



รายงานวิจัย  
เรื่อง

การพัฒนามาตรการทางกฎหมายการเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขัง

**DEVELOPMENT OF ELECTION LEGAL MEASURES FOR INMATES**

เอกพงษ์ สารน้อย

งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยศรีปทุม

ปีการศึกษา 2562

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเล่มนี้ สำเร็จลุล่วงได้ ด้วยความช่วยเหลือ สนับสนุนจากหลายฝ่าย ผู้วิจัยขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.สุบิน บุระรัช ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมและพัฒนางานวิจัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม ขอขอบคุณอาจารย์กุศล สังขนันท์ ผู้ช่วยอธิการบดีด้านกฎหมาย มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุณาส่งเสริมให้คณาจารย์ในคณะได้ทำการวิจัย ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ที่คอยให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการทำการวิจัย ตลอดถึงคณาจารย์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่เป็นผู้อ่านงานวิจัยเพื่อให้งานวิจัยฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรม กรุณาจัดเจ้าพนักงานเรือนจำ และผู้ต้องราชทัณฑ์ มาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัย ขอขอบคุณ ดร.กลยุทธ พานาสันต์ ผู้อำนวยการส่วนสวัสดิการฯ เรือนจำกลางคลองเปรม ที่คอยดูแลประสานงานอำนวยความสะดวกในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้บัญชาการเรือนจำนนทบุรี กรุณาจัดเจ้าพนักงานเรือนจำ และผู้ต้องราชทัณฑ์ มาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัย ขอขอบคุณนายนิสสรณ์ เพชรคง ผู้อำนวยการส่วนควบคุมและทัณฑปฏิบัติ ที่คอยดูแลประสานงานอำนวยความสะดวกในการสัมภาษณ์

สุดท้ายขอขอบพระคุณ คณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังพร้อมทั้งข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์เพื่อให้ผู้วิจัยได้นำงานวิจัยไปพัฒนามาตรการทางกฎหมายต่อไป

อาจารย์ ดร. เอกพงษ์ สารน้อย

หัวข้อวิจัย : การพัฒนามาตรการทางกฎหมายการเลือกตั้งสำหรับผู้ด้อย  
ผู้วิจัย : เอกพงษ์ สารน้อย  
หน่วยงาน : มหาวิทยาลัยศรีปทุม  
ปีที่พิมพ์ : พ.ศ. 2563

### บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “การพัฒนามาตรการการเลือกตั้งสำหรับผู้ด้อย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สิทธิเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ด้อย เพื่อให้ผู้ด้อยได้รับการรับรองสิทธิในการเลือกตั้ง เนื่องจากกฎหมายในประเทศไทยห้ามมิให้ผู้ด้อยเลือกตั้ง อาจมาจากสาเหตุหลายประการ อาทิ เช่น ผู้ด้อยถือว่าเป็นบุคคลที่กระทำความผิด อีกทั้งหากมีการจัดการเลือกตั้งอาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัย จากการศึกษา การให้สิทธิผู้ด้อยสามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง ส่งผลให้นักโทษมีโอกาสพัฒนาตัวเองให้เป็นคนดี ช่วยพัฒนาประเทศในการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ด้อยอนุญาตเฉพาะผู้ด้อยที่อยู่ในระหว่างพิจารณาคดี ซึ่งศาลไม่ได้ตัดสินว่ามีความผิด รวมทั้งกระบวนการเลือกตั้งจำเป็นต้องมีรูปแบบพิเศษ เนื่องจาก ผู้ด้อย เป็นบุคคลที่มีการกระทำความผิด เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในระหว่างที่มีการเลือกตั้งต้องหาวิธีการให้นักการเมืองหาเสียง อาจใช้วิธีผ่านวิดีโอ แผ่นพับ ป้ายหาเสียง รวมทั้งการจัดตั้งสถานที่ในการเลือกตั้งที่เหมาะสมในเรื่องจำเป็นความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาจัดการเลือกตั้ง ดังนั้น การพัฒนามาตรการการเลือกตั้งสำหรับผู้ด้อยควรมีการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมดังนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560 โดยห้ามมิให้บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุดและหมายความร่วมมือถึงบุคคล ซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วยมีสิทธิเลือกตั้ง

2. ควรเพิ่มเติมรูปแบบการเลือกตั้งสำหรับผู้ด้อยที่มีสิทธิเลือกตั้งในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

คำสำคัญ : การเลือกตั้ง, ผู้ด้อย

Research Title : Development of Election Legal Measures for Inmates  
Name of Researchers : Egkaponng Sarnnoi  
Name of Institution : Sripatum University  
Year of Publication : B.E. 2020

### **ABSTRACT**

The objective of the study about “Development of Election Measures for Prisoners” is to study the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), Collections Act B.E. 2560 (2017), Electoral Law and Voting Rights of Prisoners, so that prisoners are guaranteed the right to vote<sup>1</sup>. This is because the law in Thailand prohibits prisoners from voting, which may be due to many reasons such as prisoners are considered offenders, as well as it may cause insecurity if elections are held. From the study of giving prisoners the right to vote. As a result, prisoners have the opportunity to develop themselves as good people and also develop the country through political participation. However, giving the Prisoners’ right to vote only allows prisoners in the process of trial, which the court has not found guilty, including the electoral process requires a special form. because prisoners are the offenders. As prisoners are criminals, politicians have to find ways to campaign during elections to ensure safety. The campaign may be conducted via video, brochures, campaign signs, including the establishment of an appropriate election location in the prison, which must take into account the safety of the officials who manage the elections. Therefore, the development of election measures for prisoners should be improved and added as follows:

1. The provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) should be amended by prohibiting those imprisoned after a final sentence, including those imprisoned under a lawful order, have the right to vote.

2. Election form for prisoners with voting rights should be added in Organic Act on Election of Members of the House of Representatives B. E. 2561 (2018)

**Keywords** : Election Measures, Inmates

## สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	3
คำถามการวิจัย.....	3
สมมุติฐาน.....	4
ขอบเขตการวิจัย.....	4
คำนิยามศัพท์.....	5
2 แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง.....	6
หลักประชาธิปไตย.....	6
หลักนิติรัฐ.....	17
หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	28
การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง.....	46
สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในต่างประเทศ.....	56
สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังและรูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังในต่างประเทศ และ ประเทศไทย.....	91
สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทย.....	99
3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	110
รูปแบบการวิจัย.....	110
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	111
ขั้นตอนการดำเนินงานวิจัย.....	111
เครื่องมือการวิจัย.....	112
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	113

## สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	114
การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง.....	114
รูปแบบการให้สิทธิแก่ผู้ต้องขัง.....	118
ลักษณะผู้ต้องขังที่ได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง.....	120
การจัดการเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขัง.....	123
ผลจากการให้ผู้ต้องขังเลือกตั้ง.....	129
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	131
สรุปการดำเนินงานวิจัย.....	131
สรุปผลการวิจัย.....	132
อภิปรายผลการวิจัย.....	134
ข้อเสนอแนะ.....	136
บรรณานุกรม.....	138
ภาคผนวก เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	144
ประวัติย่อผู้วิจัย.....	148

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2554: 101) การใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานอันขาดมิได้ในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน เกิดการหล่อหลอมเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมือง เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครอง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยถือว่าอำนาจรัฐมีที่มาจากประชาชน และเป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจาก ประชาชนได้รับโอกาสในการลงคะแนนเสียงเพื่อเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทน ดังนั้น ทำให้การเลือกตั้งถือเป็นสิทธิที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจสูงสุดของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นสิ่งที่สะท้อนความต้องการของประชาชนว่าต้องการให้รัฐดำเนินการอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ แต่จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ห้ามมิให้บุคคลที่เป็นผู้ต้องขังใช้สิทธิเลือกตั้ง เหตุผลที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง ตั้งแต่ฉบับแรก กระทั่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งฉบับต่อๆ มาจนถึงปัจจุบัน กฎหมายมีหลักการบัญญัติห้าม โดยกฎหมายให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เหตุผลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ห้ามมิให้ผู้ต้องขังใช้สิทธิเลือกตั้ง กำหนดเหตุผลในรายงานการประชุมผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475 หากให้ผู้ต้องขังไปใช้สิทธิเลือกตั้งเมื่อถึงเวลาใช้สิทธิเลือกตั้งต้องปล่อยผู้ต้องขังออกไปใช้สิทธิ ทางรัฐไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอ (สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2475: 601) ประกอบกับแนวความคิดที่ว่าผู้ต้องขังเป็นบุคคลบางจำพวกซึ่งได้กระทำความผิดอย่างร้ายแรงอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกของประชาชนทั่วไป เป็นที่รังเกียจแก่การที่จะคบค้าสมาคมด้วยบุคคลเหล่านี้มีความประพฤติเลวทรามไม่ควรมีสิทธิออกเสียง เพื่อมิให้มีการกลั่นแกล้งกัน เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่เจ้าพนักงานย่อมมีอำนาจที่จะคุมขังผู้นั้นไว้ได้ โดยอาศัยอำนาจซึ่งมีตามกฎหมาย เมื่อเห็นว่าปล่อยไปจะเป็นการยากลำบากแก่การควบคุม แม้จะเป็นเหตุให้ผู้นั้นออกเสียงไม่ได้ก็ไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายเลือกตั้ง เพราะถือว่าความปลอดภัยของประชาชนเป็นหลักสำคัญยิ่งกว่า โดยผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยได้ก็คือเจ้าหน้าที่ หากเห็นว่าไม่มีภัยและไม่ทำให้ความยุติธรรมเสื่อมเสียแล้ว เจ้าหน้าที่อาจผ่อนผันให้ประกันแก่ผู้ต้องหาผู้ต้องหา

ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้(เดือน บุญนาค และไพโรจน์ ชัยนาม, 2477: 136) สำหรับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 96 บุคคลที่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ในปัจจุบันผู้ต้องขัง ถือว่าเป็นบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง แต่หากศึกษากฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน คือ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นประเทศกำหนดให้มีหน่วยเลือกตั้งภายในเรือนจำทั้งเรือนจำหญิงและเรือนจำชาย โดยไม่มีการใส่กุญแจมือ หรือตีตราบนักโทษในขณะที่ออกจากห้องมาหย่อนบัตร และไม่คิดว่านักโทษจะจับตัวผู้สังเกตการณ์ไปเป็นตัวประกัน หรือคิดจะแหกคุก เพราะมีการเตรียมการ ทำความเข้าใจกับนักโทษไว้อย่างดี แต่ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ไม่มีนักโทษประหารชีวิต แต่กฎหมายของสาธารณรัฐยินยอมให้นักโทษคดีอาญาร้ายแรงสามารถเลือกตั้งได้ แม้ว่าผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่กระทำความคิดตามกฎหมาย แต่ผู้ต้องขังเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับบุคคลที่ไม่ได้กระทำความคิด อีกทั้งผู้ต้องขังถือว่าเป็นพลเมืองของประเทศไทย เพื่อให้เกิดความชอบธรรม กฎหมายที่บัญญัติอยู่ต้องมีการดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงในการจำกัดสิทธิผู้ต้องขัง พบว่าประเด็นปัญหาที่ควรสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้ง ควรพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง รูปแบบในการจำกัดสิทธิการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง

ตามที่กฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นบุคคลผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง อันเป็นการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิโดยทั่วไป โดยไม่พิจารณาถึงฐานความผิด และอัตราโทษที่ผู้ต้องขังได้รับแต่อย่างใดส่งผลให้เมื่อบุคคลใดตกเป็นผู้ต้องขังบุคคลนั้นก็สูญเสียสิทธิในการเลือกตั้งไปโดยปริยาย รวมถึงสูญเสียสิทธิทางการเมืองประการอื่นอันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งอีกด้วย ดังนั้น จำเป็นที่ศึกษากฎหมาย แนวทางตามหลักสิทธิเสรีภาพ สิทธิพลเมืองที่เหมาะสม ลักษณะผู้ต้องขังที่ควรได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง อีกทั้งคำนึงถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะความเป็นอิสระในการเลือกตั้ง เนื่องจาก ผู้ต้องขังต้องอยู่ในความควบคุมของทางราชทัณฑ์ตลอดเวลา โดยต้องผู้ภายใต้กฎระเบียบและอยู่ได้บังคับของคนอื่น การเลือกตั้งโดยแท้จริง คือ การเลือกตั้งจะต้องแสดงถึงความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ให้ผู้ต้องขังแสดงความต้องการผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง

ประการที่สอง วิธีการจัดการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ทางกรมราชทัณฑ์หรือหน่วยงานของรัฐ ยังไม่มีความพร้อมในการที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขัง ทั้งในแง่บุคลากร สถานที่ ทรัพยากรต่างๆ รวมไปถึงการรักษาความปลอดภัยในการเลือกตั้ง ทำให้รูปแบบในการจัดการเลือกตั้งยังไม่มีแนวทางที่แน่นอนว่าหากมีการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังแล้วจะมีรูปแบบในการ



จัดการอย่างไร เช่น จะให้มีการลงคะแนน ณ สถานที่ใด ปัญหาในเรื่องของระบบการจัดเขตเลือกตั้ง การจัดบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าผู้ต้องขังจะใช้สิทธิลงคะแนนในเขตเลือกตั้งใด เป็นต้น

ตามหลักแม้ว่าผู้ต้องขังต้องตกเป็นบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิต และร่างกายอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด ประพฤติฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐ แต่ผู้ต้องขังก็ยังคงจะต้องได้รับการรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย ในฐานะที่ผู้ต้องขังยังคงมีสิทธิในฐานะพลเมืองของประเทศ ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการพัฒนาการรับรองสิทธิของผู้ต้องขังในด้านต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่สิทธิพลเมืองของผู้ต้องขัง โดยเฉพาะสิทธิในการเลือกตั้ง ที่ในประเทศไทยยังคงไม่มีการพัฒนาไปถึงการรับรองสิทธิดังกล่าว ทั้งที่สิทธิพลเมืองถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจำเป็นต้องศึกษาและพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในประเด็นพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง การวิจัยที่สำคัญ ดังนี้

1. ศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง
2. ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง
3. พิจารณาและวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิ และการกำหนดรูปแบบการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง
4. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง และการกำหนดรูปแบบการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง
5. ค้นหาและเสนอแนะแนวทางในการสร้างมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง

### คำถามการวิจัย

งานวิจัยนี้มีคำถามการวิจัยในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการเลือกตั้งผู้ต้องขัง และผลกระทบสำคัญ ที่เกิดจากมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีเช่นไร

2. หากมีการกำหนดให้ผู้ต้องขังใช้สิทธิในการเลือกตั้งได้ มีแนวคิดและทฤษฎีใดที่จะนำมาใช้ในกระบวนการศึกษาวิจัยเพื่อเป็นหลักพื้นฐานสำคัญทางวิชาการ
3. มาตรการทางกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการเลือกตั้งผู้ต้องขัง มีบทบัญญัติใดที่เกี่ยวข้องหรือเป็นวิธีการทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งผู้ต้องขัง มาตรการตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเกิดผลดีหรือผลเสียอย่างไร และมีองค์กรใดที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าว
4. มีวิธีการและข้อเสนอแนะทางกฎหมายอย่างไรในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย ในการให้สิทธิผู้ต้องขังในการเลือกตั้ง ให้เกิดบรรลุผลและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

### สมมุติฐานการวิจัย

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 96 กำหนดห้ามมิให้บุคคลที่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย ในฐานะที่ผู้ต้องขังยังคงมีสิทธิในฐานะพลเมืองของประเทศ จำเป็นต้องศึกษาค้นคว้าเพื่อหารูปแบบในการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง และวิธีการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังที่เหมาะสม พัฒนา และปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว

### ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ มีขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งเน้นศึกษาความหมาย ความเป็นมา สภาพปัญหา วิชาการ แนวคิด ทฤษฎี และมาตรการต่าง ๆ ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการเลือกตั้ง สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ศึกษารูปแบบในการจำกัดสิทธิผู้ต้องขัง และวิธีการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ซึ่งจะศึกษาข้อมูลของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศแคนาดา สาธารณรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างทางการวิจัย คือ

ประชากร คือ เจ้าพนักงานเรือนจำ และผู้ต้องขัง ที่อยู่ในเรือนจำ

กลุ่มตัวอย่าง คือ การศึกษานี้จะใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงโดยพิจารณา

คัดเลือกเรือนจำในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

3. ขอบเขตระยะเวลาของการทำวิจัย การศึกษาวิจัยในหัวข้อนี้มีระยะเวลาในการทำวิจัย 365 วัน (12 เดือน)

## นิยามศัพท์

ผู้ต้องขัง หมายถึง นักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง และคนฝาก

มาตรการทางกฎหมาย หมายถึง วิธีการที่ดั่งขึ้นใช้เป็นกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง

การเลือกตั้ง หมายถึง การที่ราษฎรใช้สิทธิของตนเองลงคะแนนเสียงเลือกตัวแทน เพื่อทำหน้าที่แทนตนในการปกครองแต่ละระดับของประเทศ

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง

การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ หลักประชาธิปไตย หลักการปกครองโดยกฎหมาย หรือ “หลักนิติรัฐ” หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และหลักความเสมอภาค

#### หลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยอิงอยู่บนรากฐานของหลักพื้นฐานสามประการ คือเป็นการปกครองของประชาชน (rule of people) โดยประชาชน (rule by people) และเพื่อประชาชน (rule for people) (เชาวนะ ไตรมาศ, 2547: 86) การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตนเองของผู้อยู่ภายใต้การปกครอง หรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชนและเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง มีรากฐานอยู่บนความคิดของเสรีภาพและความเสมอภาค การปกครองแบบประชาธิปไตยอาจแบ่งสาระสำคัญได้ดังนี้

##### 1. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

บรรเจิด สิงคะเนติ (2558: 19-20) อธิบายว่า อำนาจอธิปไตย คืออำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่งบัญชาผู้ใดที่อยู่เหนือตน โดยปราศจากความยินยอมของตน คำว่าอำนาจอธิปไตยในทางกฎหมายมหาชนนั้นถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศนั่นเอง อย่างไรก็ตาม คำว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) เพิ่งจะเรียกกันในสมัยศตวรรษที่ 16 แต่เดิมเรียกกันว่า “อำนาจสูงสุด” (Supremacy) เช่น มีกากล่าวถึงความมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปา ความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์

นักปราชญ์คนสำคัญ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ได้เรียบเรียงวรรณกรรมสำคัญ “Le Contrat Social” หรือ “Social Contract” มีสาระสำคัญว่าอำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกรูปทุกนาม เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นหมู่เหล่าจนเกิดเป็นสังคมขึ้น มนุษย์ได้ทำสัญญาหรือก่อพันธะผูกพันกันโดยชัดแจ้งหรือปริยายว่าจะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่ สังคมร่วมกัน เรียกว่า “สัญญาประชาคม” สังคมจึงเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมาร่วม

เป็นสังคมนั้นก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนจะรวมกับทุกคน ไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเองและยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2554: 52-53)

รุสโซอิธิบายว่า “สมมติว่ารัฐประกอบด้วยประชาชน 10,000 คน... ประชาชนแต่ละคนของรัฐยอมมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ 1 ใน 10,000 ส่วน” บุคคลแต่ละคนในรัฐหนึ่งเป็นทั้งราษฎรที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งมอบไว้ให้แก่สังคม ตามทฤษฎีนี้สังคมอาจมอบให้ใครเป็นผู้แทนและใช้อำนาจนี้ก็ได้แต่ต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของสมาชิกในสังคม ทฤษฎีนี้เน้นความเสมอภาคเพราะไม่มีใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากกว่ากัน และเน้นการปกครองแทนประชาชน ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของอำนาจนี้เท่ากับราษฎรอื่น เพียงแต่ใช้อำนาจนี้จากความยินยอมพร้อมใจของราษฎรทั้งหลายที่ให้ทำการแทนชั่วคราวเท่านั้น ทฤษฎีนี้เรียกกันว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของ ประชาชน

#### 1.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การปกครองจึงยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น “เป้าหมายสูงสุดของการเมืองการปกครอง” ซึ่งคือการกำหนดให้อำนาจสูงสุดในการเมืองการปกครองเป็นของประชาชน ไม่ใช่ของรัฐบาล ผู้ปกครองจึงต้องมาจากการเลือกตั้งโดยการเปิดให้ประชาชนใช้สิทธิออกเสียงเป็นการทั่วไป กำหนดให้ผู้ปกครองใช้อำนาจอยู่บนพื้นฐานความยินยอมของประชาชน และกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ตกลงใจในการปกครอง การเปลี่ยนแปลง และการยกเลิกสัญญาประชาคมได้ อำนาจรัฐทั้งหลายจึงมีความเชื่อมโยงไปถึงประชาชน เพราะประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรงในการเลือกตั้งและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยอ้อมผ่านองค์กรต่างๆ ของรัฐ ศาสตราจารย์อังเดร โอริอู นักกฎหมายรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส อธิบายว่า ทฤษฎีนี้สนับสนุนให้มีการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง คือ ให้อำนาจประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจกรรมทั้งปวงดังที่เคยปฏิบัติในกรีกสมัยโบราณ หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้อำนาจประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นมาดำเนินการแทนตนก็ได้ ซึ่งถ้าเป็นดังกรณีหลังแล้วผลที่ตามมาจะเป็น ดังนี้

1) การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิซึ่งประชาชนจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้

2) ทฤษฎีนี้เหมาะกับการจัดรูปแบบการปกครองที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข

มากกว่าการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เพราะถ้าประชาชนไม่พอใจการมอบอำนาจให้กับประมุข หรือผู้แทน ก็อาจเรียกอำนาจกลับคืนหรือยุติได้โดยการไม่เลือกผู้นั้นเป็นประมุข

(ประธานาธิบดี) หรือผู้แทนอีกในสมัยเลือกตั้งต่อไป แต่ถ้าเป็นพระมหากษัตริย์แล้วจะยุติหรือเรียกอำนาจที่มอบให้ไปแล้วกลับคืนไม่ได้

3) แม้การจัดรูปแบบการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม แต่ต้องจัดให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในบางกิจการเท่าที่จะทำได้ เช่น การเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายหรือการให้ประชาชนออกเสียงแสดงมติ (วิชฌู เกรื่องาม, 2530: 218-219)

## 1.2 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

นอกจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแล้ว รัฐเสรีประชาธิปไตยอาจอธิบายอำนาจอธิปไตยของรัฐตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แม้รัฐโซจะเสนอหลักการว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่ทฤษฎีนี้ก็เปิดทางให้คิดเป็นอย่างอื่นได้ว่า ประชาชนหลายๆ คนรวมกันเข้าก็ย่อมเป็นชาติ (Nation) และเมื่อรัฐโซพูดถึงการทำสัญญาประชาคม คำว่า “ประชาคม” ในที่นี้อาจเรียกว่าชาติก็ได้ สุดแต่แต่ว่าจะมองเป็นคนคนหรือปัจเจกชน หรือว่าจะพิจารณารวมๆ กันไปเป็นกลุ่ม ด้วยเหตุนี้เอง ในเวลาต่อมาจึงมีการตีความว่าทฤษฎีสัญญาประชาคมของรัฐโซ ไม่ได้นำไปสู่ข้อสรุปว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน “แต่ละคนหากแต่นำไปสู่ข้อสรุปว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาคมหรือเป็นของชาติ บุคคลสำคัญที่ขยายทฤษฎีของรัฐโซออกไป คือนักปฏิวัติและนักการเมืองชาวฝรั่งเศสชื่อ ซีเอเยสท์ ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากในสมัยหลังปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสใน ค.ศ 1789 เสนอความคิดว่าแม้ประเทศหรือรัฐจะประกอบด้วยประชาชน แต่แท้จริงแล้วการที่ประชาชนมาอยู่ร่วมกันเช่นนั้นทำให้เกิด “สภาวะชาติ” ขึ้นเป็นเอกเทศจากประชาชนแต่ละคน ชาตินี้เองที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเป็นที่ยอมรับของนักปฏิวัติฝรั่งเศสภายหลังการปฏิวัติ ดังปรากฏในข้อ 3 ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศส ซึ่งประกาศใช้ในปีเดียวกันที่มีการปฏิวัติว่า “อำนาจอธิปไตยทุกชนิดเป็นของชาติต้องคัดกรใดหรือบุคคลจะใช้อำนาจหน้าที่ที่มีได้มาจากชาติหาได้ไม่” รัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสซึ่งประกาศใช้ใน พ.ศ. 2334 (ค.ศ. 1791) ได้บัญญัติไว้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้ ไม่อาจจำหน่ายโอนได้ และไม่อาจอ้างอายุความครอบงำได้ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ส่วนหนึ่งส่วนใดของประชาชนหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่อาจนำเอาอำนาจอธิปไตยไปใช้เอง ชาติเท่านั้นที่เป็นบ่อเกิดของอำนาจอธิปไตยทั้งปวง”

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเป็นทฤษฎีที่อธิบายได้ยากและขบถย้อนเหมือนงูกินหาง เช่น แม้จะบอกว่าผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของชาติเหมือนผู้แทนนิติบุคคล แต่ชาติก็คือประชาชนทั้งหลาย และประชาชนทั้งหลายนี้เองคือผู้ออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรตามความเป็นจริง การอ้างทฤษฎีนี้แข่งขันกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนก็เพียงเพื่อไม่ต้องการให้

ประชาชนอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เรียกร้องหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเสรีเกินไป ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญที่ยึดถือทฤษฎีนี้จึงระบุว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่อาจแบ่งแยกได้ ไม่อาจจำหน่ายโอนได้ ไม่อาจอ้างอายุความเข้าครอบงำได้ ใครจะแยกเอาไปใช้ไม่ได้” ซึ่งผู้เสนอทฤษฎีนี้เกรงว่าถ้ายอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแล้วประชาชนส่วนใหญ่ในหมื่นคนตามทฤษฎีของรุสโซ อาจอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของ อาจโอนให้องค์กรอื่นเปลี่ยนไปเรื่อยๆ หรืออาจมีผู้อื่นอ้างเวลาหรืออายุความครอบครองได้ การที่บัญญัติรองรับทฤษฎีดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ศาสตราจารย์โอริอุ สรุปรูว่าทำให้เกิดผลตามมาดังนี้

1) เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหากชาติได้มอบให้ผู้ใช้ อำนาจแทน เช่น มอบให้กษัตริย์หรือประธานาธิบดีชาติย่อมเรียกอำนาจอธิปไตยกลับคืนได้

2) อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ใช่ของประชาชน ชาติมีสภาพบุคคลต่างหากจากประชาชน ฉะนั้นประชาชนจะเสนอร่างกฎหมาย ออกเสียงแสดงมติ หรืออ้างว่าเป็นเจ้าของประเทศไม่ได้

3) การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นหน้าที่ไม่ใช่สิทธิ

4) แม้ประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้แทนราษฎร แต่เมื่อเลือกได้แล้วก็จะเป็นผู้แทนของชาติ ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน การกระทำเช่นการออกกฎหมายถือว่าเป็นของชาติ ผู้แทนราษฎรจะไม่อยู่ในอาณัติของประชาชนหรือพรรคการเมืองใด (วิชญู เครื่องงาม, 2530: 220-221)

### 1.3 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติแนวใหม่

ในระยะหลัง ได้มีผู้พยายามผสมผสานทฤษฎีที่ทฤษฎีนี้ทั้งสองเข้าด้วยกันเรียกว่าทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติแนวใหม่ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สาธารณรัฐที่ 4 และ 5 รัฐธรรมนูญเบลเยียม รัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมัน รัฐธรรมนูญเชโกสโลวาเกีย พ.ศ. 2463 (ค.ศ. 1920) รัฐธรรมนูญโปแลนด์ พ.ศ. 2464 (ค.ศ. 1921) รัฐธรรมนูญกรีกร พ.ศ. 2467 (ค.ศ. 1924) และรัฐธรรมนูญรูมาเนีย พ.ศ. 2481 (ค.ศ. 1938) บางประเทศที่ใช้ทฤษฎีนี้ระบุว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” หรือ “มาจากประชาชน” โดยไม่มีคำว่า “ชาติ” เข้ามาเกี่ยวข้อง

การผสมผสานตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติแนวใหม่อาจกระทำดังนี้

1) ไม่ระบุว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือประชาชน แต่มีวิธีใช้ถ้อยคำพิเศษ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบัน มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนชาวฝรั่งเศส”

2) การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการให้ประชาชนได้แสดงสิทธิความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

3) ผู้แทนราษฎร ไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของประชาชนแห่งเขตเลือกตั้งของตน และไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งนั้น แต่ถือว่าเมื่อได้รับเลือกแล้วก็เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศหรือทั้งชาติ

4) การออกเสียงเลือกตั้งทุกระดับทุกตำแหน่งเป็นสิทธิของประชาชน ไม่ใช่หน้าที่ (วิชญ์ เครื่องงาม, 2530: 221-223)

#### 1.4 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยไม่ได้ใช้ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนหรือเป็นของชาติ ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งตายตัว หากแต่ผสมผสานลักษณะของทั้งสองทฤษฎีเข้าด้วยกันตามทฤษฎีอำนาจ อธิปไตยเป็นของชาติแนวใหม่ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

1) มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ คืออำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการซึ่งมาจากปวงชน มิใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นอำนาจที่มาจากชาติคือคนไทยรวมกัน แต่อำนาจนี้คนไทยรวมกันทุกคนจะต่างคนต่างใช้ไม่ได้ จึงเอาอำนาจนั้นมารวมกันเป็นอันหนึ่ง แล้ว พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น

2) เมื่อผู้แทนราษฎรได้รับเลือกแล้วถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ ดังที่บัญญัติในมาตรา 114 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์”

3) การเลือกตั้งเป็นสิทธิ แต่บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่น มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังที่บัญญัติในมาตรา 50 (7) ว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ”

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่เหตุนั้นมีแจ้งเหตุอันสมควร ผู้นั้นย่อมเสียสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมัครรับเลือกเป็นกำนัน



และผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา ดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2. หลักประชาธิปไตยแบบเสรี

บรรเจิด สิงคะเนติ (2558: 18-19) อธิบายว่า สังคมประชาธิปไตยเป็นลักษณะของสังคมที่ยอมรับความหลากหลาย กล่าวคือ เป็นสังคมที่ยอมรับความหลากหลายทางความคิดต่อการนำเสนอเพื่อแก้ปัญหา ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการถกเถียงกันในทางความคิดเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สังคมยอมรับ ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรี รองรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น การชุมนุม การรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือกลุ่มบุคคลหรือรวมตัวเป็นพรรคการเมือง สังคมประชาธิปไตยแบบเสรีจึงเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่างและยอมรับความขัดแย้งบนพื้นฐานของสันติวิธี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติหลักประชาธิปไตยแบบเสรีไว้เช่น

“มาตรา 34 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น... วรรคสาม การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ วรรคสี่ การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใดๆ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตามขึ้น...

มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

มาตรา 42 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น...”

## 3. หลักเสียงข้างมาก

รัฐธรรมนูญไม่สามารถกำหนดให้สมาชิกของรัฐทุกคนมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมือง เช่น ในการออกเสียงเลือกตั้ง ต้องยกเว้นเด็กซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ ผู้ใหญ่ซึ่งเป็นคนไร้ความสามารถไม่ให้มีสิทธิในทางการเมือง ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองจึงไม่อาจเป็นจริงได้ถ้าผู้มีสิทธิในทางการเมืองมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงต้องให้เสียงข้างมากเป็นฝ่ายตัดสินใจ เมื่อไม่สามารถบรรลุถึงอุดมคติในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองได้ ก็ต้องพยายามให้มีระบบที่

ใกล้เสียงที่สุดกับอุดมคติที่มีอยู่ จึงต้องปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จากหลักการอันนี้จึงต้องยอมให้เสียงข้างมากปกครองเสียงข้างน้อย การที่เสียงข้างมากบังคับเสียงข้างน้อยได้ในอุดมคติของประชาธิปไตยแล้วนับว่ามีข้อตำหนิได้ ด้วยเหตุนี้จึงต้องยอมให้เสียงข้างน้อยมีสิทธิคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์เสียงข้างมากได้ นั่นคือเสียงข้างมากต้องเคารพเสียงข้างน้อย จึงจะถือว่าเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากที่วางอยู่บนพื้นฐานหลักความเสมอภาค

การปกครองโดยเสียงข้างมากมีความจำกัด คือจะต้องเปิดโอกาสให้ฝ่ายข้างน้อยได้มีโอกาสพัฒนาไปเป็นฝ่ายเสียงข้างมากได้ด้วย ดังนั้นในระบอบประชาธิปไตยต้องมีการสับเปลี่ยนกันเข้ามาใช้อำนาจปกครอง กล่าวคือประชาชนสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ตามที่ตนต้องการ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ทำให้เจตนารมณ์ของประชาชนเป็นความจริง และทุกฝ่ายต้องมีโอกาสเท่าเทียมกันในกระบวนการทางการเมืองและการเข้าไปบริหารประเทศ เสียงข้างน้อยในปัจจุบันจะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่จะกลายเป็นเสียงข้างมาก คือเป็นรัฐบาลได้ในอนาคต นั่นหมายความว่า เสียงข้างมากจะกดขี่ข่มเหงเสียงข้างน้อยไม่ได้ เสียงข้างมากจึงต้องให้สิทธิแก่เสียงข้างน้อยที่แน่นอนและชัดเจน อาทิเช่น จะต้องอนุญาตให้เสียงข้างน้อยมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในรัฐสภาได้ ในรัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติให้มีความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภา เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างน้อยเข้าร่วมในคณะกรรมการได้ การลงคะแนนเสียงในปัญหาที่สำคัญๆ พรรคการเมืองเสียงข้างน้อยจะต้องร่วมลงคะแนนเสียงหรืออย่างน้อยก็ต้องมีเสียงฝ่ายข้างน้อยร่วมอยู่ด้วย ดังนั้นการออกคะแนนเสียงสำหรับการตัดสินใจทุกครั้งจึงเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อยตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง หลักประกันในการคุ้มครองเสียงข้างน้อยอยู่บนพื้นฐานของความอดทนของฝ่ายเสียงข้างมากต่อความคิดเห็นที่แตกต่างจากฝ่ายตน นั่นคือความเชื่อที่ใช้หลักเสียงข้างมากที่วางอยู่บนหลักสิทธิที่เท่าเทียมกันของทุกฝ่าย (วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, 2540: 4-5)

การปกครองโดยเสียงข้างมากเป็นเครื่องสะท้อนว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่สิ่งที่สะท้อนจากการตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก อย่างน้อยที่สุดคือการไม่มีการบังคับให้ไปทำตามที่ได้ตกลงกันไว้ เพราะเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับวิธีการดังกล่าวและพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อตนเอง ดังนั้น หลักเสียงข้างมากจึงเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตย ระบบการสร้างเจตจำนงของรัฐโดยวิธีการประชาธิปไตย จึงจำเป็น ที่จะต้องอาศัยพื้นฐานของเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ดังนั้น การตัดสินใจใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตัวผู้ปกครองหรือการเลือกตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน จะต้องถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เพื่อให้มั่นใจว่าการตัดสินใจนั้นสะท้อนถึงความต้องการของคนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง หลักเสียงข้างมากจึงเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตย

หลักการของประชาธิปไตย ประการหนึ่งคือการยอมรับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน บนความขัดแย้ง กล่าวคือ เสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยต้องประกอบเข้าด้วยกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อีกประการหนึ่งคือการยอมรับในปรัชญาและความคิดเห็นทางการเมืองแบบสัมพัทธ์นิยม มิใช่แบบสัมบูรณ์นิยม ซึ่งตามแนวความคิดนี้วางอยู่บนพื้นฐานที่มีความเชื่อเป็นของตนเองแต่สงสัยในความถูกต้อง ในรัฐประชาธิปไตยทั้งหลายจึงต้องให้มีหลักประกันในการแข่งขันโดยเสรีระหว่างกลุ่มที่มีอุดมการณ์แตกต่างกัน เสรีภาพในการสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การโต้เถียง เสรีภาพในชุมชน การรวมตัวกันเป็นสมาคม เสรีภาพเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ ด้วยเหตุนี้สื่อมวลชนทุกชนิด โดยหลักการจะต้องให้ทุกฝ่ายทุกกลุ่มที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้สื่อเหล่านั้น มิใช่ผูกขาดโดยรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก แต่เพียงผู้เดียว(สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2528: 46-47)

#### 4. หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน

ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองไม่อาจเป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ แม้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เสียงข้างมากก็ตัดสินใจแทนเสียงข้างน้อยและมีขอบเขตจำกัด ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถปรึกษาหารือและตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้เอง การใช้อำนาจทางการเมืองจึงจำเป็นต้องตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลที่มีจำนวนน้อยพอที่จะมีความสามารถกระทำการได้ นั่นคือความจำเป็นที่จะต้องมีระบบผู้แทน (Representation) ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาตามประวัติศาสตร์การปกครอง ระบบผู้แทนในระยะแรกปรากฏในลักษณะเป็นระบบผู้แทนของประชาชนตามฐานันดร เฉพาะเจ้าของที่ดินและผู้มีการศึกษาเท่านั้น ผู้แทนจึงเป็นตัวแทนของประชาชนในขอบเขตจำกัด รัฐสภาของผู้แทนแบบนี้เรียกว่ารัฐสภาของผู้แทนฐานันดร ตัวอย่างเช่น รัฐสภาของเยอรมนีใน ค.ศ. 1848 รัฐสภาของอังกฤษที่มีอยู่ถึงปลายศตวรรษที่ 19 ระบบผู้แทนในระยะหลังพัฒนามาเป็นระบบผู้แทนของประชาชน โดยทั่วไปไม่คำนึงถึงฐานันดรของราษฎร ในรูปแบบนี้บุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐจะต้องมาจากการเลือกตั้งทั่วไป ประชาชนมีความเสมอภาคในการออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้แทนของตน และในขณะเดียวกันประชาชนก็มีความเสมอภาคที่จะมีสิทธิได้รับเลือกให้เข้าไปเป็นองค์กรของรัฐ ระบบผู้แทนสมัยใหม่จึงอยู่ในสถานะประชาธิปไตยแบบเสมอภาค มิใช่ระบบผู้แทนตามฐานันดร เหตุนี้จึงถือว่าองค์กรของรัฐโดยเฉพาะรัฐสภา มีเจตนารมณ์ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2528: 47-49) กับประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ประชาธิปไตย

เป็นระเบียบทางการเมืองที่อ้างถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในฐานะเป็นความชอบธรรมของอำนาจ ในระบบผู้แทนองค์กรของรัฐจึงเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองแทนประชาชนที่ต้องมาจากประชาชน โดยการเลือกตั้ง(หยุด แสงอุทัย, 2512: 4)

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอาจแยกออกเป็นประชาธิปไตยโดยตรง ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน และประชาธิปไตยแบบผสม

### 5. ประชาธิปไตยโดยตรง

นักทฤษฎี บรมานันท์ (2560:115) อธิบายว่า ประชาธิปไตยโดยตรง เน้นการมีส่วนร่วมโดยตรงของพลเมืองทุกคนในการใช้อำนาจทางการเมือง ราษฎรจะมาลงคะแนนเสียงได้โดยตรง โดยการประชุมกันออกกฎหมายเอง ลงมติในกิจการของรัฐเอง

ประชาธิปไตยโดยตรงจึงไม่มีการเลือกตั้ง การปกครองแบบนี้ใช้ได้กับรัฐที่มีขนาดเล็กและมีภารกิจไม่ยุ่งยาก อุปสรรคของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงคือรัฐในปัจจุบันมีภารกิจที่ยุ่งยาก ไม่เหมาะสมที่จะให้ราษฎรออกเสียงเป็นประชามติ อีกทั้งมีรัฐกิจบางอย่างที่จะต้องดำเนินการไปโดยรวดเร็วไม่อาจรอประชามติได้

ประชาธิปไตยโดยตรงมีที่มาย้อนหลังไปได้ถึงสมัยกรีกโบราณเมื่อประมาณ 200 ปีก่อนคริสตกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในนครเอเธนส์และรัฐอื่นๆ ของกรีก เนื่องจากแต่ละรัฐของกรีกเป็นรัฐขนาดเล็ก มีประชาชนไม่มาก ประชาชนจึงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองตนเองได้ ประชาชนของแต่ละรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองโดยตรงด้วยการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาตัดสินแก้ปัญหาต่างๆ รูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงนี้ใกล้เคียงกับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมากที่สุด เพราะเป็นรูปแบบการปกครองที่ไม่มีการเลือกตั้งตัวแทนประชาชน ไม่มีรัฐสภา ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและเป็นผู้จัดทำกฎหมายต่างๆ ด้วยตนเอง ในนครเอเธนส์สมัยกรีกโบราณจะใช้ประชาธิปไตยโดยตรง โดยมีสภาประชาชน ได้แก่พลเมืองชายโตอายุตั้งแต่ 20 ปี ขึ้นไป เป็นผู้ลงมติในการพิจารณากฎหมายหรือสามารถแต่งตั้งผู้พิพากษาได้ แนวความคิดนี้เป็นแนวคิดสำคัญที่ทำให้เกิดระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนขึ้นในเวลาต่อมา(หยุด แสงอุทัย, 2512: 4)

### 6. ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน

นักทฤษฎี บรมานันท์ (2560:117) อธิบายว่า ราษฎรไม่ได้ออกเสียงโดยตรงแต่จะลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนมาแสดงเจตนาแทนตนอำนาจทางการเมืองถูกมอบหมายให้ใช้โดยตัวแทนที่ได้รับการเลือกจากพลเมือง และตัวแทน ดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการของตนต่อพลเมืองโดยตรง การปกครองนี้เหมาะกับรัฐที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่ มีพลเมืองและภารกิจมาก ไม่สามารถจะให้ราษฎรทุกคนมาประชุมตัดสินใจกันได้ เพราะเป็นไปได้ที่ราษฎรจะมีความเห็นเป็น

เอกฉันท์ในการจะให้ผู้ใดผู้หนึ่งมาเป็นตัวแทนตน ฉะนั้นจึงต้องมีการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ผู้แทนราษฎรมาทำหน้าที่แทนตน รัสโซ มีความเห็นว่าประชาธิปไตยโดยตรงไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ในยุคปัจจุบัน โดยให้ลองจินตนาการถึงความวุ่นวายที่จะเกิดขึ้นหากให้พลเมืองจำนวนมากมาประชุมเพื่อปรึกษาหารือกันตลอดเวลาถึงการดูแลรักษาประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง ในกรณีนี้ รัสโซ ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางตรงไว้ว่า ควรหมายถึงระบบรัฐบาลซึ่งประชาชนมีอำนาจนิติบัญญัติหรือมีบางส่วนที่สำคัญของอำนาจนิติบัญญัติ ในตอนปลายศตวรรษที่ 17 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งในฝรั่งเศสและในสหรัฐอเมริกาต่างก็นำเอาระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนมาใช้ ประชาธิปไตยในปัจจุบันถือว่าระบบผู้แทนเป็นระบบที่ดีที่สุดเท่าที่จะคิดกันได้ในเวลานี้ จึงเกิดเป็นทฤษฎียึดถือกันว่า ประชาชนจะควบคุมรัฐบาลได้ด้วยการเลือกตั้งหัวหน้ารัฐบาลและเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้สอดส่องดูแลการทำงานของรัฐบาลอย่างต่อเนื่องแทนประชาชน ด้วยการมีอำนาจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติกฎหมายและการจัดเก็บภาษี (ภุริชญา วัฒนรุ่ง, 2544: 219-220)

ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน อาจเป็นประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีก็ได้กล่าวเฉพาะการปกครองในระบบรัฐสภา รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยยิ่งกว่าองค์กรอื่นๆ ก่อให้เกิดหลักการสำคัญสองประการ คือ หลักเจตนาของรัฐบาลและหลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย

หลักเจตนาของรัฐบาล หมายความว่า การกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีความสำคัญต่างๆ จะต้องได้รับการกำหนดโดยองค์กรนิติบัญญัติ ส่วนหลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสายเรียกร่องว่าการใช้อำนาจรัฐทั้งหมดไม่เพียงแต่จะถูกใช้เพื่อประชาชนและมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น แต่ยังมี ความหมายว่าการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรต่างๆ นั้นจะต้องมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปถึงประชาชนด้วย องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการภารกิจของรัฐจึงจำเป็นต้องอาศัยหลักความสัมพันธ์ที่ไม่ขาดสายมาเป็นจุดเชื่อมโยงองค์กรของรัฐกับประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันว่า การใช้อำนาจของรัฐโดยผ่านองค์กรต่างๆ นั้นมีพื้นฐานมาจากประชาชนและดำรงอยู่ในลักษณะที่เชื่อมโยงถึงประชาชนได้

การปกครองโดยประชาชนผ่านการเลือกตั้ง เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหากระบวนการนิติทางการเมืองการปกครองให้รองรับกับการควบคุมของประชาชน โดยการใช้สิทธิเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน คู่ขนานไปกับวิถีในการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่จะต้องรับผิดชอบและตอบสนองต่อประชาชนพร้อมกันไปด้วย อันเป็นการสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานให้เกิดความเชื่อมั่นในการใช้อำนาจของรัฐบาล โดยเฉพาะการที่รัฐบาลจะต้องทำหน้าที่ในการ

รักษาและสนองตอบความต้องการของประชาชนตามสัญญาประชาคมนั่นเอง(เชาวันะ ไตรมาส, 2547: 86-87)

### 7. ประชาธิปไตยแบบผสม

การจัดให้ราษฎรมาออกเสียงโดยตรงบ้างในภารกิจที่สำคัญๆ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ และให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนมาปฏิบัติภารกิจในสภาผู้แทนราษฎร การให้ราษฎรออกเสียงอาจเป็นโดยวิธีใดวิธีหนึ่งใน 3 วิธี หรือโดยใช้ทั้ง 3 วิธีต่อไปนี้ควบคู่กันไป วิธีแรกให้ราษฎรจำนวนหนึ่งมีสิทธิริเริ่มขอให้ออกเสียงเป็นประชามติ (Initiative) วิธีที่สองให้ประมุขของรัฐสภาหรือผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งหรือรัฐบาลส่งญัตติไปให้ราษฎรออกเสียงเป็นประชามติได้ (Referendum) ซึ่งอาจเป็น โดยบุคคลหรือสถาบันดังกล่าวเลือกให้มีประชามติแทนหรือโดยรัฐธรรมนูญบังคับให้เสนอญัตติต่อราษฎรแล้วให้ราษฎรออกเสียงเป็นประชามติ ซึ่งเรียกว่าประชามติโดยบังคับ หรือวิธีที่สามบังคับว่ากิจการที่สำคัญบางอย่าง ฝ่ายบริหารต้องนำไปให้ราษฎรออกเสียงเป็นประชามติเสียก่อนจึงจะใช้ได้ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือการบัญญัติกฎหมายที่สำคัญ

ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นประชาธิปไตยแบบมีพรรคการเมือง เจตจำนงของประชาชนจะต้องถูกปลุกเร้า จะต้องชักจูง และจะต้องรวบรวมประมวลความคิดเห็นที่คล้ายคลึงให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวจึงจะก่อให้เกิดการกระทำในทางการเมืองได้ หน้าที่อันนี้ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเป็นหน้าที่ของพรรคการเมือง มิใช่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนับตั้งแต่มีการขยายสิทธิเลือกตั้งให้ประชาชน โดยทั่วไปให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง การใช้สิทธิในการเลือกตั้งจึงกลายเป็นการกระทำของมวลชนจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันก็เกิดการแข่งขันทางความคิดและอุดมการณ์ในทางการเมืองในการเลือกตั้งเพื่อจะเข้าไปเป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะเป็นองค์กรของรัฐ ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนและประชาชนระหว่างผู้ถืออำนาจและผู้อยู่ภายใต้อำนาจพรรคการเมืองจึงค่อยๆ พัฒนาขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว หากปราศจากพรรคการเมืองแล้ว การทำหน้าที่ในระบบรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้คงจะเห็นได้จากการเลือกตั้ง พรรคการเมืองทำหน้าที่เสนอทั้งตัวบุคคลและนโยบายให้ประชาชนพิจารณา แม้ว่าประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้แทนและนโยบาย แต่ความเป็นจริงพรรคการเมืองเป็นผู้ตั้งผู้แทนและกำหนดนโยบายให้ประชาชนเลือก หลังการเลือกตั้งพรรคการเมืองก็มีบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลและคอยควบคุมดูแลรัฐบาล แม้พรรคการเมืองจะไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นองค์กรของรัฐ แต่เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย ความสำคัญของพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ พรรคการเมืองช่วยให้การเลือกตั้งบรรลุเป้าหมาย คือ ได้ผู้แทนไปทำหน้าที่ในองค์กรของรัฐแทน

ประชาชน โดยพรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นผู้คัดเลือกผู้รับสมัครเลือกตั้งให้ประชาชนเลือก และโดยการแข่งขันในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะช่วยเสริมสร้างความพร้อมให้กับประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกันก็ขยายฐานการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากของประชาชนและสร้างความชอบธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย , พรรคการเมืองอยู่ในฐานะเป็นพาหนะนำความคิดเห็นและข้อเรียกร้องจากประชาชนไปสู่องค์กรผู้ถืออำนาจ พรรคการเมืองช่วยให้การตัดสินใจในทางการเมืองเป็นประชาธิปไตย คือมีรากฐานอยู่บนความคิดของประชาชน พรรคการเมืองอยู่ในฐานะเป็นองค์กรโฆษณาแนวความคิดและวิธีการในการแก้ปัญหาต่างๆ ของสังคม พรรคการเมืองจึงช่วยเหลือให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง ซึ่งจะมีผลให้ประชาชนมีความสามารถในการตัดสินใจทางการเมืองได้สูงขึ้น (สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2528: 51-52)

### หลักนิติรัฐ

หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันและสนับสนุนซึ่งกันและกันจนอาจกล่าวได้ว่า หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมต่อหลักประชาธิปไตย รัฐจึงไม่อาจสถาปนาความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยขึ้นมาได้หากขาดหลักการใดหลักการหนึ่งข้างต้น

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายว่าตามแนวความคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตย แต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมาย ซึ่งมีอยู่สองทฤษฎีหลัก คือ

ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจ ซึ่งเยียร์ริง (Ihering) และเจลลิเนค (Jellinek) เป็นผู้เสนอ มีหลักว่ารัฐไม่อาจถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายได้ เว้นแต่รัฐจะสมัครใจผูกมัดตนเองด้วยกฎหมายที่ตนสร้างขึ้นและกฎหมายหลักที่รัฐสร้างขึ้นก็คือรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดสถานะของอำนาจการเมืองในรัฐว่าอยู่ที่องค์กรใด ต้องใช้อย่างไร มีข้อจำกัดอย่างไร

ทฤษฎีที่สองคือทฤษฎีนิติรัฐ ซึ่งรุสโซและมงเตสกีเยอ ได้เสนอแนวความคิดไว้เป็นคนแรกๆ สรุปได้ว่ารัฐและหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่กฎหมายนั้นก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ ผลที่ตามมาคือ จะมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ชอบด้วยกฎหมาย ควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครอง การกระทำขององค์กรตุลาการซึ่งได้แก่คำพิพากษาและคำสั่งศาลให้ชอบด้วยกฎหมาย(บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2550: 48-55)

## 1. พัฒนาการของหลักนิติรัฐ

บรเรจิด ลิงคะเนติ (2558: 21) อธิบายว่า คำว่า “นิติรัฐ” หรือ “Rechtsstaat” เป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมันประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือคำว่า Recht ที่แปลว่ากฎหมาย และคำว่า Staat ที่แปลว่ารัฐ นักคิดคนสำคัญของเยอรมัน Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph Frisherr von Aretin ได้กล่าวว่านิติรัฐหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผลอันเป็นรูปที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวม และมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอยู่ร่วมกันของมนุษย์ เป็นไปด้วยความสงบสุข

แนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐเริ่มต้นขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17 ในฐานะที่เป็นปฏิกิริยาที่มีต่อการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง แนวความคิดนี้สอดคล้องต้องกันกับพัฒนาการและความเชื่อที่มีมาตั้งแต่ยุคกลาง ว่าสันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยกฎหมายเชื่อกันว่า Robert von Mohl เป็นคนแรกที่น่าเอาความคิดที่ว่า การดำรงอยู่ของรัฐไม่ควรจะขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจ แต่ควรขึ้นอยู่กับเหตุผลมาอธิบายอย่างเป็นระบบในตำรากฎหมาย

พัฒนาการของนิติรัฐในช่วงศตวรรษที่ 18 อยู่ที่การฟื้นตัวของความคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law School) โดยเฉพาะในปรัชญาของสำนักสโตอิกส์ (Stoicism) ที่เชื่อว่ามนุษย์ได้รับประกายแห่งเหตุผลและเกิดมามีศักดิ์ศรีเหมือนกัน ไม่มีใครเกิดมาในฐานะที่เป็นทาส มนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะรู้ว่าอะไรถูกอะไรผิดได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามแนวความคิดที่นิยมยกย่องเหตุผลของมนุษย์อ่อนแรงลงในสมัยกลาง ซึ่งเป็นสมัยที่นิติปรัชญาแนวคริสต์ครอบงำยุโรป จวบจนกระทั่งนักคิดอย่าง Samuel Pufendorf และ Christian Wolff ได้รื้อฟื้นแนวความคิดดังกล่าวขึ้นมาพัฒนาต่อ ความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติจึงกลับฟื้นตัวขึ้นโดยการเชื่อมโยงความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติกับสิทธิตามธรรมชาติเข้าด้วยกันตามคำสอนของนักคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติในยุคฟื้นตัวนี้ สิทธิตามธรรมชาติคือสิทธิที่มนุษย์แต่ละคนมีติดตัวมาตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิดังกล่าวนี้มนุษย์แต่ละคนมีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กักรัฐและไม่ขึ้นอยู่กักฎหมายบ้านเมือง กล่าวคือเป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนมีรัฐ

ต่อมาในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ต่อเนื่องมาจนถึงต้นศตวรรษที่ 19 ราษฎรได้เรียกร้องให้รัฐปกป้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตลอดจนเสรีภาพของตนมากขึ้น โดยต่างเห็นว่าการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะปรากฏเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจของรัฐต้องผูกพันอยู่กักฎหมาย กฎหมายย่อมจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐ



กฎหมายจะต้องสร้างกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐและกฎหมายจะต้องประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เยอรมนีอยู่ภายใต้การปกครองของพระเจ้าจอร์จที่พัฒนาการเกี่ยวกับความคิดว่าด้วยนิติรัฐเกิดการเปลี่ยนแปลงหักเห เนื่องจากในเวลานั้นคำสอนทางปรัชญากฎหมายของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) เจริญงอกงามเฟื่องฟูขึ้น แนวคิดหลักของสำนักคิดดังกล่าวต้องการสร้างความชัดเจน ความมั่นคง และความแน่นอนให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมายสำนักคิดนี้ปฏิเสธคำสอนว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งที่เลือนลอยจับต้องไม่ได้ทำให้กฎหมายไม่มีความแน่นอน สำหรับสำนักกฎหมายบ้านเมืองแล้วกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยผู้ที่ทรงอำนาจตรากฎหมายต้องถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับความถูกต้องเป็นธรรม ดังนั้นหลักใหญ่ใจความของนิติรัฐจึงอยู่ที่ความผูกพันของฝ่ายปกครองต่อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในบ้านเมือง และการปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนจากการล่วงละเมิดของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการเท่านั้น แม้ว่ารัฐชนิพนธ์จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่โดยที่ไม่มีการพูดถึงองค์ประกอบในทางเนื้อหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งความยุติธรรม ตำรากฎหมายจำนวนหนึ่งจึงเรียกรัฐชนิพนธ์นี้ว่า *Gesetzesstaat* ในภาษาเยอรมันแปลว่า กฎหมาย แต่มุ่งหมายถึงกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นเป็นสำคัญ รัฐที่สนใจแต่เพียงกฎหมายในทางรูปแบบนี้เองที่ทำให้ในที่สุดเกิดรัฐตำรวจ (*Polizeistaat*) ขึ้น ในรัฐชนิพนธ์นี้ฝ่ายปกครองก็ผูกพันตนต่อกฎหมาย แต่ไม่ต้องสนใจว่ากฎหมายนั้นถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่โดยปรากฏการณ์เช่นนี้คำว่า “รัฐตำรวจ” จึงได้กลายเป็นคำตรงกันข้ามกับคำว่า “นิติรัฐ”

ในปัจจุบันนิติรัฐก็ได้รับการพัฒนาให้เป็นนิติรัฐที่เป็นเสรีนิยม คำนี้ถึงความยุติธรรมและทำให้เมื่อก้าวถึงนิติรัฐจะต้องพูดถึงองค์ประกอบทั้งสองด้าน คือทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา

## 2. องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าหลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา

### 2.1 องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ

พิจารณาในทางรูปแบบ หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อยๆ หลายประการ ที่สำคัญ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

### 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ อำนาจทั้งสามไม่ได้แบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกันเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะไม่อำนาจใดอำนาจหนึ่งที่มีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่ได้รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามภาระหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตภาระหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกร้องให้ภาระหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้น ต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย วิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจนั้นหรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจและในแง่ของตัวบุคคลแล้ว จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ ไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง สภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายสำคัญของนิติรัฐ(อมร จันทรสมบูรณ์, 2546: 60-62)

### 2) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

บรรเจิด สิงคะเนติ (2558: 22-23) อธิบายว่า นิติรัฐนั้นมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง กับสิทธิเสรีภาพและสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล ในการพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงสิทธิเสรีภาพโดยอำนาจรัฐ จะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยบัญญัติให้กระทำได้นั้น ทั้งนี้เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงมีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ โดยมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วยังมีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่ สิทธิเสรีภาพของปัจเจก

บุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิ เสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพไม่ได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ เพราะการคุ้มครองและหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าจะละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ด้วยเหตุนี้ สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือระบบนิติรัฐ

สิทธิเสรีภาพของราษฎรที่รัฐรับรองและให้ความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ จำแนกออกได้เป็นสามประเภท คือ

(1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทาง และการเลือกที่อยู่ สิทธิ เสรีภาพในครอบครัว

(2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

(3) สิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นสมาคม หรือเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามความคิดเห็นทางการเมืองของตน รวมตลอดถึงสิทธิเสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และสมัครเข้ารับเลือกตั้ง

สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิศรุดพิชญ์ (2528: 56-57) อธิบายว่า การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่างๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวมที่จะต้องธำรงรักษาไว้ ดังนั้นในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้บ้าง แต่รัฐจะกล่าวสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติอย่างชัดเจนเป็นการทั่วไปว่าให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในอันที่จะล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพไว้อย่างคลุมเครือก็ดี ที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินเลยกว่าความจำเป็นแก่การชำระไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะก็ดี ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

### 3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ

หลักการนี้เรียกร้องให้การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการ และ องค์กรฝ่ายบริหาร ต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ

(1) ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายล่วงกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น จะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้ว

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน รูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคมีสามรูปแบบ ดังนี้

ฝ่ายตุลาการต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีความหมายว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องมิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้นๆ กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิ เรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง ในกรณีนี้หมายความว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจ โดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใดๆ ทั้งสิ้น(สมยศ เชื้อไทยและ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2528: 56-57)

(3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง แบ่งเป็นหลักย่อยได้สองหลัก คือหลักความมาก่อนของกฎหมาย และหลักเงื่อนไขของกฎหมาย

บรรเจิด สิงคะเนติ (2558: 24-25) อธิบายว่า หลักความมาก่อนของกฎหมาย หมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปแบบบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อน การกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลายรวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้นการกระทำของรัฐ รวมทั้งการกระทำความฝ่ายปกครองทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้ เรียกร้องในทางปฏิบัติว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครอง จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมายการกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักเงื่อนไขของกฎหมาย ในขณะที่หลักความมาก่อนของกฎหมายเรียกร้องในทางปฏิบัติมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการใดที่เป็นการขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของกฎหมายกลับเรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว

#### 4) หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาล

รวมทั้งหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เรียกร้องให้รัฐต้องเปิด โอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาต่างๆ ของรัฐ ได้อย่างเต็มที่ องค์กรของรัฐต้องรับฟังบุคคล เปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างข้อกล่าวหาต่างๆ ก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น หนึ่งในการกรณีที่ราษฎรได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรของรัฐ รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถฟ้ององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนต่อศาลได้ นอกจากนี้ยัง เรียกร้องให้รัฐกำหนดกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดให้คำพิพากษามีผลผูกพันเป็นยุติเพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

#### 5) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองหลัก ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 5 ความว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ของประเทศบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติ นั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้อธิบายว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบการปกครองรัฐในทางการเมือง โดยกำหนด โครงสร้างของรัฐระบอบการปกครอง การใช้อำนาจอธิปไตยและการดำเนินงานของสถาบันสูงสุดของรัฐที่ใช้ อำนาจอธิปไตย กล่าวย่อๆ คือกำหนดวิธีการปกครองหรือระบอบการเมืองของรัฐ ”

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญจะ กำหนดการจัดอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมาย รัฐธรรมนูญจะครอบคลุมถึงการจัดองค์กร การดำเนินการอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่าง องค์กรดังกล่าวต่อกันและต่อประชาชน

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ คือ บรรดากฎเกณฑ์แบบแผนซึ่งจัดระเบียบทาง การเมืองการปกครองภายในรัฐ หรือบรรดากฎเกณฑ์แบบแผนสถาปนาองค์กรผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองในนามของรัฐ กำหนดกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นองค์กร ผู้ทำหน้าที่ใช้อำนาจปกครองในนามของรัฐ รวมตลอดถึงกำหนดหลักการทั่วไปว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร บรรดากฎเกณฑ์แบบแผนที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญนี้ อาจแยกกันอยู่ อย่างกระจัดกระจายในรูปของจารีตประเพณีบ้าง ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษรบ้าง เราเรียก รัฐธรรมนูญของรัฐนั้นว่า “รัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร” ส่วนรัฐธรรมนูญของรัฐที่ถูกนำมา รวบรวมไว้ว่าเป็นระบบในเอกสารฉบับเดียวกัน เราเรียกว่า “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” ปัจจุบันรัฐต่างๆ นิยมนำเอาบรรดากฎเกณฑ์แบบแผนซึ่งจัดระเบียบทางการเมืองการปกครองมา รวมไว้ว่าเป็นระเบียบในเอกสารฉบับเดียว

แม้รัฐจะมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แต่มีเฉพาะบางรัฐเท่านั้นที่จะมี รัฐธรรมนูญแห่งระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงรัฐธรรมนูญในลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม ที่มี บทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง ลักษณะของรัฐธรรมนูญนี้จึงต้องมีหลักการ ของระบบนิติรัฐ คือหลักการที่รัฐจะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง เพื่อป้องกัน สิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจบาตรใหญ่หรือตามอำเภอใจของรัฐ รัฐต้องมีอำนาจจำกัดต้องยอมตน อยู่ ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด นอกจากนั้นจะต้องกำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนมา เป็นองค์กรของรัฐในการบัญญัติกฎหมาย รัฐจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจะต้อง มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นส่วนยอดสุดของหลักนิติรัฐ รัฐธรรมนูญจึงได้รับการรับรองให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น

และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผล บังคับใช้ระบบกฎหมายเยอรมนียอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญว่าเป็น สาระสำคัญของนิติรัฐ(โกคิน พลกูด และ ชาญชัย แสงศักดิ์, 2541: 155)

## 2.2 องค์ประกอบในทางเนื้อหาของนิติรัฐ

### 1) หลักความแน่นอนของกฎหมาย

หลักนิติรัฐเรียกร้องต่อไปอีกว่าในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับราษฎรนั้น ต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้ บุคคลจึงสามารถกำหนดการกระทำ ของตนเองให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย และทำให้เกิดความแน่ใจว่าการกระทำของตนจะไม่ เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย หลักความแน่นอนของกฎหมายประกอบด้วยหลักย่อยสอง ประการ

(1) หลักความชัดเจนของกฎหมาย เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติในการออก กฎหมายว่าจะต้องมีความชัดเจนอย่างพอเพียงเพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเอง

(2) หลักคุ้มครองความสุจริต เรียกร้องต่อฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน กรณีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยหลักแล้ว การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง หากผู้รับคำสั่งเชื่อโดยสุจริตว่า คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อได้ชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะในเรื่อง นั้นๆ แล้ว กรณีที่เห็นควรให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครอง ให้นำหลักความคุ้มครองความสุจริตของผู้รับ คำสั่งทางปกครองมาใช้เพื่อคุ้มครองบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าว

2) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง เรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่สิ้นสุด ลงแล้ว การตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลจึงไม่อาจกระทำได้หลักการดังกล่าวนี้เป็น หลักการที่บังคับใช้โดยไม่มีข้อยกเว้นในกรณีของกฎหมายอาญาสารบัญญัติอย่างไรก็ตาม ไม่ได้ หมายความว่าหากผลร้ายที่เกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลไม่ใช่โทษทางอาญาแล้ว รัฐสามารถตรากฎหมาย ย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลได้ทุกกรณีการวินิจฉัยว่าการตรากฎหมายย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่ บุคคลจะกระทำได้หรือไม่ ต้องพิจารณาองค์ประกอบในแง่ความไว้นั้นเชื่อใจที่บุคคลมีต่อระบบ กฎหมาย ตลอดจนการคาดหมายความคุ้มครองจากระบบกฎหมายของบุคคลประกอบกันในกรณีที่ บุคคลได้กระทำการจบสิ้นไปแล้วในอดีต ไม่สามารถหวนกลับไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำ ของตนได้แล้ว การตรากฎหมายไปกำหนดองค์ประกอบความผิดขึ้นใหม่ กำหนดโทษขึ้นใหม่ หรือ เปลี่ยนแปลงโทษที่มีอยู่ในกฎหมายในขณะที่ได้กระทำการ แม้โทษนั้นจะไม่ใช่โทษทางอาญาก็ไม่

อาจกระทำได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553: 97)

3) หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “หลักความได้สัดส่วน” เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ในนิติรัฐ รัฐไม่อาจใช้มาตรการใดๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง พอเหมาะพอประมาณเท่านั้น

ตามกฎหมายเยอรมันหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีค่าบังคับเสมอกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมิใช่เฉพาะแต่ในเยอรมันเท่านั้น ยังรวมถึงฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ และประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ยังได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรป หลักการนี้ใช้จำกัดการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ของรัฐให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสม สามารถรักษาประโยชน์มหาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจนเกินความจำเป็น เพราะการอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคมนั้น ผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลก็ดี ผลประโยชน์ของมหาชนก็ดี ย่อมมีผลกระทบต่อกันและกันเสมอ

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เยอรมนีได้นำหลักดังกล่าวมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ใน ค.ศ. 1968 ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมนีได้เคยวินิจฉัยว่า หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่มีผลมาจากหลักนิติรัฐ ดังนั้น หลักความได้สัดส่วนจึงมีลำดับชั้นในระดับรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการที่มีความมุ่งหมายประการสำคัญเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ และเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักความได้สัดส่วนนั้นมีความผูกพันต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและนำไปใช้กับฝ่ายนิติบัญญัติด้วย โดยสาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วนมีอยู่สามประการ คือ

(1) หลักความเหมาะสม บังคับว่าบรรดามาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้ใช้บังคับราษฎรนั้น ฝ่ายบริหารต้องเลือกมาตรการที่สามารถดำเนินให้ความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น มาตรการใดก็ตามที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้เลย ย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว หลักความเหมาะสมนี้ เรียกร้องความสัมพันธ์เชิงเหตุ (cause) และผล (effect) ระหว่างมาตรการที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับ กับสิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้น ทั้งนี้โดยให้มาตรการที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับเป็นเหตุ และสิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้นเป็นผลนั่นเอง



(2) หลักแห่งความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลายๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ โดยแต่ละมาตรการมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายบริหารต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ความคิดที่เป็นรากฐานของหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายสองสิ่งที่จำต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยกว่า” ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็น แก่การดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบเป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและหรือแก่สังคมโดยรวม กับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับ ดังนั้น องค์ประกอบข้อนี้แห่งหลักความได้สัดส่วนจึงบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องทำการชั่งน้ำหนักผลดีและผลเสียของแต่ละมาตรการที่ตนตั้งใจจะออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร มาตรการใดที่เห็นได้ชัดว่าหากลงมือบังคับการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนและหรือแก่ส่วนรวม ฝ่ายบริหารต้องห้ามมิให้ออกมาใช้บังคับ ถึงแม้ว่ามาตรการนั้นจะเหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการให้ความประสงค์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม กล่าวโดยสรุป หลักความได้สัดส่วน บังคับให้ฝ่ายบริหารออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้ความประสงค์ของกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรน้อยที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายบริหารออกมาตรการใดๆ ซึ่งหากได้ลงมือดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ราษฎรและหรือสังคมโดยรวม

หลักนิติรัฐมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติหลักการของนิติรัฐไว้หลายมาตราด้วยกัน เช่น การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล (มาตรา 4) การรับรองว่ารัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่ละเมิดรัฐธรรมนูญจะใช้บังคับไม่ได้ (มาตรา 5) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องเป็นไปตามกฎหมาย (มาตรา 25) บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่จะกระทำตามความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ขณะนั้น (มาตรา 29) การจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นี้ จะต้องกระทำโดยกฎหมาย (ปรากฏในหลายมาตรา เช่น มาตรา 38 มาตรา 40 มาตรา 42 มาตรา 44) เป็นต้น

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะบัญญัติหลักการของนิติรัฐไว้แต่ในมาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งๆ ที่ในชั้นร่างรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “หลักนิติรัฐ” และไม่ปรากฏเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงคำว่า “หลักนิติรัฐ” เป็นคำว่า “หลักนิติธรรม”

### หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

การพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขัง ดังนั้น การปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายจำเป็นต้องศึกษาหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประกอบด้วย โดยรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

#### 1. แนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาติ

กุลพล พลวัน(2544: 246) อธิบายว่า แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) มีกำเนิดมาตั้งแต่จากสมัยกรีกก่อนคริสตกาลนั้น ซึ่งเป็นแนวความคิดที่อ้างว่ากฎหมายมีอยู่ตามธรรมชาติ กล่าวคือ กฎหมายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและมีมาเองโดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้น เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐ และใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเวลา สืบเนื่องมาจากประชาชนในสมัยนั้นถูกปกครองแบบกดขี่ข่มเหง โดยกษัตริย์หรือผู้มีอำนาจปกครองจึงทำให้เกิดแนวความคิดในการจำกัดอำนาจของกษัตริย์และผู้มีอำนาจปกครองดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันได้กำหนดให้บุคคล มีสิทธิต่าง ๆ ขึ้นมา ซึ่งสิทธิดังกล่าวนั้นก็คือ สิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ตามแนวคิดของกฎหมายธรรมชาติซึ่งจะมีลักษณะอย่างเดียวกัน คือ ใช้ได้ทุกยุคทุกสมัยไม่จำกัดเวลา สถานที่ และจะออกกฎหมายใด ๆ มาขัดแย้งกับสิทธิธรรมชาติไม่ได้ (ไพศาล วัตตธรรม, 2549: 10) นอกจากนี้ กุลพล พลวัน (2538: 14-15) อธิบายว่า แนวคิดในเรื่องนี้มีอิทธิพลจนกระทั่งเกิด “ปรัชญาญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ” ในที่สุด ทั้งนี้ นักปราชญ์ตั้งแต่สมัยกรีกได้ให้ความหมายของความเป็นกฎหมายธรรมชาติไว้หลายท่าน เช่น นักปราชญ์กลุ่ม Stoics ซึ่งเป็นกลุ่มนักปราชญ์ที่มีชื่อเสียงก่อนคริสต์ศักราช โดยพวกเขาเชื่อว่ากฎหมายธรรมชาตินั้นใช้บังคับเหนือพระเจ้าและมนุษย์และเป็นกฎหมายซึ่งแนะนำว่า “อะไรคือ สิ่งที่ต้องทำและห้ามสิ่งที่ไม่ควรทำ” พวกเขาเน้นว่าระเบียบและความมั่นคงเป็นพลังตามธรรมชาติที่จะเหนี่ยวรั้งมนุษย์ให้มีชีวิตและปฏิบัติตามธรรมชาติ ถ้าไม่มีสิ่งนี้แล้วสังคมจะปราศจากสันติและความเป็นระเบียบ ซึ่งความระเบียบและความมั่นคงเช่นว่านี้ก็คือ กฎหมายธรรมชาตินั่นเอง (กุลพล พลวัน, 2538: 26) นอกจากนี้ เฮราลิตัส (Heralitus) ซึ่งเป็นนักปราชญ์ชาวกรีก ยังได้กล่าวถึง กฎหมายธรรมชาติว่าเป็นกฎหมายที่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ได้

แพร่หลายและควบคุมไว้ซึ่งธรรมชาติ ถ้าไม่มีกฎหมายนี้แล้วโลกจะเกิดความวุ่นวาย ดังนั้น ตามแนวความคิดของเขา กฎหมายธรรมชาติจึงมีพื้นฐานมาจากหลักที่ว่า ทุกสิ่งเกิดขึ้นตามที่ควรเป็น เช่นนั้นเป็นต้นซึ่งแนวความคิดของนักปราชญ์กลุ่ม Stoics และเฮราลิตัส (Heraclitus) ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงถึงหลักแห่งความยุติธรรมและความถูกต้อง ซึ่งฝังแน่นอยู่ในจิตใจของมนุษย์และใช้แนวทางในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น การใช้สิทธิ การปฏิบัติตามพันธะกรณี และการรักษาไว้ซึ่งระเบียบ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยการละเลยไม่รักษาไว้ซึ่งข้อเรียกร้องของกฎหมายตามธรรมชาติ จึงเป็นการทำลายกฎหมายดังกล่าว

มานิตย์ จุ่มปา (2562: 21) สรุปได้ว่า ลักษณะสำคัญของแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติมี 3 ประการ คือ

1) กฎหมายธรรมชาติใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลา กล่าวคือ กฎหมายธรรมชาติด้อยมิใช่ไปได้เสมอ ไม่มีวันยกเลิกหรือล้าสมัย

2) กฎหมายธรรมชาติใช้ได้ทุกแห่งไม่จำกัดว่าจะต้องใช้ได้เฉพาะในรัฐใดหรือสถานที่ใดเท่านั้น

3) กฎหมายธรรมชาติดูเหมือนอยู่เหนือรัฐ คือ กฎหมายธรรมชาติด้อยมีความยุติธรรมเป็นที่สูง ฉะนั้นกฎหมายของรัฐจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายธรรมชาติไม่ได้

จากแนวคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติดังกล่าวจึงเป็นแนวคิดที่เชื่อว่านอกเหนือไปจากกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นแล้วยังมีกฎหมายอีกประการหนึ่งซึ่งจะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติโดยมนุษย์ไม่ได้เป็นผู้สร้างขึ้น เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้โดยไม่จำกัดกาลเวลาและสถานที่ กฎหมายธรรมชาติดีมีสิทธิเหนือรัฐ กล่าวคือ รัฐต้องเคารพกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นจะมีสภาพบังคับก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติและกฎหมายจะไร้สภาพบังคับลงหากว่าขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ (วิระ โลจายะ, 2531: 467) ซึ่งนักปราชญ์ชาวกรีกได้วางรากฐานในทางปรัชญากฎหมายธรรมชาติโดยได้ให้ความเห็นว่า แก่นสารของชีวิตเป็นสิ่งที่มียู่ในธรรมชาติ อันประกอบด้วยจุดหมายปลายทาง ระเบียบ และเหตุผล โดยถือว่าธรรมชาติคือ ความสัมพันธ์ของสรรพสิ่ง ซึ่งแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติดังกล่าวจึงทำให้นักปราชญ์ที่สำคัญของกรีกอีกหลายคนต่อ ๆ มา เช่น โสกราตีส(Socrates)เพลโต(Plato)และอริสโตเติล (Aristotle) ซึ่งมีแนวความคิดเดียวกัน โดยอาศัยหลักเหตุผลตามธรรมชาติของมนุษย์ว่าภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกันแห่งโลกและจักรวาล มนุษย์มีสติปัญญารู้ผิดชอบชั่วดีเหมือนกัน (จรัญ โฆษณานันท์, 2559: 5) และมีความเชื่อกันว่ามนุษย์ จึงมีเหตุผล (Ratio Reason) อยู่ในตัวเองเป็นหลัก โดยมนุษย์มีสิทธิเสรีภาพที่เสมอภาคเท่าเทียมกันเป็นสากล มนุษย์ไม่อาจเป็นทาสย์กันด้วยกันได้ (ปริติ เกษมทรัพย์, 2559: 116-126) ด้วยเหตุนี้ การปกครองของกรีก

จึงมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย โดยให้การยอมรับสิทธิและเสรีภาพของเอกชน ตลอดทั้งให้การยกย่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกผู้ปกครองบ้านเมืองเอง มีการพบปะสนทนา ได้เถียง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันอย่างมีเหตุผล การกระทำดังกล่าวเป็นพื้นฐานที่ช่วยผลักดันให้โอกาสประชาชนได้มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกอย่างเต็มที่ จึงเป็นการนำหลักกฎหมายธรรมชาติมาใช้กับพลเมืองของตนและได้มีการพัฒนาและถ่ายทอดไปสู่ยุคโรมัน โดยนำแนวความคิดเกี่ยวกับหลักมนุษยธรรมมาปรับใช้กับทาสในยุคนั้น โดยอาศัยแนวความคิดของนักปราชญ์ชาวกรีกที่ว่ามนุษย์มีความเสมอภาคกัน และไม่อาจเป็นทรัพย์สินของมนุษย์ด้วยกันได้เป็นหลัก จนกระทั่งจักรวรรดิโรมันล่มสลายลง ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวได้เกิดขึ้นอีกในยุคกลางตอนปลาย โดย Saint Thomas Aquinas ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับธรรมชาติและเหตุผลมาก โดยเน้นว่ากฎหมายมนุษย์จะต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ (ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, 2562: 99) จึงมีแนวความคิดว่า ผู้ปกครองบ้านเมืองนั้นควรได้รับเลือกมาจากประชาชนและประชาชนต้องมีสิทธิมีเสียงในการปกครองบ้านเมืองด้วย ซึ่งแนวความคิดนี้ได้เป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติในศตวรรษที่ 17 และ 18 เพื่อจำกัดอำนาจรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ เพราะจุดที่สำคัญที่สุดในกฎหมายธรรมชาติก็คือ เชื่อว่าเหนืออำนาจสูงสุดของมนุษย์ยังมีสิ่งสำคัญอื่นอีก คือ “ธรรมชาติ” และ “เหตุผล” เมื่อสิ่งใดเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์อยู่แล้ว ใครก็ตามหาอำนาจใช้อำนาจลงล้างไม่ได้ (ไพศาล วัตตธรรม, 2549: 11)

ในศตวรรษที่ 18 ซึ่งเป็นยุคสมัยใหม่ หรือเรียกว่ายุค Enlightenment เป็นยุคแห่งความคิดทางกฎหมายธรรมชาติ มีการอาศัยเหตุผลทางธรรมชาติเป็นหลัก นักปราชญ์ที่สำคัญในยุคนี้ได้แก่ John Locke Montesquieu Christian Thomasius และ Jean Jacques Rousseau ซึ่งมีแนวความคิดว่ามนุษย์ในสภาวะตามธรรมชาติเป็นสภาวะแห่งสันติภาพและความเสมอภาค และในสภาวะตามธรรมชาตินี้มนุษย์ทุกคนก็รู้จักกฎหมายธรรมชาติ อันเป็นสิ่งที่สอนให้มนุษย์รู้จักเคารพความเสมอภาคและความเป็นอิสระต่อกัน รู้ว่าแต่ละคนไม่ควรจะล่วงละเมิดชีวิตร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของกันและกัน ในสภาวะตามธรรมชาตินี้เมื่อเกิดข้อขัดแย้งพิพาทกันขึ้น มนุษย์แต่ละคนย่อมมีอำนาจที่จะบังคับการตามสิทธิที่ตนมีตามธรรมชาติ และลงโทษผู้กระทำผิดด้วยกำลังของตน ซึ่งในสภาวะตามธรรมชาติเช่นนี้ ย่อมมีอันตราย มีข้อเสียและความไม่สะดวกหลายประการ คือ การใช้สิทธิในร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินที่แต่ละคนมีตามธรรมชาตินั้น ขาดความแน่นอนชัดเจน มักจะมีการล่วงล้ำขอบเขต และกระทบกระเทือนสิทธิของผู้อื่นได้เสมอ การบังคับตามสิทธิและการลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายธรรมชาติหรือล่วงละเมิดกันขึ้นเพราะการที่ทุกคนต่างทำหน้าที่พิพาทของตน ก็ย่อมอาจมีอคติโดยทำการแก้แค้นทดแทนจนเกินสมควรแก่เหตุหรือทำให้เกิดความรุนแรง

ได้ และเพื่อยุติความยุ่งเหยิงและความไม่สงบเรียบร้อยต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสภาวะตามธรรมชาติ มนุษย์จึงเข้าทำสัญญากันอยู่ร่วมกันเป็นสังคม และจัดตั้งรัฐบาลขึ้นทำหน้าที่ปกครองรักษาความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อยในรูปของสัญญาประชาคม (Social Contract) กล่าวคือ ราษฎรทั้งหลายยอมสละสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ไว้ โดยโอนอำนาจบังคับการตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่รัฐที่ได้ตั้งขึ้นตามสัญญานี้ (โกคิน พลกุล และชาวยุซซี แสวงศักดิ์, 2557: 44) ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงเป็นรัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรม มีอำนาจจำกัด ไม่ใช่รัฐสมบูรณ์ตามทฤษฎีราชย์ที่มีอำนาจเด็ดขาด สัญญาประชาคมตามความคิดของ John Locke จึงเรียกว่า เป็นสัญญาสหภาพ (Pactum Unionis) เป้าหมายหลักที่สำคัญของการที่เอกชนมาเข้าทำสัญญาประชาคมและอยู่ภายใต้บังคับของรัฐบาล คือ การดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพ ชีวิต และทรัพย์สินของตน ซึ่งการดำรงสิ่งเหล่านี้เรียกว่าเป็นการดำรงซึ่งความดีงามร่วมกัน (The Common Good) ด้วยเหตุนี้ อำนาจอัฐที่จัดตั้งขึ้นจากสัญญาประชาคมนี้จึงไม่อาจก้าวล่วงจากการรักษาสิ่งนี้ได้ เมื่อใดที่รัฐฝ่าฝืนเงื่อนไขข้อนี้ กล่าวคือ เมื่อรัฐละเมิดต่อเสรีภาพ ชีวิต และทรัพย์สินของราษฎรแล้ว การกระทำของรัฐเช่นนั้นย่อมเป็นการฝ่าฝืนความไว้วางใจของราษฎรตามสัญญา คือ ฝ่าฝืนเงื่อนไขสำคัญแห่งการมีอำนาจของรัฐ ประชาชนย่อมมีสิทธิปฏิวัติเพื่อป้องกันการล่วงละเมิดหน้าที่และฝ่าฝืนกฎหมายธรรมชาติของรัฐ John Locke ได้เสนอแนวความคิดในการป้องกันการใช้อำนาจของรัฐที่เกินขอบเขต โดยเสนอหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในเวลาต่อมาว่าเป็นหลักพื้นฐานสำคัญของหลักการปกครองโดยกฎหมายและระบอบประชาธิปไตย ตามหลักดังกล่าวนี้ ผู้ออกกฎหมายจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเช่นเดียวกับราษฎร แนวความคิดนี้เน้นว่ารัฐมีอำนาจจำกัด เพราะมีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อธำรงไว้ซึ่งความดีร่วมกัน อันได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของราษฎรเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ไม่อาจจำหน่ายโอนกันได้ และเป็นสิทธิที่อยู่ควบคู่กับ ความเป็นมนุษย์จึงนับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และเป็นรากฐานของการจัดทำรัฐธรรมนูญในสมัยต่อมา (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2559: 196-198)

จรัญ โฆษณานันท์ (2559: 117) อธิบายว่า แนวความคิดของนักปรัชญากฎหมายธรรมชาติในยุคต่าง ๆ ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบันแสดงให้เห็นว่า ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติยังมีความสำคัญและสามารถนำมาพัฒนาให้กับผู้ปกครองประเทศ เพื่อไม่ให้ทำเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ซึ่งเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของรัฐและของประชาชนทั้งหลาย ให้ประพฤติกฎปฏิบัติอยู่ในกรอบของหลักเกณฑ์เดียวกัน จะเห็นได้ว่า การประกาศรับรองสิทธิเสรีภาพของมนุษย์โดยองค์การสหประชาชาติ ซึ่งบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) อันเป็นการแสดงออกถึงการคุ้มครองสิทธิของมนุษย์ที่ถือว่าเป็นเอกสารที่สำคัญที่รับสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ ทั้งนี้ล้วนเป็นเรื่องที่มีอยู่ในกฎหมายธรรมชาติทั้งสิ้น

## 2. พัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ของสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อศึกษาเกี่ยวกับหลักกฎหมายธรรมชาติและสิทธิเสรีภาพ ตามแนวคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ใช่ทรัพย์สิน ไม่สามารถล่วงละเมิดสิทธิกันได้ เพื่อให้ทราบว่าเหตุใด หลักเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาในการประกอบการจัดทำกฎหมายทุกครั้ง เพราะสิทธิเสรีภาพทำให้มนุษย์เกิดความเท่าเทียมกัน เป็นอิสระ และกว่าจะนำสิทธิเสรีภาพมาใช้ ในทางประวัติมีพัฒนาการที่ยาวนาน จึงควรศึกษาพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพอย่างถูกต้อง และนำไปปรับใช้กับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

บรรเจิด สิงคะเนติ (2553: 34) อธิบายว่า สิทธิและเสรีภาพในปัจจุบันนี้พัฒนามาจากสิทธิเสรีภาพของชนชั้นกลาง ในยุคกลางของยุโรป ชนชั้นกลางในยุโรปได้บังคับให้พวกขุนนางและกษัตริย์ให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพบางประการแก่พวกตน โดยในการให้หลักประกันมักจะกระทำในรูปของเอกสารต่างๆ การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรับรองสิทธิในการฟ้องสิทธิในการปรึกษาหารือ สิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญๆ เช่น เกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสัญญาสันติภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้รับการล่วงละเมิดไม่ได้ในชีวิตเกียรติยศ สิทธิในที่อยู่อาศัยและกรรมสิทธิ์แต่ข้อเรียกร้องที่ได้รับการกล่าวถึงกันมากในการต่อสู้ของชนชั้นกลาง คือ แมกนาคาร์ตา(magna carta) ในปี ค.ศ.1215 อันเป็นข้อเรียกร้องซึ่งเกิดมาจากการที่พวกขุนนางไม่พอใจพระเจ้าจอห์น ซึ่งปกครองประเทศอังกฤษ เหตุเพราะพระเจ้าจอห์นมักจะเก็บภาษีตามใจชอบ เพื่อนำไปใช้ในการสงคราม ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการรบพุ่งกันพระเจ้าจอห์นเป็นฝ่ายแพ้ จึงต้องยอมประทับตราลงใน แมกนาคาร์ตา(magna carta) โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่งว่า กษัตริย์จะเก็บภาษีบางอย่างโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากพวกขุนนางไม่ได้ นอกจากนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจ โดยมีชอบจากศาลของพระมหากษัตริย์ จึงได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 39 ว่า “อิสรชนไม่ว่าจะถูกจับกุม คุมขัง ถูกประหาร หรือ ถูกเนรเทศ หรือถูกกระทำโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง เว้นแต่โดยอาศัยพื้นฐานคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของกฎหมาย”

สิทธิที่ได้มีการเรียกร้องดังกล่าวมาข้างต้น ไม่ถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติ แต่เป็นสิทธิที่มีพื้นฐานมาจากข้อตกลง ด้วยเหตุนี้สิทธิดังกล่าวจึงใช้บังคับเฉพาะชนชั้นกลางในเขตที่กำหนดไว้เท่านั้น ข้อตกลงนี้ไม่ได้มีผลบังคับประชาชนทั่วไป แต่เนื้อหาของข้อตกลงดังกล่าวได้มีอิทธิพลต่อความคิดในการตรากฎหมายและเริ่มเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจในการตรากฎหมายของผู้ปกครองในยุคนั้น พัฒนาการของสิทธิเสรีภาพได้พัฒนาเรื่อยมา จนมาถึงพัฒนาการของทฤษฎีว่าด้วยรัฐสมัยใหม่ ตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศตวรรษที่ 17

โดย ค.ศ. 1628 สภาขุนนางและสภาสามัญของประเทศอังกฤษได้ยื่นเอกสารต่อพระเจ้าชาร์ล ซึ่งถูกบังคับให้ยอมรับเอกสารนี้ ซึ่งเอกสารนี้เรียกว่า petition of right ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) บุคคล จะไม่ถูกบังคับให้เสียภาษีใดๆ โดยปราศจากความยินยอมร่วมกันโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติของสภา (2) บุคคลจะไม่ถูกจับกุมหรือคุมขัง เว้นแต่เป็นไปตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติของราชอาณาจักร (3) การบังคับให้หาที่อยู่อาศัยและการเลี้ยงดูแก่ทหารบกทหารเรือจะต้องถูกยกเลิก (4) การสั่งให้การดำเนินการพิจารณาโดยอาศัยกฎอัยการศึกนั้นจะต้องถูกยกเลิก จาก Petition of Rights ได้มีการกำหนดสถานะแห่งสิทธิตามกฎหมายระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ความหมายของสิทธิเสรีภาพได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเพราะนับตั้งแต่นั้นต่อมาแม้ใคร่ฟ้าประชาชนของพระองค์ก็สามารถอ้างสิทธิต่างๆกับพระองค์ได้โดยบรมราชโองการแห่งการมีอยู่แห่งสิทธิที่มีอยู่ในแต่ละบุคคลนั่นเอง

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2563: 42) อธิบายว่า ในปี ค.ศ. 1678 สมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 2 พระองค์ถูกบังคับให้มีการตราพระราชบัญญัติที่เรียกว่า Habeas Corpus Act ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติเรื่องของการป้องกันสิทธิของราษฎรในการจับกุม คุมขัง โดยปราศจากเหตุผล ก่อนการจับกุมต้องมีหมายเรียกตัวจากเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นการพิสูจน์ว่าในการจับกุมนั้นได้กระทำตามกฎหมายหรือไม่ และนอกจากนั้นยังเป็นพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดถึงการประกันตัวในระหว่างพิจารณาอีกด้วย

ต่อมาใน ค.ศ. 1689 รัฐสภาอังกฤษได้ร่างเอกสารฉบับหนึ่งเรียกว่า Bill of Right ซึ่งพระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรีได้ให้ความเห็นชอบ โดยเอกสารฉบับนี้ได้จำกัดการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์หลายประการ สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพที่มีมาพร้อมกับพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ทั้งสิ้น

ในปี ค.ศ. 1770 ได้มีพระราชบัญญัติโดยเป็นความเห็นเด็ดขาดของรัฐสภา ที่เรียกว่า Act of Settlement ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้มีเนื้อหาในการกำหนดการสืบราชสมบัติของราชวงศ์ว่าจะต้องได้รับความเห็นของรัฐสภาเสียก่อน

ในศตวรรษที่ 16 และ 17 ทฤษฎีสัญญาประชาชน และแนวความคิดแบบมนุษยนิยมเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญในยุคนั้น จากแนวความคิดดังกล่าวมีอิทธิพลต่อ จอห์น มิลตัน (John Milton) ซึ่งได้เรียกร่องสิทธิต่างๆ ต่อไปนี้ว่าเป็นสิทธิที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน กล่าวคือ สิทธิในชีวิตและร่างกาย กรรมสิทธิ์ เสรีภาพ เสรีภาพในทางศาสนาและในทางความเชื่อ เสรีภาพในการพูด และเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ แนวความคิดดังกล่าวได้นำไปสู่การทำ “ข้อตกลงของประชาชน” (agreement of the people) ซึ่งได้เสนอต่อ โอลิเวอร์ครอมเวล (oliver Cromwell) โดยสภาที่ปรึกษาแห่งกองทัพเพื่อการปฏิวัติ ซึ่งตามข้อตกลงดังกล่าวคือ เสรีภาพในทางศาสนาและในทางความเชื่อเสรีภาพจากการถูกบังคับให้ร่วมในสงคราม การนิรโทษกรรมสำหรับผู้ที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่าง ความเสมอภาค การแทรกแซงในสิทธิของบุคคลหรือการแทรกแซง

ในกรรมสิทธิ์จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำได้กล่าว สิทธิ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ไม่อาจถูกละเมิดได้

บรรเจิด สิงคะเนติ (2553: 34) อธิบายว่า บุคคลที่มีความสำคัญบุคคลหนึ่งในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ คือ จอห์น ล็อก (John Locke) โดยได้เขียนหนังสือที่มีความสำคัญยิ่งคือ “two treaties on civil govetment” โดยจอห์น ล็อก เห็นว่า ชีวิต เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ติดตัวบุคคลมา ตั้งแต่เกิดโดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันอย่างเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลใน สภาวะธรรมชาติ สิทธิดังกล่าวไม่อาจถูกยกเลิกโดยสัญญาประชาคม ซึ่งกรรมสิทธิ์ตาม แนวความคิดของยุคกลางและตามความคิดของศตวรรษที่ 17 ถือว่ารวมอยู่ในสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลด้วย เพื่อให้เกิดหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จอห์น ล็อก ได้เรียกร้องให้มีการ แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหาร สำหรับเรื่องแนวความคิดในการจำกัดอำนาจรัฐ ได้รับการพัฒนาต่อมา โดยมองเตสกีเออ(Montesquieu) ซึ่งถือว่าเป็นพัฒนาการยุคหนึ่งของการ สร้างหลัก ประกันสิทธิและเสรีภาพเช่นกัน พัฒนาการสิทธิเสรีภาพนี้ต่อมาได้มีการประกาศสิทธิ มนุษย์และสิทธิพลเมือง โดยได้ประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ในการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ตามประกาศดังกล่าวได้กล่าวถึงความผูกพันขององค์กรนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่อ สิทธิและเสรีภาพ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพมีความผูกพันต่อรัฐทั้งหมด ซึ่งจากคำประกาศทั้งสองฉบับ ดังกล่าวในอังกฤษและฝรั่งเศส ได้มีอิทธิพลต่อหลักการสิทธิและเสรีภาพอย่างสำคัญ ในศตวรรษที่ 19 และ 20 หลักการดังกล่าวข้างต้นได้มีอิทธิพลต่อประเทศในยุโรปเกือบทั้งหมดและยังมีอิทธิพล ต่อประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลก

ส่วนการพัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพในประเทศฝรั่งเศส ที่ถือเป็นแม่บทในเรื่องการ รับรองสิทธิและเสรีภาพแก่นานาประเทศ ซึ่งการประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองในฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 โดยตัวแทนของประชาชนชาวฝรั่งเศส ซึ่งประกอบกันเป็นสภา แห่งชาติตามประกาศประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ได้กล่าวถึงความผูกพันขององค์กรนิติ บัญญัติแต่สิทธิเสรีภาพ โดยที่สิทธิและเสรีภาพผูกพันในอำนาจทั้งหมดของรัฐ ผูกพันในการใช้ อำนาจของรัฐ องค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจรัฐ โดยที่สาระสำคัญ เช่น เสรีภาพในการกระทำทั่วไปอัน เป็นการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล หลักไม่มีความผิดและไม่ต้องรับโทษ โดยไม่มีกฎหมาย เสรีภาพในทางศาสนา สิทธิในกรรมสิทธิ์ และหลักประชาธิปไตยเป็นของปวงชน รวมทั้งแนวคิด เรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ อาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อประโยชน์มหาชน

จากการรับรองสิทธิและเสรีภาพในฝรั่งเศสหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศส ครั้งใหญ่ใน ปี ค.ศ. 1789 ภาวะการเมืองก่อนปี ค.ศ. 1789 นั้น กล่าวได้ว่า ประชาชนได้ถูกกดขี่ข่มเหง ถูกเอารัดเอา เปรียบโดยที่ประชาชนไม่สามารถที่จะได้รับความยุติธรรม มีการใช้อำนาจต่าง ๆ ที่ไม่ชอบด้วย



กฎหมาย ใช้อำนาจไม่เป็นธรรม มีการเอาเปรียบ ราษฎร จากการที่มีการปกครองแบบเก่าในฝรั่งเศส ทั้งนี้เมื่อได้มีการตราคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 จากนั้นเป็นต้นมาก็เป็นประวัติศาสตร์ทางการเมืองและทางรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในส่วนที่เกี่ยวกับการรับรอง และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ก็มีความเกี่ยวเนื่องอยู่ในคำประกาศไม่มากนักน้อย ตามวิวัฒนาการของสิทธิเสรีภาพ และพร้อมกับการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ส่วนจะใช้เวลานานแค่ไหนไหนในเรื่องเหล่านั้นก็ขึ้นอยู่กับ ประวัติศาสตร์ทางการเมืองของฝรั่งเศสที่ได้ มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องแล้วนั้น โดยตามหลักจากการที่ประชาชนได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จากนั้นมา สิทธิและเสรีภาพของประชาชนฝรั่งเศสและรวมถึงอีกหลาย ๆ ประเทศที่ได้นำเอาแนวคิด หลักการ ได้นำ ไปใช้ในประเทศ จากปัญหาเดียวกันคือการที่ประชาชนถูกเอารัดเอาเปรียบจากการปกครองแบบเก่านั้นเอง

### 3. หลักพื้นฐานว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ

ประวัติศาสตร์ของหลักสิทธิเสรีภาพมีมาช้านาน โดยเริ่มจากต่างประเทศ เกิดจากสาเหตุที่ประชาชนถูกกดขี่ข่มเหง เกิดการล่องละเมิดชีวิต เกียรติยศ ทำให้รัฐต้องเข้ามาคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิแก่ประชาชน ซึ่งในประเทศไทยในปัจจุบัน กฎหมายที่ตราขึ้นในประเทศไทยมีการรับรองเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพไว้ ทำให้ต้องศึกษาแนวคิดพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

#### 3.1 แนวคิดพื้นฐาน ความหมาย และประเภทของสิทธิเสรีภาพ

##### 1) แนวคิดพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพ

ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อปี พุทธศักราช 2475 ตั้งแต่เวลานั้นเป็นต้นมา การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่างๆ ก็ได้รับแรงบันดาลใจมาจาก “ลัทธิปัจเจกชนนิยม” เช่นเดียวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยอื่นๆ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจึงได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลไว้โดยชัดแจ้งและโดยปริยายรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้านต่างๆ ที่มนุษย์แต่ละคนจำเป็นต้องมีสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรนี้นิยมเรียกกันว่า “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” หรือ “สิทธิขั้นพื้นฐาน” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่เคยมีมาก่อนหน้านั้น ยังเพิ่มความรับรองส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในด้านต่างๆ และจนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หลักการพื้นฐานของ “สิทธิเสรีภาพ” ในสังคมประชาธิปไตยนั้นจะนำมาอ้าง หรือ กระทบการ หรือห้ามมิให้บุคคลกระทบการ รวมทั้งการเรียกร้องให้รัฐกระทบการ หรือโต้แย้งการ กระทบการอย่างใด ๆ จึงเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุด

คำว่า “สิทธิ” ในทางกฎหมายโดยทั่วไปนั้น ชุนประเสริฐ สุขมาตรา ได้อธิบายว่า หมายถึงอำนาจ หรือความสามารถที่กฎหมายรับรองป้องกันให้บุคคลผู้หนึ่งมีอำนาจร้องขอให้ผู้อื่น มีหน้าที่ต้องเคารพ และศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้คำอธิบายว่า สิทธิเป็นการก่อให้เกิด หน้าที่แก่บุคคลอื่นในอันที่จะต้องปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและ คุ้มครองให้ รวมถึงหน้าที่ที่จะไม่รบกวนต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทบการ หรือควั่นกระทบการ อย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามสิทธิซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของสิทธินั้นๆ ซึ่งนอกจากจะมีความหมายทั่วไปแล้ว คำว่า “สิทธิ” นี้ รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติยังได้ให้คำนิยามว่า “สิทธิ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” หรือ “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย สูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำอย่างยั้งองค์ของรัฐเข้า แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของบุคคลนั้น ในบางกรณีก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่าง ใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่ต้องผูกพันองค์รัฐใช้อำนาจรัฐ ทั้งหมดที่จะต้องให้ความเคารพปกป้องคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้สิทธิ เหล่านั้นมีผลในทางปฏิบัติ ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” นั้น แซลมอนด์ (Salmond) ได้ให้คำนิยามว่า หมายถึงประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ตามกฎหมายใดๆ ต่อตนเอง เป็นสิ่งที่ทำได้ โดยไม่อาจถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย และเป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทบการใดๆ ได้ตามใจ ชอบโดยถ่ายแห่งเสรีภาพตามกฎหมายที่ได้แก่ถ่ายแห่งกิจกรรม ซึ่งภายในข่ายกฎหมายนี้ปล่อยให้ บุคคลใดๆ กระทบการไปโดยลำพัง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2553: 3)

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหมายถึง อำนาจที่ รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดบัญญัติรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทบการใด หรือไม่กระทบการใด รวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้องค์กรของรัฐรบกวนหรือแทรกแซง การใช้สิทธิของบุคคลนั้น โดยบุคคลผู้เป็นเจ้าของสิทธิหรือผู้ทรงสิทธินั้น ย่อมมีอิสระในอันที่จะ ตัดสินใจกระทบการหรือไม่กระทบการใดภายในขอบเขตแห่งสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง คุ้มครองไว้มีความบริบูรณ์ จึงต้องมีการตรากฎหมายมาขยายรายละเอียดของสิทธิและเสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเพียงกฎหมายแม่บทอีกทีหนึ่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อขยายรายละเอียดของสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ อาจเป็นการกำหนดความหมาย เงื่อนไข ขอบเขต มาตรการคุ้มครอง หน้าที่ที่บุคคลทั่วไปจะต้องปฏิบัติเพื่อเป็นการเคารพต่อสิทธินั้นๆ รวมทั้งบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน

ซึ่งการออกกฎหมายมาขยายรายละเอียดดังกล่าวนี้ จำต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบรรลุผลในทางปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ (วิชญ์ เครืองาม, 2535: 41)

โดยหลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ มีดังต่อไปนี้

- สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักการพื้นฐานที่สำคัญที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้คือ สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือคุณค่าที่ติดตัวมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และเป็นคุณค่าที่ขึ้นอยู่กับความเป็นมนุษย์เท่านั้นโดยไม่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขอื่นใด เช่น เพศ เชื้อชาติ ศาสนา สีผิว เผ่าพันธุ์ ภาษา ความเชื่อ ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่น ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสถานะอื่น จึงถือว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นคุณค่าในตัวของตัวเองที่ไม่สามารถล่วงละเมิดได้เพื่อให้มนุษย์สามารถพัฒนาเสรีภาพของตนได้โดยอิสระ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2553: 106 – 160)

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นรากฐานของสิทธิเสรีภาพทั้งปวงในการกำหนดความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

- หลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ เป็นพื้นฐานสำคัญของสิทธิเสรีภาพ เพราะเป็นการยืนยันถึงคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่ไม่แตกต่างกันของมนุษย์ทุกคน และเป็นหลักประกันให้ทุกคนได้เข้าถึงหรือได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างเป็นจริงได้ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อ ผู้ที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

- หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพ โดยทั่วไปแล้ว รัฐสามารถจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพ จะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญสองประการ คือ การจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องกำหนดเป็นกฎหมายไม่ใช่เป็นการกระทำตามอำเภอใจ และจะต้องมีเหตุจำเป็นเพื่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของสังคม ความปลอดภัยของประชาชน ศีลธรรมของประชาชน หรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

- สิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น การใช้สิทธิเสรีภาพที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น เช่น การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยล่วงละเมิดต่อสิทธิในเกียรติยศและชื่อเสียงของบุคคลอื่น รัฐย่อมมีอำนาจจะจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพได้ เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

ของบุคคลอื่น โดยรัฐอาจจะใช้มาตรการทั้งทางบริหาร การออกกฎหมาย หรือตุลาการเพื่อป้องกัน หรือเยียวยาสิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ

- การเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ การใช้สิทธิเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หมายถึง การใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นระบอบประธานาธิบดีและการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อให้ได้อำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่ไม่ได้กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ เช่น การใช้เสรีภาพแสดงความคิดเห็นเพื่อเรียกร้องกลุ่มบุคคลให้ยึดอำนาจการปกครองแทนที่จะใช้วิธีการเลือกตั้ง

- ศีลธรรมอันดีของประชาชน การใช้สิทธิเสรีภาพที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนหมายถึงการใช้สิทธิเสรีภาพที่ขัดต่อจริยธรรมทางสังคมที่คนส่วนใหญ่ยึดถือปฏิบัติร่วมกัน เช่น การใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนในการเผยแพร่ภาพลามกอนาจาร การโฆษณาขายตัวทางสื่อมวลชน

## 2) ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

นนท์ ก่อแก้วทองดี และสุรศักดิ์ ศรีสาร(2552: 12) อธิบายว่า ในปัจจุบันสิทธิของประชาชนชาวไทยนั้นได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้และเมื่อเกิดมาแล้วมีสัญชาติไทยจะมีสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เช่นเดียวกัน สิทธิเสรีภาพนั้นถือว่าเป็นเรื่องสำคัญในหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย โดยคำว่า สิทธิเสรีภาพนั้นได้มีการให้คำจำกัดความไว้ กล่าวคือสิทธิและเสรีภาพ ประกอบด้วยคำ 2 คำ คือ คำว่า “สิทธิ” และคำว่า “เสรีภาพ” ซึ่งแต่ละคำนั้นมีความหมายเฉพาะ โดยผู้วิจัยขอนำเสนอความหมายของคำว่า สิทธิเสรีภาพ ดังต่อไปนี้

คำว่า “สิทธิ” หรือ “สิทธิ์” นั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 อธิบายว่า “อำนาจอันชอบธรรม ความสำเร็จ” สิทธิ ได้แก่ อำนาจ หรือประโยชน์ซึ่งได้มีการรับรองและคุ้มครอง สิทธิ คือ อำนาจอันชอบธรรม ส่วนคำว่า “ธรรม” หมายความว่า คุณความดี เช่น เป็นคนมีธรรมะ ความจริง ความยุติธรรม ความถูกต้อง กฎเกณฑ์ กฎหมาย(พนนธิ สุริยะ, 2559: 9)

“เสรีภาพ” หมายถึง ความมีเสรี ส่วนคำว่า “เสรี” หมายความว่า ที่ทำได้โดยปลอดอุปสรรค มีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

ความหมายของคำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานนั้น จะเห็นได้ว่า มีความหมายเกี่ยวข้องกัน สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยความดี ความจริง เสรีภาพ หมายถึง ความมีอำนาจอันชอบด้วยกฎหมายที่ทำได้

โดยตลอดอุปสรรคโดยไม่ละเมิดอำนาจอันชอบด้วยกฎหมายของผู้อื่น ด้วยเหตุนี้จึงมักจะเรียกรวม ๆ กันว่า สิทธิและเสรีภาพ หรือสิทธิในเสรีภาพ (Right to Liberty)

ถึงแม้ว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” จะมีส่วนเกี่ยวข้องใกล้เคียงกันจนมักจะเรียกรวม ๆ กันดังกล่าวก็ตามในทางกฎหมายแล้ว นักกฎหมายก็ยังมีความเห็นแตกต่างกันบ้างคล้ายคลึงกันบ้าง หรืออาจพวกรวมกันบ้าง อาทิ

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ให้ความหมายคำว่า “สิทธิ” ว่า หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ และเห็นว่าเสรีภาพมีความหมายต่างกับ “สิทธิ” โดยให้ความหมายคำว่า “เสรีภาพ” ว่า หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ แต่ก็เห็นว่า ถ้าเสรีภาพใดมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองเสรีภาพนั้นก็อาจเป็นสิทธิด้วย

ศาสตราจารย์ ธานีทร กรีวิเชียร ให้ความเห็นไว้ว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” มีความหมายแตกต่างกัน โดยท่านให้ความหมายของ “สิทธิ” ว่า หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้ และบุคคลอื่นจะต้องเคารพ กล่าวย่อ ๆ ก็คือ การที่บุคคลหนึ่งมีสิทธิ ก็ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นที่จะไม่ไปกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลแรกนั่นเอง ส่วน “เสรีภาพ” นั้น หมายถึง การกระทำของบุคคลซึ่งอาจกระทำได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย เช่น เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ การประกอบอาชีพและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย เห็นว่า “สิทธิ” ได้แก่ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ส่วน “เสรีภาพ” นั้น เป็นสิ่งที่คล้ายคลึงกับ “สิทธิ” แต่ไม่ได้ให้ความหมายไว้เพียงแต่อ้างความเห็นของ Salmond ให้ความหมายคำว่า “เสรีภาพ” ไว้ว่า เป็นประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ในทางกฎหมายใด ๆ ต่อตนเอง กล่าวคือ เป็นสิ่งที่บุคคลอาจกระทำได้ โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย และ ได้อธิบายถึง “สิทธิทางกฎหมาย” (Legal Right) ได้แก่ “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้” หมายถึง เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่แล้วเป็นประโยชน์ที่กฎหมายมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย

ความหมายของถ้อยคำ คำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายทั้งสองคำเกี่ยวข้องกันดังกล่าวมาแล้ว จะสังเกตเห็นว่า ความหมายทางภาษาพูด หมายถึง “อำนาจ” แต่ในความหมายของคำที่ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายให้ความหมายไว้ นั้น กล่าวถึง “ประโยชน์” ทั้งสิ้นไม่ได้กล่าวถึงอำนาจเลย จึงทำให้น่าคิดว่าถ้อยคำทั้ง 2 คำนี้ มีความหมายต่างกันเพราะการใช้หรือไม่ คือ ภาษา ทั่ว ๆ ไปก็มีความหมายอย่างหนึ่ง ในทางกฎหมายก็มีความหมายโดยเฉพาะอีกอย่างหนึ่ง

วรพจน์ วิสฤตพิชญ์(2543: 21)“สิทธิ” (Right) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ กล่าวคือ สิทธิเป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน

ส่วน “เสรีภาพ” คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่นภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง ดังนั้น เสรีภาพ คือ อำนาจที่บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า สิทธิกับเสรีภาพมีความคล้ายคลึงกันตรงที่สิทธิและเสรีภาพต่างก็เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล แต่ยังคงมีความแตกต่างกันตรงที่ สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลใช้ในความสัมพันธ์กับผู้อื่น เป็นการเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน แต่เสรีภาพเป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำและจะไม่กระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำและแม้การมีอำนาจดังกล่าวจะมีผลก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่น หน้าที่นั้นก็เป็นแต่เพียงหน้าที่ที่จะต้องละเว้นจากการกระทำใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้เสรีภาพของเขาเท่านั้น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมทูตนิช(2546: 9) อธิบายว่า เสรีภาพนั้นก็ก่อให้เกิดสิทธิเช่นกัน ซึ่งบางครั้งอาจจะเรียกว่า “สิทธิในเสรีภาพ” กล่าวคือ เสรีภาพนั้นก่อให้เกิดสิทธิในการที่จะ “เรียกร้อง” มิให้บุคคลอื่นหรือรัฐกระทำการอันเป็นการลดรอนเสรีภาพนั้นได้ และหากมีการลดรอนเสรีภาพ ผู้ทรงเสรีภาพก็ย่อมมีสิทธิในการร้องขอหรือเยียวยาเพื่อให้ยุติการลดรอนเสรีภาพนั้น

อุดม รัฐอมฤต (2544: 88) อธิบายว่า เมื่อสิทธิเสรีภาพต่างมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกันเช่นนี้ เรามักจะพิจารณาหรือศึกษาสิทธิและเสรีภาพไปควบคู่กันและมักจะเรียกเป็นคำเดียวกันว่า “สิทธิและเสรีภาพ” นอกจากนี้สิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ที่รัฐได้ให้การรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีจำนวนมากมายและพัฒนาขึ้นทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แต่ก็ได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ความสำคัญแก่บรรดาสิทธิและเสรีภาพประการอื่นของประชาชน ซึ่งแม้จะไม่ได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญก็ตามสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ย่อมได้รับการคุ้มครองในฐานะที่เป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

บรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพจึงมิได้มีฐานะเป็นแต่เพียง “คำประกาศอุดมการณ์” ของรัฐเท่านั้น หากแต่มีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรง (Self-executing) แก่องค์กรของรัฐเหล่านั้นทีเดียว ก็หาจำเป็นต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติยืนยันอีกชั้นหนึ่งไม่ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองเสรีภาพด้าน

ใดด้านหนึ่งแก่ราษฎร ราษฎรก็ย่อมใช้เสรีภาพนั้น ได้ทันที องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะห้ามมิให้ราษฎรใช้เสรีภาพนั้น โดยอ้างว่ายังไม่มีการตราพระราชบัญญัติรับรองและกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการใช้เสรีภาพนั้นขึ้นใช้บังคับไม่ได้ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิด้านใดด้านหนึ่งแก่ราษฎร โดยหลักแล้วราษฎรก็ย่อมใช้สิทธินั้น ได้ทันทีเช่นเดียวกัน

จากหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิที่กล่าวมานี้ ผู้วิจัยเห็นว่า สิทธิมีลักษณะสำคัญที่ตรงกันหลายประการได้แก่

- สิทธินั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิ สิทธิจะเป็นการรับรองให้เจ้าของสิทธิมี “อำนาจ” สามารถ “ใช้” สิทธินั้นได้ หรืออาจจะไม่ใช้สิทธินั้นได้ตามเจตจำนงของเจ้าของสิทธิ ในบางกรณีก็อาจจะให้ผู้อื่นใช้สิทธิแทนตนได้ ซึ่งการให้ผู้อื่นใช้สิทธิแทนนี้มักพบในกฎหมายแพ่ง

- สิทธินั้นเรียกร้องให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิของตนนั้น กล่าวคือถ้าเป็นสิทธิในทางแพ่ง จะสามารถเรียกร้องต่อทรัพย์ (ทรัพย์สิน) บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องยอมรับและไม่ละเมิดต่อทรัพย์อันผู้อื่นมีสิทธิอยู่นั้น หรือเรียกร้องให้บุคคลดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใดๆ (บุคคลสิทธิ) หรือในทางกฎหมายมหาชน สิทธินั้นจะเรียกร้องให้รัฐ โดยหน่วยงานของรัฐ กระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ เพื่อตนได้ ทุกกรณีแสดงถึง “หน้าที่” ที่ผู้อื่นจะกระทำต่อสิทธิ กล่าวคือในทุกสิทธิจะมีหน้าที่ต่อผู้อื่นเสมอ

- สิทธิจะเกิดขึ้นก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากสิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ บังคับจนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรับได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิของตน และกำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นเท่านั้น จริงอยู่แม้ในทางแพ่งบุคคลมี

- สิทธิจะทำนิติกรรมผูกพันได้โดยเสรี และนิติกรรมนั้นก็อาจจะเกิดสิทธิทางแพ่งขึ้นก็ได้ แต่การที่บุคคลสามารถกระทำนิติกรรมได้นั้น ก็ต้องชอบด้วยเงื่อนไขกฎหมาย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดไว้ด้วย ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า สิทธิจะเกิดขึ้นได้ก็แต่กฎหมายเท่านั้น โดยกฎหมายอาจจะกำหนดสิทธิไว้โดยชัดเจน หรือให้อำนาจแก่ปัจเจกชนไปกำหนดก่อตั้งสิทธิระหว่างกันและกันได้โดยเสรี ตราบใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนสิทธิต่อรัฐนั้นชัดเจนว่า จะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และคำที่พูดกันจนคิดไปว่าเป็นคำที่ต่อกับคำว่าสิทธินั้นคือ “เสรีภาพ” ซึ่งความจริงแล้วเป็นคำที่แยกส่วนกัน จึงควรที่จะมาศึกษาต่อเนื่องกับคำว่าสิทธิว่าแท้ที่จริงมีความหมายอย่างไรเกี่ยวข้องกับ “สิทธิ” ไฉน

กล่าวโดยสรุป “เสรีภาพ” หมายถึง การที่บุคคลจะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด โดยสมัครใจอันปราศจากการบังคับหรืออยู่ใต้อำนาจของบุคคลอื่นหรือรัฐ โดยในเรื่องนี้

ผู้วิจัยมีความคิดเห็นเสริมกับคำกล่าวอ้างของผู้รู้ว่า “เสรีภาพ ต้องเป็นการใช้ที่ไม่ทำผู้อื่นเดือดร้อน การใช้เสรีภาพของมนุษย์ หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหายแล้วย่อมเป็นสิ่งที่ไม่สมควรที่รัฐหรือสังคมยอมหาจุดในการที่จะตกลงร่วมกันว่าการใช้เสรีภาพต้องไม่ทำผู้อื่นเดือดร้อนในการมีเสรีภาพของเรา”

“สิทธิ” และ “เสรีภาพ” เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

บรเรจิด ลิงคะเนติ (2552: 4) ให้ความเห็นว่า การใช้คำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ในภาษาพูดมักจะใช้ถ้อยคำที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดอยู่เสมอ เช่น เรามักจะพูดกันว่า “ผมมีสิทธิที่จะเดินทาง” แต่ความหมายที่ถูกต้องในทางกฎหมายแล้วจะต้องกล่าวว่า “ผมมีเสรีภาพที่จะเดินทาง” เพราะหากกล่าวว่า “ผมมีสิทธิที่จะเดินทาง” ความหมายจะเปลี่ยนไปทันทีคือ จะมีความหมายว่า สิทธิในการเดินทางดังกล่าวนั้น ย่อมก่อให้เกิดอำนาจในการเรียกร้องต่อบุคคลอื่นหรือก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นที่จะต้องมาจัดให้เราเดินทางด้วย แต่ถ้าหากกล่าวว่า “ผมมีเสรีภาพที่จะเดินทาง” คำพูดนี้จะมีความหมายว่า ผมมีอำนาจเหนือตนเองในการตัดสินใจว่าจะเดินทางหรือไม่ โดยการตัดสินใจนั้นจะต้องไม่ถูกบังคับหรือครอบงำจากบุคคลอื่น แต่ไม่ก่อหน้าที่ให้ใครต้องมาจัดให้ผู้พูดเดินทาง

ความแตกต่างระหว่าง “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” จึงอยู่ที่ว่าสิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่ในขณะที่เสรีภาพนั้นเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่นๆ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2551: 47-48) อธิบายว่า สิทธิและเสรีภาพนั้น มีความแตกต่างกันอยู่ที่สิทธิเป็นประโยชน์เรื่องที่บุคคลชอบที่จะเรียกร้องเอาจากบุคคลอื่น หากการเรียกร้องนั้นเป็นการเรียกร้องเอาแก่บุคคลทั่วไปหรือปัจเจกชน ก็เป็นสิทธิในทางเอกชน เช่น สิทธิทางแพ่ง ถ้าการเรียกร้องประโยชน์นั้นเป็นการเรียกร้องเอาจากรัฐ สิทธินั้นก็จะเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนหรือสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หรือหากพิจารณาถึงวิธีการ สิทธินั้นเป็นสิ่งที่ต้อง “ใช้” เช่น การใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้อื่นชำระหนี้ทางแพ่ง หรือสิทธิในการเลือกตั้งแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองเป็นเรื่องที่จะเห็นว่าผู้ทรงสิทธินั้นจะต้องดำเนินการบางประการเพื่อใช้สิทธินั้น

ส่วนเสรีภาพนั้น คือ ประโยชน์ในลักษณะที่บุคคลจะกระทำการใดๆ โดยไม่ถูกบังคับหรืออยู่ภายใต้อำนาจอันเป็นสิ่งที่ไม่ต้องเรียกร้อง หรือดำเนินการเพื่อใช้ แต่เสรีภาพนั้นจะส่งผลให้บุคคลผู้ทรงเสรีภาพนั้นปลอดจากการถูกบังคับให้กระทำหรือไม่กระทำการอยู่แล้วตลอดเวลาที่ยังมีเสรีภาพนั้นคุ้มครองอยู่



อย่างไรก็ตาม เสรีภาพนั้นก็ก่อให้เกิดสิทธิเช่นกัน ซึ่งบางครั้งอาจจะเรียกว่า “สิทธิในเสรีภาพ” กล่าวคือเสรีภาพนั้นก่อให้เกิดสิทธิในการที่จะ “เรียกร้อง” มิให้บุคคลอื่นหรือรัฐกระทำการอันเป็นการลดทอนเสรีภาพนั้นได้ และหากมีการลดทอนเสรีภาพ ผู้ทรงเสรีภาพก็ย่อมมีสิทธิในการร้องขอหรือเขี้ยวยาเพื่อให้ยุติการลดทอนเสรีภาพนั้น

ตัวอย่างของเสรีภาพ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนาบุคคลไม่จำเป็นต้องดำเนินการเรียกร้องหรือกระทำการใดๆ ทั้งสิ้น ก็ชอบที่จะนับถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และสามารถปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนได้ตราบใดที่ไม่เป็นปฏิบัติต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

เมื่อสิทธิและเสรีภาพมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกันโดยใกล้ชิดเช่นนี้เอง ทำให้ส่วนใหญ่แล้วเรามักจะพิจารณา หรือศึกษาสิทธิและเสรีภาพนี้ไปควบคู่กัน และมักจะเรียกไปโดยรวมกันเป็นคำเดียวกันว่า “สิทธิและเสรีภาพ”

### 3) ผู้ทรงสิทธิเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพนั้นได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่บุคคล กล่าวคือ ได้ก่อให้เกิดอำนาจในทางกฎหมายแก่บุคคล ในขณะที่เดียวกันก็ก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่นและจากอำนาจในทางกฎหมายนั่นเอง บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้มีการละเว้นการกระทำ หรือเรียกร้องให้กระทำการหรือให้ยอมรับการกระทำของบุคคลนั้น ตามหลักการและทฤษฎีที่บุคคลต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพ

3.1) สิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง(MenschenrechteandBuergerrechte) สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิทธิและเสรีภาพซึ่งกำหนดให้แก่บุคคลโดยไม่มีข้อจำกัดในทางลักษณะตัวบุคคล กล่าวคือ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้จึงเป็นสิทธิที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิติดตัวมนุษย์ ส่วนสิทธิพลเมือง (Buergerrechte) เป็นสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆ เท่านั้น จึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว สิทธิเสรีภาพที่ตกได้แก่พลเมืองของรัฐนั้น มักจะเป็นสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในทางการเมือง สิทธิในการตั้งพรรคการเมืองหรือสิทธิในการรับราชการหรือสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรของรัฐอื่นๆ

3.2) สิทธิและเสรีภาพของบุคคลก่อนการเกิดและหลังการตาย ซึ่งสิทธิและเสรีภาพโดยทั่วไปแล้วเป็นสิทธิของบุคคลธรรมดา ในกรณีนี้เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าเป็นสิทธิของผู้ที่มีชีวิตอยู่ในความหมายนี้สิทธิและหน้าที่ของบุคคลเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแพ่งคือ สภาพบุคคลในทางกฎหมายเริ่มเมื่อคลอดและสิ้นสุดลงเมื่อบุคคลนั้นตาย แต่สิทธิส่วนบุคคล

บางประการยังมีผลอยู่ภายหลังตาย แต่อย่างไรก็ตาม การเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น อาจจะไม่อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกำหนดขอบเขตของการเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพจะต้องได้รับการกำหนดโดยรัฐธรรมนูญเอง อย่างไรก็ตาม ยังมีความเห็นว่า สิทธิและเสรีภาพนั้น เฉพาะผู้มีชีวิตเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้ เพราะบุคคลที่ยังไม่เกิดก็ดีหรือบุคคลที่ตายไปแล้วก็ดี ย่อมไม่สามารถใช้สิทธิบางเรื่องได้ เช่น สิทธิในการตั้งสมาคมหรือไม่อาจใช้เสรีภาพในการเลือกอาชีพได้สิทธิในการได้รับการศึกษา เป็นต้น

3.3) เงื่อนไขอายุกับการเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพ การใช้สิทธิและเสรีภาพบางสิทธิเท่านั้นที่มีการเกี่ยวพันกับการกำหนดอายุของผู้ใช้สิทธิไว้อย่างชัดเจน เช่น สิทธิในการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญของไทย ได้บัญญัติให้บุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิในการเลือกตั้ง

#### 4) เทคนิคของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

เมื่อหลักการรับรองสิทธิเสรีภาพอันหนึ่งได้เป็นที่ยอมรับและได้รับการตระหนักถึงอำนาจตามกฎหมายที่จะรับประกันการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวมีการเลือกอยู่ระหว่างสองรูปแบบของกระบวนการทางกฎหมาย แบบแรกเป็นการเห็นสอดคล้องด้วยกับเทคนิคของระบบปราบปราม (le regime repressif) เป็นกระบวนการทางอาญา แบบที่สองนั้นเป็นระบบป้องกัน (le regime preventif) เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพอยู่ภายใต้การควบคุมไว้ก่อนที่การใช้สิทธิดังกล่าวจะไปละเมิดผู้อื่นได้

##### 4.1) ระบบปราบปราม

ระบบปราบปรามเป็นระบบเดียวตามจารีตเสรีนิยมที่ปรับสภาพตนเองต่อการเรียกร้องของสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มรูปแบบ ระบบปราบปรามเป็นระบบที่เอื้อต่อสิทธิเสรีภาพรูปแบบต่าง ๆ ที่ใช้ในระบุดังกล่าวอาจทำให้คุณค่าของเสรีนิยมนั้นมีหลายรูปแบบและอาจทำให้คุณค่าเสรีนิยมนั้นหายไปเลยก็ได้ รูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้เกี่ยวข้องกับสองปัจจัยของระบบปราบปราม คือ กฎเกณฑ์และตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นที่สงสัยอย่างแน่นอนว่าเมื่อมีการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายรับรองไว้จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่คนอื่นนั้น ผลที่ตามมาก็คือ กฎเกณฑ์หรือกฎหมายนั้นเองจะกำหนดโทษแห่งการกระทำดังกล่าวและตุลาการเป็นผู้ใช้กฎหมายหรือกฎหมายตัดสินลงโทษแก่บุคคลที่กระทำการละเมิดนั้น

##### 4.2) ระบบป้องกัน

ระบบดังกล่าวเป็นระบบที่อยู่ตรงข้ามกับระบบปราบปรามในระบบป้องกันนี้ เราสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้ด้วยก็แต่ความยินยอมล่วงหน้าของฝ่ายปกครอง วัตถุประสงค์ก็คือ

ไม่ต้องการให้มีการลงโทษเมื่อมีการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพแต่ต้องการที่จะขัดขวางไม่ให้มีการละเมิดเกิดขึ้น (แต่อันที่จริงโดยความกลัวการลงโทษจะทำให้บุคคลหยุดที่จะกระทำละเมิด)

#### 5) กฎเกณฑ์จำกัดสิทธิเสรีภาพ

การใช้เสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดจะก่อให้เกิดสภาวะอนาธิปไตยเกิดขึ้นมาในรัฐได้และนำไปสู่การที่ไม่มีเสรีภาพเหลืออยู่เลย ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจอรัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อเข้ามาจัดระบบการคุ้มครองประชาชน จัดระเบียบการใช้เสรีภาพของประชาชนเพื่อมิให้การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งไปกระทบหรือละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ๆ ในสังคมหรือต่อประโยชน์สาธารณะ ดังเห็นได้จากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 ข้อ 4 “เสรีภาพ คือความสามารถที่กระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้ จะกำหนดขึ้นก็แต่โดยบทกฎหมายเท่านั้น” ข้อ 5 “กฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่ใดที่ไม่มีกฎหมายห้าม ใครจะมาห้ามไม่ได้ทำย่อมไม่ได้และในทำนองกลับกัน บุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ” นอกจากนี้ในปญญาสาครว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 มาตรา 29 บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของตน แต่ละคนจะถูกจำกัดก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและเพื่อตอบสนองความต้องการอันชอบธรรมของศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย”

กฎเกณฑ์ในการจัดระบบการคุ้มครองและการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐต้องตระหนักถึงมีดังต่อไปนี้

- การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของผู้อื่น
- การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ
- การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของบุคคลอื่น
- การกำหนดหน้าที่แก่รัฐที่เกี่ยวเนื่องกับเสรีภาพใหม่ ๆ

## การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง

### 1. นิยามความหมายของผู้ต้องขัง

เมื่อบุคคลใดต้องคำพิพากษาของศาลว่าเป็นผู้กระทำความผิด มีผลให้ต้องได้รับโทษ “โทษจำคุก” บุคคลที่ได้รับโทษจำคุกนั้นต้องตกเป็น “ผู้ต้องขัง” และการที่บุคคลต้องตกเป็นผู้ต้องขัง เป็นเหตุให้บุคคลนั้นต้องถูกจำกัดอิสรภาพให้อยู่ใน “เรือนจำ” ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ และจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กรมราชทัณฑ์กำหนดไว้ ในขณะที่เดียวกันการกำหนดกฎเกณฑ์ของเรือนจำที่ใช้กับผู้ต้องขัง ก็จะต้องเป็นไปในทางแก้ไขฟื้นฟูให้ผู้ต้องขังกลับตัวเป็นคนดี ให้สามารถกลับมาใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้ภายหลังครบกำหนดโทษ ด้วยเหตุนี้เองทำให้การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อใช้กับผู้ต้องขังนั้นจะต้องประกอบไปด้วย หลักมนุษยธรรม และไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

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

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

(1) เรือนจำ หมายความว่า ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขังกับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน และให้หมายความรวมถึงที่อื่นใดซึ่งรัฐมนตรีได้กำหนดและประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาว่าอาณาเขตไว้โดยชัดเจน

(2) ผู้ต้องขัง หมายความว่า ตลอดถึงนักโทษเด็ดขาด คนต้องขังและคนฝาก

(3) นักโทษเด็ดขาด หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด และหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วย

(4) คนต้องขัง หมายความว่า บุคคลที่ถูกขังไว้ตามหมายขัง

(5) คนฝาก หมายความว่า บุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ตามประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น โดยไม่มีหมายอาญา” หากจะพิจารณาถึงคำจำกัดความของแต่ละคำนั้น อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

เรือนจำในความหมายของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ หมายถึง ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขังกับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน หากจะแยกพิจารณาความหมายของคำว่า “ควบคุมกักขัง” นั้น อาจแยกพิจารณาได้เป็น (วิสัย พุทธะวัน, 2539: 346)

1.1 ตามความหมายทั่วไป คำว่า “ควบคุมกักขัง” จะหมายถึง การจำกัดเสรีภาพทางร่างกาย

1.2 ตามประมวลกฎหมายอาญา คำว่า “กักขัง” หมายถึง ลักษณะเฉพาะอันเป็นการลงโทษอย่างหนึ่งทางอาญา

คำว่า “คุมขัง” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(12) หมายความว่า คุมตัว ควบคุมขังกักขัง 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 จึงหมายถึงสถานที่ที่ใช้ในการจำกัดเสรีภาพทางร่างกายของผู้ต้องขัง อันหมายถึง นักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง และคนฝาก โดยนับนี้บุคคลทุกคนที่ถูกนำมาคุมขังไว้ในเรือนจำจึงตกเป็นผู้ต้องขังทั้งหมด

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

#### 1) นักโทษเด็ดขาด ได้แก่

ก. บุคคลที่ถูกขังตามหมายจำคุก ภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งหมายความว่า คำพิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งเมื่อมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแล้ว โจทก์ จำเลยไม่มีสิทธิคัดค้านคำพิพากษาของศาลได้อีกต่อไป คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ซึ่งต้องห้ามฎีกาตามกฎหมาย หรือไม่ต้องห้ามฎีกาแต่โจทก์ จำเลยไม่ฎีกาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ซึ่งต้องห้ามอุทธรณ์ตามกฎหมาย หรือ โจทก์ จำเลยไม่อุทธรณ์ในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแม้ไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ก็ตาม เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วนั้นการที่จะถือว่าบุคคลนั้นๆ เป็นนักโทษเด็ดขาด ก็ต่อเมื่อศาลได้ออกหมายจำคุกให้จำคุกจำเลยไว้ โดยมีกำหนดเวลาตามคำพิพากษาเพื่อส่งให้เรือนจำดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

ข. บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษ ซึ่งตามปกติแล้วศาลเท่านั้นที่มีอำนาจสั่งขังหรือจำคุกบุคคลไว้ในเรือนจำ และจะต้องออกหมายขังหรือหมายจำคุกตามเหตุผลที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (วิสัย พุทธะวัน, 2539: 354-357) นอกจากนี้

ประเภทของนักโทษเด็ดขาดยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ประเภท คือ ชั้นเยี่ยม ชั้นดีมาก ชั้นดี ชั้นกลาง ชั้นเลว ชั้นเลวมาก

## 2) คนต้องขัง

คนต้องขัง หมายความว่า บุคคลที่ถูกขังตามหมายขังซึ่งเมื่อศาลสั่งขังคนต้องขังแล้ว จะต้องขังบุคคลนั้นไว้ในเรือนจำ ภายในเขตอำนาจของศาลนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89 อย่างไรก็ตามเมื่อนำผู้ต้องขังมาไว้ในเรือนจำแล้ว ผู้ต้องขังนั้นก็จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ซึ่งคำว่า คนต้องขังนั้น ยังหมายความรวมถึง “จำเลย” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(3) ซึ่งก็คือ “บุคคลซึ่งถูกฟ้องยังศาลแล้วโดยข้อหาว่าได้ กระทำความผิด” อันได้แก่บุคคลที่ถูกศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ตัดสินลงโทษแล้วแต่คดียังไม่ถึงที่สุด และศาลได้ออกหมายจำคุกเรียกว่า หมายจำคุกระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา บุคคลเหล่านี้ถือว่ายังมีชั้นนักโทษเด็ดขาด เพราะคดียังไม่ถึงที่สุด ดังนั้นตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 23 วรรค 2 จึงเรียกผู้ต้องขังประเภทนี้ว่า “คนต้องขังระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา”

## 3) คนฝาก

คนฝาก หมายความว่า บุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ในเรือนจำ โดยไม่มีหมายอาญาใดๆ แต่ก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการนำมาฝากไว้ด้วย เมื่อนำบุคคลเหล่านั้นฝากไว้ในเรือนจำแล้ว บุคคลเหล่านั้นก็จะกลายเป็นผู้ต้องขังไปด้วย เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ากรณีที่บุคคลใดจะตกเป็นผู้ต้องขังได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลที่ศาลได้มีคำสั่งออกหมายขัง เมื่อศาลได้ออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยคนใดแล้ว ผู้ต้องหาหรือจำเลย จะต้องถูกนำตัวไปขังยังเรือนจำซึ่งตั้งอยู่ในเขตของศาลนั้น และการที่จะจำคุกบุคคลใดได้นั้นก็ต้องมีหมายจำคุก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอาจเป็นการจัดให้จำเลยรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาโดยตรง หรืออาจเป็นการคุมขังไว้ในระหว่างการลงโทษประหารชีวิต โดยการจำคุกจะต้องเป็นไปตามหมายภายในเขตของศาลซึ่งออกหมายนั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการบังคับตามหมายจำคุกก็คือการควบคุมตัวในเรือนจำของทางราชการ (ณรงค์ ใจหาญ, 2556: 253)

## 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 จะหมายความถึง ผู้ต้องขังทุกประเภทที่ศาลได้มีคำสั่งออกหมายขังหรือหมายจำคุกให้บุคคลนั้นอยู่ภายใต้ความควบคุมของเรือนจำอันได้แก่ นักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง คนฝาก และคนต้องกักขัง

## 2. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง

ประธาน วัฒนวาณิชย์ และคนอื่นๆ (2529: 306) อธิบายว่า แนวคิดหรือที่มาของสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังนั้น เป็นผลมาจากการให้การยอมรับในสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ที่มนุษย์มีติดตัวมาแต่เดิม ดังนั้นแม้บุคคลบางประเภทจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ ระเบียบ หรือกฎหมายของรัฐ ทำให้ต้องได้รับโทษ และตกเป็นผู้ต้องขัง แต่บุคคลเหล่านั้นก็ยังคงจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนอยู่

สิทธิของผู้ต้องขัง เป็นการขยายความจากสิทธิมนุษยชน ที่ว่า ว่ามนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิดจนกระทั่งตาย ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้แก่สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิที่เป็นคุณลักษณะประจำตัวมนุษย์ และไม่อาจพรากไปได้ ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้และใครจะล่วงละเมิดมิได้ (วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ , 2543: 13-14) ตามหลักการและแนวความคิดของสิทธิมนุษยชน สิทธิมนุษยชนก็คือ บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนมีอยู่โดยเสมอภาคเท่าเทียมกันด้วยเหตุผลที่เป็นมนุษย์ โดยถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติในตัวมนุษย์ ไม่อาจสละ โอน หรือยอมให้พรากไปได้หากฝ่าฝืนก็เท่ากับทำลายความเป็นมนุษย์ ทำลายธรรมชาติในตัวเอง ดังนั้น มนุษย์จึงไม่อาจที่จะสูญเสียสิทธิมนุษยชน เพราะมนุษย์ไม่อาจยุติหรือสละความเป็นมนุษย์ได้ (จรัญ โฆษณานันท์, 2559: 58)

จึงอาจสรุปได้ว่า สิทธิของผู้ต้องขังนั้นเกิดขึ้นมาจากการที่บุคคลซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาของศาล เมื่อตกเป็นผู้ต้องขังทำให้ต้องสูญเสียสิทธิบางประการไปเนื่องจากการถูกลงโทษ การสูญเสียสิทธิของผู้ต้องขังเป็นเพียงการถูกแยกตัวออกจากสังคมเท่านั้น ผู้ต้องขังยังคงมีสิทธิในฐานะพลเมืองของรัฐ ยกเว้นสิทธินั้นจะถูกจำกัดและลดทอนโดยกฎหมายเนื่องจากตกเป็นผู้ต้องขัง แต่ก็ไม่เคยมีกฎหมายใดบัญญัติให้เพิกถอนสิทธิของการเป็นพลเมืองหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของรัฐ ดังนั้นเมื่อผู้ต้องขังยังคงมีสถานะเป็นพลเมืองของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ในการดูแลจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก และในขณะเดียวกันผู้บริหารงานราชทัณฑ์ก็มีหน้าที่รักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขัง ป้องกันการหลบหนีและการทำร้ายระหว่างผู้ต้องขังด้วยกันเอง รวมทั้งการแก้ไขบำบัดผู้ต้องขังก่อนที่จะได้รับการปล่อยตัวเมื่อครบกำหนดโทษ องค์การศาลก็มีหน้าที่จะต้องให้หลักประกันสิทธิของพลเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆ และเข้าแทรกแซงในกรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือกรณีการถูกควบคุมตัวโดยมิชอบ จากเดิมที่ทฤษฎีสิทธิ

ของผู้ต้องขังยังจำกัดอยู่เพียงแนวความคิดที่ว่า ผู้ต้องขังมีตัวตนตามกฎหมายและควรได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและการออกกำลังกาย แต่สภาพในทางทฤษฎีสิทธิของผู้ต้องขังในปัจจุบันได้มีการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขในแง่ที่ว่าทำให้การรับรอง และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังนั้นเป็นข้อปฏิบัติพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากจะมีข้อจำกัดในเรื่องสิทธิของผู้ต้องขังประการใด การจำกัดสิทธิของผู้ต้องขังนั้นจะมีขึ้นแต่เพียงเพื่อความจำเป็นในการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษจำคุกเท่านั้น

### 3. การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังในระดับสากล

3.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่มาของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) มีต้นกำเนิดมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่สอง โดยฝ่ายผู้นำของประเทศที่ชนะสงครามเห็นว่า สาเหตุประการหนึ่งของการเกิดสงครามเกิดขึ้นจาก การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงมองเห็นว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและประชาคมระหว่าง ประเทศมาโดยตลอด ดังนั้นในปี ค.ศ. 1948 องค์การสหประชาชาติจึงได้มีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นหลักประกันศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิต เสรีภาพจากการไม่ถูกทรมาน หลักการไม่เลือกปฏิบัติ เป็นต้น ในการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น เริ่มจากสหประชาชาติได้มอบหมายให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นผู้ดำเนินการร่างแล้วเสนอต่อสมัชชาสหประชาชาติ เพื่อพิจารณาลงมติรับรอง หลังจากนั้นจึงประกาศใช้อย่างเป็นทางการ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นสิ่งที่กำหนดบรรทัดฐานร่วมกันของสิทธิมนุษยชน เป็นข้อเสนอแนะแก่รัฐสมาชิกที่จะรับไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายในหรือเพื่อการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศต่อไป (อุคมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2561: 96) สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติรับรองและประกาศใช้ปฏิญญาฯ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 นับได้ว่าปฏิญญาฯดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญที่ยืนยันถึงสิทธิที่ไม่อาจโอนแก่กันได้และไม่อาจล่วงล้ำได้ของมนุษยชาติและได้ให้การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัวและสิทธิเท่าเทียมกัน และโอนมิได้ของมนุษย์ทุกคนอันเป็นหลักมูลเหตุแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก และปฏิเสธการกระทำการเหยียดหยามต่อสิทธิมนุษยชน และการกระทำอันป่าเถื่อนซึ่งเป็นการละเมิดมโนธรรมของมนุษยชาติอย่างร้ายแรง นับได้ว่าปฏิญญาฯ เป็นแบบแผนหนึ่งของหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่เป็นรูปธรรมซึ่งมีพื้นฐานแนวคิดสำคัญในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นคุณค่าทั่วไปที่อยู่เหนือความเป็นส่วนตัวของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ



ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยคำปรารภ และได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้ถึง 30 ข้อ แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของปฏิญญาฯ ซึ่งเป็นโครงสร้างหลักแล้ว อาจจัดเนื้อหาของสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมีหลักการสำคัญ 3 ประการที่ครอบคลุมนัยแห่งสิทธิต่างๆ ทั้งทางแพ่งและทางการเมืองตั้งแต่ข้อ 4 ถึง 21 ได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในการได้รับการยอมรับนับถือ และสิทธิในการที่จะพัฒนาตนเอง

สิทธิในชีวิตเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการที่จะมีชีวิตอยู่และได้รับการคุ้มครองให้ปลอดภัย การได้รับสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตอันได้แก่ปัจจัยสี่ สำหรับสิทธิที่จะได้รับการยอมรับเป็นข้อกำหนดให้บุคคลปฏิบัติต่อกันด้วยการยอมรับซึ่งกันและกันโดยตระหนักถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของชีวิตที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ส่วนสิทธิในการที่จะพัฒนาตนเองเป็นการให้บุคคลได้มีโอกาสจากสังคมในการที่จะพัฒนาตนเองอย่างชอบธรรมเพื่อที่จะสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองและปกครองตนเองได้

ส่วนที่สอง หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ซึ่งบัญญัติไว้ในปฏิญญาฯ ข้อ 22 ถึงข้อ 27 ได้แก่ สิทธิในทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมซึ่งถือว่าเป็นสิทธิที่บุคคลพึงมีในฐานะที่เป็นสมาชิกในสังคมสำหรับเกียรติภูมิของมนุษย์ ตลอดจนการพัฒนาบุคลิกภาพโดยเสรี แต่ทั้งนี้อยู่ภายใต้ข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากรของแต่ละประเทศ

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

ประเทศไทยได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเป็นภาคีสมาชิก โดยได้มีการยอมรับและปฏิบัติตามหลักการที่ปรากฏในปฏิญญาฯ ดังกล่าวโดยปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในปฏิญญาฯ หลักการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังนั้นมีดังนี้

ข้อที่ 2 ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพบรรดาที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้โดยปราศจากความแตกต่าง ไม่ว่าชนชาติใดๆดังเช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นๆ เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นๆ อนึ่ง จะไม่มีความแตกต่างใดๆ ตามมูลฐานแห่งสถานะทางการเมือง ทางการศึกษา หรือทางการระหว่างประเทศของประเทศหรือดินแดนที่บุคคลสังกัด ไม่ว่าดินแดนนี้จะเป็นเอกราช อยู่ในความพิทักษ์มิได้ปกครองตนเองหรืออยู่ภายใต้การจำกัดอธิปไตยใดๆทั้งสิ้น

ข้อบทนี้เป็นข้อมอบรับถึงหลักการปราศจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างประการใดๆไม่ว่าผู้นั้นจะตกอยู่ในฐานะใดก็ตาม ผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมตามคำพิพากษาถึงให้ลงโทษจำคุกย่อมได้รับความคุ้มครองตามปฏิญญานี้เช่นกัน

ข้อ 3 สิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งร่างกาย

ข้อ 4 เสรีภาพจากการถูกบังคับให้เป็นทาส หรืออยู่ภายใต้การระงับยอมใดๆ

ข้อ 5 บุคคลใดๆจะถูกทรมาน หรือได้รับผลปฏิบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้ายผิดมนุษยธรรมหรือต่ำช้าไม่ได้

ข้อบทนี้เป็นข้อมอบคุ้มครองเสรีภาพของผู้ต้องขังที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม

ข้อ 6 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายทุกหนทุกแห่ง

ข้อ 7 ทุกคนเสมอภาคตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใดๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญา และจากการยุบงให้เกิดการเลือกปฏิบัติดังกล่าว

ในสองข้อบทนี้เป็นข้อมอบรับรองสถานะของผู้ต้องขังที่จะได้รับการรับรองสิทธิเสรีภาพในทุกสถานที่ ไม่ว่าจะถูกคุมขังอยู่ในสถานที่ใดๆ และจะต้องได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายที่เท่าเทียมปราศจากการเลือกปฏิบัติและเหยียดหยามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ข้อ 8 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบำนาญอันเป็นผลจริงจางจากศาลที่มีอำนาจแห่งชาติต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิหลักมูล ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ตามข้อบทนี้เป็นข้อมอบรับรองถึงกรณีผู้ต้องขังถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนสามารถร้องขอต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณา สั่งห้ามและเยียวยาการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธินั้นได้

จะให้เห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนผู้ต้องขัง หรือสิทธิของผู้ต้องขังมีที่มาจากการยอมรับนับถือสิทธิที่ไม่อาจถูกพรากไปได้ของมนุษย์ ซึ่งกล่าวอย่างชัดเจนในคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนความว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ของมนุษย์แต่ละคนและสิทธิที่เท่าเทียมกันและ โอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งสังคมมนุษย์ เป็นหลักมูลเหตุฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพในโลก....” ทำให้แนวคิดสิทธิและเสรีภาพ

ของผู้ต้องขังจากการรับรองในปฏิญญาฯ ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า ผู้ต้องขังมีสิทธิในฐานะเป็นพลเมืองของประเทศแต่อาจถูกจำกัดด้วยกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบซึ่งใช้สำหรับควบคุมผู้ถูกกล่าวหา จำเลยหรือผู้ต้องขัง แต่ท้ายที่สุดแล้วสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังก็ยังคงได้รับการรับรองจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้กลายเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ยอมรับและยึดถือปฏิบัติของประเทศต่างๆ ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ในการนำมากำหนดกฎระเบียบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (ทวิศักดิ์ รอดโรคา, 2543: 28-29)

### 3.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

จากที่มีการรับรองว่า มนุษย์มีสิทธิและมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่มีผู้ใดสามารถพรากไปจากบุคคลนั้นได้ จึงได้มีการแบ่งสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ว่ามีสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งสิทธิพลเมืองนี้เป็นสิทธิของบุคคลทางกฎหมาย มีทั้งสิทธิอันจำเป็นต่อสถานะในความเป็นคน และสิทธิอันเป็นส่วนตัวของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้

1) สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล คือ สิทธิอันจำเป็นต่อหลักการพื้นฐานของบุคคลที่พึงได้รับเช่น การดำรงชีวิตและความมั่นคงแห่งตัวตน ไม่ถูกบังคับให้เป็นทาส ไม่ถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติหรือลงทัณฑ์ด้วยวิธีที่ทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม 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 บุคคลใดจะถูกรีดรอนเสรีภาพของตนมิได้ ยกเว้น โดยเหตุและอาศัย กระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(2) บุคคลผู้ถูกจับกุมย่อมได้รับการแจ้งถึงเหตุผลในการจับกุม และการ แจ้งข้อหา อันเป็นปฏิปักษ์ต่อตนโดยพลันในเวลาที่มีการจับกุม ฯลฯ

## ข้อ 10

(1) บุคคลทั้งหลายที่ถูกรีดรอนเสรีภาพ ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม และได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

(2) ก. พึงจำแนกผู้ต้องหว่ากระทำผิดจากผู้ต้องโทษ และพึงได้รับการปฏิบัติที่ แตกต่างกันตามความเหมาะสมแก่สถานะอันมิใช่เป็นผู้ต้องโทษ

ข. พึงแยกตัวผู้ต้องหว่ากระทำผิดที่เป็นเยาวชนออกจากผู้ใหญ่ และให้นำ ตัวขึ้น พิจารณาพิพากษาคดีให้เร็วที่สุดที่จะทำได้

(3) ระบบการราชทัณฑ์พึงประกอบด้วยการปฏิบัติต่อนักโทษด้วยความมุ่งหมาย สำคัญที่จะให้มีการกลับเนื้อกลับตัว และการฟื้นฟูทางสังคม พึงจำแนกผู้กระทำผิดที่เป็น เหยกหรือ เยาวชนจากผู้ใหญ่ และได้รับการปฏิบัติตามความเหมาะสมแก่วัยและสถานะทางกฎหมาย

## 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 และได้รับการ รับรองจากสันนิบาตชาติในปี พ.ศ. 2477 โดยสำนักงานเลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้รับ ช่วง การดำเนินงาน และแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างเดิมของ IPPC ซึ่งที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วย การป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ได้รับรองให้ใช้บังคับ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2498 ต่อมาข้อกำหนดนี้ได้ส่งไปยังสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งองค์การ สหประชาชาติ ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาแห่งนี้ในปี พ.ศ. 2500 และส่งให้แก่รัฐบาลประเทศต่างๆ นำไปพิจารณาใช้บังคับต่อไป

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ นั้น ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือสนธิสัญญาที่มีอำนาจบังคับ ที่บรรดาประเทศสมาชิกจะต้องผูกพัน หรือหาก ไม่ปฏิบัติตามแล้วจะได้รับการลงโทษ เพราะข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

ขององค์การสหประชาชาตินี้ เป็นเพียงสิ่งที่องค์การสหประชาชาติ ได้พยายามกำหนดขึ้น โดยถือเอา หลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติอันยอมรับกัน โดยทั่วไปว่าดี สำหรับการนำมาปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเพื่อความ สะดวกในการบริหารงานของเรือนจำ ซึ่งอาศัยแนวความคิดที่สอดคล้องต้องกันในที่ประชุมสมัชชา ใหญ่แห่งสหประชาชาติ และหลักสำคัญของระบบการราชทัณฑ์ที่นิยมใช้ปฏิบัติในปัจจุบันเป็น หลัก (กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป: 4)

เมื่อประเทศใดจะนำข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของ องค์การสหประชาชาติไปใช้นั้น ให้ถือเป็นดุลพินิจของในแต่ละประเทศว่าจะนำไปใช้ปฏิบัติต่อ นักโทษในประเทศของตนหรือไม่ องค์การสหประชาชาติทำได้เพียงแค่ส่งเสริม และพยายามทุก วิธีทางที่จะให้ข้อกำหนดดังกล่าวแพร่หลาย ในการที่ประเทศสมาชิกต่างๆจะนำไปปฏิบัติในการ กำหนดมาตรฐานดังกล่าวเข้าไปไว้ในตัวบทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้ในการปฏิบัติ ต่อผู้ต้องขังของประเทศสมาชิก และในการประชุมขององค์การสหประชาชาติก็จะมีพิจารณาถึง การปฏิบัติตาม ข้อกำหนดของแต่ละประเทศ เพื่อที่จะได้ทราบว่าประเทศใดบ้างที่สามารถนำไป ปฏิบัติได้ รวมถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลการปฏิบัติตาม ข้อกำหนดในเรื่องที่สำคัญๆ เช่น การออกกฎหมายภายในของแต่ละประเทศว่ามีความสอดคล้องกับ ข้อกำหนดมาตรฐานเพียงใดหรือไม่ ปัญหาและอุปสรรคในการนำไปปฏิบัติ เป็นต้น ดังนั้น การ สนับสนุนให้ประเทศต่างๆปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าว ก็เท่ากับเป็นการให้ความ ค้ำจุนสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังไปในขณะเดียวกัน แต่ถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกจะไม่ได้ปฏิบัติ ตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำก็จะไม่ถูกลงโทษแต่ประการใด แต่อาจถูกประณามหรือได้รับการ ต่อต้านจากประเทศสมาชิกอื่นว่าล้ำสมัยไม่สอดคล้องกับประเทศสากล

วัตถุประสงค์ของข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การ สหประชาชาติ

- 1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังระหว่างการลงโทษจำคุก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ไม่ให้ออกปฏิบัติโดยใช้ความรุนแรงโหดร้าย
- 2) เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังบนพื้นฐานที่สร้างความก้าวหน้าและการฟื้นฟู ทางสังคม

การบริหารงานเรือนจำถือเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับโทษ และป้องกันสังคม ให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม การอบรมแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเพื่อให้กลับตัวเป็นคนดี ให้สามารถ ปรับตัวเข้ากับข้อกำหนด เงื่อนไขและระเบียบของสังคม เมื่อผู้ต้องขังจะต้องกลับเข้าสู่สังคม ภายหลังจากพ้นโทษ ดังนั้นในการบริหารงานของเรือนจำ การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจึงควรต้อง คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขัง ในฐานะที่ยังมีความเป็นมนุษย์ เพื่อมิให้ผู้ต้องขังต้องตกอยู่ใน

สภาพที่ถูกกดดัน อันจะเป็นการทำลายศักยภาพของนักโทษในการที่จะพัฒนาตนเองให้ดีขึ้น ซึ่งจะ  
เป็นผลร้ายต่อสังคม และเกิดเป็นปัญหาสังคมภายหลังจากที่ผู้ต้องขังพ้นโทษ

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติจึง  
ถือเป็นกฎเกณฑ์หรือแนวทางอันเป็นมาตรฐานที่ยอมรับของนานาประเทศ ในการนำไปปฏิบัติต่อ  
นักโทษหรือผู้ต้องขัง เพราะ ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลง  
แนวความคิดในการลงทัณฑ์ ถือได้ว่าเป็นหลักการแห่งความมีมนุษยธรรม ซึ่งให้หลักประกันขั้นต่ำ  
สำหรับการปฏิบัติแก่ผู้ต้องขังอันเป็นการนำเจตนารมณ์แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาสู่  
ระบบราชทัณฑ์ และปฏิเสธรณโทษที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือวิธีการลงโทษที่โหดร้ายและ  
ผิดมนุษยธรรมในเรื่องจำ

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติจะ  
ใช้แก่ผู้ต้องขังทุกคนโดยปราศจากการลำเอียงรวมทั้งนักโทษการเมืองด้วย โดยคำนึงถึง  
แนวความคิดที่ว่านักโทษหรือผู้ต้องขังยังมีความเป็นพลเมืองหรือมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ โดย  
จะครอบคลุมเรื่องต่างๆในการปฏิบัติต่อนักโทษหรือผู้ต้องขังในหลายๆประการ

ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติก็ได้มีการ  
ยอมรับหลักเกณฑ์ ดังกล่าวมาปฏิบัติเพื่อกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่สอดคล้องกับ  
ข้อกำหนดดังกล่าวตามเงื่อนไขทางกฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ และสภาพเชิงภูมิศาสตร์ของประเทศ  
ไทยโดยให้ถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญในการที่จะให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ  
ของผู้ต้องขังและดูแลผู้ต้องขังเพื่อให้บรรลุผลการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังต่อไป

## สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในต่างประเทศ

### 1. แนวคิดในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง

หากพิจารณาย้อนไปถึงแนวคิดในสมัย โรมและกรีซเมื่อบุคคลใดได้กระทำความผิดจะ  
ถูกขับไล่และถูกทำให้ตายในสังคม ที่มีการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดว่าเป็นผู้ที่ถูกทำให้ตายใน  
สังคมนั้นก็เพราะบุคคลผู้กระทำความผิดจะสูญเสียสิทธิในทรัพย์สิน และสิทธิในการถ่ายทอดมรดก  
ให้แก่ทายาท จากการสูญเสียสิทธิในทรัพย์สินนั้นเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดสูญเสียสิทธิในการ  
ออกเสียงไปโดยปริยายเพราะในสมัยโรมและกรีซหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ  
ออกเสียงจะใช้ทรัพย์สินเป็นเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติ โดยมีแนวคิดว่าการห้ามผู้กระทำ  
ความผิดไม่ให้ใช้สิทธิออกเสียงได้นั้นเป็นกระบวนการลงโทษอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการแก้แค้นให้  
สังคมและป้องกันการก่ออาชญากรรม

แนวคิดของประเทศที่มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ในปัจจุบันกฎหมายในบางรัฐของสหรัฐอเมริกายังคงมีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง การจำกัดสิทธิดังกล่าวมีที่มาจากในปี ค.ศ.1880 ที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้ยินยอมให้ชาวอเมริกันผิวสีสามารถที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ด้วยเหตุนี้เองรัฐทางตอนใต้ของสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการปรับเปลี่ยนกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเลือกตั้ง โดยได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มีผลกระทบต่อชาวอเมริกันผิวสีมากยิ่งขึ้น เช่น ให้มีการตรวจสอบความสามารถในการอ่านเขียน ต้องมีหลักทรัพย์ประกัน ตรวจสอบประวัติอาชญากรรม เป็นต้น ด้วยแนวคิดที่ต้องการจะออกกฎหมายมาเพื่อจำกัดสิทธิกลุ่มคนผิวสีนี้เอง เป็นที่มาที่ทำให้จากเดิมการเลือกตั้งจะต้องห้ามเฉพาะผู้กระทำความผิดบางกลุ่มเท่านั้น กลับกลายเป็นกฎหมายในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งพัฒนามาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดอาญาทุกคน โดยมีแนวคิดในการจำกัดสิทธิอยู่บนฐานความคิดที่ว่าผู้กระทำความผิดทางอาญาไม่ควรได้รับสิทธิดังกล่าว เพราะหากยินยอมให้ผู้กระทำความผิดสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้นั้นก็จะมีผลเสมือนกับเป็นการผ่อนผันนโยบายทางอาญา เป็นการออกเสียงที่ต่อต้านผลประโยชน์ของมหาชน และมองว่าการที่มีกฎหมายจำกัดสิทธิไม่ให้ผู้กระทำความผิดอาญาสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้นั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้วเพราะบุคคลเหล่านั้นไม่เคารพต่อกฎของส่วนรวม ( Rosanna M., 2003, November: 431-462)

Hill L. and Koch C. (2011: 213-228) อธิบายว่า แนวคิดในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง สามารถสรุปได้ว่ามีแนวคิดดังต่อไปนี้

#### 1) ประชาชนส่วนใหญ่เห็นควรให้มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง

ในหลายประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ในขั้นตอนของการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากคนส่วนใหญ่ในสังคมอ้างอิงจากการที่ Joint Standing Committee on Electoral Matters (JSCEM) แห่งประเทศออสเตรเลียได้รายงานไว้ใน Conduct of the 1998 Federal Election ซึ่งก็ไปคล้ายคลึงกับแนวคิดของรัฐบาลประเทศแอฟริกาใต้ที่กล่าวไว้ว่า การผ่อนคลายนโยบายความเข้มงวด 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”

2) การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง เป็นการรักษาไว้ซึ่งความบริสุทธิ์ของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

การก่ออาชญากรรมนำไปสู่ความเสื่อมเสียด้านจริยธรรมของพลเมืองผู้กระทำความผิด ดังนั้นบรรดาผู้ต้องขังทั้งหลายจึงไม่ควรได้รับสิทธิดังกล่าวอันอาจทำให้การเลือกตั้งหรือกลไกการปกครองของประเทศต้องแปดเปื้อน และคงไม่เป็นที่ยอมรับหากคะแนนเสียงของผู้ต้องขังที่ก่ออาชญากรรมและกระทำการละเมิดกฎหมายของประเทศมีค่าเท่าเทียมกับประชาชนคนอื่น ๆ ที่เคารพกฎหมาย ซึ่งในประเทศแคนาดาก็เคยมีการฟ้องร้องในลักษณะเดียวกันในคดี *Sauvé v Canada* ว่า การตัดสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ต้องขังที่จำคุกสองปีหรือมากกว่าขึ้นไปขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยฝ่ายรัฐบาลแคนาดาได้ให้การในข้อโต้แย้งดังกล่าวว่าการให้ผู้ต้องโทษสามารถลงคะแนนได้เป็นการลดความน่าเชื่อถือของระบบการเมือง ซึ่งในคดีดังกล่าวศาลฎีกาของประเทศแคนาดาได้ตัดสินว่า “การให้สิทธิโหวตสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น ไม่ได้ส่งผลที่ชัดเจนว่าก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้กระทำความผิด เกิดแก๊งกับสังคม หรือแก่ระบบการเมืองการปกครองแต่อย่างใด” ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือเป็นประเทศที่มีจำนวนผู้ต้องขังในอัตราที่สูง ก็มีแนวคิดในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง โดยมองว่าการยินยอมให้ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ผู้ต้องขังอาจมีแนวโน้มที่จะลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่มิชอบนโยบายบริหารประเทศที่ไม่จริงจังกับการปราบปรามอาชญากรรม

3) แนวคิดสัญญาประชาคมกับการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง

แนวคิดนี้มองว่าผู้ต้องขังถือเป็นบุคคลที่ฝ่าฝืนสัญญาประชาคม (Social Contract) ดังนั้นย่อมไม่มีสิทธิใดๆรวมทั้งสิทธิพิเศษในสังคมด้วย โดยแนวคิดนี้มองว่า การลงคะแนนเลือกตั้งนั้นเป็นสิทธิพิเศษในสังคมประชาธิปไตย เมื่อไหร่ก็ตามที่บุคคลใดก่ออาชญากรรมจนถูกจองจำในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในระยะเวลานั้นบุคคลนั้นย่อมเสียสิทธิเสรีภาพ รวมถึงสิทธิพิเศษใดๆในการเป็นประชาชนของสังคมนั้นดังปรากฏความเห็นในคดี *Roach v Commonwealth* 2007 ว่าแนวคิดนี้เป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุดในการจำกัดสิทธิชั่วคราวของประชาชน เนื่องจากความรับผิดชอบในฐานะพลเมืองและความเคารพต่อกฎหมายเป็นเสมือนเงื่อนไขในการได้สิทธิเข้าร่วมความเป็นประชาธิปไตยในสังคมนั้นๆ ดังนั้น หากประชาชนคนใดไม่เคารพหน้าที่พลเมืองโดยการก่ออาชญากรรมและถูกตัดสินจำคุก ประชาชนผู้นั้นก็ควรจะได้รับปฏิบัติเฉกเช่นว่า ได้ถูกระงับสิทธิความเป็นพลเมืองและถูกตัดขาดออกจากความเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งการถูกตัดออกจากชุมชนได้ถูกแสดงออกในแง่ของกายภาพคือ การถูกจองจำ และในแง่เชิงสัญลักษณ์คือการเสียสิทธิในการเลือกตั้ง เพราะทฤษฎีสัญญาประชาคมมีมุมมองต่อสิทธิหน้าที่ทางการเมืองในฐานะนี้ตามสัญญา และถือว่าประชาชนเป็นคู่สัญญากับรัฐ เมื่อประชาชนได้ยินยอม



และยอมรับข้อตกลงที่มีกับรัฐ การแสดงออกในแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคมสมัยใหม่ถือว่าความยินยอมดังกล่าวของประชาชนใช้วิธีการแสดงออกผ่านการเลือกตั้ง ประชาชนที่มีความสามารถตามกฎหมายทุกคนต่างมีสิทธิ เว้นแต่ผู้ต้องขังที่ถูกจองจำที่ไม่ได้รับสิทธิดังกล่าวเพราะถือว่าได้ทำผิดสัญญาต่อรัฐ

#### 4) การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการป้องกันการเกิดอาชญากรรม

แนวคิดนี้เชื่อว่าการที่ผู้ต้องขังสูญเสียสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นการลดแรงจูงใจในการก่ออาชญากรรมได้ โดยมองว่าสิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก จึงต้องการนำสิทธิดังกล่าวมาใช้ในลักษณะที่ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวที่จะสูญเสียสิทธิเลือกตั้งไปหากก่ออาชญากรรม และการจำกัดสิทธิเลือกตั้งจะทำให้ผู้ต้องขังสามารถระลึกได้ว่าหากได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายก็จะทำให้เสียสิทธิดังกล่าวไปโดยปริยาย

#### 5) การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นผลต่อเนื่องจากการลงโทษ

การพรากไปซึ่งสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งถือเป็นส่วนหนึ่งของการลงโทษ แนวคิดนี้มองว่า การจำคุกเป็นรูปแบบหนึ่งของการลงโทษ หากบุคคลใดก่ออาชญากรรมขึ้นก็เท่ากับว่าบุคคลนั้นได้สละสิทธิของตนในการออกเสียงเลือกตั้ง และการจำกัดสิทธิเลือกตั้งนั้นก็เป็ผลต่อเนื่องที่ผู้ต้องขังจะได้รับเนื่องมาจากการลงโทษ

## 2. รูปแบบในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง

Chan kin sum (2009, February) อธิบายเกี่ยวกับรูปแบบในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในประเทศที่มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังนั้น สามารถจำแนกประเภทของการจำกัดสิทธิได้ออกเป็น

### 2.1 การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังที่เกิดจากคำสั่งของศาล

ในกลุ่มประเทศทางยุโรป เช่น โปรตุเกส ฝรั่งเศส นอร์เวย์ เยอรมัน โปแลนด์ ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ แต่ผู้ต้องขังบางคนอาจถูกจำกัดสิทธิโดยคำสั่งของศาลที่พิจารณาคดีโดยถือว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นการลงโทษในอีกรูปแบบหนึ่ง โดยในบางประเทศจะมีการระบุนฐานความผิดไว้โดยเฉพาะ ว่าผู้ต้องขังที่ต้องรับโทษในความผิดฐานใดบ้างที่จะถูกจำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศนอร์เวย์ ผู้ต้องขังที่กระทำความผิดฐานต่อต้านรัฐธรรมนูญ กบฏ และ ทุจริตในการเลือกตั้งเท่านั้นที่อาจจะถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง ในประเทศเยอรมันผู้ต้องขังที่อาจถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้แก่ ผู้กระทำความผิดทางการเมือง กบฏ ทุจริตในการเลือกตั้งและข่มขู่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในการลงคะแนนเท่านั้นที่จะถูกจำกัดสิทธิ และในประเทศฝรั่งเศส ผู้ต้องขังที่อาจถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้ง คือ ผู้กระทำความผิดฐานคอร์รัปชัน ปลอมแปลง และ ยักยอกเงิน เป็นต้น ซึ่งการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในลักษณะนี้จะไม่ใช่เป็นการจำกัดสิทธิ

ในลักษณะของการจำกัดสิทธิผู้ต้องขังทุกคนเป็นการทั่วไป แต่การจะจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังรายใดได้นั้น จะต้องมีการพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลในแต่ละกรณีไป

## 2.2 การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังตามระยะเวลาของโทษที่ได้รับ

การจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังตามระยะเวลาของโทษที่ได้รับ จะใช้อัตราโทษจำคุกเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าผู้ต้องขังคนใดสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เช่น ในประเทศสิงคโปร์ผู้ต้องขังที่ต้องโทษจำคุกเกินกว่า 12 เดือน ไม่มีสิทธิลงทะเบียนเป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนในประเทศกรีซ ผู้ต้องขังที่ต้องโทษจำคุกสิบปีขึ้นไปหรือต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตจะถูกจำกัดสิทธิเป็นต้น

## 2.3 จำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังโดยสิ้นเชิง

ประเทศในกลุ่มที่มีนโยบายในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังโดยสิ้นเชิง คือ กลุ่มประเทศที่ไม่ให้สิทธิในการลงคะแนนแก่ผู้ต้องขังในทุกกรณี ไม่ว่าจะผู้ต้องขังจะได้รับโทษจำคุกในข้อหาใดและได้รับโทษจำคุกเป็นระยะเวลาเท่าใด คือเมื่อบุคคลใดต้องรับโทษจำคุกและตกเป็นผู้ต้องขังแล้วนั้น จะไม่สามารถใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้เลย เช่น ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปที่มีการจำกัดสิทธิผู้ต้องขังโดยสิ้นเชิง ได้แก่ ประเทศเบลารุส บัลแกเรีย เอสโตเนีย ฮังการี คอซอวอลัตเวีย มอลโดวา รัสเซีย สโลวาเกีย สเปน ยูเครน และประเทศสหราชอาณาจักร รวมไปถึงประเทศไทยที่ในปัจจุบันได้มีรูปแบบในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน

(Ispahani L., 2009: 26)

## 3. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพผู้ต้องขังในประเทศไทย

ทวิศักดิ์ รอดโรคา(2543: 20) อธิบายว่า ราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ มีหน้าที่หลักในการบังคับโทษต่อผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามกฎหมายและแก้ไขฟื้นฟูนักโทษให้กลับตนเป็นคนดี ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐและเป้าหมายหลักของกรมราชทัณฑ์ และการลงโทษจำคุกนั้นเป็นการกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายของบุคคลผู้กระทำความผิด ซึ่งย่อมมีกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำความผิดนั้น ทำให้ต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพอยู่ในเรือนจำ อันเนื่องมาจากการกระทำผิดนั้นภายในกำหนดเวลาตามคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รู้สำนึกในความผิดที่ได้กระทำลงหรือเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอีก นอกจากนี้การลงโทษจำคุกยังถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงแก้ไข ผู้กระทำความผิด โดยวิธีการแยกออกจากสังคมชั่วคราวหรือตลอดไป

แนวความคิดในการลงโทษและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหรือผู้กระทำความผิดของกรมราชทัณฑ์ยึดถือแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นแนวคิดทฤษฎีทางอาชญาวิทยา และทัณฑวิทยา และตามบทบัญญัติของกฎหมาย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กฎ

ระเบียบข้อบังคับ หลักมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ ในหลายรูปแบบซึ่งแต่เดิมการบังคับโทษของกรมราชทัณฑ์ จะมุ่งเน้นเพื่อการแก้แค้นทดแทนให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำลง เพื่อเป็นการป้องกันหรือยับยั้งอาชญากรรม ต่อมาได้พัฒนาแนวคิดในการปฏิบัติต่อนักโทษมาอยู่ในรูปแบบของการแก้ไขฟื้นฟู และการให้ชุมชนหรือสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไข ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการยอมรับในสิทธิเสรีภาพของนักโทษ ในฐานะที่ยังเป็นพลเมืองของประเทศ พัฒนาการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังนั้น ได้มีการพัฒนาการยอมรับสิทธิของผู้ต้องขังอย่างต่อเนื่อง จากในอดีตที่ถือเชื่อกันว่าผู้ต้องขังเป็นผู้กระทำความผิด ไม่มีทางแก้ไขเยียวยาให้ดีขึ้นได้จึงไม่มีการให้สิทธิใดๆแก่ผู้ต้องขังทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อมีแนวคิดการยอมรับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น จึงได้มีการยอมรับให้มีการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังทั้ง ซึ่งในประเทศไทยได้มีการแบ่งพัฒนาการของระบบการราชทัณฑ์ออกเป็น 3 ยุค กล่าวคือ การราชทัณฑ์ในสมัยแรก การราชทัณฑ์ในสมัยที่สอง การราชทัณฑ์สมัยปัจจุบัน คือ ยุคภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน

### 3.1 การราชทัณฑ์ในสมัยแรก

ประธาน วัฒนวาณิชย์ (2529: 307) อธิบายว่า ระบบการลงโทษผู้กระทำผิดในประเทศไทย ก่อนการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 จะตกอยู่ภายใต้พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ว่า จะทรงมีพระเมตตาในการพิจารณาคดีเพียงใด ผู้ต้องหาได้รับการข่มขู่ให้รับสารภาพโดยใช้อาญาจาริตนครบาลและการทรมานด้วยวิธีต่างๆ จำเลยจะถูกคุมขังรอพระบรมราชวินิจฉัยโดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน กฎหมายมิได้บัญญัติว่าโทษจำคุกมีเวลาเท่าใด ถ้าวินิจฉัยให้ลงโทษจำคุกแล้วก็ต้องจำคุกตลอดไป เว้นแต่พระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระกรุณาเป็นเหตุให้ศาลต่างๆต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลให้ทรงพิจารณากำหนดเวลาจำคุกอยู่เสมอ พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเด็ดขาดทุกประการ รวมถึงอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ผู้ต้องขังจะถูกปล่อยเป็นอิสระก็ต่อเมื่อผู้ต้องขังทูลเกล้าฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ แล้วได้รับการพระราชทานอภัยโทษ จากพระมหากษัตริย์ (วรางคณา สุจริตกุล, 2539: 27-28)

สุชาติ บำปยุะวาทย์(2517: 31-39) อธิบายว่า ในสภาพความเป็นอยู่ในคุกนั้น ท่านสังฆราชปาเลกัวซ์ ได้เขียนเล่าไว้ว่า ในสมัยรัชกาลที่ 4 “เรือนจำหรือคุกนั้นเป็นสถานที่น่ากลัวมาก เป็นห้องขังมืดๆซึ่งมีนักโทษแออัดกันอยู่เป็นจำนวนร้อยๆ เคาระหัดที่ใช้อาศัยหลับนอนแต่เฉพาะกลางคืนเท่านั้น ส่วนกลางวันถูกจ่ายไปทำงาน เช่น เลื่อยไม้ ขนอิฐ ขนทราย ทำทาง หรือทำงานหนักอื่นๆ และเขาให้อาหารเพียงข้าวชนิดเกลือหน้อยเท่านั้น พอตกค้ำก็พากันเข้าคุก เขาให้นักโทษนอนเรียงกันเป็นแถว แล้วใช้โซ่ยาวร้อยห่วงเหล็กที่ขา ล่ามไปผูกที่เสาใส่กุญแจห้อยโห้งดอกไม้ใหญ่

การถูกกล่าวไว้ในดั่งนี้ทำให้พลิกตัวไม่ได้ ยามมีทุกข์ต้องนอนถ่าหน้าถ่าเบ้าและอยู่เช่นนั้นจนกระทั่งรุ่งเช้า.....”

การราชทัณฑ์ในสมัยแรกนั้นได้ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยไม่ได้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หรือสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง ผู้คุมมักจะข่มเหง กดขี่ทรมานผู้ต้องขังอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งพิจารณาได้ว่าการราชทัณฑ์ในสมัยแรกของไทยนั้น ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามแนวความคิดเรื่องทาสของรัฐ ที่ผู้ต้องขังจะไม่ได้รับสิทธิใดๆ อันต่างไปจากทาสเลย หากมีการปฏิบัติหรือการคุมขังผู้ต้องขังที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ไม่ใช่ไร ถือว่าส่วนรวมย่อมสำคัญกว่าสิทธิของผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังที่ต้องคุมขังเหล่านี้ ก็ไม่มีการสั่งสอนฝึกหัดให้กลับตัวเป็นคนดีแต่อย่างใด และไม่มีการอบรมวิชาความรู้สำหรับเมื่อพ้นโทษออกไป การจำคุกในสมัยแรกจึงทำให้ผู้ต้องขังอยู่ในสภาพที่เสื่อมทรามลงกว่าเดิม(พัชราภรณ์ กองอุบล, 2543: 16)

### 3.2 การราชทัณฑ์ในสมัยที่สอง

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระบรมราชโองการให้ตราและใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ราชการ พ.ศ. 2440 (รศ.116) โดยให้การลงโทษผู้กระทำความผิดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตุลาการ และทรงให้กระทรวงมหาดไทยตราข้อบังคับลักษณะการคุมขังนักโทษเรือนจำหัวเมือง รศ. 116 และ รศ. 118 พ.ศ. 2542 จำนวน 5 หมวด มี 83 ข้อบัญญัติเรื่องการบริหารงานและข้อบังคับเกี่ยวกับผู้ต้องขังโดยให้มีการชี้แจงถึงข้อบังคับให้ผู้ต้องขังได้รับทราบ รวมทั้งการดูแลรักษาผู้ต้องขัง เป็นต้น ต่อมากระทรวงมหาดไทยออกกฎเสนาบดีที่ 2 ในปี พ.ศ. 2443 กำหนดให้ผู้พิพากษาที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจการคุมขังนักโทษผู้ต้องขังระหว่างไต่สวนและผู้ต้องขังตามคำพิพากษาของศาล และกระทรวงยุติธรรมก็ได้ออกกฎเสนาบดีให้ผู้พิพากษาที่มีหน้าที่ไปตรวจตราคุมขังผู้ต้องขังในมณฑล หรือในหัวเมืองที่อยู่ในอำนาจศาลนั้น ไม่น้อยกว่าเดือนละ 2 ครั้ง ในกรณีที่ตรวจพบการคุมขังนักโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อบังคับให้ผู้พิพากษาที่มีอำนาจออกหมายสั่งตามอำนาจที่มีในศาลนั้นๆ และมีอำนาจแจ้งต่อผู้ว่าราชการเมืองให้จัดการแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งนับว่าเป็นการให้หลักประกันแก่ผู้ต้องขังที่จะได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติตั้งกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2458 พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ผู้พิพากษาฝ่ายตุลาการ มีอำนาจไปตรวจการคุมขังนักโทษในคุกและเรือนจำได้เช่นเดิม ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ผู้พิพากษาฝ่ายตุลาการก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตรวจเรือนจำเช่นเดิม

### 3.3 การราชทัณฑ์ในสมัยปัจจุบัน (ยุคภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน)

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นรูปแบบการปกครองโดยประชาชน มีการให้หลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ผู้ปกครองและรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การรับรองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และตามวัตถุประสงค์ของกรมราชทัณฑ์ปัจจุบันในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังนั้น มิได้เน้นการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้มีการนำแนวทางการคิดในการแก้ไขฟื้นฟูความประพฤติของผู้ต้องขังให้กลับตัวเป็นคนดีมาใช้ โดยได้ปฏิบัติต่อนักโทษอย่างมีมนุษยธรรมและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังเพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวได้และสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขภายหลังจากพ้นโทษ

อุสาห์ โกมลปานิก (2510: 13-23) อธิบายว่า แนวนโยบายการราชทัณฑ์สมัยใหม่ เน้นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังมากขึ้น เห็นได้จากวิธีปฏิบัติในเรื่องจำที่ยกเลิกการกักขังทดแทน เช่น การจองจำโซ่ตรวน เข็มย่นตี ใช้งานหนัก ไม่สนใจต่อการให้บริการกินอยู่หลับนอน มีการทรมานผู้ต้องขัง ปล่อยให้อยู่ตามยถากรรม เป็นต้น มีการให้บริการด้านปัจจัย 4 ตามสมควรแก่สภาพ เช่น การให้บริการในเรื่องที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย การจัดให้ผู้ต้องขังได้ออกกำลังกาย เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้ร้องทุกข์ ได้รับการฝึกหัดอาชีพ ได้รับการอบรมทางด้านศาสนา และจัดให้ได้รับการศึกษาอบรมผู้ต้องขังตามหลักการศึกษาดำเนินชีวิต ทั้งจัดให้มีห้องสมุดสำหรับผู้ต้องขังให้ได้อ่านหนังสือ การจัดสวัสดิการแก่ผู้ต้องขัง ตลอดจนมีการนำหลักการจูงใจผู้ต้องขังให้ประพฤติตนดีมาใช้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น เช่น ระบบพักการลงโทษ การลดวันลงโทษ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังที่ประพฤติตนดี มีโอกาสปรับตัวสู่สังคมได้ง่ายขึ้น

โดยสรุปคือ การดำเนินนโยบายของรัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญในการบริหารงานราชทัณฑ์ เพิ่มขึ้นจากเดิม มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติงานราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 อีกทั้งกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดถึงการนำเอาข้อกำหนดขององค์การสหประชาชาติในเรื่องข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษมาปรับใช้ในการปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการบริหารภารกิจของการราชทัณฑ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีการพัฒนาทัดเทียมอารยะประเทศ และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจะตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง โดยคำนึงถึงการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างให้ความเคารพตามหลักสิทธิมนุษยชน

ดังนั้นหน้าที่ของเรือนจำในปัจจุบัน นอกจากการลงโทษแล้ว อาจสรุปได้ดังนี้

1) การลงโทษผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาของศาล โดยการควบคุมกักขัง ผู้กระทำผิดเหล่านั้นไว้ เพื่อแยกตัวออกมาจากสังคมชั่วระยะหนึ่ง

2) ให้การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในทางปรองดอง แก้ไข ทั้งร่างกายและจิตใจ ด้วยการฝึกอบรมทางศิลปกรรม วัฒนธรรม การศึกษาสามัญ และการศึกษาวิชาชีพ เพื่อแก้ไขปรองดองนิสัย และความประพฤติของผู้กระทำผิดให้กลับตัวประพฤติตนเป็นพลเมืองดี

3) ให้การสงเคราะห์แก่ผู้กระทำผิดทั้งในขณะที่ต้องโทษ และเมื่อพ้นโทษแล้ว

อาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันการควบคุมผู้ต้องขังภายในเรือนจำ จะใช้วิธีการราชทัณฑ์ ผสมผสานกับการควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพพัฒนาผู้ต้องขังให้สามารถเข้ากับสังคมได้ เมื่อพ้นโทษไปแล้ว มีการศึกษาวิชาชีพ ให้การศึกษอบรมแก่ผู้ต้องขัง และนำทฤษฎีแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมาใช้กับผู้ต้องขัง ซึ่งวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดต่างๆ อาจสรุปได้ดังนี้

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

ข. วิธีการปรับปรุงผู้ต้องขังในระหว่างคุมขัง โดยเป็นการอบรมปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดขณะอยู่ระหว่างคุมขัง เช่น การฝึกหัดอาชีพ การให้การศึกษาทั่วไปเพื่อเพิ่มความสามารถในการหางานทำภายหลังพ้นโทษ การอบรมทางศาสนาหรือศิลปกรรม เป็นต้น

ค. การให้ความช่วยเหลือภายหลังจากพ้นโทษแล้ว เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษแล้วก็มีความจำเป็นที่จะต้องหารายได้ รัฐจึงควรมีมาตรการในการช่วยเหลือ เช่น การตั้งกองทุนช่วยเหลือ การบริการจัดหางาน เป็นต้น เพื่อไม่ให้หันกลับมาล้มลุกคลุกคลานกระทำความผิดได้อีก เป็นวิธีการที่มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือเพื่อให้ผู้ต้องขังเกิดความยับยั้งชั่งใจไม่ให้หวนมากระทำความผิดอีก

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังในประเทศไทย ในปัจจุบันอาจสรุปได้ว่า การลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยวิธีการจำคุกนั้นยังถือเป็นวิธีการลงโทษที่สังคมเรียกร้องต้องการ เพราะถือเป็นการกระทำที่รัฐลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคม และทำให้คนทั่วไปเกิดความเกรงกลัวในการถูกลงโทษ แต่วัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้ต้องขังในปัจจุบันนั้นเปลี่ยนไป จากเดิมที่วัตถุประสงค์ในการลงโทษเป็นไปเพื่อการลงโทษ แก้แค้นทดแทนแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในปัจจุบันการควบคุมตัวผู้ต้องขังนั้นจะเป็นการลงโทษโดยมี

วัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นสำคัญ ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน นำหลักการสากลมาปรับใช้ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง มีการรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่างๆของผู้ต้องขัง โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้ผู้ต้องขังเมื่อพ้นโทษแล้วจะไม่กลับไปกระทำความผิด ก่อความเดือดร้อนแก่สังคมอีก และสามารถกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติ

#### 4. สิทธิของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ

##### 4.1 สิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมบุคคลทั่วไป

##### 4.1.1 สิทธิในมโนธรรมความคิด หรือเสรีภาพในทางความคิด

เสรีภาพทางความคิด เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพราะมนุษย์มีสมองมีปัญญาไว้คิดเรียนรู้ มีความคิดอยู่ตลอดเวลาเมื่อมีความรู้สึก ความคิดเห็น ความเชื่อ ก็จะแสดงออกมาด้วยการพูด การเขียน หรือสื่อด้วยวิธีอื่นๆ สิทธิเสรีภาพในทางความคิด จึงถือเป็นสิทธิเสรีภาพประการหนึ่งที่มีความสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในกรอบภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมาย และไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยเสรีภาพในทางความคิดถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่สำคัญอย่างหนึ่งในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเสรีภาพทางความคิดนั้นเป็นทั้งสิทธิของบุคคลและสิทธิพลเมืองและการเมือง ที่มนุษย์ใช้สื่อสาร แสดงความเห็น ความเชื่อ ความต้องการและกฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับบทบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม” ใช้การเคลื่อนไหวทางการเมืองให้ผู้ปกครองได้รับรู้ พิจารณา และใช้ตัดสินใจดำเนินกิจการด้านต่างๆของรัฐ และเสรีภาพในทางความคิดนั้นยังเป็นพื้นฐานของสิทธิอื่นๆทั้งหลาย เช่น เสรีภาพในการสื่อสาร เสรีภาพทางวิชาการ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม เสรีภาพในการร้องทุกข์ สิทธิมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ยังได้รับรองเสรีภาพในทางความคิดไว้ในข้อ 19 ความว่า “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออกสิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการที่จะถือเอาความคิดโดยปราศจากความแทรกสอดและที่จะแสวงหา รับและแจกจ่ายข่าวสารและความคิดเห็นไม่ว่าโดยวิธีใดๆ และโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน” (พิชราภรณ์ กองอุปถ, 2546: 43)

ดังนั้น หากพิจารณาแล้ว จะเห็นว่าสิทธิและเสรีภาพในทางความคิดและมโนธรรมนี้ถือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายในจิตใจ ไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรบกวนแก่ผู้อื่น หรือสังคม จึงถือว่าสิทธิและเสรีภาพทางความคิดเป็นสิทธิและเสรีภาพที่บริบูรณ์ บุคคลทุกคนควรมีอิสระที่จะคิดและจินตนาการได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด และไม่มีใครมากำกับความคิด จึงควรถือว่าสิทธิและ

เสรีภาพในมโนธรรมความคิดเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ผู้ต้องขังพึงมีและได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนี้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

#### 4.1.2 สิทธิที่มุ่งหมายต่อการคุ้มครองชีวิตและร่างกาย

บรรเจิด สิงคะเนติ (2558: 87) อธิบายว่า สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิที่คิดตัวปัจเจกบุคคลมาแต่เกิด และเป็นสิทธิที่มีอยู่ตามธรรมชาติ สิทธิในชีวิตและร่างกายจึงไม่อาจพรากไปจากบุคคลได้ แต่อาจทำให้ได้รับหลักประกันมากขึ้น โดยบทบัญญัติกฎหมายของรัฐ สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีอิสระที่จะกำหนดตนเองได้ตามเจตจำนงที่ตนประสงค์ซึ่งสิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิที่เป็นรากฐานที่สำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จากแนวความคิดนี้ จึงทำให้การรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ต้องรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย

มานิตย์ จุมปา (2562: 196) อธิบายว่า การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขัง ได้แก่ สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม และสิทธิที่จะไม่ถูกจำคุกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 28 โดยกำหนดให้ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ผู้เสียหาย พนักงานอัยการหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นว่านั้นรวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

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

วัตถุประสงค์ของโทษจำคุก เหตุผลก็เพื่อคุ้มครองสังคมส่วนรวม และบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายก็ต้องรับผิดชอบด้วยการถูกลงโทษ อันเป็นผลตอบแทนจากการทำความผิด ถึงแม้ว่าผู้ต้องขังจะถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยผลของกฎหมายด้วยการจำคุก แต่ผู้ต้องขังก็ยังคงถือว่าเป็นพลเมืองของประเทศ เมื่อถูกคุมขังในเรือนจำจะปฏิบัติต่อชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขัง



อย่างขาดความเคารพ เป็นการทารุณ โหดร้ายหรือ ไร้มนุษยธรรมไม่ได้ สิทธิในการคุ้มครองชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขังยังคงได้รับความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ที่บัญญัติรับรองในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลต้องได้รับความคุ้มครอง ดังนั้นจึงก่อให้เกิดการรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขัง ในสิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือ ไร้มนุษยธรรม และสิทธิที่จะไม่ถูกจำคุกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

#### 4.1.3 สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือ ไร้มนุษยธรรม

มานิตย์ จุมปา (2562: 196-197) สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือ ไร้มนุษยธรรม ถือเป็นสิทธิในชีวิตและร่างกายที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง การลงโทษที่ถือว่าเป็นการโหดร้ายหรือ ไร้มนุษยธรรมอาจแยกได้ ดังนี้

1) การลงโทษที่เป็นการโหดร้ายโดยสภาพ ได้แก่ การลงโทษต่อร่างกาย เช่น การตัดอวัยวะ การเผาทั้งเป็น ตลอดจนการลงโทษที่มุ่งหมายให้ผู้ถูกลงโทษได้รับการเจ็บปวดทรมาน หรือการลงโทษที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสภาพจิตใจอย่างรุนแรง เช่น การขังห้องมืด เป็นต้น

2) การลงโทษที่เป็นการผิดมนุษยธรรมโดยสภาพ เช่น การประจานเพื่อให้อับอาย การบังคับให้ทำงานหนัก เป็นต้น

การปฏิบัติอย่างทารุณ โหดร้ายเป็นคำกว้างที่ขึ้นอยู่กับการตีความซึ่งมีขอบเขตที่ไม่แน่นอนอย่างไรก็ตามในการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขังที่จะได้รับการคุ้มครองที่จะไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างทารุณ โหดร้ายนั้นจะครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การใช้เครื่องพันธนาการเพื่อเป็นการประจานหรือลงโทษหรือให้ได้รับความยากลำบาก

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ข้อบทที่ 33 คือ บรรดาเครื่องพันธนาการ เช่น กุญแจมือ โซ่ ตรวน และเสื้อทรมาน จะต้องไม่นำมาใช้เพื่อการลงโทษ นอกจากนี้จะใช้โซ่ตรวนในการจองจำนักโทษไม่ได้ ส่วนเครื่องพันธนาการอย่างอื่นจะนำมาใช้ได้ต่อเมื่อมีพฤติการณ์ดังต่อไปนี้

ข้อ 34 รูปแบบและลักษณะของการใช้เครื่องพันธนาการจะต้องมีการกำหนดโดยหน่วยงานราชทัณฑ์ของประเทศ และเครื่องพันธนาการนั้นจะใช้ได้เพียงใดในระยะเวลาที่จำกัดและเท่าที่จำเป็นอย่างยั้งเท่านั้นและพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 14 ได้กำหนดว่าเครื่องพันธนาการจะต้องไม่นำมาใช้เพื่อการลงโทษ นอกจากนี้จะใช้โซ่ตรวนในการจองจำนักโทษไม่ได้ ส่วนเครื่องพันธนาการอย่างอื่นจะนำมาใช้ได้ต่อเมื่อมีพฤติกรรม เพื่อป้องกันการหลบหนีใน

ระหว่างขนย้ายนักโทษ ด้วยเหตุผลทางการแพทย์ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ โดยคำสั่งของผู้บัญชาการเรือนจำในกรณีที่มีการควบคุมตัวนักโทษด้วยวิธีอื่นนั้นใช้ไม่ได้ผล ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องนักโทษทำร้ายตัวเองหรือผู้อื่น หรือทำลายทรัพย์สิน ในกรณีเช่นนี้ผู้บัญชาการเรือนจำจะต้องปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ และรายงานข้อเท็จจริงต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงถัดไปด้วย เพื่อป้องกันการหลบหนีในระหว่างขนย้ายนักโทษ

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองสิทธิในร่างกายและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิให้ถูกละเมิดในเรื่องการใช้เครื่องพันธนาการนั้น จะกำหนดให้การใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังนั้นจะต้องมีเหตุจำเป็นและสมควรที่จะต้องใช้โดยมีเหตุผลอันสมควรและได้ผ่านการไตร่ตรองของเจ้าหน้าที่อย่างรอบคอบแล้วเท่านั้น

ประการที่สอง การใช้อาวุธในการทำร้ายผู้ต้องขัง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อาวุธต่อผู้ต้องขังนั้น มีบทบัญญัติมาตรา 16 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 บัญญัติให้เจ้าพนักงานเรือนจำใช้อาวุธ นอกจากอาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ในกรณีต่อไปนี้

(1) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังกำลังหลบหนีหรือพยายามจะหลบหนี และไม่มีทางจะป้องกันอย่างอื่นนอกจากใช้อาวุธ

(2) เมื่อผู้ต้องขังหลายคนก่อการวุ่นวายหรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตูรั้ว หรือกำแพงเรือนจำ

(3) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังจะใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น

ประการที่สาม การลงโทษทางวินัยต่อผู้ต้องขัง โดยการปฏิบัติต่อเนื้อตัวและการทรมาน

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 31 กำหนดว่า การลงโทษทางวินัยที่กระทำต่อเนื้อตัวร่างกายอย่างรุนแรง การขังไว้ในห้องมืด ตลอดจนโทษที่เป็นการทรมานโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของนักโทษถือเป็นเรื่องต้องห้ามโดยเด็ดขาด ได้รับรองถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการห้ามลงโทษต่อร่างกาย การขังห้องมืด และการลงโทษที่เหี้ยมโหดทารุณ ไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้าแก่ผู้ต้องขังที่ฝ่าฝืนวินัยเป็นอันขาด เนื่องจากการลงโทษผู้ต้องขังด้วยการใช้อาวุธ ไม่ว่าจะเป็นอาวุธประเภทใด ถือเป็น การลงโทษที่ทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม

#### 4.1.4 สิทธิที่จะไม่ถูกจำคุกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

มานิคย์ จุมปา (2561: 145) อธิบายว่า ข้อกำหนดในเรื่องสิทธิต่อการคุ้มครองชีวิตและร่างกายดังกล่าวนี้ มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางอาญา ได้แก่ การจับกุม คမ်းขัง ตรวจ

คั้น ลงโทษ จะให้การกระทำดังกล่าวกระทบต่อสิทธิเสรีภาพมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยสิทธิที่จะไม่ถูกจำกัดเสรีภาพโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนี้ เป็นสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากศาลสถิตยุติธรรม เมื่อมีการจำกัดเสรีภาพโดยปราศจากเหตุอันสมควร จะให้สิทธิแก่ผู้ต้องหา หรือสามี ภริยา หรือญาติ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือพนักงานอัยการ หรือผู้บัญชาการเรือนจำ หรือพัศดี ที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ปล่อยตัวผู้ที่ถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายหรือถูกจำคุกผิดไปจากคำพิพากษา

การที่ถูกคุมขังโดยผิดกฎหมายนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการร้องขอและให้อำนาจที่จะไต่สวนและมีคำสั่งปล่อยตัวได้ ซึ่งตรงกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้มีการรับรองไว้ใน ข้อ 11 ความว่า

(1) ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่าทำผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ ได้ว่ามีผิดตามกฎหมายในการพิจารณาเปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันบรรดาที่จำเป็นสำหรับการต่อสู้คดี

(2) จะถือบุคคลใดๆว่ามีความผิดทางอาญาเนื่องด้วยการกระทำหรือละเว้นใดๆ อันมิได้จัดเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายแห่งชาติหรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะที่ได้กระทำการนั้นขึ้นไม่ได้ และจะลงโทษอันหนักกว่าที่ใช้อยู่ในขณะที่ได้กระทำความผิดทางอาญานั้น ไม่ได้การรับรองของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวสอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐาน ขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 30 ที่กำหนดว่าผู้ต้องขังไม่ต้องรับโทษเว้นแต่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้ว่าเป็นความผิด และจะลงโทษผู้ต้องขังได้ต่อเมื่อได้แจ้งความผิดและข้อต่อสู้ให้ทราบแล้ว โดยผู้ต้องขังมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาล หรือใช้สิทธิทางศาลร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามลำดับชั้นในการบริหารและบังคับบัญชาคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ หรือหน่วยงานใดๆซึ่งมีหน้าที่ดังกล่าว เพื่อระงับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การละเมิดกฎหมายหรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล ผู้ต้องขังมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและสามารถดำเนินคดีแพ่งเพื่อขอให้ได้รับการชดเชยความเสียหาย หรือต่อสู้คดี หรือการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบหรือรับเรื่องราวร้องทุกข์

#### 4.1.5 สิทธิในทางศาล

บรรเจิด สิงคะเนติและศาสตรา โดอ่อน(2545: 1-2) อธิบายว่า การรับรองและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพให้บรรลุความมุ่งหมายนั้น ส่วนหนึ่งที่เป็นองค์ประกอบสำคัญ คือ จะต้องมียุติธรรมในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล เพราะความขัดแย้งระหว่างการทำหนดกฎเกณฑ์ของรัฐกับปัจเจกบุคคล ก่อให้เกิดปัญหาว่าการใช้อำนาจรัฐมักไปกระทบสิทธิและ

เสรีภาพของปัจเจกบุคคล ดังนั้นเพื่อที่จะให้การวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล จึงจำเป็นต้อง จัดตั้งองค์กรในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลขึ้นซึ่งก็คือ องค์กรตุลาการอันเป็น องค์กรที่มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท

แนวความคิดนี้สะท้อนให้เห็นได้จากหลักการ ปฎิญาสาสกลว่าด้วยสิทธิ มนุษยชน ข้อ 8 กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังในการฟ้องคดีในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือ สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ว่าผู้ต้องขังที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สามารถ อ่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อการฟ้องร้องหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และแนวคิดนี้ ก็ได้มีการตรารับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 25 วรรค 3 ในกรณี ที่มีการปฏิบัติที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพหรือการใช้อำนาจของรัฐต่อบุคคลใด โดยไม่คำนึงถึง สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผู้ถูกละเมิดย่อมสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีทางศาลได้ เช่น กรณีการใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง กฎหมายกำหนดไว้ อย่างชัดเจนว่าหากผู้สั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ต้อง รับผิดเป็นการส่วนตัวของผู้สั่งเอง(ประกิจ กฤษณะ, 2541: 28)

#### 4.1.6 สิทธิร้องทุกข์ผู้ต้องขัง

สิทธิในการร้องทุกข์ผู้ต้องขังของขังนั้น นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อการคุ้มครองสิทธิ ของผู้ต้องขังเพราะจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในด้านอื่นๆ มิให้ถูกละเมิดด้วย ซึ่งสิทธิ ร้องทุกข์ผู้ต้องขังนั้นได้มีการกำหนดแนวทางในการให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังดังกล่าวใน ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติ ข้อ 36 ซึ่งกำหนดไว้ว่า

(1) พึงให้โอกาสผู้ต้องขังทุกคนทำการร้องขอ หรือร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการ เรือนจำหรือผู้แทนได้ทุกวันในเวลาราชการ

(2) พึงให้ผู้ต้องขังร้องขอหรือร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจราชการเรือนจำในขณะที่ทำ การตรวจเรือนจำนั้นผู้ต้องขังจะต้องได้รับโอกาสพูดจากับผู้ตรวจราชการเรือนจำ หรือเจ้าหน้าที่อื่น ที่มาตรวจเรือนจำ โดยไม่มีผู้บัญชาการเรือนจำหรือเจ้าหน้าที่อื่นรวมอยู่ด้วย

(3) ผู้ต้องขังทุกคนจะต้องได้รับอนุญาตให้ยื่นคำร้องขอหรือร้องทุกข์ตามแบบ ที่กำหนดไว้เสนอต่อผู้บริหารงานราชทัณฑ์ส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ตุลาการหรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ซึ่งมี อำนาจโดยตรงโดยไม่ต้องมีการตรวจข้อความ

คำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ทุกฉบับต้องรับดำเนินการ และแจ้งผลการพิจารณา แก่ผู้ร้องโดยมิชักช้า เว้นเสียแต่ในกรณีที่เห็นประจักษ์ชัดแจ้งว่าเป็นเรื่องไร้สาระ หรือไม่มีมูลความ จริง

สิทธิร้องทุกข์ผู้ต้องขัง ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 41 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว” สิทธิตามมาตรานี้ เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชน ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของบุคคลใดหรือหน่วยงานรัฐ ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนการกระทำหรือคำสั่งใดๆ ของเจ้าพนักงานรัฐ และมีสิทธิได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว

นอกจากรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิร้องทุกข์ผู้ต้องขัง หลักประกันสิทธิร้องทุกข์ผู้ต้องขังตามยังมีการรับรองไว้ในตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 34 ได้บัญญัติให้สิทธิผู้ต้องขังในการที่จะยื่นคำร้องทุกข์ หรือเรื่องราวใดๆต่อเจ้าหน้าที่เรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรี หรือทูตเกล้าถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ โดยผู้ต้องขังมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ด้วยวาจาหรือยื่นเป็นหนังสือก็ได้ โดยถ้าจะยื่นเป็นหนังสือจะยื่นต่อพัสติหรือจะใส่ลงในตู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ก็ได้และสามารถที่จะยื่นเป็นเรื่อง “ลับ” ซึ่งเจ้าหน้าที่จะอ่านไม่ได้ แต่จะมีหน้าที่จัดส่งไปยังผู้รับตามบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กฎหมายไทยได้ให้การรับรองสิทธิของผู้ต้องขังในด้านการร้องทุกข์อย่างเต็มที่ โดยสามารถทำได้ทั้งทางวาจาหรือทางหนังสือ โดยจะเป็นการลับหรือเปิดเผยก็ได้

จากการที่ถือว่าผู้ต้องขังยังเป็นประชาชนพลเมืองของรัฐเช่นเดียวกับพลเมืองทั่วไปในสังคมเพียงแต่ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิบางประการอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด แต่ถึงอย่างไรผู้ต้องขังก็ยังคงเป็นพลเมืองของรัฐและมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการร้องทุกข์เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ผู้ต้องขังเองก็สามารถเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายใต้กฎหมายในเรื่องสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิและเสรีภาพในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลในชีวิตและร่างกายที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และถวายฎีกา สิทธิในการเสนอเรื่องขอพระราชทานอภัยโทษและการนิรโทษกรรม

#### 4.1.7 สิทธิเกี่ยวกับการใช้แรงงาน

ประเสริฐ เมฆมณี(2526: 475) อธิบายว่า การใช้แรงงานผู้ต้องขัง ในอดีตถือเป็นส่วนหนึ่งของการลงโทษที่ใช้ควบคู่กับโทษจำคุก แต่ในปัจจุบัน การใช้แรงงานผู้ต้องขัง มุ่งเน้นการอบรมแก้ไขให้ผู้ต้องขังกลับตัวเป็นคนดีและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยการใช้แรงงานได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการฝึกอาชีพ และทำให้ผู้ต้องขังได้ตระหนักถึงคุณประโยชน์ของการทำงาน และการนำไปประกอบอาชีพภายหลังพ้นโทษอันเป็นประโยชน์แก่ตัวผู้ต้องขังและสังคม

มานิตย์ จุ่มปา(2561: 212) อธิบายว่า รัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมารวมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดว่าการเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉินหรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ในเรื่องของการใช้แรงงานผู้ต้องขัง พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 22 บัญญัติว่า “นักโทษเด็ดขาดต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ” จากบทบัญญัติดังกล่าวหลักเกณฑ์การให้ผู้ต้องขังทำงานจะไม่รวมถึงผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาของศาลด้วย และหลักเกณฑ์การให้ผู้ต้องขังทำงานนั้น งานที่ให้ผู้ต้องขังทำจะต้องคำนึงถึงกำหนดโทษ ความแข็งแรงของร่างกาย สติปัญญา อุปนิสัย ฝีมือหรือความรู้ความชำนาญ ผลในทางเศรษฐกิจ ผลในทางอบรมและสภาพการณ์แห่งเรือนจำ และนักโทษเด็ดขาดอายุต่ำกว่า 25 ปี ให้คำนึงถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นพิเศษ ซึ่งข้อกำหนดในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานของผู้ต้องขังไว้หลายประการคือ

- งานที่ให้ผู้ต้องขังทำนั้น จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการทรมานให้หลบจำ
- ผู้ต้องขังคำพิพากษาให้ลงโทษแล้วต้องทำงานภายในบังคับแห่งความสมบูรณ์ทางกาย และจิตใจตามที่แพทย์วินิจฉัย
- ให้ผู้ต้องขังทำงานให้เกิดประโยชน์ในปริมาณพอที่จะไม่ให้เกินกำลังผู้ต้องขังตามชั่วโมงการทำงานปกติประจำวัน
- งานที่จัดให้ผู้ต้องขังทำควรเป็นงานที่คงไว้หรือเพิ่มพูนสมรรถภาพของเขาที่จะทำมาหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต เมื่อพ้นโทษไปแล้วเท่าที่สามารถทำได้
- ควรจัดให้ผู้ต้องขังโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เยาว์วัย ได้รับการฝึกวิชาชีพในงานที่เป็นประโยชน์และบังเกิดผลกำไร
- ผู้ต้องขังควรเลือกงานที่ตนประสงค์จะทำได้ ภายในกรอบวิชาชีพที่เหมาะสมและตามความต้องการของเรือนจำ และการรักษาระเบียบวินัย

นอกจากนี้ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองการทำงานของผู้ต้องขังอีกหลายประการ ไว้ในข้อ 72-76 เช่น เรือนจำควรเป็นผู้จัดดำเนินการให้ผู้ต้องขังทำงานและเป็นผู้ควบคุมเอง โดยตรง ไม่ควรทำสัญญาจ้างกับเอกชน ถ้าให้ผู้ต้องขังทำงานซึ่งไม่ใช่งานของเรือนจำจะต้องอยู่ในความกำกับดูแลของเจ้าพนักงาน

เรือนจำ การคุ้มครองสวัสดิภาพอนามัยของผู้ต้องขังในการทำงาน ค่าชดเชยที่ผู้ต้องขังได้รับจากการเจ็บและการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จำนวนชั่วโมงการทำงาน วันหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ เหล่านี้ควรเป็นไปโดยถือตามกฎหมายแรงงานเช่นเดียวกับการจ้างแรงงานที่เป็นอิสระภายนอก รวมถึงต้องมีระบบการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานของผู้ต้องขังอย่างยุติธรรมด้วย

#### 4.1.8 สิทธิในการประกอบกิจการทางศาสนา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพ บริบูรณ์ในการนับถือศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ในการใช้เสรีภาพบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดอันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนาหรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือแตกต่างจากบุคคลอื่น ดังนั้นเสรีภาพในการนับถือศาสนาจึงเป็นเสรีภาพที่เด็ดขาด กล่าวคือ รัฐจะออกกฎหมายมาจำกัดหรือยกเว้นการใช้เสรีภาพนี้ไม่ได้ แต่การใช้เสรีภาพในการนับถือศาสนาและการประกอบพิธีกรรมตามลัทธิประเพณีจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมือง และต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น การประกอบพิธีกรรมที่ต้องมีการทรมานตนจะต้องทำในสถานที่จะกระทำในที่สาธารณะมิได้ เป็นต้น

สถาบันทางศาสนาถือได้ว่ามีอิทธิพลและมีความสำคัญต่อการขัดเกลาคำความคิดและพฤติกรรมของผู้ต้องขังเป็นอย่างมาก ในการขัดเกลอบรมบ่มนิสัยให้กลับตัวเป็นคนดี เรือนจำต่างๆจึงพยายามให้ผู้ต้องขังมีโอกาสใกล้ชิดประกอบกิจการทางศาสนาของแต่ละคนอย่างจริงจัง ในเรื่องนี้ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังยังได้ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังอันเป็นหลักมูลฐานว่า ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำนั้น จะต้องไม่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของนักโทษโดยนำเรื่องเชื้อชาติ ผิว สี เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือความคิดเห็นอื่นๆ สัญชาติหรือฐานะทางสังคม ทรัพย์สินหรือสถานะของนักโทษมาเป็นข้ออ้างหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางศาสนา โดยจะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยให้ความเคารพต่อความเชื่อทางศาสนาและหลักธรรมที่ผู้ต้องขังนั้นนับถืออยู่ ดังนี้

ข้อ 41(1) ถ้าเรือนจำมีผู้ต้องขังนับถือศาสนาเดียวกันจำนวนมากพอควร จำต้องแต่งตั้งหรือจัดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้แทนทางศาสนานั้นหรือ หากจำนวนของผู้ต้องขังมีอย่างเพียงพอ และสถานการณ์อำนวยควรจัดให้มีอนุศาสนาจารย์ทำงานเต็มตามเวลาราชการ

(2) ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิทางศาสนาซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับอนุมัติตาม (1) ต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาโดยสม่ำเสมอ และทำการเยี่ยมเยียนผู้ต้องขังเพื่อการศาสนาเป็นการส่วนตัวได้ในเวลาอันควร

(3) ผู้ต้องขังต้องไม่ถูกกีดกันในการพบปะกับผู้แทนที่ทรงคุณวุฒิทางศาสนา ตรงกันข้าม ถ้าผู้ต้องขังไม่ประสงค์ที่จะได้รับการเยี่ยมเยียนจากผู้แทนทางศาสนาก็จำต้องเคารพในทัศนคติของผู้ต้องขังนั้นอย่างเต็มที่

ข้อ 42 เท่าที่สามารถจะทำได้ ผู้ต้องขังทุกคนต้องได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติศาสนกิจโดยการให้เข้าร่วมพิธีต่างๆ ที่จัดขึ้นในเรือนจำ และให้มีหนังสือเกี่ยวกับพิธีกรรมทางศาสนา และหนังสือคำสอนของนิกายไว้ในครอบครองได้

ในเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนา แม้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 จะมีได้บัญญัติไว้ในเรื่องนี้ ในการปฏิบัติของเรือนจำ ก็จะจำกัดสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาของผู้ต้องขังมิได้เลย เช่น การจะนำเอาสถานะของนักโทษ มาเป็นข้ออ้างในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาของเขาไม่ได้ โดยจะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยให้ความเคารพต่อความเชื่อทางศาสนา และหลักธรรมที่ผู้ต้องขังนั้นนับถืออยู่

#### 4.1.9 สิทธิที่จะได้รับการเยี่ยม

หลักประกันสิทธิที่จะไม่ถูกตัดขาดจากโลกภายนอก เป็นหลักสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งที่ผู้ต้องขังต้องได้รับระหว่างต้องโทษจำคุกในฐานะที่เป็นมนุษย์ ได้แก่ การได้รับการเยี่ยมจากญาติ พี่น้อง หรือเพื่อนตามสมควร การเยี่ยมและติดต่อระหว่างผู้ต้องขังกับญาติและบุคคลภายนอกเป็นสิ่งจำเป็นในระบบการราชทัณฑ์ โดยมีการบัญญัติคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังไว้ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 33 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมเยียน หรือติดต่อจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากทนายความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ภายใต้ข้อบังคับที่อธิบดีวางไว้” การเยี่ยมและการติดต่อในกรณีนี้หมายถึงการติดต่อโดยทั่วไปของญาติ บุคคลในครอบครัว ทนายความ ตลอดจนการติดต่อเพื่อการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขังภายในกรอบและระเบียบข้อบังคับที่ได้บัญญัติไว้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

ระพีพรรณ วรรณกลัด (2554: 106) อธิบายว่า สิทธิในการเยี่ยมมีกำหนดไว้ในข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับผู้ต้องขัง ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้ข้อ 37-39 โดยสรุปคือ

1) ผู้ต้องขังจะได้รับอนุญาตให้ติดต่อกับครอบครัวและเพื่อนสม่ำเสมอทั้งทางจดหมายและการเยี่ยมเยียนในความควบคุมของเจ้าหน้าที่เท่าที่จำเป็น



2) ผู้ต้องขังซึ่งเป็นชาวต่างประเทศมีสิทธิติดต่อกับเจ้าหน้าที่สถานทูตของตน หรือขององค์การระหว่างประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวกับตน

3) ผู้ต้องขังจะต้องได้รับข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์ประจำวัน หรือที่น่าสนใจ เช่น อ่านหนังสือพิมพ์ นิตยสาร หรือสิ่งพิมพ์ของเรือนจำเอง ฟังวิทยุ ปาฐกถา หรือโดยวิธีอื่นใด ซึ่งอยู่ในการตรวจตราและควบคุมของทางเรือนจำ

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

สรุปได้ว่าผู้ต้องขังมีสิทธิติดต่อกับบุคคลภายนอกทั้งทางโทรศัพท์ จดหมาย และการมีบุคคลภายนอกเข้าเยี่ยมเขียนตามข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ดังกล่าว แต่การติดต่อของผู้ต้องขังข้างต้นจำต้องได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการเรือนจำ หรือผู้ได้รับมอบหมายแล้วเท่านั้น โดยผู้ต้องขังผู้ขออนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กรมราชทัณฑ์ออกระเบียบข้อบังคับให้เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่สามารถอนุญาตให้ติดต่อกับบุคคลภายนอกได้ เช่น ผู้ต้องขังป่วย ผู้ต้องขังไม่อยู่ในระหว่างการถูกลงโทษทางวินัยในปีนั้น ไม่เป็นนักโทษเด็ดขาดกำหนดประหารชีวิต เป็นต้น

สิทธิในการมีทนายของผู้ต้องขังนั้น เป็นสิทธิที่รับรองให้กับผู้ต้องขังเพราะสิทธิในการมีทนายถือว่ามีส่วนสำคัญในการพิจารณาคดีเป็นการทำให้คู่กรณีได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมขั้นตอนกระบวนการพิจารณาทั้งหมดต้องได้รับการแนะนำช่วยเหลือจากทนายความ เพราะคู่กรณีไม่ว่าฝ่ายโจทก์ หรือจำเลยย่อมไม่อาจเข้าใจกระบวนการพิจารณาได้ตลอดในการพิจารณาคดี เหตุผลที่จำเป็นต้องรับรองสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัวก็เพราะผู้ถูกควบคุม คุมขังหรือจำคุกควรมีโอกาสเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือความรู้อันเกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดเท่าที่เขาทราบโดยสะดวก ไม่ว่าเขาจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม การเปิดโอกาสให้พูดกับทนายและทนายได้ใช้ความสามารถหาทางต่อสู้คดีได้สำเร็จย่อมดีกว่าที่เขาจะปกปิดข้อเท็จจริง หรือความรู้เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้แต่เพียงผู้เดียว และเป็นประโยชน์ในแนวทวงรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้คดี เพราะทนายเองมิได้เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ต่างๆ

#### 4.1.10 สิทธิในความเสมอภาค

สิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันจากรัฐซึ่งหมายความว่า ความทัดเทียมกันระหว่างคนในชาติโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ตระกูล ศาสนา หรือเพศ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าบุคคลทุกคนในสังคมจะได้รับสิทธิและหน้าที่เหมือนกันทุกประการโดยไม่แตกต่างกัน เพราะบุคคลย่อมมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบต่างกันออกไปตามบทบาทในสังคม

มานิตย์ จุมปา (2561: 154) อธิบายว่า การพิจารณาความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นไปตามคำกล่าวของ Hart ที่กล่าวไว้ในหนังสือ The concept of law ว่า “Treat like cases alike and treat different cases differently” ซึ่งหมายความว่า “สิ่งที่เหมือนกัน ต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน สิ่งที่แตกต่างกันต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน” โดยมีหลักในการพิจารณาเรื่องความเสมอภาค แยกพิจารณาได้ดังนี้

1) กรณีข้อเท็จจริงเดียวกัน รัฐต้องปฏิบัติต่อประชาชนด้วยกฎเกณฑ์เดียวกัน จึงจะถือว่าเสมอภาค

2) กรณีข้อเท็จจริงต่างกัน รัฐต้องปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์ที่ต่างกันจึงจะถือว่าเสมอภาค ทั้งนี้กฎเกณฑ์ที่ต่างกันนี้ต้องมีเหตุผลที่สามารถอธิบายและรับฟังได้ด้วย

ความเสมอภาคในทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 27 มีความหมายดังนี้คือ

1) ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายต้องบัญญัติให้บุคคลได้รับผลปฏิบัติเท่าเทียมกัน จะออกกฎหมายให้บุคคลบางคน ได้สิทธิพิเศษใดๆ ไม่ได้ หมายความว่าภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกัน จึงจะออกกฎหมายให้ผลปฏิบัติเท่าเทียมกัน

2) รัฐจะต้องปฏิบัติต่อคนไทยทุกคนเท่าเทียมกัน

3) ศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี ต้องให้ผลปฏิบัติต่อคู่ความเท่าเทียมกัน จากความในรัฐธรรมนูญ และความหมายของหลักความเสมอภาคในทางกฎหมาย รัฐและองค์กรของรัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ถ้ารัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน หรือปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันในสาระสำคัญที่เหมือนกันก็เท่ากับว่ารัฐได้ปฏิบัติโดยขัดต่อหลักความเสมอภาค

ในกรณีผู้ต้องขังซึ่งได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด ทำให้มิได้อยู่ในสถานะเดียวกับบุคคลธรรมดาโดยทั่วไปอันจะอ้างหลักความเสมอภาคในการที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันกับบุคคลทั่วไปได้ อย่างไรก็ตาม

ผู้ต้องขังยังสามารถอ้างหลักความเสมอภาคได้เสมอกับบุคคลที่อยู่ในสถานะผู้ต้องขังด้วยกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน

## 5. เสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ

### 5.1 เสรีภาพในการเดินทาง

มานิตย์ จุมปา (2561: 201) รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร ตามความในมาตรา 38 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

ผู้ต้องขังเป็นบุคคลซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาให้ต้องถูกส่งตัวเข้าเรือนจำและไม่สามารถออกไปภายนอกเรือนจำได้ จนกว่าจะสิ้นสุดกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาลในช่วงระยะเวลาตามกำหนดโทษ ผู้ต้องขังจึงถูกจำกัดสิทธิไม่ให้มีเสรีภาพในการเดินทางได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่จะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย 78 เช่น ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 32(4) บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในเรื่องการลา โดยมีสาระสำคัญคือ

- 1) ต้องเป็นผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดี มีความอดสาหัส ความก้าวหน้าในการศึกษาและทำงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ
- 2) การลานั้นต้องเกี่ยวเนื่องกับกิจธุระสำคัญหรือกิจการในครอบครัว
- 3) กำหนดการลาครั้งหนึ่งไม่เกิน 4 วัน โดยไม่รวมเวลาที่ต้องใช้เดินทางเข้าด้วยและระยะเวลาที่ให้ลานั้นมิให้หักออกจากการคำนวณกำหนดโทษ
- 4) การลาจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงและห้ามออกไปนอกประเทศ และเมื่อได้รับอนุมัติให้ลาแล้วเวลาเดินทางจะต้องมีเจ้าหน้าที่ควบคุมไปด้วย

### 5.2 เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร

รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมายมาตรา 36 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติให้การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

การจำกัดเสรีภาพในการสื่อสารนั้น จะกำหนดรายละเอียดที่รัดกุม เพื่อเป็นการพิทักษ์เสรีภาพในการสื่อสาร เจ้าหน้าที่รัฐจะก้าวล่วงเข้าไปในเสรีภาพในการสื่อสารของบุคคลได้

เฉพาะภายในเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เมื่อตกเป็นผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังยังคงเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร แต่ต้องทำภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้น

## 6. สิทธิและเสรีภาพที่ถูกจำกัดเนื่องจากเป็นผู้ต้องขัง

จากการศึกษาสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังที่ได้รับเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปในหลายประการแล้ว รัฐผู้ให้สิทธิก็ต้องมีการออกกำหนดกฎเกณฑ์ กฎ ระเบียบต่างๆ ขึ้นมา เพื่อบังคับใช้กับเสรีภาพของแต่ละบุคคล โดยสาเหตุที่รัฐเข้ามาจัดการดำเนินการเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพของบุคคลนั้น ก็เพื่อวัตถุประสงค์ คือ

1) เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและเพื่อป้องกันสังคม เช่น กรณีของผู้ต้องขังก็เพื่อป้องกันสังคมจากอาชญากรรม ก็ต้องมีการจำกัดเสรีภาพเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม

2) เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ

3) เพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยรัฐสามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อบังคับกรณีมีการละเมิดเกิดขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องมีการบัญญัติถึงบทลงโทษหรือการบังคับโทษ เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของหลักเกณฑ์และลงโทษผู้ละเมิดให้หลบจำว่าบุคคลนั้นจะไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ ในสังคมอีก เช่น การที่ต้องไปรับโทษในเรือนจำต่างๆ ก็ถือเป็นการจำกัดอำนาจในการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคล อันทำให้การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลแต่ละบุคคลในสังคมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ขณะเดียวกันก็ทำให้รัฐมีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติน้อยลง

4) การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับเสรีภาพที่จะจัดให้มีขึ้น รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของสิทธิเสรีภาพ อาทิ การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางการเมือง เช่น กรณีการเลือกตั้งนั้นก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐในการที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง

ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังจะต้องมีเหตุผลมาสนับสนุนข้อจำกัดสิทธินั้น โดยการจำกัดสิทธิของผู้ต้องขังต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้เป็นคนดีและเพื่อคุ้มครองสังคมเป็นประการสำคัญ

## 7. สิทธิพลเมืองของผู้ต้องขัง

### 7.1 ความหมายของสิทธิพลเมือง

เมื่อพิจารณาการจำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพ อาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชนกับสิทธิพลเมือง ซึ่งสิทธิของพลเมืองก็เป็นสิทธิเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชน และเป็นสิทธิที่ช่วยส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในสังคมนั้นๆ ให้มีความเสมอภาคกัน ด้วยเหตุผลที่ว่า การที่ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ถือเป็นวิธีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนวิธีหนึ่ง เพราะรัฐบาลที่มาจาก

การเลือกตั้งของประชาชน และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของประชาชนอยู่ตลอดเวลา ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นแห่งราษฎรได้ง่ายๆ เหมือนกับรัฐบาลที่สถาปนาตนเอง โดยพลการ (วรพจน์ วิศวกรพิชญ์, 2543: 28)

บรรเจิด สิงคะเนติ (2552: 61) อธิบายว่า สิทธิพลเมือง จึงหมายถึง สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น มักจะเป็นสิทธิเสรีภาพในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สิทธิเสรีภาพในทางการเมืองต่างๆ เมื่อสิทธิพลเมืองคือสิทธิในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ สิทธิพลเมืองจึงเป็นสิทธิเสรีภาพที่บุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆ เท่านั้น จึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ซึ่งมักจะเป็นสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น สิทธิเลือกตั้ง สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง หรือสิทธิในการรับราชการหรือสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรของรัฐอื่นๆ

ประเภทของสิทธิพลเมือง อาจแบ่งได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง สิทธิพลเมืองเรียกร้องเอาจากรัฐ เป็นสิทธิในเชิงเรียกร้อง เป็นกลุ่มของสิทธิที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ ประชาชนสามารถที่จะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติการเพื่อให้สิทธิประเภทนี้เกิดขึ้นจริง ฉะนั้น ผู้ทรงสิทธิประเภทนี้โดยหลักจึงเป็นสิทธิที่ตกได้แก่พลเมืองของรัฐนั้นๆ แต่การจะทำให้สิทธิเหล่านี้มีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องออกกฎหมายเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วย เหตุนี้เองฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีดุลพินิจอิสระที่จะกำหนดขอบเขตของบุคคลที่จะได้รับประโยชน์จากสิทธิในเรื่องนั้นๆ ได้

ประเภทสอง สิทธิพลเมืองในทางการเมืองเป็นกลุ่มของสิทธิที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ พลเมืองของรัฐนั้นๆ เท่านั้นจึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ทั้งนี้เพราะสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิเลือกตั้งเป็นพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน สิทธิดังกล่าวจึงเป็นสิทธิของประชาชนของรัฐเท่านั้น เนื่องจากสิทธิดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยที่จะเข้าไปสร้างเจตจำนงของรัฐซึ่งจำกัดไว้เฉพาะแต่ผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่านั้น

จึงอาจสรุปได้ว่าสิทธิพลเมืองนั้นอยู่ในกรอบของสิทธิเสรีภาพของการมีส่วนร่วม และมีบทบาทเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะวัตถุประสงค์ของสิทธิพลเมืองที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของการปกครองบ้านเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายคือการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเปรียบเสมือนเป็นวิธีการถ่ายโอนสิทธิมนุษยชนไปเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร

## 7.2 สิทธิพลเมืองกับการเลือกตั้ง

หยุด แสงอุทัย (2513: 343-344) อธิบายว่า การเลือกตั้งถือเป็นวิธีการหนึ่งในการที่ประชาชนนำมาเป็นกระบวนการในการใช้สิทธิพลเมืองของตน จึงมีผู้ให้ความหมายของการเลือกตั้งโดยศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า “เมื่อใดเราสามารถที่จะเอาของสิ่งหนึ่งและไม่เอาของอีกสิ่งหนึ่ง เช่น ในกรณีที่เราเข้าไปซื้อหมวกในร้าน เราอาจซื้อหมวกสีดำและไม่ซื้อหมวกสีน้ำตาล ตามความชอบใจของเรา เมื่อนั้นแหละเราได้ชื่อว่าเรา “เลือก” สิ่งของแล้ว และเราคงใส่หมวกสีน้ำตาลต่อไปจนกว่าหมวกนั้นจะไม่มีประโยชน์แก่เราอีก ข้อควรระมัดระวังว่าถ้าเราตัดสินใจเลือกแล้ว ภายหลังเราจะกลับคืนการเลือกของเราอีกไม่ได้ การเลือกตั้งก็เช่นเดียวกัน จะต้องมิบุคคลหลายๆคนให้เรามีโอกาสเลือกเอาคนหนึ่งและไม่เอาคนหนึ่งได้ตามใจชอบ ฉะนั้น การเลือกตั้งจึงหมายความว่าถึงกรณีที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลายๆคน หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายบัญชีเพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่ง” จึงอาจให้ความหมายของสิทธิเลือกตั้งได้ว่า เป็นสิทธิที่ผู้ทรงสิทธิจะเลือกบุคคลเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเพื่อให้ไปทำการอันใดอันหนึ่งโดยอิสระ ผู้ทรงสิทธิจะใช้สิทธิเลือกหรือไม่ก็ได้ทั้งนี้เป็นไปตามเจตจำนงของผู้ทรงสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น การใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดอย่างมีเอกภาพ และในฐานะที่เป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตย (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2542: 20)

ดังที่กล่าวไว้ว่าสิทธิพลเมืองนั้นมีจุดมุ่งหมายปลายทางไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและในปัจจุบันที่ประเทศส่วนมากหันมาใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทนเพราะประชาชนไม่สามารถปกครองตนเองได้โดยตรงเนื่องจาก ประเทศในปัจจุบันมีอาณาเขตกว้างขวางและมีประชาชนมากเกินกว่าที่จะให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครอง หรือให้ประชาชนปกครองกันเอง ประชาชนจึงจำเป็นต้องมอบหมายให้บุคคลอื่นเขาไปทำหน้าที่ปกครองและตัดสินใจแทนตนโดยการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ และผู้แทนเหล่านั้นก็จะเลือกผู้แทนด้วยกันให้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร กรณีนี้ การเลือกตั้งจึงมีบทบาทเป็นกลไกที่นำมาใช้ชี้ขาดว่าประชาชนต้องการให้ใครเข้าไปทำหน้าที่แทนตน สิทธิเลือกตั้งของประชาชนจึงถือเป็นการใช้สิทธิพลเมืองประเภทหนึ่งที่ได้รับการยอมรับกันมานานอารยประเทศว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2563: 325) เพราะหากขาดกระบวนการในการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน ก็เท่ากับขาดวิธีการได้มาซึ่งผู้ใช้อำนาจรัฐในการ

ปกครองประเทศโดยวิธีการที่ชอบธรรม และการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยก็ไม่อาจบรรลุผล (เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, 2557: 68)

ดังนั้นสิทธิเลือกตั้งจึงเป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองประเภทหนึ่ง ที่ให้พลเมืองในรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ รัฐธรรมนูญจึงมุ่งที่จะรับรองหรือคุ้มครองให้เฉพาะพลเมืองของรัฐเท่านั้นที่ได้รับสิทธินี้ การตัดสิทธิทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น ควรถือเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป และการที่จะกระทำการดังกล่าวได้ก็เฉพาะแต่ในกรณีที่มีเหตุผลหนักแน่นจริงๆ เท่านั้น (เวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540: 44)

### 7.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย

#### 7.3.1 การเลือกตั้งเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองประเทศที่ยอมรับว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน คำว่า “ประชาธิปไตย” หมายความว่า การปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ซึ่งในภาษาอังกฤษคือ “democracy” นั้นมาจากรากศัพท์ภาษากรีกที่ประกอบขึ้นมาจากคำว่า “demos” ซึ่งแปลว่า ประชาชน และ “-cracy” แปลว่า ระบอบการปกครอง ดังนั้น คำว่า “democracy” โดยรูปศัพท์แล้วจึงหมายถึง ระบอบการปกครองโดยประชาชน หรือระบอบที่ประชาชนเป็นผู้ปกครองการใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่เป็นการใช้อำนาจประชาธิปไตยแบบผู้แทน ที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปบริหารประเทศแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งแสดงว่ารัฐบาลที่มาบริหารประเทศต้องผ่านกระบวนการคัดสรรจากประชาชน โดยใช้วิธีการเลือกตั้งเป็นสำคัญ

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2554: 101) อธิบายว่า สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเริ่มมีขึ้นในตอนปลายคริสต์วรรษที่ 18 เป็นสิทธิที่ได้มาโดยการต่อสู้และเป็นชัยชนะของระบอบประชาธิปไตยเหนือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การได้มาซึ่งสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนี้ถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของเสรีภาพและเป็นองค์ประกอบสำคัญของความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งจึงถือเป็นกิจกรรมขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งทางการเมืองที่มีส่วนสำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจถ่วงถ่วงนโยบาย และคัดสรรบุคลากรทางการเมืองสำหรับเป็นตัวแทนเข้าสู่อำนาจ การเลือกตั้งจึงเป็นเครื่องมือในการให้หลักประกันเพื่อให้การเข้าสู่อำนาจอย่างสุจริตเที่ยงธรรม โดยคาดหวังว่าผลจากการเลือกตั้งจะสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด และผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชนนั้นจะได้ใช้อำนาจให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไปและขณะเดียวกัน การเลือกตั้งก็ยังมีส่วนในการกำหนดวาระการพ้นจากอำนาจของตัวแทนได้อีกด้วย

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2553: 97) กล่าวว่า ในรัฐเสรีประชาธิปไตย การเลือกตั้งจึงนับว่าเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานอันขาดมิได้ในระบอบประชาธิปไตย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) วัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน สังคมการเมืองในสมัยใหม่ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากและมีลักษณะเป็นสังคมพหุลักษณะ ไม่อาจขาดซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนได้ ดังนั้นกลุ่มของสังคมทุกกลุ่มต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้เพื่อที่ตนจะได้มีผู้แทน อย่างไรก็ตามระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนี้เรียกร่องการตัดสินใจโดยอาศัยเสียงข้างมาก

2) วัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการหล่อหลอมเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน

3) วัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครอง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยถือว่าอำนาจรัฐมีที่มาจากประชาชน ประชาชนแสดงออกซึ่งอำนาจดังกล่าวโดยการเลือกตั้ง

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

สุภาภรณ์ แจ่มสุข (2553: 39-42) อธิบายว่า จากวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งจึงอาจกล่าวสรุปได้ว่าการเลือกตั้งมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังนี้

- การเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง
- การเลือกตั้งเป็นวิธีการผลัดเปลี่ยนการใช้อำนาจทางการเมืองให้เป็นไปอย่างสันติวิธี

- การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ทำให้เกิดความหมุนเวียนในการเปลี่ยนผู้เข้ามาใช้อำนาจ

- การเลือกตั้งเป็นวิธีการป้องกันมิให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร
- การเลือกตั้งทำให้ประชาชนสามารถเปลี่ยนรัฐบาลที่ตนไม่นิยมได้

เมื่อการเลือกตั้งเป็นกระบวนการในการสรรหาตัวแทนของประชาชนมาบริหารประเทศ ทำให้อำนาจรัฐเกิดความชอบธรรม การเลือกตั้งที่รัฐจัดขึ้นนั้นจึงต้องอยู่บนพื้นฐานในการจัดการเลือกตั้งที่แท้จริง กล่าวคือ รัฐต้องประกันไม่ให้มีการใช้อิทธิพลข่มขู่ บังคับ โดยผิดกฎหมาย ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนให้ผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน



นอกจากนี้การใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างเสรี และการใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยลับ กล่าวคือ ไม่สามารถถูกตรวจสอบโดยบุคคลอื่นได้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรายใด เป็นการสนับสนุนหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปอย่างเสรี ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

### 7.3.2 การเลือกตั้งรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

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

ประเภทที่หนึ่ง สิทธิทางการเมืองหรือทางแพ่ง เป็นการกล่าวถึงสิทธิตามธรรมชาติที่มีมาแต่เกิด สิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิในการไม่ถูกทรมานหรือได้รับการลงโทษที่มีความโหดร้ายผิดมนุษยธรรม และสิทธิทางการเมือง เป็นต้น

ประเภทที่สอง สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น สิทธิในมาตรฐานการครองชีพ เป็นต้น

โดยหลักประกันสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ กำหนดให้ประชาชนในประเทศที่อยู่ในพันธะแห่งสนธิสัญญานี้ มีสิทธิประการหนึ่งที่สำคัญคือ “สิทธิเลือกตั้ง” ซึ่งได้บัญญัติรองรับไว้ในข้อ 21 ของปฏิญญาฯ ความว่า

“ข้อ 21(1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนจะเป็นไปโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทน ซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค

(3) เจตจำนงของประชากรจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระทำนองเดียวกัน” ประเด็นแรก “ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของตน” ความในข้อนี้เป็นเครื่องชี้ว่า การที่ทุกคนจะเข้ามีส่วนร่วมในรัฐบาลได้นั้น ทุกคนจะต้องเป็นเจ้าของกิจการนั้น หรืออาจจะกล่าวได้ว่าทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจการปกครอง หรือเจ้าของประเทศแต่หากจะให้ทุกคนเข้าร่วมโดยตรงย่อมเป็นเรื่องลำบากในประเทศใหญ่ๆ ที่มีจำนวนประชากรเป็นจำนวนมาก ปฏิญญาฯ ข้อนี้จึงได้กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมนั้นจะเป็นการร่วม โดยตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทนก็ได้” ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศใหญ่ๆ ได้มีหนทางให้ประชาชนเข้าร่วมในรัฐบาลเพื่อทำการปกครองประเทศของตน โดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไป ซึ่งก็เป็นหลักการประการที่สำคัญที่ทำให้ระบบการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นด้วยการรับรองจากนานาชาติเป็นอันดับแรก

ประเด็นที่สอง ตามความในวงเล็บ 2 ข้อ 21 ที่ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค” ข้อความนี้สามารถอธิบายได้ว่า การที่จะเข้ารับสิทธิที่ดี การที่จะใช้สิทธิที่ดี ตลอดจนการที่จะให้สิทธิต่างๆที่เป็นบริการของรัฐนั้น ทุกคนจะต้องได้รับความเท่าเทียมกันเสมอ และจากข้อความนี้เป็นข้อที่จะนำไปสู่การกำหนดกลุ่มทางและวิธีการเลือกตั้งให้เกิดความเป็นธรรมตลอดจนความเสมอภาค

ประเด็นที่สาม ตามความในวงเล็บ 3 ของข้อ 21 บัญญัติในตอนแรกว่า “เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจรัฐบาล” ซึ่งก็หมายความว่ารัฐบาลจะทำอะไรได้ หรือจะใช้อำนาจใดๆนั้น จะต้องคำนึงถึงว่าประชาชนว่ามีความต้องการ มีความเห็นชอบด้วยหรือไม่ประการใด ซึ่งก็เป็นหนทางนำไปสู่การที่จะให้ราษฎรรวมกลุ่มคนที่มีแนวความคิดเห็นที่เหมือนกัน เช่น ในรูปของพรรคการเมือง และได้กำหนดวิธีการแสดงออกไว้ว่า “จะต้องเป็นการแสดงออกโดยการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา สุดแต่จะเห็นสมควรว่าจะห่างกันเท่าใด พร้อมกันนี้ก็ต้องให้เกิด “การเลือกตั้งอย่างแท้จริง” ก็จะต้องมีระเบียบวิธีในการเลือกตั้งที่ถูกต้องบริสุทธิ์และยุติธรรม ซึ่งก็จะเชื่อมโยงไปสู่การใช้ระบบการเลือกตั้ง “โดยอาศัยการออกเสียงเลือกตั้งอย่างมีระเบียบแบบแผน” และ “เสมอภาค” กับให้มี “การลงคะแนนลับ” คือให้ผู้เลือกตั้งสามารถตัดสินใจได้โดยไม่ต้องถูกบีบบังคับหรือข่มขู่หรือที่บทบัญญัติในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกล่าววาคือ “วิธีการลงคะแนนโดยอิสระ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐบาล ซึ่งการมีส่วนร่วมผ่านทางผู้แทนนั้นจะต้องทำโดยผ่านการเลือกตั้งอย่างเสรีซึ่งเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง คือ การที่ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพมีอิสระในการลงคะแนนเสียงไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลใดในการลงคะแนนเสียง เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์แล้ว จึงส่งผลให้สิทธิเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นสิทธิของปวงชนชาวไทยประการหนึ่งที่ได้รับการคุ้มครอง จากหลักการที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้วางหลักการทางประชาธิปไตยอย่างชัดเจน และในกรณีที่ใช้หลักประชาธิปไตยทางผู้แทน ก็ได้กำหนดว่าการจัดให้มีการเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นการเลือกตั้งที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง

7.3.3 การเลือกตั้งรับรองในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966

เนื้อหาของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กล่าวถึงการที่รัฐสมาชิกได้ปฏิญาณในการร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตลอดจนบัญญัติคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไว้ โดยเป็นการคุ้มครองสิทธิพลเมือง

และสิทธิทางการเมืองไว้อย่างกว้างขวาง ปญญาสาทว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจึงถือเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานแห่งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันรวมไปถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองด้วย อย่างไรก็ตาม ปญญาสาทว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมิได้บัญญัติกลไกในการบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิที่บัญญัติรับรองไว้ จึงมีการกระทำในรูปของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศขึ้น เพื่อให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม จึงมีการร่างกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กฎหมายดังกล่าวถือเป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมตลอดจนมีกลไกในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิด้วย

สาระสำคัญของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คือ การย้ำแนวคิดในการยอมรับว่าศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิซึ่งเสมอกันและไม่อาจโอนแก่กันได้ของสมาชิกทั้งปวง เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพ รับรองว่าสิทธิเหล่านี้มีที่มาจากศักดิ์ศรีประจำตัวของมนุษย์ รวมทั้งสิทธิทางแพ่งและทางการเมืองด้วย

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในทางการเมือง ดังนี้

ภาค 1 ข้อ 1.

“1. ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยอาศัยสิทธิ นั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของตนเอง”

บทบัญญัติดังกล่าว รับรองถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเสรี โดยประชาชนสามารถกำหนดสถานะของตนเองในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ว่าอยู่ในสถานะการเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือการเป็นผู้ใช้สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งประชาชนสามารถกำหนดสถานะและบทบาทของตนเองได้โดยเสรี เป็นการคุ้มครองสิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนทุกคนที่อยู่ในรัฐ ในการเข้ามีส่วนร่วมหรือเข้าร่วมในกิจการของรัฐด้วย

นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองไว้ในข้อ 25 อีกด้วยว่า

“พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาส โดยปราศจากความแตกต่างดังกล่าวไว้ใน ข้อ 2 และโดยปราศจากข้อจำกัดอันไม่สมควร

(1) ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจโดยตรง หรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาอย่างเสรี

(2) ในการที่จะออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอันแท้จริงตามวาระ ซึ่งมีการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และโดยการลงคะแนนลับ เพื่อประกันการแสดงเจตนาโดยเสรีของผู้เลือก

### (3) การเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐอย่างเท่าเทียม”

สิทธิเลือกตั้งตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เป็นการคุ้มครองแก่ประชาชนทุกคนที่อยู่ในรัฐในการมีส่วนร่วมหรือเข้าร่วมในกิจการของรัฐโดยตรงหรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกอย่างเสรี และสิทธิที่จะได้ออกเสียงเลือกตั้งตามโอกาสซึ่งเป็นการเลือกตั้ง โดยทั่วไป มีความเสมอภาคและเป็นการลงคะแนนโดยลับ ประชาชนสามารถจะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนด้วยความเสมอภาค โดยประชาชนทุกคนมีสิทธิและได้รับการปฏิบัติโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่าง ทางด้านเชื้อชาติ ศิพ พศ ภาษา ศาสนา ตลอดจนต้องมีการคุ้มครองประชาชนของตนไม่ให้มีการละเมิดสิทธิในการออกเสียงอันเนื่องมาจากเหตุดังกล่าว

สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง จึงถือเป็นสิทธิในการเข้าร่วมในรัฐหรือกิจการบริหารของรัฐอย่างหนึ่งได้อย่างอิสระ โดยจุดประสงค์เพื่อรองรับเสรีภาพในการเลือกตั้งที่มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากความกดดัน ช่มชู้ ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีเสรีภาพในการเลือกผู้สมัครประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เพราะเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็น เพราะจะทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการเข้าเป็นภาคี โดยจะได้รับการยอมรับนับถือทางการเมืองจากต่างประเทศ ทั้งยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าประเทศไทยมีการส่งเสริม พัฒนา เคารพหลักการสิทธิมนุษยชนอันเป็นมาตรฐานสากลตลอดจนทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย กฎหมายและระเบียบต่างๆของรัฐให้เข้าสู่ระดับสากลด้วย

#### 7.4 หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตยเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งการปกครองแบบมีผู้แทน การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งการเลือกตั้งในรัฐประชาธิปไตยจึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักการสำคัญๆ เช่น จะต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเสรีระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกสรรผู้สมัครหรือ พรรคการเมืองที่ตนเห็นว่ามีความคิดทางการเมืองคล้ายคลึงกับตนหรือมีนโยบายที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหของตนและประเทศได้

เอกบุณย วงศ์สวัสดิ์กุล (2551: 2-5) อธิบายว่า ในทางระหว่างประเทศหลักกฎหมายเลือกตั้งพื้นฐานได้มีปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ.1948 ข้อ 21 โดยกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งไว้ 5 ประการ ซึ่งหลักการทั้ง 5 ประการนับเป็นหลักกฎหมายเลือกตั้งที่ได้รับการยอมรับในนานาประเทศทั่วไป คือ

- การออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลักษณะทั่วไป
- การออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลักษณะเสมอภาค

- การออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ
- การออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสรี
- การออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยแท้จริง ซึ่งสาระสำคัญของหลักการข้างต้นมีดังต่อไปนี้

#### 7.4.1 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลักษณะทั่วไป

โดยหลักผู้ที่ถือสัญชาติทุกคนย่อมมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งไม่อาจจำกัดสิทธิของคนเหล่านี้ โดยอ้างสาเหตุความเป็นพลเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือสังกัดกลุ่มภาษาใดภาษาหนึ่งและไม่อาจจำกัดสิทธิโดยอาศัยข้อพิจารณาทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม สถานะทางการศึกษาหรือทางอาชีพ ความคิดเห็นทางการเมือง เพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ตัดสิทธิบุคคลใดบุคคลหนึ่งว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนต้องสามารถใช้สิทธิของตนได้ หากมีความประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น หลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลักษณะทั่วไป เป็นการเลือกตั้งอย่างทั่วถึง คือ หมายรวมถึงการให้บุคคลออกเสียงลงคะแนน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนต้องสามารถใช้สิทธิของตนได้ หากมีความประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2551: 2-5)

#### 7.4.2 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสมอภาค

คำริห์ บุรณะนนท์ (2539: 60) อธิบายว่า การเลือกตั้งอย่างเสมอภาค หมายความว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องมีคะแนนเสียงเท่ากัน คนหนึ่งมีคะแนนเสียงเพียงหนึ่งเสียง และคะแนนเสียงทุกเสียงย่อมมีน้ำหนักคะแนนเท่ากันคือ มีผลต่อผู้ได้รับเลือกตั้งเท่ากัน โดยหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคมุ่งเน้นให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีความเท่าเทียมในแง่ของการมีสิทธิต่างๆ และการมีโอกาสที่จะใช้สิทธิต่างๆเหล่านั้น ดังนั้นคะแนนเสียงแต่ละคะแนนที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนได้ลงคะแนน จะต้องมีความเท่าเทียมกับคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนอื่นๆ เสมอ โดยระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก คะแนนเสียงของผู้ออกเสียงแต่ละคนจะถูกนับเป็นหนึ่งเท่ากัน

#### 7.4.3 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ

คำริห์ บุรณะนนท์ (2539: 60) อธิบายว่า หลักการเลือกตั้งโดยลับเป็นสาระสำคัญของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย และเป็นตัวคุ้มกันหลักการเลือกตั้งโดยเสรี เพราะหากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยลับแล้ว การเลือกตั้งก็ไม่อาจที่จะเป็นการเลือกตั้งโดยเสรีได้ หลักการเลือกตั้งโดยลับนี้ให้ความคุ้มครองทั้งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนและผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย นอกจากนั้นบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2542: 29) อธิบายว่า การลงคะแนนเสียงลับ หมายถึง

การลงคะแนนเสียงที่ไม่มีผู้ใดนอกจากเจ้าตัวเองทราบว่าได้มีการลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใด แม้ว่าผู้เลือกเองจะไม่ประสงค์ให้เป็นความลับ ก็ไม่อาจปฏิเสธหลักการนี้ได้ และต้องดำเนินการเลือกตั้งของตนไปตามข้อบังคับทั้งหลายที่ออกมาเพื่อการรักษาความลับของการเลือกตั้งทุกประการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์เป็นการป้องกันการใช้อิทธิพล บังคับ ช่มขู่หรือให้สินจ้างรางวัลให้ลงคะแนนเสียงให้ผู้ใด

#### 7.4.4 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสรี

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2542: 19) อธิบายว่า หลักการเลือกตั้งเสรีเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเลือกตั้ง ซึ่งหากการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามหลักนี้แล้ว หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งข้ออื่นๆก็จะหมดความหมายไปโดยปริยาย และการเลือกตั้งนั้นก็ไมอาจเรียกได้ว่าเป็นการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (2551: 2-7) อธิบายว่า การเลือกตั้งโดยเสรีหมายความว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอิสระในการตัดสินใจเลือกผู้แทนและนโยบายที่จะนำมาใช้บริหารประเทศ การเลือกตั้งต้องไม่มีการบังคับกดขี่จ้ำจวน ใช้กำลังบังคับ หรือความกดดันทางจิตใจหรือใช้อิทธิพลใดๆต่อการตัดสินใจเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะคอยเฝ้าดูแลและดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเสรีในระหว่างการเลือกตั้งหรือแม้แต่ภายหลังการเลือกตั้งก็ตาม และรัฐเองก็ต้องไม่จ้ำจวนหรือใช้อิทธิพลบังคับให้ราษฎรเลือกตั้งผู้หนึ่งผู้ใดหรือพรรคหนึ่งพรรคใด

#### 7.4.5 การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยแท้จริง

การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยแท้จริง คือการเลือกตั้งที่จะต้องแสดงถึงความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ประชาชนต้องการจริงๆ ไม่มีการคดโกงกันเองโดยประชาชนที่ดี หรือโดยรัฐบาลก็คืองอใช้วิธีการเปิดโอกาสให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้งด้วยตนเอง รัฐบาลเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเรียบร้อย ตลอดจนจะต้องมีวิธีการคัดค้านการเลือกตั้ง โดยมีองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบหรือไม่ (คำริห์ บุรณะนนท์, 2539: 60)

#### 7.5 การจำกัดสิทธิพลเมืองของผู้ต้องขัง

สิทธิในทางการเมืองถือว่าเป็นสิ่งที่บุคคลทุกคนในสังคมย่อมต้องมีความสัมพันธ์กับเรื่องในทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนไว้หลายประการ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น โดยเฉพาะสิทธิในการเลือกตั้งนั้นเป็นสิทธิที่มีความสำคัญกับรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงทางการเมืองของตนได้ หากรัฐจะ

ตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิเลือกตั้ง รัฐจะต้องคำนึงถึงหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคล เพราะการจำกัดสิทธิเลือกตั้งนั้นถือเป็นการพรากความเป็นพลเมืองของรัฐออกจากของบุคคลผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิ

การตกเป็นผู้ต้องขังที่ต้องรับโทษจำคุกนั้นเป็นผลให้ผู้ต้องขังต้องสูญเสียสิทธิและเสรีภาพโดยอัตโนมัติ ทั้งสิทธิในทางทรัพย์สิน สิทธิของพลเมือง และสถานะทางสังคม อันเป็นผลที่เกิดจากสภาพบังคับของกฎหมาย การสูญเสียสิทธิ เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ต้องขังด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ต้องขังเป็นผู้ไม่เหมาะสมที่จะใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่ต้องภายใต้บังคับบัญชาของผู้อื่น จึงเกิดการเกรงกลัวว่าจะมีการใช้อิทธิพลบังคับผู้ต้องขังให้ลงคะแนนเสียงได้

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลในทางการเมืองว่าบุคคลย่อมมีสิทธิทางการเมือง การใช้สิทธิทางการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการรับรองสิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้จะรับรองไว้แต่เฉพาะสิทธิทางการเมืองของบุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่สำหรับผู้ต้องขังจะถูกจำกัดสิทธิหรือสูญเสียสิทธิเสรีภาพทางการเมืองไปโดยผลของกฎหมาย และยังคงจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองโดยการห้ามมิให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในเรื่องของสิทธิทางการเมือง กฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองไว้ในข้อ First Amendment สิทธิทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิในการพูด สิทธิในการรวมตัวกัน และสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกองค์กรทางการเมือง รูปแบบของการเคลื่อนไหวของผู้ต้องขังมาในรูปของการจัดตั้งสหภาพของนักโทษขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการที่จะรักษาสิทธิของผู้ต้องขังไม่ให้ถูกล่วงละเมิดในขณะที่สอบสวน ต่อมาในปี 1970 -1977 ผู้ต้องขังเรือนจำต่างๆพยายามที่จะจัดตั้งสหภาพนักโทษขึ้นให้เกิดทั่วประเทศ แต่ก็มักจะถูกต่อต้านจากฝ่ายบริหารของเรือนจำเสมอ ถึงแม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มครองในสิทธิทางการเมืองไว้ แต่ในทางปฏิบัติเรือนจำมักไม่ต้องการที่จะให้ผู้ต้องขังทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเมือง แม้การจำกัดกิจกรรมทางการเมืองภายในเรือนจำนั้นจะไม่มีระเบียบห้ามไว้ ในระยะแรกเมื่อเกิดการฟ้องร้องเกี่ยวกับสิทธิทางการเมือง ศาลหลายแห่งตัดสินว่า เรือนจำจะลงโทษผู้ต้องขังเพราะมีความเชื่อที่รุนแรงไม่ได้และเห็นว่าการกระทำกิจกรรมทางการเมืองภายในเรือนจำนั้น สามารถจะกระทำได้ภายในเวลาและการแสดงออกที่เหมาะสม ไม่มีการยุ้งก้อความวุ่นวาย ความเคลื่อนไหวในการก่อตั้งสหภาพนักโทษ ที่รุนแรงที่สุดเกิดขึ้นใน รัฐ North Carolina ในปี 1974 The North Carolina Department Correction ซึ่งมีข้อบังคับของเรือนจำที่อนุญาตให้ผู้ต้องขังเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพได้ แต่ต่อมากลับห้ามผู้ต้องขังกระทำกิจกรรมต่างๆของสหภาพ ดังนั้น สหภาพจึงยื่นฟ้องศาลโดยอ้างว่า การกระทำของเรือนจำเป็นการละเมิดสิทธิตาม

กฎหมายรัฐธรรมนูญ ศาลชั้นต้นตัดสินว่าการกระทำของเรือนจำนั้นไม่ถูกต้อง โดยอ้างว่าผู้ต้องขังมีสิทธิตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะต้องไม่ถูกละเมิดหากไม่มีเหตุอันสมควร แต่เมื่อคดีขึ้นมาสู่ศาลสูง ศาลกลับตัดสินว่าเรือนจำเป็นสถานที่ควบคุมผู้ต้องขังเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการเข้มงวดในเรื่องสิทธิพิเศษต่างๆ และศาลท้องถิ่นควรที่จะให้ความเคารพต่อการตัดสินใจ ของคณะผู้บริหารเรือนจำ ต่อมาในปี 1977 ศาลสูงได้ตัดสินเห็นด้วยกับเรือนจำที่ออกกฎหมายมิให้ผู้ต้องขังชนผู้ต้องขังคนอื่น ๆ จัดตั้งสมาคม หรือห้ามทำการชุมนุมในเรือนจำ และห้ามส่งเอกสารเชิญชวนจากองค์กรภายนอกเรือนจำไปถึงผู้ต้องขัง ศาลเห็นว่าการห้ามเช่นนี้ไม่เป็นการละเมิดสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่าสิทธิในการรวมตัว อาจถูกยับยั้งได้ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการรวมตัวดังกล่าว อาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของเรือนจำ (วรารัณ สุจริตกุล, 2539: 101)

แนวทางการตัดสินของศาลในระยะหลัง ก็เป็นไปในแนวทางที่ต้องการรักษาความมั่นคงของเรือนจำไว้เป็นหลัก มากกว่าที่จะคุ้มครองสิทธิพลเมืองของผู้ต้องขัง อาจเป็นเพราะ ในปัจจุบันเรือนจำมีผู้ต้องขังจำนวนมาก และมีความขัดแย้งภายในเรือนจำเกิดขึ้น การรวมตัวใช้สิทธิในทางการเมืองอาจเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของเรือนจำ และอาจเป็นอุปสรรคในการควบคุมตัวผู้ต้องขัง

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายในประเทศไทยก็ได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของนักโทษไว้แต่ประการใดเลย ทั้งนี้เนื่องจากอาจจะเห็นว่าผู้ต้องขังเป็นบุคคลผู้กระทำความผิด ซึ่งถูกแยกออกไปจากสังคม โดยต้องรับโทษอยู่ในเรือนจำ หรือแม้กระทั่งในกรณีพ้นโทษออกมาก็ยังคงถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองอันจำกัดด้วยระยะเวลา เช่น สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ก็ไม่ปรารถนาที่จะให้นักโทษมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองแต่ประการใด เนื่องจากเหตุผลในการบริหารงานหลายๆ ประการ เช่น สถานที่ไม่อำนวย การดูแลรักษาความปลอดภัย อีกทั้งอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับความไม่สงบเรียบร้อยหรือความไม่มั่นคงปลอดภัยภายในเรือนจำ จึงอาจสรุปได้ว่าไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย แนวทางในการปฏิบัติของราชทัณฑ์ มักจะไม่ได้ให้การรับรองในสิทธิเสรีภาพทางการเมืองแก่ผู้ต้องขัง โดยเฉพาะสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งที่ประเทศไทยไม่เคยได้ให้การรับรองในสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังเลย ซึ่งจะเป็นข้อที่นำมาพิจารณาต่อไป



## สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังและรูปแบบการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังในต่างประเทศและประเทศไทย

การพัฒนามาตรการทางกฎหมายการเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขัง จำเป็นต้องศึกษากฎหมายต่างประเทศประกอบ เพื่อนำข้อดี ข้อเสียมาวิเคราะห์เกี่ยวกับการให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังในประเทศไทย รับการเลือกตั้ง โดยศึกษากฎหมายของต่างประเทศไทย ได้แก่ ประเทศแคนาดา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กฎหมายของประเทศที่ศึกษาเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังในการเลือกตั้ง มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 1. ประเทศแคนาดา

ในประเทศแคนาดา ประชาชนชาวแคนาดาได้รับการรับรองสิทธิในการเลือกตั้งไว้ในมาตรา 3 ของ The Canadian Charter of Rights and Freedoms ความว่า “ประชาชนทุกคนของประเทศแคนาดามีสิทธิที่จะเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สภานิติบัญญัติ หรือ มีสิทธิที่จะเป็นสมาชิกสภาดังกล่าว” 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” (Schafer A., 2013)

แนวคิดในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังในประเทศแคนาดานั้น มีคดีที่เป็นคดีสำคัญและเป็น แนวคิดของการเรียกร้องสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังได้แก่คดีของ *Sauvé v. Canada* โดยที่มีที่มาจากการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังก่อนมีการบังคับใช้ของ The Canadian Charter of Rights and Freedoms ที่มีแนวคิดให้ผู้ที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดอาญา ต้องสูญเสียสิทธิความเป็นพลเมืองและใน The Constitutional Act 1791 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในเวลานั้นของประเทศแคนาดาได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดถูกคุมขังโดยฐานเป็นกบฏหรือถูกตัดสินว่าได้กระทำความผิดอาญาไม่ว่าโดยศาลใดในเขตราชอาณาจักรแห่งประเทศแคนาดา ย่อมไม่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ดังนั้น ผู้ต้องขังในประเทศแคนาดาในขณะนั้นจึงไม่มีสิทธิในการออกคะแนนเสียงเลือกตั้งใดๆ ภายหลังจาก The Canadian Charter of Rights and Freedoms ประกาศใช้ และให้การรับรองสิทธิเลือกตั้งของพลเมืองชาวแคนาดา ได้มีคดีจำนวนมากขึ้นสู่ศาล เพื่อขอตรวจสอบความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญของบพบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง และในคดีของ Sauvé เองที่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยมีความเชื่อว่าผู้กระทำความผิดมิได้เป็นอาชญากรมาแต่กำเนิดแต่การเป็นอาชญากรนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากสภาพเหตุการณ์ และการที่ผู้ต้องขังมีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้งจะทำให้พวกเขาารู้สึกถึงความเป็นส่วนหนึ่งของสังคมมากขึ้น เพราะท้ายที่สุดแล้วผู้ต้องขังก็ต้องกลับไปเป็นส่วนหนึ่งของสังคมคำพิพากษาศาลชั้นต้น ของแคนาดาได้พิพากษาว่ากฎหมายที่จำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังนั้นละเมิดบพบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน และมีผลเป็นโมฆะ แม้ความประสงค์ของรัฐบาลจะมีความสำคัญและเป็นเรื่องเร่งด่วน แต่การจำกัดสิทธิในการลงคะแนนเสียงของนักโทษที่ต้องโทษจำคุกกว่าสองปีขึ้นไปเป็นเรื่องที่เกินสมควร นอกจากนี้การจำกัดสิทธิดังกล่าวยังเป็นการส่งผลร้ายต่อการกลับคืนสู่สังคมของผู้ต้องขังอีกด้วย ดังนั้นผลร้ายของบพบัญญัติดังกล่าวจึงมากเกินกว่าสัดส่วนของประโยชน์ที่จะได้รับ

ในชั้นอุทธรณ์ เสียงส่วนใหญ่ของศาลอุทธรณ์ได้กลับคำพิพากษาศาลชั้นต้นและเห็นด้วยกับบพบัญญัติในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของนักโทษ โดยให้เหตุผลว่า รัฐสภามีหน้าที่ในการรักษาไว้และเพิ่มความเป็นเอกภาพของระบบการเลือกตั้งรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ก่ออาชญากรรมและการจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นวิธีการเลือกที่สมเหตุสมผล ไม่เกินสมควรและได้สัดส่วนระหว่างการต้องจำกัดสิทธิของพลเมืองของผู้ต้องขังเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ

ในชั้นฎีกา เสียงส่วนใหญ่ขององค์คณะศาลฎีกา พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ โดยให้เหตุผลว่าสิทธิในการลงคะแนนเสียงของประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองตาม มาตรา 3 แห่ง The Canadian Charter of Rights and Freedoms ซึ่งเป็นมาตราอันเป็นหัวใจของความเป็นประชาธิปไตยแห่งประเทศแคนาดา นอกจากนี้การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังนั้นก็ไม่อยู่ภายใต้บพบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐในการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิของประชาชน ได้หากการจำกัดสิทธิที่มีความเป็นธรรมตามหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวโดยสรุปคือ สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหัวใจของความเป็นประชาธิปไตยและจะถูกจำกัดได้ต่อเมื่อมีเหตุผลที่เพียงพอ แต่ ณ ที่นี้เหตุผลดังกล่าวยังไม่อาจเพียงพอในการที่รัฐจะออกกฎหมายจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังทั้งหมด

จากคดี Sauvé v. Canada ได้นำมาสู่แนวคิดอันเป็นที่มาของการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง โดยมองว่า (Analysis and Highlights of Sauvé v. Canada, 2000)

1) การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังและความสอดคล้องกับความมุ่งหมายของรัฐ การที่ผู้ต้องขังมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งนั้นไม่ได้ส่งผลกระทบในแง่ร้ายกับกระบวนการทางการเมือง การเพิ่มจำนวนผู้ก่ออาชญากรรม หรือส่งผลต่อสังคมแต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับความมุ่งหมายเดิมที่รัฐจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่ว่าต้องการให้การจำกัดสิทธิเลือกตั้ง

เป็นการลงโทษในรูปแบบหนึ่ง และเพื่อเป็นการบอกกับประชาชนว่าหากต้องการใช้สิทธิเลือกตั้ง ต้องมีความรับผิดชอบในฐานะพลเมือง คือการเคารพกฎหมาย

2) หลักความได้สัดส่วนของการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง แนวคิดที่เชื่อว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังนั้นจะนำไปสู่การเสริมสร้างความเคารพกฎหมายของผู้ก่ออาชญากรรม โดยมีเหตุผลที่ว่า การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการส่งข้อความในเชิงสัญลักษณ์ให้แก่ผู้ต้องขังและคนกลุ่มใหญ่ในสังคมเห็นว่าหากปฏิบัติตามกฎหมายก็จะได้รับผลดี และเป็นการยืนยันว่าการให้ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้จะเป็นการทำให้ระบบการเมืองแปดเปื้อน และใช้การจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นเครื่องมือในการลงโทษทางกฎหมายอีกรูปแบบหนึ่ง

ข้อโต้แย้งของเหตุผลดังกล่าวสำหรับเหตุผลประการแรกที่เห็นว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งเป็นการแสดงข้อความเชิงสัญลักษณ์ให้แก่ักโทษและประชาชนนั้น มองว่าการปฏิเสธสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เป็นการปลูกฝังในแง่ลบที่ผิด เป็นการสื่อถึงความหมายของสิทธิและหน้าที่ภายใต้กฎหมายอย่างผิดๆ และเป็นการส่งผลร้ายต่อความเคารพต่อกฎหมายมากกว่าช่วยเสริมสร้างสิ่งดังกล่าว เพราะในสังคมประชาธิปไตยอำนาจของสถาบันนิติบัญญัติมาจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และแสดงออกในฐานะตัวแทนของประชาชน การที่ประชาชนได้เลือกตั้งตัวแทนเข้าไปร่างกฎหมายนี้เองที่ทำให้กฎหมายมีผลใช้บังคับเหนือประชาชนผู้ที่เลือกตั้ง ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวก็มาจากทฤษฎีสัญญาประชาคมซึ่งเป็นหัวใจของหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในสังคมประชาธิปไตย การที่รัฐบาลส่งสัญญาณ หรือข้อความเช่นนั้นออกไปย่อมตรงกันข้ามกับความเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการส่งข้อความว่าผู้แทนที่ถูกเลือกโดยประชาชนสามารถห้ามหรือขัดขวางมิให้ประชาชนบางส่วนมาเป็นส่วนหนึ่งในการออกคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยหากอำนาจที่ได้รับมาดังกล่าวสามารถนำมาจำกัดสิทธิประชาชนทั้งหลายซึ่งเป็นผู้มอบให้ซึ่งอำนาจดังกล่าว

นอกจากนี้การปฏิเสธสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งขัดต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งประเทศแอฟริกาใต้เคยกล่าวไว้ในคดี August V. Electoral Commission 1999 ว่า “สิทธิในการออกคะแนนเสียงของประชาชนทุกคนเป็นเครื่องหมายของความมีเกียรติและความเป็นมนุษย์” ดังนั้นการที่จำกัดสิทธิของคนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งย่อมเป็นการละเมิดหลักความเท่าเทียมกันดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ในทางกลับกันการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เป็นการที่รัฐสภาได้ตัดสินใจว่าคนบางกลุ่มไม่มีคุณค่ามากพอที่จะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและต้องถูกพรากสิทธิพื้นฐานที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามในบทคุ้มครองสิทธิของรัฐธรรมนูญได้ระบุว่า “ประชาชนทุกคน” ดังนั้นผู้ต้องขังจึงควรที่จะได้รับความคุ้มครองภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวด้วย นอกจากนี้การปฏิเสธสิทธิ

ในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังยังเท่ากับเป็นการทำให้ผู้ต้องขังถูกตัดขาดจากการมีสิทธิในฐานะพลเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยของประเทศ หากจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการลงโทษทางอาญาก็เท่ากับให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยน้อยกว่าการลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วนเหตุผลที่ว่าจำกัดสิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นเครื่องมือในการลงโทษทางกฎหมาย แม้รัฐสภาจะมีสิทธิจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้แต่ต้องอยู่บนพื้นฐานที่ว่าจำกัดสิทธินั้นเป็นธรรมตามหลักสังคมประชาธิปไตย การลงโทษผู้กระทำความผิดโดยให้บุคคลเหล่านั้นไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจกระทำได้ แม้สังคมจะต้องการให้ประชาชนเคารพกฎหมาย แต่การที่บุคคลฝ่าฝืนกฎหมายก็ไม่ได้ทำให้ความเป็นพลเมืองของบุคคลนั้นสูญไป การที่รัฐลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการกักขัง จ้องจำในช่วงระยะเวลาหนึ่งแทนที่การเนรเทศผู้กระทำความผิดออกจากประเทศก็เท่ากับเป็นการยอมรับว่าผู้กระทำความผิดยังมีความเป็นพลเมืองอยู่ในสังคม และการที่รัฐมีอำนาจลงโทษและผู้กระทำความผิดต้องรับโทษตามคำสั่งของรัฐนั้นก็เป็นการแสดงออกอย่างหนึ่งว่าผู้ต้องขังยังคงเป็นบุคคลที่ยังมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองของรัฐ

จากเหตุผลข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าผลเสียของการปฏิเสธสิทธิในการเลือกตั้งของนักโทษมีมากกว่าประโยชน์ที่อาจได้รับ นอกจากนี้การกระทำเช่นนั้นเป็นการบ่อนทำลายความชอบด้วยกฎหมายและประสิทธิภาพของรัฐบาลรวมทั้งระบบกฎหมายเพราะการกระทำเช่นนั้นเป็นการพรากสิทธิและการแสดงออกทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อประเทศของพวกเขา ดังนั้นการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังจึงเป็นการบั่นทอนความเคารพกฎหมายและบ่อนทำลายจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางอาญาที่มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่เน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้

#### วิธีการจัดการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขัง

ที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์หรือด้วยตนเองก็ได้โดยผู้ต้องขังจะทำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง บริเวณภายในเรือนจำเป็นเวลาล่วงหน้า 10 วัน ก่อนวันจัดการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยผู้ต้องขังสามารถส่งบัตรลงคะแนนให้กับกรรมการเลือกตั้งด้วยตนเองหรือมอบให้กับเจ้าหน้าที่ที่มารับบัตรลงคะแนนนั้นก็ได้ ซึ่งในประเทศแคนาดานั้นหากมีการร้องขอจากผู้ต้องขังให้มีการจัดตั้งคูหาเคลื่อนที่ภายในเรือนจำ คณะกรรมการเลือกตั้งจะจัดทำคูหาเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขังในพื้นที่ใกล้เคียงกัน โดยผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งนั้นจะมีจำนวนน้อยกว่า 50 คนก็ได้โดยคูหาเลือกตั้งในเรือนจำนั้น จะได้รับการตั้งขึ้น ในเวลา 9.00 นาฬิกา และจะเปิดให้ลงคะแนนจนกว่าผู้ต้องขังที่มีสิทธิลงคะแนนคนสุดท้ายได้ลงคะแนนเสร็จ แต่จะต้องไม่เกิน 20.00 นาฬิกาของวันเดียวกัน ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศแคนาดา ได้รับอนุญาตในการติดแผ่นป้ายหาเสียง

ในเรือนจำก่อนถึงวันเลือกตั้งได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบความปลอดภัยอย่างถี่ถ้วนของเจ้าหน้าที่เรือนจำ ผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานการเลือกตั้งได้รับรายชื่อผู้ลงสมัครแล้วจะต้องติดรายชื่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในสถานที่ซึ่งจัดไว้ในเรือนจำ

## 2. สาธารณรัฐออสเตรเลีย

Hill L. and Koch C. อธิบายว่า The Commonwealth Franchise Act 1902 ได้บัญญัติเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลผู้ถูกพิจารณาว่ามีความผิดและได้รับโทษ ไม่ว่าจากความผิดฐานใด หากได้รับโทษจำคุกมากกว่า 1 ปี ผู้ต้องขังจะถูกจำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2004 ได้มีการบัญญัติ Electoral and Referendum Amendment (Prisoner and Other Measures) Act 2004 ที่กำหนดว่ามีเพียงผู้ต้องขังที่ต้องโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี เท่านั้นที่จะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งต่อมากฎหมายดังกล่าวได้ถูกแก้ไข ในปีค.ศ. 2006 Electoral and Referendum Amendment (Electoral Integrity and Other Measures) Act 2006 ซึ่งกำหนดให้ผู้ต้องขังทุกคน ไม่สามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ ไม่ว่าความผิดฐานใดและต้องโทษจำคุกระยะเวลาเท่าใด การแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ได้นำมาสู่การฟ้องร้องต่อผู้คดีที่สำคัญในปี ค.ศ. 2007 ในคดี Roach v Commonwealth 2007 โดย MS. Vickie Lee Roach ซึ่งเป็นผู้ต้องขังที่ได้รับโทษจำคุก 6 ปี ได้ฟ้องร้องต่อศาลประเทศออสเตรเลียเกี่ยวกับการที่กฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เป็นกฎหมายที่เป็นเหยียดการและขัดต่อหลักประชาธิปไตย 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 การตัดสินใจของศาลดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ต้องขังจำนวนหลายพันคนได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง ซึ่งปัจจุบันการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในประเทศออสเตรเลียก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ แต่การออกกฎหมายของแต่ละมลรัฐนั้น ก็ยังคงอยู่ภายใต้หลักการที่ผู้ต้องขังซึ่งต้องโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้

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

ต่อไปได้ ฝ่ายที่คัดค้านการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังได้ให้เหตุผล คือเพื่อต้องการให้พลเมืองมีความรับผิดชอบและเคารพกฎหมาย และเพื่อเป็นบทลงโทษแก่ผู้ต้องขัง จากเหตุผลที่ต้องการให้ การจำกัดสิทธิเลือกตั้งเป็นบทลงโทษนี้เอง ที่ทำให้คณะกรรมการเลือกตั้งออสเตรเลีย (JSCEM – Joint Standing Committee on Electoral Matters (Australia)) ยื่นเรื่องเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงการ จำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง โดยให้เหตุผลจากการที่ประเทศออสเตรเลียได้เข้าร่วมลงนามเป็นภาคี ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และในข้อ 10(3) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองที่กำหนดให้ระบบการลงโทษนั้นควรมีไว้เพื่อช่วย ให้ผู้ต้องขังมีการเปลี่ยนแปลงตัวเองและพัฒนาตนเพื่อกลับเข้าสู่สังคมต่อไป จึงนำมาสู่ข้อพิจารณา ที่ว่าการใช้การจำกัดสิทธิเลือกตั้งมาเพื่อเป็นการลงโทษนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะ การ จำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังโดยคาดหวังว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะทำให้พลเมืองเพิ่มความ รับผิดชอบ และเคารพกฎหมายมากยิ่งขึ้นนั้นไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าแนวคิดดังกล่าวมีประสิทธิภาพ หรือไม่ และแนวคิดดังกล่าวก็ได้รับการปฏิเสธมาแล้วทั้งในประเทศแคนาดาและยุโรป จากการยื่น ข้อเรียกร้องดังกล่าวท้ายที่สุดแล้วรัฐบาลก็มีความเห็นว่า การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังจะเป็นการ กระตุ้นให้ผู้ต้องขังเคารพกฎหมาย มากกว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังซึ่งถือเป็นการแยก ผู้ต้องขังออกจากสังคมการเมืองอย่างสิ้นเชิง และทำให้รัฐบาลออสเตรเลียได้เปิดกว้างให้มีการ ตีความรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะปกป้องสิทธิของผู้ต้องขังในการออกเสียงเลือกตั้ง โดยการที่ไม่จำกัด สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังที่ได้รับโทษในทุกกรณี (Davidson J., 2013)

#### วิธีจัดการเลือกตั้ง

ผู้ต้องขังที่เคยได้รับการลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนที่จะได้รับโทษสามารถใช้สิทธิ เลือกตั้งได้ตามเดิม แต่ต้องแจ้งแก่คณะกรรมการเลือกตั้งออสเตรเลีย (Australian Electoral Commission) โดยแจ้งว่าจะไม่สามารถมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามที่อยู่เดิมได้ในขณะที่อยู่ ระหว่างถูกคุมขัง เพื่อที่เป็นการยืนยันว่าจะไม่ถูกถอดถอนรายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ เลือกตั้งในเขตดังกล่าว สำหรับผู้ต้องขังที่ไม่ได้ลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งเมื่อได้รับโทษจะ ได้รับการลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่อยู่สุดท้ายที่มีสิทธิใช้สิทธิเลือกตั้ง

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้ต้องขังนั้นผู้ต้องขังสามารถลงคะแนนเสียงผ่านทาง ไปรษณีย์หรือในคูหาเคลื่อนที่ที่เจ้าหน้าที่นำมาไว้ในเรือนจำโดยคูหาเหล่านี้จะมีลักษณะและวิธีการ ทุกอย่างเหมือนคูหาปกติที่ประชาชนภายนอกใช้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแต่คูหาเคลื่อนที่ดังกล่าว จะต้องต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างต่ำ 10 คนขึ้นไป โดยสามารถจัดการเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้ทุกที่ ทุกเวลา หลังจากไปลงคะแนนมีความพร้อม ซึ่งโดยปกติจะเป็นเวลาประมาณ 3 สัปดาห์ก่อนการเลือกตั้ง โดยผู้บัญชาการเรือนจำจะเป็นผู้กำหนดวันและเวลาในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และเฉพาะ

ผู้ต้องขังที่มีสิทธิเท่านั้นที่จะสามารถลงคะแนนภายในคูหาเคลื่อนที่ดังกล่าวได้ และจะมีเจ้าหน้าที่คอยเก็บบัตรลงคะแนนของผู้ต้องขัง ไปเพื่อนับคะแนน

ในประเทศออสเตรเลียนั้นผู้ลงสมัครหรือตัวแทนไม่สามารถเข้าไปภายในเรือนจำได้ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปเพื่อหาเสียงหรือเข้าไปสังเกตการณ์ ตามกฎหมาย Common Wealth Electotal 1918 นั้น ได้จัดให้เฉพาะเจ้าหน้าที่เลือกตั้งเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าไปในเรือนจำได้ระหว่างที่มีการเลือกตั้งในคูหาเคลื่อนที่ดังกล่าว

### 3. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

Leila M. อธิบายว่า The Commission on Human Rights (CHR) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นภายใต้ Article 13 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีอำนาจในการเข้าเยี่ยมเรือนจำและสถานที่กักขังอื่นๆเพื่อตรวจสอบว่ารัฐบาลของฟิลิปปินส์ทำตามพันธะสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหรือไม่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนดังกล่าวได้ยื่นคำร้องเพื่อขอรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ที่ไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ เนื่องจากตกเป็นผู้ต้องขัง โดยมีเหตุแห่งการยื่นคำร้องคือ

#### 1) การกักขังไม่ทำให้บุคคลเสียสิทธิในการเลือกตั้ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ให้เหตุผลว่าไม่มีกฎหมายใดที่จำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองที่ปรากฏอยู่ในตราสารต่างๆในระดับสากล เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นต้น สิทธิเลือกตั้งจะถูกพรากไปได้ก็ต่อเมื่อถูกตัดสิทธิ โดยเฉพาะในทางกฎหมาย 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 ที่ให้กรณีต่อไปนี้เป็นกรตัดสิทธิการเลือกตั้ง

a) บุคคลใดที่ถูกตัดสินคดีถึงที่สุดแล้วให้จำคุกไม่ต่ำกว่าหนึ่งปี แต่บุคคลเช่นว่าสามารถขอสิทธิในการเลือกตั้งหลังจากพ้นโทษจำคุกเป็นเวลา 5 ปีได้

b) บุคคลใดที่มีความผิดฐานไม่จงรักภักดี ก่อกบฏ หรือใช้อาวุธปืน แต่บุคคลเช่นว่าสามารถขอสิทธิในการเลือกตั้งหลังจากพ้นโทษจำคุกเป็นเวลา 5 ปีได้

c) วิกลจริต หรือไร้ความสามารถตามประกาศของเจ้าหน้าที่ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ 8189 มาตรา 11 โดยมีผลแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปถึง The Omnibus Election Code โดยการแก้ไขดังกล่าวได้กำหนดให้การตัดสิทธิเลือกตั้งนั้นตัดสิทธิเฉพาะบุคคลที่ถูกตัดสินโดยคดีถึงที่สุดแล้วให้จำคุกเป็นเวลา 1 ปี เฉพาะในความผิดฐานก่อกบฏ การต่อต้านรัฐบาลเท่านั้นที่จะถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง

2) กฎหมายเลือกตั้งสนับสนุนให้บุคคลที่ถูกลิดรอนเสรีภาพสามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้งได้

มาตรา 117 ของ The Omnibus Election Code ซึ่งแก้ไขโดย มาตรา 9 ของรัฐธรรมนูญที่ 8189 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งหากมีคุณสมบัติในเรื่องของถิ่นที่อยู่เลือกตั้งแม้ว่าจะถูกจองจำอยู่ก็ตาม”

3) ปัญหาการนำบุคคลที่ถูกลิดรอนเสรีภาพมายังสถานที่เลือกตั้งนั้นไม่ควรเป็นการตัดสิทธิในการเลือกตั้งในเมื่อสามารถนำสถานที่เลือกตั้งเข้ามาในเรือนจำได้

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

4) การลิดรอนสิทธิในการเลือกตั้งของบุคคลที่ถูกจำกัดเสรีภาพเป็นการละเมิดสนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนซึ่งฟิลิปปินส์เป็นคู่ภาคีด้วย

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นหนึ่งในประเทศที่ลงนามในคำประกาศสิทธิมนุษยชนสากลและเป็นรัฐภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง ซึ่งสนธิสัญญาทั้งสองนั้นได้รับรองและตระหนักถึงสิทธิในการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก การลงนามและให้สัตยาบันในสนธิสัญญาดังกล่าวถือเป็นการผูกพันโดยรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตามข้อความในสนธิสัญญานั้น และตามบทบัญญัติของคำประกาศสิทธิมนุษยชนสากลนั้น สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีคุณสมบัติที่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ คุณสมบัติดังกล่าวได้แก่



การมีอายุถึงกำหนด สัญชาติและไม่วิกลจริต ส่วนคุณสมบัติที่ไม่สามารถนำมาจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้ คือคุณสมบัติเกี่ยวกับฐานะ การอยู่อาศัย ภาษา และข้อจำกัดของผู้ต้องขัง ดังนั้นสิทธิเลือกตั้งที่เท่าเทียมกันคือการไม่จำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

## สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มี 2 รูปแบบ คือ ประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยทางผู้แทน ซึ่งในปัจจุบันการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางตรงเพียงอย่างเดียวนั้น ไม่สามารถใช้ได้เพราะข้อจำกัดหลายประการ ประเทศส่วนมากจึงหันมาใช้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน ซึ่งกระบวนการในการเลือกบุคคล เพื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนในระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนนั้นก็คือการเลือกตั้ง เพราะเป็นวิธีการในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจการเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน

ไพโรจน์ ชัยนาม (2520: 500) อธิบายว่า กฎหมายเลือกตั้งของไทยที่ประกาศใช้ทุกฉบับ ได้ให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่บุคคลทุกคนโดยไม่จำกัด ซึ่งนับว่าประเทศไทยได้ก้าวหน้าในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ราษฎรเป็นอันมาก ซึ่งถ้าจะเปรียบเทียบกับประเทศที่เพิ่งย่างเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว มักจะเริ่มต้นด้วยการจำกัดสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน แล้วจึงค่อยผ่อนผันให้มีความก้าวหน้า เช่น ในประเทศไทยให้สิทธิชายและหญิงเท่าเทียมกันในการออกเสียงเลือกตั้ง ไม่มีการจำกัดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับฐานะในทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

### 1. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

สิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไปเป็นสิทธิที่พลเมืองของรัฐทุกคนมีสิทธิโดยไม่ถูกจำกัดโดยคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักแล้วจะไม่จำกัดสิทธิเลือกตั้งไว้โดยให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเลือกตั้ง หมายความว่าพลเมืองของรัฐทุกคนไม่จำกัดฐานะทางการศึกษา ทรัพย์สินสมบัติ และฐานันดรศักดิ์ มีสิทธิออกเสียงได้เท่าเทียมกัน แต่ทั้งนั้นแล้วก็ยังมีกำหนดคุณสมบัติบางประการของผู้ที่จะมีสิทธิเลือกตั้ง เพราะผู้ที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ที่สามารถรับผิดชอบในอันที่จะตัดสินใจชะตาของตนเองได้

หยุด แสงอุทัย (2513: 355) อธิบายว่า โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น จะต้องกำหนดให้เป็นธรรมมากที่สุด เพื่อให้เกิดผลดีแก่การเลือกตั้งซึ่งการกำหนดลักษณะและคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ควรต้องพิจารณาถึงหลัก 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ความจำเป็น คือ การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามความจำเป็นเท่าที่ไม่ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบอื่น กล่าวคือ ให้ถือปริมาณไม่ใช่คุณภาพโดยให้สิทธิแก่ราษฎรโดยทั่วหน้ากันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ประการที่สอง ความเป็นธรรม คือ ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน ต้องป้องกันไม่ให้บุคคลใดมีเอกสิทธิดีกว่าบุคคลอื่น และเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงความรู้ความสามารถของตนโดยเสมอภาคไม่มีการกีดกันแต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 95 โดยกำหนดให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- (1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร จะขอลงทะเบียน เพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ณ สถานที่ และตามวันเวลา วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะได้มีการบัญญัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 95 ยังได้มีการบัญญัติถึง คุณลักษณะของบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ใน มาตรา 96 โดยกำหนดให้บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

- (1) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (2) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวเป็นเหตุให้ บุคคลซึ่งมีลักษณะตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 96 ในวันที่จัดให้มีการ

การเลือกตั้งจะตกเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งรวมไปถึงผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ถือเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

## 2 แนวคิดในการจำกัดสิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไป

เดียน บุนนาค อธิบายว่า มีคำกล่าวว่า “ชุมชนจะต้องได้รับการปกครองจากผู้ที่มีความประพฤติดี มีความเฉลียวฉลาดมีความสามารถ เป็นผู้ที่เป็นเลิศในชุมชนนั้น ชุมชนนั้นจึงเจริญ” กล่าวนี้เป็นข้อสนับสนุนของ แนวคิดการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ให้สิทธิเฉพาะบุคคลที่มีความสามารถเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเลือกตั้ง เพราะบุคคลในสังคมย่อมมีความรู้ความสามารถแตกต่างกันไป หากปล่อยให้บุคคลทุกคนมีสิทธิเท่ากันที่จะเลือกผู้ปกครองขึ้น อาจทำให้ผู้ปกครองที่ได้รับเลือกมานั้นมาจากการเลือกโดยผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอได้ ดังนั้นกฎหมายจึงได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อเป็นการสันนิษฐานว่าผู้ที่มีคุณสมบัตินั้นเป็นผู้มีความสามารถเพียงพอ

หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ได้ปฏิบัติกันมา จะเห็นได้ว่ามีกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักในการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ 3 ชนิด คือ

### 1) การจำกัดสิทธิเลือกตั้งโดยอาศัยหลักทรัพย์

การจำกัดสิทธิเลือกตั้งโดยอาศัยหลักทรัพย์นั้น จะดูจากจำนวนเงินภาษีที่บุคคลหนึ่งๆ จะต้องเสียในปีหนึ่ง และดูจำนวนที่ดินที่บุคคลหนึ่งมีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของอยู่ โดยเหตุผลที่นำเอาทรัพย์สินสมบัติเป็นมาตรฐานในการวัดความรู้ความสามารถของบุคคลก็เพราะ

1.1) ผู้ที่มีทรัพย์ได้รับความสะดวกมากในการศึกษา ไม่ต้องกังวลในการอาชีพ อาจใช้เวลาเพื่อการศึกษาได้นานและสังเกตได้จากพวกที่เล่าเรียนในชั้นอุดมศึกษาเป็นผู้ที่พอมีทรัพย์เป็นส่วนมาก

1.2) ผู้ที่มีทรัพย์เป็นผู้ชอบความสงบ ฉะนั้นจะเป็นผู้รักษาระเบียบการงานได้ดี

1.3) ผู้ที่มีทรัพย์เป็นผู้ที่เสียภาษีให้แก่รัฐบาลมาก ฉะนั้นจึงควรมีเสียงในรัฐบาลแต่ผู้เดียว

### 2) การจำกัดสิทธิเลือกตั้งโดยอาศัยความสามารถ

เงื่อนไขทางความสามารถนั้น อาจมีการตัดสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสำหรับพลเมืองบางประเภทที่กฎหมายถือว่าเป็นบุคคลเสมือนไร้ความสามารถ เช่น บุคคลซึ่งต้องโทษทางอาญาตามคำพิพากษาเป็นบุคคลล้มละลาย เป็นบุคคลซึ่งมีพฤติกรรมที่ต้องห้ามใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2554: 103) อธิบายว่า ระบบนี้เป็นที่นิยมและใช้อยู่ในปัจจุบันคือราษฎรทุกคนไม่จำกัดการศึกษาหรือการมีทรัพย์สินมีสิทธิออกเสียงได้ซึ่งการใช้เกณฑ์ที่ยอมให้บุคคลทุกคนมีสิทธิออกเสียงได้นั้นมีผลดีก็คือ

- เป็นการรับรองความเสมอภาคในการที่รัฐบาลจะตั้งกำหนดและเก็บภาษี
- ทำให้กฎหมายที่ประกาศใช้ศักดิ์สิทธิ์ในการใช้บังคับตราบใดที่ยังไม่ยอมให้ราษฎรมีส่วนใช้อำนาจสูงสุด ราษฎรอาจเข้าใจว่ากฎหมายนั้นไม่ยุติธรรม
- ทำให้อำนาจของรัฐบาลมั่นคงขึ้น แม้การกระทำบางอย่างไม่มีหลักการที่ดี
- มีประโยชน์ในการศึกษา โดยทำให้พลเมืองเคยชินในการเข้าเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศได้เรียนรู้มากขึ้น

- ยังความสงบเรียบร้อยให้แก่ชุมชน ผู้ที่ออกเสียงย่อมต้องมีความเคารพต่ออำนาจของบ้านเมืองเป็นธรรมดา เพราะอำนาจทั้งหลายเป็นอำนาจของประชาชน

หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การจำกัดการออกเสียงเลือกตั้งนับวันจะหายไป จากเดิมที่รัฐมักจะจำกัดการออกเสียงของพลเมืองโดยหลักทรัพย์สินหรือความรู้ 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 ไม่จำเป็นที่จะต้องมียี่สิบและรายได้ 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

### 3) การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องอายุ

หลักการเกี่ยวกับอายุ ทุกประเทศจะให้ผู้ซึ่งมีอายุเจริญเติบโตถึงวัยผู้ใหญ่อันเป็นวัยที่รู้จักผิดชอบ รู้จักใช้เหตุผลในการกระทำ รู้จักการตัดสินใจด้วยตนเองได้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ที่อยู่ในวัยเคยกยอมไม่สมควรที่จะได้รับสิทธิเลือกตั้ง เพราะยังไม่รู้จักการใช้สิทธิด้วยเหตุผลและความรับผิดชอบอย่างแท้จริง หลักการเกี่ยวกับอายุจะมีแตกต่างกันในรายละเอียดปลีกย่อยว่าควรจะเป็นเท่าไร แต่โดยมากจะอยู่ในช่วงระหว่างอายุ 18 ปี ถึง 23 ปี (ยูวรัตน์ กมลเวช, อัครเมศวร์ ทองนวล และคมชาญ เล่าสกุล, 2541: 53-54)

#### 4) การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องความรู้ผิดชอบ

หยุด แสงอุทัย (2513: 440) อธิบายว่า บุคคลซึ่งมีจิตพื้นเพอนไม่สมประกอบ หรือคนวิกลจริตย่อมอยู่ในข่ายต้องห้ามมิให้ออกเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากคนเหล่านี้ไม่รู้จักผิดชอบชั่วดี บุคคลเหล่านี้ย่อมขาดสติไตร่ตรองโดยรอบคอบการไปออกเสียงจึงไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด และอาการวิกลจริตนั้นไม่จำเป็นต้องถึงขนาดที่จะต้องมีคำสั่งศาลให้เป็นคนไร้ความสามารถแต่อย่างใด คนวิกลจริตแม้ศาลยังไม่สั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถก็ไม่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว

#### 5) การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์ความเป็นอิสระในการเลือกตั้ง

วิธีจำกัดการออกเสียงเลือกตั้งชนิดนี้ หมายความว่า ผู้ที่อยู่ในความบังคับบัญชาของผู้อื่นซึ่งตนเองไม่มีอิสระในการทำมาหาเลี้ยงชีพ เช่น คนใช้ เป็นต้น ไม่มีสิทธิที่จะออกเสียงได้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ดี เช่น ในประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1791 และปี ค.ศ. 1793 ห้ามมิให้คนใช้ออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้ โดยเห็นว่าเมื่อตนเองไม่มีความเป็นอิสระ ยังต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่นเช่นนี้แล้วก็ไม่ควรมีโอกาสเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นมาได้ แต่ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 1848 การห้ามชนิดนี้ได้สูญสิ้นไป (หลวงประเจิดอักษรลักษณ์, 2477: 15) รวมไปถึง บุคคลที่ต้องคุมขังอยู่ตามหมายจับหรือหมายของศาลในขณะที่มีการเลือกตั้ง ต้องห้ามมิให้มาออกเสียง เช่น ถูกจำคุกอยู่ในเวลานั้น เป็นต้น แต่เมื่อผู้ต้องขังเหล่านี้พ้นโทษออกมาแล้วก็ควรที่จะมีสิทธิเลือกตั้งเหมือนเดิม เพราะได้พ้นจากการลงโทษซึ่งเป็นคุณสมบัติต้องห้ามมาแล้ว และตามทฤษฎีการลงโทษสมัยใหม่ที่มุ่งให้ผู้ต้องโทษกลับตัวเป็นคนดี ดังนั้น จึงควรให้โอกาสแก่คนที่เคยต้องโทษให้มีสิทธิเลือกตั้งอีกครั้ง (เดือน บุนนาค, 2478: 26)

#### 6) การจำกัดโดยอาศัยเกณฑ์อื่นๆ

นอกจากคุณสมบัติต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งข้างต้นซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ใช้กันทั่วไป อาจปรากฏคุณสมบัติอื่นๆที่จำกัดสิทธิเลือกตั้งได้ เช่น พระหรือนักบวช ในบางประเทศห้ามมิให้นักบวชมาออกเสียงเลือกตั้ง เพราะการให้นักบวชมีส่วนร่วมในทางการเมือง ย่อมไม่เป็นผลดีต่อสถานภาพของนักบวช และอาจนำความเสื่อมเสียแก่สถาบันศาสนา เพราะนักบวชมีหน้าที่จำศีลภาวนาประพฤติตามหลักธรรมคำสอน และอบรมสั่งสอนศาสนิกชนให้ประพฤติในทางดีงาม การที่นักบวชจะเข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมืองอาจก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบต่อศาสนาได้

สิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิในทางการเมืองซึ่งเป็นสิทธิของพลเมืองของรัฐทุกคน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การถูกจำกัดมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมถือว่าเป็นสิ่งที่เสียหายอย่างมากสำหรับพลเมืองของรัฐ เพราะเป็นสิทธิสำคัญหนึ่งในชีวิต ดังนั้นแล้วรัฐบาลของทุกๆประเทศจึงพยายามอย่างกวัดขันที่สุดในการกำหนดเกณฑ์ของผู้มีสิทธิออกเสียง เพื่อมิให้เป็น

การคัดรอนสิทธิของราษฎรในการใช้อำนาจสูงสุดจนเกินไป โดยจะไม่ยอมให้แม้แต่เฉพาะบุคคลซึ่งเห็นว่ายังไม่สามารถจะออกเสียงได้ โดยเจตนาอันเป็นอิสระจริงๆ เท่านั้น

### 3. วิวัฒนาการในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังที่ปรากฏในกฎหมายไทย

ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและได้มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกมาตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และต่อมารัฐธรรมนูญได้วางหลักการในเรื่องของคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองประเทศชั่วคราว ฉบับลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไม่ถูกศาลพิพากษาให้เสียสิทธิในการออกเสียง จึงก่อให้เกิดข้อพิจารณาว่า เมื่อประเทศสยามในขณะนั้นยังมีได้ปกครองอย่างระบอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญาก็ยังมีได้กำหนดชนิดของโทษไว้ เมื่อกฎหมายเลือกตั้งบัญญัติโทษไว้เช่นนี้ และในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายอาญาออกมาเพื่อรองรับข้อความของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เรื่องนี้จึงมีหลักอยู่ว่าจำเลยที่กระทำผิดและต้องรับโทษอย่างหนัก เช่น โทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต หรือโทษที่ถูกส่งไปอยู่ต่างจังหวัด โทษที่ให้อยู่ภายในเขตอันมีกำหนด เป็นต้น อาจจะต้องเสียสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง แต่ท้ายที่สุดแล้วกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่มีโอกาสได้ใช้ เพราะระหว่างเวลานั้นเป็นเวลาที่รัฐบาลมีงานที่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่มากในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร จึงยังไม่ได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้น (มานิตย์ จุมปา, 2562: 429)

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (2551: 7-29) อธิบายว่า หลักการพื้นฐานของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกฎหมายไทยได้วางหลักไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 โดยวางหลักเกณฑ์สำหรับกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ดังนี้

1) หลักว่าด้วยสัญชาติ กล่าวคือ ต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายแต่ทั้งนี้กฎหมายก็มีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในกรณีบิดาเป็นชาวต่างประเทศและกรณีที่เป็นคนแปลงสัญชาติ

2) หลักว่าด้วยเรื่องอายุ

3) หลักว่าด้วยการไม่มีลักษณะต้องห้ามบางประการ ตั้งแต่ข้อ 3-6 ดังนี้

4) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

5) ไม่เป็นผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลหรือขณะมีการเลือกตั้ง

6) ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวชในขณะที่มีการเลือกตั้ง

7) ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

จากหลักการที่วางไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งในฉบับแรกดังกล่าว รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งฉบับต่อๆมาก็ได้พัฒนาการมาตามลำดับ โดยที่หลักการทั่วไป ยังคงเดิมคือมีการบัญญัติห้ามโดยกฎหมายให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจะเห็นได้จากการกล่าวถึงในประเด็นสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังที่ปรากฏในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือการประชุมสภาผู้แทนราษฎรดังต่อไปนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 17 ได้บัญญัติว่า “คุณสมบัติแห่งผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกทั้งวิธีเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” และกฎหมายเลือกตั้ง ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ความว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนตำบลต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ (4) ไม่เป็นผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในขณะที่มีการเลือกตั้ง” โดยให้เหตุผลในการบัญญัติห้ามมิให้ผู้ต้องขังไปใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475 ว่า “หากไม่กำหนดไว้อย่างนี้แล้วเมื่อถึงเวลาใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วจะต้องปล่อยตัวผู้ต้องขังออกไปใช้สิทธิ ทางรัฐไม่มีเจ้าพนักงานเพียงพอ จึงได้บัญญัติห้ามไว้เสียทีเดียว”(สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2475: 601) ประกอบกับแนวความคิดที่ว่าผู้ต้องขังเป็นบุคคลบางจำพวกซึ่งได้กระทำความผิดอย่างร้ายแรงอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกของประชาชนทั่วไป เป็นที่รังเกียจแก่การที่จะคบค้าสมาคมด้วยบุคคลเหล่านั้นซึ่งมีความประพฤติเลวทรามไม่ควรมีสิทธิออกเสียง ซึ่งผู้ต้องขังที่อยู่ในนิยามความหมายของกฎหมายเลือกตั้งนั้นจะไม่ได้หมายรวมไปถึงผู้ที่ถูกคุมขังมิใช่โดยหมายของศาลเช่นโดยหมายจับของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อจะมีให้มีการถ่วงถ่วงกัน เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นพวกตนได้ โดยแก่งัดจับบุคคลซึ่งจะไปออกเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่นเสีย กล่าวคือ ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น ไม่ถือว่าเป็นผู้เสียสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้ง แต่เจ้าพนักงานย่อมมีอำนาจที่จะคุมขังผู้นั้นไว้ได้ โดยอาศัยอำนาจซึ่งมีตามกฎหมายเมื่อเห็นว่าถ้าปล่อยไปจะเป็นการยากลำบากแก่การควบคุม แม้จะเป็นเหตุให้ผู้นั้นออกเสียงไม่ได้ก็ไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายเลือกตั้ง เพราะถือว่าความปลอดภัยของประชาชนเป็นหลักสำคัญยิ่งกว่า โดยผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยได้ก็คือเจ้าหน้าที่ หากเห็นว่าไม่มีภัย และไม่ทำให้ความยุติธรรมเสื่อมเสียแล้ว เจ้าหน้าที่ที่อาจผ่อนผันให้ประกันแก่ผู้ต้องขังออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ (เดือน บุญนาคและไพโรจน์ ชัยนาม, 2477: 136)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 บัญญัติถึงบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 90 ความว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคล

ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ (4) ผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาล” โดยได้มีการกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวไว้ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องการห้ามมิให้ผู้ต้องขังไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่า สำหรับผู้ที่จะไปลงคะแนนนั้นถ้าหากว่าต้องขังอยู่โดยหมายของศาล ศาลจะตัดสินใจแล้วหรือยังก็ตามก็ไม่ให้ไปลงคะแนน เพราะหากพิจารณาแล้วผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีว่ามีจำนวนมากกกว่านักโทษเด็ดขาดเสียอีก หากอนุญาตให้ผู้ต้องขัง หรือผู้ต้องขังที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ในวันเลือกตั้งผู้บัญชาการเรือนจำต้องหากนมากมาช่วยเหลือกันเพื่อคุมักโทษเรือนจำไปลงคะแนน (สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2491: 2344)และผู้ต้องขังที่มีใช้โดยหมายของศาล อันได้แก่ ผู้ต้องขังระหว่างสอบสวนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและยังอยู่ในอำนาจขังของเจ้าหน้าที่นั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามถึงผู้ต้องขังประเภทดังกล่าวแต่ผู้ต้องขังตามอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็อาจไปออกเสียงไม่ได้ เพราะขอประกันตัวไปไม่ได้ เช่น เจ้าหน้าที่มีเหตุผลเพียงพอว่า ถ้าให้ประกันไปแล้วอาจลำบากแก่การควบคุม เป็นต้น (สมักร ชนมิตต์, 2498: 81)

หลักการในการกำหนดให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งยังคงดำเนินต่อไปและมีบัญญัติไว้อย่างต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญ จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ (3) ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย” ในการพิจารณามาตราดังกล่าว มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ขอแปลญัตติขอแก้ไขข้อความที่กำหนดให้บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งจากข้อความที่ว่า “ต้องขังอยู่โดยหมายของศาล” มาเป็น “ต้องขังอยู่โดยคำพิพากษาอันเป็นที่สุดของศาล” ด้วยเหตุผลว่าหากบัญญัติโดยรวมว่า “ต้องขังอยู่โดยหมายของศาล”จะเป็นการขัดกับ มาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญซึ่งระบุว่าในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด เพราะกรณีผู้ต้องขังถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำโดยศาลยังไม่ตัดสินใจถึงที่สุดว่าผิดจริงหรือไม่ ผู้ต้องขังก็น่าจะมีสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ คือมีสิทธิที่จะใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นจึงอยากให้จำกัดเฉพาะผู้ที่ถูกศาลพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดแล้วเท่านั้น ท้ายที่สุดแล้วข้อเสนอดังกล่าวได้ตกไป ด้วยเหตุผลที่ว่าการบัญญัติกฎหมายห้ามผู้ต้องขังโดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น เพราะ ประเด็นแรกคือในแง่ของการปฏิบัติที่ว่าผู้ต้องขังที่มีชื่ออยู่ในเขตเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่ง อาจจะไปถูกคุมขังอยู่ในเขตเลือกตั้งอื่น ถ้าอนุญาตให้ผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกตั้งนี้จะจัดระบบกันอย่างไร ซึ่งก็มีผู้เสนอแนวทางในประเด็นปัญหานี้ว่าในปัจจุบันผู้ที่ถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดี คิดเป็นประมาณร้อยละ 30-40 ของผู้ถูกคุมขังที่อยู่เรือนจำ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ก็ค่อนข้างจะแน่นอนว่าเขาอยู่ที่นั่นเป็น



ระยะเวลายาวนานแล้ว พอจะตรวจสอบได้ แต่ทะเบียนบ้านนั้นไม่ย้าย ถ้าให้คนเหล่านี้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ก็น่าจะทำได้ทำนองเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกจังหวัด อยู่นอกเขตที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน แต่ก็ยังคงมีข้อจำกัดคือในประเด็นปัญหาที่สอง ที่น่าปัญหาที่น่าเป็นห่วงและเป็นประเด็นหลักในการบัญญัติห้ามมิให้ผู้ต้องขังใช้สิทธิเลือกตั้งก็คือ ผู้ต้องขังเหล่านี้อยู่ในความควบคุม และมีผู้ที่มิอำนาจเหนือเขาก่อนข้างมาก จึงเกิดความเกรงกลัวกันว่าเขาจะไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้สุจริต ในการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ดังนั้นจึงยังคงหลักการในการห้ามมิให้ผู้ต้องขังใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมๆ (สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 8-6)

ต่อมาในการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีผู้เสนอให้แก้ไขในประเด็นดังกล่าว โดยเสนอให้แก้ว่า “บุคคลที่ต้องห้ามต้องคุมขังอยู่โดยคำพิพากษาอันเป็นที่สุดของศาล” เท่านั้น หมายความว่าบุคคลที่ต้องคุมขังอยู่โดยยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดก็ควรจะได้มีสิทธิในการใช้สิทธิเลือกตั้ง อาจจะ让他ออกมาใช้สิทธิหย่อนบัตรเลือกตั้งที่หน้าเรือนจำหรือจะหย่อนอย่างไรก็ได้แล้วแต่อยู่ในอาคารของเรือนจำก็เป็นสิทธิของผู้ต้องขัง เพราะว่าเขายังไม่ได้เป็นผู้กระทำผิด ตามที่รัฐธรรมนูญให้สันนิษฐานไว้ก่อน ในคดีอาญาว่า ยังไม่เป็นผู้กระทำความผิด แต่ท้ายที่สุดแล้ว มติของสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีมติเห็นชอบตามร่างรัฐธรรมนูญเดิมที่เสนอโดยไม่ได้ให้มีการแก้ไขแต่อย่างใด (สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 1-2)

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีการเสนอขอแก้ไขในประเด็นสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังขึ้นมา โดยขอให้แก้ไขถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ สำหรับผู้ต้องขังที่คิดยังไม่ถึงที่สุด เพราะเห็นว่า เป็นการตัดสิทธิของประชาชนที่จะออกเสียงเลือกตั้ง แล้วการที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็จะทำให้เขาต้องเสียสิทธิในด้านอื่น ๆ ไปอีกจึงขอเสนอให้แก้ไขว่า ถ้าหากว่าศาลยังไม่มีคำพิพากษาว่ากระทำความผิด คนเหล่านี้น่าที่จะมีสิทธิในการที่จะออกเสียงเลือกตั้ง (สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550: 40/1-40/2) ซึ่งมติดังกล่าวคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญยังคงให้ยึดหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยให้เหตุผลว่าผู้ต้องขังแม้โดยหลักอาจจะสันนิษฐานอะไรก็ได้แล้วแต่ แต่ว่าการใช้สิทธิของผู้ต้องขังนี้มันเป็นไปได้ยาก และเป็นปัญหาที่แนวปฏิบัติจริงๆ จึงอยากให้คงหลักการเช่นเดิมไว้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550: 100) ดังนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. มาตรา 100 จึงบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ (3)ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย”

ในส่วนของการพิจารณาว่าผู้ต้องขังที่ตกเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มีขอบเขตเพียงใด ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า บุคคลที่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในถ้อยคำดังกล่าวแล้ว พิจารณาได้ว่า ผู้ต้องคุมขังโดยหมายของศาล หมายความว่า ผู้ต้องขังระหว่างสอบสวนตามอำนาจศาล เพราะเกินอำนาจของพนักงานสอบสวนมาแล้ว พนักงานสอบสวนจึงขอให้ศาลใช้อำนาจขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาของศาลชั้นต้น และที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกไปแล้ว ไม่ว่าจะคดีถึงที่สุดหรือไม่ ส่วนคำว่า “ต้องพิพากษาให้จำคุก” นั้น ได้แก่ศาลพิพากษาให้จำคุกไม่ว่าบุคคลนั้นจะจำคุกจริงหรือไม่ ฉะนั้น จึงรวมถึงผู้ที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุก แต่ได้รับการรอกการลงอาญา หรือได้รับอภัยโทษ หรือคดียังอยู่ระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา ซึ่งศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำคุก จึงต้องถือว่า คำพิพากษานั้นถูกต้อง จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง (หยุดแสงอุทัย, 2545: 438) โดยสรุป คือ ผู้ต้องขังที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ผู้ต้องขังทุกประเภทที่ศาลได้มีคำสั่งออกหมายขังหรือหมายจำคุกให้บุคคลนั้นอยู่ภายใต้ความควบคุมของเรือนจำอันได้แก่ นักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง และคนฝากขังนั้น ผู้ต้องขังจะใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ได้จนกว่าลักษณะต้องห้ามนี้หมดไป

จากกฎหมายที่ปรากฏทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง จนมาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเลือกตั้งในประเทศไทย นั้น ก็จะบัญญัติหลักการในเรื่องสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังให้คล้อยไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญทั้งหมด โดยสรุปจากการศึกษา คือ นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีการจัดการเลือกตั้งขึ้น หลักการในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่เคยให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังจะตกเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ต้องขังมีอาจใช้สิทธิเลือกตั้งไปโดยปริยาย

#### 4. เหตุผลในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในกฎหมายไทย

จากการศึกษาทั้งในส่วนของหลักการในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และจากเหตุผลประกอบการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น กล่าวได้ว่า เหตุที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ประกอบไปด้วยเหตุผล หลัก 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาในทางปฏิบัติในการจัดให้มีการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขัง โดยผู้ร่างกฎหมายมีความเห็นว่า กรมราชทัณฑ์หรือหน่วยงานของรัฐยังไม่มีความพร้อมในการที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขังขึ้น ทั้งในแง่ของบุคลากร สถานที่ ทรัพยากรต่างๆ รวมไปถึงการรักษา

ความปลอดภัยในการเลือกตั้งและรูปแบบในการจัดการเลือกตั้งนั้นยังไม่มีแนวทางที่แน่นอนว่าหากมีการใช้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังแล้วจะมีรูปแบบในการจัดการอย่างไร เช่น จะให้มีการลงคะแนน ณ สถานที่ใด ปัญหาในเรื่องของระบบการจัดเขตเลือกตั้ง การจัดบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าผู้ต้องขังจะใช้สิทธิลงคะแนนในเขตเลือกตั้งใด เป็นต้น ด้วยเหตุผลต่างๆข้างต้น ทำให้ผู้ร่างกฎหมายมองว่าในทางปฏิบัติที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังนั้นเป็นการยากลำบาก รวมไปถึงความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่ที่ต้องใช้ปริมาณเจ้าหน้าที่มากพอสมควรในการควบคุมการจัดการเลือกตั้ง เมื่อหน่วยงานของรัฐที่จะจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังยังไม่มีความพร้อม การที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและเพื่อตัดความยุ่งยากแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งอาจมีขึ้นหากให้ผู้ต้องขังใช้สิทธิเลือกตั้งฉะนั้นกฎหมายจึงได้บัญญัติห้ามเสีย

ประการที่สอง ผู้ร่างกฎหมายคำนึงถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะความเป็นอิสระในการเลือกตั้ง เพราะผู้ต้องขังต้องอยู่ในความควบคุมของทางราชทัณฑ์ตลอดเวลา โดยต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบและอยู่ได้บังคับบัญชาของคนอื่น จึงเกรงว่าถ้าหากให้มีการใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้ต้องขังอาจใช้สิทธิหรือออกเสียงได้อย่างไม่เป็นอิสระ เพราะอาจต้องเลือกตามคำสั่งของผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า หรืออาจได้รับการชี้นำซึ่งจะทำให้ผู้ต้องขังไม่มีความเป็นอิสระในการใช้สิทธิของตนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์การพื้นฐานของการเลือกตั้งที่ว่าหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสรี ที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องมีอิสระในการตัดสินใจเลือกผู้แทนและนโยบายที่จะนำมาใช้บริหารประเทศและ การเลือกตั้งต้องไม่มีการบังคับกดขี่จ้ำจวน ใช้กำลัง บังคับ หรือความกดดันทางจิตใจหรือใช้อิทธิพลใดๆ ต่อการตัดสินใจ และการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยแท้จริง คือการเลือกตั้งจะต้องแสดงถึงความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ประชาชนต้องการจริงๆ

จากเหตุผลข้างต้นจึงเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีการบัญญัติให้ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งแม้จะมีการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวในขณะที่มีการร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ จึงเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญไทยมีการบัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่เคยมีการแก้ไขในส่วนนี้แต่อย่างใด

### บทที่ 3

## ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยต้องการวิเคราะห์หาหลักเกณฑ์ และมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ ให้สามารถนำไปปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และให้เหมาะสมกับการบังคับใช้มากยิ่งขึ้น โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งได้ดำเนินการวิจัยตามลักษณะของการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ขั้นตอนที่ 2 การวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

### รูปแบบการวิจัย

#### 1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

โดยการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมเอกสาร ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง ที่ศึกษา ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำพิพากษาของศาล ตำรา วารสาร บทความ รายงานการวิจัย คุชชินพันธ์ ข้อเขียน รายงานการประชุม บันทึกการประชุม เอกสารประกอบการประชุม และเอกสารอื่น ๆ ที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างฐานความรู้ในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ เปรียบเทียบ และประมวลผลต่อไป

#### 2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research)

เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตลอดจนบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่อง ที่ศึกษา ซึ่งมีความสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อตอบคำถาม ระดมความคิดเห็น และเสนอแนะความคิดเห็นในทุกแง่มุมของปัญหา ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการในการวิจัยภาคสนาม ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เป็นเทคนิควิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ใช้ในการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล เป็นการสัมภาษณ์อย่างลึกซึ้งซึ่งที่ผู้สัมภาษณ์ต้องพยายามล้วงเอาความจริงหรือความลับของผู้ถูกสัมภาษณ์ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ทราบถึงเหตุผลที่ก่อให้เกิดข้อเท็จจริงนั้น ๆ โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการดำเนินการสัมภาษณ์บุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เจ้าพนักงานเรือนจำ ผู้ต้องขัง เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ตลอดจนข้อเสนอแนะ แนวทางในการพัฒนา และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้

เหมาะสม โดยที่ผู้สัมภาษณ์สามารถติดตามชักใช้ไล่เรียงรายละเอียดปลีกย่อยที่น่าสนใจ เกี่ยวกับประเด็นที่ศึกษาทำให้ได้ข้อมูล และข้อเท็จจริงที่ลึก และกว้างในเรื่องนั้น ๆ

ผลที่ได้จากขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยได้สรุป จัดทำเป็นกรอบแนวทางของหลักเกณฑ์ และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ทั้งนี้ เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในการวิจัยขั้นตอนต่อไป

## ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร (Population) เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา ซึ่งเป็นบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ ทำวิจัย สำหรับการตอบคำถาม และแสดงความคิดเห็นทุกประเด็นของปัญหา อันจะทำให้ได้ข้อมูลที่ละเอียด และครบถ้วน โดยผู้วิจัยสามารถชักถามข้อเท็จจริง รายละเอียดปลีกย่อยที่สำคัญ และน่าสนใจอย่างใกล้ชิด โดยผู้วิจัยแบ่งประชากรในการสัมภาษณ์ เจ้าพนักงานเรือนจำ ผู้ต้องขัง คณะกรรมการเลือกตั้ง

2. กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงหรือตามความมุ่งหมาย (Purposive Sampling) โดยเบื้องต้นจากผู้ที่มีความเกี่ยวข้อง และมีความรู้เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ต้องขัง เพื่อเป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-In Formant) ในการสัมภาษณ์เจาะลึก กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการแบ่งกลุ่มตามกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เจ้าพนักงานเรือนจำ (จำนวน 20 ราย) ผู้ต้องขัง (จำนวน 20 ราย) คณะกรรมการเลือกตั้ง (จำนวน 20 ราย) ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

## ขั้นตอนการดำเนินงานวิจัย

เพื่อให้การวิจัยบรรลุวัตถุประสงค์ ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อใช้ในการกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษา
2. จัดหาเรือนจำที่เข้าไปสัมภาษณ์เกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้อง
3. จัดทำแบบสัมภาษณ์ ที่สามารถเก็บข้อมูลได้ตามวัตถุประสงค์งานวิจัย
4. เลือกสุ่มประชากรที่ใช้ในการทำวิจัย นัดหมายกับบุคคลที่จะทำการสัมภาษณ์ เพื่อทำการสัมภาษณ์ประชากร โดยไปทำการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง
5. วิเคราะห์ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์
6. สรุปผลและจัดทำข้อเสนอแนะ

## เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการดังกล่าว มี 2 ลักษณะ ดังนี้

แบบสัมภาษณ์ (Interview) โดยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) เจ้าพนักงานเรือนจำ (จำนวน 20 ราย) ผู้ต้องขัง (จำนวน 20 ราย) คณะกรรมการเลือกตั้ง (จำนวน 20 ราย)

การเลือกกลุ่มตัวอย่างเป็นลักษณะการศึกษาวิจัยเชิงนิเวศศาสตร์ โดยเป็นกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งเป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยพิจารณาจากคุณลักษณะของ กลุ่มตัวอย่างที่เลือกเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างเป็นเจ้าพนักงานเรือนจำ เนื่องจาก เป็นผู้มีประสบการณ์และทราบพฤติกรรมของผู้ต้องขัง ผู้ต้องขัง เป็นบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง และคณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้มีความรู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ทั้งนี้ การพัฒนาและตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลจะมีการตรวจสอบคุณภาพแบบสอบถาม โดยแบบสอบถามจะต้องผ่านการตรวจสอบและทบทวนความถูกต้องของเนื้อหาก่อนที่จะนำไปใช้กับกลุ่มประชากร

เครื่องมือที่ใช้การทำวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์ ซึ่งมีข้อคำถามดังต่อไปนี้

- 1) ประเทศไทยควรให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังในการเลือกตั้งหรือไม่ เพราะเหตุใด
- 2) ท่านคิดว่าผู้ต้องขังที่ควรได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง ผู้ต้องขังจัดอยู่ในประเภทใด เพราะเหตุใด
- 3) ท่านคิดว่า หากให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้งควรมีรูปแบบใด เพราะเหตุใด
- 4) ท่านคิดว่า หากให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้งควรจัดการเลือกตั้งอย่างไร เพื่อให้เกิดความเหมาะสม เพราะเหตุใด
- 5) ท่านคิดว่า การให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังในการเลือกตั้งมีข้อดี-ข้อเสียอย่างไรบ้าง

## การรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมเอกสาร ข้อมูลทางกฎหมายจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ คือ ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นเอกสารข้อมูลที่ได้ผ่านวิเคราะห์ หรือตีความจากบุคคลอื่นมาแล้ว โดยเอกสารข้อมูลที่สำคัญ และเกี่ยวข้องกับงานวิจัยครั้งนี้ สามารถจำแนกประเภท ได้ดังนี้

1. กฎหมายไทย ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิ และการกำหนดรูปแบบการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง

## 2. กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่

กฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ต้องขังรวมทั้ง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ อื่นๆ ได้แก่ ประเทศแคนาดา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

3. คำพิพากษาของศาลไทย รวมถึงเอกสารวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ตำรา วารสาร บทความ รายงานการวิจัย ข้อเขียน และเอกสารอื่น ๆ ที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างฐานความรู้ในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ เปรียบเทียบ และประมวลผลต่อไป

## การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลแบบเชิงคุณภาพ โดยการสรุปความคิดเห็นจากแบบสัมภาษณ์เชิงพรรณนา แล้วนำมาสังเคราะห์ขั้นตอนและผลกระทบที่เกิดขึ้นให้ผู้ต้องขามีสิทธิในการเลือกตั้ง เพื่อนำองค์ความรู้ที่สังเคราะห์ได้มาพัฒนามาตรการทางกฎหมายต่อไป

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาเรื่อง “พัฒนามาตรการทางกฎหมายการเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขัง” จำเป็นต้องศึกษาเหตุผล วัตถุประสงค์ในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง การกำหนดลักษณะผู้ต้องขังที่มีสิทธิในการเลือกตั้ง รวมทั้งรูปแบบวิธีการในการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้ข้อมูลในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายการเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขัง ได้สัมภาษณ์คณะกรรมการการเลือกตั้ง พนักงานเรือนจำ และผู้ต้องขัง ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

#### การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง

สิทธิในทางการเมืองถือว่าเป็นสิ่งที่บุคคลทุกคนในสังคมย่อมต้องมีความสัมพันธ์กับเรื่องในทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนไว้หลายประการ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น โดยเฉพาะสิทธิในการเลือกตั้งนั้นเป็นสิทธิที่มีความสำคัญกับรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงทางการเมืองของตนได้ หากรัฐจะตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิเลือกตั้ง รัฐจะต้องคำนึงถึงหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคล เพราะการจำกัดสิทธิเลือกตั้งนั้นถือเป็นการพรากความเป็นพลเมืองของรัฐออกจากของบุคคลผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ต้องขัง เป็นบุคคลซึ่งถูกจำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง ตามมาตรา 96(3) โดยสาเหตุที่รัฐเข้ามาจัดการดำเนินการเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพของบุคคลนั้น ก็เพื่อวัตถุประสงค์ คือ

ประการที่หนึ่ง เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและเพื่อป้องกันสังคม เช่น กรณีของผู้ต้องขังก็เพื่อป้องกันสังคมจากอาชญากรรม ก็ต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม

ประการที่สอง เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ

ประการที่สาม เพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยรัฐสามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกรณีมีการละเมิดเกิดขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องมีการบัญญัติถึงบทลงโทษหรือการบังคับโทษ เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของหลักเกณฑ์และลงโทษผู้ละเมิดให้หลายจำ ว่าบุคคลนั้นจะไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ ในสังคมอีก เช่น การที่ต้องไปรับ



โทษในเรื่องจำต่างๆ ก็ถือเป็นการจำกัดอำนาจในการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคล อันทำให้การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลแต่ละบุคคลในสังคมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ขณะเดียวกันก็ทำให้รัฐมีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติน้อยลง

ประการที่สี่ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับเสรีภาพที่จะจัดให้มีขึ้น รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของสิทธิเสรีภาพ อาทิ การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางการเมือง เช่น กรณีการเลือกตั้งนั้นก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐในการที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิแก่ผู้ต้องขัง ทำให้ผู้ต้องขังไม่ได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง แต่ปัจจุบันหากคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนบุคคลทั่วไปมีสิทธิเท่าเทียมกัน แม้ว่าบุคคลจัดอยู่ในฐานะใดก็ตาม จึงสมควรที่พิจารณาว่า ผู้ต้องขังควรได้รับสิทธิในการเลือกตั้งหรือไม่ จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ได้ผลดังต่อไปนี้

#### 1. ความคิดเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มที่เห็นด้วย กฎหมายควรมีแนวทางให้ผู้ต้องขังได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง แต่เนื่องด้วย ผู้ต้องขังถือว่าเป็นบุคคลซึ่งกระทำความผิดจึงอาจจำเป็นต้องจำกัดสิทธิให้ผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกตั้งได้บางกลุ่ม ซึ่งในเรื่องจำมีการแบ่งชั้นผู้ต้องขัง อาจให้ผู้ต้องขังที่ปฏิบัติตัวดี อยู่ในชั้นเยี่ยม ชั้นดี มีสิทธิได้รับการเลือกตั้ง สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์ไม่เห็นด้วยให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้ง เนื่องด้วยผู้ต้องเป็นบุคคลซึ่งกระทำความผิด การกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคม สิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก จึงต้องการนำสิทธิดังกล่าวมาใช้ในลักษณะที่ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวที่จะสูญเสียสิทธิเลือกตั้งไป หากก่ออาชญากรรม และการจำกัดสิทธิเลือกตั้งจะทำให้ผู้ต้องขังสามารถระลึกได้ว่าหากได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายก็จะทำให้เสียสิทธิดังกล่าวไป

#### 2. ความคิดเห็นของพนักงานเรือนจำ

ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่เห็นควรให้สิทธิแก่ผู้ต้องขัง เนื่องจาก ผู้ต้องขังเป็นผู้กระทำความผิด ผู้ต้องขังบางรายกระทำความผิดซ้ำแล้วซ้ำอีก ผู้ต้องขังที่กระทำความผิดไม่เคารพกฎ กติกา จึงไม่สมควรให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังในการเลือกตั้ง สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าควรให้สิทธิผู้ต้องขังในการเลือกตั้ง แต่การให้สิทธิผู้ต้องขังจำเป็นต้องคำนึงถึงรูปแบบ กระบวนการ วิธีการในการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง วิธีการขั้นตอนในการเลือกตั้งต้องปลอดภัย การคัดเลือกรวมผู้ต้องขังที่มีสิทธิในการเลือกตั้ง ชั้นของโทษของผู้ต้องขัง

ควรได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง หากกำหนดรูปแบบ วิธีการขั้นตอนที่ดีได้ ผู้ต้องขังมีสิทธิได้เลือกตั้งได้

### 3. ความคิดเห็นของผู้ต้องขัง

ผู้ให้สัมภาษณ์ต้องการเลือกตั้ง เนื่องจาก ผู้ต้องขังถือว่าเป็นบุคคลเช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ ในสังคม ผู้ให้สัมภาษณ์มีความรู้และได้รับข่าวสารทางการเมือง จากญาติ พี่ น้อง ที่มาเยี่ยม ทำให้ทราบนโยบายของพรรคต่างๆ ผู้ให้สัมภาษณ์ กล่าวว่า การเลือกตั้งส่งผลต่อนโยบาย การจัดรูปแบบงบประมาณ ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ต้องขัง รวมทั้งเกิดประโยชน์แก่ลูก หลานของตน หากให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะกำหนดนโยบายเพื่อเข้ามาดูแลผู้ต้องขัง เช่น เรื่องความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง การพัฒนาอาชีพผู้ต้องขังให้เกิดความเหมาะสมที่สามารถนำไปใช้กับสังคมได้ เรื่องการลดโทษของผู้ต้องขัง โดยเฉพาะผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษควรได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง เพราะผู้ต้องขังเลือกบุคคลซึ่งมาบริหารประเทศในเรื่องเศรษฐกิจ สภาพสังคม

ผลจากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นด้วยให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังบางกลุ่มเท่านั้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสม เนื่องจาก ผู้ต้องขังเป็นบุคคลซึ่งกระทำความผิดในเบื้องต้น

แต่สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์ไม่เห็นด้วย สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า การก่ออาชญากรรมนำไปสู่ความเสื่อมเสียด้านจริยธรรมของพลเมืองผู้กระทำความผิด ดังนั้นบรรดาผู้ต้องขังทั้งหลายจึงไม่ควรได้รับสิทธิดังกล่าวอันอาจทำให้การเลือกตั้งหรือกลไกการปกครองของประเทศต้องแปดเปื้อน และคงไม่เป็นที่ยอมรับหากคะแนนเสียงของผู้ต้องขังที่ก่ออาชญากรรมและกระทำการละเมิดกฎหมายของประเทศมีค่าเท่าเทียมกับประชาชนคนอื่นๆ ที่เคารพกฎหมาย และแนวคิดสัญญาประชาคมกับการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังถือเป็นบุคคลซึ่งฝ่าฝืนสัญญาประชาคม (Social Contract) ดังนั้นย่อมไม่มีสิทธิใดๆ รวมทั้งสิทธิพิเศษในสังคมด้วย โดยแนวคิดนี้มองว่า การลงคะแนนเลือกตั้งนั้นเป็นสิทธิพิเศษในสังคมประชาธิปไตย เมื่อไหร่ก็ตามที่บุคคลใดก่ออาชญากรรมจนถูกจองจำในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในระยะเวลานั้นบุคคลนั้นย่อมเสียสิทธิเสรีภาพรวมถึงสิทธิพิเศษใดๆ ในการเป็นประชาชนของสังคม การให้สิทธิผู้ต้องขังในการเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นสิ่งสำคัญ สิทธิของผู้ต้องขังนั้นเกิดขึ้นมาจากการที่บุคคลซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาของศาลเมื่อตกเป็นผู้ต้องขังทำให้ต้องสูญเสียสิทธิบางประการไปเนื่องจากการถูกลงโทษ การสูญเสียสิทธิของผู้ต้องขังเป็นเพียงการถูกแยกตัวออกจากสังคมเท่านั้น ผู้ต้องขังยังคงมีสิทธิในฐานะพลเมืองของรัฐ การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังในระดับสากล

หากให้แนวคิดเรื่องการกระทำความผิดเป็นเกณฑ์ในการตัดสิทธิผู้ต้องขังไม่ให้ได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง อาจเป็นแนวทางที่ยุติธรรม เนื่องจาก บุคคลทุกคนในประเทศไทย อาจเคยกระทำความผิด แต่การกระทำความผิดไม่ได้กระทบต่อสังคม กฎหมาย จึงไม่ตกเป็นผู้ต้องขัง ดังนั้น หากนำเกณฑ์เกี่ยวกับการกระทำความผิดมาตัดสิทธิในการเลือกตั้งเลยจึงไม่เหมาะสม เกณฑ์การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังอาจนำแนวทางของกฎหมายประเทศที่อนุญาตให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้ง กรณีประเทศแคนาดาให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้ง การปฏิเสธสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังยังเท่ากับเป็นการทำให้ผู้ต้องขังถูกตัดขาดจากการมีสิทธิในฐานะพลเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยของประเทศ หากจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการลงโทษทางอาญาก็เท่ากับให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยน้อยกว่าการลงโทษผู้กระทำความผิด การจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังจึงเป็นการบั่นทอนความเคารพกฎหมายและบ่อนทำลายจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางอาญาที่มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่เน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้

แนวความคิดการให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังของประเทศแคนาดา เป็นแนวทางการหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณาในการให้สิทธิแก่ผู้ต้องขัง โดยหลักการของประเทศแคนาดา คำนึงถึงหลักการของประชาธิปไตย และคำนึงถึงหลักการที่กฎหมายอาญากำหนดลงโทษผู้กระทำความผิด ที่เน้นเรื่องการฟื้นฟูผู้ต้องขังให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้ อันสอดคล้องกับพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 การบริหารงานราชทัณฑ์และปรับปรุงกฎหมายให้สามารถแก้ไข บำบัด ฟื้นฟู และพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขัง ดังนั้น การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง อาจทำให้ผู้ต้องขังมีกำลังใจได้ส่วนหนึ่งที่จะฟื้นฟูจิตใจเปลี่ยนแปลงตัวเอง ไม่รู้สึกถึงความไม่เท่าเทียม การดูถูกเหยียดหยาม ซิงซัง มีความหวังว่าจะมีนักการเมืองมาช่วยแก้ปัญหาในชีวิตประจำวันในเรือนจำ หรือแม้แต่นำผู้บริสุทธิ์จำนวนมากออกจากเรือนจำด้วย อีกทั้งเป็นการยกระดับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง เพื่อไม่ให้ผู้ต้องขังถูกตัดขาดจากสังคมภายนอก รวมทั้งการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักการพื้นฐานที่สำคัญที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คุณค่าที่ติดตัวมากับความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และเป็นคุณค่าที่ขึ้นอยู่กับความเป็นมนุษย์เท่านั้นโดยไม่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขอื่นใด รวมทั้งผู้ต้องขังควรได้รับความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ เป็นพื้นฐานสำคัญของสิทธิเสรีภาพเพราะเป็นการยืนยันถึงคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่ไม่แตกต่างกันของมนุษย์ทุกคน และเป็นหลักประกันให้ทุกคนได้เข้าถึงหรือได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริงได้ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักการทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) หากในอนาคตประเทศไทยให้สิทธิการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง จึงจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบ ลักษณะของ

ผู้ต้องขังที่ควรให้สิทธิในการเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับผู้ต้องขัง รวมทั้งผลดี ผลเสีย จากการให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังจากบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง อันได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

### รูปแบบการให้สิทธิแก่ผู้ต้องขัง

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมต่อหลักประชาธิปไตย ดังนั้น การที่รัฐจำกัดสิทธิของผู้ต้องขังสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิ เสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพไม่ได้ หลักนิติรัฐมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติหลักการของนิติรัฐไว้หลายมาตราด้วยกัน เช่น การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ตามมาตรา 4 การรับรองว่ารัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่ละเมิดรัฐธรรมนูญจะใช้บังคับไม่ได้ ตามมาตรา 5 สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังได้รับความคุ้มครองมากขึ้นในหลายๆ ประการ แต่ก็ยังคงมีสิทธิเสรีภาพบางประเภทยังคงถูกจำกัด อันเนื่องมาจากการเป็นผู้ต้องขัง คือ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่หากให้สิทธิพลเมืองที่ถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เกิดการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในสังคมนั้นๆ ให้มีความเสมอภาคกัน จึงจำเป็นที่ต้องให้การส่งเสริมสิทธิทางการเมืองแก่ผู้ต้องขังเพื่อให้มีสิทธิมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ อีกทั้งสิทธิการเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังแสดงความคิดของตนเอง จึงจำเป็นต้องให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง โดยการอนุญาตให้ผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกตั้ง ปรากฏว่ามีรูปแบบการให้สิทธิ 2 แบบ แบบที่หนึ่ง ให้สิทธิโดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิแก่ผู้ต้องขัง หมายความว่า ผู้ต้องขังกระทำความผิดในอัตราโทษเท่าไร ความผิดร้ายแรงเพียงใด ผู้ต้องขังทุกรายมีสิทธิเท่าเทียมกัน แบบที่สอง ให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังโดยมีข้อจำกัดสิทธิ ผลจากการสัมภาษณ์ มีดังต่อไปนี้

#### 1. ความคิดเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง ถือว่าเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งกระทำความผิด จึงจำเป็นต้องจำกัดสิทธิแก่ผู้ต้องขัง เพื่อให้มีเกณฑ์ที่แตกต่างจากบุคคลซึ่งไม่ได้กระทำความผิด การให้สิทธิโดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิถือว่ากฎหมายเปิดเสรีให้ผู้ต้องขังมากขึ้นไป อีกทั้งการให้สิทธิอย่างเต็มที่แก่ผู้ต้องขังทำให้สังคมไม่ยอมรับการเลือกตั้งที่เป็นคะแนนจากผู้ต้องขัง

## 2. ความคิดเห็นของพนักงานเรือนจำ

ผู้ต้องขังหลายรายที่กระทำความผิดซ้ำแล้วซ้ำอีก การให้สิทธิในการเลือกตั้ง ถือว่าทำให้ผู้ต้องขังใช้สิทธิได้ทัดเทียมกับบุคคลอื่นๆ ไม่เหมาะสม จึงอาจสร้างกระบวนการรูปแบบการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง เพื่อถ่วงถ่วงบุคคลในกลุ่มผู้ต้องขังที่มีหลายระดับ รวมทั้งเรื่องของการกระทำความผิดที่ร้ายแรงไม่ควรให้มีสิทธิในการเลือกตั้ง เพราะการคุมตัวมีลักษณะแตกต่างจากผู้ต้องขังที่กระทำความผิดอื่นๆ

## 3. ความคิดเห็นของผู้ต้องขัง

การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง กฎหมายไม่ควรจำกัดสิทธิแก่ผู้ต้องขัง เพราะผู้ต้องขังทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ผู้ต้องขังไม่ว่าจะต้องโทษจำคุกและได้รับโทษเท่าไรก็ตาม ควรให้สิทธิผู้ต้องขังมีส่วนกำหนดการเคลื่อนไหวของประเทศไทยด้วยวิธีการเลือกตั้ง ถ้ากฎหมายอนุญาตให้ผู้ต้องขังเลือกตั้ง รัฐบาลเห็นความสำคัญเกี่ยวกับความเป็นอยู่ อาหาร สาธารณูปโภค ภายในเรือนจำ ให้ผู้ต้องขังที่อาศัยอยู่ในเรือนจำมีความเป็นอยู่ดีขึ้น

การเลือกตั้งของผู้ต้องขังจากความคิดเห็นส่วนใหญ่ คือ ให้สิทธิการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง แต่ควรมีข้อจำกัดสิทธิแก่ผู้ต้องขัง เนื่องจาก ผู้ต้องขังถือว่าเป็นบุคคลซึ่งกระทำความผิด การกระทำความผิดอาจไปละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น เช่น หม่าผู้อื่น ลักทรัพย์ผู้อื่น ทำให้การกระทำของผู้ต้องขังไปกระทบสิทธิของผู้อื่น ดังนั้น หากให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังเต็มที่ บุคคลในประเทศไม่เกรงกลัวต่อการลงโทษและการกระทำความผิดเป็นเรื่องธรรมดาไม่ผิดกฎหมาย จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ ประเทศแคนาดา สาธารณรัฐออสเตรเลีย ประเทศฟิลิปปินส์ ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง แต่จัดอยู่ในรูปแบบจำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง แต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ประเทศแคนาดา การตัดสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นให้เป็นเฉพาะผู้ต้องขังที่ต้องรับโทษมากกว่า 2 ปีขึ้นไป สาธารณรัฐออสเตรเลีย ในการเลือกตั้งระดับมลรัฐผู้ต้องขังที่ได้รับโทษจำคุก 3 ปีหรือมากกว่าในทุกฐานความผิดจะไม่ได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการเลือกตั้งจะได้รับกลับมาเมื่อพ้นโทษ ประเทศฟิลิปปินส์ เฉพาะบุคคลซึ่งถูกตัดสินคดีถึงที่สุดแล้วให้จำคุกเป็นเวลา 1 ปี ในฐานความผิดก่ออบกฏการต่อต้านรัฐบาลเท่านั้นที่ถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง

การพิจารณาเกี่ยวกับรูปแบบข้อจำกัดสิทธิผู้ต้องขัง ในแต่ละประเทศพิจารณาจากโทษที่ได้รับจากการกระทำความผิด โดยให้ประเทศแคนาดา สาธารณรัฐออสเตรเลีย ให้พิจารณาจากโทษโดยไม่จำเป็นคดีต้องถึงที่สุด ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ ให้พิจารณาจากคดีถึงที่สุด แต่เฉพาะฐานความผิดก่ออบกฏการต่อต้านรัฐบาลเท่านั้น สำหรับประเทศไทยไม่ให้สิทธิการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง เนื่องจาก ผู้ต้องขังเป็นบุคคลซึ่งไม่สมควรใช้สิทธิในการเลือกตั้ง เพราะผู้ต้องขัง กระทำความผิดอันกระทบสิทธิของบุคคลอื่น ส่งผลให้กฎหมายบัญญัติ

จำกัดสิทธิการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง แต่สิทธิการเลือกตั้งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนในประเทศไทยควรเป็นเจ้าของและมีสิทธิใช้เท่าเทียมกัน โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ ซึ่งผู้ต้องขังถือว่าเป็นประชาชนในประเทศไทยเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้รับสิทธิเพียงเพราะเหตุผลที่กระทำความผิด อีกทั้งประเทศไทยจำกัดสิทธิการเลือกตั้งผู้ต้องขังทุกราย บางครั้งการกระทำความผิดของผู้ต้องขังบางรายเป็นความผิดเล็กน้อย เช่น ผู้เสพยามียะเสพติดไว้ครอบครองเกินขนาดที่กฎหมายกำหนดต้องด้วยบทสันนิษฐานของกฎหมายให้ถือว่าเป็นผู้จำหน่าย จึงกลายเป็นผู้ค้ายา จำเป็นต้องถูกควบคุมในเรือนจำ หรือแม้ยากจนต้องการให้ลูกมีนมดื่ม จึงไปขโมยนมจากร้านค้า เป็นต้น ดังนั้น บุคคลซึ่งถูกจำกัดสิทธิในเรือนจำมีการกระทำความผิดจากหลายสาเหตุ ดังนั้นการสร้างข้อจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังจึงควรพิจารณาจากโทษที่กระทำความผิด เนื่องจาก โทษตามกฎหมายอาญากำหนดจากพฤติกรรม การกระทำความผิดที่ส่งผลร้ายแรงและก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลในสังคม รวมถึงฐานความผิดที่ได้กระทำความผิด รวมทั้งข้อคิดเห็นจากผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นพนักงานเรือนจำ เห็นว่าผู้กระทำความผิดฐานฆ่าคนตาย หรือกระทำความผิดซ้ำ ไม่ควรได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง เนื่องจากบุคคลซึ่งกระทำความผิดที่มีโทษประหารชีวิตจะถูกควบคุมตัวเป็นพิเศษ รวมทั้งบุคคลซึ่งมีโทษสูงเป็นบุคคลอันตรายและมีเหตุเชื่อว่าน่าจะหลบหนี แม้ว่าการเลือกตั้งอาจใช้วิธีการเลือกตั้งในเรือนจำ หรือใช้วิธีการจัดส่งไปรษณีย์ แต่ผู้ต้องขังเหล่านี้ถือว่าเป็นบุคคลซึ่งกระทำการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นอันถึงแก่ชีวิต โดยที่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิอาจมีภาระหน้าที่ในการเลี้ยงดูครอบครัว ซึ่งการให้สิทธิผู้ต้องขังจึงไม่สามารถนำหลักความเสมอภาคมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้งเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปที่ไม่ได้กระทำความผิด แม้ว่าการให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังถือว่าเป็นผลดีแต่การให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังจำเป็นต้องสร้างรูปแบบการเลือกตั้งที่มีข้อจำกัดแก่ผู้ต้องขังเพื่อการเลือกตั้งมีวิธีการอย่างราบรื่นและเกิดความปลอดภัย รูปแบบการมีข้อจำกัดสิทธิแก่ผู้ต้องขังอาจส่งผลถึงลักษณะของการกำหนดผู้ต้องขัง ดังกล่าวในหัวข้อต่อไป

### ลักษณะผู้ต้องขังที่ได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง

การพัฒนากฎหมายเพื่อให้ผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกตั้ง เกณฑ์ประการสำคัญที่ต้องพิจารณาลำดับต่อมา คือ ลักษณะผู้ต้องขังที่ควรให้สิทธิในการเลือกตั้ง บุคคลใดต้องคำพิพากษาของศาลว่าเป็นผู้กระทำความผิด มีผลให้ต้องได้รับโทษ “โทษจำคุก” บุคคลซึ่งได้รับโทษจำคุกนั้นต้องตกเป็น “ผู้ต้องขัง” และการที่บุคคลต้องตกเป็นผู้ต้องขัง เป็นเหตุให้บุคคลนั้นต้องถูกจำกัดอิสรภาพให้อยู่ใน “เรือนจำ” ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ และจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กรมราชทัณฑ์กำหนดไว้ ในขณะที่เดียวกันการกำหนดกฎเกณฑ์ของเรือนจำที่ใช้กับผู้ต้องขัง ก็จะต้องเป็นไปในทางแก้ไขฟื้นฟูให้ผู้ต้องขังกลับตัวเป็นคนดี ให้สามารถกลับมาใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้

ภายหลังครบกำหนดโทษ ด้วยเหตุนี้เองทำให้การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อใช้กับผู้ต้องขังนั้นจะต้องประกอบไปด้วย หลักมนุษยธรรมและไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน ผู้ต้องขัง รวมตลอดถึง นักโทษ เด็ดขาด คนต้องขังและคนฝาก

ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ประชากร เกี่ยวกับลักษณะของผู้ต้องขังได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง ได้ผลดังต่อไปนี้

### 1. ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า หากให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้ง จำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์ลักษณะของผู้ต้องขัง หากให้ผู้ต้องขังทั้งหมดมีสิทธิในการเลือกตั้ง เห็นว่าไม่สมควรอย่างยิ่ง โดยเฉพาะผู้ต้องขังที่ได้รับโทษประหารชีวิต หรือ ผู้ต้องขังเป็นบุคคลกระทำความผิดร้ายแรง อาจใช้หลักเกณฑ์แบ่งตามเกณฑ์ชั้นของนักโทษ หรือคัดเลือกจากผู้ต้องขังที่ออกจากเรือนจำแล้ว

### 2. ความเห็นของเจ้าพนักงานเรือนจำ

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า แนวคิดการพัฒนากฎหมายให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้งถือว่าเป็นแนวคิดที่ดี แต่สิ่งหลักต้องคำนึงถึง คือ ลักษณะของผู้ต้องขัง เนื่องจาก ผู้ต้องขังมีการกระทำความผิดที่แตกต่างกัน โทษที่ได้รับแตกต่างกัน อีกทั้งผู้ต้องขังมีทั้งบุคคลซึ่งบุคคลมีความรู้ และไม่มีความรู้ การเลือกตั้งต้องคำนึงถึงความปลอดภัย ผู้ต้องขังที่ได้รับโทษประหารชีวิตถือว่าเป็นความผิดที่ส่งผลเสียและมีผลกระทบต่อสาธารณะอย่างร้ายแรง ไม่ควรให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังที่ได้รับโทษประหารชีวิต การกำหนดลักษณะผู้ต้องขังจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงอัตราโทษที่ได้รับ รวมทั้งชั้นโทษที่รับได้ เนื่องจาก ชั้นนักโทษพิจารณา จากการอบรม ความประพฤติของนักโทษ ดังนั้น ลักษณะของผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกตั้ง อาจพิจารณาจากชั้นของนักโทษก็ได้

### 3. ความเห็นของผู้ต้องขัง

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญต่อผู้ต้องขัง จึงไม่ควรจำกัดลักษณะของผู้ต้องขัง เพราะทุกคนเป็นผู้ต้องขังมีสิทธิเท่าเทียมกัน

คุณสมบัติที่กฎหมายห้าม คือ จะต้องไม่ถูกคุมขังโดยหมายศาลหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ต้องขังทั้งหมดถูกจำกัดสิทธิ โดยไม่ได้พิจารณาว่ากระทำความผิดฐานใด

ในกระบวนการยุติธรรม (Criminal Justice) คือ แบบแผนของการดำเนินงานเพื่อให้ความยุติธรรมแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายและให้ความยุติธรรมแก่สังคม โดยมีสถาบันตำรวจ อัยการ ศาลและราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจะทำงานเชื่อมต่อกัน นับแต่บุคคลกระทำความผิด มีผู้ถูกกล่าวหา ตำรวจจะต้องดำเนินการสืบสวนจับกุมตัวผู้กระทำความผิดสอบสวนพยานหลักฐาน เพื่อส่งอัยการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของตำรวจ สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อศาล อำนาจในการพิจารณาคดีเป็นอำนาจอิสระของศาล ซึ่งประเทศไทยแบ่งศาลออกเป็น 3

ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา สำหรับขั้นตอนกระบวนการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงจนกระทั่งมีคำพิพากษาถึงที่สุดจำเป็นต้องใช้เวลาจึงต้องควบคุมผู้ถูกกล่าวหาไว้ก่อนซึ่งอำนาจในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดของพนักงานสอบสวนมีข้อจำกัดเพียง 3 วัน และจะต้องขออำนาจฝากขังยังเรือนจำ อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนของตำรวจ อัยการ ศาล ผู้ต้องหา มีสิทธิยื่นขอประกันตัวได้ ส่วนผู้ต้องหาที่ไม่มีหลักทรัพย์ในการประกัน หรือผู้มีอำนาจไม่พิจารณาอนุมัติ ก็จะถูกนำตัวคุมขังในเรือนจำ ซึ่งกรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานสุดท้ายในกระบวนการยุติธรรมมีหน้าที่ในการควบคุม ดูแลผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี และนักโทษเด็ดขาด ดังนั้น ผู้ต้องขังจึงจำแนกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ “คนฝาก” ซึ่งค่อนข้างชัดเจนโดยข้อกฎหมายว่าควบคุมตัวได้เพียง 3 วัน “ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี” และ “นักโทษเด็ดขาด” ซึ่งระยะเวลาคุมขังขึ้นอยู่กับคำตัดสินของศาล ดังนั้น อาจแบ่งการวิเคราะห์เกี่ยวกับเกณฑ์การให้สิทธิแก่ผู้ต้องขัง 2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง ผู้ต้องขังที่ถูกศาลพิพากษาว่าเป็นบุคคลซึ่งกระทำความผิด กรณีที่สอง ผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดี โดยทั้งสองกรณีพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

ผู้ต้องขังที่ถูกศาลพิพากษาว่าเป็นบุคคลซึ่งกระทำความผิด อาจกระทำความผิดด้วยความตั้งใจ ด้วยเหตุผลอื่น หรืออาจตกเป็นเหยื่อให้ต้องรับโทษ การกระทำความผิดของเป็นผู้ต้องขังอาจไม่ได้เกิดจากการกระทำของตนเองเท่านั้น อาจเกิดจากสภาพแวดล้อมบังคับ เช่น ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว สำหรับผู้ต้องหาถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดี แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ ผู้ต้องขังระหว่างสอบสวนในขั้นตอนของตำรวจและอัยการ ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา-ไต่สวนในขั้นตอนของศาลชั้นต้น และผู้ต้องขังระหว่างอุทธรณ์-ฎีกาในขั้นตอนของศาลอุทธรณ์-ฎีกา ซึ่งผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีทั้ง 3 ประเภทนี้มีจำนวนมาก ผู้ต้องหาต้องรอคำสั่งศาลที่พิจารณาคดี อาจมีระยะเวลาที่ถูกคุมขังนาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและตัวผู้ต้องขังเอง ทำให้สูญเสียอิสรภาพ ว่างาน ขาดรายได้ สูญเสียโอกาสต่างๆ ทางสังคม ครอบครัว เกิดความเดือดร้อน และยังสูญเสียอิสรภาพในทางการเมือง โดยถูกตัดสิทธิในการเลือกตั้ง ลักษณะผู้ต้องหาถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดีอาจเป็นผู้กระทำอาจเป็นบุคคลซึ่งกระทำความผิดหรือไม่ก็ได้

ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เห็นได้ว่า การกำหนดลักษณะของผู้ต้องขังเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง กฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ด้วยเหตุผลที่ว่า การเลือกตั้ง เป็นการรักษาซึ่งไว้ความบริสุทธิ์ของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย และเป็นวิธีหนึ่งที่ป้องกันการเกิดอาชญากรรม การจำกัดสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังเป็นผลต่อเนื่องจากการลงโทษ ด้วยเหตุผลดังกล่าว นำมาใช้ในการจำกัดสิทธิผู้ต้องขังทุกราย อาจไม่สมควร หากศึกษาหลักการพิจารณาเกณฑ์ลักษณะของผู้ต้องขังแต่ละประเทศ ประเทศแคนาดา กฎหมายกำหนดไว้ว่า ให้ผู้ต้องขังเลือกตั้งได้ ไม่ได้กำหนดลักษณะของอัตราโทษที่กระทำความผิด สำหรับการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังใน



ประเทศออสเตรเลียก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ แต่การออกกฎหมายของแต่ละมลรัฐนั้นก็ยังคงอยู่ภายใต้หลักการที่ผู้ต้องขังซึ่งต้องโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดลักษณะผู้ต้องขังโดยคำนึงถึงอัตราโทษเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาประเทศที่ให้สิทธิผู้ต้องขังส่วนใหญ่มีการกำหนดลักษณะผู้ต้องขังจากอัตราโทษในการกระทำ ความผิด สำหรับการพัฒนามาตรฐานเพื่อให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการ กำหนดลักษณะผู้ต้องขังที่กฎหมายให้สิทธิในการเลือกตั้ง แม้ว่าการลงโทษมีวัตถุประสงค์เพื่อนำ บุคคลซึ่งเป็นภัยต่อสังคม ไม่ให้บุคคลกระทำเยี่ยงอย่าง เปิดโอกาสให้สังคมแก้ไขบุคคลซึ่งละเมิด กฎหมายกลับตัวเป็นคนดี แต่ลักษณะความผิดบางอย่างที่กฎหมายกำหนดโทษไว้ร้ายแรง กรณีโทษ ประหารชีวิต ถือว่าผู้กระทำความผิดผิดคนไม่สมควรอย่างยิ่งและเป็นภัยต่อสังคม ดังนั้น การ กำหนดลักษณะผู้ต้องขังที่ควรได้รับสิทธิในการเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งสำคัญ การกำหนดลักษณะ ผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้ง โดยใช้เกณฑ์คัดเลือกรายการจากอัตราโทษของผู้ต้องขัง โดยเฉพาะผู้ต้องขังที่ ได้รับโทษประหารชีวิต ไม่สมควรที่ได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง การตัดสินใจฆ่าบุคคลอื่น ถือว่าเป็น การละเมิดสิทธิบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง ทำให้บุคคลถึงแก่ความตาย จึงควรตัดสิทธิในการเลือกตั้ง และสำหรับผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีกฎหมายควรเปิดโอกาสให้มีสิทธิในการเลือกตั้ง เนื่องจาก ผู้ต้องหาต้องรอผลการพิจารณาคดีต่อศาลและผลการพิจารณาไม่ได้กำหนดว่าผู้ต้องหา มี ความผิดต้องรับโทษหรือไม่ เนื่องจาก ผู้ต้องหา เป็นบุคคลซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นบุคคลซึ่งกระทำ ความผิดเท่านั้น

### การจัดการเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขัง

การจัดการเลือกตั้งทั่วไป เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เหตุผลสำคัญของการกำหนดให้มี คณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น ก็เพื่อทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งในทุกระดับให้เป็น ไปอย่างบริสุทธิ์ และยุติธรรม โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้ มีการเลือกตั้ง หรือสนับสนุนการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภา ท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการออกประกาศหรือวางระเบียบ กำหนดการทั้งหลายอันจำเป็น หรือดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค

การเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในการจัดการเลือกตั้งแต่ละครั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรง เพื่อทำหน้าที่ช่วยสอดส่องดูแลและสนับสนุนให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

ก่อนจะมีการจัดการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การกำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาการเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินของรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมือง จากนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจะทำหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีหน้าที่ในการการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

ในการจัดการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติแต่ละครั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถออกคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ตลอดจนออกข้อกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ เมื่อการจัดการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติผ่านพ้นไปแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้

เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติโดยตรงแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีหน้าที่ในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ตลอดจนการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการจัดการเลือกตั้งอีกด้วย โดยการดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษากับประชาชนเกี่ยวกับการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมถึงการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา

จากที่กล่าวมาเป็นการจัดการเลือกตั้งทั่วไป แต่หากให้ผู้ต้องขังเลือกตั้งจำเป็นต้องมีกระบวนการพิเศษ เนื่องจาก ผู้ต้องขังไม่ได้อาศัยอยู่ในภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้าน ก่อนมีการจัดการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังที่สาธารณรัฐออสเตรเลีย ผู้ต้องขังที่เคยได้รับการลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนที่จะได้รับโทษสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามเดิม แต่ต้องแจ้งแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งออสเตรเลีย (Australian Electoral Commission) โดยแจ้งว่าจะไม่สามารถมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามที่อยู่เดิมได้ในขณะที่อยู่ระหว่างถูกคุมขัง เพื่อที่เป็นการยืนยันว่าจะไม่ถูกถอดถอนรายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตดังกล่าว ถือว่าเป็นแบบอย่างที่ดีควรนำมาใช้หากมีการจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังในประเทศไทย เพื่อให้ทราบว่าผู้ต้องขังได้รับโทษและเพื่อให้จัดบัตรเลือกตั้งได้ถูกต้อง ดังนั้น กระบวนการจัดการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังจึงเป็นสิ่งสำคัญ จัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังภายในเรือนจำ สำหรับประเทศไทยการจัดการเลือกตั้งต้องยึดสภาพสังคม หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย และความปลอดภัยในการจัดวิธีการเลือกตั้งแก่ ได้ผลจากการสัมภาษณ์ดังนี้

### 1. สถานที่ใช้ในการเลือกตั้ง

ความคิดเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง : หลักการจัดการสถานที่เลือกตั้งต้องเปิดเผย แต่การจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขัง จำเป็นต้องจัดสถานที่เลือกตั้ง ภายในเรือนจำ เพื่อป้องกันการหลบหนี

ความคิดเห็นของเจ้าพนักงานเรือนจำ : สถานที่จัดการเลือกตั้ง คือ ภายในเรือนจำ เช่นเดียวกับการจัดสอบของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หากจัดภายนอกเรือนจำก่อให้เกิดปัญหาด้านความปลอดภัย และอาจไปละเมิดสิทธิผู้ต้องขังได้

ความคิดเห็นของผู้ต้องขัง : สถานที่จัดการเลือกตั้ง คือ ภายในเรือนจำ เพื่อความสะดวกและคล่องตัว

จากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้มีการจัดการเลือกตั้งภายในเรือนจำ เนื่องจาก คำนึงถึงความปลอดภัยแก่บุคคลภายนอก สำหรับการจัดการเลือกในประเทศแคนาดาให้จัดการเลือกตั้งภายในเรือนจำ เช่นเดียวกับ สาธารณรัฐออสเตรเลีย ประเทศฟิลิปปินส์ แต่สาธารณรัฐออสเตรเลีย ให้ลงคะแนนผ่านทางไปรษณีย์ได้ ซึ่งวิธีการลงคะแนนทางไปรษณีย์อาจไม่เหมาะสมกับการเลือกตั้งในประเทศไทย เนื่องจาก การเกิดการทุจริตได้ ดังนั้น สถานที่เหมาะสมในการจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขังในประเทศไทย คือ ในเรือนจำ

## 2. วัน เวลา ในการจัดการเลือกตั้ง

ความคิดเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง: กำหนดวันเลือกตั้งตามการจัดการเลือกตั้งจริง ไม่ควรกำหนดให้ใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า

ความคิดเห็นของเจ้าพนักงานเรือนจำ: กำหนดวันเดียวกับการจัดการเลือกตั้งทั่วไป

ความคิดเห็นของผู้ต้องขัง: กำหนดวันเดียวกับการเลือกตั้งทั่วไป

จากความคิดเห็นในการสัมภาษณ์เห็นว่าควรจัดวันเลือกตั้งภายนอกเรือนจำ คือ วันเลือกตั้งทั่วไป สาธารณรัฐออสเตรเลียโดยสามารถจัดการเลือกตั้งเคลื่อนที่ได้ทุกที่ ทุกเวลา หลังจากใบลงคะแนนมีความพร้อม ซึ่งโดยปกติจะเป็นเวลาประมาณ 3 สัปดาห์ก่อนการเลือกตั้ง โดยผู้บัญชาการเรือนจำจะเป็นผู้กำหนดวันและเวลาในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประเทศแคนาดา ให้เลือกตั้งล่วงหน้า 10 วัน ก่อนวันจัดการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยผู้ต้องขังสามารถส่งบัตรลงคะแนนให้กับกรรมการการเลือกตั้งด้วยตนเองหรือมอบให้กับเจ้าหน้าที่ที่มารับบัตรลงคะแนนนั้นก็ได้ แต่สำหรับการเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทย การจัดเลือกตั้งล่วงหน้าไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในประเทศไทย การเลือกตั้งทั่วไปพบปัญหาในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะมีการทุจริตการเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้งที่ไม่ตรงกับจำนวนประชาชน ควรมีการจัดการเลือกตั้งพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไป เนื่องจาก การเลือกตั้งส่งผลต่อคะแนน การเก็บรักษาบัตรเลือกตั้ง การกำหนดให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้งจัดให้เกิดความรัดกุม เพื่อให้เกิดความบริสุทธิ์ในการเลือกตั้ง

## 3. การจัดรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ความคิดเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การจัดรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อาจเกิดปัญหาแต่ไม่ยุ่งยาก เพียงแต่ทางคณะกรรมการเลือกตั้ง ต้องมีการรับแจ้งชื่อว่าบุคคลซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ต้องขังในเรือนจำใด

ความคิดเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง: ผู้ต้องขังในฟิลิปปินส์จะมี 2 ประเภท คือ ผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการรอพิจารณาคดี และผู้ต้องขังที่ได้รับการตัดสินคดีจนถึงที่สุด ประเทศฟิลิปปินส์อนุญาตให้ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง การจัดการรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง สมควรนำแบบอย่างจาก สาธารณรัฐฟิลิปปินส์อันเป็นประเทศที่ประกอบด้วยหมู่เกาะน้อย

ใหญ่กว่าเจ็ดพันเกาะ ซึ่งเปรียบเสมือนผู้ต้องขังมีการกระจายอยู่ทั่วไป โดยฟิลิปปินส์ใช้วิธีให้ผู้ที่ต้องการเลือกตั้งมาแจ้งสิทธิเพื่อขอใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ข้อดีของวิธีนี้ คือ ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและคณะกรรมการเลือกตั้งทราบจำนวนผู้ต้องขังที่ต้องการใช้สิทธิ หากประเทศไทยนำมาปรับใช้อาจใช้วิธีการให้ผู้ต้องขังแจ้งสิทธิให้เจ้าพนักงานเรือนจำเป็นบุคคลซึ่งรับแจ้ง เมื่อเจ้าพนักงานเรือนจำทราบจำนวนผู้ต้องขังที่ต้องการเลือกตั้งให้แจ้งมายังคณะกรรมการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาคคุณสมบัติของผู้ต้องขังต่อไป

ความคิดเห็นของเจ้าพนักงานเรือนจำ: รายชื่อผู้ต้องขังในการเลือกตั้ง ตรวจสอบได้ง่าย ตรวจสอบตามทะเบียนประวัติของผู้ต้องขัง

ความคิดเห็นของผู้ต้องขัง: กระบวนการการจัดรายชื่อไม่น่าจะยุ่งยาก ตรวจสอบได้ การจัดการรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจาก ผู้ต้องขังไม่ได้อาศัยอยู่ในภูมิภานาเดิม ผู้ต้องขังต้องจัดอยู่ในเรือนจำใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

ท้องที่ที่ทำความผิด ถูกส่งฟ้องที่ศาลไหน ก็ถูกจำคุกที่เรือนจำประจำศาลนั้น กรมราชทัณฑ์เตรียมเรือนจำไว้รองรับกว่า 130 แห่งทั่วประเทศ

สถานะของผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี จะถูกคุมขังที่ เรือนจำพิเศษ ต่างๆ เช่น เรือนจำพิเศษกรุงเทพฯ เรือนจำพิเศษธนบุรี ซึ่งจะปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง แตกต่างไปจากผู้ต้องขังที่คดีเสร็จสิ้นแล้ว

ความรุนแรงของคดี ถ้าจำคุกนาน จะถูกส่งไปยังเรือนจำความมั่นคงสูง ซึ่งได้แก่ เรือนจำกลาง ต่างๆ เช่น เรือนจำกลางบางขวาง เรือนจำกลางคลองเปรม เรือนจำกลางประจำเขต ถ้าโทษไม่สูง ก็จะถูกขังที่ เรือนจำจังหวัด หรือ เรือนจำอำเภอ ถ้าถูกกักขังแทนค่าปรับ จะถูกขังที่สถานกักขัง เช่น สถานกักขังกลางจังหวัดปทุมธานี สถานกักขังกลางจังหวัดตราด

ประเภทของความผิด ผู้ทำผิดคดีเสพยาเสพติด จะถูกคุมขังในเรือนจำที่ทำหน้าที่บำบัดการติดยา ซึ่งได้แก่ ทัณฑสถานบำบัดพิเศษ ต่างๆ เช่น ทัณฑสถานบำบัดพิเศษกลาง ทัณฑสถานบำบัดพิเศษลำปาง (เนื่องจากทัณฑสถานบำบัดพิเศษมีไม่เพียงพอ ผู้ต้องขังที่ติดยาเสพติดบางส่วนก็ยังคงถูกขังอยู่ในเรือนจำทั่วไป มีวิธีการบำบัดการติดยาเสพติดที่เรียกว่า "ชุมชนบำบัด"

การจัดรายชื่อผู้ต้องขัง สามารถตรวจสอบได้ในทะเบียนประวัติของผู้ต้องขัง การรับตัวผู้ต้องขังมา มีการตรวจสอบประวัติจากบัตรประชาชน ง่ายต่อการตรวจสอบรายชื่อ แต่เพียงให้หน่วยงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สามารถตรวจสอบข้อมูลได้ว่าผู้ต้องขังประเภทไหนได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง เนื่องจาก ประเทศไทยการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่ประชาชนทุกคนต้องเลือกตั้ง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องจัดการเลือกตั้ง โดยต้องเตรียมบัตรเลือกตั้งให้ครบตามจำนวนประชาชนที่มีสิทธิในการเลือกตั้ง ผู้ต้องขังไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิให้แก่คณะกรรมการการ

เลือกตั้งทราบ แต่หากประเทศไทยพิจารณาวิธีการแจ้งสิทธิเลือกตั้งอย่างเช่นประเทศฟิลิปปินส์ ส่งผลดี เนื่องจาก ประหยัดงบประมาณในการเลือกตั้ง

#### 4. การหาเสียงของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

การหาเสียงของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ถือว่าเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังรับรู้นโยบายเป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร การหาเสียงจึงเป็นสิ่งสำคัญผู้ต้องขังควรได้เข้าถึงข้อมูลของแต่ละพรรค ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์มีดังนี้

ความคิดเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง: การหาเสียงกระทำได้หลายวิธีเพื่อให้เกิดความปลอดภัย อาจให้ปิดประกาศแผ่นป้ายในเรือนจำ หรือให้แต่ละพรรคการเมืองจัดทำวิดีโอ ประชาสัมพันธ์นโยบายของพรรคและส่งมาให้เรือนจำเพื่อให้ผู้ต้องขังทราบนโยบายของแต่ละพรรค

ความคิดเห็นของเจ้าพนักงานเรือนจำ: กรณีการหาเสียงของผู้สมัคร ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้สมัคร อีกทั้งทำให้ผู้ลงสมัครแต่ละพรรคเข้ามาหาเสียงภายในเรือนจำต้องมีการตรวจอาวุธ ตรวจสอบทรัพย์สินที่เข้ามาภายในเรือนจำ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก และในปัจจุบันบางเรือนจำอนุญาตให้คูโทรศัพท์ได้ ทำให้ผู้ต้องขังทราบข้อมูลข่าวสารภายนอกเรือนจำ หรืออาจติดป้ายหาเสียงในเรือนจำก็น่าจะเพียงพอแล้ว

ความคิดเห็นของผู้ต้องขัง: ใช้วิธีการสื่อสารผ่านทางโทรศัพท์ และทราบการหาเสียงจากญาติ พี่น้องที่เข้ามาเยี่ยม

ผลจากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ลงสมัครที่เข้ามาหาเสียงในเรือนจำ จึงไม่สมควรใช้วิธีการที่ให้ผู้ลงสมัครเข้ามาหาเสียงในเรือนจำ อาจเล็งเป็นวิธีการปิดป้ายหาเสียง หรืออัดวิดีโอเปิดให้ดูภายในเรือนจำ ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศแคนาดา ได้รับความอนุญาติในการติดแผ่นป้ายหาเสียงในเรือนจำก่อนถึงวันเลือกตั้งได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุม และตรวจสอบความปลอดภัยอย่างถี่ถ้วนของเจ้าหน้าที่เรือนจำ ผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานการเลือกตั้งได้รับรายชื่อผู้ลงสมัครแล้วจะต้องคิดรายชื่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในสถานที่ซึ่งจัดไว้ในเรือนจำ ประเทศออสเตรเลีย นั้นผู้ลงสมัครหรือตัวแทนไม่สามารถเข้าไปภายในเรือนจำได้ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปเพื่อหาเสียงหรือเข้าไปสังเกตการณ์ ดังนั้น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการหาเสียงตามกฎหมายประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลีย มีกฎเกณฑ์ในการกำหนดการหาเสียงสอดคล้องกับวิธีการที่ไปสัมภาษณ์ โดยกฎหมายคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ลงสมัคร และการหาเสียงต้องไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายภายในเรือนจำ จึงไม่สมควรให้ผู้ลงสมัครเข้ามาหาเสียงในเรือนจำ

## ผลจากการให้ผู้ต้องขังเลือกตั้ง

การให้สิทธิการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังเป็นการสร้างสิทธิให้แก่ผู้ต้องขังเพิ่มเติม แต่การให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังอาจก่อให้เกิดผลดีและผลเสีย ผลจากการสัมภาษณ์ได้ดังต่อไปนี้

### ตารางที่ 1 ผลดี-ผลเสียที่ให้สิทธิแก่ผู้ต้องขัง

ผู้ให้สัมภาษณ์	ผลดี	ผลเสีย
คณะกรรมการการเลือกตั้ง	1. เกิดนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องขัง	1. เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบในการเลือกตั้ง ต้องมีระบบการเลือกตั้งที่พิเศษ และคำนึงถึงความปลอดภัย 2. การจัดการรายชื่อของผู้ต้องขังตรวจสอบยาก
พนักงานเรือนจำ	1. ผู้ต้องขังในเรือนจำบางคนมีความรู้ และบางรายเข้ามาในเรือนจำ อาจเนื่องมาจากบุคคลนั้นถูกโยนความผิด บุคคลเหล่านี้ควรให้สิทธิในการเลือกตั้ง 2. การให้สิทธิผู้ต้องขังอาจก่อให้เกิดนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่เรือนจำ เช่น การให้งบประมาณในการฝึกอาชีพ 3. ทำให้ผู้ต้องขังทราบสิทธิของตนเอง เมื่อได้เข้าสู่สังคม	1. การให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งไม่เคารพกฎหมาย เป็นสิทธิที่ไม่ควรให้แก่ผู้ต้องขัง เปลืองงบประมาณ 2. ผู้คุมอาจเป็นหัวคะแนนในการเลือกตั้ง 3. การซื้อเสียงได้ง่ายโดยไม่ต้องใช้เงิน เพียงแค่ให้ผู้ต้องขังพ้นจากคุก
ผู้ต้องขัง	1. เกิดนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องขัง	

ผู้ให้สัมภาษณ์	ผลดี	ผลเสีย
	2. การเลือกตั้งส่งผลต่อนโยบายอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์แก่บุคคลภายในครอบครัว	

ผลจากการสัมภาษณ์ผลดีที่เกิดจากการให้สิทธิผู้ต้องขัง คือ การกำหนดนโยบาย ทำให้ผู้ต้องขังเลือกพรรคที่เห็นความสำคัญในการสร้างนโยบายที่ดีเพื่อพัฒนาบุคคลซึ่งเป็นผู้ต้องขังเนื่องจาก ปัจจุบัน ผู้ต้องขังถูกละเลยและนโยบายในการฝึกอาชีพอาจไม่เหมาะสมที่ผู้ต้องขังสามารถนำไปใช้ได้ในชีวิตประจำวัน แท้จริงแล้วการให้สิทธิแก่ผู้ต้องขัง เกิดผลดีทั้งในแง่จริยธรรม การเลือกตั้งทำให้ผู้ต้องขังรู้สึกไม่ด้อยค่า ถือว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง พัฒนามาตรการทางกฎหมายการเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขัง ผู้วิจัยได้ดำเนินการ โดยศึกษาความเป็นมา พร้อมทั้งสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นและนำมา วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้แนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายการเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขัง จึงได้สรุปและเสนอแนะแนวทางไว้ ดังต่อไปนี้

#### สรุปการดำเนินงานวิจัย

งานวิจัยจัดทำขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของมาตรการ ทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง (2) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักสิทธิ เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง (3) พิจารณาและวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และกฎหมายเกี่ยวกับการ เลือกตั้ง ในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิ และการกำหนดรูปแบบการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง (4) วิเคราะห์ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง และการกำหนด รูปแบบการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง (5) ค้นหาและเสนอแนะแนวทางในการสร้างมาตรการทาง กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง

การดำเนินการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ทางด้านกฎหมายและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการแบ่งกลุ่มตามกลุ่มที่มีความ เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง เจ้าพนักงานเรือนจำ (จำนวน 20 ราย) ผู้ต้องขัง (จำนวน 20 ราย) คณะกรรมการเลือกตั้ง (จำนวน 20 ราย) ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลและการค้นคว้า เอกสารทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการค้นคว้าเอกสารนำมา การวิเคราะห์ข้อมูลแบบเชิงคุณภาพ โดยการสรุปความคิดเห็นจากแบบสัมภาษณ์เชิงพรรณนา แล้ว นำมาสังเคราะห์ขั้นตอนและผลกระทบที่เกิดขึ้นให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้ง เพื่อนำองค์ความรู้ที่ สังเคราะห์ได้มาพัฒนามาตรการทางกฎหมายต่อไป

## สรุปผลการวิจัย

การเลือกตั้งถือเป็นวิธีการหนึ่งในการที่ประชาชนนำมาเป็นกระบวนการในการใช้สิทธิพลเมืองของตน การเลือกตั้งจึงนับว่าเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานอันขาดมิได้ในระบอบประชาธิปไตย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน สังกมการเมืองในสมัยใหม่ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากและมีลักษณะเป็นสังคมนพหุลักษณะ ไม่อาจขาดซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนได้ดังนั้น กลุ่มของสังคมนทุกกลุ่มต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้เพื่อที่ตนจะได้มีผู้แทน อย่างไรก็ตามระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนี้เรียกร้องการตัดสินใจโดยอาศัยเสียงข้างมาก ก่อให้เกิดการหล่อหลอมเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน และสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครอง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยถือว่าอำนาจรัฐมีที่มาจากประชาชน ประชาชนแสดงออกซึ่งอำนาจดังกล่าวโดยการเลือกตั้ง นอกจากนี้ การเลือกตั้งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีโอกาสไปใช้สิทธิเลือกตั้งภายในระยะเวลาอันสมควรที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น ภายใน 4 ปี หรือ 5 ปี ในกรณีนี้การเลือกตั้งย่อมเป็นเทคนิคประการหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากประชาชนได้รับโอกาสในการลงคะแนนเสียงเพื่อเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทน ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่บริหารประเทศ

การเลือกตั้งของประเทศไทย เป็นกระบวนการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองประเทศไทย อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย วุฒิสภาไทย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา และผู้บริหารท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วยการให้ประชาชนออกเสียงเลือกบุคคลที่เห็นสมควร

ประเทศไทยมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปมาแล้ว 28 ครั้ง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา โดยครั้งล่าสุดคือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2562 การเลือกตั้งเป็นกระบวนการในการสรรหาตัวแทนของประชาชนมาบริหารประเทศ ทำให้อำนาจรัฐเกิดความชอบธรรม การเลือกตั้งที่รัฐจัดขึ้นนั้นจึงต้องอยู่บนพื้นฐานในการจัดการเลือกตั้งที่แท้จริง กล่าวคือ รัฐต้องประกันไม่ให้มีการใช้สิทธิพลข่มขู่ บังคับ โดยผิดกฎหมายให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนให้ผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน นอกจากนี้การใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างเสรี และการใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยลับ กล่าวคือ ไม่สามารถถูกตรวจสอบโดยบุคคลอื่นได้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรายใด เป็นการสนับสนุนหลักการเลือกตั้งต้องเป็นไปอย่างเสรี

การเลือกตั้งจัดขึ้นภายใต้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป (universal suffrage) ตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังต่อไปนี้

- 1) มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด หรือแปลงสัญชาติเป็นไทยมาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์
- 3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 96

1) เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช เนื่องจาก ตามคำสอนของศาสนาพุทธ พระภิกษุเป็นผู้ปราศจากกิเลส ไม่ควรมายุ่งเกี่ยวหรือมีความต้องการทางการเมือง กฎหมายจึงห้ามไว้

2) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่

3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ บุคคลกลุ่มนี้มีสติสัมปชัญญะ ในการตัดสินใจไม่เท่าคนทั่วไป อาจจะตัดสินใจเลือกคนมาบริหารประเทศไม่ได้

หากพิจารณาผู้มีต้องห้ามในการเลือกตั้งอาจมีเหตุผลพอควรในการห้ามไม่ให้ได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง แต่สำหรับผู้ต้องขังแม้จะต้องตกเป็นบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิต และร่างกาย อันเนื่องมาจากการกระทำความผิด ประพฤติฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของรัฐ แต่ผู้ต้องขังก็ยังคงจะต้องได้รับการรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย ในฐานะที่ผู้ต้องขังยังคงมีสิทธิในฐานะพลเมืองของประเทศ การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังจะเป็นการกระตุ้นให้ผู้ต้องขังเคารพกฎหมาย มากกว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังซึ่งถือเป็นการแยกผู้ต้องขังออกจากสังคมการเมืองอย่างสิ้นเชิง และทำให้รัฐบาลออสเตรเลียได้เปิดกว้างให้มีการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะปกป้องสิทธิของผู้ต้องขังในการออกเสียงเลือกตั้งโดยการที่ไม่จำกัดสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังที่ได้รับโทษในทุกกรณี

จากการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์คณะกรรมการการเลือกตั้ง พนักงานเรือนจำ และผู้ต้องขังบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังเกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการรับรองสิทธิในการเลือกตั้ง ได้ผลจากการสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ผลจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังในการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นด้วยในการสิทธิแก่ผู้ต้องขังได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง แต่การให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังควรมีเกณฑ์ในการให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังในการเลือกตั้ง สำหรับความคิดเห็นของพนักงานเรือนจำ มีความเห็นเป็น 2 แนวทาง คือ ผู้ต้องขังไม่ควรได้รับสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจาก ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่กระทำความผิด อีกความเห็นที่ผู้ต้องขังควรได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง เนื่องจาก การเลือกตั้งเป็นสิทธิที่มีความสำคัญ แต่หากให้สิทธิควรมีหลักเกณฑ์ที่พิเศษกว่าบุคคลอื่น

และผู้ต้องขัง มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ ผู้ต้องขังควรได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง

ประการที่สอง ผลจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการให้สิทธิผู้ต้องขัง คณะกรรมการการเลือกตั้งและพนักงานเรือนจำ มีความเห็นว่า ผู้ต้องขังมีเกณฑ์การใช้สิทธิที่แตกต่างจากบุคคลประเภทอื่น เนื่องจาก ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่กระทำความผิด ผู้ต้องขังบางรายกระทำความผิดซ้ำหลายครั้ง ส่งผลให้ผู้ต้องขังต้องมีรูปแบบการเลือกตั้งที่แตกต่างจากบุคคลกลุ่มอื่น และผู้ต้องขังให้ความคิดเห็นว่า กฎหมายไม่ควรจำกัดสิทธิแก่ผู้ต้องขัง เพราะผู้ต้องขังทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน

ประการที่สาม ผลจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับลักษณะผู้ต้องขังที่ได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งและพนักงานเรือนจำ มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกัน การให้ผู้ต้องขังเลือกตั้งต้องคำนึงถึงความปลอดภัย หากให้ผู้ต้องขังทั้งหมดมีสิทธิในการเลือกตั้ง เห็นว่าไม่สมควรอย่างยิ่ง โดยเฉพาะผู้ต้องขังที่ได้รับโทษประหารชีวิต หรือ ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่กระทำความผิดร้ายแรง อาจใช้หลักเกณฑ์แบ่งตามเกณฑ์ชั้นของนักโทษ หรือคัดเลือกลงจากผู้ต้องขังที่ใกล้ออกจากเรือนจำแล้ว และผู้ต้องขัง ให้ความคิดเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญต่อผู้ต้องขัง จึงไม่ควรจำกัดลักษณะของผู้ต้องขัง เพราะทุกคนเป็นผู้ต้องขังมีสิทธิเท่าเทียมกัน

ประการที่สี่ ผลจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขัง ผลจากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ลงสมัครที่เข้ามาหาเสียงในเรือนจำ จึงไม่สมควรใช้วิธีการที่ให้ผู้ลงสมัครเข้ามาหาเสียงในเรือนจำ อาจเสี่ยงเป็นวิธีการปิดป้ายหาเสียง หรืออัดวิดีโอเปิดให้ดูภายในเรือนจำ ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศแคนาดา ได้รับอนุญาตในการคิดแผ่นป้ายหาเสียงในเรือนจำก่อนถึงวันเลือกตั้งได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบความปลอดภัยอย่างถี่ถ้วนของเจ้าหน้าที่เรือนจำ ผู้ต้องขังที่มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานการเลือกตั้งได้รับรายชื่อผู้ลงสมัครแล้วจะต้องติดรายชื่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในสถานที่ซึ่งจัดไว้ในเรือนจำ

## อภิปรายผลการวิจัย

เลือกตั้งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นวิธีการที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนั้น ประเทศไทยจึงให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง เนื่องจาก การเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญในการให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ถ่ายโอนความชอบธรรมไปยัง

ผู้แทนของตนเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยตามที่ได้รับมอบหมาย โดยในประเทศไทยมีวิธีการเลือกตั้ง โดยกำหนดเป็นกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายจะกำหนดวิธีการเลือกตั้ง บุคคลที่มี สิทธิลงสมัคร รวมทั้งบุคคลที่ไม่สามารถเลือกตั้งได้ คือบุคคลที่วิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่ สมประกอบ บุคคลที่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช บุคคลที่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและบุคคล ที่อยู่ในระหว่างเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยคำพิพากษา หากพิจารณาเหตุผลการห้ามภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช เนื่องจาก บุคคลเหล่านี้ต้องตัดกิเลสไม่ ยุ่งเกี่ยวกับทาง โลก สำหรับบุคคลวิกลจริต จิตฟั่นเฟือน บุคคลเหล่านี้มีความไม่สมประกอบทาง ประสาท อาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการเลือกตั้งได้ สำหรับบุคคลที่เป็นผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่ ไม่ใช่ นักบวชที่ต้องสละทางโลก รวมทั้งมีสติดีทุกประการ จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เป็นผู้ต้องขัง เป็นบุคคลที่มีความรู้ทางด้านการเมือง แม้ว่าอยู่ในเรือนจำ ผู้ต้องขังทราบข้อมูลข่าวสารจากญาติที่ เข้ามาเยี่ยม ทราบว่ามีบุคคลใดบ้างลงสมัคร แต่อาจด้วยผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่กระทำความผิดมาก่อน จึงไม่สมควรได้รับสิทธิเทียบเท่ากับบุคคลอื่นทั่วไป แต่ผู้ต้องขังต้องการได้รับสิทธิบางประการใน ขณะที่อยู่ในเรือนจำ ผู้ต้องขังจึงเห็นความสำคัญของการเลือกตั้ง เห็นว่า ทุกคนควรมีสิทธิในการ แสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 ได้กำหนดบุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่สามารถลงสมัครเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในจำนวน 18 ข้อ คือ (7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่ โดยหมายของศาล (8) เคยได้รับโทษจำคุก โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 101 ระบุว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยได้พ้นโทษมายังไม่ ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง” แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีมาตรการทางกฎหมาย ในการจำกัดสิทธิไม่ให้ผู้ต้องขังเลือกตั้ง ซึ่งการจำกัดสิทธิขัดกับกติกา ICCPR ข้อ 25 พลเมืองทุก คนย่อมมีสิทธิและโอกาส โดยปราศจากความแตกต่าง ดังกล่าวไว้ในข้อ 2 และโดยปราศจาก ข้อจำกัดอัน ไม่สมควร (ก) ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจโดยตรงหรือผ่านทาง ผู้แทน ซึ่งได้รับเลือกมาอย่างเสรี (ข) ในการที่จะออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้ง แม้ว่าจะขัดกับกติกา ICCPR ข้อ 25

การให้สิทธิผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้เช่นบุคคลทั่วไป ส่งผลให้นักโทษมี โอกาสพัฒนาตัวเองให้เป็นคนดี ช่วยพัฒนาประเทศในการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่การให้สิทธิ แก่ผู้ต้องขังสามารถเลือกตั้งได้ต้องพิจารณาลักษณะผู้ต้องขังที่ควรได้สิทธิ คือ ผู้ต้องขังที่อยู่ใน ระหว่างพิจารณาคดี ซึ่งศาลไม่ได้ตัดสินว่ามีความผิด รวมทั้งกระบวนการเลือกตั้งจำเป็นต้องมี

รูปแบบพิเศษ เนื่องจาก ผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่มีการกระทำความผิด เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในระหว่างที่มีการเลือกตั้งต้องหาวิธีการให้นักการเมืองหาเสียง อาจใช้วิธีผ่านวิดีโอ แผ่นพับ ป้ายหาเสียง รวมทั้งการจัดตั้งสถานที่ในการเลือกตั้งที่เหมาะสมในเรือนจำ ต้องคำนึงความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาจัดการเลือกตั้ง

เมื่อกระทรวงยุติธรรมเป็นกระทรวงที่มีนโยบายลดความเหลื่อมล้ำของสังคม การให้หลักประกันเชิงมนุษยชนเป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนคนไทยต้องมีความเท่าเทียม ในการเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ทำให้ประชาชนเลือกบุคคลมาบริหารประเทศ และประชาชนสามารถเลือกพรรคที่มีแนวทางนโยบายในการบริหารประเทศให้ตรงกับความต้องการของประชาชน จึงจำเป็นต้องเริ่มมีการวางรากฐาน โดยกำหนดรูปแบบ วิธีการเฉพาะผู้ต้องขังไว้ เพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับสิทธิในการเลือกตั้งเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. นโยบายจำลองการจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขัง เพื่อได้ทราบอุปสรรค ปัญหาที่เกิดจากการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังเพื่อนำมาพัฒนาแนวทางการให้โอกาสแก่ผู้ต้องขังได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง
2. จัดให้มีการอบรมความรู้แก่สิทธิการเลือกตั้ง รวมทั้งการจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขัง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่การจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องขัง

### ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

1. แก้ไขมาตรา 96(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้สิทธิแก่ผู้ต้องขัง จากเดิมบัญญัติว่า มาตรา ๘๖ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

(3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

แก้ไขเป็น

บัญญัติว่า มาตรา ..... บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุดและหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วย

2. แก้ไขโดยเพิ่มรูปแบบการเลือกตั้งในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ดังต่อไปนี้

2.1 แก้ไขลักษณะผู้ต้องขังที่ไม่ได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง

มาตรา 32 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

(3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย  
แก้ไขเป็น

มาตรา ..... บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุดและหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วย

## 2.2 เพิ่มเติมวิธีการจัดการเลือกตั้ง ในหมวดที่ 3 เฉพาะผู้ต้องขัง

มาตรา ... ในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังแต่ละครั้ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงาน ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

- ผู้ต้องขังที่ต้องการใช้สิทธิเลือกตั้งให้แจ้งสิทธิต่อพนักงานเรือนจำ และให้พนักงานเรือนจำนำรายชื่อของผู้ต้องขังให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาคุณสมบัติในการเลือกตั้ง

- สถานที่จัดการเลือกตั้งของผู้ต้องขังให้จัดภายในเรือนจำที่ผู้ต้องขังถูกคุมขังอยู่

## 2.3 เพิ่มเติม หมวด 4 ส่วนที่ 4 คำใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียง

มาตรา ... เพื่อประโยชน์แห่งความเที่ยงธรรมและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ให้คณะกรรมการ กำหนดวิธีการหาเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองต้องปฏิบัติ วิธีการหาเสียงเลือกตั้งในเรือนจำ ดังต่อไปนี้

- ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าไปหาเสียงในเรือนจำ

- การหาเสียงเลือกตั้งให้ใช้วิธีการนำป้ายหาเสียงเลือกตั้ง การอัดวิดีโอ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่เรือนจำนำเข้ามาแสดงให้ผู้ต้องขังได้ทราบนโยบายของแต่ละพรรคการเมือง

## บรรณานุกรม

### เอกสารภาษาไทย

กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย. ม.ป.ป. **ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

กุลพล พลวัน. 2544. **การบริหารกระบวนการยุติธรรม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

\_\_\_\_\_. 2538. **สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

\_\_\_\_\_. 2538. **พัฒนาการสิทธิมนุษยชน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. 2557. **หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

จรัญ โฆษณานันท์. 2559. **สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2554. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เชาวนะ ไตรมาศ. 2547. “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ.” **วารสารรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3**: 86

ณรงค์ ใจหาญ. 2556. **หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เดือน บุญนาค. 2478. **กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งพิสดาร คำสอน ชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาธรรมศาสตร์.

เดือน บุญนาค, ไพโรจน์ ชัยนาม. 2477. **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ(รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย**. พระนคร: นิติสาร.

คำรិត บูรณะนนท์. 2539. **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม.

ทวีศักดิ์ รอดโรคา. 2543. “สิทธิเสรีภาพของนักโทษเคยขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.” **วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**.



- นนท์ ก่อแก้วทองดี และสุรศักดิ์ ศรีสาร. 2552. “แนวคิดและหลักเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ” ในเอกสาร  
การสอนชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 1. นนทบุรี:  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นพนธิ สุริยะ. 2559. สิทธิมนุษยชน:แนวคิดการคุ้มครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2560. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. 2558. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์  
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. 2553. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.กรุงเทพมหานคร:  
สถาบันพระปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. 2552. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : หลัก  
พื้นฐานสิทธิเสรีภาพและหลักความเสมอภาคและหน้าที่ของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ.  
นนทบุรี : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.
- บรรเจิด สิงคะเนติและศาสตรา โต้อ่อน. 2545. สิทธิและเสรีภาพ: รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์.  
กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2554. กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของ  
กฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- \_\_\_\_\_. 2550. กฎหมายมหาชน: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมาย  
มหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. 2542. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร:  
สถาบันนโยบายศึกษา.
- \_\_\_\_\_. 2563. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการ  
สอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประกิจ กฤษณะ. 2541. “บทบาทงานราชทัณฑ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
2540.” วารสารราชทัณฑ์ 46, พฤศจิกายน: 28.
- ประธาน วัฒนวาณิชย์. 2529. รายงานการวิจัยเรื่อง สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทาง  
อาญาในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา,มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประสิทธิ์ โฉมวิไลกุล. 2562. กฎหมายแพ่งหลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
นิติธรรม.

- ปรีดี เกษมทรัพย์. 2559. **นิติปรัชญา**. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พัชราภรณ์ กองอุบล. 2543. “สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. 2520. **รัฐธรรมนูญ: บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่ม 2**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพศาล วัตตธรรม. 2549. **การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการออกหมายจับ**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. 2544. **ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- โกคิน พลกุลและชาญชัย แสวงศักดิ์. 2541. **หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. 2557. **หลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- มานิตย์ จุมปา. 2562. **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ จุมปา. 2561. **หลักกฎหมาย**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม
- ยุวรัตน์ กมลเวช, อัครเมศวร์ ทองนวล และคมชาญ เล่าสกุล. 2541. **รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. 2553. “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย.” **วารสารรัฐธรรมนูญ** ฉบับที่ 3: 97.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. 2540. **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. 2543. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรางคณา สุจริตกุล. 2539. “นักโทษเดือดดาลกับสิทธิตามกฎหมาย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชา มหาคุณ. 2524. “ผลกระทบของกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม.” **วารสารนิติศาสตร์** ฉบับที่ 4: 564.
- วิญญู เครื่องงาม. 2530. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. 2535. **“สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” ใน รัฐธรรมนูญมหาชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยในปัจจุบัน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์.

- วิสัย พุกกะวัน. 2539. เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วีระ โลจายะ. 2531. กฎหมายสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2551. รัฐธรรมนูญ: บทบาทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของ **ประเทศไทย เล่ม 3**. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมทวนิช. 2546. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาล **รัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. 2528. “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย.” วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3: 46-47.
- สมักร ธนมิตร. 2498. ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย ในลักษณะวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและ **กฎหมายเลือกตั้งพิสดาร** วิทยานิพนธ์หลักสูตรชั้นปริญญาโท ภาค 2 ทางรัฐศาสตร์ ของ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานวิชาการเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2475. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ **1-59**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2550. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 2547. รวบรวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญชุดที่ 3: ศาล **รัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- หยุด แสงอุทัย. 2513. **หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. 2512. **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511** เรียงมาตรา **และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ**. พระนคร : บำรุงสาส์น.
- \_\_\_\_\_. 2545. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร: ประกายพริก.
- หลวงประเจิดอักษรลักษณ์. 2477. **กฎหมายเลือกตั้ง คำสอนชั้นปริญญาตรี พ.ศ. 2477**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- อมร จันทรสมบูรณ์. 2546. **กฎหมายการปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อุดม รัฐอมฤต. 2544. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา

**28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.** กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์นานาสีพิมพ์.

อุดมศักดิ์ สันธิพงษ์. 2561. **สิทธิมนุษยชน.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

อุสาห์ โกมลปานิก. 2510 “วิวัฒนาการของการราชทัณฑ์และการอบรมผู้ต้องขังในประเทศไทย3.”

**วารสารราชทัณฑ์ 15,** พฤษภาคม-มิถุนายน: 13-23.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ. 2551. การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของ

**ประเทศไทยและต่างประเทศ: รายงานการวิจัย.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยและให้

คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารต่างประเทศ

Chan kin sum. (2009). Consultation Document on Prisoners' Voting Right [Electronic version].

[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), [2019, December 15]

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]

Hill L. and Koch C.. (2011). The voting rights of incarcerated Australian citizens. [Electronic version]. **Australian journal of political science**, 46(2): 213-228.

Ispahani L. 2009. “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.

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>, [2019, June 8]

Rosanna M. (2003). “DEFYING ONE-PERSON, ONE-VOTE: PRISONERS AND THE

PRINCIPLE.” [Electronic version]. **University of Pennsylvania Law Review**, 152: 431-462.

Schafer A. **The struggle for prisoners' right to vote** [online], 2010. Available:

[http://umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Ballots\\_Behind\\_](http://umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Ballots_Behind_)

Bars.pdf. [2019, June 8]

ภาคผนวก  
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

**แบบสัมภาษณ์**

**เรื่อง การพัฒนามาตรการทางกฎหมายการเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขัง**

.....

คำชี้แจง: แบบสัมภาษณ์ชุดนี้ใช้สำหรับสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ พนักงานเรือนจำ พิเศษกรุงเทพมหานคร และ พนักงานเรือนจำนนทบุรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ต้องขัง ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูล ประกอบการทำงานวิจัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม ผู้วิจัยใคร่ขอความร่วมมือจากท่าน กรุณาตอบแบบสัมภาษณ์ตรงตามความเป็นจริง ตามรายละเอียด ของแต่ละคำถามที่ปรากฏในแบบ สัมภาษณ์ โดยแบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 ตอน ดังนี้

**ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขัง**

1) ประเทศไทยควรให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังในการเลือกตั้งหรือไม่ เพราะเหตุใด

.....  
.....  
.....

2) ท่านคิดว่าผู้ต้องขังที่ควรได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง ผู้ต้องขังจัดอยู่ในประเภทใด เพราะเหตุใด

.....  
.....  
.....

3) ท่านคิดว่า หากให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้งควรมีรูปแบบใด เพราะเหตุใด

รูปแบบให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังโดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิ

.....  
.....  
.....

รูปแบบให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังโดยมีข้อจำกัดสิทธิ

.....  
.....

4) ท่านคิดว่า หากให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้งกรรมการเลือกตั้งอย่างไร เพื่อให้เกิดความเหมาะสม เพราะเหตุใด

4.1) ด้านสถานที่

.....  
.....  
.....

4.2) วัน เวลา ในการจัดการเลือกตั้ง

.....  
.....  
.....

4.3) บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

.....  
.....  
.....

4.4) วิธีการหาเสียงของผู้สมัครเลือกตั้ง

.....  
.....  
.....

5) ท่านคิดว่า การให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังในการเลือกตั้งมีข้อดี-ข้อเสียอย่างไรบ้าง

5.1) ข้อดี

.....  
.....  
.....

5.2) ข้อเสีย

.....  
.....  
.....



**ตอนที่ 2 ข้อเสนอแนะ**

.....

.....

.....

.....

.....

## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-นามสกุล	นายเอกพงษ์ สารน้อย
วัน เดือน ปีเกิด	13 ธันวาคม 2518
สถานที่เกิด	โรงพยาบาลอำเภอเชียงคำ
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	422/103 หมู่บ้านฮาบิเทีย เวนด์ แขวงสามวาตะวันตก เขตคลองสามวา กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน	ผู้ช่วยผู้อำนวยการนิติศาสตร์มหาวิทยาลัย
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	มหาวิทยาลัยศรีปทุม คณะนิติศาสตร์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต 2410/2 ถนนพหลโยธิน แขวงเสนานิคม เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2541 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2543 ใบอนุญาตว่าความ สภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์ พ.ศ. 2546 นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2547 เนติบัณฑิต สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา พ.ศ. 2560 นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง