

ปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้า : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายไทย



ปรีดี หล้าดำ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2556

**Problems of Pre-Election: Case Study of the Election of  
Members of the Representatives under Thai Law.**



**PORAMEE LALAM**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2013**

## กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เกิดขึ้นด้วยความเมตตาอย่างยิ่งและการเอาใจใส่จากบุคคลทั้งหลาย โดยได้รับความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่ท่านได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และผลักดันให้ข้าพเจ้ามีความมุ่งมั่นในการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และท่านยังได้ให้คำแนะนำ คำชี้แนะ และให้แนวความคิดทางด้านวิชาการ ทั้งด้านแหล่งข้อมูลต่างๆ ซึ่งท่านให้การดูแลเอาใจใส่อย่างใกล้ชิด และท่านได้ยังตรวจทานพร้อมทั้งให้คำแนะนำข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ท่านได้กรุณาได้รับเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง ที่ท่านได้ให้ความกรุณามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำอย่างดียิ่งในการตรวจสอบเนื้อหาทั้งหมดเพื่อความสมบูรณ์ถูกต้องของวิทยานิพนธ์

ขอบคุณท่านดร.นิลวรรณ เพชรระบูรณิน สมาชิกวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและโทรคมนาคม ให้คำแนะนำปรึกษาวิทยานิพนธ์ และขอบคุณ ร.ต.อ.โชคชัย สิทธิผลกุล อัยการผู้เชี่ยวชาญ และเลขานุการอัยการสูงสุดให้คำแนะนำปรึกษาวิทยานิพนธ์ และขอบคุณคุณปณิศา เป้าอันพงษ์กุล อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด และเลขานุการอธิบดีอัยการสำนักงานเยาวชนและครอบครัว ที่ช่วยค้นคว้าหาข้อมูลทางกฎหมาย และคอยให้กำลังใจตลอดมา

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงสำหรับบิดามารดาของผู้เขียน รวมทั้งขอบคุณทุกคนในครอบครัว และขอบพระคุณอาจารย์ทุกๆ ท่าน และขอบคุณคุณภูวเดช วงศ์เยี่ยม และคุณพสธร พันธุ์สุวรรณ ตลอดจนขอบคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่ห้องสมุดที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เขียน และเพื่อนๆ ทุกท่านที่คอยเป็นกำลังใจและคอยมอบสิ่งดีๆ ให้ตลอดมา

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่มีประโยชน์อันควรแก่การศึกษาหรือปฏิบัติ ผู้เขียนขอมอบความดีครั้งนี้ด้วยความระลึกถึงพระคุณบิดา มารดา ครูบาอาจารย์ทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนได้ใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ซ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. แนวคิด ทฤษฎี หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง.....	7
2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง.....	7
2.1.1 ความหมายของการเลือกตั้ง.....	9
2.1.2 วัตถุประสงค์ของการเลือกตั้ง.....	13
2.1.3 องค์ประกอบของการเลือกตั้ง.....	15
2.2 ความสำคัญและหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง.....	16
2.2.1 ความสำคัญของการเลือกตั้ง.....	16
2.2.2 หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง.....	21
2.3 วิธีการออกเสียง ประเภท เขต และระบบของการเลือกตั้ง.....	25
2.3.1 วิธีการออกเสียงเลือกตั้ง.....	25
2.3.2 ประเภทของการเลือกตั้ง.....	25
2.3.3 เขตเลือกตั้ง.....	28
2.3.4 ระบบการเลือกตั้ง.....	31
2.4 หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย.....	38
2.5 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง.....	51
2.5.1 หลักประชาธิปไตย.....	51
2.5.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	53

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.5.3	55
2.5.4	56
2.6	59
2.6.1	60
2.6.2	63
2.6.3	64
3	67
3.1	67
3.1.1	69
3.2	108
3.2.1	108
3.2.2	113
3.2.3	122
3.2.4	130
3.2.5	133
3.2.6	133
3.2.7	134
3.2.8	135
4	137
4.1	137
4.1.1	137
4.1.2	148

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ และแนวทางแก้ไขปัญหา.....	149
4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ไม่สามารถมาใช้ สิทธิเลือกตั้งได้.....	149
4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา.....	160
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	162
5.1 บทสรุป.....	163
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	165
บรรณานุกรม.....	167
ประวัติผู้เขียน.....	174

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	แสดงตัวอย่างเขตเลือกตั้ง ส.ส.ทั่วไป มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบ บัญชีรายชื่อ รวม 8 พรรค และแต่ละพรรคมีคะแนนรวมทั้งประเทศ ....	74
3.2	แสดงจำนวนเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด.....	77

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้า : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายไทย
ผู้เขียน	ปรีมี หล้าล้ำ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เกื้อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึง แนวคิด ทฤษฎี หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ตลอดจนระบบการเลือกตั้งและระบบการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายไทย กับระบบการเลือกตั้งและระบบการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้าของไทย โดยการปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งไทยให้เกิดประสิทธิภาพต่อการพัฒนารูปแบบการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าที่เหมาะสม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักการสำคัญให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ซึ่งการเลือกตั้งล่วงหน้านั้นรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์สำคัญที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเต็มที่เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ออกมาใช้สิทธิของตนเองทางการเมือง โดยให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งที่ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งที่กำหนดไว้ได้ แต่การเลือกตั้งล่วงหน้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยมีปัญหาทางกฎหมายอยู่บางประการ เกี่ยวกับการลงทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งปัญหาดังกล่าวเกิดเพราะบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 วรรคสามและหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญ เพราะบทบัญญัติมาตรา 97 ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าจะต้องลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยผู้ขอลงทะเบียนไว้ในการเลือกตั้งล่วงหน้าครั้งก่อนซึ่งมีจำนวนมากไม่ทราบว่าการลงทะเบียนนั้นมีผลตลอดไปจนกว่าจะมีการแจ้งเปลี่ยนแปลง และทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งตามภูมิลำเนาที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน โดยประชาชนต้องไปเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนก่อนเพื่อให้รายชื่อจึงจะกลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิ อันเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร นอกจากนี้ กรณีปัญหาการอำนวยความสะดวก



ให้กับบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องที่ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้เพราะลักษณะงานของบุคคลดังกล่าว นั้นมีภาระที่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างจำเป็นเร่งด่วนจึงไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เช่น แพทย์ พยาบาล เป็นต้น รวมทั้งบุคคลที่มีความลำบากในการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง เช่น คนเรื้อ ซึ่งรัฐ ต้องอำนวยความสะดวกให้กับบุคคลดังกล่าวด้วย

จากการศึกษาพบว่า เพื่อให้บทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและหลักการอำนวยความสะดวกของรัฐธรรมนูญ มาตรา 72 ควรมี การแก้ไขปรับปรุง มาตรา 97 วรรคสอง โดยกำหนดให้การลงทะเบียนโดยให้มีผลเฉพาะการ เลือกตั้งทั่วไป และการลงทะเบียนมีผลตามที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงทะเบียนไว้แล้วเป็นครั้ง ๆ ไป โดยให้รายชื่อที่ลงทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้าไว้มีผลเฉพาะในการเลือกตั้งครั้งนั้นเท่านั้น และเมื่อมี การเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไป ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงทะเบียนใหม่ เพื่อให้ได้ทราบจำนวน ผู้ลงทะเบียนที่แท้จริงและไม่เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชน

นอกจากนี้ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ หมายถึงบุคคลผู้ขัดข้องไม่สามารถละทิ้งการทำงานหรือเดินทางเพื่อไปลงคะแนนเสียงได้ เช่น แพทย์ พยาบาล เป็นต้น รวมถึงบุคคลผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความลำบากที่จะออกเสียงเลือกตั้ง เช่น ลูกเรือ เดินทางที่ติดธุระในวันเลือกตั้ง จากการศึกษาพบว่า ในประเทศอิตาลี ประเทศสวีเดน เซอร์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเกาหลีใต้ กฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถ ลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้ โดยจัดไว้ในโรงพยาบาล และ ในประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ลูกเรือเดินทางสามารถออกเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ได้ กฎหมายการ เลือกตั้งของไทยจึงควรกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้ควรกำหนดให้ลูกเรือเดินทางสามารถออกเสียงเลือกตั้งทาง ไปรษณีย์ได้ ส่วนกรณีการจัดยานพาหนะแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่ในเขตชนบทห่างไกล หรือถิ่น ทุรกันดารซึ่งรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกกับประชาชนนั้น กฎหมายการเลือกตั้งจึงควร กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดเขตพื้นที่แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่ในเขต ชนบทห่างไกลหรือถิ่นทุรกันดาร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอัน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

Thesis Title	Problems of Pre-election: Case Study of the Election of Members of the Representatives under Thai Law.
Author	Poramee Lalam
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Pornchai Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2012

### ABSTRACT

The purpose of this thesis is to study concept, theory and principle in relation to the election including comparison between the election system and pre-election under Thai laws and the election system and pre-election under foreign laws in order to find a guideline which is suitable to resolve the problems of pre-election in Thailand as well as pre-election laws shall be improved to be efficient for development of the pre-election model appropriately.

The Constitution of Thailand B.E. 2550 prescribes an important principal, exercising an election right is a duty. The Constitution's intention of the pre-election is to facilitate eligible voters fully to exercise their political right by pre-election, in case that the eligible voters are unable to vote on the election date. However, there are some problems relating to the members of the Representatives pre-election: the election registration of the eligible voters due to Section 97 of the Organic Act on the Election of Members of the Representatives and the Installation of Senators under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 is not in accordance with intention of the Constitution of Thailand B.E. 2550, Section 72, paragraph three and the principle of proportionality under the Constitution. Because of such Section 97 prescribes the eligible voters, who desire to exercise their right of pre-election, shall register to exercise the right before the election date not later than 30 days. But, those who applied for the previous pre-election registration not aware that the registration will be valid until informing to change. This has made the registered eligible voters cannot vote at the polling station in their hometown, where appearing their names in the house registration; For this case, the registered eligible voter have to change the registration before, then their names will be shown back at the old constituency. This has brought immoderate burdens to people; the problem of facilitation to any person is, in

extenuating circumstances, unable to vote because of his/her work is in urgent and timely manner such as doctor, nurse etc. including those who live in the place that difficult to go for vote for instance sailors. The government should facilitate to the said persons.

On the basis of the results of this research, it can be concluded that: Section 97 of the Organic Act on the Election of Members of the Representatives and the Installation of Senators under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 should be amended in order to be corresponding to the principle of proportionality of the Constitution of Thailand B.E. 2550, Section 72: It should be amended that the registration shall be in force only for a general election and shall effect to the registered eligible voters occasionally: the pre electoral rolls shall effect only one for that election and for the next general election, the eligible voters shall register for pre-election again. This shall make us know the true amount of the registered eligible voters and shall not make any burden to people.

Last but not least, the right protection of those who not coming to vote in this case means any person is unable to neglect his/her work or travel to vote such as doctor, nurse etc. including those who live in the place that difficult to go for vote for instance sailors who is tied up with his/her work on the election date. The study of foreign laws found that the election laws of Italy, Switzerland, Australia, and South Korea prescribes that the eligible voters are able to vote in a special polling station or moveable polling station where located in hospitals. In Japanese election laws prescribes that the sailors shall vote for election through post. Therefore, Thai election laws shall be amended that the eligible voters shall vote for election at a special polling station or moveable polling station. As well as the sailors shall vote for election through post as well. Also, there should be provided vehicles to the eligible voters who residing in far-way rural areas or wilderness areas. These recommendations shall facilitate the eligible voters to come vote for election according to the intention of the Constitution.

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้งถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานประการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ด้วยการแสดงเจตจำนงของตนในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อนำอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนมาใช้ในการบริหารประเทศ ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องเป็นระบบการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ตามคำกล่าวที่ว่า การเลือกตั้งต้องเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุด

ประเทศไทยมีการจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้า เนื่องด้วยมองว่าการเลือกตั้งล่วงหน้าเป็นการส่งเสริมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีโอกาสมาใช้สิทธิในการเลือกตั้งให้มากขึ้น และยังเป็น การเปิดโอกาสให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องการมาเลือกตั้ง แต่มีกิจธุระหรือมีเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถมาเลือกตั้งได้ในวันเลือกตั้งทั่วไป และการเลือกตั้งล่วงหน้าเป็นสิ่งจำเป็น การเลือกตั้งล่วงหน้าจึงเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่พร้อมจะไปเลือกตั้งในวันเลือกตั้งทั่วไป อีกทั้งยังทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับความสะดวก และยังเป็น การเสริมแรงจูงใจให้ผู้มีสิทธิประสงค์ใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น

การเลือกตั้งล่วงหน้าต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมาตรา 235 ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการลงคะแนนใช้สิทธิเลือกตั้ง ในการอำนวยความสะดวกดังกล่าว<sup>1</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 95 นั้นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมี

---

<sup>1</sup> สุทธิพล ทวีชัยการ. คำกล่าวรายงานในพิธีเปิดการสัมมนาทางวิชาการ การขอใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งและความคิดเห็นเกี่ยวกับการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. วันจันทร์ที่ 26 ตุลาคม 2552 เวลา 9.00 น. ณ โรงแรมรามาร์คเด้น กรุงเทพมหานคร.

สิทธิเลือกตั้ง หรือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเดินทางในกรณีที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ สามารถขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ ส่วนมาตรา 96 และมาตรา 97 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดอยู่ในจังหวัดอื่นนอกเขตจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในเขตเลือกตั้งครั้งสุดท้ายน้อยกว่า 90 วัน ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในเขตที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเกินกว่า 90 วัน ได้โดยต้องมาลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ให้ผู้ลงทะเบียนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้ง 30 วัน หากบุคคลที่มีสิทธิขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ก็สามารถขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ ซึ่งการไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวนี้ถือเป็นการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง กฎหมายกำหนดให้ต้องเสียสิทธิทางการเมืองบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งล่วงหน้ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์สำคัญที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเต็มที่เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ออกมาใช้สิทธิของตนเองทางการเมือง สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งล่วงหน้าในประเทศไทยมีดังนี้

ประการแรกเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้มาลงทะเบียนใช้สิทธิการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้ง

การเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าจะต้องลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ก่อให้เกิดปัญหาในกรณีที่ผู้ลงทะเบียนไว้ในการเลือกตั้งครั้งก่อน ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าลงทะเบียนนั้นมิผลตลอดไปจนกว่าจะมีการแจ้งเปลี่ยนแปลง ทำให้ไม่สามารถลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งตามกฎหมายที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านได้ เมื่อเขาไม่ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายชื่อที่ได้ขอลงทะเบียนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่เขาสิทธิเลือกตั้งอยู่เนื่องจากมีภารกิจสำคัญและขอได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งในจังหวัดอื่นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป จึงทำให้รายชื่อของเขาอยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่จังหวัดนั้น ส่งผลให้เขาไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งได้ ซึ่งมีประชาชนอีกจำนวนมากในทุกหน่วยเลือกตั้งประสบปัญหาการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดเพราะบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 72 วรรคสามและไม่สอดคล้องหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญเพราะเป็นการก่อกอง  
ไว้แก่ประชาชนเกินสมควร

ประการที่สองเป็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ไม่สามารถมาใช้  
สิทธิเลือกตั้งได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ  
สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกกับ  
ประชาชนทุกคนซึ่งบุคคลบางจำพวกซึ่งมีจำนวนมากที่ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งก่อน  
วันเลือกตั้งเนื่องจากมีเหตุจำเป็น บุคคลดังกล่าวนั้นหมายถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ไม่สามารถละทิ้ง  
การทำงานเพื่อไปลงคะแนนเสียงได้ เช่น ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสถานพยาบาล อันได้แก่ แพทย์ พยาบาล  
เป็นต้น รวมถึงผู้ป่วยในโรงพยาบาล ซึ่งบุคคลเหล่านั้นมีสิทธิเลือกตั้ง หรือบุคคลที่อยู่พื้นที่ห่างไกล  
ซึ่งรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับบุคคลดังกล่าว และกฎหมายเลือกตั้งไทยยังไม่มีการอำนวยความสะดวก  
สะดวกแก่บุคคลดังกล่าวเท่าที่ควร เมื่อพิจารณาถึงลักษณะงานของบุคคลดังกล่าวที่ต้องปฏิบัติ  
หน้าที่ เป็นงานที่มีลักษณะต่อเนื่องเพราะเกี่ยวข้องกับสุขภาพ อนามัยของผู้ป่วย ดังนั้น บุคคลผู้มี  
สิทธิเลือกตั้งแต่ไม่สามารถละทิ้งการทำงานหรือเดินทางเพื่อไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้กลับต้องมี  
ภาระที่จะต้องไปแจ้งเหตุที่ไม่ไปใช้สิทธิโดยมีเหตุอันสมควรเพื่อไม่ให้ตนเสียสิทธิตามที่กฎหมาย  
บัญญัติ และในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ห่างไกล หลักกฎหมาย  
การเลือกตั้งห้ามมิให้ผู้จัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้ง<sup>2</sup> นอกจากนี้กฎหมาย  
การเลือกตั้งไทยยังไม่มีการอำนวยความสะดวกแก่บุคคลผู้ที่อยู่ในที่ที่มีความลำบากที่จะออกเสียง  
เลือกตั้ง เช่น ลูกเรือเดินทะเลที่ติดธุระในวันเลือกตั้งซึ่งรัฐต้องอำนวยความสะดวกให้เขาสามารถ  
ออกเสียงเลือกตั้งได้ อย่างไรก็ดี แต่การที่หน่วยงานของรัฐจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวก  
แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถกระทำได้ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงาน  
ของรัฐจัดยานพาหนะเฉพาะผู้มีความพิการ หรือผู้สูงอายุ หรือผู้ป่วยซึ่งไม่สามารถเดินทางไปใช้  
สิทธิเลือกตั้งด้วยตนเองได้ โดยให้ขออนุญาตคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นกรณีๆ ไป  
ซึ่งรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความสะดวกกับประชาชนที่อยู่ห่างไกล แต่รัฐกลับไม่มีการกำหนดเขต  
ว่า พื้นที่ใดบ้างที่รัฐควรต้องดำเนินการจัดยานพาหนะ ทั้งนี้ เพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียง  
ลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ห่างไกลให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง

จากการกล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงช่องโหว่ของการเลือกตั้งล่วงหน้าที่ผ่านมาว่า  
ยังคงเป็นจุดอ่อนที่สำคัญต่อรูปแบบการเลือกตั้งล่วงหน้าของประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนจะทำการศึกษา

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง  
สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 55

วิเคราะห์ข้อมูล การเลือกตั้งล่วงหน้าในประเทศไทยซึ่งยังต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยเปลี่ยนรูปแบบ และวิธีการเพื่อให้ระบบการเลือกตั้งล่วงหน้ามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยในการศึกษาปัญหาดังกล่าวนั้นผู้เขียนจะทำการศึกษาว่าการเลือกตั้งล่วงหน้านั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อันเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งล่วงหน้า และเปรียบเทียบกับกฎหมายเลือกตั้งของต่างประเทศ เพื่อทำความเข้าใจและศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือการเลือกตั้งล่วงหน้าของไทย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนารูปแบบการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าที่เหมาะสม

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง
2. เพื่อศึกษาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ตลอดจนระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งล่วงหน้า
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้าโดยศึกษาเปรียบเทียบระบบการเลือกตั้งและระบบการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายไทย กับระบบการเลือกตั้งและระบบการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งล่วงหน้าของไทยกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

บทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 วรรคสาม และหลักความได้สัดส่วน เพราะบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้ลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งไว้ต้องดำเนินการแจ้งเปลี่ยนแปลงที่อยู่ แจ้งขอลงทะเบียน และไปลงทะเบียน ตามเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งประชาชนจำนวนมากที่ได้ลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าครั้งก่อนไม่ทราบว่ามาลงทะเบียนดังกล่าวนี้มีผลตลอดไปจนกว่าจะมีการแจ้ง

เปลี่ยนแปลง ทำให้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นก็ไม่สามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้งของตนได้และยังเป็นการก่อกองให้กับประชาชนเกินสมควร อีกทั้งการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มีเหตุขัดข้องซึ่งไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ก็ไม่เพียงพอเท่าที่ควรตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งของตนได้อย่างเต็มที่อันเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมในทางการเมือง จึงต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งล่วงหน้า

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1.4.1 ศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและแนวทางการคิดเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งล่วงหน้าของประเทศไทย รวมถึงวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

1.4.2 ทำการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเลือกตั้งของต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องนำมาใช้อ้างอิงในหลักกฎหมายเลือกตั้งของไทย รวมทั้งที่สมควรนำมาใช้ในการพัฒนาหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทย เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทย

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของบุคคลที่เกี่ยวข้องในระบบการเลือกตั้ง และสามารถนำผลของการศึกษาไปใช้ประโยชน์เพื่อพัฒนาหลักกฎหมายเลือกตั้งให้เหมาะสมกับประเทศไทย โดยมุ่งเน้นปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติของการปรับใช้กฎหมาย โดยศึกษาวิจัย 2 ขั้นตอน คือ

1.5.1 การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสารวิชาการต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลทางสื่อสารสนเทศ

1.5.2 ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบโดยนำหลักกฎหมายต่างประเทศ มาทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งล่วงหน้าที่เกิดขึ้น แล้วนำหลักการเลือกตั้งที่ดีของกฎหมายต่างประเทศนำมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย



## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาและแนวความคิดของระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งล่วงหน้า
3. ทำให้ทราบถึงระบบการเลือกตั้งและระบบการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายไทย กับระบบการเลือกตั้งและระบบการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งล่วงหน้าของไทยกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในระบบการเลือกตั้ง

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

การปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยนั้นเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมในการปกครองประเทศด้วย อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนร่วมกัน โดยการปกครองนี้เชื่อว่าปวงชนมีความสามารถในการปกครองตนเอง นอกจากนี้ การปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยประชาชนมีบทบาทสำคัญมาก เพราะเสียงของประชาชนที่เลือกผู้แทนของตนเพื่อให้ทำหน้าที่แทนตนเป็นเหมือนเสียงสวรรค์ที่ผู้แทนจะรู้สึกและรู้สึกสำนึกในการเป็นผู้แทนของปวงชน<sup>1</sup> การเลือกตั้งนั้นเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถแสดงออกถึงเจตจำนงของตนในการเลือกบุคคลเข้ามาเป็นผู้แทนทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติให้เลือกฝ่ายบริหารและควบคุมการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารคือ รัฐบาล ภายใต้ประชาธิปไตยในระบบผู้แทน การเลือกตั้งจึงเป็นกลไกหลักในการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองที่จะขาดเสียมิได้ หากการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริต เทียงธรรม การปกครองของประเทศ นั้นก็จะเผชิญปัญหาความชอบธรรมและวิกฤตการเมืองในที่สุด โดยในบทนี้ผู้เขียนขอกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานของกฎหมายเลือกตั้งที่สำคัญ

#### 2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการประชาธิปไตยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศเป็นการมอบอำนาจอธิปไตยของราษฎรแต่ละคนให้ผู้แทนของตนนำไปใช้ในการปกครองประเทศ เนื่องจากเราไม่สามารถให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้จึงคิดค้นวิธีการขึ้นมาเรียกว่าการเลือกตั้ง<sup>2</sup> การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการสำคัญของการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นกระบวนการมอบอำนาจ

<sup>1</sup> มานิตย์ จุมปา. (2540). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). หน้า 172

<sup>2</sup> อัยฎงค์ ปาณิกบุตร.(2544). การเลือกตั้ง : การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. หน้า 399.

อธิปไตย (sovereignty) ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองโดยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจร่วมกันให้แก่ “ผู้แทน” เพื่อทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศตามเจตนารมณ์ของประชาชน

การเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นมูลฐานของประชาชนตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองโดยการพิจารณาเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งไปทำหน้าที่แทนตน เพื่อมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติ รวมทั้งการเข้าไปทำหน้าที่รัฐบาลในการบริหารประเทศตามเจตนารมณ์ของประชาชน<sup>3</sup>

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการสรรหาผู้ปกครองหรือรัฐบาลโดยสันติวิธีและมีคุณประโยชน์ 2 ประการ คือ ประการแรกสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจรัฐบาลหรือผู้ปกครองที่มาจากการเลือกตั้ง สามารถกระทำการต่าง ๆ ในนามประชาชนได้อย่างเต็มที่และมีสิทธิ์เพราะได้รับความนิยมนิยมของประชาชน ประการต่อมาเป็นกลไกแห่งการสืบทอดอำนาจโดยสันติ

หลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องมีสภาพที่มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่หลักในการปกครองประเทศ โดยสภาพดังกล่าวจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการสรรหาตัวผู้ปกครองประการหนึ่งที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตยการเลือกตั้งนับเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานอันมิอาจขาดเสียได้ ประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างแน่นแฟ้น การเลือกตั้งมีผลทำให้อำนาจรัฐมีความชอบธรรมดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการสรรหาตัวแทนของประชาชน เพื่อให้เข้ามาบริหารประเทศ อันทำให้อำนาจรัฐเกิดความชอบธรรม และเพื่อให้การสรรหาตัวแทนในการปกครองประเทศเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมนั้น การเลือกตั้งอย่างแท้จริงจะต้องเกิดขึ้น กล่าวคือ รัฐต้องประกันไม่ให้มีการใช้อิทธิพลข่มขู่ บังคับขู่เข็ญ โดยผิดกฎหมายให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน นอกจากนี้ การใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างเสมอภาค ไม่เลือกเพศ ความเชื่อทางการเมือง ภาษา ฐานะอื่น นอกจากนี้ การเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างเสรี และการใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยลับ กล่าวคือ ไม่สามารถถูกตรวจสอบโดยบุคคลอื่นได้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้

<sup>3</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2539). *คณะกรรมการการเลือกตั้ง* (รายงานผลการวิจัย). หน้า 12.

<sup>4</sup> สุขุม นวลสกุล. (2535). *การเมืองการปกครองไทย*. อังโน อัยฎางค์ ปาณิกบุตร. “การเลือกตั้ง” การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. หน้า 399.

<sup>5</sup> วรเจตน์ ภาคิรัตน์. (2542, กันยายน – ธันวาคม). “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* 1(3). หน้า 95-96.

ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรายใด เป็นการสนับสนุนหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปอย่างเสรี<sup>6</sup>

### 2.1.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้นิยามคำว่า “เลือกตั้ง” หมายถึง การเลือกสรรบุคคลให้เป็นผู้แทนหรือให้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน เช่น เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน เลือกตั้งกรรมการ เป็นต้น

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่สำคัญในกระบวนการทางการเมืองและการปกครองเพราะเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ เป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครองประเทศ นักวิชาการได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ดังนี้

การเลือกตั้ง (Election) ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นล้วนเป็นกระบวนการทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ ด้วยวิธีการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา รัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่จะให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง รวมทั้งการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน

จากความหมายของการเลือกตั้งทำให้เกิดสภาพการกระทำแทน ซึ่งศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายไว้เป็น 3 นัยคือ<sup>7</sup>

1) ผู้แทนต้องแสดงเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งตนขึ้นมา หรือเรียกว่าอยู่ในระบบอาณัติ มอบหมายและไม่สามารถแสดงความเห็นของตนเองในทำนองขัดแย้งกับเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งขึ้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับราษฎรมีลักษณะเป็นตัวแทน

2) ผู้กระทำการแทนสามารถแสดงเจตจำนงของตนเองโดยอิสระไม่อยู่ในพันธะแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ ของผู้เลือกตั้งตนขึ้นมา ผู้แทนสามารถใช้ดุลยพินิจตามความเห็นของตนเองได้

<sup>6</sup> สุภาภรณ์ แจ่มสุข. (2553). ปัญหาทางกฎหมายของวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการมาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550. หน้า 7

<sup>7</sup> หยุต แสงอุทัย ก. (2512). คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา). หน้า 128-129.

3) ผู้กระทำการแทนสามารถแสดงเจตจำนงของชาติโดยให้แสดงความคิดเห็นของตนอย่างบริสุทธิ์ใจ แต่ในขณะที่เดียวกันต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย และถือว่าเจตจำนงและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติย่อมอยู่เหนือกว่าท้องถิ่น

การเลือกตั้ง หมายถึง กระบวนการคัดสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องได้รับอนุมัติมอบหมายจากประชาชนโดยผ่านวิธีการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะถือว่าเป็นหัวใจของกระบวนการประชาธิปไตยอย่างแท้จริงต้องเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับเท่านั้น<sup>8</sup>

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและการปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง (demand) หรือสนับสนุน (support) ต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง<sup>9</sup>

การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการเลือกสรรและกำหนดเจ้าหน้าที่ที่จะมาบริหารงานสาธารณะการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยจะต้องเป็นความลับและราษฎรมีโอกาสเลือกโดยเสรี<sup>10</sup>

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งหมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและรัฐบาลเป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติ จัดทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน<sup>11</sup>

การเลือกตั้ง คือ การที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลาย ๆ คน หรือเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่ง หรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลาย ๆ บัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันหนึ่งอันใดแทนตน<sup>12</sup>

<sup>8</sup> คณิน บุญสุวรรณ. (2548). *ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทยฉบับสมบูรณ์*. หน้า 846-847.

<sup>9</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2532). *พฤติกรรมการเมือง : ขอบข่ายทางทฤษฎี*. หน้า 20.

<sup>10</sup> จรูญ สุภาพ. (2526). *พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการบริหารการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาจากกรณีเลือกตั้งผู้แทนตำแหน่งที่ว่างของจังหวัดบุรีรัมย์ 28 สิงหาคม 2526 (รายงานผลการวิจัย)*. หน้า 28.

<sup>11</sup> จรูญ สุภาพ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2537). *การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดมุกดาหาร แทนตำแหน่งที่ว่าง 14 สิงหาคม 2526*. (รายงานผลการวิจัย). หน้า 1.

<sup>12</sup> วิสุทธิ์ โปธิแทน (2524). *ประชาธิปไตยแนวความคิด และตัวแบบประเทศไทยในอุดมคติ*. หน้า 166-167.

การเลือกตั้งคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนเองโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดมีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง<sup>13</sup>

David Butler, and others ให้ความหมายการเลือกตั้งว่า เป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้แก่สามัญชนโดยทั่วไปและการมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทุกๆ ไปในกิจการสาธารณะของการเลือกตั้งครั้งนี้ ได้กลายเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นพลเมือง<sup>14</sup>

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล เป็นกลไกการแสดงออก ซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน การที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน ก็เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะใช้อุดมการณ์ที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติและบริหารรัฐกิจในทำนองเดียวกันเพื่อเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง ประชาชนจะไม่เลือกผู้แทนที่มีอุดมการณ์ และนโยบายที่เป็นปฏิปักษ์หรือไม่เอื้อต่อความต้องการของตน<sup>15</sup>

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่ประชาชนแสวงหาทางเลือกในการปกครองและบำบัดความต้องการของตนเอง เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง หรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มี

<sup>13</sup> พิมลจรรย์ นามวัฒน์. (2541). "การเลือกตั้ง" เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 12. หน้า 716.

<sup>14</sup> วัชรวิชัย สาร. (2544). ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. หน้า 10.

<sup>15</sup> กระทบมล ทองธรรมชาติและคณะ. (2531). การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล หน้า 97.

อุดมการณ์นโยบายและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะนำอุดมการณ์และนโยบายไปเป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศ และทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง

การเลือกตั้ง คือ การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนทุกๆ คนในการเข้ามาซึ่งการปกครองเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ แต่การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยประชาชนอย่างทั่วถึงนั้น ในปัจจุบันนี้เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากด้วยเหตุผลหลายประการ เป็นต้นว่ามีประชาชนเป็นจำนวนมากไม่สามารถจะจัดหาที่ประชุมให้ได้ การแบ่งแยกงานกันทำเป็นผลให้มีการประกอบอาชีพในแขนงต่างๆ กัน เป็นเหตุให้หาความพร้อมเพียงในการประชุมได้ยาก ด้วยเหตุนี้จึงมีการมอบอำนาจให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งมีความสนใจ มีความถนัดและมีความปรารถนาให้เข้าไปเป็นตัวแทนทำหน้าที่แทนคนในชาติกันขึ้น การมอบอำนาจเช่นนี้ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ตนได้รับความไว้วางใจจากประชาชนด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม และต้องไม่อยู่ภายใต้คำสั่งที่มีขอบด้วยประการใดๆ โดยการเลือกตั้งนั้นจะต้องมีบุคคลหลายๆ คน เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเลือกเอาคนใดคนหนึ่งได้ตามใจชอบ ดังนั้น การเลือกตั้งจึงหมายถึงความถึงกรณีที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลายๆ คน หรือเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง บัญชีใดบัญชีหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายบัญชีเพื่อให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเหล่านั้นไปกระทำการอันใดอันหนึ่ง เช่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเราเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งไปเพื่อออกกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นในสภาผู้แทนราษฎรแทนเราซึ่งเป็นประชาชนในประเทศ<sup>16</sup>

จากคำจำกัดความดังกล่าว สามารถสรุปความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองหรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์นโยบายและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตน ด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะนำอุดมการณ์และนโยบายในการบริหารประเทศและทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง

<sup>16</sup> สำนักวิจัยและพัฒนาการเลือกตั้ง ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2553). ความสัมพันธ์ระหว่างผลการเลือกตั้งกับการไปลงคะแนนเลือกตั้ง. (รายงานผลการวิจัย). หน้า 14

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากความหมายของการเลือกตั้งแล้ว จะเห็นว่า การเลือกตั้งมีบทบาทสำคัญ 2 ประการ คือบทบาทของประชาชนคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการกำหนดตัวผู้บริหารและบทบาทในการบริหารกิจการของประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์และการสนับสนุนของประชาชน ซึ่งจะทำให้ระบบการเมืองและคณะผู้บริหาร ได้รับการยอมรับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่ซับซ้อนของกระบวนการทางการเมืองและเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

กล่าวโดยภาพรวมว่า การเลือกตั้ง (Election) เป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งหมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภา และรัฐบาลเป็นกลไกการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน การที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน ก็เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะใช้อุดมการณ์และนโยบายที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติและบริหารประเทศ ในทำนองเดียวกันเพื่อเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง ประชาชนจะไม่เลือกผู้แทนที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่เป็นการปฏิบัติหรือไม่เอื้อต่อความต้องการของตน ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมที่ประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ผู้แทนเลือกและให้ความชอบธรรมแก่ผู้แทนเลือก

### 2.1.2 วัตถุประสงค์ของการเลือกตั้ง

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองถือว่าเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นมีขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น เพื่อให้มีการแข่งขันกันทางนโยบายระหว่างกลุ่มทางการเมืองหรือพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนทางการเมืองที่ดี เพื่อให้มีการโอนความเชื่อถือว่าไว้วางใจของประชาชนไปยังบุคคลผู้ได้รับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองต่างๆ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เราอาจสรุปหรือจัดกลุ่มวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งได้ดังนี้<sup>17</sup>

<sup>17</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2542, กันยายน-ธันวาคม). "การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย." วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 1(3). หน้า 97.



(1) การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน สังคมการเมืองในสมัยใหม่ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากและมีลักษณะเป็นสังคมพหุลักษณะ<sup>18</sup> ไม่อาจขาดซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนได้ ดังนั้น กลุ่มของสังคมทุกกลุ่มต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เพื่อที่ตนจะได้มีผู้แทน อย่างไรก็ตามระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนี้เรียกร่องการตัดสินใจโดยอาศัยเสียงข้างมาก

(2) การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการหล่อหลอมเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน การเลือกตั้งคือการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งมีเจตจำนง มีความเห็นทางการเมืองแตกต่างกันไป การเลือกตั้งจะมีผลช่วยในการหล่อหลอมความเป็นพหุลักษณะของสังคมไม่ให้แตกต่างกันมากนักและจะมีส่วนร่วมในการสร้าง “เจตจำนงร่วม”ทางการเมืองขึ้น การเลือกตั้งจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนมาร่วมออกเสียงใช้สิทธิเลือกตั้งมากน้อยเท่าใด และยอมรับผลการเลือกตั้งหรือไม่ สำหรับการสร้างเจตจำนงร่วมทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งจะเป็นไปได้ดีเพียงใด จะได้รับรัฐบาลที่มีเสถียรภาพหรือไม่ คงขึ้นอยู่กับระบบการเลือกตั้ง<sup>19</sup>

(3) การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครอง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยถือว่าอำนาจรัฐมีที่มาจากประชาชน ประชาชนแสดงออกซึ่งอำนาจดังกล่าวโดยการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะสามารถสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐหรือผู้ปกครองได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขพื้นฐานในการเลือกตั้ง กล่าวคือประชาชนต้องมีโอกาส “เลือกสรร” ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีการแข่งขันกันอย่างเสรีโดยแท้จริง<sup>20</sup>

<sup>18</sup> สังคมพหุลักษณะ คือ สังคมซึ่งมีความหลากหลายในแง่ของกลุ่มผลประโยชน์ ความต้องการ ความเชื่อ แนวคิด ฯลฯ อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2542, กันยายน-ธันวาคม). “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 1(3), หน้า 97.

<sup>19</sup> Rudolf Smend นักกฎหมายรัฐธรรมนูญผู้มีชื่อเสียงของเยอรมัน เคยกล่าวไว้ว่า สิ่งที่สำคัญสำหรับการเลือกตั้ง คือ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจะต้องมีผลก่อให้เกิดการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองและหลังจากนั้นก่อให้เกิดการรวมตัวเป็นเสียงข้างมาก ไม่ใช่เพียงมีผลเป็นการสร้างผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นปัจเจกชนแต่ละคนขึ้นเท่านั้น ดู Rudolf Smend, *Verfassung and Verwaltungsrecht* (1928) in : Smend *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 2. Aufl. (1968), S. 154 f. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2542, กันยายน-ธันวาคม). “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 1(3), หน้า 97.

<sup>20</sup> “ในรัฐที่ปกครองในระบบเผด็จการ หรือในระบบที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียว แม้ว่าจะมีการเลือกตั้ง แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งถูกกำหนดโดยพรรคการเมืองที่คุมอำนาจรัฐเท่านั้น ในทางพฤตินัยประชาชนถูกบังคับให้ไปเลือกตั้ง การเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ ย่อมจะถือว่าเป็นการเลือกตั้งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่ง

(4) การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีโอกาสไปใช้สิทธิเลือกตั้งภายในระยะเวลาอันสมควรที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น ภายใน 4 ปี หรือ 5 ปี ในกรณีนี้การเลือกตั้งย่อมเป็นเทคนิคประการหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากประชาชนได้รับโอกาสในการลงคะแนนเสียงเพื่อเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทน ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่บริหารประเทศ ถึงแม้ว่าจะแนบเสียงของผู้ไปใช้สิทธิรวมกันย่อมเป็นปัจจัยชี้ขาดในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

จากวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งประเทศเสรีประชาธิปไตยต่างๆ มักจะกำหนดรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่ระบบเลือกตั้งของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละประเทศว่าต้องการให้การเลือกตั้งออกมาในรูปแบบใด และต้องการให้ภาพในทางการเมืองเป็นไปในทิศทางใด

### 2.1.3 องค์ประกอบของการเลือกตั้ง

1) มีบุคคลหลายคนหรือมีบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชีในกรณีที่ให้ราษฎรเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อให้ประชาชนเลือก ถ้ามีเพียงบุคคลเดียวหรือมีบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงบัญชีเดียวไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง

2) ประชาชนผู้เลือกตั้งต้องมีเสรีภาพบริบูรณ์ที่จะเลือกตั้งหรือไม่เลือกตั้งบัญชีผู้สมัครคนใดคนหนึ่งหรือบัญชีใดบัญชีหนึ่ง เนื่องจากว่าถ้ามีการบังคับให้ประชาชนลงคะแนนเสียงให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบัญชีรายชื่อบัญชีใดบัญชีหนึ่งแล้วไม่ว่าจะเป็นการบังคับทางตรงหรือทางอ้อมย่อมไม่ใช่การเลือกตั้ง

3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีโอกาสทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ เพื่อประชาชนจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างถูกต้อง ฉะนั้น ถ้าประชาชน ไม่มีเสรีภาพในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก่อนที่จะมีการเลือกตั้งก็ไม่ใช่เป็นการเลือกตั้ง

4) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีสิทธิเสรีภาพที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะประชาชนจะต้องมีโอกาสวิพากษ์วิจารณ์ความคิดเห็นนั้นๆ โดยเสรีเพื่อจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลที่มีความคิดเห็นตรงกับเขา หรือซึ่งเขาควรนิยมได้ถูกต้อง

ถ้าการเลือกตั้งที่จัดขึ้น แต่ไม่เข้าหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบ 4 ประการดังกล่าวข้างต้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง คือ ไม่เป็นการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่เป็นการเลือกตั้ง ที่แท้จริง

ความหมายของการเลือกตั้งนั้นมิใช่จะหมายความถึงเฉพาะการเลือกตั้งกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นอื่นๆ หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล อีกทั้งยังมีกรณีการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนเพื่อการแสดงประชามติ และในบางประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเข้าถึงกับมีการทำเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Code Election)

หลักเกณฑ์ในปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติได้วางหลักประชาธิปไตยโดยตรง หรือโดยทางผู้แทนไว้ชัดเจนใน ข้อ 21 แห่งปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ โดยมีข้อความ ดังนี้

ข้อ 21 (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนจะเป็นโดยตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทนซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค

(3) เจตจำนงของประชากรจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาลเจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และการลงคะแนนลับ หรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระทำนองเดียวกัน<sup>21</sup>

## 2.2 ความสำคัญและหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง

### 2.2.1 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

การปกครองที่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันก็คือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมิได้หมายถึง การที่ประชาชนไปลงคะแนนเสียง (voting) เลือกตั้งผู้แทนของตนแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีความหมายที่ลึกซึ้งยิ่งไปกว่านั้นอีก กล่าวคือ การเลือกตั้งยังหมายถึงผลที่ได้จากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนอีกด้วย ผลการเลือกตั้งของประชาชนนี้หากพิจารณาให้ลึกซึ้งจะพบว่า เป็นการแสดงออกถึงการยอมรับว่า อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจที่จะดำเนินการเลือกผู้แทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนตนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เช่น การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เลือกรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือปกครองประเทศ และกำหนดนโยบายที่จะใช้ในการปกครองประเทศ

<sup>21</sup> หยุด แสงอุทัย ข. (2513). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. หน้า 353-361.

การเลือกตั้งตัวแทนประชาชนเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งในระบอบการปกครองที่เชื่อว่าอำนาจธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของปวงชน ซึ่งคิดค้นขึ้นแทนระบอบการปกครองที่ถือคติอำนาจธิปไตยเป็นของบุคคลใดบุคคลเดียวหรือคณะบุคคลโดยอ้างลัทธิเทวสิทธิ์หรืออภิอำนาจ หรือความมีคุณสมบัติพิเศษบางประการเป็นเครื่องมือให้ความชอบธรรมในอำนาจการปกครองของตน การเลือกตั้งเป็นกระบวนการของการเลือกสรรรัฐบาลที่จะมาทำการปกครองและสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจการปกครองของผู้ปกครองให้เป็นไปโดยสันติ<sup>22</sup>

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองหรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์นโยบาย และวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจธิปไตยแทนตนนั้น จะนำอุดมการณ์และนโยบายไปเป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศ และทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในทางการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง<sup>23</sup> การเลือกตั้งนั้นจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การเลือกตั้งเป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองการปกครอง เพราะกระบวนการทางการเมืองเป็นวิธีการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เริ่มจากการขัดแย้งไม่ตกลงกันในทางการเมือง และพยายามที่จะแก้ไขข้อขัดแย้งนั้นเพื่อให้สามารถนำไปสู่การตกลงยินยอมกันในทางการเมือง และพยายามที่จะแก้ไขข้อขัดแย้งนั้นเพื่อให้สามารถนำไปสู่การตกลงและยินยอมในที่สุด เป็นที่ยอมรับกันว่าในระบอบประชาธิปไตยอำนาจธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ เป็นของประชาชนหรือมาจากประชาชนองค์กรทางการเมืองการปกครองจึงประกอบไปด้วยบุคคลจำนวนหนึ่งซึ่งได้รับการคัดเลือกเข้ามา และถือว่าได้รับการมอบหมายหรือไว้วางใจให้บริการ กิจการของรัฐ

การเลือกตั้งจึงเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้แก่สามัญชนโดยทั่วไปมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในกิจกรรมสาธารณะทางการเมือง เคียงคู่ไปกับวิธีการอื่น เช่น การให้ประชาชนมาออกเสียงแสดงประชามติ

<sup>22</sup> ชวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. (2550). *ศาลเลือกตั้ง ศึกษาปัญหาทางทฤษฎีและกฎหมายในการจัดตั้งและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย*. หน้า 18.

<sup>23</sup> วัชร ไชยสาร. (2544). *เล่มเดิม*. หน้า 10-11.

ในการตัดสินใจทางการเมืองที่สำคัญ เป็นต้น สำหรับวิธีการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองโดยการเลือกตั้งนั้น กระทำโดยผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรผู้แต่งตั้งแสดงเจตนาออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวจะได้รับการนับเพื่อนำมาคำนวณเพื่อให้ได้ผลว่าบุคคลใดจะเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญในระบบประชาธิปไตยต้องมีย่างสม่ำเสมอเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้ปกครองที่ตนเห็นว่าดีและเหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่แทนตน เป็นเรื่องของประชาธิปไตยโดยผู้แทน ขณะเดียวกันเป็นการยอมรับในตัวผู้แทนที่ราษฎรเลือกไปพร้อมกับการมอบอำนาจให้ไปปกครองประเทศ ราษฎรจึงเป็นผู้สนับสนุนที่สำคัญของนักการเมืองที่ไปทำหน้าที่แทนประชาชน ในทางกลับกันผู้แทนที่ราษฎรเลือกเข้าไปทำหน้าที่จะต้องระลึกรู้เสมอว่าต้องทำหน้าที่อย่างซื่อสัตย์และมีประสิทธิภาพมิฉะนั้นประชาชนจะไม่สนับสนุน ให้โอกาสกลับเข้ามาทำหน้าที่อีก<sup>24</sup>

การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญในระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก เพราะเป็นกระบวนการในการมอบอำนาจและส่งมอบอำนาจและเป็นกระบวนการสันติวิธีซึ่งประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยทุกประเทศจะต้องมีการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามประเทศที่ปกครองในระบบเผด็จการไม่ว่าเป็นเผด็จการคอมมิวนิสต์หรือเผด็จการในระบบอื่น ๆ บางประเทศอาจจัดให้มีการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน แต่การเลือกตั้งในระบบเผด็จการดังกล่าวก็เป็นการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยเสรี แต่การเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยจะเป็นไปโดยเสรีมีหลักประกันพื้นฐานที่สำคัญ เช่น หลักการให้สิทธิเลือกตั้งทั่วไป หลักการเลือกตั้งโดยตรง หลักการเลือกตั้งโดยเสรี หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคและหลักการเลือกตั้งโดยลับ ซึ่งประเทศที่ปกครองโดยระบอบเผด็จการจะไม่มีหลักประกันพื้นฐานดังกล่าว แต่ในประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยการจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ผู้แทนของตนก็จะมีวิธีการได้มาแตกต่างกันแล้วแต่ระบบการเลือกตั้งของแต่ละประเทศ

การเลือกตั้งนั้นเป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกันในการคัดเลือกบุคคลเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ผู้บริหารประเทศ หรือในฐานะฝ่ายค้านในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เพื่อให้การทำหน้าที่บริหารประเทศบรรลุซึ่ง

<sup>24</sup> สุขุม นวลสกุล. (2535). *เล่มเดิม*. หน้า 399.

เจตนารมณ์ของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังนี้<sup>25</sup>

1. การเลือกตั้ง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. การเลือกตั้ง เป็นวิธีการผลัดเปลี่ยนการใช้อำนาจทางการเมือง ให้เป็นไปอย่างสันติวิธี
3. การเลือกตั้ง เป็นวิธีการที่ทำให้เกิดความหมุนเวียนในการเปลี่ยนผู้เข้ามาใช้อำนาจ
4. การเลือกตั้ง เป็นวิธีการป้องกันมิให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร
5. การเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนสามารถเปลี่ยนรัฐบาลที่ตนไม่นิยมได้

จากหลักเกณฑ์สำคัญในการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ประกันความมีสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้สิทธิการเลือกตั้งได้อย่างแท้จริงในการสรรหาตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศ หรือเข้าไปทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล

นอกจากนั้น กระบวนการเลือกตั้งยังเป็นกลไกสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การไปใช้สิทธิเลือกตั้งทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมของประเทศมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในความสามารถของตนเองและเพื่อนมนุษย์ว่าสามารถตัดสินใจเลือกรัฐบาล เลือกรูปแบบการปกครอง วิธีดำเนินการปกครอง ระบบเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของตนเองได้ การเลือกตั้งจะนำไปสู่ความพยายามของประชาชนที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกระทำของรัฐบาล บัณฑิตต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยให้การมีบูรณาการภายในระบบการเมืองของชาติ และระดมประชาชนเข้าร่วมในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมากขึ้น การเลือกตั้งจึงเป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบบการเมือง เพราะการตัดสินใจนี้จะนำมาซึ่งการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล ตลอดจนนโยบายในการบริหารประเทศ ความสำคัญของการเลือกตั้งในด้านผลที่ได้จากการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อาจพิจารณาได้อีกในแง่ของ “สัญลักษณ์” ที่ทำให้บุคคลที่ไปใช้สิทธิเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมกล่าวคือ การเลือกตั้งเป็นพิธีการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองแบบประชาธิปไตยทำนองเดียวกันกับพิธีทางศาสนาทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าได้ทำหน้าที่พลเมืองดี (civil duty) ซึ่งส่งผลในเชิงลักษณะที่แฝงเร้นต่อระบบการเมืองอยู่อีกหลายประการ อาทิการเลือกตั้งทำให้อำนาจของรัฐบาลมีความชอบธรรม ทั้งนี้เนื่องจากทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้รับการยอมรับจากประชาชน นอกจากนี้การเลือกตั้งยังช่วยคลายความตึงเครียดของความขัดแย้งทางการเมือง ตลอดจนช่วยลดความขัดแย้งทางสังคมลงได้ อีกด้วย กล่าวคือกลุ่มทางสังคมทั้งหลายต่างกลุ่มต่างก็มีความต้องการที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิด

<sup>25</sup> ประพนต นันทิยะกุล. (2540). *เอกสารประกอบการสัมมนา บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง*. หน้า 4.

ความขัดแย้งกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ละกลุ่มเหล่านั้นต่างอยากจะได้ในสิ่งที่ตนต้องการ โดยเรียกร้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งแบบปกติ ซึ่งอำนาจประโยชน์กว่าการใช้กำลังเข้าแย่งชิงผลประโยชน์กันกล่าวโดยสรุป การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญ คือ เป็นการเลือกผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่จะมาทำหน้าที่ปกครองเป็นกลไกเชื่อมโยงความต้องการของประชาชนเข้ากับนโยบายสาธารณะสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่ผู้ปกครองเป็นกลไกหรือ “ห้ามล้อ” ในทางการเมืองการปกครอง ลดความตึงเครียดและความขัดแย้งทางการเมืองและสังคม และทำให้เกิดการระดมมวลชนเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และประสานประโยชน์ให้ประชาชนเห็นความจำเป็นของการปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นพลเมืองที่ดี<sup>26</sup>

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย การเลือกตั้งนับว่าเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานประการสำคัญอันจะขาดเสียมิได้ ประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างแน่นแฟ้น การเลือกตั้งมีผลทำให้อำนาจรัฐมีความชอบธรรม อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้ก็แต่โดยพื้นฐานความเชื่อมั่นของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม ซึ่งจะต้องยอมรับหลักเสียงข้างมากซึ่งเป็นหลักการเบื้องต้นที่ใช้ในการตัดสินใจเรื่องราวต่างๆ ในสังคมนการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นเสียงข้างน้อยจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งจะถูกตัดออกไปจากกระบวนการดังกล่าวไม่ได้

นอกจากการเลือกตั้งจะเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างหลักเสียงข้างมากกับหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย การเลือกตั้งยังเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนซึ่งเป็นการปกครองที่ได้รับความยินยอมจากประชาชนอีกด้วยที่ว่าเป็นการปกครองที่ได้รับความยินยอมจากประชาชน ก็เนื่องมาจากประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐโดยตรง แต่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจแห่งรัฐให้ความยินยอมผู้แทนตนใช้อำนาจรัฐได้ตามระยะเวลา หรือตามวาระที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุที่การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งการปกครองแบบมีผู้แทน การเลือกตั้งจึงมีความหมายและความสำคัญอย่างยิ่ง การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักการสำคัญๆ อันแตกต่างไปจากการเลือกตั้งในรัฐรูปแบบอื่น เช่น การเลือกตั้งจะต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองที่ตนเห็นว่ามีความคิดทางการเมืองคล้ายคลึงกัน หรือมีนโยบายที่สามารถช่วยแก้ปัญหาของตนและของ

<sup>26</sup> ชวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. (2550). *ศาลเลือกตั้ง ศึกษาปัญหาทางทฤษฎีและกฎหมายในการจัดตั้งและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย*. หน้า 19.

ประเทศได้ และการเลือกตั้งจะต้องเปิดโอกาสให้มีการแสดงความเห็นเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถสร้างเจตจำนงทางการเมืองของตนได้

สำหรับในแง่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งรัฐต้องกำหนดให้การใช้สิทธิอย่างทั่วถึงในประชาชนทุกกลุ่ม ไม่เลือกศาสนา ฐานะ เศรษฐกิจ ภาษา ถิ่นกำเนิด อาชีพ หรือความเชื่อทางการเมืองและการใช้สิทธิต้องเป็นไปตามอย่างเสมอภาค ซึ่งหมายความว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งต้องมีคะแนนเสียงเท่ากัน ไม่ใช่กำหนดให้ผู้มีรายได้สูง ผู้เสียภาษีให้รัฐมากหรือผู้มีการศึกษามีคะแนนเสียงมากกว่าบุคคลอื่น และรัฐจะต้องประกันให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นไปอย่างเสรี กล่าวคือต้องไม่ยอมให้มีการใช้อิทธิพลข่มขู่ บังคับขู่เข็ญโดยผิดกฎหมาย นอกจากนี้แล้วการใช้สิทธิเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะต้องเป็นไปโดยลับ ซึ่งหมายความว่า การตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงต้องไม่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยบุคคลอื่น หลักการใช้สิทธิเลือกตั้งที่ต้องเป็นไปโดยลับนี้ ย่อมมีผลเป็นการสนับสนุนหลักการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยเสรีด้วย<sup>27</sup>

แม้ว่าหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะคล้ายคลึงกันก็ตาม แต่กระบวนการและวิธีการหรือระบบเลือกตั้งในการเลือกตั้งในแต่ละประเทศกลับมีความแตกต่างและหลากหลายอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเป็นกฎหมายเทคนิคแต่ละประเทศจะกำหนดเทคนิคดังกล่าวแตกต่างกันออกไปตามแต่ความต้องการของประเทศนั้นๆ อีกทั้งจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพทางการเมืองและทางสังคมของแต่ละประเทศด้วย อย่างไรก็ตามเทคนิคเป็นเพียงเครื่องมือที่ช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการเท่านั้น ดังนั้นก่อนที่จะพิจารณาถึงระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการจัดระบบเลือกตั้งต่างๆ ซึ่งเป็นเทคนิคในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ควรพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยเสียก่อน

### 2.2.2 หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจะมีความหมายถึงว่า เป็นฐานที่มาของความชอบธรรมในอำนาจของรัฐบาล และผู้ปกครองนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ตามหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับยอมรับกันโดยทั่วไป ตามปณิญาสาครว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาตรา 21<sup>28</sup> ดังต่อไปนี้

<sup>27</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2542, กันยายน-ธันวาคม). "การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย." *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 1(3). หน้า 96.

<sup>28</sup> The Declaration of Human Right, 1948 (ปณิญาสาครว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948) มาตรา 21 ระบุว่า



ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ให้หลักการสำคัญไว้ว่า การเลือกตั้งที่เป็นกลาง และมีคุณภาพสูงจะต้องเป็นการเลือกตั้งอย่างลับ (secret) ความเป็นอิสระ (freedom) เป็นวาระ (periodic) อย่างเสมอภาค (equal suffrage) เป็นการทั่วไป (universal suffrage) และเป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง (genuine election) หลัก 6 ประการนี้ดูเป็นเรื่องง่าย ๆ แต่ที่แท้จริงแล้วมีนัยเชิงปฏิบัติที่จะนำไปสู่การปิดบัง ซ่อนเร้น หรือเบี่ยงเบนเจตนารมณ์ ซึ่งจะทำให้เกิดการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรมขึ้นได้โดยง่าย<sup>29</sup>

หลักเกณฑ์ของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญยึดถือปฏิบัติโดยทั่วไป ส่วนใหญ่เป็นหลักการมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพราะถือเป็นหลักการที่นานาประเทศซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติยอมรับว่าจะใช้เป็นกติกาของสังคมนั้น ๆ ด้วย มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญโดยย่อ ดังนี้

1) ความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง หมายถึง การแสดงเจตนารมณ์ในการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างอิสระ ปราศจากการบีบบังคับ ช่มชู้ ด้วยประการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้อามิสสินจ้างหรือการใช้อิทธิพลบีบบังคับ หลักการหรือเงื่อนไขข้อนี้มีรากฐานมาจากความเชื่อที่ว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมใช้อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคน การได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นของการต่อสู้ และวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองอันยาวนาน ในเมื่อประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิที่ย่อมขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของประชาชนเองว่าตนเองต้องการจะใช้สิทธิของตนมากน้อยเพียงใด องค์การของรัฐจึงไม่แทรกแซงหรือสั่งการให้ประชาชนต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หมายความว่า องค์การของรัฐหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่สามารถจะบีบบังคับให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งไปออกเสียงเลือกตั้ง หรือไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่ประชาชนขาดอิสระ

---

(1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives. (บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในรัฐบาลแห่งประเทศของตนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผู้แทน ซึ่งผ่านการเลือกตั้งอย่างเสรี)

(2) Everyone has the right of equal access to public service in his country. (บุคคลมีสิทธิเข้าถึงเท่ากัน ในบริการสาธารณะในประเทศของตน)

(3) The will of people shall be the basic of the authority of government ; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures. (เจตจำนงของประชาชนจะเป็นฐานแห่งอำนาจของรัฐบาลเจตจำนงนี้แสดงออกโดยการเลือกตั้งเป็นครั้งเป็นคราวอย่างแท้จริง ด้วยการให้สิทธิออกเสียงอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันและโดยการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนอย่างเสรีที่คล้ายคลึงกัน)

<sup>29</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2539). *คณะกรรมการการเลือกตั้ง (รายงานการวิจัย)*.

ผู้ปกครองอ้างว่าตนมีอำนาจโดยชอบธรรมหาได้ไม่ความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้งนี้ยังรวมความไปถึงการที่ประชาชนมีโอกาสที่จะเลือกบุคคลหรือพรรคการเมืองตามใจชอบอีกด้วย หมายความว่าในการเลือกตั้งครั้งหนึ่งๆ ประชาชนสามารถเลือกผู้ปกครองจำนวนหนึ่งจากหลายจำนวน หรือจากพรรคการเมืองที่เสนอตัวเข้าแข่งขันอย่างน้อยสองพรรคขึ้นไป การที่ประชาชนจำต้องเลือกผู้ปกครองจากพรรคการเมืองพรรคเดียว หรือบุคคลจำนวนเดียวโดยไม่มีโอกาสเลือกจากแหล่งอื่น การเลือกตั้งนั้นปราศจากความหมายที่แท้จริงและมีได้ซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนแต่อย่างใด<sup>30</sup> กล่าวโดยสรุปว่า หลักความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง หมายความว่า ประชาชนจะต้องเลือกผู้แทนของตนโดยเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดก็ได้ ซึ่งตนเห็นว่ามีความเหมาะสม และการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ต้องปราศจากการบังคับ ช่มชู้ จ้างวานใด ๆ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรมนั่นเอง

2) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา หมายถึง การจัดให้มีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา เช่น 3 ปี 4 ปี 5 ปี ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองว่าได้ปฏิบัติไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครองและเป็นเงื่อนไข เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสสามารถเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองได้โดยสันติวิธี ผู้ปกครองที่ใช้อำนาจโดยชอบธรรม ในระหว่างที่อยู่ในอำนาจ เมื่อครบวาระแล้วก็มีโอกาสที่จะได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและได้รับเลือกเข้ามาใหม่<sup>31</sup> กล่าวคือ เมื่อผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนของประชาชนเข้าบริหารประเทศได้ดำรงตำแหน่งมาครบระยะเวลาตามที่ได้กำหนดไว้เป็นหลักการในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายเลือกตั้งแล้ว จะต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ทันที เพื่อให้ได้ผู้มาทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศต่อไป

3) การเลือกตั้งที่ยุติธรรม หมายถึง การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ปราศจากการครอบงำและเล่ห์ทางการเมือง ปราศจากการใช้อิทธิพลทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและสถานภาพทางสังคม เช่น นักการเมืองหรือข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งใช้อำนาจหน้าที่ของตน เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนสนับสนุน หรือใช้อุปกรณ์เครื่องใช้ของราชการในการหาเสียงหรือผู้มีกำลังทางเศรษฐกิจเข้มแข็งกว่าใช้เงินทองทุ่มเทหาเสียงหรือซื้อคะแนนเสียงเพื่อตนเอง หรือสนับสนุนผู้สมัครที่ตนสนับสนุน นอกจากนี้การต่อสู้แข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองจะต้องเป็นไปอย่างอิสระเสรีภายในขอบเขตและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีพื้นฐานอยู่บนความยุติธรรมและความเสมอภาค ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์

<sup>30</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2548). *การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกรัฐสภา* 2548.(รายงานการวิจัย). หน้า 9-10.

<sup>31</sup> แหล่งเดิม.

อย่างแท้จริงของประชาชนในการเลือกผู้แทนเข้าบริหารประเทศ ดังนั้น กระบวนการเลือกตั้งจะต้องไม่มีการทุจริตเกิดขึ้น หรือสร้างพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปในทางที่ไม่ใช่ความประสงค์ของประชาชน โดยแท้จริง

4) หลักการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไป หมายถึง การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทั่วไป โดยไม่มีการกีดกัน หรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ เนื่องจาก เพศ ศิวิสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เงื่อนไขอื่นก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนตนตราบใดที่ประชาชนผู้นั้นไม่ขาดคุณสมบัติ

5) หลักความเสมอภาค หมายถึง การมีสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนมีความสำคัญ และได้รับความยอมรับ โดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าผู้เลือกตั้งนั้นจะมีสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างไร หลักการใช้เป็นมาตรการในการให้ความเสมอภาค ก็คือ การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนหนึ่งๆ มีคะแนนเสียงหนึ่งคะแนน (One man, One vote) และคะแนนเสียงทุกคะแนนมีความสำคัญเท่าเทียมกัน เพราะประชาชนทุกคนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคน ควรมีคะแนนเสียงหนึ่งเสียงเท่ากัน และทุกคะแนนเสียงจะต้องมีน้ำหนักและมีค่าเท่ากัน หลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งจึงจะเกิดขึ้นได้ และการกำหนดให้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องกระทำอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการจำกัดเพศ สีผิว อาชีพ ฐานะันคร หรือความเชื่อทางการเมือง ยกขึ้นมาเป็นข้ออ้าง

6) หลักการลงคะแนนลับ หมายถึง การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนเป็นเอกสิทธิ์ของผู้เลือกตั้งโดยเด็ดขาด เอกสิทธิ์นี้ก็จะได้รับการปกป้อง พิทักษ์ ก็โดยการออกเสียงลับโดยผู้ออกเสียงไม่จำเป็นต้องบอกผู้อื่นว่าตนเลือกใคร อันเป็นการให้อิสระอย่างเต็มที่แก่ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสตัดสินใจลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งตนเห็นว่าเหมาะสมที่จะเป็นผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ปราศจากการข่มขู่บีบบังคับจากอิทธิพลใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพของผู้เลือกตั้ง และการลงคะแนนนั้นจะต้องไม่ถูกตรวจสอบโดยบุคคลอื่น จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายจัดการเลือกตั้งที่จะต้องจัดเตรียมสถานที่ วิธีการให้การลงคะแนนเป็นไปโดยลับ<sup>32</sup> หนึ่ง การลงคะแนนลับอาจจะมีทั้งข้อดีและข้อเสียแต่ควรพิจารณาความเป็นเรื่องๆ ว่า เรื่องใดควรจะลงคะแนนเสียง โดยลับ หรือวิธีการเปิดเผย แต่ตามหลักการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายบริหารตลอดจนฝ่ายตุลาการต้องใช้วิธีการเลือกตั้ง โดยวิธีลับ จึงจะเป็นการชอบด้วยหลักการที่ว่า

<sup>32</sup> คำรึห์ บูรณะนนท์. (2539). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและพรรคการเมือง*. หน้า 59-62.

“หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง” และถ้าหากจะไม่ใช่การลงคะแนนเสียง โดยลับดังกล่าวควรจะต้องใช้หลักการวิธีลงคะแนนเสียงอิสระอย่างอื่น (Free Voting Procedure)<sup>33</sup>

## 2.3 วิธีการออกเสียง ประเภท เขต และระบบของการเลือกตั้ง

### 2.3.1 วิธีการออกเสียงเลือกตั้ง<sup>34</sup>

ประเทศต่างๆ ที่จัดการเลือกตั้งมักจะกำหนดวิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างกันออกไปเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับอุดมการณ์ นโยบายและรูปแบบของการปกครองในประเทศของตน ซึ่งในปัจจุบันวิธีการออกเสียงเลือกตั้งสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 วิธี คือ

1) การออกเสียงเลือกตั้งโดยตรง (Direct Vote) คือ การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเลือกผู้แทนของตนโดยตรง ไม่ต้องเลือกผู้ใดให้ไปทำหน้าที่เลือกตั้งแทนตนอีก โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะไปลงคะแนนเสียงตาม วัน เวลา สถานที่ และวิธีการที่กำหนดไว้

วิธีการเลือกตั้งแบบนี้ถือว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดและถูกต้องตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะประชาชนสามารถเลือกผู้แทนได้ด้วยตนเองโดยไม่มีผู้ใดที่จะสามารถบิดเบือนหรือเปลี่ยนแปลงเจตจำนงของประชาชนด้วยวิธีการต่างๆ ได้

2) การออกเสียงเลือกตั้งโดยทางอ้อม (Indirect Vote) เป็นการเลือกตั้งที่จะต้องผ่านระบบตัวกลางซึ่งอาจมีชั้นเดียวหรือหลายชั้นก็ได้ หมายความว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะทำการคัดเลือกบุคคลหรือสภาขึ้นชั้นหนึ่งก่อน แล้วบุคคลหรือสภาดังกล่าวจะไปทำหน้าที่เลือกผู้แทนราษฎรแทนประชาชนอีกชั้นหนึ่ง

การเลือกตั้งด้วยวิธีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่จำกัดสิทธิของประชาชน เพราะบุคคลหรือสภาที่ประชาชนเลือกให้ไปทำหน้าที่แทนอาจจะไปเลือกผู้สมัครคนอื่นที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนก็ได้ ซึ่งอาจทำให้เจตนารมณ์ของประชาชนถูกบิดเบือนไป ดังนั้น ประเทศต่างๆ จึงมักที่จะเลือกใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรง แต่สำหรับในบางประเทศที่การเลือกตั้งอาจถูกจำกัดด้วยปัญหาบางประการ เช่น จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีมากเกินไป ปัญหาการศึกษาของประชาชน จึงทำให้วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อมยังคงจำเป็นอยู่

### 2.3.2 ประเภทของการเลือกตั้ง

โดยทั่วไปนั้น ตามหลักการเลือกตั้งจะแบ่งประเภทของการเลือกตั้งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ<sup>35</sup>

<sup>33</sup> หยุด แสงอุทัย ข. (2513). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. หน้า 360.

<sup>34</sup> ปพนธีร์ ธีระพันธ์. (2553). *การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น*. หน้า 10

<sup>35</sup> คำรึห์ บุรณะนนท์. เล่มเดิม. หน้า 63-66.

### 1) การเลือกตั้งโดยทั่วไป

การเลือกตั้งทั่วไป (General Election) หมายถึง การเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศมาลงคะแนนเสียงพร้อมๆ กัน การเลือกตั้งทั่วไปมี 2 กรณี คือ ครบวาระที่จะต้องมีการเลือกตั้ง และยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการเลือกตั้งทั่วไปนี้จะเป็นเครื่องชี้วัดกระแสความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนได้เป็นอย่างดี แต่จะชี้วัดได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระบบพรรคการเมืองของประเทศนั้นๆ อาทิเช่น ประเทศในระบบสองพรรคการเมือง การเลือกตั้งทั่วไปจะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นเครื่องชี้วัดว่าประชาชนยังคงสนับสนุนรัฐบาลเดิมอีกหรือไม่ สำหรับประเทศที่เป็นระบบหลายพรรคการเมือง ลักษณะการจัดตั้งรัฐบาลเป็นของรัฐบาลผสมผลการเลือกตั้งทั่วไปไม่อาจชี้วัดได้ชัดเจนว่า ประชาชนต้องการรัฐบาลเดิมหรือรัฐบาลใหม่ได้ เพราะการจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมขึ้นอยู่กับความร่วมมือเชิงข้างมากของพรรคการเมืองต่างๆ หลังจากการเลือกตั้งได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งทั่วไป ก็ยังเป็นภาพสะท้อนความคิดเห็น วัฒนธรรมทางการเมือง และแนวโน้มของกระแสความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนในประเทศหรือในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี เช่น ความแตกต่างของจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองกับเขตชนบท ปริมาณและลักษณะการซื้อ สิทธิ-ขายเสียงในเขตเลือกตั้งต่างๆ ความนิยมพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งในเขตกรุงเทพมหานครกับส่วนภูมิภาคอื่นๆ เป็นต้น<sup>36</sup>

การเลือกตั้งทั่วไป ก็คือ การเลือกตั้งใหญ่พร้อมกันทั่วประเทศ เช่น ในโอกาสการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภาของรัฐ ซึ่งจะต้องกำหนดการเลือกตั้งให้ราษฎร "ได้" ไปออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง โดยประกาศกำหนดวัน และเวลาทำการเลือกตั้งพร้อมกัน การเลือกตั้งจะเกิดขึ้นในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง เมื่อเริ่มมีสภาขึ้นเป็นครั้งแรก สภาในที่นี้จะเป็นสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภาแห่งชาติก็ได้ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในประเทศเกิดขึ้นใหม่ หรือได้รับเอกราชครั้งแรก หรือมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีรัฐธรรมนูญใหม่เริ่มนำมาใช้ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

กรณีที่สอง สภาครบวาระที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกสภาชุดเดิมได้ปฏิบัติงานครบกำหนดวาระที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจจะเป็น 4 ปี 5 ปี หรือ 6 ปี ก็ได้ และสมาชิกทั้งสภาจะต้องออกพร้อมกันทั้งหมด เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาชุดใหม่ ซึ่งจะต้องกระทำโดยการเลือกตั้งทั่วไป

กรณีที่สาม สมาชิกสภาถูกให้พ้นจากตำแหน่งทั้งสภา ในกรณีมีการยุบสภา

<sup>36</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2548). *การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพุทธศักราช 2548. (รายงานการวิจัย)*. หน้า 11.

## 2) การเลือกตั้งซ่อม

เนื่องจากสมาชิกภาพของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งสิ้นสุดลงไม่ว่าเพราะเหตุตาย ลาออก ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดคุณสมบัติหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง สืบสวนสอบสวนพบว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงมีมติเอกฉันท์สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ที่เรียกว่า “สอย” ทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง จึงต้องมีการเลือกตั้งซ่อม<sup>37</sup> การเลือกตั้งประเภทนี้ ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี

(1) ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างเว้นแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรจะเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

(2) ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศให้ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างโดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่ไม่มีรายชื่อเหลืออยู่ในบัญชีที่จะเลื่อนขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้ามาแทนตาม (1) ให้เริ่มนับแต่วันเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างส่วนสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้ามาแทนตาม (2) ให้เริ่มนับแต่วันถัดจากวันประกาศชื่อในราชกิจจานุเบกษาและให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้ามาแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่ ทั้งนี้เป็นไป ตามมาตรา 109 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

## 3) การเลือกตั้งใหม่

การเลือกตั้งใหม่ หมายถึง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จัดให้มีการเลือกตั้งไปแล้วครั้งหนึ่ง แต่การเลือกตั้งครั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมในเขตเลือกตั้งใด ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งเพราะเหตุว่าการเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดมิได้รับเลือกเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้สมัคร

<sup>37</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์. “เลือกตั้งใหม่” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2556 จาก

รับเลือกตั้งที่ได้คะแนนอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่ได้รับการประกาศผลให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ที่เรียกว่าได้รับ “ใบเหลือง” และอาจจะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 1 ปีด้วย หรือที่เรียกว่าได้รับ “ใบแดง” คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยอัตโนมัติ เพื่อให้ได้จำนวนสมาชิกสภาฯ ครบถ้วนจึงเปิดประชุมสภาได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีดุลพินิจเป็นอย่างอื่น และใช้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งแรกกลุ่มเดิมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเดิมที่ได้รับ “ใบแดง” ไม่อาจเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งใหม่ การเลือกตั้งใหม่ประเภทนี้ ไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งอีกครั้ง โดยถือว่าพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งแรกยังมีผลใช้บังคับอยู่ แต่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยเร็วที่สุด

### 2.3.3 เขตเลือกตั้ง

เขตเลือกตั้ง คือ ท้องที่ซึ่งจัดเป็นเขตอันจะมีการเลือกตั้งขึ้น การที่ต้องกำหนดเขตเลือกตั้งนี้ก็เพื่อช่วยให้เกิดความสะดวกในการจัดการเลือกตั้ง หากไม่มีการกำหนดเขตการเลือกตั้งแล้ว เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบอบรวมเขตทั่วประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว การบริหารงานเลือกตั้งก็จะสับสนวุ่นวาย เพราะมีราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก บัญชีรายชื่อของราษฎรแต่ละคนจะถูกกำหนดว่าให้ลงคะแนนเสียงที่ใด อย่างไร คงจะทราบได้ยาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งก็จะต้องหาเสียงทั่วเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือทั่วประเทศ ซึ่งเกินความสามารถที่จะทำได้ อีกทั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะไม่สามารถรู้จักกันดีเป็นอย่างไร ประกอบกับยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณหาเสียงอีกด้วย ดังนั้น ถ้าหากมีการกำหนดเขตเลือกตั้งออกเป็นแต่ละเขตก็เท่ากับเป็นการกระจายงานแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบออกเป็นส่วนๆ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพ

การกำหนดเขตเลือกตั้งโดยปกติมักจะยึดถือสภาพท้องที่เป็นเกณฑ์ ดังนี้<sup>38</sup>

- 1) ยึดถือตามเขตการปกครองท้องที่ ซึ่งแบ่งออกเป็นเขตการปกครองตามระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น ภาคหรือจังหวัด หรือในต่างประเทศอาจแบ่งเป็นแต่ละมลรัฐ
- 2) ยึดถือตามเขตชุมชนหรือท้องถิ่น เช่น เขตอำเภอ หรือเขตเทศบาล โดยคำนวณจากสัดส่วนของราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มีอัตราส่วนในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน เพื่อให้แต่ละเขตมีผู้แทนได้ 1 คน และเป็นเขตเลือกตั้งที่ไม่ใหญ่เกินไป

<sup>38</sup> คำรึห์ บุรณะนนท์. (2539). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง*. หน้า 78-83.

3) ยึดถือตามเกณฑ์จำนวนราษฎร เช่น ในเขตเลือกตั้งหนึ่งต้องมีราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 150,000 คน โดยเอาจำนวนราษฎรรวมกันเข้าเป็นเกณฑ์การกำหนดเขต และไม่คำนึงว่าจะเป็นเขตอำเภอ จังหวัด หรือเทศบาล

การกำหนดเขตเลือกตั้งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด คือ การกำหนดเขตเลือกตั้งแบบรวมเขตและการกำหนดเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ดังนี้

1) การกำหนดเขตเลือกตั้งแบบรวมเขต เป็นการถือเอาเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเขตการปกครองตามราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจนำเอาหลักทางภูมิศาสตร์มาใช้ เช่น อาจถือเอาเขตจังหวัดหรือภาคเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง โดยไม่คำนึงถึงว่าเขตนั้นจะมีประชากรเท่าใด ซึ่งการเลือกตั้งแบบรวมเขตนี้ มีข้อดีและข้อเสีย คือ

ข้อดี

(1) เนื่องจากการจัดรวมเขตเป็นภาคหรือจังหวัดนั้น ทำให้เขตเลือกตั้งกว้างใหญ่จึงเป็นการขจัดปัญหาในการที่จะใช้สิทธิพลข่มขู่ หรืออ้างไปลงคะแนนเสียงหรืองดออกเสียงให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด

(2) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้พิจารณาเลือกบุคคลที่ตนชอบซึ่งลงสมัครได้ทุกคนในเขตเลือกตั้งนั้น หากเป็นกรณีการแบ่งเขตเลือกตั้งแล้วผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกพิจารณาลงคะแนนเสียงให้ได้เฉพาะผู้ที่ลงสมัครในเขตที่ตนมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ถึงแม้ว่าจะอยู่ในจังหวัดเดียวกันแต่อยู่คนละเขตก็ไม่สามารถจะไปเลือกข้ามเขตเลือกตั้งได้

(3) ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจะเกิดความเข้าใจว่าตนเป็นผู้แทนของคนส่วนใหญ่ทั้งเขต

ข้อเสีย

(1) เป็นการสิ้นเปลือง เนื่องจากเขตเลือกตั้งกว้างขวางมาก และหากมีการเลือกตั้งซ่อมหรือเลือกตั้งซ้ำขึ้นจะต้องกระทำให้ทั่วทั้งเขตเลือกตั้ง

(2) ทำให้เกิดความห่างเหินระหว่างราษฎรกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะเขตเลือกตั้งกว้างใหญ่ การทำความรู้จักอย่างสนิทสนมย่อมเป็นการยาก

(3) เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างจังหวัดใหญ่และจังหวัดเล็ก เช่น กรุงเทพมหานคร มีผู้แทนราษฎรได้ 36 คน ตามจำนวนประชากร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครคนหนึ่งมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้ถึง 36 คน ในทางกลับกันจังหวัดระนองมีผู้แทนราษฎรได้เพียง 1 คน เพราะมีจำนวนประชากรน้อย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในจังหวัดระนองจึงมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้แทนได้เพียง 1 คน เท่านั้น



2) การกำหนดเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เป็นการจัดแบ่งพื้นที่ของประเทศที่มีการเลือกตั้งออกเป็นเขตๆ โดยให้แต่ละเขตมีอัตราประชากรกับจำนวนผู้แทนราษฎรในอัตราส่วนที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกันให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความสะดวกในการเลือกตั้งและเกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม เป็นธรรมกับผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ไม่ใช่เป็นการเอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ไม่ใช่การกำหนดที่ถือเอาตามเหตุผลที่ถูกต้องด้วยการถือตามเกณฑ์กลุ่ม (random basic) การแบ่งเขตเช่นนี้โดยมากพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลจะกำหนดเอาเองเพื่อว่าจะจะได้รับเสียงข้างมาก เช่น พยายามแบ่งให้พรรคหรือพวกของตนมีเสียงส่วนใหญ่ในแต่ละเขตเลือกตั้ง หรือมีคะแนนก็ให้พรรคตรงกันข้ามรวมกันอยู่ในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ให้ความสำคัญกับการแบ่งเขตการเลือกตั้งอย่างมาก กฎหมายเลือกตั้งจึงกำหนดหลักเกณฑ์ว่า จำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ควรต่างจากตัวเลขประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขตเกินกว่า 25% และถ้าความแตกต่างนี้เกิน 33% ก็จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ และเพื่อให้การแบ่งเขตเป็นไปโดยยุติธรรม จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการถาวรระดับสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในกรณีที่จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเดิม ซึ่งแนวความคิดในการตั้งคณะกรรมการแบ่งเขตการเลือกตั้งนี้ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับอิทธิพลมาจาก Permanent Boundry Commission ของประเทศอังกฤษ<sup>39</sup>

สำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมีทั้งข้อดีและข้อเสีย คือ

ข้อดี

(1) เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างราษฎรกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะเขตเลือกตั้งมีพื้นที่ไม่กว้างใหญ่มาก ราษฎรสามารถรู้จักผู้สมัครได้ดี และผู้สมัครก็สามารถเข้าถึงประชาชนได้ดีด้วยเช่นกัน ซึ่งจะช่วยให้ทราบความต้องการของราษฎรได้เป็นอย่างดี

(2) เกิดความเป็นธรรมด้านความเสมอภาค เพราะราษฎรสามารถเลือกผู้แทนได้ตามจำนวนและสัดส่วนที่เท่ากันไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด

(3) ทำให้ราษฎรซึ่งมีเสียงข้างน้อยในการรวมเขตเลือกตั้งสามารถรวมตัวเป็นเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง และเลือกผู้แทนเข้าไปนั่งในสภาได้ ทำให้สภาได้รับทราบความคิดเห็นของผู้แทนจากหลายๆ กลุ่ม

<sup>39</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2530, 3 กันยายน). "กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน." วารสารนิติศาสตร์, 17(3). หน้า

(4) เกิดการประหยัคงบประมาณ หากจะต้องมีการเลือกตั้งซ่อมหรือเลือกตั้งซ้ำเพราะสามารถกระทำเพียงเฉพาะเขตที่แบ่งไว้แล้ว

ข้อเสีย

- (1) เกิดการใช้อิทธิพลและทุจริตได้ง่าย เพราะพื้นที่เขตเลือกตั้งมีขนาดเล็ก
- (2) เป็นการยากที่จะแบ่งเขตเลือกตั้งให้เท่าเทียมกันพอดี เพราะอาจจะมีปัญหาด้านสภาพพื้นที่ สิ่งแวดล้อม หรือสภาพทางภูมิศาสตร์
- (3) ผู้แทนที่ได้รับเลือกในเขตนั้นๆ อาจมองว่า ตนมิใช่ผู้แทนของคนส่วนใหญ่

#### 2.3.4 ระบบการเลือกตั้ง

ภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมายเลือกตั้งที่ใช้บังคับกันอยู่ทั่วโลกนั้น ก็ยังมีความแตกต่างกันในระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ ซึ่งทางวิชาการสามารถแบ่งระบบการเลือกตั้งได้ 3 ระบบใหญ่ คือ ระบบเสียงข้างมาก (Plurality-Majority Systems) ระบบกึ่งสัดส่วน (Semi-Proportional Representation Systems) และระบบสัดส่วน (Proportional Representation หรือ PR Systems) สำหรับระบบเสียงข้างมากเป็นระบบเลือกตั้งดั้งเดิมที่เริ่มต้นใช้ในประเทศอังกฤษที่เป็นต้นแบบระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ส่วนการเลือกตั้งระบบสัดส่วน เป็นระบบเลือกตั้งที่ถูกคิดค้นขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ที่เป็นการคิดคะแนนเฉพาะผู้ที่ได้เสียงข้างมาก ทำให้คะแนนเสียงของคนกลุ่มอื่นๆ ไม่ได้รับการสนใจ ซึ่งกลายเป็นจุดอ่อน เพราะคะแนนเสียงทุกคะแนนย่อมมีค่าเท่ากันในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของคนกลุ่มต่างๆ

ระบบเลือกตั้ง สามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม ซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละระบบดังต่อไปนี้<sup>40</sup>

กลุ่มที่ 1 ระบบเสียงข้างมาก (Plurality-Majority Systems)

กลุ่มที่ 2 ระบบกึ่งสัดส่วน (Semi-Proportional Representation Systems)

กลุ่มที่ 3 ระบบสัดส่วน (Proportional Representation หรือ PR Systems)

1) ระบบเสียงข้างมาก (Plurality-Majority Systems)

ระบบเสียงข้างมาก (Plurality-Majority Systems) กล่าวคือ เป็นการเลือกตั้ง ซึ่งได้แบ่งอาณาเขตของประเทศออกเป็นหลายเขตเลือกตั้ง โดยปกติผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมสมัครรับเลือกตั้งได้เพียงเขตเลือกตั้งเดียว และราษฎรอยู่ในเขตเลือกตั้งใดก็ลงคะแนนเสียงได้เฉพาะในเขตเลือกตั้ง

<sup>40</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2548). *การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพุทธศักราช 2548. (รายงานการวิจัย)*. หน้า 5-8.

นั้น ส่วนผู้ได้รับเลือกตั้งก็คือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงมากในเขตเลือกตั้งนั้นๆ การเลือกตั้งตามเสียงข้างมากนี้ ยังแยกได้เป็น 2 ระบบ<sup>41</sup> คือ

(1) ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด (Absolute Majority) กล่าวคือเป็นระบบเลือกตั้งที่กำหนดว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งก็ต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด หรือต้องได้คะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 ของผู้มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด ซึ่งในปัจจุบันนิยมใช้เกณฑ์เกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ในประเทศฝรั่งเศส ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งประธานาธิบดีหรือการเลือกตั้งระดับอื่นๆ นิยมใช้ระบบการเลือกตั้งแบบนี้มาโดยตลอด แต่ปัญหาสำคัญที่สุดในการเลือกตั้งระบบนี้มักจะต้องกระทำอย่างน้อยสองรอบขึ้นไป เพราะหากการลงคะแนนเสียงในรอบแรกไม่มีผู้สมัครคนใดได้เสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดก็อาจจะต้องมีการลงคะแนนเสียงในรอบที่สอง ซึ่งในการลงคะแนนเสียงในรอบที่สองนี้ ผู้ที่เคยได้รับคะแนนเสียงข้างมากที่สุดในรอบแรกอาจจะไม่ได้รับเลือกตั้งก็ไม่ได้ แต่ในบางแห่งกฎหมายเลือกตั้งบัญญัติให้เอาเฉพาะผู้ที่ได้คะแนนเสียงข้างมากจากรอบแรก สองหรือสามคนแรกมาแข่งกัน พรรคการเมืองหรือผู้สมัครที่มีเสียงข้างน้อยจะไม่มีสิทธิสมัครหรือส่งคนของตนลงแข่งในรอบนี้ เพราะคะแนนในการเลือกตั้งรอบสองนี้หากใครได้คะแนนมากที่สุด (Relative majority) ก็จะได้รับเลือกโดยไม่จำเป็นต้องได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด

(2) ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากสูงสุดหรือเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (Relative Majority) กล่าวคือผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดได้คะแนนเสียงมากกว่าผู้อื่นแม้จะไม่เกินครึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด ผู้นั้นย่อมได้รับการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากสูงสุดนี้ เป็นที่นิยมอย่างมากในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ไทย และอีกหลายๆ ประเทศ แต่ระบบนี้ก็มักมีผู้วิพากษ์ในด้านข้อเสียด้วยกัน โดยพิจารณาในประเด็นที่ว่า ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามานั้นมิใช่ผู้แทนราษฎรที่เป็นเสียงข้างมาก แต่เป็นเพียงผู้แทนราษฎรของคนส่วนหนึ่งเท่านั้นเอง เสียงข้างมากของราษฎรอาจถูกทอดทิ้งไปเพราะคะแนนเสียงได้กระจายกันอยู่กับผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งแต่ละคน จนกลายเป็นว่าผู้แทนราษฎรเสียงข้างน้อยได้เข้าไปนั่งในสภาซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักประชาธิปไตย

ข้อดี

ก. เป็นการยากแก่การคาดคะเนว่าผู้ใดจะได้เป็นผู้แทนราษฎรก่อนรู้ผลการเลือกตั้ง

<sup>41</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2530, 3 กันยายน). “กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน.” *วารสารนิติศาสตร์*, 17(3). หน้า 22. อ้างถึงใน คำรึห์ บุรณะนนท์. (2539). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง*. หน้า 83-87.

ข. ผู้ที่ได้เป็นผู้แทนราษฎรย่อมมีความภาคภูมิใจที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาจากเสียงส่วนใหญ่

ค. ยากแก่การที่จะให้สินจ้างรางวัลแก่ผู้ลงคะแนน เพราะจะต้องทຸ່ມเงินหลายครั้ง  
ข้อเสีย

ก. เสียเวลาในการเลือกตั้งมาก เพราะถ้าการเลือกตั้งครั้งแรกไม่มีผู้ใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดก็จะต้องมีการจัดการเลือกตั้งในรอบที่สองต่อไป

ข. ลื่นเปลืองงบประมาณในการดำเนินการเลือกตั้ง

ค. อาจทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายต่อการเลือกตั้ง เพราะต้องไปลงคะแนนกันบ่อยๆ

ง. ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนสำหรับประเทศที่ยังไม่เข้าใจในระบอบประชาธิปไตยโดยก็ติพอ

ระบบเสียงข้างมาก (Plurality-Majority Systems) แบ่งออกเป็นระบบที่สำคัญๆ คือ

(1) ระบบแบ่งเขตคะแนนสูงสุด (First Past-the-Post หรือ FPTP Systems)

ลักษณะสำคัญในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนได้หนึ่งคน (แบ่งเขต) ผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนเลือกตั้งมากที่สุดในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ในกรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุดเท่ากันหลายคน อาจใช้วิธีการจับสลาก การถือคะแนนสูงสุด (ถือ Plurality หรือ Simple Majority) เป็นเกณฑ์เช่นนี้ อาจทำให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งมีคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง

หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่ใช้และยังใช้อยู่ในประเทศอังกฤษและประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากประเทศอังกฤษ และมีที่ใช้ประมาณ 1 ใน 3 ของประเทศที่มีการเลือกตั้ง

2. มีความเรียบง่าย

(2) ระบบแบ่งเขตสองรอบ (Two-Round หรือ TR Systems)

ลักษณะสำคัญ ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง มีผู้แทนได้หนึ่งคนแต่มีการลงคะแนนเลือกตั้ง 2 รอบ รอบที่ 2 ประมาณ 2 สัปดาห์ หลังจากรอบแรก เว้นแต่ในรอบแรกมีผู้สมัครคนหนึ่งได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง (Absolute Majority) ก็จะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้งรอบสอง (Run-Off) รายละเอียดของการเลือกตั้งรอบสองอาจมีความแตกต่างกันไป บางประเทศให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนที่หนึ่งและสองเท่านั้น ที่มาแข่งขันกันอีกในรอบที่ 2 บางประเทศจะกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นไว้ และเฉพาะผู้สมัครที่ได้คะแนนเกินขั้นต่ำที่กำหนดจึงจะมีสิทธิแข่งขันในรอบที่ 2 มีบางประเทศเปิดโอกาสให้ผู้สมัครถอนตัวในรอบที่สอง กรณีกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำไว้ การ

เลือกตั้งรอบสองจะถือคะแนนสูงสุด และถ้ามีผู้แข่งขันกันเกิน 2 คน ผู้ชนะอาจไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากอย่างสมบูรณ์

หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่แสวงคะแนนเสียงข้างมากอย่างสมบูรณ์ เพื่อแก้ข้อวิจารณ์ที่ว่าในระบบคะแนนสูงสุดนั้น ตัวแทนในสภาอาจแทนเสียงข้างน้อย โดยเสียงข้างมากไม่มีตัวแทนในสภา 2 . เป็นระบบที่นิยมใช้ในประเทศฝรั่งเศสและที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากประเทศฝรั่งเศสที่ใช้ประมาณ 1 ใน 6 ของประเทศที่มีการเลือกตั้ง

3. มีความซับซ้อนมากขึ้นและมีข้อวิจารณ์ว่า กรณีเปิดโอกาสให้ผู้สมัครถอนตัวได้ในรอบที่ 2 จะเป็นเกมส์การเมืองระหว่างพรรค และสุดท้ายจำนวนที่นั่งในสภาของพรรคหนึ่ง ก็ไม่เป็นสัดส่วนกับคะแนนนิยมรวมของพรรคนั้นอยู่ดี

(3) ระบบรวมเขตเรียงเบอร์ (Block Vote หรือ BV Systems)

ลักษณะสำคัญ ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน (รวมเขต) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งสามารถเลือกผู้สมัครได้หลายคน (เรียงเบอร์) แต่ไม่เกินจำนวนของผู้แทนหรือน้อยกว่าก็ได้ และเลือกได้โดยไม่จำเป็นต้องเลือกผู้สมัครจากกลุ่มเดียวหรือพรรคเดียวกัน ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนผู้แทนที่พึงมีในเขตนั้น เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามประเทศบังคับให้เลือกเป็นพรรค พรรคใดได้คะแนนสูงสุด ผู้สมัครทุกคนของพรรคนั้นจะได้รับเลือกตั้งในกรณีนี้เรียกว่า เป็นระบบรวมเขตเลือกเป็นพวง

หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่ต้องการให้เขตเลือกตั้งมีขนาดใหญ่ขึ้น แต่มีความซับซ้อนในแง่ที่ว่าเขตพื้นที่มีหลายคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจมีพฤติกรรมที่หลากหลาย เช่น เลือกคนเดียวหรือหลายคน ถ้าเลือกหลายคน อาจเลือกที่สังกัดพรรคเดียว หรือหลายพรรคของพรรค

2. มีที่ใช้ประมาณ 1 ใน 20 ของประเทศที่มีการเลือกตั้ง

3. ระบบรวมเขตเลือกเป็นพวง มีที่ใช้น้อยมาก เพราะอาจนำไปสู่ความแตกต่างได้มาระหว่างสัดส่วนที่นั่งในสภา กับสัดส่วนคะแนนนิยมของพรรค

2) ระบบกึ่งสัดส่วน (Semi-Proportional Representation Systems) แบ่งออกเป็นระบบที่สำคัญๆ คือ

(1) ระบบรวมเขตเบอร์เดียว (Single Vote หรือ SV Systems)

ลักษณะสำคัญ ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน (รวมเขต) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งสามารถเลือกผู้สมัครได้คนเดียว (เบอร์เดียว) ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนผู้แทนที่พึงมีในเขตนั้น เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง

หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ต่อเสียงข้างน้อย และเปิดโอกาสให้มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครเป็นรายบุคคล (ไม่ใช่เลือกบัญชีรายชื่อ)

2. มีที่ใช้้น้อยมาก

(2) ระบบผสม (Parallel Systems หรือ PS)

ลักษณะสำคัญ เป็นระบบที่มีผู้แทน 2 ประเภท คือ ผู้แทนแบบแบ่งเขต และผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อ บางประเทศให้มีผู้แทนทั้งสองประเภทในจำนวนเท่าๆ กัน แต่บางประเทศกำหนดให้ผู้แทนประเภทหนึ่งมากกว่าอีกประเภทหนึ่งหลายเท่า

หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่ผสมผสานข้อดีของระบบแบ่งเขต และระบบบัญชีรายชื่อ

2. มีที่ใช้ประมาณ 1 ใน 10 ของประเทศที่มีการเลือกตั้ง

3) ระบบสัดส่วน (Proportional Representation หรือ PR Systems)

ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) เป็นระบบเลือกตั้งที่ทำให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้หลายคนในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยให้มีการเฉลี่ยตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแก่คณะผู้สมัครรับเลือกตั้งตามอัตราส่วนของคะแนนเสียงที่คณะผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นๆ ได้รับ ระบบการเลือกตั้งแบบอัตราส่วนนี้มีอยู่หลายวิธีด้วยกัน ซึ่งทุกๆ วิธีมีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกัน คือ ต้องการให้ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งเฉลี่ยกันตามอัตราส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ

วิธีการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของการเลือกตั้งแบบอัตราส่วน คือ เอาจำนวนผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมดหารด้วยจำนวนผู้แทนราษฎรซึ่งจะมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น จะได้จำนวนผู้รับเลือกตั้งของคณะผู้สมัครรับเลือกตั้งเช่นนั้น เช่น ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 5 คน มีผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง 60,000 คน จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนต่อคะแนนเสียง  $60,000/5=12,000$  คน ดังนั้น หากคณะผู้สมัครรับเลือกตั้งหนึ่งได้รับคะแนนเสียง 36,000 คน ก็จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3 คน

ข้อดี

(1) เป็นวิธีการคิดคะแนนที่เป็นธรรม เนื่องจากพรรคการเมืองทุกพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงถึงจำนวนคะแนนพื้นฐานจะได้รับเลือกตั้ง

(2) ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถได้รับเลือกตั้งเหมือนกับพรรคการเมืองขนาดใหญ่

(3) ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ มีบทบาทในการปกครองประเทศได้อย่างใกล้ชิด

(4) มีประโยชน์ด้านการบริหารจัดการเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียง เพราะการเลือกตั้งแบบอัตราส่วนเป็นการลงคะแนนที่เน้นระบบการเมืองการปกครองเป็นหลัก ซึ่งจะทำให้ไม่มีปัญหาในเรื่องการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรายเขตเลือกตั้ง และสามารถที่จะดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งได้เหมือนกันทั่วประเทศ ขณะเดียวกันผู้ลงคะแนนเสียงสามารถที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่ใดก็ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเลือกผู้สมัครรายใดเพียงแต่เลือกในนามพรรคเท่านั้น

ข้อเสีย

- (1) ทำให้โอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเป็นไปได้ยาก
- (2) ทำให้ความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองไม่เกิดขึ้น
- (3) ทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (4) ประชาชนอาจจะไม่รู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งหมดทุกคน<sup>42</sup>

สรุปว่า ระบบสัดส่วน (Proportional Representation หรือ PR Systems) หมายความว่า การเลือกตั้งที่ยังผลให้มีผู้แทนราษฎรตามส่วนแห่งคะแนนเสียงทั้งหมด เพื่อให้มีการจัดแบ่งที่นั่งในสภาแก่พรรคการเมืองตามส่วนคะแนนของแต่ละพรรคการเมืองได้รับ

ผู้ที่คิดค้นวิธีการเลือกตั้งแบบนี้ คือท่าน จอห์น สจิวต มิลล์ (John Stuart Mill) ซึ่งได้เสนอไว้ในหนังสือชื่อ รัฐบาลโดยผู้แทน (Representative Government) ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1861 โดยให้ผู้ได้รับเลือกตั้งได้สัดส่วนกับจำนวนของกลุ่มความคิดเห็นในทางการเมืองในสังคม ในลักษณะนี้ผลการเลือกตั้งก็จะเป็นการสะท้อนให้เห็นความรู้สึกนึกคิดในทางการเมืองของราษฎรกลุ่มต่างๆ ทั่วประเทศในรัฐสภา วิธีการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนต่างจากระบบเสียงข้างมาก ดังต่อไปนี้

1) การเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นฝ่ายข้างมากได้ที่นั่งในสภาผู้แทนไปทั้งหมดส่วนฝ่ายข้างน้อยไม่ได้เลย เว้นแต่จะใช้ระบบช่วยให้ฝ่ายข้างน้อยได้ผู้แทนไปบ้าง แต่การเลือกตั้งตามส่วนนั้น ฝ่ายข้างน้อยย่อมได้ที่นั่งในสภาตามส่วนของคะแนนที่ตนได้รับ

2) ในการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากนั้น คะแนนของฝ่ายข้างน้อยเป็นคะแนนเสียเปล่า เพราะคะแนนเสียงของฝ่ายข้างน้อยไม่ได้นำมาใช้ในการจ่ายแจกที่นั่งเลย แต่ในระบบสัดส่วน คะแนนเสียงของฝ่ายข้างน้อยจะได้นำมานับสำหรับแบ่งที่นั่งในสภา

ทั้งนี้ระบบการคิดคะแนนเสียงของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจึงมีความสำคัญ ซึ่งวิธีการแปลงคะแนนเสียงของพรรคการเมืองให้กลายเป็นที่นั่งในสภาได้ค่อนข้างง่ายได้แก่สูตรของ

<sup>42</sup> ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ ข (2538). ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อทดแทนระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน. หน้า 75-80.

Hare / Niemeyer ซึ่งใช้อยู่ในประเทศเยอรมัน โดยใช้วิธีการคำนวณ กล่าวคือ จำนวนที่นั่งในสภาของแต่ละพรรค จะเท่ากับผลลัพธ์ ของ จำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภา คูณด้วยคะแนนเสียงที่พรรคได้รับแล้วหารด้วยจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มาใช้สิทธิออกเสียง

ระบบสัดส่วน (Proportional Representation หรือ PR Systems) แบ่งออกเป็นระบบที่สำคัญๆ คือ

(1) ระบบรายชื่อ (List PR หรือ LPR Systems)

ลักษณะสำคัญ ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน และมักจะเป็นเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ เช่น ใช้ภูมิภาคหรือประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครจะสมัครเป็นกลุ่มหรือเป็นบัญชีรายชื่อ เช่น ในระบบพรรคการเมืองก็เป็นบัญชีรายชื่อของพรรค (party list) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกบัญชีรายชื่อได้ 1 บัญชี จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อต่างๆ จะเป็นสัดส่วนกับคะแนนที่บัญชีรายชื่อนั้นๆ ได้รับ และมีรายละเอียดวิธีการคำนวณได้หลายวิธี ผู้ได้รับเลือกตั้งคือผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นลงไปจนเท่ากับจำนวนตามสัดส่วนผู้แทนที่คำนวณได้จากบัญชีรายชื่อนั้น

หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ต่อเสียงข้างน้อย เพื่อให้ทุกกลุ่มหรือทุกพรรคมีที่นั่งในสภาตามสัดส่วนคะแนนนิยม
2. นิยมใช้สำหรับประเทศที่เป็นประชาธิปไตยใหม่ ปัจจุบันมีที่ใช้ประมาณ 1 ใน 3 ของประเทศที่มีการเลือกตั้ง
3. มีข้อวิจารณ์ว่าไม่เปิดโอกาสให้เลือกผู้สมัครเป็นรายบุคคลและผู้สมัครไม่จำเป็นต้องคลุกคลีกับพื้นที่

(2) ระบบสัดส่วนมีสมาชิกสองประเภท (Mixed member PR หรือ MMP systems)

ลักษณะสำคัญ มีลักษณะคล้ายระบบผสม (PS) คือ มีผู้แทนแบบแบ่งเขต และแบบบัญชีรายชื่อ แต่ผู้แทนแบบแบ่งเขตเท่านั้นที่มีจำนวนคงตัว ส่วนจำนวนผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อจะคำนวณว่าสัดส่วนที่นั่งรวมของผู้แทนทั้งสองประเภทในสภาจะต้องเป็นสัดส่วนกับคะแนนนิยม กล่าวคือ ใช้คะแนนจากบัญชีรายชื่อมาคำนวณจำนวนที่นั่งรวมดังกล่าว และชดเชยความไม่ได้สัดส่วนของระบบแบ่งเขต เช่น พรรคเล็กสองพรรคได้คะแนนบัญชีรายชื่อ 10 เปอร์เซ็นต์เท่ากัน แต่พรรคหนึ่งไม่มีผู้แทนแบบแบ่งเขต ก็จะได้ผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อมากกว่า คือ เท่ากับผู้แทนทั้งสองประเภทของอีกพรรคหนึ่ง



หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่พัฒนาจากระบบผสมให้ได้ตามหลักการของระบบสัดส่วน
2. มีที่ใช้น้อยมาก ประมาณ 1 ใน 30 ของประเทศที่มีการเลือกตั้ง
3. มีความซับซ้อนและอธิบายได้ยาก<sup>43</sup>

## 2.4 หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน และเป็นการปกครองโดยประชาชน ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยมี 2 รูปแบบ คือ ประชาธิปไตยโดยตรง และประชาธิปไตยโดยทางอ้อมหรือทางผู้แทน แต่เนื่องจากในปัจจุบัน การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงล้วน ๆ ไม่สามารถใช้ได้เพราะมีข้อจำกัดหลายประการ กรณีดังกล่าวจึงต้องใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน<sup>44</sup> ซึ่งกระบวนการในการเลือกบุคคลเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนก็คือการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งเป็นกลไกหรือวิถีทางการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกผู้แทนที่มโนโบายตรงกับความต้องการของตนเองเพื่อให้ได้ผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนด้วยความชอบธรรม การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ปกครองระบอบคอมมิวนิสต์หรือเผด็จการก็อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้เช่นกัน แต่จะมีผู้สมัครเพียงพรรคเดียวคือพรรคคอมมิวนิสต์ ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงเครื่องมือหรือวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่า การเลือกตั้งคือประชาธิปไตยเสมอไป

การเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 5 ประการ<sup>45</sup> ดังนี้

### 1) หลักการเลือกตั้งโดยเสรี (Freedom of Election)

หลักการเลือกตั้งโดยเสรีเป็นเงื่อนไขประการสำคัญของการเลือกตั้ง เพราะหากการเลือกตั้งไม่เป็นตามหลักข้อนี้แล้ว หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งข้ออื่น ๆ ก็จะหมดความหมาย

<sup>43</sup> โคทม อาริยา. (2542, พฤษภาคม) “ระบบเลือกตั้ง” นิตยสารท้องถิ่น เล่มที่ 5. หน้า 9-12

<sup>44</sup> ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนมักจะใช้ประชาธิปไตยโดยตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมควบคู่กันไปด้วย หรือที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยแบบผสม” เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยมากขึ้น เช่น การเสนอร่างกฎหมายการทำประชามติ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

<sup>45</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2542). การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน หน้า 21-29. และ สมยศ เชื้อไทย.(2549) หลักการกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. หน้า 148-150.

ไปโดยปริยาย และการเลือกตั้งนั้นก็ไมอาจเรียกได้ว่าเป็นการเลือกตั้งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการเลือกตั้งโดยเสรีนี้เป็นไปตามหลักเสรีภาพ อันเป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของหลักประชาธิปไตย

หลักการเลือกตั้งโดยเสรี หมายความว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงตั้งทุกคนย่อมใช้สิทธิของตนได้โดยปราศจากการใช้กำลังบังคับ หรือความกดดันทางจิตใจ หรือการใช้อิทธิพลใด ๆ ต่อการตัดสินใจ ไม่ว่าการใช้อิทธิพลเหล่านี้จะมาจากฝ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งหลักความเป็นอิสระหรือเสรีในการเลือกตั้งดังกล่าวต้องมีอยู่ในระหว่างการเลือกตั้งและภายหลังการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ขอบเขตของหลักการเลือกตั้งโดยเสรีครอบคลุมถึงการเตรียมการเลือกตั้ง การหาเสียงเลือกตั้ง และสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งด้วย ดังนั้น การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองจึงขัดต่อการเลือกตั้งโดยเสรี และการคัดเลือกสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่กระทำในที่ประชุมสมาชิกพรรคก็ขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสรีเช่นกัน

สำหรับการใช้อิทธิพลโดยการใช้กำลังบังคับ หรือทำให้เกิดความกดดันที่กล่าวมาข้างต้นนั้น โดยทั่วไปแล้วก็หมายถึงการกระทำต่าง ๆ หรือเป็นการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจหรืออำนาจทางสังคมที่เหนือกว่า เช่น ฉวยโอกาสจากการที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอยู่ในสภาพที่ต้องพึ่งพาอาศัยคนอยู่ ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงนั้นต้องลงคะแนนเสียงไปในทางใดทางหนึ่งตามความต้องการของผู้ที่ฉวยโอกาสนั้น การกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการกระทำที่เข้าองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว การกระทำเหล่านี้ยังเป็นเหตุฟ้องให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งนั้น ๆ เป็นโมฆะได้อีกด้วย หากพิสูจนได้ว่าการกระทำนั้นมีอิทธิพลจนทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงตั้งไม่สามารถต้านทานความกดดันนั้น และไม่อาจเลือกอย่างเสรีได้ และการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสรีนี้ ย่อมขัดต่อหลักการเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญด้วย

## 2) หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป (Universal Suffrage)

หลักการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (Universal Suffrage) หมายถึง การให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งแก่ประชาชนทั่วไปอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการกีดกัน หรือจำกัดสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ อันเนื่องมาจาก เพศ ศิวิ สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เงื่อนไขอื่นี่สืบเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนตนตราบใดที่ประชาชนผู้นั้นไม่ขาดคุณสมบัติ ซึ่งการมีคุณสมบัติในการมีสิทธิเลือกตั้งนั้นมักจะคำนึงถึงคุณสมบัติที่สำคัญๆ ได้แก่

(1) อายุ ประเทศต่างๆ จะกำหนดอายุขั้นต่ำของการมีสิทธิเลือกตั้งไว้ การกำหนดอายุขั้นต่ำก็ด้วยเหตุผลที่ว่า การกำหนดให้ผู้มีอายุต่ำกว่าที่กำหนดใช้สิทธิเลือกตั้งอาจจะขาดความรู้

ความเข้าใจและประสบการณ์ทางการเมือง ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยขาดเหตุผล บางกรณีก็อ้างว่าผู้มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ยังไม่ได้เสียภาษีให้แก่รัฐบาล จึงยังไม่ควรมีสหสิทธิเลือกตั้ง

(2) ความเป็นพลเมือง หมายถึง การเป็นสมาชิกของรัฐ และการเป็นสมาชิกรุ่นก่อนได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ทางการเมือง ในเกือบทุกประเทศจะสงวนสิทธิทางการเมืองของตนให้กับคนในบังคับหรือมีสัญชาติของตน ผู้ที่ได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติจะได้รับสิทธิดังกล่าวต่อเมื่อมีคุณสมบัติอย่างอื่นประกอบด้วย เช่น ระยะเวลา พื้นความรู้ การเป็นทหารหรือข้าราชการ เป็นต้น

(3) การรู้หนังสือ การกำหนดเงื่อนไขพื้นความรู้ขั้นต่ำเกิดจากเหตุผลที่ว่า ผู้ที่อ่านออกเขียนได้เท่านั้นที่จะรู้เรื่องการบ้านการเมืองและสามารถใช้สิทธิของตนได้ถูกต้อง อย่างไรก็ตามเงื่อนไขข้อนี้ไม่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เพราะการที่จะรู้หรือไม่รู้หนังสือขึ้นอยู่กับการบริการของรัฐที่ให้แก่ประชาชน และการที่ประชาชนไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ก็ไม่ใช่ว่าความผิดของประชาชน รัฐจะอ้างสาเหตุนี้จำกัดสิทธิของประชาชนจึงไม่เป็นการสมควร

(4) คุณสมบัติเกี่ยวกับความประพฤติ หมายถึง การจำกัดสิทธิบุคคลบางประเภทที่มีความประพฤติที่เสื่อมเสียร้ายแรงจนถูกศาลตัดสินลงโทษ หรือตัดสิทธิในการเลือกตั้ง เช่น ถูกลงโทษทางคดีมาด้วยความผิดร้ายแรง หรือถูกลงโทษในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น

(5) คุณสมบัติเกี่ยวกับสภาพความสมบูรณ์ทางด้านจิตใจ ในทุกสังคมย่อมจะมีบุคคลที่มีความเจ็บป่วยทางด้านจิตใจ ซึ่งทำให้บุคคลประเภทนี้ขาดความสำนึกที่ถูกต้อง เช่น บุคคลวิกลจริต จิตไม่สมประกอบ ถ้าหากจะให้บุคคลประเภทนี้มีสิทธิเลือกตั้ง การตัดสินใจของพวกเขาจะมีเจตนาที่ขาดความสมบูรณ์ ประเทศต่างๆ จึงไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่คนประเภทนี้

(6) คุณสมบัติเกี่ยวกับสถานภาพทางสังคมบางประการ บุคคลบางประเภทถูกจำกัดสิทธิเนื่องจากสถานภาพทางสังคม เช่น นักพรต นักบวช ซึ่งโดยบทบาทและหน้าที่ในสังคมนั้น บุคคลประเภทนี้สังคมถือว่าไม่ควรมีส่วนร่วมในทางการเมือง เนื่องจากจะไม่เป็นผลดีต่อสถานภาพของเขาเอง และอาจนำมาซึ่งมลทินของสถาบันที่บุคคลประเภทนี้สังกัดอยู่<sup>46</sup>

โดยหลักแล้ว ผู้ที่ถือสัญชาติทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งไม่อาจที่จะจำกัดสิทธิของคนเหล่านี้ โดยอ้างสาเหตุความเป็นพลเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือสังกัดกลุ่มภาษาใดภาษาหนึ่ง และไม่อาจจำกัดสิทธิโดยอาศัยข้อพิจารณาทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นเพศ เผ่าพันธุ์ ชาติพันธุ์ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ รายได้ จำนวนภาษีที่จ่ายการถือสิทธิ สถานะทางการศึกษาหรืออาชีพ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือการเป็นสมาชิกพรรค

<sup>46</sup> ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. (2538). การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม (รายงานผลการวิจัย) . หน้า 18-19.

การเมือง เพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ตัดสินบุคคลใดหนึ่งว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนต้องสามารถใช้สิทธิของตนได้ หากมีความประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง

หลักการเลือกตั้งต้องเป็นการทั่วไปนี้ เป็นหลักเกณฑ์ย่อยที่อยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการดังกล่าวจะเน้นรูปแบบเป็นพิเศษว่าพลเมืองทุกคนต้องสามารถที่จะใช้สิทธิโดยเท่าเทียมกันตามรูปแบบเท่าที่จะเป็นไปได้ และการใดที่ขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไปแล้วย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญด้วยเสมอ

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า จะไม่มีการจำกัดสิทธิใด ๆ เลย เพียงแต่ว่าการจำกัดสิทธิซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไปนี้ จะทำได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นที่อธิบายได้ กล่าวคือ ตามเนื้อหาแล้วต้องทำเช่นนั้นและการกระทำมีเหตุผลที่ดีสนับสนุน เช่น การไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็ก บุคคลวิกลจริตหรือมีจิตบกพร่อง ผู้ที่ต้องโทษจำคุก บุคคลที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

### 3) หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค (Equal Suffrage)

หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งที่มีความสำคัญในทางปฏิบัติมากที่สุด กล่าวคือ หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป และทำให้หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไปมีความสมบูรณ์ขึ้น ในแง่ที่ทำให้คะแนนเสียงแต่ละคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสส่งผลในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นแล้ว หลักการเลือกตั้งโดยเสมอนี้ยังเสริมหลักการเลือกตั้งโดยเสรีอีกด้วย

หลักความเสมอภาค ตั้งอยู่บนแนวความคิดที่ว่า “ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน”<sup>47</sup> หากมีการเลือกปฏิบัติในสถานการณ์ที่เหมือนกันถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค ดังนั้น หลักความเสมอภาคในการเลือกตั้ง หมายถึง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันหรือมีความเสมอกันในการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งจะมีสิทธิพิเศษเหนือกว่าหรือมากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่นไม่ได้

โดยที่หลักการความเสมอภาคของการเลือกตั้งมุ่งเน้นให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของตนเพื่อแสดงความคิดเห็นมีส่วนร่วมของตนในอำนาจรัฐได้ หรือความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยที่มีความเท่าเทียมกันตามรูปแบบมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย หมายถึง ความเท่าเทียมกันในแง่ของการมีสิทธิต่าง ๆ และการมีโอกาสที่

<sup>47</sup> Rene Chapus.(Paris:Montchrestien, 1988). Droit Administratif General, T.1, 4e edition, p. 35.

อ้างอิงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543, มิถุนายน). “หลักความเสมอภาค.” วารสารนิติศาสตร์, 30(2). หน้า 165.

จะใช้สิทธิต่าง ๆ เหล่านั้น สิทธิที่จะเรียกร้องความเสมอภาคตามกฎหมายนั้น หมายถึง สิทธิที่จะเรียกร้องความเท่าเทียมกันในการที่จะมีสิทธิต่าง ๆ ได้ ถึงแม้ว่าจะมีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งทั้งหมดนี้ก็มาจากความคิดง่าย ๆ ที่ว่า หลักความเสมอภาคในทางกฎหมายจะไร้ประโยชน์ในทันทีหากว่าบุคคลทุกคนมีอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคมเท่าเทียมกันทุกกรณี

สำหรับความเสมอภาคในการเลือกตั้งนั้น คะแนนเสียงแต่ละคะแนนที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนลงไป จะต้องมามีค่าเท่ากับคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนอื่น ๆ เสมอ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงกรอบของระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบด้วย ซึ่งการพิจารณาค่าของคะแนนเสียงของแต่ละคนสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ คะแนนเสียงในแง่ของค่าการนับ และคะแนนเสียงในแง่ของค่าการส่งผลออกมาเป็นผู้แทน โดยระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว จะให้เฉพาะค่าการนับเท่านั้นที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ คะแนนของผู้ออกเสียงแต่ละคนจะถูกนับเป็นหนึ่งเท่ากัน แต่ระบบนี้จะให้ค่าการส่งผลของคะแนนแต่ละคะแนนออกมาเป็นผู้แทนในสภาที่ไม่เท่าเทียมกัน เพราะคะแนนที่ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนรวมเป็นที่ 2 และถัดมา ๆ มา จะสูญเปล่า ขณะที่คะแนนที่ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนรวมเป็นที่ 1 เท่านั้นที่จะส่งผลให้ผู้แทนผู้นี้เข้าสู่สภาได้ ในทางตรงกันข้ามกับระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนให้ได้ทั้งค่าการนับและค่าการส่งผลที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ คะแนนเสียงที่ลงไปแม้จะมีได้ลงให้กับพรรคที่ได้คะแนนรวมมากที่สุดในเขตนั้น ก็ยังช่วยผลักดันให้พรรคที่ได้รับคะแนนนั้นไปส่งผู้แทนสภาได้ตามสัดส่วนของคะแนนที่พรรคได้รับ ดังนั้น หากการเลือกตั้งใช้ระบบการเลือกตั้งแบบใด ก็จะต้องดำเนินการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับระบบที่ใช้นั้น จะนำมาตราฐานของระบบการเลือกตั้งแบบหนึ่งมาอ้างเพื่อลดมาตราฐานของระบบการเลือกตั้งอีกแบบหนึ่งไม่ได้

หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคมิได้ใช้กับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ใช้กับการเลือกตั้งทุกขั้นตอน กล่าวคือ การสมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้ง การหาเสียง การนับคะแนน ตลอดจนการแบ่งจำนวนที่นั่งในรัฐสภาในแก่พรรคต่าง ๆ

นอกจากนี้ หลักที่พัฒนาต่อมาจากหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคก็คือ หลักความเท่าเทียมกัน ในแง่ของ โอกาส ซึ่งหลักนี้กำหนดให้พรรคการเมืองทุกพรรคและผู้สมัครอิสระทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการหาเสียงและในทุกขั้นตอนของการเลือกตั้ง เพื่อให้มีโอกาสมันที่เท่าเทียมกันในการแข่งขันเพื่อรับคะแนนเสียงจากประชาชน และหลักนี้ยังมีบทบาทอย่างมากเพราะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณากรณีการแบ่งเวลาในหาเสียงทางวิทยุ โทรทัศน์ของรัฐ การอนุญาตให้ใช้ห้องประชุมหรือสถานที่สาธารณะในการหาเสียง การปิดโปสเตอร์หาเสียงตามท้องถนน ตลอดจนการชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงที่รัฐจ่ายให้แก่พรรคการเมืองต่าง ๆ ด้วยหลักความเสมอภาคใน

การเลือกตั้ง (Equality) สามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ประการ กล่าวคือ พิจารณาในแง่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ประการหนึ่ง และพิจารณาในแง่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกประการหนึ่ง

(1) หลักความเสมอภาคพิจารณาในแง่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

หลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งเมื่อพิจารณาในแง่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้น หมายถึง ในการเลือกตั้งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนต้องมีคะแนนเสียงเท่ากันและคะแนนเสียงทุกเสียงต้องมีน้ำหนักเท่ากัน กล่าวคือ บุคคลทุกคนไม่ว่าร่ำรวย ยากจน มีการศึกษา ทรัพย์สินหรือกำเนิดอย่างไร ย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน เช่น ถ้าให้แต่ละคนมีหนึ่งเสียงก็สามารถลงคะแนนได้คนละหนึ่งเสียง ตามหลักที่เรียกว่า “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” หรือ “One man one vote” หรือถ้าให้แต่ละคนมีสามเสียง ก็สามารถลงคะแนนได้คนละสามเสียงเท่ากัน เป็นต้น

ดังนั้น การเลือกตั้งย่อมไม่ใช่การเลือกตั้งอย่างเสมอภาค หากกำหนดให้คะแนนเสียงของแต่ละบุคคลมีน้ำหนักไม่เท่ากัน เช่น กำหนดให้บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งมีคะแนนเสียงหนึ่งเสียง ในขณะที่กำหนดให้บุคคลอีกประเภทหนึ่งมีคะแนนเสียงสองเสียงหรือสามเสียง โดยให้สิทธิเลือกตั้งโดยแบ่งบุคคลออกเป็นชั้นๆ ซึ่งแต่ละชั้นมีคะแนนเสียงแตกต่างกัน หรือให้คะแนนเสียงของบุคคลต่างๆ มีน้ำหนักไม่เท่ากัน หลักการเลือกตั้งเสมอภาคนี้เป็นหลักเกณฑ์สำคัญอื่นเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ความสำคัญไม่ได้อยู่ที่เสรีภาพ ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เสรีภาพของบุคคลก็ย่อมมีได้ แต่ความสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยย่อมอยู่ที่ความเสมอภาค และเนื่องจากในระบอบประชาธิปไตยบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกัน ในการปกครองระบอบนี้บุคคลใดอื่นจะมาปกครองราษฎรไม่ได้ นอกจากราษฎรจะปกครองกันเอง และโดยที่ราษฎรทุกคนจะปกครองราษฎรทุกคนไม่ได้ ราษฎรจึงต้องเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเพื่อบริหารจัดการประเทศแทนตน และในการเลือกตั้งนี้ประชาชนทุกคนจะต้องมีคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน<sup>48</sup>

นอกจากนี้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจะต้องสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้สะดวกพอสมควรเสมอภาคกัน โดยรัฐต้องไม่ให้อิทธิแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือกีดกันผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้มีสิทธิเท่าเทียมกัน อันเป็นการสร้างให้เกิดความลำบากในการใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าผู้อื่น ดังนั้นการอำนวยความสะดวกในการขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือการดำเนินการใดๆ เพื่อให้เกิดการใช้สิทธิในการลงคะแนน รัฐจะต้องอำนวยความสะดวก

<sup>48</sup> หยุค แสงอุทัย ข. (2513). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. หน้า 355-356.

พอสมควรกับทุกคนโดยเสมอภาค โดยใช้วิธีการอันเป็นแบบเดียวกันกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนทั่วทั้งประเทศ<sup>49</sup>

## (2) หลักความเสมอภาคพิจารณาในแง่ผู้สมัครเลือกตั้ง

หลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งเมื่อพิจารณาในแง่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ หลักความเสมอภาคของการแข่งขันในการเลือกตั้ง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นความเสมอภาคในการที่จะใช้ความสามารถเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง กล่าวคือ ผู้ที่มีสิทธิพื้นฐานและคุณสมบัติครบถ้วนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ต้องสามารถลงสมัครเข้ารับการเลือกตั้งได้ และในการที่จะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ได้รับเลือกตั้งนั้น รัฐจะต้องให้หลักประกันที่จะไม่ให้ผู้ใดมีอภิสิทธิ์เหนือผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้อื่นหรือตัดสิทธิผู้ใดให้น้อยกว่าผู้อื่น และในขณะเดียวกัน ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนก็จะต้องใช้ความสามารถโดยสุจริตที่จะแสดงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่า ตนมีความสามารถที่จะทำหน้าที่แทนประชาชนได้ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องแข่งขันกันโดยอาศัยคุณสมบัติส่วนตัวและใช้ความสามารถโดยสุจริตใจของตนในการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสนับสนุน<sup>50</sup> และต้องไม่เอาปัจจัยอื่นมาเป็นตัวช่วยในการทำให้ตนได้รับเลือกตั้ง เช่น การแจกเงินหรือสิ่งของรางวัล เป็นต้น เพราะหากให้เอาปัจจัยอื่นมาเป็นตัวช่วยในการทำให้ตนได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนอาจมีตัวช่วยไม่เท่ากัน ก็จะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง หลักความเสมอภาคของการแข่งขันในการเลือกตั้งนี้นำมาสู่หลักการย่อยอีก 2 ประการ คือ หลักการแบ่งเขตเลือกตั้งและหลักการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

### ประการที่ 1 หลักการแบ่งเขตเลือกตั้ง

หลักการแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งอยู่บนแนวความคิดที่ว่าเราจะแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างไรให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถแข่งขันในการเลือกตั้งโดยเสมอภาค ดังนั้นการแบ่งเขตเลือกตั้งจะต้องเป็นเขตเลือกตั้งที่เล็ก เพราะการที่เขตเลือกตั้งทำให้การลงสมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งไม่มีปัจจัยเรื่องเงินหรือปัจจัยอื่นมาเป็นตัวช่วย

### ประการที่ 2 หลักการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

หลักการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง มีขึ้นเพื่อไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีเงินมากได้เปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีเงินน้อย และต้องการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพิจารณาผู้สมัครรับเลือกตั้งจากคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งจริงๆ ดังนั้นในปัจจุบันประเทศเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่จึงมีการออกกฎหมายเพื่อจำกัดการใช้จ่ายเงินเพื่อการหาเสียง หรือการดำเนินการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับ

<sup>49</sup> วิสุทธิ์ โภธิแทน. (2524). *ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ*. หน้า 97-98.

<sup>50</sup> แหล่งเดิม. หน้า 99.

การเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีฐานะทางการเงินไม่เท่าเทียมกัน (ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนมีฐานะร่ำรวย ในขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนมีฐานะยากจน) มีโอกาสในการได้รับเลือกตั้งไม่เสมอภาคกัน ด้วยเหตุนี้บางประเทศจึงกำหนดให้รัฐบาลมีมาตรการช่วยเหลือหรือสนับสนุนในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง เช่น จัดหาเวทีสาธารณะหรือโฆษณาวิทยุและโทรทัศน์เพื่อให้โอกาสผู้รับสมัครรับเลือกตั้งได้แนะนำตัว หรือโฆษณาแนวนโยบายของตนให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทราบอย่างทั่วถึงกัน นอกจากนี้ รัฐอาจออกกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายทั้งหมดที่ใช้ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองใช้จ่ายเงินเกินกว่าที่รัฐกำหนดไว้

นอกจากหลัก 2 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีหลักการลงคะแนนตามความต้องการ ซึ่งเป็นหลักที่ตั้งอยู่บนแนวความคิดที่ว่า จะต้องกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถลงคะแนนได้ความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง กล่าวคือ หากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ก็ต้องให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้นั้นสามารถเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นได้ และเมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดแล้ว คะแนนที่ลงไปจะต้องเป็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้นอย่างแท้จริง โดยหลักการลงคะแนนตามความต้องการ นำมาซึ่งหลักเกณฑ์พื้นฐานในการเลือกตั้งอีก 3 ประการ ได้แก่ หลักการเลือกตั้งโดยตรง (Direct vote) หลักการเลือกตั้งโดยเสรี (Freedom of Election) และหลักการเลือกตั้งโดยลับ (Secret vote)

#### 4) หลักการเลือกตั้งโดยลับ (Secret Vote)

หลักการเลือกตั้งโดยลับนั้นถือเป็นสาระสำคัญของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย และเป็นตัวคุ้มกันหลักการเลือกตั้งโดยเสรี เพราะหากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยลับแล้ว การเลือกตั้งก็ไม่อาจที่จะเป็นการเลือกตั้งโดยเสรีได้ หลักการเลือกตั้งโดยลับนี้ให้ความคุ้มครองทั้งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนและผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย

ตามหลักการเลือกตั้งโดยลับแล้ว จะต้องดำเนินการเลือกตั้งโดยไม่ให้ผู้ใดทราบได้เลยว่าผู้ลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนตัดสินใจเลือกใคร แม้ว่าตัวผู้เลือกเองจะไม่ประสงค์ให้การเลือกของตนเป็นความลับ ก็ไม่อาจปฏิเสธหลักนี้ได้ และต้องดำเนินการเลือกตั้งของตนไปตามข้อบังคับทั้งหลายที่ออกมาเพื่อการรักษาความลับของการเลือกตั้งทุกประการ ทั้งนี้ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าผู้เลือกตั้งปลอดจากการข่มขู่ ซึ่งอาจจะมีขึ้นภายหลังการเลือกตั้งได้

หลักการเลือกตั้งโดยลับ หมายความว่า การลงคะแนนเสียงนั้นถือเป็นเอกสิทธิ์ของผู้ลงคะแนนเสียงเท่านั้น โดยไม่มีบุคคลอื่นใดทั้งสิ้น นอกจากตนเองทราบว่าได้มีการลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใด การลงคะแนนเสียงลับนั้นเป็นการลงคะแนนเสียง ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐจะต้องให้



หลักประกันและให้ความคุ้มครองผู้ลงคะแนนเสียงอย่างเต็มที่ โดยรัฐจะต้องจัดให้มีสถานที่มิดชิดสำหรับที่ราษฎรจะไปลงคะแนน หรือกระทำโดยวิธีการให้ผู้ลงคะแนนเสียงเอาบัตรลงคะแนนผนึกในซอง แล้วมอบให้กรรมการตรวจคะแนน หรือใส่ในหีบบัตรเลือกตั้งด้วยตนเอง

หลักการลงคะแนนเสียงลับได้กำหนดไว้เพื่อสนับสนุนหลักการเลือกตั้งโดยเสรี ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ เป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลต่างๆ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการลงคะแนนเสียงให้ผู้ใด ก็สามารถ ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใดได้ตามที่เขาต้องการ นอกสถานที่เลือกตั้งอาจมีผู้ใช้อิทธิพลบังคับ ช่มชู้หรือให้สินจ้างรางวัลให้ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง แต่ในที่เลือกตั้งเขาข่มลงคะแนนได้โดยเสรี

การลงคะแนนเสียงลับมีข้อดี คือ เป็นการให้เสรีแก่ผู้ลงคะแนนเสียงเต็มที่ ส่วนข้อเสียของการลงคะแนนเสียงลับก็คือ เป็นการทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงไม่ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบอาจลงคะแนนไปตามอารมณ์โดยปราศจากเหตุผลก็ได้ เพราะเมื่อลงคะแนนเสียงไปแล้วก็ไม่ต้องเกรงว่าจะมีผู้ใดติชมหรือวิจารณ์การกระทำของตนเพราะไม่มีผู้ใดรู้เห็นการลงคะแนนเสียงนั้นๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองหลักการเลือกตั้งโดยลับไว้ในมาตรา 93 วรรค 2 เช่นเดียวกับการเลือกตั้งโดยตรง

นอกจากนี้ ยังมีหลักอีกประการหนึ่งซึ่งก็คือ หลักการวิธีลงคะแนนเสียงแบบอื่น (Free Voting Procedure) อันหมายถึง กรณีที่จะไม่ใช้วิธีการลงคะแนนเสียงโดยลับดังกล่าวแล้ว ก็ต้องใช้วิธีการลงคะแนนเสียงอย่างอิสระอย่างอื่นๆ นอกจากนั้นรัฐจะต้องเฝ้าดูมิให้มีการใช้อิทธิพล บังคับ ช่มชู้ให้ลงคะแนนเสียง<sup>51</sup>

#### 5) หลักการเลือกตั้งโดยตรง (Direct Vote)

โดยที่หลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงมีความเชื่อมโยงกับประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งจะเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยตรงก็ต่อเมื่อการออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีผลโดยตรงในการตัดสินใจว่าผู้สมัครคนใดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อทำหน้าที่เลือกตั้งแทนตน (Election College)<sup>52</sup> ประเทศไทยเคยมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร

<sup>51</sup> สำนักวิจัยและพัฒนาการเลือกตั้ง ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2553). ความสัมพันธ์ระหว่างผลการเสียสิทธิกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งกับการไปลงคะแนนเลือกตั้ง. (รายงานผลการวิจัย) หน้า 9.

<sup>52</sup> การเลือกตั้งโดยทางอ้อมขัดกับหลักประชาธิปไตย เพราะผู้แทนราษฎรไม่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ไม่รับเลือกมาจากกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่คน ดังนั้น เพื่อเป็นการ

โดยอ้อมเพียงครั้งเดียวคือ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 หลังจากนั้น เป็นต้นมาประเทศไทยใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงมาตลอด

นอกจากหลักการพื้นฐานทั้ง 5 ประการแล้ว นักวิชาการบางท่าน<sup>53</sup> เห็นว่ายังมีหลักการอื่น ๆ อีก ซึ่งเป็นไปตามข้อ 21<sup>54</sup> ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ

6) หลักเกณฑ์อื่นที่กำหนดในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1984

ประเทศเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ยอมรับหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้งที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ขององค์การสหประชาชาติปี ค.ศ.1984 และนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration Of Human Rights) ขององค์การสหประชาชาติปี ค.ศ.1984 ได้วางหลักไว้ในข้อ 21 ดังนี้

ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 21

(1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนจะเป็นไปโดยตรงหรือผ่านผู้แทน ซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค

ตรวจสอบว่าตัวแทนที่ได้รับการคัดเลือกเข้าไปนั้น ได้ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามเจตนารมณ์ที่ประชาชนมอบความไว้วางใจให้ไปหรือไม่ ประเทศที่ใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อมก็อาจจัดให้มีการเลือกตั้งโดยตรงไปด้วยในขณะเดียวกัน เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีในประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1948 ได้แก่ หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic Election) หมายความว่า การเลือกตั้งจะต้องกระทำอยู่เสมอตามกำหนดระยะเวลา ซึ่งเรียกว่า “วาระของการดำรงตำแหน่ง” โดยจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งของผู้แทนว่าจะอยู่ในตำแหน่งกี่ปี และเมื่อครบวาระแล้วก็ต้องมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งกำหนด และหลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine Election) คือ การจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง เช่น การเป็นกรรมการตรวจนับคะแนนหรือการคัดค้านเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้โดยกำหนดให้องค์กรตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบหรือไม่

<sup>53</sup> คำรึห์ บูรณะนนท์.(2530). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง*. หน้า 59-62., วัชรา ไชยสาร.(2544). *ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่*. หน้า 12-13 และหยุดแสงอุทัย ข.(2513). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. หน้า 355-356.

<sup>54</sup> Article 21 – 1, Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen represent representatives.

2. Everyone has the right of equal access to public service in this country.

3. The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.

(3) เจตจำนงของประชากรจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค การลงคะแนนลับและวิธีการลงคะแนนโดยอิสระทำนองเดียวกัน<sup>55</sup>

จากปณิญาสาทว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวจะเห็นว่า ได้มีการวางหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้การเลือกตั้งผู้แทนนั้นต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 6 ประการ ได้แก่ หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of election) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodic election) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine election) หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal suffrage) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal suffrage) และหลักการลงคะแนนเสียงโดยลับ (Secret vote)

จากหลักเกณฑ์ 6 ประการในปณิญาสาทว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าว หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of election) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine election) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal suffrage) และหลักการลงคะแนนเสียงโดยลับ (Secret vote), หลักความเสมอภาคในการเลือกตั้ง, หลักการลงคะแนนตามความต้องการ และหลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง ส่วนหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือจากที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ยังมีหลักเกณฑ์อีก 2 ประการที่ประเทศเสรีประชาธิปไตยต่างๆ ยอมรับว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยอีกด้วย ได้แก่ หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodic election) และหลักการออกเสียงทั่วไป (Universal suffrage) ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

#### 1) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodic election)

หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา หมายความว่า จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ได้รับการเลือกตั้งไว้แน่นอน และมีระยะเวลาห่างกันพอสมควร เมื่อครบตามระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ก็ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดไว้อาจจะเป็น 3 ปี 4 ปี หรือ 5 ปีโดยหลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ให้ผู้แทนราษฎรไม่ห่างเหินกับเจตนารมณ์ของประชาชนจนเกินไป และทำให้ประชาชนมีโอกาสควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรว่า เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ เพื่อเป็นการพิจารณาความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครอง และทำให้ประชาชนมีโอกาสพิจารณาว่าจะเลือกผู้แทนราษฎรคนเดิม หรือเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ เพราะมิฉะนั้นหากผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีได้ใช้อำนาจปกครองให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว เมื่อครบวาระประชาชนก็จะไม่เลือกผู้นั้นเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรอีก

<sup>55</sup> หยุด แสงอุทัย ข.(2513). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. หน้า 352.

## 2) หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal suffrage)

หลักการออกเสียงโดยทั่วไป หรือที่เรียกว่า “หลักการออกเสียงโดยทั่วถึง”<sup>56</sup> หมายความว่า การให้บุคคลออกเสียงลงคะแนนโดยไม่จำกัด กล่าวคือ บุคคลทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชายที่เป็นผู้มีสัญชาติของประเทศใด ต้องมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในประเทศนั้น ข้อยกเว้นที่รับรองกันอยู่ทั่วไปก็คือ การไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็ก บุคคลวิกลจริตหรือมีจิตบกพร่อง ผู้ที่ต้องโทษจำคุกมาแล้วและพ้นโทษมายังไม่เกินกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ และนอกจากนั้นบุคคลนั้นต้องมีสิทธิในฐานะเป็นพลเมือง เช่น ไม่ได้ถูกถอนสิทธิในเรื่องข้อจำกัดสิทธิเลือกตั้งอันจะทำให้การเลือกตั้งไม่เข้าลักษณะการเลือกตั้งทั่วถึงนั้น เทียบได้กับปฎิญาสาทว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1948 ข้อ 2 วรรค 1<sup>57</sup> ซึ่งมีข้อความดังนี้

“ข้อ 2 วรรค 1 ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพบรรดาที่พรรณาไว้ในปฏิญญานี้โดยปราศจากการแบ่งแยก ไม่ว่าโดยวิธีใดๆ ดังเช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอย่างอื่น”<sup>58</sup>

ดังนั้น การจำกัดสิทธิเลือกตั้งอันจะทำให้ถือว่าขัดกับหลักการเลือกตั้งทั่วถึงก็คือ กรณีที่ให้สิทธิเลือกตั้งโดยเฉพาะผู้เสียภาษีจำนวนหนึ่งขึ้นไป ผู้มีการศึกษา ผู้มีทรัพย์สิน หรือผู้มีรายได้จำนวนหนึ่ง เป็นต้น

ความเป็นประชาธิปไตยในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนั้นอาจแสดงออกซึ่งหลักการใหญ่ 4 ประการ ดังนี้

### 1. หลักการของความเสมอภาค

ประเทศที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งแก่ประชาชนทุกคนโดยทั่วถึง (Suffrage Universal) นั้น ประชาชนทุกคนจะมีส่วนได้รับความเสมอภาคในการเข้ามาเกี่ยวข้องและมีบทบาทในการเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน อาทิเช่น ต้องไม่จำกัดเรื่องเพศ หรือไม่จำกัดทางด้านฐานะทางการเงินหรือทรัพย์สินสมบัติ แต่ทั้งนี้ก็มีข้อจำกัดบางกรณีที่มีเหตุผลเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เช่น ข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับอายุ สภาพร่างกายหรือจิตใจ ตำแหน่งการงานบางอย่างในสังคมอย่างกรณีบุคคลอายุ 17 ปี ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือบุคคลอายุ 22 ปี ไม่มีสิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง เป็นต้น

<sup>56</sup> แหล่งเดิม หน้า 354.

<sup>57</sup> Article 2.- Everyone is entitled to all the right and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

<sup>58</sup> หยุด แสงอุทัย ข. (2513). เล่มเดิม หน้า. 355.

อีกทั้งต้องมีใช้การเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะเจาะจงนั้นคือ สิ่งที่ยังต้องยังมีอยู่ในการออกเสียงเลือกตั้ง หรือสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

## 2. หลักการของความเป็นกลาง

ความเป็นกลางในที่นี้อาจจะเปรียบเทียบได้กับคำว่า “ความสุจริต” หรือ “ปราศจากความลำเอียง” ซึ่งต้องมีในรัฐหรือมีในเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจของรัฐบาล กล่าวคือ ต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตจำกัด โดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือใช้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือกระทำการใดโดยเฉพาะเจาะจงหรือชัดขวาง เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลเหล่านั้น อีกทั้งจะต้องไม่กระทำการอันเป็นการแทรกแซงในการโฆษณาแข่งขัน การเลือกตั้งที่มีขึ้น และผู้กระทำการทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนี้ อาจมีความผิดในทางอาญาอีกด้วย แต่ทั้งนี้อาจมีข้อจำกัดบางประการที่มีเหตุผลเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในนานาอารยประเทศ

## 3. หลักการในการเป็นพลเมือง

การเลือกตั้งจะแสดงออกซึ่งประชาธิปไตยทางการเมืองนั้นจะต้องแสดงให้เห็นโดยชัดเจน เนื่องจากหลักการของการเป็นพลเมืองนั้นเป็นหลักการที่มีความเก่าแก่ดั้งเดิมหรือเป็น ศิวีไล ในประชาธิปไตยทางการเมือง โดยเห็นหลักการนี้ในกฎหมายเลือกตั้งได้ให้ความเป็นอิสระอย่างแท้จริง อาทิเช่น ลูกจ้างทำงานให้นายจ้างซึ่งมีความผูกพันกันตามนิติกรรมสัญญาซึ่งมีอยู่ต่อกัน แต่เมื่อรัฐบาลกำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นแล้วประชาชนทุกๆ คนมีสิทธิที่จะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้โดยไม่มีบุคคลใดมาขัดขวาง ถึงสิทธินี้ที่เช่นเดียวกับนายจ้างจะก่อให้เกิดอุปสรรคแก่ลูกจ้าง หรือไม่ให้ลูกจ้างมาลงคะแนนเสียงนั้นไม่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้การกระทำของนายจ้างดังกล่าวมีความผิดโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ หรืออีกกรณีหนึ่ง คือ หญิงมีสามีนั้นก็ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากสามี หรือต้องกระทำตามสามี หรือถูกสามีบังคับไม่ว่ากรณีใดๆ เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งตนเองมีสิทธิเป็นพลเมืองของประเทศที่จะลงคะแนนเลือกผู้ใดก็ได้

กฎหมายก็ได้ให้สิทธิในการเป็นพลเมืองในกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น อาจจะไม่ได้รับสิทธิเลือกตั้งหรือถูกตัดสิทธิเลือกตั้งนั้นโดยร้องขอต่อศาลให้พิจารณาสั่งได้ ถึงอย่างไรก็ตามสิทธิในการเลือกตั้งดังกล่าวประเทศชาติได้มอบให้แก่ทุกคนโดยไม่สามารถปฏิเสธไม่รับไม่ได้ แต่จะทำได้เพียงคนเดียวไม่ไปใช้สิทธิดังกล่าวได้เท่านั้น ซึ่งประเทศเราไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดไว้ในกรณีที่ประชาชนไม่ไปใช้สิทธิ

## 4. หลักการเปิดเผย

หลักการดังกล่าวนี้จะทำให้การเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เมื่อการเลือกตั้งนั้นเป็นที่ทราบโดยทั่ว วัน เวลา และสถานที่ในการเลือกตั้งนั้น ตลอดจนวิธีการและรูปแบบซึ่งได้จัดให้มีขึ้นขณะมีการเลือกตั้ง อีกทั้งจะต้องมีนโยบายในการป้องกันกลอุบายและ

เงื่อนไขที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากการเลือกตั้งแต่ละครั้งนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แทบทุกอย่างแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับชัยชนะ เพราะฉะนั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงพยายามจะกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงของตน ดังนั้นจึงควรมีการกระจายลักษณะการกระทำให้ประชาชนได้รับทราบถึงการกระทำดังกล่าวนั้นประชาชนจะได้ไม่หลงเชื่อในสิ่งผิดๆ อันจะเป็นการกระทำให้ประชาธิปไตยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จากหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นนั้น สำหรับในประเทศไทยเสรีประชาธิปไตยมักจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานของแต่ละประเทศ และหลักเกณฑ์ในกฎหมายเลือกตั้งของประเทศนั้นๆ จะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์พื้นฐานดังกล่าว หากหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งหรือระบบการเลือกตั้ง ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งดังกล่าว ก็ถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและทำให้การเลือกตั้งไม่ใช่การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ไม่ห่างเหินกับเจตนารมณ์ของประชาชนจนเกินไป และทำให้ประชาชนมีโอกาสควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรว่า เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ เพื่อเป็นการพิจารณาความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครอง และทำให้ประชาชนมีโอกาสพิจารณาว่าจะเลือกผู้แทนราษฎรคนเดิม หรือเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ เพราะฉะนั้นหากผู้แทนราษฎรผู้นั้นมิได้ใช้อำนาจปกครองให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว เมื่อครบวาระประชาชนก็จะไม่เลือกผู้นั้นเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรอีก<sup>59</sup>

## 2.5 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

### 2.5.1 หลักประชาธิปไตย

ตามหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่ทำให้เกิดความชอบธรรมต่อการใช้อำนาจของรัฐ เพราะผู้ทำหน้าที่ปกครองนั้นโดยแท้จริงแล้วก็คือผู้ที่ทำให้เจตจำนงของประชาชนปรากฏเป็นจริง ตามทฤษฎีประชาธิปไตยมีการถกเถียงกันเรื่อง “เจตจำนงของประชาชน” ว่าหมายถึงอะไร และอาจเข้าถึงเจตจำนงได้อย่างไร ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 ฝ่าย ดังนี้<sup>60</sup>

ฝ่ายที่ 1 อ้างถึงความคิดของ Rousseau เพื่อสนับสนุนความเห็นที่ว่าเจตจำนงของประชาชนก็คือเจตจำนงทั่วไป (volonté generale) เจตจำนงทั่วไปกับเจตจำนงของทุกคนนั้น ย่อม

<sup>59</sup> สำนักวิจัยและพัฒนาการเลือกตั้ง ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2553). *ความสัมพันธ์ระหว่างผลการเลือกตั้งกับสิทธิเลือกตั้งกับการไปลงคะแนนเลือกตั้ง*. (รายงานผลการวิจัย). หน้า 9-10.

<sup>60</sup> บุญศรีมิ่งวงศ์อุโฆษ (2535). คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเยอรมัน. หน้า 77

แตกต่างกัน เจตจำนงทั่วไปย่อมมุ่งประโยชน์ส่วนรวม ส่วนเจตจำนงของทุกคนนั้นมักจะมุ่งประโยชน์ส่วนตัว เจตจำนงของทุกคนคือจำนวนรวมแห่งเจตจำนงของเอกชนนั่นเอง

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่า เจตจำนงของประชาชนก็คือผลของการประนีประนอมกันระหว่างผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของปัจเจกบุคคลแต่ละคน เพื่อให้ได้ผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามกระบวนการที่เปิด เพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้เสมอ

ฝ่ายที่ 3 เห็นว่า ยังคงยึดถือหลักเจตจำนงของประชาชนก็คือผลของการประนีประนอม ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่อาจแตกต่างกันจนในที่สุดให้มาประสานกันได้ แต่ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องมีการเคารพในคุณค่าร่วมกันบางประการที่ถือเป็นหลักพื้นฐานในการดำรงชีวิตในประชาคมเดียวกันด้วย

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐานในการปกครอง ซึ่งมีสามประการ ดังต่อไปนี้

หนึ่ง อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน และเพื่อให้เกิดระบอบการปกครองที่อำนาจอสูงสุดเป็นของปวงชนอย่างแท้จริง ระบอบการปกครองนั้นจะต้องเป็นการปกครองโดยประชาชน หรือระบอบการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง ถ้าประชาชนใช้อำนาจธิปไตยโดยตรงไม่ได้ (ประชาธิปไตยโดยตรง – direct democracy) อย่างน้อยประชาชนจะต้องมีสิทธิเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจแทนตน (ประชาธิปไตยแบบผู้แทน – representative democracy)

สอง ด้วยเหตุที่อำนาจอสูงสุดเป็นของปวงชน ประชาชนทุกคนจึงเป็นเจ้าของอำนาจร่วมกัน เมื่อเป็นเจ้าของอำนาจร่วมกัน ประชาชนทุกคนจึงเสมอภาคกัน และมีสิทธิเสรีภาพในการใช้อำนาจที่ตนเป็นเจ้าของอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะใช้โดยตรงหรือโดยผ่านการเลือกผู้แทน จากหลักอำนาจอสูงสุดเป็นของปวงชน จึงเกิดหลักประชาธิปไตยประการที่สองคือ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค

สาม การตัดสินใจภายใต้หลักอำนาจอสูงสุดเป็นของปวงชน และการปกครองโดยประชาชนที่ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันต้องใช้หลักการปกครองโดยคนส่วนใหญ่หรือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก (majority rule) แต่การปกครองโดยใช้หลักเสียงข้างมากแต่เพียงอย่างเดียวอาจกลายเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก (dictatorship of majority) ไปได้ ถ้าหากว่าไม่รับฟังเสียงข้างน้อยหรืออาจถึงกลับกลายเป็นทรราชเสียงข้างมาก (tyranny of majority) ไปเลยถ้าหากไปกดขี่เสียงข้างน้อย ดังนั้น เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของเสียงข้างน้อย หลักประชาธิปไตยประการที่สามจึงมีไว้เพียงแต่หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก แต่ยังต้องมีหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย (majority rule) ด้วย

## 2.5.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณา การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกรวมให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐ เช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิ ในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และในแง่ของตัวบุคคลแล้ว กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

ดังที่นักปรัชญาคนสำคัญชาวฝรั่งเศสชื่อ ชาร์ลส์ เดอ เซอองคาร์ท บารอง เดอ มองเตสกีเยอ ได้เรียบเรียงวรรณกรรมที่มีชื่อเสียงเล่มหนึ่งเรื่อง “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ซึ่งในหมวดที่ 6 ของบทที่ 11 ของวรรณกรรมเรื่องนี้ Montesquieu ได้อธิบายไว้เมื่อสองร้อยกว่าปีที่แล้วว่าในทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง<sup>61</sup> คือ

1) อำนาจนิติบัญญัติ คืออำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ กล่าวคืออำนาจในการตรากฎหมายนั่นเอง

<sup>61</sup> วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 227.



2) อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งสมัยนี้เรียกว่า อำนาจบริหารนั่นเอง

3) อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้วินิจฉัยบรรดาคดี ซึ่งเรียกต่อมาว่าอำนาจตุลาการ

ความหมายของ Montesquieu ในการแยกอำนาจ ก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันแก่ราษฎรเพราะ Montesquieu เกรงว่าหากมีการก้ำก่ายกันแล้วก็จะนำไปสู่เผด็จการโดยง่าย แต่ถ้าแยกกันก็ยังคงพอกันหรือเสี่ยงต่อการถูกใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมน้อยลง ดังที่กล่าวไว้

“ถ้าอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียว องค์กรเดียวหรือเจ้าหน้าที่เดียว เสรีภาพจะไม่มีอาจมีได้เลย เพราะกษัตริย์หรือรัฐสภาเดียวกันอาจสร้างกฎหมายขึ้นและใช้กฎหมายนั้นกดขี่ข่มเหงประชาชน

ในทำนองเดียวกัน เสรีภาพจะไม่หลงเหลืออยู่เช่นกัน ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าหากใช้อำนาจตุลาการอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของคนในบังคับก็จะถูกควบคุมตามอำเภอใจ เพราะฝ่ายตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเอง และตัดสินคดีตามกฎหมายเอง ถ้าใช้อำนาจตุลาการรวมกันอำนาจบริหาร ฝ่ายตุลาการก็จะกดขี่บังคับพลเมืองได้อย่างเต็มที่

ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งกาลอวสาน ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ชนชั้นสูงหรือราษฎรสามัญใช้อำนาจทั้งสามนี้ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติตามกฎหมายและอำนาจตัดสินคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน”

Montesquieu ได้ให้เหตุผลในการที่กว้างเช่นนี้ว่า<sup>62</sup>

“เป็นที่รู้ที่อยู่ทั่วไปแล้วว่า คนเราทุกคนที่มีอำนาจย่อมหลงระเรีงชอบใช้อำนาจเกินกว่าที่ควร ต่อเมื่อได้พบอุปสรรคขัดขวางเมื่อนั้นจึงจะหยุดยั้ง อย่างไรก็ตามแต่อะไรเลยแม้แต่คุณธรรมก็ยังคงมีขอบเขตจำกัดเมื่อคนเราอาจใช้อำนาจจนเกินควรได้เช่นนี้ จึงจำต้องหาวิธีให้อำนาจคอยเหนี่ยวรั้งอำนาจไว้”

อาจกล่าวได้ว่า เหตุผลพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่ได้กล่าวถึงและรับรู้กันมาโดยตลอดนั้นแท้จริงแล้วก็คือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่นั่นเอง ความจริงแล้วแนวความคิดซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการแบ่งแยกอำนาจของ Montesquieu นั้น ต้องการให้อำนาจทั้งสามมีองค์กรที่ใช้ต่างกัน (ส่วนจะแบ่งออกเป็นกี่องค์กรก็ขึ้นอยู่กับสภาพกิจการหรือรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ) ไม่ต้องการให้มีการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่อยู่ในองค์กรเดียวและให้องค์กรต่างๆ ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจ

<sup>62</sup> แหล่งเดิม. หน้า 228.

อย่างอิสระจนปราศจากตรวจสอบและควบคุมได้ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจมากเกินไป การที่จะให้อำนาจต่างๆ สมดุลกันนั้นต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้ ดังนั้น ในการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่ต้องการให้มีการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่อยู่ในองค์กรเดียวและให้องค์กรต่างๆ ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

### 2.5.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นแนวคิดที่นานาอารยประเทศตระหนักดีว่าต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ โดยบางประเทศได้จัดเป็นหมวดหมู่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ แต่ในบางประเทศก็มิได้จัดเป็นหมวดหมู่ต่างหาก แต่การรับรองสิทธิและเสรีภาพไปปรากฏอยู่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือได้ว่ามีการบัญญัติหลักว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้น เพื่อการคุ้มครองความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของปัจเจกบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยให้อำนาจไว้แล้วเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันและกันก็เพื่อให้สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ แล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการ เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจาก

ความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้ศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล<sup>63</sup>

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพถือว่าเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะมนุษย์นั้นเป็นเป้าหมายของการดำเนินของรัฐ มิใช่เป็นเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐด้วยเหตุนี้สิทธิเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือระบบนิติรัฐ สำหรับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐรับรองและให้ความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นสมาคมหรือเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามความคิดเห็นทางการเมืองของตน รวมถึงสิทธิเสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้ง

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องผูกพันอำนาจทั้งสามอำนาจไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจบริหารซึ่งแน่นอนว่าต้องผูกพันกับสิทธิเสรีภาพและอำนาจตุลาการต้องผูกพันตามกฎหมาย จะใช้อำนาจตามอำเภอใจมิได้ และหลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพที่สำคัญก็คือหลักประกันในการถึงองค์กรตุลาการ เพราะฉะนั้นหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่สำคัญก็คือหลักประกันในการเข้าถึงองค์กรตุลาการ เพราะฉะนั้นหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการถูกการกระทบสิทธิที่สำคัญที่สุด คือประชาชนต้องเข้าถึงองค์กรตุลาการได้

#### 2.5.4 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอ

<sup>63</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2549). “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” รวมบทความกฎหมายมหาชน สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.pub-law.net.com>. (หน้า 5-6)

ภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้น ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าว ก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นหลักความเสมอภาคได้ถูกหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

บทบัญญัติอันรับรองหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติในเรื่องความเสมอภาค<sup>64</sup> ไว้ในมาตรา 30 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นเป็นการนำมาจากมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบัน โดยวรรคแรกเป็นการรับรองหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย (Equality before the law) วรรคสองรับรองความเสมอภาคระหว่างเพศ และวรรคสามกำหนดห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็ไปไกลกว่าของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน โดยได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 30 วรรคท้าย รับรองให้รัฐสามารถ

<sup>64</sup> สำหรับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ในเรื่องความเสมอภาค ไม่มีการแก้ไขยังคงใช้ถ้อยคำเดิมตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

เลือกปฏิบัติอันเป็นการลดความเลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ได้ดังเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธรัฐออสเตรีย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของไทย พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดสิทธิต่างๆ ขึ้นมาให้ซึ่งต้องเคารพหลักความเสมอภาคด้วย เช่น มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน มาตรา 51 วรรคแรก “สิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน” มาตรา 81 (2) “รัฐต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกกรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน” มาตรา 80 (1) “ต้อง..ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย...” เป็นต้น

จากบทบัญญัติอันรับรองหลักแห่งความเสมอภาค จะสังเกตได้ว่าการระบุบทบัญญัติในกฎหมายนั้นมีวิธีการในการรับรองหลักแห่งความเสมอภาคอยู่สามวิธี คือ

วิธีแรก เป็นวิธีที่ใช้โดยทั่วไปที่แม้กฎหมายจะไม่ระบุคำว่า “เสมอกัน” “เสมอภาค” หรือ “เท่าเทียมกัน” ไว้ก็ตามแต่กฎหมายดังกล่าวก็มีลักษณะที่ใช้บังคับกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เช่น มาตรา 19 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือ โดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วย การคิดค่าบริการ...” ซึ่งมีความหมายว่า ห้ามทุกคนโดยเสมอภาค หรือมาตรา 94 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดซึ่งมีหน้าที่...จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น...” ซึ่งมีความหมายบังคับให้ทุกคนต้องปฏิบัติตามอย่างเสมอภาค เป็นต้น

วิธีที่สอง เป็นวิธีที่กฎหมายระบุคำว่า “เสมอกัน” “เสมอภาค” หรืออื่นๆ ในลักษณะเดียวกันอย่างชัดเจน เช่น มาตรา 10 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน...” หรือในมาตรา 60 ที่ว่า “ให้รัฐจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่มโดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม...” เป็นต้น

วิธีที่สาม เป็นวิธีที่กฎหมายบัญญัติในทางตรงกันข้ามโดยห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ เช่น มาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใน...คำพิพากษาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทาง

ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย...เนื่องจากกระทำโดย...มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม...” เป็นต้น

ข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามหลักทั่วไป หลักความเสมอภาคนั้นผูกพันต่อการกระทำของรัฐทุกๆ เรื่อง แต่ก็มีได้หมายความว่าต้องปฏิบัติให้เหมือนกันในทุกกรณี ทั้งนี้ต้องพิจารณาความแตกต่างของสาระสำคัญของข้อเท็จจริงประกอบกับ ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้นการปฏิบัติให้เหมือนกันโดยมิได้พิจารณาความแตกต่างของข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ย่อมเป็นการขัดหลักความเสมอภาค อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติหลายเรื่องที่ยกเว้นหลักความเสมอภาค เช่น

1) การกำหนดคุณสมบัติการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ได้กำหนดให้ผู้มีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

2) เรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในการกล่าวถ้อยคำใดในบางแถลงข้อเท็จจริงแสดงความเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ตามมาตรา 130

3) เรื่องความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา 131

4) การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

5) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 275 ถึงมาตรา 278

## 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งในสังคมประชาธิปไตย

สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นคือการปกครองที่อำนาจสูงสุดในประเทศ หรือที่มักเรียกกันว่า “อำนาจอธิปไตย” (la souverainete) มาจากราษฎร ราษฎรทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจนี้

อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ และเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐ<sup>65</sup>

อำนาจอธิปไตย ย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครองของประเทศนั้น ๆ เช่น ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยจะเป็นของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนคือผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยผ่านตัวแทนคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการปกครองในระบอบกษัตริย์ประชาธิปไตย อำนาจจะเป็นของคณะบุคคลที่

<sup>65</sup> วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 212 – 213

ปกครองในระบบคณาธิปไตย ขณะเดียวกันการปกครองในระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นผู้เดียวที่ใช้อำนาจอังกล่าว

ดังนั้น อำนาจอธิปไตย จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ เพราะการจะเป็นรัฐได้นั้น นอกจากประกอบด้วย อาณาเขตหรือดินแดน ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร และรัฐบาลแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย ทั้งนี้ประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่สามารถมีอำนาจสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ในการปกครองตนเอง จึงจะสามารถเรียกว่า “รัฐ” ได้

อำนาจอธิปไตย นี้เพิ่งจะเรียกกันในสมัยศตวรรษที่ 16 นี้เองแต่เดิมเคยเรียกกันว่า “อำนาจสูงสุด” มาก่อนโดยศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายไว้หลายทฤษฎี ตามลำดับวิวัฒนาการ ดังนี้<sup>66</sup>

- (1) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้า
- (2) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปา
- (3) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์
- (4) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดเป็นของชาติ
- (5) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของเป็นของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ประชาชนจะใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทน

#### 2.6.1 หลักการเป็นผู้แทนราษฎรหรือผู้แทนปวงชน

หลักการเป็นผู้แทนราษฎร หรือ ผู้แทนปวงชนนั้นมีทฤษฎีที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับในปัจจุบันมี 2 ทฤษฎีด้วยกัน สามารถอธิบายได้ดังนี้ คือ<sup>67</sup>

- 1) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ก่อนการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส Jean-Jacques Rousseau ได้เขียนวรรณกรรมเรื่องหนึ่งชื่อ “Le Contract Social” หรือ “Social Contract” ซึ่งมีสาระสำคัญว่าอำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัว

<sup>66</sup> แหล่งเดิม.

<sup>67</sup> Jean Gicquel et Andre Hauriou , Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, (Paris: Montchrestien, 1985), 305-310 และ โทคิน พลกุล. (2527) “ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” ใน เอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบันจัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10-11 สิงหาคม 2527. หน้า 192-195.

มนุษย์ทุกคน เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นหมู่เหล่าจนเกิดเป็นสังคมขึ้น มนุษย์ก็ได้ทำสัญญาหรือก่อพันธะผูกพันกัน โดยชัดแจ้งหรือปริยายว่า จะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคมร่วมกัน Rousseau เรียกสัญญานี้ว่า “สัญญาประชาคม” (Social Contract) โดยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนที่มารวมอยู่กันเป็นสังคม ทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของตามสัดส่วนของตน เช่น สังคมหนึ่งมีสมาชิก 10,000 คน สมาชิกแต่ละคนก็จะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ 1/10,000 ดังนั้นราษฎรแต่ละคนจึงมีส่วนในการมอบอำนาจที่ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกผู้แทนขึ้น ซึ่งทฤษฎีของ Rousseau ถือว่าเป็นประชาธิปไตยมากและส่งผลที่สำคัญ คือ

1. ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้เพราะเป็นการแสดงออก ซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตนอันนำมาซึ่งหลักที่เรารู้จักกันดีคือ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” (universal suffrage) เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่ จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ ดังที่ Rousseau กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากไปจากประชาชนได้”

2. การมอบอำนาจของราษฎรให้ผู้แทนนั้น เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandate imperative) ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง ทฤษฎีนี้จึงสนับสนุนระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยกึ่ง โดยตรง (la democratie semi-directe)<sup>68</sup>

3. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเป็นทฤษฎีที่สนับสนุนอำนาจของประชาชนสนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจได้ตลอดเวลา ทฤษฎีนี้จึงปฏิเสธระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข<sup>69</sup>

2) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

หลังจากการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 สภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในขณะนั้นได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเสียใหม่โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือ “ราษฎร” โดยให้เหตุผลว่าชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือราษฎรซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจ ดำรงอยู่คงทนกว่าราษฎรในแต่ละยุคสมัยเป็นความต่อเนื่องของราษฎรในสังคมนั้น ๆ โดยสรุปก็คือชาติเป็นสิ่งที่เหนือกว่าราษฎร เพราะเป็นผลสังเคราะห์จากประวัติศาสตร์ ทางความเป็นปึกแผ่นของราษฎรทุกยุคทุกสมัย<sup>70</sup>

<sup>68</sup> แหล่งเดิม. หน้า 309.

<sup>69</sup> แหล่งเดิม.

<sup>70</sup> โภคิน พลกุล. (2527) “ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” ใน เอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์



ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเป็นที่ยอมรับของนักปฏิวัติฝรั่งเศสในขณะนั้น ดังปรากฏในข้อ 3 ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศสที่ว่า “อำนาจอธิปไตยทุกชนิดเป็นของชาติ องค์กรใดหรือบุคคลใดจะใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ได้มาจากชาติหาได้ไม่” หรือในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสซึ่งประกาศใช้ใน ค.ศ. 1791 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้ ไม่อาจจำหน่ายโอนได้ และไม่อาจอ้างอายุความครอบงำได้ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ส่วนหนึ่งส่วนใดของประชาชนหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่อาจนำเอาอำนาจอธิปไตยไปใช้เอง ชาติเท่านั้นที่เป็นบ่อเกิดของอำนาจทั้งปวง

ศาสตราจารย์ Duverger กล่าวว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้สอดคล้องกับความปรารถนาของพวกบูรชัวส์เสรีนิยม ซึ่งต้องการให้อำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งและการเป็นผู้แทนพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงระบบอภิชนาธิปไตย และเพื่อยังมีให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยเสียเอง” ซึ่งผลของทฤษฎีนี้ก็คือ

1. ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่ปวงชนหรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึง (universal suffrage) มีการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งได้

2. ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในและเขตเลือกตั้งที่เลือกตนเท่านั้น แต่ผู้แทนทั้งหมดคือเป็นผู้แทนของชาติและไม่อยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandate representative)

3. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ได้ปฏิเสธระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อย่างไรก็ตามหากชาติประสงค์จะเปลี่ยนผู้ปกครองไปเป็นรูปแบบอื่นก็สามารถทำได้<sup>71</sup>

หากจะพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเราจะพบว่า ใช้ทั้งทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนผสมกัน โดยพิจารณาจาก

1. การใช้ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แสดงออกโดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การเลือกตั้งของประเทศไทยเป็นการเลือกตั้งอย่างทั่วถึง (universal suffrage) รับรองให้

<sup>71</sup> Jean Gicquel et Andrrre Hauriou, op.cit., p. 306.

ประชาชนลงประชามติได้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย และมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้แทนราษฎรของตน

2. การใช้ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แสดงออกโดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ และผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งของตนเท่านั้น

### 2.6.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้ง

ทฤษฎีการออกเสียงเลือกตั้งมีวิวัฒนาการอันยาวนานทางประวัติศาสตร์ทางการเมือง โดยเกิดจากความคิดผสมในทางอุดมคติและการปฏิบัติซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยโบราณที่มีการนำระบอบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในสังคม แนวความคิดและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้วิวัฒนาการต่อเนื่องมาควบคู่ไปกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม จนกระทั่งในสังคมประชาธิปไตยปัจจุบันต่างๆ ได้ยึดถือทฤษฎีเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งอยู่ 2 ทฤษฎี คือ

#### 1) ทฤษฎีว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ (Right)

ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานอยู่บนหลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (The Sovereignty of the People) ตามแนวความคิดของ Rousseau นักคิดชาวฝรั่งเศสซึ่งได้กล่าวไว้ในเบื้องต้น กล่าวคือ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองโดยตรงหรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบอธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทน ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่เลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตน อันนำมาซึ่งหลักที่เรารู้จักกันดี คือ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” (Universal Suffrage) เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคนมิใช่เป็นหน้าที่และสิทธิในการเลือกตั้งนี้เป็นสิทธิของตนเอง มิต้องให้ผู้ใดมอบหมายหรืออาจมาเพิกถอนได้ รวมทั้งไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ดังที่ Rousseau กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากจากประชาชนได้”

ดังนั้น เมื่อสิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิส่วนตัวของทุกคนเช่นนี้แล้ว การไปใช้สิทธิหรือการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิส่วนตัวของทุกคนเช่นนี้แล้ว การไปใช้สิทธิหรือการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็เป็นเรื่องของแต่ละบุคคลไปด้วย กล่าวคือ เป็นดุลยพินิจของแต่ละบุคคลที่เขาจะทำหรือไม่ทำอะไรใด ๆ ก็ได้ หากเขาชอบ หรือพอใจที่จะไปออกเสียงเลือกตั้งก็ย่อมจะกระทำได้อย่างเสรีไม่มีใครจะมาบังคับหากเขาไม่พอใจที่จะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเขาก็ชอบที่จะงดเว้นการลงคะแนนเสียงเสีย โดยไม่มีใครสามารถมาบังคับ ชูเชิญ ให้เขาไปลงคะแนนเสียงและการงดไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของเขานั้นก็ไม่ถือว่าเป็นความผิดและไม่ถูกลงโทษใดๆ ทั้งสิ้น

## 2) ทฤษฎีว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (Duty)

ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานบนหลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (National Sovereignty) ตามแนวความคิดของ ซีเยส (Sieyes) ชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น กล่าวคือ ซีเยส ได้ขยายทฤษฎีของ Rousseau ออกไปแม้ประเทศหรือรัฐจะประกอบด้วยประชาชนแต่แท้จริงแล้ว การที่ประชาชนมาอยู่รวมกันเช่นนั้นทำให้เกิด “สภาวะธรรมชาติ” ขึ้นเป็นเอกเทศจากประชาชนแต่ละคน ชาตินี้เองที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ประชาชน ชาติเป็นสภาวะพิเศษประกอบด้วยประชาชนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ประชาชนที่มีชีวิตอยู่ในขณะนี้ และประชาชนของประเทศนั้นที่แม้จะเสียชีวิตไปแล้ว ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจดำรงอยู่คงทนกว่าราษฎรในแต่ละยุคสมัยเป็นความต่อเนื่องของราษฎรในสังคมนั้นๆ โดยสรุปก็คือชาติเป็นสิ่งที่เหนือกว่าราษฎรเพราะเป็นผลตั้งเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ทางความเป็นปึกแผ่นของราษฎรทุกยุคทุกสมัย อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของชาติมิใช่ของประชาชน

ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ก็คือ เมื่อชาติเป็นเจ้าของอธิปไตย ไม่ใช่ประชาชนหรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกตั้งผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึงมีการจำกัดสิทธิการเลือกตั้งได้ เพราะฉะนั้นผู้ที่จะมีส่วนใช้อำนาจอธิปไตยจึงไม่จำเป็นต้องเป็นประชาชนทุกคน แต่เป็นเพียงประชาชนบางคนที่คุณสมบัติเหมาะสมทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชาติ ซึ่งในแนวความคิดเช่นนี้ผู้ที่ได้รับหน้าที่ดังกล่าวจึงอาจถูกบังคับให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ เพราะมิใช่เป็นเรื่องสิทธิของแต่ละบุคคลอีกต่อไปแต่เป็นเรื่องของหน้าที่ ทฤษฎีที่ว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่นี้ได้มีบางประเทศนำไปใช้ โดยมีการออกกฎหมายบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนต้องไปออกเสียงเลือกตั้ง (Compulsory Voting) และกำหนดโทษของการไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง<sup>72</sup>

### 2.6.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดให้ไปออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่

#### 1) ความหมายของการกำหนดให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง

แนวคิดในการกำหนดให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง (Compulsory Voting) เกิดจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่ถือว่าชาติเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ประชาชน สิทธิออกเสียงเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ประชาชนในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ

<sup>72</sup> เอกภาพ กรีซเสถียรไพศาล.(2544). ปัญหาสภาพบังคับของข้อกำหนดการเสียสิทธิกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง. หน้า 22-23.

ดังนั้น การเลือกตั้งของประชาชน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่การใช้สิทธิ ผู้ที่ได้รับหน้าที่จึงอาจจะถูกบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งได้

Herbert Tingsten ได้ให้ความหมายของ Compulsory Voting ไว้ว่า คือ การที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือในการลงประชามติ ดังนั้น การบังคับให้ไปออกเสียง (Vote) จึงมีทั้งการบังคับให้ไปออกเสียงในการเลือกตั้ง (Election) และการบังคับให้ไปออกเสียงในการลงประชามติ (Referendum)

เมื่อพิจารณาจากความหมายของ Compulsory Voting ที่ Tingsten ได้ให้ไว้จะพบว่า ประเทศที่จะถือว่าการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งนั้นจะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยชัดแจ้งกำหนดให้การออกเสียงเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ของพลเมือง ซึ่งส่วนใหญ่มักจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีบางประเทศที่ในรัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้เลย แต่ไปปรากฏอยู่เฉพาะในกฎหมายเลือกตั้ง เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

## 2) เหตุผลของการกำหนดให้ไปออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่

การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งโดยการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ เหตุผลในอดีตสืบเนื่องมาจากเมื่อมีการปฏิวัติฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 ถือว่าการปฏิวัตินั้นเป็นชัยชนะของประชาชนต่อพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงให้อำนาจการปกครองประเทศตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งและการเป็นผู้แทนพร้อมๆ กัน และเพื่อขยับยั้งไม่ให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยเสียงเอง พวกชนชั้นมั่งคั่ง ชนชั้นศักดินา จึงกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่และบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งภายใต้หลักการอำนาจอธิปไตยของชาติเพื่อตัดสิทธิการเลือกตั้งของประชาชน โดยกำหนดข้อจำกัดในด้านคุณสมบัติของประชาชนที่จะมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จะต้องเป็นบุคคลที่มีฐานะดีและมีการศึกษาสูงเท่านั้น แต่เหตุผลของการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งโดยการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ในปัจจุบันมีเหตุผลแตกต่างจากเดิม โดยมีเหตุผลสำคัญหลายประการต่างๆ ดังนี้

### (1) ความไม่สนใจในการเลือกตั้งของประชาชน

เป็นเหตุผลที่สำคัญในปัจจุบันที่ทำให้ต้อง มีการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง เพราะการมีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนไม่เป็นที่น่าพอใจ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปออกเสียงเลือกตั้งกันน้อย แสดงให้เห็นถึงความไม่สนใจในทางการเมืองของประชาชน ซึ่งความสนใจทางการเมืองนี้เป็นหลักสำคัญมากในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งและเพื่อป้องกันและขัดขวางการแพร่ขยายของการละเว้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนอีกประการหนึ่ง

## (2) เพื่อให้จำนวนผู้ไปออกเสียงเลือกตั้งสูงขึ้น

อีกเหตุผลหนึ่งของการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งเพื่อที่จะให้จำนวนผู้ไปลงคะแนนเสียงสูงขึ้น เพราะประโยชน์ของส่วนรวมเรียกร้องให้ประชาชนสนใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในทางการเมืองและจำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะมีมากขึ้นเท่าใดย่อมเป็นเครื่องวัดความสนใจทางการเมืองของประชาชน ซึ่งความสนใจในทางการเมืองนี้เป็นหลักสำคัญมากในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะรัฐบาลตามระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองโดยเสียงข้างมาก ดังนั้น การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งจะสามารถทำให้คนจำนวนมากไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งเป็นการสนับสนุนหลักการว่าด้วยเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตย และเป็นการแสดงความคิดเห็น โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ตรงตามหลักเกณฑ์การเป็นตัวแทน ซึ่งความต้องการที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่ และอาจทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งไม่สำนึกในความรู้สึกชอบในการเป็นผู้แทน

## (3) การให้การศึกษาทางการเมืองของประชาชน

เหตุผลที่สำคัญอีกเหตุผลหนึ่งที่บังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง คือ การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง จะเป็นวิธีการที่จะช่วยให้การศึกษาทางการเมืองที่ตนอาศัยอยู่ เพราะการคาดหวังจะให้ระบบการเมืองของประเทศพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตยนั้น พลเมืองของประเทศจะต้องเป็นผู้ที่ตื่นตัวและรู้จักเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้ง

## (4) สร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ

เหตุผลของการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง ประการสุดท้าย เพื่อสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศเพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าการไปออกเสียงเลือกตั้งเป็นเรื่องส่วนรวม เป็นเรื่องของประเทศชาติ ประชาชนต้องถือเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องมีส่วนร่วมในทางการเมือง เปรียบเหมือนหน้าที่อื่นในสังคมไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ในการรับราชการทหาร หน้าที่ชำระภาษีอากร หรือหน้าที่ในการไปเป็นพยานในศาล เป็นต้น

### บทที่ 3

## ระบบการเลือกตั้ง ระบบการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายไทย และระบบการเลือกตั้ง ระบบการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้า ตามกฎหมายต่างประเทศ

การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนในรัฐ โดยประชาชนทุกคนที่มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไปทำหน้าที่ในการเลือกผู้แทนของตนมาปฏิบัติหน้าที่ในสภา หากประชาชนคนใดที่มีสิทธิเลือกตั้งแล้วไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลนั้นก็เสียสิทธิบางประการที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนที่ประชาชนคนนั้นจะเลือกหรือไม่เลือกใครนั้นยังคงเป็นสิทธิอยู่ แต่สำหรับการเลือกตั้งล่วงหน้านั้นเป็นการที่รัฐดำเนินการให้ประชาชนที่มีเหตุผลจำเป็นบางประการเขาไม่สามารถไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งตามที่กำหนดได้ รัฐจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีเหตุผลจำเป็นบางประการสามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งเหล่านั้นต้องเสียสิทธิของตนไป โดยเนื้อหาสำคัญในบทนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงระบบการเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายไทยระบบการเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายต่างประเทศ

#### 3.1 ระบบเลือกตั้งและระบบการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายไทย

กฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยตั้งแต่ก่อนพุทธศักราช 2475 จนมาถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองพุทธศักราช 2475 จนถึงก่อนพุทธศักราช 2540 ไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง รวมทั้งการเลือกตั้งล่วงหน้าเอาไว้ ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ย้ายไปทำงานอยู่ต่างที่ หรือย้ายที่อยู่ไปแล้วแต่ยังไม่ได้มีการแจ้งเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน ต้องหยุดงานแล้วเดินทางกลับภูมิลำเนาของตนเพื่อมาเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีได้อาศัยอยู่ตามภูมิลำเนาเดิมของตน และส่งผลกระทบต่อจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง กฎหมายจึงกำหนดให้การเลือกตั้งมิใช่เพียงสิทธิอีกต่อไปที่บุคคลใดจะ ไม่ออกไปใช้สิทธิของตนก็ได้ กำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากไม่ออกไปทำหน้าที่ของตนมีผลทำให้เสียสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งการเลือกตั้งล่วงหน้านั้นปรากฏขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 คือ กฎหมายหลักที่กำหนดหลักการและกฎเกณฑ์การเลือกตั้ง ภายใต้ความมุ่งหมายของสมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญ (สสร.) ที่จะแก้ไขปัญหาการเมืองทั้งระบบ โดยมีหลักการของการปฏิรูประบบการเมือง คือ

ประการแรก การปฏิรูปทางการเมืองต้องแก้ไข้ปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ ไม่ใช่จุดใดจุดหนึ่ง โดยหยิบยกปัญหาทุกปัญหาที่ระบบการเมืองนั้นๆ ประสบอยู่เช่นที่กล่าวถึงมาพิจารณา และหามาตรการแก้ไข้ทั้งระบบให้สอดคล้องกันไม่ใช่แก้ไข้ที่จุดใดจุดเดียวแล้วไปสร้างปัญหาให้จุดอื่น

ประการที่สอง การปฏิรูปทางการเมืองมีจุดมุ่งหมายสร้างมาสุจริตและประสิทธิภาพทางการเมืองความสุจริตและประสิทธิภาพเป็นจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปทางการเมือง ต้องปฏิรูประบบให้ขจัดความทุจริตทุกรูปแบบ สร้างเสถียรภาพทางการเมืองและส่งเสริมประสิทธิภาพขององค์กรทางการเมือง

ประการที่สาม ในการปฏิรูปทางการเมืองต้องยกร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) ในคราวเดียวกันให้แก้ไข้ระบบเป็นแพคเกจ (package) เพื่อสร้างมาสุจริตและประสิทธิภาพให้ระบบการเมือง การแก้ไข้รัฐธรรมนูญอาจไม่ใช่การปฏิรูปทางการเมืองเลยถ้าไม่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ การนำรัฐธรรมนูญมาทำให้ระบบรัฐสภามีเหตุผล สามารถลดการทุจริตและเพิ่มประสิทธิภาพ เรียกว่า “แนวทางรัฐธรรมนูญนิยม” หรือ คอนสติติวชันแนลลิสม์

ประการสุดท้าย การปฏิรูปการเมืองดังกล่าวยึดระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นกรอบหลัก โดยมุ่งปรับปรุงระบบรัฐสภาแบบล่าสมัยให้เป็นระบบรัฐสภาแบบทันสมัยและมีเหตุผล (rationalized parliamentary system)

ด้วยสภาพข้อเท็จจริงของปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการเข้าสู่การเมืองของนักการเมืองที่มีอยู่มาก่อนหน้ารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ถูกสะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดในเอกสารกรอบเบื้องต้นที่ใช้ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชนของ สสร. พ.ศ. 2540 ที่สามารถสรุปรวมไว้อย่างครบถ้วนจนเห็นภาพปัญหาทั้งหมดว่า ระยะเวลาที่ผ่านมาการเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยทั่วไป เพราะระบบการคัดเลือกคนเข้าสู่การเมืองเป็นระบบที่ใช้เงินเป็นใหญ่ทั้งในการเลือกตั้งและในพรรคการเมือง “ธุรกิจการเมือง” เช่นนี้ย่อมไม่เอื้ออำนวยให้คนดีมีความสุจริตและมีความสามารถได้รับเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้ นอกจากนี้ต้องยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจการเมืองที่ครอบงำสถาบันการเมืองทั้งหลายอยู่ ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นหลังเลือกตั้งก็มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็แข่งขันกันเป็นรัฐมนตรี มีระบบโควต้าและกลุ่มในพรรค เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพและนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลก็ตกอยู่ภายใต้

ความกดดันของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาล จึงไม่อาจแสดงภาวะผู้นำในการบริหารประเทศ และแก้ปัญหาของประชาชนได้ แม้มีการเลือกตั้งใหม่บุคลากรทางการเมืองก็คงเปลี่ยนแปลง น้อยมาก และรัฐบาลใหม่ก็อยู่ได้ไม่นาน ประสิทธิภาพในการบริหารบ้านเมืองจึงไม่เกิดขึ้น จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่การปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่การเมืองตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของกระบวนการเข้าสู่การเมืองบางประการซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2550 ต่อไป

### 3.1.1 ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2550

การเลือกตั้งของประเทศไทย เป็นกระบวนการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองประเทศไทย อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย, วุฒิสภาไทย, ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร, ผู้ว่าเมืองพัทยา และผู้บริหารท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วยการให้ประชาชนออกเสียงเลือกบุคคลที่เห็นสมควร

ประเทศไทยมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปมาแล้ว 25 ครั้ง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา โดยครั้งล่าสุดมีขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2554

สำหรับประเทศไทย การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของพลเมืองชาวไทย และตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา อำนวยความสะดวกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติหลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้ง โดยหลักทั่วไปคล้ายคลึงกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ มาตรา 93 วรรคสอง กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้วิธีการลงคะแนนเสียงโดยตรงและลับ ซึ่งเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง 2 ประการ กล่าวคือ การเลือกตั้งโดยตรงเป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตนได้โดยตรง และผลของคะแนนเสียงเป็นตัวกำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือพรรคการเมืองใดได้รับการเลือกตั้ง ส่วนการเลือกตั้งโดยใช้วิธีการลงคะแนนเสียงแบบลับ เป็นการออกเสียงเลือกตั้งโดยไม่ให้ผู้ใดทราบได้เลยว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนตัดสินใจเลือกใคร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลบังคับหรือกระทำการใด ๆ ให้ลงคะแนนเสียงตามที่ต้องการ อันเป็นวิธีการเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเสรี

หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป ปรากฏในมาตรา 99 ที่กำหนดให้ผู้มีสัญชาติไทยทุกคน มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติอื่น ๆ นอกจากเป็นผู้มีสัญชาติไทย เช่น ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับ



ถึงวันเลือกตั้ง ก็เป็นกรณีไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเนื่องจากการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งที่มีเหตุผล และสามารถอธิบายได้

สำหรับหลักการพื้นฐานการเลือกตั้งอื่น ๆ เช่น หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา เป็นไปตามมาตรา 104 และมาตรา 117 คือ สมาชิกผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ส่วนวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ซึ่งเมื่อครบกำหนดวาระดังกล่าวก็ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่จะมีการยุบสภา และหลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง รวมถึงกรณีการใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า ซึ่งโดยหลักทั่วไปเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง และผลของการใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาบัญญัติ พ.ศ. 2550 มีหลักเกณฑ์คล้ายคลึงกัน

อย่างไรก็ตาม หลักการของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญอีกครั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ซึ่งแม้จะมีบางเรื่องที่ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ไว้ก็ตาม แต่เนื่องจากการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ได้ดำเนินการบนพื้นฐานของความมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 จึงได้มีการปรับปรุงหลักการสำคัญของกระบวนการเข้าสู่การเมืองบางประการ จนนำมาสู่ข้อถกเถียงในทางวิชาการถึงความเหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวพอสมควร

#### 1) สาระสำคัญของบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554<sup>1</sup> ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งประเทศรวม 500 คน แบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 375 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อจำนวน 125 คน

<sup>1</sup> เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามหลักการบนพื้นฐานของความเป็นธรรมและเสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญนี้

โดยมีเจตนารมณ์ที่คำนึงถึงสิทธิและความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะอยู่ในภูมิภาคใด พื้นที่ใด เขตใด ก็จะมีสิทธิที่เท่าเทียมกันในการไปใช้สิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนทุกเขตเลือกตั้ง เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ได้อย่างละหนึ่งหมายเลขอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข คำว่า “ประชาธิปไตย” แปลว่า “ประชาชนเป็นใหญ่” คือการที่ประชาชนมีอำนาจอธิปไตย หรือมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ประชาชนทั้ง 64 ล้านคน จะเข้าไปปกครองบริหารประเทศทั้งหมดด้วยตนเองย่อมเป็นไปไม่ได้ จึงต้องมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่ตัวแทนที่ตนเลือก เพื่อให้ไปทำหน้าที่แทนทั้งด้านนิติบัญญัติและด้านการบริหาร ดังนั้น กระบวนการเลือกตั้งที่สุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรม เป็นที่ยอมรับของประชาชนจึงมีความสำคัญ ไม่เพียงแต่จะเป็นหลักประกันว่าตัวแทนที่เลือกเข้าไปมีความชอบธรรมเพราะได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนเท่านั้น แต่ประชาชนยังจะได้ผู้แทนที่ดี มีความสามารถ รู้งาน รู้หน้าที่สามารถทำงานด้านนิติบัญญัติและด้านการบริหารแทนประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอย่างซื่อสัตย์ สุจริต อีกด้วย

ภายใต้สถานการณ์ของประเทศไทยที่น่าเป็นห่วง ทั้งปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาทางการเมืองที่ประชาชนบางกลุ่มมีความคิดเห็นแตกต่างกัน รวมทั้งปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศไทยอันเป็นภัยคุกคามใหญ่หลวงในเวลานี้ เรากำลังมีการเลือกตั้ง ส.ส.ในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิม ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย (ส.ส.) ครั้งนี้ จึงเป็นโอกาสดีที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจอีกครั้งหนึ่งว่าจะเลือกผู้สมัครคนใดให้เป็น ส.ส.และเลือกนโยบายของพรรคการเมืองใดในการแก้ไขปัญหาของประเทศ หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมใจไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างพร้อมเพรียงกัน ไม่ว่าจะผลการเลือกตั้งจะเป็นอย่างไร ย่อมหมายถึงประชาชนส่วนใหญ่ได้ตัดสินใจเลือกแล้วและได้แสดงเจตนารมณ์อย่างแรงกล้าที่ต้องการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือพรรคการเมืองใด เข้าไปแก้ไขปัญหาและระงับความขัดแย้งต่างๆ ให้หมดไปจากประเทศไทย

ดังนั้น การตัดสินใจเลือกใคร พรรคการเมืองใด หรือแม้แต่การตัดสินใจ ไม่เลือกใครหรือพรรคการเมืองใดเลย จึงเป็นการตัดสินใจครั้งสำคัญของประชาชนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่จะต้องพิจารณาให้ถี่ถ้วนอย่างมีเหตุผล โดยเลือก “คนดี มีความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต เห็นประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน” ให้เข้าไปบริหารบ้านเมือง เพื่อประโยชน์สุขของพวกเราทุกคน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย (ส.ส.) ครั้งที่ผ่านมาจัดขึ้นเมื่อวันอาทิตย์ที่ 3 กรกฎาคม 2554 นับเป็นการเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งแรกหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 โดยเป็นการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาเป็น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไปครั้งที่ 24 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีขึ้นในวันอาทิตย์ที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ตามความในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ที่ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเสีย ณ วันที่ 10 พฤษภาคม 2554 ปรากฏว่า มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกมาใช้สิทธิทั้งสิ้น 75.03% จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 46,921,682 คน พรรคที่ได้รับเลือกตั้ง ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อมากที่สุดคือ พรรคเพื่อไทย 15,744,190 คะแนน และรองลงมาคือ พรรคประชาธิปัตย์ 11,433,501 คะแนน โดยผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งพรรคเพื่อไทย คิดเป็น 23% ของจำนวนประชากรไทยในปี 2554 ผลปรากฏว่าพรรคเพื่อไทยได้ที่นั่งผู้แทนราษฎรเกินกึ่งหนึ่ง 265 ที่นั่งเป็นครั้งที่สองในรอบทศวรรษที่มีพรรคการเมืองได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎร และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นว่าที่นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศไทยส่วนพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นพรรคฝ่ายค้านหลัก โดยได้ที่นั่งผู้แทนราษฎร 159 ที่<sup>2</sup>

สาระสำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึงฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 มีสาระสำคัญดังนี้

(1) หน้าที่ของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

1. พิจารณาเลือกนายกรัฐมนตรีเข้าไปบริหารประเทศ
2. พิจารณาออกกฎหมาย
3. ควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถทำการตั้งกระทู้ถาม เสนอญัตติ อภิปรายทั่วไป อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือคณะ
4. พิจารณานุมัติงบประมาณแผ่นดินอย่างเป็นทางการเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ และควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส
5. เป็นปากเสียงของประชาชน นำปัญหาของประชาชนเสนอให้รัฐบาลแก้ไข

(2) ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 กำหนดให้มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มีจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้ง 2 แบบ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)แบบแบ่งเขต จำนวน 375 คน และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)แบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 125 คน<sup>3</sup>

<sup>2</sup> “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2554” เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2556 จาก [http://th.wikipedia.org/wiki/การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป\\_พ.ศ.\\_2554](http://th.wikipedia.org/wiki/การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป_พ.ศ._2554)

<sup>3</sup> ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 เล่ม 128, ตอน 13ก, 4 มีนาคม พ.ศ. 2554, หน้า 1

### 1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบแบ่งเขต

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากเขตเลือกตั้ง โดยการแบ่งเขตเลือกตั้งประเทศออกเป็น 375 เขต ซึ่งจังหวัดไหนจะมีกี่เขตและมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตจำนวนเท่าใด เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด โดยเกิดจากการคำนวณราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานทะเบียนราษฎร ที่ประกาศปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 375 คน เช่น ราษฎรทั้งประเทศ จำนวน 63,878,267 ล้านคนหารด้วย 375 ก็จะได้ค่าเฉลี่ยราษฎร 170,342 คน ต่อ ส.ส. 1 คน หลักการนี้มาจากเหตุผลที่ว่า แต่ละเขตเลือกตั้งควรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนเท่าเทียมกัน โดยประชาชนหนึ่งคนมีหนึ่งเสียงเท่ากัน มีความเสมอภาคกัน ไม่ว่าจะมิถุนีลำนานอยู่ในพื้นที่ใดหรือจะยากดีมีจนก็มีสิทธิที่เท่าเทียมกันในการเลือกตัวแทน

การลงคะแนนเลือกตั้ง ส.ส.แบบแบ่งเขตให้ทำเครื่องหมาย X กากบาทเลือกได้เพียงหมายเลขเดียวหรือเบอร์เดียว ดังที่เรียกว่า “เขตเดียว-เบอร์เดียว”

### 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)แบบบัญชีรายชื่อ มีจำนวน 125 คน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ มีจำนวน 125 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบบัญชีรายชื่อ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่มาจากการเลือกตั้งในแบบบัญชีรายชื่อโดยพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)แบบบัญชีรายชื่อจะจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครไว้ เพียงบัญชีเดียว เรียงลำดับไว้จำนวนไม่เกิน 125 รายชื่อ

การลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบบัญชีรายชื่อ ให้ทำเครื่องหมาย X กากบาท เลือกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียว ได้เพียงหมายเลขเดียว หรือเบอร์เดียว นั่นก็หมายถึงผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบบัญชีรายชื่อในสังกัดของพรรคการเมืองที่ชื่นชอบนั่นเอง ส่วนที่ว่าพรรคใดจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบบัญชีรายชื่อจำนวนเท่าใดก็ขึ้นกับว่าพรรคนั้นๆ จะได้รับคะแนนเป็นจำนวนมากน้อยเท่าใด โดยผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งต้องมาจากบัญชีรายชื่อเรียงตามลำดับจนกว่าจะครบจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้รับ โดยมีวิธีการคำนวณ ดังนี้

#### (3) วิธีคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อที่ได้รับเลือกตั้ง

1. นำจำนวนคะแนน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน ให้แก่พรรคการเมืองทุกพรรครวมกัน

2. ผลลัพธ์ตามข้อ 1) หารด้วยจำนวน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ 125 คน จะได้คะแนนเฉลี่ย สำหรับ ส.ส. 1 คน (คู่มือหาค่าคะแนนเฉลี่ยต่อจำนวน ส.ส. 1 คน)

คะแนนรวมของทุกพรรคการเมือง

\_\_\_\_\_ = คะแนนเฉลี่ย/ส.ส.แบบ  
บัญชีรายชื่อ 1 คน

125

3. ผลลัพธ์ตามข้อ 2) ไปหารคะแนน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองก็จะได้จำนวน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค

4. ตามข้อ 3) ถ้าได้ ส.ส.ไม่ครบ 125 คน ให้ดูว่าพรรคการเมืองใดมีเศษเหลือมากที่สุดก็จะได้จำนวน ส.ส.ที่เหลือไป 1 ที่นั่ง หากยังไม่ครบอีกก็จะจัดสรรที่นั่งให้พรรคการเมืองที่มีเศษรองลงไปเรื่อยๆจนกว่าจะได้ ส.ส.ครบจำนวน 125 คน

ตารางที่ 3.1 แสดงตัวอย่างเขตเลือกตั้ง ส.ส.ทั่วไป มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อรวม 8 พรรค และแต่ละพรรคมีคะแนนรวมทั้งประเทศ ดังนี้

ที่	พรรคการเมือง	ได้คะแนน	จำนวน ส.ส. จาก คำนวณครั้งแรก	เหลือเศษ	จำนวน ส.ส. ที่ได้ เพิ่มจากการ คำนวณ	ส.ส.แบบ บัญชีรายชื่อทั้งสิ้น
1	พรรค ก.	12,600,000	52	.066115	-	52
2	พรรค ข.	8,450,000	34	.917355	1	35
3	พรรค ค.	2,900,000	11	.983471	1	12
4	พรรค ง.	2,800,000	11	.570247	1	12
5	พรรค จ.	1,550,000	6	.4049586	-	6
6	พรรค ฉ.	1,550,000	6	.1983471	-	6
7	พรรค ช.	300,000	1	.2396694	-	1
8	พรรค ซ.	150,000	-	.6198347	1	1
			<b>121</b>	-	<b>4</b>	<b>125</b>

\*\*\*หมายเหตุ:

จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่า ผลการคำนวณครั้งแรกได้ ส.ส. 121 คน ดังนั้น จำนวน ส.ส. อีก 4 คนที่เหลือ จะมาจาก 4 พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเหลือเศษมากที่สุด พรรคละ 1 คน ได้เรียงตามลำดับคือ พรรค ก. พรรค ข. พรรค ช. และ พรรค ง. โดยมีการคำนวณ ดังนี้

1. รวมคะแนนทุกพรรค 30,250,000 คะแนน (ข้อ 1)

2. คะแนนเฉลี่ย ต่อ ส.ส. 1 คน คือ คะแนนรวมทุกพรรคในเขต หารด้วย 125 กรณี  
นี่คือ 30,250,000 คะแนน หารด้วย 125 เท่ากับ 242,000 คะแนน (ข้อ2)

คะแนนรวมของแต่ละพรรคหารด้วยคะแนนเฉลี่ย ผลที่ได้คือจำนวน ส.ส. ของ  
พรรคในเขตนั้นๆ หากคำนวณแล้วได้ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อไม่ครบ 125 คน ให้นำเศษของคะแนน  
ที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับมาจัดลำดับจนครบ (ข้อ3)

ตัวอย่าง : พรรค ก. ได้คะแนน 12,600,000 คะแนน หารด้วย 242,000 ได้ผลลัพธ์  
เท่ากับ 52.66115 ก็จะได้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อจำนวน 52 คน เหลือเศษ 66,115 คะแนน

(4) คุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.).

1. มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
3. จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี (เว้นแต่เคยเป็น ส.ส.หรือ ส.ว.)
4. เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวนับถึงวันเลือกตั้ง ติดต่อกันไม่น้อย  
กว่า 90 วัน (การเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งนี้เป็นกรณียุบสภาผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรค  
การเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 30 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง)

(5) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจัดขึ้นภายใต้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป (universal suffrage) ตาม  
ความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ตาม มีข้อกำหนดคุณสมบัติ  
ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่บางประการ

1. มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด หรือแปลงสัญชาติเป็นไทยมาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี
2. มีอายุไม่น้อยกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง
3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวัน  
เลือกตั้ง
4. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ ต้องไม่เป็นพระสงฆ์ สามเณร นักพรตหรือนักบวช, ต้องไม่อยู่ในระหว่างเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง, ต้องไม่ถูกคุมขังด้วยหมายของศาลหรือคำสั่งที่  
ชอบด้วยกฎหมาย และต้องไม่วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนหรือไม่สมประกอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้เป็นหน้าที่หากผู้มี  
สิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วต้องแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนี้

1. มีกิจธุระจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเดินทางไปพื้นที่ห่างไกล
2. เจ็บป่วย พิกัด สูงอายุ ไม่สามารถไปใช้สิทธิได้
3. พิกัด หรือสูงอายุและไม่สามารถเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้

4. เดินทางออกนอกราชอาณาจักร
5. มีถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากที่เลือกตั้งเกินกว่า 100 กม.
6. มีเหตุสุดวิสัยอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

วิธีการแจ้งเหตุ ระหว่างก่อนวันเลือกตั้ง 7 วัน จนถึงหลังวันเลือกตั้ง 7 วัน ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

1. กรอกแบบฟอร์มหนังสือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ (ส.ส. 28) โดยระบุหมายเลขประจำตัวประชาชน และที่อยู่ตามหลักฐานทะเบียนบ้าน
2. แนบหลักฐานเหตุจำเป็นที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้
3. ยื่นต่อนายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ได้ 3 วิธีการ คือ 1) ยื่นด้วยตนเอง 2) มอบหมายบุคคลอื่นไปยื่นแทน 3) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน  
อย่างไรก็ดี เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปเลือกตั้ง โดยไม่แจ้งเหตุ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ 3 ประการ คือ

1. เสียสิทธิการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.)
  2. เสียสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.), สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.),
  3. เสียสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน
- โดยสิทธิทั้ง 3 ประการ จะได้กลับคืนมาเมื่อไปใช้สิทธิการเลือกตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือท้องถิ่น

#### (6) เขตเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2550 ก่อนหน้านั้นเป็นแบบ “เขตเดี่ยวสามเบอร์” คือมีการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยที่การแบ่งเขตนั้นแต่ละเขตจะมีจำนวนประชากรในเขตที่ต่างกัน ดังนั้นแต่ละเขตจะมีจำนวนผู้แทนได้ไม่เท่ากัน ตั้งแต่ 1-3 คน ตามขนาดของประชากรในเขต ซึ่งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สามารถกาบัตรเลือกผู้สมัครได้จำนวน เท่ากับจำนวนผู้แทนในเขตของตน แต่การเลือกตั้งผู้แทนในครั้งนี้ แบบแบ่งเขตในครั้งนี้มีรูปแบบการลงคะแนนเป็นแบบ “เขตเดี่ยวเบอร์เดียว” คือ การแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นจะแบ่งเป็น 375 เขต โดยยึดหลักให้แต่ละเขตนั้นมีจำนวนประชากรที่ใกล้เคียงกันให้มากที่สุด ดังนั้นในแต่ละเขตจะมีผู้แทนได้เขตละ 1 คนอย่างเท่าเทียมกัน และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สามารถกาบัตรเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียวแต่ละจังหวัด มีจำนวนเขตเลือกตั้งดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.2 แสดงจำนวนเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด

พื้นที่	จำนวน ส.ส.
กรุงเทพมหานคร	33
จังหวัดนครราชสีมา	15
จังหวัดอุบลราชธานี	11
จังหวัดเชียงใหม่, จังหวัดขอนแก่น	10
จังหวัดอุดรธานี, จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดบุรีรัมย์	9
จังหวัดชลบุรี, จังหวัดร้อยเอ็ด, จังหวัดศรีสะเกษ, จังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดสงขลา	8
จังหวัดชัยภูมิ, จังหวัดเชียงราย, จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสกลนคร	7
จังหวัดนครสวรรค์, จังหวัดนนทบุรี, จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดปทุมธานี, จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดกาฬสินธุ์	6
จังหวัดกาญจนบุรี, จังหวัดนครปฐม, จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, จังหวัดพิจิตร, จังหวัดมหาสารคาม, จังหวัดราชบุรี และจังหวัดสุพรรณบุรี	5
จังหวัดกำแพงเพชร, จังหวัดฉะเชิงเทรา, จังหวัดตรัง, จังหวัดนครพนม, จังหวัดนครราชสีมา, จังหวัดปัตตานี, จังหวัดระยอง, จังหวัดลพบุรี, จังหวัดลำปาง, จังหวัดเลย, จังหวัดสระบุรี และจังหวัดสุโขทัย	4
จังหวัดกระบี่, จังหวัดจันทบุรี, จังหวัดชุมพร, จังหวัดตาก, จังหวัดน่าน, จังหวัดประจวบคีรีขันธ์จังหวัดปราจีนบุรี, จังหวัดพะเยา, จังหวัดพัทลุง, จังหวัดพิจิตร, จังหวัดอุตรดิตถ์, จังหวัดเพชรบุรีจังหวัดแพร่, จังหวัดยโสธร, จังหวัดยะลา, จังหวัดสมุทรสาคร, จังหวัดสระแก้ว, จังหวัดหนองคาย และจังหวัดหนองบัวลำภู	3
จังหวัดชัยนาท, จังหวัดภูเก็ต, จังหวัดมุกดาหาร, จังหวัดลำพูน, จังหวัดสตูล จังหวัดอ่างทอง, จังหวัดอำนาจเจริญ, จังหวัดอุทัยธานี และจังหวัดบึงกาฬ	2
จังหวัดตราด, จังหวัดนครนายก, จังหวัดพังงา, จังหวัดแม่ฮ่องสอนจังหวัดระนอง, จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดสมุทรสงคราม	1



## (7) หลักในการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.).

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)แบบแบ่งเขต เลือกคนที่รัก คนเดียวในดวงใจ ควร มีลักษณะ เช่น เป็นคนดี มีความสามารถ มีประวัติส่วนตัว และผลงานที่ผ่านมาดีเป็นที่ยอมรับ กล่าวต่อสู้เพื่อความถูกต้องชอบ มีคุณธรรมและความเสียสละไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่า ส่วนรวม ไม่เอาใจเอาเปรียบผู้อื่น มีความรู้ความสามารถ คือรู้ปัญหา รู้หน้าที่ และมีแนวคิด หรือ ข้อเสนอในการแก้ปัญหาอย่างชัดเจน มีความเป็นไปได้อันมีวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย คือ มีเหตุผล ไม่ถือความคิดของตนเป็นใหญ่ เคารพมติเสียงส่วนใหญ่ รับฟังความเห็นของเสียงส่วนน้อย มีการหาเสียงหรือแนะนำตัวอย่างสร้างสรรค์โดยไม่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฏกติกาการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)แบบบัญชีรายชื่อ เลือกพรรคที่ชอบ พรรคเดียวที่เราวางใจ พรรคการเมืองที่ดี ควร มีลักษณะ เช่น มีนโยบายเพื่อประโยชน์ส่วนร่วมของประชาชน และมีแนวทางปฏิบัติให้เป็นจริงได้ ระบบบริหารของพรรคยึดหลักการประชาธิปไตย มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ -เป็นพรรคที่รวมคนทุกกลุ่มในสังคมเป็นสมาชิกไม่ใช่ยึดคิดเพียง กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

## (8) ขั้นตอนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.).

1. ตรวจสอบรายชื่อและลำดับที่จากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่ประกาศไว้หน้าหน่วยเลือกตั้ง หรือ จากหนังสือแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ส่งไปยัง เจ้าบ้านหรือทาง [www.khonthai.com](http://www.khonthai.com)

2. ยื่นบัตรประจำตัวประชาชน และลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3. ลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วหัวแม่มือขวาบนต้นขั้วบัตรเลือกตั้งพร้อมรับบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ คือ บัตรเลือกตั้ง ส.ส.แบบแบ่งเขต และบัตรเลือกตั้ง ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ

4. เข้าคูหาลงคะแนน ทำเครื่องหมายกากบาท (x) ลงในช่องทำเครื่องหมาย

- บัตรเลือกตั้ง ส.ส.แบบแบ่งเขต เลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว

- บัตรเลือกตั้ง ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ เลือกพรรคการเมืองได้เพียง พรรคเดียว

- หากไม่ต้องการเลือกใครหรือพรรคการเมืองใดให้ทำเครื่องหมายกากบาท (x) ในช่องไม่ประสงค์จะลงคะแนน

5. พับบัตรเลือกตั้งทั้ง 2 บัตรให้เรียบร้อยและใส่บัตรที่ละบัตรลงใน หีบบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภทด้วยตนเอง

## (9) การนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.).

เมื่อเสร็จสิ้นการลงคะแนนในเวลา 15.00 น. แล้ว จะนับคะแนน ณ ที่เลือกตั้ง โดยเปิดเผยจนเสร็จสิ้นในรวดเดียว แล้วกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน) จะประกาศผลการนับ

คะแนน ส.ส. ทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้งปิดประกาศไว้บริเวณที่เลือกตั้ง จากนั้นจะนำส่งหีบบัตรพร้อมอุปกรณ์และเอกสารสำคัญส่ง เพื่อรายงานผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เขตทราบ

หลังจากนั้นคณะกรรมการเลือกตั้งเขต จะรวบรวมผลการนับคะแนนของทุกหน่วยเลือกตั้งภายในเขตเลือกตั้ง และประกาศผลรวมคะแนนของเขตเลือกตั้งและปิดประกาศไว้ในสถานที่ที่กำหนด พร้อมรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ประจำจังหวัด และรายงานต่อ กกต. เพื่อพิจารณาประกาศผลการเลือกตั้งต่อไป

#### (10) การคัดค้านการเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งยื่นคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) โดย

1. ก่อนวันประกาศผลการเลือกตั้ง หรือภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง กรณีเห็นว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย
2. ภายใน 180 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง กรณีเห็นว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเกินจำนวนที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กำหนด หรือผู้สมัครไม่ยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายภายใน 90 วัน หลังเลือกตั้ง

#### (11) ข้อห้ามกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง

1. ห้ามซื้อเสียง หรือจัดเตรียมการซื้อเสียง
2. ห้ามรับเงินและประโยชน์อื่นใด เพื่อลงคะแนนเลือกตั้ง
3. ห้ามหาเสียงและห้ามขายหรือจัดเลี้ยงสุรา ตั้งแต่ 18.00 น. ของวันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงสิ้นสุดวันเลือกตั้ง
4. ห้ามนายจ้างขัดขวางการไปใช้สิทธิของลูกจ้าง
5. ห้ามขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไป ณ ที่เลือกตั้ง
6. ห้ามจัดยานพาหนะ (ยกเว้นหน่วยงานรัฐ) ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปเลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าโดยสาร
7. ห้ามฉีกบัตรเลือกตั้ง หรือทำให้บัตรเลือกตั้งชำรุดอย่างจงใจ
8. ห้ามถ่ายภาพบัตรเลือกตั้งที่ตนเอง ได้ลงคะแนนแล้วด้วยเครื่องมือหรืออุปกรณ์ใด
9. ห้ามเล่นการพนันขั้นต่อใดๆ เกี่ยวกับผลการเลือกตั้ง

10. ห้ามเผยแพร่หรือเผยแพร่ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลการเลือกตั้ง (โพลล์) ในระหว่าง 7 วัน ก่อนวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง (เวลา 15.00 นาฬิกา)

(12) ผู้มีหน้าที่จัดการเลือกตั้ง

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นผู้จัดการเลือกตั้ง กกต.มี 5 คน กกต.จว. ในแต่ละจังหวัดอีก จังหวัดละ 5 คน เป็นผู้ช่วยเหลือ

2. แต่พนักงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งส่วนกลางและจังหวัดมีประมาณ 2,200 คน รวมทั้งมี คณะกรรมการการเลือกตั้งเขต ทุกเขตเลือกตั้งๆละ 5 คน เป็นผู้รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งตามกฎหมาย /อนุกรรมการระดับอำเภอ/กรรมการประจำหน่วย (กปน.) ฯลฯ อีกประมาณ 1,200,000 คน ช่วยเหลือในการจัดการเลือกตั้ง

3. หน่วยเลือกตั้ง ถือเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหน่วยละ 800 คน จำนวนประมาณ 94,000 หน่วย ในแต่ละหน่วยเลือกตั้งจะมีผู้อำนวยการประจำหน่วย 1 คนและ กปน. จำนวน 9 คน มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอีก 2 คน รวมทั้งมีอาสาสมัครของ องค์กรเอกชน (ออส.) และตัวแทนพรรคการเมืองไม่เกินพรรคละ 1 คน เป็นสภักษียาน นอกจากนี้ ยังต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานสนับสนุนการเลือกตั้ง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด และการขอความร่วมมือจากองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน สื่อมวลชน และภาคประชาชน

บทบาทของคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>4</sup>

1. ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

2. ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นในการเลือกตั้ง

4. ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 235 และมาตรา 236

5. ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

6. สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

7. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการทุจริตการเลือกตั้ง

8. เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและดำเนินคดีอาญากับผู้สมัคร หัวคะแนนและผู้เกี่ยวข้อง (ให้ใบเหลืองหรือใบแดง)

9. การดำเนินคดีในศาลเกี่ยวกับความผิดการเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง

10. ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

11. มีอำนาจแจ้งพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนและให้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล ไม่ว่าในเรื่องทางแพ่ง หรืออาญา หรือทางปกครอง แก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนให้ชดเชยค่าเสียหายในการเลือกตั้งใหม่แก่ผู้ถูกใบแดงและผู้ที่เกี่ยวข้อง

12. การรับรองและการแต่งตั้งผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

13. ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสนับสนุนองค์กรเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชน เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามมาตรา 327(3) ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยระบุว่าหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) คือ การให้การศึกษาแก่ประชาชนเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข

14. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา

15. ดำเนินการเรื่องอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

สรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่หลักๆ 3 ประการ ดังนี้

ด้านบริหาร คือ การควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งทั้งการเลือกตั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ

ด้านตุลาการ คือ การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่รวมทั้งการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครและสมาชิกสภาที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง

ด้านนิติบัญญัติ คือ การออกระเบียบ คำสั่ง ข้อกำหนดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

## 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

### (1) บททั่วไป

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็นการลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยเลือกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคการเมืองเดียวและใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง<sup>5</sup> ทั้งนี้ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

1. กำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งต้องกำหนดให้มีการเริ่มรับสมัครไม่เกินยี่สิบวันนับจากวันที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บังคับและต้องกำหนดวันรับสมัครไม่น้อยกว่าห้าวัน

2. กำหนดวันที่พรรคการเมืองจะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งต้องเป็นวันก่อนวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และกำหนดวันรับสมัครไม่น้อยกว่าห้าวัน

3. จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดจะมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับอำเภอหรือเขตพื้นที่ที่อยู่ในเขตเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในกรณีที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างให้ดำเนินการตามข้อ (1)

เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปได้ดำเนินการ โดยมีกรณีอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องประกาศผลการเลือกตั้งว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งภายใน 7 วัน ทำการนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ถ้าเห็นว่าเป็น

<sup>5</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

กรณีที่มีเหตุอันสงสัยว่ามีกรณีไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในเขตเลือกตั้งใด คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะยังไม่ประกาศผลสำหรับเขตเลือกตั้งนั้นก็ได้ แต่ต้องสอบสวนและวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันเลือกตั้ง และหากคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และหาก คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ๆ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออก ประกาศให้ยื่นหรือขยายระยะเวลาหรืองดเว้นการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการเฉพาะในการเลือกตั้งนั้นๆ เพื่อให้เหมาะสม และจำเป็นแก่การดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม

นอกจากนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ต้องมาลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง การจัดทำให้มีการใช้สิทธิการ ลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งให้กำหนดเพียงหนึ่งวันและต้องเป็นวันเดียวกันทุกเขตเลือกตั้งที่ มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความสุจริตและเที่ยงธรรมและการตรวจสอบเหตุผลและความจำเป็น ของผู้ขอใช้สิทธิดังกล่าว<sup>6</sup>

## (2) เขตเลือกตั้งและหน่วยเลือกตั้ง

การแบ่งเขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้ง และที่เลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจะต้อง ดำเนินการให้ประชาชนในทุกจังหวัดได้ทราบล่วงหน้า ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และจะต้องกำหนดพื้นที่ในแต่ละเขตเลือกตั้งให้ติดต่อกันและมีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ใกล้เคียงกัน โดยถือเกณฑ์ดังนี้

1. ให้รวมอำเภอต่างๆ เป็นเขตเลือกตั้ง โดยคำนึงถึงพื้นที่ติดต่อกัน ใกล้เคียงกัน ความ สะดวกในการคมนาคมระหว่างกัน และการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน ถ้าการรวมอำเภอทำให้มี จำนวนราษฎรมากหรือน้อยเกินไป ให้แยกตำบลของอำเภอออกเพื่อให้ได้จำนวนราษฎรพอเพียง สำหรับการเป็นเขตเลือกตั้งแต่จะแยกหรือรวมเฉพาะเพียงบางส่วนของตำบลไม่ได้

2. ในกรณีที่การกำหนดพื้นที่ตาม (1) จะทำให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งมี จำนวนไม่ใกล้เคียงกันหรือไม่มีสภาพเป็นชุมชนเดียวกัน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งตามสภาพของชุมชนที่ ราษฎรมีการติดต่อกันเป็นประจำในลักษณะที่เป็นชุมชนเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน และสามารถ เดินทางติดต่อกันได้โดยสะดวก โดยจะต้องทำให้จำนวนราษฎรมีจำนวนใกล้เคียงกันมากที่สุด

<sup>6</sup> มาตรา 9/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศการแบ่งเขตเลือกตั้งในราชกิจจานุเบกษาแล้ว การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งจะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัด

ในกรณีที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดเขตเลือกตั้งในคราวนั้น โดยถือเขตเลือกตั้งที่มีการประกาศกำหนดไว้ในราชกิจจานุเบกษา

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร ให้ใช้เขตเลือกตั้งในคราวที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปของตำแหน่งที่ว่างนั้น โดยมีให้นำการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับ

3. เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งตาม (1) และ (2) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ในส่วนของการกำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน มาตรา 95 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งและมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม และต้องคำนึงถึงโอกาส สัดส่วนที่เหมาะสมและความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย

2. รายชื่อในบัญชีต้องไม่ซ้ำกับบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองอื่นจัดทำขึ้น และไม่ซ้ำกับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา 94 และ

3. จัดทำรายชื่อเรียงตามลำดับหมายเลข

การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งกำหนดหน่วยเลือกตั้งที่จะพึงมีในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยคำนึงถึงความสะดวกในการเดินทางมาใช้สิทธิเลือกตั้งของราษฎรการกำหนดหน่วยเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ให้ใช้เขตหมู่บ้านเป็นเขตของหน่วยเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนน้อยจะรวมหมู่บ้านที่อยู่ติดกันตั้งแต่สองหมู่บ้านขึ้นไปเป็นหน่วยเลือกตั้งเดียวกันก็ได้ สำหรับในเขตเทศบาล เขตกรุงเทพมหานคร หรือเขตชุมชนหนาแน่น อาจกำหนดให้ใช้เขตชุมชน แนวถนนตรอก ซอย คลอง หรือแม่น้ำ เป็นเขตของหน่วยเลือกตั้งก็ได้ และ

2. ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหน่วยละแปดร้อยคนเป็นประมาณ แต่ถ้าเห็นว่าไม่เป็นการสะดวกหรือไม่ปลอดภัยในการไปลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อาจกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากกว่าจำนวนดังกล่าวก็ได้ หรือจะกำหนดหน่วยเลือกตั้งเพิ่มขึ้น โดยให้มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าจำนวนดังกล่าวก็ได้ ให้ดำเนินการประกาศหน่วยเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันเลือกตั้ง โดยให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควรในกรณีจำเป็น อาจให้จัดทำแผนที่สังเขปแสดงเขตของหน่วยเลือกตั้งไว้ด้วยก็ได้

การเปลี่ยนแปลงเขตของหน่วยเลือกตั้ง ให้กระทำได้โดยประกาศก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบวัน เว้นแต่ในกรณีเกิดเหตุจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น จะประกาศเปลี่ยนแปลงก่อนวันเลือกตั้งน้อยกว่าสิบวันก็ได้

### (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง<sup>7</sup> แต่ถ้าหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ก็จะต้องแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยทำเป็นหนังสือหรืออาจมอบหมายให้บุคคลใดไปยื่นต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง หรือจัดส่งหนังสือชี้แจงเหตุทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ ภายใน 7 วัน ก่อนวันเลือกตั้งหรือนับแต่วันเลือกตั้ง<sup>9</sup> กรณีที่ผู้มีสิทธิ

<sup>7</sup> มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>8</sup> มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>9</sup> มาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550



เลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งแล้วแต่เหตุ นั้นมิใช่เหตุอันควร หรือเป็นผู้ที่มีรายชื่อในประกาศชื่อผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้ถือว่าผู้นั้นเสีย สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการ สรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน<sup>10</sup> โดยให้มีกำหนดเวลา ตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิก สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น<sup>11</sup> ในทางตรงกันข้ามบุคคลซึ่งไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือไม่ไปใช้ สิทธิเลือกตั้งและได้แจ้งเหตุแห่งความจำเป็นซึ่งเป็นเหตุอันสมควรยอมได้รับสิทธิการสนับสนุน จากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง<sup>12</sup>

คณะกรรมการเลือกตั้งจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การแจ้งเหตุ การพิจารณาการแจ้งเหตุ และอุทธรณ์ โดยอาจกำหนดรายละเอียดของเหตุที่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ไว้เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาของบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง ในการนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายต้องปิดประกาศ รายชื่อบุคคลที่จะรับแจ้งเหตุ สถานที่รับแจ้งเหตุ และวิธีการแจ้งเหตุไว้ ณ ศาลากลางจังหวัดที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขต ชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร<sup>13</sup>

เมื่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวได้พิจารณาแล้วว่า เหตุที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแจ้งเป็น เหตุอันสมควรหรือไม่ หากไม่เป็นเหตุอันสมควรก็จะดำเนินการแจ้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบภายใน 30 วัน นับจากวันเลือกตั้งที่ได้รับแจ้งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ภายใน 30 วันนับจากวันเลือกตั้ง<sup>14</sup>

<sup>10</sup> มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>11</sup> มาตรา 27 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>12</sup> มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>13</sup> มาตรา 24 วรรคห้า และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>14</sup> มาตรา 24 วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

#### (4) การดำเนินการของภาครัฐ

คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนการเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนและพรรคการเมืองทุกพรรค ในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้<sup>15</sup>

1. การจัดสถานที่ปิดประกาศและที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในบริเวณสาธารณสถานซึ่งเป็นของรัฐ ให้พอเพียงและเท่าเทียมกันในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครทุกคนและพรรคการเมืองทุกพรรค โดยห้ามปิดประกาศหรือติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มีขนาดหรือจำนวนไม่เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

2. การพิมพ์ และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3. สถานที่สำหรับผู้สมัครและพรรคการเมืองใช้ในการโฆษณาหาเสียงได้อย่างเท่าเทียมกัน

4. การกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาให้พรรคการเมืองโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งทางวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งจะต้องจัดให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งมีโอกาสเท่าเทียมกัน

5) การสนับสนุนของรัฐในกิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

นอกเหนือจากนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่วางระเบียบเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติในการเลือกตั้งหรือข้อห้ามมิให้ปฏิบัติในการเลือกตั้งโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

#### (5) การลงคะแนนเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีอยู่ในบัญชีรายชื่อของหน่วยเลือกตั้งใดจะต้องลงคะแนนเลือกตั้งได้ ณ หน่วยเลือกตั้งนั้น โดยมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งได้เพียงแห่งเดียว ซึ่งเกณฑ์เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งมีดังต่อไปนี้

1. หีบบัตรเลือกตั้ง ต้องมีลักษณะที่สามารถมองเห็นภายในได้ง่าย และมีวิธีการปิดผนึกเพื่อป้องกันการเปิดหีบบัตรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการนำบัตรใส่หีบบัตรหลังจากปิดการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้วได้ รวมทั้งต้องมีลักษณะพิเศษเพื่อป้องกันการเปลี่ยนหีบบัตรด้วย<sup>16</sup> ส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยเลือกตั้งอื่นที่อยู่นอกหน่วย

<sup>15</sup> มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>16</sup> มาตรา 61วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

เลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเดียวกัน สามารถลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งที่ตนต้องปฏิบัติหน้าที่ หรือลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางได้<sup>17</sup>

2. บัตรเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต บัตรเลือกตั้งจะต้องมีช่องทำเครื่องหมาย และหมายเลขไม่น้อยกว่าจำนวนผู้สมัครในเขตเลือกตั้งนั้น และมีช่องทำเครื่องหมายว่าไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้งด้วย<sup>18</sup> ส่วนการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ บัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะต้องมีช่องทำเครื่องหมายและหมายเลขของพรรคการเมืองและชื่อพรรคการเมืองพร้อมภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองครบทุกพรรคที่ส่งสมัครเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและมีช่องทำเครื่องหมายว่าไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้งด้วย<sup>19</sup>

ทั้งนี้ บัตรเลือกตั้งสำหรับการลงคะแนนเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อต้องมีลักษณะแตกต่างที่สามารถจำแนกออกกันได้อย่างชัดเจน<sup>20</sup>

3. เวลาการลงคะแนน ในวันเลือกตั้งให้เปิดการลงคะแนนเลือกตั้งตั้งแต่เวลา 8.00 น. ถึงเวลา 15.00 น.<sup>21</sup> ก่อนเริ่มเปิดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจะทำการนับจำนวนบัตรเลือกตั้งทั้งหมดของหน่วยเลือกตั้งนั้น และปิดประกาศจำนวนบัตรเลือกตั้งที่มีอยู่ทั้งหมดในที่เลือกตั้งนั้นไว้ในที่เปิดเผย และเมื่อถึงเวลาเปิดการลงคะแนนเลือกตั้งจะต้องเปิดหีบบัตรเลือกตั้งในที่เปิดเผยแสดงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่ ณ ที่เลือกตั้งนั้นเห็นว่าหีบบัตรเลือกตั้งเป็นหีบเปล่า และปิดหีบบัตรเลือกตั้งตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แล้วทำการบันทึกการดำเนินการดังกล่าวโดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งอยู่ในที่เลือกตั้งในขณะนั้นลงลายมือชื่อในบันทึกครั้งนั้นด้วย เว้นแต่ไม่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้ง<sup>22</sup>

<sup>17</sup> มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>18</sup> มาตรา 61วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>19</sup> มาตรา 61วรรค 3 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

<sup>20</sup> มาตรา 61วรรค 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

<sup>21</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>22</sup> มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

ในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนนเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้งแสดงตนต่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง โดยแสดงบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการ หรือของหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ถือบัตร เมื่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งตรวจสอบบัตรให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือในบัญชีรายชื่อ จดลำดับในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้นฉบับบัตรเลือกตั้ง และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือที่ต้นฉบับบัตรเลือกตั้งแล้วให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมอบบัตรเลือกตั้งให้แก่ผู้นั้นเพื่อไปลงคะแนนเลือกตั้ง กรณีที่ผู้ทักท้วงหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งสงสัยว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมาแสดงตนนั้น ไม่ใช่เป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ถูกทักท้วงหรือผู้ถูกสงสัยเป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ และในกรณีที่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งวินิจฉัยว่าผู้ถูกทักท้วงหรือผู้ถูกสงสัยไม่ใช่ผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งทำบันทึกคำวินิจฉัยและลงลายมือชื่อไว้ด้วย<sup>23</sup>

เมื่อถึงกำหนดเวลาปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจะประกาศปิดการลงคะแนนเลือกตั้งและงดจ่ายบัตรเลือกตั้ง แล้วทำเครื่องหมายในบัตรเลือกตั้งที่เหลืออยู่ให้เป็นบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนเลือกตั้งไม่ได้ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้งได้มาอยู่ในบริเวณที่ลงคะแนนเลือกตั้งแล้วก่อนเวลาปิดการลงคะแนน แต่ยังไม่ได้รับบัตรเลือกตั้งให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมอบบัตรเลือกตั้งให้แก่ผู้มาแสดงตนนั้น และเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้วให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งปิดช่องใส่บัตรเลือกตั้งของหีบบัตรเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจัดทำรายการเกี่ยวกับจำนวนบัตรเลือกตั้งทั้งหมด จำนวนผู้มาแสดงตนและรับบัตรเลือกตั้ง และจำนวนบัตรเลือกตั้งที่เหลือ แล้วให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะนั้นทุกคนลงลายมือชื่อไว้และประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่ในที่นั้นทราบ<sup>24</sup>

4. การลงคะแนนเลือกตั้ง ให้ทำเครื่องหมายกากบาทลงในช่องทำเครื่องหมายของหมายเลขผู้สมัครหรือพรรคการเมืองในบัตรเลือกตั้งและในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำเครื่องหมายกากบาทในช่องทำเครื่องหมายไม่ประสงค์

<sup>23</sup> มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>24</sup> มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

ลงคะแนนเลือกตั้งในบัตรเลือกตั้ง<sup>25</sup> จากนั้นให้พับบัตรเลือกตั้งแล้วให้นำบัตรเลือกตั้งนั้นไปลงในหีบบัตรเลือกตั้งด้วยตนเองต่อหน้ากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง<sup>26</sup> โดยห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนำบัตรเลือกตั้งออกไปจากที่เลือกตั้ง<sup>27</sup> หรือจงใจทำเครื่องหมายเพื่อเป็นที่สังเกตโดยวิธีใดไว้ที่บัตรเลือกตั้ง<sup>28</sup> รวมถึงห้ามใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใดถ่ายภาพบัตรเลือกตั้งที่ตนได้ลงคะแนนเลือกตั้งแล้ว<sup>29</sup> และห้ามแสดงตนต่อผู้อื่นให้ผู้อื่นทราบว่าได้ลงคะแนนให้ผู้ใด<sup>30</sup> และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการอำนวยความสะดวกสำหรับการลงคะแนนเลือกตั้งของคนพิการหรือผู้สูงอายุไว้เป็นพิเศษ หรือจัดให้มีการช่วยเหลือในการลงคะแนนเลือกตั้งภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง แต่การให้ความช่วยเหลือและความอำนวยความสะดวกดังกล่าวต้องให้คนพิการหรือผู้สูงอายุได้ลงคะแนนเลือกตั้งด้วยตนเอง เพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงโดยตรงและลับ<sup>31</sup>

#### (6) ข้อห้ามกระทำการ

1. ห้ามมิให้บุคคลซึ่งรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น พยายามลงคะแนนเลือกตั้ง หรือลงคะแนนเลือกตั้งโดยแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นที่มีไว้สำหรับตนหรือที่ปลอมแปลงขึ้นต่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนเลือกตั้ง<sup>32</sup> และห้ามมิให้กระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบ

<sup>25</sup> มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>26</sup> มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>27</sup> มาตรา 71 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>28</sup> มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>29</sup> มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>30</sup> มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>31</sup> มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>32</sup> มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

ด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิได้<sup>33</sup> หรือขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปหรือเข้าไปไม่ให้ไปถึงที่ลงคะแนนเลือกตั้งภายในกำหนดเวลาที่จะลงคะแนนเลือกตั้งได้

2. ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นลงคะแนนเลือกตั้งหรือลงคะแนนไม่ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้ใดหรือพรรคการเมืองใด<sup>34</sup>

3. ตั้งแต่เวลาที่ได้เปิดและปิดหีบเลือกตั้งที่ได้เพื่อลงคะแนนเลือกตั้งหรือเพื่อรักษาไว้เมื่อการเลือกตั้งได้เสร็จสิ้นแล้วห้ามมิให้ผู้ใดเปิดทำลาย ทำให้เสียหาย ทำให้เปลี่ยนแปลงหรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือนำไปซึ่งหีบบัตรเลือกตั้ง หรือบัตรเลือกตั้งหรือเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งได้จัดทำโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>35</sup>

ในกรณีที่การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใดไม่สามารถกระทำได้นั้นเนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น ถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ได้ให้ประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน กรณีที่เหตุเกิดขึ้นในวันเลือกตั้งให้คณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งหรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน จากนั้นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้นโดยเร็ว เว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่น<sup>36</sup>

#### (7) การนับคะแนนและประกาศผลการเลือกตั้ง

การนับคะแนนเลือกตั้งให้กระทำ ณ ที่เลือกตั้งโดยเปิดเผยจนเสร็จสิ้นในรวดเร็ว ห้ามมิให้เลื่อนหรือประวิงการนับคะแนนเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

<sup>33</sup> มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>34</sup> มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>35</sup> มาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>36</sup> มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

รายละเอียดเกี่ยวกับการนับคะแนนเลือกตั้งในราชกิจจานุเบกษา<sup>37</sup> แต่ถ้าหากการนับคะแนน ณ ที่เลือกตั้งใดไม่สามารถกระทำได้ หรือไม่สามารนับคะแนนได้จนเสร็จสิ้น อันเนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นหรือด้วยความจำเป็นตามสภาพที่อาจมีผลต่อความปลอดภัย คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งอาจประกาศงดการนับคะแนนสำหรับหน่วยเลือกตั้งนั้นแล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเร็วเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกำหนด วัน เวลา และสถานที่นับคะแนนต่อไปโดยเร็ว เว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่น<sup>38</sup>

หากพบว่ามิบัตรเลือกตั้งที่ได้มีการลงคะแนนเลือกตั้งชำรุดหรือสูญหาย ให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาสั่งให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้นในวัน แต่หน่วยเลือกตั้งมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในจำนวนที่ไม่ทำให้ผลการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเปลี่ยนแปลงไป มิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ แต่ไม่ตัดอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>39</sup>

ในกรณีที่ผลการนับคะแนนปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ตรงกับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ลงคะแนนเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งนับคะแนนใหม่โดยพลัน ถ้ายังไม่ตรงกันอีกให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งพร้อมเหตุผลและนำส่งหีบบัตรและอุปกรณ์แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมอบหมาย จากนั้นให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ หรือสั่งให้ลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้น เว้นแต่หน่วยเลือกตั้งนั้นมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในจำนวนที่ไม่ทำให้ผลการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเปลี่ยนแปลงไป มิให้

<sup>37</sup> มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>38</sup> มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>39</sup> มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

จัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ แต่ไม่ตัดอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการต่อผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้<sup>40</sup>

ในการนับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำเครื่องหมายไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกให้ประกาศจำนวนบัตรดังกล่าวด้วย หากปรากฏว่ามีบัตรเสียให้แยกบัตรเสียออกไว้ต่างหากและห้ามไม่ให้นับบัตรเสียเป็นคะแนนไม่ว่ากรณีใด และให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งสลักหลังในบัตรว่า “เสีย” พร้อมทั้งระบุเหตุผลและลงลายมือชื่อกำกับไว้ไม่น้อยกว่า 3 คน โดยบัตรเลือกตั้งต่อไปนี้ถือว่าเป็นบัตรเสีย

- 1) บัตรปลอม
- 2) บัตรที่มีได้ทำเครื่องหมายลงคะแนนเลือกตั้ง
- 3) บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ทำเครื่องหมายลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครเกินจำนวนหนึ่งคน หรือบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ทำเครื่องหมายลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองเกินหนึ่งพรรคการเมือง<sup>41</sup>
- 4) บัตรที่ไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนเลือกตั้งให้กับผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งผู้ใด หรือพรรคการเมืองที่ส่งสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใด<sup>42</sup>
- 5) บัตรที่ได้ทำเครื่องหมายลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ แล้วทำเครื่องหมายในช่องไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้งด้วย<sup>43</sup>
- 6) บัตรเสียอื่นที่มีลักษณะตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด<sup>44</sup>

<sup>40</sup> มาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>41</sup> มาตรา 82 (3) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554

<sup>42</sup> มาตรา 82 (4) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554

<sup>43</sup> มาตรา 82 (5) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554

<sup>44</sup> มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550



ห้ามไม่ให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจงใจนับบัตรเลือกตั้งหรือคะแนนเลือกตั้งให้ผิดไปจากความจริง หรือรวมคะแนนเลือกตั้งให้ผิดไป หรือกระทำโดยไม่ได้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายให้บัตรเลือกตั้งชำรุดเสียหายหรือให้เป็นบัตรเสีย หรือกระทำการด้วยประการใดแก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรที่ใช้ได้หรืออ่านบัตรเลือกตั้งให้ผิดไปจากความจริงหรือทำรายงานการเลือกตั้งไม่ตรงความเป็นจริง<sup>45</sup>

เมื่อการนับคะแนน ณ ที่เลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจะประกาศผลการนับคะแนนของหน่วยเลือกตั้ง จำนวนบัตรเลือกตั้งที่มีอยู่ทั้งหมด จำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ และจำนวนบัตรเลือกตั้งที่เหลือจากการลงคะแนนเลือกตั้ง โดยเปิดเผยและรายงานผลการนับคะแนนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งโดยเร็ว และเมื่อคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งดำเนินการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งแล้วจะเก็บเอกสารและสิ่งของต่างๆ ดังต่อไปนี้ไว้ในหีบบัตรเลือกตั้ง

1) บัตรเลือกตั้งที่นับเป็นคะแนนแล้ว บัตรที่มีการทำเครื่องหมายลงในช่องไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้งและบัตรเสีย โดยแยกแต่ละประเภทบรรจุในถุงวัสดุ

2) แบบกรอกคะแนนที่ได้ใช้ในการกรอกคะแนนทั้งหมด

3) รายงานผลการนับคะแนน

4) ประกาศผลการนับคะแนน

จากนั้นคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจะปิดหีบบัตรเลือกตั้งพร้อมทั้งใส่กุญแจและประจำครั้งทับรูปกุญแจ แล้วมัดหีบบัตรเลือกตั้งด้วยเชือกแล้วผูกปมเชือกไว้ด้านข้างหีบบัตรเลือกตั้งและให้ประจำครั้งทับปมเชือกหรือกระทำการด้วยวิธีการอื่นที่สามารถป้องกันมิให้เปิดหีบบัตรเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ การประกาศผลการนับคะแนน การรายงานผลการนับคะแนน วิธีการเก็บบัตรเลือกตั้งและการเก็บรักษาเอกสารหลักฐานให้เป็นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเร็ว<sup>46</sup>

อัตราคะแนนขั้นต่ำของผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดดังนี้

<sup>45</sup> มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

<sup>46</sup> มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

1) ในเขตเลือกตั้งใด ถ้าในวันเลือกตั้งมีผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนเดียวผู้สมัครจะ ได้รับเลือกตั้งต่อเมื่อได้รับคะแนนเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน เขตเลือกตั้งนั้น และมากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้ง

2) ในกรณีที่ผู้สมัครได้รับคะแนนเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหรือไม่มากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์จะลงคะแนน ให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น โดยให้รับสมัครรับ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่

3) ในการเลือกตั้งใหม่ตามข้อ 2 ถ้ามีผู้สมัครคนเดียวให้ดำเนินการตามข้อ 1 และถ้า ผู้สมัครได้คะแนนเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นอีก หรือได้ไม่มากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการ เลือกตั้งประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยให้ดำเนินการตามวรรคสองอีกครั้งหนึ่ง

4) ในการเลือกตั้งใหม่ตามข้อ 3 ถ้ามีผู้สมัครคนเดียวให้ผู้สมัครซึ่งได้คะแนนเลือกตั้ง เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งให้ผู้ได้รับเลือกตั้ง ภายในระยะเวลาให้เจ็ดวันทำการนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ถ้าเห็นว่าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสงสัยว่ามีกรณี ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในเขตเลือกตั้งใด จะยังไม่ประกาศผลสำหรับเขตเลือกตั้งนั้นก็ได้<sup>47</sup>

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ผู้สมัครซึ่งได้รับ คะแนนเลือกตั้งมากที่สุดในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งในกรณีที่ผู้ได้รับคะแนน เลือกตั้งมากที่สุดเท่ากันหลายคน ให้ใช้วิธีการจับสลากซึ่งต้องกระทำต่อหน้าคณะกรรมการการ เลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด<sup>48</sup>

ในส่วนของการรวมผลคะแนนเลือกตั้งของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้<sup>49</sup>

1. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง รวมคะแนนเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของทุกหน่วยเลือกตั้งที่อยู่ในเขต เลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ

<sup>47</sup> มาตรา 88 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

<sup>48</sup> มาตรา 89 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

<sup>49</sup> มาตรา 90 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

จังหวัด ในการนี้เพื่อให้การรวมคะแนนเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอาจมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลช่วยเหลือในการรวมคะแนนเลือกตั้งได้ตามความจำเป็น

2. เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับผลคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจากทุกเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตาม (1) แล้ว ให้ดำเนินการรวมผลคะแนนเลือกตั้งจากทุกเขตเลือกตั้งแล้วส่งผลการรวมคะแนนดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยพลัน

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับผลรวมคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการกาเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว ให้ดำเนินการคำนวณสัดส่วนเพื่อหาผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ดังต่อไปนี้<sup>50</sup>

1. ให้รวมผลคะแนนทั้งหมดที่พรรคการเมืองได้รับคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

2. ให้นำคะแนนรวมจาก (1) หารด้วยหนึ่งร้อยยี่สิบห้า ผลลัพธ์ที่ได้ให้ถือเป็นคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคน

3. ในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับให้นำคะแนนรวมของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับ หารด้วยคะแนนเฉลี่ยตาม (2) ผลลัพธ์ที่ได้เป็นจำนวนเต็มคือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นได้รับ โดยเรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

4. ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้รับรวมกันทุกพรรคการเมืองมีจำนวนไม่ครบหนึ่งร้อยยี่สิบห้าคน ให้พรรคการเมืองที่มีผลลัพธ์ตาม (3) เป็นเศษที่มีจำนวนมากที่สุด ได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนเรียงตามลำดับจนกว่าจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองทั้งหมดได้รับรวมกันครบจำนวนหนึ่งร้อยยี่สิบห้าคน

5. ในการดำเนินการตาม (4) ถ้ามีคะแนนเท่ากัน ให้พรรคการเมืองที่มีคะแนนเท่ากันจับสลากโดยตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีคะแนนเท่ากันภายในวันและเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อครบจำนวนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับตามผลการคำนวณ

<sup>50</sup> มาตรา 91 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

ข้างต้น จะต้องไม่เกินจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเท่าที่มีอยู่ในแต่ละบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่พรรคการเมืองนั้น ได้จัดทำขึ้น

(8) การดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งในการดำเนินการกรณีที่เห็นว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั่นเอง

ในการนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป อาทิเช่น การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยสั่งการ สั่งให้ระงับหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสืบสวนและฟังคำชี้แจงหรือพยานหลักฐานแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง สั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินไว้ชั่วคราว เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะเพื่อตรวจ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐาน หรือขอให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแจ้งรายงานการทำธุรกรรมของบุคคลที่น่าจะเกี่ยวข้องกับกรเลือกตั้ง หรือขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นแจ้งให้ทราบถึงการโอนเงินได้<sup>51</sup>

นอกจากนี้ คณะกรรมการเลือกตั้งมีบทบาทอำนาจหน้าที่สำคัญยิ่งสำหรับดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม นั่นคือ การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือที่รู้จักกันว่า “ใบเหลือง” และการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือ “ใบแดง “ โดยที่มีหลักเกณฑ์กระบวนการในการใช้อำนาจดังกล่าว ดังนี้

กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัย และมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) ในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งได้

ก่อนวันประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองผู้ใดได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำสนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำ การดังกล่าวเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการกระทำดังกล่าวน่าจะเป็นผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดย

<sup>51</sup> มาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

สุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศให้บัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้นในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นบัตรเสียและมีให้นับเป็นคะแนน ทั้งนี้ เฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีการกระทำนั้นการกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดจากหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งก็ได้ โดยคำนึงถึงผลกระทบแห่งการกระทำนั้น

เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใด หรือผู้สมัครผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณา หากศาลฎีกาเห็นว่ามิเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากรณีเป็นไปตามคำร้อง ให้ศาลฎีกาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครนั้นเป็นเวลา 5 ปี (ใบแดง)

ทั้งนี้ เมื่อศาลฎีการับร้องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นหยุดการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง และถ้าศาลฎีกามีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลง

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลฎีกามีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายใด และเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ให้ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งใหม่นั้น

### 3) ระบบการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตจังหวัด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุจะเสียสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด<sup>52</sup> การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ดังนั้นรัฐจึงต้องกำหนดมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยกฎหมาย (พ.ร.บ.เลือกตั้ง ส.ส.) ได้กำหนดให้มีการอำนวยความสะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ คือ

การเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้ที่อยู่ในเขตเลือกตั้งและในวันเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง

<sup>52</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 72

สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 95<sup>53</sup> กำหนดว่า ในกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง หรือในวันเลือกตั้งไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้ง ให้ขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมอบหมาย

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมอบหมายได้ตรวจสอบการมีสิทธิเลือกตั้งของผู้แจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าเห็นว่าถูกต้อง ให้กำหนดที่เลือกตั้งกลางที่ผู้นั้นจะไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง และแจ้งให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่ผู้นั้นมีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบ และหมายเหตุสถานที่ที่ผู้นั้นจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเอกสารที่เกี่ยวข้อง

หลักเกณฑ์และวิธีการขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง สถานที่และจำนวนที่เลือกตั้งกลาง และวันที่กำหนดให้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

นอกจากนี้ การขอใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัด ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขอใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ใน ข้อ 159 และข้อ 160 ซึ่งก็มีรายละเอียดดังนี้

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ข้อ 159 กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใดที่ได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง หรือในวันเลือกตั้งไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ สามารถยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งได้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นทหารประจำการ ทหารกองประจำการ ตำรวจ สมาชิกกองอาสา รักษาดินแดนหรือข้าราชการ ซึ่งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศนอกที่ตั้งปกติที่ตนมีภูมิลำเนา ให้ยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งได้ หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว อาจยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งแทนบุคคลดังกล่าวได้

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 95

กรณีตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เริ่มยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งยี่สิบวันก่อนวันเลือกตั้งและให้มีระยะเวลาการยื่นคำขอลงทะเบียนห้าวัน ต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน พร้อมหลักฐานที่แสดงว่าไม่อาจไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ตามแบบคำขอ ทก.1 หรือ ทก. 1/1 แล้วแต่กรณี

การยื่นคำขอลงทะเบียนตามวรรคสาม ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจยื่นคำขอลงทะเบียนด้วยตนเองหรือทำหนังสือมอบหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอื่นดำเนินการแทนได้ โดยแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือสำเนาบัตรที่มีรูปถ่ายซึ่งทางราชการออกให้และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ขอใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง โดยชี้แจงเหตุผลความจำเป็นและแสดงหลักฐานว่าไม่อาจไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ โดยให้รับรองสำเนาเอกสารดังกล่าว

หลักฐานที่ผู้ยื่นคำขอลงทะเบียนนำมาแสดงตามวรรคสี่ ได้แก่

- (1) คำสั่งของทางราชการ หรือ
- (2) คำสั่งของหน่วยงานเอกชน หรือ
- (3) หนังสือเชิญไปร่วมงานที่สำคัญ หรือ
- (4) หนังสือแจ้งให้เข้ารับการรักษาพยาบาล หรือ
- (5) หนังสือรับรองจากหน่วยงานของรัฐที่ยืนยันว่าไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง หรือ

(6) เอกสารหลักฐานอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

เมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น ได้รับคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งแล้วให้ตรวจสอบและพิจารณาคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งและดำเนินการ ดังนี้

- (1) ถ้าเห็นว่ามิสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ให้แจ้งผู้ยื่นคำขอลงทะเบียนทราบสถานที่ลงคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งตามแบบ ทก.2 หรือ ทก. 2/1 แล้วแต่กรณี และให้บันทึกคำว่า “ใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งในเขต” ในช่องหมายเหตุในรายการของผู้ยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิผู้นั้นในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. 10) ชุดที่จะใช้ลงคะแนนในวันเลือกตั้งและบันทึกจำนวนผู้ยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งไว้บนปกหน้าของบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับแจ้ง
- (2) หากเห็นว่าไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ก็ให้แจ้งผู้ยื่นคำขอลงทะเบียนทราบตามแบบ ทก. 2 หรือ ทก. 2/1 แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งแล้ว แต่ไม่อาจไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งได้ ผู้นั้นสามารถไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้

หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิได้ยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งได้ ให้สามารถแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามข้อ 41

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ข้อ 160 กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งตามข้อ 159 ประสงค์จะใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ให้ไปแสดงตนและขอลงคะแนน ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งตามวัน เวลา ที่ระบุไว้ใน ทก. 2 หรือ ทก. 2/1

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ให้ขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ดังนั้น เพื่อให้การลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต โปร่งใส เทียบธรรม และมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีแนวทางปฏิบัติงานในการลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้ง โดยยึดหลักกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้<sup>54</sup>

(1) ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้ง จะต้องลงทะเบียนขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ต่อนายทะเบียนอำเภอหรือ นายทะเบียนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้เริ่มยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้ง 20 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาการยื่นคำขอลงทะเบียน 5 วัน โดยนายทะเบียนจะบันทึกคำว่า “ใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง” ในช่องหมายเหตุของผู้ลงทะเบียนนั้นในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส.ส. 10 ชุดหมายเหตุการณ์ลงคะแนน (ชุดที่ 7 และชุดที่ 8) ประกอบด้วยบุคคล ดังนี้

1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง หรือในวันเลือกตั้งไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ สามารถยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งได้

<sup>54</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2554). คู่มือปฏิบัติงานเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำที่เลือกตั้งกลางการลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 3-4.



2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นทหารประจำการ ทหารกองประจำการ ตำรวจ สมาชิกกองอาสารักษาดินแดน หรือข้าราชการ ซึ่งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศนอกที่ตั้งปกติที่ตนมีภูมิลำเนาให้ยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งได้ หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งแทนบุคคลดังกล่าวได้

3. กรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งแล้ว แต่ไม่อาจไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งได้ ผู้นั้นสามารถไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้

#### (2) สถานที่ลงคะแนนเลือกตั้ง

1. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมอบหมาย ประกาศกำหนดที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20 วัน ตามแบบ ส.ส. 5 อย่างน้อยเขตเลือกตั้ง ละ 1 แห่ง

2. คูหาลงคะแนนสำหรับที่เลือกตั้งหนึ่ง ให้มีจำนวน 3 คูหาเป็นอย่างน้อย

#### (3) วัน เวลาในใช้สิทธิลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศวัน เวลา ในการลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ให้มีเพียง 1 วัน ระหว่างเวลา 08.00 – 15.00 น.

#### (4) ขั้นตอนการลงคะแนนเลือกตั้ง มีขั้นตอนวิธีการดังนี้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าในวันเลือกตั้งวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ไม่สามารถไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ให้ยื่นคำขอลงทะเบียนใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้งได้ (ตามแบบ ทก.1 หรือ ทก. 1/1 แล้วแต่กรณี) ต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ระหว่างวันที่ 13-17 มิถุนายน 2554 ในเวลาราชการ พร้อมเหตุผลความจำเป็นและหลักฐานที่แสดงว่าไม่อาจไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ได้แก่

คำสั่งของทางราชการหรือหน่วยงานเอกชน หรือ

หนังสือเชิญไปร่วมงานที่สำคัญ หรือ หนังสือแจ้งให้เข้ารับการรักษาพยาบาล หรือ หนังสือรับรองจากหน่วยงานของรัฐที่ยืนยันว่าไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง หรือ เอกสารหลักฐานอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

การยื่นคำขอลงทะเบียน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยื่นด้วยตนเองหรือทำเป็นหนังสือมอบหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการแทนโดยแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือสำเนาบัตรทาง

ราชการออกให้มีรูปถ่ายและหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้มอบหมาย สำหรับทหารกองประจำการตำรวจ สมาชิกกองอาสารักษาดินแดน หรือข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่นอกที่ตั้งปกติที่มีภูมิลำเนาให้ผู้บังคับบัญชาเซ็นคำขอแทนได้

การพิจารณาคำขอลงทะเบียน นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจะพิจารณาคำลงทะเบียนในวันที่ยื่นคำขอโดยพลัน ดังนี้

1. ถ้าเห็นว่าผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ให้แจ้งผู้ยื่นคำขอลงทะเบียนทราบสถานที่ลงคะแนนเลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้ง (ตามแบบ ทก.2 หรือ ทก.2/1 แล้วแต่กรณี) โดยให้มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในวันที่ 26 มิถุนายน 2554 ระหว่างเวลา 08.00-15.00 น.

2. หากเห็นว่าไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ให้แจ้งผู้ยื่นคำขอลงทะเบียน (ตามแบบ ทก. 2 หรือ ทก. 2/1 แล้วแต่กรณี)

กรณีเป็นผู้ได้รับสิทธิให้ลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้งแล้ว หากไม่สามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในวันที่ 26 มิถุนายน 2554 สามารถไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งในวันเลือกตั้งวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ได้

สำหรับการเก็บรักษาหีบบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนในวันที่ 26 มิถุนายน 2554 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จะจัดเก็บในสถานที่ปลอดภัยพร้อมติดตั้งกล้อง TV วงจรปิดตลอด 24 ชั่วโมง รวมทั้งแจ้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมสังเกตการณ์ และจะนำหีบบัตรเลือกตั้งดังกล่าวมาเปิดนับคะแนน ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้งในวันเลือกตั้งวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ตั้งแต่เวลา 15.00 น. เป็นต้นไป

#### 4) ระบบการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด

การเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้ที่อยู่ในเขตเลือกตั้งและในวันเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 99 วรรคท้าย ได้บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 96 และมาตรา 97 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดอยู่ในจังหวัดอื่นนอกเขตจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งครั้งสุดท้ายน้อยกว่า 90 วัน ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเกินกว่า 90 วัน ได้โดยต้องมาลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้ง

การเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 96 และมาตรา 97 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 96 กำหนดว่า ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งติดต่อกันเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านติดต่อกันครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน และให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ผู้นั้นใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งด้วย

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวก เพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 97 กำหนดว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันมิใช่เป็นการเลือกตั้งใหม่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 96 ถ้าประสงค์จะใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนอยู่ต้องมาลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ผู้ลงทะเบียนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้งสามสิบวัน โดยให้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนลงทะเบียนไว้และให้หมดสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง ในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบันทึกการลงทะเบียนขอใช้สิทธิดังกล่าวไว้ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และให้หมายเหตุสถานที่ที่ไปใช้สิทธิไว้ในประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

ผู้ลงทะเบียนตามวรรคหนึ่งอาจขอลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงจังหวัดที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยให้มีผลเมื่อพ้นสามสิบวันนับจากวันที่ยื่นคำขอลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงและให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในการนี้ จะขอเปลี่ยนแปลงทะเบียนในการเลือกตั้งคราวใดเกินหนึ่งครั้งไม่ได้

ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามพรรคหนึ่งต้องใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งเพื่อเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีสิทธิเลือกตั้งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือที่เคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครบเก้าสิบวันครั้งสุดท้ายตามมาตรา 96 แล้วแต่กรณี

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้งทั่วไป หรือการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง หากบุคคลผู้ลงทะเบียนตามพรรคหนึ่งได้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว แต่มิได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่หรือการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น ให้ถือว่ากลงทะเบียนนั้นเป็นการแจ้งเหตุอันสมควรและไม่เสียสิทธิตามมาตรา 26<sup>55</sup>

นอกจากนี้ การขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตจังหวัด ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขอใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ใน ข้อ 167 และข้อ 168 ซึ่งก็มีรายละเอียดดังนี้

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ข้อ 167 กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใดมีถิ่นที่อยู่ซึ่งอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งในจังหวัดอื่นนอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หากประสงค์จะขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดที่ตนอยู่ ให้ยื่นคำขอลงทะเบียนต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นของอำเภอหรือเทศบาลที่ตนอยู่ก่อนวันเลือกตั้งอย่างน้อยสามสิบวัน เพื่อขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านติดต่อกันครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

ให้นำความในข้อ 159 พรรคสองมาบังคับใช้กับการลงคะแนนเลือกตั้งที่เลือกตั้งกลางของจังหวัด โดยอนุโลม

<sup>55</sup>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 26 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่เหตุนั้นมีใช่เหตุอันสมควร หรือเป็นผู้ที่มีรายชื่อในประกาศตามมาตรา 25 ให้ถือว่าผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (2) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- (3) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่”

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ข้อ 168 กำหนดว่า ในการยื่นคำขอตามข้อ 167 วรรคหนึ่ง ให้ทำคำขอตามแบบ ส.ส. 42 หรือทำเป็นหนังสือ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการชื่อตัว ชื่อสกุล เลขหมายประจำตัวประชาชนที่อยู่ตามหลักฐานทะเบียนบ้าน เขตเลือกตั้ง และจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านติดต่อกันครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ยื่นคำขอแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือสำเนาบัตรที่มีรูปถ่ายซึ่งทางราชการออกให้และมีเลขหมายประจำตัวประชาชนพร้อมทั้งรับรองสำเนาเอกสาร

การยื่นคำขอลงทะเบียนตามวรรคหนึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจยื่นคำขอด้วยตนเอง หรือทางไปรษณีย์หรือทำหนังสือมอบหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอื่นดำเนินการแทนก็ได้ในกรณีแจ้งลงทะเบียนทางไปรษณีย์ให้ถือวันประทับตราไปรษณีย์เป็นสำคัญ

กรณีที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งมีความประสงค์ขอยื่นลงทะเบียนเป็นกลุ่มสามารถมอบหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการแทนได้ ตามแบบ ส.ส. 42/ก

จากบทบัญญัติดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางนอกเขตจังหวัด ดังนี้<sup>56</sup>

(1) การลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง/และขอลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง  
คุณสมบัติผู้ลงทะเบียน

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นที่อยู่ซึ่งอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือ

(2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งติดต่อกันเป็นเวลานานน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

แบบคำขอลงทะเบียน และเอกสารที่ใช้ในการยื่นคำขอ

(1) กรณียื่นเป็นรายบุคคล ใช้คำร้อง ส.ส.42 หรือทำเป็นหนังสือซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการชื่อตัว ชื่อสกุล เลขหมายประจำตัวประชาชน ที่อยู่ตามหลักฐานทะเบียนบ้าน เขตเลือกตั้ง และจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

(2) กรณียื่นรวมกันเป็นกลุ่ม ใช้คำร้อง ส.ส.42/ก หรือทำเป็นหนังสือซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการชื่อตัว ชื่อสกุล เลขหมายประจำตัวประชาชน เขตเลือกตั้งและจังหวัดของแต่ละบุคคล

<sup>56</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2554). คู่มือปฏิบัติงานการลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางนอกเขตจังหวัดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 1-3.

(3) เอกสารที่ยื่นประกอบคำขอ ใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาบัตรที่มีรูปถ่ายซึ่งทางราชการออกให้และมีเลขหมายประจำตัวประชาชน พร้อมทั้งรับรองสำเนาเอกสารด้วย

วิธีการยื่นคำขอลงทะเบียน ให้ยื่นต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ตนอยู่ มี 3 วิธี คือ

- (1) ยื่นด้วยตัวเอง หรือ
- (2) ทำหนังสือมอบหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอื่นดำเนินการแทน หรือ
- (3) ส่งทางไปรษณีย์ (ถือวันประทับตรา)

ระยะเวลาการลงทะเบียน ให้ผู้ลงทะเบียน ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตจังหวัดก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ผลของการลงทะเบียน

(1) ผู้ลงทะเบียนจะหมดสิทธิลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง จนกว่าจะมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง

(2) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้งทั่วไป หรือการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง หากบุคคลผู้ลงทะเบียนได้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว แต่มิได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่หรือการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น ให้ถือว่า การลงทะเบียนนั้นเป็นการแจ้งเหตุอันสมควรและไม่เสียสิทธิเลือกตั้ง

(2) วัน เวลาในการลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศวัน เวลา ในการลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตจังหวัด โดยปกติประมาณ 1 สัปดาห์ก่อนวันเลือกตั้ง ระยะเวลาการลงคะแนน 1 วัน ระยะเวลา 08.00 น. ถึง 15.00 น.

(3) สถานที่ลงคะแนนเลือกตั้ง

ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ขอลงทะเบียนใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางนอกเขตจังหวัด (คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะเป็นผู้ประกาศกำหนดสถานที่เลือกตั้งกลาง ตามแบบ ส.ส.5/ก) จังหวัดละอย่างน้อยหนึ่งแห่ง หากจังหวัดใดมีความจำเป็นในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนก็สามารถกำหนดที่เลือกตั้งกลางมากกว่าหนึ่งแห่งได้

(4) ขั้นตอนการลงคะแนนเลือกตั้ง มีขั้นตอนวิธีการเหมือนการลงคะแนนเลือกตั้ง ณ หน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง แต่มีส่วนที่เพิ่มเติม คือ

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับซองใส่บัตรเลือกตั้ง (ส.ส.39) เพิ่มเติมจำนวนหนึ่งของนอกจากบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่ออย่างละหนึ่งฉบับ เพื่อ

ใช้ใ้บัตรเลือกตั้งทั้งสองแบบที่ได้ลงคะแนนแล้ว โดยของใ้บัตรเลือกตั้ง (ส.ส.39) ดังกล่าว กรรมการประจำที่เลือกตั้งกลางนอกเขตจังหวัดจะต้องจำหน่ายของถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งและจังหวัดของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น (ตามมาตรา 97 วรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการใ้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550) เพื่อส่งบัตรเลือกตั้งดังกล่าวกลับไปนับคะแนน ณ เขตเลือกตั้ง

(2) เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทำเครื่องหมายกากบาทคะแนนเลือกตั้งในบัตรเลือกตั้งแล้วจะต้องนำบัตรเลือกตั้งนั้นใ้ลงในช่องใ้บัตรเลือกตั้ง (ส.ส.39) ต่อหน้ากรรมการประจำที่เลือกตั้งกลางนอกเขตจังหวัด และใ้กรรมการประจำที่เลือกตั้งกลางผู้ควบคุมหาเป็นผู้ลงชื่อกำกับบนของ ส.ส.39 ก่อนที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะนำของใ้บัตรเลือกตั้ง (ส.ส.39) ดังกล่าวใ้ลงในหีบบัตรเลือกตั้งด้วยตนเอง

(5) ขั้นตอนการส่งของใ้บัตรเลือกตั้ง (ส.ส.39) กลับไปนับคะแนน ณ เขตเลือกตั้ง และการเก็บรักษา

(1) เมื่อเสร็จสิ้นการลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง กรรมการประจำที่เลือกตั้งกลางนอกเขตจังหวัด จะดำเนินการเปิดหีบบัตรเลือกตั้งเพื่อตรวจนับจำนวนของใ้บัตรเลือกตั้ง (ส.ส.39) แล้วนำบรรจุลงในถุงวัสดุใ้พร้อมจัดทำบัญชีจำนวนของใ้บัตรเลือกตั้ง (ส.ส.43) กำกับจำนวนของใ้บัตรเลือกตั้งและใช้เป็นหลักฐานในการนำส่งของใ้บัตรเลือกตั้ง (ส.ส.39) ให้ผู้แทนบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด

(2) เมื่อผู้แทน บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้รับของใ้บัตรเลือกตั้ง (ส.ส.39) แล้วจะนำไปเก็บรักษาไว้ ณ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เพื่อรอบัตรเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรแล้วจึงนำส่งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ระบุไว้หน้าของใ้บัตรเลือกตั้ง

### 3.2 ระบบการเลือกตั้งและระบบการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายต่างประเทศ

ระบบการเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายต่างประเทศซึ่งในบทนี้ผู้เขียนได้ศึกษาระบบเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายต่างประเทศทั้งในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น และในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย โดยระบบการเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายต่างประเทศนั้นมีสาระสำคัญดังนี้

#### 3.2.1 ประเทศฝรั่งเศส

การเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศส (ฝรั่งเศส: Élections en France) เป็นกระบวนการทางประชาธิปไตยในระบอบสาธารณรัฐของประเทศฝรั่งเศส ตัวแทนฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติจะถูก

เลือก (ทางตรงหรือทางอ้อม) โดยประชาชนฝรั่งเศสหรือถูกแต่งตั้งโดยตัวแทนที่ถูกเลือกมาแล้ว ประชาชนฝรั่งเศสยังมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในการลงประชามติอีกด้วย

การเลือกตั้งในสมัยสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 5 มี 2 ประเภท ได้แก่ ประมุขแห่งรัฐ (Chef d'État) หรือ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (Président de la République) ได้รับเลือกตั้งโดยตรงแบบสากล มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี กับ รัฐสภา (Parlement) ประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) มีสมาชิก 577 คน ได้รับเลือกตั้งโดยตรงแบบสากล มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และวุฒิสภา (Sénat) มีสมาชิก 331 คน ได้รับเลือกตั้งโดยอ้อม มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี : 319 คน ได้รับเลือกผ่านคณะเลือกตั้งที่เป็นตัวแทนของแคว้น, จังหวัด, เทศบาลและอาณานิคมโพ้นทะเล ส่วนอีก 12 คนผ่านทางสมัชชาชาวฝรั่งเศสต่างประเทศ (Assemblée des Français de l'étranger)

#### 1) หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ปกครองในรูปของรัฐเดี่ยว ในระบอบประธานาธิบดี มีจุดเริ่มของการปกครองระบอบประชาธิปไตยจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 1789 ผ่านการพัฒนาทางการเมืองการปกครองมานานจนเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยที่มั่นคงแห่งหนึ่งในโลก ปัจจุบันฝรั่งเศสปกครองอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ที่ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ.1958 ซึ่งได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน<sup>57</sup> ส่วนวุฒิสภานั้นมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม<sup>58</sup> ดังนั้น การศึกษาเปรียบเทียบเรื่องการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งของฝรั่งเศสจึงสมควรจำกัดอยู่ที่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ

หลักการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศฝรั่งเศสมิได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ หากแต่สาระสำคัญทั้งหมดจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่า

มาตรา 25 ให้มีรัฐธรรมนูญที่ประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวาระของสภาแต่ละสภา จำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เงินค่าตอบแทน เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติที่จะได้รับการเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติและการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

ให้รัฐธรรมนูญที่ประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปหรือเลือกตั้งบางส่วนตามวาระของสภาที่มีตำแหน่งว่างดังกล่าว

<sup>57</sup> มาตรา 24 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี 1958

<sup>58</sup> มาตรา 24 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี 1958



เดิมทีก่อนหน้ารัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งของฝรั่งเศสได้กำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด กล่าวคือผู้ที่จะเป็นผู้แทนของประชาชนได้ จะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงที่ประชาชนมาใช้สิทธิที่เป็นบัตรดี ซึ่งในการลงคะแนนครั้งแรกมักไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากดังกล่าว จึงจำเป็นต้องจัดให้มีการลงคะแนนรอบสอง โดยให้ประชาชนมาตัดสินใจเลือกอีกครั้งหนึ่งระหว่างผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากเป็นที่หนึ่งและที่สองแต่ต่อมาในสมัยของประธานาธิบดี Mitterand ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 10 กรกฎาคม 1985 ให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแทน แต่เนื่องจากระบบใหม่ทำให้ได้ผลการเลือกตั้งที่ไม่เป็นที่น่าพอใจในเรื่องเสถียรภาพการปกครองทำให้มีการแก้ไขกฎหมายอีกครั้งเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 1986 กลับไปใช้ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากสองรอบเช่นเดิม<sup>59</sup>

## 2) ระบบเลือกตั้งของประเทศฝรั่งเศส<sup>60</sup>

รัฐธรรมนูญปี 1958 ได้กำหนดให้มีรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญ (La loi organique) เทียบได้กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย กำหนดวาระของสภาผู้แทนราษฎร และจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับการ<sup>61</sup>เลือกตั้ง<sup>62</sup> ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีอายุ 23 ปี และมีคุณสมบัติไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้<sup>63</sup> โดยสภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกจำนวน 570 คน<sup>64</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยกำหนดให้หมดวาระเป็นการทั่วไปในวันอังคารที่สามของเดือนมิถุนายนในปีที่ 5 นับจากปีที่มีการเลือกตั้ง<sup>65</sup>

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้หลัก “หนึ่งคน หนึ่งเสียง” (one man one vote) โดยกำหนดให้เป็นการเลือกตั้งเสียงข้างมาก 2 รอบ<sup>66</sup> อย่างไรก็ตาม หากผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด คือได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้นั้น

<sup>59</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2551) *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 100.

<sup>60</sup> เอกบุญ วงศ์ สวัสดิ์กุลและคณะ (2551). *พัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ* (รายงานผลการวิจัย). หน้า 4-2 ถึง 4-10.

<sup>61</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2551). *เล่มเดิม*. หน้า 100.

<sup>62</sup> มาตรา 25 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี 1958

<sup>63</sup> มาตรา LO 127 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>64</sup> มาตรา LO 119 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>65</sup> มาตรา LO 121 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>66</sup> มาตรา L 123 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

ก็จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งรอบแรกเลย แต่หากในรอบแรกไม่มีผู้สมัครที่ได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุด 2 อันดับแรก จะต้องมาแข่งขันกันอีกในรอบที่สอง ซึ่งในรอบที่สองนี้ ผู้ที่ได้รับเสียงข้างมากสัมพัทธ์ กล่าวคือ ได้รับคะแนนสูงสุดมากกว่าผู้สมัครอีกรายหนึ่ง ก็เพียงพอที่จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งแล้ว<sup>67</sup>

#### (1) การกำหนดวันเลือกตั้ง

การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสจะกระทำโดยรัฐกฤษฎีกา<sup>68</sup> (Le decret – เทียบได้กับพระราชกฤษฎีกาของไทย) ซึ่งการจัดการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาอันเดียวเท่านั้น<sup>69</sup> และการเลือกตั้งจะกระทำในวันอาทิตย์<sup>70</sup> ในกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งในรอบที่สอง การเลือกตั้งในรอบที่สองนี้จะต้องกระทำในวันอาทิตย์ถัดไปจากการเลือกตั้งในรอบแรก<sup>71</sup>

การเลือกตั้งจะกำหนดให้เป็นวันใดนั้น โดยหลักแล้วการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะถูกกำหนดให้มีขึ้นในเดือนมีนาคม ในขณะที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรหมดวาระเป็นการทั่วไปในวันอังคารที่สามของเดือนมิถุนายนในปีที่ 5 นับจากปีที่มีการเลือกตั้งได้กล่าวข้างต้นแล้ว และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องดำเนินการภายใน 60 วัน ก่อนหมดวาระของสภา<sup>72</sup> ซึ่งจะอยู่ในช่วงประมาณเดือนมีนาคมพอดี แต่การประกาศรัฐกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งจะต้องประกาศล่วงหน้าประมาณ 7 สัปดาห์ เพราะกฎหมายกำหนดให้การเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีขึ้นในวันอาทิตย์ที่เจ็ด หลังจากประกาศรัฐกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้ง<sup>73</sup>

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการยุบสภาทำให้วาระของสภาผู้แทนราษฎรหมดลงก่อนกำหนดเวลาจะต้องดำเนินการเลือกตั้งภายในกำหนดเวลาสี่สิบวันถึงสี่สิบวันนับจากวันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

<sup>67</sup> มาตรา L 126 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>68</sup> มาตรา L 172 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>69</sup> มาตรา L 54 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>70</sup> มาตรา L 55 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>71</sup> มาตรา L 56 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>72</sup> มาตรา LO 122 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>73</sup> มาตรา L 173 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

## (2) ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ชายและหญิงชาวฝรั่งเศสที่มีสิทธิความเป็นพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่มีอายุ 18 ปี และไม่เป็นผู้ที่มิคุณลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>74</sup>

อย่างไรก็ตาม ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องดำเนินการลงทะเบียนเพื่อให้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ด้วย<sup>75</sup> กล่าวคือ เมื่อมีอายุครบ 18 ปี<sup>76</sup> ชายหรือหญิงชาวฝรั่งเศสที่มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ร้องขอลงทะเบียนต่อ Commune โดยอาจจะเป็น Commune ที่เป็นภูมิลำเนาหรืออยู่อาศัยอย่างน้อย 6 เดือน หรือเป็น<sup>77</sup> Commune ที่เป็นที่อยู่อาศัยที่รัฐจัดให้ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น<sup>78</sup> เพียงแต่ในการลงทะเบียนนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องลงทะเบียนโดยปรากฏชื่อในทะเบียนบัญชีรายชื่อรายเดี่ยวนั้น<sup>79</sup> หากปรากฏรายชื่อในบัญชีมากกว่า 1 บัญชีรายชื่อ จะทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้<sup>80</sup>

## (3) กำหนดเวลาการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการภายในวันเดียวโดยได้กำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงได้ระหว่างเวลา 8.00-18.00 น. ของวันเดียวกัน<sup>81</sup> อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถประกาศ ให้มีการลงคะแนนก่อนเวลา 8.00 น. ในแต่ละ Commune ได้ หรือประกาศให้ปิดการลงคะแนนหลังกำหนดเวลา 18.00 น. พร้อมกันตลอดทั้งเขตเลือกตั้งก็ได้<sup>82</sup> โดยประกาศดังกล่าวจะต้องมีการโฆษณาและปิดประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละ Commune ที่เกี่ยวข้องทราบ อย่างช้า 5 วันก่อนวันเลือกตั้ง<sup>83</sup>

<sup>74</sup> มาตรา L 52-2 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>75</sup> มาตรา L 2 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>76</sup> มาตรา L 9 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>77</sup> มาตรา L 11 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>78</sup> มาตรา L 10 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>79</sup> มาตรา L 53 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>80</sup> มาตรา R 40 วรรคแรก ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>81</sup> มาตรา L 62 วรรคแรก ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>82</sup> มาตรา L 63 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>83</sup> มาตรา R 41 วรรคแรก ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

#### (4) กรรมการควบคุมการเลือกตั้ง

ใน Commune ที่มีประชากรมากกว่า 20,000 คน ให้มีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (Commission de controle des operations de vote) เพื่อคอยควบคุมตรวจสอบให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยทั้งในเรื่องของการจัดหน่วยเลือกตั้ง การจัดการการเลือกตั้ง การนับคะแนน เพื่อเป็นหลักประกันอิสระในการใช้สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย<sup>84</sup>

การแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งกระทำโดยประกาศของจังหวัดอย่างน้อย 4 วันก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งรอบแรก<sup>85</sup> โดยกฎหมายกำหนดให้ประธานของคณะกรรมการคือผู้พิพากษาของศาลยุติธรรม<sup>86</sup>

ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการสามารถควบคุมตรวจสอบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยสามารถเข้าไปในหน่วยเลือกตั้งได้ทุกเวลา และเรียกหรือให้มีการสอบบันทึกถ้อยคำ (proces-verbal) ทุกข้อสังเกตทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง<sup>87</sup> รวมทั้งหากคณะกรรมการต้องการข้อมูลหรือเอกสารใดๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการแล้ว นายกของ Commune และประธานประจำหน่วยเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามที่คณะกรรมการร้องขอ<sup>88</sup>

กรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งจะต้องส่งรายงาน พร้อมบันทึกถ้อยคำเกี่ยวกับปัญหาการเลือกตั้ง เพื่อรายงานให้จังหวัดทราบ<sup>89</sup>

### 3.3.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

#### 1) หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี

หลักเกณฑ์พื้นฐานการปกครองในนิติรัฐที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยก็คือจะต้องมีสภาพที่เป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเป็นหลักในการปกครองประเทศ สภาพดังกล่าวนี้จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามระยะเวลาที่กำหนด การใช้สิทธิใช้เสียงของประชาชนโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภานี้เป็นกระบวนการสร้างความคิดเห็นและเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนในแต่ละวาระของการเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้วการเลือกตั้งยังทำให้ระบบ

<sup>84</sup> มาตรา L 85-1 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>85</sup> มาตรา R 93-1 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>86</sup> มาตรา L 85-1 วรรคสอง ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>87</sup> มาตรา L 85-1 วรรคสาม ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>88</sup> มาตรา L 85-1 วรรคสี่ ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

<sup>89</sup> มาตรา L 85-1 วรรคห้า ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง

ปกครองประชาธิปไตยที่ยึดถือหลักการว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน (กฎหมายพื้นฐานมาตรา 20 อนุมาตรา 2) ให้ปรากฏเป็นรูปธรรมแก่สายตาประชาชน โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศผ่านทางระบบเลือกตั้ง จึงนับเป็นขั้นตอนหลักสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญเยอรมันนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมนีได้อธิบายไว้ว่าการออกเสียงของพลเมือง เพื่อแสดงเจตจำนงว่าบุคคลใดสมควรที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรแทนตนในช่วงเวลา 4 ปี จากนั้นไป ทั้งนี้โดยเป็นการแสดงเจตจำนงของพลเมืองผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดอย่างเป็นเอกภาพในฐานะที่เป็นผู้เจ้าของอำนาจอธิปไตย การแสดงเจตจำนงของพลเมืองเช่นนี้ ในระบอบเสรีประชาธิปไตยถือเป็นการแสดงออกของประชาชนต่อองค์กรของรัฐ ประชาชนจึงต้องมีทางเลือกระหว่างผู้สมัครหลายๆ คน ที่เป็นตัวแทนของความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน การยอมรับความแตกต่างกันทางความคิดนี้นับเป็นจุดเด่นที่สุดของประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือ หลักการจริงที่ว่า ความแตกต่างกันในทางความคิดนั้นเป็นธรรมชาติของทุกสังคมในสังคมเสรีประชาธิปไตย จึงมีการแสวงหากฎเกณฑ์ในการที่จะจัดการและให้ความเป็นธรรมกับแนวความคิดต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม โดยที่แม้แต่ฝ่ายเสียงข้างน้อยก็ได้รับการคุ้มครองและได้รับโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในสภาผู้แทน ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจะเป็นผู้แทนของคนทั้งประเทศ โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจใด ๆ หรือการมอบหมายงานของผู้หนึ่งผู้ใด หากแต่ปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนราษฎรภายใต้สำนึกความรับผิดชอบชั่วดีของตนเอง<sup>90</sup>

หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งตามกฎหมายพื้นฐาน<sup>91</sup> กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้กำหนดไว้ในมาตรา 38 อนุมาตรา 1 ประโยคแรกว่า ส.ส. (Bundestag) เข้าสู่ตำแหน่งโดยได้รับเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งที่เป็นกรทั่วไป, การเลือกตั้งโดยตรง, การเลือกตั้งโดยเสรี, การเลือกตั้งโดยเสมอภาค และโดยวิธีลงคะแนนเสียงลับเฉพาะบุคคล มาตรา 28 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 2 ก็กำหนดหลักการการเลือกตั้งสมาชิกสภาในระดับรัฐและระดับท้องถิ่นในลักษณะเดียวกัน ดังนั้นเมื่ออ่านประกอบกับมาตรา 20 อนุมาตรา 3 ของกฎหมายพื้นฐานซึ่งกำหนดให้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญผูกพันอำนาจรัฐทั้งปวง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ

<sup>90</sup> กมลชัย รัตนสกวังศ์. (2541, พฤษภาคม). “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี: 4 ประเด็นสำคัญ” วารสารกฎหมาย, 18(2) หน้า 159.

<sup>91</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2542). การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน. หน้า 21-29.

จึงตีความให้หลักพื้นฐานของการเลือกตั้งเหล่านี้มีสถานะเช่นเดียวกันกับสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับกับการลงคะแนนเสียงหรือการลงมติทางการเมืองทุกประเภท<sup>92</sup>

โดยหลักการแล้ว หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเหล่านี้ใช้บังคับได้กับการเลือกตั้งในทุกขั้นตอนกล่าวคือ ตั้งแต่การเตรียมการเลือกตั้ง การเลือกตั้ง การนับคะแนนและการติดคะแนนให้เป็นจำนวนที่นับที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับในการเลือกตั้ง และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐจะเน้นการบังคับใช้หลักเกณฑ์นี้เป็นพิเศษกับการใช้สิทธิทั้งในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง<sup>93</sup>

#### ก. หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป<sup>94</sup>

หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งข้อนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐได้ให้ความหมายว่าผู้ที่ถือสัญชาติเยอรมันทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งไม่อาจที่จะจำกัดสิทธิคนเหล่านี้ได้ โดยอ้างเหตุความเป็นพลเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือสังกัดกลุ่มภาษาใดภาษาหนึ่ง และไม่อาจจำกัดสิทธิโดยอาศัยข้อพิจารณาทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม ไม่ว่าในแง่ของเพศ เผ่าพันธุ์ ชาติพันธุ์ ศาสนา สถานะทางเศรษฐกิจรายได้ จำนวนภาษีที่จ่าย การถือสิทธิสถานะทางการศึกษา หรือทางอาชีพ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ตัดสินว่า บุคคลใดบุคคลหนึ่ง มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนต้องสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งของตนได้ หากมีความประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐยังตีความต่อไปว่าหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปตาม คือ หลักความเสมอภาค ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 3 อนุมาตรา 1 ของกฎหมายพื้นฐานด้วย

#### ข. หลักการเลือกตั้งโดยตรง<sup>95</sup>

การเลือกตั้งจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์เลือกตั้งข้อนี้เมื่อการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้นที่เป็นตัวกำหนดว่า ผู้ใดจะได้เข้าไปนั่งในสภาผู้แทนราษฎร และโดยวิธีนี้เท่านั้นที่จะกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน

<sup>92</sup> BVerfGE47, 253 (276f.) 49, 15Z19) รวมทั้งการเลือกตั้งตัวแทนต่างๆ ของผู้พิพากษา [BVerfGE 66, 270(29)] และองค์กรในมหาวิทยาลัย 39,247 (24). อังใน เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุลและคณะ. (2551). พัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ (รายงานผลการวิจัย). หน้า 3-14.

<sup>93</sup> BVerfGE11, 266 (272) ; 57, 43 (56). อังใน เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุลและคณะ. (2551). พัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ (รายงานผลการวิจัย). หน้า 3-14.

<sup>94</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุลและคณะ. (2551). พัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ (รายงานการวิจัย). หน้า 3-14 – 3-15.

<sup>95</sup> แหล่งเดิม. หน้า 3-15.

หลักอันนี้มีได้ห้ามเฉพาะการเลือกตั้งตัวแทน เพื่อที่จะให้ตัวแทนไปลงคะแนนเลือกผู้แทนอีกทีหนึ่งเท่านั้น แต่ห้ามทุกองค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อเลือกผู้แทน ตามอำเภอใจของตนเอง ฉะนั้นในการเลือกตั้งแต่ละครั้งทุกคะแนนเสียงที่ลงไปจะต้องกำหนดได้แน่นอนว่าจะเป็นของผู้สมัครคนใด และเมื่อลงคะแนนไปแล้วก็ไม่มีผู้ใดที่จะมีอิทธิพลต่อผลของการเลือกตั้งได้อีก นอกจากการวิธีการทางคณิตศาสตร์คำนวณตัวเลขของจำนวนคะแนนเสียงเท่านั้น สำหรับการเลือกตามบัญชีเลือกตั้งที่ผู้ลงคะแนนเสียงไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดตัวบุคคลในบัญชี ผู้ลงคะแนนอาจประสงค์เลือกบุคคลเดียว แต่ก็ต้องเลือกบุคคลอื่นที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อเดียวกันด้วย กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐได้ตัดสินว่าการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อนั้นไม่ขัดต่อการเลือกตั้งโดยตรงราบเท่าที่บัญชีรายชื่อบุคคลต่างๆ เป็นที่แน่นอน กล่าวคือ ผู้เลือกตั้งราบลงหน้าหากลงคะแนนเสียงของตนให้แก่บัญชีรายชื่อนี้แล้ว จะช่วยส่งผลให้บุคคลที่ตนทราบชื่อแล้วเข้าสู่สภาได้ โดยไม่มีองค์อื่นใดมาตัดสินแทนอีกชั้นหนึ่ง

#### ค. หลักการเลือกตั้งโดยเสรี

การเลือกตั้งโดยเสรีนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการเลือกตั้ง หลักการเลือกตั้งโดยเสรีหมายความว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคน ย่อมใช้สิทธิของตนได้โดยปราศจากการใช้กำลัง บังคับ หรือความกดดันทางจิตใจ หรือการใช้อิทธิพลใดๆ ต่อการตัดสินใจไม่ว่าการใช้อิทธิพลเหล่านี้จะมาจากฝ่ายใดก็ตาม และระหว่างการเลือกตั้งหรือแม้แต่ภายหลังการเลือกตั้งก็ห้ามมิให้มีการควบคุมลงคะแนนเสียงเพื่อสนับสนุนฝ่ายหนึ่งฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในรูปใด ผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องสามารถตัดสินใจลงคะแนนเสียงได้อย่างอิสระภายใต้กระบวนการสร้างความคิดเห็นที่เปิดเผย

หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งนี้หมายรวมถึงการเตรียมการเลือกตั้ง และการหาเสียงเลือกตั้งด้วย สำหรับสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐได้มีคำตัดสินว่า การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นการขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสรี และสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งจะมีลักษณะเสรีได้ก็ต่อเมื่อการคัดเลือกสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง กระทำในที่ประชุมสมาชิกพรรคหรือที่ประชุมกลุ่มการเมืองที่จะส่งตัวแทนเข้าแข่งขันในการสมัครรับเลือกตั้ง

#### ง. หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค

หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งที่มีความสำคัญในทางปฏิบัติมากที่สุด กล่าวคือ การฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้กฎหมายภาคนี้อยู่เสมอ การเลือกตั้งโดยเสมอภาคนี้สอดคล้องกับหลักความทั่วไปของการเลือกตั้ง และการให้หลักความทั่วไปของการเลือกตั้งมีความสมบูรณ์ขึ้นในแง่ที่ทำให้คะแนนเสียง

แต่ละคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถส่งผลต่อการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นแล้ว หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคที่ใช้บังคับแก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแห่งสหพันธรัฐได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 38 अनुมาตรา 1 การเลือกตั้งระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 28 अनुมาตรา 1

โดยที่หลักความเสมอภาคของการเลือกตั้งให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนควรจะใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพื่อแสดงการมีส่วนร่วม ในการใช้อำนาจรัฐอย่างเท่าเทียมกันตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดเท่าที่จะเป็นไปได้ สำหรับความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐอธิบายว่า คะแนนเสียงแต่ละคะแนนที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนลงคะแนนไป จะต้องมามีค่าเท่ากับคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนอื่นๆ ด้วยเสมอ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงขอบเขตของระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบด้วย<sup>96</sup>

#### จ. หลักการเลือกตั้งโดยลงคะแนนลับ

หลักการเลือกตั้งโดยลงคะแนนเสียงลับเป็นสาระสำคัญของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยและเป็นตัวคุ้มครองหลักการเลือกตั้งโดยเสรี เพราะหากการเลือกตั้งไม่เป็นโดยการลงคะแนนลับแล้ว การเลือกตั้งก็ไม่อาจที่จะเป็นการเลือกตั้งโดยเสรีได้ หลักการเลือกตั้งโดยลงคะแนนลับนี้ให้ความคุ้มครองทั้งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนและผลประโยชน์ของส่วนรวมด้วย ในขณะที่เดียวกัน ข้อบังคับทั้งหลายที่ออกมาเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักการนี้ จึงมีลักษณะบังคับตามหลักการเลือกตั้งโดยการลงคะแนนลับแล้ว จะต้องดำเนินการเลือกตั้งโดยไม่ให้ผู้ใดทราบได้โดยผู้ลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนตัดสินใจเลือกใคร แม้ว่าผู้เลือกตั้งเองจะไม่ประสงค์ให้การเลือกตั้งของตนเป็นความลับก็ตาม ก็ไม่อาจปฏิเสธหลักการนี้ได้ และต้องดำเนินการการเลือกตั้งของตนไปตามข้อบังคับทั้งหลายที่ออกมาเพื่อรักษาความลับของการเลือกตั้งทุกประการ ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจได้ว่าผู้เลือกตั้งปลอดภัยจากการถูกข่มขู่ซึ่งอาจเกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งได้

หลักเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Bundeswahlgesetz ใช้ชื่อย่อว่า BWG) ซึ่งยึดถือหลักการว่า คะแนนเสียงของประชาชนทุกคนจะต้องมีผลต่อการจัดสรรที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสอดคล้องกับความนิยมสูงสุดในตัวบุคคลของแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตให้มีจำนวนกึ่งหนึ่งของผู้แทนราษฎรทั้งหมดในสภา<sup>97</sup>

<sup>96</sup> BverfGE1,208(246).

<sup>97</sup> ออม รักษาสิทธิ์. (2539). *ประชาธิปไตย : อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ*. หน้า 261.



## 2) ระบบเลือกตั้งของประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนี ในปกครองในรูปแบบสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีกฎหมายพื้นฐานที่เรียกว่า “Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland” ใช้ตัวย่อว่า “GG” เป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศซึ่งมีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ประเทศเยอรมนีใช้ระบบสองสภา คือ สภา Bundestag ซึ่งเป็นสภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกทั้งหมด 598 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี<sup>98</sup>

กฎหมายพื้นฐานได้กำหนดเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไว้ในมาตรา 38 อนุมาตรา 1 ประโยคแรกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เข้าผู้ตำแหน่งโดยได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป โดยตรง โดยเสรี โดยเสมอภาค และโดยวิธีลงคะแนนเสียงลับเฉพาะบุคคล โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ตีความให้หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเหล่านี้มีสถานะเช่นสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญและให้บังคับกับการลงคะแนนหรือการลงมติทางการเมืองทุกประเภท<sup>99</sup> โดยหลักแล้วหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเหล่านี้ใช้ได้สำหรับการเลือกตั้งในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเตรียมการเลือกตั้ง การเลือกตั้ง การนับคะแนน และการคิดคะแนนให้เป็นผลการเลือกตั้ง และสำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งรวมทั้งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนนั้นจะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งที่ชื่อว่า Bundeswahlgesetz โดยใช้ชื่อย่อว่า BWG<sup>100</sup>

ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศเยอรมันในปัจจุบัน คือ ระบบเลือกตั้งที่มีการผสมผสานระหว่างระบบเลือกตั้งเชิงข้างมากสัมพัทธ์และระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนเข้าด้วยกัน ระบบเลือกตั้งของเยอรมันนี้ มีชื่อเรียกทางวิชาการว่า “ระบบเลือกตั้งตามสัดส่วนที่มีการเลือกตั้งตัวบุคคลด้วย”<sup>101</sup> หรืออาจเรียกว่า “ระบบตัวแทนแบบสัดส่วน โดยมีบุคคลเป็นองค์ประกอบ” (Personalized Proportional Representation) ระบบตัวแทนแบบสัดส่วนโดยมีบุคคลเป็นองค์ประกอบ เป็นระบบที่คิดยากกว่าระบบสัดส่วนอย่างง่าย ซึ่งหมายถึงว่าถ้าพรรค

<sup>98</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2549). เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองของประเทศในเอเชีย หน่วยที่ 8-15. หน้า 10-68

<sup>99</sup> BverfGE47, /253(276f.)49,15(19)รวมทั้งการเลือกตั้งตัวแทนต่าง ๆ ของผู้พิพากษา (BverfGE 66, 270(29) และองค์กรณในมหาวิทยาลัย 39ม 247 (24). อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2551). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 135

<sup>100</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. (พฤษภาคม, 2541). “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี: 4 ประเด็นสำคัญ”. วารสารกฎหมาย, 18(2) หน้า 159

<sup>101</sup> แหล่งเดิม. หน้า 331.

การเมืองใดได้คะแนนเสียงร้อยละเท่าใด ก็ได้จำนวนที่นั่งไปเท่านั้น ส่วนระบบเยอรมันใช้หลักการของสัดส่วนเป็นหลักใหญ่ แต่ก็ยอมรับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งด้วย ตามกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 4 ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคน มีคะแนนเสียง 2 คะแนนเท่ากัน โดยแต่ละคะแนนเสียงมีลักษณะดังนี้

ก. คะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนเสียงที่ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง ในเขตเลือกตั้งของตน เนื่องจากแต่ละเขตมีตัวแทนในสภาได้ 1 คน

ข. คะแนนเสียงที่ 2 เป็นคะแนนเสียงที่ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีใดบัญชีหนึ่งที่ตนมีความนิยมในอุดมการณ์ ซึ่งอาจไม่ใช่พรรคเดียวกันกับคะแนนเสียงที่ลงให้ผู้สมัครในระบบแบ่งเขต<sup>102</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะมีคนละ 2 คะแนนเสียง แต่เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์แล้ว ก็เท่ากับว่ามีเพียงคะแนนเสียงเดียว ทั้งนี้เพราะในท้ายที่สุดแล้วตัวกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริง คือคะแนนเสียงที่สอง ซึ่งทำหน้าที่ชดเชยให้พรรคต่างๆ มีที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ตนได้รับจริง

ส่วนการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองตามระบบสัดส่วน พรรคการเมืองต่างๆ ที่เข้าร่วมการเลือกตั้ง มีสิทธิเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคได้ในระดับมลรัฐเท่านั้น (ไม่มีบัญชีรายชื่อระดับสหพันธรัฐ) แต่ในการคิดคะแนนเสียงเพื่อแบ่งสรรที่นั่งจะต้องเอาคะแนนที่พรรคได้รับจากทั่วประเทศมารวมกันทั้งหมด<sup>103</sup>

### 1. การลงคะแนนเลือกตั้ง<sup>104</sup>

วิธีการลงคะแนนเลือกตั้ง ส.ส. สามารถดำเนินการได้ ดังนี้ คือ ผู้ลงคะแนนจะมีสิทธิลงคะแนน 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตนซึ่งเป็นระบบเขตละ 1 คน ใครได้คะแนนสูงสุดก็ได้รับเลือก (ผู้สมัครอาจเป็นสมาชิกพรรคหรือผู้สมัครอิสระก็ได้) ประเภทที่ 2 เป็นการลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อบุคคลในพรรคที่ตนมีความนิยม โดยแต่ละพรรคจะเสนอบัญชีรายชื่อบุคคลที่พรรคคัดเลือกมาตามลำดับในแต่ละมลรัฐ โดยผู้ลงคะแนนจะเปลี่ยนตัวบุคคลเองไม่ได้

<sup>102</sup> W.Schreiber} Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 3 Aulf., Köln, Berlin, Bonn, Munchen 1986, S. 144 f., 154.

<sup>103</sup> จันงศ์ ฉาวรวีสิทธิ์.(2542). ศึกษาเปรียบเทียบระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส.ของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กับระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส.ตามกฎหมายของเยอรมัน. หน้า 161-162.

<sup>104</sup> บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. (2542). เล่มเดิม. หน้า 35.

บัตรเลือกตั้งจึงแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ทางด้านซ้ายของบัตรเลือกตั้งซึ่งเป็นการลงคะแนนเสียงที่ 1 จะปรากฏชื่อ อาชีพ ที่อยู่ พรรคการเมืองที่สังกัด และตามด้วยวงกลมเพื่อให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทำเครื่องหมาย โดยด้านนี้จะพิมพ์สีดำ ส่วนทางด้านขวาของบัตรเลือกตั้งจะเป็นการลงคะแนนเสียงที่ 2 จะปรากฏชื่อของพรรคการเมืองและนามสกุลของผู้สมัครรับเลือกตั้ง 5 คนแรก และวงกลมเพื่อให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทำเครื่องหมาย จะอยู่ทางซ้ายของรายชื่อพรรคการเมือง โดยจะพิมพ์เป็นสีฟ้า

## 2. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในกรณีพิเศษ<sup>105</sup>

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแทนกัน

กฎหมายการเลือกตั้งเยอรมัน ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแทนกันหรืออาจตั้งตัวแทนให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่สามารถอ่านหรือเขียนหนังสือได้ หรือติดขัดเกี่ยวกับสภาพทางร่างกาย เช่น ทูพพลภาพ ในกรณีเช่นนี้ การทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้ง และการนำส่งบัตรเลือกตั้งให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อหย่อนบัตรลงในหีบเลือกตั้งก็ดี อาจให้บุคคลอื่นที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นไว้วางใจกระทำการดังกล่าวแทนตนได้

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์

กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันเปิดโอกาสให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ โดยผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องแสดงเจตจำนงไปยังรัฐที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่เพื่อขอใบรับรองการเลือกตั้ง (An Electoral Certificate) บัตรเลือกตั้ง (A Voting Paper) ของใส่บัตรเลือกตั้งของทางราชการ (An Official Voting paper Envelope) โดยที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องแสดงหลักฐานว่า

1. ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่สามารถจะอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นในวันเลือกตั้งได้โดยมีเหตุอันสมควรหรือ
2. ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัย และปรากฏว่าชื่อของเขาไม่ปรากฏอยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใหม่นั้น หรือ
3. ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่สามารถไปยังหน่วยเลือกตั้งได้ เนื่องจากลักษณะของงานที่ตนได้กระทำอยู่ หรือเป็นเพราะความเจ็บป่วย ความทุพพลภาพ ความชรา

บัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องบรรจุอยู่ในซองใส่บัตรเลือกตั้งของทางราชการ พร้อมทั้งมีคำรับรองว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยอิสระ สำหรับคะแนนเสียง

<sup>105</sup> ชินธิป ยุทธางกูร. (2535). ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน. หน้า 54-55.

เลือกตั้งที่ลงทางไปรษณีย์ที่ได้รับไม่ทันกำหนดเวลา (18.00 น. ของวันเลือกตั้ง) หรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับถือว่าคะแนนเสียงเลือกตั้งดังกล่าวเป็นโมฆะ

รูปแบบการขอใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์ มีขั้นตอนดังนี้

1) บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้ง

บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งยื่นความจำนงเป็นหนังสือ แบบฟอร์ม หรือแจ้งด้วยตนเองในการขอใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นและแจ้งเหตุที่ขอใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์แบบฟอร์มที่ถูกต้องที่ต้องใช้ยื่นต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยส่งทาง

1. เครื่องรับ – ส่ง โทรสาร (Fax) หรือ

2. จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E – Mail) หรือ

3. Telegram, Telex หรือ

4. อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถส่งเอกสารดังกล่าวได้ หรือส่งไปยังเว็บไซต์ (ขององค์กรปกครองท้องถิ่น) ยกเว้นการแจ้งทางโทรศัพท์

2) องค์กรปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการตรวจสอบสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ขอใช้สิทธิทางไปรษณีย์ และองค์กรปกครองท้องถิ่นจะส่งบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ไปให้ผู้ขอใช้สิทธิทางไปรษณีย์และทำการบันทึกรายละเอียดลงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3) บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้ง

บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งต้องส่งบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ (บรรจุบัตรเลือกตั้ง) กลับมาที่องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ภายในเวลา 18.00 น. ของวันเลือกตั้ง

3. คะแนนเสียงเลือกตั้ง<sup>106</sup>

กฎหมายการเลือกตั้งเยอรมันในมาตรา 1 (1) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้จำนวน 598 คน และจาก มาตรา 1 (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 299 คน ให้มาจากการเลือกตั้งในแต่ละเขตการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออีกจำนวน 299 คน ให้มาจากการเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อในแต่ละมลรัฐ จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าระบบการเลือกตั้งของเยอรมันเป็นแบบผสม กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 299 คน ที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดในแต่ละเขตเลือกตั้งจะได้รับเลือกเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งนั้นๆ ดังนั้นเขตการเลือกตั้งในประเทศเยอรมันจึงมีทั้งสิ้น 299 เขต ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออีก 299 คน จะมาจากการ

<sup>106</sup> ชินธิป ยุทธางกูร. (2535). *เล่มเดิม*. หน้า 59-64.

เลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อของมลรัฐที่เสนอ โดยพรรคการเมือง ซึ่งจะได้ทำการแบ่งสรรที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับในแต่ละบัญชีเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจึงมีคะแนนเสียงคนละ 2 เสียง คือ

1. คะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนเสียงที่ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งในแต่ละเขตเลือกตั้ง
2. คะแนนเสียงที่ 2 เป็นคะแนนเสียงที่ลงให้แก่บัญชีเลือกตั้งบัญชีใดบัญชีหนึ่งเพียงบัญชีเดียว

จากระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศเยอรมนี อาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบเลือกตั้งที่มีความเป็นธรรมมากที่สุดระบบหนึ่ง เนื่องจากเป็นระบบที่คำนึงถึงคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงไปและทำให้ทุกพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงถึงระดับคะแนนมาตรฐานสามารถมีที่นั่งในสภาได้ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญในแง่ของคะแนนเสียงของแต่ละพรรคการเมืองได้รับให้มีความเสมอภาคกัน กล่าวคือ คะแนนเสียงแต่ละคะแนนที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนลงไปในนั้น จะต้องมีความเท่าเทียมกับคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนอื่น ๆ เสมอ ซึ่งในทางวิชาการกฎหมายเลือกตั้งเยอรมันมีการแบ่งการพิจารณาค่าของคะแนนเสียงแต่ละคะแนนออกเป็น 2 แฉ่ง กล่าวคือ คะแนนเสียงในแง่ของค่าของการนับ (Zahlwert) กับคะแนนเสียงในแง่ของการส่งผลออกมาเป็นผู้แทน (Erfolgswert) โดยทั้งค่าของการนับและค่าของการส่งผลต่อการกำหนดจำนวนผู้แทนมีความเท่าเทียมกัน กล่าวคือ คะแนนเสียงที่ลงไปแม้จะไม่ได้ลงให้แก่พรรคการเมืองที่ได้คะแนนรวมมากที่สุดในการเลือกตั้งนั้น แต่ก็ยังช่วยเพิ่มให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนนั้นมีผู้แทนราษฎรเข้าไปในสภาได้ตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับ<sup>107</sup>

### 3.3.3 ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Councillors) สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 480 คน มาจากการเลือกตั้งทั่วประเทศ วุฒิสภามีสมาชิก 242 คน รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งการแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหาร<sup>108</sup>

<sup>107</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2542). *เล่มเดิม*. หน้า 27.

<sup>108</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุลและคณะ. (2551). *พัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ (รายงานผลการวิจัย)*. หน้า 5-1.

### 1) หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 ซึ่งหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่นนั้นจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของระบบเลือกตั้งจะกำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นนำระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาใช้บังคับและให้หลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการลงคะแนนเสียงลับการออกเสียงเลือกตั้ง ตามหลักการพื้นฐานของระบบเลือกตั้งซึ่งได้บัญญัติอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของประชาชนซึ่งนำมาประยุกต์ใช้กับระบบเลือกตั้งสมาชิกสภา (สภาไดเอท)<sup>109</sup>

ในส่วนของกฎหมายการเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมืองมีการระบุถึงสาระสำคัญพื้นฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งรวมทั้งระบบเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งมีผลทำให้หลักการที่บรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นจริงในทางปฏิบัติ ในอดีตไม่มีกฎหมายที่เป็นแบบแผนเกี่ยวกับการเลือกตั้งรวมทั้งระบบเลือกตั้งระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ ถูกจัดขึ้นภายใต้กฎหมายแต่ละฉบับ (กฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, กฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา) กระทั่งในปี ค.ศ. 1950 พระราชบัญญัติทั้งหมดเหล่านี้ถูกรวบรวมเข้าด้วยกันเป็นกฎหมายเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นนำระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาใช้บังคับและให้หลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการลงคะแนนเสียงลับในการออกเสียงเลือกตั้ง ตามหลักพื้นฐานของระบบการเลือกตั้ง หลักการพื้นฐานนี้บัญญัติอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของประชาชนซึ่งนำมาประยุกต์ใช้กับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ (สภาไดเอท) สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น

#### 1. สิทธิโดยทั่วไป

ทางการเมืองรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นได้รับรองให้บุคคลผู้มีสัญชาติญี่ปุ่นทุกคนที่มีอายุ 20 ปี ขึ้นไปมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง (มาตรา 15 ของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา 9 ของกฎหมายการเลือกตั้งทางการเมือง) ตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1945 ได้บัญญัติรับรองในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ เพศ สัญชาติ สถานะทางสังคม ทรัพย์สินหรือจำนวนภาษีที่จ่าย (ส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขในเรื่องภาษีเพื่อให้ได้รับสิทธิเลือกตั้ง จำนวนภาษีที่จ่ายให้กับรัฐบาล ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายการเลือกตั้งในสมัย

<sup>109</sup> แหล่งเดิม หน้า. 5-2.

รัฐธรรมนูญเมจิ แต่ได้ถูกยกเลิกไปแล้วในปี ค.ศ. 1925) และหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1945 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งของสตรีไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย

## 2. ความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้ง

ประชาชนชาวญี่ปุ่นมีสิทธิเสมอเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติในเรื่องทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม อันเนื่องจากเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคม หรือพื้นเพทางครอบครัว<sup>110</sup> และไม่มี การเลือกปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งของทั้ง 2 สภา (สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) เนื่องจาก เชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคม พื้นเพทางครอบครัว การศึกษา ทรัพย์สิน หรือรายได้ (มาตรา 44)

จากหลักการนี้เราสามารถสรุปได้ว่าจะแนบเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด มีความเท่าเทียมกัน โดยพิจารณาได้จากคำพิพากษาของศาล และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ให้หลักประกันความเสมอภาคไม่เพียงแต่โอกาสที่จะออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยักรวมถึงค่าของคะแนนของเสียงเลือกตั้งด้วย

## 3. การเลือกตั้งโดยวิธีลงคะแนนลับ

มีการให้หลักประกันในการออกเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ ผู้ออกเสียงเลือกตั้งไม่ต้องเปิดเผยการตัดสินใจว่าลงคะแนนให้กับใคร (มาตร 15)

## 4. การเลือกตั้งที่ขึ้นอยู่กับหลักการของประชาธิปไตยแบบตัวแทน

บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งจากประชาชน ไม่ได้เป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคล กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง พรรคการเมือง หรือกลุ่มผู้อยู่อาศัยในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง แต่เป็นตัวแทนของคนทั้งชาติ รัฐธรรมนูญระบุไว้ว่า สถานิติบัญญัติจะต้องประกอบไปด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง นั่นคือ การเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมด (มาตรา 43)

กฎหมายการเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมืองมีผลทำให้หลักการที่บรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นจริงในทางปฏิบัติ มีการระบุถึงสาระสำคัญพื้นฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในอดีตไม่มีกฎหมายที่เป็นแบบแผนเกี่ยวกับการเลือกตั้งของแต่ละประเภท การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ ถูกจัดขึ้นภายใต้กฎหมายแต่ละฉบับ (กฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, กฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และบทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในกฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่น) ในปี พ.ศ.1950 พระราชบัญญัติทั้งหมดเหล่านี้ถูกรวบรวมเข้าด้วยกันเป็นกฎหมายตำแหน่งทางการเมือง

<sup>110</sup> มาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น

ในปัจจุบันนับตั้งแต่ ค.ศ. 1994 เป็นต้นมา ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศญี่ปุ่น ได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบเลือกตั้งแบบเดิมที่แต่ละเขตเลือกตั้งมีผู้แทนราษฎรได้หลายคน มาเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสมระหว่างระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์แบบเขตละหนึ่งคนและระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 480 คน แบ่งเป็นสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากสัมพัทธ์แบบเขตละหนึ่งคน จำนวน 300 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน จำนวน 180 คน ระบบเลือกตั้งดังกล่าวเป็นระบบเลือกตั้งที่มีการผสมผสานระหว่างระบบเลือกตั้งที่แตกต่างในปัจจุบันดังกล่าว เป็นผลมาจากการประนีประนอมระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมืองที่มีความเห็นต่อระบบเลือกตั้งที่แตกต่างกันไป จึงออกมาเป็นระบบเลือกตั้งดังกล่าว

#### (1) วันเลือกตั้ง เขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้ง

ญี่ปุ่นมีการแบ่งเขตการเลือกตั้งในแต่ละชนิดการเลือกตั้งแตกต่างกันไป โดยเขตการเลือกตั้งของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ทั้งหมด 480 คน) แบ่งเป็น 2 ประเภทในระบบการเลือกตั้งที่ต่างกัน แต่ระบบเขตการเลือกตั้งมีความเสมอภาคกันดังต่อไปนี้

##### (1.1) ระบบแบ่งเขต

จากจำนวน 480 คนของจำนวนทั้งหมด สส.จำนวน 300 คนมาจากการเลือกตั้งแบบระบบแบ่งเขต ญี่ปุ่นมีการแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 300 เขต ซึ่งแต่ละเขตจะมี ส.ส.ได้เพียงคนเดียว (มาตรา 13 ส่วนที่ 1 และครรชนที่ 1 ของกฎหมายการเลือกตั้ง)

การแบ่งเขตเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแบ่งเขตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นจะเสนอต่อนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีก็จะเสนอต่อวุฒิสภา การแบ่งเขตการเลือกตั้ง และการแก้ไขกฎหมายการเลือกตั้งต้องเป็นไปตามกฎหมายการเลือกตั้ง

ระยะเวลาในการจัดทำแผน ในการแบ่งเขตการเลือกตั้งรัฐสภาต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านความแตกต่างของจำนวนประชากรระหว่างเขตเลือกตั้งในจังหวัดเดียวกัน นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงเขตการปกครอง การคมนาคมด้วย (มาตรา 3 ส่วนที่ 1 ของกฎหมายการจัดตั้งของคณะกรรมการการแบ่งเขตการเลือกตั้ง)

ในการแบ่งเขตการเลือกตั้ง ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเกณฑ์ จังหวัดหนึ่งอย่างน้อยต้องมี 1 เขตการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังคำนึงถึงเงื่อนไขในเรื่องจำนวนประชากร (มาตรา 3 ส่วนที่สองของกฎหมายการจัดตั้งของคณะกรรมการการแบ่งเขตการเลือกตั้ง)



## (1.2) ระบบสัดส่วน

จำนวน 180 คนที่เหลือ จาก 480 คน มาจากการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนหน่วยของเขตการเลือกตั้งเป็นระดับภาค พื้นที่ทั้งหมดของญี่ปุ่น แบ่งเป็น 11 เขตเลือกตั้ง

จำนวน 180 ที่นั่งจะถูกแบ่งสรรที่นั่งตามแต่ละเขตการเลือกตั้งตามจำนวนประชากร (มาตรา 13 ส่วนที่ 2 และครรชนที่ 2 ของกฎหมายการเลือกตั้ง)

## (2) ผู้สิทธิเลือกตั้ง การได้รับสิทธิหรือการเสียสิทธิ บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ก. สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง สำหรับสภาไดเอท ชาวญี่ปุ่นทุกคนผู้ซึ่งมีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์หรือมากกว่า 20 ปีขึ้นไป มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ

ข. สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ชาวญี่ปุ่นทุกคนผู้ซึ่งมีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์หรือมากกว่า 20 ปีขึ้นไปและมีถิ่นที่อยู่อาศัยในเขตการปกครองในเขตใดเขตหนึ่งเป็นระยะเวลามากกว่า 3 เดือนแล้ว มีสิทธิในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่นในเขตนั้นๆ

จะเห็นได้ว่า สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งในประเทศญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น การเลือกตั้ง 2 ระดับ กล่าวคือ สภาไดเอท และระดับท้องถิ่น ซึ่งการเลือกตั้งทั้งสองระดับนี้ สิทธิในการเลือกตั้งของชาวญี่ปุ่นได้แก่ ชาวญี่ปุ่นทุกคนที่มีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ หรือมากกว่า 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งทั้งในสภาไดเอท และในระดับท้องถิ่น แต่สำหรับระดับท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตการปกครองในเขตนั้นๆ เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 เดือน จึงมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น

## บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

บุคคลผู้ซึ่งมิได้ลงทะเบียนในบัญชีรายชื่อไม่สามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ถึงแม้ว่าพวกเขาจะมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งก็ตาม (มาตรา 42 ของกฎหมายการเลือกตั้ง) บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจัดเตรียมและเก็บไว้ในความดูแลของคณะกรรมการการจัดการเลือกตั้งของแต่ละเทศบาล ในบัญชีจะปรากฏ ชื่อ ที่อยู่ เพศ วันเดือนปีเกิด และอื่นๆ ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของแต่ละคนระบุไว้ในบัญชีนี้ด้วย (มาตรา 20)

เมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงลงทะเบียนในบัญชีรายชื่อแล้ว การลงทะเบียนถือว่าเป็นการถาวร และยังคงใช้การได้ จนกระทั่งพวกเขาได้ย้ายออกไปจากบัญชี เนื่องด้วย การตาย การสูญเสียสัญชาติ หรือการสูญหายไป ภายใน 4 เดือน หลังจากที่ได้ย้ายออกไปยังเมืองอื่น

## วิธีปฏิบัติการลงทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การลงทะเบียน กรรมการการจัดการเลือกตั้งเทศบาลมีอำนาจโดยตำแหน่งที่จะขึ้นทะเบียนชาวญี่ปุ่นผู้ซึ่งมีอายุ 20 ปีขึ้นไปและมีถิ่นที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่อาศัย

ในเขตเทศบาลนั้นเป็นระยะเวลามากกว่า 3 เดือนอย่างต่อเนื่อง ให้มีอยู่ในบัญชีรายชื่อได้ สำหรับผู้ที่ย้ายเข้ามาใหม่ในวันใดก็ตามที่จะมีการลงทะเบียนเข้าไปในบัญชีนั้นด้วย (มาตรา 21)

การลงทะเบียน มี 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่ง การลงทะเบียนจัดทำทุกๆ 3 เดือนในเดือนมีนาคม มิถุนายน กันยายน และธันวาคม ประเภทที่สอง จัดทำเป็นกรณีพิเศษสำหรับการเลือกตั้งตามแต่ละประเภท (มาตรา 22)

นอกจากนั้น การจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกราชอาณาจักรจะขึ้นอยู่กับกรรณการร้องขอของผู้นั้น

ส่วนการคัดค้านและการฟ้องร้องต่อศาล หลังจากที่มีการลงทะเบียนแล้ว กรรมการการจัดการเลือกตั้งของแต่ละเทศบาลจะแสดงบัญชีรายชื่อต่อสาธารณะ ซึ่งปรากฏไปด้วยชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่อยู่ และวันเดือนปีเกิด (มาตรา 23) เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีข้อคัดค้านที่เกี่ยวกับการลงทะเบียนของพวกเขาหรือเรื่องอื่นๆ พวกเขาอาจจะยื่นหรือคัดค้านต่อกรรมการการจัดการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องในช่วงระหว่างที่มีการแสดงบัญชีรายนามนั้นอยู่ (มาตรา 24) บุคคลผู้ซึ่งไม่พอใจในข้อวินิจฉัยเรื่องที่ตนคัดค้านก็สามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้ (มาตรา 25)

การแจ้งสิทธิและการระงับสิทธิ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งถูกระงับสิทธิตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งย้ายภูมิลำเนาไปยังเมืองใดเมืองหนึ่ง กรรมการการจัดการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องต้องระงับเหตุนี้ไว้ในบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น โดยทันที

กรรมการการจัดการเลือกตั้งเทศบาลต้องลบรายชื่อผู้มีสิทธิตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งย้ายภูมิลำเนาไปยังเมืองใดเมืองหนึ่ง กรรมการการจัดการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องต้องระงับเหตุนี้ไว้ในบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น โดยทันที

กรรมการการจัดการเลือกตั้งเทศบาลต้องลบรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งออกจากบัญชีรายชื่อเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เมื่อผู้นั้นถึงแก่ความตาย สูญเสียสัญชาติญี่ปุ่น หรือย้ายออกไปจากเขตเทศบาลที่เกี่ยวข้องเป็นระยะเวลา 4 เดือนติดต่อกัน (มาตรา 28)

(3) การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การนับคะแนน การลงคะแนนล่วงหน้า

หลักการของการออกเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งกระทำโดยการออกเสียงเลือกตั้งรายละเอียดมีดังนี้

ก. หลักการออกเสียงเลือกตั้ง การออกเสียงเลือกตั้งจะต้องกระทำโดยผู้มีสิทธิออกเสียงด้วยตนเองในวันที่มีการเลือกตั้งและสถานที่ที่กำหนดให้เป็นสถานที่ออกเสียงการเลือกตั้ง

ข. การออกเสียงเลือกตั้งโดยสมัครใจ สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งเป็นอำนาจของผู้มีสิทธิว่าจะกระทำหรือไม่ก็ได้

ค.. การรับรองเกี่ยวกับความลับ รัฐธรรมนูญในหลักประกันในการออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนโดยวิธีลับ (ส่วนที่ 4 มาตรา 15 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ)

ง. หลักการว่าด้วยหนึ่งคน หนึ่งเสียง ในระบบเลือกตั้งหนึ่ง บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถออกเสียงได้แค่หนึ่งคะแนนเสียงในแต่ละการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งระดับชาติของสภานิติบัญญัติ แบ่งการเลือกตั้งเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งในระบบแบ่งเขต และอีกส่วนเป็นระบบสัดส่วน (มาตรา 37 ของกฎหมายการเลือกตั้ง)

ผู้ลงคะแนนเสียงต้องเขียนชื่อของผู้สมัครเพียงชื่อเดียวลงในบัตรเลือกตั้ง (ในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน ลงชื่อหรือชื่อย่อของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว หรือองค์กรทางการเมืองเดียว และกรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาระบบสัดส่วน ให้เขียนชื่อของผู้ลงสมัคร หรือชื่อย่อของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวหรือองค์กรทางการเมืองเดียว) (มาตรา 46 มาตรา 68)

ผู้ลงคะแนนเสียงต้องเขียนชื่อของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองด้วยตัวเอง อย่างไรก็ตาม หากผู้ลงคะแนนเสียงมีความพิการทางกายภาพ หรือไม่รู้หนังสือ สามารถจัดบุคคลที่ได้รับมอบหมายอาจกระทำการช่วยเหลือได้ สำหรับผู้พิการทางสายตา อนุญาตให้ใช้บัตรเลือกตั้งอักษรเบรลล์ (มาตรา 47 และ 48)

กรณีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น (บทบัญญัติมาตรา 46-2) บัตรเลือกตั้งอาจพิมพ์ชื่อผู้สมัครไว้ล่วงหน้า และให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งอาจเลือกตั้งโดยการกากบาทลงไปบนบัตรเลือกตั้ง

#### (4) หน่วยเลือกตั้งและสถานที่เลือกตั้ง

หน่วยหนึ่ง ของพื้นที่การออกเสียงเลือกตั้งเรียกว่า “หน่วยเลือกตั้ง” เขตพื้นที่ของเทศบาลหนึ่งโดยปกติจะแบ่งเป็นหลายหน่วยเลือกตั้งตาม เงื่อนไขที่จำเป็น ในช่วงการเลือกตั้งโดยทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2003 จำนวนหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศมีเท่ากับ 53,386 หน่วย

ในทุกๆ หน่วยการเลือกตั้งมีสถานที่การออกเสียงเลือกตั้งหนึ่งแห่ง

ส่วนใหญ่สถานที่เลือกตั้งจะจัดตั้งในสำนักงานของเทศบาล โรงเรียน หรือ ศาลาประชาคมและอื่นๆ

#### (5) ผู้ควบคุมและผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง

ผู้ควบคุมการเลือกตั้งหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้ง ได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการจัดการเลือกตั้งของเทศบาล โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้รับการคัดเลือกมาจากผู้อยู่อาศัยในเขตเลือกตั้งที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย (มาตรา 37)

## (6) ช่วงเวลาการออกเสียงเลือกตั้ง

การออกเสียงเลือกตั้งโดยปกติจะกระทำระหว่างเวลา 07.00 – 20.00 น. ในวันเดียวกัน ในสถานการณ์พิเศษ เวลาที่ปรับให้เร็วขึ้นหรือช้าลงโดยคณะกรรมการการจัดการเลือกตั้งเขตเทศบาล (โดยได้รับอนุญาตล่วงหน้าจากกรรมการจัดการเลือกตั้งจังหวัด) ทั้งนี้การปรับให้เร็วขึ้นหรือช้าลงต้องอยู่ในขอบเขตไม่เกิน 2 ชั่วโมง สำหรับเวลาปิดหีบปรับให้เร็วขึ้นได้ ภายในขอบเขตไม่เกิน 4 ชั่วโมง (มาตรา 40)

## (7) การลงคะแนนเสียงล่วงหน้าและการลงคะแนนของผู้ที่ไม่อยู่ในเขตเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง (มาตรา 48 – 2 และ 49)

โดยหลักการผู้ลงคะแนนต้องมาลงคะแนนด้วยตนเอง ณ สถานที่เลือกตั้งในวันเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ผู้ลงคะแนนที่ไม่สามารถมาลงคะแนนในวันที่มีการเลือกตั้งนั้นเนื่องจาก การงาน ความเจ็บป่วย หรือเหตุผลอื่นๆ ก็มีข้อกำหนดให้สามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งล่วงหน้าได้ โดยผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งล่วงหน้าต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงได้ ระหว่างวันถัดจากวันประกาศอย่างเป็นทางการและ จนถึงวันก่อนวันเลือกตั้ง ณ หน่วยลงคะแนนเสียงที่กำหนดไว้ ซึ่งโดยปกติจะเป็นสำนักงานเทศบาล<sup>111</sup> โดยระบบการออกเสียงล่วงหน้า หรือระบบการออกเสียงของผู้ที่ไม่อยู่ในเขตเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง

นอกจากนี้ ผู้ลงคะแนนที่มีความพิการทางกายภาพอย่างร้ายแรง อนุญาตให้ออกเสียงทางไปรษณีย์ได้ เหมือนกับระบบการลงคะแนนเสียงของผู้ที่ไม่อยู่ในเขตเลือกตั้งในวันเลือกตั้งนั้น

การลงคะแนนทางทะเลมีขึ้นสำหรับลูกเรือที่แล่นเรืออยู่ทางทะเลสามารถลงคะแนนแล้วส่งมาทางโทรสาร ในระบบนี้มีขึ้นในการแก้ไขของกฎหมายการเลือกตั้งในเดือนเมษายน ปี 1999 จุดประสงค์ก็เพื่อตัดความยุ่งยากลำบากในการส่งบัตรเลือกตั้งสู่บ้านเกิดของพวกเขา ในระบบการลงคะแนนล่วงหน้าหรือการลงคะแนนของผู้ที่ไม่มาใช้สิทธิก็ยังคงมีด้วยกันเช่น การลงคะแนนทางทะเลจัดให้มีขึ้นในการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และจัดให้มีขึ้นสำหรับลูกเรือของเรือเดินสมุทรที่คาดหวังที่คิดธุระในวันเลือกตั้งนั้นด้วย

<sup>111</sup> เอกสารประกอบการอภิปราย เรื่อง การขอใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งและความคิดเห็นเกี่ยวกับการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หน้า 10.

### 3.3.4 ประเทศออสเตรเลีย<sup>112</sup>

การเลือกตั้งระดับชาติของเครือรัฐออสเตรเลียถือเป็นหน้าที่ของพลเมืองออสเตรเลียที่จะต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ก่อนที่จะเลือกตั้งได้นั้นพลเมืองชาวออสเตรเลียจะต้องมีหน้าที่ไปลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากพลเมืองชาวออสเตรเลียไม่ไปลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือว่ามีความผิดและจะต้องถูกปรับ ปกติแล้วพลเมืองชาวออสเตรเลียที่มีสิทธิลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงทะเบียนได้ตลอดเวลาจนกระทั่งถึงวันปิดการลงทะเบียนในเวลา 20.00 น . ภายหลังจากที่มีการออกประกาศให้มีการเลือกตั้ง (The issue of Writ) 7 วัน

คุณสมบัติของผู้ที่จะสามารถลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

1. เป็นพลเมืองชาวออสเตรเลีย หรือกรณีบุคคลภายใต้การคุ้มครองของประเทศสหราชอาณาจักรจะต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
2. มีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์
3. สำหรับพลเมืองชาวออสเตรเลียที่มีอายุครบ 17 ปีบริบูรณ์ สามารถลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้เมื่อมีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์เท่านั้น
4. จะต้องพำนักอยู่ในที่อยู่อาศัยที่จะใช้ลงทะเบียนเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 1 เดือนนับจนถึงวันลงทะเบียน

ผู้ที่ไม่สามารถลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ไม่ใช่พลเมืองชาวออสเตรเลีย หรือเป็นคนวิกลจริตหรือถูกจำคุกตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไปหรือเป็นบุคคลที่เป็นภัยคุกคามต่อประเทศ

การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยปกติแล้วผู้มีสิทธิลงทะเบียนจะกรอกแบบฟอร์มข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบด้วย ชื่อ-สกุล และที่อยู่ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะถูกจัดเก็บเข้าทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แบบฟอร์มการลงทะเบียนดังกล่าวสามารถขอรับได้ที่ทำการไปรษณีย์ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งการลงทะเบียนจะกระทำเพียงครั้งเดียว หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงในข้อมูลส่วนบุคคล

การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแบบพิเศษ

1. บุคคลพิการ หรือมีความเจ็บป่วย หรือผู้ดูแลบุคคลดังกล่าวสามารถที่จะลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์

<sup>112</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.(ตุลาคม, 2552). เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่องการใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งและความคิดเห็นเกี่ยวกับการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. (สรุปข้อมูลการลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศต่างๆ (Registration for Eligible Voter)).

2. บุคคลซึ่งเดินทางไปพำนักในต่างประเทศเป็นการชั่วคราวสามารถลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศ

3. บุคคลซึ่งไม่มีที่อยู่แน่นอน

4. บุคคลซึ่งต้องทำงานในเขตพื้นที่ Antarctica

5. บุคคลซึ่งมีความเชื่อว่าการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแบบปกติจะเป็นอันตรายต่อตนก็จะลงทะเบียนแบบ Silent enrolment

ในประเทศออสเตรเลีย กำหนดประเภทของการเลือกตั้งไว้ดังนี้

1. Ordinary vote เป็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีสิทธิเลือกตั้งมีรายชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง

2. Absent vote เป็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสำหรับบุคคลที่ไม่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3. Prepoll and postal vote เป็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งล่วงหน้า (a perpoll voting centre) หรือเลือกตั้งทางไปรษณีย์ (postal vote) ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ได้อยู่ในเขตเลือกตั้งของตนในวันเลือกตั้ง เจ็บป่วย หรือด้วยเหตุผลทางศาสนา ซึ่งทำให้ไม่สามารถเข้าในหน่วยเลือกตั้งได้ (คะแนนเสียงที่เกิดจากการเลือกตั้งทางไปรษณีย์จะสามารถลงคะแนนได้จนถึงก่อนวันเลือกตั้ง และจำนวนมานับรวมกับคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมดภายใน 13 วันหลังจากวันเลือกตั้ง

นอกจากนี้ กฎหมายเลือกตั้งของออสเตรเลียอนุญาตให้มีการลงคะแนนทางไปรษณีย์ได้ โดยกำหนดเงื่อนไขว่า บุคคลใดจะไม่อยู่ในรัฐที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือจะไม่อยู่ภายใต้รัศมีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น 10 กิโลเมตรจากหน่วยเลือกตั้ง หรือกำลังจะเดินทางห่างไกลออกไปจากหน่วยเลือกตั้ง ทั้งนี้เป็นช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งหรือไม่ช่วงที่จะมีและมีการเลือกตั้งผู้เลือกตั้งในวันที่กำหนดเนื่องจากความเชื่อทางศาสนา บุคคลเหล่านี้ก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่เลือกตั้งเพื่อขอเลือกตั้งทางไปรษณีย์ โดยเมื่อเจ้าหน้าที่ในการเลือกตั้งได้รับคำร้องและตรวจสอบว่าถูกต้องแล้วก็จะส่งแบบฟอร์มสำหรับการลงคะแนนทางไปรษณีย์หรือบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ (postal vote certificate) มาให้ เพื่อบุคคลนั้นจะได้กรอกและส่งแบบฟอร์มที่กรอกแล้วคืนไปยังกองการเลือกตั้งประจำรัฐต่อไป การลงคะแนนทางไปรษณีย์จะทำได้นับตั้งแต่วันหมดเขตการรับสมัครไปจนถึงปิดการเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง<sup>113</sup>

<sup>113</sup> เอกภาพ กรีซเสถียรไพศาล. (2542). ปัญหาสภาพบังคับของข้อกำหนดการเสียสิทธิกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง. หน้า 48-49

4. Interstate vote เป็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งข้ามรัฐ ณ ที่หน่วยเลือกตั้งกลาง สำหรับผู้ที่ไม่ได้อยู่ในรัฐของตนในวันเลือกตั้ง

การลงคะแนนเสียงนอกเขต กฎหมายเลือกตั้งออสเตรเลีย อนุญาตให้มีการลงคะแนนเสียงนอกเขตเมื่อผู้เลือกตั้งที่มีความจำเป็นบางประการวันเลือกตั้ง ทำให้ไม่สามารถไปลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนมีอยู่ในบัญชีผู้เลือกตั้ง แต่ไปอยู่ในเขตอื่นในรัฐเดียวกัน อาจลงคะแนนเสียงในเขตที่ตนอยู่ ณ สำนักงานกลางของเขตนั้นก็ ได้โดยเจ้าหน้าที่จะมอบบัตรลงคะแนนให้พร้อมด้วยซองหนึ่งซอง ที่หน้าซองมีข้อความบางประการที่ผู้เลือกตั้งจะต้องแกลงพร้อมทั้งชื่อหน่วยเลือกตั้ง และเขตเลือกตั้งของตนเมื่อลงคะแนนเสร็จปิดซองเรียบร้อย เจ้าหน้าที่เขตนั้นจะเก็บรวบรวมกับซองคนอื่นส่งคืนไปยังเขตเลือกตั้งของบุคคลนั้นต่อไป

5. Provisional vote เป็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่มีรายชื่อปรากฏอยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือพบว่า มีคนมาใช้สิทธิแทนตนไปแล้ว คะแนนเสียงดังกล่าวจะต้องมีการตรวจสอบด้วยความระมัดระวังก่อนจะมีการนับคะแนน

การลงคะแนนเสียง โดยไม่มีชื่อในบัญชีเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งออสเตรเลียกำหนดว่า ผู้เลือกตั้งคนใดแน่ใจว่าตนเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้เลือกตั้งโดยสมบูรณ์ และได้ลงทะเบียนผู้เลือกตั้งไว้โดยสมบูรณ์แล้ว เมื่อถึงวันเลือกตั้งปรากฏว่าไม่มีชื่อตนในบัญชีเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะเป็นเพราะเหตุผลต่างๆ เช่น พิมพ์ชื่อตกไป ก็สามารถร้องขอลงคะแนนเสียงได้ถ้าประธานที่เลือกตั้งเชื่อว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจริง ก็มอบบัตรเลือกตั้งให้พร้อมด้วยซองหนึ่งซองที่หน้าซองมีรายการข้อเท็จจริงที่ผู้นั้นจะต้องแกลงเมื่อเสร็จการเลือกตั้งแล้วเจ้าหน้าที่จะได้ตรวจสอบว่า ผู้นั้นเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้เลือกตั้งหรือไม่ ถ้าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะไม่นับคะแนนของผู้นั้น

6. Mobile polling เป็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในช่วงระยะเวลา 12 วันก่อนและวันเลือกตั้ง โดยคณะ Mobile Polling จะเดินทางไปยังโรงพยาบาล เรือรบ และพื้นที่ห่างไกลเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งแบบ Postal, Perpoll, Interstate, Absent และ Provisional ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องกรอกแบบฟอร์มซึ่งระบุรายละเอียดส่วนบุคคล โดยข้อมูลดังกล่าวจะถูกตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วน

การนับคะแนน นับที่หน่วยเลือกตั้งการนับคะแนนจะเริ่มขึ้นในทันทีหลังที่ปิดการลงคะแนน ในเวลา 18.00 น. ของวันเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนจะถูกแยกออกเป็นกองตามคะแนนเสียงลำดับแรก (The first preference vote) ของผู้สมัครแต่ละคนและบัตรเสีย

ส่วนสถานที่ในการนับคะแนนให้ดำเนินการนับที่หน่วยเลือกตั้งการนับคะแนนจะเริ่มขึ้นในทันทีหลังที่ปิดการลงคะแนน ในเวลา 18.00 น. ของวันเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้งของ

สมาชิกสภาผู้แทนจะถูกแยกออกเป็นกองตามคะแนนเสียงลำดับแรก (The first preference vote) ของผู้สมัครแต่ละคนและบัตรเสีย

โดยกำหนดระยะเวลาในการออกเสียงเลือกตั้งกฎหมายเลือกตั้งประเทศออสเตรเลีย กำหนดไว้ 10 ชั่วโมง ในระหว่างเวลา 08.00 – 18.00 น.

ในการประกาศผลการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผู้สมัครลงรับเลือกตั้งที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับคะแนนเสียงเกินร้อยละ 50 ของคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมด

### 3.3.5 ประเทศสวีเดน

รัฐทั้ง 6 ที่ใช้ระบบการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งในประเทศสวีเดนได้ กำหนดระบบการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งโดยการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 2 ประการคือ

1) การลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์ กฎหมายเลือกตั้งอนุญาตให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งได้ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และผู้ที่รับราชการทหารมีสิทธิลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์

2) การลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ ในรัฐต่าง ๆ ได้จัดหน่วยเลือกตั้งพิเศษสำหรับผู้ที่ไม่อยู่ในเขต หรือจังหวัดที่มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหน่วยเลือกตั้งพิเศษนี้จะเปิดเป็นเวลา 4 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้งพิเศษนี้ถือว่าเป็นการลงคะแนนเสียงนอกเขตเลือกตั้ง และเป็นการลงคะแนนเสียงล่วงหน้าในเวลาเดียวกัน<sup>114</sup>

### 3.3.6 ประเทศเบลเยียม

ประเทศเบลเยียมมีระบบการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง โดยการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง คือ<sup>115</sup>

1) การลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์ กฎหมายเลือกตั้งเบลเยียม อนุญาตให้มีการลงคะแนนทางไปรษณีย์สำหรับผู้เลือกตั้งที่อยู่ภายในประเทศแต่ไม่สามารถออกจากบ้านไปลงคะแนนเสียงได้ หรือไม่สามารถละทิ้งการทำงานเพื่อไปลงคะแนนเสียงได้ เช่น ผู้ป่วย นางพยาบาล เจ้าหน้าที่บริการของรัฐ (public service officials) หรือ คนเรือ เป็นต้น โดยผู้เลือกตั้งที่ประสงค์จะลงคะแนนทางไปรษณีย์จะต้องยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตต่อเจ้าเมือง (Burgomaster) ภายใน 5-30 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง

<sup>114</sup> วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ. (2533). การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง : แนวคิดและผล เรื่องเดิม. หน้า 51.

<sup>115</sup> แหล่งเดิม. หน้า 48-50.



2) การลงคะแนนเสียงโดยตัวแทน กฎหมายเลือกตั้งเบลเยียม อนุญาตให้มีการลงคะแนนเสียงโดยตัวแทนได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับผู้เลือกตั้งซึ่งโดยอาชีพของเขา ทำให้ไม่สามารถลงคะแนนเสียงในประเทศได้ เนื่องจากไม่อยู่ในประเทศในวันเลือกตั้ง ได้แก่ พวกทูตและเจ้าหน้าที่ทางการทูต กงสุล และเจ้าหน้าที่ของสถานกงสุลหรือทหารของประเทศ เป็นต้น โดยมีเงื่อนไขว่าตัวแทน (proxy voter) ที่จะเป็นผู้ลงคะแนนเสียงแทนนั้นจะต้องอาศัยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน

3) อำนาจความสะดวกการลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้ง ในเบลเยียมกฎหมายเลือกตั้งกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะทาง โดยไม่ให้ผู้เลือกตั้งเดินทางมากกว่า 4 กิโลเมตร จากที่อยู่อาศัยเพื่อมาลงคะแนนเสียง ที่สำคัญมีการกระจายหน่วยเลือกตั้งไว้เป็นจำนวนมาก โดยแต่ละหน่วยได้จัดไว้สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 650 คน เขตใดที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น หน่วยเลือกตั้งก็เพิ่มมากขึ้น

### 3.3.7 ประเทศอิตาลี

ประเทศอิตาลี มีระบบการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง โดยการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หลายประการ คือ<sup>116</sup>

1) ในการอำนวยความสะดวกในการเดินทางมาเลือกตั้ง ทางราชการอิตาลีให้ความสะดวกในเรื่องค่าโดยสารในการเดินทางมาเลือกตั้ง โดยมีการลดค่าโดยสารหรือโดยสารรถไฟของรัฐบาลฟรี ตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด

2) ในการอำนวยความสะดวกการลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้ง ทางราชการอิตาลีได้จัดสถานที่เลือกตั้ง หรือหน่วยเลือกตั้งไว้เป็นจำนวนมาก เพื่อให้ผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสะดวกสบายไม่ต้องเดินทางไกล และจัดช่องสำหรับลงคะแนนเสียงกว้างขวางไม่มีปัญหาในการเข้า-ออก

3) การลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ ทางราชการอิตาลี ได้จัดหน่วยเลือกตั้งพิเศษขึ้นในโรงพยาบาล สำหรับนางพยาบาล คนเจ็บในโรงพยาบาลคนพิการ คนตาบอด เป็นต้น และยังมีหน่วยเลือกตั้งพิเศษในบ้านพักต่างๆ ด้วยสำหรับพวกบริการ (service men) ต่างๆ ชาวทะเล กะลาสีเรือ สามารถลงคะแนนเสียงที่เขตเลือกตั้งอื่น นอกจากเขตที่เขาอาศัยอยู่ก็ได้ หรือทหารของประเทศ สามารถลงคะแนนเสียงที่หน่วยเลือกตั้งที่ทางราชการจัดไว้ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ก็ได้

4) อำนาจความสะดวกช่วงเวลาสำหรับลงคะแนนเสียง ในอิตาลีมีการให้ความสะดวกแก่ผู้ไปออกเสียงเลือกตั้ง โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้ง 2 วัน คือวันอาทิตย์ระหว่างเวลา

<sup>116</sup> แหล่งเดิม. หน้า 50.

06.00 – 22.00 น. และวันจันทร์ระหว่าง 07.00 – 14.00 น. โดยทั้งสองวันถือว่าเป็นวันหยุดตามกฎหมายทำให้สะดวกในการเดินทางไปเลือกตั้ง

### 3.3.8 ประเทศเกาหลีใต้<sup>117</sup>

คุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voters)

- 1) มีสัญชาติเกาหลี
- 2) มีอายุครบ 20 ปีในวันเลือกตั้ง
- 3) เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในเขตเลือกตั้งที่ตนลงทะเบียนเลือกตั้ง
- 4) ต้องลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

วิธีการลงคะแนน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศรายชื่อผู้ที่ลงทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้า 28 วันสำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดี และ 19 วันสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา

สำหรับผู้ลงคะแนนเสียงในวันเลือกตั้ง สำหรับระยะเวลาในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตั้งแต่เวลา 6.00-18.00 น. (หรือถึง 20.00 น. สำหรับการเลือกตั้งในกรณีพิเศษ) โดยในการลงคะแนนเสียงวันเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติดังนี้

(1) ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องเดินทางไปยังสถานที่ลงคะแนนเสียงพร้อมด้วยบัตรประจำตัว อาทิ บัตรประชาชน ใบขับขี่ พาสปอร์ต หรือบัตรประจำตัวของสำนักงานพร้อมโชว์ให้เจ้าหน้าที่ประจำสถานที่ลงคะแนนเสียง

(2) เซ็นชื่อในใบทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และรับบัตรเลือกตั้งจากประธานการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้ง

(3) นำบัตรเลือกตั้ง เข้าไปกาในคูหาเลือกตั้ง แล้วพับปิดเพื่อมิให้บุคคลอื่นสามารถเห็นผู้สมัครที่เลือก

(4) นำบัตรลงคะแนนเสียงหย่อนลงในหีบบัตรเลือกตั้ง

สำหรับผู้ที่ไม่สามารถลงคะแนนในวันเลือกตั้งได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดจะจัดสถานที่สำหรับผู้ที่ไม่สามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ โดยจะจัดล่วงหน้า 2-6 วันก่อนวันเลือกตั้ง โดยจะจัด ณ กองทัพบก หรือ มหาวิทยาลัย หรือ สำนักงานคณะกรรมการการลงคะแนน ซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 10.00-16.00 น. และหลังจากหมดเวลาลงคะแนนเสียง คณะกรรมการจะทำการเปิดหีบต่อหน้าพยานและจัดส่งใบลงคะแนนทั้งหมดโดยส่งลงทะเบียนทางไปรษณีย์ต่อคณะกรรมการเลือกตั้งระดับอำเภอ

<sup>117</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.(ตุลาคม, 2552). เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่องการใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งและความคิดเห็นเกี่ยวกับการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. สรุปข้อมูลการลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศต่างๆ (Registration for Eligible Voter).

สำหรับผู้ป่วย หรือผู้พิการที่ไม่สามารถเคลื่อนไหวร่างกายได้สามารถทำการเลือกตั้งที่บ้านหรือที่โรงพยาบาลได้ โดยหลังจากกับัตรเลือกตั้งแล้วให้นำบัตรเลือกตั้งใส่ซองจดหมายแล้วปิดผนึก จากนั้นนำใส่ซองจดหมายอีกชั้น เขียนชื่อและที่อยู่ผู้ใช้สิทธิด้านหลังซอง พร้อมกับเซ็นชื่อ 3 ครั้ง กำกับบนรอยปิดผนึก จากนั้นจำหน่ายซองแล้วส่งถึงสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามขั้นตอนของไปรษณีย์ทั่วไป<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.(ตุลาคม, 2552). *เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่องการขอใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งและความคิดเห็นเกี่ยวกับการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*. สรุปข้อมูลการลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศต่างๆ (Registration for Eligible Voter).

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้ากรณีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายไทย

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกตั้งล่วงหน้า เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้พักอาศัยอยู่นอกเขตพื้นที่เลือกตั้งเพื่อไม่ต้องเดินทางกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งยังภูมิลำเนา หรือกรณีที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ก็สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ อันเป็นการสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการเลือกตั้งที่ต้องการให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยทุกคน โดยในบทนี้ผู้เขียนจะนำเสนอปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งล่วงหน้าที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้มาลงทะเบียนใช้สิทธิการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตและแนวทางแก้ไข ปัญหา

##### 4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้มาลงทะเบียนใช้สิทธิการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขต

การเลือกตั้งถือเป็นพื้นฐานประการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ด้วยการแสดงเจตจำนงของตนในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกผู้แทนของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง และใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนในการบริหารประเทศ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ และการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยทุกคนในประเทศ ฉะนั้นประชาชนจึงถูกบังคับให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ของปวงชนชาวไทย แต่การจะลงคะแนนเลือกใครหรือไม่เลือกใครนั้นยังคงเป็นสิทธิของประชาชนอยู่ในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปไม่ได้ว่า ทุกคนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดข้อยกเว้นเอาไว้สำหรับบุคคลที่มีเหตุอันสมควรบางประการที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้บุคคล

ดังกล่าวสามารถแจ้งเหตุอันสมควรนั้น เช่น ผู้ป่วยที่ต้องนอนรักษาตัวในโรงพยาบาลขณะที่มีการเลือกตั้ง เป็นต้น บุคคลนั้นก็จะไม่เสียสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้กำหนดหลักการสำคัญให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ของปวงชนชาวไทยนั้น บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนจำนวนมากได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการปกครอง ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น รัฐจึงต้องมีหน้าที่โดยตรงในการอำนวยความสะดวกและจัดให้บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยง่าย ซึ่งการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งและการจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าสำหรับผู้ที่ไม่อาจไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งได้ ถือเป็น การอำนวยความสะดวกให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่สามารถไปลงคะแนนในวันเลือกตั้งจริงได้

นอกจากนี้ มาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังกำหนดให้ประชาชนผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันควรต้องเสียสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลไปใช้สิทธิเลือกตั้งและตัดสิทธิของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งควบคู่กันไป ซึ่งต่อมาได้มีบทบัญญัติมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสียสิทธิทางการเมืองบางประการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีเหตุจำเป็นอันสมควรต้องเสียสิทธิทางการเมืองบางประการได้ จึงต้องมีการกำหนดหลักการในการแจ้งการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมีเหตุผลอันควร และกำหนดหลักการให้มีการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย ต่อมา มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้กำหนดหลักการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งได้ โดยต้องไปแจ้งเพื่อขอลงทะเบียนการใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และเพื่อทราบผลการลงคะแนน จึงมีการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าได้ โดยเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 94 ถึง 102 ของส่วนที่ 9 การลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง หมวด 1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

ในกรณีการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 99 วรรคท้าย ได้บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่

นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลา น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง...” ประกอบกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 96 และมาตรา 97 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดอยู่ในจังหวัดอื่น นอกเขตจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งครั้งสุดท้าย น้อยกว่า 90 วัน ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้าย เกินกว่า 90 วัน ได้โดยต้องมาลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยผู้ที่มาใช้สิทธิดังกล่าวจะต้องลงทะเบียนเพื่อขอ ใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 จะเห็นได้ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดต้องเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ ในทะเบียนบ้านต่างจังหวัดหรือเพิ่งย้ายมาอยู่จังหวัดใหม่ไม่ถึง 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง และ ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนอยู่ เช่น นาย ก. เป็นคนอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัด เชียงใหม่ แต่ได้ย้ายทะเบียนบ้านมาอยู่ในกรุงเทพฯ ไม่ถึง 90 วัน หากประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง ล่วงหน้านอกเขตจังหวัด นาย ก. ก็ต้องไปลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในเขตกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นที่ตนเองได้ย้ายทะเบียนบ้านมาอาศัยอยู่ แต่ต้องเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่อยู่ในเขตที่ จังหวัดเชียงใหม่ เพราะเป็นเขตที่ตนเอง มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเกินกว่า 90 วัน ดังนั้น นาย ก.สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า นอกเขตจังหวัดได้ โดยต้องมาใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าที่กรุงเทพฯซึ่งนาย ก. ได้ลงทะเบียนเพื่อขอ ใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไว้ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด ผู้ที่จะมาใช้สิทธิเลือกตั้ง ล่วงหน้าดังกล่าวจะต้องลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน เพื่อให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งทราบถึงจำนวนผู้ลงทะเบียนและจะมาใช้สิทธิ เลือกตั้งที่แท้จริง และสามารถบริหารจัดการ และให้ความสะดวกแก่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถอำนวยความสะดวกให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังเป็นการป้องกันปัญหาในการจัดเตรียมบัตรเลือกตั้งอีกด้วย เพราะเมื่อคณะกรรมการการ เลือกตั้งทราบจำนวนผู้ลงทะเบียนและผู้ที่จะมาใช้สิทธิจากการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงทะเบียนไว้ ก่อน คณะกรรมการการเลือกตั้งยังสามารถเตรียมการเพื่อรองรับการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 97 กำหนดว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดที่อยู่นอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ถ้าประสงค์ที่จะสิทธิ

เลือกตั้งในจังหวัดที่ตนอยู่ ต้องมาลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ให้ผู้ลงทะเบียนดังกล่าวมีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง เมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้ง 30 วัน โดยให้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนลงทะเบียนไว้ และให้หมดสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง

นอกจากนี้ ในการลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด ต้องพิจารณาจากระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ข้อ 167 ซึ่งกำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใดมีถิ่นที่อยู่ซึ่งอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งในจังหวัดอื่นนอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หากประสงค์จะขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดที่ตนอยู่ ให้ยื่นคำขอลงทะเบียนต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นของอำเภอหรือเทศบาลที่ตนอยู่ก่อนวันเลือกตั้งอย่างน้อยสามสิบวัน เพื่อขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านติดต่อกันครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน

ดังนั้น ในการลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 97 ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ข้อ 167 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ว่า บุคคลผู้มีสิทธิขอลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิลงทะเบียนเลือกตั้งนอกเขตจังหวัด ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านน้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้งในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตจังหวัดให้ยื่นคำขอลงทะเบียนต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นในเขตสำนักทะเบียนที่ตนอยู่ และจะมีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตจังหวัดเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยสามารถดำเนินการได้ 3 วิธี คือ

- (1) ยื่นคำขอด้วยตนเอง
- (2) ยื่นคำขอทางไปรษณีย์ลงทะเบียน (ใช้วันที่ประทับตราไปรษณีย์)
- (3) มอบหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอื่นดำเนินการแทนโดยอาจยื่นลงทะเบียนเป็นกลุ่มบุคคลได้

ทั้งนี้ การลงทะเบียนให้ยื่นคำขอตามแบบหรือจะทำเป็นหนังสือก็ได้แต่อย่างน้อยต้องมีรายการชื่อตัว ชื่อสกุล บัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน เขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง และจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์ขอยื่นลงทะเบียนเป็นกลุ่ม สามารถมอบหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งกระทำการแทนได้โดยใช้แบบที่กฎหมายกำหนด

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่จะไม่ต้องเดินทางกลับไปใช้สิทธิยังภูมิลำเนา หรือ กรณีไม่สามารถมาใช้สิทธิในวันเลือกตั้งได้ก็สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการเลือกตั้งที่กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของบุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ เพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง กฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหากับผู้ลงทะเบียน กล่าวคือ ผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งก่อนไม่ทราบว่าตนยังมีรายชื่ออยู่ในทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตอยู่ โดยการลงทะเบียนนั้นมีผลตลอดไป จนกว่าจะมีการแจ้งเปลี่ยนแปลง ทำให้ผู้ลงทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งไม่สามารถกลับไปใช้สิทธิลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งตามภูมิลำเนาที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านได้

ตัวอย่างเช่น นาย ข. เป็นคนอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย และนาย ข. ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด นาย ข. มาทำงานที่กรุงเทพฯ นาย ข. จึงไปลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งในเขตที่กรุงเทพฯ ไว้ ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ นาย ข. ต้องการกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามภูมิลำเนาที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านได้ โดยนาย ข. ไม่ทราบว่าต้องแจ้งเปลี่ยนแปลงรายชื่อทางทะเบียนเสียก่อนตนจึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งตามภูมิลำเนาที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านได้ เมื่อ นาย ข. ไม่ได้แจ้งเปลี่ยนแปลงรายชื่อทางทะเบียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว นาย ข. จึงไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปได้ และเมื่อ นาย ข. ไม่แจ้งเปลี่ยนแปลงรายชื่อของตนทางทะเบียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว รายชื่อของนาย ข. ก็จะอยู่ทะเบียนรายชื่อผู้ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดนั้นตลอดไป

คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งของตนแล้วไม่ร้องขอลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงจะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่ที่มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในครั้งต่อไปที่มีสิทธิเลือกตั้งลงทะเบียนไว้



ตลอดไป และหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งประสงค์จะกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมี  
ภูมิลำเนาอยู่ต้องแจ้งลงทะเบียนขอเปลี่ยนแปลงก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน และ  
คณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งการให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหน่วยราชการของ  
ตนกระทำการประกาศในสื่อต่างๆ รวมทั้งในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า

(1) ผู้ที่เคยลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตฯ ไว้แล้วสามารถไปใช้สิทธิ  
เลือกตั้งล่วงหน้าได้ทันที โดยไม่ต้องลงทะเบียนใหม่

(2) ผู้ที่เคยลงทะเบียนไว้แล้วหากต้องการกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ เขตเลือกตั้งที่ตนมี  
ชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน จะต้องขอยกเลิกการลงทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดก่อน

จะเห็นได้ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยบทบัญญัติมาตรา 97 แห่ง  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง  
สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง  
และไม่ได้ขอเปลี่ยนแปลง ต้องใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ตลอดไป<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติ มาตรา 97 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ที่กำหนดว่า “ในการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันมิใช่เป็นการเลือกตั้งใหม่ ผู้มีสิทธิ  
เลือกตั้งผู้ใดอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตาม  
มาตรา 96 ถ้าประสงค์จะใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนอยู่ต้องมาลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิ  
เลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดย  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ผู้ลงทะเบียนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวัน  
เลือกตั้งสามสิบวัน โดยให้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนลงทะเบียนไว้และให้หมดสิทธิ  
ลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียน  
เปลี่ยนแปลง ในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบันทึกการลงทะเบียนขอใช้สิทธิดังกล่าวไว้ใน  
ทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และให้หมายเหตุ  
สถานที่ที่ไปใช้สิทธิไว้ในประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย...”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ที่กำหนดว่า “...ให้ผู้  
ลงทะเบียน..มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้งสามสิบวัน โดยให้ใช้  
สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนลงทะเบียนไว้และให้หมดสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วย

<sup>1</sup> คำสั่งศาลฎีกาที่ 2612/2554

เลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง..” เป็นการกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการแจ้งเปลี่ยนแปลงที่อยู่ แจ้งขอลงทะเบียน และไปลงทะเบียน ณ สำนักงานทะเบียน ตามเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขต อันเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนต้องติดต่อกับหน่วยงานราชการหลายครั้ง อีกทั้ง ประชาชนจำนวนมากไม่ทราบว่า หากประชาชนไม่แจ้งเปลี่ยนแปลงรายชื่อของตนทางทะเบียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว รายชื่อของตนเองก็จะอยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดนั้นตลอดไป โดยประชาชนผู้นั้นไม่สามารถกลับมาใช้สิทธิเลือกตั้งตามภูมิลำเนาที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านได้ กรณีบทบัญญัติมาตรา 97 ดังกล่าวนี้จึงเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติสร้างภาระให้ประชาชนเกินสมควรแทนที่จะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

กรณีปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตที่เกิดขึ้นนั้น ข้อเท็จจริงได้ความว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและกำหนดให้มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง กับประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เดินทางออกนอกเขตจนไม่สามารถไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งให้ไปแสดงตนเพื่อขอลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล่วงหน้า ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ทำงานหรืออาศัยอยู่คนละจังหวัดกับที่มีชื่อในเขตเลือกตั้งให้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าทั้งในเขตเลือกตั้งและนอกเขตเลือกตั้งในวันที่ 26 มิถุนายน 2554

ข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้หนึ่งได้เดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ในหน่วยเลือกตั้งที่กรุงเทพมหานคร แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้ง แจ้งว่าเขาไม่มีชื่อปรากฏ เนื่องจากเขาไม่ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายชื่อที่ได้ขอลงทะเบียนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่เขาสิทธิเลือกตั้งอยู่ เนื่องจากมีภารกิจสำคัญและขอได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งในจังหวัดอื่นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 จึงทำให้รายชื่อของเขาอยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่จังหวัดนั้น ส่งผลให้เขาไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้ นอกจากนี้ยังมีประชาชนจำนวนมากไม่น้อยกว่าสองล้านคนทั่วประเทศ ในทุกหน่วยเลือกตั้งประสบปัญหาการใช้สิทธิเลือกตั้งในทำนองเดียวกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการ

ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 แสดงว่าบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 วรรคสาม เพราะเป็นการก่อกำเริบให้แก่ประชาชนและเป็นการคัดสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเมื่อหลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการไปเลือกตั้งได้ถูกบัญญัติในมาตรา 72 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การเลือกตั้งนอกเขตและการเลือกตั้งล่วงหน้าจึงเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน และเพื่อให้เกิดการป้องกันการทุจริตและคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งของประชาชนไปพร้อมกัน จึงต้องมีวิธีการของการลงทะเบียนการใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งและการเลือกตั้งล่วงหน้าไว้ แต่เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งปฏิบัติตามมาตรา 97 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “...ให้ผู้ลงทะเบียนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนลงทะเบียนไว้และให้หมดสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง ในการนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบันทึกการลงทะเบียนขอใช้สิทธิดังกล่าวไว้ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้ในการจัดทำรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย...” จึงทำให้การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ประชาชนมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมากไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เพราะไม่ได้ไปลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตตามผลของบทบัญญัติมาตรา 97 วรรคสองดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินการของคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 จึงไม่ชอบด้วยหลักการตามรัฐธรรมนูญฯ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 97 วรรคสอง ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีการบังคับใช้ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะการใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งดังกล่าว มีลักษณะการปฏิบัติที่แตกต่างกันในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป กับการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่าง เพราะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปนั้นกำหนดให้ประชาชนไปขอดำเนินการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงก่อน รายชื่อจึงจะกลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิ แต่ในการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นรายชื่อได้กลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิในทันทีโดยไม่ต้องมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง ส่วนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปปรากฏว่า รายชื่อกลับต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตทันที จึงก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและความสม่ำเสมอในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังเช่น กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้หนึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งที่ 6

กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2553 ที่มีชื่อเข้าสู่รายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง แต่ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 บุคคลนั้นกลับไปมีหมายเหตุท้ายชื่อว่าต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งตามที่ได้ลงทะเบียนไว้ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550

จากการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติมาตรา 97 ดังกล่าวนั้นทำให้การดำเนินการเลือกตั้งไม่สอดคล้องกับ “หลักการอำนวยความสะดวกของประชาชน” ตามมาตรา 72 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้ประชาชนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 97 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยตัดสิทธิการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น และเมื่อการเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐาน การตัดสิทธิเลือกตั้งหรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่วินิจฉัยตามมาตรา 97 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ที่ว่า หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ได้ไปลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่ตนเคยขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตไว้ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ได้ การวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปกับการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดต่อหลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 72 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะหากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปนั้นต้องให้ประชาชนไปดำเนินการลงทะเบียนขอเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิเลือกตั้งก่อน รายชื่อจึงจะกลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิ ส่วนการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างที่เกิดขึ้นรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตได้กลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งทันทีที่ไม่ต้องมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง แต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปปรากฏว่ารายชื่อของบุคคลดังกล่าวต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตทันที ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาค เลือกปฏิบัติ และสม่าเสมอในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ขัดต่อหลักการที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรยึดถือปฏิบัติ ตามมาตรา 26 และมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อพิจารณาจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งและคาดว่าจะไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตในปี 2550 จำนวน 2,095,410

คน (โดยเฉพาะกรุงเทพฯมีผู้ลงทะเบียนมากที่สุดถึง 903,899 คน)<sup>2</sup> เท่ากับมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 2,095,410 คน ที่ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคะแนนการเลือกตั้งที่มีผู้ลงทะเบียนในหลักหมื่นจนถึงหลักแสน ซึ่งหากบุคคลเหล่านี้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะส่งผลต่อการเลือกตั้งในทุกเขต โดยเฉพาะกับบางเขตเลือกตั้งที่คะแนนแตกต่างกันไม่มาก และหากพิจารณาถึงจังหวัดที่มีผู้ลงทะเบียนเกินหลักหมื่นขึ้นไป

จากกรณีปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติ มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปนั้นต้องให้ประชาชนดำเนินการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงก่อน รายชื่อจึงจะกลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิกล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าที่ได้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าออกเขตจังหวัด หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวมิได้ไปแจ้งการเปลี่ยนแปลงทะเบียนเลือกตั้งก็มีผลให้ชื่อของเขาจะคงอยู่นอกเขตเลือกตั้งจนกว่าเขาจะแจ้งการเปลี่ยนแปลงทะเบียน กรณีนี้การที่กฎหมายบัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการแจ้งเปลี่ยนแปลงที่อยู่ แจ้งขอลงทะเบียน และการไปลงทะเบียน ณ สำนักทะเบียน จึงเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานราชการหลายครั้ง มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 จึงมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 29 วรคแรก ที่บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...และเท่าที่จำเป็น...” โดยมาตรา 29 ห้ามรัฐสภาตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนั้นกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กล่าวคือ หากองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกฎหมายนั้นจะต้องตราให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติ มาตรา 97 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภากับหลักความได้สัดส่วนพบว่า กฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้น นอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสม

<sup>2</sup> คมสัน โพธิ์คง . “การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 ก.ค.2554 เป็นโมฆะ?” สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/politics/20110709/399561/การเลือกตั้งเมื่อวันที่-3-ก.ค.2554-เป็น-โมฆะ-html>.

และจำเป็นแล้ว องค์กรนิติบัญญัติจะชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่บุคคลจะต้องสูญเสียไปเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว หากปรากฏว่ามาตรการใดเมื่อมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการนั้นแล้ว ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนน้อยกว่าประโยชน์ที่บุคคลจะต้องสูญเสียไป องค์กรนิติบัญญัติจะต้องละเว้นไม่ใช้มาตรการนั้นบังคับกับประชาชน แม้ว่ามาตรการนั้นจะมีความเหมาะสมหรือจำเป็นก็ตาม เมื่อบทบัญญัติมาตรา 97 กำหนดหน้าที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิไปดำเนินการแจ้งการเปลี่ยนแปลงทะเบียนที่อยู่ แจ้งขอลงทะเบียน และการไปลงทะเบียน ณ สำนักทะเบียน ตามกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดในการเลือกตั้งล่วงหน้า นอกเขตเลือกตั้งนั้นอันเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานกินสมคร และประชาชนจำนวนมากไม่ทราบว่าต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงลงทะเบียนขอใช้สิทธิดังกล่าว

เมื่อพิจารณาหลักทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น รัฐจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก กล่าวคือ เมื่อประชาชนจำนวนมากต้องมารับภาระในการดำเนินการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ชื่อของตนเองกลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิ ดังนี้จะเห็นได้ว่า ประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ถูกระทบสิทธิจำนวนมาก กรณีนี้รัฐได้รับประโยชน์เพียงว่า ทำให้รัฐทราบจำนวนว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งล่วงหน้ามีจำนวนเท่าใดเพื่อจะได้จัดการเลือกตั้งได้เหมาะสม แต่ประโยชน์ของบุคคลส่วนใหญ่จะต้องเสียไปก็คือ ประชาชนจำนวนมากต้องไปดำเนินการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงก่อน รายชื่อจึงจะกลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิ และกรณีมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 บทบัญญัติดังกล่าวจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักความได้สัดส่วน ซึ่งถือเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กล่าวคือ การที่รัฐออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนนั้น รัฐต้องเลือกมาตรการหรือวิธีการที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้นที่เป็นมาตรการที่จำเป็น ในการบังคับตามกฎหมาย มิเช่นนั้นอาจเข้าข่ายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่สร้างผลกระทบกับประชาชนส่วนรวมโดยการสร้างภาระให้กับประชาชนที่จะต้องดำเนินการแจ้งการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนเอง มิฉะนั้นผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าจะต้องใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งตลอดไปจนกว่าจะไปเปลี่ยนแปลงทะเบียน ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา 97 จึงไม่สอดคล้องกับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักความได้สัดส่วน

นอกจากนี้ ปัจจุบันมีประชาชนจำนวนมากในทุกหน่วยเลือกตั้งประสบปัญหาการใช้สิทธิเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้จำนวนไม่น้อยกว่าสองล้านคนทั่วประเทศ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 วรรคสาม ที่รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งให้กับประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่บทบัญญัติมาตรา 97 ดังกล่าวกลับก่อภาระให้กับประชาชนและยังเป็นการตัดการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่ชอบด้วยหลักการตามรัฐธรรมนูญ เพราะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหล่านั้นไม่ทราบว่ารายชื่อของเขาจะต้องคงอยู่ตามเขตเลือกตั้งล่วงหน้าที่เขาได้ลงทะเบียนไว้ตลอดไปจนกว่าเขาจะดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน

#### 4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 97 ที่บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันมิใช่เป็นการเลือกตั้งใหม่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 96 ถ้าประสงค์จะใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนอยู่ต้องมาลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ผู้ลงทะเบียนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้งสามสิบวัน โดยให้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนลงทะเบียนไว้และให้หมดสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง ในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบันทึกการลงทะเบียนขอใช้สิทธิดังกล่าวไว้ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และให้หมายเหตุสถานที่ที่ไปใช้สิทธิไว้ในประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย...”

โดยผู้เขียนเห็นว่า ควรตัดคำว่า “ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง” เมื่อตัดถ้อยคำดังกล่าวแล้วจะมีผลให้การลงทะเบียนใช้สิทธินอกเขตเลือกตั้ง โดยให้มีผลในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปในครั้งนั้นเท่านั้น กล่าวคือ ผลการลงทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ลงทะเบียนไว้จะถูกยกเลิกไปโดยอัตโนมัติ เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไปก็ให้ประชาชนผู้ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตมาของลงทะเบียนใหม่ ซึ่งการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะทำให้รายชื่อของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า กลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิ และทำ

ให้ประชาชนไม่ต้องมีการเกินสมควรในอันที่จะต้องแจ้งเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนทุกครั้ง และยังทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบจำนวนผู้ลงทะเบียนที่แท้จริง ไม่ใช่จำนวนผู้ลงทะเบียนสะสมของการเลือกตั้งครั้งก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่ผู้ปฏิบัติงานและเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่จะต้องมาใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ต้องมีการมาดำเนินการแจ้งเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนรายชื่อ โดยทะเบียนรายชื่อของตนเองถูกยกเลิกไปในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละครั้งโดยอัตโนมัติ และเมื่อมีการเลือกตั้งในครั้งต่อไปก็ให้ประชาชนผู้ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งมาลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับหลักความได้สัดส่วนพบว่า การที่มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าจะต้องลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน และผลของการลงทะเบียนนั้นจะคงอยู่ตลอดไปจนกว่าบุคคลนั้นมาลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดปัญหาในการสร้างภาระหน้าที่ให้ประชาชนเกินสมควร และประชาชนต้องไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน มิเช่นนั้นการลงทะเบียนนั้นจะมีผลตลอดไปจนกว่าจะมีการแจ้งเปลี่ยนแปลง จะเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 97 ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่สร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร ซึ่งตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็นรัฐจะใช้มาตรการทางกฎหมายทำให้ประชาชนรับภาระเกินสมควรไม่ได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต้องบัญญัติกฎหมายให้การลดภาระของประชาชนลง ทั้งนี้เพื่อบทบัญญัติจะมีความสอดคล้องกับหลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการไปเลือกตั้งได้ถูกบัญญัติในมาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้รัฐต้องอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น การออกกฎหมายที่เกี่ยวกับเลือกตั้งล่วงหน้าของไทยจึงต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนเป็นสำคัญ

#### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้และแนวทางแก้ไข

##### 4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72<sup>3</sup> กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้

<sup>3</sup> มาตรา 72 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง



ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ และการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยบทบัญญัติมาตรา 72 ที่กำหนดว่า “เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายถึงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปเลือกตั้ง และไม่แจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง จะต้องสิทธิ 3 ประการคือ

(1) เสียสิทธิการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(2) เสียสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา, สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

(3) เสียสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

แต่สิทธิทั้ง 3 ประการ จะได้กลับคืนมาเมื่อไปใช้สิทธิการเลือกตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือท้องถิ่น<sup>4</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มิใช่เป็นเพียงสิทธิแต่อย่างเดียว การไม่ออกไปทำหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดผลตามกฎหมาย ได้แก่การเสียสิทธิตามกฎหมาย หากผู้มีสิทธิไม่ออกมาใช้สิทธิจำต้องแจ้งเหตุอันสมควรในการไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของบุคคลทุกคนในรัฐ จึงถือว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของตน ฉะนั้น ประชาชนจึงถูกบังคับให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามหลักทฤษฎีว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (Duty) ซึ่งรัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้การเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ของปวงชนชาวไทย แต่มาตรา 72 บัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้สำหรับบุคคลที่มีเหตุอันสมควรบางประการที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ก็ต้องไปแจ้งเหตุอันสมควรนั้นเช่น ผู้ป่วยนอนรักษาตัวในโรงพยาบาล เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ และในการเลือกตั้งล่วงหน้านั้นรัฐจะต้องอำนวยความสะดวก

บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 26

ให้กับประชาชนทุกคนที่มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเสมอภาคกัน เมื่อหลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 72 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดหลักการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับคำสั่งจากราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง หรือในวันเลือกตั้งไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้ง สามารถขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งได้ ส่วนการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตกำหนดให้ผู้ทำงานหรืออาศัยอยู่คนละจังหวัดกับที่ผู้นั้นมีชื่อในทะเบียนบ้านหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง (เพื่อย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาใหม่) ไม่ถึง 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง สามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล่วงหน้า ณ ที่เลือกตั้งกลาง ดังนั้น การเลือกตั้งนอกเขตและการเลือกตั้งล่วงหน้าจึงเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน แต่ถึงกระนั้นก็ตาม การอำนวยความสะดวกของรัฐที่ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งยังไม่เพียงพอสำหรับบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องบางประเภท เช่น แพทย์ พยาบาล รวมถึงผู้ป่วยในโรงพยาบาล หรือบ้านพักคนชราต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ไม่สามารถละทิ้งการงานหรือเดินทางไปลงคะแนนเสียงได้ โดยบุคคลเหล่านั้นสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ และมีความประสงค์ที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ด้วยภาระหน้าที่หรือเหตุจำเป็นบางประการทำให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ได้

เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 แล้ว กฎหมายการเลือกตั้งไทยกำหนดเพียงแต่ให้บุคคลบางจำพวกต้องไปแจ้งเหตุที่ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เพื่อที่จะไม่เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 24 กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการว่า ในการเลือกตั้งครั้งใด ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้เนื่องจากมีเหตุอันสมควร ให้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งไว้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ภายในเจ็ดวันก่อนวันเลือกตั้งหรือภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจแจ้งได้ภายในเจ็ดวันก่อนวันเลือกตั้ง ให้ดำเนินการแจ้งตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยในการแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องทำเป็นหนังสือชี้แจงเหตุดังกล่าว โดยอาจมอบหมายให้บุคคล

ใดไปยื่นต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งแทนหรือจัดส่งหนังสือชี้แจงเหตุนั้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้

ในกรณีที่บุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเจ้านั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้รับแจ้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับแจ้งเหตุว่าเหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายในสามสิบวันนับจากวันเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายต้องปิดประกาศรายชื่อบุคคลที่จะรับแจ้งเหตุ สถานที่ที่จะรับแจ้งเหตุ และวิธีการแจ้งเหตุไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านและเขตชุมชนหนาแน่นนั้น

สำหรับสิทธิที่กฎหมายกำหนดให้ผู้นั้นจะต้องเสียไปหากผู้นั้นไม่ไปเลือกตั้ง และไม่แจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง สิทธินั้น 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ประการที่สองสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ประการที่สาม สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น แต่สิทธิทั้ง 3 ประการ จะได้กลับคืนมาเมื่อไปใช้สิทธิการเลือกตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือท้องถิ่น<sup>5</sup>

ส่วนเหตุผลอันสมควรนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทย กำหนดรายละเอียดไว้ชัดเจนหลายประการในข้อ 43 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 เช่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีถิ่นที่อยู่หรือมีกิจธุระจำเป็น ที่อยู่ห่างไกลจากที่เลือกตั้งเกินกว่า 100 กิโลเมตร หรือเดินทางออกนอกราชอาณาจักร หรือเจ็บป่วยพิการหรือสูงอายุ และไม่สามารถเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ หรือเหตุสุดวิสัยอื่น<sup>6</sup>ในกรณีกำหนด

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 26

<sup>6</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ข้อ 43 กำหนดว่า ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นพิจารณาเหตุของการไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากแนวทาง ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นมีกิจธุระจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเดินทางไปพื้นที่ห่างไกล
- (2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นเจ็บป่วยและไม่สามารถเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้
- (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นพิการหรือสูงอายุและไม่สามารถเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้

รายละเอียดเหตุผลอันสมควร โดยชัดเจน ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ดี ก็คือทำให้โปร่งใส ประชาชนทั่วไป ก็รู้ว่าเหตุใดจะเป็นเหตุผลที่ฟังขึ้นในการอ้างเมื่อไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่ถ้าพิจารณา อีกด้านหนึ่ง อาจเป็นการชี้ช่องทางให้แก่ผู้ที่ไม่ต้องการออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหา ยได้ กล่าวคือ บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะอ้างเหตุผลตามกฎหมายด้วยกันทั้งนั้นทำให้จำนวนผู้ออกมาใช้ สิทธิเลือกตั้งมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 ได้ กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง รัฐจึงต้องมีหน้าที่อันเป็นไปตามหลักการอำนวยความสะดวก แก่ประชาชนในการไปเลือกตั้ง โดยบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องบางคนนั้นไม่สามารถละทิ้งการ งานหรือเดินทางไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ กล่าวคือ บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องไม่สามารถไปใช้สิทธิ เลือกตั้งได้เลย ทั้งการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป การ เลือกตั้งล่วงหน้าในเขต (มาตรา 95) และการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขต (มาตรา 97) แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กฎหมายเลือกตั้งมีเจตนารมณ์ให้บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีโอกาสมาใช้ สิทธิเลือกตั้งให้มากที่สุด โดยการเปิดโอกาสให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องการมาเลือกตั้ง แต่บุคคลผู้ มีเหตุขัดข้องเหล่านั้นก็มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถมาเลือกตั้งได้ในวันเลือกตั้งทั่วไปได้ ทำให้ บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญ ต้องเสียสิทธิใน การไปเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปสู่ระบบการปกครองประเทศ แม้ว่าเขาจะไม่เสียสิทธิบาง ประการตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>7</sup> เพราะบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องนั้นสามารถดำเนินการแจ้งเหตุที่ตนไม่

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นเดินทางออกนอกราชอาณาจักรและมีได้แจ้งความประสงค์ขอใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกราชอาณาจักร

(5) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นมีถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากที่เลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งร้อยกิโลเมตร

(6) เหตุสุดวิสัยอื่นหรือเหตุอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 26 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้ง เหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่เหตุนั้นมีใช้เหตุอันสมควร หรือ เป็นผู้ที่มิรายชื่อในประกาศตามมาตรา 25 ให้ถือว่าผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

(1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(2) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

(3) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะ ปกครองท้องถิ่น”

สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 24 เพื่อที่ตนเองจะไม่เสียสิทธิทั้ง 3 ประการตามมาตรา 26

อย่างไรก็ตามแม้ว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจะกำหนดให้บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งและไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยมีเหตุอันสมควรที่ไม่เสียสิทธิตามกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาตามหลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการไปเลือกตั้งมิได้หมายความว่า รัฐจะหมกหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ประการใด รัฐยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ และตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 72 ก็มีเจตนารมณ์คุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องซึ่งไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป และการเลือกตั้งล่วงหน้า เพราะสิทธิในการเลือกตั้งของบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องนั้นเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้

เมื่อพิจารณาตามหลักการออกเสียงเลือกตั้งที่กฎหมายไทยกำหนดให้เป็นหน้าที่แล้ว รัฐจึงต้องมีภาระที่ต้องอำนวยความสะดวกในการที่ประชาชนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย เมื่อกฎหมายยังไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิในการเลือกตั้งของบุคคลบางจำพวกที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า รัฐต้องจึงออกกฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิเพื่อให้บุคคลบางจำพวกที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านั้นสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ มิใช่กำหนดเพียงให้เขาต้องไปแจ้งเหตุอันสมควรที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งการกำหนดข้อยกเว้นให้ไปแจ้งเหตุอันสมควรที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น ก็เพื่อไม่ให้เสียสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น แต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กลับไม่มีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องซึ่งไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เจตจำนงทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวต้องสูญเสียไป และสิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นมูลฐานของประชาชนตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง โดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถแสดงออกถึงเจตจำนงของตนในการเลือกบุคคลเข้ามาเป็นผู้แทนทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติให้เลือกฝ่ายบริหารและควบคุมการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารคือ รัฐบาลภายใต้ประชาธิปไตยในระบบผู้แทน สิทธิในการเลือกตั้งถือเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ ดังนั้น รัฐจึงต้องให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องเพื่อให้เขาสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กับหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งโดยรัฐแล้ว เมื่อสิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นมูลฐานของประชาชนตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญได้มอบให้กับประชาชนทุกคนโดยไม่สามารถปฏิเสธไม่รับไม่ได้ และประชาชนทุกคนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจะต้องสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้สะดวกพอสมควรและเสมอภาคกัน โดยรัฐต้องไม่ให้สิทธิแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือสร้างความลำบากในการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้หนึ่งผู้ใดให้มากกว่าผู้อื่น ดังนั้น การอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิหรือการดำเนินการใดๆ เพื่อให้เกิดการใช้สิทธิในการลงคะแนน รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกพอสมควรกับทุกคนโดยเสมอภาค เมื่อกฎหมายเลือกตั้งของไทยยังไม่มีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลบางจำพวก เพราะสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งของบุคคลบางจำพวกไม่ได้รับความเสมอภาคเช่นเดียวกับบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป หรือบุคคลผู้มีสิทธิลงทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้า ทั้งที่ประชาชนทุกคนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกัน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจะต้องสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้สะดวกเสมอภาคกัน ทั้งนี้ การอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางจำพวก เพื่อให้เกิดการใช้สิทธิในการลงคะแนน รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกกับทุกคนโดยเสมอภาคด้วย

ดังนั้น เมื่อกฎหมายเลือกตั้งของไทย ยังไม่มีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิในการเลือกตั้งของบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องดังกล่าวเพื่อให้เขาสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดว่า ให้บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องเหล่านั้นต้องไปแจ้งเหตุที่ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งเนื่องจากมีเหตุอันสมควรก็ตาม แต่บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องก็เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้หนึ่งซึ่งเขาเองก็มีความประสงค์ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็ตาม แต่กฎหมายกลับไปกำหนดให้ต้องไปแจ้งเหตุแห่งการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนที่จะมีกฎหมายรับรองสิทธิให้เขาได้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

สรุปได้ว่า แม้กฎหมายการเลือกตั้งของไทยจะได้อำนาจให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้มีภารกิจหรือเหตุจำเป็น ตามมาตรา 95 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่สามารถรับรองสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องซึ่งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ เนื่องจากไม่สามารถละทิ้งการงานหรือเดินทางไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เลย โดยลักษณะงานของบุคคลดังกล่าวนี้มี

ภาระที่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างจำเป็นเร่งด่วนจึงไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แม้ว่ารัฐจะจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าแล้วก็ตาม

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายเลือกตั้งในประเทศออสเตรเลียกำหนดเหตุที่จะไปเลือกตั้งได้หรือไม่ นั้น จะไม่กำหนดในกฎหมาย แต่จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ดุลยพินิจ โดยไม่มีการประกาศหรือกำหนดล่วงหน้าว่าเหตุใดฟังได้ มิฉะนั้น ประชาชนผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็จะเอาไปอ้างกันหมด และยังกำหนดให้มีบุคคลที่มีความจำเป็น โดยไม่สามารถละทิ้งการทำงานเพื่อไปลงคะแนนเสียงได้ เช่น ผู้ป่วย นางพยาบาล เจ้าหน้าที่ให้มีการลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ โดยทางการของออสเตรเลียจะดำเนินการจัดหน่วยเลือกตั้งพิเศษไว้ให้ตามโรงพยาบาลและบ้านพักต่างๆ สำหรับคนชรา และผู้ป่วยให้ลงคะแนนได้

ประเทศอิตาลีมีการอำนวยความสะดวกให้แก่การลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้ง โดยทางราชการอิตาลีได้จัดสถานที่เลือกตั้งการลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ ซึ่งทางราชการอิตาลี ได้จัดหน่วยเลือกตั้งพิเศษขึ้นใน โรงพยาบาล สำหรับนางพยาบาล คนเจ็บในโรงพยาบาล คนพิการ คนตาบอด เป็นต้น และยังมีหน่วยเลือกตั้งพิเศษในบ้านพักต่างๆ ด้วยสำหรับพวกบริการ (service men) ต่างๆ ชาวทะเล กะลาสีเรือ สามารถลงคะแนนเสียงที่เขตเลือกตั้งอื่น นอกจากเขตที่เขาอาศัยอยู่ก็ได้ หรือทหารของประเทศ สามารถลงคะแนนเสียงที่หน่วยเลือกตั้งที่ทางราชการจัดไว้ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ก็ได้

ส่วนประเทศสวีเดนแลนด์มีการอำนวยความสะดวกให้แก่การลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้ง โดยมีการลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ สำหรับผู้ที่ไม่อยู่ในเขต หรือจังหวัดที่มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหน่วยเลือกตั้งพิเศษนี้จะเปิดเป็นเวลา 4 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง การลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งพิเศษนี้ถือว่าเป็นการลงคะแนนเสียงนอกเขตเลือกตั้ง และเป็นการลงคะแนนเสียงล่วงหน้าในเวลาเดียวกัน

กฎหมายเลือกตั้งของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดว่า ผู้ที่ไม่สามารถลงคะแนนในวันเลือกตั้งได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดจะจัดสถานที่สำหรับผู้ที่ไม่สามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ โดยจะจัดล่วงหน้า 2-6 วันก่อนวันเลือกตั้ง โดยอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหน่วยงานของรัฐ โดยจะจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้า ณ กองทัพบก หรือ มหาวิทยาลัย ซึ่งเริ่มตั้งแต่เวลา 10.00-16.00 น. และหลังจากหมดเวลาลงคะแนนเสียง คณะกรรมการจะทำการเปิดหีบต่อหน้าพยานและจัดส่งไปลงคะแนนทั้งหมดโดยส่งลงทะเบียนทางไปรษณีย์ต่อคณะกรรมการเลือกตั้งระดับอำเภอ

กฎหมายเลือกตั้งของประเทศสวีเดนแลนด์ ได้กำหนดว่า การลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ ในรัฐต่าง ๆ ได้จัดหน่วยเลือกตั้งพิเศษสำหรับผู้ที่ไม่อยู่ในเขต หรือจังหวัดที่มี

สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหน่วยเลือกตั้งพิเศษนี้จะเปิดเป็นเวลา 4 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้งพิเศษนี้ ถือว่าเป็นการลงคะแนนเสียงนอกเขตเลือกตั้ง และเป็นการลงคะแนนเสียงล่วงหน้าในเวลาเดียวกัน

จากการศึกษากฎหมายเลือกตั้งต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า ประเทศสวีเดนอร์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอิตาลี และประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้สามารถลงคะแนนเสียงใน หน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้โดยจัดไว้ในโรงพยาบาล บ้านพักต่างๆ เรือนจำ พื้นที่ห่างไกลหรือหน่วยเลือกตั้ง สำหรับทหารขณะปฏิบัติหน้าที่ เมื่อพิจารณาปัญหาของการ กู้มครองสิทธิของประชาชนผู้ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้นั้น ควรนำแนวทางของประเทศ สวีเดนอร์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย มาปรับใช้โดย กฎหมายเลือกตั้งของไทยควรกำหนดให้บุคคล ที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้เพราะเหตุที่ไม่สามารถละทิ้งการทำงานหรือเดินทางเพื่อไป ลงคะแนนเสียงล่วงหน้าได้ เช่น พยาบาล แพทย์ รวมถึงผู้ป่วยในโรงพยาบาล หรือผู้ที่อยู่บ้านพัก คนชรา เป็นต้น โดยลักษณะงานของบุคคลดังกล่าวนั้นมีภาระที่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างจำเป็น เร่งด่วนจึงไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ โดยให้บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องที่ไม่สามารถไปเลือกตั้งได้ สามารถลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ที่กฎหมายกำหนดได้

นอกจากนี้จากการศึกษากฎหมายเลือกตั้งในต่างประเทศ มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้ง ทางไปรษณีย์ได้ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ประเทศเบลเยียม ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้

กฎหมายเลือกตั้งประเทศเยอรมนีเปิดโอกาสให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทาง ไปรษณีย์ โดยผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องแสดงเจตจำนงไปยังรัฐที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่เพื่อขอ ใบรับรองการเลือกตั้ง (An Electoral Certificate) บัตรเลือกตั้ง (A Voting Paper) ซองใส่บัตร เลือกตั้งของทางราชการ (An Official Voting paper Envelope) โดยที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จะต้องแสดงหลักฐานว่า ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่สามารถจะอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นในวัน เลือกตั้ง ได้โดยมีเหตุอันสมควรหรือผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัย และ ปรากฏว่าชื่อของเขาไม่ปรากฏอยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนน เสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ใหม่นั้น หรือผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่สามารถไปยังหน่วยเลือกตั้งได้ เนื่องจากลักษณะของงาน ที่ตนได้กระทำอยู่ หรือเป็นเพราะความเจ็บป่วย ความทุพพลภาพ ความชรา โดยบัตรลงคะแนนเสียง เลือกตั้งจะต้องบรรจุอยู่ในซองใส่บัตรเลือกตั้งของทางราชการ พร้อมทั้งมีคำรับรองว่าการ ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยอิสระ สำหรับคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ลงทางไปรษณีย์ที่ได้รับ ไม่ทันกำหนดเวลา (18.00 น. ของวันเลือกตั้ง) หรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับถือว่าคะแนนเสียง เลือกตั้งดังกล่าวเป็น โฆษะ

สำหรับขั้นตอนการขอใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์ มีขั้นตอน กล่าวคือบุคคลที่มีสิทธิ เลือกตั้งยื่นความจำนงเป็นหนังสือ แบบฟอร์ม หรือแจ้งด้วยตนเองในการขอใช้สิทธิเลือกตั้งทาง



ไปรษณีย์ที่องค์กรปกครองท้องถิ่น และแจ้งเหตุที่ขอใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์แบบฟอร์มที่ ถูกต้องที่ต้องใช้ยื่นต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยส่งทางเครื่องรับส่งโทรสาร (Fax), จดหมาย อิเล็กทรอนิกส์ (E – Mail), Telegram, Telex หรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถส่งเอกสาร ดังกล่าวได้ หรือส่งไปยังเว็บไซต์ (ขององค์กรปกครองท้องถิ่น) ยกเว้นการแจ้งทางโทรศัพท์

องค์กรปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการตรวจสอบสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ขอใช้สิทธิ ทางไปรษณีย์ และองค์กรปกครองท้องถิ่นจะส่งบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ไปให้ผู้ขอใช้สิทธิทาง ไปรษณีย์และทำการบันทึกรายละเอียดลงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งต้องส่งบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ (บรรจุบัตรเลือกตั้ง) กลับมาที่ องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ภายในเวลา 18.00 น. ของวันเลือกตั้ง

กฎหมายเลือกตั้งของประเทศเบลเยียม ผู้เลือกตั้งที่อยู่ภายในประเทศแต่ไม่สามารถ ออกจากบ้านไปลงคะแนนเสียงได้ หรือไม่สามารถละทิ้งการงานเพื่อไปลงคะแนนเสียงได้ เช่น ผู้ป่วย นางพยาบาล เจ้าหน้าที่บริการของรัฐ (public service officials) หรือ คนเรือ เป็นต้น อนุญาต ให้มีการลงคะแนนทางไปรษณีย์สำหรับ โดยผู้เลือกตั้งที่ประสงค์จะลงคะแนนทางไปรษณีย์จะต้อง ยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตต่อเจ้าเมือง (Burgomaster) ภายใน 5-30 วันก่อนวันเลือกตั้ง

ส่วนกฎหมายเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่น กำหนดว่า ผู้มีสิทธิที่มีความพิการทางร่างกาย อย่างมากก็ได้รับอนุญาตให้ลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์ได้ ส่วนการลงคะแนนทางทะเลมีขึ้น สำหรับลูกเรือที่แล่นเรืออยู่ทางทะเลสามารถลงคะแนนแล้วส่งมาทางโทรสาร ในระบบนี้มี จุดประสงค์ก็เพื่อตัดความยุ่งยากลำบากในการส่งบัตรเลือกตั้งสู่บ้านเกิดของพวกเขา ในระบบการ ลงคะแนนล่วงหน้าหรือการลงคะแนนของผู้ที่ไม่มาใช้สิทธิก็ยังคงมีด้วยกันเช่น การลงคะแนนทาง ทะเลจัดให้มีขึ้นในการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และจัดให้มีขึ้น สำหรับลูกเรือของเรือเดินสมุทรที่คาดหวังที่ติดธุระในวันเลือกตั้งนั้นด้วย

ส่วนกฎหมายเลือกตั้งของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้ผู้ป่วย หรือผู้พิการที่ไม่สามารถ เคลื่อนไหวร่างกายได้สามารถทำการเลือกตั้งที่บ้านหรือที่โรงพยาบาลได้ โดยหลังจากกาบัตร เลือกตั้งแล้วให้นำบัตรเลือกตั้งใส่ซองจดหมายแล้วปิดผนึก จากนั้นนำใส่ซองจดหมายอีกชั้น เขียน ชื่อและที่อยู่ผู้ใช้สิทธิด้านหลังซอง พร้อมกับเซ็นชื่อ 3 ครั้ง กำกับบนรอยปิดผนึก จากนั้นจำหน่าย ซองแล้วส่งถึงสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามขั้นตอนของไปรษณีย์ทั่วไป

จะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งทางไปรษณีย์ตามกฎหมายเลือกตั้งของประเทศที่กล่าวมาได้ กำหนดให้ผู้พิการ ความทุพพลภาพ ความชรา ผู้พิการที่ไม่สามารถเคลื่อนไหวร่างกายได้ สามารถทำการเลือกตั้งที่บ้านหรือที่โรงพยาบาลได้ โดยได้รับอนุญาตให้ลงคะแนนเสียงทาง ไปรษณีย์ได้ และกฎหมายเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่นยังกำหนดให้สิทธิแก่ลูกเรือที่แล่นเรืออยู่ทาง

ทะเลสามารถลงคะแนนได้ ส่วนขั้นตอนการออกเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ควรนำหลักเกณฑ์การเลือกตั้งทางไปรษณีย์ของกฎหมายของประเทศเยอรมนีมาใช้ โดยกฎหมายเลือกตั้งไทยควรมีการนำมาใช้สำหรับบุคคลผู้ที่อยู่ในที่ที่มีความลำบากที่จะออกเสียงเลือกตั้ง เช่น ลูกเรือเดินสมุทรที่คาดหวังที่ติดธุระในวันเลือกตั้ง โดยให้เขาสามารถออกเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ได้

นอกจากนี้ ตามหลักการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังพบปัญหาเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งการเลือกตั้งล่วงหน้าและการเลือกตั้งทั่วไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72<sup>8</sup> ที่กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยบุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ และการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวรับรองสิทธิแก่ประชาชนในการที่รัฐจะต้องจัดการเลือกตั้งโดยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ดังนั้น การอำนวยความสะดวกในการจัดการเลือกตั้งให้แก่ประชาชนจึงเป็นความรับผิดชอบของรัฐด้วยประการหนึ่ง และมาตรา 235 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการลงคะแนนใช้สิทธิเลือกตั้ง ในการอำนวยความสะดวกดังกล่าว การจัดยานพาหนะให้แก่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นต้องเป็นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 55 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้งเพื่อการเลือกตั้งหรือนำกลับมาจากที่เลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าโดยสารยานพาหนะหรือค่าจ้างซึ่งต้องเสียตามปกติ หรือจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้ง หรือกลับจากที่เลือกตั้งเพื่อจูงใจหรือควบคุมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ซึ่งที่เลือกตั้งดังกล่าวหมายความรวมถึงที่เลือกตั้งซึ่งจัดไว้สำหรับการลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง และการลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งตามมาตรา 95 และมาตรา 97 ด้วย แต่การที่หน่วยงานของรัฐจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถกระทำได้

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 72 บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นได้ว่า กฎหมายการเลือกตั้งดังกล่าวให้สิทธิแก่กลุ่มบุคคลบางจำพวกซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตชนบทห่างไกลหรือถิ่นทุรกันดาร โดยรัฐต้องดำเนินการบางประการเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไปได้และออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่สามารถมาลงคะแนนในวันเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น รัฐต้องจัดยานพาหนะรับส่งผู้ที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ในทางปฏิบัติกรณีการจัดยานพาหนะรับส่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ในเขตชนบทห่างไกล หรือถิ่นทุรกันดาร ยังไม่มีการปฏิบัติอย่างจริงจังเท่าที่ควร ทั้งที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 55 กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว โดยมีเพียงแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 55 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ เฉพาะผู้มีพิการ หรือผู้สูงอายุ หรือผู้ป่วยซึ่งไม่สามารถเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยตนเองได้ โดยต้องไม่เป็นการจูงใจหรือควบคุมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ทั้งนี้ หากหน่วยงานของรัฐจะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้พิการ หรือผู้สูงอายุ หรือผู้ป่วยซึ่งไม่สามารถเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยตนเอง ให้ขออนุญาตคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นกรณีๆ ไป จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้ง เพื่อการเลือกตั้งหรือนำกลับไปที่เลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าโดยสาร ยานพาหนะหรือค่าจ้างซึ่งต้องเสียตามปกติ แต่การกำหนดว่าพื้นที่ใดควรจัดให้มียานพาหนะนั้น ต้องมีการร้องขอมายังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งการจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น กฎหมายได้กำหนดให้รัฐมีอำนาจกระทำได้ตามนัยมาตรา 55 ดังกล่าว แต่ปัญหาในการจัดยานพาหนะให้แก่พื้นที่ใด รัฐควรจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในพื้นที่นั้นๆ เป็นสำคัญ เพื่อการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มากที่สุดอันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐจึงควรทำการสำรวจเขตเลือกตั้งทั่วไป และประกาศให้ชัดเจนว่า มีเขตถิ่นทุรกันดารใดบ้างที่รัฐจะต้องจัดยานพาหนะรับส่งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

#### 4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องที่ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ จากการศึกษาของกฎหมายเลือกตั้งของต่างประเทศพบว่า ประเทศอิตาลี ประเทศสวีเดน เซอร์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดให้สามารถลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้โดยจัดไว้ในโรงพยาบาล

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเทศไทยยังนำแนวทางของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอิตาลี ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเกาหลีใต้ ที่กำหนดให้สามารถลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้โดยจัดไว้ในโรงพยาบาล บ้านพักต่างๆ เรือนจำ พื้นที่ห่างไกลหรือหน่วยเลือกตั้งสำหรับทหารขณะปฏิบัติหน้าที่ โดยกฎหมายเลือกตั้งของไทยควรมีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้โดยจัดไว้ในโรงพยาบาล หรือหน่วยเลือกตั้งสำหรับทหารขณะปฏิบัติหน้าที่ โดยรัฐควรจัดหน่วยเลือกตั้งพิเศษหรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้ไว้สำหรับกลุ่มบุคคลซึ่งมีจำนวนมากที่ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งเนื่องจากมีเหตุจำเป็นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย ส่วนบุคคลผู้ที่อยู่ในที่มีความลำบากที่จะออกเสียงเลือกตั้ง เช่น ลูกเรือเดินทะเลที่คิดฐานะในวันเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งไทยควรกำหนดให้เขาสามารถออกเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ได้ โดยนำหลักเกณฑ์ของกฎหมายเลือกตั้งของประเทศเยอรมนีมาใช้

ส่วนปัญหาการในการจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การกำหนดให้สิทธิแก่กลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 72 วรรคสาม กำหนดหลักการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 55 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดยานพาหนะรับส่งผู้ที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้มีการประกาศกำหนดว่าพื้นที่หรือหน่วยเลือกตั้งใดที่รัฐจะต้องจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อันเป็นการเพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการกำหนดเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถทำการสำรวจเขตเลือกตั้งทั่วไป และประกาศให้ชัดเจนว่า มีเขตถิ่นทุรกันดารใดบ้างที่รัฐจะต้องจัดยานพาหนะรับส่งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดยานพาหนะรับส่งผู้ที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหน่วยเลือกตั้งที่อยู่ในเขตชนบทห่างไกล หรือถิ่นทุรกันดาร เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่ในเขตชนบทห่างไกลหรือถิ่นทุรกันดาร สามารถออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไปได้และออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ และเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการเลือกตั้งล่วงหน้านั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์สำคัญที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเต็มที่เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ออกมาใช้สิทธิของตนเองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยประชาชนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งล่วงหน้าจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นที่อยู่ ซึ่งอยู่จังหวัดอื่น นอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านน้อยกว่า 90 วัน ถึงวันเลือกตั้ง ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเกินกว่า 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง โดยให้อื่นคำขอลงทะเบียนต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นของอำเภอหรือเทศบาลหรือเขตที่ตนอยู่ เพื่อขอใช้สิทธิลงคะแนนล่วงหน้า การเลือกตั้งล่วงหน้านี้ทั้งการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตและการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งนอกเขต ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 95 มาตรา 96 และมาตรา 97 โดยการเลือกตั้งล่วงหน้านั้นมีขึ้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งที่ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งที่กำหนดไว้ได้ แต่กรณีการเลือกตั้งล่วงหน้าตามกฎหมายไทยยังเกิดปัญหาอยู่บางประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการลงทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขต ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้มีเหตุขัดข้องซึ่งไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ตลอดจนการดำเนินการของรัฐที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมมาปรับใช้กับการเลือกตั้งล่วงหน้าของไทย

กรณีปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าจะต้องลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ก่อให้เกิดปัญหาในกรณีที่ผู้ลงทะเบียนไว้ในการเลือกตั้งครั้งก่อน ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าการลงทะเบียนนั้นมีผลตลอดไปจนกว่าจะมีการแจ้งเปลี่ยนแปลง ทำให้ไม่สามารถลงคะแนนใน

หน่วยเลือกตั้งตามภูมิลาเนาที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน ดังนั้น ปัญหาการใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า นอกเขต ควรกำหนดให้การลงทะเบียนมีผลตามที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงทะเบียนไว้แล้วเป็นครั้ง ๆ ไป โดยให้รายชื่อที่ลงทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้าไว้มีผลเฉพาะในการเลือกตั้งครั้งนั้นเท่านั้น เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไปก็ให้ประชาชนผู้ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตมาขอลงทะเบียนใหม่ ซึ่งการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวทำให้รายชื่อของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านั้นก็กลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิ และทำให้ประชาชนไม่ต้องมีภาระเกินสมควรในอันที่จะต้องแจ้งเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนทุกครั้ง โดยในการแก้ไขกฎหมายมาตราดังกล่าวยังทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบจำนวนผู้ลงทะเบียนที่แท้จริง ไม่ใช่จำนวนผู้ลงทะเบียนสะสมของการเลือกตั้งครั้งก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่ผู้ปฏิบัติงานและยังเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่จะต้องมาใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ต้องมีภาระมาดำเนินการแจ้งเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนรายชื่อ โดยทะเบียนรายชื่อของตนเองถูกยกเลิกไปในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละครั้งโดยอัตโนมัติ และเมื่อมีการเลือกตั้งในครั้งต่อไปก็ให้ประชาชนผู้ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งมาลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด

ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ หมายถึงบุคคลผู้ขัดข้องไม่สามารถละทิ้งการทำงานหรือเดินทางเพื่อไปลงคะแนนเสียงได้ เช่น แพทย์พยาบาล เป็นต้น รวมถึงบุคคลผู้ที่อยู่ในที่ที่มีความลำบากที่จะออกเสียงเลือกตั้ง เช่น ลูกเรือเดินทะเลที่ติดธุระในวันเลือกตั้ง จากการศึกษาของกฎหมายเลือกตั้งของต่างประเทศพบว่า ประเทศอิตาลี ประเทศสวีเดนแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดให้สามารถลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้โดยจัดไว้ในโรงพยาบาล. อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเทศไทยควรนำแนวทางของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอิตาลี ประเทศสวีเดนแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ที่กำหนดให้สามารถลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้โดยจัดไว้ในโรงพยาบาล บ้านพักต่างๆ เรือนจำ พื้นที่ห่างไกลหรือหน่วยเลือกตั้งสำหรับทหารขณะปฏิบัติหน้าที่ โดยกฎหมายเลือกตั้งของไทยควรมีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้โดยจัดไว้ในโรงพยาบาล หรือหน่วยเลือกตั้งสำหรับทหารขณะปฏิบัติหน้าที่ โดยรัฐควรจัดหน่วยเลือกตั้งพิเศษหรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้ไว้สำหรับผู้มีเหตุขัดข้องซึ่งไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้เนื่องจากมีเหตุจำเป็นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย ส่วนบุคคลผู้ที่อยู่ในที่ที่มีความลำบากที่จะออกเสียงเลือกตั้ง เช่น ลูกเรือเดินทะเลที่ติดธุระในวันเลือกตั้ง กฎหมายควรกำหนดให้เขา

สามารถออกเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ได้โดยนำหลักเกณฑ์ของกฎหมายเลือกตั้งของเยอรมนีมาใช้ และเนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 72 วรรคสาม มีหลักอำนาจความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 55 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดยานพาหนะรับส่งผู้ที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ มีเพียงแต่แนวปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กำหนดให้บุคคลบาง คน เช่น คนพิการ คนสูงอายุ ต้องขออนุญาตต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเป็นกรณีไป ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้ประชาชนต้องดำเนินการร้องขอ แต่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว รัฐเองต่างหากที่ต้องมีภาระเป็นหน้าที่ที่จะจัดยานพาหนะ โดยต้องประกาศกำหนดว่าพื้นที่หรือหน่วยเลือกตั้งใดที่รัฐควรจะต้องจัดยานพาหนะ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อันเป็นการเพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งล่วงหน้าของประเทศไทย ผู้เขียนมีข้อเสนอในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดังนี้

1) กรณีปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขต ควรมีการยกเลิก มาตรา 97 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 โดยให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

มาตรา 97 วรรคสอง กำหนดว่า “ให้ผู้ลงทะเบียนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้งสามสิบวัน โดยให้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนลงทะเบียนไว้และให้หมดสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบันทึกการลงทะเบียนขอใช้สิทธิดังกล่าวไว้ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และให้หมายเหตุสถานที่ที่ไปใช้สิทธิไว้ในประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย”

2) กรณีปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ควรมีการเพิ่มเติม มาตรา 68/1 และมาตรา 68/2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 โดยให้ใช้ความดังต่อไปนี้

มาตรา 68/1 บัญญัติว่า “เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ป่วย ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสถานพยาบาลของรัฐในการลงคะแนนเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดหน่วยเลือกตั้ง

พิเศษหรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการลงคะแนนเลือกตั้งของผู้ป่วย ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสถานพยาบาลของรัฐเป็นพิเศษ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการเลือกตั้ง ทั้งนี้ การอำนวยความสะดวกนั้นต้องเป็นไปเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงโดยตรงและลับด้วย

มาตรา 68/2 บัญญัติว่า “เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ลูกเรือเดินทะเลที่ติดธุระตั้งแต่วันที่得有ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนถึงวันเลือกตั้งให้ลูกเรือทะเลที่ติดธุระสามารถยื่นคำขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งทางไปรษณีย์ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

โดยระเบียบว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งทางไปรษณีย์ของลูกเรือลูกเรือเดินทะเลที่ติดธุระตั้งแต่วันที่得有ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนถึงวันเลือกตั้ง ควรกำหนดว่า

(1) ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องแสดงเจตจำนงไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่เพื่อขอใบรับรองการเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้ง ของใส่บัตรเลือกตั้งของทางราชการ โดยที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องแสดงหลักฐานว่าผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่สามารถไปยังหน่วยเลือกตั้งได้ เนื่องจากต้องออกเรืออยู่ทางทะเล

(2) บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวต้องยื่นความจำนงเป็นหนังสือ แบบฟอร์ม หรือแจ้งด้วยตนเองในการขอใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและแจ้งเหตุที่ขอใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์แบบฟอร์มที่ถูกต้องที่ต้องใช้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยส่งทางเครื่องรับส่ง โทรสาร (Fax) หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E – Mail) หรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถส่งเอกสารดังกล่าวได้

(3) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการตรวจสอบสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ขอใช้สิทธิทางไปรษณีย์ และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะส่งบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ไปให้ผู้ขอใช้สิทธิทางไปรษณีย์และทำการบันทึกรายละเอียดลงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(4) บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งต้องส่งบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ (บรรจุบัตรเลือกตั้ง) กลับมาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นๆ ภายในเวลา 18.00 น. ของวันเลือกตั้ง

3) ส่วนการอำนวยความสะดวกที่รัฐต้องจัดยานพาหนะให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นควรให้ยกเลิก มาตรา 55 วรรคท้าย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 โดยให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน



มาตรา 55 วรรคท้าย บัญญัติว่า“บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่การที่หน่วยงานของรัฐจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดเขตพื้นที่การอำนวยความสะดวกดังกล่าว โดยคำนึงถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่ในเขตชนบทห่างไกล หรือถิ่นทุรกันดาร”

ด

ร

บรรณานุกรม

ู

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กรมลด ทองธรรมชาติและคณะ. (2531). *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*  
กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2548). *ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทยฉบับสมบูรณ์*.  
กรุงเทพฯ : ตาตาพับลิเคชั่น.
- เจอร์รีด แอล. เคอร์ติส. (2539). *การเมืองแบบญี่ปุ่น*. แปลโดย นายประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ และ  
ไชยวัฒน์ คำชู. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรรยา ศรีสุกใส. (2552, ตุลาคม). *การขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้ง*. การสัมมนา  
วิชาการ เรื่องการขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง และความ  
คิดเห็นเกี่ยวกับการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2552 จัดโดย  
สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- \_\_\_\_\_. (2552, ตุลาคม). *การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*. การสัมมนาวิชาการ เรื่องการขอใช้  
สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง และความคิดเห็นเกี่ยวกับการ  
ลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2552 จัดโดยสำนักงาน  
คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- เชื้อ คงคากุล. (2496). *กฎหมายการเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คำรិត บูรณะนนท์. (2539). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมาย  
พรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: บี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์.
- นิยม รัฐอมฤต (2540). *การเมืองไทย : พัฒนาการ ปัญหา และแนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ :  
สามัคคีสาร.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2542). *การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน*  
กรุงเทพฯ : สุขุมและบุตร.
- \_\_\_\_\_. (2551). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2535). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ; รัฐธรรมนูญเยอรมัน*  
กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2544). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: องค์การกำกับดูแล.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *รัฐธรรมนูญน่านู (รวมสาระและคำบรรยายหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปัทมา สุปคำปิง. (2550). *ความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมือง* สมัชชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550 กรณีศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. นนทบุรี: ประณต นันทิยะกุล. (2540). *เอกสารประกอบการสัมมนา บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง*. ใน *โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ*.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2532). *พฤติกรรมทางการเมือง: ขอบข่ายทางทฤษฎี*. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.
- พิมลจรรย์ นามวัฒน์. (2541). *การเลือกตั้ง* เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทยหน่วยที่ 12 สาขาวิชารัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- มานิตย์ จุมปา. (2540). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) (พิมพ์ครั้งที่ 6)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2549) *เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองของประเทศในเอเชียหน่วยที่ 8-15*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วารี นาสกุล. (2550). *หลักกฎหมายมหาชน (Principles of Public Law) พร้อมด้วยแนวคำถามคำตอบ*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเซนต์จอร์น.
- วิญญู เครื่องงาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรมบรรณาการ.
- วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น (2524). *ประชาธิปไตยแนวความคิด และตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีระ โลจายะ. (2547). *กฎหมายมหาชน: สิทธิเสรีภาพของประชาชน หน่วยที่ 8-15 (พิมพ์ครั้งที่ 33)*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- \_\_\_\_\_. (2527). *กฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช* กรุงเทพฯ: สหมิตร.
- \_\_\_\_\_. (2524). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- วิสุทธิ โปธิแทน. (2524). *ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัชร ไซยสาร. (2544). *ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ: บี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์.
- ศักดิ์ ไทยวัฒน์. (2497). *คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สนธิ เดชานันท์. (2529). *ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ*. กรุงเทพฯ : โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮาส์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2535). *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2549). *หลักการกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- สุภูมิ นवलสกุล. (2535). *การเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย. (2550). *เอกสารทางวิชาการเรื่อง การทุจริตเลือกตั้ง : ศึกษากรณีการซื้อเสียงขายสิทธิ*. กรุงเทพฯ: วังไชยา นางเลิ้ง
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.(2552, ตุลาคม). *เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่องการขอใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งและความคิดเห็นเกี่ยวกับการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*. สรุปรข้อมูลการลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศต่างๆ (Registration for Eligible Voter).
- หยุด แสงอุทัย. (2512). *คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511* (เรียงมาตรา). พระนคร : โอเดียนสโตร์.
- \_\_\_\_\_. (2513). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัยยงค์ ปาณิกบุตร. (2544). *การเลือกตั้ง : การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ วี.เจ.พรีนติ้ง.
- อมร รักษาสัตย์. (2539). *ประชาธิปไตย : อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### บทความ

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2541, พฤษภาคม). “รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ,” *วารสารกฎหมาย*, 18(2) หน้า 159

- โคทม อาริยา. (2542, พฤษภาคม) “ระบบเลือกตั้ง” นิตยสารท้องถิ่น เล่มที่ 5. หน้า 9-12
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2530, 3 กันยายน). “กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน.” วารสารนิติศาสตร์, 17(3). หน้า 22.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2542, กันยายน-ธันวาคม). “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 1(3). หน้า 96-98.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543, มิถุนายน). “หลักความเสมอภาค.” วารสารนิติศาสตร์, 30(2). หน้า 165.

### วิทยานิพนธ์

- ชินธิป ยุทธางกูร. (2535). ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. (2550). ศาลเลือกตั้ง ศึกษาปัญหาทางทฤษฎีและกฎหมายในการจัดตั้งและ รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.
- จรรยา สุภาพ. (2526). พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการบริหารการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาจากกรณีเลือกตั้งผู้แทนตำแหน่งที่ว่างของจังหวัดบุรีรัมย์ 28 สิงหาคม 2526 (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- จรรยา สุภาพ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2537). การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดมุกดาหาร แทนตำแหน่งที่ว่าง 14 สิงหาคม 2526 (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- จ่านงค์ ฉาวรวิสิทธิ์. (2542). ศึกษาเปรียบเทียบระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส.ของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กับระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส.ตามกฎหมายของเยอรมัน (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, ไพฑูรย์ โปธิสว่าง และยุทธพร อิศรชัย. (2548). การประเมินผลการ ทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ปพนธีร์ ธีระพันธ์. (2553). การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2539). *คณะกรรมการการเลือกตั้ง* (รายงานผลการวิจัย). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. (2538). *การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- โกคิน พลกุล. (2527) “ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” ใน เอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบันจัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10-11 สิงหาคม 2527. หน้า 192-195.
- วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ. (2533). *การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง : แนวคิดและผล* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2544). *บทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้ดีขึ้น*. (รายงานผลการวิจัย). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สัมฤทธิ์ ราชสมณะ. (2530). *กระบวนการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภาภรณ์ แจ่มสุข. (2553). *ปัญหาทางกฎหมายของวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สำนักวิจัยและพัฒนาการเลือกตั้ง ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2553). *ความสัมพันธ์ระหว่างผลการเสียดิถีกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งกับการไปลงคะแนนเลือกตั้ง* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2551). *การพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ* (รายงานผลการวิจัย). สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- \_\_\_\_\_. (2548). *การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพุทธศักราช 2548* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: วิชชาเทค ภาคผนวกประวัติการเลือกตั้งของประเทศไทย.

- เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุลและคณะ. (2551). *พัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้.
- เอกภาพ กรัยเสถียรไพศาล. (2542). *ปัญหาสภาพบังคับของข้อกำหนดการเสียสิทธิกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

### กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550
- ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. “เลือกตั้งใหม่” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2556 จาก [www.kpi.ac.th/wiki/index.php/เลือกตั้งใหม่](http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/เลือกตั้งใหม่)
- คมสัน โพธิ์คง . “การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 ก.ค.2554 เป็นโมฆะ?” สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/politics/20110709/399561/การเลือกตั้งเมื่อวันที่-3-ก.ค.2554-เป็น-โมฆะ-.html>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2549). “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ” รวมบทความกฎหมายมหาชน สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.pub-law.net.com>. (หน้า 5-6)

### กฎหมายต่างประเทศ

- Bundeswahlgesetz
- Constitution Weimar
- Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

ประวัติการศึกษา

นายปรมี หล้าล้ำ

ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต

จากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. 2541

