

ผลกระทบทางกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹

ธีระชัย จำปานิล²

ประเทศไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พุทธศักราช 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทำให้รัฐธรรมนูญกลายเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยมีรูปแบบการปกครองแบบระบบรัฐสภาและมีการกำหนดความสัมพันธ์ของอำนาจอริปไตย โดยมีหลักการที่สำคัญว่าอำนาจอริปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ซึ่งนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยจนถึงปัจจุบัน ได้มีการทำรัฐประหารในประเทศไทยรวมแล้วทั้งสิ้น 13 ครั้ง ซึ่งภายหลังจากที่มีการทำรัฐประหารแล้ว มักจะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศไป ซึ่งการก่อรัฐประหารในประเทศไทยครั้งล่าสุดเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. และได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับที่ผ่านมา ทำให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 20 ซึ่งจัดทำร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มแรกได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 36 คน ซึ่งมีนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญและเสนอร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบ แต่ปรากฏว่าสภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดแรก ทำให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ จำนวน 21 คน โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ต่อมาเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้มีการพิจารณาและดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 2 ที่ผ่านการออกเสียงประชามติต่อจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยภายหลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติได้ผ่านความเห็นชอบจากการลงประชามติของ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ผลกระทบทางกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิตร และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประชาชนส่วนใหญ่แล้ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการลงประชามติไปปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตราและในบทเฉพาะกาล เพื่อให้เข้ากับคำถามพ่วงของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าเพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ซึ่งแม้ว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วก็ตาม แต่หน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ยังมิได้หมดไป เพราะในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

โดยสาระสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับนี้ คือ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมมาใช้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยมีแนวคิดเรื่องการให้ความสำคัญของเสียงข้างน้อย และความต้องการให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งจากความเป็นมาและสาระสำคัญดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตลอดจนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนับว่า มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้สามารถจัดการเลือกตั้งได้ และการเลือกตั้งนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันจะทำให้ประชาชนสามารถแสดงเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันได้ และสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาคกัน ตลอดจนเป็นกฎหมายที่นำพาประเทศไทยกลับเข้าสู่วิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนจะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเสมอกัน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในทางการเมือง สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน จะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน แต่ทว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ได้มีผลบังคับใช้แล้วกลับพบกับปัญหาผลกระทบทางกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหลายประการ จึงนำไปสู่การศึกษาปัญหา ดังนี้

ปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาสิทธิในการลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ การเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นับได้ว่าการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อยู่หลายประการ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมมาใช้เป็นครั้งแรก ซึ่งถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเกี่ยวกับเรื่องของระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมไว้โดยตรงก็ตาม แต่ก็มีกรณีบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเชื่อมโยงกันไว้หลายมาตราด้วยกัน ทั้งการได้มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 85 ได้กำหนดถึงที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะใช้วิธีลงคะแนนเสียงโดยตรงและลับ โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนหนึ่งคะแนน โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดหรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้ ในขณะที่มาตรา 91 ซึ่งเป็นในส่วนของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองมาจากการคำนวณคะแนน โดยให้นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขตมาคำนวณ จำนวนที่ได้รับให้ถือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นพึงจะมีได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ได้กำหนดให้การส่งผู้สมัครหลายเขตของพรรคการเมืองจะได้รับหมายเลขที่แตกต่างกัน โดยเป็นหมายเลขที่ยึดตามตัวบุคคลแม้จะเป็นพรรคการเมืองเดียวกันก็ตาม และมาตรา 128 กำหนดให้นำผลคะแนนของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองพึงมี จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว จึงทำให้ทราบได้ว่าการเลือกตั้งในปัจจุบันจะใช้บัตรเลือกตั้งเพียงหนึ่งใบ โดยจะสามารถใช้สิทธิได้เฉพาะการลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น และคะแนนเสียงที่ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั่วประเทศก็จะถูกนำมาคำนวณให้กลายเป็นจำนวนของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคพึงมี

ปัญหาที่สอง การกำหนดให้ถูกจำกัดสิทธิบางประการกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วแต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควร โดยหน้าที่ของปวงชนชาวไทยในรัฐธรรมนูญมีบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ในมาตรา 50 โดยหนึ่งในหน้าที่ของปวงชน

ชาวไทย คือ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งการเลือกตั้งถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่เพื่อที่จะให้ประชาชนทุกคนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน จึงกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควรจะถูกลงโทษมิให้ได้รับประโยชน์จากการใช้สิทธิบางประการที่ตนเองมีอยู่ โดยมาตรา 95 วรรคสาม กำหนดว่ากรณีที่ "ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิแจ้งเหตุอันสมควรอาจถูกจำกัดสิทธิบางประการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 35 ได้กำหนดให้ผู้ที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะถูกจำกัดสิทธิบางประการเป็นระยะเวลาสองปีนับแต่วันเลือกตั้งครั้งที่บุคคลนั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เหตุผลที่สำคัญของการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งโดยการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ คือ ความไม่สนใจในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน กฎหมายจึงมีการกำหนดโทษหรือสภาพบังคับของการไม่ไปออกเสียงเลือกตั้งโดยปราศจากเหตุอันสมควรเพื่อเป็นการบังคับให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งมีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งสภาพบังคับที่สามารถนำไปใช้เพื่อเป็นมาตรการในการที่จะทำให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้นมีอยู่ด้วยกันหลายประการ แต่สภาพบังคับที่จะให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ควรมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน หรือเป็นการลดรอนสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเกินสมควร การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไม่ว่าจะในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นถือเป็นหลักการที่สำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การที่กำหนดให้ประชาชนถูกจำกัดสิทธิหรือเสียสิทธิบางประการในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 35 กลับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน

ปัญหาที่สาม ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าออกราชอาณาจักร คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยมีหน้าที่ในการดำเนินการจัดการให้มีการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตลอดจนการออกเสียงประชามติให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บริสุทธิ์และยุติธรรม การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนด ซึ่งการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการแสดงออกถึงเจตจำนงในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนชาวไทยทุกคนซึ่งไม่ว่าจะอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศย่อมมีหน้าที่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยกันทั้งสิ้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทางการเมืองมากที่สุด เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้วันใดเป็นวันที่จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว หากประชาชนไม่สะดวกในการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันดังกล่าวได้ หรือไม่สะดวกในการเดินทางไปใช้สิทธิในเขตเลือกตั้งที่ผู้นั้น

มีชื่อในทะเบียนบ้านได้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าทั้งในเขตและนอกเขต ตลอดจนการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนนอกราชอาณาจักรได้ ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้วันที่ 24 มีนาคม 2562 เป็นวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยในการเลือกตั้งล่วงหน้านอกราชอาณาจักรได้เกิดปัญหาในการส่งบัตรเลือกตั้งจากประเทศนิวซีแลนด์ จำนวนกว่า 1,500 ใบ กลับมายังประเทศไทย เนื่องจากเกิดความล่าช้าเพราะปัญหาการขนส่งทางอากาศ และสุดท้ายไม่ทันตามกำหนดเวลาตามที่กฎหมายระบุไว้ ทำให้บัตรเลือกตั้งทั้งหมด คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเอกฉันท์วินิจฉัยว่าเป็นบัตรเสียทั้งหมด แม้กฎหมายจะกำหนดให้การใช้อำนาจในการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกเสียงลงคะแนนนอกราชอาณาจักรที่มีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือมีการส่งบัตรเลือกตั้งมาถึงสถานที่นับคะแนนของเขตเลือกตั้งใดล่าช้า หลังจากเริ่มนับคะแนนแล้วโดยให้ถือว่าเป็นบัตรเสียก็ตาม แต่การใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกราชอาณาจักรของคนไทยในประเทศนิวซีแลนด์ก็เป็นสิทธิโดยชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การอ้างเหตุผลของความล่าช้าของการขนส่งโดยมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเกิดจากการกระทำที่ไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม ตามมาตรา 114 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ทำให้สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกราชอาณาจักรไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน

จากการศึกษาเรื่องผลกระทบทางกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 85 จากเดิม แก้ไขโดยนำเอาความในมาตรา 104 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 93 วรรคสอง และมาตรา 94 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาใช้ โดยแก้ไขเป็น “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและโดยลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ

ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเพียงบัญชีเดียว และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยในแต่ละเขตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละหนึ่งคน โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้”

และแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 91 จากเดิม โดยนำเอาความในมาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาใช้ โดยแก้ไขเป็น

“การคำนวณสัดส่วนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับในเขตเลือกตั้งนั้นมารวมกัน แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองเป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับ หมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

และแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 48 จากเดิม โดยนำเอาความในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาใช้ โดยแก้ไขเป็น “ในกรณีที่เป็น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปให้พรรคการเมืองที่ส่งสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ได้รับหมายเลขที่จะใช้ลงคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น เรียงตามลำดับก่อนหลังในการยื่นบัญชีรายชื่อ ในกรณีที่มิพรรคการเมืองมายื่นบัญชีรายชื่อพร้อมกันและไม่อาจตกลงกันได้ ให้ใช้วิธีจับสลากระหว่างพรรคการเมืองที่มาพร้อมกัน ทั้งนี้ ให้พรรคการเมืองหนึ่งได้รับหนึ่งหมายเลข และถ้าพรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งด้วย ให้ใช้หมายเลขเดียวกับหมายเลขของผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดเป็นหมายเลขประจำตัวผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น ทุกเขตเลือกตั้งที่ส่งสมัครด้วย

ถ้าพรรคการเมืองใดมิได้ส่งสมัครแบบบัญชีรายชื่อ แต่ส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อผู้สมัครของพรรคการเมืองนั้นยื่นใบสมัครในเขตเลือกตั้งใด ให้ได้รับหมายเลขประจำตัวผู้สมัครต่อจากหมายเลขสุดท้ายของหมายเลขแบบบัญชีรายชื่อตามพรรคหนึ่ง และเมื่อมีการยื่นใบสมัครของผู้สมัครของพรรคการเมืองอื่นที่ส่งสมัครเฉพาะแบบแบ่งเขตเลือกตั้งอีก ให้ได้รับหมายเลขเรียงลำดับถัดไปตามลำดับการสมัครก่อนหลัง แต่ถ้ามีผู้สมัครพร้อมกันหลายคนและไม่อาจตกลงกันได้ ให้ใช้วิธีจับสลากระหว่างผู้สมัครที่มาพร้อมกัน”

แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 128 จากเดิม โดยนำเอาความในมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาแก้ไขปรับปรุง โดยแก้ไขเป็น “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับผลรวมคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว ให้ดำเนินการคำนวณสัดส่วนเพื่อหาผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ดังต่อไปนี้

(1) ให้รวมผลคะแนนทั้งหมดที่พรรคการเมืองได้รับคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

(2) ให้นำคะแนนรวมจาก (1) หารด้วยหนึ่งร้อยห้าสิบ ผลลัพธ์ที่ได้ให้ถือเป็นคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งคน

(3) ในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ ให้นำคะแนนรวมของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับ หารด้วยคะแนนเฉลี่ยตาม (2) ผลลัพธ์ที่ได้เป็นจำนวนเต็ม คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นได้รับ โดยเรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น

(4) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้รับรวมกันทุกพรรคการเมืองมีจำนวนไม่ครบหนึ่งร้อยห้าสิบคน ให้พรรคการเมืองที่มีผลลัพธ์ตาม (3) เป็นเศษที่มีจำนวนมากที่สุด ได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนเรียงตามลำดับจนกว่าจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองทั้งหมดได้รับรวมกันครบจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน

(5) ในการดำเนินการตาม (4) ถ้ามีคะแนนเท่ากัน ให้พรรคการเมืองที่มีคะแนนเท่ากันจับสลากโดยตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีคะแนนเท่ากันภายในวันและเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อครบจำนวน

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับตามผลการคำนวณข้างต้น จะต้องไม่เกินจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเท่าที่มีอยู่ในแต่ละบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่พรรคการเมืองนั้นได้จัดทำขึ้น”

2. ให้ยกเลิกมาตรา 95 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 จากเดิม โดยแก้ไขเป็น “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศรายชื่อไว้ที่บริเวณนอกศาลากลางจังหวัดแห่งท้องที่ที่ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอาศัยอยู่ และบันทึกหรือประทับตรา โดยมีข้อความว่า “ไม่ได้ทำการออกเสียงเลือกตั้ง” ลงในบัตรประจำตัวประชาชนเป็นเวลา 4 ปี”

3. จากเดิมที่ไม่มีถ้อยคำในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ที่คุ้มครองสิทธิของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าออกราชอาณาจักรจากการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ควรได้รับอย่างเท่าเทียมกัน จึงมีแนวทางให้มีการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าออกราชอาณาจักร โดยแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 114 จากเดิม โดยเพิ่มเติมว่า “ทั้งนี้ จะต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

ล่วงหน้าหรือการเลือกตั้งล่วงหน้าออกเสียงเลือกตั้งไปโดยสุจริต” เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ควรได้รับอย่างเท่าเทียมกัน

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.

ฐากรณ์ ศิริฤทธิ์วัฒนา. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ และระบอบประชาธิปไตย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

นาถะ ดวงวิชัย. **เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2540-2550 และรัฐธรรมนูญ ปี 2560**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

_____. **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.