมเผยแพร่คำสั่งของคณะกรรมการเกี่ยวกับการชี้แจงข้อเท็จจริงของผลการทำโพลสำรวจ ผู้ลักลอบทำโพลเลือกตั้งโดยไม่แจ้งให้คณะกรรมการทราบก่อน ผู้ที่ฝ่าฝืนเผยแพร่ในช่วงเวลา 1 วันก่อนการเลือกตั้ง ต้องระวางโทษปรับ 75,000 ยูโร ตามมาตรา 90-1 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง และต้องโฆษณาคำพิพากษาด้วยวิธีการอย่างเดียวกันกับการเผยแพร่ผลโพลที่ศาลตัดสินว่าขัดต่อกฎหมายนี้ด้วย[45]

5. สาธารณรัฐอิตาลี

เดิมกฎหมายอิตาลีห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 28 วันก่อนวันเลือกตั้งและตลอดวันเลือกตั้ง ต่อมา ลดลงเหลือ 20 วัน[46] และภายหลังจากที่สหภาพยุโรปได้ออกหนังสือเสนอแนะเกี่ยวกับการ

---

[44] **Article 10** ของ Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977

[45] **Article 12** ของ Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977

[46] **Art. 8.1 of Law No. 488/1995 Provisions for equal access to the media during the referendum and election campaigns and political communication**

จำกัดการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง รัฐสภาอิตาลีจึงได้แก้ไขกฎหมายเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2000 ห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 15 วันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดการลงคะแนนในวันเลือกตั้ง แต่สำหรับการเผยแพร่โพลเลือกตั้งในช่วงก่อน 15 วันดังกล่าว กฎหมายยังได้กำหนดให้เผยแพร่ข้อมูลต่างๆ เช่น ชื่อสำนักโพล ผู้ว่าจ้าง เกณฑ์ในการสุ่มตัวอย่าง ฯลฯ พร้อมๆ กับผลโพลด้วย อย่างไรก็ดี หากมีการฝ่าฝืนโทษที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเพียงโทษปรับทางปกครองตั้งแต่ 10 ล้านลีร์ (Lire) ถึง 100 ล้านลีร์[47] หรือประมาณ 5,165 - 51,645 ยูโร

6. ประเทศไอร์แลนด์

แม้จะมีความพยายามเสนอกฎหมายควบคุมการเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลอยู่หลายครั้ง แต่ก็ล้มเหลวทุกครั้ง รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 2004 รัฐบาลพยายามที่จะห้ามเผยแพร่เป็นเวลา 7 วันก่อนวันเลือกตั้ง แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาจึงไม่สำเร็จอีกครั้งหนึ่ง[48] ไอร์แลนด์จึงเป็นประเทศที่สามารถเผยแพร่โพลเลือกตั้งได้ตลอดเวลา และแม้แต่เอ็กซิทโพลก็สามารถเผยแพร่ก่อนเวลาปิดการลงคะแนนได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ กลุ่มสื่อมวลชน (RTÉ) ตกลงร่วมกันที่จะไม่เผยแพร่เอ็กซิทโพลจนกว่าการลงคะแนนจะสิ้นสุดลง[49]

---

[47] **Law No. 28/2000 Provisions for equal access to the media during the referendum and election campaigns and political communication**

[48] Frits Spangenberg, **The Freedom to Publish Opinion Poll Results: Report on the World Update**, อ้างแล้ว, p. 11.

[49] Tim Bale, **เรื่องเดิม**, หน้า 19.

7. สาธารณรัฐโปรตุเกส

เดิมกฎหมายเลือกตั้งโปรตุเกสห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งตลอดระยะเวลาเลือกตั้งหรือประมาณ 60 วัน และห้ามเผยแพร่เอ็กซิทโพลจนกว่าจะปิดการลงคะแนน โดยหากมีการฝ่าฝืน มีทั้งโทษปรับและโทษจำคุกถึง 1 ปี[50] อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการตีพิมพ์และเผยแพร่โพลสำรวจความคิดเห็น (Lei n.° 10/2000 de 21 de Junho, Regime Juridico da Publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião) ไว้เป็นการเฉพาะ ครอบคลุมทั้งโพลเลือกตั้งและโพลอื่นๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นและพรรคการเมือง ทั้งการเผยแพร่ผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อกระจายภาพและเสียง และสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่น[51] โดยองค์กรที่จะทำโพลที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ได้จะต้องได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการกำกับสื่อมวลชน (Alta Autoridade para a Comunicação Social)[52] เสียก่อน

อนึ่ง กล่าวเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับโพลเลือกตั้ง กฎหมายฉบับนี้ห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง 1 วันก่อนวันเลือกตั้ง (วันสุดท้ายของการหาเสียง - final da campanha) และในวันเลือกตั้ง โดยผู้ทำโพลจะต้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยและผลโพลให้คณะกรรมการก่อนที่จะเผยแพร่ล่วงหน้า 1 วัน และภายในเวลา 2 เดือนก่อนวันเลือกตั้ง การเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งต่อสาธารณะเป็นครั้งแรกต้องอยู่ในช่วง 15 วันนับแต่วันสุดท้ายของการสำรวจข้อมูล[53] เพื่อป้องกันการใช้

---

[50] Artigo 60° Proibição da divulgação das sondagens, **Lei 14/1979** - 16 Maio.

[51] Artigo 1.° Objecto, **Lei n.° 10/2000** de 21 de Junho.

[52] Artigo 3.° Credenciação, **Lei n.° 10/2000** de 21 de Junho.

[53] Artigo 10.° Divulgação de sondagens relativas a sufrágios, **Lei n.° 10/2000** de 21 de Junho.

ประโยชน์จากการทิ้งช่วงเวลาการสำรวจกับวันเผยแพร่ผลการสำรวจ เพราะความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละช่วงเวลานั้น อาจแตกต่างกันได้ ส่วนเอ็กซิทโพลนั้น สามารถกระทำได้นอกสถานที่เลือกตั้ง โดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ (Comissão Nacional de Eleições)[54] แต่จะเผยแพร่ได้ก็ต่อเมื่อสิ้นสุดเวลาเลือกตั้งแล้ว[55]

ในการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในช่วงมีการกำหนดวันเลือกตั้ง หรือช่วง 2 เดือนก่อนวันเลือกตั้ง จะต้องให้ข้อมูลดังต่อไปนี้ ประกอบด้วย (1) ชื่อผู้ทำโพล (2) เขตพื้นที่ซึ่งทำการสำรวจ (3) ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง (4) ค่าความคลาดเคลื่อนที่อาจจะเกิดขึ้น (5) อัตราการให้ความร่วมมือของผู้ถูกสำรวจ (6) วิธีการในการสำรวจ เช่น โทรศัพท์ถามต่อหน้า หรือผ่านคอมพิวเตอร์ (7) วันที่ทำการสำรวจ และ (8) คำถามที่ใช้[56] ทั้งนี้ ในกรณีที่มีผู้เห็นว่าการทำหรือเผยแพร่โพลเลือกตั้งมิได้เป็นไปตามกฎหมายนี้ สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการกำกับสื่อมวลชนหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติได้ ซึ่งโดยทั่วไปต้องมีคำวินิจฉัยภายใน 8 วัน แต่สำหรับช่วงเลือกตั้งต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว[57] และหากคณะกรรมการที่รับเรื่องร้องเรียนวินิจฉัยว่ามีความผิดพลาดในการทำหรือเผยแพร่ผลโพล ผู้เผยแพร่ผลโพลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องเผยแพร่แก้ไขความผิดพลาดในสื่อประเภทเดียวกันกับสื่อที่ใช้ใน

---

[54] Artigo 16.° Comissão Nacional de Eleições, **Lei n.° 10/2000** de 21 de Junho.

[55] Artigo 11.° Realização de sondagens ou inquéritos de opinião em dia de acto eleitoral ou referendário, **Lei n.10/2000** de 21 de Junho.

[56] Artigo 7.° Regras a observar na divulgação ou interpretação de sondagens, **Lei n.° 10/2000** de 21 de Junho.

[57] Artigo 13.° Queixas relativas a sondagens ou inquéritos de opinião, **Lei n.° 10/2000** de 21 de Junho.

การเผยแพร่ผลโพลครั้งนั้น รวมทั้งต้องผ่านรายการ ใช้ขนาดของสื่อ รูปแบบการนำเสนอ หรือช่วงเวลาเดียวกันกับที่ใช้ในการเผยแพร่ผลโพลนั้นด้วย โดยที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ เอง[58]

นอกจากนี้ ผู้ที่ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ หรือรัฐกฤษฎีกา (Decreto-lei) ที่ออกตามความในกฎหมายนี้ ไม่ว่ากระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ หากผู้นั้นเป็นบุคคลธรรมดาต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 1,000,000 - 10,000,000 escudos หรือประมาณ 4,898 - 48,979 ยูโร และหากเป็นนิติบุคคลต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 5,000,000 - 50,000,000 escudos หรือประมาณ 24,940 - 249,398 ยูโร[59] อย่างไรก็ดี สำหรับผู้ฝ่าฝืนเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งใน 1 วันก่อนวันเลือกตั้ง (วันสุดท้ายของการหาเสียง) และในวันเลือกตั้ง รวมทั้งเผยแพร่เอ็กซิทโพลก่อนสิ้นสุดเวลาออกเสียงเลือกตั้ง ถือว่ามีความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 240 วัน[60] และผู้นั้นยังต้องดำเนินการตีพิมพ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับสื่อมวลชน คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ หรือคำพิพากษาของศาลตามกฎหมายนี้ด้วย[61]

8. ราชอาณาจักรสเปน

การเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในช่วงเวลาเลือกตั้งจะต้องเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ เช่น ชื่อผู้ทำโพล ชื่อผู้ว่าจ้าง กลุ่มตัวอย่าง ฯลฯ แต่ทั้งนี้

---

[58] Artigo 14.º Dever de rectificação, **Lei n.º 10/2000** de 21 de Junho.

[59] Artigo 17.º Contra-ordenações, **Lei n.º 10/2000** de 21 de Junho.

[60] Artigo 348.º Desobediência, Código Penal Português. ประมวลกฎหมายอาญาของโปรตุเกส ใช้จำนวนวันเป็นฐานในการคิดค่าปรับเทียบเคียงวิธีการกักขังแทนค่าปรับของไทย

[61] Artigo 18.º Publicação ou difusão das decisões administrativas ou judiciais, **Lei n.º 10/2000** de 21 de Junho.

ในช่วงเวลา 5 วันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดการลงคะแนน จะเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งใดๆ ไม่ได้เลย จุดเด่นของกฎหมายสเปน ก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (La Junta Electoral Central) จะทำหน้าที่ตรวจสอบว่าการทำโพลถูกต้องหรือไม่ มีการปลอมแปลงข้อมูล หรือเปลี่ยนแปลงข้อมูลหรือไม่ และอาจจะสั่งให้มีการเผยแพร่ข้อมูลทางเทคนิคอื่นๆ เพิ่มเติมภายใน 3 วัน ซึ่งต้องเผยแพร่ในลักษณะเดิมที่มีการเผยแพร่ผลโพลครั้งแรก เช่น หน้าเดิม ขนาดคอลัมน์เท่าเดิม เป็นต้น[62]

9. สหพันธรัฐรัสเซีย

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งประธานาธิบดี[63] และกฎหมายเลือกตั้งรองประธานสภาผู้แทนราษฎร (State Duma)[64] ได้ห้ามตีพิมพ์เผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง ห้ามทำนายผลการเลือกตั้งหรือผลการศึกษาอื่นใดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง รวมทั้งการเผยแพร่ผ่านอินเทอร์เน็ต ในช่วงระยะเวลา 5 วันก่อนวันเลือกตั้งและตลอดวันเลือกตั้ง นอกจากนี้การเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งก่อนหน้าช่วงเวลาดังกล่าวยังต้องระบุชื่อองค์กรที่ทำโพล เวลาที่ทำโพล จำนวนกลุ่มตัวอย่าง วิธีการเก็บข้อมูล เขตพื้นที่ที่ทำการสำรวจ การสร้างแบบสำรวจและคำถาม การวิเคราะห์เชิงสถิติเกี่ยวกับค่าความคลาดเคลื่อนที่อาจจะเกิดขึ้น ผู้ว่าจ้างหรือผู้สนับสนุนเงินทุนให้ทำโพลหรือเผยแพร่ผลโพลด้วย

---

[62] SECTION VIII. ELECTION POLLS. Article Sixty-nine, **Organic Law 5 / 1985 of 19 June, the General Elections system.**

[63] Aricle 47. Public Opinion Polls, **Russian Federal Law on the Election of the President of the Russian Federation, 2002**

[64] Article 55. Opinion Polls, **Federal Law No 175-FZ of December 20, 2002** «On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation»

[65] Loi relative la publication des sondages d'opinion et l'octroi du titre d' "institut de sondage d'opinion", 18 JUILLET 1985.

10. ราชอาณาจักรเบลเยี่ยม

เดิมกฎหมายห้ามเผยแพร่ในช่วง 30 วันก่อนวันเลือกตั้ง[65] แต่วารสารข่าว Knack ของเบลเยี่ยมได้ฝ่าฝืนตีพิมพ์ผลโพลในช่วง 4 วันก่อนวันเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1985 จึงถูกดำเนินคดี แต่วารสารดังกล่าวได้ต่อสู้คดีโดยอ้างเสรีภาพในการพิมพ์และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญเบลเยี่ยม ค.ศ. 1970 และมาตรา 10 ของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป[66] ศาลจึงตัดสินว่าไม่มีความผิด ทำให้ต่อมาในปี ค.ศ. 1991 รัฐสภาเบลเยี่ยมจึงได้ออกกฎหมายยกเลิกข้อห้ามดังกล่าว[67] แต่ยังคงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพของการทำโพลโดยคณะกรรมการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายฝรั่งเศส[68] อย่างไรก็ดี จากการตรวจสอบล่าสุดพบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้วทั้งฉบับในปี ค.ศ. 2005[69] ทำให้ในปัจจุบันการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งในประเทศเบลเยี่ยมเปลี่ยนเข้าสู่ระบบการควบคุมโดยสำนักโพลและสื่อมวลชนกันเองแล้ว

11. ประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป

ประเทศอื่น ๆ ในนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มดังนี้[70]

---

[66] ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์, **เรื่องเดิม**, หน้า 48-49.

[67] LOI modifiant la loi du 18 juillet 1985 relative a la publication des sondages d'opinion, (1991-06-21).

[68] Frits Spangenberg, **เรื่องเดิม**, หน้า 10.

[69] Article 14, LOI DU 13-02-2005 PUBLIE LE 23-02-2005.

[70] สรุปความจาก Tim Bale อ้างแล้วในเชิงอรรถ 5, Frits Spangenberg อ้างแล้วในเชิงอรรถ 10, และ Article 19 Global Campaign for Free Expression, **Comparative Study of Laws and Regulations Restricting the Publication of Electoral Opinion Polls,** London: 2003, p. 4-9. downloaded from

http://www.article19.org/pdfs/publications/opinion-polls-paper.pdf

(1) กลุ่มที่ไม่มีข้อห้ามเลย แต่สื่อมวลชนในประเทศเหล่านั้นมักจะมีข้อตกลงร่วมกันที่จะไม่เผยแพร่เอ็กซิทโพลก่อนสิ้นสุดเวลาเลือกตั้ง ได้แก่ ประเทศไอซ์แลนด์ ประเทศบอสเนียเฮอเซโกวีน่า ประเทศนอร์เวย์ ประเทศเดนมาร์ก ประเทศเอสโตเนีย ประเทศฟินแลนด์ ประเทศออสเตรีย ประเทศสวีเดน ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศแลทเวีย

(2) กลุ่มที่ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งและห้ามเผยแพร่ผลเอ็กซิท โพลจนถึงเวลาปิดการเลือกตั้ง จำแนกย่อยได้เป็น

ก. ระดับเข้มงวดมาก คือ ตั้งแต่ 14 วันขึ้นไป ได้แก่ ประเทศลักเซมเบริก์ 1 เดือน ประเทศกรีซ 15 วัน ประเทศยูเครน 15 วัน (เฉพาะในการเลือกตั้งประธานาธิบดี)[71]

ข. ระดับปานกลาง ได้แก่ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ 10 วัน ประเทศฮังการีห้าม 8 วัน ประเทศเชก ประเทศบัลแกเลีย (เดิม 14 วัน) ประเทศสโลเวเนีย ประเทศไซปรัส ประเทศมอนเตเนโกและประเทศตุรกี ประเทศเหล่านี้ห้ามเผยแพร่ 7 วันก่อนวันเลือกตั้ง และประเทศอัลบาเนีย ประเทศมาซิโดเนียซึ่งห้าม 5 วัน

ค. ระดับเล็กน้อย ได้แก่ ประเทศโรมาเนียห้าม 2 วัน ประเทศโปแลนด์ 1 วัน (เดิมก่อนเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปห้าม 12 วัน) ประเทศอิสราเอล 1 วัน ประเทศโครเอชีย 24 ชั่วโมง ประเทศสโลวาเกียห้ามเฉพาะในวันเลือกตั้ง[72] (เดิมห้าม 14 วัน)

---

[71] Article 64 of Law on Elections of the President of Ukraine No. 1630-IV of April 2004 แต่การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ยังไม่มีข้อห้าม

[72] Law No. 333/2004

บทที่ 4
การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในอเมริกา

โพลเลือกตั้งนั้น เป็นกิจกรรมที่แพร่หลายอย่างมากในทวีปอเมริกา ไล่เรียงไปตั้งแต่ประเทศมหาอำนาจยักษ์ใหญ่ที่ถือเสรีภาพสื่อมวลชนเป็นสำคัญจนไม่มีข้อจำกัดในการเผยแพร่เอ็กซิทโพลเลย คือประเทศสหรัฐอเมริกา ไปจนถึงประเทศเล็กๆ อย่างคอสตาริก้าหรือฮอนดูรัส ซึ่งแต่เดิมประเทศในทวีปอเมริกาใต้ควบคุมการเผยแพร่โพลเลือกตั้งอย่างเข้มงวดมาก เช่น เดิมเปรูห้ามเผยแพร่ 15 วันก่อนวันเลือกตั้ง แต่หลังจากที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเปรูได้ตัดสินว่า ข้อห้ามดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็ได้มีการลดจำนวนวันลงมาเหลือเพียงไม่เกิน 7 วัน นอกจากนั้น สื่อมวลชนและสำนักโพลในภูมิภาคนี้ต่างเรียกร้องให้มีการยกเลิกกฎเกณฑ์ข้อห้ามดังกล่าว[1] จึงเกิดแนวโน้มที่การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งในภูมิภาคนี้จะผ่อนคลายลง[2] อย่างไรก็ดี หากเปรียบเทียบความเข้มงวดของข้อห้ามระหว่างของอเมริกาเหนือและอเมริกาใต้แล้ว จะเห็นความแตกต่างอย่างชัดเจน

---

[1] Inter American Press Association, **Press Freedom in the Americas, 2000 Annual Report**, (2001), p. 33.

http://www.sipiapa.org/default.cfm

[2] Jairo E. Lanao, "Legal Challenges to Freedom of the Press in the Americas", **University of Miami Law Review**, Vol. 56, January, 2002, pp. 373.

1. ประเทศแคนาดา

โพลเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่งที่แพร่หลายอย่างมากในประเทศแคนาดา โพลจะสะท้อนความนิยมของประชาชนต่อนโยบายพรรคการเมืองและนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายพรรคการเมือง โพลยังสะท้อนความรู้สึกทั่วไปของสังคมผ่านสื่อมวลชนแขนงต่างๆ และแน่นอนว่าโพลย่อมส่งผลต่อการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกตั้งไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ทำให้มีความพยายามที่จะจำกัดการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งหลายครั้ง จากทั้งรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลกลางแคนาดา แต่ความพยายามดังกล่าวก็ไม่ประสบผลสำเร็จอย่างจริงจัง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1993 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งแคนาดา ค.ศ. 1985 (Canadian Election Act 1985) ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 72 ชั่วโมงก่อนวันเลือกตั้งและในวันเลือกตั้งจนกว่าจะสิ้นสุดเวลาออกเสียงเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวถูกศาลสูงสุดแห่งแคนาดาพิพากษาว่าขัดต่อธรรมนูญแคนาดาว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และใช้บังคับไม่ได้ ในที่สุดได้มีการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้งแคนาดาครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 2000 โดยได้กำหนดมาตรการหลายอย่างเพื่อควบคุมการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งรวมทั้งห้ามเสนอผลโพลเลือกตั้งในช่วงเวลา 24 ชั่วโมงก่อนการเลือกตั้งจนสิ้นสุดเวลาลงคะแนนของวันเลือกตั้ง

1.1 ความเป็นมาของการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง

นับตั้งแต่มีการนำเสนอผลโพลเลือกตั้งต่อสาธารณชนเป็นครั้งแรกในทศวรรษ 1930 ก็ได้มีความพยายามที่จะจำกัดการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1939 รัฐบาลมลรัฐบริติชโคลัมเบีย (British Columbia Province) ได้ออกกฎหมายห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งตลอดช่วงเวลาหาเสียงเลือกตั้ง แต่ก็ได้มีการยกเลิกในปี

ค.ศ. 1982[3] หรือในปี ค.ศ. 1977 รัฐสภามลรัฐออนทาริโอ (Ontario Province) ได้มีมติโดยความเห็นชอบของทุกพรรคการเมืองในสภา ให้ห้ามการเผยแพร่โพลที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งในเขตมลรัฐ[4] แต่ในทางปฏิบัติกลับมิได้มีการบังคับใช้มติดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในระดับรัฐบาลกลางแคนาดา ก็ไม่เคยปรากฏนโยบายที่จะจำกัดการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเลย[5] จนกระทั่งในยุคที่ได้มีการนำเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับการทำโพลเลือกตั้งและโพลเลือกตั้งเป็นที่แพร่หลายอย่างมากในสื่อแขนงต่าง ๆ การเรียกร้องให้ควบคุมโพลเลือกตั้งจึงเกิดขึ้นอีกครั้งอย่างเป็นทางการในรายงานของคณะกรรมาธิการบาร์โบว์ว่าด้วยการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง (Barbeau Commission on election expenses) ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1966[6]

ในรายงานฉบับดังกล่าว คณะกรรมาธิการเสนอให้ออกกฎหมายห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาแคนาดาตลอดระยะเวลาหาเสียงเลือกตั้งซึ่งเริ่มตั้งแต่มีการประกาศกำหนดวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดหีบบัตรของวันเลือกตั้งรวมเวลากว่า 30 วัน และแม้ว่าจะมีความพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติกว่า 20 ฉบับเพื่อรองรับ

---

[3] Guy Lachapelle, **Polls and the Media in Canadian Elections: Taking the Pulse,** Ottawa: Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 1991, pp. 35-36.

[4] ประเทศแคนาดาเป็นรัฐรวม ประกอบไปด้วยมลรัฐ (Province) จำนวน 10 มลรัฐ และดินแดน (Territories) จำนวน 3 ดินแดน ทั้งมลรัฐและดินแดนต่างก็มีระบบกฎหมายเป็นของตนเองแยกออกจากระบบกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Government) แตกต่างกันตรงที่ว่า มลรัฐนั้น ได้อำนาจโดยตรงจากราชบัลลังก์อังกฤษผ่านพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1867 (the Constitution Act 1867) ในขณะที่ดินแดนนั้น ได้รับอำนาจมาจากรัฐบาลกลาง

[5] Claude Emery, **PUBLIC OPINION POLLING IN CANADA**, Political and Social Affairs Division, Parliament of Canada, January 1994, p. 10, downloaded from

http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp371-e.htm.

[6] Colin C.J. Feasby, "*Public Opinion Poll Restrictions, Elections, and the Charter*", **University of Toronto Faculty of Law Review,** Vol. 55, 1997, p. 253.

ข้อเสนอของคณะกรรมาธิการบาร์โบว์ แต่ก็ไม่มีร่างพระราชบัญญัติฉบับใดผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเลยแม้แต่ฉบับเดียว ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 รัฐบาลได้ออกสมุดปกขาวเรื่องการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้ง เสนอให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับโพลเลือกตั้งที่ได้มีการเผยแพร่ไปด้วย แต่รัฐสภาแคนาดากลับมิได้ดำเนินการใดๆ ในเรื่องนี้[7] จนกระทั่งหลังการเลือกตั้งทั่วไปแคนาดาในปี 1988 ซึ่งเกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้จ่ายในการโฆษณาหาเสียงที่ไม่เป็นธรรมอย่างมากของผู้สมัคร พร้อมๆ กับความนิยมของโพลเลือกตั้งในหมู่สื่อมวลชนและประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง (Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing) หรือที่รู้จักกันในนาม "คณะกรรมาธิการลอร์ตี้" (Lortie Commission) จึงได้รับการแต่งตั้งขึ้น เพื่อเสนอวิธีการปรับปรุงระบบเลือกตั้ง การหาเสียง การโฆษณาผ่านสื่อต่างๆ และประเด็นอื่นๆ ที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเรียบร้อย เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย[8]

คณะกรรมาธิการลอร์ตี้เห็นว่ามีความจำเป็นต้องควบคุมการทำและการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยมิให้มีการโฆษณาหาเสียงหรือการเผยแพร่ผลโพลใดๆ ที่จะครอบงำการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voters Manipulation) ดังนี้ (1) ต้องกำหนดมาตรการห้ามมิให้เผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง 1 วันก่อนวันเลือกตั้ง เริ่มตั้งแต่เวลาเที่ยงคืนของวันดังกล่าวจนถึงเวลาปิดหีบบัตรในวันเลือกตั้ง (2) ต้องให้

---

[7] Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, **Reforming Electoral Democracy: Final Report,** vol. 1 (Ottawa: Supply and Services, 1991) pp. 461-467 อ้างถึงใน Colin C.J. Feasby, **เรื่องเดิม**, หน้า 253-254.

[8] Election Canada, **Strengthening the Foundation: Canada's Electoral System: Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election**, Presented for tabling in the House of Commons, February 29, 1996, p. 57.

ผู้เผยแพร่ผลโพลเปิดเผยระเบียบวิธีทำโพลไปพร้อมๆ กับผลโพลด้วย และ (3) ให้มีการจัดทำคู่มือปฏิบัติ (Professional Code of Conduct) สำหรับการทำและเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเพื่อให้เป็นมาตรฐานต่อไป[9]

ในปี ค.ศ. 1993 รัฐสภาแคนาดาได้นำข้อเสนอดังกล่าวมาใช้เป็นฐานในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งแคนาดา ค.ศ. 1985 บัญญัติห้ามการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งตั้งแต่เที่ยงคืนวันศุกร์ก่อนการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในวันจันทร์ หรือประมาณ 72 ชั่วโมงถึงเวลาสิ้นสุดการลงคะแนน[10] โดยผู้ฝ่าฝืนอาจต้องโทษจำคุกสูงถึง 2 ปี[11] แต่มิได้

---

[9] เรื่องเดียวกัน, หน้า 57-58.

[10] Section 322.1 of the Canada Elections Act 1985 แก้ไขเพิ่มเติมโดย Canada Elections Act 1993, c. 19, s. 106:

โดยปกติ การเลือกตั้งในประเทศแคนาดาจะมีขึ้นในวันจันทร์เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะจัดการเลือกตั้งในวันอังคารก็ได้ โดยเวลาเลือกตั้งจะสิ้นสุดลงในเวลา 20.00 น. ของวันเลือกตั้ง ซึ่งจริง ๆ แล้วเท่ากับว่า ห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งตั้งแต่เวลา 19.30 น. เวลาแปซิฟิค (Pacific time) และเวลา 24.00 น. เวลาแอตแลนติก (Atlantic Time) ของวันศุกร์ก่อนการเลือกตั้ง เพราะเวลาของฝั่งแปซิฟิคช้ากว่าเวลาของฝั่งแอตแลนติกอยู่ 4 ชั่วโมง 30 นาที จนถึงเวลา 20.00 น. เวลาแปซิฟิค ของวันจันทร์ซึ่งเป็นวันเลือกตั้ง กล่าวโดยสรุป มาตรการดังกล่าวมีผลเป็นการห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งรวมเป็นเวลาตั้งแต่ 68-72 1/2 ชั่วโมง

อนึ่ง รายงานที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่เลือกตั้งแคนาดาเสนอต่อสภาสามัญแคนาดานั้น ได้ระบุไว้ว่า แม้จะปราศจากบทบัญญัติดังกล่าว แต่อุตสาหกรรมโพลก็ได้ควบคุมกำกับกันเอง เช่น สมาชิกของสมาคมองค์กรวิจัยตลาดของแคนาดาได้กำหนดให้มีการตรวจสอบระเบียบวิธีวิจัยการทำโพลเป็นระยะๆ หรือชมรมผู้ประกอบอาชีพวิจัยตลาดได้ออกคู่มือปฏิบัติ (Codes of Conduct) บังคับให้สมาชิกต้องจัดให้มีรายงานเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยและกระบวนการทำโพลเลือกตั้งให้สาธารณะเข้าถึงได้

โปรดดู **Strengthening the Foundation: Canada's Electoral System: Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election**, หน้า 56.

[11] อนึ่ง แม้ว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งแคนาดา ค.ศ. 1985 จะมิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่ศาลอุทธรณ์สำหรับมลรัฐออนทาริโอได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาคดี Thomson Newspapers v. Canada (A.G.) (1996), 30 O.R. (3d) 350, 92 O.A.C. 290, 138 D.L.R. (4th) 1, 37 C.R.R. (2d) 225, [1996] O.J. No. 2829 (QL) ว่า ผู้ฝ่าฝืนมาตรานี้อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 126 ซึ่งกำหนดให้การเจตนาฝ่าฝืนข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี เว้นแต่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดความผิดและโทษไว้เป็นการเฉพาะ (Section 126 of the Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46)

นำมาตรการอื่นๆ ที่คณะกรรมาธิการลอร์ตี้เสนอมาใช้ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่ว่าข้อมูลโพลเลือกตั้งอาจจะถูกเพื่อการใช้สื่อความที่ไม่ถูกต้อง หรืออาจเกิดความเข้าใจผลโพลที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน และที่สำคัญ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองต่างๆ มีเวลาประมาณ 48 ชั่วโมงก่อนที่จะสิ้นสุดเวลาหาเสียง (ประมาณ 20.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้ง) ชี้แจงหรือวิพากษ์วิจารณ์ผลโพลที่ออกมา ตลอดจนให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีเวลาพิเคราะห์ความสามารถและความเหมาะสมของผู้สมัคร และนโยบายพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งเป็นการพิจารณาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) ก่อนเข้าคูหาตัดสินใจเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด โดยปลอดจากอิทธิพลของโพลเลือกตั้งที่มีแต่ตัวเลขหรือปริมาณ (Quantitative) อันจะเป็นการสร้างความเป็นธรรมในระบบเลือกตั้งแคนาดาและทำให้การตัดสินใจของประชาชนนั้น สอดคล้องกับกระบวนการประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง[12]

1.2 ศาลกับการคุ้มครองเสรีภาพในการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม สื่อมวลชนและสำนักโพลต่างๆ รวมทั้งนักวิชาการด้านสิทธิเสรีภาพได้วิพากษ์วิจารณ์มาตรการห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเป็นเวลา 72 ชั่วโมงก่อนการเลือกตั้งว่า เป็นการละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิเลือกตั้งของประชาชนตามที่ธรรมนูญแคนาดาว่าด้วยสิทธิเสรีภาพรับรองไว้ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นโดยปราศจากข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์และไม่มีงานวิจัยที่ถูกต้องชัดแจ้งแสดงว่าการเผยแพร่โพลเลือกตั้งนั้นกระทบต่อพฤติกรรมของผู้ออกเสียงเลือกตั้งถึงขนาดที่จะทำลาย

---

[12] Colin C.J. Feasby, **เรื่องเดิม**, หน้า 242.

กระบวนการประชาธิปไตย นอกจากนี้ การห้ามเผยแพร่ผลโพลเท่ากับเป็นการไม่ไว้วางใจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากหลักเสียงข้างมากของระบอบประชาธิปไตยนั้น ขึ้นอยู่กับการเลือกตั้ง และประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเลือกใครก็ได้ที่เขาเห็นว่าเหมาะสม รวมทั้งการตัดสินใจอันเนื่องมาจากผลโพลที่บ่งชี้ว่า ผู้สมัครรายหนึ่งมีคะแนนนำหน้าหรือคะแนนตามหลังผู้สมัครรายอื่น[13] ดังนั้น บริษัท ทอมสัน นิวส์เปเปอร์ จำกัด ซึ่งเป็นเจ้าของสื่อสิ่งพิมพ์หลายฉบับ จึงได้ฟ้องร้องต่อศาลชั้นต้นประจำมลรัฐออนทาริโอ (the Ontario Court [General Division]) โดยอ้างว่า บทบัญญัติมาตรา 322.1 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งแคนาดาที่ห้ามออกอากาศ ตีพิมพ์หรือเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับรัฐบาลกลาง (Federal Election Campaign) เป็นเวลาถึง 72 ชั่วโมง ละเมิดเสรีภาพในการแสดงออกและสิทธิเลือกตั้งที่รับรองไว้ในมาตรา 2 (b) และมาตรา 3 ของธรรมนูญแคนาดาว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ (Canadian Charter of Rights and Freedoms)[14]

ในการพิพากษาคดีนี้ ก่อนอื่นศาลได้ตีความคำว่า "การสำรวจความเห็น" (Opinion Surveys) ว่า หมายถึงการสำรวจความเห็นสาธารณะที่ทำขึ้นถูกต้องตามระเบียบวิธีวิจัยว่าด้วยการสุ่มตัวอย่างทางวิทยาศาสตร์เพื่อหากลุ่มประชากรตัวอย่างที่สามารถแทนประชากรทั้งหมดได้ และการสำรวจเพื่อเก็บข้อมูลที่มิได้เคร่งครัดตามระเบียบ

---

[13] **เรื่องเดียวกัน**, 245.

[14] Section 2, 3, **Canadian Charter of Rights and Freedoms.**

ธรรมนูญแคนาดาว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพนี้ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแคนาดาปรากฏอยู่ในตาราง B (Schedule B) แนบท้ายพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1982 (Constitution Act, 1982) ซึ่งเปลี่ยนชื่อรัฐธรรมนูญแคนาดาจากเดิมที่เรียกว่า "The British North America Act, 1867" ตราขึ้นโดยรัฐสภาอังกฤษและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 เมษายน ค.ศ. 1982.

วิธีวิจัยการสุ่มตัวอย่างด้วย ซึ่งมาตรการห้ามเผยแพร่ผลโพลเป็นเวลา 72 ชั่วโมงก่อนการเลือกตั้งนี้ มุ่งเน้นที่จะใช้กับการเผยแพร่ต่อสาธารณะ แต่มิได้ห้ามการเผยแพร่ระหว่างผู้ว่าจ้างทำโพลและนักทำโพล (Private or Internal Communication) แต่ข้อห้ามนี้ไม่ใช้บังคับกับผลโพลที่มีการเผยแพร่ต่อสาธารณะไปแล้วก่อนหน้านั้น จากนั้น ศาลจึงได้พิพากษาว่า *ประการแรก* การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 72 ชั่วโมงก่อนการเลือกตั้ง มิได้ละเมิดสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากสิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นสิทธิที่จะลงคะแนนโดยมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ โดยข้อมูลดังกล่าวต้องเป็นข้อมูลที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล ผลโพลเลือกตั้งนั้นมีส่วนในการเบี่ยงเบนความสนใจของประชาชนจากคุณสมบัติ ภูมิหลัง ประสบการณ์ ความสามารถ และนโยบายของผู้สมัครไปที่ตัวเลขคะแนนนิยมของผู้สมัครอันอาจกระทบต่อการตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผลของประชาชน *ประการต่อมา* แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะเป็นการลิดรอนเสรีภาพในการแสดงออกก็ตาม แต่ก็เป็นไปเพื่อสร้างความยุติธรรมในการเลือกตั้งอย่างสมเหตุสมผลและไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เพราะเป็นไปเพื่อป้องกันสาธารณชนมิให้เป็นเหยื่อของการบิดเบือนข้อมูลและความไม่ชัดเจนของผลโพลซึ่งอาจทำให้ประชาชนเข้าใจความหมายของผลโพลผิดไป และ*ประการสุดท้าย* เวลา 3 วันก่อนการเลือกตั้งก็เป็นมาตรการที่สมดุลระหว่างเป้าประสงค์และมาตรการที่ใช้แล้ว จึงเป็นไปตามข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 1 ของธรรมนูญแคนาดาว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ[15] และต่อมา ศาลอุทธรณ์ประจำมลรัฐออนทาริโอ (Court of Appeal for Ontario) ก็ได้พิพากษายืนตามคำตัดสินของศาลชั้นต้นทั้งหมดเกือบทุกประเด็น เว้นแต่เรื่องขอบเขตการใช้บังคับของมาตรการดังกล่าว ซึ่งศาลอุทธรณ์ได้พิพากษา

---

[15] Thomson Newspapers v. Canada (A.G.), (1995), 24 O.R. (3d) 109, [1995] O.J. No. 1375 (QL)

แก้เป็นว่า ในช่วงเวลา 72 ชั่วโมงดังกล่าว จะมีการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งใดๆ ไม่ได้ ไม่ว่าจะเคยมีการเผยแพร่ผลโพลดังกล่าวต่อสาธารณชนมาก่อนหน้านั้นแล้วหรือไม่ก็ตาม[16] ด้วยเหตุนี้ บริษัท ทอมสันนิวส์เปเปอร์ จำกัด จึงได้อุทธรณ์คดีต่อไปยังศาลสูงสุดแคนาดา (Supreme Court of Canada) ซึ่งเป็นศาลสูงสุดของประเทศแคนาดา

ในเบื้องต้น ศาลสูงสุดแห่งแคนาดาไม่เห็นพ้องกับข้อวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ และได้ยืนตามความเห็นของศาลชั้นต้นเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับมาตรการนี้ ที่ว่า การห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะโพลเลือกตั้งที่ทำขึ้นหรือเผยแพร่ต่อสาธารณชนเป็นครั้งแรกในช่วงเวลา 72 ชั่วโมงจนถึงเวลาปิดการลงคะแนนเท่านั้น แต่ไม่ใช้บังคับกับผลโพลที่เคยมีการเผยแพร่ไปแล้วก่อนหน้านั้นแม้จะได้นำมาเผยแพร่ซ้ำอีกในช่วงเวลาต้องห้าม 72 ชั่วโมงก็ตาม เพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากผลโพลดังกล่าวมีระยะเวลาที่เพียงพอในการชี้แจงโต้แย้งหักล้างผลโพลดังกล่าวแล้ว[17] จากนั้นได้วิเคราะห์ว่า การเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่สื่อความหมายได้จึงอยู่ในความหมายของ "เสรีภาพในความคิดและการแสดงออก" ตามมาตรา 2 (b) ของธรรมนูญแคนาดาว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ ด้วยเหตุนี้ การห้ามออกอากาศ ตีพิมพ์หรือเผยแพร่ไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ ซึ่งผลโพลเลือกตั้งเป็นเวลา 72 ชั่วโมง

---

[16] Thomson Newspapers v. Canada (A.G.), (1996), 30 O.R. (3d) 350, 92 O.A.C. 290, 138 D.L.R. (4th) 1, 37 C.R.R. (2d) 225, [1996] O.J. No. 2829 (QL)

[17] Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General), [1998] 1 S.C.R. 877, at p. 3.

ในคดีนี้ ศาลสูงสุดแห่งแคนาดาซึ่งมีผู้พิพากษาทั้งหมด 9 ท่าน (รวมประธานศาล 1 ท่าน) นั่งพิจารณาคดี แต่มีผู้พิพากษาเพียง 8 ท่านเท่านั้นที่ทำการพิพากษาคดี โดยเสียงข้างมาก 5 ท่านเห็นว่า มาตรการดังกล่าวขัดต่อธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพและใช้บังคับไม่ได้ ในขณะที่ผู้พิพากษาอีก 3 ท่านเห็นว่า ไม่ขัดต่อธรรมนูญ และได้ทำความเห็นแย้งไว้ด้วยซึ่งได้อธิบายและวิเคราะห์ประเด็นกฎหมายไว้อย่างดีเยี่ยม ผู้สนใจเกี่ยวกับนิติวิธีการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญควรศึกษาคำพิพากษานี้เป็นอย่างยิ่ง

จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก[18]

ศาลได้ตั้งประเด็นปัญหาไว้ว่า บทบัญญัติดังกล่าว เข้าข้อยกเว้นซึ่งมาตรา 1 ของธรรมนูญระบุให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพได้หรือไม่ โดยเริ่มจากการกำหนดปัจจัยที่ศาลจะนำมาพิจารณาประกอบเพื่อการวินิจฉัยประเด็นนี้ อันได้แก่ (ก) ภยันตรายหรือผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นกับกลุ่มคนซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติพยายามที่จะให้การคุ้มครอง (ข) ความรู้สึกหรือความกลัวของกลุ่มบุคคลนั้น (ค) การพิสูจน์ถึงภยันตราย หรือ ผลร้ายในทางวิทยาศาสตร์ และ (ง) ความมีประสิทธิภาพของมาตรการคุ้มครองหรือเยียวยาที่กำหนดไว้ ตลอดจน (จ) ลักษณะของกิจกรรมที่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพ นอกจากนี้ ศาลยังระบุต่อไปอีกว่า ระดับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น จะแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของการแสดงออก ซึ่งในเรื่องนี้ เนื้อหาการแสดงออกที่กำลังถูกละเมิดโดยกฎหมายฉบับนี้เป็นข้อมูลข่าวสารทางการเมือง เพราะเป็นผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งและประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง จึงถือเป็นหัวใจของการแสดงออกที่จะได้รับความคุ้มครองตามธรรมนูญนี้[19]

จากนั้น ศาลจึงได้วินิจฉัยว่า แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการห้ามเผยแพร่โพล 72 ชั่วโมงที่เป็นไปเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้พักจากการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับโพลและสะท้อนความคิดของตนเองจริง ๆ ที่มีต่อผู้สมัครมิใช่เหตุผลสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้จำกัดเสรีภาพในการแสดงออกได้ แต่วัตถุประสงค์ของการห้ามดังกล่าว เพื่อให้ผู้สมัครหรือบุคคลอื่นใดมีโอกาสที่จะชี้แจงและระบุความบกพร่องของโพล

---

[18] **เรื่องเดียวกัน,** หน้า 4-5.

[19] **เรื่องเดียวกัน,** หน้า 5.

ในช่วงเวลาสุดท้ายของการหาเสียงเลือกตั้งนั้น เป็นเหตุที่พอรับฟังได้และอาจเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 1 เนื่องจากผลโพลเลือกตั้งนั้น กระทบต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มากก็น้อย ซึ่งหากเป็นผลโพลที่ถูกต้องย่อมไม่มีปัญหาใดๆ แต่หากผลโพลถูกบิดเบือน ย่อมทำให้การตัดสินใจของประชาชนผิดพลาดไปด้วย และความบกพร่องที่เกิดจากผลโพลที่บิดเบือนนั้น ย่อมถือเป็นเหตุให้รัฐสามารถเข้าจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกและเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากความบกพร่องดังกล่าวได้ การห้ามเผยแพร่ผลโพลในช่วงสามวันจึงเป็นมาตรการที่สามารถป้องกันการนำข้อมูลโพลที่ไม่ถูกต้องไปใช้ประกอบการตัดสินใจของประชาชนได้ในระดับหนึ่งโดยการเปิดโอกาสให้นักวิจารณ์สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการทำโพลและตรวจสอบกระบวนการทำโพลดังกล่าว ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรการห้ามเผยแพร่ผลโพลเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งอย่างแท้จริงและเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรา 322.1 มิได้มีบทบัญญัติใดๆ ที่กำหนดให้ผู้ทำโพลเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทำโพลและระเบียบวิธีวิจัยเลย จึงทำให้ไม่อาจมีการวิพากษ์วิจารณ์ความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของโพลได้ หากมีการเผยแพร่ลำพังแต่เฉพาะผลโพลโดยไม่ได้ให้ข้อมูลดังกล่าวด้วย[20]

ด้วยเหตุนี้ ศาลจึงเห็นว่า มาตรา 322.1 มิได้จำกัดเสรีภาพในการแสดงออกเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น อีกทั้งยังไม่มีผลการพิสูจน์ทางสังคมศาสตร์ยืนยันว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวแคนาดาเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกชักจูงโดยผู้ทำโพลและสื่อมวลชนที่เผยแพร่ผลโพล ข้อสันนิษฐานเบื้องต้นจึงเป็นไปในลักษณะที่ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวแคนาดานั้น เป็นผู้มีเหตุผล สามารถเรียนรู้จาก

---

[20] **เรื่องเดียวกัน**, หน้าเดียวกัน.

ประสบการณ์ของตนเองและวินิจฉัยเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของข้อมูลได้โดยอิสระ และที่สำคัญ แม้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางคนจะนำผลโพลมาเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของตน แต่ก็ไม่มีหลักฐานพิสูจน์ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหล่านั้นได้รับความเสียหายจากความเข้าใจผิดเกี่ยวกับความถูกต้องแม่นยำของโพล ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมต้องรับรู้ผลโพลตลอดเวลาการเลือกตั้งและก็น่าจะจำแนกหรือมองข้ามผลโพลที่ไม่ถูกต้องอันหนึ่งอันใดไปได้ด้วยเหตุด้วยผล รัฐบาลจึงไม่อาจอ้าง "การรับรู้ภยันตรายอย่างสมเหตุผล" มาใช้เป็นฐานในการจำกัดเสรีภาพได้ นอกจากนั้น รัฐบาลก็มิได้พิสูจน์ให้เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่า ภยันตรายหรือผลร้ายที่มาตรการดังกล่าวพยายามจะป้องกันมีอยู่อย่างกว้างขวางทั่วไปและมีนัยสำคัญ จึงเห็นได้ว่า มาตรา 322.1 มิใช่มาตรการที่กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น ซึ่งในด้านหนึ่งเป็นมาตรการที่ครอบคลุมกว้างขวางจนเกินไป แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นมาตรการที่แคบจนเกินไปในแง่ที่ว่า มิได้กำหนดให้มีการเปิดเผยระเบียบวิธีวิจัยและกระบวนการทำโพลพร้อม ๆ กับการเผยแพร่ผลโพลจนทำให้ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ ศาลเห็นว่ายังมีมาตรการอื่นที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนน้อยกว่าการห้ามเผยแพร่ผลโพล 72 ชั่วโมง แต่มีประสิทธิภาพมากกว่า นั่นก็คือ การบังคับให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการทำโพลและระเบียบวิธีวิจัยด้วย แม้ว่ามาตรการดังกล่าวอาจมีช่องว่างให้มีการเผยแพร่ผลโพลที่ได้มาโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบวิธีวิจัยได้ แต่ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้รับสารประเมินความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของผลโพลได้จากข้อมูลเกี่ยวกับการทำโพลและระเบียบวิธีวิจัยที่จัดให้ไว้แล้วได้ ข้อสำคัญ นักการเมือง นักวิจารณ์ หรือบุคคลใด ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากผลโพลก็สามารถตอบสนองต่อผลโพลดังกล่าวได้[21]

---

[21] **เรื่องเดียวกัน**, 5-6.

เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่จะได้จากการห้ามเผยแพร่ผลโพลและผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลเห็นว่า มาตรา 322.1 จำกัดเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนเกินสมควร เนื่องจากกระทบต่อสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโพลและสิทธิของสื่อมวลชนและผู้ทำโพลที่จะเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว แม้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งอาจจะไม่สามารถจำแนกแยกแยะผลโพลที่ได้มาโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบวิธีวิจัยได้และอาจใช้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวประกอบการตัดสินใจ แต่รัฐก็ไม่สามารถนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มนี้มาเป็นเหตุผลในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ ดังนั้น ศาลจึงพิพากษาว่า มาตรา 322.1 ของกฎหมายเลือกตั้งแคนาดาละเมิดเสรีภาพในการแสดงออกจนเกินสมควร ขัดต่อธรรมนูญแคนาดาว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ โดยไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ว่ามาตราดังกล่าวละเมิดสิทธิเลือกตั้งของประชาชนหรือไม่[22]

1.3 มาตรการควบคุมการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง

ในปี ค.ศ. 1999 หลังจากศาลสูงสุดแห่งแคนาดาได้มีคำพิพากษาออกมาในลักษณะดังกล่าว รัฐสภาแคนาดาจึงได้ถือโอกาสนี้ปรับปรุงแก้ไขมาตรการควบคุมการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง พร้อมๆ ไปกับการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้งทั้งฉบับสำเร็จเป็นพระราชบัญญัติการเลือกตั้งแคนาดา ค.ศ. 2000 โดยในเบื้องแรก ร่างกฎหมายฉบับนี้ห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเป็นเวลา 48 ชั่วโมง หรือ 1 วันก่อนวันเลือกตั้งและตลอดทั้งวันเลือกตั้ง แต่ได้ถูกคัดค้านอย่างหนักจากสำนักโพลและสื่อมวลชนหลายแขนง เพราะเห็นว่าการห้าม 48 ชั่วโมงดังกล่าวเท่ากับเป็นการห้ามเผยแพร่เอ็นทรานซ์โพล (Entrance Polls)

---

[22] **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 6.

และเอ็กซิทโพล (Exit Polls) ไปในตัว[23] พร้อมทั้งขู่ที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลอีกครั้ง ดังนั้น ในท้ายที่สุด รัฐสภาจึงยอมออกกฎหมายห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งตลอดวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดหีบบัตรสิ้นสุดการลงคะแนนเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง เท่ากับเป็นการห้ามเผยแพร่ผลโพลประมาณ 24 ชั่วโมงก่อนการเลือกตั้งสิ้นสุดลง[24] นอกจากนี้ กฎหมายได้นิยามความหมายของคำว่า "การสำรวจผลการเลือกตั้ง" หรือ "โพลเลือกตั้ง" (Election Survey) ว่า หมายถึง การสำรวจความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว หรือจะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ การเลือกตั้งครั้งหนึ่งๆ ว่าได้เลือกใคร หรือสอบถามในประเด็นหนึ่งประเด็นใดที่เกี่ยวพันกับพรรคการเมืองหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง[25] และที่สำคัญ นอกเหนือจากมาตรการห้ามเผยแพร่ 24 ชั่วโมงดังกล่าวแล้ว กฎหมายใหม่ยังได้กำหนดเงื่อนไขอื่นๆ ในการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งดังต่อไปนี้ด้วย[26]

(1) ในช่วงเวลาเลือกตั้ง[27] ผู้ที่เผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งต่อสาธารณะเป็นคนแรกและผู้ที่เผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่มีการเผยแพร่เป็นครั้งแรก ไม่ว่าจะเป็นสื่อโทรทัศน์ วิทยุ

---

[23] James R. Robertson, **Bill C-2: The Canada Election Act**, Legislative Summary, Law and Government Division, Parliament of Canada, 15 October 1999, Revised 9 March 2000.

downloaded from http://www.parl.gc.ca/common/bills_ls.asp?lang=E&ls=C2&Parl=36&Ses=2

[24] Section 328, **Canada Elections Act** (2000, c. 9)

[25] Section 319, **Canada Elections Act** (2000, c. 9)

[26] Section 326, **Canada Elections Act** (2000, c. 9)

[27] ช่วงเวลาเลือกตั้ง (Election Period) เริ่มตั้งแต่เวลาที่มีการออกหมาย (Writ) กำหนดวันเลือกตั้งจนถึงเวลา 24 นาฬิกาของวันเลือกตั้ง (Polling day) ซึ่งมาตรา 57 ของกฎหมายเลือกตั้งแคนาดาบัญญัติห้ามมิให้มีการกำหนดวันเลือกตั้งน้อยกว่า 36 วันนับจากวันออกหมาย

สื่อสิ่งพิมพ์ หรือสื่ออินเทอร์เน็ต[28] จะต้องให้ข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ไปพร้อมๆ กับผลโพลด้วย

ก. ชื่อของผู้ว่าจ้าง หรือผู้สนับสนุนเงินทุนให้ทำโพล

ข. ชื่อของบุคคลหรือองค์กรที่ทำโพล

ค. วันหรือช่วงเวลาซึ่งได้ทำการสำรวจ

ง. ประชากรกลุ่มตัวอย่าง

จ. จำนวนประชาชนที่ได้รับการติดต่อให้เข้าร่วมการสำรวจครั้งนั้น

ฉ. ค่าความคลาดเคลื่อนที่อาจจะเกิดขึ้น (Margin of Error) ถ้ามี

(2) ในกรณีที่บุคคลตามข้อ (1) ได้เผยแพร่ผลโพลต่อสาธารณะโดยวิธีอื่นที่ไม่ใช่การออกอากาศทางวิทยุและโทรทัศน์ เช่น สื่อสิ่งพิมพ์ นอกเหนือจากข้อมูลต่างๆ ตามข้อ (1) ก. - ฉ. แล้ว ยังต้องให้ข้อมูลต่อไปนี้พร้อมๆ กับผลโพลด้วย

ก. คำถามที่ใช้ในการสำรวจ

ข. วิธีการซึ่งผู้สนใจสามารถเข้าถึงหรือได้รับรายงานที่ผู้ว่าจ้างหรือผู้สนับสนุนเงินทุนในการทำโพลต้องจัดเตรียมไว้ตามข้อ(3)

---

[28] อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ไม่ครอบคลุมถึงสื่อโทรทัศน์หรือวิทยุที่ออกอากาศผ่านระบบอินเทอร์เน็ต คณะกรรมการการเลือกตั้งแคนาดา (Election Canada) จึงเสนอไว้ในรายงานสรุปผลการจัดการเลือกตั้งครั้งที่ 37 เมื่อปี 2000 ให้มีการแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมสื่อดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ กกต. แคนาดา ยังเห็นว่า การกำหนดให้สื่อโทรทัศน์หรือวิทยุต้องเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้ไปพร้อมๆ กับการนำเสนอผลโพลอาจไม่สอดคล้องกับลักษณะของสื่อ และได้ผ่อนปรนยอมให้สื่อโทรทัศน์และวิทยุแจ้งเพียงว่าจะเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ดังกล่าวได้อย่างไร เช่น นำข้อมูลดังกล่าวไปแสดงไว้ในเว็บไซต์ของสถานีโทรทัศน์หรือสถานีวิทยุนั้น โปรดดู Election Canada, **Modernizing the Electoral Process: Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada following the 37th General Election,** presented for tabling in the House of Commons, March, 2001, pp. 73-74.

(3) ณ เวลาใดๆ ในช่วงเวลาเลือกตั้ง หลังจากที่ได้มีการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งต่อสาธารณะไปแล้ว ผู้ว่าจ้างทำโพลหรือผู้สนับสนุนเงินทุนในการทำโพลต้องจัดทำรายงานซึ่งมีเนื้อหาต่อไปนี้ให้แก่ผู้ที่ร้องขอ โดยอาจเก็บค่าใช้จ่ายได้ไม่เกิน 0.25 ดอลล่าร์แคนาดาต่อหนึ่งหน้ากระดาษ

ก. ชื่อและที่อยู่ของผู้ว่าจ้างทำโพล

ข. ชื่อและที่อยู่ของบุคคลหรือองค์กรที่ทำโพล

ค. วันหรือช่วงเวลาที่ทำการสำรวจ

ง. ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูลอันนำไปสู่ผลโพล ซึ่งประกอบด้วย

- วิธีการสุ่มตัวอย่าง (the sampling method)
- ประชากรที่เลือกขึ้นมาเป็นกลุ่มตัวอย่าง
- ขนาดของกลุ่มตัวอย่างแรก
- จำนวนคนที่ถูกขอให้เข้าร่วมการสำรวจ จำนวนและสัดส่วนร้อยละของผู้ที่เข้าร่วมการสำรวจจริง ผู้ที่ปฏิเสธที่จะเข้าร่วม หรือผู้ที่ไม่อาจเข้าร่วมได้
- วันและเวลาที่ทำการสำรวจ
- วิธีการที่ใช้ในการคำนวณข้อมูลใหม่เพื่อที่จะนำผลที่ได้จากผู้ที่ไม่แสดงความเห็น ผู้ที่ยังไม่ตัดสินใจ หรือผู้ที่ไม่ตอบคำถามหนึ่งคำถามใด
- ปัจจัยถ่วงน้ำหนัก หรือขั้นตอนการปรับค่า เพื่อทำให้ได้ผลการสำรวจ
- คำถามที่ใช้ในการสำรวจ และความเป็นไปได้ของความผิดพลาดในการได้รับข้อมูล ถ้ามี

อนึ่ง หากผลโพลเลือกตั้งหรือผลการสำรวจเกี่ยวกับการเลือกตั้งมิได้ทำตามวิธีการทางสถิติ กล่าวคือ มิได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูล

โดยการสุ่มตัวอย่าง ตัวอย่างเช่น การให้ผู้ชมโทรศัพท์หรือส่ง SMS เข้ามาแสดงความคิดเห็น ฯลฯ ผู้ที่เผยแพร่ผลการสำรวจดังกล่าวต่อสาธารณะ เป็นคนแรก หรือผู้ที่เผยแผร่ผลต่อสาธารณะภายใน 24 ชั่วโมง นับจากการเผยแพร่ครั้งแรกจะต้องระบุหรือแจ้งให้ผู้รับสารทราบว่า "ผลโพลนี้มิได้กระทำตามวิธีการทางสถิติอันเป็นที่ยอมรับ" ด้วย[29] นอกจากนั้น กฎหมายยังห้ามมิให้มีการเผยแพร่ผลการเลือกตั้ง หรือการคาดการณ์ผลการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่งต่อสาธารณชนในเขตเลือกตั้งอื่นจนกว่าเขตเลือกตั้งอื่นนั้นจะสิ้นสุดเวลาการลงคะแนนแล้ว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาเวลาปิดหีบบัตรของแคนาดาซึกตะวันออกแตกต่างจากเวลาซึกตะวันตก[30] มาตรการต่างๆ เหล่านี้เป็นไปเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่จะทำให้ตัดสินใจด้วยตนเองได้ว่า จะเชื่อถือหรือไม่เชื่อถือผลโพลดังกล่าว[31]

สำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ข้างต้น ต้องกระทำโดยเจตนาจึงจะถือว่ามีความผิดอาญาประเภทความผิดเล็กน้อย (Summary Conviction) และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดมีเพียงโทษปรับไม่เกิน 25,000 ดอลล่าร์แคนาดาเท่านั้น หาได้มีโทษจำคุกแต่อย่างใด[32] และที่น่าสนใจกว่านั้น ก็คือ นักสังคมวิทยาชาวแคนาดาได้มีการสำรวจการปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ เหล่านี้ของสำนักโพลและสื่อมวลชนพบว่า มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่ดีขึ้นกว่าเดิมเยอะมาก[33]

---

[29] Section 327, **Canada Elections Act** (2000, c. 9)

[30] Section 329, **Canada Elections Act** (2000, c. 9)

[31] Election Canada, **เรื่องเดิม**, p. 74.

[32] Section 495 (4) และ Section 500 (5), **Canada Elections Act** (2000, c. 9)

[33] Cristine de Clercy, and Peter A. Ferguson, "*The 2000 Election and the New Elections Act Poll Reporting Provision: Contra Professor Durand, the Law Has Merit*", **Canadian Public Policy**, Vol. 29, No. 3. (Sep., 2003), pp. 367-372.

Peter A. Ferguson, and Cristine de Clercy, "*Regulatory Compliance in Opinion Poll Reporting during the 2004 Canadian Election*", **Canadian Public Policy**, Vol. 31, No. 3. (Sep., 2005), pp. 243-257.

แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่พบรายงานวิจัยที่มีดัชนีชี้วัดความสำเร็จของมาตรการเหล่านี้ในส่วนที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด

2. สหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ถือว่าเป็นต้นแบบของโพลและเป็นประเทศที่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลได้รับความนิยมแพร่หลายมากที่สุดในโลก สหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายทั้งระดับรัฐบาลกลางและระดับรัฐบาลมลรัฐห้ามการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลเลย[34] เพราะข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวจะถือว่าเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 (First Amendment) ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งรับรองเสรีภาพในการพูด ในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนเสรีภาพของสื่อมวลชนในการหาข่าวสารและนำเสนอข้อมูลข่าวสาร[35] อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่

อย่างไรก็ตาม สำหรับการเลือกตั้งปี 2000 มีผู้แย้งว่า มาตรการที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จและมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอยู่มาก โปรดดู Claire Durand, "The 2000 Canadian Election and Poll Reporting under the New Elections Act", **Canadian Public Policy**, Vol. 28, No. 4. (Dec., 2002), pp. 539-545.

[34] อนึ่ง ในสหรัฐอเมริกา อำนาจในการออกกฎหมายควบคุมกำกับการเลือกตั้งทั้งในการเลือกตั้งระดับรัฐบาลกลาง เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดี หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสหรัฐ และการเลือกตั้งระดับมลรัฐ เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ หรือการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภามลรัฐนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจของรัฐสภามลรัฐที่จะกำหนดโดยออกเป็นกฎหมายมลรัฐ ยกเว้น กรณีกฎหมายควบคุมการใช้จ่ายทางการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง (Federal Campaign Finance Law) ที่เป็นกฎหมายของรัฐบาลกลาง

Dunham, Robert Brett, "Defoliating the Grassroots: Election Day Restrictions on Political Speech", **Georgetown Law Journal**, Vol. 77, (1989), p. 2138.

[35] **The First amendment** states that Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

สหรัฐอเมริกามักจะประสบปัญหาเกี่ยวกับการเผยแพร่เอ็กซิทโพลในวันเลือกตั้งประธานาธิบดีซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่ครอบคลุมพื้นที่ตลอด 50 มลรัฐทั้งประเทศ[36] เนื่องจากเวลาสิ้นสุดการลงคะแนนหรือเวลาปิดหีบบัตรของมลรัฐในฝั่งตะวันตก เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มลรัฐโอเรกอน หรือมลรัฐวอชิงตัน จะช้ากว่าเวลาปิดหีบบัตรของมลรัฐทางฝั่งตะวันออก เช่น มลรัฐนิวยอร์ค มลรัฐเพนซิลวาเนีย หรือมลรัฐเวอร์จีเนีย ประมาณ 3 ชั่วโมง ทำให้การเผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลที่กระทำขึ้นในมลรัฐฝั่งตะวันออกซึ่งรู้ผลการเลือกตั้งแล้วนั้น กระทบต่อการออกไปใช้สิทธิ์และการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในรัฐฝั่งตะวันตก[37]

2.1 กฎหมายระดับมลรัฐซึ่งควบคุมการทำเอ็กซิทโพล

ดังนั้น มลรัฐต่างๆ จึงจำกัดเสรีภาพในการทำเอ็กซิทโพล โดยเลี่ยงที่จะไม่ห้ามการทำและการเผยแพร่เอ็กซิทโพลโดยตรง แต่ใช้วิธีการจำกัดพื้นที่บริเวณปริมณฑลรอบๆ หน่วยเลือกตั้ง ซึ่งโดยปกติกฎหมายได้ห้ามการทำกิจกรรมใดๆ อันเป็นการหาเสียงอยู่แล้ว ให้ขยายความครอบคลุมไปถึงการสำรวจหรือสอบถามเพื่อทำเอ็กซิทโพลด้วย เพราะกังวลว่า การห้ามทำและเผยแพร่เอ็กซิทโพลนั้น เสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องและแพ้คดีเนื่องจาก First Amendment ได้รับรองสถานะและให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนและเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างสูงยิ่ง ตัวอย่างเช่น มลรัฐมิสซูรี่ ห้ามกิจกรรมใดอันเป็นการรบกวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในระยะ 25 ฟุตจากหน่วยเลือกตั้ง

---

[36] การเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกานั้น ไม่ใช่การเลือกตั้งทางตรง เพราะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละมลรัฐจะเลือกคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครลงชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสังกัด หรือคณะผู้เลือกตั้งที่เกี่ยวโยงกับผู้สมัครอิสระ จากนั้นคณะผู้เลือกตั้งทั้ง 538 คนจะเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีอีกทอดหนึ่ง

[37] "Exit Polls and the First Amendment", **Harvard Law Review, Vol. 98** (1985), p. 1927.

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ห้ามในระยะ 100 ฟุต มลรัฐฟลอริดา ห้ามในระยะ 150 ฟุต มลรัฐมอนทาน่าห้ามในระยะ 200 ฟุต มลรัฐจอร์เจียห้ามในระยะ 250 ฟุต มลรัฐวอชิงตัน ไวโอมิ่ง และโอกลาโฮม่า ห้ามในระยะ 300 ฟุต มลรัฐเคนตักกี้กำหนดไว้ที่ 500 ฟุต และมากที่สุด คือ ฮาวาย 1000 ฟุต นอกจากนั้น บางมลรัฐ เช่น โอกลาโฮม่ายังกำหนดให้ผู้ที่จะทำเอ็กซิทโพลต้องแจ้งให้เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้นทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 1 สัปดาห์ก่อนวันเลือกตั้ง[38]

อย่างไรก็ดี บรรดาสำนักข่าวและสำนักโพลต่างๆ ได้โต้แย้งว่า มาตรการในลักษณะดังกล่าวขัดต่อเสรีภาพของสื่อมวลชนในการหาข่าวและนำเสนอข่าว เนื่องจากระยะห่าง 150 ฟุตหรือ 300 ฟุต ทำให้คนทำโพลไม่อาจจำแนกแยกแยะได้ว่าใครเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว เป็นการยากลำบากเกินไปที่จะทำเอ็กซิทโพล และได้นำคดีไปสู่ศาลหลายคดี

2.2 ศาลกับการคุ้มครองเสรีภาพในการทำเอ็กซิทโพล

ตราบจนปัจจุบัน ยังไม่มีคดีเกี่ยวกับการห้ามทำเอ็กซิทโพลในบริเวณใกล้เคียงกับหน่วยเลือกตั้งขึ้นสู่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา แต่ศาลอื่นๆ ทั้งศาลมลรัฐและศาลสหรัฐต่างก็ได้อาศัยบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ 1 เป็นฐานในการคุ้มครองเสรีภาพในการทำเอ็กซิทโพล เป็นต้นว่า คดี Daily Herald Co. v. Munro[39] ศาลอุทธรณ์สหรัฐอเมริกาประจำภูมิภาคที่ 9 (United States Court of Appeal 9th Circuit) ได้พิพากษาว่า กฎหมายของมลรัฐวอชิงตันที่ห้ามการทำเอ็กซิทโพล

---

[38] Mary A. Doty, "COMMENT: Clearing CBS, Inc. v. Smith from the Path to the Polls: A Proposal to Legitimize States' Interests in Restricting Exit Polls", **Iowa Law Review**, Vol. 74, 1989, pp. 737-753.

[39] 838 F.2d 380, 385-86 (9th Cir. 1988).

ในระยะ 300 ฟุตจากประตูทางเข้าหน่วยลงคะแนนนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการละเมิดเสรีภาพในการหาข่าวของสื่อมวลชนจนเกินสมควร จึงขัดต่อหลักเสรีภาพของสื่อมวลชนและหลักความเป็นธรรมของกฎหมาย (Substantive Due Process of Law)[40] คดี CBS, Inc. v. Smith[41] ศาลตัดสินว่า กฎหมายมลรัฐฟลอริด้าที่ห้ามทำเอ็กซิทโพลในระยะ 150 ฟุตขัดรัฐธรรมนูญ คดี CBS, Inc. v. Growe[42] กฎหมายมลรัฐมิเนโซต้าที่ห้ามทำเอ็กซิทโพลในระยะ 100 ฟุตขัดรัฐธรรมนูญ

ในคดี Burson v. Freeman[43] ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐ (The U.S. Supreme Court) แม้ได้ตัดสินกลับคำพิพากษาของศาลสูงสุดแห่งมลรัฐเทนเนสซี่ที่ว่า กฎหมายของมลรัฐเทนเนสซี่ที่ห้ามการรณรงค์หาเสียงใดๆ ในระยะ 100 ฟุตจากประตูทางเข้าหน่วยเลือกตั้ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ศาลสูงสุดของสหรัฐก็ได้วางหลักเกี่ยวกับการจำกัดพื้นที่การทำเอ็กซิทโพลไว้อย่างน่าสนใจว่า การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณหน่วยเลือกตั้งนั้น จะทำได้ก็ต่อเมื่อมีความเสี่ยงสูงที่จะมีการข่มขู่หรือการหลอกลวงผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบริบทช่วงเวลาก่อนที่ประชาชนจะได้ลงคะแนน (Pre-vote Context) เช่น กำหนดห้ามทำโพลก่อนเข้าคูหา (Entrance Poll) เท่านั้น แต่หลังจากประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้ว ไม่มีเหตุผลใดที่จะต้องจำกัดเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนอีก[44] ดังนั้น หลายมลรัฐจึงแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งของตน อนุญาตให้มีการทำเอ็กซิทโพลได้

---

[40] Morant, Blake D., "Electoral Integrity: Media, Democracy, and the Value of Self-Restraint", 55 **Alabama Law Review** *(2003)* 1, 217.

[41] 681 F. Supp. 794 (S.D. Fla. 1988)

[42] No. C4-88-887, slip op. at 3-10 (D. Minn. Oct. 31, 1988)

[43] 504 U.S. 191 (1992)

[44] 504 U.S. 191 (1992)

เช่น เมื่อศาลพิพากษาว่า การห้ามทำเอ็กซิทโพลในระยะ 500 เมตร ของมลรัฐเคนตักกี้ขัดรัฐธรรมนูญแล้ว[45] ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายยกเลิกข้อกำหนดต้องแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งล่วงหน้าและอนุญาตให้ทำเอ็กซิทโพลในระยะ 300 เมตรได้ แม้จะเป็นบริเวณที่กฎหมายห้ามการหาเสียงไว้[46]

2.3 ตัวอย่างกฎหมายระดับมลรัฐซึ่งควบคุมการทำเอ็กซิทโพล

อนึ่ง เนื่องจากการจัดและการควบคุมการเลือกตั้งนั้น เป็นไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐและยังไม่เคยมีคดีที่ประเด็นพิพาทเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำเอ็กซิทโพลโดยตรงขึ้นสู่ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐ ดังนั้น แม้ว่าหลาย ๆ มลรัฐจะมีการแก้ไขกฎหมายและยินยอมให้มีการทำเอ็กซิทโพลในระยะที่ใกล้กับหน่วยเลือกตั้งมากขึ้น แต่ก็ยังมีข้อห้ามและข้อกำหนดหลายอย่างให้ผู้ทำเอ็กซิทโพลต้องปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น เดิมมลรัฐโอกลาโฮมา ห้ามทำเอ็กซิทโพลในระยะ 300 ฟุต รอบ ๆ หน่วยเลือกตั้ง ต่อมาได้ลดเหลือเพียง 50 ฟุตโดยวัดจากคูหาเลือกตั้ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ กฎหมายยินยอมให้มีการทำโพลในอาคารเดียวกับสถานที่ซึ่งจัดเป็นหน่วยลงคะแนนเลือกตั้งได้พร้อม ๆ กับมีเงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้[47]

(1) บุคคลใด ๆ ก็ตามซึ่งประสงค์ที่จะทำการสำรวจเอ็กซิทโพลในระยะ 300 ฟุตจากคูหาเลือกตั้ง จะต้องแจ้งให้เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตนั้นทราบล่วงหน้าภายในเวลา 17.00 น.

---

[45] Journal Broadcasting, Inc. v. Logsdon, No. 88-Civ.-0147-L(A), (W.D. Ky. Oct. 21, 1988)

[46] CHAPTER 117 Regulation of Elections, Methods of Voting, Section 117.235 (2007), **KENTUCKY REVISED STATUTES ANNOTATED, TITLE X Elections.**

[47] 7-108, ARTICLE VII. CONDUCT OF ELECTIONS, **OKLAHOMA STATUTES TITLE 26. ELECTIONS, CHAPTER A1. ELECTION CODE.**

ของวันพุธในสัปดาห์ก่อนหน้าวันเลือกตั้ง ซึ่งปกติมลรัฐนี้จะจัดการเลือกตั้งในวันอังคาร

(2) ผู้ทำเอ็กซิทโพลในระยะ 300 ฟุต จะต้องติดบัตรประจำตัวซึ่งเลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตออกให้ตลอดเวลาที่ทำโพล

(3) ห้ามผู้ทำโพลทำการหาเสียงให้แก่ผู้ใดในระยะ 300 ฟุต และห้ามทำโพล หรือทำการสอบถามใดๆ ในระยะ 50 ฟุตจากคูหาเลือกตั้ง ในขณะที่การเลือกตั้งยังดำเนินอยู่

(4) ผู้ทำโพลจะสำรวจความเห็นในระยะ 50 - 150 ฟุตจากคูหาเลือกตั้งได้แต่เฉพาะการกระทำโดยวิธีเอกสารเท่านั้น ห้ามมิให้สอบถาม สัมภาษณ์ หรือใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ในระยะ 150 ฟุตจากคูหาเลือกตั้งโดยเด็ดขาด

(5) ผู้ทำโพลจะเข้าสอบถามผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เฉพาะผู้ที่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นที่เรียบร้อยแล้วเท่านั้น และการเข้าร่วมการทำเอ็กซิทโพลนั้น ให้เป็นไปตามความสมัครใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(6) กรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือฝ่าฝืนข้อห้ามข้างต้น ถือว่าผู้กระทำมีความผิดประเภทไม่อุกฉกรรจ์ มีโทษกักขังในคุกของแขวงไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 ดอลล่าร์สหรัฐ หรือทั้งจำทั้งปรับ[48]

กล่าวโดยสรุป สหรัฐอเมริกาทั้งในระดับสหรัฐและระดับมลรัฐ ต่างไม่มีกฎหมายห้ามการทำและการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง (Election Poll) แต่มีการควบคุมการทำเอ็กซิทโพลบ้าง แตกต่างกันไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ เช่น การกำหนดให้ต้องแจ้ง

---

[48] 16-110, ARTICLE XVI. Penalties, **OKLAHOMA STATUTES TITLE 26. ELECTIONS, CHAPTER A1. ELECTION CODE.**

คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกำหนดพื้นที่ห้ามทำเอ็กซิทโพล แต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดห้ามการเผยแพร่เอ็กซิทโพลเลย

3. สหรัฐเม็กซิโก

ผู้ที่ว่าจ้างหรือหรือมีคำสั่งให้เผยแพร่ผลการสำรวจหรือโพลความคิดเห็นใดๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Election related Poll) ซึ่งครอบคลุมทั้งโพลเกี่ยวกับคะแนนนิยมและโพลอื่นๆ เช่น จะไปเลือกตั้งหรือไม่ ฯลฯ และได้เผยแพร่ไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ ในระหว่างวันเริ่มต้นหาเสียงเลือกตั้งจนถึงเวลาสิ้นสุดการลงคะแนนของวันเลือกตั้งจะต้องส่งสำเนารายการการศึกษาฉบับสมบูรณ์ให้แก่เลขาธิการสำนักงานการเลือกตั้งสหรัฐ (Instituto Federal Electoral) แต่ทั้งนี้หากเป็นโพลเลือกตั้งที่บ่งบอกถึงความนิยมของประชาชนที่มีต่อผู้สมัครหรือพรรคการเมืองในการเลือกตั้งระดับสหรัฐ จะไม่สามารถเผยแพร่ได้ในช่วงเวลา 8 วันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดการลงคะแนนในฝั่งตะวันตกหรือฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิค นอกจากนี้ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งประสงค์ที่จะทำการสำรวจและเผยแพร่โพลเลือกตั้งที่สะท้อนความนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองหรือแนวโน้มการออกเสียงเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทางการสำรวจซึ่งกำหนดโดยสภาการเลือกตั้ง (Consejo General del Instituto Federal Electoral) นอกจากนั้น ในการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง สำนักงานการเลือกตั้งสหรัฐอาจจัดให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับผลโพลเลือกตั้งที่เผยแพร่ไปแล้วได้หากพรรคการเมืองหรือผู้สมัครเลือกตั้งประธานาธิบดีร้องขอ[49] ทั้งนี้ ผู้ฝ่าฝืนเผยแพร่เฉพาะโพลเลือกตั้งที่บ่งชี้ถึงคะแนนนิยมแต่ไม่รวมโพลอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ต้องระวางโทษปรับคิดเป็น

---

[49] ARTICULO 190, **Código Electoral 1994 con reformas hasta 2002** (vigente)

10-100 วัน และจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 3 ปี[50]

4. สาธารณรัฐเอลซัลวาดอร์

กฎหมายเลือกตั้งเอลซัลวาดอร์ ห้ามพรรคการเมือง พันธมิตรหรือผู้สนับสนุนพรรคการเมือง บุคคลธรรมดา นิติบุคคล สมาคม และหน่วยงานต่างๆ มิให้ตีพิมพ์หรือเผยแพร่ไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ ซึ่งผลการสำรวจ หรือการทำนายเกี่ยวกับผู้สมัครและพรรคการเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นการระบุแนวโน้มผลการเลือกตั้ง เป็นเวลา 15 วันก่อนวันเลือกตั้งและจนกว่ามีการประกาศผลการเลือกตั้ง[51] และหากมีการฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับ 10,000-15,000 โคลน (Clones)[52]

5. สาธารณรัฐปานามา

กฎหมายเลือกตั้งปานามาอนุญาตให้มีการเผยแพร่ผลโพลเกี่ยวกับความนิยมทางการเมืองของประชาชนได้ โดยจะต้องให้ข้อมูลดังต่อไปนี้แก่ประชาชนพร้อมๆ กับผลโพลด้วย ได้แก่ ชื่อบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ทำโพล วิธีการที่ใช้ในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง ขนาดกลุ่มตัวอย่าง คำถามที่ใช้ เขตพื้นที่ที่สำรวจ และกลุ่มประชาชนที่สำรวจ เทคนิคในการเก็บข้อมูล เช่น สอบถามต่อหน้า โทรศัพท์ หรือไปรษณีย์ ฯลฯ วันและเวลาที่ทำการสำรวจ ค่าความคลาดเคลื่อนที่อาจเกิดขึ้นได้ บุคคลผู้สั่งและรับผิดชอบต่อการสำรวจ แต่ทั้งนี้ หากจะเผยแพร่ต่อสาธารณะ จะต้องมีการลงทะเบียนกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

---

[50] Artículo 403, **Código Penal Federal**

[51] Artículo 230, **Código Electoral de El Salvador de 1992**, con las reformas hasta el D.L. N° 55, del 29.06.2000.

[52] Artículo 290, **Código Electoral de El Salvador de 1992**, con las reformas hasta el D.L. N° 55, del 29.06.2000.

(Tribunal Electoral) ก่อน เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้นหรือไม่ โดยกฎหมายประกันว่า กกต. จะต้องตรวจรับรองให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมง[53] และห้ามมิให้เผยแพร่โพลทางการเมืองในช่วงเวลา 10 วันก่อนวันเลือกตั้ง[54] รวมทั้งผลเอ็กซิทโพลจะเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อพ้น 3 ชั่วโมงนับแต่ปิดการลงคะแนนเลือกตั้งไปแล้วเท่านั้น[55] อนึ่ง หากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดต่าง ๆ ข้างต้น ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 5,000 - 25,000 บัลโบอา (Balboas)[56]

6. สาธารณรัฐอาร์เจนติน่า

การควบคุมการเผยแพร่โพลเลือกตั้งไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งอาร์เจนติน่า (Cámara Nacional Electoral - CNE) แต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการกระจายเสียงแห่งสหพันธรัฐ (Comité Federal de Radiodifusión) ซึ่งได้ออกมติที่ 448 เมื่อวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 2003 ห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลเป็นเวลา 48 ชั่วโมงก่อนการเลือกตั้งและภายหลังการเลือกตั้งสิ้นสุดลงไปแล้ว 3 ชั่วโมง ผู้ฝ่าฝืนถือว่ามีความผิดฉกรรจ์ (Serious Offence) ตามกฎหมายฉบับ 22285 หรือกฎหมายการกระจายเสียง[57]

7. สาธารณรัฐเปรู

เดิมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ค.ศ. 1997

---

[53]Artículo 177, **Código Electoral,** actualizado hasta la Ley 22, del 14 de julio de 1997.

[54]Artículo 178, **Código Electoral,** actualizado hasta la Ley 22, del 14 de julio de 1997.

[55]Artículo 179.**Código Electoral,** actualizado hasta la Ley 22, del 14 de julio de 1997.

[56]Artículo 346, **Código Electoral,** actualizado hasta la Ley 22, del 14 de julio de 1997.

[57]Boletin Oficial de la Republica Argentina, **Resolución 448 del Comité Federal de Radiodifusión** de fecha 24 de abril de 2003.

ของประเทศเปรู ห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเป็นเวลา 15 วัน[58] แต่ถูกคัดค้านอย่างหนักจากสำนักโพลและสื่อมวลชนจำนวนมาก ทำให้ในปี ค.ศ. 2000 รัฐสภาได้ออกกฎหมายมาแก้ไขมาตราดังกล่าว โดยอนุญาตให้มีการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งได้ตลอดระยะเวลาเลือกตั้งจนถึงวันอาทิตย์ก่อนวันเลือกตั้ง หรือเท่ากับเป็นการห้ามเผยแพร่โพลเป็นเวลา 6 วัน[59] ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาครั้งล่าสุดที่จัดขึ้นเมื่อวันอาทิตย์ที่ 9 เมษายน 2006 สื่อมวลชนและสำนักโพลสามารถเผยแพร่โพลเลือกตั้งได้จนถึงคืนวันอาทิตย์ที่ 2 เมษายน 2006 และห้ามเผยแพร่เอ็กซิทโพลในวันเลือกตั้งก่อนเวลาประกาศผลการนับคะแนนอย่างไม่เป็นทางการหรือก่อนเวลา 22.00 น. ขึ้นอยู่กับว่าเวลาใดจะเร็วกว่ากัน[60] อย่างไรก็ดี ในประเด็นหลังนี้ ได้มีการร้องเรียนผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญของเปรู และต่อมาศาลได้วินิจฉัยว่าข้อห้ามดังกล่าวละเมิดเสรีภาพสื่อมวลชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 เพราะขัดต่อหลักความสมเหตุสมผล (Razonabilidad) และหลักความได้สัดส่วน (Proporcionabilidad)[61] ดังนั้น ในปี ค.ศ. 2001 รัฐสภาได้ออกกฎหมายมาแก้ไขมาตราดังกล่าว โดยอนุญาตให้มีการเผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลได้ทันทีที่ปิดการลงคะแนนในวันเลือกตั้ง นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนทั้งการเผยแพร่โพล

---

[58] Artículo 191o, **Ley Orgánica de Elecciones** (N° 26859/1997)

[59] Frits Spangenberg, **The Freedom to Publish Opinion Poll Results: Report on the World Update,** Amsterdam: Foundation for Information and World Association for Public Opinion Research, 2003, p. 14.

[60] Ley Orgánica de Elecciones-, modificado por el artículo 17° de la Ley N° 27369/2000.

[61] **Sentencia del Tribunal Constitucional respecto al Expediente n. 02-2001-AI-TC,** publicada el 05-04-2001

Artículo 2°-4, **CONSTITUCION POLÍÚTICA DEL PERÚ 1993**

เลือกตั้งในช่วงเวลา 6 วันหรือเผยแพร่เอ็กซิทโพลก่อนปิดการลงคะแนน ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับ 10 ถึง 100 เท่าของหน่วยภาษีเงินได้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (El Jurado Nacional de Elecciones) จะเป็นผู้กำหนดและเงินค่าปรับนี้ให้ถือเป็นรายได้ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง[62]

8. ประเทศอื่น ๆ ในอเมริกา[63]

ประเทศโบลิเวียห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 2 วันก่อนวันเลือกตั้ง ประเทศบราซิลไม่มีข้อห้าม แต่จะต้องไปลงทะเบียนกับศาลเลือกตั้ง (High Electoral Court) 5 วันก่อนการเผยแพร่ต่อสาธารณะ ประเทศโคลัมเบียห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลก่อนสิ้นสุดเวลาเลือกตั้ง[64] เอ็กซิทโพลต้องทำนอกหน่วยเลือกตั้ง และผู้ที่จะทำโพลเลือกตั้งต้องลงทะเบียนกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน[65] ประเทศคอสตาริก้า ห้ามเผยแพร่ 2 วันก่อนวันเลือกตั้ง ประเทศเม็กซิโกลดลงจากเดิมที่กำหนดไว้ตลอดช่วงเวลาเลือกตั้ง เหลือเพียง 8 วันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดการลงคะแนน[66] ประเทศอุรุกวัย ห้าม 7 วัน ประเทศเวเนซูเอล่าห้าม 2 วัน ประเทศเอกวาดอร์ห้ามเผยแพร่ 30 วัน[67] ส่วนประเทศฮอนดูรัสและประเทศเปอร์โตริโก้ไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด

---

[62] Artículo 18, **Ley N° 27963/2001**

[63] โปรดดู Frits Spangenberg, **เรื่องเดิม**, หน้า 14-15.

[64] Decree 2222 of 9/27/91.

[65] Resolution 50 of 3 April 1997, signed by the president of the National Electoral Council, adds and amends Resolution 23 of 1996.

[66] Artículo 403 XIII, **Código Penal Federal.**

[67] Law 101 of 8/16/90 amending the Election Law

บทที่ 5
การควบคุมโพลเลือกตั้ง ของประเทศในเอเชียและออสเตรเลีย

กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งของประเทศในทวีปเอเชียและออสเตรเลียนั้นน่าสนใจยิ่ง โดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองใกล้เคียงกับของไทย เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ โพลเลือกตั้งซึ่งเป็นที่นิยมแพร่หลายนั้นถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการซื้อเสียงและใช้กำหนดอัตราพนันขันต่อ และอีกข้อที่น่าสนใจก็คือ ในทวีปนี้ มีทั้งที่ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งอย่างเด็ดขาด อย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์ และประเทศที่ไม่ควบคุมโพลเลือกตั้งเลยทั้ง ๆ ที่โพลเลือกตั้งอาจมีผลกระทบต่อความสุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง เช่น ประเทศอินโดนีเซีย

1. สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

ในปี 1994 รัฐสภาเกาหลีใต้ได้อนุมัติรัฐบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สาธารณะและการป้องกันการทุจริตเลือกตั้ง No. 4739 (1994) หรือที่เรียกกันว่า “กฎหมายเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สาธารณะ” ซึ่งเป็นการปฏิรูปหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สาธารณะทุกระดับ

อันได้แก่ ประธานาธิบดี สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[1] โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ (National Election Commission) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง[2] และกฎหมายฉบับนี้เคยมีบทบัญญัติที่ควบคุมเกี่ยวกับการเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็ทซิทโพลอย่างเข้มงวด ส่งผลให้มีการฟ้องร้องทั้งในระดับชาติและระดับสากล จนนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอีกครั้งในปี 2005 ซึ่งใช้บังคับมาจนปัจจุบัน

1.1 ข้อห้ามตามกฎหมายเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สาธารณะ

โดยทั่วไป โพลเลือกตั้งหรือเอ็ทซิทโพลสามารถกระทำได้และไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สาธารณะ[3] เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

1.1.1 การสำรวจความคิดเห็นในช่วง 60 วันก่อนวันเลือกตั้งด้วยวิธีการจำลองการเลือกตั้ง (Mock Election) โดยใช้สิ่งที่คล้ายคลึงกับบัตรเลือกตั้งที่ระบุชื่อผู้สมัคร บุคคลที่คาดหมายว่าจะสมัครพรรคการเมือง หรือคณะกรรมการเตรียมการเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง หรือการมีชื่อเล่นหรือชื่อแฝงที่สื่อถึงบุคคลดังกล่าว ย่อมไม่อาจกระทำได้[4]

1.1.2 การตีพิมพ์เผยแพร่หรือการรายงานอ้างถึงรายละเอียดหรือผลของการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ การเลือกตั้งจำลอง หรือ

---

[1] **Article 2** (Scope of Application) of the Act on Election of Public Officials and Prevention of Election Malpractices, Act No. 4739 (1994).

[2] http://www.nec.go.kr/english/NEC/SaP/status/20041126/1_24.html

[3] http://www.nec.go.kr/english/election/securing/20041129/1_50.html

[4] **Article 108 (2)** of the Act on Election of Public Officials and Prevention of Election Malpractices, Act No. 4739 (1994) amended by Act No. 5412, Nov. 14, 1997.

โพลวัดความนิยม ในช่วงเวลา 6 วันก่อนวันเลือกตั้งถึงเวลาปิดหีบบัตรเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง[5] ซึ่งอาจจะทำให้ประชาชนสันนิษฐานเกี่ยวกับจำนวนการสนับสนุนหรืออัตราความนิยมของพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด หรือผู้สมัครรายหนึ่งรายใดในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ[6]

1.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโพลเลือกตั้ง

1.2.1 ในการทำโพลเลือกตั้งแต่ละครั้งเพื่อเปิดเผยหรือรายงานผลต่อสาธารณะ บุคคลทำโพล (ผู้ทำการสำรวจ) จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้[7]

(1) ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมเพื่อเลือกบุคคลที่สามารถแทนความคิดเห็นของกลุ่มสังคม (Strata) ที่เป็นเป้าหมายของการสำรวจได้

(2) แจ้งบุคคลที่ถูกสอบถามความคิดเห็นให้ทราบถึง

- ชื่อ ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ ของสถาบันหรือหน่วยงานที่ทำการสำรวจ
- ชื่อของผู้ถาม

1.2.2 และห้ามบุคคลทำโพล (ผู้ทำการสำรวจ) กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้[8]

---

[5] กฎหมายเลือกตั้งเดิมก่อนการแก้ไขในเดือนสิงหาคม 2005 บัญญัติห้ามมิให้มีการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในวันที่มีการเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดหีบบัตรเลือกตั้งและตลอดระยะเวลารณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Election Campaign Period) ซึ่งเป็นระยะเวลา 23 วันก่อนวันเลือกตั้งประธานาธิบดี และ 14 วันก่อนวันเลือกตั้งอื่น ๆ

[6] **Article 108 (1)** of the Act on Election of Public Officials and Prevention of Election Malpractices, Act No. 4739 (1994), amended by Act No. 5412, Nov. 14, 1997: Act No. 7681, Aug 4, (2005).

[7] **Article 108 (3)** of the Act on Election of Public Officials and Prevention of Election Malpractices, Act No. 4739 (1994), newly inserted by Act No. 5412, Nov. 14, 1997.

[8] เรื่องเดิม

(1) ใช้หรือตั้งคำถามที่มีลักษณะภาษาหรือรูปประโยคที่มีอคติต่อพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรายหนึ่งรายใด

(2) ทำการกระตุ้นให้ผู้ที่ถูกสอบถามต้องตอบคำถาม

(3) ตั้งคำถามที่มีลักษณะเป็นการชี้นำให้พวกเขาตอบคำถามตามความตั้งใจของผู้ทำโพล หรือมีลักษณะบิดเบือนความคิดเห็นของผู้ที่ถูกสอบถาม

(4) ทำการสำรวจที่กระทำเพื่อความสนุกสนานหรือเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการพนัน

(5) กระทำการที่เป็นการเปิดเผยชื่อของผู้ถูกสอบถามหรือเปิดเผยข้อมูลอื่นที่อาจบ่งชี้ตัวผู้ถูกสอบถามได้

1.2.3 เมื่อมีการเปิดเผยหรือตีพิมพ์เผยแพร่ผลโพลจะต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ไปพร้อมๆ กันด้วย[9] เพื่อให้เป็นหลักฐานในความน่าเชื่อถือและสะท้อนวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการทำโพล[10]

- ชื่อลูกค้าที่ว่าจ้างให้ทำโพล
- ชื่อสถาบันหรือหน่วยงานที่ทำโพล
- วิธีการเลือกบุคคลที่จะถูกสอบถาม
- ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง
- เขตพื้นที่ที่สำรวจ
- วันที่ทำการสำรวจ
- วิธีการสำรวจ
- อัตราความคลาดเคลื่อนในการสุ่มตัวอย่าง
- อัตราผู้ตอบการสำรวจ

---

[9] **Article 108 (3)** of the Act on Election of Public Officials and Prevention of Election Malpractices, Act No. 4739 (1994), newly inserted by Act No. 5412, Nov. 14, 1997.

[10] http://www.nec.go.kr/english/election/securing/20041129/1_50.html

- เนื้อหาคำถาม
- และข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็น

1.2.4 ในช่วงเวลา 6 เดือนภายหลังวันเลือกตั้ง สถาบันหรือหน่วยงานที่ทำการสำรวจต้องจัดเก็บเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำโพลที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักฐานพิสูจน์ความน่าเชื่อถือและวัตถุประสงค์ของการทำโพล เช่น แผนงาน วิธีการเลือกบุคคลที่จะสอบถาม การสุ่มตัวอย่าง เนื้อหาคำถาม ผลการวิเคราะห์ ฯลฯ กระดาษคำตอบทั้งหมด เอกสารผลการวิเคราะห์ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติสามารถตรวจสอบเอกสารต่างๆ ดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร หรือเมื่อมีการร้องเรียน

1.2.5 บทกำหนดโทษ บุคคลที่ฝ่าฝืน เช่น เผยแพร่ผลโพลในช่วงเวลา 6 วันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือผู้ที่ทำโพลหรือใช้ให้คนอื่นทำโพล ซึ่งมีลักษณะขัดต่อข้อกำหนดตาม 2.1-2.4 ข้างต้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 4 ล้านวอน[11]

1.3 การใช้สิทธิทางศาลและกลไกระหว่างประเทศจนนำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย

เดิมกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 108 (1) ได้บัญญัติห้ามมิให้มีการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในวันที่มีการเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดหีบบัตรเลือกตั้ง และตลอดระยะเวลารณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Election Campaign Period)[12] ซึ่งเริ่มตั้งแต่วันถัดจากวันปิดรับสมัครจนถึงวันก่อน

---

[11] **Article 256 (2)** of the Act on Election of Public Officials and Prevention of Election Malpractices, Act No. 4739 (1994), amended by Act No. 5412, Nov. 14, 1997.

[12] **Article 108 (1)** of the Act on Election of Public Officials and Prevention of Election Malpractices, Act No. 4739 (1994), amended by Act No. 5412, Nov. 14, 1997. ซึ่งปัจจุบันไม่ใช้บังคับแล้ว

วันเลือกตั้ง[13] หรือเท่ากับระยะเวลา 23 วันก่อนวันเลือกตั้งประธานาธิบดี และ 14 วันก่อนวันเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[14] อย่างไรก็ตาม ได้มีบุคคลฝ่าฝืนข้อห้ามนี้จนนำไปสู่คดีความศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ และในคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

1.3.1 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญลงวันที่ 28 พฤษภาคม 1998, 97 hun-ma[15] 362

ในคดีนี้ มีข้อเท็จจริงว่า เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 1997 นายคิมจองโชล (Kim Jong-Cheol) นักหนังสือพิมพ์ได้เขียนบทความรายงานโพลเลือกตั้งประธานาธิบดีที่จะมีขึ้นในวันที่ 18 ธันวาคม ปีเดียวกัน ตีพิมพ์ในวารสารรายสัปดาห์ฉบับหนึ่ง โดยโพลดังกล่าวได้มีการสำรวจความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับผู้สมัครประธานาธิบดีในช่วงวันที่ 31 กรกฎาคม ถึงวันที่ 11 ธันวาคม ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์

---

[13] **Article 59** of the Act on Election of Public Officials and Prevention of Election Malpractices, Act No. 4739 (1994).

[14] **Article 33 (1)** of the Act on Election of Public Officials and Prevention of Election Malpractices, Act No. 4739 (1994). ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1997 ช่วงเวลาห้ามเผยแพร่ผลโพลเริ่มตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 18 ธันวาคม ซึ่งผู้สมัครต่างก็ได้ว่าจ้างสำนักโพลทำโพลสำรวจความนิยมของตนในช่วงเวลานั้น เพียงแต่มิได้เปิดเผยต่อสาธารณชนเท่านั้น

โปรดดู Tong Whan Park, "*South Korea in 1997: Clearing the Last Hurdle to Political-Economic Maturation*", **Asian Survey**, Vol. 38, No. 1, (1998), p. 7.

[15] **Article 68 (1)** of the Constitutional Court Act 1988,

"hun-ma" หมายถึง คดีคำร้องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่มีบุคคลธรรมดาเป็นผู้ร้องตามมาตรา 68 (1) แห่งรัฐบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1988 โปรดดู the Constitutional Court of Korea, **The First ten Years of Korean Constitutional Court**, หน้า i. http://www.ccourt.go.kr/home/english/download/decision_10years.pdf

1998 อัยการเขตได้ยื่นฟ้องต่อศาลแขวงอาญากรุงโซลว่า การกระทำของเขาเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 108 (1) แห่งรัฐบัญญัติการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สาธารณะและการป้องกันการทุจริตเลือกตั้งซึ่งห้ามตีพิมพ์เผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในช่วงหาเสียง และศาลได้พิพากษาว่า เขามีความผิดต้องโทษปรับ 1,000,000 วอน[16] หรือประมาณ 16,500 บาท

ดังนั้น นายคิมจองโชลจึงอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลสูง (High Court) พร้อมกันนั้นได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับพรรคการเมืองใหม่ของประชาชน (People's New Party) ว่ามาตรา 108 ของกฎหมายเลือกตั้งดังกล่าวกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน (Right to know) ละเมิดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการรายงานข่าวอย่างเสรี[17] และบั่นทอนสิทธิของพลเมืองที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยได้รับทราบข้อมูลข่าวสารประกอบการตัดสินใจลงคะแนน[18] (Citizens' right to cast an informed vote) นอกจากนั้น ผู้ร้องยังได้ตั้งข้อสังเกตด้วยว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้ามการจัดทำและสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับโพลเลือกตั้ง แต่ห้ามเพียงการเผยแพร่หรือนำเสนอผลโพลเท่านั้น ซึ่งการห้ามในลักษณะดังกล่าวนำไปสู่การเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งอย่างลับ ๆ และนำไปสู่การบิดเบือนข้อมูลผลโพลเลือกตั้งที่แท้จริง[19]

---

[16] The Human Rights Committee established under article 28 of the International Covenant on Civil and Political Rights, **Communication No. 968/2001 : Republic of Korea. 23/08/2005,** หน้า 2. http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.84.D.968.2001.En?OpenDocument

[17] **Article 21** of Constitution of the Republic of Korea

[18] **Article 24** of Constitution of the Republic of Korea

[19] Kyu Ho Youm, *Freedom of Expression and the Law: Rights and Responsibilities in South Korea,* **Stanford Journal of International Law,** Vol. 38 (2002), pp. 127.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเหตุผลดังกล่าวเป็นข้อโต้แย้งที่มีน้ำหนักอย่างมาก แต่ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ก็ได้วินิจฉัยยืนยันความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติดังกล่าว ที่ห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในช่วงเวลาหาเสียงเลือกตั้งว่า เป็นการกระทำที่สมเหตุสมผลเพื่อทำให้มั่นใจได้ว่าการเลือกตั้งจะเป็นธรรมและผลการเลือกตั้งจะไม่บิดเบือนไป[20] เนื่องจากผลโพลเลือกตั้งที่เผยแพร่ออกไปอาจกระทบต่อผลการเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ ศาลได้คำนึงถึงทฤษฎีกระแสนิยม หรือ "เห่อตามกระแส" (Bandwagon effect)[21] กล่าวคือ การที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหันไปลงคะแนนให้แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งรายหนึ่งเมื่อได้รับทราบว่าผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งรายนี้เป็นที่นิยมในหมู่ประชาชนมากกว่าผู้สมัครรายอื่นๆ และทฤษฎีปฏิเสธกระแสนิยม หรือ "เห็นใจมือรอง" (Underdog effect)[22] ซึ่งส่งผลตรงกันข้ามกับทฤษฎีแรก กล่าวคือ แทนที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครที่เป็นที่ชื่นชอบของประชาชน บางส่วนแม้จะสนับสนุนผู้สมัครดังกล่าวอยู่แต่เดิม แต่เมื่อเห็นว่าคะแนนเสียงของตนไม่มีผลต่อการเลือกตั้ง เพราะไม่ว่าอย่างไรผู้สมัครรายนั้นก็จะได้รับเลือกตั้งอยู่แล้ว จึงไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ไปใช้สิทธิแต่งดออกเสียง หรือถึงขนาดเลือกผู้สมัครรายอื่น

---

[20] The Human Rights Committee, **เรื่องเดียวกัน**, หน้าเดียวกัน

[21] The term "bandwagon effect" describes the theory that some voters may become more likely to vote for a candidate when they perceive that candidate to be popular with other voters. โปรดดู Joseph Dunner ed., **Dictionary of Political Science**, New York: Philosophical Library, 1964, หน้า 43.

[22] The term "underdog effect" illustrates a counterpoint to the "bandwagon effect" in that "votes of those who are motivated to jump on the leading candidate's bandwagon will be counteracted by the lost votes of supporters who no longer feel an incentive to vote (because they believe their vote is not needed) and by those moved to vote for an underdog." โปรดดู Erik Barnouw et al. eds., **International Encyclopedia of Communications**, NewYork: Oxford University Press, 1989, หน้า 175.

นอกจากนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางส่วนที่ยังไม่ตัดสินใจหรือบางคนที่เคยตัดสินใจไปแล้วแต่เกิดหมั่นไส้ผู้สมัครที่ประชาชนนิยม จึงหันไปลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครฝ่ายตรงข้าม[23]

"ด้วยเกรงว่าจะทำให้เข้าใจความตั้งใจของประชาชนผิดพลาดไปและอาจกระทบต่อความยุติธรรมในการเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้น ยิ่งใกล้วันเลือกตั้งเข้าไปเท่าใด ผลเสียของการประกาศผลโพลเลือกตั้งต่อสาธารณะก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งกระทำโดยไม่ถูกต้องเที่ยงธรรม ก็ยิ่งมีความเป็นไปได้อย่างมากว่า มันจะทำลายความยุติธรรมของการเลือกตั้ง ในทางตรงกันข้าม ความเป็นไปได้ที่ผลโพลเลือกตั้งจะถูกตอบสนองหรือได้รับการปรับปรุงให้ถูกต้องเป็นการล่วงหน้ากลับลดน้อยลงเรื่อยๆ" [24]

ด้วยเหตุนี้ ในปี 1998 ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิพากษาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในช่วงเวลาก่อนการเลือกตั้งจึงไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นมาตรการที่จำเป็นและสมเหตุสมผลในบริบททางสังคมและการเมืองของการเลือกตั้งในเกาหลีใต้[25] นอกจากนั้น ในปีต่อมาศาลสูงได้พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลแขวง และจำเลยได้ฎีกาต่อศาลฎีกา (Supreme Court) แต่ศาลไม่รับฎีกาดังกล่าวไว้พิจารณา[26]

---

[23] Kyu Ho Youm, **เรื่องเดิม**, หน้า 129.

[24] **Judgment of May 28, 1998**, 97 Honma 362, หน้า 394 (consolidated) (Constitutional Court).

[25] Kyu Ho Youm, **เรื่องเดิม**, หน้า 130.

[26] The Human Rights Committee, **เรื่องเดิม**, หน้า 3.

1.3.2 ความเห็นของคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาเกาหลีใต้มีคำพิพากษาดังกล่าวแล้ว นายคิมจองโชล จึงได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)[27] ใช้สิทธิตามพิธีสารฉบับที่หนึ่ง (First Optional Protocol) ซึ่งให้ประชาชนในรัฐสมาชิกที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามที่รับรองไว้ในกติกาดังกล่าว สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนเพื่อให้พิจารณาและทำความเห็นได้ (Individual Complaints)[28] ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศเกาหลีใต้ได้เข้าเป็นภาคีในกติกาและในพิธีสารดังกล่าว โดยการภาคยานุวัติตั้งแต่วันที่ 10 เมษายน 1990[29]

---

[27] คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนเป็นหน่วยงานอิสระที่ประกอบไปด้วยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ 18 คน ทำหน้าที่ติดตาม กำกับดูแลการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของรัฐสมาชิกต่างๆซึ่งนอกจากจะตรวจสอบรายงานที่รัฐสมาชิกส่งเป็นประจำทุกๆ 4 ปี และพิจารณาคำร้องระหว่างรัฐต่อรัฐ (Inter-state Complaints) แล้ว ยังมีอำนาจพิจารณาและทำความเห็นเกี่ยวกับคำร้องส่วนบุคคล (Individual Complaints) ที่ปัจเจกบุคคลร้องเรียนว่ารัฐสมาชิกฝ่าฝืนความผูกพันตามกติกาฉบับนี้ด้วย ซึ่งกรณีคำร้องส่วนบุคคลนี้ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนจะมีอำนาจพิจารณาก็ต่อเมื่อรัฐสมาชิกได้เข้าเป็นภาคีในพิธีสารฉบับที่หนึ่ง (First Optional Protocol) ด้วย โปรดดู http://www.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm

[28] บุคคลที่จะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนได้นั้นต้องเป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐสมาชิกในพิธีสารฉบับนี้โดยเฉพาะ และต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นได้ใช้ทางเยียวยาต่างๆ ตามกฎหมายของรัฐนั้นจนครบถ้วนแล้ว เช่น ฟ้องคดีจนถึงศาลฎีกาและคดีถึงที่สุด รวมทั้งไม่มีช่องทางอื่นตามกฎหมายอีกแล้ว (Exhaustion of Remedies)

Article 2 ของ Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights

[29] http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/4.htm และ http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/5.htm

ในคำร้องดังกล่าว นายคิมจองโชล อ้างว่า การตัดสินให้เขามีความผิดเป็นการละเมิดมาตรา 19 วรรคสอง และมาตรา 25 (a) และ (b) ของกติกา เพราะว่า ประการแรก การห้ามตีพิมพ์เผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในระหว่างช่วงเวลารณรงค์หาเสียงนั้น ไม่ได้ทำขึ้นเพื่อส่งเสริมการเลือกตั้งที่เป็นธรรม และการที่ศาลรัฐธรรมนูญคาดหมายอย่างง่ายๆ ว่า การเผยแพร่ผลโพลอาจทำให้เกิดคะแนนเสียงสนับสนุนผู้สมัครรายหนึ่งรายใดกลับไปกลับมา (Swing Vote) และไม่ได้ตั้งอยู่บนทฤษฎีวิชาการที่เพียงพอ ดังนั้น จึงไม่สามารถลิดรอนเสรีภาพในการแสดงออกและสิทธิในข้อมูลข่าวสารของผู้ร้องได้ ประการที่สอง ในฐานะที่เป็นนักหนังสือพิมพ์คนหนึ่ง มาตรา 19 ของกติกาฉบับนี้ ได้รับรองสิทธิของเขาที่จะทำหน้าที่สื่อโดยการรายงานข่าวที่ให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ผู้อ่านซึ่งเป็นสิทธิของสาธารณชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ด้วยเหตุนี้ การห้ามดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่เกินสมควรและขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ประการที่สาม มาตรา 108 (1) ของกฎหมายเลือกตั้งเกาหลีใต้ดังกล่าว ถือเป็นการปฏิเสธการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอย่างเต็มที่และเสรี จึงละเมิดมาตรา 25 (a) และ (b) ของกติกาฉบับนี้ เพราะผลโพลเลือกตั้งที่เชื่อถือได้นั้น ถือเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องและมีความหมายต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการที่จะตัดสินใจลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรายใด และประการสุดท้าย การห้ามดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่เข้าถึงผลโพลเลือกตั้ง และบุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงผลโพลได้ เนื่องจากสื่อต่างประเทศที่ประชาชนเกาหลีใต้สามารถเข้าถึงได้ง่าย ไม่ได้ถูกจำกัดเสรีภาพในการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งดังเช่นสื่อในเกาหลีใต้[30]

ในขณะที่รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ยื่นคำแก้ต่างโดยอ้างถึงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญว่า การห้ามการเผยแพร่ผลโพลดังกล่าว ชอบด้วย

---

[30]The Human Rights Committee, **เรื่องเดิม**, หน้า 3-4.

รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้และกติการะหว่างประเทศฉบับนี้แล้ว เนื่องจากเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อให้เกิดการเลือกตั้งที่เป็นธรรม อันถือเป็นความสงบเรียบร้อยของสังคมซึ่งทั้งรัฐธรรมนูญและกติกาฉบับนี้ต่างก็ยอมให้มีการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพเพื่อการดังกล่าวได้ และระยะเวลาที่ห้ามก็ไม่ได้ยาวนานจนเกินไปหรือมีลักษณะเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่บนทฤษฎีหรือความเป็นไปได้ แต่ตั้งอยู่บนฐานประสบการณ์เฉพาะของเกาหลีใต้ เนื่องจากวัฒนธรรมและอุณหภูมิทางการเมืองของเกาหลีใต้ที่ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งที่ผ่านมาบ่งชี้ว่ามีการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งที่ทำขึ้นโดยไม่ครบถ้วนหรือมีการชี้นำอย่างไม่เป็นธรรม กระทบต่อทางเลือกของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและทำให้เกิดการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม นอกจากนั้นแม้ว่าการทำและเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งจะเป็นไปโดยถูกต้องเป็นธรรม แต่โพลดังกล่าวก็อาจมีผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งในลักษณะ "การเห่อตามกระแส" และ "การเห็นใจมือรอง" ดังกล่าวมาแล้วได้ อย่างไรก็ตาม ในตอนท้ายรัฐบาลเกาหลีใต้ยอมรับเองว่า ในอนาคต หากอุณหภูมิทางการเมืองของเกาหลีใต้พัฒนาขึ้นจนมีวุฒิภาวะเพียงพอแล้ว ข้อห้ามดังกล่าวก็อาจจะถูกยกเลิกได้[31]

คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนได้พิจารณาคำร้องและคำแก้ต่างแล้ว เบื้องต้นได้วินิจฉัยว่า จะรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาหรือไม่ คณะกรรมาธิการเห็นว่า ให้รับข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องตามมาตรา 19[32] ไว้พิจารณา แต่ไม่รับข้อกล่าวอ้างตามมาตรา 25[33] ไว้พิจารณา จากนั้นจึงได้พิจารณาถึงเนื้อหาสาระของข้อกล่าวอ้างและข้อแก้ต่างดังกล่าว และมีคำวินิจฉัยดังนี้[34]

---

[31] **เรื่องเดิม**, หน้า 4-6.

[32] Article 19, **International Covenant on Civil and Political Rights.**

[33] Article 25, **International Covenant on Civil and Political Rights.**

[34] The Human Rights Committee, **เรื่องเดิม**, หน้า 6-8.

(1) มาตรา 19 วรรคสองของกติกาฉบับนี้ รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งรวมถึงเสรีภาพที่จะสืบหา ได้รับ และให้ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกรูปแบบโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน ไม่ว่าจะด้วยวาจา การเขียน การพิมพ์ รูปแบบงานศิลป์ หรือผ่านสื่ออื่นๆ ดังนั้น บทความของผู้ร้องจึงถือว่าเป็นการที่เขาใช้สิทธิที่จะให้ข้อมูลข่าวสารและความคิดตามมาตรานี้

(2) การจะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 19 วรรคสาม ได้นั้น ต้องกระทำโดยกฎหมายซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรานี้ และมีความจำเป็นที่ต้องจำกัดเสรีภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วยเมื่อการจำกัดการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งดังกล่าวกระทำโดยกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยและจำเป็นต่อการเคารพสิทธิของผู้อื่น โดยมีเหตุผลเบื้องลึกว่า ข้อห้ามดังกล่าวเป็นความปรารถนาที่จะให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีเวลาช่วงหนึ่งที่จะพิจารณาไตร่ตรองโดยไม่ต้องคำนึงถึงเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นหรือนโยบายที่มีการแข่งขันกันในการเลือกตั้งและเป็นข้อห้ามที่ปรากฏในหลายๆ ประเทศ รวมทั้งเมื่อพิจารณากระบวนการทางการเมืองในเกาหลีใต้โดยเฉพาะแล้ว เห็นได้ว่าข้อห้ามดังกล่าวมิได้อยู่นอกวัตถุประสงค์ของมาตรา 19 วรรคสาม

(3) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนแล้ว แม้ว่าช่วงเวลา 23 วันก่อนวันเลือกตั้งที่ห้ามเผยแพร่ผลโพลนั้น จะเป็นระยะเวลาที่นานเกินกว่าปกติ แต่ก็ไม่อาจวินิจฉัยว่าข้อห้ามนี้ขัดต่อมาตรา 19 วรรคสาม เนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ร้องได้ตีพิมพ์เผยแพร่ผลโพลในช่วงเวลา 7 วันก่อนวันเลือกตั้ง คำพิพากษาให้ผู้ร้องมีความผิดจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการลงโทษที่รุนแรงเกินสมควร จึงไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนจึงมีมติด้วย

คะแนนเสียง 10 ต่อ 7 ว่า คำพิพากษาของศาลเกาหลีใต้ที่ตัดสินว่าผู้ร้องกระทำความผิดและลงโทษปรับดังกล่าว จึงไม่ขัดต่อมาตรา 19 ของกติกาฉบับนี้

อย่างไรก็ดี กรรมาธิการเสียงข้างน้อยจำนวน 7 ท่านได้ทำความเห็นแย้งไว้ว่า การห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งก็คือการเลือกตั้งที่เป็นไปโดยเสรีและเป็นธรรมนั้นมิใช่การกระทำที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว นอกจากนี้รัฐบาลเกาหลีใต้ก็มิได้นำเสนอหลักฐานที่ชัดเจนถึงผลกระทบของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้ร้องผ่านบทความดังกล่าวตามที่รัฐบาลเกาหลีใต้กล่าวอ้าง โดยเชื่อมโยงให้เห็นข้อเท็จจริงอย่างชัดแจ้งว่า สื่ออาจชี้นำความคิดเห็นของประชาชนโดยการตีพิมพ์ผลโพลที่ไม่ถูกต้อง และเกิดผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามทฤษฎี "เห่อตามกระแส" (Bandwagon effect) และทฤษฎี "เห็นใจมือรอง" (Underdog effect) ดังกล่าว อย่างไร ทั้งยังมิได้อธิบายว่าทำไมผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงไม่ควรได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ทั้งๆ ที่จริงๆ แล้ว ผลโพลอาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจทางการเมือง ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ทฤษฎี "เห่อตามกระแส" (Bandwagon effect) และทฤษฎี "เห็นใจมือรอง" (Underdog effect) ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขัดกันในตัวเอง และระยะเวลา 23 วันก่อนการเลือกตั้งที่ห้ามเผยแพร่ผลโพลก็เป็นระยะเวลาที่นานเกินไป ด้วยเหตุนี้ จึงทำความเห็นแย้งว่า การห้ามและการลงโทษดังกล่าวขัดต่อมาตรา 19 วรรคสองของกติกาฉบับนี้[35]

อนึ่ง แม้ว่าคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง จะวินิจฉัยว่าการห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเป็นเวลา 23 วันก่อนการเลือกตั้ง

---

[35] The Human Rights Committee, **เรื่องเดิม**, หน้า 9-11.

ประธานาธิบดีไม่ขัดต่อมาตรา 19 ของกติกาดังกล่าว แต่ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการและความเห็นแย้งของกรรมาธิการเสียงข้างน้อยที่ว่า ระยะเวลา 23 วันเป็นเวลาที่นานเกินปกติ ก็เป็นสาเหตุให้ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2005 รัฐสภาเกาหลีใต้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สาธารณะ โดยลดระยะเวลาการห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งให้เหลือเพียง 6 วันก่อนวันเลือกตั้งทุกประเภทและเฉพาะในวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดหีบบัตรเลือกตั้งแล้วเท่านั้น

2. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ในการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ โพลเลือกตั้งมีบทบาทสำคัญในการทำนายผลการเลือกตั้งด้วยความแม่นยำ เป็นสีสันของการเมืองฟิลิปปินส์ และครองพื้นที่ข่าวพาดหัวหน้าหนึ่งหนังสือพิมพ์ทุกฉบับเสมอมา ไม่ว่าในการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีซึ่งจัดขึ้นทุกๆ 6 ปี และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกๆ 3 ปี พร้อมๆ กับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 12 คน จากทั้งหมด 24 คน ซึ่งมีขึ้นทุกๆ 3 ปี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโพลเลือกตั้งจะเป็นที่นิยมของสื่อมวลชนและประชาชนฟิลิปปินส์ แต่กลับไม่เป็นที่นิยมของนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อผลสำรวจปรากฏว่าตนเป็นรองคู่แข่ง และตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา มีความพยายามอย่างน้อย 2 ครั้ง ที่จะจำกัดเสรีภาพในการทำและเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง ทั้งจากนักการเมืองและจากคณะกรรมการการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์หรือ Comelec (Commission on Elections)[36] แต่

[36] Comelec ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1940 ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ประกอบด้วยประธาน 1 คนและกรรมการอีก 6 คน เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โปรดดู 1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article IX: C. The Commission on Elections

ทุกครั้งก็ถูกศาลฎีกาฟิลิปปินส์วินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อมวลชน

2.1 การห้ามทำเอ็กซิทโพล

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 เป็นต้นมา สถานีโทรทัศน์ ABS-CBN Network ได้ว่าจ้าง "สถานีวัดสภาพสังคม" (Social Weather Stations) หรือ SWS ซึ่งเป็นสถาบันวิจัยเอกชนที่ไม่มุ่งค้าหากำไรให้ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในวันเลือกตั้ง หรือที่เรียกกันว่า "เอ็กซิทโพล" เพื่อให้ทราบและสามารถเผยแพร่ผลการเลือกตั้งได้ภายใน 24 ชั่วโมงหลังจากปิดหีบบัตร อันเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้านานถึง 2 สัปดาห์ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการนับคะแนนอย่างเป็นทางการ[37] อันที่จริง โพลของ SWS นี้ ได้ดำเนินการแตกต่างจากเอ็กซิทโพลอยู่บ้างในแง่ที่ว่าเป็นการสุ่มสอบถามประชาชนผู้กลับมาจากการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจากที่บ้านของเขา มิใช่การสำรวจหน้าหน่วยเลือกตั้งดังที่ปฏิบัติกันทั่วไปในประเทศอื่นๆ ข้อสำคัญก็คือ ข้อมูลเอ็กซิทโพลนี้ได้ถูกเผยแพร่ต่อสาธารณชนและหนึ่งในนี้เป็นฐานข้อมูลด้านสถิติการลงคะแนนโดยเฉพาะจากตัวแปรด้านสังคมวิทยาประชากร (Socio-demographic variables)[38] ซึ่งเป็นประโยชน์ทางวิชาการในการวิเคราะห์พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละกลุ่มประชากรเป็นอย่างมาก

---

[37] อนึ่ง ก่อนที่ Comelec จะประกาศผลการนับคะแนนอย่างเป็นทางการ องค์กรเอกชนเพื่อการเลือกตั้งที่เรียกว่า Namfrel (National Movement of Free Elections) ซึ่งมีขึ้นตั้งแต่ปี 1951 ก็จะประกาศผลการนับคะแนนอย่างไม่เป็นทางการก่อนในช่วงเวลา 2-3 วันหลังปิดหีบเลือกตั้ง

[38] Mahar Mangahas, Election survey freedom in the Philippines, 46 International Journal of Market Research Quarter 1 (2004) pp. 103-104.

อย่างไรก็ดี ในวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 1998 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติลับสั่งให้ห้ามมิให้บุคคลใดๆ จัดทำเอ็กซิทโพลในการเลือกตั้งประธานาธิบดีที่กำลังจะมีขึ้นในวันที่ 11 พฤษภาคมปีเดียวกันนั้น โดยมิได้เปิดเผยมติดังกล่าวต่อสาธารณชน จนกระทั่งวันที่ 4 พฤษภาคม ผู้สื่อข่าวของสถานีโทรทัศน์ ABS-CBN ได้เปิดโปงแผนการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะประกาศห้ามทำเอ็กซิทโพลก่อนวันเลือกตั้งไม่กี่วัน ทั้งๆ ที่ไม่มีกฎหมายใดๆ ห้ามการทำและรายงานผลเอ็กซิทโพลเลย[39] ทำให้สถานีโทรทัศน์ ABS-CBN ฟ้องคดีและยื่นคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวต่อศาลฎีกาฟิลิปปินส์ ในวันที่ 6 พฤษภาคม 1998 ขอให้ศาลสั่งห้ามมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศห้ามการทำเอ็กซิทโพล และ 3 วันต่อมา ศาลฎีกาก็ได้สั่งคุ้มครองชั่วคราวตามที่ร้องขอ[40] ทำให้ผู้ร้องตลอดจนบุคคลอื่นสามารถทำเอ็กซิทโพลได้โดยไม่ต้องกังวลว่าจะถูกดำเนินคดีในภายหลัง

ต่อมา เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลง อัยการสูงสุดด้านแก้ต่างคดี (Solicitor-General) ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลจำหน่ายคดีเนื่องจากความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้หมดลงไปแล้วเนื่องจากมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมิได้ถูกบังคับใช้จริง และยังเป็นมติที่ระบุเจาะจงเฉพาะการเลือกตั้งในวันที่ 11 พฤษภาคมอีกด้วย อย่างไรก็ดี ศาลฎีกาเห็นว่า การพิจารณาคดีต่อไปจะเป็นประโยชน์มากกว่าเนื่องจากมติดังกล่าวกระทบต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

---

[39] ABS-CBN BROADCASTING CORPORATION vs. COMMISSION ON ELECTIONS, G.R. No. 133486, January 28, 2000. pp. 4. <http://www.supremecourt.gov.ph/jurisprudence/2000/jan2000/133486.htm>

[40] ในการเลือกตั้งครั้งนั้น ผลเอ็กซิทโพลที่ประกาศภายหลังการเลือกตั้งเพียง 1 วัน พบว่า Joseph Estrada จะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงประมาณร้อยละ 39.2 ซึ่งใกล้เคียงกับผลการนับคะแนนอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ร้อยละ 39.9 ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม หลังการเลือกตั้งถึงสองสัปดาห์

โปรดดู Mahar Mangahas, **เรื่องเดิม**, หน้า 104.

ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตลอดจนเอ็กซิทโพลนั้น ก็เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นเป็นประจำซึ่งอาจเป็นปัญหาต่อไปในอนาคตอีกได้ [41]

ในคำร้องดังกล่าว ฝ่าย ABS-CBN ผู้ร้อง อ้างว่าเป็นหน้าที่ของสื่อสารมวลชนที่จะรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้สาธารณชนได้รับทราบ ซึ่งรวมถึงผลการทำเอ็กซิทโพลโดย SWS ใน 15 เขตการปกครอง อันเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยชอบ ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติห้ามทำและรายงานผลเอ็กซิทโพลโดยฉับพลันและไร้ขอบเขตนั้น จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่ชอบและเป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้องอย่างร้ายแรง ในขณะที่ฝ่าย Comelec ผู้ถูกร้อง ปฏิเสธข้อกล่าวอ้างดังกล่าว พร้อมยืนยันว่า การห้ามทำเอ็กซิทโพลเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะส่งเสริมให้เกิดการเลือกตั้งที่สะอาด เป็นธรรม มีระเบียบและเชื่อถือได้ เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของการเลือกตั้ง เนื่องจากการทำเอ็กซิทโพลนั้น อาจจะทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสับสนว่า ใครเป็นผู้แพ้หรือผู้ชนะในการเลือกตั้งกันแน่ และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในทางที่เป็นคุณต่อฝ่ายที่น่าจะชนะเลือกตั้ง (Bandwagon Effect) และอาจส่งผลให้เกิดความรุนแรงและไร้ระเบียบในการเลือกตั้ง นอกจากนั้น ยังเป็นการรักษาความลับของบัตรเลือกตั้ง (Secret Ballot) เพราะเอ็กซิทโพลจะเปิดเผยถึงการลงคะแนนอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ[42] และประมวลกฎหมายเลือกตั้ง (Omnibus Election Code of the Philippines)[43] และที่สำคัญ เอ็กซิทโพลนั้น ถือเป็น "ภยันตราย

---

[41] **ABS-CBN BROADCASTING CORPORATION vs. COMMISSION ON ELECTIONS**, G.R. No. 133486, January 28, 2000. pp. 2-3.

[42] Section 2, **Article V of the 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.**

[43] Section 158, **Omnibus Election Code of the Philippines.**

ที่ชัดแจ้งและใกล้จะถึง" (Clear and present danger) ที่จะทำลายความน่าเชื่อถือและความเที่ยงธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง หากมิได้มีการควบคุมกำกับโดยหน่วยงานใดๆ ของรัฐ อนึ่ง เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ โดยเฉพาะที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการห้ามทำเอ็กซิทโพล ดังนั้น ประเด็นพิพาทในคดีนี้ จึงมีเพียงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจห้ามทำเอ็กซิทโพลหรือไม่[44]

ในเบื้องต้น ศาลฎีกาฟิลิปปินส์ระบุว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้น เป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรับรองไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ[45] และยอมรับว่า เสรีภาพในข้อนี้มิใช่เสรีภาพเด็ดขาด (Absolute Freedom) ที่รัฐไม่สามารถจำกัดตัดสิทธิ์ได้เลย หากแต่เป็นเสรีภาพที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยศาลจะเป็นผู้ตรวจสอบว่าการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว เป็นไปอย่างถูกต้องหรือไม่ ตามหลักเกณฑ์ที่ศาลสร้างขึ้นในคดี *Cabansag v. Fernande* [46] อันได้แก่ หลัก "ภยันตรายที่ชัดแจ้งและใกล้จะถึง" (Clear and present danger) และหลักแนวโน้มที่เสียงอันตราย (dangerous tendency) ซึ่งในคดีนี้ ศาลเห็นควรใช้หลักเกณฑ์ข้อแรกเป็นฐานในการวินิจฉัย ทั้งนี้ โดยหลักทั่วไปแล้ว ศาลเลือกที่จะคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องพิสูจน์ว่า การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นดังกล่าว มีภยันตรายอย่างใด เป็นภยันตรายที่ส่งผลในปัจจุบันเช่นใด และต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นถึงการจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวนั้น ที่สำคัญลำพังเพียงแค่รัฐมีเป้าหมายที่ดีและถูกต้องเท่านั้น ยังไม่เพียงพอ หากแต่ต้องพิสูจน์ต่อไปด้วยว่า มาตรการที่ใช้นั้นเป็นมาตรการ

---

[44] **ABS-CBN BROADCASTING CORPORATION vs. COMMISSION ON ELECTIONS,** G.R. No. 133486, January 28, 2000. pp. 3-4.

[45] Section 4, **Article III of the 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.**

[46] **Cabansag v. Fernande,** 102 Phil 152, October 18, 1957

ที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพดังกล่าวน้อยที่สุดด้วย[47]

จากนั้น ศาลฎีกาฟิลิปปินส์ได้วิเคราะห์ถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ในการกำกับดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างเสรี เป็นธรรม เชื่อถือได้ และเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย[48] และในที่สุด ศาลได้วินิจฉัยคดีนี้ว่า การจัดทำเอ็กซิทโพลและการเผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลผ่านสื่อมวลชนนั้นถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อมวลชน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่มีอำนาจห้ามกระทำการดังกล่าวแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยอ้างความจำเป็นเพื่อการส่งเสริมให้เกิดการเลือกตั้งที่เรียบร้อย สะอาด สุจริต และน่าเชื่อถือได้ ในทางตรงกันข้าม เอ็กซิทโพลที่ทำขึ้นและเผยแพร่อย่างเหมาะสมนั้นอาจจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการขจัดความชั่วร้ายของการโกงเลือกตั้ง ตลอดจนคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดมาตรการอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อลดหรือปรามปัญหาในทางปฏิบัติของการทำเอ็กซิทโพลได้ โดยไม่ต้องละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน นอกจากนั้น ศาลยังปฏิเสธข้อกล่าวอ้างของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ว่า เอ็กซิทโพลจะกระทบต่อหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกันเนื่องจากในการทำเอ็กซิทโพล การลงคะแนนได้สิ้นสุดแล้ว และผู้ตอบสัมภาษณ์โพลยังมีสิทธิที่จะตอบหรือไม่ก็ได้ ดังนั้นศาลฎีกาโดยเสียงข้างมาก 10 ท่าน จึงวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ห้ามทำเอ็กซิทโพลขัดต่อรัฐธรรมนูญ[49]

---

[47] **ABS-CBN BROADCASTING CORPORATION vs. COMMISSION ON ELECTIONS,** G.R. No. 133486, January 28, 2000. pp. 4-6.

[48] **Section 4, Article IX: C. The Commission on Elections of of the 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.**

[49] **ABS-CBN BROADCASTING CORPORATION vs. COMMISSION ON ELECTIONS,** G.R. No. 133486, January 28, 2000. pp. 6-8.

2.2 การห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 รัฐสภาฟิลิปปินส์ได้ผ่านกฎหมายการเลือกตั้งที่เป็นธรรม (Fair Election Act) มีชื่อเต็มว่า "*An Act to Enhance the Holding of Free, Orderly, Honest, Peaceful and Credible Elections Through Fair Election Practices*" กำหนดเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง การโฆษณา และการเข้าถึงสื่อมวลชนของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนการทำและเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง (Election Surveys) โดยกฎหมายดังกล่าวได้นิยามคำว่า "โพลเลือกตั้ง" ว่า หมายถึง การวัดความคิดเห็นและการรับรู้ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับความนิยมของผู้สมัคร คุณสมบัติ ประเด็นหรือเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่สาธารณชนสนใจ รวมทั้ง ความนิยมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีต่อผู้สมัครหรือประเด็นที่มีการอภิปรายกันในระหว่างเวลาหาเสียงเลือกตั้ง และยังได้กำหนดเงื่อนไขและข้อห้ามในการทำและเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งไว้หลายประการ[50] อันได้แก่

(1) ในการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง ต้องมีข้อมูลดังต่อไปนี้ด้วย

ก. ชื่อของผู้ที่ว่าจ้างหรือสั่งให้ทำโพล

ข. ชื่อของผู้จัดทำโพล

ค. ระยะเวลาที่จัดทำโพล วิธีการที่ใช้ จำนวนผู้ตอบสำรวจ และเขตพื้นที่ซึ่งได้สุ่มเลือกตัวอย่าง ตลอดจนคำถามที่ใช้

ศาลฎีกาฟิลิปปินส์ประกอบด้วยประธาน 1 ท่านและตุลาการ 14 ท่าน คดีนี้พิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ (En Banc) ทั้ง 15 ท่าน ตุลาการเสียงข้างมาก 10 ท่านเห็นว่า การห้ามทำเอ็กซิทโพลขัดรัฐธรรมนูญ โดยมี ตุลาการ 2 ท่านเห็นด้วยกับคำตัดสินแต่ให้เหตุผลเป็นอย่างอื่น (Concurring Opinion) ตุลาการ 1 ท่านเห็นว่า ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ ตุลาการ 3 ท่านเห็นควรไม่รับเรื่องไว้พิจารณา และอีก 1 ท่านไม่เข้าร่วมการพิจารณาคดีนี้

[50] Section 5, **Election Survey, the Fair Election Act No. 9006.**

ง. ค่าความคลาดเคลื่อนที่อาจจะเกิดขึ้น (Margin of Error)

จ. ค่าความคลาดเคลื่อนที่อาจเกิดขึ้นสำหรับคำถามบางคำถามซึ่งมีความน่าจะเป็นสูงกว่า ง.

ฉ. ที่อยู่และเบอร์โทรศัพท์ที่สามารถติดต่อขอรายงานผลโพลได้

(2) ผู้ทำโพลต้องจัดเตรียมผลโพลและข้อมูลดิบที่เก็บรวบรวมไว้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัคร หรือบุคคลใดๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งรับรอง สามารถเข้าตรวจสอบ ทำสำเนา และยืนยันความถูกต้องได้ ทั้งนี้ อาจมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าวได้ตามสมควร

(3) ในการทำเอ็กซิทโพลนั้น ต้องดำเนินการดังนี้[51]

ก. ห้ามทำการสำรวจความคิดเห็นภายในระยะ 50 เมตร จากหน่วยเลือกตั้ง ไม่ว่าการสอบถามจะกระทำในบ้าน ที่อยู่อาศัย และสถานที่อื่นใด

ข. คนทำโพลต้องแต่งกายด้วยเสื้อผ้าเห็นเด่นชัดเจนว่าเป็นผู้ทำการสำรวจ

ค. คนทำโพลต้องแจ้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าเขามีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ตอบได้

ง. ผลเอ็กซิทโพลจะเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อสิ้นสุดเวลาเลือกตั้งแล้ว

จ. ในการเปิดเผยผลเอ็กซิทโพล ต้องระบุจำนวนผู้ตอบ

---

[51] อนึ่ง ร่างกฎหมายนี้ ฉบับที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้มีข้อห้ามการทำเอ็กซิทโพลด้วย แต่ต่อมา หลังจากที่ศาลฎีกาฟิลิปปินส์ได้วินิจฉัยว่า การห้ามทำเอ็กซิทโพลขัดรัฐธรรมนูญแล้ว จึงได้มีการจัดตัดข้อความในส่วนนี้ออกไป และเปลี่ยนเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการทำและเผยแพร่เอ็กซิทโพลแทน โปรดดู Mahar Mangahas, **เรื่องเดิม**, หน้า 105.

สำรวจ สถานที่ที่ทำโพล และระบุด้วยว่าผลเอ็กซิทโพลนี้ ไม่ใช่ผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ และไม่อาจสะท้อนแนวโน้มใดๆ ได้

(4) ห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในระยะเวลา 15 วันก่อนวันเลือกตั้งระดับชาติ และ 7 วันก่อนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

(5) และที่สำคัญ ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ย่อมถือว่ากระทำผิดเลือกตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งถึงหกปีโดยไม่อาจรอการลงโทษได้ นอกจากนั้น ผู้กระทำผิดยังอาจถูกห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง[52]

แม้ว่ากฎหมายการเลือกตั้งที่เป็นธรรมนี้ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 10 มีนาคม ค.ศ. 2001 อย่างไรก็ตาม มาตรการห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งตามข้อ (4) ข้างต้นของกฎหมายฉบับนี้ ยังไม่เคยถูกใช้บังคับจริงเลยแม้แต่ครั้งเดียว เนื่องจากในเดือนเมษายนปีเดียวกันก่อนที่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะมาถึงเพียงแค่ 1 เดือน "สถานีวัดสภาพสังคม" (Social Weather Stations) หรือ SWS และหนังสือพิมพ์มนิลาแสตนดาร์ด (Manila Standard) ได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาฟิลิปปินส์ขอให้ศาลออกคำสั่งระงับการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว และหลังจากนั้นไม่ถึงเดือน ศาลไม่เพียงแต่ออกคำสั่งระงับการบังคับใช้ตามคำร้อง หากแต่ศาลยังได้มีคำพิพากษาว่า การห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ[53]

---

[52] มาตรา 13 วรรคสามของ the Fair Election Act ซึ่งโยงไปใช้ฐานความผิดเลือกตั้งตามมาตรา 264 ของ Omnibus Election Code of the Philippines

[53] **Social Weather Stations and Manila Standard vs. Commission on Elections,** G.R. No. 14751, May 5, 2001. <http://www.supremecourt.gov.ph/jurisprudence/2001/may2001/147571.htm> คดีนี้พิจาณาโดยที่ประชุมใหญ่ ตุลาการเสียงข้างมาก 7 ท่านเห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญ โดยมี 3 ท่านเขียนคำวินิจฉัยส่วนบุคคลให้เหตุผลที่ต่างออกไป เสียงข้างน้อยมี 5 ท่าน และมีตุลาการ 3 ท่านไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาคดีนี้

ในคดีนี้ ฝ่าย SWS ผู้ร้อง อ้างว่าตนวางแผนที่จะทำโพลและเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นในวันที่ 14 พฤษภาคม 2001 จนถึงวันสุดท้ายก่อนการเลือกตั้ง แต่ติดขัดที่บทบัญญัติดังกล่าวห้ามไว้ ซึ่งตนเห็นว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นการล่วงหน้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร เนื่องจากในการเลือกตั้งสามครั้งย้อนหลังไปตั้งแต่ปี 1992 ก็ได้มีการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งโดยไม่ปรากฏว่าสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ประการใด อีกทั้งยังไม่มีหลักฐานในทางข้อเท็จจริงและทางประวัติศาสตร์บ่งชี้ว่าการทำโพลเลือกตั้งจะเป็นอุปสรรคหรือภยันตรายต่อกระบวนการเลือกตั้งแต่อย่างใด ในขณะที่ปัจจุบันไม่มีข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวสำหรับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้งผ่านบทความในหนังสือพิมพ์หรือสื่อต่างๆ ที่มีเนื้อหาคล้ายคลึงกับการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง ดังนั้นจึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องปฏิเสธสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงผลโพลเลือกตั้ง[54]

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งได้โต้แย้งว่า การห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งภายในระยะเวลา 15 วัน หรือ 7 วันดังกล่าวจำเป็นต่อการป้องกันการแทรกแซงและบิดเบือนกระบวนการเลือกตั้งโดยการทำโพลก่อนการเลือกตั้งที่ไม่ตรงไปตรงมาและมีข้อผิดพลาด เป็นข้อห้ามที่สมเหตุสมผลและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น การลดทอนคุณค่าของกระบวนการเลือกตั้งด้วยการทำโพลตามใบสั่งการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหันไปลงคะแนนให้แก่ฝ่ายที่จะชนะเลือกตั้ง (Bandwagon Effect) และความคลาดเคลื่อนของผลโพลเนื่องจากจำนวนผู้มีสิทธิที่ไม่ได้ถูกสำรวจความเห็น นอกจากนั้น มาตรการนี้ยังเป็น

---

[54] **เรื่องเดิม**, หน้า 1-2.

มาตรการที่จำกัดเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายของการควบคุม คือ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปการอย่างบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม เพราะมาตรการนี้ไม่ได้ห้ามเผยแพร่ผลโพลอย่างเด็ดขาด แต่ได้ห้ามมิให้เผยแพร่ผลโพลเฉพาะในเวลาที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น[55]

ในการตัดสินคดีของศาล ศาลได้เริ่มต้นวิเคราะห์มาตรการดังกล่าวว่า เป็นการจำกัดเสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นการล่วงหน้า (Prior Restraint) ซึ่งตกอยู่ภายใต้ข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานนี้ตามหลักเกณฑ์ "ภยันตรายที่ชัดเจนและใกล้จะถึง" [56] ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถพิสูจน์ถึงความเชื่อมโยงระหว่างประโยชน์สาธารณะอันได้แก่ การเลือกตั้งที่สงบเรียบร้อย เป็นธรรมและน่าเชื่อถือ กับการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ ข้ออ้างที่ว่า ผลโพลเลือกตั้งจะกระทบต่อความสุจริตและเที่ยงธรรมของการเลือกตั้งจะเท่ากับเป็นการแสดงออกในลักษณะเดียวกันทั้งหมด ทั้งที่จริงแล้ว กฎหมายยังคงยินยอมให้มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งในช่วงเวลาดังกล่าวได้ในรูปอื่นซึ่งไม่ได้แสดงออกในรูปสถิติที่ได้จากความคิดเห็นของประชาชน เช่น คอลัมน์หนังสือพิมพ์ หรือบทวิจารณ์ในโทรทัศน์ อันเป็นการขัดต่อหลักการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญที่ห้ามรัฐจำกัดเสรีภาพ เพราะข้อความความคิดเห็น ประเด็น หรือ

---

[55] **เรื่องเดิม**, หน้า 2.

[56] อย่างไรก็ตาม ตุลาการเสียงข้างน้อยในคดีนี้ได้ทำความเห็นแย้ง (Dissenting Opinion) ว่า ไม่ควรใช้ข้อสันนิษฐานดังกล่าวและหลักเกณฑ์ "ภยันตรายที่ชัดเจนและใกล้จะถึง" หากแต่น่าจะใช้หลักเกณฑ์ "การประสานประโยชน์" (Balancing Test) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์พิจารณาที่ผ่อนปรนมากกว่า กล่าวคือ ศาลจะชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะซึ่งก็คือ การเลือกตั้งที่สงบเรียบร้อย เป็นธรรมและเชื่อถือได้ กับการจำกัดเสรีภาพของประชาชน โปรดดู ความเห็นแย้งในคดีนี้เขียนโดย Mr. Justice Kapunan, **เรื่องเดิม**, หน้า 3.

เนื้อหาสาระของการแสดงออกนั้น และที่สำคัญ แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะเป็นการห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่จำกัดก็ตาม แต่ก็ถือเป็นการลิดรอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยตรงเด็ดขาด และกระทบต่อสาระสำคัญของเสรีภาพ[57]

นอกจากนั้น ประโยชน์สาธารณะที่ฝ่ายรัฐกล่าวอ้างเพื่อเป็นฐานในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เช่น เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรู้สึกกดดันในนาทีสุดท้ายก่อนการเลือกตั้ง (Last-Minute Pressure on Voters) เพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่โน้มเอียงให้แก่ผู้สมัครที่น่าจะชนะ เพื่อไม่ให้เกิดการไม่ไปลงคะแนนเพราะคิดว่าผู้สมัครที่ตนชอบจะแพ้แน่ ๆ (Junking of Weak or Losing Candidates) และการโกงเลือกตั้งที่เรียกว่า "Dagdagbawas" เหล่านี้ไม่อาจป้องกันได้โดยการห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ จึงถือว่ามาตรการดังกล่าวเป็นจำกัดเสรีภาพที่ไม่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของรัฐ และที่สำคัญยิ่งกว่านั้น ยังคงมีมาตรการอื่น ๆ ที่รัฐอาจใช้ได้เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์โดยกระทบกระเทือนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นน้อยที่สุด เป็นต้นว่า การจับกุมและยึดผลโพลเลือกตั้งที่ทำให้ประชาชนหลงผิด ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ **ศาลฎีกาจึงสั่งห้ามคณะกรรมการการเลือกตั้งมิให้ดำเนินการห้ามบุคคลหนึ่งบุคคลใดเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งในเวลา 15 วันก่อนการเลือกตั้งระดับชาติและ 7 วันก่อนการเลือกตั้งท้องถิ่น และวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้**[58]

---

[57] **เรื่องเดิม**, หน้า 4-5.

[58] **เรื่องเดิม**, หน้า 5-6.

3. สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและการถอดถอนประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีของไต้หวัน ห้ามพรรคการเมือง บุคคล หรือผู้แทนนิติบุคคลประกาศผลการสำรวจความนิยม (Popular Survey) เกี่ยวกับผู้สมัคร หรือการเลือกตั้งในช่วงเวลา 10 วันก่อนวันเลือกตั้งประธานาธิบดี[59] และผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี[60] ในขณะที่การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาไต้หวัน และตำแหน่งสาธารณะอื่นๆ ไม่มีข้อห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง รวมทั้งไม่มีการห้ามเผยแพร่เอ็กซิทโพลก่อนเวลาปิดการลงคะแนนแต่อย่างใด[61] นอกจากนี้ แม้ประมวลกฎหมายอาญาไต้หวันได้มีบทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษสำหรับผู้ที่พยายามจะล่วงรู้ผลการเลือกตั้ง (Secret Ballot) โดยมีโทษสูงสุดคือโทษปรับไม่เกิน 300 หยวน[62] แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมการทำเอ็กซิทโพล

4. สาธารณรัฐสิงคโปร์

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งรัฐสภาของสิงคโปร์ที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2001 บัญญัติห้ามบุคคลใดๆ มิให้เผยแพร่ อนุญาต หรือเป็นเหตุให้มีการตีพิมพ์เผยแพร่ผลการสำรวจเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งหมายถึง ความเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ว่าจะเลือกใคร ความนิยมของ

---

[59] Article 52, **Presidential and Vice Presidential Election and Recall Law,** promulgated by presidential decree (84) hwa tsung (1) yi No. 5889, on August 9, 1995, latest amended on May 30 ,2006.

[60] Article 86 paragraph 2, **Presidential and Vice Presidential Election and Recall Law.**

[61] **The Public Officials Election and Recall Law,** promulgated by presidential decree (69) fai t'img(l)yi No. 2660, on May 14, 1980, latest amended on May 30, 2006.

[62] Article 148, Chapter 6 of the Criminal Law pertaining to interference with voting

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีต่อผู้สมัคร กลุ่มผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ตลอดจนประเด็นอื่นๆ ที่สามารถบ่งชี้ถึงคะแนนนิยมของผู้สมัครได้ ทั้งนี้ นับแต่วันที่มีการออกหมายกำหนดวันเลือกตั้ง (Writ of Election) จนถึงวันเลือกตั้ง ณ เวลาที่ทุกหน่วยเลือกตั้งปิดการลงคะแนนแล้ว[63] หรือห้ามประมาณ 6 – 32 วันก่อนวันเลือกตั้ง[64] และยังห้ามเผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลและการทำนายผลการเลือกตั้งโดยอาศัยเอ็กซิทโพลก่อนเวลาปิดการลงคะแนนด้วย[65] นอกจากนั้น ผู้ที่ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลล่าร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

5. ประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายการเลือกตั้งตำแหน่งสาธารณะ[66] (The Public Office Election Act 1950) ของญี่ปุ่น มาตรา 138 (3) บัญญัติว่า "*ห้ามมิให้ผู้ใดเผยแพร่ผลสำรวจการคาดคะเนคะแนนนิยมที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยวิธีการออกเสียงลงคะแนน หรือเผยแพร่ผลการสำรวจการคาดคะเนคะแนนนิยมในขณะสำรวจ*" ไม่ว่าเป็นการทำเพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งหรือไม่ ไม่ว่าทำเพื่อผู้สมัครคนใดคนหนึ่งหรือไม่

---

[63] 78C. **Blackout period for election survey results** *[31/2001]* ใช้บังคับตั้งแต่ 14 กันยายน ค.ศ. 2001 PARLIAMENTARY ELECTIONS ACT (CHAPTER 218)

[64] 78D. **Exit polls ban on polling day** *[31/2001]* PARLIAMENTARY ELECTIONS ACT (CHAPTER 218)

[65] โปรดดู Section 24: Writ of election of PARLIAMENTARY ELECTIONS ACT (CHAPTER 218)

[66] Hayashida Kazuhiro, "*Development of Election Law in Japan*", **Journal of Law and Politics,** Vol.34, No.1 (19670715), pp. 104-51.

ผู้เขียนขอขอบคุณนายอภิพงษ์ ศานติเกษม นักศึกษาปริญญาตรีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยโตเกียว ที่ได้ช่วยค้นคว้า แปล และสรุปข้อมูลกฎหมายเลือกตั้งในส่วนนี้ให้แก่ผู้เขียน

และกลุ่มเป้าหมายของการสำรวจก็ไม่จำเป็นต้องลงสมัครรับเลือกตั้งจริง โดยเป็นการห้ามที่ไม่ได้จำกัดระยะเวลาไว้ว่าเป็นช่วงใด ดังนั้น การฝ่าฝืนมาตรานี้ไม่ว่า ก่อน ระหว่าง หรือภายหลังการเลือกตั้งก็กระทำไม่ได้ ทั้งนี้ คำว่า "การออกเสียงลงคะแนน" โดยปกติ หมายถึง การทำการสำรวจคะแนนนิยมที่ให้ผู้ถูกสำรวจกรอกผลทางไปรษณียบัตร หรือในเอกสารอื่นๆ ที่เป็นกระดาษซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการลงคะแนนในการเลือกตั้งจริง ส่วนคำว่า "การเผยแพร่ผลสำรวจการคาดคะเนคะแนนนิยมในขณะสำรวจ" หมายความว่า การเผยแพร่ผลสำรวจในระหว่างที่มีการสำรวจอยู่ ไม่ว่าจะเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วิทยุ การพูด หรือการปิดประกาศ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติและตามแนวคำพิพากษาของศาลที่ผ่านมาการเผยแพร่การสำรวจคะแนนนิยมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดจนพรรคการเมืองของหนังสือพิมพ์ที่ใช้วิธีการส่งเจ้าหน้าที่ออกไปสัมภาษณ์ประชาชนโดยตรงเป็นรายบุคคลนั้น สามารถกระทำได้ [67]

6. สาธารณรัฐอินเดีย

ในอินเดียซึ่งเป็นประเทศประชาธิปไตยที่ใหญ่ที่สุดในโลกนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เรียกว่า "โลกสภา" (Lok Sabha หรือ House of People) จำนวน 543 คน[68] ในแต่ละครั้ง ต้องใช้

---

[67] Frits Spangenberg, **The Freedom to Publish Opinion Poll Results: Report on the World Update,** Amsterdam: Foundation for Information and World Association for Public Opinion Research, 2003, p. 13.

[68] สมาชิกโลกสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และยังมีสมาชิกโลกสภาอีก 2 คน ซึ่งประธานาธิบดีอินเดียจะเสนอชื่อจากชุมชนชาวอินเดียเชื้อสายอังกฤษ (Anglo-Indian Community) หากเห็นว่าจำนวนสมาชิกโลกสภาที่เป็นชาวอินเดียเชื้อสายอังกฤษที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนน้อยเกินไป ส่วนสภาสูงหรือวุฒิสภาของอินเดียนั้น เรียกว่า "ราชสภา" (Rajya Sabha) มีจำนวนสมาชิกไม่เกิน 250 คน มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของรัฐสภามลรัฐและดินแดนสหภาพ คิดตามจำนวนสัดส่วนประชากรที่อาศัยอยู่ในแต่ละมลรัฐหรือดินแดนสหภาพ

ค่าใช้จ่ายประมาณครั้งละ 300 ล้านดอลล่าร์สหรัฐ หรือประมาณ 9,900 ล้านบาท และต้องกำหนดให้มีวันเลือกตั้งแบ่งออกเป็น 4 ช่วงเวลาเลือกตั้ง (Phrase) ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อปี ค.ศ. 2004 ได้จัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 20 เมษายน จำนวน 141 เขตเลือกตั้ง วันที่ 26 เมษายน จำนวน 137 เขต วันที่ 5 พฤษภาคม จำนวน 83 เขต และวันที่ 10 พฤษภาคม จำนวน 182 เขต (Staggered Poll Dates) ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและเจ้าหน้าที่ผู้จัดการเลือกตั้งสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันการทุจริตเลือกตั้งได้[69] เนื่องจากอินเดียมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากถึง 670 ล้านคนหรือสองเท่าของจำนวนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภายุโรป กระจายกันไปใน 28 มลรัฐ และ 7 ดินแดนสหภาพ (Union Territory) จำนวน 543 เขตเลือกตั้ง ครอบคลุมพื้นที่กว่า 3,287,590 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 6 เท่าของพื้นที่ประเทศไทย และยังจำเป็นต้องใช้เครื่องลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Voting Machines หรือ EVMs) กว่า 1 ล้านเครื่องแทนหีบบัตรเลือกตั้ง เพื่อป้องกันการทุจริตยกหน่วยเลือกตั้งซึ่งเกิดขึ้นมากในหลายภูมิภาคของอินเดีย พร้อมทั้งการใช้หมึกที่ไม่สามารถลบออกได้เพื่อป้องกันการเวียนเทียนลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งนั้นหรือในหน่วยเลือกตั้งอื่น[70]

โดยเหตุที่การเลือกตั้ง ส.ส. ของอินเดียมีกำหนดวันเลือกตั้งแบ่งออกเป็นหลายช่วงวันและโพลเลือกตั้งก็เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายและสามารถเผยแพร่ได้ตลอดแม้ก่อนวันเลือกตั้งในช่วง (Phrase) ต่างๆ ทั้ง 4 ช่วง ส่งผลให้พรรคการเมือง นักการเมือง และนักวิชาการ

---

[69] http://www.indian-elections.com/electoralsystem/campaign.html#20

[70] M.S. Gill, Chief Election Commissioner of India, **The Electoral System in India,** pp. 2-3, 27.

ส่วนหนึ่งเรียกร้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดีย[71] (Election Commission of India) เข้ามาควบคุมและสั่งห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง[72] เนื่องจากเกรงว่า ประการแรก ผลโพลเลือกตั้งที่เผยแพร่ออกสู่สาธารณะจะมีอิทธิผลต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และยังกังวลเกี่ยวกับขั้นตอนวิธีการทำโพล ระเบียบวิธีวิจัย การสุ่มตัวอย่าง ฯลฯ และยิ่งไปกว่านั้น ประการที่สอง แม้ว่าวันเลือกตั้งในช่วงเวลาเลือกตั้งที่ 1, 2 และ 3 จะปิดการลงคะแนนแล้ว แต่คะแนนเสียงเลือกตั้งจะยังไม่ถูกนับจนกว่าวันเลือกตั้งในช่วงสุดท้ายจะสิ้นสุดลง โดยในระหว่างนั้นเครื่องลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์ (EVMs) จะถูกเก็บรักษาไว้ในห้องที่มีความมั่นคงปลอดภัยพร้อมมีกำลังเจ้าหน้าที่คุ้มกันอย่างแน่นหนา และเมื่อการเลือกตั้งในช่วงสุดท้าย (ปกติกำหนดให้มี 4 ช่วงเลือกตั้ง) ปิดการลงคะแนนเป็นที่เรียบร้อย 1 วัน หลังจากนั้นก็จะมีการรวมนับคะแนนซึ่งใช้เวลาไม่กี่ชั่วโมงก็จะได้รับทราบผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ[73] อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่เครื่อง EVMs ถูกเก็บรักษาอยู่และรอเข้าสู่การเลือกตั้งในช่วงต่อ ๆ ไป กลับมีการนำเสนอผลเอ็กซิทโพลของเขตเลือกตั้งในช่วงเวลาเลือกตั้งก่อนหน้านั้นอย่างแพร่หลาย ทำให้คาดหมายได้แล้วว่าผู้สมัครรายใดชนะการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง และพรรคการเมืองใดได้จำนวน ส.ส. แล้วกี่ที่นั่ง ฯลฯ สิ่งนี้เองที่จะทำให้พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเปลี่ยนไปจากที่ควรจะเป็น[74] โดยเฉพาะในลักษณะที่

---

[71] คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดียเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยประธานหนึ่งคนและกรรมการอีก 2 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

[72] Election Commission of India, **Order No.ECI/MCS/98/01 20 J**anuary, 1998, p.1. http://archive.eci.gov.in/instruction/recent/media/pnxitpoll_final.html

[73] http://eci.gov.in/ElectoralSystem/the_function.asp

[74] Election Commission of India, **Proposals for Election Reform**, August 2, 2004, p. 9. http://www.eci.gov.in/PROPOSED_ELECTORAL_REFORMS.pdf

เรียกว่า การลงคะแนนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Voting)

ต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดียจึงได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันของพรรคการเมืองทุกพรรค ทั้งพรรคระดับชาติและพรรคระดับมลรัฐ ได้ข้อสรุปว่า พรรคการเมืองเกือบทั้งหมดเห็นพ้องต้องกันว่าควรห้ามการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล เพราะว่าการทำโพลนั้น ไม่ใช่วิทยาศาสตร์ (unscientific) เพราะความที่มีอคติอย่างมากในเรื่องขนาดกลุ่มตัวอย่างและลักษณะการสุ่มตัวอย่าง ส่งผลให้ผลโพลที่ออกมามักจะมีอิทธิผลต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทางที่ไม่เหมาะสม โพลของหลายสำนักมีเจตนาอื่นแอบแฝง ไม่มีความเป็นกลางและมักจะมีอคติไม่ว่าในทางบวกหรือลบต่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง หรือไม่ก็ตัวหัวหน้าพรรคการเมืองนั้นๆ อย่างไรก็ดีพอถึงประเด็นคำถามว่า ควรจะห้ามทำโพลตั้งแต่เมื่อใด กลับมีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ควรห้ามตั้งแต่วันที่มีการออกหนังสือประกาศเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ (Notification for the Elections) ซึ่งเป็นวันเริ่มรับสมัครผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง (ให้มีระยะเวลาหาเสียงไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ก่อนวันลงคะแนนสำหรับช่วงเวลาเลือกตั้งหนึ่ง ๆ) แต่อีกฝ่ายหนึ่งกลับเห็นว่า ควรห้ามตั้งแต่วันที่ กกต. ประกาศต่อสาธารณะว่าจะมีการเลือกตั้ง (Announcement of elections)[75] ตามแผนการเลือกตั้งที่ระบุวันเวลาของกิจกรรมต่างๆ ไว้แล้ว (ประมาณ 5-8 สัปดาห์) นอกจากนั้น สำหรับในส่วนของเอ็กซิทโพล พรรคการเมืองเกือบทั้งหมดเห็นว่า ไม่ควรอนุญาตให้มีการทำเอ็กซิทโพล หรือหากจะมีการทำ ก็ต้องห้ามการเผยแพร่

---

[75] **เรื่องเดียวกัน**, นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญอินเดียยังได้กำหนดว่า ต้องได้สภาชุดใหม่ภายในหกเดือนนับแต่วันที่สภาชุดเดิมครบวาระหรือถูกยุบสภา ดังนั้น กระบวนการเลือกตั้งต่าง ๆ ทั้งหมด ซึ่งปกติใช้เวลา 5-8 สัปดาห์ จะต้องเสร็จสิ้นลงก่อนเวลานั้น ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ กกต. จะประกาศล่วงหน้า (announcement) ประมาณ 2-3 สัปดาห์ก่อนการเริ่มกระบวนการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ ซึ่งจะเริ่มต้น ณ วันที่มีการออกหนังสือประกาศเลือกตั้ง (notification)

ก่อนการเลือกตั้งจะสิ้นสุดช่วงเวลาเลือกตั้งและครบถ้วนทุกเขตเลือกตั้ง[76]

ด้วยเหตุนี้ อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 126 แห่งรัฐบัญญัติผู้แทนของประชาชน ค.ศ. 1951 ที่ห้ามการหาเสียงไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ อันจะส่งผลกระทบต่อผลการเลือกตั้งเป็นเวลา 48 ชั่วโมงก่อนเวลาสิ้นสุดการลงคะแนนของวันเลือกตั้งหนึ่ง ๆ ในแต่ละช่วงเวลาเลือกตั้ง[77] ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้เวลาทบทวนความดี-ไม่ดีของพรรคและผู้สมัคร และสิ่งที่ได้ยินได้ฟังมาในช่วงเวลาหาเสียงด้วยความสงบและมีสมาธิ กกต. อินเดียจึงได้ออกคำสั่งห้ามสื่อมวลชนและทุกๆ คน ทั้งสื่อวิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต หนังสือพิมพ์ นิตยสาร โปสการ์ด แผ่นพับ แผ่นปลิว ฯลฯ กระทำการดังต่อไปนี้

(1) ห้ามทำการเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 48 ชั่วโมงก่อนการเลือกตั้งช่วงที่ 1 ซึ่งจะจัดขึ้นในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 จนกระทั่งพ้นครึ่งชั่วโมงของการเลือกตั้งในช่วงที่ 2 ที่จะมีขึ้นในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ของปีเดียวกัน กล่าวโดยสรุป กกต. ห้ามตั้งแต่เวลา 17.00 น. ของวันที่ 14 กุมภาพันธ์ จนถึงเวลา 17.30 น. ของวันที่ 28 กุมภาพันธ์[78]

(2) ห้ามทำการเผยแพร่เอ็กซิทโพลตั้งแต่เวลา 07.00 น. ของวันที่ 16 กุมภาพันธ์ จนถึงเวลา 17.30 น. ของวันที่ 28 กุมภาพันธ์

(3) ในการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลนอกระยะเวลาต้องห้ามตาม (1) และ (2) นั้น สำนักโพลจะต้องให้ข้อมูลต่อไปนี้ประกอบด้วย

---

[76] **Order No.ECI/MCS/98/01** 20 January, 1998, pp. 2-3.

[77] Section 126 of **the Representation of the People Act**, 1951, as amended by the Representation of the People (Amendment) Act, 1996, w.e.f. 1.8.1996.

[78] ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1998 กกต. อินเดีย จัดการเลือกตั้งเป็นสองช่วงเวลาเลือกตั้งคือ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ และวันที่ 28 กุมภาพันธ์

- จำนวนกลุ่มตัวอย่างของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- ความครอบคลุมของเขตภูมิศาสตร์ที่ทำโพล
- ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้
- อัตราร้อยละของความคลาดเคลื่อน
- ประวัติและประสบการณ์ของสำนักโพล
- บุคลากรหลักที่ทำการสำรวจและวิเคราะห์ผล

ทั้งนี้ สำนักโพลและสื่อมวลชนยังคงสามารถทำโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลได้ตามปกติ[79] และให้คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับกับการเลือกตั้ง ส.ส. ทั้งระดับชาติและระดับมลรัฐที่จะจัดขึ้นในอนาคตด้วยโดยอนุโลม[80]

อย่างไรก็ตาม สื่อมวลชนหลายแขนงไม่พอใจและไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวของ กกต. อินเดีย ทำให้ กกต. อินเดียต้องมีคำร้องไปยังศาลสูงสุดของอินเดีย (Supreme Court of India) เพื่อให้บังคับใช้คำสั่งดังกล่าว แต่ศาลปฏิเสธเพราะเห็นว่า กกต. อินเดียไม่มีอำนาจออกคำสั่งในลักษณะดังกล่าว โดยอาศัยมาตรา 126 แห่งรัฐบัญญัติผู้แทนของประชาชน ค.ศ. 1951 ได้ ทำให้มาตรการนี้ไม่มีผลใช้บังคับ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2004 กกต. อินเดียได้จัดทำเอกสารชื่อ “ข้อเสนอในการปฏิรูปการเลือกตั้ง” (Proposals on Election Reform) เสนอต่อรัฐบาลอินเดียเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขรัฐบัญญัติผู้แทนของประชาชน ค.ศ. 1951 โดยมีข้อเสนอข้อหนึ่ง คือ ให้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามตีพิมพ์และเผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลและโพลเลือกตั้งตลอดช่วงเวลาที่มีการออกหนังสือประกาศเลือกตั้งจนถึงวันสิ้นสุดการเลือกตั้งของ

---

[79] M.S. Gill, **เรื่องเดิม**, หน้า 36-37.

[80] เวลาเลือกตั้งในครั้งนั้น เริ่ม 07.00 – 17.00 น. **Order No.ECI/MCS/98/01** dated 20 January, 1998, pp. 4-5. และโปรดดู คำสั่ง กกต. อินเดีย ที่ห้ามการเผยแพร่ผลโพลในการเลือกตั้ง ส.ส. รัฐสภามลรัฐ ที่ Order No. ECI/MCS/OP-EP/99 dated 20 August, 1999.

ช่วงเวลาเลือกตั้งสุดท้าย[81] รวมเป็นระยะเวลาที่ห้ามเผยแพร่ผลโพลประมาณ 5 ถึง 8 สัปดาห์

เมื่อข้อเสนอดังกล่าวไปถึงกระทรวงกฎหมาย (Union Law Ministry) ข้อเสนอหลายข้อได้ถูกยกร่างขึ้นเป็นร่างรัฐบัญญัติและเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา อย่างไรก็ดี สำหรับข้อเสนอให้ห้ามเผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลและโพลเลือกตั้งดังกล่าว ถูกตีกลับโดย Soli J. Sorabjee อัยการสูงสุด เพราะเห็นว่าข้อห้ามที่เคร่งครัดมากขนาดนี้ขัดต่อมาตรา 19 (1) (a) ของรัฐธรรมนูญอินเดียที่รับรองเสรีภาพในการพูดและการแสดงออก โดยให้เหตุผลว่า ทุกภาคส่วนควรจะเคารพความสามารถของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเลือกตัดสินใจ และไม่มีพลเมืองคนไหนที่ตัดสินใจจะเลือกหรือไม่เลือกพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรายใดโดยอาศัยผลโพลเลือกตั้งหรือเอ็กซิทโพลแต่เพียงอย่างเดียว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ใช้ในการตัดสินใจ ผลโพลก็เป็นเช่นเดียวกับบทบรรณาธิการและบทความในหนังสือพิมพ์ที่วิเคราะห์และทำนายผลการเลือกตั้ง และประชาชนนั้น ย่อมมีวิจารณญาณที่จะเชื่อหรือไม่เชื่อข้อมูลที่ได้รับ นอกจากนั้น Sorabjee ยังได้เสนอต่อ กกต. ว่า แทนที่จะห้ามเผยแพร่ทั้งหมด ทำไมไม่ลองทำตามแนวทางที่สภายุโรปเสนอไว้ โดยให้ตีพิมพ์หรือรายงานข้อมูลต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านเข้าไปด้วย เช่น ชื่อของพรรคการเมืองหรือผู้ที่ว่าจ้างทำโพล ชื่อสำนักโพล ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ กลุ่มตัวอย่าง ค่าความคลาดเคลื่อนของผลโพล และวันเวลาที่ทำโพล ซึ่งถ้า กกต. เห็นพ้องตามนั้น กกต. ก็ไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย เพียงแค่ออกระเบียบกำหนดแนวทางการรายงานข่าวเลือกตั้งของสื่อมวลชนซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปของ กกต. ตามมาตรา 324 ของรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะเพียงพอและเหมาะสมแล้ว[82]

---

[81] **Proposals for Election Reform,** August 2, 2004, pp. 10-11.

[82] **เรื่องเดียวกัน,** และ หนังสือพิมพ์ The Hindu Saturday, Apr 10, 2004 http://www.hindu.com/2004/04/10/stories/2004041005910100.htm

อย่างไรก็ดี ก่อนวันเลือกตั้ง ส.ส. อินเดียในปีช่วงปลายเดือนเมษายนถึงต้นเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2004 เพียงไม่กี่วัน นาย D K Thakur ได้ยื่นคำร้องเพื่อประโยชน์สาธารณะต่อศาลสูงสุดของอินเดียเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ระงับการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลจนกว่าจะสิ้นสุดการเลือกตั้งในช่วงสุดท้าย ณ วันที่ 10 พฤษภาคม 2004 แต่ศาลยังมิได้สั่งตามนั้น และขณะนี้คดีกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล[83]

7. เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน

กฎหมายสภานิติบัญญัติฮ่องกง (Legislative Council Ordinance)[84] ให้อำนาจคณะกรรมการกิจการเลือกตั้ง (Election Affair Commission) ออกประกาศคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการทำและการเผยแพร่เอ็กซิทโพลได้ ซึ่ง กกต. ฮ่องกงได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้[85]

(1) กกต. สนับสนุนให้มีการควบคุมกันเองโดยสื่อมวลชนและสำนักโพลเพื่อช่วยกันทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

(2) เอ็กซิทโพลนั้นสามารถดำเนินการได้ โดยจะต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ ดังต่อไปนี้ต่อสำนักงานทะเบียนเลือกตั้ง (Registration and Electoral Office) ไม่น้อยกว่า 7 วันก่อนวันเลือกตั้ง

- ชื่อและที่อยู่ของผู้จะทำโพล
- ชื่อและเลขประจำตัวประชาชนของผู้รับผิดชอบพร้อมเบอร์โทรศัพท์ที่จะติดต่อได้ในช่วงวันเวลาเลือกตั้ง

---

[83] SUPREME COURT OF INDIA , Writ Petition (Civil) 207 OF 2004 D.K. THAKUR. Vs. UNION OF INDIA & ORS. Case Status PENDING

[84] Chapter of Law of Hongkong No. 542

[85] Election Affair Commission, **Guidelines on Election-related Activities in respect of the Legislative Council Elections,** pp. 161-164. http://www.eac.gov.hk/en/legco/lc_guide.htm

- จำนวนผู้ที่จะทำโพลในแต่ละหน่วยเลือกตั้ง พร้อมชื่อและเลขประจำตัวประชาชน

(3) จากนั้น สำนักงานทะเบียนเลือกตั้งก็จะออกหนังสืออนุญาตระบุรายชื่อของผู้จะทำเอ็กซิทโพลในหน่วยเลือกตั้งต่าง ๆ ติดประกาศไว้ที่หน้าหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ

(4) ห้ามทำการสอบถามภายในสถานที่เลือกตั้ง ห้ามหาเสียง ห้ามรบกวนผู้มาใช้สิทธิ์ ห้ามใช้เครื่องกระจายเสียง และบางครั้งหัวหน้าหน่วยเลือกตั้งนั้น อาจกำหนดสถานที่เป็นพิเศษเพื่อทำเอ็กซิทโพลก็ได้

(5) การเผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลจะกระทำได้เมื่อพ้นเวลาลงคะแนนเลือกตั้งไปแล้ว

(6) ผู้ประกาศหรือรายงานผลจะต้องทำหน้าที่ด้วยความเป็นกลางตามที่กำหนดไว้ในคู่มือปฏิบัติมาตรฐานการออกอากาศรายการโทรทัศน์และวิทยุ

อนึ่ง ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ไม่ได้มีการกำหนดสภาพบังคับและโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคู่มือนี้ไว้ ยกเว้นเฉพาะกรณีการหาเสียงในเขตหน่วยเลือกตั้งซึ่งมีบทกฎหมายกำหนดโทษเป็นการเฉพาะแล้ว

8. ประเทศนิวซีแลนด์

กฎหมายเลือกตั้งนิวซีแลนด์ (Electoral Act 1993) ห้ามการแทรกแซงหรือการกระทำใด ๆ ที่มีอิทธิพลต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยห้ามทำโพลเลือกตั้งกับประชาชนผู้ที่ออกเสียงเลือกตั้งล่วงหน้าก่อนสิ้นสุดเวลาเลือกตั้งล่วงหน้า และห้ามทำโพลเลือกตั้งในวันเลือกตั้งจนกว่าจะปิดการลงคะแนนแล้ว[86] นอกจากนั้น กฎหมายการออกเสียงประชามติที่

[86] **Electoral Act 1993, 1993 No 87,** Section 197 (1).

เสนอโดยพลเมือง (Citizen Initiated Referenda Act 1993) ก็ยังห้ามทำโพลสำรวจผลการลงประชามติในวันออกเสียงประชามติจนกว่าจะปิดการลงคะแนนแล้ว[87] หากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายทั้งสองฉบับมีโทษเท่ากัน คือ ปรับไม่เกิน 5,000 ดอลล่าร์นิวซีแลนด์ กล่าวโดยสรุป กฎหมายนิวซีแลนด์ห้ามทำเอ็กซิทโพลจนกว่าจะสิ้นสุดการลงคะแนนในวันนั้นๆ แล้ว แต่ไม่ได้ห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลแต่ประการใด

9. มลรัฐวิกตอเรียในเครือรัฐออสเตรเลีย

กฎหมายเลือกตั้งของมลรัฐวิกตอเรียได้ห้ามการทำเอ็กซิทโพลในระยะ 3 เมตรจากประตูอาคารซึ่งเป็นสถานที่ตั้งของหน่วยเลือกตั้งตลอดชั่วโมงเลือกตั้ง โดยผู้ฝ่าฝืนมีโทษปรับ 5 หน่วย[88] นอกจากนั้นยังห้ามการเผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลตลอดชั่วโมงเลือกตั้ง แต่ถ้าปิดการลงคะแนนไปแล้วสามารถเผยแพร่ได้ โดยผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับ 60 หน่วยหรือจำคุกเป็นเวลา 6 เดือน[89]

---

[87] **Citizens Initiated Referenda Act 1993,** s 52 (1).

[88] **Electoral Act 2002 - SECT 155**

[89] **Electoral Act 2002 - SECT 158**

บทที่ 6
การควบคุมโพลเลือกตั้งในประเทศไทย

นับตั้งแต่มีการทำโพลเลือกตั้งในประเทศไทยโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์หรือนิด้าโพล เมื่อปี พ.ศ. 2518 โพลเลือกตั้งก็กลายเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองไทยและดูประหนึ่งว่ามีเสรีภาพในการทำและเผยแพร่โพลอย่างไร้ขีดจำกัด แม้ว่าเคยมีความพยายามหลายครั้งที่จะควบคุมทั้งการทำโพลทั่วไปและโพลเลือกตั้ง ทั้งโดยวิธีการกำหนดแนวทางปฏิบัติ เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติเคยออกแนวปฏิบัติในการวัดมติมหาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง แต่ก็มิใช่กฎหมายที่มีลักษณะเป็นบทบังคับ[1] หรือการพยายามออกกฎหมายควบคุม เช่น การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสถิติครั้งหนึ่ง ได้มีการกำหนดให้สำนักโพลต้องแจ้งล่วงหน้าต่อสำนักงานคณะกรรมการสถิติแห่งชาติก่อนการทำโพลเป็นเวลา 5 วัน[2] เป็นต้น ตราบจนกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2544 คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ได้ประชุมหารือและได้จัดทำ

---

[1] นิยม รัฐอมฤต, **มติมหาชนกับประชาธิปไตย**, กรุงเทพฯ: กิ่งจันทร์การพิมพ์, 2530, หน้า 126.

[2] *"ร่าง พ.ร.บ.คุมโพล "เสรีภาพวิชาการ" ถูกล้อมคอก?"*, **มติชนรายวัน**, 14 ตุลาคม 2548, หน้า 11. และโปรดดู มาตรา 4 และมาตรา 9 ของร่างพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2550 และรายงานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2550 ซึ่งได้ตัดข้อความดังกล่าวออกไปแล้ว

รายงานวิจัยสรุปผลว่า ควรมีการควบคุมการเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเรียกร้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เข้ามาดูแลในเรื่องนี้[3] เหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มของการควบคุมโพลเลือกตั้งในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ เพราะหลังจากนั้นไม่นาน กกต. ได้ออกประกาศห้ามการเผยแพร่เอ็กซิทโพลในวันเลือกตั้งก่อนเวลาปิดการลงคะแนน[4] และต่อมา กกต. ยังได้ออกประกาศห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งตั้งแต่วันที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว.[5] ขยายไปยังการเลือกตั้งท้องถิ่น[6] อีกทั้งยังมีมติห้ามทำเอ็กซิทโพลสำหรับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย[7] ทั้งนี้ เป็นการกระทำโดยที่มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดแจ้ง ล่าสุด เมื่อมีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และการได้มาซึ่ง ส.ว. ฉบับใหม่ ในปี พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 7 วันก่อนวันเลือกตั้งและในวันเลือกตั้งจนกว่าจะสิ้นสุดเวลาเลือกตั้ง[8]

---

[3] รายงานการพิจารณาเรื่อง ข้อเท็จจริงและผลกระทบของการจัดทำผลสำรวจของประชาชน (โพลล์) โดยคณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา 2544.

[4] ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การสอบถามผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดเมื่อพ้นบริเวณที่เลือกตั้ง ลงวันที่ 3 มกราคม 2544 ลงนามโดยนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธาน กกต.

[5] ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การห้ามประกาศ โฆษณา หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้คะแนนเท่าใด ลงวันที่ 18 มกราคม 2545 ลงนามโดยพลเอก ศิรินทร์ ธูปกล่ำ ประธาน กกต.

[6] ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การห้ามประกาศ โฆษณา หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้คะแนนเท่าใด ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2546 ลงนามโดยพลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ ประธาน กกต.

[7] สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, เอกสารแถลงข่าวกรณีการจัดทำผลสำรวจหน้าหน่วยเลือกตั้ง, 28 สิงหาคม 2547.

[8] มาตรา 150 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550.

1. การเลือกตั้งของไทย

ก่อนที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมโพลเลือกตั้งของไทย เห็นควรปูพื้นเกี่ยวกับการเลือกตั้งของไทยเสียก่อนเพื่อจะได้ทำความเข้าใจในประเด็นการควบคุมโพลเลือกตั้งของไทยง่ายขึ้น "การเลือกตั้ง" (Election) นั้น มีความหมายอย่างกว้างที่สุด คือ การที่บุคคลหลายคนในสังคมหนึ่งๆ แสดงเจตนาเลือกบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนให้เป็นผู้แทนของตนในกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นการเลือกตั้งในสังคมเล็กๆ เช่น การเลือกตั้งนายกสมาคม การเลือกตั้งอธิการบดี ไปจนถึงสังคมระดับประเทศ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือประธานาธิบดีในบางประเทศ สำหรับความหมายของคำนี้ในทางรัฐศาสตร์แล้ว จะหมายถึง *"การใช้สิทธิของบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำการเลือกตั้งผู้สมัครคนใดคนหนึ่งให้เข้ารับตำแหน่งใดๆ ของรัฐ"*[9] หรือในทางกฎหมายนั้น หมายถึง "กรณีที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลายๆ คน หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายบัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่ง"[10]

การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าการเลือกตั้งผู้แทนประชาชนไปแสดงเจตจำนงแทนประชาชนนั้น เป็นกลไกที่สำคัญยิ่งสำหรับการปกครองในยุคปัจจุบันซึ่งเป็นประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) และในการปกครองของไทยก็เช่นเดียวกัน กลไกเลือกตั้งถือเป็นส่วนสำคัญยิ่งของการปกครองทุกระดับนับตั้งแต่หน่วยปกครองเล็กๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล

---

[9] G.A. Jacob Sen, and M.H. Lipman, **Political Science**, (New York: Barnes & Noble, 1969), p. 83 อ้างถึงใน ดำริห์ บูรณะนนท์, **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง**, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539), หน้า 29.

[10] หยุด แสงอุทัย, **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป,** (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 344.

เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไปจนถึงการปกครองระดับชาติ ซึ่งอาจจำแนกการเลือกตั้งในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

1.1 การเลือกตั้ง ส.ส.

สภาผู้แทนราษฎรนั้น มีจำนวน ส.ส. 480 คน แบ่งออกเป็น ส.ส. แบบแบ่งเขต 400 คน และ ส.ส. แบบสัดส่วนจำนวน 80 คน เวลาที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิ์จะได้รับบัตรเลือกตั้งสองใบ แบ่งเป็นระบบแบ่งเขต 1 ใบ และระบบสัดส่วน 1 ใบ[11] โดยปกติสภาผู้แทนราษฎรมีอายุ 4 ปี เว้นแต่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนหน้านั้น

ในระบบแบ่งเขต แต่ละเขตเลือกตั้งจะมี ส.ส. ตั้งแต่ 1-3 คน เขตเลือกตั้งใดมี ส.ส. 1 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นก็จะเลือกผู้สมัครได้คนเดียว เขตเลือกตั้งใดมี ส.ส. 2 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นก็จะเลือกผู้สมัครได้ 2 คน เขตเลือกตั้งใดมี ส.ส. 3 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นก็จะเลือกผู้สมัครได้ 3 คน โดยผู้ที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งสูงสุดลำดับที่หนึ่ง สอง หรือสาม ขึ้นอยู่กับจำนวน ส.ส. ในเขตนั้น ก็จะถือว่าชนะการเลือกตั้งได้เป็น ส.ส. ผู้แทนของเขตนั้น[12]

สำหรับระบบสัดส่วน แบ่งประเทศไทยออกเป็น 8 เขตเลือกตั้งซึ่งมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกันและเขตจังหวัดอยู่ติดกัน แต่ละเขตมี ส.ส. ได้ 10 คนเท่ากัน และพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครในแบบสัดส่วนจะต้องส่งบัญชีรายชื่อให้ครบทั้งสิบคนสำหรับเขตเลือกตั้งนั้น แต่ไม่จำเป็นต้องส่งสมัครครบทั้ง 8 เขต ในระบบนี้ ผู้มี

---

[11] มาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

[12] มาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และมาตรา 89 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

สิทธิเลือกตั้งเลือกได้เพียง 1 พรรค[13] เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลง จะมีการนำคะแนนทั้งหมดในเขตเลือกตั้งมารวมกัน ลบด้วยจำนวนบัตรเสียและบัตรที่กาช่องไม่ประสงค์จะลงคะแนน นำจำนวนคะแนนที่พรรคการเมืองทั้งหมดได้รับหารด้วยสิบ จากนั้นนำไปคำนวณจำนวน ส.ส. ที่พรรคการเมืองจะได้รับตามคะแนนเสียงที่ประชาชนเลือก และผู้ที่มีชื่ออยู่ใบบัญชีรายชื่อตามลำดับและตามจำนวน ส.ส. ที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับในเขตนั้น ก็จะได้เป็น ส.ส.[14]

ตัวอย่างเช่น เขตเลือกตั้งที่ 1 แบบสัดส่วน มีบัตรเลือกตั้งดีลบจำนวนบัตรเสียและบัตรที่กาช่องไม่ลงคะแนน เท่ากับ 3,500,000 ใบ แสดงว่า ส.ส. 1 คน ต้องมี 350,000 คะแนน ซึ่งผลการนับคะแนนปรากฏว่า

พรรค ก. ได้ 2,154,350 คะแนน จะได้ ส.ส. 6 คน เศษ 54,350 คะแนน

พรรค ข. ได้ 894,500 คะแนน จะได้ ส.ส. 2 คน เศษ 194,500 คะแนน

พรรค ค. ได้ 413,215 คะแนน จะได้ ส.ส. 1 คน เศษ 63,215 คะแนน

พรรค จ. ได้ 35,193 คะแนน ไม่ได้ ส.ส.

พรรคอื่นๆ ที่เหลืออีก 3 พรรค ได้คะแนนไม่ถึง 350,000 คะแนน จึงไม่ได้ ส.ส.

---

[13] มาตรา 95 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

[14] มาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และมาตรา 91 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550.

แต่เนื่องจาก ส.ส. แบบสัดส่วนในเขตนี้มีไม่ถึง 10 คน ดังนั้น พรรคที่มีคะแนนเศษมากที่สุดคือ พรรค ข. จะได้ ส.ส. เพิ่มขึ้นอีก 1 คน รวมเป็น 3 คน และผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อพรรค ก. ในลำดับที่ 1 - 6 ก็จะได้เป็น ส.ส. ผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อพรรค ข. ในลำดับที่ 1 - 3 จะได้เป็น ส.ส. และสุดท้ายผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อพรรค ค. ในลำดับที่ 1 จะได้เป็น ส.ส. เช่นกัน

1.2 การเลือกตั้ง ส.ว.

วุฒิสภานั้น มี ส.ว. 150 คน แบ่งเป็น ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้ง 76 จังหวัดๆ ละ 1 คน และมาจากการสรรหา 74 คน ในการเลือกตั้ง ส.ว. นั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือก ส.ว. ได้เพียงคนเดียว โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดในเขตจังหวัดนั้น ก็จะได้เป็น ส.ว.[15] ทั้งนี้ วุฒิสภาไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือสรรหา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

1.3 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครได้ไม่เกินจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่จะพึง

---

[15] มาตรา 111 และมาตรา 112 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

มีในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งแตกต่างกันไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ

1.3.1 กรุงเทพมหานคร ประกอบไปด้วย สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ว่าฯ กทม.) ปัจจุบันมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) 57 คน ซึ่งแต่ละเขตจะมี ส.ก. อย่างน้อย 1 คน แต่เขตที่มีประชากรมากอาจจะมี ส.ก. มากกว่า 1 คน โดยใช้เกณฑ์ประชากร 100,000 คนโดยประมาณต่อ ส.ก. 1 คน ใช้ระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว (One Member One Constituency) ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดในเขตเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง[16] สภา กทม. มีวาระ 4 ปี[17] และในกรณีที่การดำเนินการของผู้ว่าฯ กทม. และสภา กทม. ขัดแย้งกันจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่งาน กทม. หรือราชการส่วนรวม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งยุบสภา กทม. ได้ทั้งจากข้อเสนอของผู้ว่าฯ กทม. หรือโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี[18] ส่วนผู้ว่าฯ กทม. นั้น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี[19]

1.3.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สภา อบจ.) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) โดยสภา อบจ. นั้น จะมีจำนวนสมาชิกแตกต่างกันไปตามจำนวนประชากรในจังหวัด อันได้แก่ จังหวัดที่มีประชากรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภา อบจ. 24 คน จังหวัดที่มีประชากร 500,001 - 1,000,000 คน มีสมาชิกสภา อบจ. 30 คน

---

[16] มาตรา 10 และ 11 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

[17] มาตรา 17 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

[18] มาตรา 18 และ 19 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

[19] มาตรา 44 และ 47 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

จังหวัดที่มีประชากร 500,001 - 1,000,000 คน มีสมาชิกสภา อบจ. 30 คน จังหวัดที่มีประชากร 1,000,001 - 1,500,000 คน มีสมาชิกสภา อบจ. 36 คน จังหวัดที่มีประชากร 1,500,001 - 2,000,000 คน มีสมาชิกสภา อบจ. 42 คน จังหวัดที่มีประชากรเกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภา อบจ. 48 คน ซึ่งแต่ละอำเภอจะมีสมาชิกสภา อบจ. อย่างน้อย 1 คน แต่สำหรับอำเภอที่มีประชากรมากอาจจะมีสมาชิกสภา อบจ. มากกว่า 1 คนก็ได้ โดยใช้เกณฑ์จำนวนประชากรจังหวัดหารด้วยจำนวนสมาชิกสภา อบจ. ที่พึงมีในจังหวัดนั้นๆ มีวาระ 4 ปี[20] ส่วนนายก อบจ. นั้น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัดนั้น มีวาระ 4 ปี ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้[21]

1.3.3 เทศบาล องค์การเทศบาลหนึ่งๆ ประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลจะมีจำนวนสมาชิกแตกต่างกันออกไปตามประเภทของเทศบาล อันได้แก่ สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิก 12 คน สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิก 18 คน สภาเทศบาลนคร มีสมาชิก 24 คน มีวาระ 4 ปี[22] ส่วนนายกเทศมนตรีนั้น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น มีวาระ 4 ปี แต่ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้[23]

1.3.4 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภา อบต.) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) โดยสภา อบต. นั้น มีสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในเขต อบต. นั้น ถ้า อบต. ใดมีเพียงหมู่บ้านเดียวให้มีสมาชิกสภา อบต. 6 คน และถ้า

---

[20] มาตรา 9 และ 10 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

[21] มาตรา 35 และ 35/2 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

[22] มาตรา 14 และ 15 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

[23] มาตรา 48 ทวิ และ 48 สัตต ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภา อบต. หมู่บ้านละ 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี[24] ส่วนนายก อบต. นั้น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขต อบต. มีวาระ 4 ปี ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้[25]

1.3.5 เมืองพัทยา การบริหารเมืองพัทยาประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเมืองพัทยา โดยสภาเมืองพัทยามีสมาชิก 24 คน มีวาระ 4 ปี ส่วนนายกเมืองพัทยามีวาระ 4 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้[26]

1.4 วันและเวลาเลือกตั้ง

วันและเวลาเลือกตั้งเป็นประเด็นหนึ่งที่สำคัญสำหรับการศึกษาเกี่ยวกับโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล เพราะเป็นแกนกลางของการควบคุมทั้งการควบคุมการทำและเผยแพร่โพล กล่าวคือ โดยปกติกฎหมายของหลายประเทศมักจะห้ามเผยแพร่เอ็กซิทโพลในวันเลือกตั้งก่อนสิ้นสุดเวลาหย่อนบัตรลงคะแนน และห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นจำนวน X วันก่อนวันเลือกตั้ง ซึ่งตามปกติประเพณีของไทยไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งใหม่ หรือการเลือกตั้งซ่อมก็มักจะกำหนดให้วันอาทิตย์เป็นวันเลือกตั้ง

(1) วันเลือกตั้ง (Election Day, Voting Day) ทั้งการเลือกตั้ง ส.ส. การเลือกตั้ง ส.ว. และการเลือกตั้งท้องถิ่นกำหนดเวลา

---

[24] มาตรา 44 และ 45 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

[25] มาตรา 58 และ 58/2 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

[26] มาตรา 8, 9, 15, 20, 21, 41 และ 45 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

เลือกตั้งตั้งแต่ 08.00 น. - 15.00 น.[27]

(2) วันเลือกตั้งล่วงหน้า สำหรับการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ของไทย กฎหมายเปิดช่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าได้สำหรับบุคคลผู้มีชื่ออยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น แต่ในวันเลือกตั้งมีเหตุธุระอันจำเป็นทำให้ไม่สามารถไปใช้สิทธิ์ได้ กรณีนี้เรียกว่า "การเลือกตั้งล่วงหน้าในเขต" โดยให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ สถานที่เลือกตั้งกลางประจำจังหวัด อำเภอหรือเขตท้องที่นั้น ๆ[28] นอกจากนี้ บุคคลซึ่งไปอาศัยอยู่ในเขตจังหวัดอื่นซึ่งมิใช่เขตเลือกตั้งของตน เช่น ชาวขอนแก่นที่เข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ แต่ชื่อยังคงอยู่ในทะเบียนบ้านที่ขอนแก่น ตามปกติต้องกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ขอนแก่น แต่เพื่ออำนวยความสะดวก กฎหมายจึงเปิดช่องให้บุคคลดังกล่าวสามารถลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งที่กรุงเทพฯ ได้ โดยต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า ณ สถานที่ที่ กกต. ประกาศกำหนด กรณีเช่นนี้เรียกว่า "การเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขต"[29] สำหรับการเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 กกต. กำหนดวันเลือกตั้งล่วงหน้าในวันเสาร์ที่ 15 และอาทิตย์ที่ 16 ธันวาคม 2550 ตั้งแต่เวลา 08.00-17.00 น.[30]

(3) วันเลือกตั้งใหม่ (Re-election Day) ในกรณีที่ กกต. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เพราะมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไป

---

[27] มาตรา 62 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และมาตรา 67 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

[28] มาตรา 95 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

[29] มาตรา 97 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

[30] ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การกำหนดวันและเวลาลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้า ณ ที่เลือกตั้งกลาง ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2550

โดยสุจริตและเที่ยงธรรม[31] หรือในวันเลือกตั้งมีผู้สมัครเท่ากับหรือน้อยกว่าจำนวน ส.ส. ที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น และผลการลงคะแนนปรากฏว่าผู้สมัครได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตนั้น หรือน้อยกว่าจำนวนบัตรที่กาช่องไม่ประสงค์จะลงคะแนน[32] ฯลฯ กกต. ก็จะประกาศกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ ซึ่งปกติก็มักจะเป็นวันอาทิตย์ ตั้งแต่เวลา 08.00-15.00 น.

(4) วันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ เช่น ในวันเลือกตั้งมีเหตุอุทกภัย เหตุสุดวิสัยหรือเหตุอื่นๆ ที่ทำให้การจัดการเลือกตั้งอาจมิได้เป็นไปโดยเรียบร้อย[33] กกต. ก็อาจกำหนดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่เฉพาะในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งใดก็ได้ ตัวอย่างเช่น ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ ในเขตเลือกตั้งที่ 2 หน่วยเลือกตั้งที่ 23435 ตำบลกรุงชิง กิ่งอำเภอนพพิตำ จังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ 24 เมษายน 2549 ซึ่งกรณีนี้ มิใช่การเลือกตั้งใหม่ แต่จะนำคะแนนเสียงที่ได้จากหน่วยเลือกตั้งที่จัดให้มีวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ไปรวมกับคะแนนเสียงที่ได้จากหน่วยเลือกตั้งอื่นๆ ซึ่งมีการเลือกตั้งในวันเลือกตั้งปกติ

(5) วันเลือกตั้งซ่อม (By-election Day) ซึ่งก็ถือเป็นวันเลือกตั้งวันหนึ่ง เช่น ในกรณีที่ ส.ส. ส.ว. ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตาย ลาออกก่อนวาระปกติ กกต. ก็จะจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างลง โดยปกติจะจัดในวันอาทิตย์ตั้งแต่เวลา 08.00-15.00 น.

---

[31] เช่น มาตรา 103, 111, 116 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 หรือมาตรา 56 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

[32] มาตรา 88 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

[33] มาตรา 78 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และมาตรา 83 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

1.5 การประกาศกำหนดวันเลือกตั้ง

การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งทั้งการเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. และการเลือกตั้งท้องถิ่น มีความสำคัญต่อการศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมโพลเลือกตั้ง เพราะเหตุว่า ประกาศ กกต. 2 ฉบับได้อ้างอิงเกี่ยวกับการประกาศกำหนดวันเลือกตั้ง โดยให้ถือเป็นวันแรกที่เริ่มต้นห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งจนกระทั่งเวลาสิ้นสุดการลงคะแนนในวันเลือกตั้ง ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

(1) วันเลือกตั้ง ส.ส. ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่เลือก ส.ส. วันเดียวพร้อมกันทั้งประเทศ หรือเลือกตั้งซ่อมเฉพาะเขตเลือกตั้งใด การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งจะกระทำในรูปพระราชกฤษฎีกา ตัวอย่างเช่น

- พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดวันเลือกตั้งภายหลังครบอายุสภา 4 ปี ในกรณีเช่นนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดการเลือกตั้งภายใน 45 วันนับแต่วันที่ครบอายุสภา[34]

- พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ซึ่งมีผลเป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดวันเลือกตั้งใหม่เป็นการทั่วไป ในกรณีเช่นนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้จัดการเลือกตั้งภายใน 60 วันนับแต่วันที่ยุบสภา[35] อย่างไรก็ดี เพราะเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยเพิกถอนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวโยงกับการกำหนดวันเลือกตั้งที่ห่างจากวันยุบสภาเพียง

---

[34] มาตรา 115 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมาตรา 107 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

[35] มาตรา 116 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

37 วัน[36] ส่งผลให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดใหม่ให้จัดการเลือกตั้งทั่วไปในช่วงเวลาระหว่าง 45-60 วันนับแต่วันยุบสภา[37]

- พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี เขตเลือกตั้งที่ 2 แทนตำแหน่งที่ว่าง พ.ศ. 2548 ในกรณีเช่นนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดการเลือกตั้งภายใน 45 วันนับแต่วันที่ตำแหน่ง ส.ส. นั้นว่างลง เว้นแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรจะเหลือไม่ถึง 180 วัน[38]

อย่างไรก็ดี สำหรับการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่เพราะ กกต. สั่งให้มีวันเลือกตั้งใหม่เนื่องจากการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ไม่ว่าจะตัดสิทธิ์ผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งหรือไม่ ดังที่เรียกกันอย่างแพร่หลายว่า "ใบเหลือง" หรือการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยไม่ตัดสิทธิ์ของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้ง และ "ใบแดง" หรือการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยตัดสิทธิ์ของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งไม่ให้เป็นผู้สมัคร (Candidate) อีกต่อไป และการกำหนดวันลงคะแนนใหม่ เช่น เพราะมีอุทกภัยในบางท้องที่ บางหน่วยเลือกตั้ง ยังคงถือว่า อยู่ใน "การเลือกตั้ง" ครั้งนั้น จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาใหม่ แต่จะประกาศกำหนดวันเลือกตั้งในรูป "ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง" แทน

---

[36] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 ซึ่งแม้ศาลไม่ได้วินิจฉัยไว้โดยตรงว่า การกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปห่างจากวันยุบสภาเพียง 37 วัน ขัดรัฐธรรมนูญ แต่ศาลได้นำผลของการกำหนดวันเลือกตั้งดังกล่าวที่ทำให้มีผู้สมัคร ส.ส. แบบแบ่งเขตเพียง 1 คนจากพรรคการเมืองเดียวจำนวน 281 เขตจากทั้งหมด 400 เขตและความผิดปกติอื่นๆ ในการเลือกตั้งมาเป็นเหตุในการวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งครั้งดังกล่าวมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

[37] มาตรา 108 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

[38] มาตรา 119 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมาตรา 109 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

(2) วันเลือกตั้ง ส.ว. ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่เลือก ส.ว. วันเดียวพร้อมกันทั้งประเทศ หรือเลือกตั้งซ่อมเฉพาะเขตจังหวัดใด การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งจะกระทำในรูปพระราชกฤษฎีกา เช่นเดียวกับการเลือกตั้ง ส.ส. โดยรัฐธรรมนูญกำหนดว่า ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 30 วันนับแต่วันที่วาระของ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งสิ้นสุดลง[39] ทุก ๆ 6 ปี อย่างไรก็ดี สำหรับกรณีที่มีตำแหน่ง ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งว่างลงก่อนครบวาระ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อมภายในกี่วัน แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งซ่อมภายใน 45 วัน[40]

(3) วันเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ. และนายก อบจ. สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี รวมทั้งสภา อบต. และนายก อบต. จะมีขึ้นภายใน 45 วันนับแต่วันที่ครบวาระ หรือภายใน 60 วันนับแต่วันที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือวันที่มีการพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นเว้นแต่จะมีวาระเหลืออยู่อีกไม่ถึง 180 วัน[41] โดยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะออกประกาศให้มีการเลือกตั้งและปิดประกาศไว้

---

[39] มาตรา 118 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และเทียบมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

[40] มาตรา 120 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และเทียบมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

[41] มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ประกอบมาตรา 14 และ 15 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 16 และ 48 ทวิ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 45 และ 58 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและสถานที่อื่นที่เหมาะสม[42]

สำหรับการเลือกตั้ง ส.ก. นั้น ถ้าเป็นกรณีครบอายุของสภา กทม. จะต้องจัดการเลือกตั้งภายใน 60 วันนับแต่วันที่ครบอายุ ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ยุบสภา กทม. หรือวันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง ส.ก. เพราะเหตุอื่นๆ นอกเหนือจากการออกตามวาระปกติ เว้นแต่อายุของสภา กทม. จะเหลือไม่ถึง 180 วัน ผู้ว่าฯ กทม. ก็เช่นเดียวกัน ถ้ากรณีครบวาระต้องเลือกตั้งภายใน 60 วัน และกรณีอื่นๆ ภายใน 90 วัน แต่ทั้งนี้ การประกาศกำหนดวันเลือกตั้ง ส.ก. และผู้ว่าฯ กทม. นั้นให้กระทำในรูปพระราชกฤษฎีกาทั้งสำหรับการเลือกตั้งทั่วไปและเลือกตั้งซ่อม[43] ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยานั้นจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 45 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งดังกล่าวว่างลงไม่ว่าเพราะเหตุใดๆ เว้นแต่ตำแหน่งสมาชิกสภาเมืองพัทยาว่างลงเพราะเหตุอื่นๆ ที่ไม่ใช่ครบอายุหรือยุบสภา และอายุของสภาเหลือไม่ถึง 180 วัน ก็ไม่จำเป็นต้องจัดการเลือกตั้งซ่อม ทั้งนี้ การกำหนดวันเลือกตั้งให้ใช้วิธีปิดประกาศกำหนดวันเลือกตั้งไว้ที่ที่ทำการเมืองพัทยา[44]

---

[42] มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

[43] มาตรา 11, 17 วรรคสอง, 21 วรรคสอง, 44 และ 47 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

[44] มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ประกอบกับมาตรา 14 วรรคสอง, 21, 41 วรรคสาม และ 45 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

2. รูปแบบและวิธีการควบคุมโพลเลือกตั้ง

การควบคุมการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งในประเทศไทยนั้น สามารถจำแนกได้ดังนี้

2.1 การห้ามทำเอ็กซิทโพล

ก่อนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2547 เพียง 2 วัน คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดที่สองที่มีพลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ เป็นประธาน ก็ได้มีมติห้ามมิให้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในระหว่างเวลาที่เปิดให้ลงคะแนนเลือกตั้ง ตั้งแต่เวลา 08.00-15.00 น. ของวันเลือกตั้ง[45] โดยให้เหตุผลว่า เป็นการฝ่าฝืนหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับตามมาตรา 6 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้สมัครใช้ประโยชน์จากการจัดทำผลสำรวจหน้าหน่วยเลือกตั้ง พร้อมทั้งยังระบุว่าหากการกระทำดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการหาเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการใดๆ อันเป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัครในวันเลือกตั้ง ย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 61 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกด้วย[46] อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักโพลและสื่อมวลชนทั้งหลายต่างพากันฝ่าฝืนมติดังกล่าว

---

[45] แม้เนื้อความในเอกสารแถลงข่าวของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้ถ้อยคำว่า "จึงใคร่ขอให้...ระงับการจัดทำการสำรวจผลหน้าหน่วยเลือกตั้ง (เอ็กซิทโพล)" แต่การแถลงข่าวและคำสัมภาษณ์ของประธาน กกต. หลายครั้งต่อมาแสดงว่า กกต. มีมติสั่ง "ห้าม" มิใช่ "ขอความร่วมมือ" แต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ด้วยความที่สำนักโพลและสื่อมวลชนพร้อมใจคัดค้านและฝ่าฝืนทำเอ็กซิทโพล ทำให้ กกต. ไม่กล้าดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืน

[46] สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, เอกสารแถลงข่าวกรณีการจัดทำผลสำรวจหน้าหน่วยเลือกตั้ง, 28 สิงหาคม 2547.

ของ กกต. แต่ กกต. ก็มิได้มีการดำเนินการทางกฎหมายแต่อย่างใด และ กกต. ก็ไม่เคยออกมติในลักษณะเช่นนี้อีกเลย[47]

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ ดร. นพดล กรรณิกา แห่งเอแบคโพล ยืนยันข้อเท็จจริงว่า ในการเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ได้มีเจ้าหน้าที่ปกครองและตำรวจในพื้นที่ควบคุมตัวพนักงานหรือนักศึกษาที่เอแบคโพลว่าจ้างให้ทำเอ็กซิทโพลออกไปจากบริเวณสถานที่เลือกตั้ง บางแห่งนำไปกักตัวไว้ที่สถานีตำรวจ จนกระทั่งเวลา 12.00 น. จึงปล่อยตัวและยินยอมให้ทำเอ็กซิทโพลได้[48] ทั้งที่ก่อนหน้านั้น กกต. ได้มีหนังสือยืนยันแล้วว่า สามารถทำเอ็กซิทโพลได้[49] และกฎหมายก็ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดห้ามการทำเอ็กซิทโพล

นอกจากนี้แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 บัญญัติกำหนดเขตพื้นที่ห้ามทำเอ็กซิทโพลดังเช่นกฎหมายของบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา แต่ในการเลือกตั้ง ส.ส. ที่ผ่านมาครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครราชสีมากลับมีหนังสือถึงผู้อำนวยการศูนย์วิจัยเอแบคโพล ขอให้เจ้าหน้าที่ซึ่งลงพื้นที่ทำเอ็กซิทโพลดำเนินการสำรวจห่างจากหน่วยเลือกตั้งในรัศมี 100 เมตร[50] ซึ่งในกรณีนี้ เห็นได้ว่าเป็นการกระทำที่มิได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ

---

[47] สัมภาษณ์นายสมชาติ เจศรีชัย ผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2550.

[48] สัมภาษณ์ ดร.นพดล กรรณิกา เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2551.

[49] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต (กกต.) 0601/18218 (ด่วนที่สุด) ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2550 ลงนามโดยนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ประธาน กกต.

[50] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครราชสีมา ที่ ลต (นม) 0704/ ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2550 ลงนามโดยพลเอก วีรวุธ ส่งสาย ประธาน กกต. ประจำจังหวัดนครราชสีมา

แห่งกฎหมาย แต่เนื่องจากเป็นการขอความร่วมมือและเมื่อมีการฝ่าฝืนก็มิได้มีการดำเนินการใดๆ จึงมิได้เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าห้ามทำเอ็กซิทโพลในบริเวณใด แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเลือกตั้งที่ต้องการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรมแล้ว เห็นได้ว่าจะมีการทำเอ็กซิทโพลในบริเวณที่เลือกตั้งมิได้ เพราะบริเวณดังกล่าวสงวนไว้สำหรับเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

2.2 การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล

2.2.1 การจำกัดเวลาเผยแพร่เอ็กซิทโพลก่อนสิ้นสุดการลงคะแนนเลือกตั้ง

เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2544 คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกที่มีนายธีรศักดิ์ กรรณสูต เป็นประธาน ได้ออกประกาศ เรื่อง การสอบถามผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด เมื่อพ้นบริเวณที่เลือกตั้ง ลงวันที่ 3 มกราคม 2544 ห้ามมิให้มีการประกาศ โฆษณา หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเท่าใด ระหว่างเวลา 08.00-15.00 น. ของวันลงคะแนนเลือกตั้ง พร้อมทั้ง ยังห้ามการประกาศ โฆษณา หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเท่าใด ให้รวมเป็นรายเขตเลือกตั้ง จะประกาศเป็นแต่ละ

อนึ่ง ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในหนังสือดังกล่าวใช้คำว่า “ห่างจากหน่วยเลือกตั้งในรัศมี 100 เมตร” น่าจะเป็นการสับสนในการใช้คำ ระหว่างคำว่า “หน่วยเลือกตั้ง” และ “ที่เลือกตั้ง” ซึ่งแท้ที่จริงแล้วน่าจะเป็นคำว่า “ที่เลือกตั้ง” มากกว่า เนื่องจาก มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กำหนดบทนิยามคำว่า “หน่วยเลือกตั้ง” ว่า หมายถึง “ท้องถิ่นที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนเลือกตั้ง” และคำว่า “ที่เลือกตั้ง” ว่า หมายถึง สถานที่ที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนเลือกตั้ง และให้หมายความรวมถึงบริเวณที่กำหนดขึ้นโดยรอบที่เลือกตั้ง

หน่วยเลือกตั้งไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 104 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ให้มีการนับคะแนนในสถานที่นับคะแนนกลางประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีขึ้นเพื่อมิให้ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่รู้ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีชื่อในหน่วยเลือกตั้งนั้น ลงคะแนนให้ตนหรือไม่ อันอาจทำให้ประชาชนตกอยู่ในความหวาดกลัวและไม่กล้าลงคะแนนเลือกตามความประสงค์ของตนอย่างแท้จริง[51] นอกจากนั้น ประกาศฉบับนี้ ยังระบุเพิ่มเติมว่า การเผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลดังกล่าว ต้องไม่มีลักษณะตามมาตรา 44(5) ที่ห้ามมิให้ผู้ใดจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองอีกด้วย

อนึ่ง มาตรการห้ามเผยแพร่เอ็กซิทโพลก่อนสิ้นสุดเวลาลงคะแนนเลือกตั้งนี้ เป็นมาตรการที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 จวบจนปัจจุบัน เพราะประกาศ กกต. ฉบับต่อมา และกฎหมายเลือกตั้งฉบับ พ.ศ. 2550 ล้วนแล้วแต่ยึดถือหลักการข้อนี้

2.2.2 การห้ามเผยแพร่ตลอดช่วงเวลาเลือกตั้งและในวันเลือกตั้ง

เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2545 กกต. ได้ออกประกาศ เรื่อง การห้ามประกาศ โฆษณา หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้คะแนนเท่าใด ลงนามโดย

---

[51] เป็นข้อเสนอของนายอุทัย พิมพ์ใจชน อดีตประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2550 มาตรา 94 วรรคสาม ได้เปลี่ยนกลับไปให้นับคะแนน ณ หน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 81 ได้กำหนดให้นับคะแนน ณ ที่เลือกตั้งแล้ว เนื่องจากประสบการณ์ในการใช้รัฐธรรมนูญ 2540 พบว่า มีการซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งยกหน่วย และช่วยกันโกงเลือกตั้งโดยการเปลี่ยนหีบบัตรทั้งหีบ หรือนำบัตรเลือกตั้งที่ทำเครื่องหมายไว้แล้วใส่ลงไปในหีบบัตร ระหว่างการขนย้ายหีบบัตรของแต่ละหน่วยไปยังสถานที่นับคะแนนกลางประจำเขตเลือกตั้ง

พลเอก ศิรินทร์ ธูปกล่ำ ประธาน กกต. ห้ามประกาศ โฆษณา หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเท่าใดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา นับแต่วันที่มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งจนถึงเวลา 15.00 น. ของวันลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งเท่ากับเป็นห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นระยะเวลาประมาณ 30-60 วัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดการเลือกตั้ง ส.ว. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง จัดการเลือกตั้ง ส.ส. ภายใน 45 วันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และภายใน 60 วันนับแต่วันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร[52] รวมทั้ง การเผยแพร่เอ็กซิทโพลภายหลังระยะเวลาดังกล่าว ยังต้องประกาศผลโดยรวมคะแนนทั้งเขตเลือกตั้ง จะแยกเป็นรายหน่วยเลือกตั้งไม่ได้ โดย กกต. อาศัยอำนาจตามมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ที่ให้ กกต. มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

2.2.3 การห้ามเผยแพร่ก่อนและตลอดช่วงเวลาเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่น

หลังจากนั้นเพียงหนึ่งปี กกต. ได้ออกประกาศฉบับใหม่ยกเลิกฉบับเดิม พร้อมกับขยายขอบเขตการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งให้ครอบคลุมไปถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

---

[52] โปรดดู มาตรา 115 มาตรา 116 และมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

โดยห้ามมิให้มีการเผยแพร่โพลเลือกตั้งตั้งแต่วันที่มีประกาศให้มีการเลือกตั้ง จนถึงเวลา 15.00 น. ของวันลงคะแนนเลือกตั้ง และหากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 60 วันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่ง จนถึงเวลา 15.00 น. ของวันลงคะแนนเลือกตั้งด้วย[53] กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประกาศ กกต. ฉบับที่สองนี้ ได้ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นระยะเวลานานประมาณ 25 ถึง 120 วันเลยทีเดียว เนื่องจากโดยปกติ หากมีการยุบสภาท้องถิ่นและทำให้ต้องมีการเลือกตั้งก่อนครบวาระเพื่อให้มั่นใจว่าจะสามารถจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างเรียบร้อยได้ กกต. จะต้องใช้เวลาประมาณ 25 วันในการเตรียมการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

นอกจากนี้ เพราะเหตุที่กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดให้ กกต. จัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 45 วันนับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งครบวาระ จึงเท่ากับว่าประกาศฉบับดังกล่าวห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้ง อบต. เทศบาล อบจ. และเมืองพัทยา ประมาณไม่เกิน 105 วัน[54] และห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภา กทม. และผู้ว่าฯ กทม. ประมาณไม่เกิน 120 วัน เนื่องจากกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครกำหนดให้จัดการเลือกตั้งภายใน

---

[53] ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การห้ามประกาศ โฆษณา หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้คะแนนเท่าใด ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2546 ลงนามโดยพลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ ประธาน กกต.

[54] มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

60 วันนับแต่วันครบอายุสภา กทม. หรือครบวาระผู้ว่าฯ กทม.

อนึ่ง ตัวเลข 120 วันนั้น มาจากการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง 60 วันก่อนวันครบวาระ และอีก 60 วันที่กฎหมายบังคับให้ต้องจัดการเลือกตั้ง ส.ก. หรือผู้ว่าฯ กทม. นับแต่วันที่ครบวาระ ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าฯ กทม. อภิรักษ์ โกษะโยธิน ครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 28 สิงหาคม 2551 สมมติว่า มีพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ในวันที่ 27 ตุลาคม 2551 ซึ่งอยู่ภายในกำหนด 60 วันพอดี ในกรณีนี้ เท่ากับว่าประกาศ กกต. ฉบับนี้มีผลเป็นการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งตั้งแต่เวลา 00.00 น. ของวันที่ 29 มิถุนายน 2551 จนถึงเวลา 15.00 น. ของวันที่ 27 ตุลาคม 2551[55]

ในประกาศฉบับนี้ กกต. อ้างบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการห้ามผู้สมัครหรือผู้ใดจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ด้วยการจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมือง[56] เพื่อห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งตลอดช่วงเวลาดังกล่าว

อนึ่ง ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ประกาศ กกต. ทั้งสองฉบับตาม (2) และ (3) มิได้ห้ามการทำโพลเลือกตั้งหรือเอ็กซิทโพล และมิได้ห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งต่อผู้ว่าจ้างทำโพล แต่ห้ามการเผยแพร่ต่อสาธารณชนเท่านั้น

---

[55] ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2547 นั้น ประกาศ กกต. ฉบับนี้ มีผลเป็นการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. รวม 99 วัน โปรดดู "*Opinion-poll ban bone of contention*", THE NATION , May 15, 2004.

[56] มาตรา 44 และมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

2.2.4 การห้ามเผยแพร่โพลเกี่ยวกับผลการประชามติเป็นเวลา 3 วัน

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในวันอาทิตย์ที่ 19 สิงหาคม 2550 ในการนี้ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยความเรียบร้อยในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยบทบัญญัติมาตรา 11 ของกฎหมายดังกล่าว ได้ห้ามผู้ใดเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการออกเสียงในระหว่างเวลา 3 วันก่อนวันออกเสียงจนถึงเวลาสิ้นสุดการออกเสียงในวันออกเสียง[57] และผู้ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แม้ว่าข้อห้ามดังกล่าวจะไม่ใช่การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง แต่เนื่องจากผลโพลเกี่ยวกับคะแนนประชามติมีลักษณะที่คล้ายกัน ผู้เขียนจึงได้อนุโลมจัดเข้าไว้ในหัวข้อนี้ด้วย

2.2.5 การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 7 วัน

ล่าสุดภายหลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญผ่านการลงประชามติแล้ว คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ซึ่งรวมถึงฉบับที่ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบ นำขึ้นทูลเกล้าฯ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น

---

[57] ร่างเดิมที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ห้ามเผยแพร่โพลเป็นเวลา 7 วัน แต่ถูกแก้ไขเหลือ 3 วันในชั้นคณะกรรมาธิการวิสามัญ โปรดดู รายงานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความเรียบร้อยในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ....

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติห้ามเปิดเผยหรือเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งหรือโพลเลือกตั้ง ในระหว่างเวลาเจ็ดวันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง โดยผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2.2.6 การห้ามจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครและพรรคการเมือง

กฎหมายเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. และกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่นล้วนแล้วแต่ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการจูงใจให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนหรือไม่ลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ด้วยการจูงใจให้ประชาชนเข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

3. การควบคุมโพลเลือกตั้งที่ใช้บังคับ ณ ปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป กฎหมายและประกาศ กกต. ที่มีผลใช้บังคับอยู่ ณ ปัจจุบัน มิได้ห้ามการทำโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล แต่ห้ามเฉพาะการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

3.1 ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ในช่วงเวลา 7 วันจนถึงเวลาปิดการลงคะแนน

ในการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. กฎหมายห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 7 วันก่อนวันเลือกตั้ง และห้ามเผยแพร่ทั้งโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลในวันเลือกตั้งจนกว่าจะสิ้นสุดเวลาลงคะแนนเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อวันอาทิตย์ที่ 23 ธันวาคม

2550 นั้น กฎหมายมีผลห้ามเผยแพร่โพลตั้งแต่เวลา 24.00 น. ของวันอาทิตย์ที่ 16 ธันวาคม 2550 จนถึงเวลา 15.00 น. ของวันที่ 23 ธันวาคม อันเป็นวันเลือกตั้ง ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 150 ว่า *"ผู้ใดเปิดเผยหรือเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งในระหว่างเวลาเจ็ดวันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"*

แม้กฎหมายจะใช้ถ้อยคำว่า "เปิดเผยหรือเผยแพร่" ซึ่งตามรูปศัพท์แล้ว "เปิดเผย" คือ การทำให้คนอื่นรับรู้ ไม่จำกัดว่าจะมีคนที่รู้กี่คน และ "เผยแพร่" หมายความว่า การทำให้คนหมู่มากรับรู้ แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่ต้องการให้ผลโพลเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายจำกัดเฉพาะการเผยแพร่ต่อสาธารณชนเท่านั้น หาได้มีผลเป็นการห้ามสำนักโพลหรือคนทำโพลเปิดเผยผลโพลในระหว่างกันเอง หรือเปิดเผยต่อผู้ว่าจ้าง เช่น นักการเมือง หรือสื่อมวลชนแต่อย่างใด เพียงแต่ห้ามมิให้นำไปเปิดเผยให้สาธารณชนรับรู้เท่านั้น[58] นอกจากนี้ กฎหมายยังห้ามเฉพาะการเปิดเผยผลการสำรวจที่บ่งชี้คะแนนนิยมหรือโพลเลือกตั้ง (Election Poll) แต่ไม่ห้ามการเผยแพร่โพลอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Election related Poll) เช่น ถ้าเผยแพร่ผลโพลในช่วง 7 วัน ว่า ประชาชนตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองหนึ่งๆ เพราะชอบนโยบายของพรรค 40% ชอบหัวหน้าพรรค 30% ฯลฯ

---

[58] ลองเทียบเคียงคำศัพท์ในภาษาอังกฤษ "เปิดเผย" คือ reveal และ "เผยแพร่" คือ disseminate ความเข้าใจข้อนี้ของผู้เขียนได้รับการยืนยันโดยศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ในการสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2551และยังสอดคล้องการตีความบทบัญญัติกฎหมายเลือกตั้งแคนาดาที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนี้โดยศาลฎีกาแคนาดาในคดี Thompsom อีกด้วย

ไม่เข้าข่ายมาตรา 150 นี้ เพราะเป็นคำถามเกี่ยวกับพฤติกรรมการลงคะแนนเลือกตั้งที่ไม่ได้บ่งชี้ถึงความนิยมในพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด[59]

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติดังกล่าว ห้ามการเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งที่สะท้อนคะแนนนิยมที่มีต่อผู้สมัครหรือพรรคการเมืองในช่วงเวลา 7 วัน โดยไม่คำนึงว่าผลโพลดังกล่าวจะเคยเผยแพร่มาแล้วก่อนหน้านั้นหรือไม่ การนำมาเผยแพร่ซ้ำในช่วงเวลาต้องห้ามก็ถือเป็นความผิดด้วย นอกจากนั้น การที่สื่อมวลชนพากันเลี่ยงบาลีโดยเลือกใช้ถ้อยคำอย่างอื่น ๆ ที่ผู้อ่านสามารถอนุมานได้ว่าเป็นผู้สมัครรายใดหรือพรรคการเมืองใด เพื่อเผยแพร่ผลโพล ก็ถือว่าเป็นความผิดเช่นกัน เพราะการตีความต้องพิเคราะห์จากเจตนาของผู้กระทำด้วย[60] ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น เมื่อ กกต. มีประกาศห้ามเผยแพร่โพลเป็นเวลาประมาณ 60 วันก่อนวันเลือกตั้ง ทำให้สื่อมวลชนและสำนักโพลเลี่ยงข้อห้ามดังกล่าวด้วยการเรียกผู้สมัครด้วยนามแฝง แต่ประชาชนพอคาดเดาได้ว่าเป็นใคร เช่น ผู้สมัครรูปหล่อแม่พระของเด็ก ๆ ฯลฯ หรือ ในการเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 เคยมีการพูดคุยกันว่าจะใช้ลูกไม้เดิมกับข้อห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งในช่วงเวลา 7 วัน เช่น คำว่า "พรรคเก่าแก่" สื่อแทนพรรคประชาธิปัตย์ "พรรคขั้วอำนาจเก่า" สื่อถึงพรรคพลังประชาชน ฯลฯ แต่สุดท้ายก็ไม่มีสื่อมวลชนรายใดเผยแพร่ผลโพลในลักษณะที่ว่ามานี้

---

[59] สอดคล้องกับความเห็นของนายสมชาติ เจศรีชัย ผู้ทรงคุณวุฒิสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กล่าวในการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง "*โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย*" เมื่อวันอังคารที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2550 เวลา 13.30-16.30 น. ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

[60] ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2551

3.2 ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งในการเลือกตั้งท้องถิ่นประมาณ 25-120 วัน

โดยผลของมาตรา 150 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ย่อมส่งผลให้ข้อความในประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การห้ามประกาศ โฆษณา หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้คะแนนเท่าใด ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2546 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ส. และการเลือกตั้ง ส.ว. สิ้นสภาพบังคับไปโดยอัตโนมัติ แต่สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ในเมื่อ กกต. ยังไม่ได้ออกประกาศยกเลิกประกาศฉบับดังกล่าว ก็ย่อมทำให้เนื้อความที่ห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้งตั้งแต่วันที่มีการประกาศกำหนดวันเลือกตั้งท้องถิ่น หรือในช่วงเวลา 60 วันก่อนวันครบวาระจนถึงเวลา 15.00 น. ของวันเลือกตั้ง หรือระยะเวลาการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งประมาณ 25 ถึง 120 วัน ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตราบจนปัจจุบัน[61]

3.3 ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งที่จูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยม

มาตรา 53 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ล้วนแล้วแต่ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือ

---

[61] ตรวจสอบจากเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา http://www.ratchakitcha.soc.go.th จนถึงวันที่ 31 มกราคม 2551.

ผู้ใดกระทำการจูงใจให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนหรือไม่ลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ด้วยการจูงใจให้ประชาชนเข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ซึ่งแน่นอนว่า การเผยแพร่โพลเลือกตั้งทั้งๆ ที่ไม่ได้มีการทำการสำรวจ แต่แอบอ้างว่ามีการสำรวจ มีการปั้นตัวเลข เช่น โพลลวง โพลปลุกระดม ใส่ร้ายคู่แข่ง หรือโพลที่กระทำขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบวิธีวิจัยและมีเจตนาไม่สุจริตเพื่อสร้างกระแสข่าว ย่อมเข้าลักษณะความผิดของมาตราเหล่านี้ อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าการตีความบทบัญญัติสองมาตรานี้ต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด และไม่ครอบคลุมโพลเลือกตั้งที่ทำขึ้นอย่างถูกต้องตามระเบียบวิธีวิจัย การวิพากษ์วิจารณ์ การประเมินประมาณตัวเลขจำนวน ส.ส. คอลัมน์หรือบทความวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งว่าใครน่าจะชนะการเลือกตั้ง หรือแม้กระทั่งโพลเทียม เช่น โพลที่ให้คนดูส่ง SMS มาร่วมโหวต หากระบุชัดว่าใช้วิธีการนี้ในการสำรวจก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยสุจริต ย่อมถือว่าเป็นเสรีภาพในการแสดงออกอย่างหนึ่ง และย่อมไม่เป็นความผิดตามกฎหมายแต่ประการใด

บทที่ 7
ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของการควบคุมโพลเลือกตั้งไทย

จากรูปแบบและวิธีการควบคุมโพลเลือกตั้งที่ใช้และเคยใช้อยู่ในประเทศไทย นำไปสู่ประเด็นปัญหาทางกฎหมายอันเป็นหัวใจของการศึกษาวิจัยนี้ว่า การห้ามทำและเผยแพร่เอ็กซิทโพลต่างๆ เหล่านั้นสอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะได้วิเคราะห์ไว้ในบทนี้ โดยก่อนอื่นจะนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับหลักการทั่วไปในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆ ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จากนั้น จะพิจารณาว่า การทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งอยู่ในขอบข่ายหรือเขตแดนของสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และในท้ายที่สุด จะวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการห้ามทำเอ็กซิทโพลและการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งของไทย ทั้งนี้ เพื่อความเข้าใจ จึงขอเรียนเป็นเบื้องต้นว่า บทบัญญัติมาตราต่างๆ ที่อ้างถึงในบทนี้ หากมิได้ระบุชื่อพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ฯลฯ ไว้เป็นการเฉพาะให้หมายถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

1. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไว้หลายสิบมาตรา โดยมีบทบัญญัติรองรับสิทธิเสรีภาพในประการต่าง ๆ จำแนกเป็นหมวดหมู่ กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายโดยรัฐสภา การบังคับใช้กฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี และการตีความกฎหมายและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยศาล ตลอดจนการใช้กฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้โดยตรง ยิ่งไปกว่านั้น ยังสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพได้โดยตรง แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดของสิทธิเสรีภาพในประการนั้น ๆ ไว้ก็ตาม และรัฐยังมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือให้บุคคลต่าง ๆ สามารถใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย

อย่างไรก็ดี มิใช่ว่าบุคคลจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างไร้ขีดจำกัด เพราะหากปล่อยให้การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลหนึ่งสามารถไปละเมิดและลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ ก็เท่ากับว่าในสังคมนั้น ไม่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในความเป็นจริงเลยแม้แต่น้อย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดกรอบของการใช้สิทธิเสรีภาพว่า บุคคลจะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ใช้สิทธิและเสรีภาพ

ของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ และต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ แม้ว่าโดยหลัก รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มิได้ อย่างไรก็ตาม หากมีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อรักษาสังคมส่วนรวม รัฐก็อาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ อันได้แก่ (1) การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องกระทำโดยกฎหมาย (2) การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว จะต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้วเท่านั้น (3) การจำกัดเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ (4) กฎหมายและกฎที่จำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และ (5) ต้องระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายและกฎดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ หากการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ดังกล่าวมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั้งห้าประการนี้ [1] การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ และรัฐอาจต้องเยียวยาบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวด้วย

1.1 การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องกระทำโดยกฎหมาย

คำว่า *"กฎหมาย"* ตามความเข้าใจของคนทั่วไปและความเข้าใจของนักกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น มีความแตกต่างกัน คนทั่วไปพอพูดถึงกฎหมายมักจะนึกถึงกฎเกณฑ์ทั้งหมดที่เป็นคำสั่งของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ นักกฎหมายทั่วไปอาจจะนึกถึงกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบต่าง ๆ แต่สำหรับนักกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว คำว่า "กฎหมาย" ที่ใช้ใน

---

[1] เทียบหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป อันได้แก่ (1) ข้อห้ามดังกล่าวต้องระบุไว้ในกฎหมาย (2) ต้องเป็นสิ่งที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตย และ (3) ต้องเป็นไปอย่างสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองและสิทธิเสรีภาพที่ถูกจำกัด หรือหลักความได้สัดส่วน (Proportionality)

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญจะมีความหมายพิเศษเฉพาะและสอดคล้องกับทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract)[2] และหลักนิติรัฐ (Legal State หรือ Rule of Law) ซึ่งจะหมายถึง กฎหมายที่มาจากความเห็นชอบจากประชาชนหรือผู้แทนประชาชน อันเป็นกฎเกณฑ์ที่มีความชอบธรรมในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้[3] ทั้งนี้ เนื่องจากระบบกฎหมายไทย มี "*กฎเกณฑ์*" ที่รัฐกำหนดขึ้นใช้บังคับกับประชาชน ปรากฏในหลายรูปแบบ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หนังสือเวียน ฯลฯ จึงเกิดความสับสนว่า อะไรคือ "กฎหมาย" ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ไว้ในคดีหนึ่ง ซึ่งสามารถนำมาเทียบเคียงกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2550 ได้ ความว่า

> *"...รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายไว้ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ข้างต้น จะเห็นว่า มีการแบ่งแยกความหมายของ "กฎหมาย" ออกเป็น 2 ประเภท คือ*
>
> *ประเภทที่หนึ่ง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราช*

---

[2] กฎหมายคือเจตจำนงร่วมกันของปวงชน โปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชน เล่มหนึ่ง วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ**, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 6, 2546, หน้า 67-71.

[3] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี,** กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538, หน้า 17-32.

บัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้น มีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราชกำหนดตามมาตรา 218 มาตรา 220 และพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 วรรคห้า โดยที่กฎหมายเหล่านั้นตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเภทที่สอง กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกานอกจากที่จัดอยู่ในประเภทที่หนึ่ง ที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เป็นต้น และเนื่องจากกฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกานั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย” [4]

---

[4] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 27/2544 ลงวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2544 และโปรดดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542 (พระราชกฤษฎีกาไม่ใช่ “กฎหมาย”) คำวินิจฉัยที่ 1/2543 (ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ใช่ “กฎหมาย”) ที่ 16-19/2543 (ประกาศผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ใช่ “กฎหมาย”) และคำวินิจฉัยที่ 8/2544 (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยไม่ใช่ “กฎหมาย”) เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ในระบบกฎหมายไทย จึงสามารถจำแนก "กฎหมาย" ตามความหมายของรัฐธรรมนูญได้ดังนี้ [5]

(1) รัฐธรรมนูญ ซึ่งได้บัญญัติรับรองสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของตนเองไว้ในมาตรา 6 ที่ว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้รับความเห็นชอบโดยตรงจากประชาชนไทยผ่านการออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2551 จึงเป็นกฎหมายสูงสุดอย่างแท้จริง

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และ (3) พระราชบัญญัติ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 90 ว่า "ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือถือเสมือนว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็น*กฎหมาย*ต่อไป"

(3) พระราชกำหนด ดังที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งของมาตรา 184 และมาตรา 186 ว่า "*...พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่น**พระราชบัญญัติ**ก็ได้*"

สำหรับพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาอันประกอบไปด้วยผู้แทนของประชาชน จึงมีที่มาที่ชอบธรรมสำหรับ

---

[5] อันที่จริง ยังมีกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 อีกฉบับหนึ่งที่ถือว่าเป็น "*กฎหมาย*" ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ โปรดดู มาตรา 22 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **เรื่องเดิม**, หน้า 32-33.

การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่วนพระราชกำหนด แม้เบื้องต้นจะผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีซึ่งมิใช่ผู้แทนโดยตรงของประชาชน แต่ก็เป็นเพียงข้อยกเว้นเพื่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านความมั่นคงของรัฐ ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือด้านภัยพิบัติ ซึ่งต้องเป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นเรื่องภาษีอากรหรือเงินตราที่จำเป็นต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ และในท้ายที่สุด ต้องเสนอพระราชกำหนดไปขออนุมัติจากรัฐสภาอยู่ดี พระราชกำหนดจึงเป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่จำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชนได้

อนึ่ง สำหรับกฎหมายในรูปแบบอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎ ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ ที่เรียกว่า "*อนุบัญญัติ*" (Subordinate Legislation) นั้น ไม่ใช่ "กฎหมาย" ตามรัฐธรรมนูญ และไม่ใช่สิ่งที่รัฐธรรมนูญยอมรับให้จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เนื่องจากอนุบัญญัติเหล่านี้ ไม่ได้มาจากความเห็นชอบของประชาชนหรือผู้แทนของประชาชน[6] อย่างไรก็ดี ด้วยความที่กิจการของรัฐในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนอย่างมากและเป็นไปไม่ได้ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ปลีกย่อยทุกเรื่องทุกอย่างโดยรัฐสภา หรือบางเรื่องเป็นเรื่องทางเทคนิคพิเศษเฉพาะที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในการกำหนด อีกทั้งกระบวนการพิจารณากฎหมายในรัฐสภาก็ค่อนข้างยุ่งยากและใช้เวลานาน การกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดจนเกินไปจะทำให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขยาก และส่งผลให้กฎหมายล้าหลังและเกิดความไม่เป็นธรรมในที่สุด ดังนั้น ระบบกฎหมายต่าง ๆ ทั่วโลกต่างยินยอมให้ฝ่ายบริหารออกอนุบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ภายใต้เงื่อนไขว่า ต้องมีบทบัญญัติแห่ง "กฎหมาย"

---

[6] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **เรื่องเดิม**, หน้า 86-131.

จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้แล้ว[7] และให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างชัดแจ้งในการออกหลักเกณฑ์ปลีกย่อยในรูปอนุบัญญัติเพื่อขยายความการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว[8] นอกจากนี้ แม้จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดไว้แล้วอย่างชัดแจ้งว่าให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพในรายละเอียดปลีกย่อยเป็นไปตามที่กำหนดในอนุบัญญัติ แต่อนุบัญญัติดังกล่าวก็ต้องอยู่ใน *"กรอบ (Intra Vires) ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ (Parent Act หรือ Enabling Clause)"* ดังกล่าวด้วย และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งที่เป็นบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรและหลักกฎหมายทั่วไปด้วย

1.2 การจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในเชิงปฏิเสธ (Negative Rights) ซึ่งห้ามรัฐเข้าแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น[9] มีทั้งที่เป็นสิทธิเสรีภาพเด็ดขาด (Absolute Rights) ที่รัฐจะจำกัดไม่ได้

---

[7] โปรดดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541 ซึ่งวินิจฉัยว่า มาตรา 68 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันควรต้องเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่มาตรา 23 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กลับไปกำหนดให้การเสียสิทธิเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

[8] ความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ เลขเสร็จที่ 554/2542 เรื่อง การวางแบบของกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ครั้งที่ 2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541 ที่ 24/2543 และที่ 27/2544 คำพิพากษาฎีกาที่ 369/2483 ที่ 1428/2498 ที่ 1389/2509 ที่ 320/2515 ที่ 2253/2518 ที่ 89-90/2530 ที่ 5003-5004/2531 ฯลฯ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 309/2545 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.50/2546 และที่ อ.88/2549 เป็นต้น

[9] ประเภทของสิทธิเสรีภาพนั้น อาจจำแนกได้หลากหลายสุดแต่ว่าจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการจำแนก โปรดดู บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**, กรุงเทพฯ: วิญญูชน พิมพ์ครั้งที่ 2, 2547, หน้า 62-66.

เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนาตามมาตรา 37 สิทธิของผู้มีสัญชาติไทยที่จะไม่ถูกเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรตามมาตรา 34 วรรคสาม และที่เป็นสิทธิเสรีภาพแบบสัมพัทธ์ (Relative Rights) ซึ่งโดยหลักแม้รัฐจะเข้าแทรกแซงมิได้ แต่หากมีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น เพื่อธำรงรักษาสังคมนี้ไว้ รัฐก็อาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ[10] ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

ก. เงื่อนไขพิเศษเฉพาะ ตัวอย่างเช่น มาตรา 43 รับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยรัฐจะจำกัดเสรีภาพนี้มิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ใน (1) การรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ (2) การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค (3) การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (4) การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ (5) การคุ้มครองผู้บริโภค (6) การผังเมือง (7) การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม (8) สวัสดิภาพของประชาชน และ (9) เพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ดังนั้น กฎหมาย และกฎ ข้อบังคับ คำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ตลอดจนการกระทำต่างๆ ของรัฐที่มุ่งแทรกแซงเสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพของบุคคลจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ 9 ประการนี้เท่านั้น หากการตรากฎหมายเป็นไปเพื่อการอื่นนอกเหนือจาก 9 ข้อนี้ กฎหมายดังกล่าวย่อมขัดรัฐธรรมนูญ

---

[10] โปรดดู บรรเจิด สิงคะเนติ, **เรื่องเดิม**, หน้า 219-221. และวรเจตน์ ภาคีรัตน์, *"เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : "มาตร" ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย"*, **วารสารนิติศาสตร์** ปีที่ 30 ฉบับที่ 2, 2543, หน้า 185-186.

ข. เงื่อนไขทั่วไป ตัวอย่างเช่น มาตรา 32 รับรองสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลไว้ ในวรรคสอง ห้ามการจับกุมคุมขังบุคคล เว้นแต่มีคำสั่งของศาลหรือมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และในวรรคสาม ห้ามการค้นตัวบุคคลหรือกระทำการอย่างอื่นอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 32 จะมิได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่การออกกฎหมายเพื่อจับกุมคุมขังบุคคลก็ดี เพื่อค้นตัวบุคคลก็ดี หรือคำสั่งศาลในการสั่งขังบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ดี ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทั่วไปในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ อันได้แก่ (1) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น (2) การธำรงไว้ซึ่งรัฐและหน้าที่ของรัฐ และ (3) ประโยชน์สาธารณะ ดังเนื้อความในมาตรา 28 วรรคแรก ที่ว่า "*บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่**ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ** หรือ**ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน***"

1.3 การจำกัดเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

หลักเกณฑ์ข้อนี้สามารถจำแนกออกได้เป็นสองหลักการย่อย ได้แก่ หลักสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพ (Essential Substances of Rights and Liberties) และหลักความได้สัดส่วน (Proportionality)

หลักสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้น มุ่งคุ้มครองแก่น (Core) ของสิทธิเสรีภาพในแต่ละประเภท เนื่องจากรัฐธรรมนูญยินยอมให้รัฐ "จำกัด" สิทธิเสรีภาพบางอย่างของประชาชนได้ แต่ไม่ได้ยินยอมถึงขนาดให้รัฐ "เพิกถอน" สิทธิเสรีภาพนั้นๆ ทั้งนี้ หากรัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพได้แล้ว เท่ากับว่า สิทธิ

เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่มีค่าบังคับ และเท่ากับไม่มีสิทธิเสรีภาพนั้น ๆ เลย ส่วนปัญหาว่าอะไรคือสาระสำคัญหรือแก่นของสิทธิเสรีภาพนั้น มีความเห็นว่าต้องนำหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาใช้เทียบเคียง[11] ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิในชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง เกียรติยศของบุคคล หากรัฐออกกฎหมายให้ลงโทษคนด้วยการทรมาน ควักลูกตา ตัดลิ้น จับแก้ผ้าประจานกลางเมือง หรือจับไปเป็นสัตว์ทดลอง เช่นนี้ เห็นได้ว่ากระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพดังกล่าว หรือในกรณีที่กฎหมายสุรากำหนดให้แป้งข้าวหมักถือเป็นเชื้อสุราประเภทหนึ่งตามบทนิยาม ทำให้การผลิต ครอบครอง เคลื่อนย้าย จำหน่าย ฯลฯ แป้งข้าวหมักต้องปฏิบัติตามกฎหมายสุราเช่นเดียวกับเหล้า เบียร์ ไวน์ ฯลฯ ทั้ง ๆ ที่แป้งข้าวหมักไม่ใช่เชื้อสุราในตัวเอง ทั้งยังเป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปใช้ในชีวิตประจำวัน เช่น ใช้ประกอบอาหาร ใช้เป็นยารักษาโรค ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่าบทนิยามศัพท์คำว่า "เชื้อสุรา" ที่รวมความไปถึงแป้งข้าวหมักนั้น เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพดังกล่าว ดังนั้น บทบัญญัติเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับแป้งข้าวหมักจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้[12]

ส่วนหลักความได้สัดส่วนนั้น เป็นการตรวจสอบมาตรการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐกำหนดขึ้น โดยการพิจารณาเริ่มต้นจาก ***ขั้นตอนแรก*** การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อการใด และมาตรการที่กำหนดขึ้นนั้นสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้หรือไม่ หากเป็นมาตรการที่ไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยแน่แท้ ย่อมขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ตัวอย่างเช่น ประกาศห้ามนำสุกรมีชีวิตเข้ามาในเขตท้องที่จังหวัดนราธิวาส ออกตามความใน

---

[11] บรรเจิด สิงคะเนติ, **เรื่องเดิม**, หน้า 293.

[12] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2547

พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 นั้น ย่อมทำให้มีสินค้าคือสุกรในเขตจังหวัดดังกล่าวน้อยลง เมื่อมีสินค้าน้อยลงตามหลักเศรษฐศาสตร์พื้นฐานแล้วก็ย่อมทำให้สินค้ามีราคาเพิ่มขึ้น แม้ความต้องการยังคงมีเท่าเดิม ดังนั้น มาตรการห้ามนำเข้าสุกรจึงเป็นมาตรการที่ไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้[13] ***ขั้นตอนที่สอง*** ในบรรดามาตรการหลายมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้นั้น มาตรการที่รัฐตัดสินใจเลือกใช้เป็นมาตรการที่รุนแรงหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุดหรือไม่ หากยังคงมีมาตรการอื่นที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันแต่รุนแรงน้อยกว่าแต่รัฐกลับไม่เลือกใช้มาตรการอื่นนั้น เช่นนี้ ย่อมถือได้ว่ามาตรการดังกล่าวขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เช่น ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ..... ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว กำหนดให้การผลิต จำหน่าย เคลื่อนย้ายซีดีต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบและต้องทำและแสดงเครื่องหมายรับรองการผลิต ฯลฯ และหากมีการฝ่าฝืน กฎหมายกำหนดให้ศาลต้องสั่งริบเครื่องจักรโดยไม่คำนึงว่าเจ้าของเครื่องจักรจะรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำผิดหรือไม่ และศาลก็ไม่อาจมีดุลพินิจเป็นอย่างอื่นนอกจากการสั่งริบเครื่องจักรสถานเดียว เป็นกรณีที่กฎหมายมิได้คำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำผิดและความเหมาะสมของการลงโทษ ดังนั้น จึงเป็นมาตรการที่รุนแรงเกินความจำเป็น[14] และ***ขั้นตอนที่สาม*** ชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) คือ ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการดังกล่าว ต่อสังคมส่วนรวมกับประโยชน์เอกชน (Private Interest) หรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการนั้นๆ ว่า พอสมควรแก่เหตุ

---

[13] คำพิพากษาฎีกาที่ 1110/2512

[14] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 30/2548

หรือไม่ หากเป็นมาตรการที่สร้างภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร ย่อมขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ต้องเข้าฝึกอบรมวิชาชีพมัคคุเทศก์ทุกๆ 2 ปี ในกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 นั้น เมื่อพิจารณาประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวมคือ การที่มัคคุเทศก์มีความรู้ข้อมูลที่ทันต่อเหตุการณ์สามารถนำไปถ่ายทอดให้นักท่องเที่ยวได้และมีความระมัดระวังเกี่ยวกับมารยาทและความประพฤติมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศในด้านหนึ่ง กับภาระที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์คือ การต้องเข้ารับการอบรมและเสียค่าใช้จ่ายทุกๆ 2 ปีแล้ว เห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เกินสมควรแต่อย่างใด[15]

1.4 การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

"กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง" หลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ซึ่งแบ่งการใช้อำนาจรัฐออกเป็นสามลักษณะ คือ การวางกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือการออกกฎหมาย การนำกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปนั้นมาบังคับใช้ให้มีผลเฉพาะราย และการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายให้มีผลเฉพาะราย[16] อาทิเช่น กฎหมายอาญากำหนดว่า ผู้ใดฆ่าผู้อื่นมี

---

[15] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 15/2545

[16] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชน เล่มหนึ่ง วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ**, หน้า 67-71.

ความผิด ระเบียบวินัยนิสิตกำหนดห้ามนิสิตมิให้แต่งกายไม่สุภาพเรียบร้อยเข้ามาในห้องเรียน หรือกฎหมายควบคุมอาคารให้อำนาจเจ้าพนักงานสั่งห้ามเข้าบริเวณอาคารซึ่งมีสภาพชำรุดเสียหายจนอาจเป็นอันตราย ตัวอย่างเหล่านี้ โดยทั่วไปย่อมไม่อาจรู้ได้ว่า ผู้ใดหรือนิสิตเป็นใครกันแน่ เช่นเดียวกับไม่รู้ว่าเป็นบริเวณอาคารหลังใด ตราบจนกระทั่ง นาย ก. ไปฆ่านาย ข. ตาย ตำรวจจึงจับกุมนาย ก. ไปดำเนินคดี นางสาวแดงแต่งกายด้วยเสื้อสายเดี่ยวเข้ามาในห้องเรียน อาจารย์จึงมีคำสั่งลงโทษตัดคะแนนความประพฤตินางสาวแดง หรืออาคารเลขที่ 135 ถนนพระรามสี่ ถูกเพลิงไหม้จนโครงสร้างอาคารเสียหายและอาจจะพังลงมาได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงสั่งให้ห้ามเข้าบริเวณอาคารดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนนี้ กฎเกณฑ์ที่มีผลทั่วไปเป็นนามธรรม (General - Abstract) “ผู้ใด” “นิสิต” และ “อาคาร” สามารถระบุเจาะจงตัวบุคคลหรือทรัพย์สินนั้นๆ ได้ เป็นกรณีที่กฎเกณฑ์มีผลเฉพาะรายเป็นรูปธรรม (Individual - Concrete) แล้ว จากนั้นก็เป็นหน้าที่ของศาลในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว เมื่อมีการโต้แย้งว่าการนำกฎเกณฑ์มาบังคับใช้เฉพาะรายนั้น กระทำโดยไม่ถูกต้องเป็นธรรม และด้วยเหตุที่การใช้อำนาจในการวางกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไปเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นบ่อเกิดที่มาของการใช้อำนาจในลักษณะอื่นๆ นี่เอง ทำให้รัฐที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลายกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐในลักษณะนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาอันประกอบไปด้วยผู้แทนประชาชน และที่สำคัญคือ การกำหนดให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปยังเป็นหลักประกันถึงความเสมอภาคของบุคคลอีกด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่รัฐสภามอบอำนาจให้องค์กรอื่นไปออกกฎเกณฑ์ปลีกย่อย กฎเกณฑ์ดังกล่าวก็ต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไปไม่เจาะจงกรณีหรือตัวบุคคลด้วยเช่นเดียวกัน

อนึ่ง กรณีที่กฎหมายจะมีลักษณะเฉพาะเจาะจงกรณีหรือตัวบุคคล และไม่ได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปนั้น อาจเกิดขึ้นได้สองลักษณะ กล่าวคือ (1) การออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในจำนวนที่อาจคำนวณได้เป็นที่แน่นอนอยู่ในข่ายบังคับของกฎหมาย[17] และ (2) แม้ตามลายลักษณ์อักษรบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นนามธรรมไม่สามารถระบุ เจาะจงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้ แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้ว รัฐสภามุ่งประสงค์ให้ใช้บังคับกับบุคคลเฉพาะรายหรือเฉพาะกลุ่ม[18] ซึ่งเท่ากับว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการอำพรางเจตนาที่แท้จริงของรัฐสภาเท่านั้น[19]

1.5 การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ

เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติผู้ทำหน้าที่ออกกฎหมายและฝ่ายบริหารที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ออกกฎเกณฑ์ปลีกย่อย ได้ตระหนักและต้องตรวจสอบให้ดีเสียก่อนว่า มาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎ จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จำกัดมากน้อยเพียงไร เหมาะสม จำเป็น และสมเหตุสมผลหรือไม่ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้การตรากฎหมายและการออกกฎที่ออกโดย

---

[17] หลักการนี้มีข้อยกเว้นสำหรับกรณีรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพบางอย่างเป็นพิเศษ ตัวอย่างเช่น กฎหมายเวนคืนที่ดินจะระบุแปลงที่ดินที่จะเวนคืนพร้อมมีแผนที่แนบท้ายกฎหมาย จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยเฉพาะเจาะจงกรณีหรือตัวบุคคล การเวนคืนที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนประชาชนเป็นการเฉพาะ โปรดดู ข้อ 17 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (แต่ละคน) ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 (La Declaration des droits de l' homme et du citoyen) ของฝรั่งเศส

[18] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **เรื่องเดิม**, หน้า 191-192.

[19] บรรเจิด สิงคะเนติ, **เรื่องเดิม**, หน้า 263.

อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ต้องระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย หากไม่อ้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้ในกฎหมายและกฎนั้น ๆ แล้ว ย่อมส่งผลให้กฎหมายและกฎฉบับนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ[20] ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ การไม่ระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการตรากฎหมายหรือเนื้อหาสาระของกฎหมาย เพราะถ้าหากถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงทันทีที่มีการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่หากถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของกฎหมาย แม้ประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการไม่อ้างหรืออ้างอิงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่ถูกต้องได้[21] ซึ่งที่ผ่านมา แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในเรื่องนี้ยังขัดแย้งกันอยู่[22] นอกจากนั้น ยังมีประเด็นปัญหาว่า การไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะเหตุที่ไม่อ้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพหรืออ้างไม่ถูกต้องดังกล่าวนี้ จะส่งผลทำให้

---

[20] โปรดดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 13-14/2541 ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวพันกับการระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ

[21] โปรดดู รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 141, 154 และ 211 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 262 และ 264.

[22] โปรดดูคำวินิจฉัยรัฐธรรมนูญที่ 9-10/2544 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญยอมรับพิจารณาประเด็นปัญหาว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 ซึ่งมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้จำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ในขณะที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 35-36/2544 ศาลรัฐธรรมนูญกลับไม่ยอมรับพิจารณาประเด็นปัญหาว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้จำกัดสิทธิเสรีภาพ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตรากฎหมาย ไม่เข้าเงื่อนไขการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 264

กฎหมายและกฎเสียไปทั้งฉบับหรือไม่[23] อย่างไรก็ดี สำหรับปัญหาว่าหลักการอ้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ จะใช้บังคับกับกฎหมายหรือกฎที่มีอยู่แล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ไม่นำมาใช้บังคับกับกฎหมายและกฎที่ออกก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ[24]

2. โพลเลือกตั้งกับเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพสื่อมวลชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 3 ส่วนที่ 7 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคลทั่วไปและสื่อมวลชนไว้รวม 4 มาตรา คือ มาตรา 45 ถึงมาตรา 48 ซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้

2.1 เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างชัดแจ้ง

รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป (Freedom of Expression) ไม่ว่าจะแสดงออกโดยวิธีการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น และรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน

---

[23] ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ เห็นว่า ไม่ส่งผลให้กฎหมายตกไปทั้งฉบับ แต่ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะกำหนดเงื่อนไขให้องค์กรนิติบัญญัติไปดำเนินการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ โปรดดู หน้า 284 ของหนังสือ*หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ* ในขณะที่ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ กลับเห็นว่า กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยไม่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจใช้บังคับไม่ได้ทั้งฉบับ โปรดดู หน้า 193 ของบทความเรื่อง *"เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : "มาตร" ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย"*, อ้างแล้วในเชิงอรรถ 9 และ 10.

[24] ความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ เลขเสร็จที่ 554/2542, บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดิม, หน้า 268 และวรเจตน์ ภาคีรัตน์, **เรื่องเดิม**, หน้า 192.

ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าว เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปขึ้นไว้เป็นการเฉพาะ ดังที่เรียกกันว่า "*เสรีภาพของสื่อมวลชน*" (Freedom of the Press) ซึ่งมีทั้งการคุ้มครองในเชิงสถาบันและในแง่ตัวบุคคล[25]

การคุ้มครองสถาบันสื่อมวลชนนั้น รัฐธรรมนูญได้ห้ามมิให้รัฐเข้าแทรกแซงการนำเสนอข่าวสารและแสดงความคิดเห็นของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ แม้ว่าสื่อมวลชนดังกล่าวจะเป็นของรัฐก็ตาม และห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจสอบข่าวหรือบทความ (Censor) ก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือเผยแพร่ผ่านสื่อมวลชนอื่น ทั้งยังคุ้มครองมิให้มีการใช้อำนาจรัฐสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพสื่อมวลชนด้วย นอกจากนี้ สำหรับสื่อที่เป็นของเอกชน รัฐธรรมนูญป้องกันมิให้รัฐเข้าแทรกแซงทางอ้อมด้วยการใช้เงินงบประมาณของรัฐ รัฐจึงอุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนทั้งที่เป็นตัวเงินและที่เป็นทรัพย์สินอย่างอื่น อย่างไรก็ดี มาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นอาจจะไม่ได้ผล หากนักการเมืองผู้ครองอำนาจรัฐเป็นผู้ที่ทรงอำนาจเงินด้วย เนื่องจากบุคคลนั้น อาจใช้ทรัพย์สินส่วนตัวหรือทรัพย์สินของบุคคลในครอบครัวเข้าแทรกแซงเสรีภาพสื่อโดยอ้อมด้วยการเข้าถือครองหุ้นและเป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนที่เป็นเอกชนด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน และยังห้ามดำเนินการโดยวิธีการอื่นไม่ว่าโดยทางตรง

---

[25] ผู้สนใจเกี่ยวกับเสรีภาพในการนำเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนไทย โปรดดู บุญนำ โสภาอุทก, **เสรีภาพในการนำเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

หรือทางอ้อมที่ทำให้สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นในกิจการนั้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยรัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่ง ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะพร้อมทั้งมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควบรวมการครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใดซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

ส่วนการคุ้มครองสื่อมวลชนแต่ละคน ทั้งที่เป็นผู้สื่อข่าว ผู้ประกาศข่าว นักวิเคราะห์ข่าว บรรณาธิการข่าว นักจัดรายการ พิธีกร แขกรับเชิญมาร่วมรายการ หรือแม้แต่ผู้บริหารหนังสือพิมพ์ สื่อโทรทัศน์ สื่อวิทยุ สื่ออินเทอร์เน็ต สื่อโทรศัพท์มือถือ ฯลฯ ไม่ว่าจะมีสถานะเป็นพนักงานกิจการเอกชน เป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ล้วนแล้วแต่มีเสรีภาพในการนำเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นด้วยวิธีการต่างๆ โดยห้ามรัฐแทรกแซงและเซ็นเซอร์ข่าวหรือบทความ ไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่เจ้าของกิจการที่เป็นเอกชน ตลอดจนมีสิทธิที่จะจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพ เพื่อความเป็นธรรม โดยมีกลไกควบคุมตรวจสอบกันเอง

(Self-regulation) และที่สำคัญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่า การกระทำใดๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคลดังกล่าวเหล่านี้ ย่อมถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ

2.2 เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยาย

สิ่งหนึ่งที่มาพร้อมกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปและเสรีภาพสื่อมวลชนเสมอ คือ เสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information) และสิทธิที่จะได้รู้ (Right to know) ของประชาชน[26] ดังที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 47 ใช้ถ้อยคำว่า *"เสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร...ที่หลากหลายของประชาชน"* เป็นอีกมิติหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพราะไม่เพียงแต่ประชาชนแต่ละคนจะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของตนเท่านั้น ประชาชนแต่ละคนยังมีเสรีภาพที่จะรับรู้ความคิดเห็นที่ประชาชนคนอื่นแสดงออกมาด้วย ในการนี้ สื่อมวลชนจะทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง (Medium) ในการนำความคิดเห็นดังกล่าวซึ่งถือเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทหนึ่ง ส่งต่อไปยังประชาชนอีกคนหนึ่ง ดังนั้น การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนจำเป็นต้องมีเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้ ทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน ยกเว้นข้อมูลข่าวสารของเอกชนที่มีลักษณะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล (Personal Information)[27] โดยรัฐมีพันธะตาม

---

[26] ผู้สนใจเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของเสรีภาพในการแสดงออกที่รับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ โปรดดู David Feldman, **Civil Liberties and Human Rights in England and Wales**, Oxford: Oxford University Press, 2nd edition, 2002, pp. 751-762.

[27] โปรดดู มาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และหมวด 3 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญในการไม่เข้าแทรกแซงการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ (Free Flow of Information) โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายข้อมูลข่าวสารราชการของไทย รัฐยังมีหน้าที่จัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการอีกด้วย[28] อนึ่ง หากปราศจากเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารเสียแล้ว สื่อมวลชนคงไม่สามารถทำหน้าที่ในการนำเสนอข่าวสารให้แก่สาธารณชนได้ ผลที่สืบเนื่องตามมาก็คือ ประชาชนถูกลิดรอนสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรืออีกนัยหนึ่ง เท่ากับเป็นการทำให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นขาดตอนไม่ครบถ้วนทั้งวงจรของการแสดงความคิดเห็นซึ่งประกอบด้วยเสรีภาพปลีกย่อยดังต่อไปนี้[29]

2.2.1 เสรีภาพที่จะมีความคิดเห็นเป็นของตนเองโดยไม่ถูกแทรกแซง (Freedom to hold opinions without interference) ซึ่งเสรีภาพข้อนี้เป็นความคิดเห็นทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะความคิดเห็นในเรื่องศาสนาที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้วอย่างชัดเจนในมาตรา 37 แต่สิ่งที่เสรีภาพสองประการนี้เหมือนกัน ก็คือ เป็นเสรีภาพในทางความคิดที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แบบเด็ดขาดซึ่งรัฐไม่อาจแทรกแซงได้ ไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ และไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ

2.2.2 เสรีภาพที่จะค้นหาข้อมูลข่าวสาร (Freedom to seek information) การที่คนเราจะมีความคิดเห็นเป็นของตนเองได้นั้น จำเป็นจะต้องมีข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์

---

[28] รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 56 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของรัฐไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้น เสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจึงมิใช่เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองโดยปริยายดังเช่นที่เป็นในระบบกฎหมายของบางประเทศ นอกจากนี้ เฉพาะข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐเท่านั้น ที่ถือเป็น "สิทธิ" ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้แก่ผู้ขอ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

[29] Nahal Jayawickrama, **The Judicial Application of Human Rights Law (National, Regional and International Jurisprudence),** Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 673-689.

สังเคราะห์และก่อร่างสร้างความคิดเห็นเฉพาะของตนขึ้นมา ดังนั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจึงจำเป็นต้องมีเสรีภาพในการค้นหาข้อมูลข่าวสารประกอบเป็นส่วนย่อยด้วย อย่างไรก็ดี เสรีภาพในการค้นหาข้อมูลข่าวสารนี้เป็นเสรีภาพที่รัฐจำกัดได้ ตัวอย่างเช่น จะอ้างเสรีภาพเพื่อค้นหาข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ประวัติทางการแพทย์ของคนอื่นไม่ได้

2.2.3 เสรีภาพที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร (Freedom to receive information) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ส่งสารประสงค์ที่จะให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเฉพาะเจาะจงได้รับทราบข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เจตนาโดยตรงให้บุคคลคนหนึ่ง เช่น นาย ก. ได้รับรู้ข่าวสารนั้นหรือไม่ แต่เสรีภาพในข้อนี้มิใช่เสรีภาพเด็ดขาด ดังนั้น รัฐอาจแทรกแซงได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมายไว้แล้วในมาตรา 36

2.2.4 เสรีภาพที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็น (Freedom to express opinions) เสรีภาพข้อนี้เป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แบบสัมพัทธ์และรัฐอาจแทรกแซงได้ถ้าเข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ เช่น ถ้าความคิดเห็นดังกล่าวไปละเมิดสิทธิคนอื่น ไปทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือล้มล้างรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า ชาวอเมริกันผิวขาวมีเสรีภาพที่จะคิดเหยียดสีผิว (racism) แต่การแสดงออกซึ่งความคิดที่เหยียดสีผิวในบางเวลาและสถานที่นั้นอาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย[30]

2.2.5 เสรีภาพที่จะถ่ายทอดความคิดเห็น (Freedom to impart opinions) ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยรับรองไว้ในชื่อเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันสำหรับบุคคลทั่วไป และในชื่อเสรีภาพในการนำเสนอ

---

[30] เช่นที่ปรากฏใน Federal Civil Rights Statutes หลายฉบับของสหรัฐอเมริกา โปรดดู Kathleen Sullivan and Gerald Gunther, **First Amendment Law**, New York: Foundation Press, 2nd edition, 2003, p. 106.

ข่าวและความคิดเห็นสำหรับสื่อมวลชน แต่ไม่ได้รับรองไว้แบบเด็ดขาด ดังนั้น รัฐจึงอาจเข้าแทรกแซงได้

2.3 เสรีภาพในการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้ง

แม้รัฐธรรมนูญไทยจะมิได้บัญญัติคำ ๆ นี้ไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ แต่หากพิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 45 วรรคหนึ่ง ที่ว่า *"บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น"* วรรคสาม *"การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้"* วรรคสี่ *"การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใดๆ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้..."* และวรรคห้า *"การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น จะกระทำมิได้..."* มาตรา 46 วรรคหนึ่ง ความว่า *"...กิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น..."* และวรรคสาม *"การกระทำใดๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม... อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ... ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ..."* รวมทั้งมาตรา 47 วรรคสี่ ยังบัญญัติว่า *"การกำกับการประกอบกิจการ... เพื่อป้องกันมิให้มีการควบรวมการครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเอง... ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน"* ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญไทยได้รับรองเสรีภาพในการทำโพลเลือกตั้ง และเสรีภาพในการเผยแพร่โพลเลือกตั้งไว้โดยปริยาย ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

2.3.1 การทำโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล

การทำโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลเป็นหนึ่งในวิธีการที่จะค้นหา (seek) ข้อมูลข่าวสาร เพราะการทำโพลทำให้ผู้ทำโพลได้รับรู้ (receive) ความคิดเห็นของประชาชนที่ถูกสำรวจว่า คนๆ นั้นคิดเห็นอย่างไรกับผู้สมัครหรือพรรคการเมืองหนึ่งๆ และรู้พฤติกรรมของประชาชนคนนั้นว่าจะเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดในวันเลือกตั้ง และในทางตรงข้าม การทำโพลยังเป็นอีกวิธีการหนึ่งซึ่งทำให้ประชาชนที่มีความคิดเห็นเป็นของตนเอง (hold opinion) สามารถแสดงออก (express) และถ่ายทอด (impart) ความคิดเห็นนั้นให้ผู้ทำการสำรวจรับทราบได้ โดยไม่คำนึงว่าผู้ตอบสำรวจจะแสดงออกด้วยการพูดทั้งต่อหน้าหรือทางโทรศัพท์ ด้วยการเขียน การพิมพ์ การส่งอีเมลล์ หรือแม้แต่การพยักหน้าหรือส่ายหัว นอกจากนี้ หากผู้ทำโพลเป็นสื่อมวลชนก็ย่อมถือว่าการทำโพลนั้น เป็นวิธีการหาข่าวเพื่อนำเสนอข่าวให้สาธารณชนได้รับรู้ต่อไปอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปได้ว่า การทำโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและเสรีภาพในการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 และ 46

อนึ่ง การตีความเขตแดนแห่งเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคลและสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญไทยในลักษณะเช่นนี้ สอดคล้องกับการตีความบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 (First Amendment) ที่ศาลอุทธรณ์สหรัฐอเมริกาใช้ในคดี Daily Herald Co. v. Munro ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า การทำเอ็กซิทโพลเป็นการหาข่าวของสื่อมวลชนวิธีการหนึ่ง[31] เช่นเดียวกับที่ศาลฎีกาฟิลิปปินส์ตีความมาตรา 4 หมวด 3 ของรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ในคดี ABS-CBN

---

[31] 838 F.2d 380, 385-86 (9th Cir. 1988)

โปรดดู รายละเอียดในบทที่ 4 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในอเมริกา, หน้า 105-107.

BROADCASTING CORPORATION vs. COMMISSION ON ELECTIONS วินิจฉัยว่า การจัดทำเอ็กซิทโพลเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อมวลชน[32]

2.3.2 การเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล

ส่วนการเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลนั้น เป็นการที่ผู้ทำโพลนำเสนอ *"ผลโพล"* เลือกตั้งที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นและการประมวลผลต่อสื่อมวลชนและสาธารณชน ดังนั้น ย่อมอยู่ในข่ายเสรีภาพในการแสดงออกอย่างหนึ่ง ซึ่งสื่อมวลชนก็ได้ใช้เสรีภาพในการหาข่าว *"ผลโพล"* จากสำนักโพล และนำเอา *"ผลโพล"* ดังกล่าวมานำเสนอต่อในรูป *"ข่าว"* ผ่านสื่อของตน ตลอดจนอาจร่วมแสดงความคิดเห็นโดยวิพากษ์วิจารณ์ความถูกต้องแม่นยำของวิธีการทำโพล ความน่าเชื่อถือของผลโพล หรือนำผลโพลเลือกตั้งที่ได้เป็นฐานในการวิเคราะห์สถานการณ์การเมืองภายหลังเลือกตั้ง เป็นต้นว่า คาดการณ์ล่วงหน้าว่ารัฐบาลภายหลังเลือกตั้งต้องเป็นรัฐบาลผสมและขาดเสถียรภาพ เนื่องจากผลโพลเลือกตั้งสะท้อนว่าจะไม่มีพรรคการเมืองใดครองเสียงข้างมากในสภา นอกจากนี้ เมื่อสื่อมวลชนนำเสนอ *"ข่าวผลโพลเลือกตั้ง"* ออกไป ยังเป็นการส่งเสริมสิทธิที่จะรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งของประชาชนอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ การเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพล ไม่ว่าจะกระทำโดยสำนักโพลหรือโดยสื่อมวลชน ย่อมถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และถ้าเป็นกรณีสื่อมวลชนเป็นผู้ทำโพลหรือผู้เผยแพร่ ก็ย่อมถือว่าอยู่ในข่ายเสรีภาพในการนำเสนอข่าวและความ

---

[32] ABS-CBN BROADCASTING CORPORATION vs. COMMISSION ON ELECTIONS, G.R. No. 133486, January 28, 2000

โปรดดู รายละเอียดในบทที่ 5 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในทวีปเอเชียและออสเตรเลีย, หน้า 129-133.

คิดเห็นของสื่อมวลชนตามมาตรา 45 และ 46 ของรัฐธรรมนูญด้วย

อนึ่ง แนวทางในการวินิจฉัยขอบเขตความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคลและเสรีภาพในการนำเสนอข่าวและความคิดเห็นของสื่อมวลชนในทำนองนี้ เป็นไปในทิศทางเดียวกับการตีความมาตรา 19 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ที่รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและเสรีภาพสื่อมวลชน โดยคำวินิจฉัยที่ 968/2001 ลงวันที่ 23 สิงหาคม ค.ศ. 2005 โดยคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง[33] การวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้โดยศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ในคำวินิจฉัยที่ 97 hun-ma[34] เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 10 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปโดยศาลฎีกา (la Cour de cassation) ของฝรั่งเศส[35] เสรีภาพในความคิดและการแสดงออก ตามมาตรา 2 (b) ของธรรมนูญแคนาดาว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (Canadian Charter of Rights and Freedoms) ของศาลสูงสุดแคนาดาในคดี Thomson Newspapers[36] เสรีภาพสื่อมวลชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

---

[33] โปรดดู รายละเอียดในบทที่ 5 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในทวีปเอเชียและออสเตรเลีย, หน้า 123-128.

[34] Judgment of May 28, 1998, 97 hun-ma 362
โปรดดู รายละเอียดในบทที่ 5 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในทวีปเอเชียและออสเตรเลีย, หน้า 119-122.

[35] Chambre criminelle, 4 septembre 2001 (Bull. n° 170)
โปรดดู รายละเอียดในบทที่ 3 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในยุโรป, หน้า 71-73.

[36] Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General), [1998] 1 S.C.R. 877
โปรดดู รายละเอียดในบทที่ 4 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในอเมริกา, หน้า 92-98.

รับรองไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญเปรูโดยคำวินิจฉัยเปรู[37] เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 4 หมวด 3 ของรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ศาลฎีกาฟิลิปปินส์ ในคดี Social Weather Stations and Manila Standard[38] ตลอดจน มาตรา 19 (1) (a) ของรัฐธรรมนูญอินเดียที่รับรองเสรีภาพในการพูดและการแสดงออก ซึ่งปรากฏในคำสั่งหนึ่งของศาลสูงสุดของอินเดีย[39] โดยคดีต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีประเด็นหลักแห่งคดีเกี่ยวข้องกับการจำกัดเสรีภาพในการเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลทั้งสิ้น

2.4 ข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อการจำกัดเสรีภาพ

อย่างที่เคยเรียนให้ทราบแล้วว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อมวลชนมิใช่เสรีภาพเด็ดขาดที่รัฐไม่สามารถเข้าแทรกแซงได้ แต่เป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในแบบสัมพัทธ์ กล่าวคือ แม้โดยหลัก รัฐห้ามจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพสื่อในการนำเสนอข่าวและความคิดเห็น แต่หากมีเหตุผลและความจำเป็น รัฐอาจตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเฉพาะเพื่อการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ได้

(1) เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ

(2) เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น

---

[37] Sentencia del Tribunal Constitucional respecto al Expediente n. 02-2001-AI-TC, publicada el 05-04-2001

โปรดดู รายละเอียดในบทที่ 4 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในอเมริกา, หน้า 112.

[38] Social Weather Stations and Manila Standard vs. Commission on Elections, G.R. No. 14751, May 5, 2001

โปรดดู รายละเอียดในบทที่ 5 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในทวีปเอเชียและออสเตรเลีย, หน้า 136-139.

[39] โปรดดู รายละเอียดในบทที่ 5 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในทวีปเอเชียและออสเตรเลีย, หน้า 147.

(3) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Public Order or Good Morale)

(4) เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ซึ่งอันที่จริงก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของคำว่า *"ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน"* อยู่แล้ว

อนึ่ง หากรัฐประสงค์จะตรวจข่าวหรือบทความก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น หรือเซ็นเซอร์ข่าว ไม่เพียงแต่จะต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อการตาม (1) (2) (3) หรือ (4) แล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดเงื่อนไขด้านสถานการณ์เพิ่มเติม คือ รัฐอาจจะเซ็นเซอร์ข่าวได้เฉพาะในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม นอกจากนี้ การใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนจะต้องเป็นไปตามจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน โดยมีสิทธิในการจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม และมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ

ดังนั้น รัฐจึงอาจออกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งมีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลได้ หากเป็นไปเพื่อการที่ระบุไว้ข้างต้น และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์อื่น ๆ ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ อันได้แก่ หลักกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หลักต้องระบุบทบัญญัติจำกัดสิทธิเสรีภาพ และหลักความได้สัดส่วน

3. โพลเลือกตั้งกับเสรีภาพในทางวิชาการ

รัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในทางวิชาการ (Academic Freedom) ไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 50 โดยจำแนกประเภทเนื้อหาของเสรีภาพในทางวิชาการออกเป็น 4 ลักษณะ ประกอบด้วย

เสรีภาพในทางวิชาการด้านการศึกษาอบรม เสรีภาพในทางวิชาการด้านการเรียนการสอน เสรีภาพในทางวิชาการด้านการวิจัย และเสรีภาพในทางวิชาการด้านการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ โดยเสรีภาพในทางวิชาการดังกล่าวจะใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้ หากวิเคราะห์ลักษณะผู้ทรงสิทธิ (Subject) ของเสรีภาพในทางวิชาการแล้ว เห็นได้ว่ามีอยู่ 2 ลักษณะ กล่าวคือ[40]

3.1 เสรีภาพในทางวิชาการในเชิงสถาบัน[41]

ในการจัดการศึกษาอบรม จัดการเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่ผลงานวิจัยนั้น สถาบันการศึกษาย่อมมีเสรีภาพที่จะดำเนินการได้โดยรัฐจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซง ปัญหาก็คือ สถาบันการศึกษาในระดับใดที่จะได้รับการคุ้มครองดังกล่าว จะเป็นโรงเรียนอนุบาล โรงเรียนประถม โรงเรียนมัธยม วิทยาลัยอาชีวะ เทคนิค มหาวิทยาลัย หรือสถาบันวิจัยชั้นสูง ประเด็นนี้ ในอเมริกาและเยอรมันถือว่าเฉพาะสถาบันระดับอุดมศึกษาขึ้นไปเท่านั้นที่ได้รับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ[42] แต่สำหรับกรณีของไทยยังไม่มี

---

[40] ศาสตราจารย์ นายแพทย์จรัส สุวรรณเวลา นายกสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จำแนกเสรีภาพในทางวิชาการออกเป็น 4 มิติ โดยอาศัยปัจจัยที่อาจมากระทบต่อเสรีภาพของนักวิชาการแต่ละคนไว้ดังนี้ (1) เสรีภาพในทางวิชาการจากการควบคุมของรัฐ (2) เสรีภาพในทางวิชาการจากผู้บริหารมหาวิทยาลัย (3) เสรีภาพในทางวิชาการจากเพื่อนร่วมงานด้วยกันเอง (4) เสรีภาพในทางวิชาการจากปัจจัยภายนอก ในงานวิจัยเรื่อง "*Academic Freedom in Countries of Asia*", commissioned research by UNESCO, 2005 โปรดดู จรัส สุวรรณเวลา, **ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 333-363.

[41] ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ใช้คำว่า "*สิทธิและเสรีภาพในฐานะเป็นการคุ้มครองในทางหลักการ*" โปรดดู **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**, อ้างแล้ว, หน้า 70-71.

[42] และยังเป็นบทวิเคราะห์เสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญไทยในความเห็นของเศรษฐรัช ธรเสนา โปรดดู **เสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540,** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 85-100.

ความชัดเจนว่าเป็นเช่นไร เพราะยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยเรื่องนี้ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว ผู้เขียนกลับเห็นว่า สถาบันการศึกษาของไทยไม่ว่าในระดับใด ก็ย่อมต้องมีเสรีภาพทางวิชาการในการจัดการศึกษาอบรม จัดการเรียนการสอน ริเริ่มและดำเนินการวิจัย รวมทั้งสามารถเผยแพร่ผลงานวิจัยตามหลักวิชาการได้ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการศึกษาของรัฐหรือเอกชน แต่ทั้งนี้ ระดับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญของการศึกษาในระดับต่าง ๆ อาจมีความแตกต่างกัน เช่น ถ้าเป็นระดับอุดมศึกษาซึ่งมีหน้าที่สร้างองค์ความรู้ใหม่ การคุ้มครองอาจจะมีความเข้มงวดเป็นพิเศษมากกว่าการศึกษาในขั้นพื้นฐาน เป็นต้น นอกจากนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะรับรองเสรีภาพทางวิชาการดังกล่าวไว้โดยมิได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ แต่หากรัฐมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องแทรกแซงเสรีภาพเพื่อประโยชน์ในการรักษามาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการ เช่น การจัดระบบประเมินและประกันคุณภาพการศึกษา มิให้มีการเรียนการสอนง่ายจนกลายเป็นการขายปริญญา เช่นนี้ ย่อมถือว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นเงื่อนไขทั่วไปในการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงสามารถกระทำได้

3.2 เสรีภาพในทางวิชาการในเชิงปัจเจกชน

ไม่เพียงแต่สถานศึกษาจะมีเสรีภาพในทางวิชาการ ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐเท่านั้น ตัวอาจารย์ นักวิจัย และนิสิตนักศึกษาในสถานศึกษาดังกล่าว ก็ย่อมมีเสรีภาพทางวิชาการในอันที่จะศึกษาอบรม การเรียนการสอน การทำวิจัย และการเผยแพร่ผลงานวิจัยตามหลักวิชาด้วย

3.3 เสรีภาพในการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้ง

เนื่องจากการทำโพลสำรวจความคิดเห็นเป็นการวิจัยทาง

สังคมศาสตร์อย่างหนึ่ง ดังนั้น การทำโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลจึงถือเป็นการวิจัยเช่นกัน ดังนั้น หากโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลกระทำโดยสถาบันการศึกษา การทำโพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลก็ย่อมได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นเสรีภาพในทางวิชาการด้านการวิจัย ส่งผลให้การเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลกลายเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในทางวิชาการด้านการเผยแพร่ผลการวิจัยตามไปด้วย ภายใต้เงื่อนไขว่า การทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งและเอ็กซิทโพลต้องถูกต้องสอดคล้องกับหลักวิชาการ ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมือง และศีลธรรมอันดีของประชาชน

4. ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของการควบคุมโพลเลือกตั้งไทย

เนื้อหาในส่วนนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการควบคุมการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งทั้งหมดที่เคยใช้อยู่ในประเทศไทย แม้ว่ามาตรการบางอย่างจะสิ้นสภาพบังคับไปแล้วก็ตาม บางมาตรการจำเป็นต้องหยิบยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น มาเป็นฐานในการวิเคราะห์ แต่สำหรับบางมาตรการที่ยังคงมีผลใช้บังคับต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน ผู้เขียนจะวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550[43]

---

[43] ปัญหากฎหมายที่พิเศษเฉพาะประเทศไทย คือ หากมีกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนและยังคงมีผลใช้บังคับมาจนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับใด ผู้เขียนเห็นว่า ต้องถือตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ณ ขณะเวลาที่ศาลหรือองค์กรอื่นกำลังวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น อย่างไรก็ดี โปรดดู คำพิพากษาฎีกาที่ 913/2536 เพราะศาลได้ย้อนกลับไปใช้รัฐธรรมนูญฉบับเก่าเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศ รสช. ฉบับหนึ่ง

4.1 มาตรการควบคุมโพลเลือกตั้งที่สิ้นสภาพบังคับไปแล้ว

4.1.1 การห้ามทำเอ็กซิทโพล

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2547 ห้ามสื่อมวลชน สถาบันการศึกษา และหน่วยงานต่าง ๆ ทำเอ็กซิทโพลในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในวันอาทิตย์ที่ 29 สิงหาคม 2547 โดยอ้างหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ (Secret Ballot) ตามมาตรา 6 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และเพื่อป้องกันมิให้ผู้สมัครใช้ประโยชน์จากการจัดทำเอ็กซิทโพล พร้อมทั้งระบุว่า หากการกระทำดังกล่าวเข้าข่ายการหาเสียงเลือกตั้งอันเป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัครในวันเลือกตั้งย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 61 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว มติของ กกต. ในเรื่องนี้ มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ยินดีให้ความร่วมมือในการทำเอ็กซิทโพล เสรีภาพในการค้นหาข้อมูลข่าวสารของผู้ทำโพล เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้ทำโพล เสรีภาพของสื่อมวลชนในการหาข่าว เสรีภาพของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รับรองไว้ในมาตรา 39 และ 41 นอกจากนั้น หากผู้ทำโพลเป็นสถาบันการศึกษา ก็ย่อมถือว่าการห้ามทำเอ็กซิทโพลเป็นการจำกัดเสรีภาพในทางวิชาการด้านการทำวิจัยตามมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอีกด้วย

อนึ่ง เนื่องจากในเอกสารแถลงข่าวห้ามทำเอ็กซิทโพลที่ออกโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2547 มิได้อ้างอิงบทบัญญัติที่ให้อำนาจ กกต. ในการออกมติดังกล่าว อีกทั้งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 6 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่ กกต.

ใช้เป็นเหตุผลประกอบการออกมติสั่งห้ามแล้ว เห็นว่า เป็นการปรับบทกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจาก การทำเอ็กซิทโพลนั้น มิได้กระทบต่อหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ (Secret Ballot) แต่ประการใด เพราะเจตนารมณ์ที่แท้จริงของหลัก Secret Ballot นั้น มุ่งคุ้มครองผู้มีสิทธิเลือกตั้งมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้ความกลัว ทำให้ไม่สามารถแสดงเจตจำนงทางการเมืองของตนในการเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองได้อย่างอิสระเสรี หลักการนี้มีผลเป็นการห้ามมิให้รัฐและบุคคลอื่นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้รู้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนนั้นเลือกใคร อาทิเช่น หลัก Secret Ballot เท่ากับเป็นการห้ามรัฐมิให้บังคับผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเขียนชื่อตนเองลงบนบัตรเลือกตั้ง เพราะจะทำให้เกิดความกังวลว่า จะมีการตรวจสอบการลงคะแนนในภายหลัง จนทำให้ไม่กล้าแสดงเจตจำนงทางการเมืองสวนทางกับเจตจำนงของผู้ปกครองประเทศในขณะนั้น นอกจากนี้ หลัก Secret Ballot ยังเป็นเงื่อนไขให้รัฐต้องดำเนินมาตรการบางอย่างเพื่อคุ้มครอง "ความลับ" ของการลงคะแนนเลือกตั้ง อีกด้วย เช่น ต้องจัดคูหาเลือกตั้งให้มิดชิดมิให้ใครรู้ได้ว่าประชาชนผู้ที่กำลังใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่นั้น ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรายใด[44]

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิเคราะห์เจตนารมณ์ของหลัก Secret Ballot ประกอบกับวิธีการและเวลาในการทำเอ็กซิทโพลซึ่งจะเกิดขึ้นหลังจากที่ประชาชนหย่อนบัตรเลือกตั้งเองแล้ว และขึ้นอยู่กับความสมัครใจของประชาชนที่จะตอบหรือไม่ตอบเอ็กซิทโพลก็ได้ เห็นได้ว่า การห้ามทำเอ็กซิทโพลมิใช่มาตรการเพื่อคุ้มครองหลัก Secret Ballot เพราะ

---

[44] โปรดดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 ซึ่งวินิจฉัยว่า การหันคูหาเลือกตั้งออกมาทางด้านนอกสถานที่เลือกตั้ง ทำให้บุคคลอื่นสามารถล่วงรู้ได้ว่าผู้ที่กำลังอยู่ในคูหา กากบาทลงบนบัตรเลือกตั้งนั้น เลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ขัดต่อหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ ตามมาตรา 104 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ณ ขณะที่ทำเอ็กซิทโพลนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว เอ็กซิทโพลจึงไม่อาจครอบงำ ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนนั้นเกรงกลัวกังวล จนไม่กล้าแสดงเจตจำนงทางการเมืองของตนอย่างเสรีแต่ประการใด ในทางตรงกันข้าม ในกรณีเอ็นทรานซ์โพลหรือโพลก่อนเข้าคูหาเลือกตั้งนั้น อาจส่งผลให้ประชาชนหวาดกลัวจนไม่กล้าใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างเสรี หากมีห้ามทำเอ็นทรานซ์โพลจริง ก็ย่อมถือได้ว่ามาตรการดังกล่าวมุ่งหมายและสามารถคุ้มครองหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับได้[45]

ยิ่งไปกว่านั้น การที่ กกต. อ้างมาตรา 61 ที่ว่า *"ห้ามมิให้ผู้ใดทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยวิธีการใดๆ อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร นับตั้งแต่เวลา 18.00 นาฬิกาของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจนสิ้นสุดวันเลือกตั้ง"* เพื่อใช้ในการลงโทษผู้ทำเอ็กซิทโพล ยิ่งเป็นการตีความกฎหมายที่ผิดพลาด เนื่องจาก ณ ขณะที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตอบคำถามเอ็กซิทโพลเขาได้ใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว จึงเป็นไปไม่ได้โดยสภาพและไม่มีประโยชน์อันใดจากการหาเสียงกับประชาชนที่ใช้สิทธิเลือกตั้งเรียบร้อยแล้ว การพูดคุยสนทนากับผู้ที่ใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วจึงมิใช่ "การหาเสียง" อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร ซึ่งเป็นองค์ประกอบของข้อห้ามและความผิดตามมาตรานี้ เว้นแต่เป็นการทำเอ็กซิทโพลบังหน้าเพื่อแอบหาเสียงกับประชาชนที่กำลังจะเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้ง เช่นนี้ก็ย่อมเป็นความผิดตามมาตรานี้ได้

---

[45] การห้ามทำเอ็นทรานซ์โพลถือว่าเป็นมาตรการที่รัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกตาม First Amendment เพื่อคุ้มครองความเป็นธรรมในการเลือกตั้ง (Electoral Integrity) และมีผลเป็นการคุ้มครองหลัก Secret Ballot ได้ โปรดดู คดี Daily Herald Co. v. Munro 838 F.2d 380, 385-86 (9th Cir. 1988) และ Burson v. Freeman 504 U.S. 191 (1992) ในบทที่ 4 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในอเมริกา, หน้า 105-107 และ คดี ABS-CBN BROADCASTING CORPORATION vs. COMMISSION ON ELECTIONS โปรดดู รายละเอียดในบทที่ 5 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในทวีปเอเชียและออสเตรเลีย, หน้า 130-133.

ดังนั้น มติดังกล่าวของ กกต. จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยมิได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มิได้เป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มิได้กระทำเท่าที่จำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพในทางวิชาการด้านการทำวิจัย และแม้จะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่กระทำเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจง แต่ก็มีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และเป็นอันใช้บังคับไม่ได้

4.1.2 การจำกัดเวลาและเนื้อหาการเผยแพร่เอ็กซิทโพล

ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การสอบถามผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดเมื่อพ้นบริเวณที่เลือกตั้ง ลงวันที่ 3 มกราคม 2544 มีผลเป็นการห้ามเผยแพร่เอ็กซิทโพลระหว่างเวลา 08.00-15.00 น. ของวันลงคะแนนเลือกตั้ง และแม้จะเลยเวลา 15.00 น. ไปแล้วก็ตาม แต่การเผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลก็ต้องรวมคะแนนทั้งหมดเป็นรายเขตเลือกตั้ง จะประกาศแยกคะแนนเอ็กซิทโพลออกเป็นคะแนนของหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วยไม่ได้ ประกาศฉบับนี้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้ทำโพล และเสรีภาพสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 39 และ 41 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยิ่งถ้าองค์กรที่ทำโพลเป็นสถาบันการศึกษา เป็นอาจารย์หรือนักวิจัยในมหาวิทยาลัย การห้ามเผยแพร่เอ็กซิทโพลก็ย่อมเข้าข่ายการจำกัดเสรีภาพในทางวิชาการด้านการเผยแพร่ผลงานวิจัยตามมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย

ด้วยเหตุที่ กกต. ออกประกาศฉบับนี้ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ซึ่งให้ กกต. มีอำนาจควบคุมและจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อการนี้ กกต.

สามารถออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ จึงเท่ากับว่า การออกประกาศตามมาตรา 10 (1) และ (2) นั้น มีเงื่อนไขทางกฎหมาย 2 ประการที่ต้องพิจารณา คือ ***ประการแรก*** เรื่องที่กำหนดในประกาศต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ซึ่งก็ชัดเจนอยู่ในตัวว่า เนื้อหาของประกาศนี้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. และ***ประการที่สอง*** ประกาศดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อ *"การอันจำเป็น"* ซึ่งก็คงต้องพิจารณาเนื้อหาสาระที่กำหนดไว้ในประกาศนี้ว่า *"เป็นการอันจำเป็น"* หรือไม่[46] อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาวินิจฉัยเงื่อนไขข้อนี้ได้นั้น ก่อนอื่นคงต้องวิเคราะห์ว่า เมื่อ กกต. วินิจฉัยแล้วว่า เรื่องใดเป็นการอันจำเป็นและได้ออกประกาศไปแล้ว องค์กรศาลสามารถเข้าตรวจสอบความมี *"อำนาจ"* ได้หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การพิจารณาถึงความจำเป็นในการออกประกาศนั้น เป็นดุลพินิจเด็ดขาดของ กกต. หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ มีความเห็นทางกฎหมายจำแนกได้เป็น 2 แนวทาง อันได้แก่

แนวทางแรก เห็นว่า อำนาจของ กกต. ในการออกประกาศอันจำเป็นเพื่อทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น เป็นดุลพินิจเด็ดขาดของ กกต. ที่จะวินิจฉัยว่า *"เรื่องใดเป็นการอันจำเป็น"* โดยไม่ต้องพิจารณาว่าแท้จริงแล้ว *"เนื้อหา"* ของประกาศดังกล่าว *"เป็นการอันจำเป็น"* จริงหรือไม่ เมื่อ กกต. เห็นควรออกประกาศ

---

[46] การพิจารณาถึง *"เหตุจำเป็น"* ในการออกประกาศของ กกต. ตามมาตรา 10 (1) และ (2) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 นี้ เป็นคนละประเด็นกับการพิจารณาว่า การจำกัดเสรีภาพกระทำ *"เท่าที่จำเป็น"* หรือไม่ เพราะ *"เหตุจำเป็น"* ในกรณีแรก ถือเป็น *"องค์ประกอบหรือเงื่อนไข"* ที่จะทำให้มีอำนาจออกประกาศ ในขณะที่ *"เท่าที่จำเป็น"* ในกรณีหลัง เป็นการตรวจสอบ *"เนื้อหาสาระ"* ของมาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศที่ กกต. ออก

เรื่องใดถ้าเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่ กกต. รักษาการ ก็ย่อมเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 10 (1) และ (2) นี้แล้ว

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 145 (1) ประกอบกับมาตรา 144 วรรคสอง ได้ให้อำนาจ กกต. ออกประกาศทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ฯลฯ ซึ่งสะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะให้เป็นดุลพินิจของ กกต. ในการพิจารณาออกประกาศต่าง ๆ อันจำเป็น[47] และได้นำมาบัญญัติซ้ำอีกครั้งในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งในมาตรา 10 (1) และ (2) ดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นว่า การพิจารณาว่าการออกประกาศใดเป็นการอันจำเป็นหรือไม่นั้น เป็นดุลพินิจเด็ดขาดของ กกต. และเมื่อ กกต. ใช้อำนาจออกประกาศดังกล่าวแล้ว องค์กรศาลไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ก็ไม่สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการออกประกาศตามมาตรานี้ได้ แต่สำหรับปัญหาว่าประกาศที่ออกมานั้น จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเพราะเหตุอื่นหรือไม่คงต้องพิจารณาและวินิจฉัยจาก "เนื้อหา" ของประกาศเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งองค์กรศาลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบในประเด็นหลังนี้ได้

แนวทางที่สอง อำนาจของ กกต. ในการออกประกาศอันจำเป็นเพื่อทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น ไม่ใช่ดุลพินิจเด็ดขาดของ กกต. หากแต่องค์กรที่ควบคุมตรวจสอบความ

---

[47] โปรดเทียบกรณี ดุลพินิจเด็ดขาดของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ 2540 ที่จะวินิจฉัย "กรณีฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้" เพื่อการตราพระราชกำหนดตามมาตรา 218 หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า "Sole Discretion of the Executive" ซึ่งองค์กรศาลไม่สามารถเข้าควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจข้อนี้ได้ โปรดดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 และเทียบเคียงอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้งของ กกต. ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 และ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542, หน้า 145-153.

ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประกาศดังกล่าว จะต้องพิจารณา "เนื้อหา" ของประกาศด้วยว่า "เป็นการอันจำเป็น" หรือไม่ และหากการใดมิใช่การอันจำเป็น ก็ย่อมถือว่า กกต. ไม่มีอำนาจออกประกาศดังกล่าวมาตั้งแต่ต้น

ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า หากยึดถือการตีความตามแนวทางแรกเท่ากับว่า กกต. มีอำนาจนิติบัญญัติที่จะออก "*กฎ*" ในรูปแบบ "*ประกาศ*" อย่างมหาศาล อันจะเป็นการทำลายหลักประชาธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจ และทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ว่า "*กฎหมายคือเจตจำนงร่วมกันของปวงชนแสดงออกผ่านผู้แทนของปวงชน*" เพราะเป็นการขยายความให้ "กฎ" ที่ กกต. ออกสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ โดยต้องไม่ผ่านความเห็นชอบของผู้แทนประชาชนในรัฐสภา ดังนั้น การตีความมาตรา 10 (1) และ (2) ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อออก "*ประกาศอันจำเป็นเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น*" ต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดที่สุด และที่สำคัญ การออกประกาศดังกล่าวจะต้องมีบทบัญญัติเฉพาะในกฎหมายที่ กกต. รักษาการอยู่นั้นให้อำนาจ กกต. กำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดในการจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ มิใช่ อ้างบทบัญญัติทั่วไปในลักษณะนี้ เพื่อการออก "*กฎ*" ที่มีผลจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรง มิเช่นนั้นแล้วหลักประกันสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรา 29 ที่ว่า "*การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม**บทบัญญัติแห่งกฎหมาย***" ก็จะไม่มีความหมายแต่อย่างใด[48]

---

[48] โปรดดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541 ที่ 24/2543 หรือที่ 27/2544 คำพิพากษาฎีกาที่ 369/2483 ที่ 1428/2498 ที่ 1389/2509 ที่ 320/2515 ที่ 2253/2518 ที่ 89-90/2530 ที่ 5003-5004/2531 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 309/2545 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.50/2546 และที่ อ.88/2549 เป็นต้น

ผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางที่สอง ดังนั้น จึงเห็นควรพิจารณาถึง *"ความจำเป็น"* ในการออกประกาศโดยคำนึงถึงเนื้อหาสาระของประกาศดังกล่าวด้วย และในกรณีพิจารณาแล้วเห็นว่าเนื้อหาในประกาศดังกล่าว มิใช่ *"การอันจำเป็น"* แล้ว ก็เท่ากับว่า กกต. ไม่มีอำนาจออกประกาศฉบับนั้น และหากเนื้อหาในประกาศมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็จะถือว่ามาตรการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ไม่เข้าเงื่อนไข *"การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องกระทำโดยกฎหมาย"*

สำหรับกรณีประกาศ กกต. ลงวันที่ 3 มกราคม 2544 นี้ เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของประกาศโดยละเอียด เห็นได้ว่า หาก กกต. ไม่ออกประกาศดังกล่าว และส่งผลให้มีการเผยแพร่เอ็กซิทโพลก่อนเวลาปิดหีบบัตร ผลเอ็กซิทโพลอาจกระทบต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ รวมทั้งหากไม่กำหนดให้ต้องประกาศผลเอ็กซิทโพลเป็นคะแนนรวมของทั้งเขตเลือกตั้ง ก็จะอาจมีการประกาศผลคะแนนเอ็กซิทโพลแบ่งออกเป็นหน่วยเลือกตั้งก็ได้ ซึ่งจะเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของมาตรา 104 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงเห็นได้ว่า การที่ กกต. ใช้อำนาจออกประกาศฉบับนี้เป็นไปเพื่อการอันจำเป็นแล้ว

ดังนั้น เมื่อ กกต. ใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อออกประกาศดังกล่าว การจำกัดเสรีภาพตามประกาศนี้เป็นการกระทำโดย *"กฎ"* ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเนื่องจาก กกต. ออกประกาศนี้ เพื่อควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงถือว่าเป็นไปเพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเป็นเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพทางวิชาการ ตามมาตรา 39, 41 และ 42 ของรัฐธรรมนูญ 2540 อย่างไรก็ดี ยังคงมีประเด็นที่จะ

ต้องพิจารณาต่อไปคือ การจำกัดเสรีภาพตามประกาศนี้ ได้กระทำเท่าที่จำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็นสองประเด็นย่อย ๆ ดังนี้

(1) กรณีการจำกัดเวลาเผยแพร่เอ็กซิทโพลก่อนปิดการลงคะแนน เมื่อพิจารณาผลกระทบของการเปิดเผยเอ็กซิทโพลในช่วงเวลาก่อน 15.00 น. แล้ว พบว่า เบื้องต้นผลเอ็กซิทโพลอาจทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจออกไปใช้สิทธิหรือไม่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็ได้ เป็นต้นว่า ถ้าผลเอ็กซิทโพลบ่งชี้ว่าผู้สมัครที่ตนชื่นชอบมีคะแนนสูสีกับคู่แข่ง ก็จะออกไปใช้สิทธิ เพราะเห็นว่าหนึ่งคะแนนของตนมีค่าต่อชัยชนะ แต่ถ้าหากผู้สมัครที่ตนชื่นชอบมีคะแนนตามหลังคู่แข่งแบบไม่เห็นฝุ่น ก็อาจเปลี่ยนใจไม่ออกไปใช้สิทธิ เพราะคิดว่าหนึ่งคะแนนเสียงของตนไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอะไรได้ เพราะไม่ว่ายังไง ก็ต้องแพ้เลือกตั้งอยู่ดี หรือออกไปใช้สิทธิแต่เปลี่ยนใจไปเลือกผู้สมัครคนอื่น เพราะ *"เห่อตามกระแส" "เห็นใจมือรอง"* หรือ *"เลือกเชิงกลยุทธ์"* ดังที่เคยกล่าวมาแล้วในบทที่ 1 และที่สำคัญ การจำกัดเวลาเผยแพร่เอ็กซิทโพลดังกล่าว ก็กระทำในช่วงเวลาสั้น ๆ เพียง 6 ชั่วโมงเท่านั้น ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับกฎหมายของหลายประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน ฯลฯ จึงเห็นได้ว่ามาตรการข้อนี้เป็นการจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็น เพื่อทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(2) กรณีการกำหนดให้สำนักโพลหรือสื่อมวลชนจะประกาศผลเอ็กซิทโพลทีละหน่วยเลือกตั้งไม่ได้ ต้องประกาศเป็นคะแนนรวมทั้งเขตเลือกตั้ง หากพิจารณาเจตนารมณ์ของมาตรา 104 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งของทุกหน่วยเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ ณ สถานที่เดียวกัน ตัวอย่างเช่น สมมุติว่า เขตเลือกตั้งที่ 1 ของอุดรธานี มีที่เลือกตั้ง 2,800 ที่เลือกตั้ง

ในหน่วยเลือกตั้ง 150 หน่วย ก็ให้นำหีบบัตรมานับรวมกัน ณ สถานที่นับคะแนนกลาง ไม่ให้แยกนับคะแนน ณ ที่เลือกตั้ง หรือหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ แล้ว พบว่า มาตรการนี้มีไว้เพื่อป้องกันมิให้การใช้เงินหรือการใช้อิทธิพลบังเกิดผล เนื่องจากหากนับและประกาศคะแนน ณ ที่เลือกตั้ง ซึ่งปกติมักครอบคลุมไม่เกินหนึ่งหรือสองหมู่บ้าน หรือแม้แต่จะนับและประกาศคะแนน ณ หน่วยเลือกตั้งซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางกว่านั้น นักการเมืองที่ซื้อเสียงหรือผู้มีอิทธิพลในหมู่บ้านหรือตำบลนั้นก็จะรู้ได้ทันทีว่าชาวบ้านที่รับเงินไปแล้ว เลือกหรือไม่เลือก หรือการที่ชาวบ้านไม่เลือกผู้สมัครที่ผู้มีอิทธิพลให้การสนับสนุนแสดงว่าชาวบ้านหมู่บ้านนี้ ตำบลนี้กำลังแข็งข้อ การนับคะแนน ณ ที่เลือกตั้งหรือหน่วยเลือกตั้ง จึงเท่ากับเป็นการทำให้นักการเมืองและผู้มีอิทธิพลสามารถควบคุมประสิทธิภาพของเงินและอำนาจมืดของตนได้ เช่นนี้แล้ว หากปล่อยให้มีการประกาศผลเอ็กซิทโพลออกมาเป็นคะแนนของแต่ละหน่วยเลือกตั้ง ก็ย่อมเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของการบังคับให้นับคะแนน ณ สถานที่นับคะแนนกลางของเขตเลือกตั้ง นอกจากนั้น การออกประกาศกำหนดให้เผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลโดยรวมคะแนนทั้งเขตเลือกตั้ง มิให้แยกออกมาเป็นรายหน่วยเลือกตั้งนั้นก็มิได้สร้างภาระยุ่งยากเกินสมควรให้แก่สำนักโพลและผู้เผยแพร่ผลเอ็กซิทโพลแต่อย่างใด ดังนั้น จึงถือเป็นการจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของมาตรา 104 วรรคสี่ และเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเช่นเดียวกัน

นอกจากนั้น การจำกัดเสรีภาพตามประกาศนี้ ยังมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยอาศัยระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายโดยลำดับ จึงเท่ากับเป็นการจำกัดเสรีภาพที่ไม่ขัดต่อมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ 2540

4.1.3 การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. สูงสุด 60 วัน

ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การห้ามประกาศโฆษณา หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้คะแนนเท่าใด ลงวันที่ 18 มกราคม 2545 ได้ยกเลิกประกาศ กกต. ฉบับลงวันที่ 3 มกราคม 2544 และมีผลเป็นการห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. นับแต่วันที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง จนถึงเวลา 15.00 น. ของวันลงคะแนนเลือกตั้ง หรือเป็นการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นระยะเวลาประมาณ 30-60 วัน และห้ามเผยแพร่เอ็กซิทโพลก่อนปิดการลงคะแนนในวันเลือกตั้ง รวมทั้งให้ประกาศผลเอ็กซิทโพลเป็นคะแนนรวมทั้งเขตเลือกตั้ง โดย กกต. ได้ให้เหตุผลว่า เพื่อป้องกันผลกระทบของโพลเลือกตั้งที่อาจมีต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ป้องกันการเผยแพร่โพลที่ทำขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามหลักวิชาและใช้เป็นเครื่องมือสร้างกระแสทางการเมืองให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายของตน ป้องกันมิให้นำผลโพลเลือกตั้งไปใช้ในการซื้อสิทธิขายเสียงและการพนันทายผลการเลือกตั้ง

อนึ่ง ในการออกประกาศนี้ กกต. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 (1) และ (2) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ที่เคยกล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 4.1.2 ข้างต้น จึงจะไม่กล่าวซ้ำไว้ ณ ที่นี้อีก เว้นแต่ประเด็นที่ว่า กกต. ออกประกาศนี้เพื่อการอันจำเป็นหรือไม่ เห็นได้ว่า หาก กกต. ไม่ออกประกาศดังกล่าว ก็มีมาตรการในการควบคุมเอ็กซิทโพลตามประกาศฉบับก่อนหน้านั้นใช้บังคับอยู่แล้ว อีกทั้ง กกต. ก็มิได้มีหลักฐานในการพิสูจน์ที่ชัดเจนว่าการเผยแพร่โพลเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งนั้น กระทบต่อความสุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้งแต่อย่างใด และหากมีความจำเป็นจริงๆ ที่จะต้องการจำกัดเสรีภาพในการ

เผยแพร่โพลเลือกตั้งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพในทางวิชาการ กกต. ก็ควรเสนอแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. เพื่อกำหนดข้อห้ามไว้ในกฎหมาย อีกทั้งในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ก็มีบทบัญญัติซึ่งสามารถใช้ควบคุมพฤติการณ์การทุจริตเลือกตั้ง เช่น ซื้อเสียง ใส่ร้ายป้ายสี จูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยม ฯลฯ เป็นการเฉพาะแล้ว การที่ กกต. ใช้อำนาจออกประกาศฉบับนี้ จึง**มิใช่**การออกประกาศเพื่อ *"การอันจำเป็น"* จึงถือว่า กกต. ไม่มีอำนาจออกประกาศฉบับนี้ ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพตามประกาศฉบับนี้ จึงเป็นการกระทำที่มิได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

อนึ่ง แม้ว่าการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจง และมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันถือว่าเป็นความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนประการหนึ่ง จึงอยู่ในเงื่อนไขของการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพทางวิชาการ ตามมาตรา 39, 41 และ 42 ของรัฐธรรมนูญ 2540 ก็ตาม แต่ก็ยังคงมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหลักสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพให้ต้องพิจารณาต่อไป

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งนานถึง 60 วัน ย่อมเป็นมาตรการที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร (Freedom to receive information) หรือสิทธิของพลเมืองที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Citizens' right to Electoral Information) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยาย

กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวโพลเลือกตั้ง[49] และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพในทางวิชาการเพื่อการเผยแพร่ผลงานวิจัยในกรณีที่ผู้ทำโพลเป็นสถาบันทางวิชาการหรือนักวิชาการ เนื่องจาก การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งตลอดระยะเวลาเลือกตั้งนับแต่วันมีพระราชกฤษฎีกาจนถึงเวลาปิดการลงคะแนนในวันเลือกตั้ง รวมสูงสุดถึง 60 วันนั้น ทำให้ประชาชนถูกลิดรอนเสรีภาพในการรับรู้โพลเลือกตั้งไปอย่างสิ้นเชิง เพราะเหตุว่า โดยธรรมชาติของการทำโพลเลือกตั้ง โพลเลือกตั้งมักจะทำในช่วงเวลาใกล้วันเลือกตั้ง โดยเฉพาะภายหลังวันที่มีการลงสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ดังนั้น หากจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง 60 วัน จึงถือเสมือนหนึ่งเป็นการห้ามสื่อมวลชนทำโพลเลือกตั้งเลยทีเดียว เพราะไม่มีประโยชน์อันใดสำหรับสื่อมวลชนในการทำโพลเลือกตั้งแล้วต้องเก็บไว้ดูเล่นในบรรดาคนที่ทำงานและไม่ได้เผยแพร่ต่อสาธารณะได้

ดังนั้น ประกาศ กกต. ที่ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลาสูงสุดถึง 60 วันนั้น จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพที่มิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพ ขัดต่อมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้

4.1.4 การห้ามเผยแพร่โพลผลประชามติเป็นเวลา 3 วันและในวันออกเสียงประชามติ

---

[49] ศาลฎีกาฟิลิปปินส์ในคดี **Social Weather Stations and Manila Standard vs. Commission on Elections,** G.R. No. 14751, May 5, 2001 ได้ใช้หลักภยันตรายที่ชัดเจนและใกล้จะถึง (Clear and Present Danger) ในการประเมินและวินิจฉัยว่า การห้ามเผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งเป็นเวลา 15 หรือ 7 วันก่อนวันเลือกตั้งนั้น แม้จะเป็นช่วงเวลาที่จำกัด แต่ก็ถือเป็นการลิดรอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยตรง เด็ดขาด และกระทบต่อสาระสำคัญของเสรีภาพ โปรดดู บทที่ 5 การควบคุมโพลเลือกตั้งของประเทศในเอเชียและออสเตรเลีย, หน้า 136-139. และผู้สนใจหลัก Clear and Present Danger โปรดดู Nowak and Rotunda, **Constitutional Law**, Minnesota: West Publishing, 5th edition, 1995, pp. 1008-1016.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความเรียบร้อยในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 11 ห้ามมิให้เผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการออกเสียงในระหว่างเวลาสามวันก่อนวันออกเสียงจนถึงเวลาสิ้นสุดการออกเสียงในวันออกเสียง และผู้ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรการดังกล่าวเป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อการรักษาความสงบในการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญอันถือเป็นความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในลักษณะหนึ่ง มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจง และ**การห้ามเผยแพร่ผลโพลประชามติเพียงสามวันก่อนวันออกเสียงจนถึงเวลาสิ้นสุดการออกเสียงมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพ**ในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพทางวิชาการแต่อย่างใด ซึ่งรับรองไว้ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549[50]

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาว่า มาตรการนี้ได้กระทำเท่าที่จำเป็นตามหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ ผู้เขียนกลับเห็นว่า ไม่ได้กระทำเท่าที่จำเป็น เนื่องจาก ***ประการแรก*** ไม่เคยมีการศึกษาวิจัยมาก่อนเลยว่าโพลมีผลกระทบต่อพฤติกรรมการออกเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติมากน้อยเพียงไร และในลักษณะใด ***ประการที่สอง*** ลักษณะตามธรรมชาติของการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญไม่เหมือนการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันสูง และมีผู้ได้ประโยชน์ชัดเจนจาก

---

[50] เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นและมีผลใช้บังคับในระหว่างที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 จึงเห็นสมควรพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว นอกจากนั้น พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ให้ใช้บังคับกับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 จัดทำขึ้นเท่านั้น ปัจจุบันจึงถือว่าไม่มีกรณีที่จะบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้อีก เว้นแต่เป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ในช่วงการออกเสียงประชามติ และกำลังอยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดี

การนำผลโพลเลือกตั้งไปขยายผลต่อไม่ว่าโดยวิถีทางที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่การออกเสียงประชามติมิได้มีการนำผลโพลไปขยายผลเช่นนั้น แม้ว่าในความเป็นจริง การออกเสียงประชามติคราวนี้ จะมิใช่การออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ แต่กลับกลายเป็นการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 หรือเพื่อออกเสียงว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในตัว "พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร" ก็ตาม และไม่มีประโยชน์อันใดจากการซื้อสิทธิขายเสียง หรือการใช้ผลโพลเพื่อโกงการลงประชามติ และ***ประการที่สาม*** มีมาตรการอื่นที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้ โดยจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่า กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยเรียบร้อยและสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง มาตรการที่ส่งผลกระทบน้อยกว่า ก็คือ การห้ามเผยแพร่โพลเกี่ยวกับความเห็นชอบ-ไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่เวลา 00.00-15.00 น. ของวันออกเสียงประชามติ 19 สิงหาคม 2550 วันเดียวเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่า การห้ามเผยแพร่โพลเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเป็นเวลา 3 วันก่อนวันออกเสียงประชามตินั้น ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญอันเป็นส่วนหนึ่งของประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่รับรองไว้ในมาตรา 3 และมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้

4.2 มาตรการควบคุมโพลเลือกตั้งที่ใช้บังคับอยู่ ณ ปัจจุบัน

4.2.1 การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งท้องถิ่นสูงสุด 120 วัน

ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การห้ามประกาศโฆษณา หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้คะแนนเท่าใด ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2546 ในส่วนที่ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. ซึ่งกล่าวไปแล้วในข้อ 4.1.3 ณ ปัจจุบันถือว่าสิ้นสภาพบังคับไปแล้วโดยปริยาย โดยผลของกฎหมายมาตรา 150 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ดี ณ ปัจจุบัน ประกาศฉบับนี้อีกส่วนหนึ่งยังคงใช้บังคับสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีผลเป็นการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นระยะเวลาสูงสุดถึง 120 วัน สำหรับกรณีการเลือกตั้งท้องถิ่นอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่ง เนื่องจากประกาศฉบับนี้ได้ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 60 ก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงเวลา 15.00 น. ของวันลงคะแนนเลือกตั้งด้วย

ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศฉบับนี้ เมื่ออาศัยตรรกะเดียวกันที่ได้อธิบายไปแล้วในหัวข้อ 4.1.3 *การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. สูงสุด 60 วันและในวันเลือกตั้ง* ข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า **ประกาศ กกต. ที่ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นเวลาสูงสุดถึง 120 วัน เป็นการจำกัดเสรีภาพที่มิได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพทางวิชาการตามมาตรา 45, 46 และ 50 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงขัดต่อมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้**

อนึ่ง ประกาศฉบับนี้ยังมีประเด็นที่สมควรวิเคราะห์เพิ่มเติม

คือ การอ้างมาตรา 57 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เป็นบทอาศัยอำนาจในการออกประกาศ เนื่องจาก มาตรา 57 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัคร ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อป้องปรามมิให้มีการใส่ร้ายป้ายสีกันในการเลือกตั้ง โดยมิได้มีเจตนารมณ์ให้ครอบคลุมถึงการเผยแพร่โพลเลือกตั้งที่ทำขึ้นด้วยเจตนาบริสุทธิ์และถูกต้องตามหลักวิชาการแต่ประการใด จึงเห็นว่าเป็นการอ้างบทอาศัยอำนาจที่ไม่ถูกต้องอีกด้วย[51]

4.2.2 การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. เป็นเวลา 7 วัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 150 ห้ามเปิดเผยหรือเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งหรือโพลเลือกตั้ง ในระหว่างเวลาเจ็ดวันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง โดยผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรการนี้เป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอันถือเป็นความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในลักษณะหนึ่ง รวมทั้งเป็นมาตรการที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป อีกทั้งยังมิได้เป็นการห้ามอย่างเด็ดขาดหรือเป็นระยะ

---

[51] เช่นเดียวกับการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 60 วันตามข้อ 4.1.3 แต่สำหรับกรณีดังกล่าว บทบัญญัติกฎหมายที่อ้างอิงยังมีความชัดเจนมากกว่า โปรดเทียบ มาตรา 44 (5) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ที่ว่า "... จูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด" ในขณะที่มาตรา 57 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 บัญญัติไว้ว่า "...จูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด"

เวลายาวนานจนกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพ อย่างไรก็ดี ยังคงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งในช่วง 7 วันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดการเลือกตั้งในวันออกเสียงนั้น มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพที่เกินจำเป็นและขัดต่อหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ โดยจะวิเคราะห์เกี่ยวกับความเหมาะสม ความจำเป็น และความสมเหตุสมผลของมาตรการนี้ไปพร้อม ๆ กับเหตุผลที่มักจะใช้กล่าวอ้างในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวโดยลำดับ[52]

(1) เพื่อป้องกันมิให้โพลเลือกตั้งมีอิทธิพลครอบงำการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจนกระทบต่อความสุจริตเที่ยงธรรมของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย[53] ผู้ที่สนับสนุนการห้ามการเผยแพร่โพลเลือกตั้งในประเทศไทยล้วนแล้วแต่ยกเหตุผลว่า โพลเลือกตั้งมีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเห่อตามกระแส (Bandwagon Effect) โดยอ้างว่า คนไทยมีความรู้น้อย ชอบตัวเลข ชอบการแข่งขัน และชอบอยู่กับฝ่ายชนะ ทั้งๆ ที่เป็นเพียงการคาดคะเนโดยไม่ได้มีการศึกษาอย่างจริงจังว่า โพลเลือกตั้งของไทยส่งผลดังว่ามานั้นจริงหรือไม่ เนื่องจากผลการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ เท่าที่ปรากฏไม่สามารถพิสูจน์ยืนยันผลข้อนี้ที่เกิดขึ้นในสังคมการเมืองไทยได้อย่างชัดเจนเพราะมีปัญหาเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการสำรวจเสียเอง หรือแม้แต่ในประเทศที่มีประสบการณ์การทำโพล มาอย่างยาวนาน เช่น แคนาดา ก็ไม่สามารถพิสูจน์ถึงผลข้อนี้ได้อย่างชัดเจน

---

[52] โปรดดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้และความเห็นของคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในบทที่ 5 หน้า 119-128 คำพิพากษาฎีกาฟิลิปปินส์ในบทที่ 5 หน้า 136-139 คำพิพากษาฎีกาฝรั่งเศสในบทที่ 3 หน้า 70-74 และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำพิพากษาศาลสูงสุดของแคนาดา ในบทที่ 4 หน้า 91-98.

[53] โปรดดู บทที่ 1 โพลเลือกตั้ง หน้า 27-34.

ตัวอย่างเช่น การสำรวจความเชื่อถือผลโพลเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน กทม. ของขนิษฐา ไชยสัตย์ ระบุว่า คนกรุงเทพฯ อายุ 18 ปีขึ้นไปส่วนใหญ่ร้อยละ 57.8 ไม่แน่ใจว่าจะเชื่อผลโพลหรือไม่ ในขณะที่ร้อยละ 22.6 เชื่อถือ ร้อยละ 0.8 เชื่อถือมาก ก็มีปัญหาต้องพิจารณาต่อว่า คนที่ตอบว่าผลโพลเชื่อถือได้จำนวนร้อยละ 22.6 นั้นจะตัดสินใจลงคะแนนหรือไม่ลงคะแนนให้ผู้สมัครรายใดตามผลโพลนั้นหรือไม่ เป็นอัตราเท่าใด เพราะว่าผู้ที่เชื่อถือในผลโพลอาจจะตัดสินใจเลือก/ไม่เลือกเพราะเหตุอื่น เช่น เพราะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของผู้สมัครอยู่แล้ว เพราะพ่อแม่บอกให้เลือก เพราะเชื่อข้อมูลที่ได้จากคอลัมน์นิสต์ในหนังสือพิมพ์ ฯลฯ ก็ได้[54]

การสำรวจของสำนักงาน กกต. หลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ที่ถามว่า *"ผลโพลของผู้สมัคร ส.ส. มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่"* ปรากฏว่า มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัครร้อยละ 37.21 และไม่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัครร้อยละ 62.79[55] คำถามนี้ก็มีจุดอ่อนที่ทำให้แปรผลการสำรวจได้ผิดพลาด เพราะคำถามมีความหมายหลายนัย เป็นต้นว่า บางคนตอบว่า ผลโพลมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเพราะเห็นว่าเป็น**ปัจจัยหนึ่ง**ที่นำมาพิจารณาประกอบการเลือก-ไม่เลือก แต่บางคนจะตอบว่า ผลโพลมีผลต่อการตัดสินใจก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นจะเลือก-ไม่เลือกโดยมีผลโพลเป็น**ปัจจัยชี้ขาด** หรือแม้แต่การสำรวจของเอแบคโพลที่ทำขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ ระบุว่า มีผู้ตัดสินใจเลือกพรรคพลังประชาชนเพราะผลโพลร้อยละ 9.9 เลือก

---

[54] ขนิษฐา ไชยสัตย์, **เรื่องเดิม**, หน้า 55.

[55] สำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **รายงานเบื้องต้นการประเมินผลการจัดการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548,** อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 49 ของบทที่ 1.

พรรคประชาธิปัตย์เพราะผลโพลร้อยละ 9.8 และเลือกพรรคอื่นๆ เพราะผลโพลร้อยละ 10.3 ก็มีปัญหาในการตั้งคำถามและประมวลผล เพราะนำปัจจัยหลายอย่างไปรวมในคำถามเดียวกันและถามเกี่ยวกับแหล่งข้อมูลที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการประกอบการตัดสินใจหลายแหล่ง อาทิเช่น คนในครอบครัว เพื่อน พระ นักวิชาการ ผู้นำท้องถิ่น หัวคะแนน ผู้สมัคร หัวหน้าพรรค ฯลฯ[56]

เป้าหมายของการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งในประเด็นนี้จึงไม่มีข้อพิสูจน์ที่หนักแน่นเพียงพอ จึงไม่อาจใช้เป็นมาตรวัดความเหมาะสมของมาตรการที่ใช้และเป้าหมายที่ต้องการให้บรรลุผลได้ อย่างไรก็ตาม สมมติว่า เรายอมรับเป้าหมายของการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 7 วัน ที่ว่า เพื่อป้องกันมิให้โพลเลือกตั้งมีอิทธิพลครอบงำการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ให้เป็นเป้าหมายที่ถูกต้องเหมาะสม (Legitimate Purpose) ก็ยังคงมีปัญหาตามมาว่า การห้ามเป็นเวลา 7 วันนั้น กระทำเท่าที่จำเป็นหรือไม่ เนื่องจาก หากประสงค์ที่จะไม่ให้โพลเลือกตั้งมีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายของหลายประเทศที่มีมาตรการให้ประชาชนมีวันที่สามารถคิดตัดสินใจเลือก-ไม่เลือกใครได้โดยสงบ ปลอดจากการ

---

[56] ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าจะทำการสำรวจที่พิสูจน์ยืนยันผลได้ต้องคัดเลือกคนที่มีภูมิหลังหลากหลายครอบคลุมทุกกลุ่มชนในสังคมไทยแบ่งออกเป็นสองกลุ่มโดยให้คนในแต่ละกลุ่มมีลักษณะที่คล้ายกัน และให้ทุกคนตัดสินใจเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองไว้เป็นการล่วงหน้า จากนั้น กลุ่มหนึ่งปล่อยให้รับข่าวสารทั้งหมดรวมทั้งโพลเลือกตั้ง แต่อีกกลุ่มหนึ่งให้รับข่าวสารทุกอย่างยกเว้นโพลเลือกตั้ง ผ่านไประยะเวลาหนึ่ง จึงให้บุคคลเหล่านั้นมาเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองอีกครั้ง เช่นนี้ จึงพอที่จะพิสูจน์ถึงผลของโพลเลือกตั้งที่มีต่อพฤติการณ์การออกเสียงลงคะแนนได้ หรือไม่ เช่นนั้น ก็ให้ทำโพลสำรวจ โดยถามว่า ตัดสินใจจะเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดแล้วหรือไม่ จากนั้นถามต่อว่าผลโพลเลือกตั้งที่ออกมาทำให้เปลี่ยนใจเลือก-ไม่เลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองจากที่ตั้งใจไว้เดิมหรือไม่ เช่นนี้ จึงอาจจะวัดอิทธิพลของโพลเลือกตั้งต่อพฤติกรรมการใช้สิทธิเลือกตั้งได้ อย่างไรก็ตาม วิธีการทั้งสองอย่างนี้ล้วนแล้วแต่มีข้อบกพร่องทั้งคู่

แทรกแซง ปลอดจากการหาเสียง ที่เรียกกันว่า Day of Reflection นั้น การกำหนดไว้เพียง 1 วันก็น่าจะเป็นการเพียงพอ และกฎหมายไทยก็ปรากฏหลักการข้อนี้ เช่น การกำหนดว่า ตั้งแต่เวลา 18.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้งจนสิ้นสุดวันเลือกตั้ง เป็นช่วงเวลาห้ามหาเสียง[57]

ดังนั้น หากต้องการลดทอนอิทธิพลของโพลเลือกตั้งจริง การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งตั้งแต่เวลา 18.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้ง และตั้งแต่เวลา 18.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้งล่วงหน้าซึ่งมักจะจัดขึ้นในวันเสาร์และอาทิตย์ของสัปดาห์ก่อนวันเลือกตั้งจริง รวมเป็นระยะเวลาห้ามเผยแพร่ประมาณ 3 วัน น่าจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมมากกว่าสิ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมิได้ป้องกันอิทธิพลของโพลเลือกตั้งที่จะมีต่อผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าเลยแม้แต่น้อย ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นของการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 7 วัน และผลกระทบคือการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพทางวิชาการแล้ว เห็นว่าไม่ได้เป็นการจำกัดเสรีภาพที่สมเหตุสมผลเลย

อนึ่ง แม้ผู้เขียนจะยอมรับว่าโพลเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประชาชนในระดับหนึ่ง ซึ่งคงต้องมีการพิสูจน์ถึงระดับความมากน้อยกันอีกครั้ง แต่ก็กลับเห็นว่าในสังคมประชาธิปไตยนั้น โพลเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นแหล่งข้อมูลอย่างหนึ่งที่ประชาชนสามารถนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจควบคู่ไปกับข้อมูลที่ได้จากแหล่งอื่น ๆ เช่น ข่าว บทความ คอลัมน์ รายการสัมภาษณ์ ฯลฯ ในประเด็นนี้ ดร. นพดล กรรณิกา เห็นว่า โพลเลือกตั้งเป็นการสร้างสมดุลของข้อมูล มิเช่นนั้น ความเห็นของสังคมจะถูกครอบงำโดยชนชั้นกลาง-สูงที่มี

---

[57] โปรดดู มาตรา 58 และ 147 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

โอกาสออกสื่อ เช่น นักวิชาการ นักการเมือง คอลัมนิสต์ ซึ่งเป็นคนเพียงหยิบมือเดียว ในขณะที่โพลจะสะท้อนความคิดเห็นของคนในระดับอื่นๆ ได้ และกระจายตัวมากกว่า[58]

ดังนั้น จึงเห็นว่าการห้ามเผยแพร่เป็นเวลา 7 วัน เป็นการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่นานจนเกินไป ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายในการป้องกันอิทธิพลของโพลที่จะครอบงำการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและพฤติกรรมการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่อย่างใด

(2) โพลเลือกตั้งของไทยไม่มีความน่าเชื่อถือ เพราะใช้ระเบียบวิธีวิจัยไม่ถูกต้อง ไม่เคร่งครัดต่อระเบียบวิธีวิจัย และถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง ในเบื้องต้นเห็นว่า เป็นเป้าหมายที่ถูกต้องเหมาะสม เพราะหากมีการเผยแพร่ผลโพลที่ทำขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ก็เท่ากับเป็นการให้เป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องแก่ประชาชน และเพียงเท่านี้ก็น่าจะเป็นเหตุผลที่เพียงพอแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น หากประชาชนนำข้อมูลเหล่านั้นไปประกอบการตัดสินใจจริง ก็จะส่งผลต่อความสุจริตและเที่ยงธรรมของการเลือกตั้งได้ จากนั้น เมื่อพิเคราะห์ความเหมาะสมของมาตรการกับเป้าหมายดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรการห้ามเผยแพร่โพล 7 วัน เป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุเป้าหมายนี้ได้

อย่างไรก็ดี ยังคงมีมาตรการอื่นที่รุนแรงน้อยกว่าแต่สามารถให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน พร้อมกันนั้น ยังเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนรู้จักบริโภคข่าวสารอย่างมีวิจารณญาณ คือ การกำหนดให้ผู้เผยแพร่ผลโพลเลือกตั้งต้องให้ข้อมูลอื่นๆ ไปพร้อมๆ กับการเผยแพร่ผลโพลด้วย เป็นต้นว่า ชื่อผู้ว่าจ้างทำโพล ชื่อผู้ทำโพล

---

[58] นพดล กรรณิกา, **กลโกงโพลล์เลือกตั้ง: ใครได้-ใครเสีย**, กรุงเทพฯ: สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสซิ่ง, 2550, หน้า 93-94.

ระยะเวลาที่ทำโพล จำนวนตัวอย่าง วิธีการสุ่มตัวอย่าง กลุ่มประชากร เขตพื้นที่ที่ทำการสำรวจ คำถามที่ใช้ และค่าความคลาดเคลื่อนที่อาจเกิดขึ้นได้ เป็นต้น และเมื่อให้ข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ไปพร้อมกับผลโพลแล้ว ประชาชนก็สามารถใช้สติปัญญาพิจารณาได้เองว่าสมควรที่จะเชื่อผลโพลที่เผยแพร่ไปนั้นหรือไม่[59] นอกจากนี้ หากมีเจตนาทำโพลหรือเผยแพร่โพลเพื่อทุจริตเลือกตั้ง เช่น สร้างข่าวบั่นทอนกำลังใจของคู่แข่ง หรือจงใจใช้โพลปั่นกระแสนิยมของตน ใช้โพลลวง โพลปลุกระดม ทำลายคู่แข่ง ก็อาจจะกำหนดมาตรการในการตรวจสอบคุณภาพของผลโพลและการทำโพล เช่น กำหนดให้ผู้ทำโพลต้องส่งรายงานสรุปผลโพลที่ให้ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการทำโพล ระเบียบวิธีวิจัย ฯลฯ ให้แก่ กกต. การกำหนดให้ กกต. สื่อมวลชน พรรคการเมือง หรือบุคคลทั่วไปมีสิทธิเข้าตรวจสอบข้อมูลและกระบวนการการทำโพลได้ ดังเช่นที่กฎหมายของหลายประเทศกำหนดไว้ หรือแม้แต่การกำหนดบังคับให้ผู้เผยแพร่โพลต้องเผยแพร่ความไม่ถูกต้อง ความผิดพลาดของผลโพลในสื่อที่เคยเผยแพร่ผลโพลไปแล้วก่อนหน้านั้นเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของสาธารณชนก็ได้ มาตรการเหล่านี้น่าจะช่วยทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ได้ดีกว่าการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเสียอีก และที่สำคัญ กฎหมายเลือกตั้งเองก็มีบทบัญญัติเฉพาะซึ่งสามารถนำมาใช้จัดการกับผู้มีเจตนาไม่สุจริตดังกล่าวได้ นั่นก็คือ มาตรา 53 ที่ห้ามกระทำการอันมีลักษณะจูงใจให้ประชาชนเข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกหรือไม่เลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมือง

---

[59] อย่างไรก็ตาม มีผู้รู้หลายท่านวิเคราะห์ว่า โดยลักษณะนิสัยของคนไทย คงมีน้อยมากที่จะไปอ่านรายละเอียดเกี่ยวกับการทำโพล และส่วนใหญ่จะดูเฉพาะตัวเลขคะแนนโพลเท่านั้น จึงมีผู้โต้แย้งว่า มาตรการนี้ไม่เหมาะสมและไม่ได้ผลในสังคมไทย อย่างไรก็ตาม โปรดดู เหตุผลของศาลสูงสุดของแคนาดาในคดี Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General), [1998] 1 S.C.R. 877. ซึ่งวิเคราะห์ประเด็นนี้ไว้อย่างดี

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่า การห้ามเผยแพร่เป็นเวลา 7 วัน มิใช่มาตรการเท่าที่จำเป็นเพื่อการป้องกันมิให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง และป้องกันการใช้โพลเป็นเครื่องมือทางการเมืองใส่ร้ายทำลายคู่แข่ง เนื่องจากมีมาตรการอื่นที่รุนแรงน้อยกว่าแต่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เช่นเดียวกัน อีกทั้งกฎหมายเลือกตั้งยังได้กำหนดมาตรการเฉพาะไว้แล้วด้วย

(3) เพื่อป้องกันมิให้นำโพลเลือกตั้งไปใช้ในการซื้อเสียงและพนันผลการเลือกตั้ง เห็นได้ว่า เป็นเป้าหมายที่ถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องกับกฎหมายเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญ เพราะทั้งการซื้อเสียงและการพนันผลการเลือกตั้งย่อมกระทบต่อความสุจริตเที่ยงธรรมของการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการซื้อเสียงเป็นปัญหาเรื้อรังของการเมืองไทย อย่างไรก็ดี มาตรการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งนี้กลับมิใช่มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว เนื่องจาก แม้จะมีการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้ง แต่นักการเมืองที่จะใช้โพลประกอบการซื้อเสียงก็สามารถว่าจ้างสำนักโพลให้ทำโพลได้เอง อีกทั้งการเผยแพร่โพลเลือกตั้งที่ผ่านมา ก็ไม่ได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่าผู้สมัครรายใดมีคะแนนนิยมดีในเขตตำบลหมู่บ้านใด แต่มักจะเผยแพร่รวม ๆ เช่น เขตเลือกตั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร ใครน่าจะชนะเลือกตั้ง คะแนนนิยมคิดเป็นสัดส่วนร้อยละเท่าไหร่ ดังนั้น การเผยแพร่โพลเลือกตั้งต่อสาธารณะกลับมิได้เอื้อประโยชน์ต่อการซื้อเสียงของผู้สมัครที่ทุจริตเท่าใดนัก ส่วนเรื่องการพนันนั้น จริงอยู่ที่ผลโพลเลือกตั้งถูกนำไปใช้ในการกำหนดอัตราต่อรอง แต่ในความเป็นจริง นักการเมืองที่ต้องการใช้การพนันเพื่อซื้อเสียงทางอ้อมต่างหากที่เป็นผู้กำหนดอัตราต่อรอง เพราะหากเห็นว่าตนเองกำลังมีคะแนนตามหลังคู่แข่ง ก็จะกำหนดอัตราต่อรองฝ่ายของตนให้สูงเพื่อล่อใจให้ประชาชนแทงและไปเลือกตนในวันเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นการพนันนั้นมีอิทธิพลไม่มากนัก

ทั้งในแง่การใช้เป็นวิธีการซื้อเสียงและในแง่การพนันเลือกตั้งโดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปว่า การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งต่อสาธารณะหาได้มีผลเป็นการป้องกันการซื้อเสียงหรือเล่นพนันได้ไม่ และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ กฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามผู้ซื้อเสียง ผู้ขายเสียง และผู้เล่นพนันผลการเลือกตั้งไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ถึงขนาดให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา[60] จึงไม่มีความจำเป็นต้องห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเพื่อป้องกันการซื้อเสียงและการพนันอีก

ดังนั้น การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งจึงไม่ใช่มาตรการที่เหมาะสมเพื่อบรรลุเป้าหมายในการป้องกันปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียงและการพนันผลการเลือกตั้ง

จากเหตุผลต่างๆ ข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า **การห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งเป็นเวลา 7 วัน เป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อมวลชน และเสรีภาพในทางวิชาการที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนทั้งในแง่ความเหมาะสม ความจำเป็น และความสมเหตุสมผล ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้**

4.2.4 ห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งที่จูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยม

มาตรา 53 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ที่ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการจูงใจให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนหรือไม่ลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ด้วยการจูงใจให้ประชาชนเข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือ

---

[60] โปรดดู มาตรา 53, 77, 137, 152, และ 156 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

พรรคการเมืองใด และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่ห้ามมิให้จูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดเกี่ยวกับผู้สมัคร ซึ่งอาจตีความรวมถึงเรื่องคะแนนนิยมของผู้สมัครด้วยก็ได้นั้น มาตรการนี้แม้ว่าจะมีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก และเสรีภาพของสื่อมวลชน แต่ก็เป็นมาตรการที่กระทำโดยกฎหมายเพื่อการรักษาความสุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง และการที่กำหนดไว้เช่นนี้สามารถช่วยป้องปรามการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งได้ จึงเป็นมาตรการที่เหมาะสม ข้อสำคัญ มาตรการนี้ห้ามเฉพาะการจูงใจให้เข้าใจผิด หรืออีกนัยหนึ่งห้ามเฉพาะผู้ที่มีเจตนาทุจริตเท่านั้น แต่ไม่ได้มีผลเป็นการห้ามเผยแพร่โพลเลือกตั้งที่กระทำโดยสุจริตแต่ประการใด อีกทั้งยังมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ดังนั้น จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพที่ไม่ขัดต่อมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แต่อย่างใด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ขนิษฐา ไชยสัตย์, **ทัศนคติของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อการสำรวจประชามติ : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 17 พฤศจิกายน 2539**, วิทยานิพนธ์วารสารศาสตรมหาบัณฑิต (สื่อสารมวลชน), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

จรัส สุวรรณเวลา, **ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

เจริญศรี หงษ์ประสงค์, **การสำรวจความคิดเห็นทางการเมืองของสวนดุสิตโพลในการนำไปใช้อ้างอิงทางวิชาการ**, วิทยานิพนธ์วารสารศาสตรมหาบัณฑิต (สื่อสารมวลชน), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ์, **วรรณกรรมโพล วิทยาศาสตร์ความจริงและโวหารของการวิจัยเชิงสำรวจ**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2543.

นพดล กรรณิกา, *"คุณภาพโพลในไทยกับกรณี กกต. ห้ามทำโพลสำรวจ"*, **มติชนรายวัน**, 27 พฤษภาคม 2547 หน้า 7.

นันทวัฒน์ บรมานันท์, *"ประเทศไทยควรมีกติกาการทำโพลหรือยัง"* ใน **Public Law Net** วันศุกร์ที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันอังคารที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2544 ใน http://www.pub-law.net/

นิยม รัฐอมฤต, **มติมหาชนกับประชาธิปไตย**, กรุงเทพฯ: กิ่งจันทร์การพิมพ์, 2530.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชน เล่มหนึ่ง วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ**, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 6, 2546.

_____, **กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี**, กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538.

บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2547.

พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ, **โพลและสังคม**, กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2543.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *"เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : "มาตร" ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย"*, **วารสารนิติศาสตร์** ปีที่ 30 ฉบับที่ 2, 2543, หน้า 181-193.

สวัสดิ์ สุคนธรังษี, **ประชาธิปไตยกับการวัดมติมหาชน**, กรุงเทพฯ: ดวงกมล, 2518.

_____, **มติมหาชนกับการบริหารและการเมือง**, กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2517.

_____, **อิทธิพลของมติมหาชนต่อองค์กรภาครัฐ**, กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2537.

อรรถพร กงวิไล, **ความรู้เท่าทันสื่อมวลชนในการเปิดรับรายงานผลการสำรวจประชามติของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร,** รายงานวิจัยโดยได้รับทุนอุดหนุนจากทบวงมหาวิทยาลัย, 2545.

ภาษาอังกฤษ

Anthony M. Barlow, "*Restricting Election Day Exit Polling: Freedom of Expression vs. the Right to Vote*", **University of Cincinnati Law Review,** Vol. 58, 1990, pp. 1003-1021.

Article 19 Global Campaign for Free Expression, **Comparative Study of Laws and Regulations Restricting the Publication of Electoral Opinion Polls,** London: 2003, p 7. downloaded from http://www.article19.org/pdfs/publications/opinion-polls-paper.pdf

Barry J. Kay, "*Reviewed Work: Polls and the Media in Canadian Elections: Taking the Pulse by Guy Lachapelle*", **Canadian Journal of Political Science**, Vol. 27, No. 4. (Dec., 1994), pp. 805-806.

Blake D. Morant, "*Electoral Integrity: Media, Democracy, and the Value of Self-Restraint*", **Alabama Law Review**, Vol. 55 Fall, 2003, pp. 1-62.

Claire Durand, "*The 2000 Canadian Election and Poll Reporting under the New Elections Act*", **Canadian Public Policy**, Vol. 28, No. 4. (Dec., 2002), pp. 539-545.

Claude Emery, **PUBLIC OPINION POLLING IN CANADA**, Political and Social Affairs Division, Parliament of Canada, January 1994, p. 10, downloaded from http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp371-e.htm

Colin C.J. Feasby, "*Public Opinion Poll Restrictions, Elections, and the Charter*", **University of Toronto Faculty of Law Review**, Vol. 55, 1997, pp. 241-267.

Constitutional Court of Korea, **The First ten Years of Korean Constitutional Court**, 2001, downloaded from http://www.ccourt.go.kr/home/english/download/decision_10years.pdf

Cristine de Clercy, and Peter A. Ferguson, "*The 2000 Election and the New Elections Act Poll Reporting Provision: Contra*

Professor Durand, the Law Has Merit", **Canadian Public Policy**, Vol. 29, No. 3. (Sep., 2003), pp. 367-372.

David Feldman, **Civil Liberties and Human Rights in England and Wales,** Oxford: Oxford University Press, 2nd edition, 2002.

Election Canada, **Strengthening the Foundation: Canada's Electoral System: Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election**, presented for tabling in the House of Commons, February 29, 1996.

Election Canada, **Modernizing the Electoral Process: Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada following the 37th General Election**, presented for tabling in the House of Commons, March, 2001.

Elissa A. Okoniewski, "*Yahoo!, Inc. v. LICRA: The French Challenge to Free Expression on the Internet*", **American University International Law Review**, Vol. 18, 2002, pp. 295-339.

Erik Barnouw et al. eds., **International Encyclopedia of Communications,** NewYork: Oxford University Press, 1989.

"Exit Polls And The First Amendment", **Harvard Law Review**, Vol. 98, 1985, pp. 1927-1945.

Frits Spangenberg, **The Freedom to Publish Opinion Poll Results: Report on the World Update,** Amsterdam: Foundation for Information and World Association for Public Opinion Research, 2003. downloaded from www.unl.edu/WAPOR/Opinion%20polls%202003%20final%20version.pdf

Guy Lachapelle, **Polls and the Media in Canadian Elections: Taking the Pulse.** Ottawa: Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 1991.

Human Rights Committee established under article 28 of the International Covenant on Civil and Political Rights,

Communication No. 968/2001 : Republic of Korea. 23/08/2005.

Inter American Press Association, **Press Freedom in the Americas, 2000 Annual Report**, 2001.

Jairo E. Lanao, "Legal Challenges to Freedom of the Press in the Americas", **University of Miami Law Review**, Vol. 56, January, 2002, pp. 347-376.

James R. Robertson, **Bill C-2: The Canada Election Act**, Legislative Summary, Law and Government Division, Parliament of Canada, 15 October 1999, Revised 9 March 2000. downloaded from http://www.parl.gc.ca/common/bills_ls.asp?lang=E&ls=C2&Parl=36&Ses=2

Joseph Dunner ed., **Dictionary of Political Science**, New York: Philosophical Library, 1964.

Karis Muller, "Problem of European Citizenship Rights at the Periphery", **Australian Journal of Politics and History**, Vol. 45, No. 1, 1999, pp. 35-51.

Kathleen Sullivan and Gerald Gunther, **First Amendment Law**, New York: Foundation Press, 2nd edition, 2003.

Kyu Ho Youm, "*Freedom of Expression and the Law: Rights and Responsibilities in South Korea*", **Stanford Journal of International Law**, Vol. 38, 2002, pp. 123-151.

Mahar Mangahas, "*Election survey freedom in the Philippines*", International Journal of Market Research, Vol. 46, 2004 (Quarter 1), pp. 103-107.

Mary A. Doty, "*Clearing CBS, Inc. v. Smith from the Path to the Polls: A Proposal to Legitimize States' Interests in Restricting Exit Polls*", **Iowa Law Review**, Vol. 74, 1989, pp. 737-753.

Nahal Jayawickrama, **The Judicial Application of Human Rights Law (National, Regional and International Jurisprudence)**, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Nowak and Rotunda, **Constitutional Law**, Minnesota: West Publishing, 5th edition, 1995.

Peter A. Ferguson, and Cristine de Clercy, "*Regulatory Compliance in Opinion Poll Reporting during the 2004 Canadian Election*", **Canadian Public Policy**, Vol. 31, No. 3. (Sep., 2005), pp. 243-257.

Robert Brett Dunham, "*Defoliating the Grassroots: Election Day Restrictions on Political Speech*", **Georgetown Law Journal,** Vol. 77, 1989, pp. 2137-2195.

S. Ansolabehere & S. Iyengar, "*Of Horseshoes and Horse Races: Experimental Studies of the Impact of Poll Results on Electoral Behavior*", **Political Communication,** Vol. 11, 1994, pp. 413-437.

Tong Whan Park, "*South Korea in 1997: Clearing the Last Hurdle to Political-Economic Maturation*", **Asian Survey**, Vol. 38, No. 1, (1998), p. 1-11.

Wade & Forsyth, **Administrative Law**, Oxford: Oxford University Press, 8th edition, 2000.

www.ratchakitcha.soc.go.th

www.assembleenationale.fr

www.parl.gc.ca

www.elections.ca

www.just.fgov.be

www.courdecassation.fr

www.senat.fr

www.nec.go.kr

www.supremecourt.gov.ph

www.eac.gov.hk Hong Kong. The Electoral Affairs Commission ("EAC")

http: //www.disc.wisc.edu

http: //www.popterms.mahidol.ac.th

www.unhchr.ch

www.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm

http: //www.americaslibrary.gov

www.pollster.com

http://www.unl.edu/WAPOR/

http://www.indian-elections.com

http://www.wikipedia.org/

http://www.eci.gov.in/

www.lexis.com

www.westlaw.com

http://www.eac.gov.hk

http://cne.pjn.gov.ar/

http://www.jne.gob.pe/

http://pdba.georgetown.edu/

http://www.tc.gob.pe/

www.leyes.congreso.gob.pe/

สถาบันนโยบายศึกษา
Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษา (Institute of Public Policy Studies) เป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินงานภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา (Foundation for the Promotion of Public Policy Studies) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งประเทศสาธารณรัฐเยอรมันนับแต่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน

กำเนิด

สถาบันนโยบายศึกษาก่อกำเนิดในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยมีจุดเริ่มต้นจากโครงการศึกษานโยบายสาธารณะภายใต้สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ต่อมาสถาบันฯ ได้แยกตัวออกจากการบริหารงานของสำนักเลขาธิการสมาคมสังคมศาสตร์ฯ ภายใต้ชื่อ "โครงการศึกษาสาธารณะ" โดยมี ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต เป็นผู้อำนวยการ และ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นผู้อำนวยการร่วม

ปัจจุบัน สถาบันนโยบายศึกษามี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน และมีผู้บริหารร่วมสองคน คือ นางยศวดี บุณยเกียรติ และนางทิพย์พาพร ตันติสุนทร

วัตถุประสงค์

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ โดยมีการทำกิจกรรมในรูปแบบของการสัมมนา

การวิจัยผลิตสื่อและสิ่งพิมพ์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในการเมืองระบอบประชาธิปไตยตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2. จัดกิจกรรม สนับสนุนการวิจัย ผลิตสื่อต่างๆ เพื่อนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้

3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกๆ ระดับ

4. เพื่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารกิจการนโยบายสาธารณะและสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหารตลอดถึงแง่มุมอื่นๆ ของสังคมประชาธิปไตย

กิจกรรม

สถาบันนโยบายศึกษา มีการดำเนินงานในรูปแบบการจัดกิจกรรม 4 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

1. การจัดสัมมนาและฝึกอบรม เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นและถกเถียงระหว่างกลุ่มตัวแทนต่างๆ ของสังคม ต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม อีกทั้งยังเป็นเวทีในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันรัฐสภาและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคม สถาบันฯ ถือเป็นหน้าที่ที่จะให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นโดยผ่านทางการจัดสัมมนา ดังนั้นผู้เข้าร่วมการสัมมนาของทางสถาบันฯ จะไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

2. วิจัย สถาบันนโยบายศึกษาได้ให้การสนับสนุนแก่นักวิชาการและนักวิจัยในการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสาธารณชน ผลงานสำคัญๆ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

3. สิ่งพิมพ์ สถาบันนโยบายศึกษาได้ทำจดหมายข่าวรายเดือนเป็นประจำตั้งแต่ "ผู้แทนราษฎร" ในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งในต้นปี พ.ศ. 2533 ได้เปลี่ยนเป็น "จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง" และปัจจุบัน คือ จดหมายข่าว **"ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ"** เนื้อหาสาระของจดหมายข่าวของสถาบันฯ คือ การนำเสนอการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารและกฎหมายการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ สถาบันฯ ยังจัดพิมพ์หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนาต่างๆ อีกมากมายเป็นประจำทุกปี

4. สื่อการศึกษา สถาบันนโยบายศึกษาได้จัดทำสื่อในหลายรูปแบบเพื่อเป็นสื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนได้มากขึ้น

● **ธนาคารเสียง** (Digital Voice Bank) เป็นการรวบรวมข้อมูลเสียงของบุคคลต่างๆ จากโครงการฯ ตั้งแต่ปี 2530-2544 ในหัวข้อที่น่าสนใจไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการค้นคว้า อ้างอิง ข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นหลักฐานชั้นต้นทางประวัติศาสตร์ที่จะเป็นประโยชน์ยิ่งในการก่อตั้งห้องสมุดเสียง ธนาคารเสียงแบ่งออกเป็น 18 ภาค ได้แก่ 1. สถาบันพระมหากษัตริย์ 2. กฎหมาย 3. การเมือง 4. การเมืองต่างประเทศ 5. องค์กรระหว่างประเทศ 6. ราชการ 7. เศรษฐกิจ 8. การเกษตรและประมง 9. การท่องเที่ยวและการส่งออก 10. สังคม 11. สิ่งแวดล้อม 12. กรุงเทพมหานคร 13. วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี 14. การศึกษา 15. ศิลปะ 16. ศาสนา 17. กีฬา และ 18. ทั่วไป

● **ปฏิทินประวัติศาสตร์ทางการเมืองและเกมการเมือง** เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไพ่การเมือง ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย และเกมเลือกตั้ง เป็นผลงานของสถาบันนโยบายศึกษาในการสร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่เยาวชนและบุคคลทั่วไป

● **เว็บไซต์**ของสถาบันนโยบายศึกษา เป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่นำเสนอจดหมายข่าวรายเดือน บทความเด่น รายการวิทยุประจำเดือน ที่มีทั้งภาษาไทยและอังกฤษ ซึ่งท่านผู้ใช้อินเทอร์เน็ตสามารถเข้าชมได้โดยผ่านเว็บไซต์ http://www.fpps.or.th

.....

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995) — **50 บาท**

Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak, Prachak Kongkirati, Win Phromphaet (Translated and edited by Santhad Atthaseree, David Peters, Parichart Chotiya)

Thai Constitutions in Brief (1997) — **50 บาท**

Parichart Siwaraksa, Chaowana Traimas, Ratha Vayagool

เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2 2541) — **60 บาท**

ปาริชาต ศิวะรักษ์

กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541) — **50 บาท**

เชาวนะ ไตรมาศ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (2541) — **160 บาท**

นันทวัฒน์ บรมานันท์

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541) — **60 บาท**

นันทวัฒน์ บรมานันท์

ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหสวรรษใหม่ (2541) — **20 บาท**

วุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์

มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้าง **60 บาท**
เสถียรภาพรัฐบาล (2541)
มานิตย์ จุมปา

ทฤษฎีใหม่ : มิติที่ยิ่งใหญ่ทางความคิด (2541) **70 บาท**
ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย (2541) **150 บาท**
เชาวนะ ไตรมาศ

ศักยภาพทางการคลังของ อบต. (2541) **130 บาท**
จรัส สุวรรณมาลา

Portfolio Government and Multiple Legislative **20 บาท**
Processes / ข้อเสนอในการออกแบบระบบการเมือง
และการบริหารใหม่ (2542)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช

การเลือกตั้งและพรรคการเมือง :
บทเรียนจากเยอรมัน (2542) **120 บาท**
บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ

การเลือกตั้งแบบใหม่ :
ทำไมคนไทยต้องไปเลือกตั้ง (2542) **50 บาท**
เชาวนะ ไตรมาศ

บทบาทใหม่ของข้าราชการไทย : **50 บาท**
ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน
เชาวนะ ไตรมาศ

องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (2542) **80 บาท**
นันทวัฒน์ บรมานันท์

ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 2 2543) **70 บาท**

สนิท จรอนันต์

กับดักของสงครามความเปลี่ยนแปลง : ทางเลือกและ ทางรอดของสังคมการเมืองไทยในสหัสวรรษใหม่ (2543) **70 บาท**

เชาวนะ ไตรมาศ

เลือกตั้งอย่างไร : คนไทยและประเทศจึงไม่เสียโอกาส (2543) **50 บาท**

เชาวนะ ไตรมาศ

การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน (2545) **80 บาท**

เชาวนะ ไตรมาศ

Thailand : State-Building, Democracy and Globalization (2002) **210 บาท**

Chai-Anan Samudavanija

รัฐบาลทำงานอย่างไร (พิมพ์ครั้งที่ 2 2546) **120 บาท**

สนิท จรอนันต์

นิติรัฐกับประชาสังคม (2546) **210 บาท**

นันทวัฒน์ บรมานันท์

สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง : ความมั่นคงของรัฐ กับความไม่มั่นคงของราษฎร (2546) **150 บาท**

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา

อนาคตที่ไล่ล่าประเทศไทย : แนวโน้มของโลก สังคม เศรษฐกิจ การเมือง กับอนาคตของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (2546) **150 บาท**

ถิรพัฒน์ วิลัยทอง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ

คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง (เล่ม 1) (2546) **185 บาท**
จรัล ดิษฐาอภิชัย

ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง (พิมพ์ครั้งที่ 3 2547) **130 บาท**
ชัยอนันต์ สมุทวณิช

การปฏิรูประบบราชการ :
เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (2547) **30 บาท**
สถาบันนโยบายศึกษา

ศนไทยกับการเมือง : ปีติฤๅวิปโยค (2547) **200 บาท**
อภิญญา รัตนมงคลมาศ
วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์

วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (พิมพ์ครั้งที่ 2 2547) **120 บาท**
วิชัย ตันศิริ

นโยบายพรรคการเมืองไทย (2547) **150 บาท**
เชาวนะ ไตรมาศ

...กว่าจะเป็นพลเมือง (2547) **200 บาท**
สถาบันนโยบายศึกษา

คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง (เล่ม 2) (2548) **150 บาท**
จรัล ดิษฐาอภิชัย

ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุง) (2548) **90 บาท**
สนิท จรอนันต์

Thai Political Parties in the Age of Reform (2006) **350 บาท**
Siripan Nogsuan Sawasdee

บนหนทางสิทธิมนุษยชน (2549) **150 บาท**
จรัล ดิษฐาอภิชัย

ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย (2550) **200 บาท**
เชาวนะ ไตรมาศ

อุตสาหกรรมโทรคมนาคมกับเศรษฐกิจไทย (2550) **150 บาท**
เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์

โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย (ในมิติกฎหมาย) (2550) **150 บาท**
ณรงค์เดช สรุโฆษิต

.....

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย	80	บาท
แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย	25	บาท
Road of Democracy Map	40	บาท
ไพ่การเมือง	100	บาท
เกมการเมือง (Political Monopoly)	200	บาท
เกมเลือกตั้ง	200	บาท
ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย 2475-2545	50	บาท
ธนาคารเสียง (Digital Voice Bank)	–	บาท

สนใจกรุณาติดต่อ : **สถาบันนโยบายศึกษา**
99/146 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว
เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
โทร. 02-941-1832-3 โทรสาร: 02-941-1834
E-mail: ipps@ksc.th.com

.....

เกี่ยวกับผู้เขียน

ณรงค์เดช สรุโฆษิต

อาจารย์ณรงค์เดช สรุโฆษิต สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และนิติศาสตรมหาบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ในสาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก่อนหน้านี้ เคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในช่วงปี 2547-2551 พร้อมกับประกาศข่าวทางสถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7 และดำเนินรายการ "กรองสถานการณ์" และ "วิสัยทัศน์กฎหมายไทย" ทางสถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11 รวมทั้งจัดทำและบรรยายสารคดี "กฎหมายสามัญประจำบ้าน" ของกระทรวงยุติธรรมทางสถานีวิทยุในเครือข่าย บมจ. อสมท.

About the book

Election Poll and Thai Politics

By *Mr.Narongdech Srukhosit*

Election polls and exit polls are political activities widespread among the mass media in many democratic countries. Not only do they draw people's attention to an oncoming election, to some extent they undeniably affect the election result. Given the fact that vote-buying is admittedly rampant in Thai politics, and that polling results are misused for that purpose and for gambling on an election's outcome, the "Organic Act of 2007 on the Election of Members of the House of Representatives and the Installation of Senators" prohibits the dissemination of election poll results for seven days prior to, and on, an election day. This raises doubt about its constitutionality and legitimacy.

This book mainly explains legislation and judicial rulings of numerous jurisdictions concerning the regulation of election polls and exit polls. Also, it examines the constitutionality of the Thai regulation thereof.

"... บางครั้งสิ่งที่เรียกกันว่า "โพล" ก็เป็นโพลจริง เพราะดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัยที่ชัดเจน ถูกต้องตามหลักวิชาการ แต่บางครั้ง "โพล" ที่เรียกขาน กลับเป็นเพียงการคาดการณ์ ประมาณการของเจ้าหน้าที่หรือผู้สื่อข่าวที่สัมผัสใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และประเมินจากตัวเลข ส.ส. เก่า หรือคาดเดาจากการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแน่นอน ย่อมไม่ใช่ "โพล" ในทางวิชาการ ยิ่งกว่านั้น หลาย ๆ ครั้ง "โพล" กลับกลายเป็นการกุข่าว สร้างสถานการณ์ ปั่นราคาค่าตัว เพื่อสร้างขวัญกำลังใจให้ฝ่ายของตน การบั่นทอนกำลังใจของฝ่ายตรงข้าม โดยใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการกระพือข่าว ..."

โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทยฯ
9 789740 472940
C112
120000
150.- บาท