

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากในปัจจุบันประชาชนชาวไทยได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับหลักระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้งรัฐธรรมนูญของไทยยังมีแนวทางในการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการให้สิทธิประชาชนทุกคนภายในรัฐได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาประเทศ อันเป็นการใช้สิทธิทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการบริหารพัฒนาประเทศในระดับท้องถิ่นหรือระดับประเทศ ซึ่งทางหนึ่งที่ประชาชนชาวไทยจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง และสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศของตนเองได้ นั่นก็คือ การลงคะแนนเลือกตั้ง โดยการลงคะแนนเลือกตั้งจะเป็นการคัดสรรบุคคล ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และมีความสามารถเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองในสภาฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ ดังนั้น ย่อมสังเกตเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันนั้น ได้กำหนดให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้ง เพื่อเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าไปเป็นตัวแทนของตน เพื่อบริหารประเทศตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานแห่งสิทธิอันเป็นสาระสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยหน้าที่ดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 ว่า

“บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ดังนั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชาวไทยด้วย ทั้งยังได้บัญญัติในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่การกำหนดให้การให้สิทธิ

เลือกตั้งเป็นหน้าที่ อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการกำหนดแก้ไขสิทธิเลือกตั้งถือเป็น "หน้าที่" จากที่เคยกำหนดให้สิทธิเลือกตั้งเป็น "สิทธิ" ซึ่งหากมองย้อนไปก่อนหน้าที่จะมีการแก้ไขและปรับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เริ่มมีวิวัฒนาการและเปลี่ยนแปลง มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยเพิ่มมากขึ้น โดยมีการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อมีเจตนารมณ์ให้ประเทศไทยได้อยู่ภายใต้หลักระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประเทศไทยได้ตกลงและเข้าเป็นภาคีสมาชิกภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งทำให้ประชาชนชาวไทยทุกคนได้รับการยอมรับว่ามีศักดิ์ศรีและมีสิทธิที่เท่าเทียมกัน แต่หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ก็ยังคงมีปัญหาข้อสงสัยที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งบางฉบับ ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2545 มีความสอดคล้องกับหลักระบอบประชาธิปไตยและหลักสิทธิมนุษยชนเพียงใด โดยเฉพาะการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนชาวไทยบางกลุ่มที่เป็น "ผู้ต้องขัง" ซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาคดีอาญาของศาลอื่นได้รับประโยชน์จากการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำผิด แต่กลับไม่สามารถทำหน้าที่ไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับบุคคลต้องห้ามที่มีให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 100 ดังนี้

“มาตรา 100 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

- (1) เป็นภิกษุสามเณรนักพรตหรือนักบวช
- (2) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ”

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ประชาชนชาวไทยมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ถือเป็นการกำหนดให้ประชาชนชาวไทยทุกคนต้องรับผิดชอบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศไทย มีหน้าที่รับรู้หรือบริหารประเทศไปพร้อมกัน

เพราะหากประชาชนชาวไทยคนใดไม่ทำหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ไว้ ย่อมต้องสูญเสียสิทธิได้อย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง ดังเช่นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดการเสียสิทธิและการได้สิทธิอันเกี่ยวกับการไปทำหน้าที่เลือกตั้ง ดังนี้

มาตรา 26 กำหนดว่า "ในกรณีที่มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควร หรือเป็นผู้ที่มีรายชื่อในประกาศตามมาตรา 25 ให้ถือว่าผู้นั้นเสียสิทธิ ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(2) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(3) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น"

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้บุคคลที่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง จึงเป็นการจำกัดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนชาวไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสากล อันเป็นการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ทั้งยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 39 ซึ่งถือเป็นบทสันนิษฐานภายใต้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่ได้บัญญัติไว้ตอนหนึ่งว่า "...ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนผู้กระทำความผิดมิได้" ย่อมแสดงให้เห็นว่า หากประชาชนชาวไทยคนใดต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายในระหว่างที่บุคคลคนนั้นยังอยู่ระหว่างการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน แต่ถูกกำหนดให้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมทำให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถไปทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ ทั้งที่สถานะของบุคคลดังกล่าวต้องได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานให้เป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดเสียก่อน จึงจะถือได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด จึงเกิดข้อขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติของทั้งสองมาตรา เนื่องจากหากภายหลังจากที่บุคคลดังกล่าวพ้นจากการคุมขังโดยหมายของศาล เพราะเหตุที่ตนไม่สามารถไปทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 วรรค 2 ที่กำหนดไว้ว่า "บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่าบทบัญญัติมาตรา 100 (3) มาตรา 72 และมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนชาวไทย และบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง มีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับสิทธิมนุษยชนหรือกฎหมายระหว่างประเทศเพียงใด และควรมีการกำหนดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อันจะทำให้ประชาชนชาวไทยได้รับสิทธิในการเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 100(3) ซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

1.2.2 เพื่อศึกษาว่าผู้ต้องขังซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาคดีอาญาของศาล ควรได้รับโอกาสในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายใต้พื้นฐานแห่งสิทธิมนุษยชนตามข้อตกลงของกฎหมายระหว่างประเทศตามหลักสากล หรือไม่ อย่างไร

1.2.3 เพื่อศึกษานโยบายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเฉพาะมาตรา 100(3) และมาตรา 39 ว่าสอดคล้องกันภายใต้หลักสากลหรือไม่ อย่างไร

## 1.3 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะทำการศึกษาในทางเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งจะมีการศึกษาค้นคว้าจากตำรา บทความของนักวิชาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการ

เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2545 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง รวมทั้งบทความ หนังสือ วารสารต่างๆ ตลอดจนตัวอย่างคำวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

#### 1.4 สมมุติฐานของการศึกษา

จากการศึกษาค้นคว้าถึงหลักเกณฑ์ ของมาตรา 100 (3) และมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น พบว่าเมื่อผู้ต้องขังซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาคดีทางอาญาของศาลยังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่นั้น ยังถือว่าผู้ต้องขังเป็นพลเมืองชาวไทย อยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศไทย และได้รับการดูแลจากภาษีของปวงชนชาวไทย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ต้องขังซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีอาญาจะได้รับการปฏิบัติในฐานะเป็นพลเมืองภายใต้กฎหมาย ผู้ต้องขังซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีอาญาจึงย่อมที่จะได้รับสิทธิและโอกาสไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตนเองได้เช่นกัน และหากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีการจำกัดสิทธิสำหรับบุคคลซึ่งต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ก็ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง และจำกัดสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้โดยผลของคำพิพากษาของศาลเท่านั้น

#### 1.5 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับหลักการให้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังซึ่งยังอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีอาญานั้น จำเป็นต้องศึกษาค้นคว้าถึงหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่ามีหลักเกณฑ์ใดที่กำหนดให้สิทธิหน้าที่แก่บุคคลในอันที่จะสามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ ประกอบกับศึกษาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอันว่าด้วยการเลือกตั้งต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และเป็นกฎหมายลำดับรองลงมา เพื่อให้ได้รับทราบว่ามีสิทธิหน้าที่ในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังซึ่งยังอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีอาญานั้น จะถูกจำกัดได้ตามหลักของมาตรา 100 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ เพราะการเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองตามหลักสากล

ผู้ศึกษาจึงมุ่งเน้นที่จะพิจารณาถึงบทบัญญัติของมาตรา 100 (3) และมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นพลเมืองของประเทศไทย สามารถทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 72 ได้กำหนดไว้

## 1.6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับมาตรา 100(3) ซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

1.6.2 ทำให้ทราบว่าผู้ต้องขังซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีอาญาของศาล ควรได้รับโอกาสในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเพื่อสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ภายใต้พื้นฐานแห่งสิทธิมนุษยชนตามข้อตกลงของกฎหมายระหว่างประเทศ ตามหลักสากล

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 100(3) และมาตรา 39

## 1.7. บทนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

"ผู้ต้องขังซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีอาญา" หมายถึง บุคคลที่ถูกคุมขังโดยหมายของศาล หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ในระหว่างพิจารณาคดีอาญาของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลซึ่งคดียังไม่ถึงที่สุด และศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด

"บุคคลที่ถูกคุมขังโดยหมายของศาล" หมายถึงผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ถูกคุมขังโดยหมายของศาลในระหว่างพิจารณาคดีอาญา และหมายความรวมถึงผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังตัวไปฝากขังต่อศาล และศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ฝากขังในระหว่างที่การสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น และหมายความถึง จำเลยในคดีอาญาที่ศาลมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกันตัวระหว่างพิจารณาคดี ซึ่งไม่รวมถึงผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว หรือได้รับการประกันตัวในชั้นสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ หรือชั้นศาล เพราะถือว่าไม่ได้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

"หลักสุภณัติกระบวนการ" หมายถึง การใช้อำนาจอรัฐในทุกกรณี ไม่ว่าจะในการบัญญัติกฎหมาย บังคับใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมาย จะต้องกระทำให้ถูกขั้นตอนและกระบวนการ ที่กฎหมายวางไว้ มีเช่นนั้น ถือว่าเป็นการใช้อำนาจที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อาจถูกศาลสูงสุดยกเลิกเพิกถอนได้