

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

การปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยนั้นเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมในการปกครองประเทศด้วย อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนร่วมกัน โดยการปกครองนี้เชื่อว่าปวงชนมีความสามารถในการปกครองตนเอง นอกจากนี้ การปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยประชาชนมีบทบาทสำคัญมาก เพราะเสียงของประชาชนที่เลือกผู้แทนของตนเพื่อให้ทำหน้าที่แทนตนเป็นเหมือนเสียงสวรรค์ที่ผู้แทนจะรู้สึกและรู้สึกสำนึกในการเป็นผู้แทนของปวงชน<sup>1</sup> การเลือกตั้งนั้นเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถแสดงออกถึงเจตจำนงของตนในการเลือกบุคคลเข้ามาเป็นผู้แทนทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติให้เลือกฝ่ายบริหารและควบคุมการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารคือ รัฐบาล ภายใต้ประชาธิปไตยในระบบผู้แทน การเลือกตั้งจึงเป็นกลไกหลักในการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองที่จะขาดเสียมิได้ หากการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริต เทียงธรรม การปกครองของประเทศ นั้นก็จะเผชิญปัญหาความชอบธรรมและวิกฤตการเมืองในที่สุด โดยในบทนี้ผู้เขียนขอกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานของกฎหมายเลือกตั้งที่สำคัญ

#### 2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการประชาธิปไตยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศเป็นการมอบอำนาจอธิปไตยของราษฎรแต่ละคนให้ผู้แทนของตนนำไปใช้ในการปกครองประเทศ เนื่องจากเราไม่สามารถให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้จึงคิดค้นวิธีการขึ้นมาเรียกว่าการเลือกตั้ง<sup>2</sup> การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการสำคัญของการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นกระบวนการมอบอำนาจ

---

<sup>1</sup> มานิตย์ จุมปา. (2540). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). หน้า 172

<sup>2</sup> อัยฎงค์ ปาณิกบุตร.(2544). การเลือกตั้ง : การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. หน้า 399.

อธิปไตย (sovereignty) ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองโดยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจร่วมกันให้แก่ “ผู้แทน” เพื่อทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศตามเจตนารมณ์ของประชาชน

การเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นมูลฐานของประชาชนตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองโดยการพิจารณาเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งไปทำหน้าที่แทนตน เพื่อมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติ รวมทั้งการเข้าไปทำหน้าที่รัฐบาลในการบริหารประเทศตามเจตนารมณ์ของประชาชน<sup>3</sup>

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการสรรหาผู้ปกครองหรือรัฐบาลโดยสันติวิธีและมีคุณประโยชน์ 2 ประการ คือ ประการแรกสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจรัฐบาลหรือผู้ปกครองที่มาจากการเลือกตั้ง สามารถกระทำการต่าง ๆ ในนามประชาชนได้อย่างเต็มที่และมีสิทธิ์เพราะได้รับความนิยมนิยมของประชาชน ประการต่อมาเป็นกลไกแห่งการสืบทอดอำนาจโดยสันติ<sup>4</sup>

หลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องมีสภาพที่มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่หลักในการปกครองประเทศ โดยสภาพดังกล่าวจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการสรรหาตัวผู้ปกครองประการหนึ่งที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตยการเลือกตั้งนับเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานอันมิอาจขาดเสียได้ ประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างแน่นแฟ้น การเลือกตั้งมีผลทำให้อำนาจรัฐมีความชอบธรรมดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการสรรหาตัวแทนของประชาชน เพื่อให้เข้ามาบริหารประเทศ อันทำให้อำนาจรัฐเกิดความชอบธรรม และเพื่อให้การสรรหาตัวแทนในการปกครองประเทศเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมนั้น การเลือกตั้งอย่างแท้จริงจะต้องเกิดขึ้น กล่าวคือ รัฐต้องประกันไม่ให้มีการใช้อิทธิพลข่มขู่ บังคับขู่เข็ญ โดยผิดกฎหมายให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน นอกจากนี้ การใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างเสมอภาค ไม่เลือกเพศ ความเชื่อทางการเมือง ภาษา ฐานะวรรณะ นอกจากนี้ การเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างเสรี และการใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยลับ กล่าวคือ ไม่สามารถถูกตรวจสอบโดยบุคคลอื่นได้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้

<sup>3</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2539). *คณะกรรมการการเลือกตั้ง* (รายงานผลการวิจัย). หน้า 12.

<sup>4</sup> สุขุม นวลสกุล. (2535). *การเมืองการปกครองไทย*. อังโน อัยฉ่างค์ ปาณิกบุตร. “การเลือกตั้ง” การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. หน้า 399.

<sup>5</sup> วรเจตน์ ภาคิรัตน์. (2542, กันยายน – ธันวาคม). “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* 1(3). หน้า 95-96.

ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรายใด เป็นการสนับสนุนหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปอย่างเสรี<sup>6</sup>

### 2.1.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้นิยามคำว่า “เลือกตั้ง” หมายถึง การเลือกสรรบุคคลให้เป็นผู้แทนหรือให้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน เช่น เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน เลือกตั้งกรรมการ เป็นต้น

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่สำคัญในกระบวนการทางการเมืองและการปกครองเพราะเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ เป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครองประเทศ นักวิชาการได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ ดังนี้

การเลือกตั้ง (Election) ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นล้วนเป็นกระบวนการทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ ด้วยวิธีการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา รัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่จะให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง รวมทั้งการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน

จากความหมายของการเลือกตั้งทำให้เกิดสภาพการกระทำแทน ซึ่งศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายไว้เป็น 3 นัยคือ<sup>7</sup>

1) ผู้แทนต้องแสดงเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งตนขึ้นมา หรือเรียกว่าอยู่ในระบบอาณัติ มอบหมายและไม่สามารถแสดงความเห็นของตนเองในทำนองขัดแย้งกับเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งขึ้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับราษฎรมีลักษณะเป็นตัวการตัวแทน

2) ผู้กระทำการแทนสามารถแสดงเจตจำนงของตนเองโดยอิสระไม่อยู่ในพันธะแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ ของผู้เลือกตั้งตนขึ้นมา ผู้แทนสามารถใช้ดุลยพินิจตามความเห็นของตนเองได้

<sup>6</sup> สุภาภรณ์ แจ่มสุข. (2553). ปัญหาทางกฎหมายของวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการมาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550. หน้า 7

<sup>7</sup> หยุต แสงอุทัย ก. (2512). คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา). หน้า 128-129.

3) ผู้กระทำการแทนสามารถแสดงเจตจำนงของชาติโดยให้แสดงความคิดเห็นของตนอย่างบริสุทธิ์ใจ แต่ในขณะที่เดียวกันต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย และถือว่าเจตจำนงและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติย่อมอยู่เหนือกว่าท้องถิ่น

การเลือกตั้ง หมายถึง กระบวนการคัดสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องได้รับอนุมัติมอบหมายจากประชาชน โดยผ่านวิธีการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะถือว่าเป็นหัวใจของกระบวนการประชาธิปไตยอย่างแท้จริงต้องเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับเท่านั้น<sup>8</sup>

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและการปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง (demand) หรือสนับสนุน (support) ต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง<sup>9</sup>

การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการเลือกสรรและกำหนดเจ้าหน้าที่ที่จะมาบริหารงานสาธารณะการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยจะต้องเป็นความลับและราษฎรมีโอกาสเลือกโดยเสรี<sup>10</sup>

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งหมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและรัฐบาลเป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติ จัดทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน<sup>11</sup>

การเลือกตั้ง คือ การที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลาย ๆ คน หรือเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่ง หรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลาย ๆ บัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันหนึ่งอันใดแทนตน<sup>12</sup>

<sup>8</sup> คณิน บุญสุวรรณ. (2548). *ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทยฉบับสมบูรณ์*. หน้า 846-847.

<sup>9</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2532). *พฤติกรรมการเมือง : ขอบข่ายทางทฤษฎี*. หน้า 20.

<sup>10</sup> จรูญ สุภาพ. (2526). *พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการบริหารการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาจากกรณีเลือกตั้งผู้แทนตำแหน่งที่ว่างของจังหวัดบุรีรัมย์ 28 สิงหาคม 2526* (รายงานผลการวิจัย). หน้า 28.

<sup>11</sup> จรูญ สุภาพ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2537). *การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดมุกดาหาร แทนตำแหน่งที่ว่าง 14 สิงหาคม 2526*. (รายงานผลการวิจัย). หน้า 1.

<sup>12</sup> วิสุทธิ์ โปธิแทน (2524). *ประชาธิปไตยแนวความคิด และตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุคมคติ*. หน้า 166-167.

การเลือกตั้งคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนเองโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดมีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง<sup>13</sup>

David Butler, and others ให้ความหมายการเลือกตั้งว่า เป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้แก่สามัญชนโดยทั่วไปและการมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทุกๆ ไปในกิจการสาธารณะของการเลือกตั้งครั้งนี้ได้กลายเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นพลเมือง<sup>14</sup>

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล เป็นกลไกการแสดงออก ซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน การที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน ก็เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะใช้อุดมการณ์ที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติและบริหารรัฐกิจในทำนองเดียวกันเพื่อเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง ประชาชนจะไม่เลือกผู้แทนที่มีอุดมการณ์ และนโยบายที่เป็นปฏิปักษ์หรือไม่เอื้อต่อความต้องการของตน<sup>15</sup>

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่ประชาชนแสวงหาทางเลือกในการปกครองและบำบัดความต้องการของตนเอง เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง หรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มี

<sup>13</sup> พิมลจรรย์ นามวัฒน์. (2541). "การเลือกตั้ง" เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 12. หน้า 716.

<sup>14</sup> วัชรวิชัยสาร. (2544). ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่. หน้า 10.

<sup>15</sup> กระทบตองธรรมชาติและคณะ. (2531). การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล หน้า 97.

อุดมการณ์นโยบายและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะนำอุดมการณ์และนโยบายไปเป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศ และทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง

การเลือกตั้ง คือ การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนทุกๆ คนในการเข้ามาซึ่งการปกครองเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ แต่การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยประชาชนอย่างทั่วถึงนั้น ในปัจจุบันนี้เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากด้วยเหตุผลหลายประการ เป็นต้นว่ามีประชาชนเป็นจำนวนมากไม่สามารถจะจัดหาที่ประชุมให้ได้ การแบ่งแยกงานกันทำเป็นผลให้มีการประกอบอาชีพในแขนงต่างๆ กัน เป็นเหตุให้หาความพร้อมเพียงในการประชุมได้ยาก ด้วยเหตุนี้จึงมีการมอบอำนาจให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งมีความสนใจ มีความถนัดและมีความปรารถนาให้เข้าไปเป็นตัวแทนทำหน้าที่แทนคนในชาติกันขึ้น การมอบอำนาจเช่นนี้ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ตนได้รับความไว้วางใจจากประชาชนด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม และต้องไม่อยู่ภายใต้คำสั่งที่มีขอบด้วยประการใดๆ โดยการเลือกตั้งนั้นจะต้องมีบุคคลหลายๆ คน เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเลือกเอาคนใดคนหนึ่งได้ตามใจชอบ ดังนั้น การเลือกตั้งจึงหมายถึงความถึงกรณีที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลายๆ คน หรือเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง บัญชีใดบัญชีหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายบัญชีเพื่อให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเหล่านั้นไปกระทำการอันใดอันหนึ่ง เช่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเราเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งไปเพื่อออกกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นในสภาผู้แทนราษฎรแทนเราซึ่งเป็นประชาชนในประเทศ<sup>16</sup>

จากคำจำกัดความดังกล่าว สามารถสรุปความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองหรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์นโยบายและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตน ด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะนำอุดมการณ์และนโยบายในการบริหารประเทศและทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง

<sup>16</sup> สำนักวิจัยและพัฒนาการเลือกตั้ง ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2553). ความสัมพันธ์ระหว่างผลการเลือกตั้งกับการไปลงคะแนนเลือกตั้ง. (รายงานผลการวิจัย). หน้า 14

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากความหมายของการเลือกตั้งแล้ว จะเห็นว่า การเลือกตั้งมีบทบาทสำคัญ 2 ประการ คือบทบาทของประชาชนคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการกำหนดตัวผู้บริหารและบทบาทในการบริหารกิจการของประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์และการสนับสนุนของประชาชน ซึ่งจะทำให้ระบบการเมืองและคณะผู้บริหาร ได้รับการยอมรับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าการเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่ซับซ้อนของกระบวนการทางการเมืองและเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

กล่าวโดยภาพรวมว่า การเลือกตั้ง (Election) เป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งหมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภา และรัฐบาลเป็นกลไกการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน การที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน ก็เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะใช้อุดมการณ์และนโยบายที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติและบริหารประเทศ ในทำนองเดียวกันเพื่อเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง ประชาชนจะไม่เลือกผู้แทนที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่เป็นการปฏิบัติหรือไม่เอื้อต่อความต้องการของตน ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมที่ประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ผู้แทนเลือกและให้ความชอบธรรมแก่ผู้แทนเลือก

### 2.1.2 วัตถุประสงค์ของการเลือกตั้ง

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองถือว่าเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นมีขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น เพื่อให้มีการแข่งขันกันทางนโยบายระหว่างกลุ่มทางการเมืองหรือพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนทางการเมืองที่ดี เพื่อให้มีการโอนความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนไปยังบุคคลผู้ได้รับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองต่างๆ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เราอาจสรุปหรือจัดกลุ่มวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งได้ดังนี้<sup>17</sup>

<sup>17</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2542, กันยายน-ธันวาคม). "การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย." วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 1(3). หน้า 97.

(1) การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน สังคมการเมืองในสมัยใหม่ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากและมีลักษณะเป็นสังคมพหุลักษณะ<sup>18</sup> ไม่อาจขาดซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนได้ ดังนั้น กลุ่มของสังคมทุกกลุ่มต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เพื่อที่ตนจะได้มีผู้แทน อย่างไรก็ตามระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนี้เรียกร่องการตัดสินใจโดยอาศัยเสียงข้างมาก

(2) การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการหล่อหลอมเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน การเลือกตั้งคือการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งมีเจตจำนง มีความเห็นทางการเมืองแตกต่างกันไป การเลือกตั้งจะมีผลช่วยในการหล่อหลอมความเป็นพหุลักษณะของสังคมไม่ให้แตกต่างกันมากนักและจะมีส่วนร่วมในการสร้าง “เจตจำนงร่วม”ทางการเมืองขึ้น การเลือกตั้งจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนมาร่วมออกเสียงใช้สิทธิเลือกตั้งมากน้อยเท่าใด และยอมรับผลการเลือกตั้งหรือไม่ สำหรับการสร้างเจตจำนงร่วมทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งจะเป็นไปได้ดีเพียงใด จะได้รับรัฐบาลที่มีเสถียรภาพหรือไม่ คงขึ้นอยู่กับระบบการเลือกตั้ง<sup>19</sup>

(3) การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครอง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยถือว่าอำนาจรัฐมีที่มาจากประชาชน ประชาชนแสดงออกซึ่งอำนาจดังกล่าวโดยการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะสามารถสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐหรือผู้ปกครองได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขพื้นฐานในการเลือกตั้ง กล่าวคือประชาชนต้องมีโอกาส “เลือกสรร” ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีการแข่งขันกันอย่างเสรีโดยแท้จริง<sup>20</sup>

<sup>18</sup> สังคมพหุลักษณะ คือ สังคมซึ่งมีความหลากหลายในแง่ของกลุ่มผลประโยชน์ ความต้องการ ความเชื่อ แนวคิด ฯลฯ อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2542, กันยายน-ธันวาคม). “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 1(3), หน้า 97.

<sup>19</sup> Rudolf Smend นักกฎหมายรัฐธรรมนูญผู้มีชื่อเสียงของเยอรมัน เคยกล่าวไว้ว่า สิ่งที่สำคัญสำหรับการเลือกตั้ง คือ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจะต้องมีผลก่อให้เกิดการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองและหลังจากนั้นก่อให้เกิดการรวมตัวเป็นเสียงข้างมาก ไม่ใช่เพียงมีผลเป็นการสร้างผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นปัจเจกชนแต่ละคนขึ้นเท่านั้น ดู Rudolf Smend, *Verfassung and Verwaltungsrecht* (1928) in : Smend *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 2. Aufl. (1968), S. 154 f. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2542, กันยายน-ธันวาคม). “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 1(3), หน้า 97.

<sup>20</sup> “ในรัฐที่ปกครองในระบบเผด็จการ หรือในระบบที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียว แม้ว่าจะมีการเลือกตั้ง แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งถูกกำหนดโดยพรรคการเมืองที่คุมอำนาจรัฐเท่านั้น ในทางพฤตินัยประชาชนถูกบังคับให้ไปเลือกตั้ง การเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ ย่อมจะถือว่าเป็นการเลือกตั้งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่ง

(4) การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีโอกาสไปใช้สิทธิเลือกตั้งภายในระยะเวลาอันสมควรที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น ภายใน 4 ปี หรือ 5 ปี ในกรณีนี้การเลือกตั้งย่อมเป็นเทคนิคประการหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากประชาชนได้รับโอกาสในการลงคะแนนเสียงเพื่อเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทน ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่บริหารประเทศ ถึงแม้ว่าจะแนบเสียงของผู้ไปใช้สิทธิรวมกันย่อมเป็นปัจจัยชี้ขาดในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

จากวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งประเทศเสรีประชาธิปไตยต่างๆ มักจะกำหนดรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่ระบบเลือกตั้งของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละประเทศว่าต้องการให้การเลือกตั้งออกมาในรูปแบบใด และต้องการให้ภาพในทางการเมืองเป็นไปในทิศทางใด

### 2.1.3 องค์ประกอบของการเลือกตั้ง

1) มีบุคคลหลายคนหรือมีบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชีในกรณีที่ให้ราษฎรเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อให้ประชาชนเลือก ถ้ามีเพียงบุคคลเดียวหรือมีบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงบัญชีเดียวไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง

2) ประชาชนผู้เลือกตั้งต้องมีเสรีภาพบริบูรณ์ที่จะเลือกตั้งหรือไม่เลือกตั้งบัญชีผู้สมัครคนใดคนหนึ่งหรือบัญชีใดบัญชีหนึ่ง เนื่องจากว่าถ้ามีการบังคับให้ประชาชนลงคะแนนเสียงให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบัญชีรายชื่อบัญชีใดบัญชีหนึ่งแล้วไม่ว่าจะเป็นการบังคับทางตรงหรือทางอ้อมย่อมไม่ใช่การเลือกตั้ง

3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีโอกาสทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ เพื่อประชาชนจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างถูกต้อง ฉะนั้น ถ้าประชาชน ไม่มีเสรีภาพในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก่อนที่จะมีการเลือกตั้งก็ไม่ใช่เป็นการเลือกตั้ง

4) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีสิทธิเสรีภาพที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะประชาชนจะต้องมีโอกาสวิพากษ์วิจารณ์ความคิดเห็นนั้นๆ โดยเสรีเพื่อจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลที่มีความคิดเห็นตรงกับเขา หรือซึ่งเขาควรนิยมได้ถูกต้อง

ถ้าการเลือกตั้งที่จัดขึ้น แต่ไม่เข้าหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบ 4 ประการดังกล่าวข้างต้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง คือ ไม่เป็นการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่เป็นการเลือกตั้ง ที่แท้จริง

ความหมายของการเลือกตั้งนั้นมิใช่จะหมายความถึงเฉพาะการเลือกตั้งกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นอื่นๆ หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล อีกทั้งยังมีกรณีการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนเพื่อการแสดงประชามติ และในบางประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเข้าถึงกับมีการทำเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Code Election)

หลักเกณฑ์ในปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติได้ว่าหลักประชาธิปไตยโดยตรง หรือโดยทางผู้แทนไว้ชัดเจนใน ข้อ 21 แห่งปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ โดยมีข้อความ ดังนี้

ข้อ 21 (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนจะเป็น โดยตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทนซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค

(3) เจตจำนงของประชากรจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาลเจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียง โดยทั่วไปและเสมอภาค และการลงคะแนนลับ หรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระทำนองเดียวกัน<sup>21</sup>

## 2.2 ความสำคัญและหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง

### 2.2.1 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

การปกครองที่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันก็คือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมิได้หมายถึง การที่ประชาชนไปลงคะแนนเสียง (voting) เลือกตั้งผู้แทนของตนแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีความหมายที่ลึกซึ้งยิ่งไปกว่านั้นอีก กล่าวคือ การเลือกตั้งยังหมายถึงผลที่ได้จากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนอีกด้วย ผลการเลือกตั้งของประชาชนนี้หากพิจารณาให้ลึกซึ้งจะพบว่า เป็นการแสดงออกถึงการยอมรับว่า อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนและเป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนมีอำนาจที่จะดำเนินการเลือกผู้แทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนตนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เช่น การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เลือกรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือปกครองประเทศ และกำหนดนโยบายที่จะใช้ในการปกครองประเทศ

<sup>21</sup> หยุด แสงอุทัย ข. (2513). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. หน้า 353-361.

การเลือกตั้งตัวแทนประชาชนเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งในระบอบการปกครองที่เชื่อว่าอำนาจธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของปวงชน ซึ่งคิดค้นขึ้นแทนระบอบการปกครองที่ถือคติอำนาจธิปไตยเป็นของบุคคลใดบุคคลเดียวหรือคณะบุคคลโดยอ้างลัทธิเทวสิทธิ์หรืออภิอำนาจ หรือความมีคุณสมบัติพิเศษบางประการเป็นเครื่องมือให้ความชอบธรรมในอำนาจการปกครองของตน การเลือกตั้งเป็นกระบวนการของการเลือกสรรรัฐบาลที่จะมาทำการปกครองและสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจการปกครองของผู้ปกครองให้เป็นไปได้โดยสันติ<sup>22</sup>

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองหรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์นโยบาย และวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจธิปไตยแทนตนนั้น จะนำอุดมการณ์และนโยบายไปเป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศ และทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในทางการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง<sup>23</sup> การเลือกตั้งนั้นจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การเลือกตั้งเป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองการปกครอง เพราะกระบวนการทางการเมืองเป็นวิธีการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เริ่มจากการขัดแย้งไม่ตกลงกันในทางการเมือง และพยายามที่จะแก้ไขข้อขัดแย้งนั้นเพื่อให้สามารถนำไปสู่การตกลงยินยอมกันในทางการเมือง และพยายามที่จะแก้ไขข้อขัดแย้งนั้นเพื่อให้สามารถนำไปสู่การตกลงและยินยอมในที่สุด เป็นที่ยอมรับกันว่าในระบอบประชาธิปไตยอำนาจธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ เป็นของประชาชนหรือมาจากประชาชนองค์กรทางการเมืองการปกครองจึงประกอบไปด้วยบุคคลจำนวนหนึ่งซึ่งได้รับการคัดเลือกเข้ามา และถือว่าได้รับการมอบหมายหรือไว้วางใจให้บริการ กิจการของรัฐ

การเลือกตั้งจึงเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้แก่สามัญชนโดยทั่วไปมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในกิจกรรมสาธารณะทางการเมือง เคียงคู่ไปกับวิธีการอื่น เช่น การให้ประชาชนมาออกเสียงแสดงประชามติ

<sup>22</sup> รัชช ชูวิทย์สกุลเลิศ. (2550). *ศาลเลือกตั้ง ศึกษาปัญหาทางทฤษฎีและกฎหมายในการจัดตั้งและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย*. หน้า 18.

<sup>23</sup> วัชร ไชยสาร. (2544). *เล่มเดิม*. หน้า 10-11.

ในการตัดสินใจทางการเมืองที่สำคัญ เป็นต้น สำหรับวิธีการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองโดยการเลือกตั้งนั้น กระทำโดยผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรผู้แต่งตั้งแสดงเจตนาออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวจะได้รับการนับเพื่อนำมาคำนวณเพื่อให้ได้ผลว่าบุคคลใดจะเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญในระบบประชาธิปไตยต้องมีย่างสม่ำเสมอเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้ปกครองที่ตนเห็นว่าดีและเหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่แทนตน เป็นเรื่องของประชาธิปไตยโดยผู้แทน ขณะเดียวกันเป็นการยอมรับในตัวผู้แทนที่ราษฎรเลือกไปพร้อมกับการมอบอำนาจให้ไปปกครองประเทศ ราษฎรจึงเป็นผู้สนับสนุนที่สำคัญของนักการเมืองที่ไปทำหน้าที่แทนประชาชน ในทางกลับกันผู้แทนที่ราษฎรเลือกเข้าไปทำหน้าที่จะต้องระลึกรู้เสมอว่าต้องทำหน้าที่อย่างซื่อสัตย์และมีประสิทธิภาพมิฉะนั้นประชาชนจะไม่สนับสนุน ให้โอกาสกลับเข้ามาทำหน้าที่อีก<sup>24</sup>

การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญในระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก เพราะเป็นกระบวนการในการมอบอำนาจและส่งมอบอำนาจและเป็นกระบวนการสันติวิธีซึ่งประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยทุกประเทศจะต้องมีการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามประเทศที่ปกครองในระบบเผด็จการไม่ว่าเป็นเผด็จการคอมมิวนิสต์หรือเผด็จการในระบบอื่น ๆ บางประเทศอาจจัดให้มีการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน แต่การเลือกตั้งในระบบเผด็จการดังกล่าวก็เป็นการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยเสรี แต่การเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยจะเป็นไปโดยเสรีมีหลักประกันพื้นฐานที่สำคัญ เช่น หลักการให้สิทธิเลือกตั้งทั่วไป หลักการเลือกตั้งโดยตรง หลักการเลือกตั้งโดยเสรี หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคและหลักการเลือกตั้งโดยลับ ซึ่งประเทศที่ปกครองโดยระบบเผด็จการจะไม่มีหลักประกันพื้นฐานดังกล่าว แต่ในประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยการจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ผู้แทนของตนก็จะมีวิธีการได้มาแตกต่างกันแล้วแต่ระบบการเลือกตั้งของแต่ละประเทศ

การเลือกตั้งนั้นเป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกันในการคัดเลือกบุคคลเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ผู้บริหารประเทศ หรือในฐานะฝ่ายค้านในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เพื่อให้การทำหน้าที่บริหารประเทศบรรลุซึ่ง

<sup>24</sup> สุขุม นวลสกุล. (2535). *เล่มเดิม*. หน้า 399.

เจตนารมณ์ของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังนี้<sup>25</sup>

1. การเลือกตั้ง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. การเลือกตั้ง เป็นวิธีการผลัดเปลี่ยนการใช้อำนาจทางการเมือง ให้เป็นไปอย่างสันติวิธี
3. การเลือกตั้ง เป็นวิธีการที่ทำให้เกิดความหมุนเวียนในการเปลี่ยนผู้เข้ามาใช้อำนาจ
4. การเลือกตั้ง เป็นวิธีการป้องกันมิให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร
5. การเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนสามารถเปลี่ยนรัฐบาลที่ตนไม่นิยมได้

จากหลักเกณฑ์สำคัญในการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ประกันความมีสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้สิทธิการเลือกตั้งได้อย่างแท้จริงในการสรรหาตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศ หรือเข้าไปทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล

นอกจากนั้น กระบวนการเลือกตั้งยังเป็นกลไกสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การไปใช้สิทธิเลือกตั้งทำให้นักพลเมืองเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมของประเทศมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในความสามารถของตนเองและเพื่อนมนุษย์ว่าสามารถตัดสินใจเลือกรัฐบาล เลือกรูปแบบการปกครอง วิธีดำเนินการปกครอง ระบบเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของตนเองได้ การเลือกตั้งจะนำไปสู่ความพยายามของประชาชนที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกระทำของรัฐบาล บัณฑิตต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยให้การมีบูรณาการภายในระบบการเมืองของชาติ และระดมประชาชนเข้าร่วมในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมากขึ้น การเลือกตั้งจึงเป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบบการเมือง เพราะการตัดสินใจนี้จะนำมาซึ่งการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล ตลอดจนนโยบายในการบริหารประเทศ ความสำคัญของการเลือกตั้งในด้านผลที่ได้จากการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อาจพิจารณาได้อีกในแง่ของ “สัญลักษณ์” ที่ทำให้นักพลเมืองไปใช้สิทธิเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมกล่าวคือ การเลือกตั้งเป็นพิธีการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองแบบประชาธิปไตยทำนองเดียวกันกับพิธีทางศาสนาทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าตนได้ทำหน้าที่พลเมืองดี (civil duty) ซึ่งส่งผลในเชิงลักษณะที่แฝงเร้นต่อระบบการเมืองอยู่อีกหลายประการ อาทิการเลือกตั้งทำให้อำนาจของรัฐบาลมีความชอบธรรม ทั้งนี้เนื่องจากทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้รับการยอมรับจากประชาชน นอกจากนี้การเลือกตั้งยังช่วยคลายความตึงเครียดของความขัดแย้งทางการเมือง ตลอดจนช่วยลดความขัดแย้งทางสังคมลงได้ อีกด้วย กล่าวคือกลุ่มทางสังคมทั้งหลายต่างกลุ่มต่างก็มีความต้องการที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิด

<sup>25</sup> ประพนต นันทิยะกุล. (2540). *เอกสารประกอบการสัมมนา บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง*. หน้า 4.

ความขัดแย้งกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ละกลุ่มเหล่านั้นต่างอยากจะได้ในสิ่งที่ตนต้องการ โดยเรียกร้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งแบบปกติ ซึ่งอำนาจประโยชน์กว่าการใช้กำลังเข้าแย่งชิงผลประโยชน์กันกล่าวโดยสรุป การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญ คือ เป็นการเลือกผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่จะมาทำหน้าที่ปกครองเป็นกลไกเชื่อมโยงความต้องการของประชาชนเข้ากับนโยบายสาธารณะสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่ผู้ปกครองเป็นกลไกหรือ “ห้ามล้อ” ในทางการเมืองการปกครอง ลดความตึงเครียดและความขัดแย้งทางการเมืองและสังคม และทำให้เกิดการระดมมวลชนเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และประสานประโยชน์ให้ประชาชนเห็นความจำเป็นของการปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นพลเมืองที่ดี<sup>26</sup>

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย การเลือกตั้งนับว่าเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานประการสำคัญอันจะขาดเสียมิได้ ประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างแน่นแฟ้น การเลือกตั้งมีผลทำให้อำนาจรัฐมีความชอบธรรม อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้ก็แต่โดยพื้นฐานความเชื่อมั่นของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม ซึ่งจะต้องยอมรับหลักเสียงข้างมากซึ่งเป็นหลักการเบื้องต้นที่ใช้ในการตัดสินใจเรื่องราวต่างๆ ในสังคมการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นเสียงข้างน้อยจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งจะถูกตัดออกไปจากกระบวนการดังกล่าวไม่ได้

นอกจากการเลือกตั้งจะเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างหลักเสียงข้างมากกับหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย การเลือกตั้งยังเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนซึ่งเป็นการปกครองที่ได้รับความยินยอมจากประชาชนอีกด้วยที่ว่าเป็นการปกครองที่ได้รับความยินยอมจากประชาชน ก็เนื่องมาจากประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐโดยตรง แต่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจแห่งรัฐให้ความยินยอมผู้แทนตนใช้อำนาจรัฐได้ตามระยะเวลา หรือตามวาระที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุที่การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งการปกครองแบบมีผู้แทน การเลือกตั้งจึงมีความหมายและความสำคัญอย่างยิ่ง การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักการสำคัญๆ อันแตกต่างไปจากการเลือกตั้งในรัฐรูปแบบอื่น เช่น การเลือกตั้งจะต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองที่ตนเห็นว่ามีความคิดทางการเมืองคล้ายคลึงกัน หรือมีนโยบายที่สามารถช่วยแก้ปัญหาของตนและของ

<sup>26</sup> ชวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. (2550). *ศาลเลือกตั้ง ศึกษาปัญหาทางทฤษฎีและกฎหมายในการจัดตั้งและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย*. หน้า 19.

ประเทศได้ และการเลือกตั้งจะต้องเปิดโอกาสให้มีการแสดงความเห็นเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถสร้างเจตจำนงทางการเมืองของตนได้

ถ้าสำหรับในแง่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งรัฐต้องกำหนดให้การใช้สิทธิอย่างทั่วถึงในประชาชนทุกกลุ่ม ไม่เลือกศาสนา ฐานะันคร เพศ ภาษา ถิ่นกำเนิด อาชีพ หรือความเชื่อทางการเมืองและการใช้สิทธิต้องเป็นไปตามอย่างเสมอภาค ซึ่งหมายความว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งต้องมีคะแนนเสียงเท่ากัน ไม่ใช่กำหนดให้ผู้มีรายได้สูง ผู้เสียภาษีให้รัฐมากหรือผู้มีการศึกษามีคะแนนเสียงมากกว่าบุคคลอื่น และรัฐจะต้องประกันให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างเสรี กล่าวคือต้องไม่ยอมให้มีการใช้อิทธิพลข่มขู่ บังคับขู่เข็ญโดยผิดกฎหมาย นอกจากนี้แล้วการใช้สิทธิเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะต้องเป็นไปโดยลับ ซึ่งหมายความว่า การตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงต้องไม่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยบุคคลอื่น หลักการใช้สิทธิเลือกตั้งที่ต้องเป็นไปโดยลับนี้ ย่อมมีผลเป็นการสนับสนุนหลักการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยเสรีด้วย<sup>27</sup>

แม้ว่าหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะคล้ายคลึงกันก็ตาม แต่กระบวนการและวิธีการหรือระบบเลือกตั้งในการเลือกตั้งในแต่ละประเทศกลับมีความแตกต่างและหลากหลายอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเป็นกฎหมายเทคนิคแต่ละประเทศจะกำหนดเทคนิคดังกล่าวแตกต่างกันออกไปตามแต่ความต้องการของประเทศนั้นๆ อีกทั้งจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพทางการเมืองและทางสังคมของแต่ละประเทศด้วย อย่างไรก็ตามเทคนิคเป็นเพียงเครื่องมือที่ช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการเท่านั้น ดังนั้นก่อนที่จะพิจารณาถึงระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการจัดระบบเลือกตั้งต่างๆ ซึ่งเป็นเทคนิคในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ควรพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยเสียก่อน

### 2.2.2 หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจะมีความหมายถึงว่า เป็นฐานที่มาของความชอบธรรมในอำนาจของรัฐบาล และผู้ปกครองนั้น จะต้องมิลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับยอมรับกันโดยทั่วไป ตามปณิญาสาครว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาตรา 21<sup>28</sup> ดังต่อไปนี้

<sup>27</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2542, กันยายน-ธันวาคม). "การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย." *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 1(3). หน้า 96.

<sup>28</sup> The Declaration of Human Right, 1948 (ปณิญาสาครว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948) มาตรา 21 ระบุว่า

ปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ให้หลักการสำคัญไว้ว่า การเลือกตั้งที่เป็นกลาง และมีคุณภาพสูงจะต้องเป็นการเลือกตั้งอย่างลับ (secret) ความเป็นอิสระ (freedom) เป็นวาระ (periodic) อย่างเสมอภาค (equal suffrage) เป็นการทั่วไป (universal suffrage) และเป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง (genuine election) หลัก 6 ประการนี้ดูเป็นเรื่องง่าย ๆ แต่ที่แท้จริงแล้วมีนัยเชิงปฏิบัติที่จะนำไปสู่การปิดบัง ซ่อนเร้น หรือเบี่ยงเบนเจตนารมณ์ ซึ่งจะทำให้เกิดการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรมขึ้นได้โดยง่าย<sup>29</sup>

หลักเกณฑ์ของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญยึดถือปฏิบัติโดยทั่วไป ส่วนใหญ่เป็นหลักการมาจากปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพราะถือเป็นหลักการที่นานาประเทศซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติยอมรับว่าจะใช้เป็นกติกาของสังคมนั้น ๆ ด้วย มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญโดยย่อ ดังนี้

1) ความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง หมายถึง การแสดงเจตนารมณ์ในการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างอิสระเสรี ปราศจากการบีบบังคับ ข่มขู่ ด้วยประการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้อามิสสินจ้างหรือการใช้อิทธิพลบีบบังคับ หลักการหรือเงื่อนไขข้อนี้มีรากฐานมาจากความเชื่อที่ว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมใช้อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคน การได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นของการต่อสู้ และวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองอันยาวนาน ในเมื่อประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิที่ย่อมขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของประชาชนเองว่าตนเองต้องการจะใช้สิทธิของตนมากน้อยเพียงใด องค์การของรัฐจึงไม่แทรกแซงหรือสั่งการให้ประชาชนต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หมายความว่า องค์การของรัฐหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่สามารถจะบีบบังคับให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งไปออกเสียงเลือกตั้ง หรือไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่ประชาชนขาดอิสระเสรี

---

(1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives. (บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในรัฐบาลแห่งประเทศของตนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผู้แทน ซึ่งผ่านการเลือกตั้งอย่างเสรี)

(2) Everyone has the right of equal access to public service in his country. (บุคคลมีสิทธิเข้าถึงเท่ากัน ในบริการสาธารณะในประเทศของตน)

(3) The will of people shall be the basic of the authority of government ; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures. (เจตจำนงของประชาชนจะเป็นฐานแห่งอำนาจของรัฐบาลเจตจำนงนี้จะแสดงออกโดยการเลือกตั้งเป็นครั้งเป็นคราวอย่างแท้จริง ด้วยการให้สิทธิออกเสียงอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันและโดยการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนอย่างเสรีที่คล้ายคลึงกัน)

<sup>29</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2539). *คณะกรรมการการเลือกตั้ง (รายงานการวิจัย)*.

ผู้ปกครองอ้างว่าตนมีอำนาจโดยชอบธรรมหาได้ไม่ความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้งนี้ยังรวมความไปถึงการที่ประชาชนมีโอกาสที่จะเลือกบุคคลหรือพรรคการเมืองตามใจชอบอีกด้วย หมายความว่าในการเลือกตั้งครั้งหนึ่งๆ ประชาชนสามารถเลือกผู้ปกครองจำนวนหนึ่งจากหลายจำนวน หรือจากพรรคการเมืองที่เสนอตัวเข้าแข่งขันอย่างน้อยสองพรรคขึ้นไป การที่ประชาชนจำต้องเลือกผู้ปกครองจากพรรคการเมืองพรรคเดียว หรือบุคคลจำนวนเดียวโดยไม่มีโอกาสเลือกจากแหล่งอื่น การเลือกตั้งนั้นปราศจากความหมายที่แท้จริงและมีได้ซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนแต่อย่างใด<sup>30</sup> กล่าวโดยสรุปว่า หลักความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง หมายความว่า ประชาชนจะต้องเลือกผู้แทนของตนโดยเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดก็ได้ ซึ่งตนเห็นว่ามีความเหมาะสม และการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ต้องปราศจากการบังคับ ช่มชู้ ข้างวานใด ๆ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรมนั่นเอง

2) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา หมายถึง การจัดให้มีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา เช่น 3 ปี 4 ปี 5 ปี ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองว่าได้ปฏิบัติไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครองและเป็นเงื่อนไข เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสสามารถเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองได้โดยสันติวิธี ผู้ปกครองที่ใช้อำนาจโดยชอบธรรม ในระหว่างที่อยู่ในอำนาจ เมื่อครบวาระแล้วก็มีโอกาสที่จะได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและได้รับเลือกเข้ามาใหม่<sup>31</sup> กล่าวคือ เมื่อผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนของประชาชนเข้าบริหารประเทศได้ดำรงตำแหน่งมาครบระยะเวลาตามที่ได้กำหนดไว้เป็นหลักการในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายเลือกตั้งแล้ว จะต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ทันที เพื่อให้ได้ผู้มาทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศต่อไป

3) การเลือกตั้งที่ยุติธรรม หมายถึง การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ปราศจากการครอบงำและเล่ห์ทางการเมือง ปราศจากการใช้อิทธิพลทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและสถานภาพทางสังคม เช่น นักการเมืองหรือข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งใช้อำนาจหน้าที่ของตน เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนสนับสนุน หรือใช้อุปกรณ์เครื่องใช้ของราชการในการหาเสียงหรือผู้มีกำลังทางเศรษฐกิจเข้มแข็งกว่าใช้เงินทองทุ่มเทหาเสียงหรือซื้อคะแนนเสียงเพื่อตนเอง หรือสนับสนุนผู้สมัครที่ตนสนับสนุน นอกจากนี้การต่อสู้แข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองจะต้องเป็นไปอย่างอิสระเสรีภายในขอบเขตและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีพื้นฐานอยู่บนความยุติธรรมและความเสมอภาค ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์

<sup>30</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2548). *การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกรัฐสภา* 2548. (รายงานการวิจัย). หน้า 9-10.

<sup>31</sup> แหล่งเดิม.

อย่างแท้จริงของประชาชนในการเลือกผู้แทนเข้าบริหารประเทศ ดังนั้น กระบวนการเลือกตั้งจะต้องไม่มีการทุจริตเกิดขึ้น หรือสร้างพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปในทางที่ไม่ใช่ความประสงค์ของประชาชน โดยแท้จริง

4) หลักการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไป หมายถึง การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทั่วไป โดยไม่มีการกีดกัน หรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ เนื่องจาก เพศ ศิวิสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เงื่อนไขอื่นก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนตนตราบใดที่ประชาชนผู้นั้นไม่ขาดคุณสมบัติ

5) หลักความเสมอภาค หมายถึง การมีสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนมีความสำคัญ และได้รับความยอมรับ โดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าผู้เลือกตั้งนั้นจะมีสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างไร หลักการใช้เป็นมาตรการในการให้ความเสมอภาค ก็คือ การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนหนึ่งๆ มีคะแนนเสียงหนึ่งคะแนน (One man, One vote) และคะแนนเสียงทุกคะแนนมีความสำคัญเท่าเทียมกัน เพราะประชาชนทุกคนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคน ควรมีคะแนนเสียงหนึ่งเสียงเท่ากัน และทุกคะแนนเสียงจะต้องมีน้ำหนักและมีค่าเท่ากัน หลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งจึงจะเกิดขึ้นได้ และการกำหนดให้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องกระทำอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการจำกัดเพศ ศิวิ อาชีพ ฐานันดร หรือความเชื่อทางการเมือง ยกขึ้นมาเป็นข้ออ้าง

6) หลักการลงคะแนนลับ หมายถึง การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนเป็นเอกสิทธิ์ของผู้เลือกตั้งโดยเด็ดขาด เอกสิทธิ์นี้ จะได้รับการปกป้อง พิทักษ์ ก็โดยการออกเสียงลับโดยผู้ออกเสียงไม่จำเป็นต้องบอกผู้อื่นว่าตนเลือกใคร อันเป็นการให้อิสระอย่างเต็มที่แก่ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสตัดสินใจลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งตนเห็นว่าเหมาะสมที่จะเป็นผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ปราศจากการข่มขู่บีบบังคับจากอิทธิพลใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพของผู้เลือกตั้ง และการลงคะแนนนั้นจะต้องไม่ถูกตรวจสอบโดยบุคคลอื่น จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายจัดการเลือกตั้งที่จะต้องจัดเตรียมสถานที่ วิธีการให้การลงคะแนนเป็นไปโดยลับ<sup>32</sup> หนึ่ง การลงคะแนนลับอาจจะมีทั้งข้อดีและข้อเสียแต่ควรพิจารณาความเป็นเรื่องๆ ว่า เรื่องใดควรจะลงคะแนนเสียงโดยลับ หรือวิธีการเปิดเผย แต่ตามหลักการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายบริหารตลอดจนฝ่ายตุลาการต้องใช้วิธีการเลือกตั้ง โดยวิธีลับ จึงจะเป็นการชอบด้วยหลักการที่ว่า

<sup>32</sup> คำรึห์ บูรณะนนท์. (2539). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและพรรคการเมือง*. หน้า 59-62.

“หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง” และถ้าหากจะไม่ใช่การลงคะแนนเสียง โดยลับดังกล่าวจะต้องใช้หลักการวิธีลงคะแนนเสียงอิสระอย่างอื่น (Free Voting Procedure)<sup>33</sup>

## 2.3 วิธีการออกเสียง ประเภท เขต และระบบของการเลือกตั้ง

### 2.3.1 วิธีการออกเสียงเลือกตั้ง<sup>34</sup>

ประเทศต่างๆ ที่จัดการเลือกตั้งมักจะกำหนดวิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างกันออกไปเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับอุดมการณ์ นโยบายและรูปแบบของการปกครองในประเทศของตน ซึ่งในปัจจุบันวิธีการออกเสียงเลือกตั้งสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 วิธี คือ

1) การออกเสียงเลือกตั้งโดยตรง (Direct Vote) คือ การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเลือกผู้แทนของตนโดยตรง ไม่ต้องเลือกผู้ใดให้ไปทำหน้าที่เลือกตั้งแทนตนอีก โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะไปลงคะแนนเสียงตาม วัน เวลา สถานที่ และวิธีการที่กำหนดไว้

วิธีการเลือกตั้งแบบนี้ถือว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดและถูกต้องตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะประชาชนสามารถเลือกผู้แทนได้ด้วยตนเองโดยไม่มีผู้ใดที่จะสามารถบิดเบือนหรือเปลี่ยนแปลงเจตจำนงของประชาชนด้วยวิธีการต่างๆ ได้

2) การออกเสียงเลือกตั้งโดยทางอ้อม (Indirect Vote) เป็นการเลือกตั้งที่จะต้องผ่านระบบตัวกลางซึ่งอาจมีชั้นเดียวหรือหลายชั้นก็ได้ หมายความว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะทำการคัดเลือกบุคคลหรือสภาขึ้นชั้นหนึ่งก่อน แล้วบุคคลหรือสภาดังกล่าวจะไปทำหน้าที่เลือกผู้แทนราษฎรแทนประชาชนอีกชั้นหนึ่ง

การเลือกตั้งด้วยวิธีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่จำกัดสิทธิของประชาชน เพราะบุคคลหรือสภาที่ประชาชนเลือกให้ไปทำหน้าที่แทนอาจจะไปเลือกผู้สมัครคนอื่นที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนก็ได้ ซึ่งอาจทำให้เจตนาของประชาชนถูกบิดเบือนไป ดังนั้น ประเทศต่างๆ จึงมักที่จะเลือกใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรง แต่สำหรับในบางประเทศที่การเลือกตั้งอาจถูกจำกัดด้วยปัญหาบางประการ เช่น จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีมากเกินไป ปัญหาการศึกษาของประชาชน จึงทำให้วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อมยังคงจำเป็นอยู่

### 2.3.2 ประเภทของการเลือกตั้ง

โดยทั่วไปนั้น ตามหลักการเลือกตั้งจะแบ่งประเภทของการเลือกตั้งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ<sup>35</sup>

<sup>33</sup> หยุด แสงอุทัย ข. (2513). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. หน้า 360.

<sup>34</sup> ปพนธีร์ ธีระพันธ์. (2553). *การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น*. หน้า 10

<sup>35</sup> คำรึห์ บุรณะนนท์. เล่มเดิม. หน้า 63-66.

### 1) การเลือกตั้งโดยทั่วไป

การเลือกตั้งทั่วไป (General Election) หมายถึง การเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศมาลงคะแนนเสียงพร้อมๆ กัน การเลือกตั้งทั่วไปมี 2 กรณี คือ ครบวาระที่จะต้องมีการเลือกตั้ง และยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการเลือกตั้งทั่วไปนี้จะเป็นเครื่องชี้วัดกระแสความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนได้เป็นอย่างดี แต่จะชี้วัดได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระบบพรรคการเมืองของประเทศนั้นๆ อาทิเช่น ประเทศในระบบสองพรรคการเมือง การเลือกตั้งทั่วไปจะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นเครื่องชี้วัดว่าประชาชนยังคงสนับสนุนรัฐบาลเดิมอีกหรือไม่ สำหรับประเทศที่เป็นระบบหลายพรรคการเมือง ลักษณะการจัดตั้งรัฐบาลเป็นของรัฐบาลผสมผลการเลือกตั้งทั่วไปไม่อาจชี้วัดได้ชัดเจนว่า ประชาชนต้องการรัฐบาลเดิมหรือรัฐบาลใหม่ได้ เพราะการจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมขึ้นอยู่กับความร่วมมือเชิงข้างมากของพรรคการเมืองต่างๆ หลังจากการเลือกตั้งได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งทั่วไป ก็ยังเป็นภาพสะท้อนความคิดเห็น วัฒนธรรมทางการเมือง และแนวโน้มของกระแสความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนในประเทศหรือในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี เช่น ความแตกต่างของจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองกับเขตชนบท ปริมาณ และลักษณะการซื้อ สิทธิ-ขายเสียงในเขตเลือกตั้งต่างๆ ความนิยมพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งในเขตกรุงเทพมหานครกับส่วนภูมิภาคอื่นๆ เป็นต้น<sup>36</sup>

การเลือกตั้งทั่วไป ก็คือ การเลือกตั้งใหญ่พร้อมกันทั่วประเทศ เช่น ในโอกาสการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภาของรัฐ ซึ่งจะต้องกำหนดการเลือกตั้งให้ราษฎร ได้ไปออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง โดยประกาศกำหนดวัน และเวลาทำการเลือกตั้งพร้อมกัน การเลือกตั้งจะเกิดขึ้นในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง เมื่อเริ่มมีสภาขึ้นเป็นครั้งแรก สภาในที่นี้จะเป็นสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแห่งชาติก็ได้ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในประเทศเกิดขึ้นใหม่ หรือได้รับเอกราชครั้งแรก หรือมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีรัฐธรรมนูญใหม่เริ่มนำมาใช้ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

กรณีที่สอง สภาครบวาระที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกสภาชุดเดิมได้ปฏิบัติงานครบกำหนดวาระที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจจะเป็น 4 ปี 5 ปี หรือ 6 ปี ก็ได้ และสมาชิกทั้งสภาจะต้องออกพร้อมกันทั้งหมด เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาชุดใหม่ ซึ่งจะต้องกระทำโดยการเลือกตั้งทั่วไป

กรณีที่สาม สมาชิกสภาถูกให้พ้นจากตำแหน่งทั้งสภา ในกรณีมีการยุบสภา

<sup>36</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2548). *การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพุทธศักราช 2548. (รายงานการวิจัย)*. หน้า 11.

## 2) การเลือกตั้งซ่อม

เนื่องจากสมาชิกภาพของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งสิ้นสุดลงไม่ว่าเพราะเหตุตาย ลาออก ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดคุณสมบัติหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง สืบสวนสอบสวนพบว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงมีมติเอกฉันท์สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ที่เรียกว่า “สอย” ทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง จึงต้องมีการเลือกตั้งซ่อม<sup>37</sup> การเลือกตั้งประเภทนี้ ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี

(1) ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างเว้นแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรจะเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

(2) ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศให้ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างโดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่ไม่มีรายชื่อเหลืออยู่ในบัญชีที่จะเลื่อนขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้ามาแทนตาม (1) ให้เริ่มนับแต่วันเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างส่วนสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้ามาแทนตาม (2) ให้เริ่มนับแต่วันถัดจากวันประกาศชื่อในราชกิจจานุเบกษาและให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้ามาแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่ ทั้งนี้เป็นไป ตามมาตรา 109 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

## 3) การเลือกตั้งใหม่

การเลือกตั้งใหม่ หมายถึง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จัดให้มีการเลือกตั้งไปแล้วครั้งหนึ่ง แต่การเลือกตั้งครั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมในเขตเลือกตั้งใด ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งเพราะเหตุว่าการเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดมิได้รับเลือกเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้สมัคร

<sup>37</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์. “เลือกตั้งใหม่” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2556 จาก

รับเลือกตั้งที่ได้คะแนนอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่ได้รับการประกาศผลให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ที่เรียกว่าได้รับ “ใบเหลือง” และอาจจะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 1 ปีด้วย หรือที่เรียกว่าได้รับ “ใบแดง” คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยอัตโนมัติ เพื่อให้ได้จำนวนสมาชิกสภาฯ ครบถ้วนจึงเปิดประชุมสภาได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีดุลพินิจเป็นอย่างอื่น และใช้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งแรกกลุ่มเดิมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเดิมที่ได้รับ “ใบแดง” ไม่อาจเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งใหม่ การเลือกตั้งใหม่ประเภทนี้ ไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งอีกครั้ง โดยถือว่าพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งแรกยังมีผลใช้บังคับอยู่ แต่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยเร็วที่สุด

### 2.3.3 เขตเลือกตั้ง

เขตเลือกตั้ง คือ ท้องที่ซึ่งจัดเป็นเขตอันจะมีการเลือกตั้งขึ้น การที่ต้องกำหนดเขตเลือกตั้งนี้ก็เพื่อช่วยให้เกิดความสะดวกในการจัดการเลือกตั้ง หากไม่มีการกำหนดเขตการเลือกตั้งแล้ว เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบอบรวมเขตทั่วประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว การบริหารงานเลือกตั้งก็จะสับสนวุ่นวาย เพราะมีราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก บัญชีรายชื่อของราษฎรแต่ละคนจะถูกกำหนดว่าให้ลงคะแนนเสียงที่ใด อย่างไร คงจะทราบได้ยาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งก็จะต้องหาเสียงทั่วเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือทั่วประเทศ ซึ่งเกินความสามารถที่จะทำได้ อีกทั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะไม่สามารถรู้จักกันได้อย่างดี ประกอบกับยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณหาเสียงอีกด้วย ดังนั้น ถ้าหากมีการกำหนดเขตเลือกตั้งออกเป็นแต่ละเขตก็เท่ากับเป็นการกระจายงานแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบออกเป็นส่วนๆ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพ

การกำหนดเขตเลือกตั้งโดยปกติมักจะยึดถือสภาพท้องที่เป็นเกณฑ์ ดังนี้<sup>38</sup>

- 1) ยึดถือตามเขตการปกครองท้องที่ ซึ่งแบ่งออกเป็นเขตการปกครองตามระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น ภาคหรือจังหวัด หรือในต่างประเทศอาจแบ่งเป็นแต่ละมลรัฐ
- 2) ยึดถือตามเขตชุมชนหรือท้องถิ่น เช่น เขตอำเภอ หรือเขตเทศบาล โดยคำนวณจากสัดส่วนของราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มีอัตราส่วนในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน เพื่อให้แต่ละเขตมีผู้แทนได้ 1 คน และเป็นเขตเลือกตั้งที่ไม่ใหญ่เกินไป

<sup>38</sup> คำรึห์ บุรณะนนท์. (2539). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง*. หน้า 78-83.

3) ยึดถือตามเกณฑ์จำนวนราษฎร เช่น ในเขตเลือกตั้งหนึ่งต้องมีราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 150,000 คน โดยเอาจำนวนราษฎรรวมกันเข้าเป็นเกณฑ์การกำหนดเขต และไม่คำนึงว่าจะเป็นเขตอำเภอ จังหวัด หรือเทศบาล

การกำหนดเขตเลือกตั้งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด คือ การกำหนดเขตเลือกตั้งแบบรวมเขตและการกำหนดเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ดังนี้

1) การกำหนดเขตเลือกตั้งแบบรวมเขต เป็นการถือเอาเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเขตการปกครองตามราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจนำเอาหลักทางภูมิศาสตร์มาใช้ เช่น อาจถือเอาเขตจังหวัดหรือภาคเป็นเขตการเลือกตั้งหนึ่ง โดยไม่คำนึงถึงว่าเขตนั้นจะมีประชากรเท่าใด ซึ่งการเลือกตั้งแบบรวมเขตนี้ มีข้อดีและข้อเสีย คือ

ข้อดี

(1) เนื่องจากการจัดรวมเขตเป็นภาคหรือจังหวัดนั้น ทำให้เขตเลือกตั้งกว้างใหญ่จึงเป็นการขจัดปัญหาในการที่จะใช้สิทธิลงคะแนนเสียงหรือลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด

(2) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้พิจารณาเลือกบุคคลที่ตนชอบซึ่งลงสมัครได้ทุกคนในเขตเลือกตั้งนั้น หากเป็นกรณีการแบ่งเขตเลือกตั้งแล้วผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกพิจารณาลงคะแนนเสียงให้ได้เฉพาะผู้ที่ลงสมัครในเขตที่ตนมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ถึงแม้ว่าจะอยู่ในจังหวัดเดียวกันแต่อยู่คนละเขตก็ไม่สามารถจะไปเลือกข้ามเขตเลือกตั้งได้

(3) ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจะเกิดความเข้าใจว่าตนเป็นผู้แทนของคนส่วนใหญ่ทั้งเขต

ข้อเสีย

(1) เป็นการสิ้นเปลือง เนื่องจากเขตเลือกตั้งกว้างขวางมาก และหากมีการเลือกตั้งซ่อมหรือเลือกตั้งซ้ำขึ้นจะต้องกระทำให้ทั่วทั้งเขตเลือกตั้ง

(2) ทำให้เกิดความห่างเหินระหว่างราษฎรกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะเขตเลือกตั้งกว้างใหญ่ การทำความรู้จักอย่างสนิทสนมย่อมเป็นการยาก

(3) เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างจังหวัดใหญ่และจังหวัดเล็ก เช่น กรุงเทพมหานคร มีผู้แทนราษฎรได้ 36 คน ตามจำนวนประชากร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครคนหนึ่งมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้ถึง 36 คน ในทางกลับกันจังหวัดระนองมีผู้แทนราษฎรได้เพียง 1 คน เพราะมีจำนวนประชากรน้อย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในจังหวัดระนองจึงมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้แทนได้เพียง 1 คน เท่านั้น

2) การกำหนดเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เป็นการจัดแบ่งพื้นที่ของประเทศที่มีการเลือกตั้งออกเป็นเขตๆ โดยให้แต่ละเขตมีอัตราประชากรกับจำนวนผู้แทนราษฎรในอัตราส่วนที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกันให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความสะดวกในการเลือกตั้งและเกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม เป็นธรรมกับผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ไม่ใช่เป็นการเอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ไม่ใช่การกำหนดที่ถือเอาตามเหตุผลที่ถูกต้องด้วยการถือตามเกณฑ์กลุ่ม (random basic) การแบ่งเขตเช่นว่านี้โดยมากพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลจะกำหนดเอาเองเพื่อว่าจะจะได้รับเสียงข้างมาก เช่น พยายามแบ่งให้พรรคหรือพวกของตนมีเสียงส่วนใหญ่ในแต่ละเขตเลือกตั้ง หรือมีคะแนนก็ให้พรรคตรงกันข้ามรวมกันอยู่ในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ให้ความสำคัญกับการแบ่งเขตการเลือกตั้งอย่างมาก กฎหมายเลือกตั้งจึงกำหนดหลักเกณฑ์ว่า จำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ควรต่างจากตัวเลขประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขตเกินกว่า 25% และถ้าความแตกต่างนี้เกิน 33% ก็จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ และเพื่อให้การแบ่งเขตเป็นไปโดยยุติธรรม จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการถาวรระดับสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในกรณีที่จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเดิม ซึ่งแนวความคิดในการตั้งคณะกรรมการแบ่งเขตการเลือกตั้งนี้ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับอิทธิพลมาจาก Permanent Boundry Commission ของประเทศอังกฤษ<sup>39</sup>

สำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมีทั้งข้อดีและข้อเสีย คือ

ข้อดี

(1) เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างราษฎรกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะเขตเลือกตั้งมีพื้นที่ไม่กว้างใหญ่มาก ราษฎรสามารถรู้จักผู้สมัครได้ดี และผู้สมัครก็สามารถเข้าถึงประชาชนได้ดีด้วยเช่นกัน ซึ่งจะช่วยให้ทราบความต้องการของราษฎรได้เป็นอย่างดี

(2) เกิดความเป็นธรรมด้านความเสมอภาค เพราะราษฎรสามารถเลือกผู้แทนได้ตามจำนวนและสัดส่วนที่เท่ากันไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด

(3) ทำให้ราษฎรซึ่งมีเสียงข้างน้อยในการรวมเขตเลือกตั้งสามารถรวมตัวเป็นเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง และเลือกผู้แทนเข้าไปนั่งในสภาได้ ทำให้สภาได้รับทราบความคิดเห็นของผู้แทนจากหลายๆ กลุ่ม

<sup>39</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2530, 3 กันยายน). "กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน." *วารสารนิติศาสตร์*, 17(3). หน้า

(4) เกิดการประหยัคงบประมาณ หากจะต้องมีการเลือกตั้งซ่อมหรือเลือกตั้งซ้ำเพราะสามารถกระทำเพียงเฉพาะเขตที่แบ่งไว้แล้ว

ข้อเสีย

(1) เกิดการใช้อิทธิพลและทุจริตได้ง่าย เพราะพื้นที่เขตเลือกตั้งมีขนาดเล็ก  
 (2) เป็นการยากที่จะแบ่งเขตเลือกตั้งให้เท่าเทียมกันพอดี เพราะอาจจะมีปัญหาด้านสภาพพื้นที่ สิ่งแวดล้อม หรือสภาพทางภูมิศาสตร์

(3) ผู้แทนที่ได้รับเลือกในเขตนั้นๆ อาจมองว่า ตนมิใช่ผู้แทนของคนส่วนใหญ่

#### 2.3.4 ระบบการเลือกตั้ง

ภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมายเลือกตั้งที่ใช้บังคับกันอยู่ทั่วโลกนั้น ก็ยังมีความแตกต่างกันในระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ ซึ่งทางวิชาการสามารถแบ่งระบบการเลือกตั้งได้ 3 ระบบใหญ่ คือ ระบบเสียงข้างมาก (Plurality-Majority Systems) ระบบกึ่งสัดส่วน (Semi-Proportional Representation Systems) และระบบสัดส่วน (Proportional Representation หรือ PR Systems) สำหรับระบบเสียงข้างมากเป็นระบบเลือกตั้งดั้งเดิมที่เริ่มต้นใช้ในประเทศอังกฤษที่เป็นต้นแบบระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ส่วนการเลือกตั้งระบบสัดส่วน เป็นระบบเลือกตั้งที่ถูกคิดค้นขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ที่เป็นการคิดคะแนนเฉพาะผู้ที่ได้เสียงข้างมาก ทำให้คะแนนเสียงของคนกลุ่มอื่นๆ ไม่ได้รับการสนใจ ซึ่งกลายเป็นจุดอ่อน เพราะคะแนนเสียงทุกคะแนนย่อมมีค่าเท่ากันในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของคนกลุ่มต่างๆ

ระบบเลือกตั้ง สามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม ซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละระบบดังต่อไปนี้<sup>40</sup>

กลุ่มที่ 1 ระบบเสียงข้างมาก (Plurality-Majority Systems)

กลุ่มที่ 2 ระบบกึ่งสัดส่วน (Semi-Proportional Representation Systems)

กลุ่มที่ 3 ระบบสัดส่วน (Proportional Representation หรือ PR Systems)

1) ระบบเสียงข้างมาก (Plurality-Majority Systems)

ระบบเสียงข้างมาก (Plurality-Majority Systems) กล่าวคือ เป็นการเลือกตั้ง ซึ่งได้แบ่งอาณาเขตของประเทศออกเป็นหลายเขตเลือกตั้ง โดยปกติผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมสมัครรับเลือกตั้งได้เพียงเขตเลือกตั้งเดียว และราษฎรอยู่ในเขตเลือกตั้งใดก็ลงคะแนนเสียงได้เฉพาะในเขตเลือกตั้ง

<sup>40</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2548). *การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพุทธศักราช 2548. (รายงานการวิจัย)*. หน้า 5-8.

นั้น ส่วนผู้ได้รับเลือกตั้งก็คือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงมากในเขตเลือกตั้งนั้นๆ การเลือกตั้งตามเสียงข้างมากนี้ ยังแยกได้เป็น 2 ระบบ<sup>41</sup> คือ

(1) ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด (Absolute Majority) กล่าวคือเป็นระบบเลือกตั้งที่กำหนดว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งก็ต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด หรือต้องได้คะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 ของผู้มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด ซึ่งในปัจจุบันนิยมใช้เกณฑ์เกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ในประเทศฝรั่งเศส ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งประธานาธิบดีหรือการเลือกตั้งระดับอื่นๆ นิยมใช้ระบบการเลือกตั้งแบบนี้มาโดยตลอด แต่ปัญหาสำคัญที่สุดในการเลือกตั้งระบบนี้มักจะต้องกระทำอย่างน้อยสองรอบขึ้นไป เพราะหากการลงคะแนนเสียงในรอบแรกไม่มีผู้สมัครคนใดได้เสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดก็อาจจะต้องมีการลงคะแนนเสียงในรอบที่สอง ซึ่งในการลงคะแนนเสียงในรอบที่สองนี้ ผู้ที่เคยได้รับคะแนนเสียงข้างมากที่สุดในรอบแรกอาจจะไม่ได้รับเลือกตั้งก็ไม่ได้ แต่ในบางแห่งกฎหมายเลือกตั้งบัญญัติให้เอาเฉพาะผู้ที่ได้คะแนนเสียงข้างมากจากรอบแรก สองหรือสามคนแรกมาแข่งกัน พรรคการเมืองหรือผู้สมัครที่มีเสียงข้างน้อยจะไม่มีสิทธิสมัครหรือส่งคนของตนลงแข่งในรอบนี้ เพราะคะแนนในการเลือกตั้งรอบสองนี้หากใครได้คะแนนมากที่สุด (Relative majority) ก็จะได้รับเลือกโดยไม่จำเป็นต้องได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด

(2) ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากสูงสุดหรือเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (Relative Majority) กล่าวคือผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดได้คะแนนเสียงมากกว่าผู้อื่นแม้จะไม่เกินครึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด ผู้นั้นย่อมได้รับการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากสูงสุดนี้ เป็นที่นิยมอย่างมากในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ไทย และอีกหลายๆ ประเทศ แต่ระบบนี้ก็มิผู้วิเคราะห์ในด้านข้อเสียด้วยเช่นกัน โดยพิจารณาในประเด็นที่ว่า ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามานั้นมิใช่ผู้แทนราษฎรที่เป็นเสียงข้างมาก แต่เป็นเพียงผู้แทนราษฎรของคนส่วนหนึ่งเท่านั้นเอง เสียงข้างมากของราษฎรอาจถูกทอดทิ้งไปเพราะคะแนนเสียงได้กระจายกันอยู่กับผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งแต่ละคน จนกลายเป็นว่าผู้แทนราษฎรเสียงข้างน้อยได้เข้าไปนั่งในสภาซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักประชาธิปไตย

ข้อดี

ก. เป็นการยากแก่การคาดคะเนว่าผู้ใดจะได้เป็นผู้แทนราษฎรก่อนรู้ผลการเลือกตั้ง

<sup>41</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2530, 3 กันยายน). “กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน.” *วารสารนิติศาสตร์*, 17(3). หน้า 22. อ้างถึงใน คำริห์ บุรณะนนท์. (2539). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง*. หน้า 83-87.

ข. ผู้ที่ได้เป็นผู้แทนราษฎรย่อมมีความภาคภูมิใจที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาจากเสียงส่วนใหญ่

ค. ยากแก่การที่จะให้สินจ้างรางวัลแก่ผู้ลงคะแนน เพราะจะต้องทุ่มเงินหลายครั้ง  
ข้อเสีย

ก. เสียเวลาในการเลือกตั้งมาก เพราะถ้าการเลือกตั้งครั้งแรกไม่มีผู้ใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดก็จะต้องมีการจัดการเลือกตั้งในรอบที่สองต่อไป

ข. สิ้นเปลืองงบประมาณในการดำเนินการเลือกตั้ง

ค. อาจทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายต่อการเลือกตั้ง เพราะต้องไปลงคะแนนกันบ่อยๆ

ง. ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนสำหรับประเทศที่ยังไม่เข้าใจในระบอบประชาธิปไตยก็ตีพอ

ระบบเสียงข้างมาก (Plurality-Majority Systems) แบ่งออกเป็นระบบที่สำคัญๆ คือ

(1) ระบบแบ่งเขตคะแนนสูงสุด (First Past-the-Post หรือ FPTP Systems)

ลักษณะสำคัญในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนได้หนึ่งคน (แบ่งเขต) ผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนเลือกตั้งมากที่สุดในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ในกรณีที่ไม่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุดเท่ากันหลายคน อาจใช้วิธีการจับสลาก การถือคะแนนสูงสุด (ถือ Plurality หรือ Simple Majority) เป็นเกณฑ์เช่นนี้ อาจทำให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งมีคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง

หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่ใช้และยังใช้อยู่ในประเทศอังกฤษและประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากประเทศอังกฤษ และมีที่ใช้ประมาณ 1 ใน 3 ของประเทศที่มีการเลือกตั้ง

2. มีความเรียบง่าย

(2) ระบบแบ่งเขตสองรอบ (Two-Round หรือ TR Systems)

ลักษณะสำคัญ ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง มีผู้แทนได้หนึ่งคนแต่มีการลงคะแนนเลือกตั้ง 2 รอบ รอบที่ 2 ประมาณ 2 สัปดาห์ หลังจากรอบแรก เว้นแต่ในรอบแรกมีผู้สมัครคนหนึ่งได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง (Absolute Majority) ก็จะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้งรอบสอง (Run-Off) รายละเอียดของการเลือกตั้งรอบสองอาจมีความแตกต่างกันไป บางประเทศให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนที่หนึ่งและสองเท่านั้น ที่มาแข่งขันกันอีกในรอบที่ 2 บางประเทศจะกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นไว้ และเฉพาะผู้สมัครที่ได้คะแนนเกินขั้นต่ำที่กำหนดจึงจะมีสิทธิแข่งขันในรอบที่ 2 มีบางประเทศเปิดโอกาสให้ผู้สมัครถอนตัวในรอบที่สอง กรณีกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำไว้ การ

เลือกตั้งรอบสองจะถือคะแนนสูงสุด และถ้ามีผู้แข่งขันกันเกิน 2 คน ผู้ชนะอาจไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากอย่างสมบูรณ์

หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่แสวงคะแนนเสียงข้างมากอย่างสมบูรณ์ เพื่อแก้ข้อวิจารณ์ที่ว่าในระบบคะแนนสูงสุดนั้น ตัวแทนในสภาอาจแทนเสียงข้างน้อย โดยเสียงข้างมากไม่มีตัวแทนในสภา 2 . เป็นระบบที่นิยมใช้ในประเทศฝรั่งเศสและที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากประเทศฝรั่งเศสที่ใช้ประมาณ 1 ใน 6 ของประเทศที่มีการเลือกตั้ง

3. มีความซับซ้อนมากขึ้นและมีข้อวิจารณ์ว่า กรณีเปิดโอกาสให้ผู้สมัครถอนตัวได้ในรอบที่ 2 จะเป็นเกมส์การเมืองระหว่างพรรค และสุดท้ายจำนวนที่นั่งในสภาของพรรคหนึ่ง ก็ไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับคะแนนนิยมรวมของพรรคนั้นอยู่ดี

(3) ระบบรวมเขตเรียงเบอร์ (Block Vote หรือ BV Systems)

ลักษณะสำคัญ ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน (รวมเขต) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งสามารถเลือกผู้สมัครได้หลายคน (เรียงเบอร์) แต่ไม่เกินจำนวนของผู้แทนหรือน้อยกว่าก็ได้ และเลือกได้โดยไม่จำเป็นต้องเลือกผู้สมัครจากกลุ่มเดียวหรือพรรคเดียวกัน ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนผู้แทนที่พึงมีในเขตนั้น เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามประเทศบังคับให้เลือกเป็นพรรค พรรคใดได้คะแนนสูงสุด ผู้สมัครทุกคนของพรรคนั้นจะได้รับเลือกตั้งในกรณีนี้เรียกว่า เป็นระบบรวมเขตเลือกเป็นพวง

หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่ต้องการให้เขตเลือกตั้งมีขนาดใหญ่ขึ้น แต่มีความซับซ้อนในแง่ที่ว่าเขตพื้นที่มีหลายคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจมีพฤติกรรมที่หลากหลาย เช่น เลือกคนเดียวหรือหลายคน ถ้าเลือกหลายคน อาจเลือกที่สังกัดพรรคเดียว หรือหลายพรรคของพรรค

2. มีที่ใช้ประมาณ 1 ใน 20 ของประเทศที่มีการเลือกตั้ง

3. ระบบรวมเขตเลือกเป็นพวง มีที่ใช้น้อยมาก เพราะอาจนำไปสู่ความแตกต่างได้มา ระหว่างสัดส่วนที่นั่งในสภา กับสัดส่วนคะแนนนิยมของพรรค

2) ระบบกึ่งสัดส่วน (Semi-Proportional Representation Systems) แบ่งออกเป็นระบบที่สำคัญๆ คือ

(1) ระบบรวมเขตเบอร์เดียว (Single Vote หรือ SV Systems)

ลักษณะสำคัญ ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน (รวมเขต) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งสามารถเลือกผู้สมัครได้คนเดียว (เบอร์เดียว) ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนผู้แทนที่พึงมีในเขตนั้น เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง

หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ต่อเสียงข้างน้อย และเปิดโอกาสให้มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครเป็นรายบุคคล (ไม่ใช่เลือกบัญชีรายชื่อ)

2. มีที่ใช้้น้อยมาก

(2) ระบบผสม (Parallel Systems หรือ PS)

ลักษณะสำคัญ เป็นระบบที่มีผู้แทน 2 ประเภท คือ ผู้แทนแบบแบ่งเขต และผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อ บางประเทศให้มีผู้แทนทั้งสองประเภทในจำนวนเท่าๆ กัน แต่บางประเทศกำหนดให้ผู้แทนประเภทหนึ่งมากกว่าอีกประเภทหนึ่งหลายเท่า

หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่ผสมผสานข้อดีของระบบแบ่งเขต และระบบบัญชีรายชื่อ

2. มีที่ใช้ประมาณ 1 ใน 10 ของประเทศที่มีการเลือกตั้ง

3) ระบบสัดส่วน (Proportional Representation หรือ PR Systems)

ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) เป็นระบบเลือกตั้งที่ทำให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้หลายคนในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยให้มีการเฉลี่ยตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแก่คณะผู้สมัครรับเลือกตั้งตามอัตราส่วนของคะแนนเสียงที่คณะผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นๆ ได้รับความได้ ระบบการเลือกตั้งแบบอัตราส่วนนี้มีอยู่หลายวิธีด้วยกัน ซึ่งทุกๆ วิธีมีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกัน คือ ต้องการให้ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งเฉลี่ยกันตามอัตราส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ

วิธีการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของการเลือกตั้งแบบอัตราส่วน คือ เอาจำนวนผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมดหารด้วยจำนวนผู้แทนราษฎรซึ่งจะมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น จะได้จำนวนผู้รับเลือกตั้งของคณะผู้สมัครรับเลือกตั้งเช่นนั้น เช่น ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 5 คน มีผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง 60,000 คน จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนต่อคะแนนเสียง  $60,000/5=12,000$  คน ดังนั้น หากคณะผู้สมัครรับเลือกตั้งหนึ่งได้รับคะแนนเสียง 36,000 คน ก็จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3 คน

ข้อดี

(1) เป็นวิธีการคิดคะแนนที่เป็นธรรม เนื่องจากพรรคการเมืองทุกพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงถึงจำนวนคะแนนพื้นฐานจะได้รับเลือกตั้ง

(2) ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถได้รับเลือกตั้งเหมือนกับพรรคการเมืองขนาดใหญ่

(3) ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ มีบทบาทในการปกครองประเทศได้อย่างใกล้ชิด

(4) มีประโยชน์ด้านการบริหารจัดการเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียง เพราะการเลือกตั้งแบบอัตราส่วนเป็นการลงคะแนนที่เน้นระบบการเมืองการปกครองเป็นหลัก ซึ่งจะทำให้ไม่มีปัญหาในเรื่องการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรายเขตเลือกตั้ง และสามารถที่จะดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งได้เหมือนกันทั่วประเทศ ขณะเดียวกันผู้ลงคะแนนเสียงสามารถที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่ใดก็ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเลือกผู้สมัครรายใดเพียงแต่เลือกในนามพรรคเท่านั้น

ข้อเสีย

- (1) ทำให้โอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเป็นไปได้ยาก
- (2) ทำให้ความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองไม่เกิดขึ้น
- (3) ทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (4) ประชาชนอาจจะไม่รู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งหมดทุกคน<sup>42</sup>

สรุปว่า ระบบสัดส่วน (Proportional Representation หรือ PR Systems) หมายความว่า การเลือกตั้งที่ยังผลให้มีผู้แทนราษฎรตามส่วนแห่งคะแนนเสียงทั้งหมด เพื่อให้มีการจัดแบ่งที่นั่งในสภาแก่พรรคการเมืองตามส่วนคะแนนของแต่ละพรรคการเมืองได้รับ

ผู้ที่คิดค้นวิธีการเลือกตั้งแบบนี้ คือท่าน จอห์น สจิวต มิลล์ (John Stuart Mill) ซึ่งได้เสนอไว้ในหนังสือชื่อ รัฐบาลโดยผู้แทน (Representative Government) ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1861 โดยให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งได้สัดส่วนกับจำนวนของกลุ่มความคิดเห็นในทางการเมืองในสังคม ในลักษณะนี้ผลการเลือกตั้งก็จะเป็นการสะท้อนให้เห็นความรู้สึกนึกคิดในทางการเมืองของราษฎรกลุ่มต่างๆ ทั่วประเทศในรัฐสภา วิธีการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนต่างจากระบบเสียงข้างมาก ดังต่อไปนี้

1) การเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นฝ่ายข้างมากได้ที่นั่งในสภาผู้แทนไปทั้งหมดส่วนฝ่ายข้างน้อยไม่ได้เลย เว้นแต่จะใช้ระบบช่วยให้ฝ่ายข้างน้อยได้ผู้แทนไปบ้าง แต่การเลือกตั้งตามส่วนนั้น ฝ่ายข้างน้อยย่อมได้ที่นั่งในสภาตามส่วนของคะแนนที่ตนได้รับ

2) ในการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากนั้น คะแนนของฝ่ายข้างน้อยเป็นคะแนนเสียเปล่า เพราะคะแนนเสียงของฝ่ายข้างน้อยไม่ได้นำมาใช้ในการจ่ายแจกที่นั่งเลย แต่ในระบบสัดส่วน คะแนนเสียงของฝ่ายข้างน้อยจะได้นำมานับสำหรับแบ่งที่นั่งในสภา

ทั้งนี้ระบบการคิดคะแนนเสียงของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจึงมีความสำคัญ ซึ่งวิธีการแปลงคะแนนเสียงของพรรคการเมืองให้กลายเป็นที่นั่งในสภาได้ค่อนข้างง่ายได้แก่สูตรของ

<sup>42</sup> ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ ข (2538). ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อทดแทนระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน. หน้า 75-80.

Hare / Niemeyer ซึ่งใช้อยู่ในประเทศเยอรมัน โดยใช้วิธีการคำนวณ กล่าวคือ จำนวนที่นั่งในสภาของแต่ละพรรค จะเท่ากับผลลัพธ์ ของ จำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภา คูณด้วยคะแนนเสียงที่พรรคได้รับแล้วหารด้วยจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มาใช้สิทธิออกเสียง

ระบบสัดส่วน (Proportional Representation หรือ PR Systems) แบ่งออกเป็นระบบที่สำคัญๆ คือ

(1) ระบบรายชื่อ (List PR หรือ LPR Systems)

ลักษณะสำคัญ ในเขตเลือกตั้งหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน และมักจะเป็นเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ เช่น ใช้ภูมิภาคหรือประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครจะสมัครเป็นกลุ่มหรือเป็นบัญชีรายชื่อ เช่น ในระบบพรรคการเมืองก็เป็นบัญชีรายชื่อของพรรค (party list) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกบัญชีรายชื่อได้ 1 บัญชี จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อต่างๆ จะเป็นสัดส่วนกับคะแนนที่บัญชีรายชื่อนั้นๆ ได้รับ และมีรายละเอียดวิธีการคำนวณ ได้หลายวิธี ผู้ได้รับเลือกตั้งคือผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นลงไปจนเท่ากับจำนวนตามสัดส่วนผู้แทนที่คำนวณได้จากบัญชีรายชื่อนั้น

หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ต่อเสียงข้างน้อย เพื่อให้ทุกกลุ่มหรือทุกพรรคมีที่นั่งในสภาตามสัดส่วนคะแนนนิยม
2. นิยมใช้สำหรับประเทศที่เป็นประชาธิปไตยใหม่ ปัจจุบันมีที่ใช้ประมาณ 1 ใน 3 ของประเทศที่มีการเลือกตั้ง
3. มีข้อวิจารณ์ว่าไม่เปิดโอกาสให้เลือกผู้สมัครเป็นรายบุคคลและผู้สมัครไม่จำเป็นต้องคลุกคลีกับพื้นที่

(2) ระบบสัดส่วนมีสมาชิกสองประเภท (Mixed member PR หรือ MMPR systems)

ลักษณะสำคัญ มีลักษณะคล้ายระบบผสม (PS) คือ มีผู้แทนแบบแบ่งเขต และแบบบัญชีรายชื่อ แต่ผู้แทนแบบแบ่งเขตเท่านั้นที่มีจำนวนคงตัว ส่วนจำนวนผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อจะคำนวณว่าสัดส่วนที่นั่งรวมของผู้แทนทั้งสองประเภทในสภาจะต้องเป็นสัดส่วนกับคะแนนนิยม กล่าวคือ ใช้คะแนนจากบัญชีรายชื่อมาคำนวณจำนวนที่นั่งรวมดังกล่าว และชดเชยความไม่ได้สัดส่วนของระบบแบ่งเขต เช่น พรรคเล็กสองพรรคได้คะแนนบัญชีรายชื่อ 10 เปอร์เซ็นต์เท่ากัน แต่พรรคหนึ่งไม่มีผู้แทนแบบแบ่งเขต ก็จะได้ผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อมากกว่า คือ เท่ากับผู้แทนทั้งสองประเภทของอีกพรรคหนึ่ง

หมายเหตุ

1. เป็นระบบที่พัฒนาจากระบบผสมให้ได้ตามหลักการของระบบสัดส่วน
2. มีที่ใช้น้อยมาก ประมาณ 1 ใน 30 ของประเทศที่มีการเลือกตั้ง
3. มีความซับซ้อนและอธิบายได้ยาก<sup>43</sup>

## 2.4 หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน และเป็นการปกครองโดยประชาชน ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยมี 2 รูปแบบ คือ ประชาธิปไตยโดยตรง และประชาธิปไตยโดยทางอ้อมหรือทางผู้แทน แต่เนื่องจากในปัจจุบัน การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงล้วน ๆ ไม่สามารถใช้ได้เพราะมีข้อจำกัดหลายประการ กรณีดังกล่าวจึงต้องใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน<sup>44</sup> ซึ่งกระบวนการในการเลือกบุคคลเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนก็คือการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งเป็นกลไกหรือวิถีทางการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกผู้แทนที่มีนโยบายตรงกับความต้องการของตนเองเพื่อให้ได้ผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนด้วยความชอบธรรม การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ปกครองระบอบคอมมิวนิสต์หรือเผด็จการก็อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้เช่นกัน แต่จะมีผู้สมัครเพียงพรรคเดียวคือพรรคคอมมิวนิสต์ ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงเครื่องมือหรือวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่า การเลือกตั้งคือประชาธิปไตยเสมอไป

การเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 5 ประการ<sup>45</sup> ดังนี้

- 1) หลักการเลือกตั้งโดยเสรี (Freedom of Election)

หลักการเลือกตั้งโดยเสรีเป็นเงื่อนไขประการสำคัญของการเลือกตั้ง เพราะหากการเลือกตั้งไม่เป็นตามหลักข้อนี้แล้ว หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งข้ออื่น ๆ ก็จะหมดความหมาย

<sup>43</sup> โคทม อาริยา. (2542, พฤษภาคม) “ระบบเลือกตั้ง” นิตยสารท้องถิ่น เล่มที่ 5. หน้า 9-12

<sup>44</sup> ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนมักจะใช้ประชาธิปไตยโดยตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมควบคู่กันไปด้วย หรือที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยแบบผสม” เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยมากขึ้น เช่น การเสนอร่างกฎหมายการทำประชามติ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

<sup>45</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2542). การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน หน้า 21-29. และ สมยศ เชื้อไทย.(2549) หลักการกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. หน้า 148-150.

ไปโดยปริยาย และการเลือกตั้งนั้นก็อาจเรียกได้ว่าเป็นการเลือกตั้งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการเลือกตั้งโดยเสรีนี้เป็นไปตามหลักเสรีภาพ อันเป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของหลักประชาธิปไตย

หลักการเลือกตั้งโดยเสรี หมายความว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนย่อมใช้สิทธิของตนได้โดยปราศจากการใช้กำลังบังคับ หรือความกดดันทางจิตใจ หรือการใช้อิทธิพลใด ๆ ต่อการตัดสินใจ ไม่ว่าการใช้อิทธิพลเหล่านี้จะมาจากฝ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งหลักความเป็นอิสระหรือเสรีในการเลือกตั้งดังกล่าวต้องมีอยู่ในระหว่างการเลือกตั้งและภายหลังการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ขอบเขตของหลักการเลือกตั้งโดยเสรีครอบคลุมถึงการเตรียมการเลือกตั้ง การหาเสียงเลือกตั้ง และสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งด้วย ดังนั้น การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองจึงขัดต่อการเลือกตั้งโดยเสรี และการคัดเลือกสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่กระทำในที่ประชุมสมาชิกพรรคก็ขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสรีเช่นกัน

สำหรับการใช้อิทธิพลโดยการใช้กำลังบังคับ หรือทำให้เกิดความกดดันที่กล่าวมาข้างต้นนั้น โดยทั่วไปแล้วก็หมายถึงการกระทำต่าง ๆ หรือเป็นการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจหรืออำนาจทางสังคมที่เหนือกว่า เช่น ฉวยโอกาสจากการที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอยู่ในสภาพที่ต้องพึ่งพาอาศัยคนอยู่ ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงนั้นต้องลงคะแนนเสียงไปในทางใดทางหนึ่งตามความต้องการของผู้ที่ฉวยโอกาสนั้น การกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการกระทำที่เข้าองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว การกระทำเหล่านี้ยังเป็นเหตุฟ้องให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งนั้น ๆ เป็นโมฆะได้อีกด้วย หากพิสูจนได้ว่าการกระทำนั้นมีอิทธิพลจนทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่สามารถต้านทานความกดดันนั้น และไม่สามารถเลือกอย่างเสรีได้ และการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสรีนี้ ย่อมขัดต่อหลักการเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญด้วย

## 2) หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป (Universal Suffrage)

หลักการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (Universal Suffrage) หมายถึง การให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งแก่ประชาชนทั่วไปอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการกีดกัน หรือจำกัดสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ อันเนื่องมาจาก เพศ ศิวิ สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เงื่อนไขอื่นใดซึ่งสืบเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนตนตราบใดที่ประชาชนผู้นั้นไม่ขาดคุณสมบัติ ซึ่งการมีคุณสมบัติในการมีสิทธิเลือกตั้งนั้นมักจะคำนึงถึงคุณสมบัติที่สำคัญๆ ได้แก่

(1) อายุ ประเทศต่างๆ จะกำหนดอายุขั้นต่ำของการมีสิทธิเลือกตั้งไว้ การกำหนดอายุขั้นต่ำก็ด้วยเหตุผลที่ว่า การกำหนดให้ผู้มีอายุต่ำกว่าที่กำหนดใช้สิทธิเลือกตั้งอาจจะขาดความรู้

ความเข้าใจและประสบการณ์ทางการเมือง ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยขาดเหตุผล บางกรณีก็อ้างว่าผู้มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ยังไม่ได้เสียภาษีให้แก่รัฐบาล จึงยังไม่ควรมีสหสิทธิเลือกตั้ง

(2) ความเป็นพลเมือง หมายถึง การเป็นสมาชิกของรัฐ และการเป็นสมาชิคนั้นย่อมได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ทางการเมือง ในเกือบทุกประเทศจะสงวนสิทธิทางการเมืองของตนให้กับคนในบังคับหรือมีสัญชาติของตน ผู้ที่ได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติจะได้รับสิทธิดังกล่าวต่อเมื่อมีคุณสมบัติอย่างอื่นประกอบด้วย เช่น ระยะเวลา พื้นความรู้ การเป็นทหารหรือข้าราชการ เป็นต้น

(3) การรู้หนังสือ การกำหนดเงื่อนไขพื้นความรู้ขั้นต่ำเกิดจากเหตุผลที่ว่า ผู้ที่อ่านออกเขียนได้เท่านั้นที่จะรู้เรื่องการบ้านการเมืองและสามารถใช้สิทธิของตนได้ถูกต้อง อย่างไรก็ตามเงื่อนไขข้อนี้ไม่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เพราะการที่จะรู้หรือไม่รู้หนังสือนั้นขึ้นอยู่กับบริการของรัฐที่ให้แก่ประชาชน และการที่ประชาชนไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ก็ไม่ใช่ว่าความผิดของประชาชน รัฐจะอ้างสาเหตุนี้จำกัดสิทธิของประชาชนจึงไม่เป็นการสมควร

(4) คุณสมบัติเกี่ยวกับความประพฤติ หมายถึง การจำกัดสิทธิบุคคลบางประเภทที่มีความประพฤติที่เสื่อมเสียร้ายแรงจนถูกศาลตัดสินลงโทษ หรือตัดสิทธิในการเลือกตั้ง เช่น ถูกลงโทษทางคดีมาด้วยความผิดร้ายแรง หรือถูกลงโทษในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น

(5) คุณสมบัติเกี่ยวกับสภาพความสมบูรณ์ทางด้านจิตใจ ในทุกสังคมย่อมจะมีบุคคลที่มีความเจ็บป่วยทางด้านจิตใจ ซึ่งทำให้บุคคลประเภทนี้ขาดความสำนึกที่ถูกต้อง เช่น บุคคลวิกลจริต จิตไม่สมประกอบ ถ้าหากจะให้บุคคลประเภทนี้มีสิทธิเลือกตั้ง การตัดสินใจของพวกเขาจะมีเจตนาที่ขาดความสมบูรณ์ ประเทศต่างๆ จึงไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่คนประเภทนี้

(6) คุณสมบัติเกี่ยวกับสถานภาพทางสังคมบางประการ บุคคลบางประเภทถูกจำกัดสิทธิเนื่องจากสถานภาพทางสังคม เช่น นักพรต นักบวช ซึ่งโดยบทบาทและหน้าที่ในสังคมนั้น บุคคลประเภทนี้สังคมถือว่าไม่ควรมีส่วนร่วมในทางการเมือง เนื่องจากจะไม่เป็นผลดีต่อสถานภาพของเขาเอง และอาจนำมาซึ่งมลทินของสถาบันที่บุคคลประเภทนี้สังกัดอยู่<sup>46</sup>

โดยหลักแล้ว ผู้ที่ถือสัญชาติทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งไม่อาจที่จะจำกัดสิทธิของคนเหล่านี้ โดยอ้างสาเหตุความเป็นพลเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือสังกัดกลุ่มภาษาใดภาษาหนึ่ง และไม่อาจจำกัดสิทธิโดยอาศัยข้อพิจารณาทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นเพศ เผ่าพันธุ์ ชาติพันธุ์ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ รายได้ จำนวนภาษีที่จ่ายการถือสิทธิ สถานะทางการศึกษาหรืออาชีพ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือการเป็นสมาชิกพรรค

<sup>46</sup> ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. (2538). การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม (รายงานผลการวิจัย) . หน้า 18-19.

การเมือง เพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ตัดสินบุคคลใดหนึ่งว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนต้องสามารถใช้สิทธิของตนได้ หากมีความประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง

หลักการเลือกตั้งต้องเป็นการทั่วไปนี้ เป็นหลักเกณฑ์ย่อยที่อยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการดังกล่าวจะเน้นรูปแบบเป็นพิเศษว่าพลเมืองทุกคนต้องสามารถที่จะใช้สิทธิโดยเท่าเทียมกันตามรูปแบบเท่าที่จะเป็นไปได้ และการใดที่ขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไปแล้วย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญด้วยเสมอ

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า จะไม่มีการจำกัดสิทธิใด ๆ เลย เพียงแต่ว่าการจำกัดสิทธิซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไปนี้ จะทำได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นที่อธิบายได้ กล่าวคือ ตามเนื้อหาแล้วต้องทำเช่นนั้นและการกระทำมีเหตุผลที่ดีสนับสนุน เช่น การไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็ก บุคคลวิกลจริตหรือมีจิตบกพร่อง ผู้ที่ต้องโทษจำคุก บุคคลที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

### 3) หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค (Equal Suffrage)

หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งที่มีความสำคัญในทางปฏิบัติมากที่สุด กล่าวคือ หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป และทำให้หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไปมีความสมบูรณ์ขึ้นในแง่ที่ทำให้คะแนนเสียงแต่ละคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสส่งผลในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นแล้ว หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคนี้ยังเสริมหลักการเลือกตั้งโดยเสรีอีกด้วย

หลักความเสมอภาค ตั้งอยู่บนแนวความคิดที่ว่า “ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน”<sup>47</sup> หากมีการเลือกปฏิบัติในสถานการณ์ที่เหมือนกันถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค ดังนั้น หลักความเสมอภาคในการเลือกตั้ง หมายถึง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันหรือมีความเสมอภาคกันในการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งจะมีสิทธิพิเศษเหนือกว่าหรือมากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่นไม่ได้

โดยที่หลักการความเสมอภาคของการเลือกตั้งมุ่งเน้นให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของตนเพื่อแสดงความคิดเห็นมีส่วนร่วมของตนในอำนาจรัฐได้ หรือความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยที่มีความเท่าเทียมกันตามรูปแบบมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ซึ่งความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย หมายถึง ความเท่าเทียมกันในแง่ของการมีสิทธิต่าง ๆ และการมีโอกาสที่

<sup>47</sup> Rene Chapus.(Paris:Montchrestien, 1988). Droit Administratif General, T.1, 4e edition, p. 35.

อ้างอิงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543, มิถุนายน). “หลักความเสมอภาค.” วารสารนิติศาสตร์, 30(2). หน้า 165.

จะใช้สิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ สิทธิที่จะเรียกร้องความเสมอภาคตามกฎหมายนั้น หมายถึง สิทธิที่จะเรียกร้องความเท่าเทียมกันในการที่จะมีสิทธิต่าง ๆ ได้ ถึงแม้ว่าจะมีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งทั้งหมดนี้ก็มาจากความคิดง่าย ๆ ที่ว่า หลักความเสมอภาคในทางกฎหมายจะไร้ประโยชน์ในทันทีหากว่าบุคคลทุกคนมีอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคมเท่าเทียมกันทุกกรณี

สำหรับความเสมอภาคในการเลือกตั้งนั้น คะแนนเสียงแต่ละคะแนนที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนลงไป จะต้องมามีค่าเท่ากับคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนอื่น ๆ เสมอ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงกรอบของระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบด้วย ซึ่งการพิจารณาค่าของคะแนนเสียงของแต่ละคนสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ คะแนนเสียงในแง่ของค่าการนับ และคะแนนเสียงในแง่ของค่าการส่งผลออกมาเป็นผู้แทน โดยระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว จะให้เฉพาะค่าการนับเท่านั้นที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ คะแนนของผู้ออกเสียงแต่ละคนจะถูกนับเป็นหนึ่งเท่ากัน แต่ระบบนี้จะให้ค่าการส่งผลของคะแนนแต่ละคะแนนออกมาเป็นผู้แทนในสภาที่ไม่เท่าเทียมกัน เพราะคะแนนที่ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนรวมเป็นที่ 2 และถัดมา ๆ มา จะสูญเปล่า ขณะที่คะแนนที่ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนรวมเป็นที่ 1 เท่านั้นที่จะส่งผลให้ผู้แทนผู้นี้เข้าสู่สภาได้ ในทางตรงกันข้ามกับระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนให้ได้ทั้งค่าการนับและค่าการส่งผลที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ คะแนนเสียงที่ลงไปแม้จะมีได้ลงให้กับพรรคที่ได้คะแนนรวมมากที่สุดในเขตนั้น ก็ยังช่วยผลักดันให้พรรคที่ได้รับคะแนนนั้นไปส่งผู้แทนสภาได้ตามสัดส่วนของคะแนนที่พรรคได้รับ ดังนั้น หากการเลือกตั้งใช้ระบบการเลือกตั้งแบบใด ก็จะต้องดำเนินการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับระบบที่ใช้นั้น จะนำมาตราฐานของระบบการเลือกตั้งแบบหนึ่งมาอ้างเพื่อลดมาตราฐานของระบบการเลือกตั้งอีกแบบหนึ่งไม่ได้

หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคมิได้ใช้กับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ใช้กับการเลือกตั้งทุกขั้นตอน กล่าวคือ การสมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้ง การหาเสียง การนับคะแนน ตลอดจนการแบ่งจำนวนที่นั่งในรัฐสภาให้แก่พรรคต่าง ๆ

นอกจากนี้ หลักที่พัฒนาต่อมาจากหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคก็คือ หลักความเท่าเทียมกัน ในแง่ของ โอกาส ซึ่งหลักนี้กำหนดให้พรรคการเมืองทุกพรรคและผู้สมัครอิสระทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการหาเสียงและในทุกขั้นตอนของการเลือกตั้ง เพื่อให้มีโอกาสมันที่เท่าเทียมกันในการแข่งขันเพื่อรับคะแนนเสียงจากประชาชน และหลักนี้ยังมีบทบาทอย่างมากเพราะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณากรณีการแบ่งเวลาในหาเสียงทางวิทยุ โทรทัศน์ของรัฐ การอนุญาตให้ใช้ห้องประชุมหรือสถานที่สาธารณะในการหาเสียง การปิดโปสเตอร์หาเสียงตามท้องถนน ตลอดจนการชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงที่รัฐจ่ายให้แก่พรรคการเมืองต่าง ๆ ด้วยหลักความเสมอภาคใน

การเลือกตั้ง (Equality) สามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ประการ กล่าวคือ พิจารณาในแง่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ประการหนึ่ง และพิจารณาในแง่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกประการหนึ่ง

(1) หลักความเสมอภาคพิจารณาในแง่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

หลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งเมื่อพิจารณาในแง่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้น หมายถึง ในการเลือกตั้งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนต้องมีคะแนนเสียงเท่ากันและคะแนนเสียงทุกเสียงต้องมีน้ำหนักเท่ากัน กล่าวคือ บุคคลทุกคนไม่ว่าร่ำรวย ยากจน มีการศึกษา ทรัพย์สินหรือกำเนิดอย่างไร ย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน เช่น ถ้าให้แต่ละคนมีหนึ่งเสียงก็สามารถลงคะแนนได้คนละหนึ่งเสียง ตามหลักที่เรียกว่า “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” หรือ “One man one vote” หรือถ้าให้แต่ละคนมีสามเสียง ก็สามารถลงคะแนนได้คนละสามเสียงเท่ากัน เป็นต้น

ดังนั้น การเลือกตั้งย่อมไม่ใช่การเลือกตั้งอย่างเสมอภาค หากกำหนดให้คะแนนเสียงของแต่ละบุคคลมีน้ำหนักไม่เท่ากัน เช่น กำหนดให้บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งมีคะแนนเสียงหนึ่งเสียง ในขณะที่กำหนดให้บุคคลอีกประเภทหนึ่งมีคะแนนเสียงสองเสียงหรือสามเสียง โดยให้สิทธิเลือกตั้งโดยแบ่งบุคคลออกเป็นชั้นๆ ซึ่งแต่ละชั้นมีคะแนนเสียงแตกต่างกัน หรือให้คะแนนเสียงของบุคคลต่างๆ มีน้ำหนักไม่เท่ากัน หลักการเลือกตั้งเสมอภาคนี้เป็นหลักเกณฑ์สำคัญอื่นเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ความสำคัญไม่ได้อยู่ที่เสรีภาพ ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เสรีภาพของบุคคลก็ย่อมมีได้ แต่ความสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยย่อมอยู่ที่ความเสมอภาค และเนื่องจากในระบอบประชาธิปไตยบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกัน ในการปกครองระบอบนี้บุคคลใดอื่นจะมาปกครองราษฎรไม่ได้ นอกจากราษฎรจะปกครองกันเอง และโดยที่ราษฎรทุกคนจะปกครองราษฎรทุกคนไม่ได้ ราษฎรจึงต้องเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเพื่อบริหารจัดการประเทศแทนตน และในการเลือกตั้งนี้ประชาชนทุกคนจะต้องมีคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน<sup>48</sup>

นอกจากนี้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจะต้องสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้สะดวกพอสมควรเสมอภาคกัน โดยรัฐต้องไม่ให้อภิสิทธิ์แก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือกีดกันผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้มีสิทธิเท่าเทียมกัน อันเป็นการสร้างให้เกิดความลำบากในการใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าผู้อื่น ดังนั้นการอำนวยความสะดวกในการขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือการดำเนินการใดๆ เพื่อให้เกิดการใช้สิทธิในการลงคะแนน รัฐจะต้องอำนวยความสะดวก

<sup>48</sup> หยุต แสงอุทัย ข. (2513). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. หน้า 355-356.

พอสมควรกับทุกคนโดยเสมอภาค โดยใช้วิธีการอันเป็นแบบเดียวกันกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนทั่วทั้งประเทศ<sup>49</sup>

## (2) หลักความเสมอภาคพิจารณาในแง่ผู้สมัครเลือกตั้ง

หลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งเมื่อพิจารณาในแง่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ หลักความเสมอภาคของการแข่งขันในการเลือกตั้ง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นความเสมอภาคในการที่จะใช้ความสามารถเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง กล่าวคือ ผู้ที่มีสิทธิพื้นฐานและคุณสมบัติครบถ้วนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ต้องสามารถลงสมัครเข้ารับการเลือกตั้งได้ และในการที่จะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ได้รับเลือกตั้งนั้น รัฐจะต้องให้หลักประกันที่จะไม่ให้ผู้ใดมีอภิสิทธิ์เหนือผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้อื่นหรือตัดสิทธิผู้ใดให้น้อยกว่าผู้อื่น และในขณะเดียวกัน ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนก็จะต้องใช้ความสามารถโดยสุจริตที่จะแสดงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่า ตนมีความสามารถที่จะทำหน้าที่แทนประชาชนได้ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องแข่งขันกันโดยอาศัยคุณสมบัติส่วนตัวและใช้ความสามารถโดยสุจริตใจของตนในการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสนับสนุน<sup>50</sup> และต้องไม่เอาปัจจัยอื่นมาเป็นตัวช่วยในการทำให้ตนได้รับเลือกตั้ง เช่น การแจกเงินหรือสิ่งของรางวัล เป็นต้น เพราะหากให้เอาปัจจัยอื่นมาเป็นตัวช่วยในการทำให้ตนได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนอาจมีตัวช่วยไม่เท่ากัน ก็จะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง หลักความเสมอภาคของการแข่งขันในการเลือกตั้งนี้นำมาสู่หลักการย่อยอีก 2 ประการ คือ หลักการแบ่งเขตเลือกตั้งและหลักการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

### ประการที่ 1 หลักการแบ่งเขตเลือกตั้ง

หลักการแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งอยู่บนแนวความคิดที่ว่าเราจะแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างไรให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถแข่งขันในการเลือกตั้งโดยเสมอภาค ดังนั้นการแบ่งเขตเลือกตั้งจะต้องเป็นเขตเลือกตั้งที่เล็ก เพราะการที่เขตเลือกตั้งทำให้การลงสมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งไม่มีปัจจัยเรื่องเงินหรือปัจจัยอื่นมาเป็นตัวช่วย

### ประการที่ 2 หลักการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

หลักการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง มีขึ้นเพื่อไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีเงินมากได้เปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีเงินน้อย และต้องการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพิจารณาผู้สมัครรับเลือกตั้งจากคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งจริงๆ ดังนั้นในปัจจุบันประเทศเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่จึงมีการออกกฎหมายเพื่อจำกัดการใช้จ่ายเงินเพื่อการหาเสียง หรือการดำเนินการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับ

<sup>49</sup> วิสุทธิ์ โปธิแท่น. (2524). *ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ*. หน้า 97-98.

<sup>50</sup> แหล่งเดิม. หน้า 99.

การเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีฐานะทางการเงินไม่เท่าเทียมกัน (ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนมีฐานะร่ำรวย ในขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนมีฐานะยากจน) มีโอกาสในการได้รับเลือกตั้งไม่เสมอภาคกัน ด้วยเหตุนี้บางประเทศจึงกำหนดให้รัฐบาลมีมาตรการช่วยเหลือหรือสนับสนุนในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง เช่น จัดหาเวทีสาธารณะหรือโฆษณาวิทยุและโทรทัศน์เพื่อให้โอกาสผู้รับสมัครรับเลือกตั้งได้แนะนำตัว หรือโฆษณาแนวนโยบายของตนให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทราบอย่างทั่วถึงกัน นอกจากนี้ รัฐอาจออกกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายทั้งหมดที่ใช้ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองใช้จ่ายเงินเกินกว่าที่รัฐกำหนดไว้

นอกจากหลัก 2 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีหลักการลงคะแนนตามความต้องการ ซึ่งเป็นหลักที่ตั้งอยู่บนแนวความคิดที่ว่า จะต้องกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถลงคะแนนได้ความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง กล่าวคือ หากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ก็ต้องให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้นั้นสามารถเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นได้ และเมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดแล้ว คะแนนที่ลงไปจะต้องเป็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้นอย่างแท้จริง โดยหลักการลงคะแนนตามความต้องการ นำมาซึ่งหลักเกณฑ์พื้นฐานในการเลือกตั้งอีก 3 ประการ ได้แก่ หลักการเลือกตั้งโดยตรง (Direct vote) หลักการเลือกตั้งโดยเสรี (Freedom of Election) และหลักการเลือกตั้งโดยลับ (Secret vote)

#### 4) หลักการเลือกตั้งโดยลับ (Secret Vote)

หลักการเลือกตั้งโดยลับนั้นถือเป็นสาระสำคัญของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย และเป็นตัวคุ้มกันหลักการเลือกตั้งโดยเสรี เพราะหากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยลับแล้ว การเลือกตั้งก็ไม่อาจที่จะเป็นการเลือกตั้งโดยเสรีได้ หลักการเลือกตั้งโดยลับนี้ให้ความคุ้มครองทั้งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนและผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย

ตามหลักการเลือกตั้งโดยลับแล้ว จะต้องดำเนินการเลือกตั้งโดยไม่ให้ผู้ใดทราบได้เลยว่าผู้ลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนตัดสินใจเลือกใคร แม้ว่าตัวผู้เลือกเองจะไม่ประสงค์ให้การเลือกของตนเป็นความลับ ก็ไม่อาจปฏิเสธหลักนี้ได้ และต้องดำเนินการเลือกตั้งของตนไปตามข้อบังคับทั้งหลายที่ออกมาเพื่อการรักษาความลับของการเลือกตั้งทุกประการ ทั้งนี้ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าผู้เลือกตั้งปลอดจากการข่มขู่ ซึ่งอาจจะมีขึ้นภายหลังการเลือกตั้งได้

หลักการเลือกตั้งโดยลับ หมายความว่า การลงคะแนนเสียงนั้นถือเป็นเอกสิทธิ์ของผู้ลงคะแนนเสียงเท่านั้น โดยไม่มีบุคคลอื่นใดทั้งสิ้น นอกจากตนเองทราบว่าได้มีการลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใด การลงคะแนนเสียงลับนั้นเป็นการลงคะแนนเสียง ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐจะต้องให้

หลักประกันและให้ความคุ้มครองผู้ลงคะแนนเสียงอย่างเต็มที่ โดยรัฐจะต้องจัดให้มีสถานที่มิดชิดสำหรับที่ราษฎรจะไปลงคะแนน หรือกระทำโดยวิธีการให้ผู้ลงคะแนนเสียงเอาบัตรลงคะแนนผนึกในซอง แล้วมอบให้กรรมการตรวจคะแนน หรือใส่ในหีบบัตรเลือกตั้งด้วยตนเอง

หลักการลงคะแนนเสียงลับได้กำหนดไว้เพื่อสนับสนุนหลักการเลือกตั้งโดยเสรี ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ เป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลต่างๆ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการลงคะแนนเสียงให้ผู้ใด ก็สามารถลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใดได้ตามที่เขาต้องการ นอกสถานที่เลือกตั้งอาจมีผู้ใช้อิทธิพลบังคับ ช่มชู้หรือให้สินจ้างรางวัลให้ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง แต่ในที่เลือกตั้งเขาข่มลงคะแนนได้โดยเสรี

การลงคะแนนเสียงลับมีข้อดี คือ เป็นการให้เสรีแก่ผู้ลงคะแนนเสียงเต็มที่ ส่วนข้อเสียของการลงคะแนนเสียงลับก็คือ เป็นการทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงไม่ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบอาจลงคะแนนไปตามอารมณ์โดยปราศจากเหตุผลก็ได้ เพราะเมื่อลงคะแนนเสียงไปแล้วก็ไม่ต้องเกรงว่าจะมีผู้ใดติชมหรือวิจารณ์การกระทำของตนเพราะไม่มีผู้ใดรู้เห็นการลงคะแนนเสียงนั้นๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองหลักการเลือกตั้งโดยลับไว้ในมาตรา 93 วรรค 2 เช่นเดียวกับการเลือกตั้งโดยตรง

นอกจากนี้ ยังมีหลักอีกประการหนึ่งซึ่งก็คือ หลักการวิธีลงคะแนนเสียงแบบอื่น (Free Voting Procedure) อันหมายถึง กรณีที่จะไม่ใช้วิธีการลงคะแนนเสียงโดยลับดังกล่าวแล้ว ก็ต้องใช้วิธีการลงคะแนนเสียงอย่างอิสระอย่างอื่นๆ นอกจากนั้นรัฐจะต้องเฝ้าดูมิให้มีการใช้อิทธิพล บังคับ ช่มชู้ให้ลงคะแนนเสียง<sup>51</sup>

##### 5) หลักการเลือกตั้งโดยตรง (Direct Vote)

โดยที่หลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงมีความเชื่อมโยงกับประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งจะเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยตรงก็ต่อเมื่อการออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีผลโดยตรงในการตัดสินใจว่าผู้สมัครคนใดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อทำหน้าที่เลือกตั้งแทนตน (Election College)<sup>52</sup> ประเทศไทยเคยมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร

<sup>51</sup> สำนักวิจัยและพัฒนาการเลือกตั้ง ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2553). *ความสัมพันธ์ระหว่างผลการเสียสิทธิกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งกับการไปลงคะแนนเลือกตั้ง*. (รายงานผลการวิจัย) หน้า 9.

<sup>52</sup> การเลือกตั้งโดยทางอ้อมขัดกับหลักประชาธิปไตย เพราะผู้แทนราษฎรไม่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ไม่รับเลือกมาจากกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่คน ดังนั้น เพื่อเป็นการ

โดยอ้อมเพียงครั้งเดียวคือ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 หลังจากนั้น เป็นต้นมาประเทศไทยใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงมาตลอด

นอกจากหลักการพื้นฐานทั้ง 5 ประการแล้ว นักวิชาการบางท่าน<sup>53</sup> เห็นว่ายังมีหลักการอื่น ๆ อีก ซึ่งเป็นไปตามข้อ 21<sup>54</sup> ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ

6) หลักเกณฑ์อื่นที่กำหนดในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1984

ประเทศเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ยอมรับหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้งที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ขององค์การสหประชาชาติปี ค.ศ.1984 และนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration Of Human Rights) ขององค์การสหประชาชาติปี ค.ศ.1984 ได้วางหลักไว้ในข้อ 21 ดังนี้

ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 21

(1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนจะเป็นไปโดยตรงหรือผ่านผู้แทน ซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค

---

ตรวจสอบว่าตัวแทนที่ได้รับการคัดเลือกเข้าไปนั้น ได้ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามเจตนารมณ์ที่ประชาชนมอบความไว้วางใจให้ไปหรือไม่ ประเทศที่ใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อมก็อาจจัดให้มีการเลือกตั้งโดยตรงไปด้วยในขณะเดียวกัน เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีในประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1948 ได้แก่ หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic Election) หมายความว่า การเลือกตั้งจะต้องกระทำอยู่เสมอตามกำหนดระยะเวลา ซึ่งเรียกว่า “วาระของการดำรงตำแหน่ง” โดยจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งของผู้แทนว่าจะอยู่ในตำแหน่งกี่ปี และเมื่อครบวาระแล้วก็ต้องมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งกำหนด และหลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine Election) คือ การจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง เช่น การเป็นกรรมการตรวจนับคะแนนหรือการคัดค้านเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้โดยกำหนดให้องค์กรตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบหรือไม่

<sup>53</sup> คำรึห์ บูรณะนนท์.(2530). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง*. หน้า 59-62., วัชรวิทย์ ไชยสาร.(2544). *ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่*. หน้า 12-13 และหยุดแสงอุทัย ข.(2513). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. หน้า 355-356.

<sup>54</sup> Article 21 – 1, Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen represent representatives.

2. Everyone has the right of equal access to public service in this country.

3. The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.

(3) เจตจำนงของประชากรจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค การลงคะแนนลับและวิธีการลงคะแนนโดยอิสระทำนองเดียวกัน<sup>55</sup>

จากปฏิกูญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวจะเห็นว่า ได้มีการวางหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้การเลือกตั้งผู้แทนนั้นต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 6 ประการ ได้แก่ หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of election) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodic election) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine election) หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal suffrage) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal suffrage) และหลักการลงคะแนนเสียงโดยลับ (Secret vote)

จากหลักเกณฑ์ 6 ประการในปฏิกูญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าว หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of election) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine election) หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal suffrage) และหลักการลงคะแนนเสียงโดยลับ (Secret vote), หลักความเสมอภาคในการเลือกตั้ง, หลักการลงคะแนนตามความต้องการ และหลักความโปร่งใสในการเลือกตั้ง ส่วนหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือจากที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ยังมีหลักเกณฑ์อีก 2 ประการที่ประเทศเสรีประชาธิปไตยต่างๆ ยอมรับว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยอีกด้วย ได้แก่ หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodic election) และหลักการออกเสียงทั่วไป (Universal suffrage) ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

#### 1) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodic election)

หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา หมายความว่า จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ได้รับการเลือกตั้งไว้แน่นอน และมีระยะเวลาห่างกันพอสมควร เมื่อครบตามระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ก็ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดไว้อาจจะเป็น 3 ปี 4 ปี หรือ 5 ปีโดยหลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ให้ผู้แทนราษฎรไม่ห่างเหินกับเจตนารมณ์ของประชาชนจนเกินไป และทำให้ประชาชนมีโอกาสควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรว่า เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ เพื่อเป็นการพิจารณาความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครอง และทำให้ประชาชนมีโอกาสพิจารณาว่าจะเลือกผู้แทนราษฎรคนเดิม หรือเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ เพราะมิฉะนั้นหากผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีได้ใช้อำนาจปกครองให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว เมื่อครบวาระประชาชนก็จะไม่เลือกผู้นั้นเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรอีก

<sup>55</sup> หยุด แสงอุทัย ข.(2513). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. หน้า 352.

## 2) หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal suffrage)

หลักการออกเสียงโดยทั่วไป หรือที่เรียกว่า “หลักการออกเสียงโดยทั่วถึง”<sup>56</sup> หมายความว่า การให้บุคคลออกเสียงลงคะแนนโดยไม่จำกัด กล่าวคือ บุคคลทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชายที่เป็นผู้มีสัญชาติของประเทศใด ต้องมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในประเทศนั้น ข้อยกเว้นที่รับรองกันอยู่ทั่วไปก็คือ การไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็ก บุคคลวิกลจริตหรือมีจิตบกพร่อง ผู้ที่ต้องโทษจำคุกมาแล้วและพ้นโทษมายังไม่เกินกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ และนอกจากนั้นบุคคลนั้นต้องมีสิทธิในฐานะเป็นพลเมือง เช่น ไม่ได้ถูกถอนสิทธิในเรื่องข้อจำกัดสิทธิเลือกตั้งอันจะทำให้การเลือกตั้งไม่เข้าลักษณะการเลือกตั้งทั่วถึงนั้น เทียบได้กับปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1948 ข้อ 2 วรรค 1<sup>57</sup> ซึ่งมีข้อความดังนี้

“ข้อ 2 วรรค 1 ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพบรรดาที่พรรณาไว้ในปฏิญญานี้โดยปราศจากการแบ่งแยก ไม่ว่าโดยวิธีใดๆ ดังเช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอย่างอื่น”<sup>58</sup>

ดังนั้น การจำกัดสิทธิเลือกตั้งอันจะทำให้ถือว่าขัดกับหลักการเลือกตั้งทั่วถึงก็คือ กรณีที่ให้สิทธิเลือกตั้งโดยเฉพาะผู้เสียภาษีจำนวนหนึ่งขึ้นไป ผู้มีการศึกษา ผู้มีทรัพย์สิน หรือผู้มีรายได้จำนวนหนึ่ง เป็นต้น

ความเป็นประชาธิปไตยในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนั้นอาจแสดงออกซึ่งหลักการใหญ่ 4 ประการ ดังนี้

### 1. หลักการของความเสมอภาค

ประเทศที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งแก่ประชาชนทุกคนโดยทั่วถึง (Suffrage Universal) นั้น ประชาชนทุกคนจะมีส่วนได้รับความเสมอภาคในการเข้ามาเกี่ยวข้องและมีบทบาทในการเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน อาทิเช่น ต้องไม่จำกัดเรื่องเพศ หรือไม่จำกัดทางด้านฐานะทางการเงินหรือทรัพย์สินสมบัติ แต่ทั้งนี้ก็มีข้อจำกัดบางกรณีที่มีเหตุผลเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เช่น ข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับอายุ สภาพร่างกายหรือจิตใจ ตำแหน่งงานบางอย่างในสังคมอย่างกรณีบุคคลอายุ 17 ปี ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือบุคคลอายุ 22 ปี ไม่มีสิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง เป็นต้น

<sup>56</sup> แหล่งเดิม หน้า 354.

<sup>57</sup> Article 2.- Everyone is entitled to all the right and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

<sup>58</sup> หยุด แสงอุทัย ข. (2513). เล่มเดิม หน้า. 355.

อีกทั้งต้องมีใช้การเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะเจาะจงนั้นคือ สิ่งที่ยังต้องยังมีอยู่ในการออกเสียงเลือกตั้ง หรือสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

## 2. หลักการของความเป็นกลาง

ความเป็นกลางในที่นี้อาจจะเปรียบเทียบได้กับคำว่า “ความสุจริต” หรือ “ปราศจากความลำเอียง” ซึ่งต้องมีในรัฐหรือมีในเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจของรัฐบาล กล่าวคือ ต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตจำกัด โดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือใช้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือกระทำการใดโดยเฉพาะเจาะจงหรือชัดขวาง เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลเหล่านั้น อีกทั้งจะต้องไม่กระทำการอันเป็นการแทรกแซงในการโฆษณาแข่งขัน การเลือกตั้งที่มีขึ้น และผู้กระทำการทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนี้ อาจมีความผิดในทางอาญาอีกด้วย แต่ทั้งนี้อาจมีข้อจำกัดบางประการที่มีเหตุผลเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในนานาอารยประเทศ

## 3. หลักการในการเป็นพลเมือง

การเลือกตั้งจะแสดงออกซึ่งประชาธิปไตยทางการเมืองนั้นจะต้องแสดงให้เห็นโดยชัดเจน เนื่องจากหลักการของการเป็นพลเมืองนั้นเป็นหลักการที่มีความเก่าแก่ดั้งเดิมหรือเป็น ศิวีไล ในประชาธิปไตยทางการเมือง โดยเห็นหลักการนี้ในกฎหมายเลือกตั้งได้ให้ความเป็นอิสระอย่างแท้จริง อาทิเช่น ลูกจ้างทำงานให้นายจ้างซึ่งมีความผูกพันกันตามนิติกรรมสัญญาซึ่งมีอยู่ต่อกัน แต่เมื่อรัฐบาลกำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นแล้วประชาชนทุกๆ คนมีสิทธิที่จะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้โดยไม่มีบุคคลใดมาขัดขวาง ถึงสิทธินี้ที่เช่นเดียวกับนายจ้างจะก่อให้เกิดอุปสรรคแก่ลูกจ้าง หรือไม่ให้ลูกจ้างมาลงคะแนนเสียงนั้นไม่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้การกระทำของนายจ้างดังกล่าวมีความผิดโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ หรืออีกกรณีหนึ่ง คือ หญิงมีสามีนั้นก็ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากสามี หรือต้องกระทำตามสามี หรือถูกสามีบังคับไม่ว่ากรณีใดๆ เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งตนเองมีสิทธิเป็นพลเมืองของประเทศที่จะลงคะแนนเลือกผู้ใดก็ได้

กฎหมายก็ได้ให้สิทธิในการเป็นพลเมืองในกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น อาจจะไม่ได้รับสิทธิเลือกตั้งหรือถูกตัดสิทธิเลือกตั้งนั้นโดยร้องขอต่อศาลให้พิจารณาสั่งได้ ถึงอย่างไรก็ตามสิทธิในการเลือกตั้งดังกล่าวประเทศชาติได้มอบให้แก่ทุกคนโดยไม่สามารถปฏิเสธไม่รับไม่ได้ แต่จะทำได้เพียงคนเดียวไม่ไปใช้สิทธิดังกล่าวได้เท่านั้น ซึ่งประเทศเราไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดไว้ในกรณีที่ประชาชนไม่ไปใช้สิทธิ

## 4. หลักการเปิดเผย

หลักการดังกล่าวนี้จะทำให้การเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เมื่อการเลือกตั้งนั้นเป็นที่ทราบโดยทั่ว วัน เวลา และสถานที่ในการเลือกตั้งนั้น ตลอดจนวิธีการและรูปแบบซึ่งได้จัดให้มีขึ้นขณะมีการเลือกตั้ง อีกทั้งจะต้องมีนโยบายในการป้องกันกลอุบายและ

เงื่อนไขที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากการเลือกตั้งแต่ละครั้งนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แทบทุกอย่างแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับชัยชนะ เพราะฉะนั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงพยายามจะกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงของตน ดังนั้นจึงควรมีการกระจายลักษณะการกระทำให้ประชาชนได้รับทราบถึงการกระทำดังกล่าวนั้นประชาชนจะได้ไม่หลงเชื่อในสิ่งผิดๆ อันจะเป็นการกระทำให้ประชาธิปไตยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จากหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นนั้น สำหรับในประเทศไทยเสรีประชาธิปไตยมักจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานของแต่ละประเทศ และหลักเกณฑ์ในกฎหมายเลือกตั้งของประเทศนั้นๆ จะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์พื้นฐานดังกล่าว หากหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งหรือระบบการเลือกตั้ง ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งดังกล่าว ก็ถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและทำให้การเลือกตั้งไม่ใช่การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ไม่ห่างเหินกับเจตนารมณ์ของประชาชนจนเกินไป และทำให้ประชาชนมีโอกาสควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรว่า เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ เพื่อเป็นการพิจารณาความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครอง และทำให้ประชาชนมีโอกาสพิจารณาว่าจะเลือกผู้แทนราษฎรคนเดิม หรือเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ เพราะฉะนั้นหากผู้แทนราษฎรผู้นั้นมิได้ใช้อำนาจปกครองให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว เมื่อครบวาระประชาชนก็จะไม่เลือกผู้นั้นเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรอีก<sup>59</sup>

## 2.5 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

### 2.5.1 หลักประชาธิปไตย

ตามหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่ทำให้เกิดความชอบธรรมต่อการใช้อำนาจของรัฐ เพราะผู้ทำหน้าที่ปกครองนั้นโดยแท้จริงแล้วก็คือผู้ที่ทำให้เจตจำนงของประชาชนปรากฏเป็นจริง ตามทฤษฎีประชาธิปไตยมีการถกเถียงกันเรื่อง “เจตจำนงของประชาชน”ว่าหมายถึงอะไร และอาจเข้าถึงเจตจำนงได้อย่างไร ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 ฝ่าย ดังนี้<sup>60</sup>

ฝ่ายที่ 1 อ้างถึงความคิดของ Rousseau เพื่อสนับสนุนความเห็นที่ว่าเจตจำนงของประชาชนก็คือเจตจำนงทั่วไป (volonté generale) เจตจำนงทั่วไปกับเจตจำนงของทุกคนนั้น ย่อม

<sup>59</sup> สำนักวิจัยและพัฒนาการเลือกตั้ง ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2553). *ความสัมพันธ์ระหว่างผลการเลือกตั้งกับผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งกับการไปลงคะแนนเลือกตั้ง*. (รายงานผลการวิจัย). หน้า 9-10.

<sup>60</sup> บุญศรีมิ่งวงศ์อุโฆษ (2535). คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเยอรมัน. หน้า 77

แตกต่างกัน เจตจำนงทั่วไปย่อมมุ่งประโยชน์ส่วนรวม ส่วนเจตจำนงของทุกคนนั้นมักจะมุ่งประโยชน์ส่วนตัว เจตจำนงของทุกคนคือจำนวนรวมแห่งเจตจำนงของเอกชนนั่นเอง

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่า เจตจำนงของประชาชนก็คือผลของการประนีประนอมกันระหว่างผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของปัจเจกบุคคลแต่ละคน เพื่อให้ได้ผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามกระบวนการที่เปิด เพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้เสมอ

ฝ่ายที่ 3 เห็นว่า ยังคงยึดถือหลักเจตจำนงของประชาชนก็คือผลของการประนีประนอม ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่อาจแตกต่างกันจนในที่สุดให้มาประสานกันได้ แต่ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องมีการเคารพในคุณค่าร่วมกันบางประการที่ถือเป็นหลักพื้นฐานในการดำรงชีวิตในประชาคมเดียวกันด้วย

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐานในการปกครอง ซึ่งมีสามประการ ดังต่อไปนี้

หนึ่ง อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน และเพื่อให้เกิดระบอบการปกครองที่อำนาจอสูงสุดเป็นของปวงชนอย่างแท้จริง ระบอบการปกครองนั้นจะต้องเป็นการปกครองโดยประชาชน หรือระบอบการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง ถ้าประชาชนใช้อำนาจธิปไตยโดยตรงไม่ได้ (ประชาธิปไตยโดยตรง – direct democracy) อย่างน้อยประชาชนจะต้องมีสิทธิเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจแทนตน (ประชาธิปไตยแบบผู้แทน – representative democracy)

สอง ด้วยเหตุที่อำนาจอสูงสุดเป็นของปวงชน ประชาชนทุกคนจึงเป็นเจ้าของอำนาจอร่วมกัน เมื่อเป็นเจ้าของอำนาจอร่วมกัน ประชาชนทุกคนจึงเสมอภาคกัน และมีสิทธิเสรีภาพในการใช้อำนาจที่ตนเป็นเจ้าของอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะใช้โดยตรงหรือโดยผ่านการเลือกผู้แทน จากหลักอำนาจอสูงสุดเป็นของปวงชน จึงเกิดหลักประชาธิปไตยประการที่สองคือ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค

สาม การตัดสินใจภายใต้หลักอำนาจอสูงสุดเป็นของปวงชน และการปกครองโดยประชาชนที่ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันต้องใช้หลักการปกครองโดยคนส่วนใหญ่หรือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก (majority rule) แต่การปกครองโดยใช้หลักเสียงข้างมากแต่เพียงอย่างเดียวอาจกลายเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก (dictatorship of majority) ไปได้ ถ้าหากว่าไม่รับฟังเสียงข้างน้อยหรืออาจถึงกลับกลายเป็นทรราชเสียงข้างมาก (tyranny of majority) ไปเลยถ้าหากไปกดขี่เสียงข้างน้อย ดังนั้น เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของเสียงข้างน้อย หลักประชาธิปไตยประการที่สามจึงมีไว้เพียงแต่หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก แต่ยังต้องมีหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย (majority rule) ด้วย

## 2.5.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณา การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกร้องให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิ ในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และในแง่ของตัวบุคคลแล้ว กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

ดังที่นักปรัชญาคนสำคัญชาวฝรั่งเศสชื่อ ชาร์ลส์ เดอ เซอองคาร์ท บารอง เดอ มองเตสกีเย ได้เรียบเรียงวรรณกรรมที่มีชื่อเสียงเล่มหนึ่งเรื่อง “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ซึ่งในหมวดที่ 6 ของบทที่ 11 ของวรรณกรรมเรื่องนี้ Montesquieu ได้อธิบายไว้เมื่อสองร้อยกว่าปีที่แล้วว่าในทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง<sup>61</sup> คือ

1) อำนาจนิติบัญญัติ คืออำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ กล่าวคืออำนาจในการตรากฎหมายนั่นเอง

<sup>61</sup> วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 227.

2) อำนาจปฏิบัติกร ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งสมัยนี้เรียกว่า อำนาจบริหารนั่นเอง

3) อำนาจปฏิบัติกร ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้วินิจฉัยบรรดคดี ซึ่งเรียกต่อมาว่าอำนาจตุลาการ

ความหมายของ Montesquieu ในการแยกอำนาจ ก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันแก่ราษฎรเพราะ Montesquieu เกรงว่าหากมีการก้ำก่ายกันแล้วก็จะนำไปสู่เผด็จการโดยง่าย แต่ถ้าแยกกันก็ยังคงพอกันหรือเสี่ยงต่อการถูกใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมน้อยลง ดังที่กล่าวไว้

“ถ้าอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียว องค์กรเดียวหรือเจ้าหน้าที่เดียว เสรีภาพจะไม่มีอาจมีได้เลย เพราะกษัตริย์หรือรัฐสภาพเดียวกันอาจสร้างกฎหมายขึ้นและใช้กฎหมายนั้นกดขี่ข่มเหงประชาชน

ในทำนองเดียวกัน เสรีภาพจะไม่หลงเหลืออยู่เช่นกัน ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าหากใช้อำนาจตุลาการอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของคนในบังคับก็จะถูกควบคุมตามอำเภอใจ เพราะฝ่ายตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเอง และตัดสินคดีตามกฎหมายเอง ถ้าใช้อำนาจตุลาการรวมกันอำนาจบริหาร ฝ่ายตุลาการก็จะกดขี่บังคับพลเมืองได้อย่างเต็มที่

ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งกาลอวสาน ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ชนชั้นสูงหรือราษฎรสามัญใช้อำนาจทั้งสามนี้ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติตามกฎหมายและอำนาจตัดสินคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน”

Montesquieu ได้ให้เหตุผลในการที่กว้างเช่นนี้ว่า<sup>62</sup>

“เป็นที่รู้ที่อยู่ทั่วไปแล้วว่า คนเราทุกคนที่มีอำนาจย่อมหลงระเริงชอบใช้อำนาจเกินกว่าที่ควร ต่อเมื่อได้พบอุปสรรคขัดขวางเมื่อนั้นจึงจะหยุดยั้ง อย่างไรก็ตามแต่อะไรเลยแม้แต่คุณธรรมก็ยังคงต้องมีขอบเขตจำกัดเมื่อคนเราอาจใช้อำนาจจนเกินควรได้เช่นนี้ จึงจำต้องหาวิธีให้อำนาจคอยเหนี่ยวรั้งอำนาจไว้”

อาจกล่าวได้ว่า เหตุผลพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่ได้กล่าวถึงและรับรู้กันมาโดยตลอดนั้นแท้จริงแล้วก็คือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่นั่นเอง ความจริงแล้วแนวความคิดซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการแบ่งแยกอำนาจของ Montesquieu นั้น ต้องการให้อำนาจทั้งสามมีองค์กรที่ใช้อย่างต่างกัน (ส่วนจะแบ่งออกเป็นกี่องค์กรก็ขึ้นอยู่กับสภาพกิจการหรือรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ) ไม่ต้องการให้มีการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่อยู่ในองค์กรเดียวและให้องค์กรต่างๆ ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เพื่อไม่ให้้องค์กรใด้องค์กรหนึ่งใช้อำนาจ

<sup>62</sup> แหล่งเดิม. หน้า 228.

อย่างอิสระจนปราศจากตรวจสอบและควบคุมได้ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจมากเกินไป การที่จะให้อำนาจต่างๆ สมดุลกันนั้นต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้ ดังนั้น ในการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่ต้องการให้มีการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่อยู่ในองค์กรเดียวและให้องค์กรต่างๆ ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

### 2.5.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นแนวคิดที่นานาอารยประเทศตระหนักดีว่าต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ โดยบางประเทศได้จัดเป็นหมวดหมู่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ แต่ในบางประเทศก็ได้จัดเป็นหมวดหมู่ต่างหาก แต่การรับรองสิทธิและเสรีภาพไปปรากฏอยู่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบัญญัติหลักว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้น เพื่อการคุ้มครองความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของปัจเจกบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยให้อำนาจไว้แล้วเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันและกันก็เพื่อให้สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ แล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการ เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจาก

ความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้ศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล<sup>63</sup>

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพถือว่าเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ดังนั้นการกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนุญ เพราะมนุษย์นั้นเป็นเป้าหมายของการดำเนินของรัฐ มิใช่เป็นเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐด้วยเหตุนี้สิทธิเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือระบบนิติรัฐ สำหรับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐรับรองและให้ความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนุญที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นสมาคมหรือเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามความคิดเห็นทางการเมืองของตน รวมถึงสิทธิเสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้ง

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องผูกพันอำนาจทั้งสามอำนาจไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจบริหารซึ่งแน่นอนว่าต้องผูกพันกับสิทธิเสรีภาพและอำนาจตุลาการต้องผูกพันตามกฎหมาย จะใช้อำนาจตามอำเภอใจมิได้ และหลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพที่สำคัญก็คือหลักประกันในการถึงองค์กรตุลาการ เพราะฉะนั้นหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่สำคัญก็คือหลักประกันในการเข้าถึงองค์กรตุลาการ เพราะฉะนั้นหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการถูกการกระทบสิทธิที่สำคัญที่สุด คือประชาชนต้องเข้าถึงองค์กรตุลาการได้

#### 2.5.4 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอ

<sup>63</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2549). “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” รวมบทความกฎหมายมหาชน สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.pub-law.net.com>. (หน้า 5-6)

ภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้น ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าว ก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นหลักความเสมอภาคได้ถูกหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

บทบัญญัติอันรับรองหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติในเรื่องความเสมอภาค<sup>64</sup> ไว้ในมาตรา 30 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นเป็นการนำมาจากมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบัน โดยวรรคแรกเป็นการรับรองหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย (Equality before the law) วรรคสองรับรองความเสมอภาคระหว่างเพศ และวรรคสามกำหนดห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็ไปไกลกว่าของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน โดยได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 30 วรรคท้าย รับรองให้รัฐสามารถ

<sup>64</sup> สำหรับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ในเรื่องความเสมอภาค ไม่มีการแก้ไขยังคงใช้ถ้อยคำเดิมตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

เลือกปฏิบัติอันเป็นการลดความเลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ได้ดังเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธรัฐออสเตรีย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของไทย พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดสิทธิต่างๆ ขึ้นมาให้ซึ่งต้องเคารพหลักความเสมอภาคด้วย เช่น มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช่จ่าย มาตรา 51 วรรคแรก “สิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน” มาตรา 81 (2) “รัฐต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกกรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน” มาตรา 80 (1) “ต้อง..ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย...” เป็นต้น

จากบทบัญญัติอันรับรองหลักแห่งความเสมอภาค จะสังเกตได้ว่าการระบุบทบัญญัติในกฎหมายนั้นมีวิธีการในการรับรองหลักแห่งความเสมอภาคอยู่สามวิธี คือ

วิธีแรก เป็นวิธีที่ใช้โดยทั่วไปที่แม้กฎหมายจะไม่ระบุคำว่า “เสมอกัน” “เสมอภาค” หรือ “เท่าเทียมกัน” ไว้ก็ตามแต่กฎหมายดังกล่าวก็มีลักษณะที่ใช้บังคับกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เช่น มาตรา 19 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือ โดยได้รับประโยชน์ตอบแทน ด้วย การคิดค่าบริการ...” ซึ่งมีความหมายว่า ห้ามทุกคนโดยเสมอภาค หรือมาตรา 94 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดซึ่งมีหน้าที่...จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น...” ซึ่งมีความหมายบังคับให้ทุกคนต้องปฏิบัติตามอย่างเสมอภาค เป็นต้น

วิธีที่สอง เป็นวิธีที่กฎหมายระบุคำว่า “เสมอกัน” “เสมอภาค” หรืออื่นๆ ในลักษณะเดียวกันอย่างชัดเจน เช่น มาตรา 10 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย...” หรือในมาตรา 60 ที่ว่า “ให้รัฐจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่มโดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม...” เป็นต้น

วิธีที่สาม เป็นวิธีที่กฎหมายบัญญัติในทางตรงกันข้ามโดยห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ เช่น มาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใน...คำพิพากษาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทาง

ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย...เนื่องจากกระทำโดย...มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม...” เป็นต้น

ข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามหลักทั่วไป หลักความเสมอภาคนั้นผูกพันต่อการกระทำของรัฐทุกๆ เรื่อง แต่ก็มีได้หมายความว่าต้องปฏิบัติให้เหมือนกันในทุกกรณี ทั้งนี้ต้องพิจารณาความแตกต่างของสาระสำคัญของข้อเท็จจริงประกอบกับ ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้นการปฏิบัติให้เหมือนกันโดยมิได้พิจารณาความแตกต่างของข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ย่อมเป็นการขัดหลักความเสมอภาค อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติหลายเรื่องที่บัญญัติยกเว้นหลักความเสมอภาค เช่น

1) การกำหนดคุณสมบัติการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ได้กำหนดให้ผู้มีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

2) เรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในการกล่าวถ้อยคำใดในบางแถลงข้อเท็จจริงแสดงความเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ตามมาตรา 130

3) เรื่องความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา 131

4) การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

5) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 275 ถึงมาตรา 278

## 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งในสังคมประชาธิปไตย

สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นคือการปกครองที่อำนาจสูงสุดในประเทศ หรือที่มักเรียกกันว่า “อำนาจอธิปไตย” (la souverainete) มาจากราษฎร ราษฎรทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจนี้

อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ และเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐ<sup>65</sup>

อำนาจอธิปไตย ย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครองของประเทศนั้น ๆ เช่น ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยจะเป็นของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนคือผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยผ่านตัวแทนคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการปกครองในระบอบคณาธิปไตย อำนาจจะเป็นของคณะบุคคลที่

<sup>65</sup> วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 212 – 213

ปกครองในระบบคณาธิปไตย ขณะเดียวกันการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นผู้เดียวที่ใช้อำนาจอังกล่าว

ดังนั้น อำนาจอธิปไตย จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ เพราะการจะเป็นรัฐได้นั้น นอกจากประกอบด้วย อาณาเขตหรือดินแดน ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร และรัฐบาลแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย ทั้งนี้ประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่สามารถมีอำนาจอสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ในการปกครองตนเอง จึงจะสามารถเรียกว่า “รัฐ” ได้

อำนาจอธิปไตย นี้เพิ่งจะเรียกกันในสมัยศตวรรษที่ 16 นี้เองแต่เดิมเคยเรียกกันว่า “อำนาจสูงสุด” มาก่อนโดยศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายไว้หลายทฤษฎี ตามลำดับวิวัฒนาการ ดังนี้<sup>66</sup>

- (1) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้า
- (2) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปา
- (3) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์
- (4) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดเป็นของชาติ
- (5) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของเป็นของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ประชาชนจะใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทน

#### 2.6.1 หลักการเป็นผู้แทนราษฎรหรือผู้แทนปวงชน

หลักการเป็นผู้แทนราษฎร หรือ ผู้แทนปวงชนนั้นมีทฤษฎีที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับในปัจจุบันมี 2 ทฤษฎีด้วยกัน สามารถอธิบายได้ดังนี้ คือ<sup>67</sup>

- 1) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ก่อนการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส Jean-Jacques Rousseau ได้เขียนวรรณกรรมเรื่องหนึ่งชื่อ “Le Contract Social” หรือ “Social Contract” ซึ่งมีสาระสำคัญว่าอำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัว

<sup>66</sup> แหล่งเดิม.

<sup>67</sup> Jean Gicquel et Andre Hauriou , Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, (Paris: Montchrestien, 1985), 305-310 และ โทคิน พลกุล. (2527) “ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” ใน เอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบันจัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10-11 สิงหาคม 2527. หน้า 192-195.

มนุษย์ทุกคน เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นหมู่เหล่าจนเกิดเป็นสังคมขึ้น มนุษย์ก็ได้ทำสัญญาหรือก่อพันธะผูกพันกัน โดยชัดแจ้งหรือปริยายว่า จะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคมร่วมกัน Rousseau เรียกสัญญานี้ว่า “สัญญาประชาคม” (Social Contract) โดยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนที่มารวมอยู่กันเป็นสังคม ทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของตามสัดส่วนของตน เช่น สังคมหนึ่งมีสมาชิก 10,000 คน สมาชิกแต่ละคนก็จะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ 1/10,000 ดังนั้นราษฎรแต่ละคนจึงมีส่วนในการมอบอำนาจที่ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกผู้แทนขึ้น ซึ่งทฤษฎีของ Rousseau ถือว่าเป็นประชาธิปไตยมากและส่งผลที่สำคัญ คือ

1. ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้เพราะเป็นการแสดงออก ซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตนอันนำมาซึ่งหลักที่เรารู้จักกันดีคือ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” (universal suffrage) เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่ จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ ดังที่ Rousseau กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากไปจากประชาชนได้”

2. การมอบอำนาจของราษฎรให้ผู้แทนนั้น เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandate imperative) ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง ทฤษฎีนี้จึงสนับสนุนระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยกึ่ง โดยตรง (la democratie semi-directe)<sup>68</sup>

3. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเป็นทฤษฎีที่สนับสนุนอำนาจของประชาชนสนับสนุนให้ประชาชนใช้อำนาจได้ตลอดเวลา ทฤษฎีนี้จึงปฏิเสธระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข<sup>69</sup>

2) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

หลังจากการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 สภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในขณะนั้นได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเสียใหม่โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือ “ราษฎร” โดยให้เหตุผลว่าชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือราษฎร ซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจ ดำรงอยู่คงทนกว่าราษฎรในแต่ละยุคสมัยเป็นความต่อเนื่องของราษฎรในสังคมนั้น ๆ โดยสรุปก็คือชาติเป็นสิ่งที่เหนือกว่าราษฎร เพราะเป็นผลสังเคราะห์จากประวัติศาสตร์ ทางความเป็นปึกแผ่นของราษฎรทุกยุคทุกสมัย<sup>70</sup>

<sup>68</sup> แหล่งเดิม. หน้า 309.

<sup>69</sup> แหล่งเดิม.

<sup>70</sup> โภคิน พลกุล. (2527) “ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” ใน เอกสารสรุปผลการสัมมนาในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเป็นที่ยอมรับของนักปฏิวัติฝรั่งเศสในขณะนั้น ดังปรากฏในข้อ 3 ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศสที่ว่า “อำนาจอธิปไตยทุกชนิดเป็นของชาติ องค์กรใดหรือบุคคลใดจะใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ได้มาจากชาติหาได้ไม่” หรือในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสซึ่งประกาศใช้ใน ค.ศ. 1791 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้ ไม่อาจจำหน่ายโอนได้ และไม่อาจอ้างอายุความครอบงำได้ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ส่วนหนึ่งส่วนใดของประชาชนหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่อาจนำเอาอำนาจอธิปไตยไปใช้เอง ชาติเท่านั้นที่เป็นบ่อเกิดของอำนาจทั้งปวง

ศาสตราจารย์ Duverger กล่าวว่า “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้สอดคล้องกับความปรารถนาของพวกบูรชัวส์เสรีนิยม ซึ่งต้องการให้อำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งและการเป็นผู้แทนพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงระบบอภิชนาธิปไตย และเพื่อยับยั้งมิให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยเสียเอง” ซึ่งผลของทฤษฎีนี้ก็คือ

1. ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่ปวงชนหรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึง (universal suffrage) มีการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งได้

2. ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในและเขตเลือกตั้งที่เลือกตนเท่านั้น แต่ผู้แทนทั้งหมดคือเป็นผู้แทนของชาติและไม่อยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandate representative)

3. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ได้ปฏิเสธระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อย่างไรก็ตามหากชาติประสงค์จะเปลี่ยนผู้ปกครองไปเป็นรูปแบบอื่นก็สามารถทำได้<sup>71</sup>

หากจะพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเราจะพบว่า ใช้ทั้งทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนผสมกัน โดยพิจารณาจาก

1. การใช้ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แสดงออกโดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การเลือกตั้งของประเทศไทยเป็นการเลือกตั้งอย่างทั่วถึง (universal suffrage) รับรองให้

<sup>71</sup> Jean Gicquel et Andrre Hauriou, op.cit., p. 306.

ประชาชนลงประชามติได้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย และมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้แทนราษฎรของตน

2. การใช้ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แสดงออกโดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ และผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งของตนเท่านั้น

### 2.6.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้ง

ทฤษฎีการออกเสียงเลือกตั้งมีวิวัฒนาการอันยาวนานทางประวัติศาสตร์ทางการเมือง โดยเกิดจากความคิดผสมในทางอุดมคติและการปฏิบัติซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยโบราณที่มีการนำระบอบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในสังคม แนวความคิดและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้วิวัฒนาการต่อเนื่องมาควบคู่ไปกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม จนกระทั่งในสังคมประชาธิปไตยปัจจุบันต่างๆ ได้ยึดถือทฤษฎีเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งอยู่ 2 ทฤษฎี คือ

#### 1) ทฤษฎีว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ (Right)

ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานอยู่บนหลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (The Sovereignty of the People) ตามแนวความคิดของ Rousseau นักคิดชาวฝรั่งเศสซึ่งได้กล่าวไว้ในเบื้องต้น กล่าวคือ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองโดยตรงหรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบอธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทน ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่เลือกผู้ปกครอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตน อันนำมาซึ่งหลักที่เรารู้จักกันดี คือ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” (Universal Suffrage) เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคนมิใช่เป็นหน้าที่และสิทธิในการเลือกตั้งนี้เป็นสิทธิของตนเอง มิต้องให้ผู้ใดมอบหมายหรืออาจมาเพิกถอนได้ รวมทั้งไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ดังที่ Rousseau กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากจากประชาชนได้”

ดังนั้น เมื่อสิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิส่วนตัวของทุกคนเช่นนี้แล้ว การไปใช้สิทธิหรือการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิส่วนตัวของทุกคนเช่นนี้แล้ว การไปใช้สิทธิหรือการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็เป็นเรื่องของแต่ละบุคคลไปด้วย กล่าวคือ เป็นดุลยพินิจของแต่ละบุคคลที่เขาจะทำหรือไม่ทำการใด ๆ ก็ได้ หากเขาชอบ หรือพอใจที่จะไปออกเสียงเลือกตั้งก็ย่อมจะกระทำได้อย่างเสรีไม่มีใครจะมาบังคับหากเขาไม่พอใจที่จะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเขาก็ชอบที่จะงดเว้นการลงคะแนนเสียงเสีย โดยไม่มีใครสามารถมาบังคับ ชูเชิญ ให้เขาไปลงคะแนนเสียงและการงดไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของเขานั้นก็ไม่ถือว่าเป็นความผิดและไม่ถูกลงโทษใดๆ ทั้งสิ้น

## 2) ทฤษฎีว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (Duty)

ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานบนหลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (National Sovereignty) ตามแนวความคิดของ ซีเอเยส (Sieyes) ชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น กล่าวคือ ซีเอเยส ได้ขยายทฤษฎีของ Rousseau ออกไปแม้ประเทศหรือรัฐจะประกอบด้วยประชาชนแต่แท้จริงแล้ว การที่ประชาชนมาอยู่รวมกันเช่นนั้นทำให้เกิด “สภาวะธรรมชาติ” ขึ้นเป็นเอกเทศจากประชาชนแต่ละคน ชาตินี้เองที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ประชาชน ชาติเป็นสภาวะพิเศษประกอบด้วยประชาชนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ประชาชนที่มีชีวิตอยู่ในขณะนี้ และประชาชนของประเทศนั้นที่แม้จะเสียชีวิตไปแล้ว ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจดำรงอยู่คงทนกว่าราษฎรในแต่ละยุคสมัยเป็นความต่อเนื่องของราษฎรในสังคมนั้นๆ โดยสรุปก็คือชาติเป็นสิ่งที่เหนือกว่าราษฎรเพราะเป็นผลสังเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ทางความเป็นปึกแผ่นของราษฎรทุกยุคทุกสมัย อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของชาติมิใช่ของประชาชน

ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ก็คือ เมื่อชาติเป็นเจ้าของอธิปไตย ไม่ใช่ประชาชนหรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกตั้งผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึงมีการจำกัดสิทธิการเลือกตั้งได้ เพราะฉะนั้นผู้ที่จะมีส่วนใช้อำนาจอธิปไตยจึงไม่จำเป็นต้องเป็นประชาชนทุกคน แต่เป็นเพียงประชาชนบางคนที่คุณสมบัติเหมาะสมทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชาติ ซึ่งในแนวความคิดเช่นนี้ผู้ที่ได้รับหน้าที่ดังกล่าวจึงอาจถูกบังคับให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ เพราะมิใช่เป็นเรื่องสิทธิของแต่ละบุคคลอีกต่อไปแต่เป็นเรื่องของหน้าที่ ทฤษฎีที่ว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่นี้ได้มีบางประเทศนำไปใช้ โดยมีการออกกฎหมายบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนต้องไปออกเสียงเลือกตั้ง (Compulsory Voting) และกำหนดโทษของการไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง<sup>72</sup>

### 2.6.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดให้ไปออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่

#### 1) ความหมายของการกำหนดให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง

แนวคิดในการกำหนดให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง (Compulsory Voting) เกิดจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่ถือว่าชาติเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ประชาชน สิทธิออกเสียงเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ประชาชนในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ

<sup>72</sup> เอกภาพ กรีซเสถียรไพศาล.(2544). ปัญหาสภาพบังคับของข้อกำหนดการเสียสิทธิกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง. หน้า 22-23.

ดังนั้น การเลือกตั้งของประชาชน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่การใช้สิทธิ ผู้ที่ได้รับหน้าที่จึงอาจจะถูกบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งได้

Herbert Tingsten ได้ให้ความหมายของ Compulsory Voting ไว้ว่า คือ การที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือในการลงประชามติ ดังนั้น การบังคับให้ไปออกเสียง (Vote) จึงมีทั้งการบังคับให้ไปออกเสียงในการเลือกตั้ง (Election) และการบังคับให้ไปออกเสียงในการลงประชามติ (Referendum)

เมื่อพิจารณาจากความหมายของ Compulsory Voting ที่ Tingsten ได้ให้ไว้จะพบว่า ประเทศที่จะถือว่าการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งนั้นจะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยชัดแจ้งกำหนดให้การออกเสียงเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ของพลเมือง ซึ่งส่วนใหญ่มักจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีบางประเทศที่ในรัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้เลย แต่ไปปรากฏอยู่เฉพาะในกฎหมายเลือกตั้ง เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

## 2) เหตุผลของการกำหนดให้ไปออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่

การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งโดยการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ เหตุผลในอดีตสืบเนื่องมาจากเมื่อมีการปฏิวัติฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 ถือว่าการปฏิวัตินั้นเป็นชัยชนะของประชาชนต่อพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงให้อำนาจการปกครองประเทศตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งและการเป็นผู้แทนพร้อมๆ กัน และเพื่อขยับยั้งไม่ให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยเสียงเอง พวกชนชั้นมั่งคั่ง ชนชั้นศักดินา จึงกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่และบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งภายใต้หลักการอำนาจอธิปไตยของชาติเพื่อตัดสิทธิการเลือกตั้งของประชาชน โดยกำหนดข้อจำกัดในด้านคุณสมบัติของประชาชนที่จะมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จะต้องเป็นบุคคลที่มีฐานะดีและมีการศึกษาสูงเท่านั้น แต่เหตุผลของการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งโดยการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ในปัจจุบันมีเหตุผลแตกต่างจากเดิม โดยมีเหตุผลสำคัญหลายประการต่างๆ ดังนี้

### (1) ความไม่สนใจในการเลือกตั้งของประชาชน

เป็นเหตุผลที่สำคัญในปัจจุบันที่ทำให้ต้อง มีการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง เพราะการมีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนไม่เป็นที่น่าพอใจ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปออกเสียงเลือกตั้งกันน้อย แสดงให้เห็นถึงความไม่สนใจในทางการเมืองของประชาชน ซึ่งความสนใจทางการเมืองนี้เป็นหลักสำคัญมากในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งและเพื่อป้องกันและขัดขวางการแพร่ขยายของการละเว้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนอีกประการหนึ่ง

## (2) เพื่อให้จำนวนผู้ไปออกเสียงเลือกตั้งสูงขึ้น

อีกเหตุผลหนึ่งของการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งเพื่อที่จะให้จำนวนผู้ไปลงคะแนนเสียงสูงขึ้น เพราะประโยชน์ของส่วนรวมเรียกร้องให้ประชาชนสนใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในทางการเมืองและจำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะมีมากขึ้นเท่าใดย่อมเป็นเครื่องวัดความสนใจทางการเมืองของประชาชน ซึ่งความสนใจในทางการเมืองนี้เป็นหลักสำคัญมากในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะรัฐบาลตามระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองโดยเสียงข้างมาก ดังนั้น การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้งจะสามารถทำให้คนจำนวนมากไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งเป็นการสนับสนุนหลักการว่าด้วยเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตย และเป็นการแสดงความคิดเห็น โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ตรงตามหลักเกณฑ์การเป็นตัวแทน ซึ่งความต้องการที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่ และอาจทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งไม่สำนึกในความรู้สึกชอบในการเป็นผู้แทน

## (3) การให้การศึกษาทางการเมืองของประชาชน

เหตุผลที่สำคัญอีกเหตุผลหนึ่งที่บังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง คือ การบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง จะเป็นวิธีการที่จะช่วยให้การศึกษาทางการเมืองที่ตนอาศัยอยู่ เพราะการคาดหวังจะให้ระบบการเมืองของประเทศพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตยนั้น พลเมืองของประเทศจะต้องเป็นผู้ที่ตื่นตัวและรู้จักเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้ง

## (4) สร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ

เหตุผลของการบังคับให้ไปออกเสียงเลือกตั้ง ประการสุดท้าย เพื่อสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศเพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าการไปออกเสียงเลือกตั้งเป็นเรื่องส่วนรวม เป็นเรื่องของประเทศชาติ ประชาชนต้องถือเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องมีส่วนร่วมในทางการเมือง เปรียบเหมือนหน้าที่อื่นในสังคมไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ในการรับราชการทหาร หน้าที่ชำระภาษีอากร หรือหน้าที่ในการไปเป็นพยานในศาล เป็นต้น