

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้ากรณีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายไทย

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกตั้งล่วงหน้า เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้พักอาศัยอยู่นอกเขตพื้นที่เลือกตั้งเพื่อไม่ต้องเดินทางกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งยังภูมิลำเนา หรือกรณีที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ก็สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ อันเป็นการสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการเลือกตั้งที่ต้องการให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยทุกคน โดยในบทนี้ผู้เขียนจะนำเสนอปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งล่วงหน้าที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้มาลงทะเบียนใช้สิทธิการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตและแนวทางแก้ไข ปัญหา

##### 4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้มาลงทะเบียนใช้สิทธิการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขต

การเลือกตั้งถือเป็นพื้นฐานประการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ด้วยการแสดงเจตจำนงของตนในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกผู้แทนของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง และใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนในการบริหารประเทศ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ และการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยทุกคนในประเทศ ฉะนั้นประชาชนจึงถูกบังคับให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ของปวงชนชาวไทย แต่การจะลงคะแนนเลือกใครหรือไม่เลือกใครนั้นยังคงเป็นสิทธิของประชาชนอยู่ในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปไม่ได้ว่า ทุกคนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดข้อยกเว้นเอาไว้สำหรับบุคคลที่มีเหตุอันสมควรบางประการที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้บุคคล

ดังกล่าวสามารถแจ้งเหตุอันสมควรนั้น เช่น ผู้ป่วยที่ต้องนอนรักษาตัวในโรงพยาบาลขณะที่มีการเลือกตั้ง เป็นต้น บุคคลนั้นก็จะไม่เสียสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้กำหนดหลักการสำคัญให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ของปวงชนชาวไทยนั้น บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนจำนวนมากได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการปกครอง ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น รัฐจึงต้องมีหน้าที่โดยตรงในการอำนวยความสะดวกและจัดให้บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยง่าย ซึ่งการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งและการจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าสำหรับผู้ที่ไม่อาจไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งได้ ถือเป็น การอำนวยความสะดวกให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่สามารถไปลงคะแนนในวันเลือกตั้งจริงได้

นอกจากนี้ มาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังกำหนดให้ประชาชนผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันควรต้องเสียสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลไปใช้สิทธิเลือกตั้งและตัดสิทธิของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งควบคู่กันไป ซึ่งต่อมาได้มีบทบัญญัติมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสียสิทธิทางการเมืองบางประการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีเหตุจำเป็นอันสมควรต้องเสียสิทธิทางการเมืองบางประการได้ จึงต้องมีการกำหนดหลักการในการแจ้งการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมีเหตุผลอันควร และกำหนดหลักการให้มีการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย ต่อมา มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้กำหนดหลักการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งได้ โดยต้องไปแจ้งเพื่อขอลงทะเบียนการใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และเพื่อทราบผลการลงคะแนน จึงมีการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าได้ โดยเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 94 ถึง 102 ของส่วนที่ 9 การลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง หมวด 1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

ในกรณีการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 99 วรรคท้าย ได้บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่

นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลา น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง...” ประกอบกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 96 และมาตรา 97 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดอยู่ในจังหวัดอื่น นอกเขตจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งครั้งสุดท้าย น้อยกว่า 90 วัน ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้าย เกินกว่า 90 วัน ได้โดยไม่ต้องมาลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยผู้ที่จะใช้สิทธิดังกล่าวจะต้องลงทะเบียนเพื่อขอ ใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 จะเห็นได้ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดต้องเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ใน ทะเบียนบ้านต่างจังหวัดหรือเพิ่งย้ายมาอยู่จังหวัดใหม่ไม่ถึง 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง และ ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนอยู่ เช่น นาย ก. เป็นคนอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัด เชียงใหม่ แต่ได้ย้ายทะเบียนบ้านมาอยู่ในกรุงเทพฯ ไม่ถึง 90 วัน หากประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง ล่วงหน้านอกเขตจังหวัด นาย ก. ก็ต้องไปลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในเขตกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นที่ตนเองได้ย้ายทะเบียนบ้านมาอาศัยอยู่ แต่ต้องเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่อยู่ในเขตที่ จังหวัดเชียงใหม่ เพราะเป็นเขตที่ตนเอง มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเกินกว่า 90 วัน ดังนั้น นาย ก.สามารถจะใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า นอกเขตจังหวัดได้ โดยต้องมาใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าที่กรุงเทพฯซึ่งนาย ก. ได้ลงทะเบียนเพื่อขอ ใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไว้ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด ผู้ที่จะใช้สิทธิเลือกตั้ง ล่วงหน้าดังกล่าวจะต้องลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน เพื่อให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งทราบถึงจำนวนผู้ลงทะเบียนและผู้จะมาใช้สิทธิ เลือกตั้งที่แท้จริง และสามารถบริหารจัดการ และให้ความสะดวกแก่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถอำนวยความสะดวกให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังเป็นการป้องกันปัญหาในการจัดเตรียมบัตรเลือกตั้งอีกด้วย เพราะเมื่อคณะกรรมการการ เลือกตั้งทราบจำนวนผู้ลงทะเบียนและผู้ที่จะมาใช้สิทธิจากการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงทะเบียนไว้ ก่อน คณะกรรมการการเลือกตั้งยังสามารถเตรียมการเพื่อรองรับการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 97 กำหนดว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดที่อยู่นอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ถ้าประสงค์ที่จะสิทธิ

เลือกตั้งในจังหวัดที่ตนอยู่ ต้องมาลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ให้ผู้ลงทะเบียนดังกล่าวมีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง เมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้ง 30 วัน โดยให้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนลงทะเบียนไว้ และให้หมคสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง

นอกจากนี้ ในการลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด ต้องพิจารณาจากระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ข้อ 167 ซึ่งกำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใดมีถิ่นที่อยู่ซึ่งอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งในจังหวัดอื่นนอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หากประสงค์จะขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดที่ตนอยู่ ให้ยื่นคำขอลงทะเบียนต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นของอำเภอหรือเทศบาลที่ตนอยู่ก่อนวันเลือกตั้งอย่างน้อยสามสิบวัน เพื่อขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านติดต่อกันครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน

ดังนั้น ในการลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 97 ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ข้อ 167 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ว่า บุคคลผู้มีสิทธิขอลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิลงทะเบียนเลือกตั้งนอกเขตจังหวัด ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านน้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้งในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตจังหวัดให้ยื่นคำขอลงทะเบียนต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นในเขตสำนักทะเบียนที่ตนอยู่ และจะมีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตจังหวัดเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยสามารถดำเนินการได้ 3 วิธี คือ

- (1) ยื่นคำขอด้วยตนเอง
- (2) ยื่นคำขอทางไปรษณีย์ลงทะเบียน (ใช้วันที่ประทับตราไปรษณีย์)
- (3) มอบหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอื่นดำเนินการแทนโดยอาจยื่นลงทะเบียนเป็นกลุ่มบุคคลได้

ทั้งนี้ การลงทะเบียนให้ยื่นคำขอตามแบบหรือจะทำเป็นหนังสือก็ได้แต่อย่างน้อยต้องมีรายการชื่อตัว ชื่อสกุล บัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน เขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง และจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์ขอยื่นลงทะเบียนเป็นกลุ่ม สามารถมอบหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งกระทำการแทนได้โดยใช้แบบที่กฎหมายกำหนด

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้พักอาศัยอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่จะไม่ต้องเดินทางกลับไปใช้สิทธิยังภูมิลำเนา หรือ กรณีไม่สามารถมาใช้สิทธิในวันเลือกตั้งได้ก็สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการเลือกตั้งที่กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของบุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ เพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง กฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหากับผู้ลงทะเบียนกล่าวคือ ผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งก่อนไม่ทราบว่าตนยังมีรายชื่ออยู่ในทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตอยู่ โดยการลงทะเบียนนั้นมีผลตลอดไป จนกว่าจะมีการแจ้งเปลี่ยนแปลง ทำให้ผู้ลงทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งไม่สามารถกลับไปใช้สิทธิลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งตามภูมิลำเนาที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านได้

ตัวอย่างเช่น นาย ข. เป็นคนอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย และนาย ข. ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด นาย ข. มาทำงานที่กรุงเทพฯ นาย ข. จึงไปลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งในเขตที่กรุงเทพฯ ไว้ ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ นาย ข. ต้องการกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามภูมิลำเนาที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านได้ โดยนาย ข. ไม่ทราบว่าต้องแจ้งเปลี่ยนแปลงรายชื่อทางทะเบียนเสียก่อนตนจึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งตามภูมิลำเนาที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านได้ เมื่อ นาย ข. ไม่ได้แจ้งเปลี่ยนแปลงรายชื่อทางทะเบียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว นาย ข. จึงไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปได้ และเมื่อ นาย ข. ไม่แจ้งเปลี่ยนแปลงรายชื่อของตนทางทะเบียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว รายชื่อของนาย ข. ก็จะอยู่ทะเบียนรายชื่อผู้ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดนั้นตลอดไป

คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งของตนแล้วไม่ร้องขอลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงจะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่ที่มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในครั้งต่อไปที่มีสิทธิเลือกตั้งลงทะเบียนไว้

ตลอดไป และหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งประสงค์จะกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมี  
ภูมิลำเนาอยู่ต้องแจ้งลงทะเบียนขอเปลี่ยนแปลงก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน และ  
คณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งการให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหน่วยราชการของ  
ตนกระทำการประกาศในสื่อต่างๆ รวมทั้งในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า

(1) ผู้ที่เคยลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตฯ ไว้แล้วสามารถไปใช้สิทธิ  
เลือกตั้งล่วงหน้าได้ทันที โดยไม่ต้องลงทะเบียนใหม่

(2) ผู้ที่เคยลงทะเบียนไว้แล้วหากต้องการกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ เขตเลือกตั้งที่ตนมี  
ชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน จะต้องขอยกเลิกการลงทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดก่อน

จะเห็นได้ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยบทบัญญัติมาตรา 97 แห่ง  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง  
สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง  
และไม่ได้ขอเปลี่ยนแปลง ต้องใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ตลอดไป<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติ มาตรา 97 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ที่กำหนดว่า “ในการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันมิใช่เป็นการเลือกตั้งใหม่ ผู้มีสิทธิ  
เลือกตั้งผู้ใดอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตาม  
มาตรา 96 ถ้าประสงค์จะใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนอยู่ต้องมาลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิ  
เลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดย  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ผู้ลงทะเบียนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวัน  
เลือกตั้งสามสิบวัน โดยให้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนลงทะเบียนไว้และให้หมดสิทธิ  
ลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียน  
เปลี่ยนแปลง ในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบันทึกการลงทะเบียนขอใช้สิทธิดังกล่าวไว้ใน  
ทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และให้หมายเหตุ  
สถานที่ที่ไปใช้สิทธิไว้ในประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย...”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ที่กำหนดว่า “...ให้ผู้  
ลงทะเบียน..มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้งสามสิบวัน โดยให้ใช้  
สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนลงทะเบียนไว้และให้หมดสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วย

<sup>1</sup> คำสั่งศาลฎีกาที่ 2612/2554

เลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง..” เป็นการกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการแจ้งเปลี่ยนแปลงที่อยู่ แจ้งขอลงทะเบียน และไปลงทะเบียน ณ สำนักทะเบียน ตามเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขต อันเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนต้องติดต่อกับหน่วยงานราชการหลายครั้ง อีกทั้ง ประชาชนจำนวนมากไม่ทราบว่า หากประชาชนไม่แจ้งเปลี่ยนแปลงรายชื่อของตนทางทะเบียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว รายชื่อของตนเองก็จะอยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดนั้นตลอดไป โดยประชาชนผู้นั้นไม่สามารถกลับมาใช้สิทธิเลือกตั้งตามภูมิลำเนาที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านได้ กรณีบทบัญญัติมาตรา 97 ดังกล่าวนี้จึงเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติสร้างภาระให้ประชาชนเกินสมควรแทนที่จะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

กรณีปัญหาการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตที่เกิดขึ้นนั้น ข้อเท็จจริงได้ความว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและกำหนดให้มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง กับประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เดินทางออกนอกเขตจนไม่สามารถไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งให้ไปแสดงตนเพื่อขอลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล่วงหน้า ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ทำงานหรืออาศัยอยู่คนละจังหวัดกับที่มีชื่อในเขตเลือกตั้งให้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าทั้งในเขตเลือกตั้งและนอกเขตเลือกตั้งในวันที่ 26 มิถุนายน 2554

ข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้หนึ่งได้เดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ในหน่วยเลือกตั้งที่กรุงเทพมหานคร แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้ง แจ้งว่าเขาไม่มีชื่อปรากฏ เนื่องจากเขาไม่ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายชื่อที่ได้ขอลงทะเบียนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่เขาสิทธิเลือกตั้งอยู่ เนื่องจากมีภารกิจสำคัญและขอได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งในจังหวัดอื่นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 จึงทำให้รายชื่อของเขาอยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่จังหวัดนั้น ส่งผลให้เขาไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้ นอกจากนี้ยังมีประชาชนจำนวนมากไม่น้อยกว่าสองล้านคนทั่วประเทศ ในทุกหน่วยเลือกตั้งประสบปัญหาการใช้สิทธิเลือกตั้งในทำนองเดียวกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการ

ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 แสดงว่าบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 วรรคสาม เพราะเป็นการก่อกำหนดให้แก่ประชาชนและเป็นการคัดสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเมื่อหลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการไปเลือกตั้งได้ถูกบัญญัติในมาตรา 72 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การเลือกตั้งนอกเขตและการเลือกตั้งล่วงหน้าจึงเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน และเพื่อให้เกิดการป้องกันการทุจริตและคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งของประชาชนไปพร้อมกัน จึงต้องมีวิธีการของการลงทะเบียนการใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งและการเลือกตั้งล่วงหน้าไว้ แต่เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งปฏิบัติตามมาตรา 97 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “...ให้ผู้ลงทะเบียนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนลงทะเบียนไว้และให้หมดสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง ในการนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบันทึกการลงทะเบียนขอใช้สิทธิดังกล่าวไว้ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้ในการจัดทำรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย...” จึงทำให้การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ประชาชนมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมากไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เพราะไม่ได้ไปลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตตามผลของบทบัญญัติมาตรา 97 วรรคสองดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินการของคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 จึงไม่ชอบด้วยหลักการตามรัฐธรรมนูญฯ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 97 วรรคสอง ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีการบังคับใช้ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะการใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งดังกล่าว มีลักษณะการปฏิบัติที่แตกต่างกันในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป กับการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่าง เพราะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปนั้นกำหนดให้ประชาชนไปขอดำเนินการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงก่อน รายชื่อจึงจะกลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิ แต่ในการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นรายชื่อได้กลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิในทันทีโดยไม่ต้องมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง ส่วนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปปรากฏว่า รายชื่อกลับต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตทันที จึงก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและความสม่ำเสมอในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังเช่น กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้หนึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งที่ 6

กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2553 ที่มีชื่อเข้าสู่รายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง แต่ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 บุคคลนั้นกลับไปมีหมายเหตุท้ายชื่อว่าต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งตามที่ได้ลงทะเบียนไว้ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550

จากการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติมาตรา 97 ดังกล่าวนั้นทำให้การดำเนินการเลือกตั้งไม่สอดคล้องกับ “หลักการอำนวยความสะดวกของประชาชน” ตามมาตรา 72 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้ประชาชนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 97 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยตัดสิทธิการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น และเมื่อการเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐาน การตัดสิทธิเลือกตั้งหรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่วินิจฉัยตามมาตรา 97 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ที่ว่า หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ได้ไปลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่ตนเคยขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตไว้ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ได้ การวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปกับการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดต่อหลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 72 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะหากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปนั้นต้องให้ประชาชนไปดำเนินการลงทะเบียนขอเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิเลือกตั้งก่อน รายชื่อจึงจะกลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิ ส่วนการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างที่เกิดขึ้นรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตได้กลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งทันทีที่ไม่ต้องมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง แต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปปรากฏว่ารายชื่อของบุคคลดังกล่าวต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตทันที ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาค เลือกปฏิบัติ และสม่าเสมอในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ขัดต่อหลักการที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรยึดถือปฏิบัติตามมาตรา 26 และมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อพิจารณาจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งและคาดว่าจะไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตในปี 2550 จำนวน 2,095,410

คน (โดยเฉพาะกรุงเทพฯมีผู้ลงทะเบียนมากที่สุดถึง 903,899 คน)<sup>2</sup> เท่ากับมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 2,095,410 คน ที่ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคะแนนการเลือกตั้งที่มีผู้ลงทะเบียนในหลักหมื่นจนถึงหลักแสน ซึ่งหากบุคคลเหล่านี้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะส่งผลกระทบต่อารเลือกตั้งในทุกเขต โดยเฉพาะกับบางเขตเลือกตั้งที่คะแนนแตกต่างกันไม่มาก และหากพิจารณาถึงจังหวัดที่มีผู้ลงทะเบียนเกินหลักหมื่นขึ้นไป

จากกรณีปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติ มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปนั้นต้องให้ประชาชนดำเนินการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงก่อน รายชื่อจึงจะกลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิกล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าที่ได้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าออกเขตจังหวัด หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวมิได้ไปแจ้งการเปลี่ยนแปลงทะเบียนเลือกตั้งก็มีผลให้ชื่อของเขาจะคงอยู่นอกเขตเลือกตั้งจนกว่าเขาจะแจ้งการเปลี่ยนแปลงทะเบียน กรณีนี้การที่กฎหมายบัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการแจ้งเปลี่ยนแปลงที่อยู่ แจ้งขอลงทะเบียน และการไปลงทะเบียน ณ สำนักงานทะเบียน จึงเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานราชการหลายครั้ง มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 จึงมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 29 วรคแรก ที่บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...และเท่าที่จำเป็น...” โดยมาตรา 29 ห้ามรัฐสภาตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนั้นกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กล่าวคือ หากองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกฎหมายนั้นจะต้องตราให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติ มาตรา 97 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภากับหลักความได้สัดส่วนพบว่า กฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้น นอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสม

<sup>2</sup> คมสัน โพธิ์คง . “การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 ก.ค.2554 เป็นโมฆะ?” สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/politics/20110709/399561/การเลือกตั้งเมื่อวันที่-3-ก.ค.2554-เป็น-โมฆะ-html>.

และจำเป็นแล้ว องค์กรณีบัญญัติจะชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่บุคคลจะต้องสูญเสียไปเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว หากปรากฏว่ามาตรการใดเมื่อมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการนั้นแล้ว ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนน้อยกว่าประโยชน์ที่บุคคลจะต้องสูญเสียไป องค์กรณีบัญญัติจะต้องละเว้นไม่ใช้มาตรการนั้นบังคับกับประชาชน แม้ว่ามาตรการนั้นจะมีความเหมาะสมหรือจำเป็นก็ตาม เมื่อบทบัญญัติมาตรา 97 กำหนดหน้าที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิไปดำเนินการแจ้งการเปลี่ยนแปลงทะเบียนที่อยู่ แจ้งขอลงทะเบียน และการไปลงทะเบียน ณ สำนักทะเบียน ตามกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดในการเลือกตั้งล่วงหน้า นอกเขตเลือกตั้งนั้นอันเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานเกินสมควร และประชาชนจำนวนมากไม่ทราบว่าต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงลงทะเบียนขอใช้สิทธิดังกล่าว

เมื่อพิจารณาหลักทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น รัฐจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก กล่าวคือ เมื่อประชาชนจำนวนมากต้องมารับภาระในการดำเนินการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ชื่อของตนเองกลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิ ดังนี้จะเห็นได้ว่า ประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ถูกระทบสิทธิจำนวนมาก กรณีนี้รัฐได้รับประโยชน์เพียงว่า ทำให้รัฐทราบจำนวนว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าว่ามีจำนวนเท่าใดเพื่อจะได้จัดการเลือกตั้งได้เหมาะสม แต่ประโยชน์ของบุคคลส่วนใหญ่จะต้องเสียไปก็คือ ประชาชนจำนวนมากต้องไปดำเนินการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงก่อน รายชื่อจึงจะกลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิ และกรณีมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 บทบัญญัติดังกล่าวจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักความได้สัดส่วน ซึ่งถือเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กล่าวคือ การที่รัฐออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนนั้น รัฐต้องเลือกมาตรการหรือวิธีการที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้นที่เป็นมาตรการที่จำเป็น ในการบังคับตามกฎหมาย มิเช่นนั้นอาจเข้าข่ายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่สร้างผลกระทบกับประชาชนส่วนรวมโดยการสร้างภาระให้กับประชาชนที่จะต้องดำเนินการแจ้งการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนเอง มิฉะนั้นผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าจะต้องใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งตลอดไปจนกว่าจะไปเปลี่ยนแปลงทะเบียน ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา 97 จึงไม่สอดคล้องกับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักความได้สัดส่วน

นอกจากนี้ ปัจจุบันมีประชาชนจำนวนมากในทุกหน่วยเลือกตั้งประสบปัญหาการใช้สิทธิเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้จำนวนไม่น้อยกว่าสองล้านคนทั่วประเทศ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 วรรคสาม ที่รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งให้กับประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่บทบัญญัติมาตรา 97 ดังกล่าวกลับก่อภาระให้กับประชาชนและยังเป็นการตัดการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่ชอบด้วยหลักการตามรัฐธรรมนูญ เพราะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหล่านั้นไม่ทราบว่ารายชื่อของเขาจะต้องคงอยู่ตามเขตเลือกตั้งล่วงหน้าที่เขาได้ลงทะเบียนไว้ตลอดไปจนกว่าเขาจะดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน

#### 4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 97 ที่บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันมิใช่เป็นการเลือกตั้งใหม่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 96 ถ้าประสงค์จะใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนอยู่ต้องมาลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ผู้ลงทะเบียนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งเมื่อได้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้งสามสิบวัน โดยให้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนลงทะเบียนไว้และให้หมดสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง ในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบันทึกการลงทะเบียนขอใช้สิทธิดังกล่าวไว้ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และให้หมายเหตุสถานที่ที่ไปใช้สิทธิไว้ในประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย...”

โดยผู้เขียนเห็นว่า ควรตัดคำว่า “ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลง” เมื่อตัดถ้อยคำดังกล่าวแล้วจะมีผลให้การลงทะเบียนใช้สิทธินอกเขตเลือกตั้ง โดยให้มีผลในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปในครั้งนั้นเท่านั้น กล่าวคือ ผลการลงทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ลงทะเบียนไว้จะถูกยกเลิกไปโดยอัตโนมัติ เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไปก็ให้ประชาชนผู้ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตมาของลงทะเบียนใหม่ ซึ่งการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะทำให้รายชื่อของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า กลับเข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิ และทำ

ให้ประชาชนไม่ต้องมีการเกินสมควรในอันที่จะต้องแจ้งเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนทุกครั้ง และยังทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบจำนวนผู้ลงทะเบียนที่แท้จริง ไม่ใช่จำนวนผู้ลงทะเบียนสะสมของการเลือกตั้งครั้งก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่ผู้ปฏิบัติงานและเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่จะต้องมาใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ต้องมีการมาดำเนินการแจ้งเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนรายชื่อ โดยทะเบียนรายชื่อของตนเองถูกยกเลิกไป ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละครั้งโดยอัตโนมัติ และเมื่อมีการเลือกตั้งในครั้งต่อไปก็ให้ประชาชนผู้ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งมาลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับหลักความได้สัดส่วนพบว่า การที่มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าจะต้องลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน และผลของการลงทะเบียนนั้นจะคงอยู่ตลอดไป จนกว่าบุคคลนั้นมาลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดปัญหาในการสร้างภาระหน้าที่ให้ประชาชนเกินสมควร และประชาชนต้องไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน มิเช่นนั้นการลงทะเบียนนั้นจะมีผลตลอดไปจนกว่าจะมีการแจ้งเปลี่ยนแปลง จะเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 97 ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่สร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร ซึ่งตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็นรัฐจะใช้มาตรการทางกฎหมายทำให้ประชาชนรับภาระเกินสมควรไม่ได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต้องบัญญัติกฎหมายให้การลดภาระของประชาชนลง ทั้งนี้เพื่อบทบัญญัติจะมีความสอดคล้องกับหลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการไปเลือกตั้งได้ถูกบัญญัติในมาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้รัฐต้องอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น การออกกฎหมายที่เกี่ยวกับเลือกตั้งล่วงหน้าของไทยจึงต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนเป็นสำคัญ

#### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้และแนวทางแก้ไข

##### 4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72<sup>3</sup> กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้

<sup>3</sup> มาตรา 72 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ และการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยบทบัญญัติมาตรา 72 ที่กำหนดว่า “เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายถึงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปเลือกตั้ง และไม่แจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง จะต้องสิทธิ 3 ประการคือ

(1) เสียสิทธิการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(2) เสียสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา, สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

(3) เสียสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

แต่สิทธิทั้ง 3 ประการ จะได้กลับคืนมาเมื่อไปใช้สิทธิการเลือกตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือท้องถิ่น<sup>4</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มิใช่เป็นเพียงสิทธิแต่อย่างเดียว การไม่ออกไปทำหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดผลตามกฎหมาย ได้แก่การเสียสิทธิตามกฎหมาย หากผู้มีสิทธิไม่ออกมาใช้สิทธิจำต้องแจ้งเหตุอันสมควรในการไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของบุคคลทุกคนในรัฐ จึงถือว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของตน ฉะนั้น ประชาชนจึงถูกบังคับให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามหลักทฤษฎีว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (Duty) ซึ่งรัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้การเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ของปวงชนชาวไทย แต่มาตรา 72 บัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้สำหรับบุคคลที่มีเหตุอันสมควรบางประการที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ก็ต้องไปแจ้งเหตุอันสมควรนั้นเช่น ผู้ป่วยนอนรักษาตัวในโรงพยาบาล เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ และในการเลือกตั้งล่วงหน้านั้นรัฐจะต้องอำนวยความสะดวก

บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 26

ให้กับประชาชนทุกคนที่มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเสมอภาคกัน เมื่อหลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 72 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดหลักการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับคำสั่งจากราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง หรือในวันเลือกตั้งไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้ง สามารถขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งได้ ส่วนการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตกำหนดให้ผู้ทำงานหรืออาศัยอยู่นอกเขตจังหวัดกับที่ผู้นั้นมีชื่อในทะเบียนบ้านหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง (เพื่อย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาใหม่) ไม่ถึง 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง สามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล่วงหน้า ณ ที่เลือกตั้งกลาง ดังนั้น การเลือกตั้งนอกเขตและการเลือกตั้งล่วงหน้าจึงเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน แต่ถึงกระนั้นก็ตาม การอำนวยความสะดวกของรัฐที่ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งยังไม่เพียงพอสำหรับบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องบางประเภท เช่น แพทย์ พยาบาล รวมถึงผู้ป่วยในโรงพยาบาล หรือบ้านพักคนชราต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ไม่สามารถละทิ้งการทำงานหรือเดินทางไปลงคะแนนเสียงได้ โดยบุคคลเหล่านั้นสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ และมีความประสงค์จะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ด้วยภาระหน้าที่หรือเหตุจำเป็นบางประการทำให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ได้

เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 แล้ว กฎหมายการเลือกตั้งไทยกำหนดเพียงแต่ให้บุคคลบางจำพวกต้องไปแจ้งเหตุที่ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เพื่อที่จะไม่เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 24 กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการว่า ในการเลือกตั้งครั้งใด ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้เนื่องจากมีเหตุอันสมควร ให้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งไว้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ภายในเจ็ดวันก่อนวันเลือกตั้งหรือภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจแจ้งได้ภายในเจ็ดวันก่อนวันเลือกตั้ง ให้ดำเนินการแจ้งตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยในการแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องทำเป็นหนังสือชี้แจงเหตุดังกล่าว โดยอาจมอบหมายให้บุคคล

ใดไปยื่นต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งแทนหรือจัดส่งหนังสือชี้แจงเหตุนั้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้

ในกรณีที่บุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเจ้านั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้รับแจ้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับแจ้งเหตุว่าเหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายในสามสิบวันนับจากวันเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายต้องปิดประกาศรายชื่อบุคคลที่จะรับแจ้งเหตุ สถานที่ที่จะรับแจ้งเหตุ และวิธีการแจ้งเหตุไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านและเขตชุมชนหนาแน่นนั้น

สำหรับสิทธิที่กฎหมายกำหนดให้ผู้นั้นจะต้องเสียไปหากผู้นั้นไม่ไปเลือกตั้ง และไม่แจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง สิทธินั้น 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ประการที่สองสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ประการที่สาม สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แต่สิทธิทั้ง 3 ประการ จะได้กลับคืนมาเมื่อไปใช้สิทธิการเลือกตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือท้องถิ่น<sup>5</sup>

ส่วนเหตุผลอันสมควรนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทย กำหนดรายละเอียดไว้ชัดเจนหลายประการในข้อ 43 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 เช่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีถิ่นที่อยู่หรือมีกิจธุระจำเป็น ที่อยู่ห่างไกลจากที่เลือกตั้งเกินกว่า 100 กิโลเมตร หรือเดินทางออกนอกราชอาณาจักร หรือเจ็บป่วยพิการหรือสูงอายุ และไม่สามารถเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ หรือเหตุสุดวิสัยอื่น<sup>6</sup>ในกรณีกำหนด

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 26

<sup>6</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ข้อ 43 กำหนดว่า ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นพิจารณาเหตุของการไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากแนวทาง ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นมีกิจธุระจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเดินทางไปพื้นที่ห่างไกล
- (2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นเจ็บป่วยและไม่สามารถเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้
- (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นพิการหรือสูงอายุและไม่สามารถเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้

รายละเอียดเหตุผลอันสมควร โดยชัดเจน ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ดี ก็คือทำให้โปร่งใส ประชาชนทั่วไป ก็รู้ว่าเหตุใดจะเป็นเหตุผลที่ฟังขึ้นในการอ้างเมื่อไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่ถ้าพิจารณา อีกด้านหนึ่ง อาจเป็นการชี้ช่องทางให้แก่ผู้ที่ไม่ต้องการออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหา ยได้ กล่าวคือ บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะอ้างเหตุผลตามกฎหมายด้วยกันทั้งนั้นทำให้จำนวนผู้ออกมาใช้ สิทธิเลือกตั้งมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 ได้ กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง รัฐจึงต้องมีหน้าที่อันเป็นไปตามหลักการอำนวยความสะดวก แก่ประชาชนในการไปเลือกตั้ง โดยบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องบางคนนั้นไม่สามารถละทิ้งการ งานหรือเดินทางไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ กล่าวคือ บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องไม่สามารถไปใช้สิทธิ เลือกตั้งได้เลย ทั้งการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป การ เลือกตั้งล่วงหน้าในเขต (มาตรา 95) และการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขต (มาตรา 97) แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กฎหมายเลือกตั้งมีเจตนารมณ์ให้บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีโอกาสมาใช้ สิทธิเลือกตั้งให้มากที่สุด โดยการเปิดโอกาสให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องการมาเลือกตั้ง แต่บุคคลผู้ มีเหตุขัดข้องเหล่านั้นก็มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถมาเลือกตั้งได้ในวันเลือกตั้งทั่วไปได้ ทำให้ บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญ ต้องเสียสิทธิใน การไปเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปสู่ระบบการปกครองประเทศ แม้ว่าเขาจะไม่เสียสิทธิบาง ประการตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>7</sup> เพราะบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องนั้นสามารถดำเนินการแจ้งเหตุที่ตนไม่

---

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นเดินทางออกนอกราชอาณาจักรและมีได้แจ้งความประสงค์ขอใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกราชอาณาจักร

(5) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นมีถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากที่เลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งร้อยกิโลเมตร

(6) เหตุสุดวิสัยอื่นหรือเหตุอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 26 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้ง เหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่เหตุนั้นมีใช้เหตุอันสมควร หรือ เป็นผู้ที่มิรายชื่อในประกาศตามมาตรา 25 ให้ถือว่าผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

(1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(2) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

(3) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะ ปกครองท้องถิ่น”

สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 24 เพื่อที่ตนเองจะไม่เสียสิทธิทั้ง 3 ประการตามมาตรา 26

อย่างไรก็ตามแม้ว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจะกำหนดให้บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งและไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยมีเหตุอันสมควรที่ไม่เสียสิทธิตามกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาตามหลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการไปเลือกตั้งมิได้หมายความว่า รัฐจะหมกหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ประการใด รัฐยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ และตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 72 ก็มีเจตนารมณ์คุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องซึ่งไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป และการเลือกตั้งล่วงหน้า เพราะสิทธิในการเลือกตั้งของบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องนั้นเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้

เมื่อพิจารณาตามหลักการออกเสียงเลือกตั้งที่กฎหมายไทยกำหนดให้เป็นหน้าที่แล้ว รัฐจึงต้องมีภาระที่ต้องอำนวยความสะดวกในการที่ประชาชนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย เมื่อกฎหมายยังไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิในการเลือกตั้งของบุคคลบางจำพวกที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า รัฐต้องจึงออกกฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิเพื่อให้บุคคลบางจำพวกที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้านั้นสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ มิใช่กำหนดเพียงให้เขาต้องไปแจ้งเหตุอันสมควรที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งการกำหนดข้อยกเว้นให้ไปแจ้งเหตุอันสมควรที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น ก็เพื่อไม่ให้เสียสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น แต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กลับไม่มีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องซึ่งไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เจตจำนงทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวต้องสูญเสียไป และสิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นมูลฐานของประชาชนตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง โดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถแสดงออกถึงเจตจำนงของตนในการเลือกบุคคลเข้ามาเป็นผู้แทนทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติให้เลือกฝ่ายบริหารและควบคุมการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารคือ รัฐบาลภายใต้ประชาธิปไตยในระบบผู้แทน สิทธิในการเลือกตั้งถือเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ ดังนั้น รัฐจึงต้องให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องเพื่อให้เขาสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กับหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งโดยรัฐแล้ว เมื่อสิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นมูลฐานของประชาชนตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญได้มอบให้กับประชาชนทุกคนโดยไม่สามารถปฏิเสธไม่รับไม่ได้ และประชาชนทุกคนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจะต้องสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้สะดวกพอสมควรและเสมอภาคกัน โดยรัฐต้องไม่ให้กีดกันแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือสร้างความลำบากในการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้หนึ่งผู้ใดให้มากกว่าผู้อื่น ดังนั้น การอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิหรือการดำเนินการใดๆ เพื่อให้เกิดการใช้สิทธิในการลงคะแนน รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกพอสมควรกับทุกคนโดยเสมอภาค เมื่อกฎหมายเลือกตั้งของไทยยังไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิของบุคคลบางจำพวก เพราะสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งของบุคคลบางจำพวกไม่ได้รับความเสมอภาคเช่นเดียวกันกับบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป หรือบุคคลผู้มีสิทธิลงทะเบียนเลือกตั้งล่วงหน้า ทั้งที่ประชาชนทุกคนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกัน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจะต้องสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้สะดวกเสมอภาคกัน ทั้งนี้ การอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางจำพวก เพื่อให้เกิดการใช้สิทธิในการลงคะแนน รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกกับทุกคนโดยเสมอภาคด้วย

ดังนั้น เมื่อกฎหมายเลือกตั้งของไทย ยังไม่มีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิในการเลือกตั้งของบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องดังกล่าวเพื่อให้เขาสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดว่า ให้บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องเหล่านั้นต้องไปแจ้งเหตุที่ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งเนื่องจากมีเหตุอันสมควรก็ตาม แต่บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องก็เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้หนึ่งซึ่งเขาเองก็มีความประสงค์ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็ตาม แต่กฎหมายกลับไปกำหนดให้ต้องไปแจ้งเหตุแห่งการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนที่จะมีกฎหมายรับรองสิทธิให้เขาได้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

สรุปได้ว่า แม้กฎหมายการเลือกตั้งของไทยจะได้อำนาจให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้มีภารกิจหรือเหตุจำเป็น ตามมาตรา 95 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่สามารถรับรองสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องซึ่งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ เนื่องจากไม่สามารถละทิ้งการงานหรือเดินทางไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เลย โดยลักษณะงานของบุคคลดังกล่าวนี้มี

ภาระที่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างจำเป็นเร่งด่วนจึงไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แม้ว่ารัฐจะจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าแล้วก็ตาม

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายเลือกตั้งในประเทศออสเตรเลียกำหนดเหตุที่จะไปเลือกตั้งได้หรือไม่ นั้น จะไม่กำหนดในกฎหมาย แต่จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ดุลยพินิจ โดยไม่มีการประกาศหรือกำหนดล่วงหน้าว่าเหตุใดฟังได้ มิฉะนั้น ประชาชนผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็จะเอาไปอ้างกันหมด และยังกำหนดให้มีบุคคลที่มีความจำเป็นโดยไม่สามารถละทิ้งการทำงานเพื่อไปลงคะแนนเสียงได้ เช่น ผู้ป่วย นางพยาบาล เจ้าหน้าที่ให้มีการลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ โดยทางการของออสเตรเลียจะดำเนินการจัดหน่วยเลือกตั้งพิเศษไว้ให้ตามโรงพยาบาลและบ้านพักต่างๆ สำหรับคนชรา และผู้ป่วยให้ลงคะแนนได้

ประเทศอิตาลีมีการอำนวยความสะดวกให้แก่การลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้ง โดยทางราชการอิตาลีได้จัดสถานที่เลือกตั้งการลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ ซึ่งทางราชการอิตาลี ได้จัดหน่วยเลือกตั้งพิเศษขึ้นใน โรงพยาบาล สำหรับนางพยาบาล คนเจ็บในโรงพยาบาล คนพิการ คนตาบอด เป็นต้น และยังมีหน่วยเลือกตั้งพิเศษในบ้านพักต่างๆ ด้วยสำหรับพวกบริการ (service men) ต่างๆ ชาวทะเล กะลาสีเรือ สามารถลงคะแนนเสียงที่เขตเลือกตั้งอื่น นอกจากเขตที่เขาอาศัยอยู่ก็ได้ หรือทหารของประเทศ สามารถลงคะแนนเสียงที่หน่วยเลือกตั้งที่ทางราชการจัดไว้ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ก็ได้

ส่วนประเทศสวีตเซอร์แลนด์มีการอำนวยความสะดวกให้แก่การลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้ง โดยมีการลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ สำหรับผู้ที่ไม่อยู่ในเขต หรือจังหวัดที่มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหน่วยเลือกตั้งพิเศษนี้จะเปิดเป็นเวลา 4 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง การลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งพิเศษนี้ถือว่าเป็นการลงคะแนนเสียงนอกเขตเลือกตั้ง และเป็นการลงคะแนนเสียงล่วงหน้าในเวลาเดียวกัน

กฎหมายเลือกตั้งของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดว่า ผู้ที่ไม่สามารถลงคะแนนในวันเลือกตั้งได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดจะจัดสถานที่สำหรับผู้ที่ไม่สามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ โดยจะจัดล่วงหน้า 2-6 วันก่อนวันเลือกตั้ง โดยอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหน่วยงานของรัฐ โดยจะจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้า ณ กองทัพบก หรือ มหาวิทยาลัย ซึ่งเริ่มตั้งแต่เวลา 10.00-16.00 น. และหลังจากหมดเวลาลงคะแนนเสียง คณะกรรมการจะทำการเปิดหีบต่อหน้าพยานและจัดส่งไปลงคะแนนทั้งหมดโดยส่งลงทะเบียนทางไปรษณีย์ต่อคณะกรรมการเลือกตั้งระดับอำเภอ

กฎหมายเลือกตั้งของประเทศสวีตเซอร์แลนด์ ได้กำหนดว่า การลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ ในรัฐต่าง ๆ ได้จัดหน่วยเลือกตั้งพิเศษสำหรับผู้ที่ไม่อยู่ในเขต หรือจังหวัดที่มี

สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหน่วยเลือกตั้งพิเศษนี้จะเปิดเป็นเวลา 4 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้งพิเศษนี้ ถือว่าเป็นการลงคะแนนเสียงนอกเขตเลือกตั้ง และเป็นการลงคะแนนเสียงล่วงหน้าในเวลาเดียวกัน

จากการศึกษากฎหมายเลือกตั้งต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า ประเทศสวีเดนอร์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอิตาลี และประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้สามารถลงคะแนนเสียงใน หน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้โดยจัดไว้ในโรงพยาบาล บ้านพักต่างๆ เรือนจำ พื้นที่ห่างไกลหรือหน่วยเลือกตั้ง สำหรับทหารขณะปฏิบัติหน้าที่ เมื่อพิจารณาปัญหาของการ คุ่มครองสิทธิของประชาชนผู้ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้นั้น ควรนำแนวทางของประเทศ สวีเดนอร์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย มาปรับใช้โดย กฎหมายเลือกตั้งของไทยควรกำหนดให้บุคคล ที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้เพราะเหตุที่ไม่สามารถละทิ้งการทำงานหรือเดินทางเพื่อไป ลงคะแนนเสียงล่วงหน้าได้ เช่น พยาบาล แพทย์ รวมถึงผู้ป่วยในโรงพยาบาล หรือผู้ที่อยู่บ้านพัก คนชรา เป็นต้น โดยลักษณะงานของบุคคลดังกล่าวนั้นมีภาระที่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างจำเป็น เร่งด่วนจึงไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ โดยให้บุคคลผู้มีเหตุขัดข้องที่ไม่สามารถไปเลือกตั้งได้ สามารถลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ที่กฎหมายกำหนดได้

นอกจากนี้จากการศึกษากฎหมายเลือกตั้งในต่างประเทศ มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้ง ทางไปรษณีย์ได้ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ประเทศเบลเยียม ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้

กฎหมายเลือกตั้งประเทศเยอรมนีเปิดโอกาสให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทาง ไปรษณีย์ โดยผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องแสดงเจตจำนงไปยังรัฐที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่เพื่อขอ ใบรับรองการเลือกตั้ง (An Electoral Certificate) บัตรเลือกตั้ง (A Voting Paper) ซองใส่บัตร เลือกตั้งของทางราชการ (An Official Voting paper Envelope) โดยที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จะต้องแสดงหลักฐานว่า ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่สามารถจะอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นในวัน เลือกตั้ง ได้โดยมีเหตุอันสมควรหรือผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัย และ ปรากฏว่าชื่อของเขาไม่ปรากฏอยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนน เสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ใหม่นั้น หรือผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่สามารถไปยังหน่วยเลือกตั้งได้ เนื่องจากลักษณะของงาน ที่ตนได้กระทำอยู่ หรือเป็นเพราะความเจ็บป่วย ความทุพพลภาพ ความชรา โดยบัตรลงคะแนนเสียง เลือกตั้งจะต้องบรรจุอยู่ในซองใส่บัตรเลือกตั้งของทางราชการ พร้อมทั้งมีคำรับรองว่าการ ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยอิสระ สำหรับคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ลงทางไปรษณีย์ที่ได้รับ ไม่ทันกำหนดเวลา (18.00 น. ของวันเลือกตั้ง) หรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับถือว่าคะแนนเสียง เลือกตั้งดังกล่าวเป็น โมงะ

สำหรับขั้นตอนการขอใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์ มีขั้นตอน กล่าวคือบุคคลที่มีสิทธิ เลือกตั้งยื่นความจำนงเป็นหนังสือ แบบฟอร์ม หรือแจ้งด้วยตนเองในการขอใช้สิทธิเลือกตั้งทาง

ไปรษณีย์ที่องค์กรปกครองท้องถิ่น และแจ้งเหตุที่ขอใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์แบบฟอร์มที่ ถูกต้องที่ต้องใช้ยื่นต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยส่งทางเครื่องรับส่งโทรสาร (Fax), จดหมาย อิเล็กทรอนิกส์ (E – Mail), Telegram, Telex หรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถส่งเอกสาร ดังกล่าวได้ หรือส่งไปยังเว็บไซต์ (ขององค์กรปกครองท้องถิ่น) ยกเว้นการแจ้งทางโทรศัพท์

องค์กรปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการตรวจสอบสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ขอใช้สิทธิ ทางไปรษณีย์ และองค์กรปกครองท้องถิ่นจะส่งบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ไปให้ผู้ขอใช้สิทธิทาง ไปรษณีย์และทำการบันทึกรายละเอียดลงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งต้องส่งบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ (บรรจุบัตรเลือกตั้ง) กลับมาที่ องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ภายในเวลา 18.00 น. ของวันเลือกตั้ง

กฎหมายเลือกตั้งของประเทศเบลเยียม ผู้เลือกตั้งที่อยู่ภายในประเทศแต่ไม่สามารถ ออกจากบ้านไปลงคะแนนเสียงได้ หรือไม่สามารถละทิ้งการทำงานเพื่อไปลงคะแนนเสียงได้ เช่น ผู้ป่วย นางพยาบาล เจ้าหน้าที่บริการของรัฐ (public service officials) หรือ คนเรือ เป็นต้น อนุญาต ให้มีการลงคะแนนทางไปรษณีย์สำหรับโดยผู้เลือกตั้งที่ประสงค์จะลงคะแนนทางไปรษณีย์จะต้อง ยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตต่อเจ้าเมือง (Burgomaster) ภายใน 5-30 วันก่อนวันเลือกตั้ง

ส่วนกฎหมายเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่น กำหนดว่า ผู้มีสิทธิที่มีความพิการทางร่างกาย อย่างมากก็ได้รับอนุญาตให้ลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์ได้ ส่วนการลงคะแนนทางทะเลมีขึ้น สำหรับลูกเรือที่แล่นเรืออยู่ทางทะเลสามารถลงคะแนนแล้วส่งมาทางโทรสาร ในระบบนี้มี จุดประสงค์ก็เพื่อตัดความยุ่งยากลำบากในการส่งบัตรเลือกตั้งสู่บ้านเกิดของพวกเขา ในระบบการ ลงคะแนนล่วงหน้าหรือการลงคะแนนของผู้ที่ไม่มาใช้สิทธิก็ยังคงมีด้วยกันเช่น การลงคะแนนทาง ทะเลจัดให้มีขึ้นในการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และจัดให้มีขึ้น สำหรับลูกเรือของเรือเดินสมุทรที่คาดหวังที่ติดธุระในวันเลือกตั้งนั้นด้วย

ส่วนกฎหมายเลือกตั้งของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้ผู้ป่วย หรือผู้พิการที่ไม่สามารถ เคลื่อนไหวร่างกายได้สามารถทำการเลือกตั้งที่บ้านหรือที่โรงพยาบาลได้ โดยหลังจากกาบัตร เลือกตั้งแล้วให้นำบัตรเลือกตั้งใส่ซองจดหมายแล้วปิดผนึก จากนั้นนำใส่ซองจดหมายอีกชั้น เขียน ชื่อและที่อยู่ผู้ใช้สิทธิด้านหลังซอง พร้อมกับเซ็นชื่อ 3 ครั้ง กำกับบนรอยปิดผนึก จากนั้นจำหน่าย ซองแล้วส่งถึงสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามขั้นตอนของไปรษณีย์ทั่วไป

จะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งทางไปรษณีย์ตามกฎหมายเลือกตั้งของประเทศที่กล่าวมาได้ กำหนดให้ผู้พิการ ความทุพพลภาพ ความชรา ผู้พิการที่ไม่สามารถเคลื่อนไหวร่างกายได้ สามารถทำการเลือกตั้งที่บ้านหรือที่โรงพยาบาลได้ โดยได้รับอนุญาตให้ลงคะแนนเสียงทาง ไปรษณีย์ได้ และกฎหมายเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่นยังกำหนดให้สิทธิแก่ลูกเรือที่แล่นเรืออยู่ทาง

ทะเลสามารถลงคะแนนได้ ส่วนขั้นตอนการออกเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ควรนำหลักเกณฑ์การเลือกตั้งทางไปรษณีย์ของกฎหมายของประเทศเยอรมนีมาใช้ โดยกฎหมายเลือกตั้งไทยควรมีการนำมาใช้สำหรับบุคคลผู้ที่อยู่ในที่ที่มีความลำบากที่จะออกเสียงเลือกตั้ง เช่น ลูกเรือเดินสมุทรที่คาดหวังที่คิดธุระในวันเลือกตั้ง โดยให้เขาสามารถออกเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ได้

นอกจากนี้ ตามหลักการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังพบปัญหาเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งการเลือกตั้งล่วงหน้าและการเลือกตั้งทั่วไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72<sup>8</sup> ที่กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยบุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ และการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวรับรองสิทธิแก่ประชาชนในการที่รัฐจะต้องจัดการเลือกตั้งโดยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ดังนั้น การอำนวยความสะดวกในการจัดการเลือกตั้งให้แก่ประชาชนจึงเป็นความรับผิดชอบของรัฐด้วยประการหนึ่ง และมาตรา 235 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการลงคะแนนใช้สิทธิเลือกตั้ง ในการอำนวยความสะดวกดังกล่าว การจัดยานพาหนะให้แก่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นต้องเป็นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 55 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้งเพื่อการเลือกตั้งหรือนำกลับมาจากที่เลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าโดยสารยานพาหนะหรือค่าจ้างซึ่งต้องเสียตามปกติ หรือจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้ง หรือกลับจากที่เลือกตั้งเพื่อจูงใจหรือควบคุมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ซึ่งที่เลือกตั้งดังกล่าวหมายความรวมถึงที่เลือกตั้งซึ่งจัดไว้สำหรับการลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง และการลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งตามมาตรา 95 และมาตรา 97 ด้วย แต่การที่หน่วยงานของรัฐจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถกระทำได้

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 72 บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นได้ว่า กฎหมายการเลือกตั้งดังกล่าวให้สิทธิแก่กลุ่มบุคคลบางจำพวกซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตชนบทห่างไกลหรือถิ่นทุรกันดาร โดยรัฐต้องดำเนินการบางประการเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไปได้และออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่สามารถมาลงคะแนนในวันเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น รัฐต้องจัดยานพาหนะรับส่งผู้ที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ในทางปฏิบัติกรณีการจัดยานพาหนะรับส่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ในเขตชนบทห่างไกล หรือถิ่นทุรกันดาร ยังไม่มีการปฏิบัติอย่างจริงจังเท่าที่ควร ทั้งที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 55 กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว โดยมีเพียงแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 55 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ เฉพาะผู้มีอาการพิการ หรือผู้สูงอายุ หรือผู้ป่วยซึ่งไม่สามารถเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยตนเองได้ โดยต้องไม่เป็นการจูงใจหรือควบคุมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ทั้งนี้ หากหน่วยงานของรัฐจะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้พิการ หรือผู้สูงอายุ หรือผู้ป่วยซึ่งไม่สามารถเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยตนเอง ให้ขออนุญาตคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นกรณีๆ ไป จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้ง เพื่อการเลือกตั้งหรือนำกลับไปที่เลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าโดยสาร ยานพาหนะหรือค่าจ้างซึ่งต้องเสียตามปกติ แต่การกำหนดว่าพื้นที่ใดควรจัดให้มียานพาหนะนั้น ต้องมีการร้องขอมายังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งการจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น กฎหมายได้กำหนดให้รัฐมีอำนาจกระทำได้ตามนัยมาตรา 55 ดังกล่าว แต่ปัญหาในการจัดยานพาหนะให้แก่พื้นที่ใด รัฐควรจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในพื้นที่นั้นๆ เป็นสำคัญ เพื่อการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มากที่สุดอันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐจึงควรทำการสำรวจเขตเลือกตั้งทั่วไป และประกาศให้ชัดเจนว่า มีเขตถิ่นทุรกันดารใดบ้างที่รัฐจะต้องจัดยานพาหนะรับส่งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

#### 4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลผู้มีเหตุขัดข้องที่ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ จากการศึกษาของกฎหมายเลือกตั้งของต่างประเทศพบว่า ประเทศอิตาลี ประเทศสวีเดน เซอร์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดให้สามารถลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้โดยจัดไว้ในโรงพยาบาล

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเทศไทยยังนำแนวทางของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอิตาลี ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเกาหลีใต้ ที่กำหนดให้สามารถลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้โดยจัดไว้ในโรงพยาบาล บ้านพักต่างๆ เรือนจำ พื้นที่ห่างไกลหรือหน่วยเลือกตั้งสำหรับทหารขณะปฏิบัติหน้าที่ โดยกฎหมายเลือกตั้งของไทยควรมีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งพิเศษ หรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้โดยจัดไว้ในโรงพยาบาล หรือหน่วยเลือกตั้งสำหรับทหารขณะปฏิบัติหน้าที่ โดยรัฐควรจัดหน่วยเลือกตั้งพิเศษหรือหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้ไว้สำหรับกลุ่มบุคคลซึ่งมีจำนวนมากที่ไม่สามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งเนื่องจากมีเหตุจำเป็นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย ส่วนบุคคลผู้ที่อยู่ในที่ที่มีความลำบากที่จะออกเสียงเลือกตั้ง เช่น ลูกเรือเดินทะเลที่คิดฐานะในวันเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งไทยควรกำหนดให้เขาสามารถออกเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ได้ โดยนำหลักเกณฑ์ของกฎหมายเลือกตั้งของประเทศเยอรมนีมาใช้

ส่วนปัญหาการในการจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การกำหนดให้สิทธิแก่กลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 72 วรรคสาม กำหนดหลักการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 55 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดยานพาหนะรับส่งผู้ที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้มีการประกาศกำหนดว่าพื้นที่หรือหน่วยเลือกตั้งใดที่รัฐจะต้องจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อันเป็นการเพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการกำหนดเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการเลือกตั้งสามารถทำการสำรวจเขตเลือกตั้งทั่วไป และประกาศให้ชัดเจนว่า มีเขตถิ่นทุรกันดารใดบ้างที่รัฐจะต้องจัดยานพาหนะรับส่งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และให้อำนาจคณะกรรมการเลือกตั้งออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดยานพาหนะรับส่งผู้ที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหน่วยเลือกตั้งที่อยู่ในเขตชนบทห่างไกล หรือถิ่นทุรกันดาร เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่ในเขตชนบทห่างไกลหรือถิ่นทุรกันดาร สามารถออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไปได้และออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ และเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง