

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์ปัญหาความไม่เสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และแนวทางแก้ไขปัญหา

รัฐเสรีประชาธิปไตยที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ที่ใช้วางระเบียบการเมืองการปกครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงใช้ควบคุมการใช้อำนาจองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ให้กระทำตามอำเภอใจจนกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป รัฐธรรมนูญจะต้องยึดถือหลักการของนิติรัฐ คือหลักที่รัฐมีอำนาจจำกัด และต้องมีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญและมีความมั่นคงแน่นอน เหมาะสมที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดอื่นๆ จะนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ฉบับปัจจุบัน) บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคของบุคคล ประเทศไทยจึงมีความผูกพันต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสภาพการณ์เดียวกัน กล่าวคือ ในเหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือมีสาระสำคัญเหมือนกัน จะต้องได้รับการปฏิบัติภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน การจัดการเลือกตั้งให้ประชาชนเป็นภารกิจประการหนึ่งของรัฐ และเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่จะต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับใช้จัดการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างเสมอภาคตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเรือนจำและทัณฑสถาน แม้จะมีความไม่สะดวกในการจัดการเลือกตั้งอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นสภาพปกติที่ทุกประเทศต้องประสบเหมือนกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐจึงต้องจัดทำมาตรการเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเรือนจำได้ใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างเสมอภาคกับผู้เลือกตั้งนอกเรือนจำ และต้องควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยอิสระและเสรี ป้องกันการข่มขู่ใช้อิทธิพลในเรือนจำไม่ว่าจากเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์หรือผู้ต้องขังในเรือนจำ และในระหว่างที่รัฐยังไม่สามารถจัดการเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำได้ จะต้องไม่นำความบกพร่องของการจัดการเลือกตั้งไปเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังขาดคุณสมบัติอย่างใดๆ อันเป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องขัง เพราะเหตุที่ไม่สามารถเลือกตั้งได้

#### 4.1 วิเคราะห์ปัญหาการบัญญัติรายละเอียดของกฎหมายเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง และแนวทางการแก้ไขปัญหา

การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนนั้น เป็นลักษณะสำคัญและถือปฏิบัติกันทั่วไปในรัฐธรรมนูญที่มีนิติรัฐ สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ดังจะเห็นได้จากการรับรองสิทธิและเสรีภาพในเอกสารสำคัญทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็น Bill of Rights ของประเทศอังกฤษ ปณิญาสาครว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศส และปณิญาสาครว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ สิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ นิยมเรียกกันว่า “สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” ประเทศไทยเองก็ยึดถือหลักนิติรัฐและได้รับอิทธิพลจากเอกสารรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว โดยบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรียกสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ว่า “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย”

ระบอบประชาธิปไตยคือการปกครองประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน เมื่อประชาชนในรัฐมีจำนวนมาก รัฐไม่สามารถจะรับฟังเสียงทุกเสียงและกระทำไปตามความต้องการของทุกคนได้ จึงต้องกระทำตามความต้องการของคนจำนวนมากที่สุดโดยใช้เสียงข้างมากเป็นเครื่องตัดสิน การเลือกตั้งเป็นวิธีหาเสียงข้างมากที่เหมาะสมและเป็นธรรมที่สุดเท่าที่จะสรรหาได้ในปัจจุบัน เป็นจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงระหว่างผู้ใช้อำนาจกับประชาชนผู้มอบอำนาจ และสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจให้แก่องค์กรของรัฐ การเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่ขาดเสียมิได้ในระบบประชาธิปไตย โดยผู้แทน สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นสิทธิที่ต้องรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ในฐานะที่เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง

##### 4.1.1 การบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้งและหลักสำคัญของการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย

จากการที่ได้ศึกษารัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตย อันได้แก่ ประเทศไอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ออสเตรเลีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา และแอฟริกาใต้ พบว่า รัฐธรรมนูญประเทศที่กล่าวข้างต้น บัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้งของพลเมืองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และนิยมบัญญัติไว้ในหมวดเดียวกันกับการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการอื่นของพลเมือง

รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ บัญญัติถึงสิทธิเลือกตั้งในมาตรา 12 โดยกล่าวถึงที่มาของประธานาธิบดีและสมาชิก Dáil Éireann ว่าต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิพลเมืองในการเลือกตั้งประธานาธิบดี และความในมาตรา 16 เป็นบทบัญญัติ

รับรองสิทธิเลือกตั้งสมาชิก Dáil Éireann ของพลเมืองไอร์แลนด์ เมื่อตั้งเกดถ้อยคำที่ว่า “ย่อมมีสิทธิในการเลือกตั้ง” หรือในภาษาอังกฤษที่ว่า “shall have the right to vote” แล้ว พบว่าบทบัญญัติในมาตรา 12 2° และมาตรา 16 1. 2° มีลักษณะเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งอย่างแท้จริง แม้ว่า จะบัญญัติไว้ในมาตราที่ว่าด้วยประธานาธิบดีและ Dáil Éireann แทนที่จะบัญญัติไว้ในมาตราที่ว่า ด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานก็ตาม ส่วนการบัญญัติคุณสมบัติโดยละเอียดของผู้เลือกตั้งนำไปไว้ในกฎหมาย ลำดับรองลงมา ได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ค.ศ. 2006 (Electoral Act 2006 of Ireland)

กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาตรา 28 บัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง ระดับประชาคมยุโรป ว่าเป็นของพลเมืองในรัฐสมาชิกทุกประเทศ และมาตรา 38 บัญญัติรับรอง สิทธิเลือกตั้งของพลเมือง โดยใช้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ว่า “ย่อมมีสิทธิ ลงคะแนนเสียง” กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้รับรองสิทธิเลือกตั้งทั้งในระดับ เทศบาล มณฑล และสภายุโรป โดยกล่าวถึงคุณสมบัติผู้เลือกตั้งเพียงเล็กน้อย คืออายุของผู้เลือกตั้ง ส่วนคุณสมบัติโดยละเอียดของผู้เลือกตั้ง รัฐธรรมนูญบัญญัติชัดเจนว่าให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน กฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของออสเตรียมาตรา 7 และมาตรา 24 บัญญัติถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับ ส่วนมาตรา 8 และมาตรา 30 บัญญัติคุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง สมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ว่าเป็นไปตามที่กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติแต่ละรัฐ กำหนด เป็นการบัญญัติเปิดกว้างให้แต่ละรัฐบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมาโดยพิจารณาความ เหมาะสมของอายุและคุณสมบัติอื่นของผู้เลือกตั้ง ส่วนมาตรา 41 เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง ว่าผู้ใหญ่ทุกคนในออสเตรียที่มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละรัฐ ย่อมมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ออสเตรีย ผู้ที่มีสิทธิในการเลือกตั้งระดับรัฐจึงไม่อาจถูกกีดกันในการเลือกตั้งกลางของ ออสเตรีย ถ้อยคำที่ใช้รับรองสิทธิคือ “ย่อมมีสิทธิในการเลือกตั้ง” ในกฎหมายลำดับรองลงมา ได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ค.ศ. 1918 (Commonwealth Electoral Act 1918) ได้กำหนด คุณสมบัติโดยละเอียดของผู้มีสิทธิลงทะเบียนและมีสิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 93 ทั้งนี้เพื่อขยาย หลักการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์

รัฐธรรมนูญแคนาดาบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้งไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของ พลเมืองแคนาดา ในมาตราที่ว่าด้วยสิทธิในทางประชาธิปไตยของพลเมือง ว่าสิทธิเลือกตั้งเป็นของ พลเมืองแคนาดาทุกคน อันเป็นการรับรองสิทธิเลือกตั้งไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับการ รับรองสิทธิเสรีภาพประการอื่นของพลเมือง โดยใช้ถ้อยคำทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ ไอร์แลนด์และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีว่า “พลเมืองทุกคนมีสิทธิในการเลือกตั้ง” ในกฎหมาย

ลำดับรองลงมา ได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ค.ศ. 2000 (Canada Election Act 2000) กำหนดคุณสมบัติผู้เลือกตั้งไว้ในมาตรา 3 หมวดที่ 1 ว่าด้วยสิทธิในการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งไว้หลายมาตรา มาตราที่เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ มาตรา 15 มาตรา 19 มาตรา 24 และมาตรา 26 ถ้อยคำที่ใช้รับรองสิทธิเลือกตั้งคือ “สิทธิเลือกตั้งไม่อาจถูกปฏิเสธหรือรื้อถอน” บทบัญญัติมาตรา 26 กล่าวถึงคุณสมบัติผู้เลือกตั้งไว้เพียงเล็กน้อย คืออายุของผู้เลือกตั้ง ส่วนคุณสมบัติอื่นๆ ของผู้เลือกตั้ง ให้แต่ละรัฐกำหนดไว้ในกฎหมายระดับรัฐ ในกฎหมายลำดับรองลงมา เช่น พระราชบัญญัติรัฐเมนและพระราชบัญญัติแห่งสิทธิผู้เลือกตั้งเวอร์มอนท์ ได้กำหนดคุณสมบัติโดยละเอียดของผู้เลือกตั้งเอาไว้

รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้บัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้งของพลเมืองไว้ในมาตราที่ว่าด้วยสิทธิในทางการเมือง และอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพ ส่วนคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ถ้อยคำที่แสดงการรับรองสิทธิเลือกตั้งคือ “พลเมืองมีอิสระในการเลือกทางการเมือง” “พลเมืองมีสิทธิอย่างอิสระเป็นธรรมและสามัญในการเลือกตั้ง” และ “พลเมืองมีสิทธิลงคะแนนในการเลือกตั้ง” ในกฎหมายลำดับรองลงมา ได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (Electoral Laws Amendment Act 34 of 2003) กำหนดคุณสมบัติโดยละเอียดของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเอาไว้ในมาตรา 6 – 8

เมื่อทัศนคติของรัฐเสรีประชาธิปไตยถือหลักสำคัญว่าพลเมืองมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเกือบทุกประเทศจึงบัญญัติรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง อجازระบุนุคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งเพิ่มเติมลงไปเล็กน้อย เช่นอายุของผู้เลือกตั้ง แต่ไม่นิยมบัญญัติคุณสมบัติและเงื่อนไขทั้งหลายของผู้เลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพียงเพื่อวางหลักการเลือกตั้งและรับรองสิทธิเลือกตั้ง ไม่ได้มุ่งประสงค์จะตีกรอบสิทธิเลือกตั้ง การกำหนดคุณสมบัติผู้เลือกตั้งในรัฐธรรมนูญจึงต้องพยายามให้มีเงื่อนไขน้อยที่สุด

รัฐธรรมนูญของประเทศดังกล่าวข้างต้น รับรองสิทธิในการเลือกตั้งของพลเมืองไว้เป็นหลัก โดยไม่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้เลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้เลือกตั้ง จะอยู่ในกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ และนิยมใช้ถ้อยคำว่าในรัฐธรรมนูญว่า “รายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นการใช้กฎหมายลำดับรองขยายความหลักการในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายและหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากจะกล่าวถึงคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็จะกล่าวถึงเพียงเกณฑ์อายุขั้นต่ำเท่านั้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งไม่ใช่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองโดยตรง เป็นแต่เพียง

บทบัญญัติรายละเอียดปลีกย่อยของการเลือกตั้ง ซึ่งมีเนื้อหาจำนวนมากและต้องได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่ใช่หลักการสำคัญในการปกครองประเทศที่ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การนำรายละเอียดปลีกย่อยไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมา จะทำให้รัฐธรรมนูญมีใจความที่สั้นและกระชับ หากรัฐต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คุณสมบัติผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง การกำหนดเขตเลือกตั้ง วิธีการนับคะแนน ก็สามารถให้ฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมได้ง่ายกว่าการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติโดยละเอียดและเงื่อนไขทั้งหลายของผู้เลือกตั้ง มีเนื้อหาค่อนข้างมากและต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมตามสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคมแต่ละยุคสมัย นิยมบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติ เป็นต้น กฎหมายในลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญจึงมีขึ้นเพื่อขยายหลักการในรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถพิจารณารายละเอียดทุกเรื่องและแก้ไขเนื้อหาเหล่านี้ได้ง่ายกว่าการนำเนื้อหาเหล่านี้ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่นๆ ที่อยู่ในลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆ นั้นจะมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับหลักการในรัฐธรรมนูญไม่ได้ ในปัจจุบันรัฐเสรีประชาธิปไตยบัญญัติรับรองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยบัญญัติหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่นกัน การร่างรัฐธรรมนูญและการตรากฎหมายลำดับรองในรัฐเสรีประชาธิปไตย จึงต้องยึดถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด เมื่อมีการกล่าวอ้างว่าเนื้อหาในกฎหมายลำดับรองขัดหรือแย้งกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ ก็ชอบที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่มีอำนาจ วินิจฉัยชี้ขาดต่อไป เมื่ออ่านรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้แล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญบรรจุนเฉพาะหลักการสำคัญที่สั้น กระชับ ได้ใจความ เน้นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก และกำหนดว่ารัฐสามารถใช้อำนาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดบ้าง แสดงชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญนั้นมีไว้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

4.1.2 การบัญญัติรายละเอียดของกฎหมายเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ฉบับแรกของประเทศไทย ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้จัดร่างขึ้น

เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราว พระราชบัญญัติฉบับนี้มีฐานะทางกฎหมายเป็นรัฐธรรมนูญ มีเนื้อหา 39 มาตรา ไม่ปรากฏบทบัญญัติรับรองรับรองสิทธิเสรีภาพรวมทั้งสิทธิทางการเมืองของชนชาวไทย เนื่องจากมีวัตถุประสงค์จะใช้เพียงชั่วคราวในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร มีการบัญญัติคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งไว้ในหมวด 3 สภาผู้แทนราษฎร ส่วนที่ 2 ผู้แทนราษฎร มาตรา 14

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรก มีการรับรองสิทธิเสรีภาพไว้เพียง 4 มาตรา และมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้สามครั้ง แต่ในรัฐธรรมนูญไม่ปรากฏบทบัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองหรือสิทธิเลือกตั้งของชนชาวไทย มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้แต่เพียงหลักการเท่านั้นในหมวด 3 ว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 16 – 17 กฎหมายลำดับรองลงมาว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติจะเพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 , พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2476 , พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 ฉบับที่ 2 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479) ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติโดยละเอียดของผู้เลือกตั้งเอาไว้

การบัญญัติหลักการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และบัญญัติคุณสมบัติผู้เลือกตั้งในพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง เป็นการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเดียวกันกับอารยประเทศ คือใช้กฎหมายลำดับศักดิ์ต่ำกว่าขยายหลักการในกฎหมายที่ลำดับศักดิ์สูงกว่า เมื่ออ่านรัฐธรรมนูญแล้วหากต้องการทราบรายละเอียดของหลักการตามรัฐธรรมนูญ ก็สามารถค้นหาเพิ่มเติมได้จากกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ต่ำกว่าซึ่งบัญญัติรายละเอียดไว้อย่างครบถ้วน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้เพียง 5 มาตรา ในมาตรา 14 กล่าวรวมถึง “เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง” แต่ไม่ปรากฏบทบัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองหรือสิทธิเลือกตั้งโดยเฉพาะเจาะจง มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้เพียงแต่หลักการ ให้สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ส่วนคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์ วิธีการเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน กฎหมายในลำดับรองลงมา ได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนให้ใช้ไปพลางก่อน พ.ศ. 2490 บัญญัติคุณสมบัติโดยละเอียดของผู้เลือกตั้ง เป็นการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

คือใช้รัฐธรรมนูญบัญญัติเฉพาะหลักเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส่วนคุณสมบัติผู้เลือกตั้งจะบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมา ใช้กฎหมายลำดับศักดิ์ต่ำกว่าขยายหลักการของกฎหมายที่ลำดับศักดิ์สูงกว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รับรองสิทธิเสรีภาพไว้เพียง 5 มาตรา ใช้ถ้อยคำเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เพียงเล็กน้อย มีการตัด “เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง” ออกไป และยังคงไม่ปรากฏบทบัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองหรือสิทธิเลือกตั้ง มีการบัญญัติหลักเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ และให้บัญญัติคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งในกฎหมายลำดับรองลงมา ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รับรองสิทธิเสรีภาพเพิ่มขึ้นจากฉบับก่อนๆ หลายประการ เช่น สิทธิได้รับความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน สิทธิเสมอกันในกฎหมาย เสรีภาพในการถือศาสนาและปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา สิทธิการขอประกันตัว สิทธิผู้ถูกคุมขังหรือถูกจำคุกในการได้รับการเยี่ยม เสรีภาพในร่างกาย สิทธิที่จะไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน เสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการพูดการเขียนการพิมพ์และการโฆษณา เสรีภาพในการศึกษาอบรม เสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม เสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิธีทางประชาธิปไตย เสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางไปรษณีย์หรือทางอื่น สิทธิเสมอภาคในการใช้การสื่อสารที่จัดไว้เป็นบริการสาธารณะ เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรและในการประกอบอาชีพ สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิในครอบครัว สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงาน เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ไว้อย่างกว้างขวางยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ สาเหตุเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการร่างขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกับการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้พยายามนำหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏในปฏิญญาสากลของสหประชาชาติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพทางการเมืองอย่างชัดเจน และบัญญัติเป็นสัดส่วนต่างหากจากมาตราที่รับรองสิทธิเสรีภาพประการอื่น ในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย บัญญัติถึงการให้สิทธิเลือกตั้ง ให้บุคคลมีหน้าที่ต้องกระทำโดยสุจริต นับเป็นการบัญญัติถึงการให้สิทธิเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญไทย มุ่งให้บุคคลใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตไม่เห็นผลประโยชน์อื่นใด แต่ยังคงไม่มีบทบัญญัติโดยตรงที่รับรองสิทธิเลือกตั้ง แม้รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 หมวด 6 อำนาจนิติบัญญัติ ส่วนที่ 3 สถาผู้แทน ในมาตรา 89 จะบัญญัติคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งไว้ โดยใช้ถ้อยคำว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้...” มาตราดังกล่าวเป็นการบัญญัติเพียงเพื่อกำหนดว่า บุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างไรบ้างจึงจะมีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ใช่การบัญญัติรับรองไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเลือกตั้ง” เช่นเดียวกับรูปแบบการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพประการอื่น

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยมีการนำคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งและลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในหมวด 6 ว่าด้วยอำนาจนิติบัญญัติ ส่วนที่ 3 สถาผู้แทน

ถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา 90 แสดงว่าบุคคลตาม (4) เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 89 แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้บุคคลเหล่านี้ได้ใช้สิทธิเลือกตั้ง สาเหตุเนื่องมาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ารัฐไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะควบคุมตัวผู้ต้องคุมขังที่มีสิทธิเลือกตั้งให้ไปลงคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งได้ อีกทั้งผู้ต้องคุมขังในเรือนจำแห่งหนึ่งอาจมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดอื่นห่างไกลจากเรือนจำ รัฐจึงไม่อาจดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องคุมขังทั่วประเทศ จึงได้บัญญัติห้ามเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ (2492) ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยไม่ถึงยี่สิบปี มีประสบการณ์ในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเพียงห้าครั้ง ด้วยสภาพความจำเป็นเช่นนั้นก็ย่อมเป็นธรรมดาที่รัฐไม่อาจจัดให้ผู้ต้องคุมขังใช้สิทธิเลือกตั้งได้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ และเป็นจุดเริ่มต้นในการบัญญัติห้ามมิให้บุคคลไปใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผิดเพี้ยน และไม่ได้รับการแก้ไขจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช 2550) การเขียนรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้เป็นการสร้างข้อจำกัดและตีกรอบการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเป็นรูปแบบที่แตกต่างจากอารยประเทศโดยสิ้นเชิง

กฎหมายลำดับรองลงมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้แก่พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2494 บัญญัติคุณสมบัติผู้เลือกตั้งเอาไว้เช่นกัน ในมาตรา 14 บทบัญญัติมาตรา 89 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และบทบัญญัติในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2494 ต่างก็บัญญัติคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งเอาไว้ทั้งสองมาตรา โดยบัญญัติถ้อยคำซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้...” และในพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2494 บัญญัติว่า “คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งคือ...” มีการกล่าวถึงความมีสัญชาติไทยและอายุของผู้เลือกตั้งซ้ำซ้อนกัน หากต้องการ

กล่าวถึงคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งจะต้องกล่าวไว้ในมาตราใดมาตราหนึ่งเพียงมาตราเดียว ไม่ใช่บัญญัติคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งไว้หลายแห่ง แล้วให้ผู้อ่านกฎหมายนำเนื้อหาประกอบรวมกันเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย มีการบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ประการอื่นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แต่ตัดบทบัญญัติรับรองเสรีภาพทางการเมืองออกไปและไม่ปรากฏบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้เพียงหลักการ ส่วนกฎหมายลำดับรองลงมา ได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499 บัญญัติคุณสมบัติผู้เลือกตั้งไว้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้กลับไปใช้รูปแบบเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กล่าวคือ ใช้รัฐธรรมนูญบัญญัติแต่เพียงหลักการเลือกตั้ง ส่วนคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งและลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง นำไปบัญญัติไว้โดยละเอียดในพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 หมวด 2 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มีการบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ประการอื่นตามแนวทางในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน และบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพทางการเมืองในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง อย่างเฉพาะเจาะจง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แต่ยังคงไม่ปรากฏบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้งของพลเมือง และบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งและคุณสมบัติผู้เลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย นอกจากการบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ประการอื่นแล้ว ได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองไว้ในมาตรา 29 อย่างเฉพาะเจาะจง ไม่ใช่เพียงบัญญัติถึงเสรีภาพเกี่ยวกับพรรคการเมืองเท่านั้น มาตรา 29 ใช้ถ้อยคำว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิทางการเมือง” เป็นการใช้ถ้อยคำใกล้เคียงกับมาตรฐานรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่รัฐธรรมนูญไทยเคยบัญญัติ แม้จะไม่ได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเลือกตั้ง” ก็ตาม และยังคงบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งและคุณสมบัติผู้เลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความกังวลเรื่องการซื้อเสียงขายสิทธิ จึงได้เขียนไว้เป็นแนวทางเพื่อให้ผู้เลือกตั้งตระหนักว่าควรลงคะแนนโดย

สุจริต ไม่เห็นแก่ประโยชน์อื่นใด แต่ยังคงถือว่าการเลือกตั้งเป็น “สิทธิ” เพียงแต่การใช้สิทธินั้นจะต้องกระทำโดยสุจริต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย นอกจากการบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ประการอื่นแล้ว ได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองไว้โดยเฉพาะเจาะจงเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แต่ไม่ปรากฏบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง และยังคงบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งและคุณสมบัติผู้เลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย นอกจากการบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ประการอื่นแล้ว ได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองไว้โดยเฉพาะเจาะจงและบัญญัติให้การใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องกระทำโดยสุจริต แต่ยังคงไม่ปรากฏบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง และบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งและคุณสมบัติผู้เลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย นอกจากการบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ประการอื่นแล้ว ได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแตกต่างกันไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ คือการรับรองหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังคงรับรองสิทธิในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง มีการตัดบทบัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนออกไปและยังคงไม่ปรากฏบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง และบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งและคุณสมบัติผู้เลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 68 บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหากบุคคลไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรจะเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ยังคงถือว่าการเลือกตั้งเป็น “สิทธิ” เพียงแต่ผู้เลือกตั้งมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ฉบับปัจจุบัน) บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังคงมีรูปแบบเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่างๆ อันจำเป็นต่อการพัฒนาตนเองของปัจเจกบุคคลตามแนวคิดปัจเจกชนนิยมและหลักนิติรัฐที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้งและบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งและคุณสมบัติผู้เลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะบัญญัติไว้ในมาตรา 72 ให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ยังคงถือว่าการเลือกตั้งเป็น “สิทธิ” เพียงแต่บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากในชั้นพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการวิสามัญในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ 27/2550 ได้บันทึกไว้อย่างชัดเจนว่า การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น ก็เพื่อจูงใจให้บุคคลไปใช้สิทธิเลือกตั้งและเพื่อป้องกันการซื้อเสียงขายสิทธิเท่านั้น ไม่ได้ถือว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่แต่อย่างใด

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญไทยเคยบัญญัติรับรอง “สิทธิทางการเมือง” ในรัฐธรรมนูญสามฉบับ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญไทยเคยมีบทบัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตในรัฐธรรมนูญสี่ฉบับ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แต่ไม่เคยมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 99 ที่ใช้ถ้อยคำว่า “มาตรา 99 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง...” นั้น ไม่ใช่บทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง ด้วยเหตุผลสามประการดังนี้

เหตุผลประการแรก บทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้งต้องใช้ถ้อยคำที่แสดงว่ารัฐธรรมนูญนี้รับรองว่าบุคคลมีสิทธิเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างๆ ได้แก่ ไอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แคนาดา สหรัฐอเมริกา และแอฟริกาใต้ ต่างใช้ถ้อยคำที่แสดงถึงการรับรองสิทธิ คือ “พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิเลือกตั้ง” หรือ “บุคคลที่มีอายุ... ย่อมมีสิทธิเลือกตั้ง” หรือ “สิทธิในการเลือกตั้งของพลเมืองที่มีอายุ... ไม่อาจถูกปฏิเสธหรือรื้อถอน” ไม่มีประเทศใดใช้ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญว่า “ผู้เลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้” หรือ “ผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง”

บทบัญญัติมาตรา 99 เป็นการกำหนดว่า บุคคลจะมีสิทธิเลือกตั้งได้จะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ จึงเป็นเพียงการกล่าวถึงบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ใช่บทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง

เหตุผลประการที่สอง บทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้งต้องปรากฏอยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง เช่นเดียวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพประการอื่น ไม่ใช่ไปปรากฏอยู่ในหมวดรัฐสภา และจะต้องรับรองสิทธิเลือกตั้งให้ชัดเจนต่างหากจากมาตราที่รับรองสิทธิทางการเมืองหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่างๆ ไป เมื่อมาตรา 99 อยู่ในหมวดรัฐสภา ไม่ใช่หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย จึงไม่ใช่บทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง

เหตุผลประการที่สาม เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ในชั้นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่า มาตรา 99 ตราขึ้นเพื่อ “กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อรับรองสิทธิเลือกตั้ง มาตรา 99 จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าบุคคล

ใดบ้างที่รัฐธรรมนูญยอมให้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ใช้กรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองว่าบุคคลมีสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง

สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิสำคัญอันขาดเสียมิได้ในรัฐเสรีประชาธิปไตย แม้รัฐธรรมนูญ 2550 จะไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพประการอื่นของประชาชนในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มากมายถึง 44 มาตรา แต่เมื่อไม่มีการกล่าวถึงสิทธิเลือกตั้ง ย่อมไม่สมบูรณ์ เป็นรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยตามหลักนิติรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญถือว่าการเลือกตั้งเป็น “สิทธิ” จะต้องบัญญัติรับรองในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยก่อนว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเลือกตั้ง” เมื่อมาถึงถ้อยคำในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย จึงจะบัญญัติได้ว่า บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิตามที่ระบุในหมวด 3 กรณีนี้รัฐธรรมนูญยังไม่ได้รับรองโดยเฉพาะว่า “บุคคลมีสิทธิเลือกตั้ง” กลับบัญญัติข้ามไปว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” จึงเป็นการบัญญัติข้ามถ้อยคำที่สำคัญและไม่เป็นไปตามลำดับความ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ถือว่าการเลือกตั้งเป็น “สิทธิ” ไม่ใช่ “หน้าที่” แต่ไม่ปรากฏบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง เกิดจากการมองข้ามความสำคัญของสิทธิเลือกตั้ง เป็นการขาดตกบกพร่องในสิทธิที่เป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย

คุณสมบัติผู้เลือกตั้งและลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นรายละเอียดที่ต้องเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด เมื่อนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในการแก้ไขคุณสมบัติผู้เลือกตั้งก็ต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติมาแสดงความคิดเห็นในรายละเอียดเหล่านี้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทุกครั้งไป แต่หากนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมา เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ก็สามารถให้ฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมได้สะดวกกว่า โดยไม่จำเป็นต้องไปแตะต้องบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่ได้ประสบกับปัญหาความยุ่งยากในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งและลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างเช่นประเทศอื่นๆ เพราะในอดีตประเทศไทยมีการตรารัฐธรรมนูญขึ้นบ่อยครั้งเนื่องจากเหตุการณ์ปฏิวัติ การแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้เลือกตั้งแต่ละครั้ง อาศัยโอกาสจากการล้มล้างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ทำให้สามารถแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ง่ายกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเทศอื่นๆ

ในการร่างรัฐธรรมนูญของไทย หลายครั้งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางท่านอธิบายให้สมาชิกท่านอื่นเข้าใจหลักการเขียนรัฐธรรมนูญที่ดีและสอดคล้องกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องเขียนรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองประเทศและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน เพื่อให้รัฐธรรมนูญสั้นและได้ใจความ แต่ก็ไม่ได้รับเสียงเห็นชอบจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยจึงเป็นกฎหมายที่รวบรวมทุกสิ่งทุกอย่างที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้ปรากฏอยู่ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีความยาวถึง 309 มาตรา เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีเนื้อหาถึงสี่มาตรา กินความถึงสองหน้ากระดาษ แต่ในหมวดที่ 4 หน้าแรกของชนชาวไทย กลับบัญญัติไว้เพียงสั้นๆ ในมาตรา 72 วรรคหนึ่งว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” โดยไม่มีมาตราที่รับรองสิทธิเลือกตั้งของพลเมืองไว้เหมือนกับประเทศอื่นๆ เมื่ออ่านรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้แล้ว เห็นภาพพจน์ชัดเจนว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่าบุคคลใดบ้างที่มีหรือไม่มีสิทธิเลือกตั้ง บุคคลใดบ้างที่รัฐอนุญาตให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง อันเป็นการตีกรอบสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่ามีอยู่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น ไม่ใช่ภาพพจน์ที่ว่าพลเมืองมีสิทธิเลือกตั้งเป็นพื้นฐานสำคัญ

ในกฎหมายลำดับรองลงมา ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 บัญญัติคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งดังนี้

ส่วนที่ 4 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง “มาตรา 23 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” เป็นกรณีกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่า ระบุว่ารายละเอียดและการขยายความในเรื่องนี้ให้ไปหาดูได้ที่กฎหมายแม่บท ซึ่งเป็นการอ้างที่ผิดเพี้ยนไปจากระบบกฎหมายในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือลำดับศักดิ์ของกฎหมายและหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และไม่มีอารยประเทศใดปฏิบัติเช่นนี้

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ใช้บัญญัติหลักการสำคัญของระบบการปกครองประเทศและบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่วนรายละเอียดของหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ จะบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมา เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ เพื่อใช้ขยายความหลักการตามรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ รัฐธรรมนูญจึงควรบัญญัติเฉพาะการรับรองสิทธิเลือกตั้งและที่มาของสมาชิกสภา ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น คุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง ลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เงื่อนไขในการลงคะแนน ระบบการเลือกตั้ง ระบบการนับคะแนน การแบ่งเขตการเลือกตั้ง ต้องนำไปบัญญัติ

ในกฎหมายลำดับรองลงมา เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาได้สะดวกและสมบูรณ์

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นไอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ออสเตรเลีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา และแอฟริกาใต้ ต่างบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าว คือบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้งของพลเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนคุณสมบัติโดยละเอียดของผู้เลือกตั้งและรายละเอียดการเลือกตั้งจะบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ หากจะกล่าวถึงคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งในรัฐธรรมนูญก็จะกล่าวถึงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

กฎหมายไทยมีการกำหนดคุณสมบัติโดยละเอียดของผู้เลือกตั้งและลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 99 และมาตรา 100 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นเนื้อหาที่ต้องนำไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ เพราะไม่เกี่ยวข้องกับหลักการปกครองประเทศหรือการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่เป็นรายละเอียดของกฎหมายเลือกตั้ง การนำเนื้อหาที่ไม่ใช่หลักการตามรัฐธรรมนูญ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้รายละเอียดของกฎหมายเลือกตั้งกลายเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งขัดกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญและใช้ขยายหลักการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ แต่ในหน้าที่ 4 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มาตรา 23 กลับใช้รัฐธรรมนูญขยายเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งขัดกับลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

4.1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบัญญัติรายละเอียดของกฎหมายเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้ง

#### 1. การเพิ่มเติมบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิ จึงต้องมีมาตราที่รับรองสิทธิเลือกตั้งของพลเมืองไว้โดยเฉพาะเจาะจง โดยบัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หมวดเดียวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพประการอื่นของชนชาวไทย สิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง และจำเป็นต้องได้รับการรับรองสิทธิเพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะให้ความเคารพและไม่ล่วงละเมิดต่อสิทธิเลือกตั้ง เช่นเดียวกับการบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้งของพลเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ออสเตรเลีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา และแอฟริกาใต้ การใช้ถ้อยคำในการรับรองสิทธิเลือกตั้งต้องแสดงออกว่ารัฐรับรองว่าสิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นของประชาชน โดยเสนอให้ใช้ถ้อยคำว่า

“มาตรา... วรรคแรก บุคคลผู้มีสัญชาติไทยและมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไป ย่อมมีสิทธิเลือกตั้ง

วรรคสอง การเลือกตั้งให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

วรรคสาม หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในวรรคแรก อาจเปลี่ยนไปใช้ถ้อยคำว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเลือกตั้ง” หรือ “บุคคลที่มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไป ย่อมมีสิทธิเลือกตั้ง” ก็ได้ อันเป็นถ้อยคำที่กระชับกว่า แต่ได้ใจความเหมือนกัน เพราะเมื่อบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ย่อมใช้กับชนชาวไทยเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องระบุว่าใช้กับผู้มีสัญชาติไทยอีกชั้นหนึ่ง ส่วนรายละเอียดเงื่อนไขของอายุและการนับอายุผู้เลือกตั้ง เงื่อนไขการมีภูมิลำเนา คุณสมบัติโดยละเอียดของผู้เลือกตั้ง และลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมา อันได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2550

ในวรรคสามอาจใช้ถ้อยคำว่า “คุณสมบัติของผู้เลือกตั้งและรายละเอียดการเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา” ก็ได้

บทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้งตามที่ผู้เขียนเสนอนี้ ใช้ได้ครอบคลุมทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยไม่จำเป็นต้องไปบัญญัติแยกไว้ในหมวดที่ว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหมวดที่ว่าด้วยสมาชิกวุฒิสภา อย่างเช่นที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ส่วนบทบัญญัติที่ว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้บัญญัติไว้แต่เพียงหลักการสำคัญเท่านั้น เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ใช้บัญญัติหลักการสำคัญของการเลือกตั้ง จากเดิมที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 รัฐสภา (ส่วนที่ 2 สภาผู้แทนราษฎร และส่วนที่ 3 วุฒิสภา) ว่า

“มาตรา 93 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยเจ็ดสิบห้าคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยยี่สิบห้าคน

วรรคสอง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ”

ผู้เขียนเสนอให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา... สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยเจ็ดสิบห้าคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยยี่สิบคน”

ถ้อยคำในมาตรา 93 วรรคสอง (เดิม) ให้ตัดออก เพราะได้บัญญัติไว้แล้วในมาตราที่รับรองสิทธิเลือกตั้ง ไม่ต้องบัญญัติซ้ำซ้อนอีก

บทบัญญัติว่าด้วยสมาชิกวุฒิสภา เดิมบัญญัติว่า

“มาตรา 111 วรรคหนึ่ง วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง”

มาตรา 112 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัด ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน โดยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียงและให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ...

วรรคสาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเลือกตั้งและการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา”

ผู้เขียนเสนอให้แก้ไขมาตรา 112 โดยใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา... การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัด ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน โดยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียง”

ถ้อยคำบางส่วนในมาตรา 112 วรรคหนึ่ง และความในวรรคสาม (เดิม) ให้ตัดออก เพราะได้บัญญัติไว้แล้วในมาตราที่รับรองสิทธิเลือกตั้ง ไม่ต้องบัญญัติซ้ำซ้อนอีก

เมื่อได้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่นำเสนอแล้ว รัฐธรรมนูญไทยจะมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกับการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพประการอื่นของชนชาวไทย และเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับรัฐธรรมนูญอารยประเทศ

2. การนำรายละเอียดของกฎหมายเลือกตั้งไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 99 ว่าด้วยคุณสมบัติผู้เลือกตั้ง และมาตรา 100 ว่าด้วยลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ไม่ใช่หลักการที่ต้องบัญญัติไว้ใน

รัฐธรรมนูญ จึงต้องนำไปบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ส่วนที่ 4 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

จากเดิมที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ว่า

“มาตรา 23 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง”

ผู้เขียนเสนอให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา... ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แก่บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีชื่อเป็นผู้เลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งที่จัดขึ้นในเรือนจำ ตามบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งครั้งนั้น

วรรคสอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

บทบัญญัติลักษณะบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง จากเดิมมาตรา 100 บัญญัติให้ผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลและโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง เสนอให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา... บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง... ต้องคุมขังอยู่โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย”

ส่วนผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งและสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามวิธีการที่จะเสนอในลำดับต่อไป

ถ้อยคำในมาตรา 23 ที่บัญญัติให้ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้ตัดออก เพราะได้กล่าวไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ ไม่ต้องระบุซ้ำซ้อนอีก

เมื่อได้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่นำเสนอ จะทำให้รัฐธรรมนูญไทยบัญญัติเฉพาะหลักการสำคัญของการเลือกตั้ง และเป็นการใช้กฎหมายลำดับรองขยายหลักการตามรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์

สอดคล้องกับหลักคำบังคับของกฎหมายและหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับอารยประเทศ

## 4.2 วิเคราะห์ปัญหาความไม่เสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการจัดการเลือกตั้ง และ แนวทางการแก้ไขปัญหา

### 4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาความไม่เสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการจัดการเลือกตั้ง

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนที่รับรองว่าบุคคลมีสิทธิได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน เป็นหลักการที่ใช้ควบคู่กับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน หลักความเสมอภาคได้รับการรับรองไว้ในเอกสารสำคัญต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างๆ การบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในเอกสารสำคัญทั้งหลายและในรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐผูกพันตนต่อการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์และได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

เมื่อวิเคราะห์ที่มาของหลักความเสมอภาคของต่างประเทศ พบว่าหลักความเสมอภาคในประเทศฝรั่งเศส เกิดจากความไม่พอใจต่อความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้นในสังคม เพราะกษัตริย์ ขุนนาง และพระ มีอภิสิทธิ์มากมายแตกต่างจากสามัญชน ในขณะที่สามัญชนเดือนร้อนและทุกข์ยากจึงมองเห็นว่ากษัตริย์ ขุนนางและพระเป็นพลเมืองที่มีความเป็นอยู่ที่ดีกว่าตน เพราะได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ ความไม่เสมอภาคดังกล่าวเป็นผลให้เกิดการยกเลิกระบบศักดินาและระบบชนชั้นฐานันดรในที่สุด

ในขณะที่ประเทศอังกฤษ หลักความเสมอภาคมีที่มาจากความยากจนของราษฎรในระหว่างภาวะสงคราม กษัตริย์เก็บภาษีจากประชาชนอย่างมากโดยไม่มีเหตุผลเพื่อนำมาใช้จ่ายในการทำสงครามโดยไม่จำเป็น ปล່อยให้ประชาชนประสบกับความอดอยาก เป็นเหตุให้สภาขุนนางและสภาสามัญลุกขึ้นมาต่อต้านการใช้อำนาจของกษัตริย์ ทำให้อำนาจอธิปไตยไม่ใช่อำนาจที่กษัตริย์จะใช้ได้ตามอำเภอใจอีกต่อไป เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจของประชาชนที่มอบให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้ รัฐสภาอังกฤษจึงมีความเข้มแข็งและทรงอำนาจอย่างมาก องค์กรใด ในระยะแรกประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศไม่ได้มีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง ชนชั้นกลางที่มีจำนวนมากจึงรวมตัวเรียกร้องให้ทำการปฏิรูประบบการเลือกตั้งเสียใหม่ เพื่อให้ชนชั้นกลางมีผู้แทนที่เข้าไปทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของตนในสภาสามัญ เป็นเหตุให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งขยายวงกว้างและ

มีจำนวนมากขึ้น ชนชั้นกลางและชนชั้นล่างมีสิทธิทางการเมือง สภาสภามัญจึงมีความอิสระและขึ้นตรงต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ส่วนสหรัฐอเมริกา การเรียกร้องหลักความเสมอภาคเกิดขึ้นจากปัญหาความแตกต่างระหว่างคนหลายกลุ่มหลายเชื้อชาติ การมีคนยากจนจำนวนมาก ระบบทาส และการเหยียดสีผิว คนผิวสีในสหรัฐอเมริกาถูกกีดกันการได้รับบริการจากรัฐ ความสะดวกสบายของโอกาสทั้งหลายที่รัฐพึงบริการแก่ประชาชน แม้แต่สิทธิเลือกตั้งในอดีตยังเป็นสิทธิเฉพาะคนผิวขาวเท่านั้น ทำให้ชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับการดูแล เรียกร้องให้รัฐพัฒนาให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม โดยการกระจายรายได้ให้เกิดความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ การเข้าถึงสถานศึกษาและบริการสาธารณสุขที่เท่าเทียมกัน การได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน และการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งหลายครั้งเพื่อขยายการใช้สิทธิเลือกตั้งให้กว้างขึ้น

ในอดีตพลเมืองที่ไม่มีการศึกษา มีฐานะยากจน หรือมีความบกพร่องอ่อนด้อยในด้านต่างๆ มักไม่ได้รับโอกาสหรือการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้ง ทำให้พลเมืองกลุ่มนี้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือตัดสินใจที่จะไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เช่น ผู้มีรายได้น้อยทำงานหาเช้ากินค่ำ ผู้ที่อยู่ห่างไกลจากหน่วยเลือกตั้งหรืออยู่นอกประเทศในวันเลือกตั้ง ผู้ที่มีความพิการในด้านร่างกาย เช่น ตาบอด หูหนวก ผู้ที่อ่านหนังสือไม่ออกเขียนหนังสือไม่ได้ เป็นต้น รัฐเสรีประชาธิปไตยได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการทำทุกวิถีทางเพื่อให้ประชาชนสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหน่วยเลือกตั้งขึ้นในที่อยู่ห่างไกล พยายามกระจายหน่วยเลือกตั้งไปทั่วประเทศ การขยายโอกาสทางการศึกษาและให้ความรู้เรื่องการเลือกตั้งแก่ผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม การจัดให้พลเมืองที่มีภูมิลำเนาในต่างประเทศได้เลือกตั้งที่สถานกงสุลหรือสถานทูต การจัดอุปกรณ์ให้คนตาบอดสามารถลงคะแนนในบัตรเลือกตั้งได้ เหล่านี้ล้วนเป็นบริการจากรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกเพื่อให้ประชาชนได้เลือกตั้งโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือได้รับความลำบากมากเกินไป รัฐจึงใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการดังกล่าวเพื่อแลกกับการได้เสียงของประชาชนเป็นสิ่งตอบแทน ความพยายามดังกล่าวเรียกได้ว่าเป็นความจำเป็นหรือเป็นหน้าที่ที่รัฐพึงกระทำให้กับสมาชิกในรัฐ และควรจะได้รับพัฒนาให้ดียิ่งๆ ขึ้น ไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ และความเหมาะสมในรัฐนั้นๆ

การจัดการเลือกตั้งในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาขึ้นเป็นลำดับ การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นผลจากความขัดแย้งทางความคิดของกลุ่มปัญญาชนในช่วงแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประชาชนทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไม่มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางการเมือง ไม่เข้าใจความสำคัญของการเลือกตั้งและไม่เข้าใจว่าจะได้ประโยชน์อะไรจากการเลือกตั้ง ประกอบกับมี

ความยากลำบากในการเดินทางไปเลือกตั้ง จึงมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระยะแรกเพียงร้อยละ 30 เท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง การกำหนดห้ามไว้มีสาเหตุหลักอยู่สองประการคือ ปัญหาความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่ที่จะใช้ควบคุมตัวผู้ต้องขังออกไปยังหน่วยเลือกตั้ง และมีความกังวลว่าการลงคะแนนของผู้ต้องขังจะไม่นับเป็นไปโดยอิสระ จึงได้บัญญัติห้ามไว้เช่นนั้น

หากพิจารณาศักยภาพและประสบการณ์ในการจัดการเลือกตั้งของประเทศไทยในขณะนั้น มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเพียงห้าครั้ง ประเทศไทยย่อมไม่มีศักยภาพที่จะควบคุมตัวผู้ต้องขังออกไปที่หน่วยเลือกตั้ง รวมทั้งไม่มีศักยภาพที่จะจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังในเรือนจำด้วย

การเลือกตั้งทั่วไปก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 คือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 มกราคม 2491 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 5 ของประเทศไทย ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 7,176,891 คน มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง 2,117,182 คน คิดเป็นร้อยละ 29.50 เท่านั้น ประชาชนยังไม่มีความตื่นตัวในการเลือกตั้ง รัฐจึงพยายามพัฒนาการเลือกตั้งทั่วไปให้ดีขึ้น โดยให้การศึกษาแก่ประชาชน ขยายโอกาสและความสะดวกในการเลือกตั้ง และให้ประชาชนได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้มากที่สุด การเพิ่มจำนวนหน่วยเลือกตั้งเข้าไปในท้องที่ที่การคมนาคมไม่สะดวก ส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยกำหนดให้ประชาชนต้องใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริต การพัฒนาดังกล่าวส่งผลต่อการเลือกตั้งในครั้งต่อๆ มา

ประเทศไทยใช้เวลาในการพัฒนาการเลือกตั้ง ทั้งในด้านการรณรงค์ให้ความรู้และการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเป็นเวลาหลายสิบปีกว่า จะเป็นผลสำเร็จ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่แสดงให้เห็นความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในการอำนวยความสะดวกการเลือกตั้ง เพราะมีพัฒนาการของการเลือกตั้งแบบก้าวกระโดด อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเกิดขึ้นอย่างเสมอภาคมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะขยายโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองให้มากขึ้น จึงได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 มีหน่วยเลือกตั้ง 84,590 หน่วย สำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 44,572,101 คน และกำหนดให้มีการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งสำหรับผู้ที่ไม่สามารถไปเลือกตั้งในวันเลือกตั้งทั่วไป การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดสำหรับผู้ที่อยู่คนละแห่งกับที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน และการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรสำหรับคนไทยที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกราชอาณาจักร ให้สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ การ

ขยายโอกาสโดยการอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าว กระทำโดยการจัดตั้งหน่วยเลือกตั้งเพิ่มขึ้นสำหรับการเลือกตั้งล่วงหน้าและการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร จำนวน 538 และ 83 หน่วยตามลำดับ มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 74.1 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด คิดเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าร้อยละ 1.5 และผู้เลือกตั้งนอกราชอาณาจักรร้อยละ 0.09 อย่างไรก็ตาม การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดและการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร จะมีขึ้นเฉพาะในการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ส่วนการจัดการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกรัฐสภาและการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ประชาชนต้องมาเลือกตั้งในวันเลือกตั้งทั่วไปตามที่ตนมีภูมิลำเนา

ใน พ.ศ. 2550 ประเทศไทยจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 มีการขยายโอกาสโดยการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งตามแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือจัดหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศขึ้นมากถึง 88,500 แห่ง สำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 44,002,593 คน เฉลี่ยผู้เลือกตั้ง 497 คนต่อหนึ่งหน่วยเลือกตั้ง จัดหน่วยเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง 927 แห่ง หน่วยเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด 144 แห่ง และหน่วยเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร 90 แห่ง มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 74.45 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด คิดเป็นผู้เลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งร้อยละ 2.55 ผู้เลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดร้อยละ 4.76 ส่วนผู้เลือกตั้งนอกราชอาณาจักรร้อยละ 0.18 เท่านั้น

การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 มีการจัดหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศจำนวน 90,860 แห่ง สำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 46,987,281 คน เฉลี่ยผู้เลือกตั้ง 517 คนต่อหนึ่งหน่วยเลือกตั้ง จัดหน่วยเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง 403 แห่ง หน่วยเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด 154 แห่ง และหน่วยเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร 91 แห่ง มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อร้อยละ 75.03 และแบบแบ่งเขตเลือกตั้งร้อยละ 74.85 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด (คิดเป็นผู้เลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดร้อยละ 5.63 และผู้เลือกตั้งนอกราชอาณาจักรร้อยละ 0.31) เป็นอัตราสูงที่สุดของประเทศไทย ข้อมูลนี้แสดงว่า ประชาชนมีความตื่นตัวและตระหนักถึงสิทธิที่ตนเองมีอยู่ การให้ความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งให้ประชาชน ส่งผลให้ประชาชนมีมโนธรรมและสำนึกเป็นของตนเองในการตัดสินใจลงคะแนนเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ชื่นชอบ ทำให้ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้นและทำให้รัฐได้รับฟังเสียงของประชาชนมากขึ้น

ประเทศไทยจึงมีศักยภาพในการให้ความรู้เรื่องการเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิเลือกตั้งให้แก่ประชาชน และการใช้วิธีการทั้งสองนี้ควบคู่กันไปเป็นวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่สุด

ความพยายามที่จะพัฒนาการจัดการเลือกตั้งให้แก่ประชาชน เกิดขึ้นในรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป ไม่เฉพาะแต่ประเทศไทยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่เคยจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ที่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 100 (3) การบัญญัติห้ามมิให้ผู้ต้องคุมขังไปเลือกตั้งตามมาตราดังกล่าว เป็นถ้อยคำที่สื่อมาจาก “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475” เนื่องจากในเวลานั้นรัฐไม่มีความพร้อมในการจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขัง และไม่มีเจ้าหน้าที่ควบคุมตัวผู้ต้องขังไปยังหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศ จึงได้บัญญัติกันเอาไว้เพื่อที่ผู้ต้องขังจะได้ไม่สามารถร้องขอออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

ผู้ต้องขังซึ่งเป็นพลเมืองไทยที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จึงเป็นบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยผลของมาตรา 100 (3)

กล่าวถึงเฉพาะผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ซึ่งอยู่ในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับรับรองหลักความเสมอภาคไว้และยอมรับว่าผู้ต้องขังเป็นพลเมืองที่มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ประเทศไทยยังไม่เคยอำนวยความสะดวกหรือขยายโอกาสในการใช้สิทธิเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังกลุ่มนี้ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความคิดที่ว่าผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่ประพฤติคนไม่ดี เป็นคนคุก และทำให้สังคมเดือนร้อน ผู้ต้องขังจึงเป็นพลเมืองกลุ่มท้ายๆ ที่ได้รับการพิจารณาถึงสิทธิและประโยชน์ต่างๆ

แม้ผู้ต้องขังจะเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือถูกศาลตัดสินแล้วว่ากระทำความผิด แต่ผู้ต้องขังทุกคนยังเป็นพลเมืองของรัฐและมีสิทธิเลือกตั้ง การริรอนสิทธิประโยชน์อื่นนอกจากเสรีภาพในร่างกายเพราะเหตุที่บุคคลกระทำความผิด จึงเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุสมผลและไม่สามารถอธิบายในเชิงตรรกะได้ เมื่อผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกตั้งและประเทศไทยมีศักยภาพที่จะจัดการเลือกตั้งให้แล้ว ก็ต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ผู้ต้องขังได้ใช้สิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกับพลเมืองอื่นๆ

การจัดการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ใช้หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหน่วยต่อผู้เลือกตั้ง 517 คน การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรใช้หน่วยเลือกตั้งเฉลี่ยหนึ่งหน่วยต่อผู้เลือกตั้ง 1,611 คน รongรับผู้เลือกตั้งเพียงร้อยละ 0.31 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น หน่วยเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรบางแห่งใช้รongรับผู้เลือกตั้งไม่ถึง 100 คนต่อหน่วย รัฐก็ยังดำเนินการให้ ได้แก่ หน่วยเลือกตั้งนครซิอาานประเทศจีนรongรับผู้เลือกตั้ง 28 คน หน่วยเลือกตั้งกรุงซันดืออาโกประเทศชิลี

รองรับผู้เลือกตั้ง 43 คน หน่วยเลือกตั้งกรุงเทพมหานครประเทศเซเนกัลรองรับผู้เลือกตั้ง 40 คน หน่วยเลือกตั้งกรุงเทพมหานครประเทศเนปาลรองรับผู้เลือกตั้ง 86 คน หน่วยเลือกตั้งกรุงบราซิลเลียประเทศบราซิลรองรับผู้เลือกตั้ง 45 คน หน่วยเลือกตั้งกรุงลิมาประเทศเปรูรองรับผู้เลือกตั้ง 17 คน หน่วยเลือกตั้งกรุงเม็กซิโกประเทศเม็กซิโกรองรับผู้เลือกตั้ง 43 คน หน่วยเลือกตั้งกรุงบูคาเรสต์ประเทศโรมาเนียรองรับผู้เลือกตั้ง 36 คน และหน่วยเลือกตั้งกรุงบูเอโนสไอเรสประเทศอาร์เจนตินารองรับผู้เลือกตั้ง 37 คน แต่รัฐกลับไม่จัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังต่างๆ ที่สามารถกระทำได้โดยใช้ระบบเลือกตั้งเดียวกันและค่าใช้จ่ายที่เท่ากัน

การไม่จัดให้ผู้ต้องขังได้เลือกตั้งเป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้แตกต่างไปจากพลเมืองอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาคและหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เมื่อพิจารณาประสบการณ์การจัดการเลือกตั้งของประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยมีศักยภาพที่จะจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังได้ โดยการตั้งหน่วยเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ ไม่น้อยกว่าจำนวนเรือนจำและทัณฑสถาน (เรือนจำทัณฑสถานทั่วประเทศ 186 แห่ง) เพื่อให้ผู้ต้องขังทั่วประเทศ 221,858 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.47 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ในเรือนจำขนาดใหญ่ที่มีผู้ต้องขังจำนวนมาก เช่น เรือนจำกลางบางขวาง เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร อาจตั้งหน่วยเลือกตั้งขึ้นหลายหน่วย หรือจัดตั้งขึ้นตามแดนหรือแยกประเภทของผู้ต้องขังในการลงคะแนน หรือจัดให้มีหลายคูหาในหนึ่งหน่วยเลือกตั้ง

รัฐเสรีประชาธิปไตยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน รัฐต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป หรือเว้นแต่เป็นการปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

ในเรื่องการจัดการเลือกตั้งสามารถสรุปได้ว่า รัฐต้องจัดการเลือกตั้งให้พลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน รัฐต้องใช้กฎเกณฑ์อย่างเดียวกันกับพลเมืองเว้นแต่สถานการณ์จะแตกต่างกันไป หรือเว้นแต่การปฏิบัติให้เท่าเทียมกันนั้นจะทำให้มหาชนเสียประโยชน์มากกว่าได้ประโยชน์ การจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังและการจัดการเลือกตั้งในกรณีทั่วไป เป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติให้เท่าเทียมกันเพราะมีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน คือเป็นพลเมืองที่มีสิทธิเลือกตั้งหนึ่งคนต่อหนึ่งเสียงเท่ากัน เว้นแต่จะมีความจำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของมหาชน ตัวอย่างเช่น กรณีบ้านเมืองอยู่ในภาวะสงคราม หรือผู้ต้องขังในเรือนจำก่อเหตุไม่สงบขึ้น ย่อมมีความจำเป็นไม่อาจจัดการเลือกตั้งให้ได้เพราะต้องรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย หรือการจัดการเลือกตั้งนั้นจะทำให้เสียประโยชน์มากกว่าได้ประโยชน์ ตัวอย่างเช่น ในกรณีการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกวุฒิสภาและการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น แม้รัฐต้องปฏิบัติต่อพลเมืองให้เท่าเทียมกันก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง งบประมาณที่ต้องใช้ในการจัดการเลือกตั้ง และจำนวนประชากรที่จะไปเลือกตั้งแล้ว

พบว่าสถานการณ์แตกต่างไปจากการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในวันเลือกตั้งทั่วไป หากจะจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าหรือการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรหรือการเลือกตั้งในเรือนจำขึ้นในการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกรัฐสภาหรือการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นแล้ว รัฐย่อมจะเสียประโยชน์มากกว่าได้รับประโยชน์ การที่รัฐไม่จัดการเลือกตั้งล่วงหน้า การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร และการเลือกตั้งในเรือนจำในกรณีเหล่านี้จึงไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค

บทบัญญัติในมาตรา 100 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ต้องจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขัง ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคในการใช้สิทธิเสรีภาพ แม้รัฐธรรมนูญจะยอมรับว่าผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกตั้ง แต่เมื่อผู้ต้องขังไม่ได้รับความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติไม่ให้ผู้ต้องขังไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้ต้องขังจึงไม่อาจเข้าถึงการใช้สิทธินั้นได้ เป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างแตกต่างลำเอียง การที่รัฐดูแลให้พลเมืองอื่นสามารถเลือกตั้งได้โดยสะดวกและประหยัดขึ้น แต่ไม่ดูแลให้ครอบคลุมถึงผู้ต้องขัง จึงเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและปราศจากเหตุผลที่สามารถรับฟังได้

ปญญาสาทกล่าวว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ซึ่งประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี ต่างรับรองสิทธิทางการเมืองของพลเมืองไว้ การจัดให้พลเมืองได้ใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ ประเทศไทยก็มีความผูกพันต้องจัดให้พลเมืองที่มีสิทธิเลือกตั้ง ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งและได้รับโอกาสอย่างเสมอภาคกันในการใช้สิทธิเลือกตั้ง แม้แต่บุคคลที่อ่านหนังสือไม่ออก เขียนหนังสือไม่ได้ อยู่ในที่ทุรกันดาน ประเทศไทยยังจัดหามาตรการต่างๆ เพื่อให้บุคคลได้ใช้สิทธิเลือกตั้ง การเลือกตั้งไม่ว่าโดยผู้เลือกตั้งในราชอาณาจักรหรือนอกราชอาณาจักร ไม่ว่าโดยผู้เลือกตั้งในเรือนจำหรือนอกเรือนจำ ผู้เลือกตั้งจะต้องสามารถใช้สิทธิได้เช่นเดียวกัน

ในขณะที่ประเทศแอฟริกาใต้ประสบปัญหาความไม่เสมอภาคในการจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังเช่นเดียวกับประเทศไทย เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่จัดการเลือกตั้งให้ แต่มีที่มาแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้บัญญัติรับรองให้พลเมืองผู้ใหญ่ทุกคนมีสิทธิลงคะแนนในการเลือกตั้งคณะบุคคลในทางนิติบัญญัติ ส่วนในพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (Electoral Act of 1998) บัญญัติถึงผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งเอาไว้แต่ไม่รวมไปถึงผู้ต้องขัง ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ได้บัญญัติวิธีจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังในเรือนจำ ผู้ต้องขังแอฟริกาใต้จึงเป็นพลเมืองที่มีสิทธิเลือกตั้งคณะบุคคลในทางนิติบัญญัติเช่นเดียวกับพลเมืองผู้ใหญ่อื่นๆ เพียงแต่ในกฎหมายเลือกตั้งไม่ได้กำหนดวิธีจัดการเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขังเอาไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่จัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขัง ในขณะที่ประเทศไทยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเลยว่าผู้ต้องขังเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแอฟริกาใต้จัดการเลือกตั้งให้แก่พลเมืองกลุ่มหนึ่งโดยใช้วิธีการเลือกตั้งแบบพิเศษ คือการจัดหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ขึ้นในโรงพยาบาลเพื่อให้ผู้ป่วยที่ไม่สามารถไปยังหน่วยเลือกตั้งได้ลงคะแนน และวิธีเดียวกันนี้สามารถนำไปใช้กับการจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังในเรือนจำได้ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งกลับไม่ดำเนินการ แสดงว่ารัฐมีวิธีการที่จะจัดการเลือกตั้งแต่เลือกที่จะไม่จัดการเลือกตั้งให้ จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องขังและทำให้ผู้ต้องขังไม่ได้รับความเสมอภาคจากรัฐ ความไม่เสมอภาคดังกล่าวเป็นปัญหาขึ้นสู่การตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลตัดสินว่า แอฟริกาใต้ไม่มีกฎหมายจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังจึงเป็นบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่จัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังจึงเป็นความบกพร่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง ใน ค.ศ. 2004 แอฟริกาใต้มีเรือนจำทั้งสิ้น 242 แห่งรองรับผู้ต้องขังประมาณ 182,000 คน ซึ่งเป็นอัตราที่ใกล้เคียงกันกับประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย การปฏิเสธที่จะจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขัง เป็นการปฏิบัติกับพลเมืองกลุ่มหนึ่งให้แตกต่างไปจากการปฏิบัติกับพลเมืองอีกกลุ่มหนึ่ง แม้ผู้ต้องขังจะเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือถูกตัดสินว่ากระทำความผิด แต่ผู้ต้องขังก็ยังมีฐานะเป็นพลเมืองคนหนึ่งและมีสิทธิเสรีภาพทุกประการ เว้นแต่การใช้สิทธิเสรีภาพบางประการที่ขัดกับสภาพการถูกคุมขังเท่านั้น สภาพการถูกคุมขังอาจทำให้การจัดการเลือกตั้งมีความซับซ้อนอยู่บ้าง แต่รัฐไม่อาจใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิเสธไม่จัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังได้ เมื่อผู้ต้องขังอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีสิทธิได้รับประโยชน์จากการบริหารประเทศ และมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน การอำนวยความสะดวกและการขยายโอกาสในการใช้สิทธิเลือกตั้งจึงควรกระทำให้ครอบคลุมถึงผู้ต้องขังด้วย

เมื่อเราอมรับว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพและมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน ก็ต้องรับฟังความคิดเห็นของพลเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ไม่ว่าจะเป็นความเห็นของข้าราชการ แม่ค้า ชาวไร่ชาวนาน พนักงานรับจ้าง หรือแม้แต่เสียงของผู้กระทำความผิด เสียงของทุกคนจะต้องถูกนับและเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ให้อิสระแก่ทุกคนในการเลือกสิ่งที่เขาต้องการ และไม่ขัดขวางเสรีภาพในการเลือกสิ่งนั้น รัฐต้องปฏิบัติต่อสมาชิกในรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่อาจเลือกฟังแต่เพียงความต้องการของคนบางกลุ่มและปฏิเสธไม่ฟังความต้องการของคนบางกลุ่มได้

สรุปได้ว่า มาตรา 100 (3) ของรัฐธรรมนูญมีผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่จัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขัง ฝ่ายบริหารก็ไม่จัดสรรงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งให้ เป็นกรณีที่ประเทศไทยปฏิบัติต่อพลเมืองสองกลุ่มที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันให้แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ดูแลและอำนวยความสะดวกให้พลเมืองทั่วไปอย่างสูงสุดความสามารถ จัดการเลือกตั้งล่วงหน้าทั้งในเขต

เลือกตั้งและนอกเขตจังหวัด และจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรให้ แต่สำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ และทัณฑสถาน กลับไม่อำนวยความสะดวกหรือดูแลจัดการเลือกตั้งให้ ทั้งๆ ที่มีศักยภาพจะกระทำ ได้

เมื่อการจัดการเลือกตั้งให้ผู้เลือกตั้งนอกเรือนจำ ผู้เลือกตั้งในเรือนจำ และผู้เลือกตั้งนอกราชอาณาจักร อยู่ในสภาพการณ์เดียวกัน มีสาระสำคัญเป็นอย่างเดียวกัน คือเป็นการจัดการเลือกตั้งให้พลเมืองที่มีสิทธิเลือกตั้งเหมือนกัน และการจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชน อีกทั้งไม่มีเหตุผลที่สมควรในการอธิบายการไม่จัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขัง บทบัญญัติมาตรา 100 (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และการไม่จัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังโดยผลของมาตราดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคและเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องขัง เพราะเป็นกรณีที่รัฐปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้แตกต่างไปจากพลเมืองอื่น เพราะเหตุแห่งที่มาในสังคมและสถานะความเป็นผู้ต้องขัง โดยไม่เกิดประโยชน์แก่มหาชนและไม่อาจให้เหตุผลที่สามารถรับฟังได้

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้ง

#### 1. จัดการเลือกตั้งให้พลเมืองที่มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างเสมอภาคกัน

เมื่อการจัดการเลือกตั้งในประเทศไทยได้กระทำอย่างไม่เท่าเทียมกัน เป็นเหตุให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ในเรือนจำไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ และยังคงห้ามมิให้ร้องขอออกไปที่หน่วยเลือกตั้งเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้ง จึงต้องขยายโอกาสและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ต้องขัง โดยการจัดการให้ผู้ต้องขังได้ใช้สิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกับพลเมืองอื่น เฉพาะในการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ต้องขังได้ใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างเสมอภาคกับพลเมืองที่อยู่นอกเรือนจำ

ส่วนการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาและการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ควรจะจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง การเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร และการเลือกตั้งในเรือนจำ ก็ต่อเมื่อมีผู้เลือกตั้งในสองกรณีนี้จำนวนมาก ประเทศไทยมีศักยภาพและงบประมาณที่จะกระทำได้ และการจัดการเลือกตั้งจะคุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป แต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีศักยภาพที่จะกระทำเช่นนั้นได้

ในขณะที่พลเมืองบางกลุ่มต้องการสวัสดิการจากรัฐและค่าครองชีพที่สูงขึ้น ผู้ต้องขังก็มีความต้องการอาหารที่คุณภาพดีขึ้น ต้องการเข้าถึงยารักษาโรคและการรักษาพยาบาลที่สะดวกขึ้น ต้องการสถานที่หลับนอนที่กว้างขวางขึ้น ต้องการเงินปันผลจากการทำงานที่มากขึ้น ต้องการรับฟังข่าวสารและติดต่อกับญาติมากขึ้น สิ่งเหล่านี้เป็นความต้องการของมนุษย์เพื่อชีวิตที่ดีขึ้น

เช่นเดียวกับความต้องการของพลเมืองทั่วไป และองค์กรที่สามารถตอบสนองความต้องการดังกล่าวคือรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศและรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ตรากฎหมาย หากรัฐบาลไม่จัดงบประมาณให้กรมราชทัณฑ์ และไม่มีความหมายบัญญัติให้ผู้ต้องขังได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้น ความต้องการดังกล่าวของผู้ต้องขังก็ไม่อาจบรรลุผล จึงจำเป็นต้องให้ผู้ต้องขังได้เลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารและเลือกสมาชิกรัฐสภาเพื่อมาทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการนั้น เสียงของผู้ต้องขังหนึ่งคนต้องถูกนับเป็นหนึ่งเสียงเช่นเดียวกับเสียงของพลเมืองอื่น และต้องถูกนำไปหาเสียงข้างมากต่อไป

## 2. บัญญัติรายละเอียดการจัดการเลือกตั้งในกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ

วิธีการจัดการเลือกตั้งในกรณีนี้ให้บัญญัติไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เช่นเดียวกับการจัดการเลือกตั้งกรณีอื่น แต่ให้บัญญัติไว้ต่างหากจากวิธีเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งและวิธีเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด

การจัดการเลือกตั้งให้พลเมืองอย่างเสมอภาคกัน ย่อมเป็นการแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการจัดการเลือกตั้ง ทำให้การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นอย่างแท้จริง สอดคล้องกับการรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### 4.3 วิเคราะห์ปัญหาการจัดการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาให้ผู้ต้องขัง และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ความไม่สะดวกในการจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังเป็นสภาพปกติที่ทุกประเทศต้องประสบเหมือนกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อันได้แก่ การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ควบคุมตัวและปัญหาความไม่มีอิสระในการลงคะแนน

#### 4.3.1 วิเคราะห์ปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ควบคุมตัวผู้ต้องขัง

ใน พ.ศ. 2492 ซึ่งมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ประเทศไทยมีประสบการณ์ในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเพียง 5 ครั้งเท่านั้น หน่วยเลือกตั้งที่จัดให้พลเมืองลงคะแนนยังไม่กระจายไปยังท้องที่ต่างๆ อย่างเช่นในปัจจุบัน หากจะให้ผู้ต้องขังได้ลงคะแนนก็จำเป็นต้องนำตัวผู้ต้องขังออกมานอกเรือนจำเพื่อลงคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งตามที่อยู่เดิมของผู้ต้องขัง ไม่สามารถจะจัดการเลือกตั้งขึ้นในทุกเรือนจำได้ เพราะประเทศไทยไม่มีงบประมาณและศักยภาพที่จะกระทำได้ แม้จะหาเจ้าหน้าที่มาควบคุมตัวผู้ต้องขังออกไปนอกเรือนจำ ก็ยังต้องพิจารณาปัญหาความปลอดภัยในการเคลื่อนย้ายและควบคุมผู้ต้องขัง เพราะการเคลื่อนย้ายผู้ต้องขังจำนวนมากออกไปนอกเรือนจำในคราวเดียวกัน ย่อมเป็นช่องทางให้ผู้ต้องขังก่อความไม่สงบทำร้ายเจ้าหน้าที่และบุคคลทั่วไป รวมทั้งอาจหลบหนีระหว่างการเดินทางด้วย การควบคุมตัวผู้ต้องขังให้ออกมาเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งนอกเรือนจำจึงเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสม มีความเสี่ยงสูง อาจนำมาซึ่ง

ความเสียหาย ไม่คุ้มค่ากับประโยชน์ที่จะได้รับ รัฐจึงไม่ควรให้ผู้ต้องขังเลือกตั้งนอกเรือนจำ แต่ควรจัดหน่วยเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำเพื่อให้ผู้ต้องขังได้ลงคะแนนในสถานที่ที่ถูกควบคุมอยู่ โดยไม่ต้องใช้เจ้าหน้าที่เคลื่อนย้ายผู้ต้องขังแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี หากจะจัดการเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำ ก็ยังมีความจำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยระหว่างเวลาลงคะแนน ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณจากรัฐในการจัดให้มีเจ้าหน้าที่เหล่านี้

เมื่อพิจารณาถึงผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ ได้แก่ ผู้ต้องขังที่เป็นนักโทษเด็ดขาด ผู้ต้องขังระหว่างการสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้อง และการพิจารณาคดีที่ศาลออกหมายขัง ผู้ถูกกักกัน และผู้ถูกกักขัง บุคคลเหล่านี้ถูกควบคุมตัวให้อยู่ในสถานที่จำกัดเป็นหลักแหล่งในช่วงระยะเวลาที่มีจำกัด และมีการจัดทำบัญชีรายชื่อเป็นผู้ต้องคุมขังในเรือนจำ ข้อมูลของผู้ต้องขังแต่ละคนไม่ว่าจะเป็น ชื่อสกุล อายุ เพศ สัญชาติ ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน และระยะเวลาที่ต้องขัง สามารถตรวจสอบและทำรายการได้ง่าย หากจะจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานสามารถทำได้โดยการจัดหน่วยเลือกตั้งล่วงหน้าขึ้นในเรือนจำและทัณฑสถาน ไม่จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ควบคุมตัวผู้ต้องขังออกไปเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งนอกเรือนจำ

#### 4.3.2 วิเคราะห์ปัญหาความไม่มีอิสระในการลงคะแนน

การจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานย่อมมีความยุ่งยากมากกว่าการจัดการเลือกตั้งทั่วไป แต่เป็นเรื่องที่รัฐสามารถทำให้เกิดขึ้นได้ วิธีการเลือกตั้งในประเทศดังต่อไปนี้ สามารถดำเนินการให้ผู้ต้องขังลงคะแนนได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำของบุคคลใดๆ

การจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังไอร์แลนด์ การดำเนินการก่อนวันเลือกตั้ง ประเทศไอร์แลนด์จัดให้ผู้ต้องขังได้เลือกตั้งทางไปรษณีย์ ซึ่งวิธีการนี้ใช้กับผู้ต้องขังและบุคคลทั่วไปที่ไม่สามารถไปที่หน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้งทั่วไปได้ ผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องยื่นคำร้องขอเลือกตั้งทางไปรษณีย์ อ้างเหตุว่าตนเองถูกควบคุมตัวอยู่ที่เรือนจำ ไม่อาจไปปรากฏตัวที่หน่วยเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนในวันเลือกตั้งทั่วไปได้ โดยแสดงถิ่นที่อยู่ปกติของตนก่อนการถูกคุมขัง เพื่อให้เจ้าหน้าที่การลงทะเบียนกำหนดว่าผู้ต้องขังนั้นควรมีชื่ออยู่ในบัญชีเขตใด โดยถือสถานที่ที่ผู้ต้องขังเคยอาศัยอยู่เป็นภูมิลำเนา ไม่ถือตามสถานที่ที่ถูกคุมขัง

คำร้องขอนี้ผู้ต้องขังจะต้องลงลายมือชื่อตนเองแล้วส่งไปให้เจ้าหน้าที่การเลือกตั้งพร้อมกับแนบหนังสือรับรองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ประสานงาน (ผู้อำนวยการเรือนจำหรือผู้รักษาการแทน) เพื่อแสดงว่าผู้ร้องขอเป็นบุคคลที่ถูกควบคุมอยู่ที่เรือนจำจริงตามรายละเอียดที่ปรากฏในคำร้องขอ เมื่อเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องขอและหนังสือรับรองแล้วเห็นว่าผู้ร้อง

ขอมิสิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์ ก็จะจัดส่งคำประกาศแสดงตัวตนที่ออกโดยรัฐมนตรีและบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ไปให้ผู้ร้องขอใช้ลงคะแนน

ในการลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์ซึ่งได้รับคำประกาศแสดงตัวตนและบัตรเลือกตั้ง จะต้องแสดงตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่เรือนจำพร้อมด้วยคำประกาศและบัตรเลือกตั้ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่าเป็นบุคคลตามคำประกาศและลงลายมือชื่อเป็นพยานโดยประทับตราเรือนจำเป็นหลักฐานด้วย แล้วผู้เลือกตั้งจึงลงคะแนนในบัตรเลือกตั้ง จากนั้นผู้เลือกตั้งจะเป็นผู้นำบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วใส่ในซองจดหมายชั้นหนึ่งแล้วปิดผนึก นำซองจดหมายนั้นและคำประกาศแสดงตัวตนใส่ในซองจดหมายอีกชั้นหนึ่งแล้วมอบให้เจ้าหน้าที่ประสานงานเพื่อส่งให้เจ้าหน้าที่การเลือกตั้งต่อไป

การลงคะแนนทางไปรษณีย์นี้ ผู้ต้องขังที่ประสงค์จะลงคะแนนจะต้องขวนขวายเพื่อให้ตนเองได้เลือกตั้งเช่นเดียวกับผู้เลือกตั้งทางไปรษณีย์ทั่วไป โดยต้องร้องขอไปยังเจ้าหน้าที่การลงทะเบียนเพื่อให้จัดส่งคำประกาศแสดงตัวตนและบัตรเลือกตั้งมาให้ ผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำคนใดมีสิทธิเลือกตั้ง แต่ไม่ดำเนินการเพื่อให้ได้เลือกตั้งทางไปรษณีย์ ก็ไม่อาจใช้สิทธิเลือกตั้งได้

แม้การลงคะแนนวิธีนี้จะกระทำโดยลับและมีการปิดผนึกของใส่บัตรเลือกตั้งก่อนส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ประสานงานก็ตาม แต่มีการใช้เจ้าหน้าที่เรือนจำทั้งในชั้นการแสดงตัวก่อนลงคะแนนและใช้เจ้าหน้าที่ประสานงาน ได้แก่ ผู้อำนวยการเรือนจำหรือผู้รักษาการแทน เข้ามาทำหน้าที่รับซองใส่บัตรเลือกตั้งและส่งให้กับเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง วิธีการนี้จึงกระทำได้เมื่อเจ้าหน้าที่เรือนจำมีความน่าเชื่อถือว่าจะปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตไม่ข่มขู่ผู้ลงคะแนน แต่ไม่เหมาะสมที่จะนำไปใช้กับประเทศที่มีผู้ต้องขังจำนวนมากและประเทศที่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์อาจให้คุณให้โทษแก่ผู้ต้องขังได้ ประเทศไอร์แลนด์ไม่ได้ประสบกับปัญหานี้ เพราะผู้ต้องขังในเรือนจำมากกว่าร้อยละ 80 เป็นผู้ที่ได้รับโทษจำคุกไม่ถึง 1 ปี การเลือกตั้งทางไปรษณีย์จึงไม่เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่

การจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังออสเตรเลีย การดำเนินการก่อนวันเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (Commonwealth Electoral Act 1918) ผู้ต้องขังที่ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกไม่เกินสามปี และประสงค์จะเลือกตั้ง สามารถลงทะเบียนได้ตั้งแต่เริ่มเข้ารับโทษ

ผู้อำนวยการทั่วไปทุกเรือนจำมีหน้าที่ต้องจัดส่งรายชื่อผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ต้องขัง ได้แก่ ที่อยู่ อายุ เพศ ระยะเวลาที่ถูกจำคุก รวมทั้งรายละเอียดของบุคคลที่ได้รับการพักโทษจำคุกทั้งหมดที่อยู่ในความควบคุมของเรือนจำนั้นๆ โดยจัดส่งรายการทั้งหมดให้เจ้าหน้าที่การเลือกตั้งออสเตรเลียทุกเดือน ให้แล้วเสร็จภายในเดือนนั้นๆ

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการทั่วไปของทุกเรือนจำจะต้องจัดส่งรายชื่อและรายละเอียดดังกล่าวข้างต้นของผู้ต้องขังและผู้ที่ได้รับการพักโทษจำคุกที่อยู่ในความควบคุมของเรือนจำนั้นๆ ไปยังเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งออสเตรเลียนนอกเหนือจากการจัดส่งรายเดือน โดยจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 4 วันนับแต่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดการเลือกตั้ง เพื่อที่เจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจะได้ตรวจสอบได้ว่าแต่ละเรือนจำมีผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนเท่าใด ชื่ออะไรบ้าง ที่อยู่ตามทะเบียนบ้านอยู่ที่ใด ผู้ต้องขังจะยังคงถูกควบคุมตัวอยู่จนถึงวันเลือกตั้งทั่วไปหรือไม่

การลงคะแนน ผู้ต้องขังสามารถลงคะแนนได้โดยทางไปรษณีย์และด้วยตนเองที่หน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ในเรือนจำ

การเลือกตั้งทางไปรษณีย์ ผู้ต้องขังที่ได้ลงทะเบียนเป็นผู้เลือกตั้งทางไปรษณีย์จะได้รับเอกสารรับรองการเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งที่เจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจัดส่งให้ ผู้ต้องขังต้องแสดงเอกสารดังกล่าวเพื่อให้พยานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ทำการตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงและลงลายมือชื่อเป็นพยานในการลงคะแนนของผู้ต้องขัง เมื่อผู้ต้องขังลงคะแนนในบัตรเลือกตั้งแล้วจึงพับบัตรใส่ซองจดหมายปิดผนึก ส่งให้เจ้าหน้าที่การเลือกตั้งทางไปรษณีย์หรือส่งให้เจ้าหน้าที่ต่อไป

การลงคะแนนทางไปรษณีย์ของออสเตรเลียนใช้วิธีคล้ายคลึงกับประเทศไอร์แลนด์ คือผู้ต้องขังจะต้องลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์ แต่ในออสเตรเลียน ผู้อำนวยการทั่วไปของทุกเรือนจำมีหน้าที่ต้องส่งรายการบุคคลที่อยู่ในความควบคุมของตนต่อเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งเป็นประจำทุกเดือน แม้แต่ในช่วงที่ยังไม่มีการเลือกตั้ง ในขั้นตอนการลงคะแนนต้องมีพยานลงลายมือชื่อรับรองว่าผู้ต้องขังซึ่งเป็นเจ้าของเอกสารรับรองตน เป็นผู้ลงคะแนนด้วยตนเอง แต่พยานไม่จำเป็นต้องเป็นผู้อำนวยการทั่วไปของเรือนจำเหมือนประเทศไอร์แลนด์

ส่วนการเลือกตั้งด้วยตนเองที่หน่วยเลือกตั้งในเรือนจำ ใช้วิธีเดียวกับการเลือกตั้งทั่วไป คือใช้ฉลากกันและหย่อนบัตรเลือกตั้งลงในกล่องใส่บัตร เจ้าหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งโดยเฉพาะ ไม่ใช่เจ้าหน้าที่เรือนจำ

หลังเสร็จสิ้นการลงคะแนน เจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจะปิดผนึกและประทับตรากล่องใส่บัตรเลือกตั้ง แล้วขนส่งไปนับคะแนน ทั้งทางอากาศยาน ทางบกและทางทะเล

ผู้ต้องขังออสเตรเลียนจึงสามารถเลือกได้ว่าจะใช้สิทธิเลือกตั้งโดยการลงคะแนนทางไปรษณีย์หรือด้วยตนเองตามหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ อย่งไรก็ดี ในกรณีที่เรือนจำมีสภาพไม่เหมาะสมแก่การจัดการเลือกตั้ง เช่น มีการก่อความไม่สงบในเรือนจำ ผู้อำนวยการเรือนจำและคณะกรรมการเลือกตั้งจะไม่จัดหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ขึ้นเพราะอาจทำให้เกิดความเสียหายได้

การจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังแคนาดา การดำเนินการก่อนวันเลือกตั้งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (Canada Election Act 2000) ผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยไม่คำนึงถึงอัตราโทษจำคุกที่ได้รับ สามารถเลือกใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์หรือด้วยตนเองที่หน่วยเลือกตั้งในเรือนจำเช่นเดียวกับผู้ต้องขังออสเตรเลีย เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสถานที่คุมขังจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประสานงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในระหว่างที่มีการเลือกตั้ง และทำหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ติดต่อ เพื่อช่วยทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งด้วย

ก่อนการลงคะแนนในวันเลือกตั้งทั่วไป เจ้าหน้าที่ติดต่อต้องติดประกาศแจ้งให้ผู้ต้องขังทราบวันเลือกตั้งเพื่อให้ผู้ต้องขังทราบและลงทะเบียนแสดงความประสงค์ขอใช้สิทธิเลือกตั้งโดยใช้บัตรเลือกตั้งพิเศษ เพื่อให้เจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจัดส่งบัตรเลือกตั้งมาให้ และก่อนถึงวันลงคะแนน 10 วัน เจ้าหน้าที่ติดต่อต้องตรวจสอบว่าได้รับเอกสารการลงทะเบียนและบัตรเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำนั้นๆ ครบถ้วนตามจำนวนที่ผู้ต้องขังขอใช้สิทธิหรือไม่ เอกสารดังกล่าวต้องแสดงถิ่นที่อยู่ถาวรของผู้เลือกตั้งเพื่อใช้เป็นภูมิลำเนาในการส่งบัตรเลือกตั้งไปนับคะแนนร่วมกับผู้เลือกตั้งในเขตนั้น อันได้แก่ ที่อยู่อาศัยของผู้ต้องขังก่อนรับการคุมขัง ที่อยู่อาศัยของกลุ่มสมรส ญาติ ผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ต้องขัง ญาติของกลุ่มสมรส สถานที่ที่ผู้ต้องขังถูกจับกุม หรือศาลสุดท้ายที่พิพากษาให้ผู้ต้องขังจำคุก ตามลำดับ

เจ้าหน้าที่ติดต่อต้องตรวจสอบอุปกรณ์ที่ใช้ในการเลือกตั้งและติดประกาศรายชื่อผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งในสถานที่ที่เห็นได้ชัดเจน

ผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการรักษาพยาบาลหรือถูกจำกัดขอบเขตให้อยู่แต่ในห้องขังก็สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้เช่นกัน โดยการลงคะแนนในห้องพยาบาลหรือห้องขัง

การลงคะแนนเลือกตั้งในเรือนจำ ต้องใช้อุปกรณ์สามชิ้น ได้แก่ บัตรเลือกตั้ง ของด้านใน และของด้านนอก ของด้านในใช้ห่อหุ้มบัตรเลือกตั้งเพื่อให้การลงคะแนนเป็นความลับ ส่วนของด้านนอกใช้ห่อหุ้มของด้านใน และจะระบุชื่อผู้เลือกตั้งและเขตเลือกตั้งที่ช่อง ทำให้ง่ายแก่การตรวจสอบว่าผู้ต้องขังคนใดได้ลงคะแนนแล้ว สามารถใช้ป้องกันการลงคะแนนซ้ำ และใช้จำแนกบัตรเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งที่ปรากฏบนซองด้านนอกก่อนการนับคะแนน ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ผู้ต้องขังมั่นใจว่าการลงคะแนนของตนเป็นความลับ อยู่นอกเหนือความรู้เห็นของเจ้าหน้าที่เรือนจำและเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ทำหน้าที่เพียงประสานงานกับเจ้าหน้าที่ติดต่อและเจ้าหน้าที่ประสานงาน แต่ไม่มีบทบาทโดยตรงในการจัดการเลือกตั้ง

การจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังแคนาดามีลักษณะเหมือนหลักการเลือกตั้งทั่วไป คือ การจัดหามาตรการที่จะเป็นหลักประกันให้แก่ผู้เลือกตั้งว่าการลงคะแนนจะเป็นความลับ มีการใช้

จากการลงคะแนนและกล่องเก็บบัตรเลือกตั้งเพื่อส่งไปนับคะแนนนอกเรือนจำ การระบุชื่อและเขตของผู้เลือกตั้งที่ซองด้านนอก มีไว้เพื่อใช้ในการตรวจสอบเขตเลือกตั้งและป้องกันการลงคะแนนซ้ำเท่านั้น ไม่สามารถบอกได้ว่าผู้มีชื่อบนซองได้ลงคะแนนให้กับผู้สมัครคนใด เพราะการนับคะแนนจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการแกะเอาซองด้านในออกและแยกบัตรเลือกตั้งออกเป็นเขตๆ แล้ว โดยนับคะแนนก่อนวันเลือกตั้งทั่วไป 5 วัน ผู้ทำหน้าที่นับคะแนน ได้แก่ เจ้าหน้าที่เลือกตั้งแบบพิเศษ (Special Ballot Officers) ซึ่งมีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของบุคคลทุกฝ่าย เพราะได้รับการแต่งตั้งโดยคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้าน และหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงมากเป็นอันดับสามในสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ตรวจสอบซองด้านนอกตามเขตเลือกตั้งที่ปรากฏ จากนั้นจึงแกะซองด้านนอกออก ตรวจสอบว่าซองด้านในอยู่ในสภาพเรียบร้อยหรือไม่ แล้วจึงแยกซองด้านในออกตามเขตเลือกตั้งที่ปรากฏ เมื่อแยกซองด้านในออกเสร็จแล้ว จึงนับคะแนนบัตรเลือกตั้งไปที่เขต

วิธีการเลือกตั้งและอุปกรณ์พิเศษในการเลือกตั้งแบบนี้ได้นำไปใช้กับผู้ต้องขังทั่วประเทศ ประเทศแคนาดาจึงเป็นประเทศตัวอย่างที่จัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ ผู้ต้องขังแคนาดาสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ไม่ว่าจะถูกคุมขังอยู่ที่เรือนจำหรือทัณฑสถานในเขตใดก็ตาม นอกจากนี้ ยังใช้วิธีการนับคะแนนบัตรเลือกตั้งพิเศษของผู้ต้องขังในเขตหนึ่งหนึ่ง รวมเข้ากับบัตรเลือกตั้งของพลเมืองแคนาดาที่อาศัยชั่วคราวอยู่นอกเขตเลือกตั้งของตนและพลเมืองแคนาดาที่อาศัยอยู่นอกประเทศเป็นการชั่วคราวในเขตนั้นๆ ทำให้ไม่สามารถรู้ผลรวมคะแนนของผู้ต้องขังแต่ละเขตเลือกตั้ง

มีข้อสังเกตว่า ถิ่นที่อยู่ของผู้ต้องขังแคนาดา ซึ่งจะใช้ส่งบัตรเลือกตั้งไปนับคะแนนนั้น อาจเป็นไปได้หลายแห่ง ไม่ได้จำกัดเฉพาะที่อยู่ตามทะเบียนเอกสารราชการเท่านั้น แต่ถือตามสถานที่จริงที่ผู้ต้องขังมีส่วนเกี่ยวข้องในทางใดทางหนึ่ง หากไม่มีสถานที่อื่นที่ผู้ต้องขังมีความเกี่ยวข้องแล้ว จึงจะใช้เรือนจำเป็นถิ่นที่อยู่ การเปิดให้ผู้ต้องขังสามารถเลือกใช้ถิ่นที่อยู่ได้หลายกรณีนี้ แสดงว่าการที่บุคคลจะถูกนับคะแนนรวมในหน่วยเลือกตั้งเขตใดนั้น ไม่สำคัญเท่ากับการที่เสียงของบุคคลนั้นได้ถูกนับ

สำหรับประเทศไทย ข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2555 จำนวนผู้ต้องขังที่อยู่ในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ทั้งสิ้น 221,858 คน จำนวนเรือนจำและทัณฑสถาน 186 แห่ง จำนวนผู้ต้องขังแต่ละเรือนจำขึ้นอยู่กับขนาดของเรือนจำ เรือนจำขนาดใหญ่จะรองรับผู้ต้องขังจำนวนมาก บางเรือนจำมีผู้ต้องขังหลายประเภท คือมีทั้งนักโทษเด็ดขาด ผู้ต้องขังระหว่างการสอบสวน ใต้สวนมูลฝอยและระหว่างพิจารณาคดี ผู้ถูกกักกัน ผู้ถูกกักขัง อยู่รวมกัน ผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมอยู่ที่เรือนจำแห่งหนึ่ง อาจมีภูมิลำเนาอยู่ในภูมิภาคอื่นเช่นเดียวกับผู้ต้องขังในประเทศอื่น ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ด้วย

วิธีการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับการเลือกตั้งในเรือนจำ คือสามารถรองรับผู้ต้องขังทุกประเภทที่แตกต่างกัน รวมทั้งการมีภูมิลำเนาแตกต่างกันด้วย

การจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังไม่ใช่เพียงการจัดให้มีหน่วยเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำเท่านั้น แต่ต้องจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ผู้ต้องขังได้ลงคะแนนอย่างอิสระและเป็นความลับ เพื่อให้ผู้ต้องขังกู้ที่ซึ่งตัดสินใจเลือกใครหรือไม่เลือกใคร โดยไม่อยู่ใต้อาณัติของบุคคลอื่น

เนื่องจากเจ้าพนักงานเรือนจำมีอำนาจลงโทษผู้ต้องขัง โดยการภาคทัณฑ์ การเลื่อนชั้นลดชั้น ตัดการอนุญาตได้รับเยี่ยม ลดหรือคงประโยชน์หรือรางวัล สั่งขังเดี่ยว ขังห้องมืด เขียน และตัดจำนวนการลดวันต้องโทษจำคุก ความเป็นอยู่และผลประโยชน์ของผู้ต้องขังจึงขึ้นอยู่กับเจ้าพนักงานเรือนจำไม่มากนักน้อย เจ้าพนักงานเรือนจำจึงอาจควบคุมครอบงำการลงคะแนนของผู้ต้องขังได้ จึงจำเป็นต้องตัดเจ้าพนักงานเรือนจำออกไปจากระบบการเลือกตั้งในเรือนจำ เพื่อให้ผู้ต้องขังมีอิสระในการตัดสินใจลงคะแนนโดยไม่อยู่ในอาณัติของใคร และไม่ต้องกังวลถึงความทุกข์ของตนเองภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้งที่จะนำมาใช้ต้องประกันว่าการลงคะแนนของผู้ต้องขังจะเป็นไปโดยอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ความควบคุมหรือตรวจสอบของบุคคลอื่นใด ไม่ว่าจะเจ้าพนักงานเรือนจำ เจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง หรือผู้ต้องขังอื่น รวมทั้งระบบการนับคะแนนต้องไม่อาจตรวจสอบได้ว่าผู้ต้องขังจากเรือนจำหรือแดนใด ลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดมากกว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองอื่น

ผู้คุมเรือนจำและทัณฑสถานมีผลต่อการเลื่อนชั้นของนักโทษเด็ดขาดและต่อความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังโดยรวม รัฐจึงต้องสร้างหลักประกันแก่ผู้ต้องขังอย่างน้อยสองประการ ประการแรกขั้นตอนการลงคะแนนโดยอิสระ ผู้ต้องขังต้องสามารถลงคะแนนได้ตามมโนธรรมของตน ด้วยความมั่นใจว่าไม่มีบุคคลอื่น ฐเห็นผลการลงคะแนน ซึ่งสามารถกระทำได้โดยการใช้วิธีลงคะแนนที่ออกแบบมาเพื่อการเลือกตั้งในเรือนจำและชี้แจงขั้นตอนนั้นให้ผู้ต้องขังทราบโดยละเอียด ประการที่สองขั้นตอนการนับคะแนน ต้องทำให้ผู้ต้องขังมั่นใจได้ว่าภายหลังการนับคะแนน บุคคลไม่อาจทราบผลการลงคะแนนบัตรเลือกตั้งที่ส่งออกไปจากเรือนจำ ซึ่งกระทำได้โดยการใช้วิธีนับคะแนนที่ออกแบบมาเพื่อประกันความลับในการลงคะแนนและชี้แจงให้ผู้ต้องขังเข้าใจระบบการนับคะแนนนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้การเลือกตั้งกระทำโดยตรงและลับ ผู้เลือกตั้งจึงต้องแสดงตัวและลงคะแนนด้วยตนเองในสถานที่ที่จัดไว้ให้ลงคะแนน เช่นเดียวกับผู้เลือกตั้งกรณีทั่วไป แม้ในการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร คณะกรรมการการเลือกตั้งจะอนุญาตเอกอัครราชทูตใช้ดุลพินิจจัดการเลือกตั้งโดยส่งจดหมายทางไปรษณีย์ได้ก็ตาม แต่การเลือกตั้งทางจดหมาย ไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับการเลือกตั้งในเรือนจำในประเทศไทย เพราะมี

ช่องโหว่ในขั้นตอนการลงคะแนน การควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งกระทำได้ยากกว่าการเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบตัวตนและที่อยู่ผู้เลือกตั้ง การลงทะเบียนและการลงคะแนน จะอยู่นอกเหนือความควบคุมของเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง ทำให้เกิดการทุจริตได้ง่ายกว่า ส่วนการควบคุมตัวผู้ต้องขังออกไปเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งนอกเรือนจำ ต้องใช้เจ้าหน้าที่และงบประมาณจำนวนมาก ทั้งยังเป็นวิธีการที่ไม่สะดวก และอาจเป็นช่องทางให้ผู้ต้องขังต่อสู้อหุลหนิ การจัดหน่วยเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำจึงเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุด

เจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เป็นเพียงผู้ประสานงานให้กับเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งเท่านั้น แต่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบและขั้นตอนการลงคะแนน รวมทั้งการรวบรวมบัตรเลือกตั้ง

นอกจากปัญหาหลักสองประการที่กล่าวมาแล้ว การจัดการเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำอาจประสบกับปัญหาอื่นๆ อีก ได้แก่ ปัญหาความปลอดภัยระหว่างจัดการเลือกตั้ง และปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของผู้ต้องขัง

ปัญหาความปลอดภัยระหว่างจัดการเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้งในเรือนจำ นอกจากจะต้องจัดให้ผู้ต้องขังได้ลงคะแนนอย่างอิสระโดยตรงและลับแล้ว ยังต้องจัดการเลือกตั้งให้ปลอดภัยต่อเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งและผู้ต้องขังทุกคนด้วย การจัดให้ผู้ต้องขังและเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้ใกล้ชิดกับผู้ต้องขังเป็นอาจิมเหมือนกับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ อยู่ร่วมกันชั่วระยะเวลาหนึ่ง อาจเกิดปัญหาในด้านความปลอดภัยได้ หากการจัดการเลือกตั้งเป็นช่องทางให้เกิดการทำร้ายร่างกาย การส่งมอบอาวุธหรือสารเสพติด ย่อมจะทำให้รัฐเสียหายจากการจัดการเลือกตั้ง รัฐจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งที่ปลอดภัยและไม่เอื้อต่อการเกิดความวุ่นวายขึ้นในเรือนจำ รวมทั้งต้องจัดสถานที่ลงคะแนนให้สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยได้โดยง่าย ต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ควบคุมความเรียบร้อยขณะลงคะแนน และสามารถจัดการกับเหตุการณ์เฉพาะหน้าได้ทันท่วงที ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องไม่ทำลายการลงคะแนนโดยอิสระของผู้ต้องขัง

การควบคุมผู้ต้องขังแต่ละประเภทในเรือนจำก็มีความแตกต่างกันออกไป สำหรับผู้ต้องขังหญิง ผู้ต้องขังในคดีการเมือง หรือคดีที่มีอัตราโทษเล็กน้อย อาจอยู่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ในพื้นที่เดียวกันขณะลงคะแนนได้ เพราะไม่มีพฤติการณ์ก่อความรุนแรง ส่วนผู้ต้องขังในคดีอุกฉกรรจ์ต้องควบคุมเข้มงวดกว่าผู้ต้องขังอื่น โดยอาจต้องลงคะแนนในพื้นที่แยกเป็นสัดส่วนต่างหากจากเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นสิทธิของบุคคลทั่วไปรวมทั้งผู้ต้องขังด้วย แม้เรือนจำเป็นสถานควบคุมตัวบุคคล แต่ไม่ใช่สถานที่ที่ปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทั้งหลาย จึงจำเป็นต้องให้ผู้ต้องขังได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง รวมทั้ง

ข่าวสารเกี่ยวกับสภาพบ้านเมืองอย่างสม่ำเสมอ หรืออย่างน้อยที่สุดต้องได้รับข้อมูลก่อนการจัดการเลือกตั้งและจะต้องมากพอที่จะสร้างมโนธรรมในการตัดสินใจก่อนการลงคะแนน การให้ข้อมูลข่าวสารต้องกระทำควบคู่ไปกับการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง การลงคะแนนและวิธีการนับคะแนนของผู้ต้องขัง เช่นเดียวกับการให้ความรู้ประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้อยู่ในเรือนจำ

สรุปได้ว่า ปัญหาที่ประเทศไทยจะต้องประสบในการจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขัง เป็นปัญหาเดียวกันกับประเทศอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการควบคุมผู้ต้องขังออกไปยังหน่วยเลือกตั้ง ความกังวลเกี่ยวกับการลงคะแนนของผู้ต้องขังว่าจะไม่เป็นไปโดยอิสระ ปัญหาความปลอดภัยในการเลือกตั้งและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของผู้ต้องขัง ซึ่งสามารถแก้ไขได้ โดยการจัดหน่วยเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ จัดสถานที่ให้เหมาะสมกับการลงคะแนน ใช้วิธีนับคะแนนที่ออกแบบมาเพื่อป้องกันการลงคะแนนโดยลับ ไม่ให้บุคคลใดรู้ผลการลงคะแนนหรือสามารถวิเคราะห์ผลการลงคะแนนของผู้ต้องขังแต่ละเรือนจำได้ และประการสำคัญ ต้องให้ผู้ต้องขังมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารบ้านเมืองและข้อมูลการเลือกตั้งอย่างเพียงพอ

#### 4.3.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ผู้ต้องขัง

การจัดการเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ เฉพาะการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ผู้ต้องขังที่มีหมายขังหรือหมายจำคุกที่อยู่ในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งที่จัดขึ้นในเรือนจำได้ ปัจจุบันมีเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ 186 แห่ง

##### 1. การตั้งหน่วยเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำ

ให้ตั้งหน่วยเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำและทัณฑสถาน โดยในเรือนจำและทัณฑสถานที่ควบคุมผู้ต้องขังระหว่าง 800 - 1,000 คน ให้ใช้หน่วยเลือกตั้ง 1 แห่ง ในหน่วยเลือกตั้งหนึ่งอาจแบ่งเป็นหลายคูหาสำหรับผู้ต้องขังแต่ละประเภทตามความเหมาะสม เช่น ผู้ต้องขังหญิงหนึ่งคูหา ผู้ต้องขังชายหนึ่งคูหา เป็นต้น ในเรือนจำและทัณฑสถานที่ควบคุมผู้ต้องขังจำนวนเกิน 1,000 คน ให้เพิ่มจำนวนหน่วยเลือกตั้งหรือเพิ่มจำนวนคูหาให้เพียงพอ โดยใช้อัตราส่วนผู้ต้องขัง 800 - 1,000 คน ต่อหนึ่งคูหาเช่นกัน ส่วนเรือนจำและทัณฑสถานที่ควบคุมผู้ต้องขังน้อยกว่า 800 คน ให้ใช้หน่วยเลือกตั้ง 1 แห่ง และในกรณีที่มีผู้ต้องขังจำนวนน้อยมาก อาจเปิดให้มีการลงคะแนนเพียงครั้งวัน

##### 2. วันและเวลาในการจัดการเลือกตั้ง

การจัดการเลือกตั้งในเรือนจำและทัณฑสถาน ให้จัดขึ้นพร้อมกับการเลือกตั้งล่วงหน้า เสมือนว่าหน่วยเลือกตั้งในเรือนจำเป็นหน่วยเลือกตั้งล่วงหน้าหน่วยหนึ่ง เพื่อให้สามารถนับคะแนนบัตรเลือกตั้งได้ในวันเลือกตั้งทั่วไปพร้อมกับการนับคะแนนบัตรเลือกตั้งล่วงหน้าในกรณีอื่น

### 3. ขั้นตอนก่อนวันเลือกตั้ง

ภายหลังมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้อำนวยการเรือนจำและทัณฑสถานทุกแห่ง จัดทำบัญชีผู้ต้องขังทั้งหมดที่อยู่ในความควบคุมของตน ทั้งนี้ ต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ สกุล อายุ เพศ ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน อัตราโทษที่ต้องกักกัน กักขัง หรือจำคุก วันเดือนปีที่เริ่มรับโทษ และระยะเวลาที่ต้องรับโทษต่อไป การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำบัญชี ทำให้การตรวจสอบข้อมูลผู้ต้องขังทำได้ง่ายกว่าการให้ผู้ต้องขังส่งข้อมูลของแต่ละคน ไปที่กรรมการการเลือกตั้ง

แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 47 จะถือว่านักโทษเด็ดขาดมีภูมิลำเนาอยู่ที่เรือนจำ แต่ในการเลือกตั้งจะต้องถือที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน ซึ่งเป็นสถานที่ที่มีความใกล้ชิดเชื่อมโยงกับผู้เลือกตั้งมากที่สุด ผู้ต้องขังที่เป็นนักโทษเด็ดขาดและผู้ต้องขังที่ไม่ใช่นักโทษเด็ดขาด จึงเป็นผู้เลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งเดิม เพียงแต่ให้ทำการลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งในเรือนจำเท่านั้น ไม่ได้ถือว่าเรือนจำเป็นเขตเลือกตั้งอีกเขตหนึ่ง จึงไม่ต้องนับคะแนนบัตรเลือกตั้งผู้ต้องขังที่อยู่ในเรือนจำเดียวกันรวมเข้าด้วยกัน แต่ให้นับคะแนนตามเขตเลือกตั้งตามทะเบียนบ้านของผู้ต้องขังแต่ละคน เพื่อให้บุคคลสามารถคำนวณผลการลงคะแนนจากผู้เลือกตั้งในเรือนจำได้ อีกทั้งภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านเป็นสถานที่ที่ผู้ต้องขังมีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดมากที่สุด จึงเหมาะสมที่จะกำหนดให้ผู้ต้องขังมีชื่อในหน่วยเลือกตั้งตามทะเบียนบ้าน

ผู้ต้องขังที่เป็นนักโทษเด็ดขาด ไม่สามารถออกไปเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งเดิมได้ และไม่สามารถขอลปล่อยตัวชั่วคราวได้ไม่ว่ากรณีใดๆ จึงกำหนดให้ลงคะแนนในเรือนจำโดยไม่จำเป็นต้องลงทะเบียนก่อนการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับผู้ถูกกักกันและผู้ถูกกักขัง ผู้เลือกตั้งกลุ่มนี้จะถูกกำหนดให้ลงคะแนนในเรือนจำที่ถูกควบคุมตัว เจ้าหน้าที่การเลือกตั้งสามารถจัดส่งบัตรเลือกตั้งและซองใส่บัตรมาตามจำนวนผู้ต้องขังกลุ่มนี้ได้เลย

ส่วนผู้ต้องขังที่อยู่ในระหว่างการสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้อง และการพิจารณา แม้จะถูกควบคุมตัวก่อนการเลือกตั้ง แต่อาจได้รับการปล่อยตัวในวันเลือกตั้งทั่วไป หากผู้ต้องขังกลุ่มนี้ประสงค์จะเลือกตั้งในเรือนจำ จะต้องลงทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง เสมือนหนึ่งการขอลงทะเบียนเพื่อเลือกตั้งนอกเขตจังหวัด เพื่อให้เจ้าหน้าที่จัดส่งบัตรเลือกตั้งและซองใส่บัตรมาให้ อย่างไรก็ตาม หากผู้ต้องขังกลุ่มนี้ได้รับการปล่อยตัวก่อนวันลงคะแนน จะไม่สามารถไปเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งเดิมตามทะเบียนบ้านในการเลือกตั้งครั้งนั้นได้

เมื่อทราบจำนวนและที่อยู่ผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่ในความควบคุมของแต่ละเรือนจำทั่วประเทศแล้ว ให้จัดส่งรายละเอียดดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อทราบจำนวนผู้เลือกตั้งและเขตเลือกตั้งก่อนวันลงคะแนนอย่างช้า 30 วัน เจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจะได้จัดทำบัญชี

รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะยังคงถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำในวันลงคะแนน เพื่อใช้เป็นบัญชีตรวจสอบผู้เลือกตั้งก่อนการลงคะแนน โดยระบุในรายการว่าผู้ต้องขังแต่ละคนมีที่อยู่ตามทะเบียนบ้านอยู่ที่ใดและระบุรหัสเขตเลือกตั้งของแต่ละคน

คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องตรวจรายชื่อ ที่อยู่ และระยะเวลารับโทษของผู้ต้องขัง แล้วพิจารณาว่าบุคคลใดบ้างที่จะยังคงอยู่ในเรือนจำในวันลงคะแนน ผู้ต้องขังระหว่างสอบสวนและระหว่างไต่สวนมูลฟ้องบางส่วน อาจไม่ได้รับการระบุชื่อในบัญชีผู้เลือกตั้ง หากไม่แสดงความประสงค์ขอใช้สิทธิเลือกตั้งในเรือนจำ เสร็จแล้วจึงจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเรือนจำขึ้น โดยจะต้องตัดชื่อบุคคลเหล่านั้นออกจากบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเดิมตามทะเบียนบ้านของผู้นั้น เสมือนหนึ่งว่าผู้ต้องขังนั้น ได้ขอลงทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด แล้วจัดส่งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละเรือนจำให้ผู้ต้องขังตรวจสอบก่อนวันลงคะแนน ผู้ต้องขังสามารถแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแก้ไขได้ในกรณีที่บัญชีรายชื่อมีความผิดพลาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดทำประกาศอธิบายขั้นตอนการลงคะแนนและการนับคะแนน รวมทั้งข้อมูลผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เพื่อให้ผู้ต้องขังใช้เป็นฐานในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง นโยบายหาเสียงและพรรคการเมืองที่พอใจ

นอกจากการจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องส่งบัตรเลือกตั้งพร้อมซองใส่บัตรเลือกตั้ง ไม่น้อยไปกว่าจำนวนผู้เลือกตั้งไปยังแต่ละเรือนจำ ด้านหลังของใส่บัตรมีช่องสำหรับกรอกตัวเลขแสดงเขตเลือกตั้งตามที่อยู่ของผู้ต้องขัง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องทำบัญชีแสดงจำนวนบัตรและซองใส่บัตรทั้งหมด เพื่อใช้เป็นหลักฐานว่ามีการรับบัตรและซองใส่บัตรจำนวนเท่าใด ใช้ไปเท่าใด มีบัตรและซองชำรุดจำนวนเท่าใด และเหลืออยู่เท่าใด

#### 4. ขั้นตอนในวันลงคะแนนเลือกตั้ง

ให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งในเรือนจำทุกแห่งเพื่อให้การลงคะแนนเป็นไปโดยอิสระ ไม่อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ในด้านความปลอดภัยเห็นควรให้ใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจแทนเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ การจัดสถานที่ลงคะแนนให้แยกเป็นสัดส่วนต่างหากจากกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้เลือกตั้ง และมีเครื่องขวางกั้นให้เจ้าหน้าที่และผู้เลือกตั้งสามารถรับและส่งเอกสารให้กันได้โดยไม่เกิดความเสียดต่อกัน ในเรือนจำที่มีผู้ต้องขังหลายประเภทปะปนกัน ควรจัดให้ผู้ต้องขังประเภทเดียวกันได้ลงคะแนนพร้อมกัน อาจกำหนดเวลาในการลงคะแนนของผู้ต้องขังแต่ละคนให้น้อยกว่าเวลาลงคะแนนปกติ เช่น ให้ผู้ต้องขังในคดีอาชญากรรมลงคะแนนในช่วงเวลา 9 นาฬิกา ถึง 12 นาฬิกา และให้ผู้ต้องขังในคดีอาญาประเภทอื่นลงคะแนนในช่วงเวลา 12 นาฬิกา ถึง 15 นาฬิกา เป็นต้น ซึ่งสามารถกระทำได้ง่ายเพราะ

ผู้ต้องขังอยู่ในสถานที่ยกัก กรณีผู้ต้องขังที่ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ถูกขังเดี่ยว มีพฤติการณ์ จะหลบหนีเป็นประจำ ขาดต่อการควบคุม อาจจัดให้ผู้ต้องขังได้ลงคะแนนในสถานที่ขังเดี่ยวนั้น

ขั้นตอนการลงคะแนนของผู้ต้องขัง ก่อนรับบัตรเลือกตั้ง ผู้ต้องขังต้องแสดงบัตร ประชาชนหรือเอกสารที่ทางราชการออกให้ซึ่งมีรูปถ่ายและหมายเลขประจำตัว เพื่อให้เจ้าหน้าที่การ เลือกตั้งตรวจสอบว่าเป็นผู้มีชื่อตามบัญชีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งให้หรือไม่ จากนั้นให้ผู้ เลือกตั้งลงชื่อในบัญชีรายชื่อเป็นหลักฐานว่ามีการรับบัตรเลือกตั้งและซองใส่บัตรแล้ว เจ้าหน้าที่จะ ระบุตัวเลขแสดงเขตเลือกตั้งที่ด้านหลังซองตามรหัสเขตเลือกตั้งที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อ ก่อนส่ง มอบบัตรเลือกตั้งและซองให้ เมื่อผู้เลือกตั้งรับบัตรเลือกตั้งและซองใส่บัตรแล้วให้ทำการลงคะแนน โดยลับในคูหาที่จัดไว้แล้วพับบัตรเลือกตั้งใส่ซอง ส่งมอบซองให้เจ้าหน้าที่ทำการปิดซองและลงชื่อ กำกับที่ผนึก แล้วจึงคืนซองให้ผู้เลือกตั้งนำไปหย่อนในหีบใส่บัตรเลือกตั้ง เป็นอันเสร็จสิ้นขั้นตอน การลงคะแนน

เจ้าหน้าที่เรือนจำที่ปฏิบัติหน้าที่ในวันลงคะแนนซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างถิ่น และประสงค์ จะลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งนี้ สามารถลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งนี้ได้เหมือนกับการเลือกตั้ง ล่วงหน้านอกเขตจังหวัดต่างๆ ไป โดยใช้วิธีการและอุปกรณ์แบบเดียวกัน แต่ต้องกระทำภายหลังจาก ที่ผู้ต้องขังทั้งหมดลงคะแนนแล้ว และต้องมีชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งในเรือนจำ โดย ต้องลงทะเบียนขอเลือกตั้งในเรือนจำ ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ได้รับความสะดวก ไม่ต้อง เดินทางไปลงคะแนนล่วงหน้านอกเขตจังหวัดที่หน่วยเลือกตั้งอื่นนอกเรือนจำในวันดังกล่าว

##### 5. ขั้นตอนภายหลังเสร็จสิ้นการลงคะแนน

เมื่อสิ้นสุดเวลาลงคะแนน ให้ปิดช่องใส่บัตร ใส่สายรัด เพื่อไม่สามารถนำซองใส่บัตร เข้าหรือออกจากหีบบัตรเลือกตั้งได้อีก และระบุหมายเลขของหน่วยเลือกตั้งที่หีบบัตรเพื่อป้องกันการ เปลี่ยนหีบบัตรเลือกตั้งตามวิธีการปกติ การตรวจสอบว่าผู้เลือกตั้งคนใดได้ลงคะแนนแล้ว หรือไม่ และการตรวจสอบจำนวนผู้เลือกตั้งที่ลงคะแนนทั้งหมด ให้ตรวจสอบจากบัญชีรายชื่อผู้ เลือกตั้งเช่นเดียวกับการเลือกตั้งล่วงหน้าต่างๆ ไป เมื่อตรวจสอบการลงคะแนน จำนวนผู้มาใช้สิทธิ นับบัตรเลือกตั้งและซองใส่บัตรที่เหลือ แล้วบันทึกรายการไว้ตามระเบียบของคณะกรรมการการ เลือกตั้ง จากนั้นจัดส่งหีบบัตรเลือกตั้งออกจากเรือนจำเพื่อให้กรรมการการเลือกตั้งกลางเป็นผู้เปิด หีบบัตรและนับจำนวนซองใส่บัตรเลือกตั้ง แบ่งบรรจุใส่ถุง ทำบัญชีจำแนกของแต่ละเขต ส่งให้ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เพื่อส่งต่อไปยังเขตเลือกตั้งตามที่ปรากฏที่ซองใส่บัตรต่อไป และเมื่อ ซองดังกล่าวถูกส่งไปยังเขตเลือกตั้งตามที่ระบุ จะถูกเก็บไว้จนถึงวันเลือกตั้งทั่วไปและถูกนับ คะแนนรวมกับบัตรเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด และบัตรเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรซึ่งมี ลักษณะอย่างเดียวกัน การเลือกตั้งในเรือนจำควรกระทำพร้อมการเลือกตั้งล่วงหน้ากรณีอื่น คือ

กระทำก่อนวันเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้ซองถูกจัดส่งไปทันการนับคะแนนในวันเลือกตั้งทั่วไปหลังสิ้นสุดเวลาเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้งของผู้ต้องขังจะนำไปรวมเข้ากับบัตรเลือกตั้งของผู้เลือกตั้งล่วงหน้า นอกเขตจังหวัดและบัตรเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรที่อยู่ในเขตเดียวกัน และใช้วัสดุเหมือนกัน วิธีการนับคะแนนให้แก่ะซองใส่บัตรทั้งหมด นำบัตรเลือกตั้งในแต่ละกรณีรวมเข้าด้วยกันก่อนการนับคะแนน เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้นับคะแนนหรือบุคคลอื่นใดไม่สามารถรู้หรือวิเคราะห์ผลการลงคะแนนของผู้ต้องขังในแต่ละเรือนจำได้

การจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังนั้นควรกระทำเฉพาะในเรือนจำและทัณฑสถานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ เพราะมีข้อมูลผู้เลือกตั้งที่แน่นอนและสามารถตรวจสอบทำบัญชีผู้เลือกตั้งได้ล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้ง ส่วนผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมตัวที่สถานีตำรวจหรือตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายยังไม่อาจใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามวิธีการที่ผู้เขียนนำเสนอ เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบการตรวจสอบผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ ผู้เลือกตั้งจะต้องมีชื่อในบัญชีรายชื่อในหน่วยใดหน่วยหนึ่งเท่านั้น ซึ่งเป็นวิธีที่ใช้กันเป็นสากล บุคคลจึงไม่สามารถขอลงคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งด้วยการแสดงเพียงบัตรประชาชนได้

ประเทศไทยยังไม่เคยจัดการเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำและทัณฑสถาน การเริ่มต้นจึงเป็นสิ่งสำคัญ แม้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการพัฒนาความเป็นอยู่และความผาสุกของประชาชนในประเทศ แต่ต้องพิจารณาประกอบกับความสามารถของรัฐในการดูแลผู้ต้องขังภายหลังการเลือกตั้งด้วย ไม่ควรจัดให้ผู้ต้องขังทั้งหมดได้เลือกตั้งในคราวเดียวกัน แต่เห็นควรให้จัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังเฉพาะที่รัฐมีความสามารถที่จะดำเนินนโยบายให้ครอบคลุมถึงผู้ต้องขังนั้นได้ จึงควรจัดการเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำนำร่องก่อน เพื่อให้ทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ต้องขังได้ทดสอบระบบการลงคะแนนที่เหมาะสม ในระยะแรกควรให้ผู้ต้องขังระหว่างการไต่สวนมูลฟ้องและระหว่างพิจารณาคดี และผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ ได้ทดสอบระบบการเลือกตั้งเป็นกลุ่มแรกๆ เพื่อความสะดวกในการจัดการและการรักษาความสงบเรียบร้อย เมื่อสามารถจัดการเลือกตั้งให้กันไปโดยเรียบร้อย จึงค่อยขยายโอกาสให้ผู้ต้องขังอื่นๆ ต่อไป

นอกจากกรมราชทัณฑ์จะทำหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังแล้ว ยังมีหน้าที่บำบัดฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังควบคู่กันไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นในด้านการศึกษา การฝึกอาชีพ และการบำบัดจิตใจ แต่ผู้ต้องขังที่พ้นโทษไปแล้วจำนวนหนึ่งยังคงกระทำผิดซ้ำ เพราะไม่สามารถประกอบอาชีพสุจริตในสังคมได้ การฟื้นฟูและนำผู้ต้องขังกลับสู่สังคมจึงต้องกระทำเป็นระบบ หากกรมราชทัณฑ์พัฒนาพฤตินิสัยโดยให้การศึกษาและฝึกอาชีพให้ผู้ต้องขัง แต่ผู้ต้องขังไม่สามารถหางานทำได้ ย่อมเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณส่วนนั้นเพราะไม่เกิดประโยชน์ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่สามารถเข้ามาช่วยเหลือผู้ต้องขังได้ โดยการออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบาย

ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องขัง ซึ่งจะทำให้การบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การพิจารณาจัดการเลือกตั้งให้ประชาชนในรัฐ นอกจากจะต้องพิจารณาถึงหลักความเสมอภาคและหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาความคุ้มค่าในการจัดการเลือกตั้งด้วย คือต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดการเลือกตั้งกับงบประมาณที่รัฐเสียไปในการจัดการเลือกตั้ง จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำจึงมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐว่าจะจัดให้ผู้ต้องขังได้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่

เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศที่ใช้หน่วยเลือกตั้งกว่า 90,000 หน่วย สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศจำนวน 46,987,281 คนแล้ว เฉลี่ยผู้เลือกตั้ง 517 คนต่อหนึ่งหน่วยเลือกตั้ง ปัจจุบันมีเรือนจำและทัณฑสถานในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ 186 แห่ง จำนวนผู้ต้องขัง 221,858 คน ควรจัดหน่วยเลือกตั้งขึ้นอย่างน้อยหนึ่งหน่วยในทุกเรือนจำ แต่ในเรือนจำขนาดใหญ่ที่ควบคุมผู้ต้องขังจำนวนมาก เช่น เรือนจำกลางคลองเปรมควบคุมผู้ต้องขัง 5,397 คน เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครควบคุมผู้ต้องขัง 3,726 คน ต้องจัดหน่วยเลือกตั้งขึ้นมากกว่าหนึ่งหน่วยหรือเพิ่มจำนวนคูหาตามความเหมาะสม ในเรือนจำและทัณฑสถานที่ควบคุมผู้ต้องขังระหว่าง 800 - 1,000 คน สามารถจัดให้ผู้ต้องขังลงคะแนนได้โดยใช้หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหน่วย หากคำนวณจำนวนผู้ต้องขังตามอัตรานี้ จะต้องใช้หน่วยเลือกตั้งทั้งสิ้น 322 หน่วย ใช้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเทียบกับหน่วยเลือกตั้งในจังหวัดขนาดเล็กหนึ่งจังหวัด หากมีผู้เลือกตั้งกรณีทั่วไปเพิ่มขึ้น 221,858 คน รัฐก็มีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนเท่ากันนี้ การจัดการเลือกตั้งตามอัตรานี้จึงทำให้รัฐได้ประโยชน์และคุ้มค่ากับงบประมาณที่เสียไป

แม้จะมีความกังวลในเรื่องการซื้อเสียงหรือการลงคะแนนโดยไม่อิสระ แต่อำนาจในการตัดสินใจลงคะแนนในท้ายที่สุดนั้นเป็นของผู้เลือกตั้ง เมื่อเราเชื่อว่ามนุษย์มีมโนธรรมและสำนึกเป็นของตนเองและมีเสรีภาพในการเลือก ก็ต้องเชื่อว่ามนุษย์จะเลือกสิ่งที่ดีที่สุดให้ตนเอง ไม่ใช่เลือกตามความต้องการของคนอื่น รัฐจึงมีหน้าที่จัดสภาพให้เหมาะสมแก่การจัดการเลือกตั้ง ให้ประชาชนได้เลือกตั้งตามความต้องการของตน แล้วยอมรับผลการเลือกตั้ง

ทุกเรือนจำและทัณฑสถานมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขนาดของเรือนจำให้เพียงพอกับผู้ต้องขังที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่จำนวนผู้ต้องขังมีแต่จะเพิ่มขึ้น แต่จำนวนผู้ต้องขังต่อหนึ่งคูหาหรือต่อหนึ่งหน่วยเลือกตั้งยังคงเท่าเดิม คือประมาณ 800 - 1,000 คนเท่านั้น นับว่าคุ้มค่าเช่นเดียวกับการจัดหน่วยเลือกตั้งล่วงหน้า หน่วยเลือกตั้งนอกเขต และหน่วยเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรที่กระทำอยู่ในปัจจุบัน

การวางรากฐานการจัดการเลือกตั้งที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการเลือกตั้งของผู้ต้องขังทั่วประเทศ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศไทย และการริเริ่มดำเนินการเมื่อมีผู้ต้องขังจำนวน

น้อยกว่าย่อมกระทำได้ง่ายกว่า ทั้งในด้านการควบคุมการเลือกตั้งและการแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกตั้ง

การจัดให้พลเมืองได้ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมากขึ้นย่อมส่งผลดีต่อประเทศและต่อแผนนโยบายของรัฐ ทำให้ผลการเลือกตั้งสะท้อนความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ไม่แต่เฉพาะผู้ที่มีอาชีพมีงานทำเท่านั้น แต่ยังสะท้อนความต้องการของผู้ที่เคยกระทำความผิด ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีงานทำและต้องการความช่วยเหลือจากรัฐ การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นช่องทางให้ผู้ต้องขังสามารถบอกได้ว่าต้องการประโยชน์หรือความช่วยเหลือจากรัฐอย่างไร ผ่านนโยบายที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองต้องทบทวนนโยบายในการหาเสียงเพื่อให้ครอบคลุมถึงสิทธิและประโยชน์ของผู้ต้องขัง ในขณะเดียวกันรัฐก็มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินนโยบายให้ครอบคลุมถึงผู้ต้องขัง เพราะผู้ต้องขังมีสิทธิได้รับประโยชน์จากการบริหารราชการของรัฐเช่นกัน ผู้ต้องขังที่พ้นโทษออกมาแล้วก็ต้องกลับมาใช้ชีวิตร่วมกับคนอื่น และต้องประกอบอาชีพหาเลี้ยงตนเอง หากรัฐไม่เข้ามาช่วยเหลือย่อมจะทำให้ผู้ต้องขังอยู่ร่วมกับสมาชิกในสังคมได้ยาก และมักเป็นเหตุให้หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำ เนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกในสังคม และไม่สามารถหางานทำได้ รัฐจึงต้องพิจารณาว่าจะให้การช่วยเหลือดูแลบุคคลเหล่านี้ได้อย่างไร ให้สามารถหางานทำและใช้ชีวิตอยู่ได้โดยไม่ต้องกลับไปกระทำความผิดอีก หากผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้วไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก อาชญากรในรัฐย่อมลดลง ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินก็มากขึ้น ย่อมเกิดประโยชน์แก่สมาชิกทุกคนในรัฐ

#### 4.4 วิเคราะห์ปัญหาการบัญญัติให้ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลในวันเลือกตั้ง เป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และแนวทางการแก้ไขปัญหา

##### 4.4.1 การบัญญัติให้ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลในวันเลือกตั้ง เป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

การพิจารณาว่าบุคคลใดสามารถสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและลักษณะต้องห้าม ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 101 และมาตรา 102 เมื่อพิจารณามาตรา 101 (3) และมาตรา 102 (3) (4) ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ต้องไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ไม่วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ และต้องไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

ดังนั้น บุคคลที่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น โดยศาลยังไม่มีคำพิพากษาให้จำคุก หรือบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกแต่ไม่ได้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล เช่น บุคคลที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวระหว่างการพิจารณาคดีในศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา เหล่านี้เป็นบุคคลที่ไม่ต้องห้ามในการสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลและศาลยังไม่มีคำพิพากษาให้จำคุก จึงสามารถยื่นคำร้องต่อศาลขออนุญาตออกจากเรือนจำเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

การพิจารณาคณสมบัตินิติบุคคลผู้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 101 และมาตรา 102 นั้น จะต้องพิจารณานับแต่เวลาที่บุคคลนั้นสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนกว่าบุคคลนั้นจะพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บุคคลนั้นขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 101 และมาตรา 102 เมื่อใด บุคคลนั้นย่อมสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับแต่บัดนั้นเป็นต้นไป ประกอบกับมาตรา 106 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจสิ้นสุดลงได้เพราะเหตุการขาดคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือบุคคลนั้นมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นเหตุที่เกิดขึ้นภายหลังที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ดังนั้น บุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชอบ จึงอาจสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ หากเข้ากรณีที่มาตรา 106 (1) หรือ (2) บัญญัติไว้ เช่น ภายหลังการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปรากฏว่าบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของบุคคลนั้นย่อมสิ้นสุดลงนับแต่บุคคลนั้นต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังโดยหมายของศาล เป็นต้น

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วในภายหลังถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น บุคคลดังกล่าวไม่ขาดคุณสมบัติของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 102 และมาตรา 106 เพราะบุคคลดังกล่าวยังเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนการพิจารณาว่าบุคคลใดสามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและลักษณะต้องห้ามซึ่งมิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เมื่อพิจารณามาตรา 19 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง พบว่า ผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทย มีอายุ

ไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ไม่เป็นผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในวันเลือกตั้ง

การพิจารณาคุณสมบัติผู้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา 19 และมาตรา 8 จะต้องพิจารณาตลอดระยะเวลาที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเช่นเดียวกับการพิจารณาคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากในระหว่างที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง บุคคลนั้นขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือมีลักษณะต้องห้ามเมื่อใด บุคคลนั้นย่อมสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนับแต่บัดนั้นเป็นต้นไป ประกอบกับมาตรา 20 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองอาจสิ้นสุดลงได้เพราะเหตุการขาดคุณสมบัติผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือบุคคลนั้นมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเหตุที่เกิดขึ้นภายหลังที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว ดังนั้น บุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยชอบ อาจสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ หากเข้ากรณีที่มาตรา 20 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ เช่น ภายหลังการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองปรากฏว่าบุคคลนั้นถูกถอนสัญชาติไทย สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของบุคคลนั้นย่อมสิ้นสุดลงเมื่อการถอนสัญชาติมีผล คือเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เป็นต้น

ลักษณะต้องห้ามในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง กรณีต้องไม่เป็นผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในวันเลือกตั้ง ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 100 (3) นั้น จะพิจารณาเฉพาะในวันเลือกตั้งเท่านั้น ถ้าฟังเพียงการถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในวันอื่นๆ ที่มีในวันเลือกตั้ง ไม่อาจทำให้บุคคลเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดังนั้น บุคคลที่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในระหว่างการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งยังไม่แน่นอนว่าการคุมขังจะดำเนินไปจนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งถัดไปหรือไม่ บุคคลนั้นย่อมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ เพราะไม่เข้าลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เมื่อถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป หากบุคคลนั้นไม่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในวันเลือกตั้ง เพราะได้รับการปล่อยชั่วคราวหรือศาลพิพากษายกฟ้องในคดีที่เป็นเหตุให้ถูกคุมขัง บุคคลนั้นย่อมมิใช่บุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ และไม่ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของบุคคลนั้นย่อมไม่สิ้นสุดลง แต่หากบุคคลนั้นไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราวก่อนวันเลือกตั้ง บุคคลนั้นย่อมเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง และเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ของผู้ยื่นข้อมติสิ้นสุดลงในวันเลือกตั้ง และแม้ภายหลังจากวันเลือกตั้ง บุคคลนั้นจะได้รับการปล่อยชั่วคราวจากศาลหรือศาลมีคำพิพากษาขังในห้องในคดีที่เป็นเหตุให้ถูกคุมขัง ก็ไม่เป็นเหตุให้บุคคลนั้นกลับมาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง บุคคลนั้นจะต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอีกครั้งหนึ่ง

การสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพราะเหตุที่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติให้นำลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมาใช้นั้น ส่งผลให้การพิจารณาการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง ต้องพิจารณาว่าในวันเลือกตั้ง บุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือไม่ ซึ่งการถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในวันเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 100 (3) อาจเกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น วันเริ่มต้นถูกคุมขังเกิดขึ้นในวันเลือกตั้งหรือก่อนวันเลือกตั้งเพียงเล็กน้อย ทำให้ผู้ถูกคุมขังยื่นคำร้องขอประกันตัวไม่ทันวันเลือกตั้ง คดีที่ถูกคุมขังนั้นกฎหมายกำหนดอัตราโทษจำคุกอย่างสูงและไม่อาจหาเงินหรือหลักทรัพย์มาประกันตัวได้ หรืออาจเกิดจากการปฏิบัติผิดสัญญาประกันและถูกเพิกถอนสัญญาประกันก่อนวันเลือกตั้ง เป็นต้น

การพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นอำนาจดุลยพินิจของศาล ศาลอาจอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวโดยพิจารณาจากความหนักเบาแห่งข้อหา พฤติการณ์แห่งคดี ความน่าเชื่อถือของผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกัน ความเสียหายที่จะเกิดจากการปล่อยชั่วคราว ผู้ต้องหาหรือจำเลยน่าจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือก่อเหตุอันตรายประการอื่นหรือไม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่แตกต่างกันไปแต่ละคดี บุคคลสามารถยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และจะขอปล่อยชั่วคราวเพื่อไปสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่บุคคลไม่อาจร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวโดยอ้างเหตุขอไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ อีกทั้งการที่ศาลจะมีคำสั่งตามคำร้องขอปล่อยชั่วคราว ศาลจะฟังความเห็นของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการประกอบด้วย หากผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในข้อหาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูง เช่น ข้อหาก่อการร้าย และพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการคัดค้านการปล่อยชั่วคราว ศาลมักจะไม้อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวตามความเห็นของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี

ผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลก่อนวันเลือกตั้งจะสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ ก็ต่อเมื่อศาลอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวก่อนวันเลือกตั้งหรือภายในวันเลือกตั้ง โดยการพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวที่อ้างเหตุผลอื่นนอกเหนือไปจากการอ้างเหตุเพื่อขอไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ในกรณีผู้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลขออนุญาตปล่อยชั่วคราวอ้างเหตุเพียงเหตุเดียวคือ

เพื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น ศาลไม่อาจอนุญาตตามคำร้องได้ เพราะเจตนารมณ์ในการบัญญัติให้ผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 100 (3) ของรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ต้องขังร้องขอออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั่นเอง มาตรา 100 (3) จึงมีผลบังคับใช้กับผู้ต้องขังทุกคน ไม่ว่าจะประชาชนทั่วไป สมาชิกพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ศาลก็ไม่อาจอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวเพื่อให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้

ผลบังคับของมาตรา 19 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง และมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ทำให้ผู้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลยังไม่ใช่ผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในทันทีที่ถูกคุมขัง แต่ต้องพิจารณาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ว่าบุคคลนั้นยังคงถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือไม่ หากบุคคลนั้นไม่ได้ถูกคุมขังในวันเลือกตั้ง บุคคลนั้นจะยังคงเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไป แต่หากในวันเลือกตั้งบุคคลนั้นยังถูกคุมขังอยู่ บุคคลนั้นย่อมขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนับแต่วันเลือกตั้ง การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองในกรณีเช่นนี้ จึงไม่ได้เกิดจากการกระทำความผิดหรือการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด แต่เกิดจากนโยบายในการจัดการเลือกตั้งของรัฐที่ไม่ได้กระทำให้ครอบคลุมถึงผู้ต้องขัง

เมื่อพิจารณาคดีบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งตามมาตรา 100 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว พบว่า สามารถแยกประเภทได้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่ควรมีสิทธิเลือกตั้ง เพราะโดยสถานะของบุคคลนั้นไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ได้แก่ ภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ผู้ที่ถูกลงโทษโดยอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีความบกพร่องในเรื่องความสามารถ ได้แก่ ผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ แม้มาตรา 100 จะเรียกบุคคลกลุ่มนี้ว่า เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่แท้จริงแล้ว บุคคลเหล่านี้ควรจัดให้อยู่ในประเภทบุคคลที่ไม่มีสิทธิเลือกตั้งหรือถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกับบุคคลที่อายุไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามทั้งในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ส่วนกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกับพลเมืองทั่วไป ได้แก่ ผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในระหว่างการสอบสวนและการพิจารณาคดี ผู้ที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก ผู้ต้องคุมขังอยู่โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกกักกัน และผู้ถูกกักขัง แต่การบัญญัติให้เป็นผู้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น เพราะรัฐเกรงว่าหากบุคคลเหล่านี้ร้องขอออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว จะเกิดความยุ่งยากในการควบคุมตัว หากจะจัดการเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำก็เกรงว่าการลงคะแนนจะไม่เป็นไปโดยอิสระ จึงได้บัญญัติห้ามไว้ในมาตรา 100 (3) เพื่อป้องกันมิให้ผู้ต้องขังกลุ่มนี้ร้องขอออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลตามมาตรา 100

(3) จึงเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่รัฐไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะรัฐยังไม่สามารถจัดการเลือกตั้งให้ได้ โดยไม่มีความเกี่ยวข้องกับความสามารถ สถานะ หรือการกระทำของบุคคลนั้น

ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 บัญญัติให้ผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ซึ่งยังไม่มีคำพิพากษาให้จำคุก สามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาได้ บุคคลที่ถูกคุมขังระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น จึงสามารถสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ เฉพาะบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุกและถูกจำคุกอยู่โดยหมายของศาลเท่านั้นที่จะขาดคุณสมบัติหรือต้องห้ามในการสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสาม วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองที่จะไม่ถูกจับและคุมขังในระหว่างสมัยประชุมสภา และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกคุมขังระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันที ซึ่งสอดคล้องกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคุมขังระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น ยังไม่ขาดจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จนกว่าผู้นั้นจะต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ดังนั้น การบัญญัติให้ผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในวันเลือกตั้ง เป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และส่งผลให้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 106 (4) ประกอบมาตรา 101 (3) ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคุมขังระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นดังกล่าว

การบัญญัติให้ผู้ต้องคุมขังในวันเลือกตั้งเป็นผู้ขาดคุณสมบัติสมาชิกพรรคการเมืองและส่งผลให้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ย่อมเป็นช่องทางให้เกิดการก่อกวนแก่งัดกันในทางการเมืองเพื่อให้ผู้สมัครฝ่ายตรงข้ามขาดคุณสมบัติ ก่อนวันเลือกตั้งหรือในวันเลือกตั้งหากมีการกล่าวหาว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำความผิดในข้อหาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูง ผู้ถูกกล่าวหาที่แสดงความสามารถพิเศษโดยการเข้าพบหรือมอบตัวต่อพนักงานสอบสวนตาม

หมายเรียก ย่อมถูกพนักงานสอบสวนควบคุมตัวก่อนหรือภายในวันเลือกตั้ง และไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในวันเลือกตั้ง และเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในวันเลือกตั้งในทางตรงกันข้าม หากผู้ถูกกล่าวหาหลบหนี ไม่เข้าพบหรือมอบตัวต่อพนักงานสอบสวน และไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ผู้นั้นจะไม่ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวย่อมเป็นการสนับสนุนให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่เข้ามอบตัวต่อพนักงานสอบสวนเพราะอาจไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวจนเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

กรณีนายจตุพร พรหมพันธุ์ สามารถพิจารณาสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้ดังนี้

นายจตุพร พรหมพันธุ์ เป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 นายจตุพร ถูกเพิกถอนสัญชาติประกันและถูกคุมขังโดยหมายของศาล การถูกคุมขังในขณะนั้นเป็นการถูกคุมขังโดยหมายของศาลในระหว่างการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น จึงไม่มีผลให้นายจตุพร ขาดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เพราะมิใช่บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง เนื่องจากยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 นั้น นายจตุพร จะยังคงถูกคุมขังอยู่หรือไม่ และเมื่อเป็นการคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น นายจตุพร จึงมิใช่ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลตามมาตรา 102 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่เข้าลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2554 พรรคเพื่อไทยจึงสามารถยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ มีนายจตุพร เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

ต่อมาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 3 กรกฎาคม 2554 นายจตุพร ยังคงถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล จึงเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งตามมาตรา 100 (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อออกจากเรือนจำไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ไม่ว่านายจตุพร จะเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ตาม เพราะมาตรา 100 (3) ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติชัดเจนให้ผู้ถูกคุมขังเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

การเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ตามมาตรา 100 (3) ของรัฐธรรมนูญ เป็นลักษณะต้องห้ามในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 นายจตุพร จึงสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยโดยผลของกฎหมาย และส่งผลให้นายจตุพร ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 101 (3) ของรัฐธรรมนูญในทันที แม้พรรคเพื่อไทยจะได้ทำหนังสือยืนยันว่านายจตุพร มิได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรค ก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงผลการขาดคุณสมบัติที่เป็นไปตามกฎหมายได้

เจตนารมณ์ในการบัญญัติมาตรา 100 (3) มีสาเหตุมาจากการที่รัฐไม่สามารถจัดหาเจ้าหน้าที่ควบคุมตัวผู้ต้องขังเพื่อออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งได้เพียงพอกับจำนวนผู้ต้องขัง หากจะจัดการเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำก็มีความกังวลว่าผู้ต้องขังซึ่งอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ อาจไม่ได้รับอิสระในการลงคะแนน จึงได้บัญญัติห้ามเอาไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ต้องขังร้องขอต่อผู้บัญชาการเรือนจำหรือต่อศาลเพื่อออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 100 (3) จึงมิได้มีความเกี่ยวข้องกับการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือการถูกฟ้องคดียังศาล การกำหนดให้ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลในวันเลือกตั้ง เป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยพิจารณาในวันเลือกตั้ง เป็นการบัญญัติกฎหมายให้เป็นผลร้ายแก่ประชาชน โดยมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของรัฐในเรื่องการจัดการเลือกตั้ง ไม่เกี่ยวข้องกับความเหมาะสมหรือคุณสมบัติหรือการกระทำของบุคคล ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ควรนำลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะเหตุถูกคุมขัง มาเป็นเหตุให้บุคคลขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือขาดคุณสมบัติอื่นใดอันเป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น มาตรา 100 (3) เป็นเรื่องนโยบายของรัฐในการจัดการเลือกตั้ง ไม่ใช่การต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะการกระทำความผิด จึงจำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกพรรคการเมืองเสียใหม่ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับการกำหนดคุณสมบัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

4.4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบัญญัติให้ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลในวันเลือกตั้ง เป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

1. บทบัญญัติเรื่องลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง มาตรา 100 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต้องแยกบุคคลออกเป็นสองกลุ่มต่างหากจากกัน กลุ่มแรก คือบุคคลตามมาตรา 100 (1) (2) และ (4) ควรกำหนดให้เป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งหรือถูก

จำกัดสิทธิเลือกตั้ง ส่วนกลุ่มที่สอง คือบุคคลตามมาตรา 100 (3) ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาล หรือตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นผู้มิมีสิทธิเลือกตั้ง

ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลเป็นบุคคลที่อยู่ในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ มีการจัดทำบัญชีรายชื่อที่แน่นอน สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ง่ายกว่าผู้ถูกคุมขังตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยการจัดการเลือกตั้งขึ้นในเรือนจำ ส่วนผู้ถูกคุมขังตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายยังคงเป็นบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะรัฐไม่อาจจัดการเลือกตั้งขึ้นตามสถานที่ควบคุมซึ่งมีจำนวนมากและไม่สามารถตรวจสอบจำนวนผู้ต้องขังกลุ่มนี้ได้ก่อนวันเลือกตั้ง อย่างไรก็ดี บุคคลกลุ่มนี้จะไม่ขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เพราะเหตุที่เป็นผู้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะต้องไม่กำหนดให้บุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้สิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพราะการต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นนโยบายในการจัดการเลือกตั้งของรัฐ หากฝ่ายนิติบัญญัติต้องการให้บุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 100 (1) (2) และ (4) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จะต้องบัญญัติอย่างชัดเจนในมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ให้ภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ผู้ที่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นบุคคลที่ต้องห้ามมิให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เมื่อสมาชิกพรรคการเมืองมีคุณสมบัติดังกล่าว ย่อมสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในทันที ไม่ต้องรอพิจารณาลักษณะต้องห้ามในวันเลือกตั้ง เมื่อบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนเช่นนี้แล้ว ผู้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในระหว่างสอบสวนหรือการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นซึ่งไม่ขาดจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ย่อมไม่ขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน

ส่วนผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติต้องพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือไม่ หากต้องการบัญญัติให้สอดคล้องกับการสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 102 (4) และมาตรา 115 (8) แล้ว ก็ต้องบัญญัติให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 20 ให้บุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล เป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง อันจะมีผลให้บุคคลขาดคุณสมบัติสมาชิกพรรคการเมืองทันทีนับแต่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ทำให้กฎหมายเกิดผลบังคับที่แน่นอนทุกกรณี และมีผลทันทีที่บุคคลมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ไม่ต้องรอพิจารณาการถูกคุมขังในวันเลือกตั้ง

อีกต่อไป เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามที่นำเสนอแล้ว ย่อมไม่เป็นช่องทางให้เกิดการก่อกวน  
แก่งการเมืองระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกต่อไป

3. การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จากเดิมที่บัญญัติว่า

มาตรา 8 วรรคหนึ่ง “ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลง  
สัญชาติ... และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคน  
ขึ้นไป อาจรวมกันดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองได้”

มาตรา 19 วรรคหนึ่ง “ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกต้องเป็นบุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทย มี  
คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง...”

ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ให้สอดคล้องกับการบัญญัติ  
คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550 โดยใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

มาตรา 8 วรรคหนึ่ง “ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลง  
สัญชาติ... และไม่ใช่ผู้ถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ผู้ที่อยู่ใน  
ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ซึ่งมีจำนวนตั้งแต่สิบ  
ห้าคนขึ้นไป อาจรวมกันดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองได้”

ส่วนบทบัญญัติเรื่องสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงตามมาตรา 20 ให้  
เพิ่มเติมอีกอนุมาตราหนึ่ง ดังนี้

“มาตรา 20 สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อ... (...) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูก  
คุมขังอยู่โดยหมายของศาล”

เมื่อได้แยกประเภทบุคคลตามมาตรา 100 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมาตรา 8 วรรคหนึ่ง  
และเพิ่มเติมเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 แล้ว ย่อมทำให้เกิดผลดังนี้

บุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา โดย  
ชอบ และในภายหลังบุคคลนั้นต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย  
การถูกคุมขังจะไม่ใช่เหตุให้บุคคลขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี และไม่ต้องพิจารณาว่าในวันเลือกตั้ง บุคคลดังกล่าวยังคง  
ถูกคุมขังหรือต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ หากต่อมาศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกและบุคคล  
นั้นถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล บุคคลนั้นจะสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ตามมาตรา 20 อนุมาตราที่เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เพราะมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หากบุคคลนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บุคคลนั้นจะสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 106 (5) ประกอบมาตรา 102 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหากบุคคลนั้นเป็นสมาชิกวุฒิสภา บุคคลนั้นจะสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 119 (4) ประกอบมาตรา 115 (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา การสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกพรรคการเมืองจะมีผลทันทีที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังโดยหมายของศาล เหมือนกรณีการสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ไม่ต้องรอพิจารณาการขาดคุณสมบัติในวันเลือกตั้งอีกต่อไป

กฎหมายเรื่องคุณสมบัติของบุคคลจะมีผลบังคับที่แน่นอนและสอดคล้องกันทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา เมื่อบุคคลถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หากเป็นการคุมขังระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น บุคคลนั้นยังคงเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา บุคคลนั้นจะไม่ขาดจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เพราะเหตุการถูกคุมขัง จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาให้บุคคลนั้นจำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล บุคคลนั้นจึงจะสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกพรรคการเมือง และสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาโดยผลของกฎหมายทันทีที่ต้องคุมขังตามคำพิพากษา

อย่างไรก็ดี การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติคุณสมบัติของบุคคลไว้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติคุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง ลักษณะของบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลักษณะของบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น คุณสมบัติเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องกับระบบการปกครองประเทศ เป็นเพียงรายละเอียดของกฎหมายเลือกตั้ง มีเนื้อหาจำนวนมากและต้องได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้เหมาะสมกับสภาพสังคมแต่ละยุคสมัย จึงต้องนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง

สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเหล่านี้ได้  
สะดวกกว่าการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ