

การรับรองการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง



นางสาวมนชนก เกิดแก้ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2556

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

THE ASSURANCES OF PRISONERS' VOTING RIGHTS

Miss Monchanok Keartkaew



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การรับรองการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง
โดย	นางสาวমনชนก เกิดแก้ว
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มปา

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ พรหมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มปา)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ อรรถนพ ลิขิตจิตถะ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ดร.สุรสิทธิ์ จิตรชอบใจ)

CHULALONGKORN UNIVERSITY

มนชนก เกิดแก้ว : การรับรองการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง. (THE ASSURANCES OF PRISONERS' VOTING RIGHTS) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. มานิตย์ จุ่มปา, 136 หน้า.

สิทธิเลือกตั้งถือเป็นสิทธิที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย เพราะถือเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจสูงสุดของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นสิ่งที่สะท้อนความต้องการของประชาชนว่าต้องการให้รัฐดำเนินการอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ ผู้ต้องขังแม้จะต้องตกเป็นบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิต และร่างกายอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด ประพฤติฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของรัฐ แต่ผู้ต้องขังก็ยังคงจะต้องได้รับการรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย ในฐานะที่ผู้ต้องขังยังคงมีสิทธิในฐานะพลเมืองของประเทศ ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการพัฒนาการรับรองสิทธิของผู้ต้องขังในด้านต่างๆไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แต่ยังคงมีสิทธิบางประการที่ถูกจำกัดอันเนื่องมาจากการตกเป็นผู้ต้องขัง ได้แก่ สิทธิพลเมืองของผู้ต้องขัง โดยเฉพาะสิทธิในการเลือกตั้ง ที่ในประเทศไทยยังคงไม่มีการพัฒนาไปถึงการรับรองสิทธิดังกล่าว ทั้งนี้สิทธิพลเมืองถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใด จึงควรเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป และควรจำกัดสิทธิเฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลหนักแน่นจริงๆเท่านั้น รัฐต้องพยายามอย่าง กวดขันให้มากที่สุดในการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิเลือกตั้ง คือต้องกำหนดเท่าที่จำเป็นเพื่อให้ สิทธิเลือกตั้งครอบคลุมประชาชนให้มากที่สุด ซึ่งในส่วนของประเทศไทยได้มีการกำหนดคุณสมบัติ ของบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 100 และในมาตรา 100(3) ได้บัญญัติให้ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วย กฎหมายเป็นบุคคลผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง อันเป็นการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังที่มี ลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิโดยทั่วไป โดยไม่พิจารณาถึงฐานความผิด และอัตราโทษที่ผู้ต้องขัง ได้รับแต่อย่างใดส่งผลให้เมื่อบุคคลใดตกเป็นผู้ต้องขังบุคคลนั้นก็สูญเสียสิทธิในการเลือกตั้งไป โดยปริยาย รวมถึงสูญเสียสิทธิทางการเมืองประการอื่นอันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่ไม่สามารถไป ใช้สิทธิเลือกตั้งอีกด้วย จากการศึกษารวบรวมแนวคิด หลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และศึกษารูปแบบใน ประเทศที่มีการรับรองการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมายที่มีการจำกัด สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในประเทศไทย จากเดิมที่มีการบัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการ ทั่วไป มาเป็นการให้สิทธิผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้เป็นการทั่วไป และจำกัดสิทธิเลือกตั้ง เฉพาะผู้ต้องขังที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือใช้สิทธิเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบ ประชาธิปไตยเท่านั้น เพื่อให้ผู้ต้องขังยังสามารถใช้สิทธิของตนในฐานะพลเมืองของประเทศและ เพื่อผลดีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2556

ลายมือชื่อนิติต .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก .....

# # 5486018334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: PRISONERS VOTING RIGHTS / VOTING RIGHTS

MONCHANOK KEARTKAEW: THE ASSURANCES OF PRISONERS' VOTING RIGHTS.  
ADVISOR: ASSOC. PROF. MANIT JUMPA, 136 pp.

Suffrage is considered to be greatly important in the system of democracy as it is considered a tool for the use of the highest powers of the people who own sovereignty, and it is something that reflects the needs of the people on how the state should proceed to solve the country's problems. Even though internees have become individuals with restricted liberty and rights in life and body due to offences and violations against the state's regulations, the liberty and rights of internees should still be accepted and protected according to the law as internees still have rights as the country's citizens. In the present, Thailand has developed the acceptance of internee suffrage in various areas in the constitution of 2007. However, there are still some rights that are restricted due to their status as internees, which include the civil rights of internees, especially suffrage. In Thailand, there are still no developments to the aforementioned acceptance of rights even though civil rights are considered to be fundamental rights of countries that are ruled by democracies. Thus, restricting the voting rights of individuals should be considered as an exception from general concepts, and rights should only be limited in cases with firm reasons. The state must be rigorous in the legislation of suffrage restricting laws, that is, laws should only be determined as much as necessary for suffrage to cover the people as much as possible. In Thailand, there was a determination of characteristics of individuals with forbidding characteristics to prevent their suffrage usage in the Constitution of the Kingdom of Thailand, clauses 100 and 100(3), which decreed that internees convicted by court or approved lawful decrees were individuals without suffrage on election days, which was a restriction of internee suffrage with the characteristics of general restrictions of rights without considerations of the internees' offenses and the received rate of penalty anyhow. This results in the implicit loss of suffrage whenever one becomes an internee, including the loss of other political rights as a consequence of the inability to utilize voting rights. From studies of compiled concepts, related theories, and studies of forms of countries that have accepted the usage of internee suffrage, legislative amendments of laws that restrict internee suffrage in Thailand is appropriate, from the general legislated restrictions of internee suffrage to the general enfranchisement of internee suffrage, and only restrict suffrage for internees that have committed offenses related to elections or used suffrage antagonistically to the system of democracy, for internees to still be able to use their own rights as a citizen of the country and for the good of a democratic rule.

Field of Study: Laws

Student's Signature .....

Academic Year: 2013

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถของ รศ.มานิตย์ จุมปา ที่สละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ แนะนำหัวข้อวิทยานิพนธ์ โดยตลอดระยะเวลาการทำวิทยานิพนธ์ท่านได้ให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ ช่วยตรวจทาน แก้ไขเนื้อหาวิทยานิพนธ์ ดูแลสอบถามเกี่ยวกับการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนอย่างใกล้ชิด

ขอขอบคุณศาสตราจารย์วิระพงษ์ บุญโญภาส ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์อรรถนพ ลิขิตจิตถะ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่สละเวลาให้คำปรึกษาและข้อคิดที่เป็นประโยชน์ ดร.สุรสิทธิ์ จิตรชอบใจ ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดเพชรบุรี กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่กรุณาให้คำชี้แนะประเด็นในทางปฏิบัติ สละเวลาพาผู้เขียนไปลงพื้นที่จริง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ขอขอบคุณบุคคลในครอบครัว พ.ต.ท.คมกริช เกิดแก้ว นางอำภา เกิดแก้ว นายเชษฐพล เกิดแก้ว และนางสาวอัมพร รินทะกะ ที่ให้ความรัก และสนับสนุนผู้เขียนในทุกๆเรื่องตลอดมาจนทำให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จตามที่ตั้งใจ รวมทั้งพี่ๆในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กฎหมายมหาชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยให้ความช่วยเหลือ และคำแนะนำที่ดีมาโดยตลอด

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและประโยชน์ประการใดแล้ว ผู้เขียนขอมอบให้แก่บุคคลที่กล่าวไว้ข้างต้น ครู อาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ผ่านเข้ามาในชีวิต แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใดแล้ว ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย .....	5
1.4 สมมติฐานในการศึกษาวิจัย.....	5
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย .....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย .....	5
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง .....	6
2.1 นิยามความหมายของผู้ต้องขัง .....	6
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง.....	9
2.3 การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังในระดับสากล .....	12
2.3.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน .....	12
2.3.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง .....	15
2.3.3 มาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ.....	17
2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพผู้ต้องขังในประเทศไทย.....	19
2.4.1 การราชทัณฑ์ในสมัยแรก .....	20
2.4.2 การราชทัณฑ์ในสมัยที่สอง.....	21
2.4.3 การราชทัณฑ์ในสมัยปัจจุบัน (ยุคภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน) .....	22
2.5 สิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ .....	24
2.5.1 สิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมบุคคลทั่วไป .....	26
2.5.1.1 สิทธิในมโนธรรมความคิด หรือเสรีภาพในทางความคิด.....	26
2.5.1.2 สิทธิที่มุ่งหมายต่อการคุ้มครองชีวิตและร่างกาย.....	27

2.5.1.2.1 สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม .....	28
2.5.1.2.2 สิทธิที่จะไม่ถูกจำคุกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร .....	31
2.5.1.3 สิทธิในทางศาล.....	32
2.5.1.4 สิทธิร้องทุกข์ผู้ต้องขัง .....	33
2.5.1.5 สิทธิเกี่ยวกับการใช้แรงงาน.....	34
2.5.1.6 สิทธิในการประกอบกิจการทางศาสนา .....	36
2.5.2 สิทธิและเสรีภาพที่ถูกจำกัดเนื่องจากเป็นผู้ต้องขัง.....	37
2.5.2.1 สิทธิในความเสมอภาค.....	38
2.5.2.2 เสรีภาพในการเดินทาง .....	40
2.5.2.3 เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร .....	41
2.5.2.3.1 สิทธิที่จะได้รับการเยี่ยม.....	41
2.5.2.3.2 สิทธิที่จะติดต่อทางจดหมาย.....	43
2.6 สิทธิพลเมืองของผู้ต้องขัง.....	43
2.6.1 ความหมายของสิทธิพลเมือง.....	43
2.6.2 สิทธิพลเมืองกับการเลือกตั้ง.....	45
2.6.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย.....	46
2.6.3.1 การเลือกตั้งเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย .....	46
2.6.3.2 การเลือกตั้งรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.....	48
2.6.3.3 การเลือกตั้งรับรองในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิ ทางการเมือง ค.ศ. 1966 .....	49
2.6.4 หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง .....	51
2.6.4.1 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลักษณะทั่วไป.....	51
2.6.4.2 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสมอภาค .....	52
2.6.4.3 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ .....	52
2.6.4.4 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสรี .....	53
2.6.4.5 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยแท้จริง .....	53
2.6.5 การจำกัดสิทธิพลเมืองของผู้ต้องขัง.....	53



บทที่ 3 สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังและรูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง ในต่างประเทศและประเทศไทย .....	56
3.1 สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในต่างประเทศ .....	56
3.1.1 ประเทศที่มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง .....	56
3.1.1.1 แนวคิดในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง .....	56
3.1.1.2 รูปแบบในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง .....	59
3.1.2 ประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง .....	60
3.1.2.1 แนวคิดในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง .....	60
3.1.2.1.1 ประเทศแคนาดา .....	60
3.1.2.1.2 ประเทศออสเตรเลีย .....	64
3.1.2.1.3 ประเทศฟิลิปปินส์ .....	65
3.1.2.2 รูปแบบในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง .....	68
3.1.2.2.1 ประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังโดยไม่มีข้อจำกัด .....	68
3.1.2.2.2 ประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังโดยมีข้อจำกัด .....	69
3.1.2.2.3 ประเทศที่ไม่ให้สิทธิในการลงคะแนนแก่ผู้ต้องขังในทุกกรณี .....	73
3.1.2.3 วิธีการจัดการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขัง .....	73
3.1.3.1 ประเทศแคนาดา .....	73
3.1.3.2 ประเทศออสเตรเลีย .....	74
3.1.3.3 กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป .....	74
3.2 สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทย .....	75
3.2.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง .....	76
3.2.2 แนวคิดในการจำกัดสิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไป .....	77
3.2.2.1 การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องความผูกพันต่อรัฐ .....	79
3.2.2.2 การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องเพศ .....	80
3.2.2.3 การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องอายุ .....	80
3.2.2.4 การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องความรู้ผิดชอบ .....	81
3.2.2.5 การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์ความเป็นอิสระในการเลือกตั้ง .....	81
3.2.2.6 การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์อื่นๆ .....	82
3.2.3 วิวัฒนาการในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังที่ปรากฏในกฎหมายไทย .....	82

3.2.4 เหตุผลในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในกฎหมายไทย.....	87
3.2.5 ผลทางกฎหมายในการถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้ง.....	88
บทที่ 4 วิเคราะห์การให้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทย.....	91
4.1 กรณีศึกษาผลกระทบอันเกิดจากการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง .....	91
4.2 วิเคราะห์หลักเหตุผลในการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง .....	97
4.3 วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในประเทศไทย .....	108
4.4 วิเคราะห์รูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังที่เหมาะสมกับประเทศไทย .....	110
4.5 วิเคราะห์วิธีการจัดการเลือกตั้งผู้ต้องขังที่เหมาะสมกับประเทศไทย .....	116
4.5.1 สถานที่ในการจัดการเลือกตั้ง.....	116
4.5.2 วันและเวลาในการจัดการเลือกตั้ง.....	117
4.5.3. บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง.....	117
4.5.4 วิธีการในการหาเสียงของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง .....	118
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	121
5.1 บทสรุป.....	121
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	128
รายการอ้างอิง .....	130
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	137

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังเป็นการขยายความต่อมาจากสิทธิมนุษยชนที่ว่ามนุษย์มีสิทธิบางประการติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดจนกระทั่งตาย ไม่อาจพรากจากไปได้ ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ และใครจะล่วงละเมิดมิได้<sup>1</sup> ถึงแม้ผู้ต้องขังจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิต และร่างกายอันเนื่องมาจากการประพฤติผิดฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของรัฐแต่ผู้ต้องขังก็ยังคงจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตนอยู่ ในปัจจุบันผู้ต้องขังในประเทศไทยได้รับการรับรองสิทธิมากขึ้น เนื่องจากในทางระหว่างประเทศได้มีการให้ความร่วมมือกันในการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง ทั้งการรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน บทบัญญัติของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมไปถึงข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้ให้การรับรองและเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก และนำหลักเกณฑ์สากลดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังได้ให้การรับรองสิทธิของผู้ต้องขังประการต่างๆไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในทางศาล สิทธิร้องทุกข์ผู้ต้องขัง สิทธิเกี่ยวกับการใช้แรงงาน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการรับรอง และยอมรับในสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังที่ยังคงมีสิทธิในฐานะพลเมืองของประเทศทุกประการ<sup>2</sup>

ถึงแม้ว่าสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังในปัจจุบันจะได้รับการรับรองมากขึ้นในหลายๆประการ แต่ก็ยังคงมีสิทธิและเสรีภาพบางประการที่ถูกจำกัดอันเนื่องมาจากการตกเป็นผู้ต้องขัง ได้แก่ สิทธิพลเมืองของผู้ต้องขัง ที่ในประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาไปถึงการรับรองสิทธิดังกล่าว ทั้งที่สิทธิพลเมืองถือเป็นสิทธิประการหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นสิทธิที่มุ่งคุ้มครองให้กับพลเมืองของรัฐในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ<sup>3</sup> วิธีการเลือกตั้งถือเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐนำมาใช้เป็นกระบวนการให้ประชาชนใช้สิทธิพลเมืองของตน เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทน เนื่องจากประเทศในปัจจุบันมีอาณาเขตกว้างขวางและมีประชาชนมากเกินกว่าจะให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้ การเลือกตั้งจึงมีบทบาทเป็นกลไกในที่นำมาใช้ชี้ขาดว่าประชาชนต้องการให้ใครเข้าไปทำหน้าที่

<sup>1</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 13-14.

<sup>2</sup> ประธาน วัฒนาวณิชย์, รายงานวิจัยเรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 35.

<sup>3</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 28.

แทนตน สิทธิเลือกตั้งของประชาชนจึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>4</sup> ดังนั้น การจำกัดสิทธิทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นจึงควรถือเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป และควรจำกัดเฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลหนักแน่นจริงๆ เท่านั้น รัฐบาลของประเทศจึงต้องพยายามอย่างกวัดขั้นให้มากที่สุดในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คือต้องกำหนดเท่าที่จำเป็น และให้สิทธิเลือกตั้งครอบคลุมประชาชนให้ได้มากที่สุด<sup>5</sup> ในส่วนของประเทศไทยได้มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 100\* แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และในมาตรา 100 (3) ได้บัญญัติให้ผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นบุคคลผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ส่งผลให้เมื่อบุคคลใดตกเป็นผู้ต้องขังแล้วบุคคลนั้นก็สูญเสียสิทธิในการเลือกตั้งไปโดยปริยาย รวมถึงเสียสิทธิทางการเมืองประการอื่นอันเป็นผลสืบเนื่องจากการไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาอีกด้วย ซึ่งในประเทศไทยนับแต่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบัญญัติให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทยในทุกฉบับ โดยมีเหตุผลในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง คือการคำนึงในเรื่องของหลักความเป็นอิสระในการเลือกตั้ง<sup>6</sup> เนื่องจากผู้ต้องขังต้องอยู่ในความควบคุมของทางราชทัณฑ์ตลอดเวลา โดยต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบและอยู่ภายใต้ผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าค่อนข้างมาก จึงมีความเกรงกลัวว่าผู้ต้องขังจะไม่มีความเป็นอิสระในการใช้สิทธิของตนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และปัญหาในทางปฏิบัติในเรื่องของการจัดการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขัง ที่เกรงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่มีความพร้อมมากพอที่จะจัดการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขังได้<sup>7</sup> แต่เนื่องจากสิทธิเลือกตั้งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่พลเมืองของรัฐทุกคนควรเป็นเจ้าของและมีสิทธิที่จะใช้โดยเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ กฎหมายที่ออกมาเพื่อจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานต้องจำกัดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิมิได้ รวมไปถึงการที่ประเทศไทยได้ให้การยอมรับในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์ เมื่อปี พ.ศ. 2491 และเข้าเป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ซึ่งในอนุสัญญาดังกล่าวได้ให้การ

<sup>4</sup> พระรวัฒน์ พูนทองพันธ์, “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2553), หน้า 20 .

<sup>5</sup> สมัคร อนุมัติ, “ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโท ภาค 2 ทางรัฐศาสตร์ ในลักษณะวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งพิสดาร ,2498), หน้า 156.

\* มาตรา 100 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ

(1) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือ นักบวช

(2) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือ โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(4) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ”

<sup>6</sup> สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2540), “การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.” บันทึกการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15, 13 มิถุนายน, หน้า 8/7.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8/7.

รับรองและคุ้มครองในสิทธิเลือกตั้ง การที่ประเทศไทยได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังโดยกำหนดให้เมื่อบุคคลใดตกเป็นผู้ต้องขัง จะสูญเสียสิทธิในการเลือกตั้งไปโดยปริยาย ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังทั้งหมดเป็นการทั่วไป โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะรายการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการไม่สอดคล้องกับแนวบรรทัดฐานของพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักกฎหมายตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่มีผลผูกพันประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี อันอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีระบบจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังที่มีลักษณะคุ้มครองสิทธิพลเมืองต่ำกว่ามาตรฐานสากล<sup>8</sup> และในปัจจุบันที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้ต้องขังมากขึ้น จากเดิมที่วัตถุประสงค์ของกรมราชทัณฑ์จะเน้นที่การลงโทษเพียงอย่างเดียว แต่ในปัจจุบันราชทัณฑ์มีหน้าที่ที่จะต้องให้การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในการปรุงแต่ง แก้ไขทั้งร่างกายและจิตใจด้วยการฝึกอบรมทางศีลธรรม วัฒนธรรม การศึกษาสามัญ และการศึกษาวิชาชีพ เพื่อแก้ไขปรับปรุงแตงนิสัยและความประพฤติของผู้กระทำผิดให้กลับตัวประพฤติตนเป็นพลเมืองดี<sup>9</sup> มิใช่เป็นการกีดกันผู้ต้องขังให้ออกห่างจากสังคมแต่ควรเป็นส่วนหนึ่งของสังคม โดยเน้นการแก้ไขทั้งสภาพร่างกาย จิตใจ สถานภาพทางสังคมของผู้ต้องขังเพื่อให้เข้ากันได้กับสภาพทั่วไปในสังคม เพื่อให้ผู้ต้องขังเกิดความสำนึกรับผิดชอบดำเนินชีวิตอย่างสุจริต<sup>10</sup>

เมื่อในปัจจุบันแนวคิดและสถานการณ์ในการควบคุมตัวผู้ต้องขังเปลี่ยนไปเป็นการควบคุมตัวเพื่อการพัฒนาและแก้ไขฟื้นฟู มุ่งเน้นการพัฒนาอบรมให้ผู้ต้องขังสามารถกลับคืนสู่สังคม มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังแทบจะทุกด้าน ผู้ต้องขังได้รับการศึกษารับรู้ถึงสิทธิและเสรีภาพของตน มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเรือนจำทั้งจากผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบภายในหน่วยงาน รวมไปถึงหน่วยงานภายนอกที่คอยตรวจสอบการรับรองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังเพื่อเป็นการเสริมสร้างและควบคุมให้กิจกรรมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและในปัจจุบันประชาชนเองก็มีการตื่นตัวทางด้านแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากยิ่งขึ้น ทำให้มีประเด็นกฎหมายที่น่าสนใจศึกษาว่าการที่ผู้ต้องขังที่แม้จะสูญเสียสิทธิเสรีภาพบางส่วน อันเกิดจากการกระทำความผิดหรือถูกลงโทษตามคำพิพากษา แต่ก็ยังคงถือว่าผู้ต้องขังยังคงเป็นพลเมืองคนหนึ่งของประเทศ ซึ่งประเทศไทยที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น หลักสำคัญคือประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองตนเองหรือแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน สิทธิเลือกตั้งจึงถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการแสดงออกถึงการเป็นพลเมืองของประเทศ การที่กฎหมายไปจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งกับผู้ต้องขังนั้นมึลักษณะที่เป็นการตัดสิทธิความเป็นพลเมืองของประเทศออกจากผู้ต้องขังทำให้ไม่สามารถแสดงเจตจำนงในการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้ ซึ่งในปัจจุบันจำนวนผู้ต้องขังในประเทศไทยได้มีอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นในทุกๆปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2555 ที่มี

<sup>8</sup> Morgan M., "Disproportionate Punishment : The Legality of Criminal Disfranchisement under the International Covenant on Civil and Political Rights .", (Geprge Washinton International Law review, 2009), pp.1375-1408.

<sup>9</sup> อูสาห์ โคมลปานิก, "วิวัฒนาการของการราชทัณฑ์และการอบรมผู้ต้องขังในประเทศไทย", วารสารราชทัณฑ์, ปีที่15 เล่ม 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2510), หน้า 13-23".

<sup>10</sup> อัจฉรียา ชูตินันท์. อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), หน้า 189.

จำนวนผู้ต้องขังทั่วประเทศทั้งหมด 247,764 คน และเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ.2556 เป็นจำนวน 292,743 คน และล่าสุดในเดือนมีนาคม พ.ศ.2557 จำนวน 292,227 คน \* โดยจำนวนของผู้ต้องขังนั้นมีแนวโน้มของการเพิ่มขึ้นในทุกๆปีซึ่งจากจำนวนผู้ต้องขังดังกล่าวถือว่าเป็นประชากรจำนวนมากซึ่งไม่อาจที่จะละเลยได้

ปัจจุบันในต่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิ ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ประเทศออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา หรือประเทศในภูมิภาคเอเชีย เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ก็ได้มีการยอมรับให้ผู้ต้องขังนั้นสามารถใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้โดยมีการรับรองสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังไว้ในกฎหมาย โดยมองว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิพลเมืองขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องขังควรจะได้รับ การจำกัดสิทธิเลือกตั้งจะทำให้มีผลกระทบต่อการใช้สิทธิพลเมืองขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องขังควรจะได้รับ และการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังก็ถือเป็นการฟื้นฟูผู้ต้องขังในการปรับตัวเพื่อที่จะกลับเข้าสู่สังคม และส่งผลดีต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยรูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังในต่างประเทศนั้นจะมีรูปแบบการให้สิทธิที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ มีทั้งประเทศที่ให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังทุกคนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างไม่มีข้อจำกัด และประเทศที่ให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังบางประเภทเท่านั้นที่จะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ โดยวิธีในการจัดการเลือกตั้งนั้นก็มียุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันไปหลากหลายวิธีเช่น การจัดทำให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในเรือนจำ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ เป็นต้น

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงต้องการศึกษาว่าการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทยนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่และหากมีการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังเกิดขึ้นในประเทศไทยแล้วจะมีมาตรการในการจัดการเลือกตั้งผู้ต้องขังอย่างไร โดยจะศึกษาแนวคิด รูปแบบในการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง รวมไปถึงวิธีการจัดการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขังในประเทศที่มีการรับรองสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเพื่อนำมาหาแนวทางที่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับประเทศไทยต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง รวมถึงศึกษาแนวคิด รูปแบบของกฎหมายไทยที่บัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ แนวคิด รูปแบบ และวิธีการจัดการเลือกตั้งของต่างประเทศในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์หาแนวทาง รูปแบบ และวิธีการจัดการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขังที่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในประเทศไทยเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่อไป

\* สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศสำรวจ ที่มา: ศูนย์ทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง กองแผนงาน

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทย โดยศึกษาในบริบทการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในกฎหมายไทย รวมไปถึงแนวคิด รูปแบบและวิธีการของต่างประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังเพื่อนำมาวิเคราะห์ ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง โดยศึกษาหาแนวทาง และรูปแบบที่มีความเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย

### 1.4 สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

การที่กฎหมายห้ามมิให้ผู้ต้องขังใช้สิทธิในการเลือกตั้งเป็นการขัดต่อสิทธิเลือกตั้งอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลทุกคนควรจะได้รับในฐานะเป็นพลเมืองของประเทศ

### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังตามกฎหมายไทย และศึกษาแนวคิด รูปแบบและวิธีการจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศที่มีการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง และวิธีการสัมภาษณ์ผู้บัญชาการเรือนจำ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และผู้ต้องขังในพื้นที่เรือนจำจังหวัดเพชรบุรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เพื่อนำมาวิเคราะห์ในการรับรองสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังต่อไป

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง รวมถึงแนวคิด รูปแบบของกฎหมายไทยที่บัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด รูปแบบ และวิธีการจัดการเลือกตั้งของต่างประเทศในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง
3. ทำให้ทราบถึงแนวทาง รูปแบบและวิธีการจัดการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขังที่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในประเทศไทยเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่อไป

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง

#### 2.1 นิยามความหมายของผู้ต้องขัง

เมื่อบุคคลใดต้องคำพิพากษาของศาลว่าเป็นผู้กระทำความผิด มีผลให้ต้องได้รับโทษ “โทษจำคุก” บุคคลที่ได้รับโทษจำคุกนั้นต้องตกเป็น “ผู้ต้องขัง” และการที่บุคคลต้องตกเป็นผู้ต้องขัง เป็นเหตุให้บุคคลนั้นต้องถูกจำกัดอิสรภาพให้อยู่ใน “เรือนจำ” ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ และจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กรมราชทัณฑ์กำหนดไว้ ในขณะเดียวกันการกำหนดกฎเกณฑ์ของเรือนจำที่ใช้กับผู้ต้องขัง ก็จะต้องเป็นไปในทางแก้ไขฟื้นฟูให้ผู้ต้องขังกลับตัวเป็นคนดี ให้สามารถกลับมาใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้ภายหลังครบกำหนดโทษ ด้วยเหตุนี้เองทำให้การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อใช้กับผู้ต้องขังนั้นจะต้องประกอบไปด้วย หลักมนุษยธรรมและไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

การพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายในการกำหนดให้บุคคลใดตกเป็นผู้ต้องขังนั้น แม้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจะไม่ได้มีการชี้ให้เห็นชัดถึงความหมายของคำว่า “ผู้ต้องขัง” แต่ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการนำไปบังคับใช้ต่อผู้ต้องขัง ได้บัญญัติให้คำจำกัดความคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังไว้โดยเฉพาะ ดังนี้

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 4 ได้บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีข้อความที่แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

- (1) เรือนจำ หมายความว่า ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขังกับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน และให้หมายความรวมถึงตลอดถึงที่อื่นใดซึ่งรัฐมนตรีได้กำหนดและประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา วางอาณาเขตไว้โดยชัดเจน
- (2) ผู้ต้องขัง หมายความว่า ตลอดถึงนักโทษเด็ดขาด คนต้องขังและคนฝาก
- (3) นักโทษเด็ดขาด หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด และหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วย
- (4) คนต้องขัง หมายความว่า บุคคลที่ถูกขังไว้ตามหมายขัง
- (5) คนฝาก หมายความว่า บุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นโดยไม่มีหมายอาญา”



หากจะพิจารณาถึงคำจำกัดความของแต่ละคำนั้น อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

## 1. เรือนจำ

เรือนจำในความหมายของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หมายถึง ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขังกับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน หากจะแยกพิจารณาความหมายของคำว่า “ควบคุมกักขัง” นั้น อาจแยกพิจารณาได้เป็น<sup>11</sup>

1.1 ตามความหมายทั่วไป คำว่า “ควบคุมกักขัง” จะหมายถึง การจำกัดเสรีภาพทางร่างกาย

1.2 ตามประมวลกฎหมายอาญา คำว่า “กักขัง” หมายถึง ลักษณะเฉพาะอันเป็นการลงโทษอย่างหนึ่งทางอาญา

คำว่า “คุมขัง” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(12) หมายความว่า คุมตัว ควบคุมขัง กักขัง หรือจำคุก

1.3 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(21) คำว่า “ควบคุม” หมายความว่า การคุมหรือกักขังผู้ถูกจับโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในระหว่างสืบสวนและสอบสวน และ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(22) คำว่า “ขัง” หมายความว่า การกักขังจำเลยหรือผู้ต้องหาโดยศาล

1.4 ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ คำว่า “ควบคุมกักขัง” ใช้ในความหมายทั่วไป คือ การจำกัดเสรีภาพทางร่างกาย นอกจากนี้คำว่า “ผู้ต้องขัง” จะหมายถึงเพียงนักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง และคนฝาก ดังนั้นเรือนจำจึงเป็นที่ใช้จำกัดเสรีภาพของคนสามจำพวกนี้เท่านั้น

โดยสรุปแล้ว “เรือนจำ” ในความหมายของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ จึงหมายถึง สถานที่ที่ใช้ในการจำกัดเสรีภาพทางร่างกายของผู้ต้องขัง อันหมายถึง นักโทษเด็ดขาด คนต้องขังและคนฝาก โดยนับนี้บุคคลทุกคนที่ถูกนำมาคุมขังไว้ในเรือนจำจึงตกเป็นผู้ต้องขังทั้งหมด

## 2. ผู้ต้องขัง

มาตรา 4(2) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ได้ให้ความหมายของคำว่า ผู้ต้องขัง ไว้ว่าให้รวมตลอดถึง นักโทษเด็ดขาด คนต้องขังและคนฝากซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

### 2.1 นักโทษเด็ดขาด ได้แก่

ก. บุคคลที่ถูกขังตามหมายจำคุก ภายหลังจากพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งหมายความว่าพิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งเมื่อมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแล้ว โจทก์ จำเลยไม่มีสิทธิคัดค้านคำพิพากษาของศาลได้อีกต่อไป คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ซึ่งต้องห้ามฎีกาตามกฎหมาย หรือไม่ต้องห้ามฎีกาแต่โจทก์จำเลยไม่ฎีกาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ซึ่งต้องห้ามอุทธรณ์ตามกฎหมาย หรือโจทก์ จำเลยไม่อุทธรณ์ในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แม้ไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ก็ตาม เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วนั้นการที่จะถือว่าบุคคลนั้นๆเป็น

<sup>11</sup> วิสัย พุกกะวัน, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539). หน้า 346.

นักโทษเด็ดขาด ก็ต่อเมื่อศาลได้ออกหมายจำคุกให้จำคุกจำเลยไว้ โดยมีกำหนดเวลาตามคำพิพากษา เพื่อส่งให้เรือนจำดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

ข. บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายให้ลงโทษ ซึ่งตามปกติแล้วศาลเท่านั้นที่มีอำนาจสั่งขังหรือจำคุกบุคคลไว้ในเรือนจำ และจะต้องออกหมายขังหรือหมายจำคุกตามเหตุผลที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>12</sup>

นอกจากนี้ ประเภทของนักโทษเด็ดขาดยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ประเภท คือ

1. ชั้นเยี่ยม
2. ชั้นดีมาก
3. ชั้นดี
4. ชั้นกลาง
5. ชั้นเลว
6. ชั้นเลวมาก

## 2.2 คนต้องขัง

คนต้องขัง หมายความว่า บุคคลที่ถูกขังตามหมายขังซึ่งเมื่อศาลสั่งขังคนต้องขังแล้วจะต้องขังบุคคลนั้นไว้ในเรือนจำ ภายในเขตอำนาจของศาลนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89\* อย่างไรก็ตามเมื่อนำผู้ต้องขังมาไว้ในเรือนจำแล้ว ผู้ต้องขังนั้นก็จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ซึ่งคำว่า คนต้องขังนั้น ยังหมายความรวมถึง “จำเลย” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(3) ซึ่งก็คือ “บุคคลซึ่งถูกฟ้องยังศาลแล้วโดยข้อหาว่าได้กระทำความผิด” อันได้แก่บุคคลที่ถูกศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ตัดสินลงโทษแล้วแต่คดียังไม่ถึงที่สุด และศาลได้ออกหมายจำคุกเรียกว่า หมายจำคุกระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา บุคคลเหล่านี้ถือว่ายังมีใช่นักโทษเด็ดขาด เพราะคดียังไม่ถึงที่สุด ดังนั้นตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 23 วรรค 2 จึงเรียกผู้ต้องขังประเภทนี้ว่า “คนต้องขังระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา”

## 2.3 คนฝาก

คนฝาก หมายความว่า บุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ในเรือนจำ โดยไม่มีหมายอาญาใดๆ แต่ก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการนำมาฝากไว้ด้วย เมื่อนำบุคคลเหล่านั้นฝากไว้ในเรือนจำแล้ว บุคคลเหล่านั้นก็จะกลายเป็นผู้ต้องขังไปด้วย

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การที่บุคคลใดจะตกเป็นผู้ต้องขังได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลที่ศาลได้มีคำสั่งออกหมายขัง เมื่อศาลได้ออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยคนใดแล้ว ผู้ต้องหาหรือจำเลย

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 354-357.

\*” มาตรา 89 หมายขังหรือหมายจำคุกต้องจัดการให้เป็นไปตามนั้นในเขตของศาลซึ่งออกหมาย เว้นแต่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น”

จะต้องถูกนำตัวไปขังยังเรือนจำซึ่งตั้งอยู่ในเขตของศาลนั้น<sup>13</sup> และการที่จะจำคุกบุคคลใดได้นั้นก็จะต้องมีหมายจำคุก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอาจเป็นการจัดให้จำเลยรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาโดยตรง หรืออาจเป็นการคุมขังไว้ในระหว่างการลงโทษประหารชีวิต โดยการจำคุกจะต้องเป็นไปตามหมายภายในเขตของศาลซึ่งออกหมายนั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการบังคับตามหมายจำคุกก็คือการควบคุมตัวในเรือนจำของทางราชการ<sup>14</sup>

## 2.4 ผู้ต้องกักขัง

คนต้องกักขัง หมายความว่า ผู้ที่ถูกกักขังตามหมายกักขังของศาล มี 2 ประเภท คือ ศาลสั่งลงโทษกักขังไม่เกิน 3 เดือน ความผิดลหุโทษกักขังไม่เกิน 3 เดือนแทนโทษจำคุก และกักขังแทนค่าปรับ โทษกักขังแทนค่าปรับตามจำนวนเงิน ให้ถืออัตรา 200 บาทต่อหนึ่งวัน ปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทขึ้นไป กักขังแทนค่าปรับเป็นระยะเวลา 2 ปี

ดังนั้นคำว่า “ผู้ต้องขัง” ที่จะกล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะหมายความว่า ผู้ต้องขังทุกประเภทที่ศาลได้มีคำสั่งออกหมายขังหรือหมายจำคุกให้บุคคลนั้นอยู่ภายใต้ความควบคุมของเรือนจำอันได้แก่ นักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง คนฝาก และคนต้องกักขัง

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง

แนวคิดหรือที่มาของสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังนั้น เป็นผลมาจากการให้การยอมรับในสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ที่มนุษย์มีติดตัวมาแต่เดิม ดังนั้นแม้บุคคลบางประเภทจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ ระเบียบ หรือกฎหมายของรัฐ<sup>15</sup> ทำให้ต้องได้รับโทษ และตกเป็นผู้ต้องขัง แต่บุคคลเหล่านั้นก็ยังคงจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนอยู่

สิทธิของผู้ต้องขัง เป็นการขยายความจากสิทธิมนุษยชน ที่ว่า ว่ามนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิดจนกระทั่งตาย ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิที่เป็นคุณลักษณะประจำตัวมนุษย์ และไม่อาจพรากไปได้ ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้และใครจะล่วงละเมิดมิได้<sup>16</sup> ตามหลักการและแนวความคิดของสิทธิมนุษยชน สิทธิมนุษยชนก็คือ บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนมีอยู่โดย

<sup>13</sup> ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555). หน้า 253

<sup>14</sup> คณิง ภาไชย ;แก้ไขเพิ่มเติมโดย ไพโรจน์ วายุภาพและณรงค์ ใจหาญ, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551). หน้า 273.

<sup>15</sup> ประธาน วัฒนวานิชย์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัยเรื่อง สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 306.

<sup>16</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ , สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 13-14.

เสมอภาคเท่าเทียมกันด้วยเหตุผลที่เป็นมนุษย์ โดยถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติในตัวมนุษย์ ไม่อาจสละ โอน หรือยอมให้พรากไปได้ หากฝ่าฝืนก็เท่ากับทำลายความเป็นมนุษย์ ทำลายธรรมชาติในตัวเอง ดังนั้น มนุษย์จึงไม่อาจที่จะสูญเสียสิทธิมนุษยชน เพราะมนุษย์ไม่อาจยุติหรือสละความเป็นมนุษย์ได้<sup>17</sup>

หากจะทำความเข้าใจในความหมายของคำว่าสิทธิ และเสรีภาพนั้น ได้มีผู้ให้คำนิยามของคำว่าสิทธิและเสรีภาพไว้ โดยศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของ “สิทธิ” เอาไว้ว่า “สิทธิคือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ กล่าวคือ เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง ว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง คือคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย”<sup>18</sup> ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ ได้กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า “สิทธิ หมายถึง การที่บุคคลจะพึงกระทำได้ภายในขอบเขตของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิของบุคคลจะต้องมีกฎหมายรับรอง หรือยอมบังคับให้”<sup>19</sup> และ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิชญ์ เครืองาม ได้ให้ความหมายของสิทธิไว้ว่า “สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ส่วนเสรีภาพ หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำเสรีภาพใดมีกฎหมาย รับรองและคุ้มครองเสรีภาพนั้นก็อาจเป็นสิทธิด้วย ดังนั้นมักมีผู้เรียกรวมๆกันว่า สิทธิเสรีภาพ”<sup>20</sup>

เสรีภาพ คือ “ประโยชน์ในลักษณะที่บุคคลจะกระทำการใดๆ โดยไม่ถูกบังคับหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจอันเป็นสิ่งที่ไม่ต้องเรียกร้อง หรือดำเนินการเพื่อใช้ แต่เสรีภาพนั้นจะส่งผลให้บุคคลผู้ทรงเสรีภาพนั้นปลอดจากการถูกบังคับให้กระทำหรือไม่กระทำการอยู่แล้ว ตลอดเวลาที่ยังมีเสรีภาพนั้นคุ้มครองอยู่ เสรีภาพก่อให้เกิดสิทธิในการที่จะเรียกร้องมิให้บุคคลอื่นหรือรัฐกระทำการอันเป็นการลิดรอนเสรีภาพนั้นได้ และหากมีการลิดรอนเสรีภาพ ผู้ทรงเสรีภาพย่อมมีสิทธิในการร้องขอเยียวยาเพื่อยุติการลิดรอนเสรีภาพนั้น นอกจากนี้ เสรีภาพยังก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นเคารพในเสรีภาพดังกล่าวโดยบุคคลอื่นยอมเกิดหน้าที่ในการที่จะไม่ไปกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเป็นการเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ของผู้ทรงสิทธิ”<sup>21</sup> เสรีภาพจึงหมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง

ความแตกต่างระหว่างสิทธิเสรีภาพ จึงอยู่ที่ว่า สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอันใดอันหนึ่ง แต่ในขณะที่ เสรีภาพ นั้นเป็นอำนาจที่บุคคลมีเหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น เสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด<sup>22</sup>

<sup>17</sup> จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), หน้า 58.

<sup>18</sup> หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ: ประกายพริก, 2545), หน้า 225-226.

<sup>19</sup> วิชา มหาคุณ, “ผลกระทบของกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม,” วารสารนิติศาสตร์ 11 (ฉบับที่ 4 2524): 564.

<sup>20</sup> วิชญ์ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: ซีรานูสรณ์การพิมพ์ 2521), หน้า 200.

<sup>21</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ กล้า สมุทวณิช, การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 8.

<sup>22</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), หน้า 51.

กล่าวโดยสรุปคือ ทั้งสิทธิและเสรีภาพต่างก็มีขอบเขต มีเงื่อนไขในการใช้ขึ้นอยู่กับสภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมประเพณี และทุกคนย่อมมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย เดียวกัน รัฐจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินนโยบายในการออกกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การใช้สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลหรือพลเมืองของประเทศเกิดผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

ในส่วนของแนวคิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังนั้น เมื่อแนวความคิดสิทธิและเสรีภาพได้รับการยอมรับและมีพัฒนาการมากขึ้นจึงเกิดความพยายามที่จะให้มีสิทธิของผู้ต้องขัง อันเกิดขึ้นมาจากการแสวงหาหลักเกณฑ์พื้นฐานของความเป็นปัจเจกชน ซึ่งเริ่มจากการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย แก่ผู้ต้องขัง และมีความพยายามในการให้คำจำกัดความของคำว่าสิทธิของผู้กระทำความผิดหรือสิทธิ ของผู้ต้องขัง ซึ่งในอดีตยังไม่มีคำจำกัดความที่เป็นรูปธรรมนัก เนื่องจากยังขาดการให้คำจำกัดความ ของคำว่า สิทธิ ที่เป็นทางการประกอบกับสาธารณชนก็ไม่ได้ให้ความสนใจในสิทธิของผู้ต้องขังมากนัก เพราะผู้กระทำผิดในสมัยนั้น จะถูกมองเป็นผู้ที่บกพร่องทางศีลธรรมอย่างร้ายแรงและไม่สมควรได้รับความช่วยเหลือ<sup>23</sup>

ในระยะต่อมา สิทธิของปัจเจกบุคคลได้รับการสนใจเพิ่มมากขึ้นในฐานะที่เป็นเครื่องป้องกันที่ ประชาชนมีต่อการใช้อำนาจรัฐ การเรียกร้องสิทธิดังกล่าว มักมีสาเหตุมาจากประเด็นทางการเมือง กล่าวคือ การเรียกร้องให้ได้สิทธิประเภทใดประเภทหนึ่งในช่วงนั้น มักเป็นเรื่องทางศีลธรรม และการ เรียกร้องสิทธิตามกฎหมาย รวมทั้งการเรียกร้องสิทธิของผู้ต้องขังซึ่งมีการ เรียกร้องกันมากในเรื่อง ข้อกำหนดในเรื่องจำและขอเสนอให้มีการรับรองสิทธิผู้ต้องขังอื่นๆ โดยเหตุผลที่มีการนำมาอ้างเพื่อ เรียกร้องสิทธิต่างๆ ของผู้ต้องขังคือ การที่ผู้ต้องขังถูกแยกตัวออกไปจากสังคมปกติ ทำให้ถูกจำกัด เสรีภาพในการเคลื่อนไหว เสรีภาพในการติดต่อกับสังคมภายนอก ซึ่งสภาพเช่นนี้เป็นเหตุที่จะทำให้ ผู้ต้องขังสามารถได้รับการปฏิบัติที่โหดร้ายโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง อาจก่อให้เกิด ปัญหาในเรื่องความถูกต้องชอบธรรมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ความทุกข์ทรมานของผู้ต้องขังที่จะ ได้รับความจากการถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมายต่างๆ สิ่งเหล่านี้ได้นำมาสู่การเรียกร้องให้มีการตระหนักถึง การปกป้องรักษาสิทธิของผู้ต้องขัง อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการเรียกร้องให้มีการ รับรองสิทธิตามกฎหมายอันพึงมีของบุคคลเหล่านั้นด้วย<sup>24</sup>

การพิจารณาว่าผู้ต้องขังควรมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลตามสมควรมากน้อยเพียงใด และสิทธิ ผู้ต้องขังควรมีขอบเขตเพียงใด ยกตัวอย่างจากขบวนการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในสหรัฐอเมริกา อ้างว่า “นักโทษมีสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับประชาชนซึ่งอยู่ภายนอกเรือนจำทุก ประการ ยกเว้นการใช้สิทธินั้นจะขัดกับการปฏิบัติงานของเรือนจำ ดังนั้นเรือนจำจำต้องแสดงเหตุผล

<sup>23</sup> B.Harold, *Supervision of the Offender* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1981), p. 41, อ้างถึงใน กุลพล พลวัน, “สิทธิของผู้ต้องขัง,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์, หน่วยที่ 10 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539), หน้า 50.

<sup>24</sup> Mike Maguire, Jon Vagg, and Rod Morgan, *Accountability and Prison: Opening up the Closed World* (London and New York: Tavistock Publication, 1985), pp. 19-28, อ้างถึงใน กุลพล พลวัน, “สิทธิของผู้ต้องขัง,” ใน เอกสาร การสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์, หน่วยที่ 10 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539), หน้า 50.

ว่า เหตุใดจึงมีความจำเป็นจะต้องตัดสิทธิบางประการของนักโทษ มากกว่าที่จะให้นักโทษเป็นผู้กล่าวอ้างว่า เหตุใดตนจึงไม่ควรถูกตัดสิทธิ”<sup>25</sup>

จึงอาจสรุปได้ว่า สิทธิของผู้ต้องขังนั้นเกิดขึ้นมาจากการที่บุคคลซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาของศาล เมื่อตกเป็นผู้ต้องขังทำให้ต้องสูญเสียสิทธิบางประการไปเนื่องจากการถูกลงโทษ การสูญเสียสิทธิของผู้ต้องขังเป็นเพียงการถูกแยกตัวออกจากสังคมเท่านั้น ผู้ต้องขังยังคงมีสิทธิในฐานะพลเมืองของรัฐ ยกเว้นสิทธินั้นจะถูกจำกัดและลิดรอนโดยกฎหมายเนื่องจากตกเป็นผู้ต้องขัง แต่ก็ไม่เคยมีกฎหมายใดบัญญัติให้เพิกถอนสิทธิของการเป็นพลเมืองหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของรัฐ ดังนั้นเมื่อผู้ต้องขังยังคงมีสถานะเป็นพลเมืองของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ในการดูแลจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก และในขณะเดียวกันผู้บริหารงานราชทัณฑ์ก็มีหน้าที่รักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขัง ป้องกันการหลบหนีและการทำร้ายระหว่างผู้ต้องขังด้วยกันเอง รวมทั้งการแก้ไขบำบัดผู้ต้องขังก่อนที่จะได้รับการปล่อยตัวเมื่อครบกำหนดโทษ องค์กรศาลก็มีหน้าที่จะต้องให้หลักประกันสิทธิของพลเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆ และเข้าแทรกแซงในกรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือกรณีการถูกควบคุมตัวโดยมิชอบ<sup>26</sup> จากเดิมที่ทฤษฎีสิทธิของผู้ต้องขังยังจำกัดอยู่เพียงแนวความคิดที่ว่า ผู้ต้องขังมีตัวตนตามกฎหมายและควรได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและการออกกำลังกาย แต่สภาพในทางทฤษฎีสิทธิผู้ต้องขังในปัจจุบันได้มีการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขในแง่ที่ว่า การให้การรับรอง และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังนั้นเป็นข้อปฏิบัติพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากจะมีข้อจำกัดในเรื่องสิทธิของผู้ต้องขังประการใด การจำกัดสิทธิของผู้ต้องขังนั้นจะมีขึ้นแต่เพียงเพื่อความจำเป็นในการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษจำคุกเท่านั้น

## 2.3 การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังในระดับสากล

### 2.3.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ที่มาของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) มีต้นกำเนิดมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่สอง โดยฝ่ายผู้นำของประเทศที่ชนะสงครามเห็นว่าสาเหตุประการหนึ่งของการเกิดสงครามเกิดขึ้นจาก การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล<sup>27</sup> จึงมองเห็นว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและประชาคมระหว่างประเทศมาโดยตลอด ดังนั้นในปี ค.ศ. 1948 องค์การสหประชาชาติจึงได้มีมติรับรองปฏิญญาสากลว่า

<sup>25</sup> ประธาน วัฒนาวณิชย์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัยเรื่อง สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย, หน้า 306.

<sup>26</sup> ประธาน วัฒนาวณิชย์ , รายงานวิจัยเรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525). หน้า 33-36.

<sup>27</sup> เสน่ห์ จามริก, “การอภิปราย เรื่อง หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบบประชาธิปไตย”, วารสารนิติศาสตร์ 11(2523): 442.

ด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นหลักประกันศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิต เสรีภาพจากการไม่ถูกทรมาน หลักการไม่เลือกปฏิบัติ เป็นต้น

ในการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น เริ่มจากสหประชาชาติได้มอบหมายให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นผู้ดำเนินการร่างแล้วเสนอต่อสมัชชาสหประชาชาติเพื่อ พิจารณาลงมติรับรอง หลังจากนั้นจึงประกาศใช้อย่างเป็นทางการ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นสิ่งที่กำหนดบรรทัดฐานร่วมกันของสิทธิมนุษยชน เป็น ข้อเสนอแนะแก่รัฐสมาชิกที่จะรับไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายในหรือเพื่อการจัดทำข้อตกลงระหว่าง ประเทศต่อไป<sup>28</sup> สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติรับรองและประกาศใช้ปฏิญญา เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948 นับได้ว่า ปฏิญญาดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญที่ยืนยันถึง สิทธิที่ไม่อาจโอนแก่กันได้ และไม่อาจล่วงล้ำได้ของมนุษยชาติและได้ให้การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ ประจำตัวและสิทธิเท่าเทียมกัน และโอนมิได้ของมนุษย์ทุกคนอันเป็นหลักมูลเหตุแห่งอิสรภาพ ความ ยุติธรรม และสันติภาพในโลก และปฏิเสธการกระทำการเหยียดหยามต่อสิทธิมนุษยชน และการ กระทำอันป่าเถื่อนซึ่งเป็นการละเมิดมโนธรรมของมนุษยชาติอย่างร้ายแรง นับได้ว่าปฏิญญา เป็น แบบแผนหนึ่งของหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่เป็นรูปธรรมซึ่งมีพื้นฐานแนวคิดสำคัญในเรื่อง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นคุณค่าทั่วไปที่อยู่เหนือความเป็นส่วนตัวของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็น การเฉพาะ<sup>29</sup>

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยคำปรารภ และได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ไว้ถึง 30 ข้อ แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของปฏิญญา ซึ่งเป็นโครงสร้างหลักแล้ว อาจจัดเนื้อหาของสิทธิ ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้<sup>30</sup>

ส่วนแรก หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมีหลักการสำคัญ 3 ประการที่ครอบคลุมภัยแห่งสิทธิต่างๆ ทั้งทางแพ่งและการเมืองตั้งแต่ข้อ 4 ถึง 21 ได้แก่ สิทธิใน ชีวิต สิทธิในการได้รับการยอมรับนับถือ และสิทธิในการที่จะพัฒนาตนเอง

สิทธิในชีวิตเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการที่จะมีชีวิตอยู่และได้รับการคุ้มครองให้ ปลอดภัย การได้รับสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตอันได้แก่ปัจจัยสี่ สำหรับสิทธิที่จะได้รับการยอมรับเป็นข้อ กำหนดให้บุคคลปฏิบัติต่อกันด้วยการยอมรับซึ่งกันและกันโดยตระหนักถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของชีวิต ที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ส่วนสิทธิในการที่จะพัฒนาตนเองเป็นการให้บุคคลได้มีโอกาสจากสังคมใน การที่จะพัฒนาตนเองอย่างชอบธรรมเพื่อที่จะสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง และปกครองตนเองได้

ส่วนที่สอง หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ซึ่งบัญญัติไว้ใน ปฏิญญา ข้อ 22 ถึงข้อ 27 ได้แก่ สิทธิในทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมซึ่งถือว่าเป็นสิทธิที่ บุคคลพึงมีในฐานะที่เป็นสมาชิกในสังคมสำหรับเกียรติภูมิของมนุษย์ ตลอดจนการพัฒนาบุคลิกภาพ โดยเสรี แต่ทั้งนี้อยู่ภายใต้ข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากรของแต่ละประเทศ

<sup>28</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, สิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555). หน้า 96.

<sup>29</sup> อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544), หน้า 47.

<sup>30</sup> ไพโรจน์ พลเพชร, รายงานฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547). หน้า 11-12.

ส่วนที่สาม ตามปฏิญญาฯ ข้อ 28 ถึงข้อ 30 เป็นการรับรองว่าบุคคลชอบที่จะได้รับประโยชน์จากสังคมของตนเองและนานาชาติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามที่ปฏิญญาฯ นี้ได้รับบุไว้ อย่างเต็มที่ รวมทั้งการเน้นถึงหน้าที่ซึ่งปัจเจกบุคคลพึงมีต่อประชาคมของตนเอง และในตอนท้ายเป็นข้อห้ามมิให้รัฐ กลุ่มชนหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดกล่าวอ้างถึงสิทธิตามปฏิญญาฯ นี้เพื่อดำเนินกิจการ หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการมุ่งทำลายสิทธิและเสรีภาพตามที่ปฏิญญาฯ นี้ได้รับรองไว้ ทั้งนี้ในข้อ 30 ซึ่งเป็นข้อสุดท้ายของปฏิญญาฯ ได้บัญญัติว่า “ไม่มีบทใดในปฏิญญาฯ นี้ ที่อาจตีความได้ว่า เป็นการให้สิทธิใดแก่รัฐ กลุ่มคน หรือบุคคลใดในการดำเนินกิจกรรมใด หรือกระทำการใดอันมุ่งต่อการทำลายสิทธิและอิสรภาพใดที่กำหนดไว้ ณ ที่นี้” จึงถือเป็นการปิดโอกาสในการตีความเพื่อที่จะเพิกถอนหรือทำลายสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองโดยปฏิญญาฯ นี้โดยสิ้นเชิง

สิทธิของผู้ต้องขังที่ได้รับการรับรองจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น เห็นได้จากคำปรารภของปฏิญญาฯ ที่ว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัวและสิทธิเท่าเทียมกันและโอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษยเป็นหลักการแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก” ได้กล่าวถึง สิทธิอันโอนมิได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว ก็หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลแต่ละคนซึ่งไม่สามารถโอนให้แก่กันและกันได้ ถึงแม้ว่าบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มจะถูกจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ เนื่องจากการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐหรือตกเป็นผู้ต้องขัง สิทธินี้ก็ยังไม่สูญสิ้นไป แม้ว่าตกเป็นจำเลยหรือผู้ต้องขังก็ตาม<sup>31</sup>

ประเทศไทยได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเป็นภาคีสมาชิก โดยได้มีการยอมรับและปฏิบัติตามหลักการที่ปรากฏในปฏิญญาฯ ดังกล่าวโดยปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในปฏิญญาฯ หลักการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังนั้นมีดังนี้

ข้อที่ 2 ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพบรรดาที่กำหนดไว้ในปฏิญญาฯ นี้โดยปราศจากความแตกต่าง ไม่ว่าชนิดใดๆ ดังเช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นๆ เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นๆ อนึ่ง จะไม่มีความแตกต่างใดๆ ตามมูลฐานแห่งสถานะทางการเมือง ทางการศึกษา หรือทางการระหว่างประเทศของประเทศ หรือดินแดนที่บุคคลสังกัด ไม่ว่าดินแดนนี้จะเป็นเอกราช อยู่ในความพิทักษ์มิได้ปกครองตนเองหรืออยู่ภายใต้การจำกัดอธิปไตยใดๆทั้งสิ้น

ข้อบทนี้เป็นการยอมรับถึงหลักการปราศจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างประการใดๆไม่ว่าผู้นั้นจะตกอยู่ในฐานะใดก็ตาม ผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมตามคำพิพากษาถึงให้ลงโทษจำคุกย่อมได้รับความคุ้มครองตามปฏิญญาฯ นี้เช่นกัน

ข้อ 3. สิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งร่างกาย

ข้อ 4. เสรีภาพจากการถูกบังคับให้เป็นทาส หรืออยู่ภายใต้การระจำยอมใดๆ

ข้อ 5 บุคคลใดๆจะถูกทรมาน หรือได้รับผลปฏิบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้ายผิดมนุษยธรรมหรือต่ำช้าไม่ได้

<sup>31</sup> ประธาน วัฒนวาณิชย์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัยเรื่อง สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย, หน้า 306.



ข้อบทนี้เป็นการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ต้องขังที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม

ข้อ 6 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายทุกหนทุกแห่ง

ข้อ 7 ทุกคนเสมอภาคตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใดๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญา และจากการยุยงให้เกิดการเลือกปฏิบัติดังกล่าว

ในสองข้อบทนี้เป็นการรับรองสถานะของผู้ต้องขังที่จะได้รับการรับรองสิทธิเสรีภาพในทุกสถานที่ ไม่ว่าจะถูกคุมขังอยู่ในสถานที่ใดๆ และจะต้องได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายที่เท่าเทียมปราศจากการเลือกปฏิบัติและเหยียดหยามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ข้อ 8 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบำนาญอันเป็นผลจริงจังกจากศาลที่มีอำนาจแห่งชาติต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิหลักมูล ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ตามข้อบทนี้เป็นการรับรองถึงกรณีผู้ต้องขังถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนสามารถร้องขอต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณา สั่งห้ามและเยียวยาการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธินั้นได้

จะให้เห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนผู้ต้องขัง หรือสิทธิของผู้ต้องขังมีที่มาจาก การยอมรับนับถือสิทธิที่ไม่อาจถูกพรากไปได้ของมนุษย์ ซึ่งกล่าวอย่างชัดเจนในคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนความว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ของมนุษย์แต่ละคน และสิทธิที่เท่าเทียมกันและโอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งสังคมมนุษย์ เป็นหลักมูลเหตุฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพในโลก...” ทำให้แนวคิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังจากการรับรองในปฏิญญาฯ ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า ผู้ต้องขังมีสิทธิในฐานะเป็นพลเมืองของประเทศแต่อาจถูกจำกัดด้วยกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบซึ่งใช้สำหรับควบคุมผู้ถูกกล่าวหา จำเลย หรือผู้ต้องขัง<sup>32</sup> แต่ท้ายที่สุดแล้วสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังก็ยังคงได้รับการรับรองจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้กลายเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ยอมรับและยึดถือปฏิบัติของประเทศต่างๆ ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ในการนำมากำหนดกฎระเบียบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

### 2.3.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

จากที่มีการรับรองว่า มนุษย์มีสิทธิและมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่มีผู้ใดสามารถพรากไปจากบุคคลนั้นได้ จึงได้มีการแบ่งสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ว่ามีสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งสิทธิพลเมืองนี้เป็นสิทธิของบุคคลตามกฎหมาย มีทั้งสิทธิอันจำเป็นต่อสถานะในความเป็นคน และสิทธิอันเป็นส่วนตัวของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้

<sup>32</sup> ทวีศักดิ์ รอดโรคา, “สิทธิเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 28-29.

1. สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล คือ สิทธิอันจำเป็นต่อหลักการพื้นฐานของบุคคลที่พึงได้รับ เช่น การดำรงชีวิตและความมั่นคงแห่งตัวตน ไม่ถูกบังคับให้เป็นทาส ไม่ถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติหรือลงโทษด้วยวิธีที่ทารุณโหดร้ายไร้มนุษยธรรม มีความเสมอภาคกันในกฎหมายและชอบที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน มีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากศาล ไม่ถูกจับกุมหรือคุมขังโดยพลการ ได้รับการพิจารณาตามกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระและเที่ยงธรรม เป็นต้น

2. สิทธิส่วนบุคคลและทรัพย์สิน คือ สิทธิที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องส่วนตัวของบุคคล อันถือเป็นเอกลักษณ์ในเรื่องสิทธิที่มีอยู่ในทรัพย์สิน เช่น มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ไม่ถูกแทรกสอดโดยพลการในกิจการส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน การสื่อสาร และการโจมตีต่อเกียรติยศชื่อเสียง มีอิสรภาพในที่อยู่อาศัย มีสิทธิจะสมรสและสร้างครอบครัวโดยไม่มีการจำกัดใดๆ และมีสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เป็นต้น

3. สิทธิทางการเมือง คือ สิทธิที่เปิดโอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งเป็นสิทธิที่สำคัญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น สิทธิเสรีภาพในความคิด มโนธรรม และศาสนา สิทธิเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธิและเสรีภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสงบ และสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลแห่งประเทศตน

บทบัญญัติของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมืองที่ให้ความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง ได้บัญญัติไว้ใน

ข้อ 9 (1) บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงของตน บุคคลใด จะถูกจับกุม หรือคุมขังโดยพลการมิได้ บุคคลใดจะถูกตรวนเสรีภาพของตนมิได้ ยกเว้นโดยเหตุและอาศัยกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(2) บุคคลผู้ถูกจับกุมย่อมได้รับการแจ้งถึงเหตุผลในการจับกุม และการ แจ้งข้อหาอันเป็นปฏิปักษ์ต่อตนโดยพลันในเวลาที่มีการจับกุม ฯลฯ

ข้อ 10

1. บุคคลทั้งหลายที่ถูกตรวนเสรีภาพ ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม และได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

2. (ก) พึงจำแนกผู้ต้องหว่ากระทำผิดจากผู้ต้องโทษ และพึงได้รับการปฏิบัติที่ แตกต่างกันตามความเหมาะสมแก่สถานะอันมิใช่เป็นผู้ต้องโทษ

(ข) พึงแยกตัวผู้ต้องหว่ากระทำผิดที่เป็นเยาวชนออกจากผู้ใหญ่ และให้นำ ตัวขึ้น พิจารณาพิพากษาคดีให้เร็วที่สุดที่จะทำได้

3. ระบบการราชทัณฑ์พึงประกอบด้วยปฏิบัติต่อนักโทษด้วยความมุ่งหมาย สำคัญที่จะให้มีการกลับเนื้อกลับตัว และการฟื้นฟูทางสังคม พึงจำแนกผู้กระทำผิดที่เป็น เด็กหรือเยาวชนจากผู้ใหญ่ และได้รับการปฏิบัติตามความเหมาะสมแก่วัยและสถานะทางกฎหมาย

### 2.3.3 มาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners and Related Recommendations หรือ SMR) นี้ ได้ยกร่างขึ้นเป็นครั้งแรกโดยคณะกรรมการลงทัณฑ์และเรือนจำระหว่างประเทศ (International Penal and Penitentiary Commission หรือ IPPC) เมื่อปี พ.ศ. 2476 และได้รับการรับรองจากสันนิบาตชาติในปี พ.ศ. 2477 โดยสำนักงานเลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้รับช่วงการดำเนินงาน และแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างเดิมของ IPPC ซึ่งที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดได้รับรองให้ใช้บังคับ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2498 ต่อมาข้อกำหนดนี้ได้ส่งไปยังสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งองค์การสหประชาชาติ ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาแห่งนี้ในปี พ.ศ. 2500 และส่งให้แก่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ นำไปพิจารณาใช้บังคับต่อไป<sup>33</sup>

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ นั้น ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือสนธิสัญญาที่มีอำนาจบังคับ ที่บรรดาประเทศสมาชิกจะต้องผูกพัน หรือหากไม่ปฏิบัติตามแล้วจะได้รับบทลงโทษ เพราะข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาตินี้ เป็นเพียงสิ่งที่องค์การสหประชาชาติ ได้พยายามกำหนดขึ้นโดยถือเอาหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติอันยอมรับกันโดยทั่วไปว่าดี สำหรับการนำมาปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเพื่อความสะดวกในการบริหารงานของเรือนจำ ซึ่งอาศัยแนวความคิดที่สอดคล้องต้องกันในที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ และหลักสำคัญของระบบการราชทัณฑ์ที่นิยมใช้ปฏิบัติในปัจจุบันเป็นหลัก<sup>34</sup>

เมื่อประเทศใดจะนำข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติไปใช้นั้นให้ถือเป็นดุลพินิจของในแต่ละประเทศว่าจะนำไปใช้ปฏิบัติต่อนักโทษในประเทศของตนหรือไม่ องค์การสหประชาชาติทำได้เพียงแค่ส่งเสริม และพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ข้อกำหนดดังกล่าวแพร่หลาย ในกรณีที่ประเทศสมาชิกต่าง ๆ จะนำไปปฏิบัติในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวเข้าไปในตัวบทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของประเทศสมาชิก และในการประชุมขององค์การสหประชาชาติก็จะมีพิจารณาถึงการปฏิบัติตามข้อกำหนดของแต่ละประเทศ เพื่อที่จะได้ทราบว่าประเทศใดบ้างที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ รวมถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลการปฏิบัติตามข้อกำหนดในเรื่องที่สำคัญๆ เช่น การออกกฎหมายภายในของแต่ละประเทศว่ามีความสอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานเพียงใดหรือไม่ ปัญหาและอุปสรรคในการนำไปปฏิบัติ เป็นต้น ดังนั้น การสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าว ก็เท่ากับเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของ

<sup>33</sup> ประธาน วัฒนวานิชย์ , รายงานวิจัยเรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย. หน้า 45.

<sup>34</sup> กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 3, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า4.

ผู้ต้องขังไปในขณะเดียวกัน แต่ถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกจะไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำก็  
จะไม่ถูกลงโทษแต่ประการใด แต่อาจถูกประณามหรือได้รับการต่อต้านจากประเทศสมาชิกอื่นว่า  
ล้ำสมัยไม่สอดคล้องกับประเทศสากล<sup>35</sup>

### วัตถุประสงค์ของข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การ สหประชาชาติ

1. เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังระหว่างการลงโทษจำคุก โดยเฉพาะอย่างยิ่งศักดิ์ศรีของ  
ความเป็นมนุษย์ไม่ให้ถูกปฏิบัติโดยใช้ความรุนแรงโหดร้าย
2. เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังบนพื้นฐานที่สร้างความก้าวหน้าและการฟื้นฟูทาง  
สังคม<sup>36</sup>

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างหลักการในประเด็นที่สำคัญที่ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรฐานขั้นต่ำใน  
การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง ดังนี้

1. หลักการไม่เลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความ  
คิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นๆ สัญชาติ หรือฐานะทางสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือ  
สถานะอื่นใดของผู้ต้องขัง
2. หลักการจัดทำปรับปรุงทะเบียนของผู้ต้องขัง ประกอบด้วย
  - ข้อความบ่งตัวผู้ต้องขัง
  - ความผิดและอำนาจที่จับกุมขัง
  - วันและเวลาที่รับตัวและปล่อยตัว
3. การจำแนกประเภทผู้ต้องขัง โดยที่ผู้ต้องขังคนละประเภทต้องแยกคุมขังไว้คนละแห่ง  
หรือคนละส่วนของเรือนจำ เช่น แยกผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาจากนักโทษเด็ดขาด แยกผู้ต้องขังหญิง  
ชายไว้คนละเรือนจำ เป็นต้น
4. เครื่องพันธนาการต่างๆไม่ควรใช้ในการลงโทษ ยกเว้นเพื่อป้องกันการหลบหนีระหว่าง  
การย้ายผู้ต้องขัง หรือเหตุผลทางการแพทย์
5. การแจ้งระเบียบและการร้องทุกข์ ผู้ต้องขังต้องได้รับหนังสือคู่มือระเบียบข้อบังคับ  
สำหรับผู้ต้องขังนับแต่แรกที่รับตัวเข้ามารวมทั้งวิธียื่นคำร้องทุกข์ต่างๆ หากไม่รู้หนังสือให้แจ้งด้วย  
วาจา
6. การติดต่อกับภายนอกเรือนจำ เช่น ครอบครัว เพื่อนทั้งทางจดหมาย และการเยี่ยมเยียน  
อย่างสม่ำเสมอในความควบคุมของเจ้าหน้าที่
7. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยการควบคุมของเรือนจำ เช่น วิทยุ หนังสือ สิ่งพิมพ์  
หนังสือพิมพ์ นิตยสาร การจัดให้มีห้องสมุด

<sup>35</sup> ทวีศักดิ์ รอดโรคา, “สิทธิเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540,” หน้า 31-35.

<sup>36</sup> เดชา สังฆวรรณ, การศึกษาเปรียบเทียบสิทธิผู้ต้องขังตามกฎหมายไทย และมาตรฐานสากล  
[ออนไลน์], 20 มิถุนายน 2556. แหล่งที่มา <http://www.oja.go.th/doc/Lists/doc1/DispForm.aspx?ID=198>

8. ผู้ต้องขังมีสิทธิประกอบพิธีกรรมตามศาสนาที่เรื้อนจำอย่างเต็มที่เท่าที่สามารถจะทำได้ และให้ครอบครัวหนังสือคำสอน การทำพิธีกรรมทางศาสนาได้ และให้ผู้ทรงคุณวุฒิทางศาสนาหรือ ศาสนาจารย์เยี่ยมเยียนผู้ต้องขังได้ตามลำพัง

9. การตรวจเรื้อนจำอย่างสม่ำเสมอโดยผู้ตรวจราชการที่ทรงคุณวุฒิเพื่อมีการบริหารงาน เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับ

การบริหารงานเรื้อนจำถือเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับโทษ และป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม การอบรมแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเพื่อให้กลับตัวเป็นคนดี ให้สามารถปรับตัว เข้ากับข้อกำหนด เงื่อนไขและระเบียบของสังคม เมื่อผู้ต้องขังจะต้องกลับเข้าสู่สังคมภายหลังจากพ้น โทษ ดังนั้นในการบริหารงานของเรื้อนจำ การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจึงควรต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ของผู้ต้องขัง ในฐานะที่ยังมีความเป็นมนุษย์ เพื่อมิให้ผู้ต้องขังต้องตกอยู่ในสภาพที่ถูกกดดัน อันจะ เป็นการทำลายศักยภาพของนักโทษในการที่จะพัฒนาตนเองให้ดีขึ้น ซึ่งจะเป็ผลร้ายต่อสังคม และ เกิดเป็นปัญหาสังคมหลังจากที่ผู้ต้องขังพ้นโทษ

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติจึงถือเป็น กฎเกณฑ์หรือแนวทางอันเป็นมาตรฐานที่ยอมรับของนานาประเทศ ในการนำไปปฏิบัติต่อนักโทษหรือ ผู้ต้องขัง เพราะ ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการลง ทัณฑ์ ถือได้ว่าเป็นหลักการแห่งความมีมนุษยธรรม ซึ่งให้หลักประกันขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติแก่ ผู้ต้องขังอันเป็นการนำเจตนารมณ์แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาสู่ระบบราชทัณฑ์ และ ปฏิเสธการลงโทษที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือวิธีการลงโทษที่โหดร้ายและผิดมนุษยธรรมในเรื้อนจำ<sup>37</sup>

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติจะใช้แก่ ผู้ต้องขังทุกคนโดยปราศจากการลำเอียงรวมทั้งนักโทษการเมืองด้วย โดยคำนึงถึงแนวความคิดที่ว่า นักโทษหรือผู้ต้องขังยังมีความเป็นพลเมืองหรือมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ โดยจะครอบคลุมเรื่อง ต่างๆในการปฏิบัติต่อนักโทษหรือผู้ต้องขังในหลายๆประการ

ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติก็ได้มีการยอมรับ หลักเกณฑ์ ดังกล่าวมาปฏิบัติเพื่อกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่สอดคล้องกับข้อกำหนด ดังกล่าวตามเงื่อนไขทางกฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ และสภาพเชิงภูมิศาสตร์ของประเทศไทยโดยให้ถือ ว่าเป็นหน้าที่สำคัญในการที่จะให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง และดูแลผู้ต้องขังเพื่อให้บรรลุผลการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังต่อไป

## 2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพผู้ต้องขังในประเทศไทย

ราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ มีหน้าที่หลักในการบังคับโทษต่อผู้กระทำความผิด ให้เป็นไปตามกฎหมายและแก้ไขฟื้นฟูนักโทษให้กลับตนเป็นคนดี ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐและเป้าหมาย หลักของกรมราชทัณฑ์ และการลงโทษจำคุกนั้นเป็นการกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายของบุคคลผู้กระทำ

<sup>37</sup> ประธาน วัฒนวานิชย์ , รายงานวิจัยเรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย. หน้า 45.

ความผิด ซึ่งย่อมมีกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำความผิดนั้น<sup>38</sup> ทำให้ต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพอยู่ในเรือนจำ อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดนั้นภายในกำหนดเวลาตามคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รู้สำนึกในความผิดที่ได้กระทำลงหรือเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอีก นอกจากนี้การลงโทษจำคุกยังถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิด โดยวิธีการแยกออกจากสังคมชั่วคราวหรือตลอดไป

แนวความคิดในการลงโทษและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหรือผู้กระทำความผิดของกรมราชทัณฑ์ยึดถือแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นแนวคิดทฤษฎีทางอาชญาวิทยา และทัณฑวิทยา และตามบทบัญญัติของกฎหมาย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กฎระเบียบข้อบังคับ หลักมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ ในหลายรูปแบบ ซึ่งแต่เดิมการบังคับโทษของกรมราชทัณฑ์ จะมุ่งเน้นเพื่อการแก้แค้นทดแทนให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำลง เพื่อเป็นการป้องกันหรือยับยั้งอาชญากรรม ต่อมาได้พัฒนาแนวคิดในการปฏิบัติต่อนักโทษมาอยู่ในรูปแบบของการแก้ไขฟื้นฟู และการให้ชุมชนหรือสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไข ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการยอมรับในสิทธิเสรีภาพของนักโทษ ในฐานะที่ยังเป็นพลเมืองของประเทศ<sup>39</sup>

พัฒนาการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังนั้น ได้มีการพัฒนาการยอมรับสิทธิของผู้ต้องขังอย่างต่อเนื่อง จากในอดีตที่ถือเชื่อกันว่าผู้ต้องขังเป็นผู้กระทำความผิด ไม่มีทางแก้ไขเยียวยาให้ดีขึ้น จึงไม่มีการให้สิทธิใดๆแก่ผู้ต้องขังทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อมีแนวคิดการยอมรับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น จึงได้มีการยอมรับให้มีการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังทั้ง ซึ่งในประเทศไทยได้มีการแบ่งพัฒนาการของระบบการราชทัณฑ์ออกเป็น 3 ยุค กล่าวคือ การราชทัณฑ์ในสมัยแรก การราชทัณฑ์ในสมัยที่สอง การราชทัณฑ์สมัยปัจจุบัน คือ ยุคภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงปัจจุบัน<sup>40</sup>

#### 2.4.1 การราชทัณฑ์ในสมัยแรก

ระบบการลงโทษผู้กระทำความผิดในประเทศไทย ก่อนการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 จะตกอยู่ภายใต้พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ว่า จะทรงมีพระเมตตาในการพิจารณาคดีเพียงใด ผู้ต้องหาได้รับการข่มขู่ให้รับสารภาพโดยใช้อาญาจาริตนครบาลและการทรมานด้วยวิธีต่างๆ จำเลยจะถูกคุมขังรอพระบรมราชวินิจฉัยโดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน กฎหมายมิได้บัญญัติว่าโทษจำคุกมีเวลาเท่าใด ถ้าวินิจฉัยให้ลงโทษจำคุกแล้วก็ต้องจำคุกตลอดไป เว้นแต่พระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระกรุณา เป็นเหตุให้ศาลต่างๆต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลให้ทรงพิจารณา กำหนดเวลาจำคุกอยู่เสมอ<sup>41</sup> พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเด็ดขาดทุกประการ

<sup>38</sup> ทวีศักดิ์ รอดโรคา, “สิทธิเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540,” หน้า 20.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

<sup>41</sup> ประธาน วัฒนวาณิชย์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัยเรื่อง สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย, หน้า 307.

รวมถึงอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ผู้ต้องขังจะถูกปล่อยเป็นอิสระก็ต่อเมื่อผู้ต้องขังทูลเกล้าฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ แล้วได้รับการพระราชทานอภัยโทษ จากพระมหากษัตริย์<sup>42</sup>

ในสภาพความเป็นอยู่ในคุกนั้น ท่านสังฆราชปาเลกัวซ์ ได้เขียนเล่าไว้ว่า ในสมัยรัชกาลที่ 4 “เรือนจำหรือคุกนั้นเป็นสถานที่น่ากลัวมาก เป็นห้องขังมืดๆซึ่งมีนักโทษแออัดกันอยู่เป็นจำนวนร้อยๆ เเคราะห์ดีที่ใช้อาศัยหลับนอนแต่เฉพาะกลางคืนเท่านั้น ส่วนกลางวันถูกนำไปทำงาน เช่น เลื่อยไม้ ขนอิฐ ขนทราย ทำทาง หรือทำงานหนักอื่นๆ และเขาให้อาหารเพียงข้าวชนิดเกลือหน้อยเท่านั้น พอตกค่ำก็พากันเข้าคุก เขาให้นักโทษนอนเรียงกันเป็นแถว แล้วใช้โซ่ยาวร้อยห่วงเหล็กที่ขา ล่ามไปผูกที่เสาใส่กุญแจห้อยไข่งดอกรใหญ่ การถูกล่ามไว้บัดนี้ทำให้พลิกตัวไม่ได้ ยามมีทุกข์ต้องนอนถนัดหน้าก้นกบและอยู่เช่นนั้นจนกระทั่งรุ่งเช้า.....”<sup>43</sup>

การราชทัณฑ์ในสมัยแรกนั้นได้ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยไม่ได้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หรือสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง ผู้คุมมักจะข่มเหง กดขี่ทรมานผู้ต้องขังอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งพิจารณาได้ว่าการราชทัณฑ์ในสมัยแรกของไทยนั้น ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามแนวความคิดเรื่อง ทาสของรัฐ ที่ผู้ต้องขังจะไม่ได้รับสิทธิใดๆอันต่างไปจากทาสเลย หากมีการปฏิบัติหรือการคุมขังผู้ต้องขังที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็ไม่เป็นไร ถือว่าส่วนรวมย่อมสำคัญกว่าสิทธิของผู้ต้องขัง<sup>44</sup> ผู้ต้องขังที่ต้องคุมขังเหล่านี้ ก็ไม่มีการส่งสอนฝึกหัดให้กลับตัวเป็นคนดีแต่อย่างใด และไม่มีการอบรมวิชาความรู้สำหรับเมื่อพ้นโทษออกไป การจำคุกในสมัยแรกจึงทำให้ผู้ต้องขังอยู่ในสภาพที่เสื่อมทรามลงกว่าเดิม

#### 2.4.2 การราชทัณฑ์ในสมัยที่สอง

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระบรมราชโองการให้ตราและใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ราชการ พ.ศ. 2440 (รศ.116) โดยให้การลงโทษผู้กระทำผิดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตุลาการ และทรงให้กระทรวงมหาดไทยตราข้อบังคับลักษณะการคุมขังนักโทษเรือนจำหัวเมือง รศ. 116 และ รศ.118 พ.ศ. 2542 จำนวน 5 หมวด มี 83 ข้อบัญญัติเรื่องการบริหารงานและข้อบังคับเกี่ยวกับผู้ต้องขังโดยให้มีการชี้แจงถึงข้อบังคับให้ผู้ต้องขังได้รับทราบ รวมทั้งการดูแลรักษาผู้ต้องขัง เป็นต้น ต่อมากระทรวงมหาดไทยออกกฎเสนาบดีที่ 2 ในปี พ.ศ. 2443 กำหนดให้ผู้พิพากษามีอำนาจหน้าที่ตรวจการคุมขังนักโทษผู้ต้องขังระหว่างไต่สวนและผู้ต้องขังตามคำพิพากษาของศาล และกระทรวงยุติธรรมก็ได้ออกกฎเสนาบดีให้ผู้พิพากษามีหน้าที่ไปตรวจตราคุมขังผู้ต้องขังในมณฑล หรือในหัวเมืองที่อยู่ในอำนาจศาลนั้นไม่น้อยกว่าเดือนละ 2 ครั้ง ในกรณีที่ตรวจพบการคุมขังนักโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อบังคับให้ผู้พิพากษามีอำนาจออกหมายสั่งตามอำนาจที่มีในศาลนั้นๆและมีอำนาจแจ้งต่อผู้ว่าราชการเมืองให้จัดการแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งนับว่าเป็นการให้หลักประกันแก่ผู้ต้องขังที่จะได้รับการ

<sup>42</sup> วรางคณา สุจริตกุล, “นักโทษเด็ดขาดกับสิทธิตามกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 27-28.

<sup>43</sup> สุชาติ ปาบุยะวาทย์, “กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์กับราชทัณฑ์,” วารสารราชทัณฑ์ 22 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2517): 31-39.

<sup>44</sup> พิชารกรณ์ กองอุบล, “สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 16.

ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ.2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติตั้งกรมราชทัณฑ์ พ.ศ.2458 พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ผู้พิพากษาฝ่ายตุลาการ มีอำนาจไปตรวจการคุมขังนักโทษในคุกและเรือนจำได้เช่นเดิม ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ผู้พิพากษฝ่ายตุลาการก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตรวจเรือนจำเช่นเดิม<sup>45</sup>

### 2.4.3 การราชทัณฑ์ในสมัยปัจจุบัน (ยุคภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน)

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นรูปแบบการปกครองโดยประชาชน มีการให้หลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ผู้ปกครองและรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การรับรองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และตามวัตถุประสงค์ของกรมราชทัณฑ์ปัจจุบันในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังนั้นมิได้เน้นการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้มีการนำแนวทางการคิดในการแก้ไขฟื้นฟูความประพฤติของผู้ต้องขังให้กลับตัวเป็นคนดีมาใช้ โดยได้ปฏิบัติต่อนักโทษอย่างมีมนุษยธรรมและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังเพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวได้และสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขภายหลังจากพ้นโทษ

แนวนโยบายการราชทัณฑ์สมัยใหม่ เน้นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังมากขึ้น เห็นได้จากวิธีปฏิบัติในเรือนจำที่ยกเลิกการกักแค้นทรมาน เช่น การจองจำโซ่ตรวน เข็มย่นตี ใช้งานหนัก ไม่สนใจต่อการให้บริการกินอยู่หลับนอน มีการทรมานผู้ต้องขัง ปล่อยให้อยู่ตามยถากรรม เป็นต้น มีการให้บริการด้านปัจจัย 4 ตามสมควรแก่สภาพ เช่น การให้บริการในเรื่องที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย การจัดให้ผู้ต้องขังได้ออกกำลังกาย เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้ร้องทุกข์ ได้รับการฝึกหัดอาชีพ ได้รับการอบรมทางด้านศาสนา และจัดให้ได้รับการศึกษาอบรม ผู้ต้องขังตามหลักการศึกษาระดับมูลฐาน ทั้งจัดให้มีห้องสมุดสำหรับผู้ต้องขังให้ได้อ่านหนังสือ การจัดสวัสดิการแก่ผู้ต้องขังตลอดจนมีการนำหลักการสนใจผู้ต้องขังให้ประพฤติตนดีมาใช้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น เช่น ระบบพักการลงโทษ การลดวันลงโทษ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังที่ประพฤติตนดี มีโอกาสปรับตัวสู่สังคมได้ง่ายขึ้น<sup>46</sup>

โดยสรุปคือ การดำเนินนโยบายของรัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญในการบริหารงานราชทัณฑ์เพิ่มขึ้นจากเดิม มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติงานราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 อีกทั้งกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดถึงการนำเอาข้อกำหนดขององค์การสหประชาชาติในเรื่องข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษมาปรับใช้ในการปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการบริหารภารกิจของการราชทัณฑ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีการพัฒนาทัดเทียมอารยะ

<sup>45</sup> ประธาน วัฒนวานิชย์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัยเรื่อง สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย, หน้า 285-288.

<sup>46</sup> อุสาร์ โคมลปานิก, “วิวัฒนาการของการราชทัณฑ์และการอบรมผู้ต้องขังในประเทศไทย,” วารสารราชทัณฑ์ 15, (พฤษภาคม-มิถุนายน 2510): 13-23.



ประเทศ และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจะตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง โดยคำนึงถึงการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างให้ความเคารพตามหลักสิทธิมนุษยชน

ดังนั้นหน้าที่ของเรือนจำในปัจจุบัน นอกจากการลงโทษแล้ว อาจสรุปได้ดังนี้<sup>47</sup>

1. การลงโทษผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาของศาล โดยการควบคุมกักขัง ผู้กระทำผิดเหล่านั้นไว้ เพื่อแยกตัวออกมาจากสังคมชั่วระยะหนึ่ง
2. ให้การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในทางปรองดอง แก้ไข ทั้งร่างกายและจิตใจ ด้วยการฝึกอบรมทางศีลธรรม วัฒนธรรม การศึกษาสามัญ และการศึกษาวิชาชีพ เพื่อแก้ไขปรองดองนิสัย และความประพฤติของผู้กระทำผิดให้กลับตัวประพฤติตนเป็นพลเมืองดี
3. ให้การสงเคราะห์แก่ผู้กระทำผิดทั้งในขณะที่ต้องโทษ และเมื่อพ้นโทษแล้ว

อาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันการควบคุมผู้ต้องขังภายในเรือนจำ จะใช้วิธีการราชทัณฑ์ผสมผสานกับการควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพพัฒนาผู้ต้องขังให้สามารถเข้ากับสังคมได้เมื่อพ้นโทษไปแล้ว มีการฝึกวิชาชีพ ให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ต้องขัง และนำทฤษฎีแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมาใช้กับผู้ต้องขัง ซึ่งวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดต่างๆอาจสรุปได้ดังนี้<sup>48</sup>

ก. การพยายามไม่ให้ผู้ต้องขังประสบกับสิ่งที่จะทำให้ลายหรือเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะประจำตัวของเขาไปในทางที่เสื่อมลง โดยวิธีการต่างๆ เช่น การรอกการกำหนดโทษหรือการรอลงอาญา คือ กำหนดระยะเวลาว่า ถ้าไม่กระทำความผิดภายในเวลาที่กำหนดไว้ โทษที่ได้รับเป็นอันหมดไป โดยไม่ต้องถูกจำคุก โดยในเวลาดังกล่าวศาลอาจกำหนดการคุมประพฤติไว้ และอาจปล่อยตัวก่อนรับโทษจำคุกครบกำหนด หากเห็นว่าการปล่อยตัวนั้นไม่เป็นอันตรายแก่สังคมและชีวิตของผู้นั้นจะเสื่อมทรามลงหากจำคุกต่อไป

ข. วิธีการปรับปรุงผู้ต้องขังในระหว่างคุมขัง โดยเป็นการอบรมปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดขณะอยู่ระหว่างคุมขัง เช่น การฝึกหัดอาชีพ การให้การศึกษาทั่วไปเพื่อเพิ่มความสามารถในการทำงานทำภายหลังพ้นโทษ การอบรมทางศาสนาหรือศีลธรรม เป็นต้น

ค. การให้ความช่วยเหลือภายหลังพ้นโทษแล้ว เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษแล้วก็มีความจำเป็นที่จะต้องหารายได้ รัฐจึงควรมีมาตรการในการช่วยเหลือ เช่น การตั้งกองทุนช่วยเหลือ การบริการจัดหางาน เป็นต้น เพื่อไม่ให้หันกลับมากระทำผิดได้อีก เป็นวิธีการที่มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อให้ผู้ต้องขังเกิดความยับยั้งชั่งใจไม่ให้หวนมากระทำความผิดอีก

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังในประเทศไทย ในปัจจุบันอาจสรุปได้ว่า การลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยวิธีการจำคุกนั้นยังถือเป็นวิธีการลงโทษที่สังคมเรียกร้องต้องการ เพราะถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคม และทำให้คนทั่วไปเกิดความเกรงกลัวในการถูกลงโทษ แต่วัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้ต้องขังในปัจจุบันนั้น

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-23.

<sup>48</sup> อุททิศ แสนโกติก, หลักกฎหมายอาญา: การลงโทษ, ม.ป.ท.: ม.ป.ท., 2515, อ้างถึงใน เติตศักดิ์ บุญยไวโรจน์, “การแก้ไขฟื้นฟูนักโทษ: ศึกษากรณีการฝึกอาชีพและการบังคับใช้แรงงาน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 39-42.

เปลี่ยนไป จากเดิมที่วัตถุประสงค์ในการลงโทษเป็นไปเพื่อการลงโทษ แก่คนทดแทนแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในปัจจุบันการควบคุมตัวผู้ต้องขังนั้นจะเป็นการลงโทษโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นสำคัญ ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน นำหลักการสากลมาปรับใช้ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง มีการรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่างๆของผู้ต้องขัง โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้ผู้ต้องขังเมื่อพ้นโทษแล้วจะไม่กลับไปกระทำความผิด ก่อความเดือดร้อนแก่สังคมอีก และสามารถกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติ

## 2.5 สิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง “อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน”<sup>49</sup>

เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น เสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด<sup>50</sup>

สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ มิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมถึงบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย และจากการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญจึงเป็นรากฐานในการปกครอง และเป็นที่มาหรือบ่อเกิดของกฎหมาย เพราะกฎหมายต่างๆจะมีที่มาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แม้กระทั่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกมา รัฐธรรมนูญจะเป็นตัวกำหนดถึงการกระทำหรือการปฏิบัติที่เป็นการแสดงเจตนาของเจ้าพนักงานหรือองค์กรของรัฐนั้นๆ ที่จะแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการบริหารภารกิจของรัฐ<sup>51</sup> แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงเป็นพื้นฐานสำคัญที่รัฐธรรมนูญต้องกำหนดขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และรัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องให้ความเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การคุ้มครองไว้ โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยมีบทบัญญัติที่ทำให้สถานะของสิทธิขั้นพื้นฐาน แตกต่างไปจากสถานะของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยมาตรา 26\* กำหนดให้การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้อง

<sup>49</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 49.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

<sup>51</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ได้อย่างเหมาะสม) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 9.

\* “มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา 27<sup>\*\*</sup> ยังกำหนดในรายละเอียดต่อไปอีกว่าสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ซึ่งเท่ากับว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละฝ่าย หากมีเรื่องที่อาจกระทบถึงประชาชน จะต้องมีการนำเอาสิทธิเสรีภาพต่างๆของประชาชนมาประกอบการพิจารณาด้วยเสมอ<sup>52</sup>

รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิ และเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมถึงมาตรา 28<sup>\*\*\*</sup> ที่บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐในการใช้สิทธิเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตน<sup>53</sup>

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29<sup>\*</sup> ยังกำหนดต่อไปอีกว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ อาจ

<sup>\*\*</sup> “มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

<sup>52</sup> บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 507.

<sup>\*\*\*</sup> “มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้”

<sup>53</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 113.

<sup>\*</sup> มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการ ที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ เท่ากับว่ามอบหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายดูแลในส่วนของสิทธิเสรีภาพโดยให้เป็นผู้พิจารณาว่าควรจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพียงใด แต่ทั้งนี้การจำกัดดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อีก 2 ชั้น กล่าวคือ ชั้นแรกการจำกัดทำได้เฉพาะเพื่อให้บรรลุซึ่งภารกิจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับแต่ละสิทธิเท่านั้น และชั้นที่สองการจำกัดดังกล่าวจะต้องทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบส่วนที่เป็นแก่นสารของสิทธินั้นๆมิได้<sup>54</sup>

การรับรองสิทธิของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากบุคคลผู้กระทำความผิดและมีคำพิพากษาของศาลให้ตกเป็นผู้ต้องขังนั้น บุคคลดังกล่าวจะต้องสูญเสียเสรีภาพในทางร่างกายเป็นอันดับแรก และเนื่องจากการตกเป็นผู้ต้องขังทำให้เป็นผู้ถูกจำกัดเสรีภาพทางร่างกายให้อยู่แต่ภายในเรือนจำ ทำให้ไม่สามารถไปใช้สิทธิบางอย่างของตนได้ และเป็นเหตุให้ต้องเสียสิทธิบางประการไป แต่โดยทั่วไปแล้วหากสิทธิใดไม่ได้มีกฎหมายกำหนดห้ามไว้โดยชัดแจ้ง สิทธิต่างๆของผู้ต้องขังก็ยังคงได้รับการรับรองและคุ้มครองอยู่เช่นเดิม ซึ่งสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังอาจจำแนกได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ สิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมบุคคลทั่วไป และสิทธิและเสรีภาพที่ถูกจำกัดเนื่องจากเป็นผู้ต้องขัง

## 2.5.1 สิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมบุคคลทั่วไป

### 2.5.1.1 สิทธิในมโนธรรมความคิด หรือเสรีภาพในทางความคิด

เสรีภาพทางความคิด เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพราะมนุษย์มีสมองมีปัญญาไว้คิดเรียนรู้ มีความคิดอยู่ตลอดเวลาเมื่อมีความรู้สึก ความคิดเห็น ความเชื่อ ก็จะแสดงออกมาด้วยการพูด การเขียน หรือสื่อด้วยวิธีอื่นๆ สิทธิเสรีภาพในทางความคิด จึงถือเป็นสิทธิเสรีภาพประการหนึ่งที่มีความสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในกรอบภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมาย และไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น<sup>55</sup> โดยเสรีภาพในทางความคิดถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่สำคัญอย่างหนึ่งในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเสรีภาพทางความคิดนั้นเป็นทั้งสิทธิของบุคคลและสิทธิพลเมืองและการเมือง ที่มนุษย์ใช้สื่อสาร แสดงความเห็น ความเชื่อ ความต้องการและ

---

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

<sup>54</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 507.

<sup>55</sup> พัชราภรณ์ กองอุบล, “สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ,” หน้า 43.

ใช้การเคลื่อนไหวทางการเมืองให้ผู้ปกครองได้รับรู้ พิจารณา และใช้ตัดสินใจดำเนินกิจการด้านต่างๆ ของรัฐ และเสรีภาพในทางความคิดนั้นยังเป็นพื้นฐานของสิทธิอื่นๆ ทั้งหลาย เช่น เสรีภาพในการสื่อสาร เสรีภาพทางวิชาการ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม เสรีภาพในการร้องทุกข์ สิทธิมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น และปริญญากล่าวว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ยังได้รับรองเสรีภาพในทางความคิดไว้ในข้อ 19 ความว่า “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออกสิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการที่จะถือเอาความคิดโดยปราศจากความแทรกสอดและที่จะแสวงหา รับและแจกจ่ายข่าวสารและความคิดเห็นไม่ว่าโดยวิธีใดๆ และโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน”

ดังนั้นหากพิจารณาแล้ว จะเห็นว่าสิทธิและเสรีภาพในทางความคิดและมโนธรรมนี้ถือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายในจิตใจ ไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น หรือสังคม จึงถือว่าสิทธิและเสรีภาพทางความคิดเป็นสิทธิและเสรีภาพที่บริสุทธิ์ บุคคลทุกคนควรมีอิสระที่จะคิดและจินตนาการได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด และไม่มีใครมาจำกัดความคิด จึงควรถือว่าสิทธิและเสรีภาพในมโนธรรมความคิดเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ผู้ต้องขังพึงมีและได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนี้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

### 2.5.1.2 สิทธิที่มุ่งหมายต่อการคุ้มครองชีวิตและร่างกาย

สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิที่ติดตัวปัจเจกบุคคลมาแต่เกิด และเป็นสิทธิที่มีอยู่ตามธรรมชาติ สิทธิในชีวิตและร่างกายจึงไม่อาจพรากไปจากบุคคลได้ แต่อาจทำให้ได้รับหลักประกันมากขึ้นโดยบทบัญญัติกฎหมายของรัฐ สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีอิสระที่จะกำหนดตนเองได้ตามเจตจำนงที่ตนประสงค์ซึ่งสิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิที่เป็นรากฐานที่สำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>56</sup> จากแนวความคิดนี้ จึงทำให้การรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะต้องรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขัง ได้แก่ สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม และสิทธิที่จะไม่ถูกจำคุกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 32<sup>\*</sup> โดยกำหนดให้

<sup>56</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 87.

<sup>\*</sup> “มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ผู้เสียหาย พนักงานอัยการหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นว่านั้นรวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

57

สิทธิที่มุ่งหมายต่อการคุ้มครองชีวิตและร่างกายได้มีการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 3 ความว่า “คนทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิตเสรีภาพ และความมั่นคงแห่งตัวตน” และข้อ 5 “บุคคลใด ๆ จะถูกทรมาน หรือได้รับผลปฏิบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้ายผิดมนุษยธรรมหรือต่ำช้าไม่ได้”

วัตถุประสงค์ของโทษจำคุก เหตุผลก็เพื่อคุ้มครองสังคมส่วนรวม และบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายก็ต้องรับผิดชอบด้วยการถูกลงโทษ อันเป็นผลตอบแทนจากการกระทำความผิด ถึงแม้ว่าผู้ต้องขังจะถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยผลของกฎหมายด้วยการจำคุก แต่ผู้ต้องขังก็ยังคงถือว่าเป็นพลเมืองของประเทศ เมื่อถูกคุมขังในเรือนจำจะปฏิบัติต่อชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขังอย่างขาดความเคารพ เป็นการทารุณโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมไม่ได้ สิทธิในการคุ้มครองชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขังยังคงได้รับความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 4 \* ที่บัญญัติรับรองในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลต้องได้รับความคุ้มครอง ดังนั้นจึงก่อให้เกิดการรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขัง ในสิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม และสิทธิที่จะไม่ถูกจำคุกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

#### 2.5.1.2.1 สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม

สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม ถือเป็นสิทธิในชีวิตและร่างกายที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง การลงโทษที่ถือว่าเป็นการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมอาจแยกได้ ดังนี้<sup>58</sup>

ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้ สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นว่านั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้”

<sup>57</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), หน้า 196.

\* “มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

<sup>58</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), หน้า 196-197.

1. การลงโทษที่เป็นการโหดร้ายโดยสภาพ ได้แก่ การลงโทษต่อร่างกาย เช่น การตัดอวัยวะ การเผาทั้งเป็น ตลอดจนการลงโทษที่มุ่งหมายให้ผู้ถูกลงโทษได้รับการเจ็บปวดทรมาน หรือการลงโทษที่มีผลกระทบต่อสภาพจิตใจอย่างรุนแรง เช่น การขังห้องมืด เป็นต้น

2. การลงโทษที่เป็นการผิดมนุษยธรรมโดยสภาพ เช่น การประจานเพื่อให้อับอาย การบังคับให้ทำงานหนัก เป็นต้น

การปฏิบัติอย่างทารุณโหดร้ายเป็นคำกว้างที่ขึ้นอยู่กับการตีความซึ่งมีขอบเขตที่ไม่แน่นอน อย่างไรก็ตามในการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขังที่จะได้รับการคุ้มครองที่จะไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างทารุณโหดร้ายนั้นจะครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น คือ

#### 2.5.1.2.1.1 การใช้เครื่องพันธนาการเพื่อเป็นการประจานหรือลงโทษหรือให้ได้รับความยากลำบาก

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ข้อบทที่ 33\* และ 34\*\* และ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 14\*\*\* ได้กำหนดว่าเครื่องพันธนาการ

\* “ข้อ 33. บรรดาเครื่องพันธนาการ เช่น กุญแจมือ โซ่ ตรวน และเสื้อทรมาน จะต้องไม่นำมาใช้เพื่อการลงโทษ นอกจากนี้จะใช้โซ่ตรวนในการจองจำนักโทษไม่ได้ ส่วนเครื่องพันธนาการอย่างอื่นจะนำมาใช้ได้ต่อเมื่อมีพฤติการณ์ดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อป้องกันการหลบหนีในระหว่างขนย้ายนักโทษ แต่ควรจะต้องถอดเครื่องพันธนาการนั้นออกเมื่อนักโทษนั้นไปปรากฏตัวที่ศาลหรือหน่วยงานอื่นของฝ่ายบริหาร

(ข) ด้วยเหตุผลทางการแพทย์ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์โดยคำสั่งของผู้บัญชาการเรือนจำในกรณีที่มีการควบคุมตัวนักโทษด้วยวิธีอื่นใช้ไม่ได้ผล ทั้งนี้เพื่อที่จะป้องกันปัญหาเรื่องนักโทษทำร้ายตัวเอง หรือผู้อื่น หรือทำลายทรัพย์สิน ในกรณีเช่นนี้ผู้บัญชาการเรือนจำจะต้องปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ และรายงานข้อเท็จจริงต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงถัดไปด้วย”

\*\* “ข้อ 34 รูปแบบและลักษณะของการใช้เครื่องพันธนาการจะต้องมีการกำหนดโดยหน่วยงานราชทัณฑ์ของประเทศ และเครื่องพันธนาการนั้นจะใช้ได้เพียงใดในระยะเวลาที่จำกัดและเท่าที่จำเป็นอย่างยั่งยืน”

\*\*\* “มาตรา 14 ห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง เว้นแต่

- (1) เป็นบุคคลที่น่าจะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น
- (2) เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตไม่สมประกอบอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อผู้อื่น
- (3) เป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุม
- (4) เมื่อถูกคุมตัวไปนอกเรือนจำ เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ
- (5) เมื่อรัฐมนตรีสั่งว่าเป็นการจำเป็นจะต้องใช้เครื่องพันธนาการเนื่องแต่สภาพของเรือนจำหรือสภาพการณ์ของท้องถิ่น

ภายใต้บังคับอนุมาตรา (4) และ (5) แห่งมาตรานี้ ให้ปกติเป็นเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง และที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น”

จะต้องไม่นำมาใช้เพื่อการลงโทษ นอกจากนี้จะใช้โชตรวนในการจองจำนักโทษไม่ได้ ส่วนเครื่องพันธนาการอย่างอื่นจะนำมาใช้ต่อเมื่อมีพฤติกรรมดังนี้

1. เพื่อป้องกันการหลบหนีในระหว่างขนย้ายนักโทษ
  2. ด้วยเหตุผลทางการแพทย์ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์
  3. โดยคำสั่งของผู้บัญชาการเรือนจำในกรณีที่การควบคุมตัวนักโทษด้วยวิธีอื่นนั้นใช้ไม่ได้ผล ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องนักโทษทำร้ายตัวเองหรือผู้อื่น หรือทำลายทรัพย์สิน ในกรณีเช่นนี้ผู้บัญชาการเรือนจำจะต้องปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ และรายงานข้อเท็จจริงต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงถัดไปด้วย
  4. เพื่อป้องกันการหลบหนีในระหว่างขนย้ายนักโทษ
- จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองสิทธิในร่างกายและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิให้ถูกละเมิดในเรื่องการใช้เครื่องพันธนาการนั้น จะกำหนดให้การใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังนั้นจะต้องมีเหตุจำเป็นและสมควรที่จะต้องใช้โดยมีเหตุผลอันสมควรและได้ผ่านการไตร่ตรองของเจ้าหน้าที่อย่างรอบคอบแล้วเท่านั้น

#### 2.5.1.2.1.2 การใช้อาวุธในการทำร้ายผู้ต้องขัง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อาวุธต่อผู้ต้องขังนั้น มีบทบัญญัติมาตรา 16 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 บัญญัติให้เจ้าพนักงานเรือนจำใช้อาวุธ นอกจากอาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ในกรณีต่อไปนี้

- (1) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังกำลังหลบหนีหรือพยายามจะหลบหนี และไม่มีทางจะป้องกันอย่างอื่นนอกจากใช้อาวุธ
- (2) เมื่อผู้ต้องขังหลายคนก่อการวุ่นวายหรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตูรั้ว หรือกำแพงเรือนจำ
- (3) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังจะใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น

#### 2.5.1.2.1.3 การลงโทษทางวินัยต่อผู้ต้องขัง โดยการปฏิบัติต่อเนื้อตัวและการทรมาน

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 31\* ได้รับรองถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการห้ามลงทัณฑ์ต่อร่างกาย การขังห้องมืด และการลงทัณฑ์ที่เหยียดหยามทารุณไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้าแก่ผู้ต้องขังที่ฝ่าฝืนวินัยเป็นอันขาด เนื่องจากการลงโทษผู้ต้องขังด้วยการใช้อาวุธ ไม่ว่าจะเป็นอาวุธประเภทใด ถือเป็น การลงโทษที่ทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม

\* ข้อ 31 การลงโทษทางวินัยที่กระทำต่อเนื้อตัวร่างกายอย่างรุนแรง การขังไว้ในห้องมืด ตลอดจนโทษที่เป็นการทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของนักโทษถือเป็นเรื่องต้องห้ามโดยเด็ดขาด”



### 2.5.1.2.2 สิทธิที่จะไม่ถูกจำคุกโดยไม่มีเหตุผลอัน

#### สมควร

ข้อกำหนดในเรื่องสิทธิต่อการคุ้มครองชีวิตและร่างกายดังกล่าวนี้ มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางอาญา ได้แก่ การจับกุม คမ်းขัง ตรวจค้น ลงโทษ จะให้การกระทำดังกล่าวกระทบต่อสิทธิเสรีภาพมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยสิทธิที่จะไม่ถูกจำกัดเสรีภาพโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนี้ เป็นสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากศาลสถิตยุติธรรม เมื่อมีการจำกัดเสรีภาพโดยปราศจากเหตุอันสมควร จะให้สิทธิแก่ผู้ต้องหา หรือสามี ภริยา หรือญาติ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือพนักงานอัยการ หรือผู้บัญชาการเรือนจำ หรือพศดี ที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ปล่อยตัวผู้ที่ถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายหรือถูกจำคุกผิดไปจากคำพิพากษา<sup>59</sup>

การที่ถูกคุมขังโดยผิดกฎหมายนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90\* ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการร้องขอและให้อำนาจที่จะไต่สวนและมีคำสั่งปล่อยตัวได้ ซึ่งตรงกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้มีการรับรองไว้ใน ข้อ 11 ความว่า

(1) ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่าทำผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ ได้ว่ามีผิดตามกฎหมายในการพิจารณาเปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันบรรดาที่จำเป็นสำหรับการต่อสู้คดี

(2) จะถือบุคคลใดๆว่ามีความผิดทางอาญาเนื่องด้วยการกระทำหรือละเว้นใดๆ อันมิได้จัดเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายแห่งชาติหรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะได้กระทำการนั้นขึ้นไม่ได้ และจะลงโทษอันหนักกว่าที่ใช้อยู่ในขณะที่ได้กระทำความผิดทางอาญานั้นไม่ได้

การรับรองของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวสอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 30\* ที่กำหนดว่าผู้ต้องขังไม่ต้องรับโทษ

<sup>59</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), หน้า 145.

\* “มาตรา 90 เมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดต้อง ถูกคุมขังในคดีอาญาหรือในกรณีอื่นใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย บุคคลเหล่านี้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลท้องถิ่นที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาขอให้ปล่อย คือ

- (1) ผู้ถูกคุมขังเอง
- (2) พนักงานอัยการ
- (3) พนักงานสอบสวน
- (4) ผู้บัญชาการเรือนจำหรือพศดี
- (5) สามี ภริยา หรือญาติของผู้นั้น หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคุมขัง

เมื่อได้รับคำร้องดังนั้น ให้ศาลดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวโดยด่วน ถ้าศาลเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูลศาลมี อำนาจสั่งผู้คุมขังให้นำตัวผู้ถูกคุมขังมาศาลโดยพลัน และถ้าผู้คุมขังแสดง ให้เป็นที่พอใจแก่ศาลไม่ได้ว่าการคุมขังเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังไปทันที”

\* “ ข้อ 30 (1) ผู้ต้องขังไม่พึงต้องรับทัณฑ์ เว้นแต่จะได้มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้ว่าเป็นความผิด และจะลงทัณฑ์ซ้ำในความผิดเดียวกันไม่ได้

(2) จะลงทัณฑ์ผู้ต้องขังได้ต่อเมื่อแจ้งความผิดของเขาให้ทราบ และให้โอกาสต่อสู้ข้อกล่าวหาเหล่านั้นแล้ว ก่อนลงทัณฑ์ก็ต้องมีการสอบสวน

(3) ในกรณีจำเป็นและปฏิบัติได้ พึงยอมให้ผู้ต้องขังยื่นคำแก้ข้อกล่าวหาของเขาโดยผ่านทางล่าม”

เว้นแต่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้ว่าเป็นความผิด และจะลงโทษผู้ต้องขังได้ต่อเมื่อได้แจ้งความผิดและข้อต่อสู้ให้ทราบแล้ว โดยผู้ต้องขังมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลหรือใช้สิทธิทางศาลร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามลำดับชั้นในการบริหารและบังคับบัญชา คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ หรือหน่วยงานใดๆ ที่มีหน้าที่ดังกล่าวเพื่อระงับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การละเมิดกฎหมายหรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล ผู้ต้องขังมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และสามารถดำเนินคดีแพ่งเพื่อขอให้ได้รับการชดเชยความเสียหาย หรือต่อสู้คดี หรือการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบหรือรับเรื่องราวร้องทุกข์<sup>60</sup>

### 2.5.1.3 สิทธิในทางศาล

การรับรองและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพให้บรรลุความมุ่งหมายนั้น ส่วนหนึ่งที่เป็นองค์ประกอบสำคัญ คือจะต้องมีองค์กรในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล เพราะความขัดแย้งระหว่างการทำหนดกฎเกณฑ์ของรัฐกับปัจเจกบุคคล ก่อให้เกิดปัญหาว่าการใช้อำนาจรัฐมักไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ดังนั้นเพื่อที่จะให้การวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลขึ้นซึ่งก็คือ องค์กรตุลาการ อันเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท<sup>61</sup>

แนวความคิดนี้สะท้อนให้เห็นได้จากหลักการ ปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 8\* ที่กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังในการฟ้องคดีในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ว่าผู้ต้องขังที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถ อ่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อการฟ้องร้องหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้<sup>62</sup> และแนวคิดนี้ก็ได้มีการตรารับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 28 วรรค 2\*\* ในกรณีที่มีการปฏิบัติที่เป็น การละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพหรือการใช้อำนาจของรัฐต่อบุคคลใด โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผู้ถูกละเมิดย่อมสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีทางศาลได้ เช่น กรณีการใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าหากผู้

<sup>60</sup> ประธาน วัฒนวานิชย์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัยเรื่อง สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย, หน้า 432-433.

<sup>61</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, ศาสตรา โดอ่อน, สิทธิและเสรีภาพ: รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2545), หน้า 1-2.

\* “ข้อ 8 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบำบัดอันเป็นผลจริงจังกจากศาลที่มีอำนาจแห่งชาติต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิหลักมูล ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย”

<sup>62</sup> ทวีศักดิ์ รอดโรคา, “สิทธิเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540,” หน้า 98.

\*\* “มาตรา 28 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถ ยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

สั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวของผู้สั่งเอง<sup>63</sup>

#### 2.5.1.4 สิทธิร้องทุกข์ผู้ต้องขัง

สิทธิในการร้องทุกข์ผู้ต้องขังนั้น นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง เพราะจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในด้านอื่นๆ มิให้ถูกละเมิดด้วย ซึ่งสิทธิร้องทุกข์ผู้ต้องขังนั้นได้มีการกำหนดแนวทางในการให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังดังกล่าวในข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติ ข้อ 36 ซึ่งกำหนดไว้ว่า

- (1) พึงให้โอกาสผู้ต้องขังทุกคนทำการร้องขอ หรือร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้แทนได้ทุกวันในเวลาราชการ
- (2) พึงให้ผู้ต้องขังร้องขอหรือร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจราชการเรือนจำในขณะที่ทำการตรวจเรือนจำนั้น ผู้ต้องขังจะต้องได้รับโอกาสพูดจากับผู้ตรวจราชการเรือนจำ หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มาตรวจเรือนจำ โดยไม่มีผู้บัญชาการเรือนจำหรือเจ้าหน้าที่อื่นรวมอยู่ด้วย
- (3) ผู้ต้องขังทุกคนจะต้องได้รับอนุญาตให้ยื่นคำร้องขอหรือร้องทุกข์ตามแบบที่กำหนดไว้เสนอต่อผู้บริหารงานราชทัณฑ์ส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ตุลาการหรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีอำนาจโดยตรง โดยไม่ต้องมีการตรวจข้อความ

คำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ทุกฉบับต้องรีบดำเนินการ และแจ้งผลการพิจารณาแก่ผู้ร้องโดยมิชักช้า เว้นเสียแต่ในกรณีให้เห็นประจักษ์ชัดแจ้งว่าเป็นเรื่องไร้สาระ หรือไม่มีมูลความจริง

สิทธิร้องทุกข์ผู้ต้องขัง ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผล การพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว” สิทธิตามมาตรานี้ เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชน ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของบุคคลใดหรือหน่วยงานรัฐ ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อขอให้มีการพิจารณา ทบทวนการกระทำหรือคำสั่งใดๆ ของเจ้าพนักงานรัฐ และมีสิทธิได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว<sup>64</sup>

นอกจากรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิร้องทุกข์ผู้ต้องขัง หลักประกันสิทธิร้องทุกข์ผู้ต้องขังตามยังมีการรับรองไว้ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 34 \*ได้บัญญัติให้สิทธิผู้ต้องขังในการที่จะยื่นคำร้องทุกข์ หรือเรื่องราวใดๆต่อเจ้าหน้าที่เรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรี หรือตุลเกล้าถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ โดยผู้ต้องขังมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ด้วย

<sup>63</sup> ประกิจ กฤษณะ, “บทบาทงานราชทัณฑ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” วารสารราชทัณฑ์ 46 (พฤศจิกายน 2541): 28.

<sup>64</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548), หน้า 142.

\* มาตรา ๓๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติในภาค ๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยอภัยโทษเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ผู้ต้องขังยังมีสิทธิในอันที่จะยื่นคำร้องทุกข์ หรือเรื่องราวใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่เรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรี หรือตุลเกล้า ฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ ตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้”

วาทหรือยื่นเป็นหนังสือก็ได้ โดยถ้าจะยื่นเป็นหนังสือจะยื่นต่อพัศดีหรือจะใส่ลงในตู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ก็ได้ และสามารถที่จะยื่นเป็นเรื่อง “ลับ” ซึ่งเจ้าหน้าที่จะอ่านไม่ได้ แต่จะมีหน้าที่จัดส่งไปยังผู้รับตามบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กฎหมายไทยได้ให้การรับรองสิทธิของผู้ต้องขังในด้านการร้องทุกข์อย่างเต็มที่ โดยสามารถทำได้ทั้งทางวาจาหรือทางหนังสือ โดยจะเป็นการลับหรือเปิดเผยก็ได้<sup>65</sup>

จากการที่ถือว่าผู้ต้องขังยังเป็นประชาชนพลเมืองของรัฐเช่นเดียวกับพลเมืองทั่วไปในสังคม เพียงแต่ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิบางประการอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด แต่ถึงอย่างไรผู้ต้องขังก็ยังคงเป็นพลเมืองของรัฐและมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการร้องทุกข์เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ผู้ต้องขังเองก็สามารถเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายใต้กฎหมายในเรื่องสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิและเสรีภาพในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลในชีวิตและร่างกายที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และถวายฎีกา สิทธิในการเสนอเรื่องขอพระราชทานอภัยโทษและการนิรโทษกรรม

#### 2.5.1.5 สิทธิเกี่ยวกับการใช้แรงงาน

การใช้แรงงานผู้ต้องขัง ในอดีตถือเป็นส่วนหนึ่งของการลงโทษที่ใช้ควบคู่กับโทษจำคุก แต่ในปัจจุบัน การใช้แรงงานผู้ต้องขัง มุ่งเน้นการอบรมแก้ไขให้ผู้ต้องขังกลับตัวเป็นคนดีและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยการใช้แรงงานได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการฝึกอาชีพ และทำให้ผู้ต้องขังได้ตระหนักถึงคุณประโยชน์ของการทำงาน และการนำไปประกอบอาชีพภายหลังพ้นโทษอันเป็นประโยชน์แก่ตัวผู้ต้องขังและสังคม<sup>66</sup>

รัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมารวมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดว่าการเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉินหรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศ

<sup>65</sup> ณรงค์ ใจหาญ คณะผู้วิจัย, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง สิทธิของผู้ต้องหา จำเลยและผู้ต้องโทษในคดีอาญา (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2540). หน้า 168.

<sup>66</sup> ประเสริฐ เมฆมณี, คำอธิบายเปรียบเทียบพระราชบัญญัติราชทัณฑ์เรียงมาตรา (กรุงเทพฯ: บพิตรการพิมพ์, 2526). หน้า 475.

สถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก<sup>67</sup> ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 38\*

ในเรื่องของการใช้แรงงานผู้ต้องขัง พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 22 บัญญัติว่า “นักโทษเด็ดขาดต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ” จากบทบัญญัติดังกล่าว หลักเกณฑ์การให้ผู้ต้องขังทำงานจะไม่รวมถึงผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาของศาลด้วย และหลักเกณฑ์การให้ผู้ต้องขังทำงานนั้น งานที่ให้ผู้ต้องขังทำจะต้องคำนึงถึงกำหนดโทษ ความแข็งแรงของร่างกาย สติปัญญา อุบิสัย ฝีมือหรือความรู้ความชำนาญ ผลในทางเศรษฐกิจ ผลในทางอบรม และสภาพการณ์แห่งเรือนจำ และนักโทษเด็ดขาดอายุต่ำกว่า 25 ปี ให้คำนึงถึงการศึกษาและอบรมเป็นพิเศษ<sup>68</sup> ซึ่งข้อกำหนดในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานของผู้ต้องขังไว้หลายประการคือ

- ข้อ 71 1. งานที่ให้ผู้ต้องขังทำนั้น จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการทรมานให้หลายจำ
2. ผู้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษแล้วต้องทำงานภายในบังคับแห่งความสมบูรณ์ทางกาย และจิตใจตามที่แพทย์วินิจฉัย
3. ให้ผู้ต้องขังทำงานให้เกิดประโยชน์ในปริมาณพอที่จะไม่ให้เกินกำลังผู้ต้องขังตามชั่วโมงการทำงานปกติประจำวัน
4. งานที่จัดให้ผู้ต้องขังทำควรเป็นงานที่คงไว้หรือเพิ่มพูนสมรรถภาพของเขาที่จะทำมาหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต เมื่อพ้นโทษไปแล้วเท่าที่สามารถทำได้
5. ควรจัดให้ผู้ต้องขังโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เยาว์วัย ได้รับการฝึกวิชาชีพในงานที่เป็นประโยชน์ และบังเกิดผลกำไร
6. ผู้ต้องขังควรเลือกงานที่ตนประสงค์จะทำได้ ภายในกรอบวิชาชีพที่เหมาะสม และตามความต้องการของเรือนจำ และการรักษาระเบียบวินัย

นอกจากนี้ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองการทำงานของผู้ต้องขังอีกหลายประการ ไว้ในข้อ 72-76\* เช่น เรือนจำควรเป็นผู้จัด

<sup>67</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), หน้า 212.

\* “มาตรา 38 การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมา เป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

<sup>58</sup> พิชรภรณ์ กองอุบล, “สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ,” หน้า 63.

\*\* ข้อ 72 (1) การจัดงานและวิธีทำงานจะต้องคล้ายคลึงงานอิสระนอกเรือนจำมากที่สุดที่จะทำได้ เพื่อเตรียมผู้ต้องขังให้ชินต่อชีวิตทำงานตามปกติทั่วไป

(2) ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ ส่วนได้เสียของผู้ต้องขังและการฝึกงานวิชาชีพของเขา ยิ่งกว่าผลกำไรที่เรือนจำจะได้จากงานที่ผู้ต้องขังทำ

ข้อ 73 (1) งานอุตสาหกรรม และงานกิจกรรม ที่เรือนจำจัดให้ผู้ต้องขังนั้น ควรที่เรือนจำจะดำเนินงานเองโดยตรง ไม่ใช่ทำสัญญาจ้างกับเอกชน

ดำเนินการให้ผู้ต้องขังทำงานและเป็นผู้ควบคุมเองโดยตรง ไม่ควรทำสัญญาจ้างกับเอกชน ถ้าให้ผู้ต้องขังทำงานซึ่งไม่ใช่งานของเรือนจำจะต้องอยู่ในความกำกับดูแลของเจ้าพนักงานเรือนจำ การคุ้มครองสวัสดิภาพอนามัยของผู้ต้องขังในการทำงาน ค่าชดเชยที่ผู้ต้องขังได้รับจากการเจ็บและการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จำนวนชั่วโมงการทำงาน วันหยุดพักผ่อนประจำปีสัปดาห์เหล่านี้ควรเป็นไปโดยถือตามกฎหมายแรงงานเช่นเดียวกับการจ้างคนงานที่เป็นอิสระภายนอก รวมถึงต้องมีระบบการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานของผู้ต้องขังอย่างยุติธรรมด้วย

### 2.5.1.6 สิทธิในการประกอบกิจการทางศาสนา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ในการใช้เสรีภาพบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนาหรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือแตกต่างจากบุคคลอื่น ดังนั้นเสรีภาพในการนับถือศาสนาจึงเป็นเสรีภาพที่เด็ดขาด กล่าวคือ รัฐจะออกกฎหมายมาจำกัดหรือกเว้นการใช้เสรีภาพนี้ไม่ได้ แต่การใช้เสรีภาพในการนับถือศาสนาและการประกอบพิธีกรรมตามลัทธิประเพณีจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมือง และต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น การประกอบพิธีกรรมที่ต้องมีการทรมานตนจะต้องทำในเคหสถานจะกระทำในที่สาธารณะมิได้ เป็นต้น<sup>69</sup>

(2) ถ้าให้ผู้ต้องขังทำงาน ซึ่งไม่ใช่งานของเรือนจำ จะต้องให้อยู่ในความกำกับดูแลของเจ้าพนักงานเรือนจำ และผู้จ้างแรงงานผู้ต้องขังนั้นๆ ต้องจ่ายค่าจ้างในอัตราปกติให้แก่เรือนจำ ตามผลผลิตที่ผู้ต้องขังทำได้ ทั้งนี้เว้นเสียแต่งานนั้นจะเป็นของหน่วยราชการด้วยกัน

ข้อ 74 (1) ภายในเรือนจำควรจะให้มีการระมัดระวัง เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและอนามัยของผู้ต้องขังตามกฎหมายเช่นเดียวกับคนงานที่เป็นอิสระภายนอก

(2) ให้มีข้อกำหนดค่าชดเชยทำขวัญ ผู้ต้องขังที่ได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน รวมทั้งการเจ็บป่วยเนื่องมาจากงานนั้น ทั้งนี้จะต้องไม่น้อยกว่าคนงานที่เป็นอิสระภายนอกได้รับตามกฎหมาย

ข้อ 75 (1) จำนวนชั่วโมงทำงานของผู้ต้องขังสูงสุด ในวันหนึ่งและสัปดาห์หนึ่งพึงกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎกระทรวง โดยพิจารณาตามข้อบังคับหรือประเพณีที่ใช้กับคนงานที่เป็นอิสระภายนอก

(2) ชั่วโมงทำงานที่กำหนดจะต้องมีวันหยุดพักผ่อนสัปดาห์ละ 1 วัน และมีเวลาเพียงพอสำหรับศึกษาและกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและการฟื้นฟูเพื่อให้กลับเข้าสู่สังคม

ข้อ 76 (1) ควรมีระบบจ่ายค่าตอบแทน การทำงานของผู้ต้องขังอย่างยุติธรรม

(2) ตามระบบดังกล่าวควรยินยอมให้ผู้ต้องขังใช้เงินที่เขาได้รับนี้อย่างน้อยก็บางส่วน เพื่อซื้อของใช้สอยตามที่ได้รับอนุมัติและส่งไปให้ครอบครัวของเขาได้ด้วย”

<sup>69</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), หน้า 207.

สถาบันทางศาสนาถือได้ว่ามีอิทธิพลและมีความสำคัญต่อการขัดเกลาความคิดและพฤติกรรมของผู้ต้องขังเป็นอย่างมาก ในการขัดเกลาอบรมบ่มนิสัยให้กลับตัวเป็นคนดี เรือนจำต่างๆ จึงพยายามให้ผู้ต้องขังมีโอกาสใกล้ชิดประกอบกิจทางศาสนาของแต่ละคนอย่างจริงจัง<sup>70</sup> ในเรื่องนี้ ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังยังได้ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังอันเป็นหลักมูลฐานว่า ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำนั้น จะต้องไม่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของนักโทษโดยนำเรื่องเชื้อชาติ ผิว สี เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือความคิดเห็นอื่นๆ สัญชาติหรือฐานะทางสังคม ทรัพย์สินหรือสถานะของนักโทษมาเป็นข้ออ้างหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางศาสนา โดยจะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยให้ความเคารพต่อความเชื่อทางศาสนา และหลักธรรมที่ผู้ต้องขังนั้นนับถืออยู่ ดังนี้

ข้อ 41 (1) ถ้าเรือนจำมีผู้ต้องขังนับถือศาสนาเดียวกันจำนวนมากพอควร จำต้องแต่งตั้งหรือจัดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้แทนทางศาสนานั้นหรือ หากจำนวนของผู้ต้องขังมีอย่างเพียงพอ และสถานการณ์อำนวยควรจัดให้มีอนุศาสนาจารย์ทำงานเต็มตามเวลาราชการ

(2) ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิทางศาสนาซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับอนุมัติตาม (1) ต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาโดยสม่ำเสมอ และทำการเยี่ยมเยียนผู้ต้องขังเพื่อการศาสนาเป็นการส่วนตัวได้ในเวลาอันควร

(3) ผู้ต้องขังต้องไม่ถูกกีดกันในการพบปะกับผู้แทนที่ทรงคุณวุฒิทางศาสนาตรงกันข้าม ถ้าผู้ต้องขังไม่ประสงค์ที่จะได้รับการเยี่ยมเยียนจากผู้แทนทางศาสนาก็จำต้องเคารพในทัศนะของผู้ต้องขังนั้นอย่างเต็มที่

ข้อ 42 เท่าที่สามารถจะทำได้ ผู้ต้องขังทุกคนต้องได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติศาสนกิจโดยการให้เข้าร่วมพิธีต่างๆ ที่จัดขึ้นในเรือนจำ และให้มีหนังสือเกี่ยวกับพิธีกรรมทางศาสนา และหนังสือคำสอนของนิกายไว้ในครอบครองได้

ในเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนา แม้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 จะมีได้บัญญัติไว้ในเรื่องนี้ ในการปฏิบัติของเรือนจำ ก็จะไม่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาของผู้ต้องขังมิได้เลย<sup>71</sup> เช่น การจะนำเอาสถานะของนักโทษ มาเป็นข้ออ้างในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาของเขาไม่ได้ โดยจะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยให้ความเคารพต่อความเชื่อทางศาสนา และหลักธรรมที่ผู้ต้องขังนั้นนับถืออยู่

### 2.5.2 สิทธิและเสรีภาพที่ถูกจำกัดเนื่องจากเป็นผู้ต้องขัง

จากการศึกษาสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังที่ได้รับเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปในหลายประการแล้ว รัฐผู้ให้สิทธิก็ต้องมีการออกกำหนดกฎเกณฑ์ กฎ ระเบียบต่างๆ ขึ้นมา เพื่อบังคับใช้กับเสรีภาพ

<sup>70</sup> ณรงค์ ใจหาญ คณะผู้วิจัย, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง สิทธิของผู้ต้องขัง จำเลยและผู้ต้องโทษในคดีอาญา, หน้า 167.

<sup>71</sup> พัชรภรณ์ กองอุบล, “สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ,” หน้า 59.

ของแต่ละบุคคล โดยสาเหตุที่รัฐเข้ามาจัดการดำเนินการเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพของบุคคลนั้น ก็เพื่อวัตถุประสงค์คือ<sup>72</sup>

1. เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและเพื่อป้องกันสังคม เช่น กรณีของผู้ต้องขังก็เพื่อป้องกันสังคมจากอาชญากรรม ก็ต้องมีการจำกัดเสรีภาพเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม

2. เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ

3. เพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยรัฐสามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกรณีมีการละเมิดเกิดขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องมีการบัญญัติถึงบทลงโทษหรือการบังคับโทษ เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของหลักเกณฑ์และลงโทษผู้ละเมิดให้หลายจำว่า บุคคลนั้นจะไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในสังคมอีก เช่น การที่ต้องไปรับโทษในเรือนจำต่างๆ ก็ถือเป็นการจำกัดอำนาจในการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคล อันทำให้การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลแต่ละบุคคลในสังคมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ขณะเดียวกันก็ทำให้รัฐมีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติน้อยลง

4. การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับเสรีภาพที่จะจัดให้มีขึ้น รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของสิทธิเสรีภาพ อาทิ การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางการเมือง เช่น กรณีการเลือกตั้งนั้นก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐในการที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง

ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังต้องมีเหตุผลมาสนับสนุนข้อจำกัดสิทธินั้น โดยการจำกัดสิทธิของผู้ต้องขังต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้เป็นคนดี และเพื่อคุ้มครองสังคมเป็นประการสำคัญ

### 2.5.2.1 สิทธิในความเสมอภาค

สิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันจากรัฐซึ่งหมายความถึง ความทัดเทียมกันระหว่างคนในชาติโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ วรรณะ ศาสนา หรือเพศ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าบุคคลทุกคนในสังคมจะได้รับสิทธิและหน้าที่เหมือนกันทุกประการโดยไม่แตกต่างกัน เพราะบุคคลย่อมมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบต่างกันออกไปตามบทบาทในสังคม<sup>73</sup>

การพิจารณาความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นไปตามคำกล่าวของ Hart ที่กล่าวไว้ในหนังสือ The concept of law ว่า “Treat like cases alike and treat different cases

<sup>72</sup> ทวีศักดิ์ รอดโรคา, “สิทธิเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540,” หน้า 87.

<sup>73</sup> พัชรภรณ์ กองอุบล, “สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ,” หน้า 55.



differently”<sup>74</sup> ซึ่งหมายความว่า “สิ่งที่เหมือนกัน ต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน สิ่งที่แตกต่างกันต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน” โดยมีหลักในการพิจารณาเรื่องความเสมอภาค แยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>75</sup>

1.กรณีข้อเท็จจริงเดียวกัน รัฐต้องปฏิบัติต่อประชาชนด้วยกฎเกณฑ์เดียวกัน จึงจะถือว่าเสมอภาค

2.กรณีข้อเท็จจริงต่างกัน รัฐต้องปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์ที่ต่างกันจึงจะถือว่าเสมอภาค ทั้งนี้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนี้ต้องมีเหตุผลที่สามารถอธิบายและรับฟังได้ด้วย

ความเสมอภาคในทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 30\* มีความหมายดังนี้คือ

1.ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายต้องบัญญัติให้บุคคลได้รับผลปฏิบัติเท่าเทียมกัน จะออกกฎหมายให้บุคคลบางคนได้สิทธิพิเศษใดๆไม่ได้ หมายความว่าภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกันจึงจะออกกฎหมายให้ผลปฏิบัติเท่าเทียมกัน

2. รัฐจะต้องปฏิบัติต่อคนไทยทุกคนเท่าเทียมกัน

3. ศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี ต้องให้ผลปฏิบัติต่อคู่ความเท่าเทียมกัน จากความในรัฐธรรมนูญ และความหมายของหลักความเสมอภาคในทางกฎหมาย รัฐและองค์กรของรัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ถ้ารัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน หรือปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันในสาระสำคัญที่เหมือนกันก็เท่ากับว่ารัฐได้ปฏิบัติโดยขัดต่อหลักความเสมอภาค

ในกรณีผู้ต้องขังซึ่งได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลอันเนื่องมาจากการกระทำ ความผิด ทำให้มีได้อยู่ในสถานะเดียวกับบุคคลธรรมดาโดยทั่วไปอันจะอ้างหลักความเสมอภาคในการที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันกับบุคคลทั่วไปได้ อย่างไรก็ตามผู้ต้องขังยังสามารถอ้าง

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>74</sup> H.L.A. Hart, The Concept of Law, (Oxford : Oxford University Press, 1993), p.155. อ้างถึงใน กุลพล พลวัน, “สิทธิของผู้ต้องขัง,” ใน คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 154.

<sup>75</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), หน้า 154.

\* มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

หลักความเสมอภาคได้เสมอกับบุคคลที่อยู่ในสถานะผู้ต้องขังด้วยกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน<sup>76</sup>

### 2.5.2.2 เสรีภาพในการเดินทาง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร ตามความในมาตรา 34 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2550\* การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์<sup>77</sup>

ผู้ต้องขังเป็นบุคคลซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาให้ต้องถูกส่งตัวเข้าเรือนจำและไม่สามารถออกไปภายนอกเรือนจำได้ จนกว่าจะสิ้นสุดกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาลในช่วงระยะเวลาตามกำหนดโทษ ผู้ต้องขังจึงถูกจำกัดสิทธิไม่ให้มีเสรีภาพในการเดินทางได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่จะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย<sup>78</sup> เช่น ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 32(4)\* บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในเรื่องการลา โดยมีสาระสำคัญคือ<sup>79</sup>

1. ต้องเป็นผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดี มีความอดุสาหะ ความก้าวหน้าในการศึกษา และทำงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ
2. การลานั้นต้องเกี่ยวเนื่องกับกิจธุระสำคัญหรือกิจการในครอบครัว
3. กำหนดการลาครั้งหนึ่งไม่เกิน 4 วัน โดยไม่รวมเวลาที่ต้องใช้เดินทางเข้าด้วยและระยะเวลาที่ให้นานี้มิให้หักออกจากการคำนวณกำหนดโทษ

<sup>76</sup> เท็ดคักดี บุญไวโรจน์, “ การแก้ไขฟื้นฟูนักโทษ : ศึกษากรณีการฝึกวิชาชีพ และการบังคับใช้แรงงาน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 23-24.

\*” มาตรา 34 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้”

<sup>77</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), หน้า 201.

<sup>78</sup> พัชราภรณ์ กองอุบล, “สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ,” หน้า 55.

\*” มาตรา 32 นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นความประพฤติดี มีความอดุสาหะ ความก้าวหน้าในการศึกษาและทำการงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(4) ลาไม่เกินสี่วันในคราวหนึ่ง โดยไม่รวมเวลาที่ต้องใช้ในการเดินทางเข้าด้วย เมื่อมีความจำเป็นเห็นประจักษ์เกี่ยวกับกิจธุระสำคัญหรือกิจการในครอบครัว แต่ห้ามมิให้ออกไปนอกราชอาณาจักรสยาม และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ ระยะเวลาที่อนุญาตให้นานี้มิให้หักออกจากการคำนวณกำหนดโทษ”

<sup>79</sup> พัชราภรณ์ กองอุบล, “สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ,” หน้า 63.

4. การลาจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงและห้ามออกไปนอกประเทศ และเมื่อได้รับอนุมัติให้ลาแล้วเวลาเดินทางจะต้องมีเจ้าหน้าที่ควบคุมไปด้วย

### 2.5.2.3 เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร

รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 36 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 \*\* บัญญัติให้การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>80</sup>

การจำกัดเสรีภาพในการสื่อสารนั้น จะกำหนดรายละเอียดที่รัดกุม เพื่อเป็นการพิทักษ์เสรีภาพในการสื่อสาร เจ้าหน้าที่รัฐจะก้าวล่วงเข้าไปในเสรีภาพในการสื่อสารของบุคคลได้เฉพาะภายในเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น<sup>81</sup> เมื่อตกเป็นผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังยังคงเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร แต่ต้องทำภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้น

#### 2.5.2.3.1 สิทธิที่จะได้รับการเยี่ยม

หลักประกันสิทธิที่จะไม่ถูกตัดขาดจากโลกภายนอก เป็นหลักสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง ที่ผู้ต้องขังต้องได้รับระหว่างต้องโทษจำคุกในฐานะที่เป็นมนุษย์ ได้แก่ การได้รับการเยี่ยมจากญาติ พี่น้อง หรือเพื่อนตามสมควร<sup>82</sup> การเยี่ยมและติดต่อรหว่างผู้ต้องขังกับญาติและบุคคลภายนอกเป็นสิ่งที่จำเป็นในระบบการราชทัณฑ์ โดยมีการบัญญัติคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังไว้ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 33 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมเยียน หรือติดต่อจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากทนายความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ภายใต้ข้อบังคับที่อธิบดีวางไว้” การเยี่ยมและการติดต่อในกรณีนี้หมายถึงการติดต่อโดยทั่วไปของญาติ บุคคลในครอบครัว ทนายความ ตลอดจนการติดต่อเพื่อการ

\*\* “มาตรา 36 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้ง การกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อ ถึงกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

<sup>80</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), หน้า 203.

<sup>81</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 204.

<sup>82</sup> ณรงค์ ใจหาญ คณะผู้วิจัย, รายงานการศึกษาวินัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวินัย เรื่อง สิทธิของผู้ต้องหา จำเลยและผู้ต้องโทษในคดีอาญา, หน้า 183.

สงเคราะห์แก่ผู้ต้องขังภายในกรอบและระเบียบข้อบังคับที่ได้บัญญัติไว้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง<sup>83</sup>

สิทธิในการเยี่ยมมีกำหนดไว้ในข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับผู้ต้องขัง ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้ ข้อ 37-39 โดยสรุปคือ<sup>84</sup>

1. ผู้ต้องขังจะได้รับอนุญาตให้ติดต่อกับครอบครัวและเพื่อนสม่ำเสมอทั้งทางจดหมายและการเยี่ยมเยียนในความควบคุมของเจ้าหน้าที่เท่าที่จำเป็น

2. ผู้ต้องขังซึ่งเป็นชาวต่างประเทศมีสิทธิติดต่อกับเจ้าหน้าที่สถานทูตของตน หรือขององค์การระหว่างประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวกับตน

3. ผู้ต้องขังจะต้องได้รับข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์ประจำวัน หรือที่น่าสนใจ เช่น อ่านหนังสือพิมพ์ นิตยสาร หรือสิ่งพิมพ์ของเรือนจำเอง ฟังวิทยุ ปาฐกถา หรือโดยวิธีอื่นใด ซึ่งอยู่ในการตรวจตราและความคุมของทางเรือนจำ

4. นอกจากมาตรการทางกฎหมายในการติดต่อสื่อสารของบุคคลจะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังบัญญัติรองรับไว้ในข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการเยี่ยมติดต่อของบุคคลภายนอกต่อผู้ต้องขังและการเข้าดูกิจการหรือติดต่อกับเรือนจำ พ.ศ. 2547 ข้อ 7 ถึงข้อ 33 ซึ่งเป็นข้อบังคับเกี่ยวกับการที่บุคคลเข้าเยี่ยมหรือติดต่อผู้ต้องขัง การมีทนายความเข้าพบผู้ต้องขัง การที่มีบุคคลภายนอกเข้าดูกิจการหรือติดต่อกับเรือนจำ การมีเจ้าหน้าที่สถานทูตและกงสุลเข้าเยี่ยมผู้ต้องขัง และการติดต่อทางโทรศัพท์ของผู้ต้องขัง

สรุปได้ว่าผู้ต้องขังมีสิทธิติดต่อกับบุคคลภายนอกทั้งทางโทรศัพท์ จดหมาย และการมีบุคคลภายนอกเข้าเยี่ยมเยียนตามข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ดังกล่าว แต่การติดต่อของผู้ต้องขังข้างต้น จำต้องได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการเรือนจำ หรือผู้ได้รับมอบหมายแล้วเท่านั้น โดยผู้ต้องขังผู้ขออนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กรมราชทัณฑ์ออกระเบียบข้อบังคับให้เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่สามารถอนุญาตให้ติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอกได้ เช่น ผู้ต้องขังป่วย ผู้ต้องขังไม่อยู่ในระหว่างการถูกลงโทษทางวินัยในปีนั้น ไม่เป็นนักโทษเด็ดขาดกำหนดประหารชีวิต เป็นต้น<sup>85</sup>

สิทธิในการมีทนายของผู้ต้องขังนั้น เป็นสิทธิที่รับรองให้กับผู้ต้องขังเพราะสิทธิในการมีทนายถือว่ามีส่วนสำคัญในการพิจารณาคดีเป็นเป็นการทำให้คู่กรณีได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาทั้งหมดต้องได้รับการแนะนำช่วยเหลือจากทนายความ เพราะคู่กรณีไม่ว่าฝ่ายโจทก์ หรือจำเลยย่อมไม่อาจเข้าใจกระบวนการพิจารณาได้ตลอดในการพิจารณาคดี เหตุผลที่จำเป็นต้องรับรองสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัวก็เพราะผู้ถูกควบคุม คุมขัง หรือจำคุกควรมีโอกาสเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือความรู้อันเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดที่เขาทราบโดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม การเปิดโอกาสให้พบกับทนาย และทนายได้ใช้ความสามารถหาทางต่อสู้คดีได้สำเร็จย่อมดีกว่าที่เขาจะปกปิดข้อเท็จจริง หรือความรู้เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้แต่เพียงผู้เดียว และเป็นประโยชน์ในแนวทางการรวบรวมพยานหลักฐาน

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.

<sup>84</sup> ระพีพรรณ วรรณกลัด, “การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีการร้องทุกข์ของผู้ต้องขังตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554), หน้า 106.

<sup>85</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-99.

เพื่อต่อสู้คดี เพราะนายเองมิได้เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ต่างๆ<sup>86</sup> สิทธิในการพบทนาย ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40(7)\* กำหนดข้อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังที่จะพบ ปรีกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัว และมีสิทธิที่จะได้รับการเยี่ยมตามสมควร

### 2.5.2.3.2 สิทธิที่จะติดต่อทางจดหมาย

ผู้ต้องขังมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร แต่เสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติกฎหมาย เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การติดต่อสื่อสารระหว่างนักโทษกับบุคคลภายนอกเรือนจำนั้น อาจกระทำได้หลายทางแต่การติดต่อที่นิยมปฏิบัติทางหนึ่งคือ การติดต่อทาง ในเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบข้อความในจดหมายที่ส่งเข้าออกเรือนจำนั้นในทางปฏิบัติโดยทั่วไป เรือนจำ และทัณฑสถานก็ได้ทำการตรวจสอบข้อความในจดหมายที่ส่งเข้าออก เพราะถือเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยของเรือนจำ<sup>87</sup>

## 2.6 สิทธิพลเมืองของผู้ต้องขัง

### 2.6.1 ความหมายของสิทธิพลเมือง

เมื่อพิจารณาการจำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพ อาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชนกับสิทธิพลเมือง ซึ่งสิทธิของพลเมืองก็เป็นสิทธิเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชน และเป็นสิทธิที่ช่วยส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในสังคมนั้นๆให้มีความเสมอภาคกัน ด้วยเหตุผลที่ว่า การที่ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ถือเป็นวิธีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนวิธีหนึ่ง เพราะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของประชาชนอยู่ตลอดเวลา ย่อมไม่อาจกดขี่ข่มเหงราษฎรได้ง่ายๆเหมือนกับรัฐบาลที่สถาปนาตนเองโดยพลการ<sup>88</sup>

<sup>86</sup> พัชราภรณ์ กองอุบล, “สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ,” หน้า 56.

\* มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

<sup>87</sup> วราภรณ์ สุจริตกุล, “นักโทษเด็ดขาดกับสิทธิตามกฎหมาย,” หน้า 63.

<sup>88</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 28.

สิทธิพลเมือง จึงหมายถึง สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น มักจะเป็นสิทธิเสรีภาพในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐหรืออีกนัยหนึ่งก็คือสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองต่างๆ<sup>89</sup> เมื่อสิทธิพลเมืองคือสิทธิในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ สิทธิพลเมืองจึงเป็นสิทธิเสรีภาพที่บุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆเท่านั้น จึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ซึ่งมักจะเป็นสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น สิทธิเลือกตั้ง สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง หรือสิทธิในการรับราชการหรือสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรของรัฐอื่นๆ<sup>90</sup>

ประเภทของสิทธิพลเมือง อาจแบ่งได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. สิทธิพลเมืองเรียกร้องเอาจากรัฐ เป็นสิทธิในเชิงเรียกร้อง เป็นกลุ่มของสิทธิที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ ประชาชนสามารถที่จะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติการเพื่อให้เกิดสิทธิประเภทนี้เกิดขึ้นจริง ฉะนั้น ผู้ทรงสิทธิประเภทนี้โดยหลักจึงเป็นสิทธิที่ตกได้แก่พลเมืองของรัฐนั้นๆ แต่การจะทำให้สิทธิเหล่านี้มีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องออกกฎหมายเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วย เหตุนี้เองฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีดุลพินิจอิสระที่จะกำหนดขอบเขตของบุคคลที่จะได้รับประโยชน์จากสิทธิในเรื่องนั้นๆได้<sup>91</sup>

2. สิทธิพลเมืองในทางการเมืองเป็นกลุ่มของสิทธิที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ พลเมืองของรัฐนั้นๆเท่านั้นจึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ทั้งนี้เพราะสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิเลือกตั้งเป็นพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน สิทธิดังกล่าวจึงเป็นสิทธิของประชาชนของรัฐเท่านั้น เนื่องจากสิทธิดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยที่จะเข้าไปสร้างเจตจำนงของรัฐซึ่งจำกัดไว้เฉพาะแต่ผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่านั้น<sup>92</sup>

จึงอาจสรุปได้ว่าสิทธิพลเมืองนั้นอยู่ในกรอบของสิทธิเสรีภาพของการมีส่วนร่วม และมีบทบาทเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะวัตถุประสงค์ของสิทธิพลเมืองที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของการปกครองบ้านเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายคือการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเปรียบเสมือนเป็นวิธีการถ่ายโอนสิทธิมนุษยชนไปเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร

<sup>89</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

<sup>90</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 61.

<sup>91</sup> อุดม รัฐอมฤต, นพนิติ สุริยะ, และ บรรเจิด สิงคะเนติ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544), หน้า 242.

<sup>92</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 88-89.

## 2.6.2 สิทธิพลเมืองกับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งถือเป็นวิธีการหนึ่งในการที่ประชาชนนำมาเป็นกระบวนการในการใช้สิทธิพลเมืองของตน จึงมีผู้ให้ความหมายของการเลือกตั้งโดยศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า “เมื่อใดเราสามารถที่จะเอาของสิ่งหนึ่งและไม่เอาของอีกสิ่งหนึ่ง เช่นในกรณีที่เราเข้าไปซื้อหมวกในร้าน เราอาจซื้อหมวกสีดำและไม่ซื้อหมวกสีน้ำตาล ตามความชอบใจของเรา เมื่อนั้นแหละเราได้ชื่อว่าเรา “เลือก” สิ่งของแล้ว และเราคงใส่หมวกสีน้ำตาลต่อไปจนกว่าหมวกนั้นจะไม่มีประโยชน์แก่เราอีก ข้อควรระลึกมีว่าถ้าเราตัดสินใจเลือกแล้ว ภายหลังเราจะกลับคืนการเลือกของเราอีกไม่ได้ การเลือกตั้งก็เช่นเดียวกัน จะต้องมิบุคคลหลายๆคนให้เรามีโอกาสเลือกเอาคนหนึ่งและไม่เอาคนหนึ่งได้ตามใจชอบ ฉะนั้น การเลือกตั้งจึงหมายความว่าบุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลายๆคน หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายบัญชีเพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่ง”<sup>93</sup> จึงอาจให้ความหมายของสิทธิเลือกตั้งได้ว่า เป็นสิทธิที่ผู้ทรงสิทธิจะเลือกบุคคลเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเพื่อให้ไปทำการอันใดอันหนึ่งโดยอิสระ ผู้ทรงสิทธิจะใช้สิทธิเลือกหรือไม่ก็ได้ทั้งนี้เป็นไปตามเจตจำนงของผู้ทรงสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น การใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดอย่างมีเอกภาพ และในฐานะที่เป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตย<sup>94</sup>

ดังที่กล่าวว่สิทธิพลเมืองนั้นมีจุดมุ่งหมายปลายทางไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และในปัจจุบันที่ประเทศส่วนมากหันมาใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทน เพราะประชาชนไม่สามารถปกครองตนเองได้โดยตรงเนื่องจาก ประเทศในปัจจุบันมีอาณาเขตกว้างขวางและมีประชาชนมากเกินไปที่จะให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครอง หรือให้ประชาชนปกครองกันเอง ประชาชนจึงจำต้องมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าไปทำหน้าที่ปกครองและตัดสินใจแทนตนโดยการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ และผู้แทนเหล่านั้นก็จะเลือกผู้แทนด้วยกันให้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร กรณีนี้ การเลือกตั้งจึงมีบทบาทเป็นกลไกที่นำมาใช้ชี้ขาดว่าประชาชนต้องการให้ใครเข้าไปทำหน้าที่แทนตน สิทธิเลือกตั้งของประชาชนจึงถือเป็นการใช้สิทธิพลเมืองประเภทหนึ่งที่ได้รับการยอมรับกันมานานอารยประเทศว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>95</sup> เพราะหากขาดกระบวนการในการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน ก็เท่ากับขาดวิธีการได้มาซึ่งผู้ใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ชอบธรรม และการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยก็ไม่อาจบรรลุผล<sup>96</sup>

ดังนั้นสิทธิเลือกตั้งจึงเป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองประเภทหนึ่ง ที่ให้พลเมืองในรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ รัฐธรรมนูญจึงมุ่งที่จะรับรองหรือคุ้มครองให้

<sup>93</sup> หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 343-344.

<sup>94</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2542), หน้า 20.

<sup>95</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 325.

<sup>96</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 68.

เฉพาะพลเมืองของรัฐเท่านั้นที่ได้รับสิทธิ<sup>97</sup> การตัดสิทธิทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น ควรถือเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป และการที่จะกระทำการดังกล่าวได้ก็เฉพาะแต่ในกรณีที่มีเหตุผลหนักแน่นจริงๆ เท่านั้น<sup>98</sup>

## 2.6.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย

### 2.6.3.1 การเลือกตั้งเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองประเทศที่ยอมรับว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน คำว่า “ประชาธิปไตย” หมายความว่า การปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ซึ่งในภาษาอังกฤษคือ “democracy” นั้นมาจากรากศัพท์ภาษากรีก ที่ประกอบขึ้นมาจากคำว่า “demos” ซึ่งแปลว่า ประชาชน และ “-cracy” แปลว่า ระบอบการปกครอง ดังนั้น คำว่า “democracy” โดยรูปศัพท์แล้วจึงหมายถึง ระบอบการปกครองโดยประชาชน หรือระบอบที่ประชาชนเป็นผู้ปกครอง<sup>99</sup> การใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่เป็นการใช้อำนาจประชาธิปไตยแบบผู้แทน ที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปบริหารประเทศแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งแสดงว่ารัฐบาลที่มาบริหารประเทศต้องผ่านกระบวนการคัดสรรจากประชาชน โดยใช้วิธีการเลือกตั้งเป็นสำคัญ

สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเริ่มมีขึ้นในตอนปลายคริสต์วรรษที่ 18 เป็นสิทธิที่ได้มาโดยการต่อสู้และเป็นชัยชนะของระบอบประชาธิปไตยเหนือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การได้มาซึ่งสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนี้ถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของเสรีภาพและเป็นองค์ประกอบสำคัญของความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งจึงถือเป็นกิจกรรมขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งทางการเมืองที่มีส่วนสำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีบทบาทเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกลั่นกรองนโยบาย และคัดสรรบุคลากรทางการเมืองสำหรับเป็นตัวแทนเข้าสู่อำนาจ การเลือกตั้งจึงเป็นเครื่องมือในการให้หลักประกันเพื่อให้การเข้าสู่อำนาจอย่างสุจริตเที่ยงธรรม โดยคาดหวังว่าผลจากการเลือกตั้งจะสามารถสะท้อนเจตนาารมณ์ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด และผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชนนั้นจะได้ใช้อำนาจให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไป และขณะเดียวกัน การเลือกตั้งก็ยังมีส่วนในการกำหนดวาระการพ้นจากอำนาจของตัวแทนได้อีกด้วย<sup>100</sup>

<sup>97</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 44.

<sup>98</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 48.

<sup>99</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การคุ้มครอง ส.ส. ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง ตอนที่ 1.” [ออนไลน์], 13 มิถุนายน 2556. แหล่งที่มา <http://www.thaiconstitution.com>.

<sup>100</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 101.



ในรัฐเสรีประชาธิปไตย การเลือกตั้งจึงนับว่าเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานอันขาดมิได้ในระบอบประชาธิปไตย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ<sup>101</sup>

1. วัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน สังคมการเมืองในสมัยใหม่ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากและมีลักษณะเป็นสังคมพหุลักษณะ ไม่อาจขาดซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนได้ตั้งนั้นกลุ่มของสังคมทุกกลุ่มต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้เพื่อที่ตนจะได้มีผู้แทน อย่างไรก็ตามระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนี้เรียกร้องการตัดสินใจโดยอาศัยเสียงข้างมาก

2. วัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการหล่อหลอมเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน

3. วัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครอง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยถือว่าอำนาจรัฐมีที่มาจากประชาชน ประชาชนแสดงออกซึ่งอำนาจดังกล่าวโดยการเลือกตั้ง

4. วัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีโอกาสไปใช้สิทธิเลือกตั้งภายในระยะเวลาอันสมควรที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น ภายใน 4 ปี หรือ 5 ปี ในกรณีนี้การเลือกตั้งย่อมเป็นเทคนิคประการหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากประชาชนได้รับโอกาสในการลงคะแนนเสียงเพื่อเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทน ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่บริหารประเทศ

จากวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งจึงอาจกล่าวสรุปได้ว่าการเลือกตั้งมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังนี้<sup>102</sup>

1. การเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. การเลือกตั้งเป็นวิธีการผลัดเปลี่ยนการใช้อำนาจทางการเมืองให้เป็นไปอย่างสันติวิธี
3. การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ทำให้เกิดความหมุนเวียนในการเปลี่ยนผู้เข้ามาใช้อำนาจ
4. การเลือกตั้งเป็นวิธีการป้องกันมิให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร
5. การเลือกตั้งทำให้ประชาชนสามารถเปลี่ยนรัฐบาลที่ตนไม่นิยมได้

เมื่อการเลือกตั้งเป็นกระบวนการในการสรรหาตัวแทนของประชาชนมาบริหารประเทศ ทำให้อำนาจรัฐเกิดความชอบธรรม การเลือกตั้งที่รัฐจัดขึ้นนั้นจึงต้องอยู่บนพื้นฐานในการจัดการเลือกตั้งที่แท้จริง กล่าวคือ รัฐต้องประกันไม่ให้มีการใช้อิทธิพลข่มขู่ บังคับ โดยผิดกฎหมายให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนให้ผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน นอกจากนี้การใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างเสรี และการใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยลับ กล่าวคือ ไม่สามารถ

<sup>101</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 1 (ฉบับที่ 3 2542): 97.

<sup>102</sup> ประพนธ์ นันทียะกุล, เอกสารประกอบการสัมมนาบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้ง, 2540, อ้างถึงใน สุภาภรณ์ แจ่มสุข, “ปัญหาทางกฎหมายของวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งตามระเบียบในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553), หน้า 39-42.

ถูกตรวจสอบโดยบุคคลอื่นได้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรายใด เป็นการสนับสนุนหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปอย่างเสรี ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

### 2.6.3.2 การเลือกตั้งรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ

#### มนุษยชน

ประเทศไทยได้ให้การยอมรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์เมื่อปี พ.ศ. 2491 ซึ่งในปฏิญญาดังกล่าว สิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามปฏิญญาฯ จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. สิทธิทางการเมืองหรือทางแพ่ง เป็นการกล่าวถึงสิทธิตามธรรมชาติที่มีมาแต่เกิด สิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิในการไม่ถูกทรมานหรือได้รับการลงโทษที่มีความโหดร้ายผิดมนุษยธรรม และสิทธิทางการเมือง เป็นต้น

2. สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น สิทธิในมาตรฐานการครองชีพ เป็นต้น

โดยหลักประกันสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ กำหนดให้ประชาชนในประเทศที่อยู่ในพันธะแห่งสนธิสัญญานี้ มีสิทธิประการหนึ่งที่สำคัญคือ “สิทธิเลือกตั้ง” ซึ่งได้บัญญัติรองรับไว้ในข้อ 21 ของปฏิญญาฯ ความว่า

“ข้อ 21(1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนจะเป็นไปโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทน ซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค

(3) เจตจำนงของประชากรจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเมืองเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระทำนองเดียวกัน”

ประเด็นแรก “ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของตน” ความในข้อนี้เป็นเรื่องชี้ว่าการที่ทุกคนจะเข้ามีส่วนร่วมในรัฐบาลได้นั้น ทุกคนจะต้องเป็นเจ้าของกิจการนั้น หรืออาจจะกล่าวได้ว่าทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอปการปกครอง หรือเจ้าของประเทศแต่หากจะให้ทุกคนเข้าร่วมโดยตรงย่อมเป็นเรื่องลำบากในประเทศใหญ่ๆ ที่มีจำนวนประชากรเป็นจำนวนมาก ปฏิญญาฯ ข้อนี้จึงได้กล่าวไว้ว่า “การมีส่วนร่วมนั้นจะเป็นการร่วมโดยตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทนก็ได้” ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศใหญ่ๆ ได้มีหนทางให้ประชาชนเข้าร่วมในรัฐบาลเพื่อทำการปกครองประเทศของตน โดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไป ซึ่งก็เป็นหลักการประการที่สำคัญที่ทำให้ระบบการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นด้วยการรับรองจากนานาชาติเป็นอันดับแรก

ประเด็นที่สอง ตามความในวงเล็บ 2 ข้อ 21 ที่ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค” ข้อความนี้สามารถอธิบายได้ว่า การที่จะเข้ารับสิทธิที่ดี การที่จะใช้สิทธิที่ดี ตลอดจนการที่จะให้สิทธิต่างๆ ที่เป็นบริการของรัฐนั้น ทุกคนจะต้องได้รับความเท่าเทียมกันเสมอ และจากข้อความนี้เป็นข้อที่จะนำไปสู่การกำหนดลู่ทางและวิธีการเลือกตั้งให้เกิดความเป็นธรรม ตลอดจนความเสมอภาค

ประเด็นที่สาม ตามความในวงเล็บ 3 ของข้อ 21 บัญญัติในตอนแรกว่า “เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจรัฐบาล” ซึ่งก็หมายความว่ารัฐบาลจะทำอะไรได้ หรือจะใช้อำนาจใดๆนั้น จะต้องคำนึงถึงว่าประชาชนที่มีความต้องการ มีความเห็นชอบด้วยหรือไม่ประการใด ซึ่งก็เป็นหนทางนำไปสู่การที่จะให้ราษฎรรวมกลุ่มคนที่มีแนวความคิดเห็นที่เหมือนกัน เช่น ในรูปของพรรคการเมือง และได้กำหนดวิธีการแสดงออกไว้ว่า “จะต้องเป็นการแสดงออกโดยการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา สุดแต่จะเห็นสมควรว่าจะห่างกันเท่าใด พร้อมทั้งนี้ก็ต้องให้เกิด “การเลือกตั้งอย่างแท้จริง” คือจะต้องมีระเบียบวิธีในการเลือกตั้งที่ถูกต้องบริสุทธิ์และยุติธรรม ซึ่งก็จะเชื่อมโยงไปสู่การใช้ระบบการเลือกตั้ง “โดยอาศัยการออกเสียงเลือกตั้งอย่างมีระเบียบแบบแผน” และ “เสมอภาค” กับให้มี “การลงคะแนนลับ” คือให้ผู้เลือกตั้งสามารถตัดสินใจได้โดยไม่ต้องถูกบีบบังคับหรือข่มขู่หรือที่บทบัญญัติในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกล่าววาคือ “วิธีการลงคะแนนโดยอิสระ”<sup>103</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐบาล ซึ่งการมีส่วนร่วมผ่านทางผู้แทนนั้นจะต้องทำโดยผ่านการเลือกตั้งอย่างเสรี ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง คือ การที่ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพ มีอิสระในการลงคะแนนเสียงไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลใดในการลงคะแนนเสียง เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์แล้ว จึงส่งผลให้สิทธิเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นสิทธิของปวงชนชาวไทยประการหนึ่งที่ได้รับการคุ้มครอง จากหลักการที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้วางหลักการทางประชาธิปไตยไว้อย่างชัดเจน และในกรณีที่ใช้หลักประชาธิปไตยทางผู้แทน ก็ได้กำหนดว่าการจัดให้มีการเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นการเลือกตั้งที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

### 2.6.3.3 การเลือกตั้งรับรองในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966

เนื้อหาของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กล่าวถึงการที่รัฐสมาชิกได้ปฏิญาณในการร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตลอดจนบัญญัติคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไว้ โดยเป็นการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไว้อย่างกว้างขวาง ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจึงถือเป็นหลักเกณฑ์ มาตรฐานแห่งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันรวมไปถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองด้วย อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมิได้บัญญัติกลไกในการบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิที่บัญญัติรับรองไว้ จึงมีการกระทำในรูปของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม จึงมีการร่างกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กฎหมายดังกล่าวถือเป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตลอดจนมีกลไกในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิด้วย

<sup>103</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

สาระสำคัญของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คือ การย้ำแนวคิดในการยอมรับว่าศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิซึ่งเสมอกันและไม่อาจโอนแก่กันได้ของสมาชิกทั้งปวง เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพ รับรองว่าสิทธิเหล่านี้มีที่มาจากศักดิ์ศรีประจำตัวของมนุษย์ รวมทั้งสิทธิทางแพ่งและทางการเมืองด้วย

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในทางการเมือง ดังนี้

ภาค 1 ข้อ 1.

“1. ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของตนเอง”

บทบัญญัตินี้กล่าว รับรองถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเสรี โดยประชาชนสามารถกำหนดสถานะของตนเองในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ว่าอยู่ในสถานะ การเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือการเป็นผู้ใช้สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งประชาชนสามารถกำหนดสถานะและบทบาทของตนเองได้โดยเสรี เป็นการคุ้มครองสิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนทุกคนที่อยู่ในรัฐ ในการเข้ามีส่วนร่วมหรือเข้าร่วมในกิจการของรัฐด้วย

นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองไว้ในข้อ 25 อีกด้วยว่า

“พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาส โดยปราศจากความแตกต่างดังกล่าวไว้ใน ข้อ 2 และโดยปราศจากข้อจำกัดอันไม่สมควร

(1) ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจโดยตรง หรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาอย่างเสรี

(2) ในการที่จะออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอันแท้จริงตามวาระ ซึ่งมีการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และโดยการลงคะแนนลับ เพื่อประกันการแสดงเจตนาโดยเสรีของผู้เลือก

(3) การเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐอย่างเท่าเทียม”

สิทธิเลือกตั้งตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เป็นการคุ้มครองแก่ประชาชนทุกคนที่อยู่ในรัฐในการมีส่วนร่วมหรือเข้าร่วมในกิจการของรัฐโดยตรงหรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาอย่างเสรี และสิทธิที่จะได้ออกเสียงเลือกตั้งตามโอกาส ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยทั่วไป มีความเสมอภาคและเป็นการลงคะแนนโดยลับ ประชาชนสามารถจะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนด้วยความเสมอภาค โดยประชาชนทุกคนมีสิทธิและได้รับการปฏิบัติโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่าง ทางด้านเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ตลอดจนต้องมีการคุ้มครองประชาชนของตนไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิในการออกเสียงอันเนื่องมาจากเหตุดังกล่าว

สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง จึงถือเป็นสิทธิในการเข้าร่วมในรัฐหรือกิจการบริหารของรัฐอย่างหนึ่งได้อย่างอิสระ โดยจุดประสงค์เพื่อรองรับเสรีภาพในการเลือกตั้งที่มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากความกดดัน ช่มชู้ ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีเสรีภาพในการเลือกผู้สมัครประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เพราะเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็น เพราะจะทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์

จากการเข้าเป็นภาคี โดยจะได้รับการยอมรับนับถือทางการเมืองจากต่างประเทศ ทั้งยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าประเทศไทยมีการส่งเสริม พัฒนา เศรษฐกิจ การสิทธิมนุษยชนอันเป็นมาตรฐานสากล ตลอดจนทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย กฎหมายและระเบียบต่างๆ ของรัฐให้เข้าสู่ระดับสากลด้วย

## 2.6.4 หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งการปกครองแบบมีผู้แทน การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งการเลือกตั้งในรัฐประชาธิปไตยจึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักการสำคัญๆ เช่น จะต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเสรีระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกสรรผู้สมัครหรือ พรรคการเมืองที่ตนเห็นว่ามีแนวความคิดทางการเมืองคล้ายคลึงกับตนหรือมีนโยบายที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหของตนและประเทศได้

ในทางระหว่างประเทศหลักกฎหมายเลือกตั้งพื้นฐานได้มีปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ.1948 ข้อ 21 โดยกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งไว้ 5 ประการ ซึ่งหลักการทั้ง 5 ประการ นับเป็นหลักกฎหมายเลือกตั้งที่ได้รับการยอมรับในนานาประเทศทั่วไป คือ<sup>104</sup>

1. การออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลักษณะทั่วไป
2. การออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลักษณะเสมอภาค
3. การออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ
4. การออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสรี
5. การออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยแท้จริง

ซึ่งสาระสำคัญของหลักการข้างต้นมีดังต่อไปนี้

### 2.6.4.1 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลักษณะทั่วไป

โดยหลักผู้ที่ถือสัญชาติทุกคนย่อมมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งไม่อาจจำกัดสิทธิของคนเหล่านี้ โดยอ้างสาเหตุความเป็นพลเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือสังกัดกลุ่มภาษาใดภาษาหนึ่ง และไม่อาจจำกัดสิทธิโดยอาศัยข้อพิจารณาทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม สถานะทางการศึกษา หรือทางอาชีพ ความคิดเห็นทางการเมือง เพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ตัดสินบุคคลใดบุคคลหนึ่งว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนต้องสามารถใช้สิทธิของตนได้ หากมีความ

<sup>104</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ : รายงานการวิจัย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 2-5.

ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง<sup>105</sup> ดังนั้น หลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลักษณะทั่วไป เป็นการเลือกตั้งอย่างทั่วถึง คือ หมายความว่าทำให้บุคคลออกเสียงลงคะแนนโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนต้องสามารถใช้สิทธิของตนได้ หากมีความประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง<sup>106</sup>

#### 2.6.4.2 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสมอภาค

การเลือกตั้งอย่างเสมอภาค หมายความว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องมีคะแนนเสียงเท่ากัน คนหนึ่งมีคะแนนเสียงเพียงหนึ่งเสียง และคะแนนเสียงทุกเสียงย่อมมีน้ำหนักคะแนนเท่ากันคือ มีผลต่อผู้ได้รับเลือกตั้งเท่ากัน<sup>107</sup> โดยหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคมุ่งเน้นให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีความเท่าเทียมในแง่ของการมีสิทธิต่างๆ และการมีโอกาสที่จะใช้สิทธิต่างๆ เหล่านั้น ดังนั้นคะแนนเสียงแต่ละคะแนนที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนได้ลงคะแนน จะต้องมีความเท่ากับคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนอื่นๆ เสมอ โดยระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก คะแนนเสียงของผู้ออกเสียงแต่ละคนจะถูกรับเป็นหนึ่งเท่ากัน

#### 2.6.4.3 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ

หลักการเลือกตั้งโดยลับเป็นสาระสำคัญของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย และเป็นตัวค้ำประกันหลักการเลือกตั้งโดยเสรี เพราะหากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยลับแล้ว การเลือกตั้งก็ไม่อาจที่จะเป็นการเลือกตั้งโดยเสรีได้ หลักการเลือกตั้งโดยลับนี้ให้ความคุ้มครองทั้งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนและผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย<sup>108</sup> การลงคะแนนเสียงลับ หมายถึง การลงคะแนนเสียงที่ไม่มีผู้ใดนอกจากเจ้าตัวเองทราบว่าได้มีการลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใด แม้ว่าผู้เลือกเองจะไม่ประสงค์ให้เป็นความลับ ก็ไม่อาจปฏิเสธหลักการนี้ได้ และต้องดำเนินการเลือกตั้งของตนไปตามข้อบังคับทั้งหลายที่ออกมาเพื่อการรักษาความลับของการเลือกตั้งทุกประการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์เป็นการป้องกันการใช้อิทธิพล บังคับ ช่มชู้หรือให้สินจ้างรางวัลให้ลงคะแนนเสียงให้ผู้ใด<sup>109</sup>

<sup>105</sup> ธาริณี อังค์สุทธิสวัสดิ์, “ปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยประกาศห้ามทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 26.

<sup>106</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ : รายงานการวิจัย, หน้า 2-5.

<sup>107</sup> คำรึห์ บุรณนันทน์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง, หน้า 60.

<sup>108</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 29.

<sup>109</sup> คำรึห์ บุรณนันทน์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง, หน้า 60.

#### 2.6.4.4 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสรี

หลักการเลือกตั้งเสรีเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเลือกตั้ง ซึ่งหากการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามหลักนี้แล้ว หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งข้ออื่นๆก็จะหมดความหมายไปโดยปริยาย และการเลือกตั้งนั้นก็อาจเรียกได้ว่าเป็นการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย<sup>110</sup> การเลือกตั้งโดยเสรี หมายความว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอิสระในการตัดสินใจเลือกผู้แทนและนโยบายที่จะนำมาใช้บริหารประเทศ การเลือกตั้งต้องไม่มีการบังคับกดขี่จ้ำจวน ใช้กำลังบังคับ หรือความกดดันทางจิตใจหรือใช้อิทธิพลใดๆ ต่อการตัดสินใจเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะคอยเฝ้าดูแลและดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเสรีในระหว่างการเลือกตั้งหรือแม้แต่ภายหลังการเลือกตั้งก็ตาม และรัฐเองก็ต้องไม่จ้ำจวนหรือใช้อิทธิพลบังคับให้ราษฎรเลือกตั้งผู้หนึ่งผู้ใดหรือพรรคหนึ่งพรรคใด<sup>111</sup>

#### 2.6.4.5 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยแท้จริง

การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยแท้จริง คือการเลือกตั้งที่จะต้องแสดงถึงความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ประชาชนต้องการจริงๆ ไม่มีการคดโกงกันเองโดยประชาชนก็ดี หรือโดยรัฐบาลก็ดี อาจใช้วิธีการเปิดโอกาสให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้งด้วยตนเอง รัฐบาลเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเรียบร้อย ตลอดจนจะต้องมีวิธีการคัดค้านการเลือกตั้ง โดยมีองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบหรือไม่<sup>112</sup>

### 2.6.5 การจำกัดสิทธิพลเมืองของผู้ต้องขัง

สิทธิในทางการเมืองถือว่าเป็นสิ่งที่บุคคลทุกคนในสังคมย่อมต้องมีความสัมพันธ์กับเรื่องในทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนไว้หลายประการ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น โดยเฉพาะสิทธิในการเลือกตั้งนั้นเป็นสิทธิที่มีความสำคัญกับรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงทางการเมืองของตนได้ หากรัฐจะตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิเลือกตั้ง รัฐจะต้องคำนึงถึงหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคล เพราะการจำกัดสิทธิเลือกตั้งนั้นถือเป็นการพรากความเป็นพลเมืองของรัฐออกจากของบุคคลผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิ

<sup>110</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 19.

<sup>111</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ : รายงานการวิจัย, หน้า 2-7

<sup>112</sup> คำรึ บุนนันทน์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง, หน้า 60.

การตกเป็นผู้ต้องขังที่ต้องรับโทษจำคุกนั้นเป็นผลให้ผู้ต้องขังต้องสูญเสียสิทธิและเสรีภาพ โดยอัตโนมัติ ทั้งสิทธิในทางทรัพย์สิน สิทธิของพลเมือง และสถานะทางสังคม อันเป็นผลที่เกิดจากสภาพบังคับของกฎหมาย การสูญเสียสิทธิ เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ต้องขังด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ต้องขังเป็นผู้ไม่เหมาะสมที่จะใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่ต้องภายใต้บังคับบัญชาของผู้อื่น จึงเกิดการเกรงกลัวว่าจะมีการใช้อิทธิพลบังคับผู้ต้องขังให้ลงคะแนนเสียงได้<sup>113</sup>

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลในทางการเมืองว่าบุคคลย่อมมีสิทธิทางการเมือง การใช้สิทธิทางการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการรับรองสิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้จะรับรองไว้แต่เฉพาะสิทธิทางการเมืองของบุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่สำหรับผู้ต้องขังจะถูกจำกัดสิทธิหรือสูญเสียสิทธิเสรีภาพทางการเมืองไปโดยผลของกฎหมาย และยังถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองโดยการห้ามมิให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในเรื่องของสิทธิทางการเมือง กฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองไว้ในข้อ First Amendment สิทธิทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิในการพูด สิทธิในการรวมตัวกัน และสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกองค์กรทางการเมือง รูปแบบของการเคลื่อนไหวของผู้ต้องขังจะมาในรูปของการจัดตั้งสหภาพของนักโทษขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการที่จะรักษาสิทธิของผู้ต้องขังไม่ให้ถูกล่วงละเมิดในขณะสอบสวน ต่อมาในปี 1970 – 1977 ผู้ต้องขังเรือนจำต่างๆพยายามที่จะจัดตั้งสหภาพนักโทษขึ้นให้เกิดทั่วประเทศ แต่ก็มักจะถูกต่อต้านจากฝ่ายบริหารของเรือนจำเสมอ ถึงแม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มครองในสิทธิทางการเมืองไว้ แต่ในทางปฏิบัติเรือนจำมักไม่ต้องการที่จะให้ผู้ต้องขังทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเมือง แม้การจำกัดกิจกรรมทางการเมืองภายในเรือนจำนั้นจะไม่มีระเบียบห้ามไว้ ในระยะแรกเมื่อเกิดการฟ้องร้องเกี่ยวกับสิทธิทางการเมือง ศาลหลายแห่งตัดสินว่า เรือนจำจะลงโทษผู้ต้องขังเพราะมีความเชื่อที่รุนแรงไม่ได้และเห็นว่าการกระทำกิจกรรมทางการเมืองภายในเรือนจำนั้น สามารถจะกระทำได้ในเวลาและการแสดงออกที่เหมาะสม ไม่มีการยุยงก่อความวุ่นวาย<sup>114</sup> ความเคลื่อนไหวในการก่อตั้งสหภาพนักโทษ ที่รุนแรงที่สุดเกิดขึ้นใน รัฐ North Carolina ในปี 1974 The North Carolina Department Correction ซึ่งมีข้อบังคับของเรือนจำที่อนุญาตให้ผู้ต้องขังเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพได้ แต่ต่อมากลับห้ามผู้ต้องขังกระทำกิจกรรมต่างๆของสหภาพ ดังนั้น สหภาพจึงยื่นฟ้องศาลโดยอ้างว่า การกระทำของเรือนจำเป็นการละเมิดสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ศาลชั้นต้นตัดสินว่าการกระทำของเรือนจำนั้นไม่ถูกต้อง โดยอ้างว่าผู้ต้องขังมีสิทธิตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะต้องไม่ถูกละเมิดหากไม่มีเหตุอันสมควร แต่เมื่อคดีขึ้นมาสู่ศาลสูง ศาลกลับตัดสินว่าเรือนจำเป็นสถานที่ควบคุมผู้ต้องขังเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการเข้มงวดในเรื่องสิทธิพิเศษต่างๆ และศาลต้องถ่วงดุลที่จะให้ความเคารพต่อการตัดสินใจ ของคณะผู้บริหารเรือนจำ ต่อมาในปี 1977 ศาลสูงได้ตัดสินเห็นด้วยกับเรือนจำที่ออกกฎหมายห้ามมิให้ผู้ต้องขังชวนผู้ต้องขังคนอื่นๆจัดตั้งสมาคม หรือห้ามทำการชุมนุมในเรือนจำ และห้ามส่งเอกสารเชิญชวนจากองค์กรภายนอกเรือนจำไป

<sup>113</sup> หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, หน้า 440.

<sup>114</sup> Alpert, Legal Rights of Prisoners, p.56, อ้างถึงใน วรจรีตกุล, “นักโทษเด็ดขาดกับสิทธิตามกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 101.



ถึงผู้ต้องขัง ศาลเห็นว่าการห้ามเช่นนี้ไม่เป็นการละเมิดสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า สิทธิในการรวมตัว อาจถูกยับยั้งได้ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการรวมตัวดังกล่าว อาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของเรือนจำ<sup>115</sup>

แนวทางการตัดสินของศาลในระยะหลัง ก็เป็นไปในแนวทางที่ต้องการรักษาความมั่นคงของเรือนจำไว้เป็นหลัก มากกว่าที่จะคุ้มครองสิทธิพลเมืองของผู้ต้องขัง อาจเป็นเพราะ ในปัจจุบันเรือนจำมีผู้ต้องขังจำนวนมาก และมีความขัดแย้งภายในเรือนจำเกิดขึ้น การรวมตัวใช้สิทธิในทางการเมืองอาจเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของเรือนจำ และอาจเป็นอุปสรรคในการควบคุมตัวผู้ต้องขัง<sup>116</sup>

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายในประเทศไทยก็ได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพในการเมืองของนักโทษไว้แต่ประการใดเลย ทั้งนี้เนื่องจากอาจจะเห็นว่าผู้ต้องขังเป็นบุคคลผู้กระทำความผิด ซึ่งถูกแยกออกไปจากสังคม โดยต้องรับโทษอยู่ในเรือนจำ หรือแม้กระทั่งในกรณีพ้นโทษออกมาก็ยังคงถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองอันจำกัดด้วยระยะเวลา เช่น สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ก็ไม่ปรารถนาที่จะให้นักโทษมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองแต่ประการใด เนื่องจากเหตุผลในการบริหารงานหลายประการ เช่น สถานที่ไม่อำนวย การดูแลรักษาความปลอดภัย อีกทั้งอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับความไม่สงบเรียบร้อยหรือความไม่มั่นคงปลอดภัยภายในเรือนจำ<sup>117</sup> จึงอาจสรุปได้ว่าไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย แนวทางในการปฏิบัติของราชทัณฑ์ มักจะไม่ได้ให้การรับรองในสิทธิเสรีภาพทางการเมืองแก่ผู้ต้องขัง โดยเฉพาะสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งที่ประเทศไทยไม่เคยได้ให้การรับรองในสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังเลย ซึ่งเป็นข้อที่นำมาพิจารณาต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>115</sup> วราจกมล สุจริตกุล, “นักโทษเด็ดขาดกับสิทธิตามกฎหมาย,” หน้า 101-103.

<sup>116</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

<sup>117</sup> ทวีศักดิ์ รอดโรคา, “สิทธิเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540,” หน้า 73.

### บทที่ 3

## สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังและรูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง ในต่างประเทศและประเทศไทย

### 3.1 สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในต่างประเทศ

#### 3.1.1 ประเทศที่มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง

##### 3.1.1.1 แนวคิดในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง

หากพิจารณาย้อนไปถึงแนวคิดในสมัยโรมและกรีซเมื่อบุคคลใดได้กระทำความผิดจะถูกขับไล่และถูกทำให้ตายในสังคม ที่มีการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดว่าเป็นผู้ที่ถูกทำให้ตายในสังคมนั้นก็เพราะบุคคลผู้กระทำความผิดจะสูญเสียสิทธิในทรัพย์สิน และสิทธิในการถ่ายทอดมรดกให้แก่ทายาท จาก การสูญเสียสิทธิในทรัพย์สินนั้นเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดสูญเสียสิทธิในการออกเสียงไปโดยปริยาย เพราะในสมัยโรมและกรีซหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงจะใช้ทรัพย์สินเป็น เกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติ โดยมีแนวคิดว่าการห้ามผู้กระทำความผิดไม่ให้ใช้สิทธิออกเสียงได้นั้น เป็นกระบวนการลงโทษอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการแก้แค้นให้สังคมและป้องกันการก่ออาชญากรรม

แนวคิดของประเทศที่มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ใน ปัจจุบันกฎหมายในบางรัฐของสหรัฐอเมริกายังคงมีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง การจำกัดสิทธิ ดังกล่าวมีที่มาจากในปี ค.ศ.1880 ที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้ยินยอมให้ชาวอเมริกันผิวสีสามารถที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ด้วยเหตุนี้เองรัฐทางตอนใต้ของสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการปรับเปลี่ยน กฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเลือกตั้ง โดยได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มี ผลกระทบต่อชาวอเมริกันผิวสีมากยิ่งขึ้น เช่น ให้มีการตรวจสอบความสามารถในการอ่านเขียน ต้องมี หลักทรัพย์ประกัน ตรวจสอบประวัติอาชญากรรม เป็นต้น ด้วยแนวคิดที่ต้องการจะออกกฎหมายมา เพื่อจำกัดสิทธิกลุ่มคนผิวสีนี้เอง เป็นที่มาที่ทำให้จากเดิมการเลือกตั้งจะต้องห้ามเฉพาะผู้กระทำความผิดบางกลุ่มเท่านั้น กลายเป็นกฎหมายในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งพัฒนามาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดอาญาทุกคน โดยมีแนวคิดในการจำกัดสิทธิอยู่บนฐานความคิดที่ว่า ผู้กระทำความผิดทางอาญาไม่ควรได้รับสิทธิดังกล่าว เพราะหากยินยอมให้ผู้กระทำความผิดสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้นั้นก็จะมีผลเสมือนกับเป็นการผ่อนผันนโยบายทางอาญา เป็นการออกเสียงที่ต่อต้าน

ผลประโยชน์ของมหาชน และมองว่าการที่มีกฎหมายจำกัดสิทธิไม่ให้ผู้กระทำความผิดอาญาสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้นั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้วเพราะบุคคลเหล่านั้นไม่เคารพต่อกฎของส่วนรวม<sup>118</sup>

ดังนั้นหากจะพิจารณาถึงแนวคิดในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังจึงอาจสรุปได้ว่ามีแนวคิดดังต่อไปนี้<sup>119</sup>

### ก.) ประชาชนส่วนใหญ่เห็นควรให้มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง

ในหลายประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ในขั้นตอนของการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากคนส่วนใหญ่ในสังคม อ้างอิงจากการที่ Joint Standing Committee on Electoral Matters (JSCEM) แห่งประเทศออสเตรเลียได้รายงานไว้ใน Conduct of the 1998 Federal Election ซึ่งก็ไปคล้ายคลึงกับแนวคิดของรัฐบาลประเทศแอฟริกาใต้ที่กล่าวไว้ว่า การผ่อนคลายความเข้มงวด และยินยอมให้ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้นั้นอาจทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจว่า รัฐบาลไม่ได้มีบทลงโทษที่เข้มงวด จริงจังกับเรื่องของอาชญากรรมในประเทศ แต่ในภายหลังแนวคิดนี้ถูกโต้แย้ง ในคดี Minister of Home Affairs v National Institute for Crime Prevention and the Re-Integration of Offenders (NICRO) ของประเทศแอฟริกาใต้ ที่องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า “การที่ประชาชนจะเข้าใจผิดเรื่องทัศนคติของรัฐบาลที่มีต่ออาชญากรรม ไม่ใช่เหตุผลในการพรากสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขัง เพราะรัฐบาลไม่มีสิทธิในการพรากสิทธิของผู้อื่นเพื่อเสริมสร้างมุมมองที่ดีต่อตน”\*

### ข.) การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง เป็นการรักษาไว้ซึ่งความบริสุทธิ์ของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

การก่ออาชญากรรมนำไปสู่ความเสื่อมเสียด้านจริยธรรมของพลเมืองผู้กระทำความผิด ดังนั้นบรรดาผู้ต้องขังทั้งหลายจึงไม่ควรได้รับสิทธิดังกล่าวอันอาจทำให้การเลือกตั้งหรือกลไกการปกครองของประเทศต้องแปดเปื้อน และคงไม่เป็นที่ยอมรับหากคะแนนเสียงของผู้ต้องขังที่ก่ออาชญากรรมและกระทำการละเมิดกฎหมายของประเทศมีค่าเท่าเทียมกับประชาชนคนอื่นๆที่เคารพกฎหมาย ซึ่งในประเทศแคนาดาก็เคยมีการฟ้องร้องในลักษณะเดียวกันในคดี *Sauvé v Canada* \* ว่า การตัดสิทธิ

<sup>118</sup> Rosanna M., *DEFYING ONE-PERSON, ONE-VOTE: PRISONERS AND THE “USUAL RESIDENCE” PRINCIPLE* [online], 2003. Available: <http://www.sentencingproject.org/doc/publications/Taormina.pdf>. [2013, October 17]

<sup>119</sup> Hill L. and Koch C., *The voting rights of incarcerated Australian citizens* [online], 2011. Available: [http://apsa2010.com.au/full-papers/pdf/APSA2010\\_0041.pdf](http://apsa2010.com.au/full-papers/pdf/APSA2010_0041.pdf). [2013, October 30]

\* *Sauvé v Canada* (Chief Electoral Officer) [2002] 3 SCR 519.

ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ต้องขังที่จำคุกสองปีหรือมากกว่าขึ้นไปขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายรัฐบาลแคนาดาได้ให้การในข้อโต้แย้งดังกล่าวว่าการให้ผู้ต้องโทษสามารถลงคะแนนได้เป็นการลดความน่าเชื่อถือของระบบการเมือง ซึ่งในคดีดังกล่าวศาลฎีกาของประเทศแคนาดาได้ตัดสินว่า “การให้นักโทษสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นไม่ได้ส่งผลที่ชัดเจนว่าก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้กระทำความผิด เกิดแก๊งกับสังคมน หรือแก่ระบบการเมืองการปกครองแต่อย่างใด” ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือเป็นประเทศที่มีจำนวนผู้ต้องขังในอัตราที่สูง ก็มีแนวคิดในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง โดยมองว่าการยินยอมให้ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ผู้ต้องขังอาจมีแนวโน้มที่จะลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่มีนโยบายบริหารประเทศที่ไม่จริงจังกับการปราบปรามอาชญากรรม

### ค.) แนวคิดสัญญาประชาคมกับการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง

แนวคิดนี้มองว่าผู้ต้องขังถือเป็นบุคคลที่ฝ่าฝืนสัญญาประชาคม (Social Contract) ดังนั้นย่อมไม่มีสิทธิใดๆรวมทั้งสิทธิพิเศษในสังคมด้วย โดยแนวคิดนี้มองว่า การลงคะแนนเลือกตั้งนั้นเป็นสิทธิพิเศษในสังคมประชาธิปไตย เมื่อไหร่ก็ตามที่บุคคลใดก่ออาชญากรรมจนถูกจองจำในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในระยะเวลานั้นบุคคลนั้นย่อมเสียสิทธิเสรีภาพ รวมถึงสิทธิพิเศษใดๆในการเป็นประชาชนของสังคมนั้น ดังปรากฏความเห็นในคดี *Roach v Commonwealth* 2007\* ว่าแนวคิดนี้เป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุดในการจำกัดสิทธิชั่วคราวของประชาชน เนื่องจากความรับผิดชอบในฐานะพลเมืองและความเคารพต่อกฎหมายเป็นเสมือนเงื่อนไขในการได้สิทธิเข้าร่วมความเป็นประชาธิปไตยในสังคมนั้นๆ ดังนั้นหากประชาชนคนใดไม่เคารพหน้าที่พลเมืองโดยการก่ออาชญากรรมและถูกตัดสินจำคุก ประชาชนผู้นั้นก็ควรจะได้รับปฏิบัติเฉกเช่นว่า ได้ถูกระงับสิทธิความเป็นพลเมืองและถูกตัดขาดออกจากความเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งการถูกตัดออกจากชุมชนได้ถูกแสดงออกในแง่ของกายภาพ คือ การถูกจองจำ และในแง่เชิงสัญลักษณ์คือการเสียสิทธิในการเลือกตั้ง เพราะทฤษฎีสัญญาประชาคมมีมุมมองต่อสิทธิหน้าที่ทางการเมืองในฐานะหนึ่งตามสัญญา และถือว่าประชาชนเป็นคู่สัญญากับรัฐ เมื่อประชาชนได้ยินยอม และยอมรับข้อตกลงที่มีกับรัฐ การแสดงออกในแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคมสมัยใหม่ถือว่าความยินยอมดังกล่าวของประชาชนใช้วิธีการแสดงออกผ่านการเลือกตั้ง ประชาชนที่มีความสามารถตามกฎหมายทุกคนต่างมีสิทธิ เว้นแต่ผู้ต้องขังที่ถูกจองจำที่ไม่ได้รับสิทธิดังกล่าวเพราะถือว่าได้ทำผิดสัญญาต่อรัฐ

\* *Roach* (2007) 239 ALR 1, 6-7 [12].

### ง.) การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการป้องกันการเกิดอาชญากรรม

แนวคิดนี้เชื่อว่าการที่ผู้ต้องขังสูญเสียสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นการลดแรงจูงใจในการก่ออาชญากรรมได้ โดยมองว่าสิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก จึงต้องการนำสิทธิดังกล่าวมาใช้ในลักษณะที่ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวที่จะสูญเสียสิทธิเลือกตั้งไปหากก่ออาชญากรรม และการจำกัดสิทธิเลือกตั้งจะทำให้ผู้ต้องขังสามารถระลึกได้ว่าหากได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายก็จะทำให้เสียสิทธิดังกล่าวไปโดยปริยาย

### จ.) การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นผลต่อเนื่องจากการลงโทษ

การพรากไปซึ่งสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งถือเป็นส่วนหนึ่งของการลงโทษ แนวคิดนี้มองว่า การจำคุกเป็นรูปแบบหนึ่งของการลงโทษ หากบุคคลใดก่ออาชญากรรมขึ้นก็เท่ากับว่าบุคคลนั้นได้สละสิทธิของตนในการออกเสียงเลือกตั้ง และการจำกัดสิทธิเลือกตั้งนั้นก็เป็ผลต่อเนื่องที่ผู้ต้องขังจะได้รับเนื่องมาจากการลงโทษ

#### 3.1.1.2 รูปแบบในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง

รูปแบบในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในประเทศที่มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังนั้นสามารถจำแนกประเภทของการจำกัดสิทธิได้ออกเป็น<sup>120</sup>

##### ก. การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังที่เกิดจากคำสั่งของศาล

ในกลุ่มประเทศทางยุโรป เช่น โปตุเกส ฝรั่งเศส นอร์เวย์ เยอรมัน โปแลนด์ ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ แต่ผู้ต้องขังบางคนอาจถูกจำกัดสิทธิโดยคำสั่งของศาลที่พิจารณาคดีโดยถือว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นการลงโทษในอีกรูปแบบหนึ่ง โดยในบางประเทศจะมีการระบุฐานความผิดไว้โดยเฉพาะ ว่าผู้ต้องขังที่ต้องรับโทษในความผิดฐานใดบ้างที่จะถูกจำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศนอร์เวย์ ผู้ต้องขังที่กระทำความผิดฐาน ต่อต้านรัฐธรรมนูญ กบฏ และ ทุจริตในการเลือกตั้งเท่านั้นที่อาจจะถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง ในประเทศเยอรมัน ผู้ต้องขังที่อาจถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้แก่ ผู้กระทำความผิดทางการเมือง กบฏ ทุจริตในการเลือกตั้ง และข่มขู่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในการลงคะแนนเท่านั้นที่จะถูกจำกัดสิทธิ และในประเทศฝรั่งเศส ผู้ต้องขังที่อาจถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้ง คือ ผู้กระทำความผิดฐานคอร์รัปชัน ปลอมแปลง และยักยอกเงิน เป็นต้น

<sup>120</sup> Chan kin sum , Consultation Document on Prisoners' Voting Right [online], 2009. Available: [http://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/Final\\_Consultation\\_Document\\_e.pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/Final_Consultation_Document_e.pdf). [2013, June 30]

ซึ่งการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในลักษณะนี้จะไม่ใช่เป็นการจำกัดสิทธิในลักษณะของการจำกัดสิทธิผู้ต้องขังทุกคนเป็นการทั่วไป แต่การจะจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังรายใดได้นั้น จะต้องมีที่มาจากคำพิพากษาของศาลในแต่ละกรณีไป

## ข. การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังตามระยะเวลาของโทษที่ได้รับ

การจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังตามระยะเวลาของโทษที่ได้รับ จะใช้อัตราโทษจำคุกเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าผู้ต้องขังคนใดสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เช่น ในประเทศสิงคโปร์ ผู้ต้องขังที่ต่อโทษจำคุกเกินกว่า 12 เดือน ไม่มีสิทธิลงทะเบียนเป็นผู้ออกเสียงลงคะแนน ในประเทศกรีซ ผู้ต้องขังที่ต่อโทษจำคุกสิบปีขึ้นไปหรือต่อโทษจำคุกตลอดชีวิตจะถูกจำกัดสิทธิ เป็นต้น

## ค. จำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังโดยสิ้นเชิง

ประเทศในกลุ่มที่มีนโยบายในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังโดยสิ้นเชิงคือกลุ่มประเทศที่ไม่ให้สิทธิในการลงคะแนนแก่ผู้ต้องขังในทุกกรณี ไม่ว่าผู้ต้องขังจะได้รับโทษจำคุกในข้อหาใดและได้รับโทษจำคุกเป็นระยะเวลาเท่าใด คือเมื่อบุคคลใดต้องรับโทษจำคุกและตกเป็นผู้ต้องขังแล้วนั้น จะไม่สามารถใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้เลย เช่น ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปที่มีการจำกัดสิทธิผู้ต้องขังโดยสิ้นเชิง ได้แก่ ประเทศเบลารุส บัลแกเรีย เอสโตเนีย ฮังการี คอซอวอลัตเวีย มอลโดวา รัสเซีย สโลวาเกีย สเปน ยูเครน และประเทศสหราชอาณาจักร รวมไปถึงประเทศไทยที่ในปัจจุบันได้มีรูปแบบในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน<sup>121</sup>

### 3.1.2 ประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง

#### 3.1.2.1 แนวคิดในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง

##### 3.1.2.1.1 ประเทศแคนาดา

ในประเทศแคนาดา ประชาชนชาวแคนาดาได้รับการรับรองสิทธิในการเลือกตั้งไว้ในมาตรา 3\* ของ The Canadian Charter of Rights and Freedoms ความว่า “ประชาชนทุกคนของประเทศแคนาดามีสิทธิที่จะเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สภานิติบัญญัติ หรือ มีสิทธิที่

<sup>121</sup> Isphani L., “Voting Rights and Human Rights : A comparative Analysis of Criminal Disenfranchisement Laws.” in Criminal disenfranchisement in an international perspective, Ewala A. and Rottinghaus B., (New York : Cambridge University Press, 2009), pp.26.

\* “Section 3 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. “Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein.” ”

จะเป็นสมาชิกสภาดังกล่าว” ซึ่งสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวได้ครอบคลุมไปถึงสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังด้วย ในคดี *Sauvé v. Canada* ศาลสูงของแคนาดา ได้ตัดสินว่าการปฏิเสธการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้ต้องขังเป็นการละเมิดสิทธิตาม The Canadian Charter of Rights and Freedoms โดยศาลสูงของแคนาดาได้มีคำตัดสินไปในแนวทางที่ว่า มาตรา 3 ของ The Canadian Charter of Rights and Freedoms ที่ให้การรับรองสิทธิเลือกตั้งของประชาชนนั้น จะต้องตีความโดยคำนึงถึงบทบาทของพลเมืองในกระบวนการเลือกตั้ง พลเมืองชาวแคนาดามีสิทธิในการแสดงออกทางความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายทางสังคม และการดำเนินการของสถาบันต่างๆของรัฐ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิทธิทางประชาธิปไตย ไม่ใช่คำนึงถึงการเลือกตั้งผ่านเฉพาะมุมมองของรัฐบาล<sup>122</sup>

แนวคิดในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังในประเทศแคนาดานั้น มีคดีที่เป็นคดีสำคัญและเป็นแนวคิดของการเรียกร้องสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังได้แก่คดีของ *Sauvé v. Canada* โดยมีที่มาจากการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังก่อนมีการบังคับใช้ของ The Canadian Charter of Rights and Freedoms ที่มีแนวคิดให้ผู้ที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดอาญา ต้องสูญเสียสิทธิความเป็นพลเมืองและใน The Constitutional Act 1791 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในเวลานั้นของประเทศแคนาดา ได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดถูกคุมขังโดยฐานเป็นกบฏหรือถูกตัดสินว่าได้กระทำความผิดอาญาไม่ว่าโดยศาลใดในเขตราชอาณาจักรแห่งประเทศแคนาดา ย่อมไม่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ดังนั้นผู้ต้องขังในประเทศแคนาดาในขณะนั้นจึงไม่มีสิทธิในการออกคะแนนเสียงเลือกตั้งใดๆ ภายหลัง The Canadian Charter of Rights and Freedoms ประกาศใช้ และให้การรับรองสิทธิเลือกตั้งของพลเมืองชาวแคนาดา ได้มีคดีจำนวนมากขึ้นสู่ศาล เพื่อขอตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง และในคดีของ *Sauvé* เองที่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมีความเชื่อว่าผู้กระทำความผิดมิได้เป็นอาชญากรมาแต่กำเนิดแต่การเป็นอาชญากรนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากสภาพเหตุการณ์ และการที่ผู้ต้องขังมีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้งจะทำให้พวกเขาารู้สึกถึงความเป็นส่วนหนึ่งของสังคมมากขึ้น เพราะท้ายที่สุดแล้วผู้ต้องขังก็ต้องกลับไปเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

คำพิพากษาศาลชั้นต้น ของแคนาดาได้พิพากษาว่ากฎหมายที่จำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังนั้นละเมิดบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน และมีผลเป็นโมฆะ แม้ความประสงค์ของรัฐบาลจะมีความสำคัญและเป็นเรื่องเร่งด่วน แต่การจำกัดสิทธิในการลงคะแนนเสียงของนักโทษที่ต้องโทษจำคุกกว่าสองปีขึ้นไปเป็นเรื่องที่เกินสมควร นอกจากนี้การจำกัดสิทธิดังกล่าวยังเป็นการส่งผลร้ายต่อการกลับคืนสู่สังคมของผู้ต้องขังอีกด้วยดังนั้นผลร้ายของบทบัญญัติดังกล่าวจึงมากเกินไปกว่าสัดส่วนของประโยชน์ที่จะได้รับ

ในชั้นอุทธรณ์ เสียงส่วนใหญ่ของศาลอุทธรณ์ ได้กลับคำพิพากษาศาลชั้นต้นและเห็นด้วยกับบทบัญญัติในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของนักโทษ โดยให้เหตุผลว่า รัฐสภามีหน้าที่ในการรักษาไว้และเพิ่มความเป็นเอกภาพของระบบการเลือกตั้งรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ก่ออาชญากรรม

<sup>122</sup> Schafer A., *The struggle for prisoners' right to vote* [online], 2010. Available:

[http://umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Ballots\\_Behind\\_Bars.pdf](http://umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Ballots_Behind_Bars.pdf). [2013, June 8]

และการจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นวิธีทางเลือกที่สมเหตุสมผล ไม่เกินสมควร และได้สัดส่วนระหว่างการต้องจำกัดสิทธิของพลเมืองของผู้ต้องขังเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ

ในชั้นฎีกา เสียงส่วนใหญ่ขององค์คณะศาลฎีกา พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ โดยให้เหตุผลว่าสิทธิในการลงคะแนนเสียงของประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 3 แห่ง The Canadian Charter of Rights and Freedoms ซึ่งเป็นมาตราอันเป็นหัวใจของความเป็นประชาธิปไตยแห่งประเทศแคนาดา นอกจากนี้การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังนั้นก็ไม่ใช่ภายใต้บทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐในการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิของประชาชนได้หากการจำกัดสิทธินี้มีความเป็นธรรมตามหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวโดยสรุปคือ สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหัวใจของความเป็นประชาธิปไตยและจะถูกจำกัดได้ต่อเมื่อมีเหตุผลที่เพียงพอ แต่ ณ ที่นี้เหตุผลดังกล่าวยังไม่อาจเพียงพอในการที่รัฐจะออกกฎหมายจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังทั้งหมด<sup>123</sup>

จากคดี *Sauvé v. Canada* ได้นำมาสู่แนวคิดอันเป็นที่มาของการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง โดยมองว่า<sup>124</sup>

#### ก.) การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังและความสอดคล้องกับความมุ่งหมายของรัฐ

การที่ผู้ต้องขังมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งนั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อในแง่ร้ายกับกระบวนการทางการเมือง การเพิ่มจำนวนผู้ก่ออาชญากรรม หรือส่งผลกระทบต่อสังคมแต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับความมุ่งหมายเดิมที่รัฐจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่ว่าต้องการให้การจำกัดสิทธิเลือกตั้งเป็นการลงโทษในรูปแบบหนึ่ง และเพื่อเป็นการบอกกับประชาชนว่าหากต้องการใช้สิทธิเลือกตั้งต้องมีความรับผิดชอบในฐานะพลเมือง คือการเคารพกฎหมาย

#### ข.) หลักความได้สัดส่วนของการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง

แนวคิดที่เชื่อว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังนั้นจะนำไปสู่การเสริมสร้างความเคารพกฎหมายของผู้ก่ออาชญากรรม โดยมีเหตุผลที่ว่า การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการส่งข้อความในเชิงสัญลักษณ์ให้แก่ผู้ต้องขังและคนกลุ่มใหญ่ในสังคมเห็นว่าหากปฏิบัติตามกฎหมายก็จะได้รับผลดี และเป็นการยืนยันว่าการให้ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้จะเป็นการทำให้ระบบการเมืองแปดเปื้อน และใช้การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นเครื่องมือในการลงโทษทางกฎหมายอีกรูปแบบหนึ่ง

ข้อโต้แย้งของเหตุผลดังกล่าวสำหรับเหตุผลประการแรกที่เห็นว่าว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งเป็นการแสดงข้อความเชิงสัญลักษณ์ให้แก่นักโทษและประชาชนนั้น มองว่าการปฏิเสธสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เป็นการปลุกฝังในแง่ลบที่ผิด เป็นการสื่อถึงความหมายของสิทธิและหน้าที่

<sup>123</sup> *Analysis and Highlights of Sauvé v. Canada*, [online], 2000. Available:

[www.justicebehindthewalls.net/resources/news/sauve.pdf](http://www.justicebehindthewalls.net/resources/news/sauve.pdf).

<sup>124</sup> *Ibid*, [online].



ภายใต้กฎหมายอย่างผิดๆ และเป็นการส่งผลร้ายต่อความเคารพต่อกฎหมายมากกว่าช่วยเสริมสร้างสิ่งดังกล่าว เพราะในสังคมประชาธิปไตยอำนาจของสภานิติบัญญัติมาจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และแสดงออกในฐานะตัวแทนของประชาชน การที่ประชาชนได้เลือกตั้งตัวแทนเข้าไปร่างกฎหมายนี้เองที่ทำให้กฎหมายมีผลใช้บังคับเหนือประชาชนผู้ที่เลือกตั้ง ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวก็มาจากทฤษฎีสัญญาประชาคมซึ่งเป็นหัวใจของหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในสังคมประชาธิปไตย การที่รัฐบาลส่งสัญญาณ หรือข้อความเช่นนั้นออกไปย่อมตรงกันข้ามกับความเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการส่งข้อความว่าผู้แทนที่ถูกเลือกโดยประชาชนสามารถห้ามหรือขัดขวางมิให้ประชาชนบางส่วนมาเป็นส่วนหนึ่งในการออกคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยหากอำนาจที่ได้รับมาดังกล่าวสามารถนำมาจำกัดสิทธิประชาชนทั้งหลายซึ่งเป็นผู้มอบให้ซึ่งอำนาจดังกล่าว นอกจากนี้การปฏิเสธสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งขัดต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งประเทศแอฟริกาใต้เคยกล่าวไว้ในคดี August V. Electoral Commission 1999 ว่า “สิทธิในการออกคะแนนเสียงของประชาชนทุกคนเป็นเครื่องหมายของความมีเกียรติและความเป็นมนุษย์” ดังนั้นการที่จำกัดสิทธิของคนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งย่อมเป็นการละเมิดหลักความเท่าเทียมกันดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ในทางกลับกันการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เป็นการที่รัฐสภาได้ตัดสินใจว่าคนบางกลุ่มไม่มีคุณค่ามากพอที่จะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและต้องถูกพรากสิทธิพื้นฐานที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามในบทคุ้มครองสิทธิของรัฐธรรมนูญได้ระบุว่า “ประชาชนทุกคน” ดังนั้นผู้ต้องขังจึงควรที่จะได้รับความคุ้มครองภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้การปฏิเสธสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังยังเท่ากับเป็นการทำให้ผู้ต้องขังถูกตัดขาดจากการมีสิทธิในฐานะพลเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยของประเทศ หากจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการลงโทษทางอาญาก็เท่ากับให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยน้อยกว่าการลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วนเหตุผลที่ว่าจำกัดสิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นเครื่องมือในการลงโทษทางกฎหมาย แม้รัฐสภาจะมีสิทธิจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้แต่ต้องอยู่บนพื้นฐานที่ว่าจำกัดสิทธินั้นเป็นธรรมตามหลักสังคมประชาธิปไตย การลงโทษผู้กระทำความผิดโดยให้บุคคลเหล่านั้นไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจกระทำได้ แม้สังคมจะต้องการให้ประชาชนเคารพกฎหมาย แต่การที่บุคคลฝ่าฝืนกฎหมายก็ไม่ได้ทำให้ความเป็นพลเมืองของบุคคลนั้นสูญไป การที่รัฐลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการกักขัง จงจำในช่วงระยะเวลาหนึ่งแทนที่การเนรเทศผู้กระทำความผิดออกจากประเทศก็เท่ากับเป็นการยอมรับว่าผู้กระทำความผิดยังมีความเป็นพลเมืองอยู่ในสังคม และการที่รัฐมีอำนาจลงโทษและผู้กระทำความผิดต้องรับโทษตามคำสั่งของรัฐนั้น ก็เป็นการแสดงออกอย่างหนึ่งว่าผู้ต้องขังยังคงเป็นบุคคลที่ยังมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองของรัฐ

จากเหตุผลข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าผลเสียของการปฏิเสธสิทธิในการเลือกตั้งของนักโทษมีมากกว่าประโยชน์ที่อาจได้รับ นอกจากนี้การกระทำเช่นนั้นเป็นการบ่อนทำลายความชอบด้วยกฎหมายและประสิทธิภาพของรัฐบาลรวมทั้งระบบกฎหมายเพราะการกระทำเช่นนั้นเป็นการพรากสิทธิและการแสดงออกทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อประเทศของพวกเขา ดังนั้นการจำกัด

สิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังจึงเป็นการบั่นทอนความเคารพกฎหมายและบ่อนทำลายจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางอาญาที่มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่เน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้<sup>125</sup>

### 3.1.2.1.2 ประเทศออสเตรเลีย

The Commonwealth Franchise Act 1902 ได้บัญญัติเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลผู้ถูกพิจารณาว่ามีความผิดและได้รับโทษ ไม่ว่าจะจากความผิดฐานใด หากได้รับโทษจำคุกมากกว่า 1 ปี ผู้ต้องขังจะถูกจำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2004 ได้มีการบัญญัติ Electoral and Referendum Amendment (Prisoner and Other Measures) Act 2004 ที่กำหนดว่ามีเพียงผู้ต้องขังที่ต้องโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี เท่านั้นที่จะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งต่อมากฎหมายดังกล่าวได้ถูกแก้ไข ในปี ค.ศ. 2006 Electoral and Referendum Amendment (Electoral Integrity and Other Measures) Act 2006 ซึ่งกำหนดให้ผู้ต้องขังทุกคน ไม่สามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ ไม่ว่าจะความผิดฐานใดและต้องโทษจำคุกระยะเวลาเท่าใด การแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ได้นำมาสู่การฟ้องร้องต่อผู้คดีที่สำคัญในปี ค.ศ. 2007 ในคดี Roach v Commonwealth 2007 โดย MS. Vickie Lee Roach ซึ่งเป็นผู้ต้องขังที่ได้รับโทษจำคุก 6 ปี ได้ฟ้องร้องต่อศาลประเทศออสเตรเลียว่าการที่กฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เป็นกฎหมายที่เป็นเผด็จการและขัดต่อหลักประชาธิปไตย จากคดีดังกล่าว ศาลสูงแห่งประเทศออสเตรเลีย ได้พิพากษาให้ยกเลิก Electoral and Referendum Amendment (Electoral Integrity and Other Measures) Act 2006 ที่ตัดสิทธิการเลือกตั้งของผู้ต้องขังทุกคน แต่ยังคงบังคับใช้ตาม Electoral and Referendum Amendment (Prisoner and Other Measures) Act 2004 ที่กำหนดให้ผู้ต้องขังที่ต้องโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี เท่านั้นที่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ การตัดสินของศาลดังกล่าวส่งผลให้ผู้ต้องขังจำนวนหลายพันคนได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง ซึ่งปัจจุบันการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในประเทศออสเตรเลียก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ แต่การออกกฎหมายของแต่ละมลรัฐนั้น ก็ยังคงอยู่ภายใต้หลักการที่ผู้ต้องขังซึ่งต้องโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้<sup>126</sup>

จากแนวคิดในขณะร่างกฎหมาย Electoral and Referendum Amendment (Prisoner and Other Measures) Act 2004 ที่รัฐต้องการที่จะจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง กฎหมายดังกล่าวได้มีการถกเถียงในประเด็นปัญหาที่ว่าผู้ต้องขังควรจะได้รับสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ แนวคิดของกลุ่มที่ต้องการให้ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้นั้น ให้เหตุผลที่ว่าผู้ต้องขังควรมีส่วนร่วมในทางการเมือง ควรรักษาสิทธิในทางการเมืองของผู้ต้องขังไว้เพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถกลับเข้าสู่สังคมต่อไปได้

<sup>125</sup> Ibid, [online].

<sup>126</sup> Hill L. and Koch C., *The voting rights of incarcerated Australian citizens* [online].

ฝ่ายที่คัดค้านการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังได้ให้เหตุผล คือเพื่อต้องการให้พลเมืองมีความรับผิดชอบและเคารพกฎหมาย และเพื่อเป็นบทลงโทษแก่ผู้ต้องขัง จากเหตุผลที่ต้องการให้การจำกัดสิทธิเลือกตั้งเป็นบทลงโทษนี้เอง ที่ทำให้คณะกรรมการเลือกตั้งออสเตรเลีย (JSECM - Joint Standing Committee on Electoral Matters (Australia)) ยื่นเรื่องเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง โดยให้เหตุผลจากการที่ประเทศออสเตรเลียได้เข้าร่วมลงนามเป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และในข้อ 10(3)\* ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองที่กำหนดให้ระบบการลงโทษนั้นควรมีไว้เพื่อช่วยให้ผู้ต้องขังมีการเปลี่ยนแปลงตัวเองและพัฒนาตนเพื่อกลับเข้าสู่สังคมต่อไป จึงนำมาสู่ข้อพิจารณาว่าการใช้การจำกัดสิทธิเลือกตั้งมาเพื่อเป็นการลงโทษนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะ การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังโดยคาดหวังว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะทำให้พลเมืองเพิ่มความรับผิดชอบ และเคารพกฎหมายมากยิ่งขึ้นนั้นไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าแนวคิดดังกล่าวมีประสิทธิภาพหรือไม่ และแนวคิดดังกล่าวก็ได้รับการปฏิเสธมาแล้วทั้งในประเทศแคนาดาและยุโรป จากการยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าวท้ายที่สุดแล้วรัฐบาลก็มีความเห็นว่า การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังจะเป็นการกระตุ้นให้ผู้ต้องขังเคารพกฎหมาย มากกว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังซึ่งถือเป็นการแยกผู้ต้องขังออกจากสังคมการเมืองอย่างสิ้นเชิง และทำให้รัฐบาลออสเตรเลียได้เปิดกว้างให้มีการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะปกป้องสิทธิของผู้ต้องขังในการออกเสียงเลือกตั้งโดยการที่ไม่จำกัดสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังที่ได้รับโทษในทุกรณ<sup>127</sup>

### 3.1.2.1.3 ประเทศฟิลิปปินส์<sup>128</sup>

The Commission on Human Rights (CHR) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นภายใต้ Article 13 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 \* ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีอำนาจในการเข้าเยี่ยมเรือนจำและสถานที่กักขังอื่นๆ เพื่อตรวจสอบว่ารัฐบาลของฟิลิปปินส์ทำตามพันธะสัญญาาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหรือไม่

\* กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง ข้อ 10(3) “ระบบราชทัณฑ์ต้องประกอบด้วย การปฏิบัติต่อนักโทษ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้นักโทษกลับตัวและฟื้นฟูทางสังคม ผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนต้องได้รับการจำแนกออกจากผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ และต้องได้รับการปฏิบัติให้เหมาะสมกับวัยและสถานะทางกฎหมาย”

<sup>127</sup> Davidson J., *Inside outcasts: Prisoners and the Right to vote in Australia* [online], 2004. Available: <http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/2003-04/04cib12.pdf> ,[2013, March 10]

<sup>128</sup> Leila M., *Implementation of right to vote of persons deprived of their liberty* [online], 2009. Available: <http://www.chr.gov.ph/MAIN%20PAGES/about%20hr/position%20papers/pdf/Right%20To%20Vote.pdf>, [2013, April 20]

\* “Section 17. (1) There is hereby created an independent office called the Commission on Human Rights.

Section 18. The Commission on Human Rights shall have the following powers and functions:

(1) Investigate, on its own or on complaint by any party, all forms of human rights violations involving civil and political rights.”

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนดังกล่าวได้ยื่นคำร้องเพื่อขอรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ที่ไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ เนื่องจากตกเป็นผู้ต้องขัง โดยมีเหตุแห่งการยื่นคำร้องคือ

### ก.) การกักขังไม่ทำให้บุคคลเสียสิทธิในการเลือกตั้ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ให้เหตุผลว่าไม่มีกฎหมายใดที่จำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองที่ปรากฏอยู่ในตราสารต่างๆในระดับสากล เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นต้น สิทธิเลือกตั้งจะถูกพรากไปได้ก็ต่อเมื่อถูกตัดสิทธิโดยเฉพาะในทางกฎหมาย และตามมาตรา 5 หมวด 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ที่บัญญัติว่า “สิทธิในการเลือกตั้งเป็นของประชาชนฟิลิปปินส์ทุกคนที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไป เว้นแต่จะถูกตัดสิทธิโดยกฎหมาย” เมื่อผู้ต้องขังมีคุณสมบัติครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ สิ่งที่ต้องพิจารณาคือผู้ต้องขังถูกตัดสิทธิโดยกฎหมายหรือไม่ แต่ไม่มีกฎหมายใดตัดสิทธิบุคคลในการเลือกตั้งด้วยเหตุผลที่ว่าถูกกักขังเนื่องจากการรอพิจารณาคดี

ตามที่ มาตรา 118 ของ The Omnibus Election Code \* ที่ให้กรณีต่อไปนี้ถือเป็นการตัดสิทธิในการเลือกตั้ง

a) บุคคลใดที่ถูกตัดสินคดีถึงที่สุดแล้วให้จำคุกไม่ต่ำกว่าหนึ่งปี แต่บุคคลเช่นว่าสามารถขอสิทธิในการเลือกตั้งหลังจากพ้นโทษจำคุกเป็นเวลา 5 ปีได้

b) บุคคลใดที่มีความผิดฐานไม่จงรักภักดี ก่อกบฏ หรือใช้อาวุธปืน แต่บุคคลเช่นว่าสามารถขอสิทธิในการเลือกตั้งหลังจากพ้นโทษจำคุกเป็นเวลา 5 ปีได้

c) วิกลจริต หรือไร้ความสามารถตามประกาศของเจ้าหน้าที่

ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ 8189 มาตรา 11 โดยมีผลแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปถึง The Omnibus Election Code โดยการแก้ไขดังกล่าวได้กำหนดให้การตัดสิทธิเลือกตั้งนั้นตัดสิทธิเฉพาะ

\* “Sec. 118. Disqualifications. - The following shall be disqualified from voting:

(a) Any person who has been sentenced by final judgment to suffer imprisonment for not less than one year, such disability not having been removed by plenary pardon or granted amnesty: Provided, however, That any person disqualified to vote under this paragraph shall automatically reacquire the right to vote upon expiration of five years after service of sentence.

(b) Any person who has been adjudged by final judgment by competent court or tribunal of having committed any crime involving disloyalty to the duly constituted government such as rebellion, sedition, violation of the anti-subversion and firearms laws, or any crime against national security, unless restored to his full civil and political rights in accordance with law: Provided, That he shall regain his right to vote automatically upon expiration of five years after service of sentence.

(c) Insane or incompetent persons as declared by competent authority. ”

บุคคลที่ถูกตัดสินโดยคดีถึงที่สุดแล้วให้จำคุกเป็นเวลา 1 ปี เฉพาะในความผิดฐานก่อกบฏ การต่อต้านรัฐบาลเท่านั้นที่จะถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง

### ข.) กฎหมายเลือกตั้งสนับสนุนให้บุคคลที่ถูกไลรอนเสรีภาพสามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้งได้

มาตรา 117 ของ The Omnibus Election Code ซึ่งแก้ไขโดย มาตรา 9 ของรัฐบัญญัติที่ 8189 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งหากมีคุณสมบัติในเรื่องของถิ่นที่อยู่เลือกตั้ง แม้ว่าจะถูกจองจำอยู่ก็ตาม”

### 3.) ปัญหาการนำบุคคลที่ถูกไลรอนเสรีภาพมายังสถานที่เลือกตั้งนั้นไม่ควรเป็นการตัดสิทธิในการเลือกตั้งในเมื่อสามารถนำสถานที่เลือกตั้งเข้ามาในเรือนจำได้

การรับรองสิทธิให้กับผู้ต้องขังที่อยู่ในเรือนจำว่าสิทธิเลือกตั้งของบุคคลที่อยู่ในเรือนจำยังคงมีสิทธิเลือกตั้งอยู่แม้ว่าจะถูกจองจำอยู่ก็ตาม โดยผู้ต้องขังในฟิลิปปินส์จะมี 2 ประเภท คือ ผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการรอพิจารณาคดี และผู้ต้องขังที่ได้รับการตัดสินคดีจนถึงที่สุดแล้ว กลุ่มแรกจะอยู่ในเรือนจำเทศบาล ส่วนกลุ่มที่สองจะอาศัยอยู่ในเรือนจำแห่งชาติ ปัญหาในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังคือ การเลือกตั้งส่วนใหญ่มักจะจัดให้มีขึ้นในโรงเรียน หรือที่สาธารณะต่างๆ และผู้ต้องขังไม่สามารถที่จะออกมาเพื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ในสถานที่ที่รัฐจัดขึ้น และรัฐมองว่าหากจะให้มีการควบคุมผู้ต้องขังไปยังสถานที่เลือกตั้งนั้นจะต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก การที่รัฐจะนำปัญหาดังกล่าวมาใช้เป็นเหตุผลในการจำกัดสิทธิผู้ต้องขังในการเลือกตั้งด้วยเหตุผลที่ไม่อาจนำผู้ต้องขังมายังสถานที่เลือกตั้งได้นั้น ไม่ควรใช้เป็นเหตุผลในการตัดสิทธิในการเลือกตั้ง ในเมื่อรัฐสามารถจัดสถานที่เลือกตั้งภายในเรือนจำได้

### 4.) การไลรอนสิทธิในการเลือกตั้งของบุคคลที่ถูกจำกัดเสรีภาพเป็นการละเมิดสนธิสัญญา ระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนซึ่งฟิลิปปินส์เป็นคู่ภาคีด้วย

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นหนึ่งในประเทศที่ลงนามในคำประกาศสิทธิมนุษยชนสากล และเป็นรัฐภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง ซึ่งสนธิสัญญาทั้งสองนั้นได้รับรองและตระหนักถึงสิทธิในการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก การลงนามและให้สัตยาบันในสนธิสัญญา ดังกล่าวถือเป็นการผูกพันโดยรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตามข้อความในสนธิสัญญานั้น และตามบทบัญญัติของคำประกาศสิทธิมนุษยชนสากลนั้น สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีคุณสมบัติที่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ คุณสมบัติดังกล่าวได้แก่ การมีอายุถึงกำหนด สัญชาติและไม่วิกลจริต ส่วนคุณสมบัติที่ไม่สามารถนำมาจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้คือคุณสมบัติเกี่ยวกับฐานะ การอยู่อาศัย ภาษา และข้อจำกัดของผู้ต้องขัง ดังนั้นสิทธิเลือกตั้งที่เท่าเทียมกันคือการไม่จำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

### 3.1.2.2 รูปแบบในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง

โดยทั่วไปนั้น สามารถแยกพื้นที่ของนโยบายการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ประเทศที่ไม่มีการห้ามผู้ต้องขังใช้สิทธิลงคะแนนเสียง กลุ่มที่สอง ประเทศที่จำกัดสิทธิการลงคะแนนเสียงของผู้ต้องขังบางกลุ่ม กลุ่มที่สาม ประเทศที่ไม่ให้สิทธิในการลงคะแนนแก่ผู้ต้องขังในทุกกรณี

#### 3.1.2.2.1 ประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังโดยไม่มีข้อจำกัด

ตารางแสดงรูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังของประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังโดยไม่มีข้อจำกัด<sup>129</sup>

ประเทศ	รูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง
โครเอเชีย, สาธารณรัฐเชก, เดนมาร์ก, ฟินแลนด์, ลิทัวเนีย, มอนเตเนโกร, สวิสเซอร์แลนด์	ผู้ต้องขังทุกคนได้รับอนุญาตให้ออกเสียงได้
อัลบาเนีย	ผู้ต้องขังชาวอัลบาเนียทุกคนไม่ว่าจะต้องโทษในคดีไหนหรือต้องโทษเท่าใดสามารถออกเสียงได้ ไม่มีการตัดสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งใดๆ
ไอร์แลนด์	ผู้ต้องขังทุกคนมีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งได้ผ่านทางไปรษณีย์แต่ไม่สามารถไปลงคะแนนที่คูหาเลือกตั้งได้ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยตัวโดยชั่วคราวหรือกรณีใดๆก็ตาม
ลัตเวีย	ผู้ต้องขังทุกคนไม่ว่าจะต้องโทษเท่าใด มีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งทุกประเภท เช่น การเลือกตั้งสภายุโรป (European Parliament Elections) การเลือกตั้งทั่วไปของลัตเวีย (General Elections) และการลงประชามติในประเทศ (National Referendums)
มาซิโดเนีย	ผู้ต้องขังทุกคนได้รับอนุญาตให้ออกเสียงได้ โดยจะออกเสียง 1 วันก่อนหน้าวันที่จะมีการเลือกตั้งจริง
มอลโดวา	ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2553 ผู้ต้องขังยังคงมีสิทธิที่จะออกเสียงวันเสียแต่จะถูกศาลสั่งตัดสิทธิ

<sup>129</sup> White I., Prisoners' voting rights [online], 2012. Available: [www.parliament.uk/briefing-papers/SN01764.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN01764.pdf), [2012, December 16].

นอร์เวย์	ผู้ต้องขังทุกคนสามารถออกเสียงได้ อย่างไรก็ตามมีกฎหมายที่สามารถเพิกถอนสิทธิหากบุคคลกระทำผิดในข้อหาก่อขโมย ทุจริตการเลือกตั้งหรือกระทำผิดที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ
เซอร์เบีย	ผู้ต้องขังทุกคนไม่ว่าจะต้องโทษเท่าใดหรือก่อคดีใดมีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งทุกประเภทและทุกระดับ ตั้งแต่การเลือกรัฐบาล เลือกตั้งท้องถิ่นหรือแม้แต่การเลือกตั้งสภาชนกลุ่มน้อยแห่งชาติ (National Minorities Councils)
สโลวีเนีย	ผู้ต้องขังทุกคนไม่ว่าจะต้องโทษเท่าใดหรือก่อคดีใดมีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งทุกประเภท
สเปน	ผู้ต้องขังทุกคนมีสิทธิออกเสียงได้
สวีเดน	ผู้ต้องขังทุกคนไม่ว่าจะต้องโทษเท่าใดหรือก่อคดีใดมีสิทธิออกเสียงได้ตราบเท่าที่พวกเขาปฏิบัติตามข้อบังคับต่างที่จะทำให้มีสิทธิดังกล่าว

### 3.1.2.2.2 ประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังโดยมีข้อจำกัด

#### ตารางแสดงรูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังของประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังโดยมีข้อจำกัด

ประเทศ	รูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง
สหรัฐอเมริกา มลรัฐอะแลสกา	ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เว้นแต่ต้องโทษตามความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ข่มขืน กระทำชำเรา ปล้นทรัพย์ ลักพาตัว ร่วมประเวณีในเครือญาติ วางเพลิง ลักทรัพย์ในเวลากลางคืน ลักทรัพย์ ปลอมเอกสาร <sup>130</sup>
สหรัฐอเมริกา มลรัฐ เพนซิลวาเนีย	ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เว้นแต่ต้องโทษตามความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อาทิ การซื้อเสียงหรือขายเสียง <sup>131</sup>
ออสเตรเลีย	ในการเลือกตั้งระดับมลรัฐผู้ต้องขังที่ได้รับโทษจำคุก3ปีหรือมากกว่าในทุกฐานความผิดจะไม่ได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการเลือกตั้งจะได้รับกลับมาเมื่อพ้นโทษ <sup>132</sup>

<sup>130</sup> Alexander J., Handbook of United States Election Laws and Practices: Political Rights. (West Port, USA: Greenwood Press, 1990), pp.30-35.

<sup>131</sup> Ibid, pp.30-35.

แคนาดา	การตัดสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นให้เป็นเฉพาะผู้ต้องขังที่ต้องรับโทษมากกว่า 2 ปีขึ้นไป <sup>133</sup>
ฟิลิปปินส์	เฉพาะบุคคลที่ถูกตัดสินคดีถึงที่สุดแล้วให้จำคุกเป็นเวลา 1 ปีในความผิดฐานก่อพฤติกรรมการต่อต้านรัฐบาลเท่านั้นที่ถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง <sup>134</sup>

ตารางแสดงรูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปที่ให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังโดยไม่มีข้อจำกัด<sup>135</sup>

ประเทศ	รูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง
ออสเตรีย	กฎหมายเลือกตั้งของออสเตรียไม่อนุญาตให้ผู้ที่ถูกตัดสินให้รับโทษมากกว่า 1 ปีในคดีก่ออาชญากรรมโดยไตร่ตรองไว้ก่อนออกเสียงเลือกตั้งได้
เบลเยียม	มีการพิจารณาให้ตัดสิทธิผู้ต้องขังที่ได้รับโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือมากกว่าสิบปี ไม่ให้ออกเสียง (ไม่ว่าเป็นการถาวรหรือภายในระยะเวลา 20 – 30 ปี) รวมถึงตัดสิทธิผู้ต้องขังที่รับโทษระหว่าง 5 ถึง 10 ปี ไม่ให้ออกเสียง (ไม่ว่าเป็นการถาวรหรือภายในระยะเวลา 20- 30 ปี) และผู้ที่มีความผิดฐานกระทำความผิดลหุโทษ (โดยไม่จำเป็นต้องถูกคุมขัง) ไม่ให้ออกเสียงเป็นเวลาระหว่าง 5-10 ปี
ฝรั่งเศส	ผู้ต้องขังมีสิทธิในการออกเสียง แม้ว่าในบางความผิดจะกำหนดให้ผู้กระทำความผิดไม่มีสิทธิในการออกเสียงได้แต่การตัดสิทธิในการออกเสียงจะต้องถูกสั่งโดยศาลเท่านั้น อย่างไรก็ตามผู้พิพากษามีอำนาจใน

<sup>132</sup>Hill L., *Prisoner voting rights* [online],2009.

Available:<http://www.australianreview.net/digest/2009/11/hill.html>, [2012, December 10].

<sup>133</sup>Arthur Schafer, *Ballots Behind Bars: the struggle for prisoners right to vote*[online],2009.

Available:[http://umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Ballots\\_Behind\\_Bars.pdf](http://umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Ballots_Behind_Bars.pdf), [2012, December 16].

<sup>134</sup>Leila M., *Implementation of right to vote of persons deprived of their liberty* [online].

<sup>135</sup>White I., *Prisoners' voting rights* [online].



	<p>การยกเลิกการตัดสิทธิดังกล่าว ผู้ต้องขังในคดีอุกฉกรรจ์อาจถูกตัดสิทธิในการออกเสียงเป็นเวลายาวนานถึง 10 ปี และผู้ต้องขังในคดีลหุโทษอาจถูกตัดสิทธิในการออกเสียงเป็นเวลา 5 ปี ผู้ที่ก่อคดีรุนแรงบางคดีรวมถึงคดีทุจริตต่างๆจะถูกตัดสิทธิในการออกเสียง เช่น การฆ่าโดยเจตนา, การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และที่เกี่ยวข้อง, ความผิดเกี่ยวกับการปรับปรุงลักษณะทางพันธุกรรมของมนุษย์และการโคลนนิ่ง</p> <p>นักโทษที่ถูกศาลตัดสิทธิในการออกเสียงไม่สามารถออกเสียงได้ในขณะถูกคุมขังจนกว่าจะพ้นโทษ</p>
เยอรมัน	<p>ผู้ที่กระทำผิดในคดีที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือละเมิดคำสั่งที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เช่น ก่อการกบฏทางการเมือง จะต้องถูกตัดสิทธิในการออกเสียงจนกระทั่งจะพ้นโทษ ดังนั้นการตัดสิทธิจึงขึ้นอยู่กับความผิดที่ก่อ</p>
กรีซ	<p>ผู้ต้องขังที่ต่อโทษในบางคดีถูกตัดสิทธิในการออกเสียง ผู้ที่รับโทษจำคุกตลอดชีวิตจะเสียสิทธิในการออกเสียงถาวร</p>
ไอซ์แลนด์	<p>ผู้ต้องขังทุกคนยกเว้นคดีอุกฉกรรจ์มีสิทธิออกเสียง ตามปกติแล้วความผิดอุกฉกรรจ์เป็นคดีที่ร้ายแรงกว่าความผิดลหุโทษ ผู้ที่ถูกศาลตัดสินว่ามีความผิดที่ร้ายแรงจะถือว่าหมดสิทธิความเป็นพลเมืองในวันสิ้นโทษแต่บุคคลนั้นจะได้รับสิทธิการเป็นพลเมืองคืน</p> <p>การสูญเสียสิทธิความเป็นพลเมืองจะเกิดขึ้นเมื่อจำเลยในคดีอาญาก่อนคดีในขณะมีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปซึ่งจะมีบทลงโทษจำคุกอย่างน้อย 4 ปีขึ้นไปโดยไม่มีทัณฑ์บน หรือต้องถูกกักกันในโรงพยาบาลสำหรับผู้กระทำผิดที่มีความผิดปกติทางจิต</p>
อิตาลี	<p>ตามกฎหมายแล้วไม่มีการตัดสิทธิผู้ต้องขังในการออกเสียง อย่างไรก็ตามการตัดสิทธิออกเสียงสามารถเกิดขึ้นได้ชั่วคราวระหว่าง 1-5 ปี หรือตลอดชีวิต ผู้ต้องขังที่ถูกตัดสินจำคุกตลอดชีวิตหรือผู้ต้องโทษจำคุกมากกว่า 5 ปีรวมถึงผู้ประพฤติผิดในทางปฏิบัติหรือทางอาชีพอาจถูกตัดสิทธิออกเสียงตลอดชีวิต ผู้ที่ถูกจำคุกเป็นเวลาระหว่าง 3-5 ปีสามารถถูกตัดสิทธิในการออกเสียงเป็นเวลา 5 ปี การกระทำผิดบางอย่างที่เป็นความผิดในทางทุจริตสามารถทำให้ถูกตัดสิทธิในการออกเสียงได้</p>
ลักเซมเบิร์ก	<p>ผู้ต้องขังยังคงมีสิทธิที่จะออกเสียงวันเสียแต่จะถูกศาลสั่งตัดสิทธิ อย่างไรก็ตาม ผู้ต้องขังที่ต่อโทษจำคุกมากกว่า 10 ปีจะถูกตัดสิทธิในการออกเสียงไปตลอดชีวิตโดยปริยาย หากพิจารณาจากโทษที่ได้รับผู้พิพากษาสามารถสั่งตัดสิทธิในการออกเสียงของผู้ต้องขังที่ต่อโทษระหว่าง 5-10 ปี ซึ่งการถูกตัดสิทธินี้อาจมีระยะเวลาเท่ากับโทษที่ได้รับหรือตั้งแต่ 10-20 ปี หรือตลอดชีวิต</p>

มอลตา	ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ไม่สามารถออกเสียงได้ โดยมีระยะเวลาเท่ากับโทษที่ได้รับ ยกเว้น ผู้ต้องขังที่ต้องโทษน้อยกว่า 12 เดือนหรือน้อยกว่า หรือผู้ที่ได้รับโทษอันเป็นผลมาจากการไม่เสียค่าปรับ
โมนาโก	ผู้ต้องขังทุกคนสามารถออกเสียงได้ อย่างไรก็ตามผู้ต้องขังบางคนอาจถูกเพิกถอนสิทธิในบางกรณี
เนเธอร์แลนด์	ผู้ต้องขังที่มีโทษ 1 ปีหรือมากกว่าอาจถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิถ้าได้รับโทษเนื่องจากกระทำผิดอันกระทบต่อสถาบันชาติ (Foundations of the States) อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติศาลไม่ได้ใช้อำนาจการเพิกถอนสิทธินี้มาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว
โปแลนด์	ผู้กระทำผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนาและผู้ที่ได้รับโทษจำคุกมากกว่า 3 ปี อาจถูกเพิกถอนสิทธิในการออกเสียง การเพิกถอนสิทธิในการออกเสียงนี้เป็นผลมาจากโทษจำคุกที่ได้รับ โดยขึ้นอยู่กับบทพิจารณาของผู้พิพากษา การเพิกถอนสิทธิจะดำเนินต่อไปจนกระทั่งจะถูกปล่อยตัว
โปรตุเกส	ผู้ต้องขังสามารถออกเสียงได้ เว้นเสียแต่ว่าจะถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองจากโทษที่ได้รับ ได้แก่ นักโทษที่ก่ออาชญากรรมต่อรัฐหรืออาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง
โรมาเนีย	นักโทษที่ถูกคุมขังเพื่อความปลอดภัย นักโทษที่รอการตัดสิน นักโทษกระทำความผิดโดยไม่ทันไตร่ตรองและนักโทษที่ไม่ได้ถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิในการออกเสียง ยังสามารถออกเสียงได้ ผู้ต้องคุมขังจะไม่สามารถออกเสียงได้หากได้รับโทษจำคุกมากกว่า 2 ปี หรือถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิในการออกเสียงซึ่งศาลจะพิจารณาจากลักษณะของความผิดที่ก่อ การเพิกถอนสิทธิในการออกเสียงจะดำเนินไปในระยะเวลาที่รับโทษและจะสิ้นสุดเมื่อถูกปล่อยตัว
สโลวาเกีย	ผู้ต้องคุมขังบางคนมีสิทธิออกเสียงได้โดยขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ได้รับโทษ ซึ่งระยะเวลาที่ได้รับโทษจะขึ้นอยู่กับกฎหมายและผู้พิพากษาในบางกรณี การเพิกถอนสิทธิในการออกเสียงจะดำเนินไปในระยะเวลาที่รับโทษและจะสิ้นสุดเมื่อถูกปล่อย
ตุรกี	ผู้ต้องขังบางประเภทเท่านั้นที่มีสิทธิออกเสียงได้ ได้แก่ ต้องโทษน้อยกว่า 1 ปี หรือ ถูกคุมขังเพื่อรอการพิจารณาและ นักโทษที่ก่อคดีเล็กน้อยๆ
ยูเครน	ผู้ต้องขังทุกคนไม่ว่าจะต้องโทษเท่าใดหรือก่อคดีใดมีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งประธานาธิบดี (Presidential Elections) และการเลือกตั้งรัฐสภา (Parliamentary Elections) อย่างไรก็ตามผู้ต้องขังไม่มีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งท้องถิ่น เนื่องจากมีการปรับแก้กฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นของยูเครน (The 2010 Amendments to the Law of

	Ukraine on Local Elections) ที่ได้กำหนดไว้ว่าในขณะที่ต้องโหวตนั้น ไม่ได้ถือว่าเป็นสมาชิกของชุมชนแล้ว (ข้อจำกัดดังกล่าวยังใช้กับการคัดบุคคลเข้าเป็นทหารรวมถึงผู้ที่ทำงานหรือศึกษาอยู่ต่างประเทศ ฯลฯ) ตามคำกล่าวของผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายและกระทรวงยุติธรรมของยูเครน
--	---

### 3.1.2.2.3 ประเทศที่ไม่ให้สิทธิในการลงคะแนนแก่ผู้ต้องขังในทุกกรณี

ประเทศ	รูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง
บัลแกเรีย, จอร์เจีย, ฮังการี, รัสเซีย, สิงคโปร์, ฮองกง เป็นต้น <sup>136</sup>	ไม่ให้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังในทุกกรณี

## 3.1.2 วิธีการจัดการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขัง

### 3.1.3.1 ประเทศแคนาดา

ผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์หรือด้วยตนเองก็ได้โดยผู้ต้องขัง จะทำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง บริเวณภายในเรือนจำเป็นเวลาล่วงหน้า 10 วัน ก่อนวันจัดการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยผู้ต้องขังสามารถส่งบัตรลงคะแนนให้กับกรรมการการเลือกตั้งด้วยตนเองหรือมอบให้กับเจ้าหน้าที่ที่มารับบัตรลงคะแนนนั้นก็ได้ ซึ่งในประเทศแคนาดานั้นหากมีการร้องขอจากผู้ต้องขังให้มีการจัดตั้งคูหาเคลื่อนที่ภายในเรือนจำ คณะกรรมการเลือกตั้งจะจัดทำคูหาเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขังในพื้นที่ใกล้เคียงกัน โดยผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งนั้นจะมีจำนวนน้อยกว่า 50 คนก็ได้ โดยคูหาเลือกตั้งในเรือนจำนั้น จะได้รับการตั้งขึ้น ในเวลา 9.00 นาฬิกา และจะเปิดให้ลงคะแนนจนกว่าผู้ต้องขังที่มีสิทธิลงคะแนนคนสุดท้ายได้ลงคะแนนเสร็จ แต่จะต้องไม่เกิน 20.00 นาฬิกาของวันเดียวกัน<sup>137</sup>

ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศแคนาดา ได้รับอนุญาตในการติดแผ่นป้ายหาเสียงในเรือนจำ ก่อนถึงวันเลือกตั้งได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบความปลอดภัยอย่างถี่ถ้วนของเจ้าหน้าที่เรือนจำ ผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และ

<sup>136</sup> White I., Prisoners' voting rights [online].

<sup>137</sup> Ibid,[online].

เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานการเลือกตั้งได้รับรายชื่อผู้ลงสมัครแล้วจะต้องติดรายชื่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในสถานที่ซึ่งจัดไว้ในเรือนจำ

### 3.1.3.2 ประเทศออสเตรเลีย

ผู้ต้องขังที่เคยได้รับการลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนที่จะได้รับโทษสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามเดิม แต่ต้องแจ้งแก่คณะกรรมการเลือกตั้งออสเตรเลีย(Australian Electoral Commission) โดยแจ้งว่าจะไม่สามารถมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามที่อยู่เดิมได้ในขณะที่อยู่ระหว่างถูกคุมขัง เพื่อเป็นการยืนยันว่าจะไม่ถูกถอดถอนรายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตดังกล่าว สำหรับผู้ต้องขังที่ไม่ได้ลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งเมื่อได้รับโทษจะได้รับการลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่อยู่สุดท้ายที่มีสิทธิใช้สิทธิเลือกตั้ง<sup>138</sup>

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้ต้องขังนั้นผู้ต้องขังสามารถลงคะแนนเสียงผ่านทางไปรษณีย์หรือในคูหาเคลื่อนที่ที่เจ้าหน้าที่นำมาไว้ในเรือนจำโดยคูหาเหล่านี้จะมีลักษณะและวิธีการทุกอย่างเหมือนคูหาปกติที่ประชาชนภายนอกใช้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแต่คูหาเคลื่อนที่ดังกล่าวจะต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 10 คนขึ้นไป โดยสามารถจัดการเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้ทุกที่ ทุกเวลา หลังจากไปลงคะแนนมีความพร้อม ซึ่งโดยปกติจะเป็นเวลาประมาณ 3 สัปดาห์ก่อนการเลือกตั้ง โดยผู้บัญชาการเรือนจำจะเป็นผู้กำหนดวันและเวลาในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และเฉพาะผู้ต้องขังที่มีสิทธิเท่านั้นที่จะสามารถลงคะแนนภายในคูหาเคลื่อนที่ดังกล่าวได้ และจะมีเจ้าหน้าที่คอยเก็บบัตรลงคะแนนของผู้ต้องขังไปเพื่อนับคะแนน

ในประเทศออสเตรเลียนั้นผู้ลงสมัครหรือตัวแทนไม่สามารถเข้าไปภายในเรือนจำได้ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปเพื่อหาเสียงหรือเข้าไปสังเกตการณ์ ตามกฎหมาย Common Wealth Electtotal 1918 นั้น ได้จัดให้เฉพาะเจ้าหน้าที่เลือกตั้งเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าไปในเรือนจำได้ระหว่างที่มีการเลือกตั้งในคูหาเคลื่อนที่ดังกล่าว

### 3.1.3.3 กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

กลุ่มประเทศสหภาพยุโรปจำนวนมากได้ยอมให้ผู้ต้องขังทั้งหมดหรือบางส่วนได้ใช้สิทธิเลือกตั้ง รัฐบาลในแต่ละประเทศก็จะให้ความสะดวกแก่เรือนจำในการจัดให้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้น ในฟินแลนด์ อิตาลี โปรตุเกสและเนเธอร์แลนด์ รัฐบาลได้นำคูหาเลือกตั้งแบบเคลื่อนย้ายได้ไปในเรือนจำในออสเตรียใช้วิธีการเลือกตั้งแบบพิเศษ โดยจะให้เรือนจำเก็บใบลงคะแนนมาให้ ในสโลวีเนีย และ

<sup>138</sup> Consultation Document on Prisoners' Voting Right [online], 2009. Available form: [http://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/Final\\_Consultation\\_Document\\_e.pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/Final_Consultation_Document_e.pdf)[2012,November 21]

สวิสเซอร์แลนด์ ผู้ต้องขังจะกรอกใบลงคะแนนและส่งให้กับรัฐบาล ในโปรตุเกสและลิทัวเนีย ตำรวจจะนำตัวผู้ต้องขังไปยังคูหาเลือกตั้ง<sup>139</sup>

ในประเทศฝรั่งเศส ผู้ต้องขังจะมีรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในที่อยู่อาศัยสุดท้ายที่พักอาศัยอยู่ โดยผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถลงคะแนนเสียงโดยมอบอำนาจให้บุคคลอื่นเป็นผู้กระทำการแทนก็ได้ โดยแจ้งความประสงค์แก่เจ้าหน้าที่ สำหรับบุคคลที่มีความประสงค์จะลงคะแนนแทนผู้ต้องขัง สามารถไปลงทะเบียนได้ ณ เขตเลือกตั้งที่เป็นเขตเดียวกันกับผู้ต้องขังอาศัยอยู่ โดยผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือตัวแทนจะไม่สามารถได้รับอนุญาตให้ติดแผ่นป้ายหาเสียงภายในเรือนจำ แต่ผู้ต้องขังจะได้รับข้อมูลผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในรูปแบบของจดหมาย และภายในเรือนจำจะต้องมีแผ่นป้ายที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังไว้ในเรือนจำด้วย

ในประเทศเยอรมัน โดยมากผู้ต้องขังจะได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนา สำหรับผู้ต้องขังที่ไม่มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่ที่แน่นอนก็จะได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตที่เรือนจำตั้งอยู่ ผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยใช้วิธีการลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์ได้ โดยเอกสารสำคัญต่างๆ จะถูกจัดส่งไปให้แก่ผู้ต้องขัง ภายใน 2-3 สัปดาห์ ก่อนมีการเลือกตั้ง ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือตัวแทนจะไม่สามารถได้รับอนุญาตให้ติดแผ่นป้ายหาเสียงภายในเรือนจำ แต่ผู้ต้องขังสามารถได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้จากสื่อต่างๆ เช่น โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และวิทยุ ที่ทางเรือนจำได้จัดให้

### 3.2 สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มี 2 รูปแบบ คือ ประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยทางผู้แทน ซึ่งในปัจจุบันการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางตรงเพียงอย่างเดียววันนั้น ไม่สามารถใช้ได้เพราะข้อจำกัดหลายประการ ประเทศส่วนมากจึงหันมาใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน ซึ่งกระบวนการในการเลือกบุคคลเพื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนในระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนนั้นก็คือการเลือกตั้ง เพราะเป็นวิธีการในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจ การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน

กฎหมายเลือกตั้งของไทยที่ประกาศใช้ทุกฉบับ ได้ให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่บุคคลทุกคนโดยไม่จำกัด ซึ่งนับว่าประเทศไทยได้ก้าวหน้าในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ราษฎรเป็นอันมาก ซึ่งถ้าจะ

<sup>139</sup> Ispahani L., "Voting Rights and Human Rights : A comparative Analysis of Criminal Disenfranchisement Laws." pp.50-54.

เปรียบเทียบกับประเทศที่เพิ่งย่างเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว มักจะเริ่มต้นด้วยการจำกัดสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน แล้วจึงค่อยผ่อนผันให้มีมากขึ้น<sup>140</sup> เช่น ในประเทศไทยให้สิทธิชายและหญิงเท่าเทียมกันในการออกเสียงเลือกตั้ง ไม่มีการจำกัดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับฐานะในทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

### 3.2.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

สิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไปเป็นสิทธิที่พลเมืองของรัฐทุกคนมีสิทธิโดยไม่ถูกจำกัดโดยคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักแล้วจะไม่จำกัดสิทธิเลือกตั้งไว้โดยให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเลือกตั้ง หมายความว่าพลเมืองของรัฐทุกคนไม่จำกัดฐานะทางการศึกษา ทรัพย์สินสมบัติ และฐานันดรศักดิ์ มีสิทธิออกเสียงได้เท่าเทียมกัน แต่ทั้งนี้แล้วก็ยังมีข้อกำหนดคุณสมบัติบางประการของผู้ที่จะมีสิทธิเลือกตั้ง เพราะผู้ที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ที่สามารถรับผิดชอบในอันที่จะตัดสินใจชะตาของตนเองได้<sup>141</sup> โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นจะต้องกำหนดให้เป็นธรรมมากที่สุด เพื่อให้เกิดผลดีแก่การเลือกตั้งซึ่งการกำหนดลักษณะและคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ควรต้องพิจารณาถึงหลัก 2 ประการคือ<sup>142</sup>

#### 1. ความจำเป็น

คือการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามความจำเป็นเท่าที่ไม่ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบอื่น กล่าวคือให้ถือปริมาณไม่ใช่คุณภาพโดยให้สิทธิแก่ราษฎรโดยทั่วหน้ากันให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

#### 2. ความเป็นธรรม

คือให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน ต้องป้องกันไม่ไห้บุคคลใดมีเอกสิทธิดีกว่าบุคคลอื่น และเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงความรู้ความสามารถของตนโดยเสมอภาคไม่มีการกีดกันแต่อย่างใด

<sup>140</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ: บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519-2520). หน้า 500.

<sup>141</sup> หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 355.

<sup>142</sup> สมัคร ธนมิตร, “ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโท ภาค 2 ทางรัฐศาสตร์ ในลักษณะวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งพิสดาร ,2498), หน้า 156.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 99 โดยกำหนดให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- (1) มีสัญชาติไทยแต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้งและ
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน นับถึงวันเลือกตั้งหรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะได้มีการบัญญัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 99 ยังได้มีการบัญญัติถึง คุณสมบัติของบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ใน มาตรา 100 โดยกำหนดให้บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

- (1) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (2) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวเป็นเหตุให้ บุคคลซึ่งมีลักษณะตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ในมาตรา 100 ในวันที่จัดให้มีการเลือกตั้งจะตกเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งรวมไปถึงผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ถือเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 100(4) ซึ่งจะได้ทำการศึกษาถึงบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวต่อไป

### 3.2.2 แนวคิดในการจำกัดสิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไป

มีคำกล่าวว่า “ชุมชนจะต้องได้รับการปกครองจากผู้ที่มีความประพฤติดี มีความเฉลียวฉลาด มีความสามารถ เป็นผู้ที่เป็นเลิศในชุมชนนั้น ชุมชนนั้นจึงเจริญ”<sup>143</sup> คำกล่าวนี้เป็นข้อสนับสนุนของแนวคิดการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ให้สิทธิเฉพาะบุคคลที่มีความสามารถเท่านั้นจึงจะมีสิทธิ

<sup>143</sup> เตือน บุนนาค, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งพิสดาร คำสอนชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2478), หน้า 7

เลือกตั้ง เพราะบุคคลในสังคมย่อมมีความรู้ความสามารถแตกต่างกันไป หากปล่อยให้บุคคลทุกคนมีสิทธิเท่ากันที่จะเลือกผู้ปกครองขึ้น อาจทำให้ผู้ปกครองที่ได้รับเลือกมานั้นมาจากการเลือกโดยผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอได้ ดังนั้นกฎหมายจึงได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อเป็นการสันนิษฐานว่าผู้ที่มีคุณสมบัตินั้นเป็นผู้มีความสามารถเพียงพอ<sup>144</sup>

หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ได้ปฏิบัติกันมา จะเห็นได้ว่ามีกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักในการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ 3 ชนิด คือ<sup>145</sup>

### ก.) การจำกัดสิทธิเลือกตั้งโดยอาศัยหลักทรัพย์

การจำกัดสิทธิเลือกตั้งโดยอาศัยหลักทรัพย์นั้น จะดูจากจำนวนเงินภาษีที่บุคคลหนึ่งๆ จะต้องเสียในปีหนึ่ง และดูจำนวนที่ดินที่บุคคลหนึ่งๆ มีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของอยู่ โดยเหตุผลที่นำเอาทรัพย์สมบัติเป็นมาตรฐานในการวัดความสามารถของบุคคลก็เพราะ

- 1.1 ผู้ที่มีทรัพย์ได้รับความสะดวกมากในการศึกษา ไม่ต้องกังวลในการอาชีพ อาจสละเวลาเพื่อการศึกษาได้นานและสังเกตได้จากพวกที่เล่าเรียนในชั้นอุดมศึกษาเป็นผู้ที่พอมีทรัพย์เป็นส่วนมาก
- 1.2 ผู้ที่มีทรัพย์เป็นผู้ชอบความสงบ ฉะนั้นจะเป็นผู้รักษาระเบียบการงานได้ดี
- 1.3 ผู้ที่มีทรัพย์เป็นผู้ที่เสียภาษีให้แก่รัฐบาลมาก ฉะนั้นจึงควรมีเสียงในรัฐบาลแต่ผู้เดียว

### ข.) การจำกัดสิทธิเลือกตั้งโดยอาศัยความสามารถ

เงื่อนไขทางความสามารถนั้น อาจมีการตัดสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสำหรับพลเมืองบางประเภทที่กฎหมายถือว่าเป็นบุคคลเสมือนไร้ความสามารถ เช่น บุคคลซึ่งต้องโทษทางอาญาตามคำพิพากษาเป็นบุคคลล้มละลาย<sup>146</sup> เป็นบุคคลซึ่งมีพฤติกรรมที่ต้องห้ามใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

### ค.) การปล่อยให้ทุกคนออกเสียงได้

ระบอบนี้เป็นที่นิยมและใช้อยู่ในปัจจุบัน คือราษฎรทุกคนไม่จำกัดการศึกษาหรือการมีทรัพย์มีสิทธิออกเสียงได้ซึ่งการใช้เกณฑ์ที่ยอมให้บุคคลทุกคนมีสิทธิออกเสียงได้นั้นมีผลดีก็คือ<sup>147</sup>

1. เป็นการรับรองความเสมอภาคในการที่รัฐบาลจะตั้งกำหนดและเก็บภาษี

<sup>144</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

<sup>145</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

<sup>146</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 103.

<sup>147</sup> เดือน บุญนาค, ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ(รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย).(พระนคร: โรงพิมพ์นิติสาส์น, 2477), หน้า 103.



2. ทำให้กฎหมายที่ประกาศใช้ศักดิ์สิทธิ์ในการใช้บังคับตราบใดที่ยังไม่ยอมให้ราษฎรมีส่วนใช้อำนาจสูงสุด ราษฎรอาจเข้าใจว่ากฎหมายนั้นไม่ยุติธรรม
3. ทำให้อำนาจของรัฐบาลมั่นคงขึ้น แม้การกระทำบางอย่างไม่มีหลักการที่ดี
4. มีประโยชน์ในการศึกษา โดยที่ให้พลเมืองเคยชินในการเข้าเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศได้เรียนรู้มากขึ้น
5. ยังความสงบเรียบร้อยให้แก่ชุมชน ผู้ที่ออกเสียงย่อมต้องมีความเคารพต่ออำนาจของบ้านเมืองเป็นธรรมดา เพราะอำนาจทั้งหลายเป็นอำนาจของประชาชน

หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การจำกัดการออกเสียงเลือกตั้งนับวันจะหายไป จากเดิมที่รัฐมักจะจำกัดการออกเสียงของพลเมืองโดยหลักทรัพย์หรือความรู้ แต่ต่อมาเกณฑ์ที่วางไว้ก็ได้ลดลงเป็นลำดับ ในที่สุดก็ไม่จำกัดการออกเสียง อาจพิจารณาได้จากตามประวัติศาสตร์ของรัฐต่างๆ เช่น ในประเทศอังกฤษ ก่อน ค.ศ.1918 ผู้ที่ออกเสียงได้คือผู้ที่มีความรู้ และผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน ต่อมา ค.ศ. 1832 กฎหมายได้อนุญาตให้ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่แม้จะมีได้เป็นเจ้าของก็ออกเสียงได้ ยิ่งกว่านั้นใน ค.ศ.1769 สำหรับผู้ที่อาศัยก็ออกเสียงได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินจำกัดจำนวนเสียงตามชอบใจให้มีเฉพาะพวกของตน เกณฑ์นี้ได้ถูกยกเลิกใน ค.ศ.1774 ไม่จำเป็นที่จะต้องมิดินและรายได้ เช่นนั้นอีกต่อไป ตั้งแต่กฎหมายลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1938 เป็นต้นมา ผู้ที่มีสัญชาติอังกฤษหากมีภูมิลำเนาอยู่ในอังกฤษไม่ต่ำกว่า 6 เดือน และมีอายุ 21 ปีแล้ว ย่อมออกเสียงได้ สำหรับสตรีในชั้นเดิมได้กำหนดอายุไว้ 30 ปี แต่ต่อมาใน ค.ศ.1967 ได้ลดลงมาเหลือ 21 ปี หรือในประเทศฝรั่งเศส การออกเสียงในฝรั่งเศสได้มีการเปลี่ยนแปลงทุกครั้งที่มีการปฏิวัติ แต่กล่าวได้ว่านับตั้งแต่ ค.ศ.1748 เป็นต้นมา การออกเสียงในฝรั่งเศสได้เป็นไปโดยเสรีไม่มีจำกัด<sup>148</sup>

แม้ในปัจจุบันประเทศส่วนมากจะใช้เกณฑ์ในการที่ให้ราษฎรทุกคนมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง แต่ในระบอบนี้ก็ยังมีการจำกัดคุณสมบัติของผู้ที่จะทำการออกเสียงอยู่บางประการโดยผู้บัญญัติกฎหมายจะวางคุณสมบัติไว้ ผู้ที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายนั้นจะถูกสันนิษฐานว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถ เฉพาะผู้นั้นเท่านั้นที่จะเข้ามามีสิทธิเลือกตั้งได้<sup>149</sup> ซึ่งข้อจำกัดในเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในปัจจุบันที่พบ คือ

### 3.2.2.1 การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องความผูกพันต่อรัฐ

หลักเกณฑ์เรื่องความผูกพันต่อรัฐ คือกำหนดให้ผู้มีสัญชาติของประเทศนั้นเท่านั้นที่จะมีสิทธิเลือกตั้ง คนต่างด้าวโดยทั่วไปจะไม่มีสิทธิเลือกตั้ง เว้นแต่จะมีคุณสมบัติอื่นที่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดไว้ เหตุผลที่กำหนดให้ผู้ซึ่งมีสัญชาติเป็นเจ้าของประเทศเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากเหตุผลที่ว่า ชาวต่างประเทศไม่มีความผูกพันต่อรัฐที่ตนมาอาศัยอยู่แต่อย่างใด

<sup>148</sup> เตือน บุนนาค, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งพิสดาร คำสอนชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 8.

<sup>149</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

นอกจากประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การค้าขาย ซึ่งอาจจะเป็นปฏิกิริยาต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ<sup>150</sup> ดังนั้นการให้คนต่างด้าวมีสิทธิเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องที่ไม่สมควรและอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศได้

### 3.2.2.2 การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องเพศ

ในอดีตบางประเทศสิทธิเลือกตั้งจำกัดไว้เฉพาะแต่พลเมืองของรัฐที่เป็นเพศชายเท่านั้น ต่อมาผู้หญิงเริ่มมีบทบาททางการศึกษาและเศรษฐกิจจึงได้เรียกร้องให้ผู้หญิงมีสิทธิเลือกตั้ง ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้หญิงมีเพียง ประเทศฟินแลนด์ และนอร์เวย์เท่านั้น โดยเหตุผลที่ไม่ยินยอมให้ผู้หญิงใช้สิทธิเลือกตั้งก็เพราะมองว่า<sup>151</sup>

1. ผู้หญิงควรจะทำหน้าที่แม่บ้านมากกว่าสนใจการเมือง
2. หากผู้หญิงมีสิทธิเลือกตั้งจะทำให้ครอบครัวแตกแยก หากสามีและภรรยามีความคิดเห็นทางการเมืองต่างกัน

3. ผู้หญิงเองก็ไม่ต้องการเมืองเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตามเหตุผลแท้จริงที่ไม่ให้ผู้หญิงมีสิทธิทางการเมืองก็เนื่องมาจาก เกรงว่าผู้หญิงจะถูกพระในศาสนาคริสต์ชี้นำ ทำให้พรรคการเมืองที่มีนโยบายสนับสนุนศาสนามีอำนาจมากเกินไป และเกรงว่าผู้หญิงจะตั้งพรรคการเมืองสตรีขึ้นและรวมตัวกันสนับสนุนพรรคนี้จนเข้มแข็งยิ่งกว่าพรรคการเมืองต่างๆหลายพรรคที่ผู้ชายเลือก<sup>152</sup> แต่ภายหลังจากสงครามโลกสิ้นสุดลงหลายประเทศทั่วโลกเริ่มยินยอมให้ผู้หญิงมีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากผู้หญิงก็มีความสนใจและความคิดเห็นทางการเมือง และมีผลประโยชน์ในสังคมเช่นเดียวกับผู้ชาย และท้ายที่สุดผู้หญิงเองก็เป็นพลเมืองของรัฐเช่นเดียวกับผู้ชาย

### 3.2.2.3 การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องอายุ

หลักการเกี่ยวกับอายุ ทุกประเทศจะให้ผู้ซึ่งมีอายุเจริญเติบโตถึงวัยผู้ใหญ่อันเป็นวัยที่รู้จักผิดชอบ รู้จักใช้เหตุผลในการกระทำ รู้จักการตัดสินใจด้วยตนเองได้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ที่อยู่ในวัยเด็กย่อมไม่สมควรที่จะได้รับสิทธิเลือกตั้ง เพราะยังไม่รู้จักการใช้สิทธิด้วยเหตุผลและความรับผิดชอบอย่างแท้จริง

<sup>150</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>151</sup> เตือน บุญนา, ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ(รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย), หน้า 175.

<sup>152</sup> หยุค แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, หน้า 434-436.

หลักการเกี่ยวกับอายุจะมีแตกต่างกันในรายละเอียดปลีกย่อยว่าควรจะเป็นเท่าไร แต่โดยมากจะอยู่ในช่วงระหว่างอายุ 18 ปี ถึง 23 ปี<sup>153</sup>

### 3.2.2.4 การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องความรู้ผิดชอบ

บุคคลซึ่งมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือคนวิกลจริตยอมอยู่ในข่ายต้องห้ามมิให้ออกเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากคนเหล่านี้ไม่รู้จักผิดชอบชั่วดี บุคคลเหล่านี้ย่อมขาดสติไตร่ตรองโดยรอบคอบการไปออกเสียงจึงไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด และอาการวิกลจริตนั้นไม่จำเป็นต้องถึงขนาดที่จะต้องมีการศาลให้เป็นคนไร้ความสามารถแต่อย่างใด คนวิกลจริตแม้ศาลยังไม่สั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถก็ไม่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว<sup>154</sup>

### 3.2.2.5 การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์ความเป็นอิสระในการเลือกตั้ง

วิธีจำกัดการออกเสียงเลือกตั้งชนิดนี้ หมายความว่า ผู้ที่อยู่ในความบังคับบัญชาของผู้อื่นซึ่งตนเองไม่มีอิสระในการทำมาหาเลี้ยงชีพ เช่น คนใช้ เป็นต้น ไม่มีสิทธิที่จะออกเสียงได้ ไม่ว่าจะไปโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ดี เช่น ในประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1791 และปี ค.ศ. 1793 ห้ามมิให้คนใช้ออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้ โดยเห็นว่าเมื่อตนเองไม่มีความเป็นอิสระ ยังต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่นเช่นนี้แล้วก็ไม่ควรมีโอกาสเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นมาได้ แต่ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 1848 การห้ามชนิดนี้ได้สูญสิ้นไป<sup>155</sup> รวมไปถึง บุคคลที่ต้องคุมขังอยู่ตามหมายจับหรือหมายของศาลในขณะมีการเลือกตั้ง ต้องห้ามมิให้มาออกเสียง เช่น ถูกจำคุกอยู่ในเวลานั้น เป็นต้น แต่เมื่อผู้ต้องขังเหล่านี้พ้นโทษออกมาแล้วก็ควรที่จะมีสิทธิเลือกตั้งเหมือนเดิมเพราะได้พ้นจากการลงโทษซึ่งเป็นคุณสมบัติต้องห้ามมาแล้ว และตามทฤษฎีการลงโทษสมัยใหม่ที่มุ่งให้ผู้ต้องโทษกลับตัวเป็นคนดี ดังนั้น จึงควรให้โอกาสแก่คนที่เคยต้องโทษให้มีสิทธิเลือกตั้งอีกครั้ง<sup>156</sup>

<sup>153</sup> ยูว์รัตน์ กมลเวช, อัครเมศวร์ ทองนวล และคมชาญ เล่าสกุล, รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), หน้า 53-54.

<sup>154</sup> หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, หน้า 440.

<sup>155</sup> หลวงประเจิดอักษรลักษณ์, กฎหมายเลือกตั้ง คำสอนชั้นปริญญาตรี พ.ศ. 2477 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477), หน้า 15.

<sup>156</sup> เตือน บุนนาค, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งพิสดาร คำสอนชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 26.

### 3.2.2.6 การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์อื่นๆ

นอกจากคุณสมบัติต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งข้างต้นซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ใช้กันทั่วไป อาจปรากฏคุณสมบัติอื่นๆที่จำกัดสิทธิเลือกตั้งได้ เช่น พระหรือนักบวช ในบางประเทศห้ามไม่ให้นักบวชมาออกเสียงเลือกตั้ง เพราะการให้นักบวชมีส่วนร่วมในทางการเมือง ย่อมไม่เป็นผลดีต่อสถานภาพของนักบวช และอาจนำความเสื่อมเสียแก่สถาบันศาสนา เพราะนักบวชมีหน้าที่จำศีล ภาวนา ประพฤติตามหลักธรรมคำสอน และอบรมสั่งสอนศาสนิกชนให้ประพฤติในทางดีงาม การที่นักบวชจะเข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมืองอาจก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบต่อศาสนาได้<sup>157</sup>

สิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิในทางการเมืองซึ่งเป็นสิทธิของพลเมืองของรัฐทุกคน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การถูกจำกัดมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมถือว่าเป็นสิ่งที่เสียหายอย่างมากสำหรับพลเมืองของรัฐ เพราะเป็นสิทธิสำคัญหนึ่งในชีวิต ดังนั้นแล้วรัฐบาลของทุกๆประเทศจึงพยายามอย่างกวดขันที่สุดในการกำหนดเกณฑ์ของผู้มีสิทธิออกเสียง เพื่อมิให้เป็นการตรอนสิทธิของราษฎรในการใช้อำนาจสูงสุดจนเกินไป โดยจะไม่ยอมให้กีดกันเฉพาะบุคคลซึ่งเห็นว่ายังไม่สามารถจะออกเสียงได้ โดยเจตนาอันเป็นอิสระจริงๆเท่านั้น

### 3.2.3 วิวัฒนาการในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังที่ปรากฏในกฎหมายไทย

ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและได้มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกมาตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 และต่อมารัฐธรรมนูญได้วางหลักการในเรื่องของคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศชั่วคราว ฉบับลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 14\* ว่าบุคคลใดบ้างเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติในการออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้าน และในมาตรา 14(3) ที่บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไม่ถูกศาลพิพากษาให้เสียสิทธิในการออกเสียง จึงก่อให้เกิดข้อพิพาทว่า เมื่อประเทศสยามในขณะนั้นยังมีได้ปกครอง

<sup>157</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 429.

\* “มาตรา 14 ราษฎรไม่ว่าเพศใดเมื่อมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้ คือ

1. มีอายุครบ 20 ปี บริบูรณ์
2. ไม่เป็นผู้ไร้หรือเสมือนไร้ความสามารถ
3. ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เสียสิทธิในการออกเสียง
4. ต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย”

อย่างระบอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญาก็ยังมิได้กำหนดชนิดของโทษไว้ เมื่อกฎหมายเลือกตั้งบัญญัติโทษไว้เช่นนี้ และในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายอาญาออกมาเพื่อรองรับข้อความของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เรื่องนี้จึงมีหลักอยู่ว่าจำเลยที่กระทำผิดและต้องรับโทษอย่างหนัก เช่น โทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต หรือโทษที่ถูกส่งไปอยู่ต่างจังหวัด โทษที่ให้อยู่ภายในเขตอันมีกำหนด เป็นต้น อาจจะต้องเสียสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง แต่ท้ายที่สุดแล้วกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่มีโอกาสได้ใช้ เพราะระหว่างเวลานั้นเป็นเวลาซึ่งรัฐบาลมีงานที่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่มากในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร จึงยังไม่ได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้น<sup>158</sup>

ต่อมาหลักการพื้นฐานของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกฎหมายไทยได้วางหลักไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 โดยวางหลักเกณฑ์สำหรับกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ดังนี้<sup>159</sup>

1. หลักว่าด้วยสัญชาติ กล่าวคือ ต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายแต่ทั้งนี้กฎหมายก็มีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในกรณีบิดาเป็นชาวต่างประเทศและกรณีที่เป็นคนแปลงสัญชาติ

2. หลักว่าด้วยเรื่องอายุ

3. หลักว่าด้วยการไม่มีลักษณะต้องห้ามบางประการ ตั้งแต่ข้อ 3-6 ดังนี้

4. ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

5. ไม่เป็นผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลหรือขณะมีการเลือกตั้ง

6. ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวชในขณะมีการเลือกตั้ง

7. ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

จากหลักการที่วางไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งในฉบับแรกดังกล่าว รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งฉบับต่อๆมาก็ได้พัฒนาการมาตามลำดับโดยที่หลักการทั่วไปยังคงเดิมคือมีการบัญญัติห้ามโดยกฎหมายให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจะเห็นได้จากกรกล่าวถึงในประเด็นสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังที่ปรากฏในการพิจารณาของสภาาร่างรัฐธรรมนูญหรือการประชุมสภาผู้แทนราษฎรดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 17 ได้บัญญัติว่า “คุณสมบัติแห่งผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกทั้งวิธีเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” และกฎหมายเลือกตั้ง ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ความว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนตำบลต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ (4) ไม่เป็นผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลในขณะมีการเลือกตั้ง” โดยให้เหตุผลในการบัญญัติห้ามมิให้ผู้ต้องขังไปใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2475 ว่า ”หากไม่กำหนดไว้อย่างนี้แล้วเมื่อถึงเวลาใช้สิทธิ

<sup>158</sup> หลวงประเจิดอักษรลักษณ์, กฎหมายเลือกตั้ง คำสอนชั้นปริญญาตรี พ.ศ. 2477, หน้า 33.

<sup>159</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ : รายงานการวิจัย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 7-29.

เลือกตั้งแล้วจะต้องปล่อยตัวผู้ต้องขังออกไปใช้สิทธิ ทางรัฐไม่มีเจ้าพนักงานเพียงพอ จึงได้บัญญัติห้ามไว้เสียทีเดียว”<sup>160</sup> ประกอบกับแนวความคิดที่ว่าผู้ต้องขังเป็นบุคคลบางจำพวกซึ่งได้กระทำความผิดอย่างร้ายแรงอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกของประชาชนทั่วไป เป็นที่รังเกียจแก่การที่จะคบค้าสมาคมด้วย บุคคลเหล่านี้ซึ่งมีความประพฤติเลวทรามไม่ควรจะมีสิทธิออกเสียง ซึ่งผู้ต้องขังที่อยู่ในนิยามความหมายของกฎหมายเลือกตั้งนั้นจะไม่ได้หมายรวมไปถึงผู้ที่ถูกคุมขังมิใช่โดยหมายของศาล เช่น โดยหมายจับของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อจะมีให้มีผลการถ่วงถ่วงกัน เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นพวกตนได้ โดยแก้งับบุคคลซึ่งจะไปออกเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่นเสีย กล่าวคือ ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น ไม่ถือว่าเป็นผู้เสียสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้ง แต่เจ้าพนักงานย่อมมีอำนาจที่จะคุมขังผู้นั้นไว้ได้โดยอาศัยอำนาจซึ่งมีตามกฎหมายเมื่อเห็นว่าถ้าปล่อยไปจะเป็นการยากลำบากแก่การควบคุม แม้จะเป็นเหตุให้ผู้นั้นออกเสียงไม่ได้ก็ไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายเลือกตั้ง เพราะถือว่าความปลอดภัยของประชาชนเป็นหลักสำคัญยิ่งกว่า โดยผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยได้ก็คือเจ้าหน้าที่ หากเห็นว่าไม่มีภัย และไม่ทำให้ความยุติธรรมเสื่อมเสียแล้ว เจ้าหน้าที่อาจผ่อนผันให้ประกันแก่ผู้ต้องขังให้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้<sup>161</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 บัญญัติถึงบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 90 ความว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ (4) ผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล” โดยได้มีการกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวไว้ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องการห้ามมิให้ผู้ต้องขังไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่า สำหรับผู้ที่จะไปลงคะแนนนั้นถ้าหากว่าต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ศาลจะตัดสินแล้วหรือยังก็ตามก็ไม่ให้ไปลงคะแนน เพราะหากพิจารณาแล้วผู้ต้องคุมขังระหว่างพิจารณาถือว่ามีความมากกว่านักโทษเด็ดขาดเสียอีก หากอนุญาตให้ผู้ต้องขัง หรือผู้ต้องขังที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ในวันเลือกตั้งผู้บัญชาการเรือนจำต้องหาคนมากมายเหลือเกินเพื่อคุมนักโทษเรือนจำไปลงคะแนน<sup>162</sup> และผู้ต้องขังที่มีชื่อโดยหมายของศาล อันได้แก่ ผู้ต้องขังระหว่างสอบสวนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและยังอยู่ในอำนาจขังของเจ้าหน้าที่นั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามถึงผู้ต้องขังประเภทดังกล่าวแต่ผู้ต้องขังตามอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็อาจไปออกเสียงไม่ได้ เพราะขอประกันตัวไปไม่ได้ เช่น เจ้าหน้าที่มีเหตุผลเพียงพอว่า ถ้าให้ประกันไปแล้วอาจลำบากแก่การควบคุม เป็นต้น<sup>163</sup>

หลักการในการกำหนดให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งยังคงดำเนินต่อไปและมีบัญญัติไว้อย่างต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญ จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>160</sup> สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,(2475), รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1-59,หน้า 601.

<sup>161</sup> เดือน บุญนาค,ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ(รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย), หน้า 136.

<sup>162</sup> สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,(2491), รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 38-60, หน้า 2344.

<sup>163</sup> สมัคร ธนมิตร, ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย ในลักษณะวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเลือกตั้งพิสดาร วิทยานิพนธ์หลักสูตรชั้นปริญญาโท ภาค 2 ทางรัฐศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498), หน้า 81.

พ.ศ. 2540 ในการพิจารณาของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย” ในการพิจารณามาตราดังกล่าว มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ขอแปลญัติขอแก้ไขข้อความที่กำหนดให้บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง จากข้อความที่ว่า “ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล” มาเป็น “ต้องคุมขังอยู่โดยคำพิพากษาอันเป็นที่สุดท้ายของศาล” ด้วยเหตุผลว่าหากบัญญัติโดยรวมว่า “ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล” จะเป็นการขัดกับ มาตรา 33\* ของรัฐธรรมนูญซึ่งระบุว่าในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด เพราะกรณีนี้ผู้ต้องขังถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำโดยศาลยังไม่ตัดสินถึงที่สุดว่าผิดจริงหรือไม่ ผู้ต้องขังก็น่าจะมีสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ คือมีสิทธิที่จะใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นจึงอยากให้จำกัดเฉพาะผู้ที่ถูกศาลพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดท้ายแล้วเท่านั้น ท้ายที่สุดแล้วข้อเสนอดังกล่าวได้ตกไป ด้วยเหตุผลที่ว่าการบัญญัติกฎหมายห้ามผู้ต้องขังโดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น เพราะ ประเด็นแรกคือในแง่ของการปฏิบัติที่ว่าผู้ต้องขังที่มีชื่ออยู่ในเขตเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่ง อาจจะไปถูกคุมขังอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่น ถ้าอนุญาตให้ผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกตั้งนี้จะจัดระบบกันอย่างไร ซึ่งก็มีผู้เสนอแนวทางในประเด็นปัญหานี้ว่าในปัจจุบันผู้ที่ถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดี คิดเป็นประมาณร้อยละ 30-40 ของผู้ถูกคุมขังที่อยู่ในเรือนจำ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ก็ค่อนข้างจะแน่นอนว่าเขาอยู่ที่นั่นเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว พอจะตรวจสอบได้ แต่ทะเบียนบ้านนั้นไม่ย้าย ถ้าให้คนเหล่านี้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ก็น่าจะได้ทำนองเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกจังหวัด อยู่นอกเขตที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน แต่ก็ยังคงมีข้อจำกัดคือในประเด็นปัญหาที่สอง ที่น่าปัญหาที่น่าเป็นห่วงและเป็นประเด็นหลักในการบัญญัติห้ามมิให้ผู้ต้องขังใช้สิทธิเลือกตั้งก็คือ ผู้ต้องขังเหล่านี้อยู่ในความควบคุม และมีผู้ที่มิอำนาจเหนือเขาค่อนข้างมาก จึงเกิดความเกรงกลัวกันว่าเขาจะไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้สุจริต ในการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ดังนั้นจึงยังคงหลักการในการห้ามมิให้ผู้ต้องขังใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมๆ<sup>164</sup>

ต่อมาในการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีผู้เสนอให้แก้ไขในประเด็นดังกล่าว โดยเสนอให้แก้ว่า “บุคคลที่ต้องห้ามต้องคุมขังอยู่โดยคำพิพากษาอันเป็นที่สุดท้ายของศาล” เท่านั้น หมายความว่าบุคคลที่ต้องคุมขังอยู่โดยยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดก็ควรจะได้มีสิทธิในการใช้สิทธิเลือกตั้ง อาจจะ让他ออกมาใช้สิทธิหย่อนบัตรเลือกตั้งที่หน้าเรือนจำหรือจะหย่อนอย่างไรก็ได้ แล้วแต่อยู่ในอาคารของเรือนจำก็เป็นสิทธิของผู้ต้องขัง เพราะว่าเขายังไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด ตามที่รัฐธรรมนูญให้สันนิษฐานไว้ก่อนในคดีอาญาว่า ยังไม่เป็นผู้กระทำความผิด แต่ท้ายที่สุดแล้ว มติของสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีมติเห็นชอบตามร่างรัฐธรรมนูญเดิมที่เสนอโดยไม่ได้ให้มีการแก้ไขแต่อย่างใด<sup>165</sup>

\* มาตรา 33 ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ “

<sup>164</sup> สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,(2540), การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ บันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15, หน้า 8/6-8/8.

<sup>165</sup> สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,(2540), รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 19, หน้า 78/1-78/2.

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีการเสนอขอแก้ไขในประเด็นสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังขึ้นมา โดยขอให้แก้ไขถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ สำหรับผู้ต้องขังที่คดียังไม่ถึงที่สุด เพราะเห็นว่า เป็นการตัดสิทธิของประชาชนที่จะออกเสียงเลือกตั้ง แล้วการที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็จะทำให้เขาต้องเสียสิทธิในด้านอื่น ๆ ไปอีกจึงขอเสนอให้แก้ไขว่า ถ้าหากว่าศาลยังไม่มีคำพิพากษาว่ากระทำความผิด คนเหล่านี้ว่าจะมีสิทธิในการที่จะออกเสียงเลือกตั้ง<sup>166</sup> ซึ่งมติคณะกรรมการพิจารณาการยกร่างรัฐธรรมนูญยังคงให้ยึดหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยให้เหตุผลว่าผู้ต้องขังแม้โดยหลักอาจจะสันนิษฐานอะไรก็แล้วแต่ แต่ว่าการใช้สิทธิของผู้ต้องขังนี้มันเป็นไปได้ยาก และเป็นปัญหาที่แนวปฏิบัติจริงๆ จึงอยากให้คงหลักการเช่นเดิมไว้<sup>167</sup> ดังนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. มาตรา 100 จึงบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ (3)ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย”

ในส่วนของการพิจารณาว่าผู้ต้องขังที่ตกเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมีขอบเขตเพียงใด ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า บุคคลที่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในถ้อยคำดังกล่าวแล้ว พิจารณาได้ว่าผู้ต้องคุมขังโดยหมายของศาล หมายความว่า ผู้ต้องขังระหว่างสอบสวนตามอำนาจศาล เพราะเกินอำนาจขังของพนักงานสอบสวนมาแล้ว พนักงานสอบสวนจึงขอให้ศาลใช้อำนาจขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาของศาลชั้นต้น และที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกไปแล้ว ไม่ว่าจะคดีจะถึงที่สุดหรือไม่ ส่วนคำว่า “ต้องพิพากษาให้จำคุก” นั้น ได้แก่ศาลพิพากษาให้จำคุกไม่ว่าบุคคลนั้นจะจำคุกจริงหรือไม่ ฉะนั้น จึงรวมถึงผู้ที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุก แต่ได้รับการรอกการลงอาญา หรือได้รับอภัยโทษ หรือคดียังอยู่ระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา ซึ่งศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำคุก จึงต้องถือว่า คำพิพากษานั้นถูกต้อง จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง<sup>168</sup> โดยสรุปคือผู้ต้องขังที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ผู้ต้องขังทุกประเภทที่ศาลได้มีคำสั่งออกหมายขังหรือหมายจำคุกให้บุคคลนั้นอยู่ภายใต้ความควบคุมของเรือนจำ อันได้แก่ นักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง และคนฝากขังนั้นผู้ต้องขังจะใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ได้จนกว่าลักษณะต้องห้ามนี้หมดไป

จากกฎหมายที่ปรากฏทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง จนมาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเลือกตั้งในประเทศไทยนั้น ก็จะมีบัญญัติหลักการในเรื่องสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังให้คล้อยไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญทั้งหมด โดยสรุปจากการศึกษา คือ นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาเป็นการปกครองใน

<sup>166</sup> สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,(2550), รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20, หน้า 40/1-40/2.

<sup>167</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: 2550), หน้า 100.

<sup>168</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ (พระนคร : บารุงสาส์น, 2511), หน้า 438.



ระบอบประชาธิปไตย และมีการจัดการเลือกตั้งขึ้น หลักการในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่เคยให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังจะตกเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ต้องขังมีอาจใช้สิทธิเลือกตั้งไปโดยปริยาย

### 3.2.4 เหตุผลในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในกฎหมายไทย

จากการศึกษาทั้งในส่วนของหลักการในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และจากเหตุผลประกอบการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยครั้งที่ได้กล่าวมาข้างต้น กล่าวได้ว่าเหตุที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ประกอบไปด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ

1. ปัญหาในทางปฏิบัติในการจัดให้มีการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขัง โดยผู้ร่างกฎหมายมีความเห็นว่า กรมราชทัณฑ์หรือหน่วยงานของรัฐยังไม่มีความพร้อมในการที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขังขึ้น ทั้งในแง่ของบุคลากร สถานที่ ทรัพยากรต่างๆ รวมไปถึงการรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้ง และรูปแบบในการจัดการเลือกตั้งนั้นยังไม่มีแนวทางที่แน่นอนว่าหากมีการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังแล้วจะมีรูปแบบในการจัดการอย่างไร เช่น จะให้มีการลงคะแนน ณ สถานที่ใด ปัญหาในเรื่องของระบบการจัดเขตเลือกตั้ง การจัดบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าผู้ต้องขังจะใช้สิทธิลงคะแนนในเขตเลือกตั้งใด เป็นต้น ด้วยเหตุผลต่างๆข้างต้น ทำให้ ผู้ร่างกฎหมายมองว่าในทางปฏิบัติที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังนั้นเป็นการยากลำบาก รวมไปถึงความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่ที่ต้องใช้ปริมาณเจ้าหน้าที่มากพอสมควรในการควบคุมการจัดการเลือกตั้ง เมื่อหน่วยงานของรัฐที่จะจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังยังไม่มีความพร้อม การที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและเพื่อตัดความยุ่งยากแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งอาจมีขึ้นหากให้ผู้ต้องขังใช้สิทธิเลือกตั้ง ฉะนั้นกฎหมายจึงได้บัญญัติห้ามเสีย

2. ผู้ร่างกฎหมายคำนึงถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะความเป็นอิสระในการเลือกตั้ง เพราะ ผู้ต้องขังต้องอยู่ในความควบคุมของทางราชทัณฑ์ตลอดเวลา โดยต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบและอยู่ใต้บังคับบัญชาของคนอื่น จึงเกรงว่าถ้าหากให้มีการใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้ต้องขังอาจใช้สิทธิออกเสียงได้อย่างไม่เป็นอิสระ เพราะอาจต้องเลือกตามคำสั่งของผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า หรืออาจได้รับการชี้นำซึ่งจะทำให้ผู้ต้องขังไม่มีความเป็นอิสระในการใช้สิทธิของตนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์การพื้นฐานของการเลือกตั้งที่ว่า หลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสรี ที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องมีอิสระในการตัดสินใจเลือกผู้แทนและนโยบายที่จะนำมาใช้บริหารประเทศและ การเลือกตั้งต้องไม่มีการบังคับกดขี่จ้วงวาน ใช้กำลังบังคับ หรือความกดดันทางจิตใจ หรือใช้อิทธิพลใดๆ ต่อการตัดสินใจ และการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยแท้จริง คือการเลือกตั้งจะต้องแสดงถึงความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ประชาชนต้องการจริงๆ

จากเหตุผลข้างต้นจึงเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีการบัญญัติให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งแม้จะมีการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวในขณะที่มีการร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ จึงเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญ

ไทยมีการบัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่เคยมีการแก้ไขในส่วนนี้แต่อย่างใด

### 3.2.5 ผลทางกฎหมายในการถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 72 ได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน ด้วยเหตุผลเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย เนื่องจากสังคมไทยในอดีตคนไทยออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยมาก การที่กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนที่ประชาชนอาจเลือกที่จะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้ก่อให้เกิดผลเสียต่อประชาชนที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเอง รวมถึงผลเสียในภาพรวมของประเทศ เพราะทำให้ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปนั้นไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง จึงได้มีการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน หากผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็จะมีผลเสียทำให้ถูกตัดสิทธิต่างๆตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>169</sup> นอกจากนี้ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะได้ใช้สิทธิของตนเองในการเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการใช้สิทธิแห่งการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอีกหลายประการ เช่น สิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมกันไม่น้อยกว่า 50,000 คน รายนชื่อเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณา สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนประชาชนในส่วนท้องถิ่น สิทธิในการเสนอถอดถอนสมาชิกสภาส่วนท้องถิ่น สิทธิยื่นเสนอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนด และสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมเสียสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้นหากบุคคลใดมีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็จะต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งกรณีหากไม่ไปใช้สิทธิจะต้องแจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้แก่บุคคลที่คณะกรรมการเลือกตั้งแต่งตั้งไว้ประจำเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 วัน โดยอาจจะแจ้งด้วยตนเองหรือจะเป็นหนังสือและมอบหมายให้บุคคลอื่นไปยื่นแทนหรือจัดส่งหนังสือชี้แจงเหตุทางไปรษณีย์ก็ได้ แต่หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ได้แจ้งเหตุแห่งการไม่ไปใช้สิทธิตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว หรือแจ้งแล้วแต่เหตุอันไม่แจ้งเหตุอันสมควร ผู้นั้นจะต้องเสียสิทธิบางประการตามที่กฎหมายกำหนด ตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง<sup>170</sup>

<sup>169</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), หน้า 87.

<sup>170</sup> เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, *การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ : รายงานการวิจัย*, หน้า 6-52.

ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็ได้บัญญัติถึงผู้ที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จะต้องเสียสิทธิตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 26\* กำหนดไว้ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุแห่งการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง กำหนดให้ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้ คือ

1. สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
2. สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
3. สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

กรณีเสียสิทธิบางประการจากการไม่ไปทำหน้าที่ในการเลือกตั้งนั้นจะหมดไปเมื่อมีการเลือกตั้งในครั้งต่อไป และบุคคลผู้เคยเสียสิทธิจากการไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้ง ได้ไปทำหน้าที่ให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว สภาพการเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติแก่บุคคลนั้นก็จะฟื้นสภาพไป\*\*

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดถึงคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ว่าผู้มีสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง จำต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งจึงอิงอยู่กับการที่บุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ต้องมีสิทธิในการเลือกตั้งเป็นอันดับแรกก่อน กล่าวคือ เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จากบทบัญญัติเช่นนี้เป็นเหตุให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ถูกตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปโดยปริยาย และ

\* มาตรา 26 ใน กรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่เหตุนั้นมีใช้เหตุอันสมควร หรือเป็นผู้ที่มีรายชื่อในประกาศตามมาตรา 25 ให้ถือว่าผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (2) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- (3) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่”

\*\* มาตรา 27 การ เสียสิทธิตามมาตรา 26 ให้มีกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้ สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

ใน กรณีที่มีการโต้แย้งการเสียสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พร้อมหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นได้ไปใช้สิทธิเลือก ตั้งในครั้งถัดมาแล้ว ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาคำร้องเพื่อมีคำสั่งให้แล้ว เสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำร้อง

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำร้อง และการพิจารณาคำร้องตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

สูญเสียสิทธิทางการเมืองหรือการมีส่วนร่วมในการปกครองอีกหลายประการ จึงจะเห็นได้ว่าสิทธิทางการเมืองทั้งหลายล้วนมีจุดเริ่มต้นจากการที่ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น สิทธิเลือกตั้งของปวงชนชาวไทยจึงเป็นสิ่งสำคัญ และถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการเมืองการปกครอง ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย สิทธิเลือกตั้งจึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทย ที่มีอย่างเท่าเทียมกันและถือเป็นเครื่องมือในการกำหนดสิทธิประการอื่นๆในกระบวนการประชาธิปไตย ตามมาอีกหลายประการ ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ต้องขังตกเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งนอกจากที่ผู้ต้องขังจะเสียสิทธิในการเลือกตั้งแล้ว ยังส่งผลไปถึงการเสียสิทธิในทางการเมืองประการอื่นด้วย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## บทที่ 4

### วิเคราะห์การให้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทย

#### 4.1 กรณีศึกษาผลกระทบอันเกิดจากการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง

จากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง บทบัญญัติดังกล่าวนอกจากจะทำให้ผู้ต้องขังไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ในวันเลือกตั้งแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบตามมาหลังจากการที่ผู้ต้องขังไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ โดยเป็นผลกระทบจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเสียสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่างๆ ดังกรณีที่เกิดขึ้นได้ชัดและเป็นทิวพากษ์วิจารณ์ในสังคม ซึ่งจะได้ยกมาเป็นกรณีศึกษาคือกรณีของนายจตุพร พรหมพันธุ์ ที่สูญเสียสมาชิกภาพในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเนื่องจากไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งด้วยเหตุที่ตกเป็นผู้ต้องขังอยู่ในวันเลือกตั้ง เพื่อนำมาประกอบการศึกษาให้เห็นถึงผลกระทบจากการที่กฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง

กรณีของนายจตุพร พรหมพันธุ์ ที่มีประเด็นในการวินิจฉัยว่า เมื่อนายจตุพร พรหมพันธุ์ ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งด้วยเหตุที่ตกเป็นผู้ต้องขังและถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำในวันเลือกตั้งนั้น จะส่งผลกระทบอย่างไรจากการไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าว กรณีนี้ได้มีการยื่นคำร้องไปสู่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ทำการวินิจฉัย และจากคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2554 ได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความว่า ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 โดยมีนายจตุพร พรหมพันธุ์ เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคเพื่อไทย ต่อมาเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2554 คณะกรรมการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งให้นายจตุพร พรหมพันธุ์ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากวันเลือกตั้งนายตุลย์ สิทธิสมวงศ์ ยื่นคำร้องฉบับลงวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 และนายมงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ นายชาติชาย แสงสุข และนายวิรัตน์ชัย กุลมาตย์ ยื่นคำร้องโดยกล่าวหาในส่วนของนายจตุพรมีใจความว่า นายจตุพร ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย เนื่องจากก่อนที่จะสมัครรับเลือกตั้ง นายจตุพรได้ถูกคุมขังอยู่ตามหมายของศาลเป็นผลให้นายจตุพร เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 100 (3)\* ที่

\* มาตรา 100 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

(3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย”

บัญญัติให้บุคคลที่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง และจากคุณลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมีผลให้ นายจตุพร ขาดจากการเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคเพื่อไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 20\* ประกอบมาตรา 19\*\* และมาตรา 8\*\*\* และข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2551 ข้อ 10\*\*\*\* ที่กำหนดว่า บุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ไม่อาจสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ และตามข้อบังคับของพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นพรรคต้นสังกัดของนายจตุพร ก็ได้มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับของพรรคว่าผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ บุคคลซึ่งมีลักษณะดังกล่าวต้องห้ามมิให้เข้าเป็นสมาชิกพรรค เมื่อนายจตุพรมีคุณสมบัติต้องห้ามทำให้ไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรค

\* “ มาตรา 20 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 19

(๔) พรรคการเมืองมีมติให้ออกตามข้อบังคับพรรคการเมืองเพราะกระทำผิดวินัยหรือจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง หรือมีเหตุร้ายแรงอื่น

(๕) พรรคการเมืองที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง เลิกหรือยุบไป

(๖) เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรคการเมือง

(๗) กระทำการอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง”

\*\* “มาตรา 19 ผู้ ซึ่งเป็นสมาชิกต้องเป็นบุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทย มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘ พรรคหนึ่ง โดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมเอกสารประกอบตามที่นายทะเบียนกำหนดต่อพรรคการเมืองที่ผู้นั้นประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก และให้คำรับรองว่าตนมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นอยู่ในขณะเดียวกัน ตามสถานที่ที่พรรคการเมืองกำหนดและให้พรรคการเมืองส่งสำเนาใบสมัครและเอกสาร ประกอบดังกล่าวให้นายทะเบียน”

\*\*\* “มาตรา 8 ผู้ มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติซึ่งได้สัญชาติ ไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปอาจรวมกันดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองได้”

\*\*\*\* “ ข้อบังคับพรรคเพื่อไทย ข้อ 10 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก

(๑) ติดยาเสพติดให้โทษ

(๒) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๓) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๔) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๕) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๖) อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ

(๗) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น”

การเมืองได้ ส่งผลให้นายจตุพรขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการประกาศชื่อให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงานการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวนตามคำสั่งคณะกรรมการเลือกตั้งที่ 212/2554 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 และตามคำสั่งคณะกรรมการเลือกตั้งที่ 265/2554 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2554 ตลอดจนพยานหลักฐานอื่นๆที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายจตุพรเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2551 และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทยได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 125 คน โดยมีนายจตุพร อยู่ในบัญชีรายชื่อลำดับที่ 8 ต่อมาเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ก่อนวันเลือกตั้ง ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือด่วน เรื่อง พิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ความว่า นายจตุพรได้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลซึ่งอาจเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง โดยเสนอความเห็นว่าเป็นกรณีที่สมัครรับเลือกตั้งนั้น นายจตุพรมีคุณสมบัติครบถ้วน หากมีเหตุที่จะทำให้ขาดคุณสมบัติก็คือนายจตุพรขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา 101 (3)\* ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยผลของมาตรา 20 มาตรา 19 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญว่า สมาชิกพรรคการเมืองต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องพิจารณาประกอบมาตรา 100 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ดังนั้นถ้าหากถึงวันเลือกตั้งปรากฏว่า นายจตุพรยังคงถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลแล้วก็จะเข้าองค์ประกอบมาตรา 101 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันจะเป็นเหตุให้นายจตุพรต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยในวันดังกล่าว

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและได้รับการยืนยันจากเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ตามหนังสือเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ว่า เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครได้รับตัวนายจตุพรเข้าคุมขังตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 ตามหมายขังคดีหมายเลขดำที่ อ. 2542/2553 ของศาลอาญา และถูกคุมขังมาโดยตลอดและได้รับการปล่อยตัวในวันที่ 2 สิงหาคม 2554 จึงรับฟังเป็นยุติว่า ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ซึ่งเป็นวันเลือกตั้ง นายจตุพรได้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล กรณีดังกล่าวกรรมการเลือกตั้งเสียงข้างมาก 4 เสียง มีความเห็นว่า เมื่อนายจตุพรถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล นายจตุพรจึงเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 100 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกันกับการห้ามบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา 19 ประกอบมาตรา 8

\* “มาตรา 101 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มิใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๓) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง”

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ย่อมมีผลทำให้สมาชิกพรรคเพื่อไทยของนายจตุพรต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา 20 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ดังนั้นนายจตุพรจึงไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นมา และตามข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2551 ข้อ 10 (4) ก็ได้กำหนดว่า บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ที่ต้องห้ามมิให้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย การที่นายจตุพรได้ทำหนังสือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 และผู้อำนวยการเขตวังทองหลางพิจารณาว่า เป็นเหตุอันสมควร แต่เมื่อนายจตุพรตกเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ เท่ากับว่านายจตุพรไม่ได้เป็นผู้มีหน้าที่ที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด การแจ้งเหตุไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งของนายจตุพรจึงมิใช่เป็นการแจ้งเหตุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา 24\* แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 การแจ้งเหตุไม่มีผลต่อการสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของนายจตุพรแต่อย่างใด จึงมีผลให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพรต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 106(4) ประกอบมาตรา 101(3) ที่บัญญัติว่า สมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในวันเลือกตั้ง ตามความเห็นของกรรมการเลือกตั้งเสียงข้างมาก คณะกรรมการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งตามมติในการประชุมครั้งที่ 116/2554 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2554 ให้ส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพร พรหมพันธุ์ สิ้นสุดลงหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำการวินิจฉัย และมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2555 ในประเด็นพิจารณาว่าสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพร พรหมพันธุ์ สิ้นสุดลงหรือไม่ โดยคำวินิจฉัยมีใจความว่าเมื่อพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและที่เพิ่มเติม รวมทั้งเอกสารประกอบแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายจตุพรเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ต่อมาถูกฟ้องในคดีอาญาในฐานความผิดร่วมกันก่อการร้าย ร่วมกันทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา มั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปใช้กำลังประทุษร้ายให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง โดยผู้กระทำความผิดคนหนึ่งมีอาวุธ ร่วมกันชุมนุมหรือมั่วสุมฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ตามคดีหมายเลขคำที่ อ.2542/2553 ของศาลอาญา แต่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองตามรัฐธรรมนูญที่จะไม่ต้องถูกคุมขังในระหว่างสมัยประชุม แต่ภายหลังเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและให้มีการเลือกตั้งใหม่ ศาลได้มีคำสั่งเพิกถอนสัญญาประกันและได้ควบคุมตัวนายจตุพรไว้ที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 เป็นต้นมา

\* “มาตรา 24 ในการเลือกตั้งครั้งใด ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้เนื่องจากมีเหตุอันสมควร ให้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งไว้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ภายในเจ็ดวันก่อนวันเลือกตั้งหรือภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจแจ้งได้ภายในเจ็ดวันก่อนวันเลือกตั้ง ให้ดำเนินการแจ้งตามระเบียบที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด....”



ก่อนมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 นายจตุพรได้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวต่อศาลเพื่อออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ศาลไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว นายจตุพรจึงไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งและได้ทำหนังสือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยให้เหตุผลว่าถูกคุมขังอยู่ในระหว่างพิจารณาคดีของศาลอยู่ในเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร จนกระทั่งได้รับการปล่อยตัวเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2554 ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นมีว่า นายจตุพรเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า นายจตุพรถูกฟ้องในคดีอาญาและถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ เมื่อนายจตุพรได้ยื่นคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวต่อศาลให้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ศาลไม่อนุญาต ดังนั้น ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ซึ่งเป็นวันเลือกตั้ง นายจตุพรจึงเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นบุคคลที่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 100 (3)

การเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญถือเป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลซึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 19 วรรคหนึ่ง และมาตรา 8 วรรคหนึ่ง เพราะการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในมาตราดังกล่าวได้มีการบัญญัติให้ครอบคลุมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกรณีต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง เหตุผลก็เพื่อเป็นการควบคุมบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองให้ปฏิบัติตนอยู่ภายในกรอบของกฎหมายและระเบียบวินัยของพรรคการเมือง การที่ศาลไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวย่อมแสดงให้เห็นว่าอาจเป็นความผิดรุนแรงและมีเหตุที่ศาลไม่อนุญาตอันเป็นวัตถุประสงค์ของการกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองและมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกพรรคการเมืองในการที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญกว่าบุคคลทั่วไปที่มีได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ดังนั้นเมื่อผู้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองมิได้ปฏิบัติตนอยู่ภายในกรอบของกฎหมายจนต้องถูกดำเนินคดีและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล ทำให้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ย่อมถือเป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วย เป็นผลให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยของนายจตุพรสิ้นสุดลง เพราะหากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดระยะเวลาในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองก่อนการเลือกตั้งก็เพื่อให้สมาชิกพรรคการเมืองมีระเบียบวินัย ยึดมั่นในเจตนารมณ์ทางการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกับพรรคการเมืองตลอดไป คุณสมบัติของการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจึงต้องไม่มีอยู่เพียงแต่ในขณะรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่จะต้องมีอยู่ตลอดระยะเวลาของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้รัฐธรรมนูญจะไม่กำหนดว่าผู้ถูกคุมขังโดยหมายของศาลเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่หากในวันเลือกตั้งบุคคลดังกล่าวยังถูกคุมขังอยู่ ย่อมถือว่าเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาคุณสมบัติของ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง อันเป็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมองว่า คุณสมบัติดังกล่าวมิใช่ต้องมีอยู่แต่ในขณะสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องมีอยู่ตลอดเวลาของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดมิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองย่อมทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลง อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยเสียงข้างมาก 7 ต่อ 1 ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพร พรหมพันธุ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยนั้น ได้แก่ นายชัช ชลวร ได้ให้เหตุผลโต้แย้งคัดค้านในประเด็นว่าการสิ้นสุดสมาชิกภาพของนายจตุพรจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น เมื่อคณะกรรมการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจนำมาวินิจฉัยชี้ขาด

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ นายจตุพร พรหมพันธุ์ สิ้นสุดลง พรรคเพื่อไทยได้มีการยื่นเรื่องต่อสภาบริหารแห่งสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (The Governing Council of the Inter-Parliamentary Union) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศ ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นรัฐสภา 162 ประเทศ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เกี่ยวกับคดีของนายจตุพร พรหมพันธุ์ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย สภาบริหารแห่งสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ ได้มีมติเอกฉันท์เห็นควรให้ประเทศไทยทบทวนมติการถอดถอนสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกพรรคการเมืองของนายจตุพร พรหมพันธุ์ตามขั้นตอนปฏิบัติการรับข้อร้องเรียนกรณีที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนของสมาชิกรัฐสภาของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ โดยให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวว่า เมื่อไทยเป็นภาคีของกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นเหตุให้มีพันธกรณีต้องคุ้มครองสิทธิตามที่กำหนดไว้ในกติกา ซึ่งในกรณีของนายจตุพร สภาบริหารแห่งสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศพิจารณาว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญไทยกำหนดให้มีการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ “ต้องคุมขังอยู่โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย” ในวันเลือกตั้ง เป็นเหตุให้จำเลยไม่สามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดในข้อที่ 25\* ของกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประกันสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปฏิบัติรัฐกิจ และ ออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้ง อันแท้จริงตามวาระ ทั้งนี้โดยไม่มี “ข้อจำกัดอันไม่สมควร” ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีความเห็นว่าการไม่อนุญาตให้สมาชิกรัฐสภาได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวจากเรือนจำเพื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้งถือเป็น “ข้อจำกัดอันไม่สมควร” โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาประกอบข้อบทในกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประกันให้บุคคลที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญามีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์<sup>x</sup> และ “ได้รับการจำแนกออกจากผู้ต้องโทษ และต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างออกไปให้เหมาะสมกับสถานะที่ไม่ใช่ผู้ต้องโทษ” ตามกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ

\* “ข้อ 25 พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาส โดยปราศจากความแตกต่าง และโดยปราศจากข้อจำกัดอันไม่สมควร

(ก) ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจโดยตรง หรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาอย่างเสรี

(ข) ในการที่จะออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอันแท้จริงตามวาระซึ่งมีการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และโดยการลงคะแนนลับเพื่อประกันการแสดงเจตนาโดยเสรีของผู้เลือกในการที่จะเข้าถึงการบริการสาธารณะในประเทศของตน ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งความเสมอภาค”

พลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 10 (2(ก)) \*\* และยังชี้ให้เห็นว่าการวินิจฉัยว่านายจตุพรขาดคุณสมบัติขัดกับเจตนารมณ์ของมาตรา 102(4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งกำหนดให้เพียงผู้ที่ต้องโทษตามคำสั่งศาลแล้วเท่านั้นที่จะสูญเสียสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ไม่รวมถึงผู้ที่ยังเป็นจำเลยและคดียังคงอยู่ในระหว่างการพิจารณา และได้มีข้อเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยในเรื่องดังกล่าวทำการทบทวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และทบทวนกฎหมายของไทยในเรื่องการใช้สิทธิเลือกตั้งว่ามีความสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง<sup>171</sup>

จากกรณีศึกษาของนายจตุพร พรหมพันธุ์ ที่ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการเลือกตั้ง และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นผลมาจากการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ซึ่งการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อสิทธิทางการเมืองประการอื่นๆแก่ผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิ เพราะสิทธิทางการเมืองต่างๆล้วนมีจุดเริ่มต้นมาจากสิทธิพลเมืองขั้นพื้นฐาน คือการใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อกฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังทำให้ผู้ต้องขังต้องเสียสิทธิเลือกตั้งไปโดยปริยายเมื่ออยู่ในเรือนจำและเมื่อผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัว สิทธิทางการเมืองต่างๆที่ถูกตัดสิทธิไปอันเนื่องมาจากการถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งก็จะยังไม่ได้รับในทันทีที่ผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำแต่ต้องรองจนกว่าจะมีการจัดการเลือกตั้งในครั้งถัดไปจึงจะได้สิทธิทางการเมืองต่างๆกลับคืนมา ซึ่งมีความขัดแย้งกับแนวทางนโยบายราชทัณฑ์ของประเทศไทยในปัจจุบันที่มุ่งให้ผู้ต้องขังได้รับการแก้ไขฟื้นฟู และกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติ รวมไปถึงการที่รัฐธรรมนูญของไทยบัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการทั่วไปนั้น ยังขัดกับหลักการของปฏิญญาสากลระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญา จากเหตุผลและผลกระทบดังกล่าวผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่จำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง ซึ่งจะได้ทำการพิจารณาถึงเหตุผลและนำเสนอในหัวข้อถัดไป

#### 4.2 วิเคราะห์หลักเหตุผลในการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง

สิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังเป็นสิทธิที่ขยายความต่อมาจากสิทธิมนุษยชนความว่ามนุษย์มีสิทธิบางประการติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดจนกระทั่งตาย ไม่อาจพรากจากไปได้ ไม่สามารถโอนให้แก่กัน

\*\* ข้อ 10 (1) บุคคลทั้งปวงที่ถูกไล่ออนเสรีภาพต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความมีมนุษยธรรม และความเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

(2(ก)) ยกเว้นในสภาพการณ์พิเศษ ผู้ต้องขังต้องได้รับการจำแนกออกจากผู้ต้องโทษ และต้องได้รับการปฏิบัติที่ต่างออกไปให้เหมาะสมกับสถานะที่ไม่ใช่ผู้ต้องโทษ

(3) ระบบราชทัณฑ์ต้องประกอบด้วยวิธีการปฏิบัติต่อนักโทษ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้นักโทษกลับตัวทางสังคม ผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนต้องได้รับการจำแนกออกจากผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ และต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมกับวัยและสถานะทางกฎหมาย

<sup>171</sup> Thailand case\_TH/183 – JATUPORN\_PROMPAN [online], 2012, Available from <http://www.ipu.org/hr-e/191/th183.htm>, [30 november 2012]

ได้ และใครจะล่วงละเมิดมิได้<sup>172</sup> ดังนั้นแม้ผู้ต้องขังจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิต และร่างกายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติ ประพฤติผิดฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ ระเบียบ หรือกฎหมายของรัฐ ทำให้ต้องได้รับโทษ และตกเป็นผู้ต้องขัง แต่บุคคลเหล่านั้นก็ยังคงจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ต้องขังต้องถูกแยกตัวออกไปจากสังคมปกติ อันอาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความถูกต้องชอบธรรมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังได้ง่ายยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงมีการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังทำให้สิทธิของผู้ต้องขังได้รับการพัฒนาและรับรองขึ้นมาในระดับสากล ในส่วนของประเทศไทยก็ได้ให้หลักประกันในสิทธิผู้ต้องขังทั้งในการรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน บทบัญญัติของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง รวมไปถึงข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ โดยประเทศไทยได้นำหลักเกณฑ์สากลดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เพื่อกำหนดกฎระเบียบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังได้ให้การรับรองสิทธิของผู้ต้องขังในประการต่างๆไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในมโนธรรม ความคิด หรือเสรีภาพในทางความคิด สิทธิที่มุ่งหมายต่อการคุ้มครองชีวิตและร่างกาย สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม สิทธิในทางศาล สิทธิร้องทุกข์ผู้ต้องขัง สิทธิเกี่ยวกับการใช้แรงงาน และสิทธิในการประกอบกิจการศาสนา เป็นต้น ทำให้จากเดิมที่การรับรองสิทธิของผู้ต้องขังจำกัดอยู่แค่เพียงแนวคิดที่ว่า สิทธิของผู้ต้องขังมีแต่เพียงการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการออกกำลังกายเท่านั้น แต่ในปัจจุบันการคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพถือเป็นข้อปฏิบัติพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น และหากจะมีข้อจำกัดในเรื่องสิทธิของผู้ต้องขังประการใด การจำกัดสิทธิของผู้ต้องขังนั้นจะมีขึ้นได้แต่เพียงเพื่อความจำเป็นในการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษจำคุกเท่านั้น

ถึงแม้ว่าสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังในปัจจุบันจะได้รับการคุ้มครองมากขึ้นในหลายๆประการ แต่ก็ยังคงมีสิทธิและเสรีภาพบางประเภทที่ยังคงถูกจำกัด อันเนื่องมาจากการตกเป็นผู้ต้องขัง ได้แก่ “สิทธิพลเมือง” ของผู้ต้องขัง โดยเฉพาะสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ทั้งที่แท้จริงแล้วผู้ต้องขังไม่ได้เสียสิทธิในการเป็นพลเมืองของรัฐแต่อย่างใดจากการตกเป็นผู้ต้องขัง เว้นเสียแต่ว่า สิทธินั้นจะถูกจำกัดและลิดรอนโดยกฎหมายอันเนื่องมาจากการตกเป็นผู้ต้องขัง แต่ก็ไม่เคยมีกฎหมายใดบัญญัติให้เพิกถอนสิทธิผู้ต้องขังออกจากการเป็นพลเมืองของรัฐ<sup>173</sup> หากจะกล่าวถึงความสำคัญของสิทธิพลเมือง ก็อาจกล่าวได้ว่า สิทธิพลเมืองถือเป็นสิทธิประการหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะสิทธิพลเมืองถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชน ในแง่ที่ช่วยส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในสังคมนั้นๆให้มีความเสมอภาคกัน โดยมุ่งคุ้มครอง และมอบให้กับบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น ดังนั้นสิทธิพลเมืองจึงมักจะอยู่ในรูปของสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองต่างๆ<sup>174</sup>

<sup>172</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ , สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 13-14.

<sup>173</sup> ประธาน วัฒนวานิชย์ , รายงานวิจัยเรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525). หน้า 33-36.

<sup>174</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ , สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 28.

สิทธิในทางการเมืองก็คือสิทธิในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ซึ่งวิธีการหนึ่งที่รัฐนำมาใช้เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเจตนารมณ์ของรัฐก็คือ การเลือกตั้งซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในรัฐประชาธิปไตยที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>175</sup> โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ประเทศส่วนมากหันมาใช้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบผู้แทน เนื่องจากประชาชนไม่สามารถปกครองตนเองได้โดยตรง เพราะประเทศในปัจจุบันมีอาณาเขตกว้างขวางและมีประชาชนมากเกินกว่าที่จะให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครอง หรือให้ประชาชนปกครองกันเอง ประชาชนจึงจำต้องมอบหมายให้บุคคลอื่นเขาไปทำหน้าที่ปกครองและตัดสินใจแทนตนโดยการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ และผู้แทนเหล่านั้นก็จะเลือกผู้แทนด้วยกันให้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร กรณีนี้ การเลือกตั้งจึงมีบทบาทเป็นกลไกที่นำมาใช้ซึ่งขาดว่าประชาชนต้องการให้ใครเข้าไปทำหน้าที่แทนตน สิทธิเลือกตั้งของประชาชนจึงถือเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>176</sup> เพราะหากขาดกระบวนการในการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน ก็เท่ากับขาดวิธีการได้มาซึ่งผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ชอบธรรม ดังนั้น การจำกัดสิทธิทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นจึงควรถือเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป และควรทำแต่เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลหนักแน่นจริงๆ เท่านั้น เพราะ การถูกจำกัดไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมถือเป็นสิ่งที่เสียหายมากสำหรับพลเมืองของรัฐ ดังนั้นแล้วรัฐบาลของทุกประเทศจึงต้องพยายามอย่างกวดขันที่สุดในการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกล่าวคือ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์เท่าที่จำเป็นเพื่อให้สิทธิเลือกตั้งครอบคลุมประชาชนในประเทศให้ได้มากที่สุด และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน ป้องกันไม่ให้บุคคลใดมีเอกสิทธิดีกว่าบุคคลอื่น และเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงความรู้ความสามารถของตนโดยเสมอภาคไม่มีการกีดกันแต่อย่างใด<sup>177</sup> ซึ่งปัจจุบันประเทศส่วนมากได้ยึดหลักในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สำคัญไว้ 2 หลักเกณฑ์ คือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัญชาติ และอายุ<sup>178</sup> ในส่วนของประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 99\* และกำหนดถึงบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ใน มาตรา 100\*\* จาก

<sup>175</sup> วรจุมิ วุฒิกิริมย์, “ปัญหาทางกฎหมายของประกาศ คปค.ฉบับที่ 27 : ศึกษาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้ย้อนหลังในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 122 .

<sup>176</sup> พรชวัฒน์ พูนทองพันธ์, “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 20 .

<sup>177</sup> สมัคร ธนมิตร, “ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโท ภาค 2 ทางรัฐศาสตร์ ในลักษณะวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งพิสดาร, 2498), หน้า 156.

<sup>178</sup> กษมา สุชนวิวัฒน์ชัย, “แนวทางกฎหมายในการไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 90 .

\* มาตรา 99 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- (1) มีสัญชาติไทยแต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
  - (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้งและ
  - (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง
- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

\*\* มาตรา 100 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้เองเป็นเหตุให้ บุคคลซึ่งมีคุณลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่สามารถที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ ซึ่งคุณลักษณะต้องห้ามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้รวมไปถึง “ ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ขบด้วยกฎหมาย ”

หากจะกล่าวถึงการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังนั้น แนวคิดในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังได้มีขึ้นมาตั้งแต่ในยุคยุโรปโบราณ กล่าวคือ ในยุโรปยุคโบราณผู้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงจะต้องถูกเพิกเฉยต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในฐานะของความเป็นพลเมือง ผู้กระทำความผิดจะถูกห้ามมิให้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เสมือนเป็นการบังคับให้ผู้กระทำความผิดอาญาตกอยู่ในสภาพตายจากความความเป็นพลเมืองเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าสังคมไม่เห็นด้วยกับการกระทำความผิดซึ่งละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งต่อมาหลายๆประเทศก็ได้นำเอาการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังไปกำหนดเป็นบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดประกอบกับการลงโทษประเภทอื่นๆ<sup>179</sup> ในส่วนของประเทศไทยนับตั้งแต่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การกำหนดให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทยในทุกฉบับ ด้วยแนวความคิดที่ว่าผู้ต้องขังเป็นบุคคลบางจำพวกที่ได้กระทำความผิดร้ายแรงอันกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกของประชาชนโดยทั่วไป และเป็นที่น่ารังเกียจที่จะคบค้าสมาคมด้วย บุคคลซึ่งมีความประพฤติเหล่านี้ไม่ควรมีสิทธิในการออกเสียง<sup>180</sup> และผู้ต้องขังเป็นผู้ไม่เหมาะสมที่จะใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้อื่น หากให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังอาจมีการใช้อิทธิพลบังคับให้ผู้ต้องขังลงคะแนนเสียงได้ และทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นการเลือกตั้งที่อิสระ<sup>181</sup> จากแนวคิดดังกล่าวจึงนำไปสู่การบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง แต่เนื่องจากสิทธิเลือกตั้งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นสิทธิที่ประชาชนทุกคนควรเป็นเจ้าของและมีสิทธิที่จะใช้โดยเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ และกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานต้องจำกัดสิทธิพื้นฐานเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานได้นั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคือ<sup>182</sup>

1. การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม
2. การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องมีความเหมาะสม กล่าวคือ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

(1) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(2) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ขบด้วยกฎหมาย

(4) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ”

<sup>179</sup> ธงทอง นิพัทธ์รุจิ, “การลิดรอนสิทธิทางการเมืองและโทษทางอาญา : ศึกษากรณีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง,”

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 67 .

<sup>180</sup> เตือน บุญนาค, โฟโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ(รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย)(พระนคร: โรงพิมพ์นิติสาส์น, 2477), หน้า 136.

<sup>181</sup> หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 440.

<sup>182</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ(กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), หน้า 197.

3. การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องมีความจำเป็น กล่าวคือ ไม่มีการจำกัดใดที่อ่อนกว่านั้นให้เลือกอีกแล้ว
4. การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องมีความพอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบ หรือพอจะคาดหมายล่วงหน้าได้ว่าผู้ถูกจำกัดสิทธินั้นสามารถรับภาพในการจำกัดสิทธิได้ และหากดำเนินการแล้วก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ก็อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการนั้นๆขัดต่อหลักนี้

ดังนั้นสิทธิเลือกตั้งซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนนั้นการจำกัดสิทธิเลือกตั้งจึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็นที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมให้มากที่สุด ซึ่งจากการศึกษาอาจสรุปเหตุผลในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง ได้ดังนี้

1. การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง เป็นการรักษาไว้ซึ่งความบริสุทธิ์ของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย และเป็นวิธีการหนึ่งในการป้องกันการเกิดอาชญากรรม
2. การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นผลต่อเนื่องจากการลงโทษ
3. หน่วยงานของรัฐยังไม่มีความพร้อมในการที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขัง
4. การเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ขัดกับหลักเกณฑ์พื้นฐานในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะหลักความเป็นอิสระในการเลือกตั้ง

### 1 การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง เป็นการรักษาไว้ซึ่งความบริสุทธิ์ของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย และเป็นวิธีการหนึ่งในการป้องกันการเกิดอาชญากรรม

แนวคิดนี้มีความคิดที่ว่าผู้ต้องขังเป็นผู้ก่ออาชญากรรมที่นำไปสู่ความเสื่อมเสียด้านจริยธรรมของพลเมือง ดังนั้นผู้ต้องขังไม่ควรได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง เพราะคงจะเป็นที่ยอมรับได้ยากหากคะแนนเสียงของผู้ต้องขังที่ก่ออาชญากรรม และกระทำการละเมิดกฎหมายของประเทศมีเสียงเท่าเทียมกันกับเสียงของประชาชนที่เคารพกฎหมาย และมองว่าหากมีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง จะเป็นการลดแรงจูงใจในการก่ออาชญากรรมได้<sup>183</sup> เพราะเมื่อสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่มีความสำคัญมากในการปกครองในระบบประชาธิปไตย ฉะนั้น ประชาชนย่อมไม่ต้องการจะสูญเสียสิทธิดังกล่าวไป จึงต้องการที่จะนำสิทธิเลือกตั้งมาใช้ในลักษณะทำให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวในการที่จะกระทำความผิด เพราะเกรงว่าจะทำให้สูญเสียสิทธิเลือกตั้ง<sup>184</sup>

จากเหตุผลดังกล่าวได้มีการโต้แย้งไว้ในคำพิพากษาของศาลในคดีของ *Sauvé v Canada*\* ที่ศาลฎีกาของประเทศแคนาดาได้เคยตัดสินว่า “การให้นักโทษสามารถที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งได้นั้น ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อที่ชัดเจนว่าก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้น หรือลดลงของจำนวนผู้กระทำความผิด หรือส่งผล

<sup>183</sup> Hill L. and Koch C., *The voting rights of incarcerated Australian citizens* [online], 2011. Available: [http://apsa2010.com.au/full-papers/pdf/APSA2010\\_0041.pdf](http://apsa2010.com.au/full-papers/pdf/APSA2010_0041.pdf). [2013, October 30]

<sup>184</sup> Ibid,[online].

\* *Sauvé v Canada* (Chief Electoral Officer) [2002] 3 SCR 519.

แง่ลบต่อสังคม หรือแก่ระบบการเมืองการปกครองของประเทศแต่อย่างใด” เพราะแม้สังคมจะต้อง การให้ประชาชนเคารพกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ที่ทำการละเมิดกฎหมาย จะสูญเสียความเป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆไป การที่รัฐปฏิเสธผู้ต้องขังไม่ให้ออกเสียงเลือกตั้ง เสมือนกับเป็นการส่ง สัญญาณในการบ่อนทำลายการเคารพกฎหมาย และประชาธิปไตยของประชาชนมากกว่าที่จะเป็น การเพิ่มความเคารพกฎหมาย เพราะเท่ากับเป็นการที่รัฐตัดสินใจว่ากลุ่มผู้ต้องขังนั้นไม่มีคุณค่ามาก พอที่จะเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และต้องถูกพรากสิทธิพื้นฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งไป<sup>185</sup> และการปฏิเสธไม่ให้ผู้ต้องขังใช้สิทธิเลือกตั้ง ยังถือเป็นการสูญเสียวิธีการที่จะสอนให้ผู้ต้องขังเรียนรู้ถึง คุณค่าของประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมในนโยบายทางการเมือง และความรับผิดชอบต่อสังคม เพราะ เมื่อผู้ต้องขังถูกจำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง ก็จะทำให้อำนาจในการมีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐสูญ หายไป เช่น การเข้าถึงผู้แทนราษฎรในการเรียกร้องขอความช่วยเหลือ การเรียกร้องทางนโยบายของ รัฐ เป็นต้น ซึ่งศาลมองว่าวิธีการที่จะทำให้ผู้ต้องขังเข้ามามีส่วนรับผิดชอบกับสังคมวิธีหนึ่งก็คือการให้ มีส่วนร่วมในทางประชาธิปไตย เพราะถึงแม้ผู้ต้องขังจะสูญเสียสิทธิเพราะถูกจำคุก แต่ทำที่สุดแล้ว ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ก็ต้องกลับเข้าสู่สังคม การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังจะเป็นการทำลาย วัตถุประสงค์ในทางอาญาที่ต้องการที่จะการฟื้นฟูผู้ต้องขัง<sup>186</sup>

## 2. การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นผลต่อเนื่องจากการลงโทษ

การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังถือเป็นผลต่อเนื่องจากการลงโทษ โดยให้ถือว่าการจำกัดสิทธิ เลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของการลงโทษ โดยถือว่าหากบุคคลใดก่ออาชญากรรมขึ้นก็เท่ากับว่าบุคคลนั้น ได้สละสิทธิของตนในการออกเสียงเลือกตั้ง<sup>187</sup> ซึ่งสภาพการใช้มาตรการจำกัดสิทธิเลือกตั้งควบคู่กับ บทลงโทษทางอาญาสถานอื่น มีขึ้นในหลายประเทศ เช่น ในประเทศเยอรมนี ที่กำหนดให้การจำกัด สิทธิเลือกตั้งให้เป็นผลข้างเคียงของโทษในทางกฎหมายอาญา ที่กำหนดเป็นโทษไว้แก่ความผิด เกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้งคู่เคียงกับโทษในทางกฎหมายอาญาสถานอื่น เช่น โทษจำคุกและ โทษปรับในทางอาญา<sup>188</sup>

คำพิพากษาของศาลในคดีของ *Sauvé v Canada* ได้มีการโต้แย้งเหตุผลที่ทำให้การจำกัดสิทธิ เลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นผลต่อเนื่องจากการลงโทษ โดยศาลให้เหตุผลว่า การปฏิเสธสิทธิเลือกตั้งของ ผู้ต้องขังเท่ากับเป็นการทำให้ผู้ต้องขังถูกตัดขาดจากการมีสิทธิในฐานะพลเมืองภายใต้ระบอบ ประชาธิปไตยของประเทศ และหากมีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง เพราะเหตุอันเนื่องมาจากการ ลงโทษทางอาญาก็เท่ากับรัฐให้ความสำคัญกับการคุ้มครองประชาธิปไตยน้อยกว่าการมุ่งที่จะลงโทษ

<sup>185</sup> John H, *Why should prisoners have the right to vote* [online], 2010. Available: <http://www.johnhoward.ca/document/prisoners-right-to-vote.pdf> [2013, December 17]

<sup>186</sup> Schafer A., *The struggle for prisoners' right to vote* [online], 2010. Available: [http://umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Ballots\\_Behind\\_Bars.pdf](http://umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Ballots_Behind_Bars.pdf). [2013, June 8]

<sup>187</sup> Hill L. and Koch C., *The voting rights of incarcerated Australian citizens* [online].

<sup>188</sup> ธงทอง นิพัทธ์รุจิ, “การลิดรอนสิทธิทางการเมืองและโทษทางอาญา : ศึกษากรณีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง”, หน้า 67 .



ผู้กระทำความผิด และจากการที่รัฐลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการกักขัง จงจำในช่วงระยะเวลาหนึ่งแทนที่จะเนรเทศผู้กระทำความผิดออกจากประเทศก็เท่ากับเป็นการยอมรับว่าผู้กระทำความผิดยังมีความเป็นพลเมืองอยู่ในสังคมของรัฐนั้น การที่รัฐมีอำนาจลงโทษและผู้กระทำความผิดและผู้กระทำความผิดก็ต้องรับโทษตามคำสั่งของรัฐนั้น ก็เท่ากับเป็นการแสดงออกอย่างหนึ่งว่าผู้ต้องขังยังคงมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองของรัฐดังกล่าว<sup>189</sup> สอดคล้องกับแนวคิดของ The United Nation Human Rights Committee ได้กล่าวว่า “การจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังในปัจจุบันนั้นไม่ได้สื่อให้เห็นถึงความยุติธรรมในการกระทำเช่นนั้น เพราะยังมีการลงโทษในรูปแบบอื่นอยู่ และการกระทำเช่นนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดการกลับตัว กลับใจของผู้ต้องขังแต่อย่างใด” และการลงโทษทางอาญาที่ถูกต้องไม่ควรรวมไปถึงการพรากสถานะทางกฎหมายในการใช้สิทธิเลือกตั้ง<sup>190</sup>

### 3. หน่วยงานของรัฐยังไม่มีความพร้อมในการที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขัง

ในการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญมองว่า กรมราชทัณฑ์หรือหน่วยงานของรัฐยังไม่มีความพร้อมในการจัดให้มีการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขัง ทั้งในแง่ของบุคลากร สถานที่ ทรัพยากรต่างๆ รวมไปถึงการรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้งหากจัดให้มีการเลือกตั้งของผู้ต้องขังขึ้น เพราะจะต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก บุคลากรอาจไม่เพียงพอในการควบคุมดูแลในการจัดการเลือกตั้ง<sup>191</sup>

### 4. การเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ขัดกับหลักเกณฑ์พื้นฐานในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะความเป็นอิสระในการเลือกตั้ง

สภาร่างรัฐธรรมนูญคำนึงถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะหลักความเป็นอิสระในการเลือกตั้งโดยมองว่าผู้ต้องขังจะต้องอยู่ในความควบคุมของทางราชทัณฑ์ตลอดเวลา โดยต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบ และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคนอื่น จึงเกรงว่าถ้าหากให้มีการใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้ต้องขังอาจใช้สิทธิออกเสียงได้อย่างไม่เป็นอิสระ เพราะเจ้าหน้าที่เรือนจำคลุกคลีกับผู้ต้องขังอยู่ตลอดเวลา อาจมีการชี้นำ บังคับผู้ต้องขังให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตน อาจเกิดความไม่เป็นกลางทำให้เป็นการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมขัดกับหลักความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง<sup>192</sup>

เหตุผลที่นำมาพิจารณาในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง ในประเด็นเรื่องความพร้อมของหน่วยงานของรัฐในการจัดการเลือกตั้ง และเกรงว่าหากจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นจะเป็นการเลือกตั้งที่ไม่มีความเป็นอิสระ เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นในการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเหตุผลในทางปฏิบัติ และยังไม่เคยได้รับการพิสูจน์ว่าข้อจำกัดดังกล่าวจะเป็นจริงหรือไม่ ซึ่งหากจะนำการคาดการณ์ดังกล่าวมาเป็นเหตุผลในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของ

<sup>189</sup> Analysis and Highlights of *Sauvé v. Canada*, [online], 2000. Available: [www.justicebehindthewalls.net/resources/news/sauve.pdf](http://www.justicebehindthewalls.net/resources/news/sauve.pdf).

<sup>190</sup> Hill L. and Koch C., *The voting rights of incarcerated Australian citizens* [online].

<sup>191</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (กรุงเทพฯ: 2550), หน้า 100.

<sup>192</sup> สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2540), *การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ บันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15*, หน้า 8/6-8/8.

ประชาชน และการเสียสิทธิเลือกตั้งนั้นก็จะทำให้ผู้ถูกจำกัดสิทธิต้องเสียสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่างๆตามมาอีกหลายประการ ส่งผลให้บุคคลนั้นมีสิทธิต่ำกว่าบุคคลทั่วไปในสังคม ดังนั้นการแทรกแซงที่จะกระทำต่อสิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นหลัก มิใช่สวนทางโดยการปรับสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อให้เข้ากับมาตรการที่มาแทรกแซง<sup>193</sup> ดังนั้นแล้วหากยังไม่มีเหตุผลที่ดีเพียงพอสนับสนุน และยังไม่ได้มีการนำมาศึกษาในขั้นตอนการปฏิบัติจริงอย่างแท้จริงแล้ว ผู้เขียนมองว่าเหตุผลข้างต้นยังไม่เพียงพอในการที่จะนำมาจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง และจากการลงพื้นที่สอบถามความเห็นของผู้บัญชาการเรือนจำ และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่เรือนจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรงกับผู้ต้องขัง ได้มีความเห็นในประเด็นดังกล่าวว่า หากจะให้มีการจัดการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขังนั้น ทางเรือนจำก็สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นได้ แต่ในเบื้องต้นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่บัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังก่อน เพราะการที่ผู้ต้องขังจะใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นไม่ได้ขัดต่อกฎหมายของกรมราชทัณฑ์แต่อย่างใด เพราะในปัจจุบันพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ ที่ใช้อยู่ไม่มีข้อใดจำกัดสิทธิทางการเมือง หรือการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้ และหากจะให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้น กรมราชทัณฑ์ก็มีความพร้อมในการเตรียมการเลือกตั้ง ทั้งในด้านบุคลากร สถานที่ ทรัพยากรต่างๆ รวมถึงการรักษาความปลอดภัย เพราะ กรมราชทัณฑ์มีการพัฒนาบุคลากรอยู่เป็นประจำ ไม่ว่าจะเป็นการปราบปราม การรักษาความปลอดภัย รวมทั้ง อาคารวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ มีความพร้อมในการจัดการได้ เพราะทางเรือนจำเองก็มีการจัดการจำลองการเลือกตั้งอยู่เป็นประจำในเรือนจำอยู่แล้ว และหากมีหน่วยงานภายนอกมาจัดการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่เรือนจำก็สามารถดูแลความปลอดภัยให้ได้ เพราะการดำเนินงานของเรือนจำในปัจจุบันก็สามารถให้หน่วยงานภายนอกเข้ามาปฏิบัติงานในเรือนจำได้ และยังมองว่าเป็นแนวคิดที่ดีในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้การมีกฎหมายรับรอง หรือมีการแก้ไขกฎหมายด้วย และในปัญหาเรื่องหลักความเป็นอิสระในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังนั้น เจ้าหน้าที่มองว่าในแง่ของการเลือกตั้งไม่ใช่เพียงแต่แค่ในเรือนจำที่จะมีปัญหาในเรื่องดังกล่าวแม้แต่ภายนอกเรือนจำการขึ้นนำก็สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ ซึ่งวิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมองว่าเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องทำการประชุมชี้แจง ทำความเข้าใจลดให้มีการขึ้นนำเกิดขึ้นน้อยที่สุด อบรมเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตนเป็นกลางอย่างแท้จริง อย่าเห็นแก่รางวัลสินจ้าง และเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ อาจแก้ปัญหาโดยการให้เจ้าหน้าที่ภายนอก คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และมีความชำนาญในด้านการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง เข้ามาเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง เพื่อป้องกันการเกิดความไม่เป็นกลาง และอาจจะมีการขึ้นนำผู้ต้องขังได้ โดยที่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถเป็นผู้ดูแลความปลอดภัยให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้<sup>194</sup> สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ได้ให้ความเห็นถึงการให้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังว่า หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หาวิธีการเพื่อให้

<sup>193</sup> บุญศรี มีวงศ์โฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หน้า 189.

<sup>194</sup> สุรสิทธิ์ จิตรชอบใจ, ผู้บัญชาการเรือนจำกลางเพชรบุรี, บันทึกลงโทษ, สมผล ศรพรศิริ, เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์, 28 กรกฎาคม 2556.

สามารถจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังได้ เพราะในปัจจุบันประเทศไทยก็ได้มีการพัฒนาการเลือกตั้งในวิธีต่างๆ เช่น การจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร การสนับสนุนอำนวยความสะดวกการเลือกตั้งแก่ผู้พิการ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องมีการศึกษาค้นคว้าทั้งความเห็นของผู้ที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยในการจัดการเลือกตั้งเพื่อเตรียมความพร้อมในอนาคตต่อไป<sup>195</sup> และในมุมมองของนักสิทธิมนุษยชนที่มองว่าเมื่อผู้ต้องขังยังคงถือเป็นพลเมืองของประเทศ การจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังถือเป็นสิทธิประการหนึ่งที่ผู้ต้องขังควรได้รับ โดยตามหลักการแล้วถือว่าเป็นสิ่งที่ควรจัดให้มีขึ้น แต่การจัดการเลือกตั้งให้ผู้ต้องขังในทางปฏิบัตินั้นก็จะต้องดูถึงความเหมาะสมของสถานการณ์ประชาธิปไตยของประเทศโดยรวมไปถึงการศึกษาว่าฝืนต่อความรู้สึกของประชาชนทั่วไปหรือไม่<sup>196</sup>

เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้เขียนมองว่าเป็นเหตุผลสำคัญในการที่ประเทศไทยจะแก้ไขบทกฎหมายในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง ได้แก่การที่ประเทศไทยได้ให้การยอมรับในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์ เมื่อปี พ.ศ. 2491 และเข้าเป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ซึ่งในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น สิทธิที่ได้รับคุ้มครองจะครอบคลุมไปถึงสิทธิทางการเมืองหรือทางแพ่งด้วย โดยหลักประกันสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญานี้ กำหนดให้ประชาชนในประเทศที่อยู่ในพันธะสัญญานี้ มีสิทธิสำคัญประการหนึ่งคือสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้รับรองไว้ในข้อ 21\* ของปฏิญญาฯ จากการรับรองของปฏิญญาฯ ความว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของตน” คือ ทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองประเทศ โดยการแสดงออกผ่านทางผู้แทนราษฎรของตนผ่านการเลือกตั้งอย่างเสรี ที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ มีอิสระในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในปฏิญญาฯ จึงส่งผลให้สิทธิเลือกตั้งถือว่าเป็นสิทธิของปวงชนชาวไทยที่ได้รับการคุ้มครอง และสาระสำคัญประการหนึ่งของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ไว้ในภาค 1 ข้อ 1\* โดยรับรองการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเสรี ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ไม่ว่าอยู่ในสถานะใด และในข้อ 25\*\* ที่คุ้มครองสิทธิทางการเมืองแก่

<sup>195</sup> ภูงค์ นุตราวาศ, เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>196</sup> สุรสิทธิ์ โกศลนาวัน, นักสิทธิมนุษยชน อดีตคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

\* “ข้อ 21 (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตน จะเป็นโดยตรงหรือโดยการผ่านทางผู้แทนซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ

(2) บุคคลมีสิทธิที่เข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค

(3) เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเมืองเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและ อย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงกันอย่างทั่วไปและเสมอภาค และการลงคะแนนลับ หรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระอย่างอื่นทำนองเดียวกัน”

\* ภาค 1 ข้อ 1 “1. ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนเองอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของตนเอง”

\*\* ข้อ 25 “พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาส โดยปราศจากความแตกต่างดังกล่าวไว้ใน ข้อ 2 และโดยปราศจากข้อจำกัดอันไม่สมควร

(1) ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจโดยตรง หรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาอย่างเสรี

ประชาชนทุกคนที่อยู่ในรัฐ สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง จึงถือเป็นสิทธิในการเข้าร่วมในรัฐ หรือการบริหารกิจการของรัฐอย่างหนึ่งได้อย่างอิสระ ในส่วนของผู้ต้องขัง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ในข้อ 10(3)<sup>\*\*\*</sup> ที่กำหนดให้ระบบการลงโทษทางอาญานั้นควรคำนึงถึงวิธีการที่มีประสิทธิภาพเพื่อเตรียมพร้อมผู้ต้องขังให้กลับเข้าสู่สังคมอีกครั้ง

การที่ประเทศไทยได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังโดยกำหนดให้เมื่อบุคคลใดตกเป็นผู้ต้องขัง จะสูญเสียสิทธิในการเลือกตั้งไปโดยปริยาย ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังทั้งหมดเป็นการทั่วไป โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะราย การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการไม่สอดคล้องกับแนวบรรทัดฐานของพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักกฎหมายตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่มีผลผูกพันประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี และประเทศไทยเองก็ไม่ได้ตั้งข้อสงวนใดๆเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตราต่างๆในสนธิสัญญาที่ให้การรับรอง ดังนั้นเมื่อพิจารณาการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเปรียบเทียบกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งประเทศไทยได้เข้าภาคยานุวัติสนธิสัญญาดังกล่าว ปรากฏว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในลักษณะจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการทั่วไปนั้น มีลักษณะต่ำกว่ามาตรฐานที่สนธิสัญญาดังกล่าวกำหนดไว้อย่างชัดเจน เพราะ แมื่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองจะยอมรับให้มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้ แต่การกระทำดังกล่าวต้องกระทำไปโดยมีเหตุผลอันสมควร แต่ทั้งนี้เมื่อพิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบกับคำพิพากษาของศาลในบางประเทศ ปรากฏว่า “เหตุผลอันสมควร” ดังกล่าว มีความหมายรวมถึงการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคลที่ถูกจำคุกทุกคนโดยไม่จำกัด ไม่พิจารณาถึงฐานความผิด หรือไม่ได้สัดส่วนกับฐานความผิด หรือการจำกัดสิทธิเลือกตั้งโดยมีระยะเวลาเกินสมควร เมื่อพิจารณาตามกฎหมายของไทยแล้วพบว่าปรากฏลักษณะต้องห้ามดังกล่าวทั้งสิ้น คือ มีการบัญญัติกฎหมายจำกัดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่า “จะต้องไม่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งหมายถึงผู้ต้องขังทั้งหมดจะถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งไปโดยปริยาย โดยไม่ต้องพิจารณาว่าถูกคุมขังเนื่องจากกระทำความผิดฐานใด โดยเฉพาะ จึงทำให้อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีระบบจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังที่มีลักษณะคุ้มครองสิทธิพลเมืองต่ำกว่ามาตรฐานสากล<sup>197</sup>

จากการรวบรวมเหตุผล และข้อโต้แย้งในการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังดังที่กล่าวไปข้างต้นนั้น อาจกล่าวได้ว่าผลเสียของการปฏิเสธสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังมี

(2) ในการที่จะออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอันแท้จริงตามวาระ ซึ่งมีการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และโดยการลงคะแนนลับ เพื่อประกันการแสดงเจตนาโดยเสรีของผู้เลือก

(3) การเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐอย่างเท่าเทียม”

<sup>\*\*\*</sup> ข้อ 10(3) “ระบบราชทัณฑ์ต้องประกอบด้วย การปฏิบัติต่อนักโทษ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้นักโทษกลับตัวและฟื้นฟูทางสังคม ผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนต้องได้รับการจำแนกออกจากผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ และต้องได้รับการปฏิบัติให้เหมาะสมกับวัยและสถานะทางกฎหมาย”

<sup>197</sup> Morgan M., “Disproportionate Punishment : The Legality of Criminal Disfranchisement under the International Covenant on Civil and Political Rights.”, (George Washington International Law review, 2009), pp.1375-1408.

มากกว่าประโยชน์ที่ผู้ต้องขังจะได้รับ ซึ่งขัดกับหลักการที่หากจะมีกฎหมายใดบัญญัติจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การดำเนินการนั้นจะต้องก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสียมิฉะนั้นก็อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการนั้นขัดต่อหลักการในการจำกัดสิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่มีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตย การจำกัดสิทธิเลือกตั้งจึงจะกระทำได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นที่ต้องอธิบายได้ คือ ตามเนื้อหาแล้วการจำกัดสิทธิเลือกตั้งนั้นจะต้องมีเหตุผลที่สนับสนุนเท่านั้น มิฉะนั้นจะถือเป็นการกระทบต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนมากเกินไป เพราะถือเป็นการกีดกันประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยออกไปจากการใช้อำนาจอธิปไตย<sup>198</sup> โดยผู้เขียนมองว่าเหตุผลในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ใดนั้น ควรจะมาจากกรณีที่ผู้ใดนั้นได้กระทำความผิดต่อการเลือกตั้ง หรือเป็นการกระทำที่ความผิดที่ส่งผลโดยตรงต่อระบอบการปกครองประชาธิปไตย ไม่ควรบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิเลือกตั้งครอบคลุมไปถึงการกระทำความผิดในทุกกรณีอย่างเช่นในปัจจุบัน

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะให้มีการแก้ไขกฎหมายในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังทางผู้เขียนมองว่าการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังจะเป็นการกระตุ้นการเป็นพลเมืองที่ดีในการกลับเข้าสู่สังคมของผู้ต้องขัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อในปัจจุบันจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางอาญาที่มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษ ที่เน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้ และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังควรเน้นให้เห็นว่า มิใช่เป็นการกีดกันผู้ต้องขังให้ออกห่างจากสังคมแต่ควรเป็นส่วนหนึ่งของสังคม องค์กรทางสังคมอื่นๆควรสนับสนุน ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำในการฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติ กล่าวคือ ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังนั้น ควรมีขอบเขตแห่งการฟื้นฟูและพัฒนาบุคลิกภาพของผู้ต้องขังโดยเน้นการแก้ไขทั้งสภาพร่างกาย จิตใจ สถานภาพทางสังคมของผู้ต้องขังเพื่อให้เข้ากันได้กับสภาพทั่วไปในสังคม เพื่อให้ผู้ต้องขังเกิดความสำนึกรับผิดชอบ ดำเนินชีวิตอย่างสุจริต<sup>199</sup> เพราะ ผู้ต้องขังส่วนใหญ่มักจะได้รับการปล่อยตัวเข้าสู่สังคมและชุมชน การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังจึงน่าจะเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ผู้ต้องขังยังรู้สึกมีส่วนร่วมในการเป็นพลเมืองของรัฐ เพราะแม้ผู้ต้องขังที่ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาซึ่งถูกแยกออกจากโลกภายนอกโดยการจำกัดอิสรภาพ และเสรีภาพของผู้ต้องขังตามบทบัญญัติว่าด้วยการลงโทษ แต่สิทธิเสรีภาพทางพลเมืองในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐมิได้ถูกจำกัดตามไปด้วย ดังนั้นการดูแลผู้ต้องขังขณะที่รับโทษอยู่ในเรือนจำต้องไม่มีลักษณะเป็นการตัดขาดผู้ต้องขังออกจากสังคม

จากเหตุผลที่ได้กล่าวไปข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศไทยควรมีการแก้ไขกฎหมายที่บัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังยังสามารถใช้สิทธิในความเป็นพลเมืองของรัฐได้ต่อไปแม้จะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเนื่องจากตกเป็นผู้ต้องขัง และเพื่อยกระดับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังของประเทศไทยให้เป็นระดับสากล สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ให้การรับรอง โดยผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงข้อดี ข้อเสีย และรูปแบบในการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

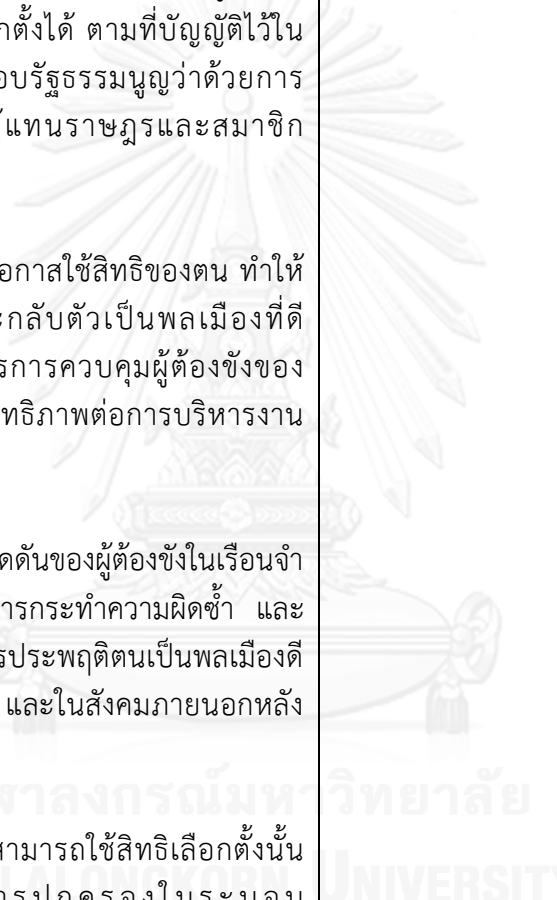
<sup>198</sup> ธาณี องค์กรสิทธิสวัสดิ์, “ปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยประกาศห้ามทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งของคณะกรรมการเลือกตั้ง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2550), หน้า 26 .

<sup>199</sup> อัจฉริยา ชุตินันท์. อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), หน้า 189.

#### 4.3 วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในประเทศไทย

จากการที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษารวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย และจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้บัญชาการเรือนจำ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และผู้ต้องขัง จึงอาจวิเคราะห์ถึงข้อดี ข้อเสียหรือผลกระทบอันอาจเกิดจากการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายเพื่อให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง สรุปได้ดังนี้

ข้อดีของการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง	ข้อเสียหรือผลกระทบอันอาจเกิดจากการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง
<p>1. การให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังจะเป็นผลดีแก่ตัวผู้ต้องขังเองเพราะถือเป็นการสร้างจิตสำนึกที่ดีให้แก่ผู้ต้องขัง ให้ผู้ต้องขังมีความรับผิดชอบในการเป็นพลเมืองของรัฐ และเกิดความภาคภูมิใจที่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมประชาธิปไตย</p> <p>2. ทำให้ผู้ต้องขังได้มีโอกาสใช้สิทธิของตน ทำให้ผู้ต้องขังมีส่วนร่วมในภาคประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง ผู้ต้องขังรู้สึกไม่ถูกตัดออกจากสังคมภายนอก และได้รับรู้ถึงภาวะความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และสังคมในขณะที่ต้องโทษอยู่ในเรือนจำ</p> <p>3. ส่งผลให้ผู้ต้องขังสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศได้ภายหลังพ้นโทษ เพราะสังคมภายนอกยังคงคำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องขัง รวมถึงเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้กับผู้ต้องขังและครอบครัวได้</p> <p>4. ส่งผลให้นักการเมืองมีความกระตือรือร้นสนใจปัญหาภายในเรือนจำมากยิ่งขึ้น เกิดการยกระดับการพิจารณานโยบายที่เกี่ยวข้องกับเรือนจำ รวมไปถึงการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาปรับปรุงเรือนจำ เพราะในปัจจุบันเรือนจำประสบ</p>	<p>1. อาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในการจัดการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในเรื่องของเขตเลือกตั้ง และการจัดทำเอกสารประจำตัว หรือที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง เพราะผู้ต้องขังในเรือนจำนั้นมีภูมิลำเนาที่แตกต่างกัน อาจมีปัญหาในการปฏิบัติหรือจัดการ เพราะทางเรือนจำยังไม่เคยจัดทำในเรื่องนี้อาจจะมีปัญหาติดขัดอยู่บ้าง</p> <p>2. ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการจัดการเลือกตั้งผู้ต้องขัง งบประมาณที่ต้องใช้เพิ่มขึ้นเนื่องจากจำนวนผู้ต้องขังในประเทศไทยปัจจุบันมีเป็นจำนวนมาก</p> <p>3. ความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการจัดการเลือกตั้งอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดและอาจส่งผลกระทบต่อผลของการเลือกตั้ง</p> <p>4. หากให้ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ อาจเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังมีข้อเรียกร้องต่างๆมากขึ้น อาจทำให้ยากต่อการควบคุม</p>

<p>ปัญหาความแออัด ยัดเยียด ของจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นจนเกิดภาวะผู้ต้องขังล้นคุก แต่ผู้แทนไม่เคยเข้ามาดูแลเรือนจำ หรือมีนโยบายมาช่วยเหลือสนับสนุนเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ภายในเรือนจำแต่อย่างใด</p> <p>5. ทำให้ผู้ต้องขังไม่ต้องสูญเสียสิทธิทางการเมืองประการอื่น ที่เป็นผลต่อเนื่องมาจากการที่ผู้ต้องขังไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา</p> <p>6. เมื่อผู้ต้องขังได้มีโอกาสใช้สิทธิของตน ทำให้ผู้ต้องขังมีโอกาสที่จะกลับตัวเป็นพลเมืองที่ดี ก่อให้เกิดผลดีต่อมาตรการควบคุมผู้ต้องขังของเรือนจำ และเกิดประสิทธิภาพต่อการบริหารงานราชทัณฑ์</p> <p>7. ถือเป็นภาระลดความกดดันของผู้ต้องขังในเรือนจำ อันอาจเป็นสาเหตุแห่งการกระทำความผิดซ้ำ และเกิดแรงบันดาลใจในการประพฤติตนเป็นพลเมืองดี ทั้งขณะที่อยู่ในเรือนจำ และในสังคมภายนอกหลังพ้นโทษ</p> <p>8. การให้ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น สอดคล้องรับกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง</p> <p>9. เป็นการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยขึ้นมาในอีกระดับหนึ่ง ให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ สร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศไทย และระบบการเมืองไทยในระดับสากล</p>	
--	---

10. สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์ที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในปฏิญญาดังกล่าวแล้ว	
--	--

#### 4.4 วิเคราะห์รูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังที่เหมาะสมกับประเทศไทย

รูปแบบในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศที่มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังนั้น มีวิธีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น<sup>200</sup>

1. การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังที่เกิดขึ้นจากคำสั่งศาล
2. การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังตามระยะเวลาของโทษที่ได้รับ
3. การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังโดยสิ้นเชิง

ในส่วนของประเทศไทยนั้นรูปแบบในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังอยู่ในรูปแบบของการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังโดยสิ้นเชิง คือ ไม่ให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังในทุกกรณี ไม่ว่าจะผู้ต้องขังจะได้รับโทษจำคุกในข้อหาใด หรือได้รับโทษจำคุกเป็นระยะเวลาเท่าใด ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 100 (3) \* ผลของรัฐธรรมนูญดังกล่าวส่งผลให้เมื่อบุคคลใดตกเป็นผู้ต้องขัง ไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องขังประเภทใด ก็ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยปริยาย

รูปแบบในการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในประเทศที่ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อาจจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มคือ

1. ประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังโดยไม่มีข้อจำกัด

รูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังโดยไม่มีข้อจำกัด คือ ผู้ต้องขังทุกคนไม่ว่าต้องโทษในความผิดใด หรือมีระวางโทษเท่าใด สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ไม่มีการจำกัดสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง

2. ประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังโดยมีข้อจำกัด

<sup>200</sup> Chan kin sum, Consultation Document on Prisoners' Voting Right [online], 2009. Available: [http://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/Final\\_Consultation\\_Document\\_e.pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/Final_Consultation_Document_e.pdf). [2013, June 30]

\* “มาตรา 100 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ

(1) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือ นักบวช

(2) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือ โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(4) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ”



รูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังโดยมีข้อจำกัด คือ ผู้ต้องขังทุกคนไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แต่ไม่ได้มีการจำกัดสิทธิผู้ต้องขังทั้งหมดทุกคนเป็นการทั่วไป แต่จะมีวิธีการพิจารณาให้สิทธิเลือกตั้งที่แตกต่างกันไป เช่น พิจารณาจากระยะเวลาที่ผู้ต้องขังได้รับโทษ จำกัดสิทธิเฉพาะบางความผิด หรือเฉพาะผู้ต้องขังที่ศาลมีคำสั่งจำกัดสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่ารัฐที่ปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งนับว่าเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานอันมีอาจขาดได้ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในรัฐ ถึงแม้ผู้ต้องขังจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิต และร่างกาย แต่สิทธิในความเป็นพลเมืองของผู้ต้องขังยังคงอยู่ การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังจึงจะต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นมากเพียงพอ มิฉะนั้นจะถือเป็นการจำกัดสิทธิที่เกินความจำเป็น ขัดต่อหลักการในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และจากการที่ประเทศไทยบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังทั้งหมดโดยปริยายนั้น ถือเป็นการจำกัดสิทธิที่มีลักษณะคุ้มครองสิทธิพลเมืองที่ต่ำกว่ามาตรฐานสากลอีกด้วย ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอรูปแบบในการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังที่เหมาะสมกับประเทศไทยดังนี้

เมื่อสิทธิเลือกตั้งถือเป็นสิทธิที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจสูงสุดของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ การจำกัดสิทธิเลือกตั้งจึงจะต้องมีข้อจำกัดให้น้อยที่สุด กล่าวคือต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิไม่ได้ ซึ่งในประเทศไทยการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังนั้นอยู่ในลักษณะของการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการทั่วไป คือ เมื่อบุคคลใดตกเป็นผู้ต้องขังแล้วนั้นจะส่งผลให้สูญเสียสิทธิในการเลือกตั้งไปโดยปริยาย ซึ่งทางผู้เขียนมองว่า เป็นการจำกัดสิทธิเลือกตั้งที่ครอบคลุม และเกินความจำเป็นมากจนเกินไป เพราะ ในเมื่อผู้ต้องขังก็ได้รับโทษจากการทำความผิดของตนอยู่แล้ว คือ โทษจำคุกหรือโทษปรับ หรือทั้งปรับและจำคุก เมื่อผู้ต้องขังได้รับโทษจากความผิดที่ตนได้กระทำแล้วจึงไม่มีความจำเป็นใดที่จะต้องจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังอีก

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จากที่มีการบัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการทั่วไป มาเป็นการให้สิทธิผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้เป็นการทั่วไป และจำกัดสิทธิเลือกตั้งเฉพาะผู้ต้องขังที่กระทำการไม่สมควรในการเลือกตั้งเท่านั้น คือ ยกเลิกการจำกัดสิทธิผู้ต้องขังที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไป แต่ให้มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งเป็นการเฉพาะรายแทน เนื่องจากแนวทางนี้จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีสิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะผู้ต้องขังในปัจจุบันที่จำนวนผู้ต้องขังในประเทศไทยได้มีอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นในทุกๆปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2555 ที่มีจำนวนผู้ต้องขังทั่วประเทศทั้งหมด 247,764 คน และเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2556 เป็นจำนวน 292,743 คน และล่าสุดในเดือนมีนาคม พ.ศ.2557 จำนวน 292,227 คน \* โดยจำนวนของผู้ต้องขังนั้นมีแนวโน้มของการเพิ่มขึ้นในทุกๆปีซึ่งจากจำนวนผู้ต้องขังดังกล่าวถือว่าเป็นประชากรจำนวนมากซึ่งไม่อาจที่จะละเลยได้ ดังนั้น เหตุผลที่ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังทั้งหมด และยกเว้นเฉพาะผู้ต้องขังที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือใช้สิทธิ

\* สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศสำรวจ ที่มา: ศูนย์ทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง กองแผนงาน

เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น เพราะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการใช้สิทธิเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นการแสดงออกถึงการทำลายระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ถือเป็นการกระทำที่แสดงให้เห็นถึงการแสดงเจตจำนงที่บิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริงของสิทธิพลเมือง และการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิมิให้ผู้กระทำความผิดเหล่านี้สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ก็ถือเป็นการป้องกันระบอบประชาธิปไตยให้ดำรงอยู่ต่อไป และเป็นการป้องกันมิให้กระบวนการประชาธิปไตยบิดเบือนไป โดยให้ผู้กระทำความผิดไม่สามารถเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกระบวนการในการเลือกตั้ง ส่วนการกระทำความผิดอื่นใดแม้จะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายก็ไม่ควรเป็นเหตุในการนำมาจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง เพราะผู้กระทำความผิดก็ได้รับมาตรการบังคับทางกฎหมาย คือการจำคุกอยู่แล้ว ซึ่งระบบการจำกัดสิทธิผู้ต้องขังในลักษณะนี้ สอดคล้องกับระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีที่การจำกัดเลือกตั้งสามารถกระทำได้ ปรากฏตามประมวลกฎหมายอาญาเยอรมนี และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้การจำกัดสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือ ศาลจะต้องมีคำพิพากษาให้จำเลยได้รับโทษจำคุก และหากจะจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังได้นั้น จะต้องเป็นความผิดที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งด้วย ดังนั้น แม้จำเลยจะได้รับโทษจำคุกแต่หากบทบัญญัติของความผิดนั้นไม่ได้ให้อำนาจศาลที่จะจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้ ศาลก็ไม่อาจจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังคนนั้นได้แต่อย่างใด ดังนั้นผู้ต้องขังโดยทั่วไปจึงมีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนในบางความผิดที่รัฐไม่ต้องการให้ผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกตั้ง กฎหมายก็จะบัญญัติให้ศาลมีอำนาจพิจารณาจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังนั้นเสียเป็นกรณีเฉพาะ และในการจัดการเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ต้องขังที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยปกติได้<sup>201</sup>

ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นในการเสนอรูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังในประเทศไทย คือ ให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการทั่วไป และจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเฉพาะในความผิดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือใช้สิทธิเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นซึ่งในประเทศไทยความผิดที่บัญญัติให้ต้องถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งที่เป็นความผิดต่อกระบวนการเลือกตั้งนั้นปรากฏอยู่ในบทกำหนดความผิด และโทษของกฎหมายเลือกตั้ง โดยกำหนดมาตรการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้เป็นผลจากการกระทำความผิดที่ละเมิดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในฐานความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตในกระบวนการเลือกตั้ง โดยกำหนดผลร้ายแก่ผู้กระทำทุจริตในการเลือกตั้ง ซึ่งสร้างความเสียหายต่อระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในลักษณะการให้บุคคลดังกล่าวถูกตัดสิทธิไม่ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 237\* ที่นำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้ง และมีการกำหนดบทลงโทษในทางกฎหมายอาญาแก่การกระทำ

<sup>201</sup> พระราชวัฒน์ พูนทองพันธ์, “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง”, หน้า 60 .

\* มาตรา 237 ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา”

ความผิดดังกล่าว ซึ่งเป็นบทความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้ง เช่น ฐานความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานในการเลือกตั้งกระทำทุจริตต่อหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 20 วรรค 1 \*\* ฐานความผิดเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 53 \*\*\* ฐานความผิดเกี่ยวกับผู้ที่รู้ว่าตนไม่มีสิทธิเลือกตั้งแต่กลับไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และแสดงบัตรประจำตัวอันเป็นเท็จ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 70 \* และฐานความผิดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงให้ผิดไปจากความเป็นจริง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 83 \*\* เป็นต้น

หากประเทศไทยมีการแก้ไขรูปแบบในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังมาอยู่ในรูปแบบของการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการทั่วไป ยกเว้นเฉพาะผู้ต้องขังที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือใช้สิทธิเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ก็ถือเป็นการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับแนวบรรทัดฐานของพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักกฎหมายตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมืองที่ยอมรับให้มีการจำกัด

\*\* “ มาตรา 20 ห้ามมิให้กรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย หรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการเลือกตั้ง จงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำการอื่นใด เพื่อขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคำสั่งของศาลอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

\*\*\* มาตรา 53 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด
- (2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม แก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด
- (3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ
- (๔) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด
- (๕) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด”

\* มาตรา 70 ห้ามมิ ให้ผู้ใดซึ่งรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น พยายามลงคะแนนเลือกตั้ง หรือลงคะแนนเลือกตั้ง โดยแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นที่มีได้มิไว้สำหรับตนหรือที่ปลอมแปลงขึ้นต่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนเลือกตั้ง”

\*\* “ มาตรา 83 ห้ามมิ ให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจงใจนับบัตรเลือกตั้งหรือคะแนนเลือกตั้งให้ ผิดไปจากความจริง หรือรวมคะแนนเลือกตั้งให้ผิดไป หรือกระทำด้วยประการใดโดยมิได้มีอำนาจกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้บัตรเลือกตั้งชำรุดหรือเสียหายหรือให้เป็นบัตรเสียหรือกระทำการด้วย ประการใดแก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรที่ใช้ได้หรืออ่านบัตรเลือกตั้งให้ผิด ไปจากความจริง หรือทำรายงานการเลือกตั้งไม่ตรงความเป็นจริง”

สิทธิเลือกตั้งได้ แต่การกระทำดังกล่าวต้องมีเหตุผลอันสมควร คือ ต้องไม่อยู่ในลักษณะที่จำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังทุกคนโดยไม่พิจารณาถึงฐานความผิด<sup>202</sup> ซึ่งการแก้ไขรูปแบบการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังมาเป็นการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการทั่วไปนั้น จะหมายความรวมถึง ผู้ต้องขังซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี และผู้ต้องขังที่การพิจารณาคดีถึงที่สุดแล้วหรือนักโทษเด็ดขาดด้วย

นอกจากสิทธิเลือกตั้งที่ถือเป็นสิทธิพลเมืองของผู้ต้องขังที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องขังไม่ควรถูกจำกัดสิทธิแล้ว ผู้ต้องขังโดยเฉพาะผู้ต้องขังที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี มีบทบัญญัติสันนิษฐานทางกฎหมายตามมาตรา 33<sup>\*\*\*</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ให้สันนิษฐานว่าผู้ต้องขังที่คดียังไม่ถึงที่สุด และอยู่ในระหว่างพิจารณาคดียังไม่ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิด เป็นสิทธิที่จำเลยจะได้รับการสันนิษฐานจากกฎหมายไว้ก่อนว่าไม่มีความผิด ยังคงถือเป็นผู้บริสุทธิ์ และมีสิทธิที่จะไม่ถูกปฏิบัติเสมือนว่าเป็นผู้กระทำความผิด เมื่อมีบทกฎหมายบัญญัติคุ้มครองไม่ให้ปฏิบัติเสมือนว่าผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีเป็นผู้กระทำความผิด การที่กฎหมายบัญญัติไม่ให้ผู้ต้องขังซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น เป็นการไม่สอดคล้องกันเองระหว่างรัฐธรรมนูญมาตรา 68<sup>\*</sup> ที่สนับสนุนในเรื่องการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นผู้ต้องขังที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีที่ได้รับการสันนิษฐานว่าไม่มีความผิดจนกว่าคำพิพากษาจะถึงที่สุด จึงไม่ควรถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งเพราะ หากพิสูจน์ได้ในภายหลังว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่ในขณะที่ต้องคุมขังอยู่นั้น เป็นช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ก็จะทำให้ผู้ต้องขังซึ่งจำคุกอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีนั้น ต้องเสียสิทธิทางการเมืองประการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ยิ่งไปกว่านั้นสิทธิของผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดียังสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 11 ที่กำหนดว่า “บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย ณ ที่ซึ่งตนได้รับหลักประกันทั้งหมดที่จำเป็นต่อการต่อสู้คดี” และบทบัญญัติของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมืองที่ให้ความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี ไว้ในข้อ 10<sup>\*\*</sup>

<sup>202</sup> Morgan M., “Disproportionate Punishment : The Legality of Criminal Disfranchisement under the International Covenant on Civil and Political Rights.”, pp.1375-1408.

<sup>\*\*\*</sup> “ มาตรา 33 ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

<sup>\*</sup> “มาตรา 68 บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>\*\*</sup> “ข้อ 10 1. บุคคลทั้งหลายที่ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม และได้รับ การเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

2. (ก) พึงจำแนกผู้ต้องขังว่ากระทำความผิดจากผู้ต้องโทษ และพึงได้รับการปฏิบัติที่ แตกต่างกันตามความเหมาะสมแก่สถานะอันมิใช่เป็นผู้ต้องโทษ

(ข) พึงแยกตัวผู้ต้องขังว่ากระทำความผิดที่เป็นเยาวชนออกจากผู้ใหญ่ และให้นำ ตัวขึ้น พิจารณาพิพากษาคดีให้เร็วที่สุดที่จะทำได้

ว่าผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างพิจารณาคดีฟังจะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างในสถานะที่ยังมิใช่ผู้ต้องโทษ ดังนั้น เมื่อกฎหมายยังคงให้สันนิษฐานว่าผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีเป็นผู้บริสุทธิ์ จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนว่าเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้ ดังนั้นผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี จึงไม่ควรถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งหากมีคุณสมบัติครบที่จะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เพราะท้ายที่สุด หากได้รับการพิสูจน์ว่าไม่มีความผิด แต่หากมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นในระหว่างพิจารณาคดี ก็จะทำให้ผู้ต้องขังเสียสิทธิทางการเมืองประการอื่นจากการไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ไปโดยไม่สมควร

ในส่วนของผู้ต้องขังซึ่งได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาที่คดีถึงที่สุดแล้วนั้น แม้จะไม่มีบทกฎหมายสันนิษฐานที่ให้ความคุ้มครองดังเช่นผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี แต่ถึงอย่างไร ผู้ต้องขังซึ่งเป็นนักโทษเด็ดขาดก็ควรต้องได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง เพราะไม่ว่าประชาชนเหล่านั้นจะเป็นใครและทำความผิดฐานใด เมื่อยังถือว่าเป็นพลเมืองของประเทศ จึงควรมีสหิทธิกำหนดชะตากรรมของประเทศผ่านทางการใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย และเหตุผลในแง่ของสังคมในการอยู่ร่วมกันของผู้ต้องขัง ซึ่งการอยู่อาศัยในเรือนจำนั้นถือเป็นสังคมปิด และการอยู่อาศัยของผู้ต้องขังไม่ได้แยกประเภทของผู้ต้องขังออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการอยู่ร่วมกันของผู้ต้องขังในเรือนจำ จึงเห็นควรให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังที่คดีถึงที่สุดด้วย<sup>203</sup> เพราะท้ายที่สุดแล้วหากผู้ต้องขังได้ใช้สิทธิเลือกตั้ง นโยบายต่างๆเกี่ยวกับเรือนจำ เช่น ในเรื่องของความเป็นอยู่ อาหาร สาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น ผู้ต้องขังที่เป็นนักโทษเด็ดขาดก็ต้องได้รับผลในส่วนนี้เช่นเดียวกัน ฉะนั้นแล้วผู้ต้องขังที่เป็นนักโทษเด็ดขาดจึงควรที่จะสามารถมีสิทธิเรียกร้อง และมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง เช่นเดียวกับกับผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี และเปรียบในหลักการของสิทธิของความเสมอภาค ที่ผู้ต้องขังซึ่งได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด ทำให้มิได้อยู่ในสถานะเดียวกับบุคคลธรรมดา ซึ่งโดยทั่วไปจะอ้างหลักความเสมอภาคในการที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปได้ แต่อย่างไรก็ตามผู้ต้องขังยังสามารถอ้างหลักความเสมอภาคได้เสมอกับบุคคลที่อยู่ในสถานะเดียวกัน คืออยู่ในสถานะผู้ต้องขังด้วยกัน เพราะถือว่าเป็นบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน<sup>204</sup> ดังนั้นรัฐจึงต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเดียวกัน ถ้ามีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค<sup>205</sup>

จากเหตุผลข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่า รูปแบบในการให้สิทธิเลือกตั้งที่เหมาะสมกับประเทศไทย ที่ผู้เขียนนำเสนอ คือ การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังเป็นกรณีทั่วไป คือ ผู้ต้องขังทุกคนรวมทั้งนักโทษ

3. ระบบการราชทัณฑ์ที่ประกอบด้วย การปฏิบัติต่อนักโทษด้วยความมุ่งหมาย สำคัญที่จะให้มีการกลับเนื้อกลับตัว และการฟื้นฟูทางสังคม ฟังจำแนกผู้กระทำความผิดที่เป็น เด็กหรือเยาวชนจากผู้ใหญ่ และได้รับการปฏิบัติตามความเหมาะสมแก่วัยและสถานะทาง กฎหมาย”

<sup>203</sup> สุรสิทธิ์ จิตรขอบใจ, ผู้บัญชาการเรือนจำกลางเพชรบุรี, บันเทิง กุลไทย, สมผล ศรพรศิริ, เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์, 28 กรกฎาคม 2556.

<sup>204</sup> เท็ดคักดี บุญยโวโรจน์, “ การแก้ไขฟื้นฟูนักโทษ : ศึกษากรณีการฝึกวิชาชีพ และการบังคับใช้แรงงาน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 23-24.

<sup>205</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), หน้า 156.

ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี และนักโทษเด็ดขาด โดยให้การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเฉพาะผู้ต้องขังที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือใช้สิทธิเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น โดยพิจารณาความผิดเป็นการเฉพาะราย ซึ่งผู้เขียนมองว่ารูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังเป็นการทั่วไปนั้น จะช่วยก่อให้เกิดความรู้สึกในแง่บวกแก่ผู้ต้องขัง ทั้งในเรื่องของนโยบายภายในเรือนจำ การพัฒนาความเป็นอยู่ภายในเรือนจำ การที่ผู้ต้องขังจะสามารถยื่นข้อเรียกร้องของตนผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ในปัจจุบันเมื่อผู้ต้องขังไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ และไม่ส่งผลต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง จึงไม่มีการส่งเสริมนโยบายในการพัฒนาปรับปรุงเรือนจำเลย และการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังจะส่งผลช่วยให้ผู้ต้องขังมีจิตสำนึกในการกลับมาเป็นประชากรที่ดี และมีความสำนึกในความเป็นพลเมืองมากขึ้นเนื่องจาก ผู้ต้องขังได้มีความรู้สึกว่ายังคงเชื่อมต่อกับสังคม และมีส่วนร่วมในสังคมนั้นๆ ส่งผลดีทั้งแก่ผู้ต้องขัง และสังคมเมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษ และกลับเข้าไปใช้ชีวิตในสังคม

#### 4.5 วิเคราะห์วิธีการจัดการเลือกตั้งผู้ต้องขังที่เหมาะสมกับประเทศไทย

##### 4.5.1 สถานที่ในการจัดการเลือกตั้ง

โดยมากแล้วประเทศที่ให้ผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกตั้งส่วนมากจะนิยมจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังขึ้นภายในเรือนจำ เช่น ในประเทศออสเตรเลียที่ผู้ต้องขังจะทำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งภายในคูหาเคลื่อนที่ที่เจ้าหน้าที่นำมาไว้ในเรือนจำ และจะมีเจ้าหน้าที่คอยเก็บบัตรลงคะแนนของผู้ต้องขังไปเพื่อนับคะแนน<sup>206</sup> หรือในประเทศฟินแลนด์ อิตาลี โปรตุเกสและเนเธอร์แลนด์ ที่รัฐบาลก็ได้นำคูหาเลือกตั้งแบบเคลื่อนย้ายได้ไปจัดการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขังภายในเรือนจำ<sup>207</sup>

ดังนั้นสถานที่ในการจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังในประเทศไทย ผู้เขียนมองว่าควรมีการจัดให้มีคูหาเลือกตั้งภายในเรือนจำ เพื่อความสะดวกต่อการจัดการเลือกตั้ง เพราะผู้ต้องขังในเรือนจำมีเป็นจำนวนมาก หากจะให้มีการควบคุมผู้ต้องขังออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งภายนอกเรือนจำอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในการควบคุม และการควบคุมจัดระเบียบผู้ต้องขังภายในเรือนจำย่อมเป็นการสะดวกต่อเจ้าหน้าที่เรือนจำในการควบคุมผู้ต้องขังให้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง<sup>208</sup> โดยอาจจัดหน่วยเลือกตั้งภายในเรือนจำเป็นการลงคะแนนเสียงที่เป็นหน่วยเลือกตั้งพิเศษ ที่จัดขึ้นในกรณีเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางจำพวก คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจจัดหน่วยเลือกตั้งพิเศษขึ้นได้ ตามที่มาตรา 13

<sup>206</sup> Consultation Document on Prisoners' Voting Right [online], 2009. Available form:

[http://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/Final\\_Consultation\\_Document\\_e.pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/Final_Consultation_Document_e.pdf)[2012,November 21]

<sup>207</sup> Ispahani L., "Voting Rights and Human Rights : A comparative Analysis of Criminal Disenfranchisement Laws," in Criminal disenfranchisement in an international perspective, Ewala A. and Rottinghaus B., (New York : Cambridge University Press, 2009), pp.50-54.

<sup>208</sup> สุรสิทธิ์ จิตรชอบใจ, ผู้บัญชาการเรือนจำกลางเพชรบุรี, บันเทิง กุลไทย, สมผล ศรีพรศิริ, เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์, 28 กรกฎาคม 2556.

ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 13 วรรคสาม ความว่า “ในท้องที่ได้ถ้าเห็นว่าจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือเพื่อความปลอดภัยของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อาจประกาศกำหนดที่เลือกตั้งนอกเขตของหน่วยเลือกตั้งก็ได้ แต่ต้องอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับหน่วยเลือกตั้งนั้น”

ในส่วนของผู้ที่หรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งนั้นควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากบุคคลภายนอกโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่ภายนอกที่คณะกรรมการเลือกตั้งแต่งตั้งเข้ามาดูแลการจัดการเลือกตั้งไม่ควรให้เจ้าหน้าที่เรือนจำเข้ามาเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เพราะอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลาง และอาจมีการชี้นำผู้ต้องขังได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่เรือนจำคลุกคลีอยู่กับผู้ต้องขังตลอดเวลา อาจมีการชี้นำบังคับ ให้ผู้ต้องขังปฏิบัติตามคำสั่งตน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลาง และผิดกฎหมายเลือกตั้งได้ และเพื่อป้องกันความเกรงกลัวของผู้ร่างกฎหมายที่เกรงว่าหากจัดให้มีการเลือกตั้งภายในเรือนจำแล้ว จะขัดกับหลักความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง ที่เกรงว่าผู้ต้องขังจะไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยอิสระ ดังนั้นเพื่อความโปร่งใส บริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากการบีบบังคับ ช่มชู้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้งภายในเรือนจำนั้น ควรเป็นเจ้าหน้าที่จากคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่ภายนอกที่คณะกรรมการเลือกตั้งแต่งตั้งเข้ามาดูแลโดยมีเจ้าหน้าที่ของทางเรือนจำคอยดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในการจัดการเลือกตั้ง

#### 4.5.2 วันและเวลาในการจัดการเลือกตั้ง

วันและเวลาในการจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังนั้น ผู้เขียนมองว่าควรกำหนดวัน และเวลาในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นวันและเวลาเดียวกันกับการเลือกตั้งภายนอกเรือนจำ คือวันที่กำหนดให้เป็นวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี เพราะ กำหนดเวลาในการเลือกตั้งทั่วไปนั้นจะต้องกำหนดให้เป็นวันเดียวกันทั่วทั้งประเทศ เพื่อความเป็นระเบียบถูกต้องตามกฎหมายเลือกตั้ง และทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสดูตรวจสอบการการเลือกตั้ง และหากจัดให้มีการเลือกตั้งภายในเรือนจำคนละวันกับการเลือกตั้งภายนอกเรือนจำนั้นอาจส่งผลกระทบต่อการส่งบัตรเลือกตั้ง การนับคะแนน และการประกาศผลการเลือกตั้งด้วย จึงเห็นควรว่าควรจัดให้มีการจัดการเลือกตั้งในวันและเวลาเดียวกันกับการเลือกตั้งภายนอกเรือนจำทุกประการ

#### 4.5.3. บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ปัญหาที่ว่าผู้ต้องขังจะมีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งใดนั้น ในต่างประเทศที่ให้ผู้ต้องขังใช้สิทธิเลือกตั้งได้นั้น เช่น ในประเทศฝรั่งเศส ผู้ต้องขังจะมีรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่

ในภูมิภาคที่ห่างไกลก่อนจําคุก หรือในประเทศเยอรมนีที่โดยมากผู้ต้องขังจะได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเรือนจําที่ถูกคุมขัง<sup>209</sup>

ปัญหาในเรื่องเขตเลือกตั้งของผู้ต้องขังว่าจะใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตใดนั้น สามารถตรวจสอบได้ในทะเบียนประวัติของผู้ต้องขัง เพราะในการรับตัวผู้ต้องขังเข้ามาคุมขังในเรือนจํา จะต้องมีการสัมภาษณ์ สอบประวัติ ซึ่งมีการถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และตรวจสอบเลขประจำตัวประชาชนอยู่แล้ว จึงเป็นการง่ายหากจะมีการตรวจสอบรายชื่อผู้ต้องขังที่มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง เพราะการรับตัวผู้ต้องขังเข้าสู่เรือนจํานั้นจะต้องมีหมายอาญาพร้อมกับผู้ต้องขังอยู่แล้ว\* และโดยมากแล้วผู้ต้องขังมักจะถูกคุมขังอยู่ในเรือนจําในจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนา มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่จะมีภูมิลำเนาต่างจากที่ถูกคุมขัง หรือหากผู้ต้องขังคนใดที่มีได้ถูกคุมขังอยู่ในภูมิภาคของตน อาจนำวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนอกเขตเข้ามาใช้ คือในกรณีที่ผู้ต้องขังไม่ได้อยู่ในเขตเลือกตั้งของตน และต้องคุมขังอยู่ในเรือนจําทำให้ไม่สามารถไปลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนมีบัญชีรายชื่ออยู่ได้ ผู้ต้องขังเหล่านี้จึงอาจใช้สิทธิในกรณีของวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนอกเขต และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่หากให้ผู้ต้องขังในเรือนจําทั้งหมดใช้เป็นผู้มีบัญชีรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เรือนจําตั้งอยู่ทั้งหมด อาจนำไปสู่การเพิ่มขึ้นมากเกินไปของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่เรือนจํานั้นๆ

#### 4.5.4 วิธีการในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 59\* ได้กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการ

<sup>209</sup> Ispahani L., “Voting Rights and Human Rights : A comparative Analysis of Criminal Disenfranchisement Laws.” pp.50-54.

\* “มาตรา 8 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เจ้าพนักงานเรือนจําจะไม่รับบุคคลใดๆ ไว้เป็นผู้ต้องขังในเรือนจําเว้นแต่จะได้รับหมายอาญา หรือ เอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ”

\* มาตรา ๕๙ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนการเลือกตั้ง ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การจัดสถานที่ปิดประกาศและที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในบริเวณ สาธารณสถานซึ่งเป็นของรัฐ ให้พอเพียงและเท่าเทียมกันในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครทุกคนและ พรรคการเมืองทุกพรรค

(๒) การพิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครหรือพรรคการเมืองไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๓) สถานที่สำหรับให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองใช้ในการโฆษณาหาเสียงได้อย่างเท่าเทียมกัน ในการนี้ รัฐอาจจัดให้มีการแสดงหรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาฟังการโฆษณาหาเสียงด้วยก็ได้ แต่ต้องมีใช่เป็นการจัดให้มีเพื่อการสนับสนุนผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดโดย เฉพาะ



แนะนำตัวผู้สมัครโดยเท่าเทียมกัน คณะกรรมการเลือกตั้งจะประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
2. พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
3. จัดหาสถานที่เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง
4. จัดสรรเวลาการออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง
5. กิจกรรมอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

ประกอบกับตามหลักเกณฑ์การเลือกตั้งที่จะถือว่าเป็นการเลือกตั้งได้นั้นจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ 4 ประการดังต่อไปนี้<sup>210</sup>

1. มีบุคคลหลายคน หรือมีบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชีในกรณีที่ให้ราษฎรเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ

2. ราษฎรผู้เลือกตั้งต้องมีเสรีภาพบริบูรณ์ที่จะเลือกตั้ง

3. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีโอกาสที่จะทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ เพราะการที่เราจะเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้ถูกต้อง เราก็ต้องทราบความคิดเห็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือของพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อเราจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยถูกต้อง หากราษฎรไม่มีเสรีภาพในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก่อนที่จะมีการเลือกตั้งก็ไม่ใช่เป็นการเลือกตั้ง

4. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะราษฎรจะต้องมีโอกาสวิพากษ์วิจารณ์ความคิดเห็นนั้นๆ โดยเสรี เพื่อที่จะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลที่มีความเห็นตรงกับเขา หรือซึ่งเขาควรนิยมได้ถูกต้อง

ดังนั้นเมื่อผู้ต้องขังเป็นผู้ที่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้แล้ว ในการที่จะทำให้ผู้ต้องขังสามารถตัดสินใจได้ว่าจะเลือกผู้สมัครคนใดนั้น ควรจะต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้รับรู้ถึงนโยบายของผู้สมัคร จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ผู้ต้องขังจะได้รับสิทธิในการเข้าถึงเอกสาร หรือสื่อที่เกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้นผู้ต้องขังจึงควรจะได้รับข้อมูลของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดย

(๔) การกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาให้พรรคการเมืองโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งทางวิทยุ กระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือการไปออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ โทรทัศน์ของรัฐ ซึ่งจะต้องจัดให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งมีโอกาสเท่าเทียมกัน

(๕) การสนับสนุนของรัฐในกิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

เพื่อให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวางระเบียบเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติในการเลือกตั้ง หรือข้อห้ามมิให้ปฏิบัติในการเลือกตั้งในราชกิจจานุเบกษา”

<sup>210</sup> หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2511 พระนคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดโอเดียนสโตร์, 2512), หน้า 2-3

ภายในเรือนจำจะต้องมีแผ่นป้ายที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังไว้ในเรือนจำด้วย โดยข้อมูลที่นำเข้ามาสู่เรือนจำนั้นก็จะอยู่ภายใต้การควบคุม และตรวจสอบความปลอดภัยอย่างถี่ถ้วนของเจ้าหน้าที่เรือนจำ โดยเพื่อไม่ให้เกิดความวุ่นวาย หรือสร้างภาระหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์มากเกินไป ในส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้เขียนมองว่ายังไม่ควรได้รับการอนุญาตให้เข้ามาหาเสียงภายในเรือนจำได้



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการพัฒนาการรับรองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังโดยได้มีการพัฒนาการยอมรับสิทธิของผู้ต้องขังอย่างต่อเนื่องจากในอดีตที่มีความเชื่อว่าผู้ต้องขังเป็นผู้กระทำความผิดไม่มีทางเยียวยาแก้ไขได้จึงไม่มีการรับรองสิทธิใดๆให้แก่ผู้ต้องขัง ต่อมาแนวคิดการยอมรับสิทธิของผู้ต้องขังมากขึ้นจากการที่ประเทศไทยได้เข้าไปร่วมเป็นภาคีสมาชิก และให้การรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมไปถึงข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติโดยนำหลักเกณฑ์สากลมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังได้ให้การรับรองสิทธิของผู้ต้องขังในประการต่างๆไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในมโนธรรมความคิด หรือเสรีภาพในทางความคิด สิทธิที่มุ่งหมายต่อการคุ้มครองชีวิตและร่างกาย สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม สิทธิในทางศาล สิทธิร้องทุกข์ผู้ต้องขัง สิทธิเกี่ยวกับการใช้แรงงาน และสิทธิในการประกอบกิจการ เป็นต้น ทำให้จากเดิมที่การรับรองสิทธิของผู้ต้องขังจำกัดอยู่แค่เพียงแนวคิดที่ว่า สิทธิของผู้ต้องขังมีแต่เพียงการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการออกกำลังกายเท่านั้น แต่ในปัจจุบันการคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพถือเป็นข้อปฏิบัติพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น และหากจะมีข้อจำกัดในเรื่องสิทธิของผู้ต้องขังประการใด การจำกัดสิทธิของผู้ต้องขังนั้นจะมีขึ้นได้แต่เพียงเพื่อความจำเป็นในการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษจำคุกเท่านั้น แต่ถึงแม้พัฒนาการทางด้านสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังในประเทศไทยนั้นจะมีพัฒนาการไปในทางที่ดี และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังในด้านต่างๆมากยิ่งขึ้น แต่ก็ยังคงมีสิทธิและเสรีภาพบางประเภทที่ยังคงถูกจำกัดสิทธิอันเนื่องมาจากการตกเป็น ผู้ต้องขัง ได้แก่สิทธิพลเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการเลือกตั้ง

หากจะกล่าวถึงสิทธิพลเมืองนั้นวัตถุประสงค์ของสิทธิพลเมืองคือ ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของการปกครองบ้านเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายคือการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นสิทธิพลเมืองจึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองกับบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น การเลือกตั้งถือเป็นวิธีการหนึ่งในการที่ประชาชนนำมาเป็นกระบวนการในการใช้สิทธิพลเมืองของตน โดยสิทธิเลือกตั้งเข้ามามีบทบาทเป็นกลไกที่นำมาใช้ชี้ขาดว่าประชาชนต้องการให้ใครเข้าไปทำหน้าที่แทนตน สิทธิเลือกตั้งของประชาชนจึงถือเป็นการใช้สิทธิพลเมืองประเภทหนึ่งที่ได้รับการยอมรับกันมานานอารยประเทศว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะหากขาดกระบวนการในการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน ก็เท่ากับขาดวิธีการได้มาซึ่งผู้ใช้

อำนาจรัฐในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ชอบธรรม และการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยก็ไม่อาจบรรลุผล

สิทธิเลือกตั้งจึงถือเป็นสิทธิที่มีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจสูงสุดของประชาชนเพื่อเลือกผู้แทนให้เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน นอกจากนี้ในแง่ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองสิทธิเลือกตั้งยังคงเป็นเครื่องมือที่ใช้สะท้อนความต้องการของประชาชนว่าต้องการให้รัฐดำเนินการอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา หรือปัญหาอื่นใด เพราะประชาชนย่อมจะต้องเลือกผู้แทนของตนเข้าไปเพื่อใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางที่ตนในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการ ดังนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 100 โดยเฉพาะในมาตรา 100(3) ที่บัญญัติให้ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้ต้องขังในประเทศไทยไม่ว่าจะต้องจำคุกด้วยความผิดฐานใด หรือต้องรับโทษเป็นระยะเวลาสั้นเท่าไรก็จะไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งไปได้โดยปริยาย และถึงแม้ว่าสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังในปัจจุบันจะได้รับการคุ้มครองมากขึ้นในหลายๆ ประการ แต่ก็ยังไม่มีการพัฒนาการรับรองสิทธิมาถึงสิทธิพลเมืองของผู้ต้องขัง ทั้งที่แท้จริงแล้วผู้ต้องขังยังคงมีสถานะในความเป็นพลเมืองของรัฐ ซึ่งผลกระทบจากการที่ผู้ต้องขังต้องถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งนี้เป็นเหตุให้ผู้ต้องขังต้องสูญเสียสิทธิทางการเมืองอื่นๆ ตามมาด้วยอีกหลายประการตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 26 ได้บัญญัติไว้

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันมีหลายประเทศที่ได้ให้การรับรองสิทธิของผู้ต้องขัง โดยได้มีการยอมรับให้ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ โดยอาจจำแนกรูปแบบในการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในประเทศที่ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ออกเป็น 2 กลุ่มคือ

#### 1. ประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังโดยไม่มีข้อจำกัด

รูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังโดยไม่มีข้อจำกัด คือ ผู้ต้องขังทุกคนไม่ว่าต้องโทษในความผิดใด หรือมีระวางโทษเท่าใด สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ไม่มีการจำกัดสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง เช่น ประเทศสเปน สวีเดน และไอร์แลนด์ เป็นต้น

#### 2. ประเทศที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังโดยมีข้อจำกัด

รูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังโดยมีข้อจำกัด คือ ผู้ต้องขังทุกคนไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แต่ไม่ได้มีการจำกัดสิทธิผู้ต้องขังทั้งหมดทุกคนเป็นการทั่วไป แต่จะมีวิธีการพิจารณาให้สิทธิเลือกตั้งที่แตกต่างกันไปโดยอาจพิจารณาจากระยะเวลาที่ผู้ต้องขังได้รับโทษ จำกัดสิทธิเฉพาะบางความผิด หรือเฉพาะผู้ต้องขังที่ศาลมีคำสั่งจำกัดสิทธิเลือกตั้ง เช่น ประเทศออสเตรเลีย ในการเลือกตั้งผู้ต้องขังที่ได้รับโทษจำคุก 3 ปีหรือมากกว่าในทุกฐานความผิดจะไม่ได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง ประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐเพนซิลวาเนียที่ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เว้นแต่ต้องโทษตามความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อาทิจากการซื้อเสียงหรือขายเสียง หรือประเทศฟิลิปปินส์ที่จำกัดสิทธิเลือกตั้งเฉพาะบุคคลที่ถูกตัดสินคดีถึงที่สุดแล้วให้จำคุกเป็นเวลา 1 ปีในความผิดฐานก่อการต่อต้านรัฐบาลเท่านั้นที่ถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง

หากพิจารณาถึงเหตุผลในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทย และในต่างประเทศที่มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังนั้น อาจสรุปเหตุผลในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังคือ

1. การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง เป็นการรักษาไว้ซึ่งความบริสุทธิ์ของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย และเป็นวิธีการหนึ่งในการป้องกันการเกิดอาชญากรรม
2. การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังถือเป็นผลต่อเนื่องจากการลงโทษ โดยให้ถือว่า การจำกัดสิทธิเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของการลงโทษ โดยถือว่าหากบุคคลใดก่ออาชญากรรมขึ้นก็เท่ากับว่าบุคคลนั้นได้สละสิทธิของตนในการออกเสียงเลือกตั้ง
3. หน่วยงานของรัฐยังไม่มีความพร้อมในการที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขัง
4. การเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ขัดกับหลักเกณฑ์พื้นฐานในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะความเป็นอิสระในการเลือกตั้ง

ดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้นว่าเนื่องจากสิทธิเลือกตั้งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นสิทธิที่ประชาชนทุกคนควรเป็นเจ้าของและมีสิทธิที่จะใช้โดยเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ และกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานต้องจำกัดสิทธิพื้นฐานเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานได้นั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ

ดังนั้นสิทธิเลือกตั้งซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนการจำกัดสิทธิเลือกตั้งจึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็นที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมให้มากที่สุด ซึ่งจากเหตุผลที่นำมาพิจารณาในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังนั้น ในบางเหตุผลเป็นเหตุผลที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์ว่าข้อจำกัดดังกล่าวจะเป็นจริงหรือไม่ ซึ่งโดยหลักการแล้วหากจะนำการคาดการณ์ดังกล่าวมาเป็นเหตุผลในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังที่ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน หากไม่มีเหตุผลที่ตีเพียงพอในการสนับสนุน และยังไม่ได้มีการนำมาศึกษาในขั้นตอนการปฏิบัติอย่างแท้จริงแล้ว ผู้เขียนมองว่าเหตุผลข้างต้นยังไม่เพียงพอในการที่จะนำมาจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เพราะการแทรกแซงที่จะกระทำต่อสิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นหลัก มิใช่การปรับสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อให้เข้ากับมาตรการที่แทรกแซง

จากข้อจำกัดในทางปฏิบัติที่ผู้ร่างกฎหมายได้ให้เป็นเหตุผลในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังนั้น จากการลงพื้นที่สอบถามความเห็นของผู้บัญชาการเรือนจำ และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่เรือนจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรงกับผู้ต้องขัง ได้มีความเห็นในประเด็นดังกล่าวว่า หากจะให้มีการจัดการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขังนั้น ทางเรือนจำก็สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นได้ แต่ในเบื้องต้นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่บัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังก่อน เพราะการที่ผู้ต้องขังจะใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ได้ได้ขัดต่อกฎหมายของกรมราชทัณฑ์แต่อย่างใด เพราะในปัจจุบันพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ใช้อยู่ไม่มีข้อใดจำกัดสิทธิทางการเมือง หรือการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้ และหากจะให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้น กรมราชทัณฑ์ก็มีความพร้อมในการเตรียมการเลือกตั้ง ทั้งในด้านบุคลากร สถานที่ ทรัพยากรต่างๆ รวมถึงการรักษาความปลอดภัย เพราะ กรมราชทัณฑ์มีการพัฒนาบุคลากรอยู่เป็นประจำ ไม่ว่าจะเป็นการปราบปราม การรักษาความปลอดภัย รวมทั้ง อาคารวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ

มีความพร้อมในการจัดการได้ เพราะทางเรือ่นจำเองก็มีการจัดการจำลองการเลือกตั้งอยู่เป็นประจำ ในเรือ่นจำอยู่แล้ว และหากมีหน่วยงานภายนอกมาจัดการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่เรือ่นจำก็สามารถดูแล ความปลอดภัยให้ได้ เพราะการดำเนินงานของเรือ่นจำในปัจจุบันก็สามารถให้หน่วยงานภายนอกเข้ามา ปฏิบัติงานในเรือ่นจำได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้การมีกฎหมายรับรอง หรือมีการแก้ไขกฎหมายด้วย ปัญหาในเรื่องการชี้หน้า หรือจะทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นอิสระนั้นมองว่าเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องทำการประชุมชี้แจง ทำความเข้าใจ ลดให้มีการชี้หน้าเกิดขึ้นน้อยที่สุด อบรม เจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตนเป็นกลางอย่างแท้จริง อย่าเห็นแก่รางวัลสินจ้าง และเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ อาจแก้ปัญหาโดยการให้เจ้าหน้าที่ภายนอก คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และมีความชำนาญในด้านการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง เข้ามาเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง เพื่อป้องกันการเกิดความไม่เป็นกลาง และอาจจะมีการชี้หน้าผู้ต้องขังได้ โดยที่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถเป็นผู้ดูแลความปลอดภัยให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าภาคยานุวัตรในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ปรากฏว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองปรากฏว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในประเทศไทยนั้น มีลักษณะจำกัดสิทธิที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่สนธิสัญญาดังกล่าวกำหนดไว้อย่างชัดเจน เพราะแม้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองจะยอมรับให้มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้ แต่การกระทำดังกล่าวต้องกระทำไปโดยมีเหตุผลอันสมควร แต่ทั้งนี้เมื่อพิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบกับคำพิพากษาของศาลในบางประเทศ ปรากฏว่า “เหตุผลอันสมควร” ดังกล่าว มีความหมายรวมถึงการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคลที่ถูกจำคุกทุกคน โดยไม่จำกัด ไม่พิจารณาถึงฐานความผิด หรือไม่ได้สัดส่วนกับฐานความผิด หรือการจำกัดสิทธิเลือกตั้งโดยมีระยะเวลาเกินสมควร เมื่อพิจารณาตามกฎหมายของไทยแล้วพบว่าปรากฏลักษณะต้องห้ามดังกล่าวทั้งสิ้น คือ มีการบัญญัติกฎหมายจำกัดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่า “จะต้องไม่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งหมายถึงผู้ต้องขังทั้งหมดจะถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งไปโดยปริยายโดยไม่พิจารณาว่าถูกคุมขังเนื่องจากกระทำผิดฐานใดโดยเฉพาะ จึงทำให้อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีระบบจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังที่มีลักษณะคุ้มครองสิทธิพลเมืองต่ำกว่ามาตรฐานสากล

กฎหมายใดที่บัญญัติจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ต้องปรากฏว่าการดำเนินการนั้นจะต้องก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย มิฉะนั้นก็อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการนั้นขัดต่อหลักการในการจำกัดสิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่มีความสำคัญในระบบประชาธิปไตย การจำกัดสิทธิเลือกตั้งจึงจะกระทำได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นที่ต้องอธิบายได้ คือ ตามเนื้อหาแล้วการจำกัดสิทธิเลือกตั้งนั้นจะต้องมีเหตุผลที่สนับสนุนเท่านั้น มิฉะนั้นจะถือเป็นการกระทบต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนมากเกินไป เพราะถือเป็นการกีดกันประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยออกไปจากการใช้อำนาจอธิรัฐ โดยผู้เขียนมองว่าเหตุผลในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ใดนั้น ควรจะมาจาก การที่ผู้ใดได้กระทำความผิดต่อการเลือกตั้ง หรือเป็นการกระทำที่ความผิดที่ส่งผลโดยตรงต่อระบอบ

การปกครองประชาธิปไตย ไม่ควรบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิเลือกตั้งครอบคลุมไปถึงการกระทำ ความผิดในทุกกรณีอย่างเช่นในปัจจุบัน

ผู้เขียนจึงเสนอรูปแบบในการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในประเทศไทยจากเดิมที่มีการบัญญัติ จำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการทั่วไป มาเป็นการให้สิทธิผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้เป็นการ ทั่วไป และจำกัดสิทธิเลือกตั้งเฉพาะผู้ต้องขังที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือใช้สิทธิเป็น ปฏิบัติต่อระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น คือ ยกเลิกการจำกัดสิทธิผู้ต้องขังที่มีลักษณะเป็นการจำกัด สิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไป แต่ให้มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งเป็นการเฉพาะรายแทน โดยจำกัดเฉพาะ ความผิดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเท่านั้น เพราะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการใช้สิทธิ เป็นปฏิบัติต่อระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นการแสดงออกถึงการทำลายระบอบประชาธิปไตย โดยตรง ถือเป็นกระทำที่แสดงให้เห็นถึงการแสดงเจตจำนงที่บิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริง ของสิทธิพลเมือง และการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิมิให้ผู้กระทำความผิดเหล่านี้สามารถใช้สิทธิ เลือกตั้งได้ ก็ถือเป็นการป้องกันระบอบประชาธิปไตยให้ดำรงอยู่ต่อไป และเป็นการป้องกันมิให้ กระบวนการประชาธิปไตยบิดเบือนไป โดยให้ผู้กระทำความผิดไม่สามารถเข้ามายุ่งเกี่ยวกับ กระบวนการในการเลือกตั้ง ส่วนการกระทำความผิดอื่นใดแม้จะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายก็ไม่ควรเป็น เหตุในการนำมาจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง เพราะผู้กระทำความผิดก็ได้รับมาตรการบังคับทาง กฎหมาย คือการจำคุกอยู่แล้ว ซึ่งระบบการจำกัดสิทธิผู้ต้องขังในลักษณะนี้

การจำกัดสิทธิในลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีที่ กำหนดให้การจำกัดสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือ ศาลจะต้องมีคำพิพากษาให้ จำเลยได้รับโทษจำคุก และหากจะจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังได้นั้น จะต้องเป็นความผิดที่กฎหมายได้ บัญญัติให้อำนาจศาลในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งด้วย ดังนั้น แม้จำเลยจะได้รับโทษจำคุกแต่หาก บทบัญญัติของความผิดนั้นไม่ได้ให้อำนาจศาลที่จะจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้ ศาลก็ไม่อาจจำกัดสิทธิ เลือกตั้งของผู้ต้องขังคนนั้นได้แต่อย่างใด และหากประเทศไทยมีการแก้ไขรูปแบบในการจำกัดสิทธิ เลือกตั้งผู้ต้องขังมาอยู่ในรูปแบบของการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการทั่วไป ยกเว้นเฉพาะผู้ต้องขัง ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือใช้สิทธิเป็นปฏิบัติต่อระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ก็ถือเป็น การแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับแนวบรรทัดฐานของพันธกรณีระหว่างประเทศ ที่ไทยเป็นภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักกฎหมายตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและ สิทธิทางการเมืองที่ยอมรับให้มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้ แต่การกระทำดังกล่าวต้องมีเหตุผลอัน สมควร คือ ต้องไม่อยู่ในลักษณะที่จำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังทุกคนโดยไม่พิจารณาถึงฐานความผิด

การแก้ไขรูปแบบการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังมาเป็นการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการ ทั่วไปนั้น จะหมายความรวมถึง ผู้ต้องขังซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี และผู้ต้องขังที่การพิจารณาคดี ถึงที่สุดแล้วหรือนักโทษเด็ดขาดด้วย ซึ่งในส่วนของผู้ต้องขังที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี นอกจากสิทธิเลือกตั้งที่ถือเป็นสิทธิพลเมืองของผู้ต้องขังที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องขังไม่ควรถูก จำกัดสิทธิแล้ว ผู้ต้องขังโดยเฉพาะผู้ต้องขังที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี ยังมีบทบัญญัติสันนิษฐาน ทางกฎหมายตามมาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ให้สันนิษฐานว่า ผู้ต้องขังที่คดียังไม่ถึงที่สุด และอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดียังไม่ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิด เป็นสิทธิที่ จำเลยจะได้รับการสันนิษฐานจากกฎหมายไว้ก่อนว่าไม่มีความผิด ยังคงถือเป็นผู้บริสุทธิ์ และมีสิทธิที่

จะไม่ถูกปฏิบัติเสมือนว่าเป็นผู้กระทำความผิด ดังนั้นผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีจึงไม่ควรถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งเพราะ หากพิสูจน์ได้ในภายหลังว่าเป็นผู้บริสุทธิ์แต่ในขณะที่ต้องคุมขังอยู่นั้นเป็นช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ก็จะทำให้ผู้ต้องขังซึ่งจำคุกอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีนั้น ต้องเสียสิทธิทางการเมืองประการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ไปโดยไม่สมควร ในส่วนของผู้ต้องขังซึ่งได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาที่คดีถึงที่สุดแล้วนั้น แม้จะไม่มีบทกฎหมายสันนิษฐานที่ให้ความคุ้มครองดังเช่นผู้ต้องขังที่อยู่ในระหว่างพิจารณาคดี แต่ถึงอย่างไรผู้ต้องขังซึ่งเป็นนักโทษเด็ดขาดก็ควรต้องได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง เพราะไม่ว่าประชาชนเหล่านั้นจะเป็นใครและทำความผิดฐานใด เมื่อยังถือว่าเป็นพลเมืองของประเทศ จึงควรมีสสิทธิกำหนดชะตากรรมของประเทศผ่านทางการใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย และเหตุผลในแง่ของสังคมในการอยู่ร่วมกันของผู้ต้องขัง ซึ่งการอยู่อาศัยในเรือนจำนั้นถือเป็นสังคมปิด และการอยู่อาศัยของผู้ต้องขังไม่ได้แยกประเภทของผู้ต้องขังออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการอยู่ร่วมกันของผู้ต้องขังในเรือนจำ จึงเห็นควรให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังที่คดีถึงที่สุดด้วย เพราะท้ายที่สุดแล้วหากผู้ต้องขังได้ใช้สิทธิเลือกตั้ง นโยบายต่างๆเกี่ยวกับเรือนจำ เช่นในเรื่องของความเป็นอยู่ อาหาร สาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น ผู้ต้องขังที่เป็นนักโทษเด็ดขาดก็ต้องได้รับผลในส่วนนี้เช่นเดียวกัน ฉะนั้นแล้วผู้ต้องขังที่เป็นนักโทษเด็ดขาดจึงควรที่จะสามารถมีสิทธิเรียกร้อง และมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง เช่นเดียวกับกับผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี

วิธีการในการจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังนั้นในเรื่องของสถานที่ในการจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขัง ผู้เขียนมองว่าควรมีการจัดให้มีคูหาเลือกตั้งภายในเรือนจำ เพื่อความสะดวกต่อการจัดการเลือกตั้ง เพราะผู้ต้องขังในเรือนจำมีเป็นจำนวนมาก หากจะให้มีการควบคุมผู้ต้องขังออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งภายนอกเรือนจำอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในการควบคุม และการควบคุมจัดระเบียบผู้ต้องขังภายในเรือนจำย่อมเป็นการสะดวกต่อเจ้าหน้าที่เรือนจำในการควบคุมผู้ต้องขังให้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยอาจจัดหน่วยเลือกตั้งภายในเรือนจำเป็นการลงคะแนนเสียงที่เป็นหน่วยเลือกตั้งพิเศษ ที่จัดขึ้นในกรณีเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในส่วนของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งนั้นควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากบุคคลภายนอกโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือเจ้าหน้าที่ภายนอกที่คณะกรรมการเลือกตั้งแต่งตั้งเข้ามาดูแลการจัดการเลือกตั้งไม่ควรให้เจ้าหน้าที่เรือนจำเข้ามาเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เพราะอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลาง และอาจมีการชี้นำผู้ต้องขังได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่เรือนจำคลุกคลีอยู่กับผู้ต้องขังตลอดเวลา อาจมีการขี้นำ บังคับ ให้ผู้ต้องขังปฏิบัติตามคำสั่งตน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลาง และผิดกฎหมายเลือกตั้งได้ และเพื่อป้องกันความเกรงกลัวของผู้ร่างกฎหมายที่เกรงว่าหากจัดให้มีการเลือกตั้งภายในเรือนจำแล้วจะขัดกับหลักความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง ที่เกรงว่าผู้ต้องขังจะไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยอิสระ ดังนั้นเพื่อความโปร่งใส บริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากการบีบบังคับ ข่มขู่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้งภายในเรือนจำนั้น ควรเป็นเจ้าหน้าที่จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือเจ้าหน้าที่ภายนอกที่คณะกรรมการเลือกตั้งแต่งตั้งเข้ามาดูแลโดยมีเจ้าหน้าที่ของทางเรือนจำคอยดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในการจัดการเลือกตั้ง โดยวันและเวลาในการจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังนั้น ผู้เขียนมองว่าควรกำหนดวันและเวลาในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นวันและเวลาเดียวกันกับการเลือกตั้งภายนอกเรือนจำ คือวันที่



กำหนดให้เป็นวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี เพราะกำหนดเวลาในการเลือกตั้งทั่วไปนั้นจะต้องกำหนดให้เป็นวันเดียวกันทั่วทั้งประเทศ เพื่อความเป็นระเบียบถูกต้องตามกฎหมายเลือกตั้ง และทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการการเลือกตั้ง และหากจัดให้มีการเลือกตั้งภายในเรือนจำคนละวันกับการเลือกตั้งภายนอกเรือนจำนั้นอาจส่งผลต่อการส่งบัตรเลือกตั้ง การนับคะแนน และการประกาศผลการเลือกตั้งด้วย จึงเห็นควรว่าควรจะต้องให้มีการจัดการเลือกตั้งในวันและเวลาเดียวกันกับการเลือกตั้งภายนอกเรือนจำทุกประการ

ในการพิจารณาเขตเลือกตั้งของผู้ต้องขังว่าจะใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตใดนั้น คณะกรรมการเลือกตั้งก็สามารถตรวจสอบได้ในทะเบียนประวัติของผู้ต้องขัง เพราะในการรับตัวผู้ต้องขังเข้ามาคุมขังในเรือนจำ จะต้องมีการสัมภาษณ์ สอบประวัติ ซึ่งมีการถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และตรวจสอบเลขประจำตัวประชาชนอยู่แล้ว จึงเป็นการง่ายหากจะมีการตรวจสอบรายชื่อผู้ต้องขังที่มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง เพราะการรับตัวผู้ต้องขังเข้าสู่เรือนจำนั้นจะต้องมีหมายอาญามาพร้อมกับผู้ต้องขังอยู่แล้ว และโดยมากผู้ต้องขังมักจะถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำในจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนา มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่จะมีภูมิลำเนาต่างจากที่ถูกคุมขัง หรือหากผู้ต้องขังคนใดที่มีได้ถูกคุมขังอยู่ในภูมิลำเนาของตน อาจนำวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนอกเขตเข้ามาใช้ คือในกรณีที่ผู้ต้องขังไม่ได้อยู่ในเขตเลือกตั้งของตนและต้องคุมขังอยู่ในเรือนจำทำให้ไม่สามารถไปลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนมีบัญชีรายชื่ออยู่ได้ ผู้ต้องขังเหล่านี้จึงอาจใช้สิทธิในกรณีของวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนอกเขต และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่หากให้ผู้ต้องขังในเรือนจำทั้งหมดใช้เป็นผู้มีบัญชีรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เรือนจำตั้งอยู่ทั้งหมดอาจนำไปสู่การเพิ่มขึ้นมากเกินไปของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่เรือนจำนั้นๆ และก่อนวันเลือกตั้งเมื่อผู้ต้องขังเป็นผู้ที่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้แล้ว ในการที่จะทำให้ผู้ต้องขังสามารถตัดสินใจได้ว่าเลือกผู้สมัครคนใดนั้น ควรจะต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้รับรู้ถึงนโยบายของผู้สมัคร จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ผู้ต้องขังจะได้รับสิทธิในการเข้าถึงเอกสาร หรือสื่อที่เกี่ยวข้องกับการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้นผู้ต้องขังจึงควรจะได้รับข้อมูลของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยภายในเรือนจำจะต้องมีแผ่นป้ายที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังไว้ในเรือนจำด้วย โดยข้อมูลที่นำเข้ามาสู่เรือนจำนั้นก็จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุม และตรวจสอบความปลอดภัยอย่างถี่ถ้วนของเจ้าหน้าที่เรือนจำ โดยเพื่อไม่ให้เกิดความวุ่นวาย หรือสร้างภาระหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์มากเกินไป ในส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้เขียนมองว่ายังไม่ควรได้รับการอนุญาตให้เข้ามาหาเสียงภายในเรือนจำได้

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่ควรจะต้องให้มีการแก้ไขกฎหมายในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังทางผู้เขียนมองว่าการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังจะเป็นการกระตุ้นการเป็นพลเมืองที่ดีในการกลับเข้าสู่สังคมของผู้ต้องขัง เพราะผู้ต้องขังได้มีความรู้สึกว่ายั่งยืนเชื่อมต่อกับสังคม และมีส่วนร่วมในสังคมนั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อในปัจจุบันจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางอาญาที่มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษ ที่เน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้ กล่าวคือ ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังนั้น ควรมีขอบเขตแห่งการฟื้นฟูและพัฒนาบุคลิกภาพของผู้ต้องขังโดยเน้นการแก้ไขทั้งสภาพร่างกาย จิตใจ สถานภาพทางสังคมของผู้ต้องขังเพื่อให้เข้ากันได้กับสภาพทั่วไปในสังคม เพื่อให้ผู้ต้องขังเกิดความสำนึกกับผิดชอบ และดำเนินชีวิตอย่างสุจริต เพราะผู้ต้องขังส่วนใหญ่ก็จะได้รับการ

ปล่อยตัวเข้าสู่สังคมและชุมชน การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังจึงน่าจะเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ผู้ต้องขังยังรู้สึกมีส่วนร่วมในการเป็นพลเมืองของรัฐ อีกทั้งในเรื่องของนโยบายของรัฐที่จะเข้าสู่เรือนจำทั้งในเรื่องของงบประมาณ การพัฒนาความเป็นอยู่ สาธารณูปโภคภายในเรือนจำ หรือข้อเรียกร้องประการอื่นเมื่อผู้ต้องขังสามารถยื่นข้อเรียกร้องของตนผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ในปัจจุบันเมื่อผู้ต้องขังไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ และไม่ส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง จึงไม่มีการส่งเสริมนโยบายในการพัฒนาปรับปรุงเรือนจำเลย ด้วยเหตุที่ให้ผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกตั้งนี้เองที่มองว่าจะทำให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของประเทศได้ให้ความใส่ใจต่อนโยบายในการพัฒนาเรือนจำมากยิ่งขึ้น

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

1. เห็นควรยกเลิกระบบการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในประเทศไทย โดยแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 100 (3) ที่บัญญัติให้ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเสนอเป็นร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ

“ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่.. พุทธศักราช...”

โดยเสนอแก้ไขเป็นรายมาตรา “มาตรา.... ให้ยกเลิก (3) ของมาตรา 100 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา... บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

(.) ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

2. ระบบการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของประเทศไทยควรแก้ไขจากการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการทั่วไป คือ เมื่อบุคคลใดตกเป็นผู้ต้องขังก็จะถูกจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งไปโดยปริยายมาเป็นการให้สิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการทั่วไป และจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการเฉพาะราย โดยจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเฉพาะผู้ต้องขังที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือใช้สิทธิเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ในความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ.2552, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 เป็นต้น รวมถึงความผิดอื่นอันเป็นการใช้สิทธิที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการเลือกตั้งและระบอบประชาธิปไตย

3. ในการจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขัง สถานที่ในการจัดการเลือกตั้งผู้ต้องขังนั้นควรจัดขึ้นในเรือนจำเพื่อความสะดวกในการจัดการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้เรือนจำเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง และมีคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการเลือกตั้งแต่งตั้งเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งโดยมีเจ้าหน้าที่ของเรือนจำคอยดูแลความสงบเรียบร้อย และดูแลความปลอดภัยในการจัดการเลือกตั้งโดยจัดให้มีการเลือกตั้งมีขึ้นในวันและเวลาเดียวกับการเลือกตั้งภายนอกเรือนจำ เรือนจำ คือวันที่กำหนดให้เป็นวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง โดยที่ก่อนวันเลือกตั้งนั้น ทางเรือนจำจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้รับรู้ถึงนโยบายของผู้สมัคร โดยผู้ต้องขังควรมีสติในการเข้าถึงเอกสาร หรือรับรู้ข้อมูลของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
4. ควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้ในเรื่องของสิทธิการเลือกตั้ง รวมไปถึงการจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขัง รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เพื่อให้การจัดการเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้
5. ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งผู้ต้องขัง โดยอาจมีการจำลองการเลือกตั้งขึ้นจริงในเรือนจำ เพื่อนำผลมาจากการทดลองมาศึกษาพัฒนาวิธีการจัดการเลือกตั้งผู้ต้องขังต่อไป

## รายการอ้างอิง

- Analysis and Highlights of *Sauvé v. Canada*. (2000). from [www.justicebehindthewalls.net/resources/news/sauve.pdf](http://www.justicebehindthewalls.net/resources/news/sauve.pdf).
- Chan kin sum". (2009). Consultation Document on Prisoners' Voting Right. from <http://www.cmab.gov.hk>
- Consultation Document on Prisoners' Voting Right (2009). from [http://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/Final\\_Consultation\\_Document\\_e.pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/Final_Consultation_Document_e.pdf).
- Davidson J". (2004). Inside outcasts: Prisoners and the Right to vote in Australia from <http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/2003-04/04cib12.pdf>
- Hill L. and Koch C ". (2011). The voting rights of incarcerated Australian citizens from [http://apsa2010.com.au/full-papers/pdf/APSA2010\\_0041.pdf](http://apsa2010.com.au/full-papers/pdf/APSA2010_0041.pdf).
- Hill L.". (2009). Prisoner voting rights from <http://www.australianreview.net/digest/2009/11/hill.html>
- Ispahani L ". (2009). Voting Rights and Human Rights : A comparative Analysis of Criminal Disenfranchisement Laws in Criminal disenfranchisement in an international perspective. Cambridge University Press, 26.
- J, A. (1990). Handbook of United States Election Laws and Practices: Political Rights. USA: Greenwood Press, 30-35.
- John H.". (2010). Why should prisoners have the right to vote from <http://www.johnhoward.ca/document/prisoners-right-to-vote.pdf>
- Leila M ". (2009). Implementation of right to vote of persons deprived of their liberty from <http://www.chr.gov.ph/MAIN%20PAGES/about%20hr/position%20papers/pdf/Right%20To%20Vote.pdf>
- Morgan M". (2009). Disproportionate Punishment : The Legality of Criminal Disfranchisement under the International Covenant on Civil and Political Rights *Geprge Washinton International Law review*, 1375-1408.
- Rosanna M ". (2003). DEFYING ONE-PERSON, ONE-VOTE: PRISONERS AND THE "USUAL RESIDENCE" PRINCIPLE from <http://www.sentencingproject.org/doc/publications/Taormina.pdf>.

- Schafer, A. (2009). Ballots Behind Bars: the struggle for prisoners right to vote. from [http://umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Ballots\\_Behind\\_Bars.pdf](http://umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Ballots_Behind_Bars.pdf)
- Schafer A. ". (2010). The struggle for prisoners' right to vote from [http://umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Ballots\\_Behind\\_Bars.pdf](http://umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Ballots_Behind_Bars.pdf).
- White I. ". (2012). Prisoners' voting rights from [www.parliament.uk/briefing-papers/SN01764.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN01764.pdf)
- กรมราชทัณฑ์กระทรวงมหาดไทย". (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์). ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ (พิมพ์ครั้งที่ 3 ed.).
- กษมา สุขนิวัฒน์ชัย". (2553). แนวทางกฎหมายในการไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์". (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์". (2556). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คณิง ภาไชย". (2551). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย ไพโรจน์ วายุภาพ และณรงค์ ใจหาญ"). กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรัญ โฆษณานันท์". (2545). สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ ". (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ณรงค์ ใจหาญ ". (2540). รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง สิทธิของผู้ต้องหา จำเลยและผู้ต้องโทษในคดีอาญา. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- ณรงค์ ใจหาญ ". (2555). หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เดชา สังขวรรณ". (2556). การศึกษาเปรียบเทียบสิทธิผู้ต้องขังตามกฎหมายไทย และมาตรฐานสากล. from <http://www.oja.go.th/doc/Lists/doc1/DispForm.aspx?ID=198>
- เดือน บุญนาค,(2477). คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย. พระนคร: โรงพิมพ์นิติสาส์น.

- ทวีศักดิ์ รอดโรคา". (2543). สิทธิเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เทิดศักดิ์ บุญยไวโรจน์". (2540). การแก้ไขฟื้นฟูนักโทษ : ศึกษากรณีการฝึกวิชาชีพ และการบังคับใช้แรงงาน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชงทอง นิพัทธ์รุจิ". (2552). การลดทอนสิทธิทางการเมืองและโทษทางอาญา : ศึกษากรณีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธาริณี องค์กรสุทธิสวัสดิ์". (2550). ปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยประกาศห้ามทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ ". (2555). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ และศาสตรา โต้อ่อน ". (2545). สิทธิและเสรีภาพ : รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ". (2542). การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ". (2549). หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ". (2553). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประกิจ กฤษณะ". (2541). บทบาทงานราชทัณฑ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. วารสารราชทัณฑ์, 46(พฤศจิกายน 2541), 28.
- ประธาน วัฒนวาณิชย์". (2525). รายงานวิจัยเรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประธาน วัฒนวาณิชย์". (2529). รายงานการวิจัยเรื่อง สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประเสริฐ เมฆมณี". (2526). คำอธิบายเปรียบเทียบพระราชบัญญัติราชทัณฑ์เรียงมาตรา. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล". (2556). การคุ้มครอง ส.ส.ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง ตอนที่1. from <http://www.thaiconstitution.com>

- พรพรวัฒน์ พูนทองทรัพย์". (2553). ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต), คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พัชราภรณ์ กองอุบล". (2543). สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ. . (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต), คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพโรจน์ ชัยนาม". (2520). รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศ  
ไทย เล่ม2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพโรจน์ พลเพชร". (2547). รายงานฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับ  
ใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กรุงเทพมหานคร: โรง  
พิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภุชงค์ นุตราวงศ์". (25 เมษายน 2557).
- มานิตย์ จุมปา". (2548). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. กรุงเทพมหานคร:  
สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- มานิตย์ จุมปา". (2555). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550. กรุงเทพมหานคร:  
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ยุวรัตน์ กมลเวช,คมชาญ เล่าสกุล ",(2541). รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางการร่างกฎหมายประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ระพีพรรณ วรรณกลัด". (2554). การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีการร้อง  
ทุกข์ของผู้ต้องขังตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต), คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์". (2542). การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 1(ฉบับที่ 3  
2542), 97.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์". (2538). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์". (2538). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและ  
เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์". (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรวุฒิ วุฒิภิรมย์". (2551). ปัญหาทางกฎหมายของประกาศ คปค.ฉบับที่ 27 : ศึกษาสถานะทาง  
กฎหมายและการบังคับใช้ย้อนหลังในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต), คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- วรางคณา สุจริตกุล". (2539). นักโทษเด็ดขาดกับสิทธิตามกฎหมาย. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต), คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิชา มหาคุณ". (2524). ผลกระทบของกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อสิทธิของประชาชนในกระบวนการ  
ยุติธรรม. วารสารนิติศาสตร์, 11(ฉบับที่ 4 2524), 564.
- วิชัญ เครื่องงาม". (2521). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: อีรานุสรณ์การพิมพ์.
- วิสัย พุกกะวัน ". (2539). เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์. นนทบุรี:  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมทวนิช". (2546). การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาล  
รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมัคร ธนमितต์". (2498). ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ลักษณะ  
วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งพิสดาร.
- สมัคร ธนमितต์". (2498). ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย ในลักษณะวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ และ  
กฎหมายเลือกตั้งพิสดารวิทยานิพนธ์หลักสูตรชั้นปริญญาโท ภาค2 ทางรัฐศาสตร์ ของ  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร". (2550). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550.
- สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร". (2475). รายงานการประชุมสภา  
ผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1-59.
- สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร". (2491). รายงานการประชุมสภา  
ผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 38-60.
- สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร". (2540a). การพิจารณาของ  
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่าง  
รัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15.
- สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร". (2540b). รายงานการประชุมสภา  
ผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 19.
- สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร". (2550). รายงานการประชุม  
คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20.
- สุชาติ บำปยุะวาทย์". (2517). กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์กับราชทัณฑ์. วารสารราชทัณฑ์, 22(  
กรกฎาคม-สิงหาคม 2517), 31-39.
- สุรสิทธิ์ จิตรชอบใจ". (28 กรกฎาคม 2556).
- สุรสิทธิ์ โกศลนาวิน". (1 เมษายน 2557).



- เสนห์ จามริก". (2523). การอภิปราย เรื่อง หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย. วารสารนิติศาสตร์, 11, 97.
- หยุด แสงอุทัย". (2511). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ. พระนคร: บำรุงสาส์น.
- หยุด แสงอุทัย". (2513). หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หยุด แสงอุทัย". (2545). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: ประกายพริก.
- หลวงประเจิดอักษรลักษณ์". (2477). กฎหมายเลือกตั้ง คำสอนชั้นปริญญาตรี พ.ศ.2477. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- อัจฉริยา ชูตินันท์". (2555). อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อุดม รัฐอมฤต นพนิธิ สุริยะ และ บรรเจิด สิงคะเนติ ". (2544). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์". (2555). สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อุส่าห์ โกมลปานิก ". (2310). วิวัฒนาการของการราชทัณฑ์และการอบรมผู้ต้องขังในประเทศไทย. วารสารราชทัณฑ์, 15(พฤษภาคม-มิถุนายน 2510), 13-23.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ ". (2551). การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ : รายงานการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาคผนวก



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวমনชนก เกิดแก้ว เกิดเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2531 สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมจากโรงเรียนมงฟอร์ตวิทยาลัย จังหวัดเชียงใหม่ สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ2 จาก มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2553 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อพ.ศ. 2554 ปัจจุบันประกอบอาชีพที่ปรึกษากฎหมาย บริษัทอรรถจ่อศิริรา พร้อพเพอร์ตี้ จำกัด



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**