

การคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งอันพึงประสงค์ของผู้ต้องขังไทย

นายภุชงค์ จันทน์สนธิมา¹

นางพิมพ์นิ เลี้ยงจรรยารัตน์²

นางสาวสุภาพรณ สอาดเอี่ยม³

บทคัดย่อ

การเมืองไทยนับแต่อดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยมีระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้อำนาจอธิปไตยของตนผ่านทางการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการบริหารประเทศ แต่สำหรับสิทธิเลือกตั้งของบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ที่เรียกว่า “ผู้ต้องขัง” กลับถูกจำกัดสิทธินี้ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แม้กระทั่งยังไม่ถูกตัดสินคดีเด็ดขาดว่าเป็นผู้กระทำความผิด แต่กลับถูกกีดกันสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ คณะผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาในประเด็นการคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งอันพึงประสงค์ของผู้ต้องขังไทย โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทย และเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทย ด้วยวิธีการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) และการศึกษาวิจัยแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า หลักสิทธิมนุษยชนสากลไม่มีการจำกัดหรือยกเว้นสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง ในขณะที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติอีกหลายฉบับ กลับเขียนบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง โดยถือว่าเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามใช้สิทธิเลือกตั้ง สอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยหลายฉบับที่เห็นตรงกันว่าควรรับรองสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังให้มีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และผลจากการสัมภาษณ์ พบว่าควรจัดให้ผู้ต้องขังได้รับสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยไม่ควรถูกปิดกั้นด้วยกำแพงเรือนจำซึ่งกักขังไว้เพียงร่างกายแต่อย่างใด เพียงแต่อาจมีข้อจำกัดบางประการ เช่น การให้สิทธิผู้ต้องขังระหว่างคดีเท่านั้น หรือการกำหนดให้ใช้รูปแบบเดียวกับการเลือกตั้งแบบล่วงหน้า หรือการเลือกตั้งในต่างประเทศ เป็นต้น

คณะผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการเสนอปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อยกเลิกการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังและคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังไว้ในกฎหมาย กำหนดนโยบายในทางปฏิบัติด้านการส่งเสริมการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ปรากฏเป็นรูปธรรม พร้อมกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดจากการใช้สิทธิเลือกตั้งในเรือนจำ

บทนำ

ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองประการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางในการบริหารปกครองประเทศ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งผ่านทางผู้แทนที่ตนเลือกทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น การจัดการเลือกตั้งที่เท่าเทียมกันเป็นสิ่งรัฐต้องให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ทุกเชื้อชาติ ศาสนา

¹นายภุชงค์ จันทน์สนธิมา พนักงานสืบสวนและได้ส่วนชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

²นางพิมพ์นิ เลี้ยงจรรยารัตน์ นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

³นางสาวสุภาพรณ สอาดเอี่ยม นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญการ กรมราชทัณฑ์

สามารถใช้สิทธิอย่างเท่าเทียมกันและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ดังที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights ข้อ 19 กำหนดว่า ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็น และการแสดงออก ทั้งนี้สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และที่จะแสวงหา รับ และส่งข้อมูลข่าวสารและ ข้อคิดผ่านสื่อใด และโดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ข้อ 21 (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการ ปกครองประเทศตนโดยตรง หรือผ่านผู้แทนซึ่ง ได้รับเลือกตั้งโดยอิสระ และข้อ 21 (3) เจตจำนง ของประชาชนจะต้อง เป็นพื้นฐานแห่งอำนาจการปกครอง ทั้งนี้ เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเลือกตั้ง ตาม กำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งต้องเป็นการ ออกเสียงอย่างทั่วถึงและเสมอภาค... (กรมองค์การระหว่าง ประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78 บัญญัติให้ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ รวมทั้งการ ตัดสินใจทางการเมือง

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 96 บัญญัติว่า บุคคลผู้มี ลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย แสดงให้เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 96 กำหนดลักษณะต้องห้ามของต้องคุมขังมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งนั้น เป็นการขัดต่อหลักการ ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องจากผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่ถูกจำกัดอิสรเสรีภาพทางร่างกายในระหว่างถูกดำเนินคดีเท่านั้น แต่สิทธิเสรีภาพ ของมนุษย์ในฐานะเป็นพลเมืองคนหนึ่ง ยังคงมีอยู่อย่างสมบูรณ์ หากได้ถูกพาราออกไปด้วยไม่ ดังนั้นการจำกัด สิทธิการเลือกตั้งตามกฎหมายจึงเป็นการจำกัดสิทธิพลเมืองของผู้ต้องขังโดยปริยาย ทำให้คุณค่าและศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขังต้องถูกบั่นทอนให้ลดลงไป ในขณะที่มาตรา 50 บัญญัติให้ บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระ... แต่ผู้ต้องขังที่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพทางด้าน ร่างกายในเรือนจำ กลับไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติดังกล่าวได้เท่าเทียมกับสิทธิเลือกตั้งของบุคคล ทั่วไป ซึ่งปัจจุบัน ประเทศไทยมีประชากรจำนวนทั้งสิ้น 66,234 ล้านคน เป็นกลุ่มที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 49,996,718 คน (ข้อมูล ณ ธันวาคม 2560)⁴ ซึ่งมีผู้ต้องขังสัญชาติไทยที่ถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 341,076 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2561)⁵ จะเห็นได้ว่า หากผู้ต้องขังที่ถูก ควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำได้มีโอกาสใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง คะแนนเสียงดังกล่าวย่อมมีความสำคัญและส่งผล ต่อการได้รับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มากนักน้อย เนื่องจากทุกคะแนนเสียงของประชาชนย่อมมี ความสำคัญต่อการบริหารการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยเสมอ

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง จึงควรสนับสนุนและ ส่งเสริมให้ผู้ต้องขังได้มีโอกาสใช้สิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้งอย่างเต็มที่ คณะผู้ศึกษาเห็นควรศึกษาวิเคราะห์ หลักการ แนวคิด ทฤษฎี นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของ ผู้ต้องขังไทยให้ได้รับการรับรองและส่งเสริม อันจะเอื้ออำนวยให้การใช้สิทธิเลือกตั้งที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นไปอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกับพลเมืองทุกภาคส่วนของประเทศไทย

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทย

⁴ กระทรวงมหาดไทย, ระบบสถิติทางการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย [ออนไลน์], (25 กรกฎาคม 2561)

⁵ กรมราชทัณฑ์, ระบบสถิติข้อมูลผู้ต้องขัง [ออนไลน์], (25 กรกฎาคม 2561)

2. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังในประเทศไทย

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ร่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)⁶ ในยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 4 การสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม

2. กรอบแนวทางในการป้องกันอาชญากรรม 6 ด้าน⁷ ด้านที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชน มีเนื้อหา เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนร่วมวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหา สร้างชุมชนเข้มแข็ง สามารถดูแลป้องกัน ตนเองได้ ส่งเสริมและบูรณาการเครือข่ายที่มีการจัดตั้งไว้ รวมทั้งการจัดกิจกรรมกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชน

3. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights กรมองค์การ ระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ⁸

-ข้อ 19 ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็น และการแสดงออก ทั้งนี้สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะถือเอา ความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และที่จะแสวงหา รับ และส่งข้อมูลข่าวสารและ ข้อคิดผ่านสื่อใด และ โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน

-ข้อ 21 (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการ ปกครองประเทศตนโดยตรง หรือผ่านผู้แทนซึ่ง ได้รับเลือกตั้งโดยอิสระ (3) เจตจำนงของประชาชนจะต้อง เป็นพื้นฐานแห่งอำนาจการปกครอง ทั้งนี้ เจตจำนงนี้จะต้อง แสดงออกทางการเลือกตั้งตาม กำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งต้องเป็นการ ออกเสียงอย่างทั่วถึงและเสมอภาค และต้องเป็นการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระในทำนองเดียวกัน

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560⁹

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

มาตรา 68 รัฐพึงจัดระบบการบริหารในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวกรวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินควร

มาตรา 95 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง

⁶ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2560, ร่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี [ออนไลน์], (25 กรกฎาคม 2561)

⁷ วัลล นาคบัว, บทบาทของ สกธ. ในการขับเคลื่อนกรอบแนวทางการป้องกันอาชญากรรม, เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร Crime Prevention การป้องกันอาชญากรรมกับการอำนวยความสะดวกในสังคม, 9 กรกฎาคม 2561.

⁸ UN Country Team Thailand กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, กรุงเทพฯ : มปท., 2551.

⁹ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [ออนไลน์], (25 กรกฎาคม 2561)

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร จะขอลงทะเบียน เพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ณ สถานที่ และตามวันเวลา วิธีการ และเงื่อนไข ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจถูกจำกัดสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 96 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

- (1) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (2) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

5. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560¹⁰

หมวด 5 สิทธิ หน้าที่ ประโยชน์ และกิจการอื่น ๆ เกี่ยวกับผู้ต้องขัง

ส่วนที่ 1 สิทธิของผู้ต้องขัง

มาตรา 43 ให้เรือนจำจัดให้ผู้ต้องขังได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติ โดยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งต้องมีการฝึกอบรมด้านคุณธรรมและจริยธรรม และการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มโอกาสการจ้างงาน ...

มาตรา 44 ให้เรือนจำรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการศึกษาขั้นพื้นฐานและการฝึกอบรมให้แก่ ผู้ต้องขัง รวมทั้งต้องจัดหาบรรดาเครื่องอุปโภคบริโภคในการศึกษาขั้นพื้นฐานและการอบรมให้แก่ผู้ต้องขัง เว้นแต่ผู้ต้องขังจะนำอุปกรณ์ในการศึกษาของตนเองมาใช้และได้รับอนุญาตแล้ว ในกรณีที่ผู้ต้องขังต้องการศึกษาขั้นสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ต้องขังต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายในการศึกษาดังกล่าวเอง โดยให้เรือนจำอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา 45 ในกรณีที่เรือนจำใด มีผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาเดียวกันเป็นจำนวนมากพอสมควร ให้เรือนจำนั้นจัดหาภิกษุ นักบวช หรือผู้มีความรู้หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่อนุศาสนาจารย์หรือผู้นำทางศาสนา แห่งศาสนาที่ผู้ต้องขังนับถือ เพื่อสอนธรรมะ ให้คำแนะนำทางจิตใจ หรือประกอบศาสนกิจในเรือนจำนั้นได้ โดยผู้ต้องขังทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าว และมีสิทธิที่จะมีหนังสือธรรมะ หรือคู่มือพิธีกรรม ของศาสนาที่ตนนับถือไว้ในครอบครองได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบกรมราชทัณฑ์

มาตรา 46 ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการอภัยโทษ การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ผู้ต้องขังมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องทุกข์ หรือเรื่องราวใด ๆ ต่อเจ้าพนักงานเรือนจำ ผู้บัญชาการเรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง หรือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ ...

มาตรา 47 ผู้ต้องขังมีสิทธิร้องเรียนเกี่ยวกับการถูกล่วงละเมิดทางเพศจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีชอบของเจ้าพนักงานของเรือนจำได้...

6. ร่างแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4¹¹

-แผนสิทธิมนุษยชนด้านการเมือง การปกครอง และความมั่นคง ซึ่งให้ความสำคัญกับปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและการปกครอง

¹⁰ กรมราชทัณฑ์. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 [ออนไลน์], (25 กรกฎาคม 2561)

¹¹ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, ร่างแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4, กรุงเทพฯ : มปท., 2561.

- แผนสิทธิมนุษยชนด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งระบุถึงปัญหาการมีข้อกฎหมายที่อาจขัดหลักสิทธิมนุษยชน
- แผนสิทธิมนุษยชนกลุ่มผู้ต้องขัง (ผู้ถูกกล่าวหา/ผู้ต้องขัง/นักโทษเด็ดขาด) กล่าวถึงสิทธิในด้านต่าง ๆ ของผู้ต้องขัง แต่ไม่มีระบุถึงเรื่องสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง

7. แนวคิด ทฤษฎี และการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

7.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง¹²

7.1.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางสังคม (Social action theory) ได้อธิบายการกระทำของมนุษย์แต่ละคนในลักษณะที่สามารถนำไปปรับใช้กับสังคม ทัวไปได้โดยสรุปได้ว่าการกระทำใด ๆ ของมนุษย์ขึ้นอยู่กับปัจจัย ดังต่อไปนี้ 1) บุคลิกภาพของแต่ละบุคคล (Personality) 2) ระบบสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ (Social system) และ 3) วัฒนธรรมในสังคมที่เป็นสมาชิกอยู่ (Culture) ในสามประเด็นนี้จะเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน ซึ่งก่อให้เกิดการต้องการของบุคคลขึ้นมา

7.1.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางสังคม โดย Reeder (1971, อ้างถึงใน พรศรี ใจชื่อ, 2523, หน้า8) ได้รวบรวมกลุ่มของปัจจัยที่มีผลต่อการกระทำของมนุษย์ทั่วไปขึ้นเป็นทฤษฎี ซึ่ง อธิบายได้ว่า การกระทำสังคมนั้น ประกอบด้วยกลุ่มปัจจัยหลายการมีได้จำกัดอยู่เพียงปัจจัยใด ปัจจัยหนึ่งและเขาได้แยกการกระทำทางสังคมของบุคคล 1. ความคิดเห็น (Opinions) 2. อารมณ์หรือความรู้สึก (Sentiments) 3. การคาดคะเนปัจจัย (Hypothetical action) 4. ปัจจัยที่แสดงออก (Orpaliem behavior)

7.2 วิทยานิพนธ์ และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์¹³ ระบุว่า สิทธิพลเมือง หมายถึง สิทธิตามรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น มักจะเป็นสิทธิเสรีภาพในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สิทธิเสรีภาพในการเมืองต่าง ๆ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น รัฐจึงต้องพยายามควบคุมหรือจำกัดการกระทำหรือการตรากฎหมายโดยรัฐที่จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนให้หมดสิ้นไป โดยคำนึงถึงหลักสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและหลักความเสมอภาคของนานาชาติอารยประเทศ

มนชนก เกิดแก้ว¹⁴ ได้ศึกษาเรื่อง การรับรองการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง มีความคิดเห็นว่า “สิทธิเลือกตั้งถือเป็นสิทธิที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย เพราะถือเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจสูงสุดของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นสิ่งที่สะท้อนความต้องการของประชาชนว่าต้องการให้รัฐดำเนินการอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ ผู้ต้องขังแม้จะต้องตกเป็นบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิต และร่างกายอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด ประพฤติฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของรัฐ แต่ผู้ต้องขังก็ยังคงจะต้องได้รับการรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย ในฐานะที่ผู้ต้องขังยังคงมีสิทธิในฐานะพลเมืองของประเทศ โดยเฉพาะสิทธิในการเลือกตั้ง ที่ในประเทศไทยยังคงไม่มีการพัฒนาไปถึงการรับรองสิทธิดังกล่าว ทั้งที่สิทธิพลเมืองถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การจำกัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใด จึงควรเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป และควรจำกัดสิทธิเฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลหนักแน่นจริง ๆ เท่านั้น ...จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังในประเทศไทย จากเดิมที่มีการบัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งผู้ต้องขังเป็นการทั่วไป มาเป็นการให้สิทธิผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้เป็นการทั่วไป และจำกัดสิทธิเลือกตั้งเฉพาะผู้ต้องขังที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการ

¹² พรศรี ใจชื่อ, ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง FACTORS INFLUENCING THE 1979 ELECTION VOTES, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2523.

¹³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.

¹⁴ มนชนก เกิดแก้ว, การรับรองการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

เลือกตั้งหรือใช้สิทธิเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น เพื่อให้ผู้ต้องขังยังสามารถใช้สิทธิของตนในฐานะพลเมืองของประเทศและเพื่อผลดีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป”

อนุวัฒน์ เสน่ห์ และคนอื่น ๆ¹⁵ ได้กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายในการออกเสียงประชามติของผู้ต้องหา ได้ศึกษาเปรียบเทียบสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องหาในประเทศต่าง ๆ พบว่า ในหลายประเทศได้เปิดโอกาสด้านสิทธิการเลือกตั้งให้แก่ผู้ต้องหา ในขณะที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ให้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง หรือออกเสียงประชามติที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองใด ๆ ในระหว่างที่ถูกคุมขังอยู่ โดยหมายศาลหรือคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายได้เลย ทั้งนี้ ได้มีข้อเสนอแนะว่ารัฐควรจัดให้ผู้ต้องขังได้รับสิทธิในการเลือกตั้ง

ทวีศักดิ์ รอดโรคา¹⁶ ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ยอมรับตรงกันว่า ผู้ต้องขังมีสิทธิในฐานะเป็นพลเมืองของประเทศ แต่อาจถูกจำกัดด้วยกฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบซึ่งใช้สำหรับควบคุมผู้ถูกกล่าวหา จำเลยหรือผู้ต้องขัง ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องปฏิบัติและให้โอกาสแก่ผู้ต้องขังอย่างเท่าเทียมกัน

8. การสัมภาษณ์ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม

8.1 นายเรืองศักดิ์ สุวารี ผู้ตรวจราชการกระทรวงยุติธรรม¹⁷

คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ขออนุญาตเข้าสัมภาษณ์ นายเรืองศักดิ์ สุวารี ผู้ตรวจราชการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งในอดีตเคยดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ และผู้บัญชาการเรือนจำ/ทัณฑสถานหลายแห่ง โดยได้เข้าสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ๒๕๖๑ ซึ่งท่านได้ให้ความคิดเห็นที่น่าสนใจหลายตอน ดังนี้

“...กฎหมายบอกว่าคนที่คดียังไม่เด็ดขาดเป็นผู้บริสุทธิ์ ฉะนั้น ผู้ที่บริสุทธิ์ ก็ยังไม่ควรเสียสิทธิ เราจะไปตัดสิทธิเขา มันก็ไม่ถูก ... เป็นเรื่องของข้อกฎหมาย แต่วันนี้คนที่เข้าไปอยู่ในเรือนจำ ไม่ได้รับสิทธินี้ ... เป็นเรื่องกฎหมาย ต้องไปทำอย่างไรให้เขาไม่เสียสิทธิ”

“...การจำกัดสิทธิการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง มันเป็นการตัดสิทธิไปถึงคนฝาก (ผู้ต้องขังระหว่างคดี) ด้วย ศาลพิพากษาให้เขาถูกจำกัดสิทธิอยู่แล้ว ทั้งเรื่องที่อยู่ และสิทธิส่วนบุคคล ดังนั้น ไม่ควรรอนสิทธิส่วนนี้อีก ... ซึ่งผู้ต้องขังระหว่างคดี ประมาณ 6 หมื่นคน ศาลยังไม่ได้พิพากษา ก็ยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ในเมื่อกฎหมายบ่งชี้แบบนี้แล้ว แต่กลับไม่ให้สิทธิตรงนี้ จากหลักการสำคัญของกฎหมายแล้ว บอกว่าเขายังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ เหมือนกับที่ปัจจุบัน กรมราชทัณฑ์ กำหนดให้เรือนจำกำหนดแดนสำหรับผู้ต้องขังเด็ดขาด และผู้ต้องขังระหว่าง เพื่อสอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังสองกลุ่ม เพราะผู้ต้องขังระหว่างยังเป็นผู้บริสุทธิ์...”

“...กระบวนการทั้งหมดขึ้นอยู่กับกฎหมายเลือกตั้ง เหมือนกับการจัดให้มีการเลือกตั้งในต่างแดนก็มีกติกา ดังนั้น ประชาชนคนไทยที่อยู่ในเรือนจำ ก็ต้องมีวิธีการของกฎหมายออกมา...ให้ครบถ้วนทั้งกระบวนการ และเสนอทำประชาพิจารณ์กัน...จึงไปดูถึงกระบวนการการใช้สิทธิ...”

8.2 นายกิตติพัฒน์ เดชะพหล รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์¹⁸

คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ขออนุญาตเข้าสัมภาษณ์ นายกิตติพัฒน์ เดชะพหล รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ซึ่งท่านเคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเรือนจำมาแล้วหลายแห่ง โดยได้เข้าสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ๒๕๖๑ และท่านได้ให้ข้อคิดเห็นที่น่าสนใจ ดังนี้

¹⁵ อนุวัฒน์ เสน่ห์ และคนอื่น ๆ, มาตรการทางกฎหมายในการออกเสียงประชามติของผู้ต้องหา, ศรีปทุม ชลบุรี. 12, 1 (กรกฎาคม-กันยายน 58).

¹⁶ ทวีศักดิ์ รอดโรคา, สิทธิเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 28-29

¹⁷ เรืองศักดิ์ สุวารี, ผู้ตรวจราชการกระทรวงยุติธรรม, สัมภาษณ์, 1 สิงหาคม 2561.

¹⁸ กิตติพัฒน์ เดชะพหล, รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์, สัมภาษณ์, 1 สิงหาคม 2561.

“... การเลือกตั้งในเรือนจำเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร มีประเด็นที่ต้องตีความว่า เรือนจำ คือ บ้าน และต้องมีทะเบียนบ้าน การมีชื่อในทะเบียนบ้าน สำหรับบ้านหลายเรือนจำได้ทำอยู่ เช่น เรือนจำกลางคลองเปรม ก็จะย้ายชื่อผู้ต้องขัง ที่ปลายทาง เข้ามาที่เรือนจำกลางคลองเปรม การมีชื่อในทะเบียนบ้านมีผลหลายอย่าง แต่เรือนจำหลายแห่งไม่ได้ทำ โดยเรือนจำขึ้นกับเขตอำนาจศาลไม่ได้ขึ้นกับท้องที่อย่างในต่างประเทศ จะขึ้นกับ County (เทศมณฑล) แต่ของประเทศไทยจะขึ้นตามเขตอำนาจศาล...”

“...อาจจะต้องเป็นการใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า โดยเป็นการแจ้งความประสงค์ว่าจะขอใช้สิทธิ...”

“...ในเรื่องการรับรู้ข่าวสาร จะเป็นเรื่องการแจ้งนโยบายพรรค ก็จะกึ่ง ๆ การเลือกตั้ง สว. คือไม่มีการหาเสียง แต่เป็นการแนะนำตัวผู้สมัคร โดยผ่าน กกต. เขต ว่าผู้สมัครมีประวัติความเป็นมาอย่างไร...”

“...แนวคิดทางการเมืองเป็นเรื่องที่ล่วงล้ำมิได้ แต่การแสดงออกจะแสดงออกได้อย่างเสรีหรือไม่ นั้น ก็อาจจะมีข้อจำกัด ยกเว้นว่าเราเปิดเวทีให้ในหน้าเทศกาลการเลือกตั้ง อาจจะเปิดเวทีให้ 1 วัน เพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ก็น่าจะเป็นไปได้...”

“...อาจจะเป็นปัญหา แต่ปกติแล้ว การเมืองในระบอบประชาธิปไตยต้องไม่นำไปสู่ความรุนแรง ถ้าการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนำไปสู่ความรุนแรง ก็ไม่น่าจะใช้ระบอบประชาธิปไตย...มันมีความเสี่ยง เรื่องการมีอำนาจเหนือบุคคลอื่น การมีอำนาจเหนือผู้ต้องขังอื่นของเจ้าพนักงานอย่างหนึ่ง การมีอำนาจเหนือผู้ต้องขังด้วยกันอย่างหนึ่ง อันนี้ก็อาจจะทำให้การลงคะแนนไม่เป็นไปโดยอิสระ เพราะพวกเขาอยู่ด้วยกันตลอด 24 ชั่วโมง ไม่เหมือนผู้นำท้องถิ่น ไม่เหมือนหัวหน้าคะแนนข้างนอก...เพราะเขาอยู่ด้วยกันตลอด 24 ชั่วโมง”

9. สมมติฐานการศึกษา

การคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง โดยการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะทำให้เกิดความยุติธรรม สอดคล้องและเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักความเสมอภาค

10. กรอบในการศึกษาวิจัย

1. แนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย และนโยบาย ด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง
2. แนวคิด/ทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
3. แผนเรื่องสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขัง



แนวทางในการคุ้มครอง
สิทธิเลือกตั้งอันพึง
ประสงค์ของผู้ต้องขังไทย

11. นิยาม

ผู้ต้องขัง หมายถึง บุคคลที่ถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด และหมายรวมถึงบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ขบด้วยกฎหมายให้ลงโทษ บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายขัง รวมถึงบุคคลซึ่งถูกฝากให้ควบคุมไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นโดยไม่มีหมายอาญา

การเลือกตั้ง หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) โดยค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ต้องขัง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ ๒๕๖๐ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ระเบียบวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง สถิติข้อมูล

ในเชิงวิชาการ วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ และการศึกษาวิจัยแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงยุติธรรม

สรุปผลการวิจัย

การจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังไทย มีวิวัฒนาการมานานนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ได้วางหลักเกณฑ์สำหรับกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้หลายประการ รวมทั้งต้องไม่เป็นผู้ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลหรือขณะมีการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับภายหลังยังคงบัญญัติหลักการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยอาศัยหลักการเดียวกัน จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 100 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น ผู้ต้องขังที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้ต้องขังทุกประเภทที่ศาลได้มีคำสั่งออกหมายจับหรือหมายจำคุกให้บุคคลอยู่ภายใต้การควบคุมของเรือนจำ อันได้แก่ นักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง และคนฝากขัง นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา มักจะบัญญัติลักษณะต้องห้ามมิให้ผู้ต้องขังมีสิทธิเลือกตั้งไปตามหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา¹⁹ จวบจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 96 ยังได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ... (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ... มาตรา 32 ยังบัญญัติว่า บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 บัญญัติให้ บุคคลมีหน้าที่ตาม (7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ซึ่งการให้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวดูเป็นการขัดแย้งกับสิทธิการเลือกตั้งของผู้ต้องขังในฐานะที่เป็นพลเมืองไทยคนหนึ่ง ซึ่งมีสิทธิในฐานะพลเมือง จึงควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันกับบุคคลทั่วไปที่ได้ต้องขังหรือถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักขั้นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติและได้รับการรับรองคุ้มครองไว้ในกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ต้องคำนึงถึงความแตกต่างของมนุษย์แต่ประการใด รัฐจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองความเสมอภาคของประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติหรือก่อให้เกิดการกระหนาบกระเทือนสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายรับรองไว้เพราะความแตกต่างกันด้านเชื้อชาติ ศาสนา หรือสถานะทางสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน วรโรคสาม การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหากประชาชนถูกล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพย่อมสามารถใช้สิทธิในการตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจของรัฐได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มี

¹⁹ มนชนก เกิดแก้ว, อ้างถึงแล้ว.

สาระสำคัญแตกต่างกันให้มีความแตกต่างกันตามแต่ละกรณีหรือตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้ความเสมอภาคเกิดขึ้นได้จริงสอดคล้องกับหลักความยุติธรรม

เมื่อพิจารณาตามหลักการข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ... ขัดกับหลักความเสมอภาคและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 19 ที่กำหนดว่า ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็น และการแสดงออก...และข้อ 21 (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตนโดยตรง หรือผ่านผู้แทนซึ่ง ได้รับเลือกตั้งโดยอิสระ (3) เจตจำนงของประชาชนจะต้อง เป็นพื้นฐานแห่งอำนาจการปกครอง ทั้งนี้ เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเลือกตั้งตาม กำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งต้องเป็นการออกเสียงอย่างทั่วถึงและเสมอภาค และต้องเป็นการลงคะแนนลับ หรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระในทำนองเดียวกัน รวมทั้งขัดต่อหลักสิทธิพลเมือง เนื่องจากสิทธิพลเมือง เป็นสิทธิประเภทหนึ่งของสิทธิมนุษยชนที่ช่วยส่งเสริมให้รัฐต้องให้ความคุ้มครองพลเมืองภายในรัฐตามกฎหมายที่พึงมี โดยคำนึงถึงความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์²⁰ ได้กล่าวว่าสิทธิพลเมือง หมายถึง สิทธิตามรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น มักจะเป็นสิทธิเสรีภาพในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สิทธิเสรีภาพในทางการเมืองต่าง ๆ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น รัฐจึงต้องพยายามควบคุมหรือจำกัดการกระทำหรือการตรากฎหมายโดยรัฐที่จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อการใช้อิสรภาพของประชาชนให้หมดสิ้นไป โดยคำนึงถึงหลักสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและหลักความเสมอภาคของนานาอารยประเทศ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ สอดคล้องกับ อนุวัฒน์ เสน่ห์ และคนอื่น ๆ²¹ ได้ศึกษาเปรียบเทียบสิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องหาในประเทศต่าง ๆ พบว่า ในหลายประเทศได้เปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือผู้ต้องโทษจำคุกยังคงมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติ ในขณะที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ให้อิสรภาพในการออกเสียงเลือกตั้ง หรือออกเสียงประชามติที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองใด ๆ ในระหว่างที่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาลหรือคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายได้เลย

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการเลือกตั้งเฉพาะบุคคลที่ไม่ได้ถูกคุมขังหรือต้องโทษจำคุกอยู่ในเรือนจำหรือศาล หากบุคคลใดถูกคุมขังหรือต้องโทษจำคุก ย่อมถูกจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งและใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิ ประโยชน์ของผู้ต้องขังไว้เฉพาะเรื่อง ในมาตรา 43 ให้เรือนจำจัดให้ผู้ต้องขังได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ...ให้ผู้ต้องขังทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาและการฝึกอบรมอย่างเท่าเทียมกัน และในมาตรา 45 ได้บัญญัติไว้ว่าในกรณีเรือนจำใด มีผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาเดียวกันเป็นจำนวนมากพอสมควร ให้เรือนจำนั้นจัดหาภิกษุ นักบวช หรือผู้มีความรู้หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่อนุศาสนาจารย์หรือผู้นำทางศาสนาแห่งศาสนาที่ผู้ต้องขังนับถือ เพื่อสอนธรรมะ ให้คำแนะนำทางจิตใจ หรือประกอบศาสนกิจในเรือนจำนั้นได้ โดยผู้ต้องขังทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าว และมีสิทธิที่จะมีหนังสือธรรมะ หรือคู่มือพิธีกรรม ของศาสนาของตนนับถือไว้ในครอบครองได้... ส่วนมาตรา 46 ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการอภัยโทษ การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ผู้ต้องขังมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องทุกข์หรือเรื่องราวใด ๆ ต่อเจ้าพนักงานเรือนจำ ผู้บัญชาการเรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง หรือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ และมาตรา 47 ผู้ต้องขังมีสิทธิร้องเรียนเกี่ยวกับการ

²⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างถึงแล้ว

²¹ อนุวัฒน์ เสน่ห์ และคนอื่น ๆ, อ้างถึงแล้ว.

ถูกล่วงละเมิดทางเพศจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบของเจ้าพนักงานของเรือนจำได้ โดยให้ได้รับความคุ้มครองและให้คำปรึกษาในทันที พิจารณาจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 จะเห็นได้ว่า สิทธิประโยชน์ของผู้ต้องขังได้รับความคุ้มครองแต่เพียงสิทธิทางการศึกษา สิทธิในการนับถือศาสนา สิทธิในการร้องทุกข์และสิทธิในการคุ้มครองเสรีภาพทางร่างกายจากการถูกล่วงละเมิดทางเพศ โดยไม่ได้กล่าวถึงการให้สิทธิในการเลือกตั้งของผู้ต้องขังแต่ประการใด สอดคล้องกับผลการศึกษาของ มนชนก เกิดแก้ว²² พบว่าไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ให้การรับรองหรือส่งเสริมการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังเลยแม้แต่ฉบับเดียว ทั้งนี้ เนื่องจากอาจจะเห็นว่าผู้ต้องขังเป็นบุคคลที่กระทำความผิด สมควรที่จะต้องกันออกไปจากสังคม ทำให้ผู้ต้องขังมีสภาพกลายเป็นผู้ที่ไม่มีความเหมาะสมเพียงพอที่จะใช้สิทธิทางการเมืองเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป หรือแม้กระทั่งในกรณีพ้นโทษออกมาแล้ว ก็ยังคงถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองบางประการ เช่น ถูกจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายแนวทางในการปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ ไม่ได้ให้การรับรองในสิทธิเสรีภาพทางการเมืองแก่ผู้ต้องขัง โดยเฉพาะสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งแต่อย่างใด ปัญหาดังกล่าวจึงควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับความเสมอภาค เป็นธรรมและเท่าเทียมในฐานะพลเมืองคนหนึ่งเพื่อให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบริหารงานราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม โดยทั้ง 2 ท่าน มีความเห็นตรงกันว่าควรให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขัง โดย 1 ใน 2 ท่าน มีความคิดเห็นว่า ควรให้สิทธิการเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินคดี หรือการพิจารณาคดี เนื่องจากบุคคลกลุ่มนี้ ในทางกฎหมายแล้วยังมองว่าเป็นบุคคลที่บริสุทธิ์อยู่ ยังมิได้ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดแต่อย่างใด แม้ว่าจะถูกจองจำอยู่ในเรือนจำก็ตาม ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า “...กฎหมายบอกว่าคนที่คดียังไม่เด็ดขาดเป็นผู้บริสุทธิ์ ฉะนั้น ผู้ที่บริสุทธิ์ ก็ยังไม่ควรเสียสิทธิ เราจะไปตัดสิทธิเขา มันก็ไม่ถูก ... เป็นเรื่องของข้อกฎหมาย แต่วันนี้คนที่เข้าไปอยู่ในเรือนจำ ไม่ได้รับสิทธินี้ ... เป็นเรื่องกฎหมาย ต้องไปทำอย่างไรให้เขาไม่เสียสิทธิ”²³ และ “...การจำกัดสิทธิการเลือกตั้งของผู้ต้องขัง มันเป็นการตัดสิทธิไปถึงคนฝาก (ผู้ต้องขังระหว่างคดี) ด้วย ศาลพิพากษาให้เขาถูกจำกัดสิทธิอยู่แล้ว ทั้งเรื่องที่อยู่ และสิทธิส่วนบุคคล ดังนั้น ไม่ควรรอนสิทธิส่วนนี้อีก ... ซึ่งผู้ต้องขังระหว่างคดี ประมาณ 6 หมื่นคน ศาลยังไม่ได้พิพากษา ก็ยังถือว่าเขาเป็นผู้บริสุทธิ์ ในเมื่อกฎหมายบังคับแบบนี้แล้ว แต่กลับไม่ให้สิทธิตรงนี้ จากหลักการสำคัญของกฎหมายแล้ว บอกว่าเขายังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่...” ทั้งนี้ ควรให้ผู้ต้องขังได้แสดงเจตจำนงของตนเองว่าบุคคลใดต้องการเลือกตั้งบ้าง เพื่อสำรวจและแจ้งข้อมูลไปยัง กกต. จัดเตรียมการบัตรเลือกตั้งให้ถูกต้อง

ทั้งนี้ หากจะกำหนดให้ผู้ต้องขังมีสิทธิในการเลือกตั้งแล้ว สิ่งตามมา คือ กระบวนการในการจัดการเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขัง ซึ่งมีประเด็นที่ผู้ให้สัมภาษณ์วิเคราะห์แล้วว่า อาจเกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการจัดการบ้าง แต่ไม่น่าจะเป็นปัญหามากนักจนส่งผลให้ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งในเรือนจำได้ โดยผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสองท่าน มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า รูปแบบการจัดการเลือกตั้งสำหรับผู้ต้องขัง อาจเป็นลักษณะเดียวกันกับการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในต่างประเทศ เนื่องจากการเลือกตั้งที่ไม่ได้ไปยังเขตเลือกตั้งปกติตามภูมิลำเนาของตนเอง อีกทั้ง ต้องจัดให้เกิดขึ้นล่วงหน้า เพื่อให้สามารถบริหารจัดการนับคะแนนบัตรเลือกตั้งได้ทันตามกำหนดระยะเวลา เห็นได้จากบางส่วนของบทสัมภาษณ์ เช่น “...กระบวนการทั้งหมดขึ้นอยู่กับกฎหมายเลือกตั้ง เหมือนกับการจัดให้มีการเลือกตั้งในต่างแดนก็มีกติกา ดังนั้น ประชาชนคนไทยที่อยู่ในเรือนจำ ก็ต้องมีวิธีการของกฎหมายออกมา...ให้ครบถ้วนทั้งกระบวนการ และเสนอทำประชาพิจารณ์กัน...จึงไปถึงถึงกระบวนการการใช้สิทธิ...” ในอีกตอนหนึ่ง เช่น “... การเลือกตั้งในเรือนจำเกี่ยวข้องกับ

²² มนชนก เกิดแก้ว, อ้างถึงแล้ว.

²³ เรื่องศักดิ์ สุวารี, อ้างถึงแล้ว.

พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร มีประเด็นที่ต้องตีความว่า เรือนจำ คือ บ้าน ...แต่เรือนจำหลายแห่งไม่ได้ทำ โดยเรือนจำขึ้นกับเขตอำนาจศาลไม่ได้ขึ้นกับท้องที่ อย่างในต่างประเทศ จะขึ้นกับ County (เทศมณฑล) แต่ของ ประเทศไทยจะขึ้นตามเขตอำนาจศาล...” และ “...อาจจะต้องเป็นการใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า โดยเป็นการแจ้ง ความประสงค์ว่าจะขอใช้สิทธิ...”²⁴

ส่วนกระบวนการในการแจ้งประชาสัมพันธ์ให้ผู้ต้องขังได้รับทราบข้อมูลผู้สมัครรับเลือกตั้งถือเป็น สิ่งสำคัญประการหนึ่งด้วย ซึ่งผู้บริหารเห็นว่า สิทธิในการรับรู้ข่าวสารควรเป็นไปอย่างอิสระ ภายใต้เงื่อนไข ข้อจำกัดตามสมควร โดยอาจให้ผู้สมัครได้มีโอกาสเข้ามาแนะนำตัวให้ผู้ต้องขังได้มีโอกาสรับทราบข้อมูลผู้แทน ในพื้นที่ของตนเอง จากบทสัมภาษณ์ที่ผู้บริหารได้กล่าวไว้ว่า “...ในเรื่องการรับรู้ข่าวสาร จะเป็นเรื่องการแจ้ง นโยบายพรรค ก็จะมี กี่ การเลือกตั้ง สว. คือไม่มีการหาเสียง แต่เป็นการแนะนำตัวผู้สมัคร โดยผ่าน กกต. เขต ว่าผู้สมัครมีประวัติความเป็นมาอย่างไร...แนวคิดทางการเมืองเป็นเรื่องที่ลวงล้าได้ แต่การแสดงออกจะ แสดงออกได้อย่างเสรีหรือไม่ นั่น ก็อาจจะมีการจำกัด ยกเว้นว่าเราเปิดเวทีให้ในหน้าเทศกาลการเลือกตั้ง อาจจะ เปิดเวทีให้ 1 วัน เพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ก็น่าจะเป็นไปได้...”

อย่างไรก็ตาม 1 ใน 2 ของผู้ให้สัมภาษณ์ มีความคิดเห็นว่าควรให้ความระมัดระวังในเรื่องการมี อำนาจเหนือบุคคลอื่น ได้แก่ การมีอำนาจเหนือผู้ต้องขังอื่นของเจ้าพนักงานอย่างหนึ่ง และการมีอำนาจเหนือ ผู้ต้องขังด้วยกันอย่างหนึ่ง จะส่งผล ทำให้การลงคะแนนไม่เป็นไปโดยอิสระ เพราะบุคคลทั้งสองกลุ่มอยู่ด้วยกัน ตลอดหรือเกือบจะตลอด 24 ชั่วโมง ไม่เหมือนผู้นำท้องถิ่น หรือหัวหน้าหน่วยงานนอก

โดยสรุปแล้ว คณะผู้ศึกษาเห็นควรสรุปผลจากการศึกษาค้นคว้า และการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ... ซึ่งมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเลือกตั้งของ ผู้ต้องขัง และมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อผู้ต้องขังระหว่างคดี ซึ่งศาลยังไม่มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดว่ากระทำ ความผิด บุคคลเหล่านี้จึงควรถือว่ายังคงเป็นผู้บริสุทธิ์ตามกฎหมาย ควรที่จะยังคงได้รับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพทางการเมือง สามารถแสดงออกทางความคิดและมีอิสระในการลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนราษฎรด้วย ตนเอง เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ยกเว้น กรณีผู้ต้องขังคดีที่ถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองเท่านั้นที่ควรถูกจำกัด สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งควรบัญญัติขอกฎหมายมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังไว้ใน พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ด้วย

2. สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังไทย ควรจัดให้มีสิทธิได้ โดยเฉพาะผู้ต้องขังระหว่าง ซึ่งยังถือเป็นผู้ บริสุทธิ์ โดยหากทำประชาพิจารณ์แล้วทุกฝ่ายเห็นด้วย จึงไปสู่ขั้นตอนการกำหนดกระบวนการและกฎเกณฑ์ ที่ชัดเจน ได้แก่ กระบวนการแสดงตนตามเขตเลือกตั้ง, กระบวนการจัดส่งบัตรเลือกตั้ง, การรวบรวมบัตรและ การนับคะแนนเสียง

3. การจำกัดสิทธิในกลุ่มผู้ต้องขัง ควรจำกัดเฉพาะผู้ที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง หรือการกระทำความ ผิดในเรื่องกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการลงโทษ

4. ปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจพบ ได้แก่ ความยุ่งยากเรื่องเขตพื้นที่ตามสิทธิเลือกตั้ง การรวบรวม บัตรเลือกตั้ง การนับคะแนนเสียง และอิทธิพลทางความคิดเห็น

5. คนไทยในต่างแดน สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แต่คนไทยที่ถูกจองจำในประเทศไทย กลับไม่ สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยปกติ ดังนั้น เพื่อยกระดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทยควรคุ้มครองสิทธิการ เลือกตั้งให้กับผู้ต้องขังเทียบเท่าชนาอารยประเทศ

²⁴ กิตติพัฒน์ เดชะพหล, อ้างถึงแล้ว.

ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันอาชญากรรม

- ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

1. เพื่อให้การมีส่วนร่วมในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองในการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังมีความเสมอภาคสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ... โดยยกเลิกข้อจำกัดการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังในมาตรา ๙๖ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 32 แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ... โดยการไม่กำหนดให้บุคคลที่ต้องขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

2. ปรับปรุงแก้ไขข้อความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 หมวดที่ 5 ในเรื่องสิทธิของผู้ต้องขัง เพิ่มเติม โดยการกำหนดให้เรือนจำจัดให้มีการอำนวยความสะดวกในการลงคะแนนเลือกตั้งแก่ผู้ต้องขังตามสมควร... โดยการกำหนดนโยบายหรือวิธีการให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับร่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) และยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 4 การสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม และกรอบแนวทางในการป้องกันอาชญากรรม 6 ด้าน โดยเฉพาะด้านที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนร่วมวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหา สร้างชุมชนเข้มแข็งสามารถดูแลป้องกันตนเองได้ ส่งเสริมและบูรณาการเครือข่ายที่มีการจัดตั้งไว้ รวมทั้งการจัดกิจกรรมกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชน

- ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ร่างแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ว่าด้วยแผนสิทธิมนุษยชนกลุ่มผู้ต้องขัง (ผู้ถูกกล่าวหา/ผู้ต้องขัง/นักโทษเด็ดขาด) กล่าวถึงเฉพาะสิทธิด้านต่าง ๆ ของผู้ต้องขัง แต่ไม่มีระบุถึงเรื่องสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง แต่ประการใด จึงควรกำหนดในร่างแผนสิทธิมนุษยชนดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยระบุให้รวมถึงสิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขังด้วย เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมให้ผู้ต้องขังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้เช่นบุคคลทั่วไป

2. ควรกำหนดกรอบแนวทางการทำงานและทำพิธีลงนามความร่วมมือกันระหว่างองค์กรที่ชัดเจน เพื่อบูรณาการความร่วมมือกันและกำหนดนโยบายการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม เช่น จังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมราชทัณฑ์ เพื่อจัดการเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขังตามความเหมาะสม

3. ควรจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งให้กับผู้ต้องขังโดยใช้วิธีการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัด เนื่องจากผู้ต้องขังส่วนใหญ่ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเรือนจำหรือมักมีภูมิลำเนาอยู่ต่างถิ่น ซึ่งอยู่นอกเขตเรือนจำ การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตจังหวัดจึงเป็นทางออกให้กับผู้ต้องขังให้สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องถูกตัดสิทธิ เนื่องจาก เป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

4. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเรื่องการใช้สิทธิเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยให้กับผู้ต้องขังอย่างเพียงพอ โดยมีเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาของ กรมราชทัณฑ์ให้การสนับสนุนเรื่องสถานที่และบุคลากรอย่างเพียงพอ

5. ในช่วงเวลาระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง ราชทัณฑ์ควรเปิดพื้นที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้มีโอกาสเข้ามาหาเสียงเลือกตั้งและแสดงวิสัยทัศน์ให้กับผู้ต้องขังภายในเรือนจำอย่างทั่วถึง เพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเลือกผู้แทนของตน

บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. ระบบสถิติทางการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย [ออนไลน์]. (25 กรกฎาคม 2561)
- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. ร่างแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4. กรุงเทพฯ : มปท., 2561.
- กรมราชทัณฑ์. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 [ออนไลน์]. (25 กรกฎาคม 2561)
- กรมราชทัณฑ์. ระบบสถิติข้อมูลผู้ต้องขัง [ออนไลน์]. (25 กรกฎาคม 2561)
- กิตติพัฒน์ เดชะพหล. รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์. สัมภาษณ์, 1 สิงหาคม 2561.
- ทวิศักดิ์ รอดโรคา, สิทธิเสรีภาพของนักโทษเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- พรศรี ใจชื่อ, ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง FACTORS INFLUENCING THE 1979 ELECTION VOTES. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2523.
- มนชนก เกิดแก้ว, การรับรองการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ต้องขัง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- ราชกิจจานุเบกษา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [ออนไลน์]. (25 กรกฎาคม 2561)
- เรืองศักดิ์ สุวารี. ผู้ตรวจราชการกระทรวงยุติธรรม. สัมภาษณ์, 1 สิงหาคม 2561.
- วัลลภ นาคบัว. บทบาทของ สกธ. ในการขับเคลื่อนกรอบแนวทางการป้องกันอาชญากรรม. เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร Crime Prevention การป้องกันอาชญากรรมกับการอำนวยความยุติธรรมในสังคม, 9 กรกฎาคม 2561.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. ร่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี [ออนไลน์]. (25 กรกฎาคม 2561)
- อนุวัฒน์ เสน่ห์ และคนอื่น ๆ. มาตรการทางกฎหมายในการออกเสียงประชามติของผู้ต้องหา. ศรีปทุม ชลบุรี. 12, 1 (กรกฎาคม-กันยายน 58).
- UN Country Team Thailand กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : มปท., 2551.