

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้งถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานประการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ด้วยการแสดงเจตจำนงของตนในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อนำอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนมาใช้ในการบริหารประเทศ ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องเป็นระบบการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ตามคำกล่าวที่ว่า การเลือกตั้งต้องเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุด

ประเทศไทยมีการจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้า เนื่องด้วยมองว่าการเลือกตั้งล่วงหน้าเป็นการส่งเสริมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีโอกาสมาใช้สิทธิในการเลือกตั้งให้มากขึ้น และยังเป็น การเปิดโอกาสให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องการมาเลือกตั้ง แต่มีกิจธุระหรือมีเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถมาเลือกตั้งได้ในวันเลือกตั้งทั่วไป และการเลือกตั้งล่วงหน้าเป็นสิ่งจำเป็น การเลือกตั้งล่วงหน้าจึงเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่พร้อมจะไปเลือกตั้งในวันเลือกตั้งทั่วไป อีกทั้งยังทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับความสะดวก และยังเป็น การเสริมแรงจูงใจให้ผู้มีสิทธิประสงค์ใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น

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

---

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

สิทธิเลือกตั้ง หรือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเดินทางในกรณีที่ไม่ไปนอกเขตเลือกตั้ง รวมถึงกรณีที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ สามารถขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ ส่วนมาตรา 96 และมาตรา 97 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดอยู่ในจังหวัดอื่นนอกเขตจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในเขตเลือกตั้งครั้งสุดท้ายน้อยกว่า 90 วัน ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในเขตที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเกินกว่า 90 วัน ได้โดยไม่ต้องมาลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ให้ผู้ลงทะเบียนตามวรรคหนึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้ง 30 วัน หากบุคคลที่มีสิทธิขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ก็สามารถขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ ซึ่งการไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวนี้ถือเป็นการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง กฎหมายกำหนดให้ต้องเสียสิทธิทางการเมืองบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งล่วงหน้ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์สำคัญที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเต็มที่เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ออกมาใช้สิทธิของตนเองทางการเมือง สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งล่วงหน้าในประเทศไทยมีดังนี้

ประการแรกเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้มาลงทะเบียนใช้สิทธิการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้ง

การเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าจะต้องลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ก่อให้เกิดปัญหาในกรณีที่ผู้ลงทะเบียนไว้ในการเลือกตั้งครั้งก่อน ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ไม่ทราบว่า การลงทะเบียนนั้นมีผลตลอดไปจนกว่าจะมีการแจ้งเปลี่ยนแปลง ทำให้ไม่สามารถลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งตามภูมิลำเนาที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านได้ เมื่อเขาไม่ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายชื่อที่ได้ขอลงทะเบียนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่เขา มีสิทธิเลือกตั้งอยู่เนื่องจากมีภารกิจสำคัญและขอได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งในจังหวัดอื่นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป จึงทำให้รายชื่อของเขาอยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่จังหวัดนั้น ส่งผลให้เขาไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งได้ ซึ่งมีประชาชนอีกจำนวนมากในทุกหน่วยเลือกตั้งประสบปัญหาการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดเพราะบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 72 วรรคสามและไม่สอดคล้องหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญเพราะเป็นการก่อกา  
ให้แก่ประชาชนเกินสมควร

ประการที่สองเป็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ไม่สามารถมาใช้  
สิทธิเลือกตั้งได้

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

จากการกล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงช่องโหว่ของการเลือกตั้งล่วงหน้าที่ผ่านมาว่า  
ยังคงเป็นจุดอ่อนที่สำคัญต่อรูปแบบการเลือกตั้งล่วงหน้าของประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนจะทำการศึกษา

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

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

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

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

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

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

เปลี่ยนแปลง ทำให้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นก็ไม้อาจใช้สิทธิในการเลือกตั้งของตนได้และยังเป็นการก่อกำแพงให้กับประชาชนเกินสมควร อีกทั้งการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มีเหตุขัดข้องซึ่งไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ก็ไม่เพียงพอเท่าที่ควรตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งของตนได้อย่างเต็มที่อันเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมในทางการเมือง จึงต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งล่วงหน้า

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1.4.1 ศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและแนวทางการคิดเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งล่วงหน้าของประเทศไทย รวมถึงวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

1.4.2 ทำการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเลือกตั้งของต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องนำมาใช้อ้างอิงในหลักกฎหมายเลือกตั้งของไทย รวมทั้งที่สมควรนำมาใช้ในการพัฒนาหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทย เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทย

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของบุคคลที่เกี่ยวข้องในระบบการเลือกตั้ง และสามารถนำผลของการศึกษาไปใช้ประโยชน์เพื่อพัฒนาหลักกฎหมายเลือกตั้งให้เหมาะสมกับประเทศไทย โดยมุ่งเน้นปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติของการปรับใช้กฎหมาย โดยศึกษาวิจัย 2 ขั้นตอน คือ

1.5.1 การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสารวิชาการต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลทางสื่อสารสนเทศ

1.5.2 ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบโดยนำหลักกฎหมายต่างประเทศ มาทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งล่วงหน้าที่เกิดขึ้น แล้วนำหลักการเลือกตั้งที่ดีของกฎหมายต่างประเทศนำมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

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