

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561¹

ทวนชัย โชติช่วง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความหมาย ประวัติเป็นมาและแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงเพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ตลอดจนหาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ให้เป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เช่น การเลือกตั้งที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง และสามารถทำให้การเลือกตั้งนั้นเป็นไปอย่างเสรี มีความยุติธรรม บริสุทธิ์ โปร่งใส เพราะการเลือกตั้งถือเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และนำไปสู่อำนาจทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งการเลือกตั้งเป็นการแสดงให้เห็นว่าอำนาจธิปไตยที่แท้จริงนั้นมาจากประชาชนและเพื่อประชาชน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ยังเป็นกฎหมายที่ไม่ชัดเจนคลุมเครือ มีการบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการเลือกตั้งขึ้นมาโดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติ และทำให้การเลือกตั้งนั้นไม่ได้เป็นการเลือกตั้งที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง หลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.มัลลิกา พินิจจันทร์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิทุร

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดการโฆษณาหาเสียงของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ตามบทบัญญัติมาตรา 69 และ 70 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 นั้น บัญญัติห้ามผู้สมัคร พรรคการเมือง หรือผู้ใดโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งทั้งทางวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ เว้นแต่เป็นการสนับสนุนให้มีการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และยังห้ามไม่ให้มีการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยการโฆษณาหาเสียงดังกล่าวนั้นจะต้องทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งผู้ฝ่าฝืนมีการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งดังกล่าวที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด หรือเป็นการหาเสียงที่ไม่ใช่เป็นการสนับสนุนจากรัฐแล้ว จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 156 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้นเท่ากับว่า หากมีการประกาศหรือกำหนดวันเลือกตั้งที่ชัดเจนแน่นอนมาแล้ว แต่ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้มีประกาศหรือระเบียบที่เกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งออกมานี้ ผู้สมัคร พรรคการเมือง หรือผู้สนับสนุนใด ๆ ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการโฆษณาหาเสียงในทางใด ๆ ได้ ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักความจำเป็นในการรณรงค์การหาเสียงเลือกตั้ง เพราะการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งถือเป็นเครื่องมือในการสื่อสารทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองและประชาชน ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนได้สามารถตัดสินใจว่าจะลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรายใด และในขณะเดียวกันรัฐต้องมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่การที่รัฐออกกฎหมายมาเพื่อเป็นการควบคุมหลักเกณฑ์ ไม่เพียงแต่เป็นการปิดกั้นสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนแล้ว ยังเป็นการไม่สนับสนุนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองมีการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งอีกด้วย เนื่องจากมีการกำหนดระวางโทษไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการในการโฆษณาหาเสียงที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งถือเป็นการปิดกั้นหรือเป็นกฎหมายปิดปากห้ามไม่ให้พรรคการเมือง ผู้สมัคร หรือบุคคลใด กล้าที่จะทำการโฆษณาหาเสียงที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ซึ่งผลจากการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว เป็นการทำลายระบบการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งนั้นเป็นทางออกในการตัดสินใจเสียงสนับสนุนพร้อมกับความชอบธรรมทางการเมือง การโฆษณาหาเสียงจึงเป็นเครื่องมือ

ที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง รับทราบข้อมูลข่าวสารหรือนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจ

ปัญหาเกี่ยวกับข้อห้ามในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีข้อความไม่ชัดเจนจากบทบัญญัติของมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 กำหนดห้ามมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยมีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาที่ไม่สุจริต มีลักษณะเป็นการชี้นำ หรือมีผลต่อการตัดสินใจในการลงคะแนนเลือกหรือไม่เลือกผู้สมัครคนใด ซึ่งกฎหมายได้กำหนดโทษไว้ในมาตรา 157 คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งจากการกำหนดดังกล่าว ถือได้ว่า กฎหมายนั้นปิดปากห้าม ไม่ให้ผู้ใด ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับการเมืองไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น เพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดระวางโทษไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืน ซึ่งหากพิจารณาแล้วนั้น จากการกำหนดของกฎหมายดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คลุมเครือ ไม่ชัดเจน นั่นคือ ต้องมาพิจารณาว่า การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนแบบใดนั้น ต้องมีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาที่สุจริต หรือลักษณะการสำรวจความคิดเห็นแบบใดนั้นมีลักษณะเป็นการชี้นำ หรือ การสำรวจความคิดเห็นแบบใดนั้นมีลักษณะมีผลต่อการตัดสินใจของประชาชน

ซึ่งหากพิจารณาในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์แบบแล้วนั้น จะให้ความสำคัญกับการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะถือว่า การสำรวจความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญ และเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน อีกทั้ง พรรคการเมืองหรือผู้สมัครจะได้รับรู้รับทราบคะแนนนิยมที่ประชาชนมีต่อพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ๆ เพื่อจะได้ดำเนินการหา นโยบายที่ประชาชนต้องการได้อย่างเหมาะสมและทำให้การเลือกตั้งมีสิทธิที่จะชนะ โดยไม่ต้องไปใช้วิธีการทางอื่น เป็นต้น และหากพิจารณาถึงลักษณะโดยธรรมชาติของการสำรวจความคิดเห็นหรือการจัดทำโพลเลือกตั้งแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า โพลเลือกตั้งส่วนใหญ่ที่แต่ละสำนักวิจัยจัดทำโพลนั้นได้ทำขึ้นล้วนแต่เป็นการชี้นำทั้งสิ้น เช่น การสอบถามถึงคะแนนนิยมต่อนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน หรือ การสอบถามว่าในการเลือกตั้งครั้งต่อไปนั้น ท่านคิดว่าใครจะเป็นผู้ได้รับชัยชนะการเลือกตั้ง เป็นต้น และคำถามดังกล่าวนอกจากจะเป็นคำถามชี้นำแล้ว ยังส่งผลต่อการตัดสินใจของประชาชนโดยทั่วไป

เช่น ผลโพลเลือกตั้งส่งผลต่อการเลือกตั้งของประชาชนที่ทำให้เลือกตั้งตามกระแส หรือ Bandwagon effect หรือ อาจทำให้ประชาชนเมื่อได้รับทราบผลโพลแล้ว อาจจะทำให้เลือกอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่มีคะแนนน้อย ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เรียกว่า Underdog Effect เป็นต้น

ดังนั้น จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เป็นการยากที่จะพิสูจน์ได้ว่าการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนแบบใดที่มีเจตนาไม่สุจริต แบบใดเป็นการสำรวจที่ซื่อสัตย์ และแบบใดที่มีผลต่อการตัดสินใจต่อการลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชน เพราะที่กล่าวมาล้วนเข้าข่ายต่อลักษณะดังกล่าวทั้งสิ้น และทุกอย่างนั้นต้องขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประชาชนเป็นสำคัญ การที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นการห้ามมิการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจนและไม่มีผู้ใดที่จะกล้าฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวเนื่องจาก ถือได้ว่าเป็นกฎหมายปิดปากที่มีบทลงโทษทางอาญาไว้ด้วย และถือได้ว่าการบัญญัติลักษณะดังกล่าวเป็นการปิดกั้นเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอย่างแท้จริง และผิดต่อหลักการในนโยบายของรัฐที่ต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้และมีความเข้าใจต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ปัญหาเกี่ยวกับการให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทนและให้ถือว่า เป็นการออกเสียงโดยตรงและลับ จากบทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 เป็นการกำหนดเพื่อบำบัดความสับสนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้พิการ ทุพพลภาพ และผู้สูงอายุ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ว่าคณะกรรมการหรือผู้รับมอบหมายจะต้องดำเนินการอำนวยความสะดวกต่อบุคคลดังกล่าวในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เช่น การจัดสถานที่ที่เหมาะสม การจัดหารูปแบบหรือวิธีการที่เหมาะสมสำหรับให้บุคคลเหล่านี้ได้มีการลงคะแนน โดยที่สำคัญนั้นต้องให้บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ลงคะแนนเสียงด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ สำหรับผู้ทุพพลภาพ ผู้พิการ หรือผู้สูงอายุที่มีลักษณะทางกายภาพไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ ให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งนั้นสามารถเป็นผู้กระทำการแทนได้ โดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของบุคคลพิการ ทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุผู้นั้น โดยให้ถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับ ซึ่งตามหลักการเลือกตั้งโดยตรงและลับนั้น ผู้เลือกตั้งจะต้องลงคะแนนได้อย่างเสรี เป็นผู้

ลงคะแนนเอง และเป็นผู้เดียวเท่านั้นที่รู้ว่าตนเองนั้นเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด แต่การที่กฎหมายได้กำหนดให้การที่บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมากระทำการแทนผู้พิการ ทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุที่มีลักษณะกายภาพไม่สามารถลงคะแนนได้ด้วยตนเอง ซึ่งให้ถือว่าเป็นการลงคะแนนโดยตรงและลับนั้น ถือว่าเป็นการผิดหลักการการเลือกตั้งโดยตรงและลับอย่างสิ้นเชิง เนื่องจาก ไม่เพียงแต่ผู้พิการ ทุพพลภาพ หรือ ผู้สูงอายุนั้นที่รู้ว่าตนเลือกลงคะแนนให้กับผู้สมัครคนใด แต่มีคนอื่นหรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งก็รู้ว่าบุคคลผู้พิการ ทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุนั้นลงคะแนนให้กับผู้สมัครรายใด จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการลงคะแนนโดยตรงและลับ การที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังกล่าว จะส่งผลกระทบให้มีการฟ้องร้องและเป็นคดีความกันมากในชั้นศาล และอาจจะทำให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ และก่อให้เกิดการทุจริตในการเลือกตั้งได้ และอีกประเด็นจะสามารถมั่นใจได้อย่างไรว่าการกระทำของผู้แทนลงคะแนนเสียงนั้น เป็นการกระทำที่สุจริต

นอกจากนี้ กฎหมายยังมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ที่ค่อนข้างคลุมเครือ กล่าวคือ บัญญัติคำว่าผู้อื่น แต่ไม่ได้กำหนดว่าผู้อื่นนั้นเป็นใครที่จะสามารถกระทำการแทนได้ ลักษณะของการยินยอมนั้นมีลักษณะอย่างไร กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ เพียงแต่บอกว่าต้องเป็นความยินยอมของผู้พิการ ทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุเองเท่านั้น นอกจากนี้ความเชื่อมั่นที่มีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้งนั้น มีความไว้วางใจได้มากน้อยเพียงใด

ปัญหาเกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจากบทบัญญัติมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่ได้แจ้งเหตุผลที่ผู้ไม่ไปใช้สิทธิแต่แจ้งแล้วแต่เหตุนั้นไม่ใช่เหตุอันสมควร จะถูกจำกัดสิทธิโดยการ

- (1) ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (2) สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสภา
- (3) สมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(4) ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

(5) ดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศไทยถือได้ว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่จะต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้นมีหลักมาจากอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่งประชาชนนั้นถือเป็นองค์ประกอบของชาติ ซึ่งนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาคมหรือของชาติ แต่เมื่อพิจารณาลึกเข้าไปแล้วนั้น คำว่าประชาคม ถ้าหากพิจารณาตามหลักของรุสโซ ในเรื่องของสัญญาประชาคมแล้วนั้น ประชาคมนั้นเกิดจากการที่ประชาชนหลาย ๆ คนมารวมตัวกันเป็นประชาคม และยินยอมมอบอำนาจบางส่วนที่ตนเองมีนั้นให้กับประชาคม อำนาจที่ว่านั้นหากว่าเป็นอำนาจอธิปไตยแล้ว ที่มาของอำนาจอธิปไตยก็ต้องมาจากประชาชน ดังนั้นจึงไม่พ้นที่จะสรุปได้ว่า แม้จะมีการกล่าวว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของชาติหรือของประชาคม แต่อำนาจอธิปไตยที่เกิดขึ้นได้นั้นมาจากการรวมกลุ่มกันของประชาชนหลาย ๆ คนและยินดีและยอมมอบอำนาจที่ตนมีบางส่วนที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยให้กับประชาคมหรือชาติ โดยจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลของตนบางส่วน และเลือกให้ผู้แทนปวงชนหรือคนในชาตินั้นเข้ามาทำหน้าที่แทนตนในการบริหารประเทศ หรือเป็นตัวแทนของประชาคมหรือชาติ เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาแล้ว หลักการไม่ว่าจะอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน อำนาจอธิปไตยนั้นจุดเริ่มต้นต้องมาจากประชาชน จากการอธิบายดังกล่าวทำให้สรุปได้ว่า เมื่ออำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนแล้ว ดังนั้น เจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงเป็นของปวงชน เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การเลือกตั้งจึงถือได้ว่าเป็นสิทธิส่วนบุคคล ที่บุคคลผู้นั้นจะใช้ดุลยพินิจในการที่จะไปเลือกตั้งหรือไม่เลือกตั้งก็ได้ ไม่มีผู้ใดสามารถห้ามได้ แต่เมื่อมองว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิจึงเกิดบุคคลที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือเกิดการนอนหลับทับสิทธิ ทำให้การเลือกตั้งนั้นจึงไม่เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้องคือ ต้องมีความเสมอภาคเท่าเทียม ทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียง และการเลือกตั้งต้องเป็นไปอย่างเสรี เป็นการเลือกตั้งโดยตรง และลับ เมื่อมีผู้คนที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทำให้รัฐหรือประเทศนั้น ๆ ต้องออกกฎหมายว่า

การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ เพื่อณรงค์ให้ประชาชนทุกคนนั้นออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งกัน และจึงเกิดการจำกัดสิทธิบางประการของผู้ไม่ไปเลือกตั้งนั่นเอง ดังนั้นหากพิจารณาแล้ว การที่กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ เป็นการกำหนดเพื่อณรงค์ให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างทั่วถึง แต่ไม่ได้กำหนดเพราะตามหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติแต่ประการใด แต่การเลือกตั้งนั้นเป็นสิทธิที่มาจากประชาชน เป็นสิทธิส่วนบุคคลที่ไม่สามารถมีผู้ใดมาห้ามหรือบังคับข่มขู่ให้กระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ ได้ แต่เมื่อสิทธิต้องถูกทำให้เป็นหน้าที่และมีการจำกัดสิทธินั้นสำหรับผู้ที่ไม่ไปเลือกตั้ง ต้องเป็นการจำกัดสิทธิที่เป็นส่วนตัว เพราะว่าสิทธิในการเลือกตั้งถือเป็นสิทธิส่วนตัว

การที่กฎหมายได้บัญญัติให้การจำกัดสิทธิสำหรับผู้ไม่ไปเลือกตั้งซึ่งไม่ได้แจ้งเหตุไว้ หรือแจ้งเหตุแต่ไม่ใช่เหตุอันสมควรนั้น จะถูกจำกัดสิทธิในข้อ

(4) ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

(5) ดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงเป็นการนำสิทธิและหน้าที่ในการปฏิบัติงานมาเป็นการจำกัดสิทธิของการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิส่วนตัว ดังนั้น จึงเป็นการไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมที่กฎหมายจะกำหนดนำเอาสิทธิและหน้าที่ในการปฏิบัติงานนั้นมาจำกัดสิทธิของการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งสิทธิเลือกตั้งถือเป็นสิทธิส่วนตัว และการจำกัดสิทธิในหน้าที่ดังกล่าวนั้นเป็นการจำกัดสิทธิที่เกินกว่าเหตุ นั่นคือ ตามหลักข้าราชการแล้ว จะมีอยู่ 2 สถานะ ได้แก่ สิทธิส่วนตัว และหน้าที่ต่อตำแหน่งข้าราชการ ในเวลาที่เป็นส่วนตัวนั้นไม่ใช่เวลาราชการนั้น ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเหมือนสามัญชนทั่วไป แต่เมื่อถึงเวลาปฏิบัติหน้าที่ราชการบุคคลผู้นั้นจะอยู่ในสถานะของข้าราชการ การปฏิบัติหน้าที่ต้องมีความเป็นกลาง และยุติธรรม ไม่เอนเอียงแต่อย่างใด แต่การที่กฎหมายกำหนดจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้ เป็นการนำสิทธิในฐานะหน้าที่ข้าราชการมาปนกันกับการจำกัดสิทธิที่เป็นสิทธิส่วนตัว ซึ่งถือได้ว่าการจำกัดสิทธิของการห้ามดำรงตำแหน่งข้าราชการเมืองดังกล่าว จึงเป็นการจำกัด

สิทธิที่เกินกว่าเหตุ และส่งผลกระทบต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ อยู่ก่อนแล้วถ้าหากไม่ได้ไปเลือกตั้งโดยที่มีเหตุ
 ฐานะจำเป็นซึ่งไม่สามารถที่จะแข็งแรงได้ทันตามเวลาที่กำหนดนั้น ก็จะพ้นจากสถานภาพการเป็นข้าราชการการเมือง
 ไปในทันที

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดการโฆษณาหาเสียงของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ
 ที่คณะกรรมการกำหนด ควรให้มีการยกเลิกมาตรา 69 และ มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
 ว่าด้วยการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และยกเลิกโทษของการฝ่าฝืนในมาตรา 156 ที่ว่าต้อง
 ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เพื่อให้การโฆษณาหาเสียงของ
 พรรคการเมืองนั้นได้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นไปตามหลักการเรื่องการหาโฆษณาหาเสียงที่รัฐควรเปิดโอกาส
 ให้กับทุกพรรคการเมืองได้มีวิธีการโฆษณาหาเสียงได้อย่างเสรี และทั่วถึง เพราะการโฆษณาหาเสียงถือเป็น
 เครื่องมือสำคัญที่จะทำให้พรรคการเมืองสื่อสารไปถึงประชาชนได้ และจะทำให้ประชาชนนั้นได้รับทราบ
 ข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการลงคะแนนเลือกหรือไม่เลือกผู้สมัครหรือพรรค
 การเมืองใดนั่นเอง

นอกจากการยกเลิกบทบัญญัติมาตราดังกล่าวแล้ว แต่เพื่อเป็นการทำให้การเลือกตั้งนั้น ทุกพรรค
 การเมืองได้รับสิทธิเสมอภาคเท่าเทียมกัน จึงยังให้คงข้อความไว้ในมาตรา 70 เพียงคำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดหาเสียง
 เลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดนับแต่เวลา 18.00 นาฬิกา ของวันก่อนวัน
 เลือกตั้งหนึ่งวันจนถึงวันเลือกตั้ง” เช่นเดียวกับที่ได้เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
 ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 48 และ พระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2551
 มาตรา 58 ตามลำดับ เนื่องจากเห็นว่าประเทศไทยนั้นมีการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งเพื่อให้เกิด
 ความเสมอภาคของพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งอยู่แล้ว ตามมาตรา 62 ของพระราชบัญญัติประกอบ
 รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 62 ที่ได้กำหนดให้มีการควบคุม

ค่าใช้จ่ายในการหาเสียง โดย ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครแบบแบ่งเขต เลือกตั้งแต่ละคน และของพรรคการเมืองที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งโดยหารีอกับหัวหน้าพรรคการเมือง และให้มีการทบทวนกำหนดจำนวนเงินดังกล่าวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและสภาวะเศรษฐกิจอย่างน้อยทุกสี่ปี

2. ปัญหาเกี่ยวกับข้อห้ามในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีข้อความไม่ชัดเจน ควรให้มีการยกเลิกในมาตรา 72 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และยกเลิกการลงโทษของการฝ่าฝืนมาตรา 72 ที่ระบุไว้ในมาตรา 157 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อจะได้สอดคล้องกับหลักการในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทำให้พรรคการเมืองหรือบุคคลใด สามารถดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างเสรี ซึ่งเป็นไปตามหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน และทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับทราบและรับรู้คะแนนนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองนั้น และถือเป็นการสนับสนุนให้การเลือกตั้งเป็นการแข่งขันในเชิงนโยบายของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่จะเสนอแนะนโยบายเพื่อตอบรับกับความต้องการคะแนนนิยมของประชาชนได้อย่างเต็มที่ แต่เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จึงเห็นควรว่า ในมาตรา 157 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 นั้น ยังคงมีข้อความว่า “การเปิดเผยหรือเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนในระหว่างเวลาเจ็ดวันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดการออกเสียงลงคะแนน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เช่นเดียวกับที่ได้เคยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 150 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 “ผู้ใดเปิดเผยหรือเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งในระหว่างเวลาเจ็ดวันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงเวลาปิดการลงคะแนนเลือกตั้งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินหกพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทนและให้ถือว่าเป็นการออกเสียงโดยตรงและลับ ควรให้มีการยกเลิกข้อความในมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ตั้งแต่คำว่า “เว้นแต่ลักษณะทางกายภาพทำ

ให้คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ ให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทน โดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ นั้น ทั้งนี้ให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ” เพื่อเป็นการปิดช่องว่างที่จะทำให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้งและไม่ให้มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกิดขึ้นในศาลและจะทำให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ แต่ยังคงเห็นควรให้มีการลงข้อความในมาตราดังกล่าวว่า “เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุ ในการออกเสียงลงคะแนน ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายจัดให้มีการอำนวยความสะดวกสำหรับการออกเสียงลงคะแนนของบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพิเศษ หรือจัดให้มีการช่วยเหลือในการออกเสียงลงคะแนนภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ต้องให้บุคคลนั้นได้ออกเสียงลงคะแนนด้วยตนเองตามเจตนาของบุคคลนั้น” เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 68 “ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการหรือผู้สูงอายุในการลงคะแนนเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการอำนวยความสะดวกสำหรับการลงคะแนนเลือกตั้งของคนพิการหรือผู้สูงอายุไว้เป็นพิเศษ หรือจัดให้มีการช่วยเหลือในการลงคะแนนเลือกตั้งภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้ง แต่การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวต้องให้ผู้พิการ หรือผู้สูงอายุได้ลงคะแนนเลือกตั้งด้วยตนเอง ทั้งนี้ การอำนวยความสะดวกต้องเป็นไปเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงโดยตรงและลับด้วย

4. ปัญหาเกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ควรมีการยกเลิกมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ใน (4) และ (5) ได้แก่ การจำกัดสิทธิของบุคคลผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุหรือแจ้งเหตุแต่เหตุ นั้นไม่ใช่เหตุอันสมควรจะถูกจำกัดสิทธิ โดย

(4) ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และ
ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

(5) ดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพราะถือว่าเป็นการนำสิทธิที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการมาจำกัดสิทธิในการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิส่วนตัว แต่สำหรับเพื่อยังให้คงการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงยังเห็นควรให้คงข้อความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ไว้ดังนี้

“มาตรา 35 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิแล้วแต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควร ผู้นั้นถูกจำกัดสิทธิ ดังต่อไปนี้

- (1) ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (2) สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสภา
- (3) สมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่”

ดังที่ได้เคยมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 26 “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วแต่เหตุนั้นไม่ใช่เหตุอันควร หรือเป็นผู้มีรายชื่อตามประกาศมาตรา 25 ให้ถือว่าผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (2) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- (3) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่”

ซึ่งการจำกัดสิทธิในข้อ (1) (2) (3) ดังกล่าวถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิที่เป็นสิทธิส่วนตัวซึ่งสอดคล้องกับสิทธิของการเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิส่วนตัวเช่นเดียวกัน

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2547.

_____. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และ กฎหมาย. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

ณรงค์เดช สุระโหมิต. โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย (ในนิติกฎหมาย). กรุงเทพฯ : สถาบัน นโยบายศึกษา, 2550.

บรรเจิด สิงคนดี. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสาร ประกอบการสอน คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542.