

การเลื่อนการเลือกตั้ง



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

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

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2558  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Postponement of Election

Miss Sirada Rodmek



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2015

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การเลื่อนการเลือกตั้ง
โดย	นางสาวศิรดา รอดเมฆ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุ่มปา

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุ่มปา)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ ดร.เจริญ คันธวงศ์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ ยุวรัตน์ กมลเวช)

ศิรดา รอดเมฆ : การเลื่อนการเลือกตั้ง (The Postponement of Election) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
 หลัก: รศ.มานิตย์ จุ่มปา, 154 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาถึงสภาพปัญหาทั้งในทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลื่อนการเลือกตั้งในประเทศไทย โดยมีประเด็นปัญหาว่ากรณีการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะหน่วยหรือเฉพาะเขตเลือกตั้ง และกรณีการเลื่อนวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปจะสามารถกระทำได้หรือไม่ และเป็นอำนาจขององค์กรใด ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไป และศึกษาถึงการเลื่อนการเลือกตั้งในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศไนจีเรีย ประเทศมัลดีฟส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเมียนมาร์ และประเทศบังกลาเทศ โดยวิเคราะห์เทียบเคียงเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดความชัดเจนต่อไป

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการเลื่อนเลือกตั้งเพียงกรณีการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะหน่วยเลือกตั้งหรือเฉพาะเขตเลือกตั้งตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 เท่านั้น แต่กรณีการเลื่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปหรือในลักษณะการเลื่อนเลือกตั้งทุกเขตเลือกตั้งทั้งประเทศนั้น ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยชัดแจ้งให้สามารถกระทำได้ ฉะนั้น จึงเกิดประเด็นข้อถกเถียงกันเรื่อยมาว่าการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไปสามารถกระทำได้หรือไม่ และเป็นอำนาจขององค์กรใด จนกระทั่งเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557 วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ว่าวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรสามารถกำหนดขึ้นใหม่ได้ โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ การกำหนดวันเลือกตั้งใหม่จะต้องกระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่าในต่างประเทศ เช่น ประเทศไนจีเรีย ประเทศมัลดีฟส์ และประเทศเมียนมาร์ มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับให้สามารถเลื่อนการเลือกตั้งได้เช่นกัน

ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเลื่อนเลือกตั้งทั้งการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะหน่วยเลือกตั้งหรือเฉพาะเขตเลือกตั้ง และการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้มีความชัดเจน ยึดหยุ่นรับกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติซึ่งอาจเกิดกรณีที่การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากเกิดจลาจล อัคคีภัย อุทกภัยหรือภัยพิบัติอื่น เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่น ซึ่งเหตุดังกล่าวไม่มีผลกระทบอันส่งผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และเพื่อให้มีความสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปด้วย

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลายมือชื่อนิสิต .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5586032134 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: POSTPONEMENT / ELECTION / RESCHEDULE

SIRADA RODMEK: The Postponement of Election. ADVISOR: ASSOC. PROF.MANIT JUMPA, 154 pp.

This thesis purposed to study the problems relating the facts and the law about postponement of elections in Thailand. The discussed problems in this thesis were that the postponement of election at a specific polling station or in a specific polling district and the deferral of general elections of Representatives can be done or not and the authority of this action must be accountable by which organization. More cases discussed in this paper were including the analysis on the Constitutional Court Ruling about Thai general elections postponement and the examination of other countries, which are Nigeria, Maldives, United States of America, Myanmar, and Bangladesh, elections postponement cases compared as guiding principle to development in constitutional amendment including relevant laws amendment to be more clarity subsequently.

The study found that Thailand has the law that allows to postpone the day of election at a specific polling station or in a specific polling district according to section 78 of Organic Act on the Election of Members of the House of Representatives and the Installation of Senators, B.E. 2550 (2008), but there were no law to support the postponement of general elections in all country, or to mandate any organ the accountability to do so. However, it was until the Constitutional Court had ruled the Decision No. 2/2557 by majority votes that the date of a general election determined by the Royal Decree Dissolving the House of Representatives could be rescheduled and the redetermination of the date of a general election of Representatives was the joint authority and accountability of the Prime Minister and Chairman of the Election Commission of Thailand. In order to reschedule the date of a general election, the Amendment of Redetermination of the Date of Elections of Representatives to be General Election Royal Decree must be enacted. Furthermore, in other countries such Nigeria, Maldives, and Myanmar also have possessed the law supporting the elections postponement as well.

The suggestion of this thesis is to legislate the law about rescheduling the election date, including the postponement at a specific polling station or in a specific polling district and the deferral of general elections, to be clearly stated in the Constitution of the Kingdom of Thailand. To provide, clarity and flexibility in practice when the unavoidable events, such as riots, fire, flood or other nature disasters, force majeure or any other unavoidable necessity, has occurred causing the polling day postponement at a polling station and the rescheduling event will not against the law that the day of general election in kingdom is not the same day. Moreover, this law will let the redetermination of the date of a general election to be in accordance with the Constitutional Court Ruling about Thai general elections postponement.

Field of Study: Laws

Academic Year: 2015

Student's Signature .....

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสำเร็จของ รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำหัวข้อวิทยานิพนธ์ และกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ตลอดจนสละเวลาอันมีค่าเพื่อชี้แนะการค้นคว้าข้อมูล แนวทางการเขียนวิทยานิพนธ์ และตรวจสอบงานของผู้เขียนเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความเมตตาที่ท่านอาจารย์มอบให้เสมอมา ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้ด้วยความเคารพอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร.เจริญ คันธวงศ์ และอาจารย์ยุวรัตน์ กมลเวช กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณกรรมการทุกท่านเป็นอย่างสูง

ขอขอบคุณครอบครัว คุณพ่อ ที่ล่วงลับไปแล้วในการปลูกฝังให้ผู้เขียนเป็นคนรักการเรียนมาตั้งแต่เด็ก ๆ คุณแม่ และพี่ชาย ที่มอบความรักและความปรารถนาดีอันประกอบเป็นกำลังใจที่อบอุ่นให้ลูกคนนี้ อีกทั้งสนับสนุนและมอบโอกาสด้านการศึกษาเป็นอย่างดีมาโดยตลอด

ขอขอบคุณ คุณพิมลกร แสงฟู คุณปิติกัทร อัศจรรย์วรรณ และ เพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ในสาขากฎหมายมหาชนซึ่งเป็นเพื่อนนิสิตในชั้นเรียนปริญญาโท ที่คอยให้ความช่วยเหลือด้านการเรียน เป็นที่ปรึกษาในเรื่องต่าง ๆ และให้กำลังใจกันและกันเสมอมาในยามที่ผู้เขียนเกิดความท้อแท้จิตใจที่จะทำวิทยานิพนธ์ต่อไป ผู้เขียนรู้สึกถึงความโชคดีที่นอกจากการได้ศึกษาหาความรู้ในรั้วมหาวิทยาลัยแล้วยังได้พบกัลยาณมิตรที่ทรงคุณค่า จึงขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ญาติมิตร เพื่อนสนิท รวมถึงเพื่อนร่วมงานของผู้เขียนที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ความช่วยเหลือและเอื้อเฟื้อแก่ผู้เขียนในการดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้เสร็จสมบูรณ์

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	12
1.3 ขอบเขตของการศึกษา .....	12
1.4 สมมติฐานในการศึกษา.....	13
1.5 วิธีการศึกษา.....	13
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎี ว่าด้วยการเลือกตั้งและการเลื่อนการเลือกตั้ง.....	14
2.1 ความหมายและความสำคัญของการเลือกตั้ง.....	14
2.1.1 ความหมายของการเลือกตั้ง.....	14
2.1.2 ความสำคัญของการเลือกตั้ง .....	17
2.2 หลักเกณฑ์การเลือกตั้งที่เป็นสากล.....	20
2.3 ประเภทของการเลือกตั้ง.....	23
2.3.1 การเลือกตั้งทั่วไป.....	23
2.3.2 การเลือกตั้งซ่อม .....	23
2.3.3 การเลือกตั้งใหม่หรือการเลือกตั้งซ้ำ .....	25
2.4 การกำหนดวันเลือกตั้ง .....	26

2.4.1 วันเลือกตั้ง.....	26
2.4.2 วันลงคะแนนเลือกตั้ง.....	27
2.5 ความหมายของการเลื่อนการเลือกตั้ง.....	32
2.6 ประเภทการเลื่อนการเลือกตั้งในประเทศไทย.....	32
2.6.1 การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะหน่วยเลือกตั้งหรือเฉพาะเขตเลือกตั้ง.....	32
2.6.1.1 เหตุที่นำไปสู่การเลื่อนวันลงคะแนน.....	32
2.6.1.2 อำนาจคณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งและคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง.....	35
2.6.1.3 ผลของการสั่งเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง.....	38
2.6.2 การเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป.....	40
2.6.2.1 การกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	40
2.6.2.2 ข้อสังเกตการเลือกตั้งที่ไม่ตรงกับวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา.....	41
2.6.2.3 การตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2549 ตามผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549.....	44
2.7 ทฤษฎีที่สนับสนุนและส่งผลกระทบต่อผลของการเลื่อนการเลือกตั้ง.....	47
2.7.1 หลักการวันเลือกตั้งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร.....	47
2.7.2 หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ.....	48
2.7.3 สิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย.....	51
บทที่ 3 การเลื่อนการเลือกตั้งในต่างประเทศ.....	54
3.1 ประเทศไนจีเรีย.....	54
3.1.1 การเมืองการปกครอง.....	55



3.1.2 เหตุที่นำไปสู่การเลื่อนการเลือกตั้ง .....	56
3.1.3 บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนการเลือกตั้ง .....	58
3.1.4 บทสรุปการเลื่อนการเลือกตั้ง .....	62
3.2 ประเทศมัลดีฟส์ .....	63
3.2.1 การเมืองการปกครอง .....	64
3.2.2 เหตุที่นำไปสู่การเลื่อนการเลือกตั้ง .....	64
3.2.3 บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนการเลือกตั้ง .....	68
3.2.4 บทสรุปการเลื่อนการเลือกตั้ง .....	69
3.3 ประเทศอื่น ๆ ที่เกิดข้อเรียกร้องให้มีการเลื่อนการเลือกตั้ง .....	70
3.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา .....	70
3.3.1.1 การเมืองการปกครอง .....	70
3.3.1.2 ประเด็นการเลื่อนการเลือกตั้งและบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ เลื่อนการเลือกตั้ง .....	71
3.3.2 ประเทศเมียนมาร์ .....	77
3.3.3 ประเทศบังกลาเทศ .....	79
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเลื่อนการเลือกตั้ง .....	82
4.1 ปัญหาการเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเฉพาะเขตหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้ง .....	82
4.1.1 ปัญหาขอบเขตเหตุแห่งการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง .....	82
4.1.2 ความชัดเจนของบทบัญญัติว่าด้วยการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขตหรือ เฉพาะหน่วยเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ .....	91
4.2 ปัญหาการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป .....	99
4.2.1 อำนาจในการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไป .....	99
4.2.2 ปัญหาการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ .	111
4.2.3 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปได้ .....	121

4.3 บทบัญญัติว่าด้วยการเลื่อนการเลือกตั้งที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย.....	133
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	135
5.1 บทสรุป .....	135
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	145
รายการอ้างอิง .....	147
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	154



## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	เปรียบเทียบความเห็นสองฝ่ายทั้งที่เห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปเลื่อนได้และเลื่อนไม่ได้ .....	5
ตารางที่ 2	แสดงเหตุการณ์การเลือกตั้งประธานาธิบดีของมัลดีฟส์ .....	66
ตารางที่ 3	สรุปการเลื่อนการเลือกตั้งในต่างประเทศ .....	81
ตารางที่ 4	แสดงภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาของประเทศไทย .....	84
ตารางที่ 5	เปรียบเทียบบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเลื่อนเลือกตั้งในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย .....	92
ตารางที่ 6	แสดงข้อเสนอของคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง .....	95
ตารางที่ 7	สรุปคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557 .....	107
ตารางที่ 8	คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดประเด็นที่จะวินิจฉัยคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 .....	112
ตารางที่ 9	สรุปคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 .....	119
ตารางที่ 10	สรุปคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นว่า พระราชกฤษฎีกายกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่” .....	124

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยนับแต่เปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นระยะเวลารวมกว่า 84 ปี ในวิถีทางประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน ตลอดเวลาของการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศไทยส่วนหนึ่งของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกฉบับ คือ การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่การเลือกตั้งอันเป็นกระบวนการคัดคนเข้าสู่ระบบการเมือง เพื่อปฏิรูปการเมืองในส่วนของการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และจัดให้มีการลงประชามติ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เสมอภาค ทั้งในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองและการลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชน การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งตลอดหลายปีที่ผ่านมาเป็นเหมือนภาพสะท้อนระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาของประเทศไทย โดยการเลือกตั้งเป็นกลไกหลักในการคัดเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนในระบอบรัฐสภา ทั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

จากการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พยายามแสวงหาทางออกโดยกลไกที่มีอยู่ภายใต้วิกฤตการณ์การเมืองอันรุนแรง ความขัดแย้ง ความแตกแยกของสังคม อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2549 พบวิกฤตเกิดขึ้นในการเลือกตั้งของไทย อันส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เฉพาะมาตรา 4 และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้งไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 104 และมาตรา 144 (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549) และวิกฤตการณ์

รอบที่สอง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีอันมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 เป็นวันเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วประเทศ แต่จากสภาพปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่มีกลุ่มผู้ประท้วงรัฐบาลรักษาการ เกิดเหตุความวุ่นวายในการรับสมัครเลือกตั้งของพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งหลายแห่ง จนมีผู้ได้รับบาดเจ็บ เสียชีวิต ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลถึงความสงบเรียบร้อยในการจัดให้มีการเลือกตั้ง และไม่มีทีท่าว่าจะยุติลงได้โดยง่ายภายในระยะเวลาอันสั้น จึงเกิดกระแสเรียกร้องจากหลายฝ่ายที่ส่งสัญญาณถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งเนื่องจากมีความกังวลในการจัดการเลือกตั้ง โดยเฉพาะหนังสือจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนที่สุด ที่ ตพ 0012/0118 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2557 เรื่อง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ครั้งที่ 25 ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความกังวลและห่วงใยต่อการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 3,885 ล้านบาท เนื่องจากเห็นว่ามีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดความสูญเปล่าและไม่เกิดประโยชน์คุ้มค่า ดังนั้น เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการป้องกันและลดความเสี่ยงมิให้เกิดความเสียหายต่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจำนวนมาก จึงมีข้อเสนอแนะให้ผู้ร้องพิจารณาทบทวนการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2557 เสนอความเห็นว่รัฐบาลควรเสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เพื่อให้โอกาสทุกพรรคการเมืองได้หารือร่วมกันและได้ข้อยุติในการเลือกตั้งที่เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ด้วยเหตุผล 6 ประการ<sup>1</sup> คือ

1. ตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดให้วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 เป็นวันเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งในส่วนของการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ระหว่างวันที่ 23 – 27 ธันวาคม พ.ศ. 2556 และรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ระหว่างวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ถึงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2557 ซึ่งในการรับสมัครเลือกตั้งทั้งสองแบบ คณะกรรมการการเลือกตั้งพบว่า ได้มีเหตุผู้ชุมนุมประท้วงขัดขวางการรับสมัครเลือกตั้งทำให้

<sup>1</sup> สำนักข่าวอิศรา, "“5 เสือ กกต.” ร่อนหนังสือถึง “ยิ่งลักษณ์” อีก! ย้ำเหตุ 6 ข้อ เลื่อนเลือกตั้ง" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.isranews.org/isranews-news/item.26563-sss\\_26563.html](http://www.isranews.org/isranews-news/item.26563-sss_26563.html) [14 มกราคม 2557]

ไม่สามารถรับสมัครเลือกตั้งได้ในบางเขตเลือกตั้งจำนวน 8 จังหวัด รวม 28 เขตเลือกตั้ง ซึ่งเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ประสงค์จะรับสมัครรับเลือกตั้งใน 28 เขตเลือกตั้งดังกล่าว หากดำเนินการเลือกตั้งต่อไปก็จะทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปตามสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 235 วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ยังมี 16 เขตเลือกตั้ง ที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวจากพรรคการเมืองเดียว ซึ่งอาจจะต้องมีการเลือกตั้งหลายครั้งอันจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์

2. จากกรณีการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเหตุผู้ชุมนุมปิดล้อมสถานที่รับสมัคร และมีการใช้ความรุนแรงทำให้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและทางราชการ เกิดกรณีเจ้าพนักงานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ อันไม่เคยเกิดเหตุการณ์เช่นนี้มาก่อนในการเลือกตั้งทั่วไป หลายครั้งที่ผ่านมา ทำให้เล็งเห็นว่าการจัดการเลือกตั้งในอนาคตน่าจะมีเหตุการณ์ที่มีความขัดแย้งรุนแรง อาจมีการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งเป็นเรื่องที่สังคมไม่อาจยอมรับให้เกิดขึ้น โดยที่น่าจะป้องกันหรือบรรเทาไม่ให้เกิดผลร้ายขึ้นได้

3. จากการรายงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในหลายจังหวัดทำให้ทราบว่าการสรรหาและแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้งในหลายพื้นที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากพี่น้องประชาชนในการร่วมเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งต้องใช้ทั่วประเทศทั้งสิ้นเกือบหนึ่งล้านคน โดยเฉพาะในเขตภาคใต้ซึ่งมีหน่วยเลือกตั้งกว่าหนึ่งหมื่นหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งต้องมีกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งจำนวนเกือบหนึ่งแสนคนหรือแม้ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหน่วยเลือกตั้งเกือบหกพันหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งต้องมีกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งจำนวนเกือบหกหมื่นคน เป็นต้น

4. มีประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 108 ที่บัญญัติให้วันเลือกตั้งต้องกำหนดให้เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร จากการที่ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งได้มีคำสั่งในคดีหมายเลขดำที่ ลต 1/2557 ให้ยกคำร้องกรณีที่มีผู้ยื่นคำร้องให้ศาลวินิจฉัยกรณีไม่สามารถยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เนื่องจากมีเหตุผู้ชุมนุมประท้วงขัดขวางการรับสมัครเลือกตั้ง ทำให้ใน 28 เขตเลือกตั้งไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จึงไม่สามารถจัดการเลือกตั้งพร้อมกับ 347 เขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

5. การลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้งที่จะมีขึ้นวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2557 ซึ่งจำเป็นต้องใช้สถานที่บริเวณกว้างเพื่อรองรับหน่วยเลือกตั้งจำนวนมากมารวมกันในที่เดียวในวันเดียว คณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องหาสถานที่ที่ปลอดภัยและสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่พี่น้องประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้เช่นเดียวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการรับสมัครเลือกตั้ง แม้

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเปลี่ยนสถานที่หรือเข้าไปขอใช้สถานที่ของหน่วยทหารหรือตำรวจตระเวนชายแดนแล้วก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวก็มิได้ลุล่วงหรือดำเนินการไปได้ด้วยความราบรื่น รวมทั้งอาจเกิดเหตุความไม่สงบเรียบร้อยในวันเลือกตั้ง เช่นเดียวกับที่เกิดในบางประเทศในขณะนี้

6. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือตรวจสอบใช้จ่ายเงินในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ครั้งที่ 25 ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีความกังวลและห่วงใยต่อการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจำนวน 3,885,000 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายในการเดินทางของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งในและต่างประเทศ โดยเห็นว่ามีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดความสูญเปล่า ไม่ประหยัด ไม่เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่า อันเนื่องมาจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินมิได้ผลตามเป้าหมายของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอาจต้องมีการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปหลายครั้งในระยะเวลาใกล้เคียงกัน ซึ่งการจัดการเลือกตั้งแต่ละครั้งต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก จึงมีข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีการพิจารณาบทบาทการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

จากประเด็นนี้ทำให้เกิดข้อโต้แย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง อาจารย์มหาวิทยาลัย และนักวิชาการอย่างกว้างขวางถึงความเป็นไปได้ในทางกฎหมายของการเลื่อนวันเลือกตั้งว่าจะสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าความเห็นของนักวิชาการได้แบ่งออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า มีกฎหมายรองรับสามารถเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งกลับเห็นว่า ไม่สามารถเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งได้เนื่องจากจะขัดต่อหลักวันเลือกตั้งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดให้อำนาจองค์กรใดที่จะสามารถเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไว้โดยชัดเจนแล้วได้ โดยความเห็นที่แตกต่างของทั้งสองฝ่ายอาจสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบความเห็นสองฝ่ายทั้งที่เห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปเลื่อนได้และเลื่อนไม่ได้

เห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปเลื่อนได้	เห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปเลื่อนไม่ได้
<p>1. การเลื่อนการเลือกตั้งมีวิธีที่สามารถดำเนินการได้ตามกรอบของกฎหมาย ซึ่งถ้าหากว่ามีการให้ความสำคัญกับประเด็นเชิงเทคนิคกฎหมายเป็นอย่างมากก็อาจทำให้เป้าหมายใหญ่ คือ การหาทางออกร่วมกันให้ประเทศถูกบดบังด้วยความเห็นทางกฎหมายที่ไม่ยืดหยุ่นอย่างน่าเสียดาย และรัฐบาลก็ได้แสดงความเห็นมาตลอดว่าไม่มีอำนาจตัดสินใจเลื่อนการเลือกตั้งในขณะที่ กกต. ก็เสนอข้อมูลให้รัฐบาลตราพระราชกฤษฎีกา (พ.ร.ฎ.) กำหนดวันเลือกตั้งใหม่ กรณีจึงเข้าลักษณะเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับ กกต. ก็สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 214<sup>2</sup></p> <p>2. กรณีเลื่อนการเลือกตั้งสามารถใช้มาตรา 187 ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อขยายกรอบเวลาที่เหมาะสมออกไปได้ และไม่ขัดกับ มาตรา 108 รัฐธรรมนูญ โดยให้รัฐบาลตราเป็น พ.ร.ฎ. ซึ่งก็เขียนคล้าย ๆ กันกับพระราชกฤษฎีกาที่รัฐบาลเขียนไว้ตอนยุบสภา แต่ในรายละเอียดของ</p>	<p>1. เรื่องการเลือกตั้งนี้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ชัดเจนอยู่แล้ว อีกทั้งการที่จะให้รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งใหม่ หมายความว่าต้องยกเลิกพระราชกฤษฎีกา (พ.ร.ฎ.) กำหนดวันเลือกตั้งเดิม เป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ เพราะหากจะขอยกเลิกก็ไม่รู้ว่าจะยกเลิกฐานอะไร เหตุผลที่จะขอยกเลิกยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอ<sup>7</sup></p> <p>2. การเลื่อนวันเลือกตั้งทำไม่ได้ เพราะไม่มีช่องกฎหมายเปิดให้ไว้ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เสนอเลื่อนวันเลือกตั้งอาจทำให้เกิดความวุ่นวาย ถ้ารัฐบาลทำก็เท่ากับกระทำผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 ประวัติศาสตร์ไทยที่ผ่านมาไม่เคยมีการตรา พ.ร.ฎ. ชั่วซ้อน จึงไม่ใช่ทางออกที่รัฐบาลควรทำ<sup>8</sup></p> <p>3. การตรา พ.ร.ฎ. เลื่อนการเลือกตั้งขัดรัฐธรรมนูญที่ระบุว่าหลังการยุบสภาต้องมีการเลือกตั้งภายใน 60 วัน อีกทั้งสถานะของกฎหมาย พ.ร.ฎ. อยู่ต่ำกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถออกมายกเลิกกฎหมายที่ใหญ่กว่าได้ และเหตุผลที่จะเลื่อน</p>

<sup>2</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, "ปลัดยุติธรรมย้ำอดีตเคยเลื่อนเลือกตั้ง" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/mobile/detail/20140114/176846.html> [14 ธันวาคม 2556]

<sup>7</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, "เลื่อนเลือกตั้งทำได้หรือไม่?" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.khaosod.co.th/view\\_news.php?newsid= TUROd 2lyd3dNakUyTURFMU53PT](http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid= TUROd 2lyd3dNakUyTURFMU53PT) [16 มกราคม 2557]

<sup>8</sup> ยุทธพร อิศรชัย, "เลื่อนเลือกตั้งทำได้หรือไม่?" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.khaosod.co.th/view\\_news.php?newsid=TUROd2lyd3dNakUyTURFMU53PT0](http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd2lyd3dNakUyTURFMU53PT0) [16 มกราคม 2557]



เห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปเลื่อนได้	เห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปเลื่อนไม่ได้
<p>การเลื่อนระยะเวลาการเลือกตั้งนั้น เมื่อตราออกมาเป็นพระราชกฤษฎีกา รัฐบาลต้องแก้ไขในส่วนที่เป็นอารัมภบท โดยต้องเขียนอธิบายหลายภาคส่วนในสังคมสังคม เห็นตรงกันว่า การเลือกตั้งใน ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 อาจจะก่อให้เกิดปัญหา จึงต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ขึ้น เพื่อเลื่อนวันเลือกตั้ง ส่วนจะเลื่อนเป็นวันไหนก็ตกลงกันว่าเมื่อไหร่คือเวลาที่เหมาะสม เมื่อตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเลือกตั้งแล้ว จากนั้นก็ตั้งเป็นมาตรา 1 มาตรา 2 มาตรา 3 ตามปรกติ หากเสนอไปตามช่องทางนี้เป็นสิ่งที่ทำได้<sup>3</sup></p> <p>3. วันเลือกตั้งก็ยังสามารถเลื่อนได้ด้วยสองเงื่อนไข คือ ประการแรก เงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ ในฉบับปี 2550 กำหนดให้เลือกตั้งหลังยุบสภาไม่น้อยกว่า 45 วันแต่ไม่เกิน 60 วัน ฉะนั้นหากเลื่อนภายในกรอบเวลาที่กำหนดย่อมทำได้อยู่แล้ว แต่ต้องไม่เกิน 60 วัน เงื่อนไขที่สองมีเหตุจำเป็นบางอย่างที่ทำให้วันเลือกตั้งที่กำหนดไว้แล้วมีปัญหาต่อการทำหน้าที่ของสภา เช่น วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 เป็นวันเลือกตั้ง แต่สมมติเลือกตั้งไม่ได้ มีเหตุการณ์ต่างๆ เกิดขึ้นจนถึง 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 คือยาวนานถึง 1 ปี ปัญหาคืออายุ</p>	<p>เป็นเพียงการคาดการณ์ของ กกต. ดังนั้นน้ำหนักและเหตุผลในการออก พ.ร.ฎ. เลื่อนการเลือกตั้ง จึงยังมีไม่มากพอในทางกฎหมาย การยกเลิก พ.ร.ฎ. ฉบับเก่าเป็นอำนาจรัฐบาลที่สามารถทำได้ เป็นวิถีทางตามปกติของกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลออก พ.ร.ฎ. ปิดป่าในภาคเหนือ ต่อมาเมื่อป่าอุดมสมบูรณ์แล้วก็ออก พ.ร.ฎ. ฉบับใหม่เพื่อเปิดป่า แต่กรณีนี้ทำไม่ได้เนื่องจาก พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการเลือกตั้งทั่วไปอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสถานะใหญ่กว่า<sup>9</sup></p> <p>4. ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่องค์กรใดในการตรา พ.ร.ฎ. ให้เลื่อนวันเลือกตั้ง ใดๆ ที่ยังไม่เกิดการเลือกตั้งขึ้นเลย การเสนอให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการตรา พ.ร.ฎ. กำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ จึงเป็นการเรียกร้อง หรือเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีที่รักษาการอยู่ในขณะนี้ กระทำการอันขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย</p> <p>หากในวันเลือกตั้งมีเหตุการณ์ที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถไปออกเสียงลงคะแนนได้ ไม่ว่าจะเป็นการจลาจล ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่นใด เจ้าหน้าที่ที่จัดการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจประกาศการ</p>

<sup>3</sup> เจษฎ์ โทณะวณิก, "‘เจษฎ์’ ชี้ใช้ ม.187 เลื่อนวันเลือกตั้งจาก 2 ก.พ.57 ได้" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.isranews.org/isranews-news/item/25917-jed-tonavanik.html> [16 ธันวาคม 2556]

<sup>9</sup> พัฒนะ เรือนใจดี, "เลื่อนเลือกตั้งทำได้หรือไม่ได้?" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.khaosod.co.th/view\\_news.php?newsid=TUROd2lyd3dNakUyTURFMU53PT](http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd2lyd3dNakUyTURFMU53PT) [16 มกราคม 2557]

เห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปเลื่อนได้	เห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปเลื่อนไม่ได้
<p>สภาเริ่มนับแล้วตั้งแต่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ก็ต้องจ่ายเงินเดือนให้ ส.ส.ไปแล้ว วาระนายกฯ ก็เริ่มแล้ว อย่างนี้จะมีปัญหาตามมา ก็ต้องมี พ.ร.ฎ. เลื่อนวันเลือกตั้ง หรือกำหนดวันเลือกตั้งใหม่<sup>4</sup></p> <p>4. การตรา พ.ร.ฎ. เพื่อกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่เคยเกิดขึ้นแล้วเมื่อรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 2) ได้ยุบสภาและกำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ซึ่งภายหลังเลือกตั้งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตามที่มีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งดังกล่าว มิได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม ให้ถือเป็นโมฆะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงทูลเกล้าฯ ถวายพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปใหม่ เป็นวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2549 แต่การเลือกตั้งมิได้เกิดขึ้น เพราะมีการรัฐประหารเสียก่อน ย่อมถือว่าการแก้ไขวันเลือกตั้ง หรือเลื่อนวันเลือกตั้ง เคยกระทำมาแล้วในอดีตหากมีเหตุจำเป็นต่าง ๆ ซึ่งวันเลือกตั้งใหม่ ก็พ้นระยะ 60 วัน ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแล้ว<sup>5</sup></p> <p>5. การนำหลักกฎหมายทั่วไปในประเด็นที่เรียกว่า “เหตุสุดวิสัย” มาใช้เทียบเคียงกับการเลื่อนเลือกตั้งได้ เหตุสุดวิสัยอาจเกิดได้จากเหตุการณ์ธรรมชาติ น้ำท่วม ไฟไหม้หรืออาจ</p>	<p>งดลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งนั้นและกำหนดวันลงคะแนนใหม่ได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 78 ซึ่งต้องพิจารณาเป็นหน่วยเลือกตั้งไป ไม่ใช่เอาเหตุการณ์ที่ยังไม่เกิดขึ้นในวันเลือกตั้งหรือวันที่ใกล้เคียงกันก่อนวันเลือกตั้ง และอาจเกิดขึ้นเฉพาะบางหน่วยเลือกตั้งนั้นมาเป็นเหตุให้เลื่อนการเลือกตั้งทั้งประเทศออกไป</p> <p>ในกรณีบางเขตเลือกตั้งไม่สามารถรับสมัครเลือกตั้งได้เนื่องจากการขัดขวางการเลือกตั้ง ซึ่ง กกต. สามารถขยายระยะเวลาการสมัครรับเลือกตั้งออกไปได้แต่ก็มีได้ทำหากหลังจากการเลือกตั้งปรากฏว่าเขตเลือกตั้งใดยังไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กกต. ก็ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนครบจำนวนใน 180 วัน ในกรณีที่ยังไม่สามารถเปิดสภาผู้แทนราษฎรได้ คณะรัฐมนตรีรักษาการย่อมมีความชอบธรรมที่จะอยู่ในตำแหน่งต่อไป และหากมีการเลื่อนการเลือกตั้งออกไป ก็เท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีรักษาการก็ต้องอยู่รักษาการนานต่อไปด้วย</p>

<sup>4</sup> คมสัน โพธิ์คง, "เลื่อนวันเลือกตั้ง...มิใช่ไม่เคย?" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/detail/20131221/175303.html> [21 ธันวาคม 2556]

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน.

เห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปเลื่อนได้	เห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปเลื่อนไม่ได้
<p>เกิดจากบุคคลก็ได้ เช่น การนัดหยุดงาน การเดินขบวนประท้วง ถ้าเกิดเหตุการณ์เหล่านี้จนไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้ เพราะถ้าเลือกตั้งไปก็จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยไม่เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม การเลือกตั้งก็จะถูกเลื่อนออกไปโดยอำนาจของเหตุสุดวิสัย จนกว่าเหตุการณ์นั้นจะสงบ ซึ่งถือเป็นการเลื่อนโดยอำนาจของหลักกฎหมายทั่วไป ไม่ต้องมีการไปแก้พระราชกฤษฎีกายุบสภา หรือเป็นการกระทำขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด สิ่งที่ต้องพิจารณาคือ เหตุการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันถึงขนาดเป็นเหตุสุดวิสัยแล้วหรือยัง ถ้าถึงขนาดเหตุสุดวิสัยแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของ กกต. จะต้องจัดให้มีการขยายเวลาการเลือกตั้งออกไป ภาษาดั้งเดิมเรียกเหตุนี้ว่า “ภัยนอกอำนาจ” ในภาษาต่างประเทศเรียกว่า “Act of God” ทุกประเทศมีหลักการนี้อยู่ และใช้ได้กับกฎหมายทุกฉบับ ดังนั้น หลักการเรื่องเหตุสุดวิสัย ไม่ใช่การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาอ้างเพื่อหักล้างรัฐธรรมนูญ แต่เรื่องนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งนำมาบังคับใช้ได้กับทุกกรณี<sup>6</sup></p>	<p>จนกว่าคณะรัฐมนตรีคณะใหม่ที่ตั้งขึ้นภายหลังการเลือกตั้งจะเข้ารับหน้าที่<sup>10</sup></p> <p>5. ข้อเรียกร้องที่จะให้มีการตรา พ.ร.ฎ. เพื่อเลื่อนกำหนดวันเลือกตั้งได้อย่างที่หมักกฎหมายบางท่านบอกว่าทำได้ตามมาตรา 108 และ มาตรา 187 ไม่สามารถทำได้ ดังนี้ เรื่องของการตรา พ.ร.ฎ. ยุบสภาฯ ตามมาตรา 108 เป็น “กรณีเฉพาะ” อันเป็นคนละกรณีกับกรณี มาตรา 187 ซึ่งเป็น “กรณีทั่วไป” ดังนั้น ไม่สามารถที่จะมาอ้างอิง เกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกันได้ การพยายามตรา พ.ร.ฎ. เพื่อเลื่อนวันเลือกตั้งในกรณีของความเกี่ยวเนื่องมาจากการยุบสภาจึงเป็นการกระทำที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรองรับ หากอนุญาตให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อเลื่อนวันเลือกตั้ง ถือได้ว่าเป็นการทำลาย “หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย” (Legal Certainty) อันถือเป็นการเข้าไปทำลายความเชื่อถือของบุคคลต่าง ๆ รวมตลอดถึงพรรคการเมืองด้วยว่าจะมีการเลือกตั้งในวันที่ 2 ก.พ. ส่งผลให้ประชาชนและพรรคการเมืองต่างๆ ได้ไปดำเนินกิจกรรมเพื่อรอการเลือกตั้งดังกล่าว กรณีนี้ย่อมถือว่าขัดแย้งกับ "หลักความเชื่อถือและไว้วางใจ"(Legitimate Expectation) ซึ่งการ</p>

<sup>6</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, "หลักกฎหมายทั่วไป...เลื่อนเลือกตั้งได้ถ้ามี "เหตุสุดวิสัย" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.oknation.net /blog /kob kab /2013 /12/ 17/entry-1> [17 ธันวาคม 2556]

<sup>10</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "ข้อเสนอเลื่อนการเลือกตั้ง: ข้อเสนอที่มองไม่เห็นหัวคน" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.enlightened-jurists.com/page/296> [13 มกราคม 2557]

เห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปเลื่อนได้	เห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปเลื่อนไม่ได้
	ขัดแย้งต่อหลักการทั้งหมดของมกระทบทต่อ "หลักนิติธรรม" อันเป็นหลักการใหญ่ที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง ด้วย <sup>11</sup>

นอกจากความเห็นสองฝ่ายข้างต้นได้มีการออกมาให้ความเห็นทางกฎหมายของนักกฎหมายชั้นนำของประเทศอย่าง นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในประเด็นที่มีการตั้งข้อสังเกตถึงการเรียกร้องให้เลื่อนการเลือกตั้ง โดยได้แสดงความเห็น ดังนี้<sup>12</sup> ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช. 2550) มาตรา 108 วรรคสอง การกำหนดวันเลือกตั้งภายในอย่างช้าต้องไม่เกิน 60 วัน แต่ก็มีกรณีที่ไม่ตรงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ในกรณีการเลือกตั้งล่วงหน้า การเลือกตั้งในต่างประเทศและการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งที่การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต (กรณีใบเหลือง – ใบแดง) ที่เป็นเช่นนี้เพราะการกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกา เป็นเรื่องหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดบังคับไว้ให้ต้องกำหนดไว้พร้อมกับการยุบสภา และกำหนดระยะเวลาสูงสุดไว้ ก็เพื่อไม่ต้องการให้ฝ่ายบริหารอยู่รักษาการไปเป็นเวลานาน ๆ โดยไม่มีสภาคอยควบคุมการบริหาร แต่การจัดการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคนละเรื่องกับการกำหนดวันเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งนั้นอาจมีเหตุต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ มีเหตุที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งแบ่งเป็นหลายวัน ซึ่งบางทีก็เกินระยะเวลาสูงสุด ๖๐ วันตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แสดงว่าการจัดการเลือกตั้ง มีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะดูแลตามกฎหมายที่วางไว้

ดังนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่าการเลือกตั้งเขตใดไม่สุจริต ก็สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ (ที่เรียกกันว่าให้ใบแดงหรือใบเหลือง) ซึ่งวันเลือกตั้งใหม่อาจจะเลยเกิน 60 วัน และหากเกิดเหตุทุจริตกันทั้งประเทศ การเลือกตั้งทั้งประเทศก็ต้องทำใหม่ทั้งประเทศ ซึ่งเคยเกิดมาแล้วในการเลือกตั้ง 2 เมษายน 2549 แต่ถ้ามียุทธอันทำให้มีการเลือกตั้งไม่ได้ เพราะเหตุเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุตวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น กฎหมาย (มาตรา 78 พระราชบัญญัติประกอบ

<sup>11</sup> พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, "โพสต์เฟซบุ๊ก ยันไม่สามารถตรา พ.ร.ฎ. เลื่อนวันเลือกตั้งได้" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1387281109 & gr pid =03&catid=03](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1387281109 & gr pid =03&catid=03) [17 ธันวาคม 2556]

<sup>12</sup> มีชัย ฤชุพันธุ์, "เลื่อนวันเลือกตั้ง ตามที่มีการเรียกร้องได้หรือไม่?" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dailynews.co.th/article/204015> [17 ธันวาคม 2556]

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550) ก็ให้อำนาจ กกต. ที่จะกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้ โดยไม่มีข้อกำหนดว่าจะต้องเลื่อนไปถึงเมื่อไร เพราะกฎหมายก็คงบอกไม่ได้ว่าเหตุนั้นจะหมดเมื่อไร

ถ้ามีการเลือกตั้งในปี 2553 ซึ่งมีเหตุน้ำท่วม ก็คงมีการยอมเลื่อนการเลือกตั้งกันได้ โดยไม่ต้องนึกถึงวันที่ พ.ร.ฎ. กำหนดไว้ ถ้าเหตุนั้นเกิดเฉพาะบางที่ที่เลื่อนวันเลือกตั้งไปเฉพาะที่นั้น แต่ถ้าเหตุเกิดครึ่งประเทศก็ใช้ว่าจะควรเลื่อนเพียงครึ่งประเทศ เพราะถ้าทำเช่นนั้น การเลือกตั้งจะกลายเป็นสองวัน และเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการเลือกตั้งได้ เพราะจะรู้ผลการเลือกตั้งครั้งหนึ่งทำให้การเลือกตั้งนั้นเสียหายได้ ถ้าเป็นเช่นนั้นก็อาจจำเป็นต้องเลื่อนทั้งประเทศ กรณีคำว่า “เหตุสุดวิสัย” อาจอาศัยคำอธิบายที่มีอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้แต่เหตุจำเป็นอย่างอื่นนั้น ก็ให้เป็นอำนาจการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งพร้อมทั้งบอกเหตุผลและความจำเป็นให้เป็นที่ประจักษ์ ทั้งหมดนั้นเป็นเหตุผลทางกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งจะเลื่อนได้หรือไม่ก็ต้องไปพิจารณากัน

ภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทำหนังสือแจ้งนายกรัฐมนตรีถึงข้อเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งใหม่ นายกรัฐมนตรีก็ได้ชี้แจงถึงประเด็นดังกล่าวว่า ไม่สามารถทำได้ โดยนำประเด็นดังกล่าวปรึกษากับคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ<sup>13</sup> ก็ได้เสนอความเห็นว่า ไม่สามารถเลื่อนวันเลือกตั้งออกไปได้ เมื่อบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กำหนดไว้เช่นนี้ การมีความคิดจะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา หรือตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่เพื่อกำหนดวันเลือกตั้งให้เลื่อนออกไปภายหลังจากวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ไม่ว่าจะเร็วหรือช้าเพียงใด จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะการดำเนินการในลักษณะเช่นนั้นย่อมเป็นการขัดแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 108 โดยตรง และหากมีการกระทำดังกล่าวจะเป็นเหตุให้บทบัญญัตินั้นใช้บังคับไม่ได้ ตามนัยยะที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ที่บัญญัติว่าบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นจะใช้บังคับไม่ได้

<sup>13</sup> ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ, "เลขาธิการกฤษฎีกายืนยันทำไม่ได้ เลื่อนวันเลือกตั้ง" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/389213> [13 ธันวาคม 2556]

จนกระทั่งวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ลงนามหนังสือยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 ในสองประเด็น<sup>14</sup> คือ กรณีมีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้ำวล่วงได้ตั้งกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอมาจะสามารถกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ได้หรือไม่ และอำนาจในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นอำนาจขององค์กรใดระหว่างผู้ร้อง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งกับคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรี เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการกราบบังคมทูลฯ เสนอเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งใหม่ และเป็นผู้ที่จะต้องลงนามสนองพระบรมราชโองการในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ภายหลังจากที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมและมีมติเป็นเอกฉันท์รับคำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว และเมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2557 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย เรื่องพิจารณาที่ 7/2557 โดยมีคำวินิจฉัยเป็นเอกฉันท์ว่า วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร สามารถกำหนดขึ้นใหม่ได้ และวินิจฉัยโดยเสียงข้างมากกว่าการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>15</sup>

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้ศึกษาประเด็นการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดว่า หากเกิดเหตุ จลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นในหน่วยเลือกตั้งใด ทำให้ไม่สามารถลงคะแนนเลือกตั้งได้ก็ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศ งดการลงคะแนน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ ซึ่งจะเห็นว่ากฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลื่อนวันลงคะแนนเฉพาะบางหน่วยเลือกตั้งที่พบเหตุดังกล่าว โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตจะต้องใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะเข้าข่ายลักษณะเหตุที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และก่อให้เกิดข้อพิพาทว่าจะใช้ดุลพินิจอย่างไร มีขอบเขตครอบคลุมอย่างไรบ้าง ซึ่งจะได้ศึกษาในรายละเอียดเพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาดังกล่าวต่อไป อย่างไรก็ตาม ในขณะที่มีการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไปประเภทเลื่อนทุกเขตเลือกตั้งทั้งประเทศ ยังไม่มีบทบัญญัติ

<sup>14</sup> หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, "กต.ยื่นศาล รธน.แล้ว ให้วินิจฉัยใครมีอำนาจเลื่อนเลือกตั้ง" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dailynews.co.th/> [22 มกราคม 2557]

<sup>15</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557, ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม 2557).

กฎหมายข้อใด กำหนดหลักเกณฑ์หรือให้อำนาจองค์กรใดในการพิจารณาให้สามารถเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปทุกเขตเลือกตั้งได้ จึงยังเป็นประเด็นทางข้อกฎหมายขององค์กรที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการและประชาชนที่มีความเห็นแตกต่างกันอยู่ของปัญหาการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งนี้ จนกระทั่งได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตั้งที่ได้กล่าวข้างต้นได้วางหลักไว้ว่า สามารถกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ได้ตามสภาพการณ์แห่งความจำเป็น จึงเป็นสิ่งที่ควรจะได้ศึกษาเหตุผลและข้อกฎหมายในคำวินิจฉัยอย่างละเอียดต่อไป และศึกษาถึงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิด รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลการเลื่อนการเลือกตั้งในต่างประเทศ โดยพิจารณาถึงสภาพการณ์อันเป็นที่มาของเหตุแห่งการเลื่อนการเลือกตั้ง ข้อกฎหมายที่รองรับให้สามารถเลื่อนการเลือกตั้งได้ ซึ่งจะเป็นประสบการณ์ที่ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อเป็นข้อมูลในการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความชัดเจนทางกฎหมายของการเลื่อนการเลือกตั้งต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด และทฤษฎีว่าด้วยการเลือกตั้งและการเลื่อนการเลือกตั้ง
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกณฑ์เกี่ยวกับการเลื่อนการเลือกตั้งตั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการพิจารณาเลื่อนกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในกรณีเกิดเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อจะได้หาแนวทาง
4. สามารถนำผลการศึกษาค้นคว้าจากการวิจัยเป็นข้อมูลในการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความชัดเจนทางกฎหมายในการเลื่อนการเลือกตั้งต่อไป

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงแนวความคิด และทฤษฎีว่าด้วยการเลือกตั้งและศึกษาบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลื่อนการเลือกตั้งในประเทศไทย โดยพิจารณาสภาพปัญหาทั้งทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในกรณีการเลื่อนวันลงคะแนนเฉพาะหน่วยหรือเฉพาะเขตเลือกตั้งและกรณีการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป เมื่อพบว่าเกิดเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อีกทั้งยังศึกษาการเลื่อนการเลือกตั้งในต่างประเทศ โดยศึกษาเปรียบเทียบเพื่อนำมาวิเคราะห์กับสภาพปัญหา และ

ข้อจำกัดทางกฎหมายของไทย และศึกษาแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความชัดเจนทางกฎหมายในการเลื่อนการเลือกตั้งต่อไป

#### 1.4 สมมติฐานในการศึกษา

ประเทศไทยมีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการเลื่อนเลือกตั้งเพียงกรณีการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะหน่วยเลือกตั้งหรือเฉพาะเขตเลือกตั้งเท่านั้น แต่กรณีการเลื่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยชัดแจ้งให้สามารถกระทำได้ จึงเกิดประเด็นข้อถกเถียงกันว่าการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไปสามารถกระทำได้หรือไม่ และเป็นอำนาจขององค์กรใด ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจน ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรให้มีบทบัญญัติของกฎหมายให้เลื่อนเลือกตั้งได้



#### 1.5 วิธีการศึกษา

วิธีการวิจัยที่ใช้ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นวิธีการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ในรูปแบบของหนังสือ ตำรับทฤษฎี ทวารสาร บทความทางวิชาการ หนังสือพิมพ์ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย คำวินิจฉัยของศาล และเอกสารต่าง ๆ ที่ค้นคว้าจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวข้อง

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี ว่าด้วยการเลือกตั้งและการเลื่อนการเลือกตั้ง
2. ทำให้ทราบกฎหมายเกี่ยวกับการเลื่อนการเลือกตั้งตั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการพิจารณาเลื่อนกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในกรณีการเลื่อนวันลงคะแนนเฉพาะหน่วยหรือเฉพาะเขตเลือกตั้ง และกรณีการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป เมื่อพบว่าเกิดเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้
4. สามารถนำผลการศึกษาค้นคว้าจากการวิจัยเป็นข้อมูลในการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความชัดเจนทางกฎหมายในการเลื่อนการเลือกตั้งต่อไป



## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎี ว่าด้วยการเลือกตั้งและการเลื่อนการเลือกตั้ง

การศึกษาถึงประเด็นการเลื่อนการเลือกตั้งนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องทราบถึงความหมายและความสำคัญของการเลือกตั้ง หลักเกณฑ์การเลือกตั้งที่เป็นสากล ประเภท ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อันจะกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1 ความหมายและความสำคัญของการเลือกตั้ง

##### 2.1.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

“การเลือกตั้ง” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Election” โดย **Black’s law dictionary** ได้ให้ความหมายไว้ว่า “...The process of selecting a person to occupy an office (usu. A public office), membership, award, or other title or status <the 2004 congressional election>”<sup>1</sup> อธิบายได้ คือ เป็นกระบวนการในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยงาน (มักเป็นหน่วยงานของรัฐ) การคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าเป็นสมาชิก การคัดเลือกบุคคลเพื่อรับรางวัล หรือเพื่อรับตำแหน่งอื่น ๆ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาของเกรส

ในขณะที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายการเลือกตั้งว่า หมายถึง การเลือกสรรบุคคลให้เป็นผู้แทนหรือให้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน เช่น เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เลือกตั้งกรรมการ<sup>2</sup>

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศได้อธิบายความหมายของการเลือกตั้งไว้ อาทิเช่น ตำราทางรัฐศาสตร์ Political Science ของ **G.A. Jacob Sen** และ **M.H. Lipman** ให้คำจำกัดความว่า “An Election is a choice by persons qualified to vote among candidate for public office” อธิบายได้ว่า การเลือกตั้ง คือ การใช้สิทธิของบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งให้เข้ารับตำแหน่งใด ๆ ของรัฐ<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Bryan A Garner and Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary (St. Paul, MN: Thomson/West, 2009), p. 595.

<sup>2</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2556), หน้า 1084.

<sup>3</sup> G.A. Jacob Sen and M.H. Lipman, Political Science (New York: Barnes & Noble Inc, 1969), p. 83.

**Devid Butler, and others** อธิบายในหนังสือเรื่อง “Democracy at the Polls: A Comprehensive Study of Competitive National Election” ตีพิมพ์เมื่อปี ค.ศ. 1981 กล่าวว่า การเลือกตั้ง (Election) มีนัยความหมายจำแนกออกได้เป็นสองแง่มุม กล่าวคือ การเลือกตั้งในแง่มุมของกฎหมายและการเลือกตั้งในแง่มุมปรัชญา โดยส่วนแรก การเลือกตั้งในแง่มุมของกฎหมายนั้น เป็นการพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเลือกตั้ง โดยทั่วไปแล้วจะมีสภาพอยู่ 3 ประการ คือ **1) การเลือกตั้งที่เป็นสิทธิ** โดยการเลือกตั้งถือเป็นสิทธิที่มีความสำคัญประการหนึ่งที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง **2) การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นอภิสิทธิ์** ผู้ลงคะแนนเสียงมีความเป็นอิสระที่จะเลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ที่ได้รับการยอมรับจากกฎหมาย ปราศจากการแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น เป็นต้น และ **3) การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นหน้าที่** อันหมายถึง บุคคลจำเป็นต้องกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีสภาพเป็นหน้าที่จึงเป็นไปได้ที่กฎหมายได้ระบุหรือบังคับให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ากฎหมายได้ระบุหรือบังคับให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยถือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งที่ต้องกระทำ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 72 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” ส่วนที่สอง การเลือกตั้งในแง่มุมปรัชญา แบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ **ประการแรก การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights)** กล่าวคือ เป็นสิทธิที่เกิดมากับบุคคลในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ ทั้งนี้ เพราะบุคคลย่อมเสมอภาคกันอันเป็นลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งหากบุคคลผู้ใดเป็นผู้บรรลุนิติภาวะมีความเป็นผู้ใหญ่และไม่มียกเว้นห้ามแล้ว จะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง **ประการที่สอง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นภารกิจสาธารณะ (Public Affairs)** กล่าวคือ ความก้าวหน้าของสังคมย่อมขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของบุคคลให้เป็นไปตามหน้าที่อย่างชาญฉลาด เมื่อเป็นดังนี้การให้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจึงจำกัดเฉพาะแก่บุคคลที่เหมาะสม และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยดีเท่านั้น การดำเนินการตามแนวนี้นี้ บุคคลจึงอาจถูกกำหนดสิทธิในการลงคะแนนได้เสมอ หากเมื่อปรากฏว่าบุคคลนั้นเข้าลักษณะที่ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างถูกต้อง และ**ประการที่สาม การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีสภาพเป็นสิทธิคัดค้านการกระทำ** กล่าวคือ ผู้ออกเสียงลงคะแนนที่คัดค้านการกระทำหรือนโยบายของรัฐ จะลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

พรรคการเมืองที่ตรงกันข้ามกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สนับสนุนรัฐบาลหรือร่วมรัฐบาล พรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล ในวันที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือวันเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญ<sup>4</sup>

**หยุด แสงอุทัย** ได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า การเลือกตั้ง หมายถึง กรณีที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลาย ๆ คน หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง บัญชีหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายบัญชีเพื่อให้ไปกระทำการใดอันหนึ่ง<sup>5</sup>

**จรัญ สุภาพ** ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า การเลือกตั้ง หมายความว่า วิธีการเปิดโอกาสให้ราษฎรได้มีส่วนในการเลือกสรรและกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ที่จะมาบริหารงานสาธารณะ การเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยจะต้องเป็นความลับ และราษฎรมีโอกาสเลือกโดยเสรี เช่น การที่ประชาชนอเมริกันมีส่วนในการกำหนดตัวประธานาธิบดี<sup>6</sup>

**กระมล ทองธรรมชาติ** ได้ให้ความหมายว่า การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล เป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน ที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติ จัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้น การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่ประชาชนแสวงหาทางเลือกในการปกครองและบำบัดความต้องการของตนเอง<sup>7</sup>

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า “การเลือกตั้ง” หมายถึง กระบวนการหรือกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่งซึ่งแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ของพลเมืองหรือประชาชน โดยประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีอิสระที่จะเลือกผู้ใดเป็นตัวแทนของตนไปใช้อำนาจอธิปไตยทั้งในทางนิติบัญญัติ และการบริหารกิจการบ้านเมืองของประเทศโดยผ่านกลไกการใช้สิทธิพื้นฐานทางการเมืองเพื่อแสดงออกถึงเจตจำนงของตน การเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องมีสำคัญและเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถแสวงหาทางเลือกในการปกครอง และสนองความต้องการของตนเอง และส่วนรวม ดังนั้น ในบรรดากระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนตาม

<sup>4</sup> Butler, Penniman and Renny eds. 1981, p.344 อ้างถึงใน ธโสธร ตูทองคำ, "กระบวนการเลือกตั้ง," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545), หน้า 538-539.

<sup>5</sup> หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 344.

<sup>6</sup> จรัญ สุภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2535), หน้า 104.

<sup>7</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 1.

ครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่า การเลือกตั้ง เป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุด ภายใต้รูปแบบที่หลากหลายของการได้มาซึ่งผู้แทน

### 2.1.2 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

ได้จำแนกความสำคัญของการเลือกตั้งไว้ 2 ลักษณะ ดังนี้

#### 1. ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎี

ในทางทฤษฎีกล่าวไว้ว่า ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยออกเป็นสามส่วน คือ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีความเชื่อมโยงกับปรัชญาการเลือกตั้ง กล่าวคือ การเลือกตั้งจะเป็นที่มาของกลไกผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ในประเทศประชาธิปไตย<sup>8</sup>

การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นการยอมรับในอำนาจของประชาชน ในการเป็นเจ้าของอำนาจอริปไตย จึงได้มีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนไปปฏิบัติกรแทนตาม กระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ การเลือกตั้งจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียง ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเป็นผู้ใช้อำนาจอริปไตยด้วยการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ใน ทางนิตินบัญญัติ และมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางฝ่ายบริหาร ความสำคัญของการเลือกตั้งใน ทางทฤษฎีที่เป็นไปตามนัยแห่งทฤษฎีประชาธิปไตยแบบคลาสสิก (Classical Democratic Theory) นี้ บ่งชี้ให้เห็นว่า การเลือกตั้งเป็นการเลือกรัฐบาลที่จะเข้ามาปกครองประเทศ<sup>9</sup>

#### 2. ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางปฏิบัติ

การเลือกตั้งในทางปฏิบัติ นั้น มีความสำคัญในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย อันปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 21 ซึ่งสรุปใจความสำคัญได้ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมใน รัฐบาลประเทศของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านทางผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งโดย อิสระ” และ “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจการปกครองของรัฐบาล เจตจำนง ดังกล่าวต้องแสดงโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นตามระยะเวลาที่กำหนด ด้วยการลงคะแนนเสียง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากัน และกระทำเป็นการลับ ด้วยวิธีการอื่นใดที่รับประกันได้ว่า

<sup>8</sup> ธโรธร ตู่ทองคำ, เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 12 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551), หน้า 538-539.

<sup>9</sup> พรศักดิ์ ผ่องแพ้ว, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการเมืองทางการเมืองไทย หน่วยที่ 4 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2550), หน้า 217.

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นไปโดยเสรี”<sup>10</sup> อาจจัดแบ่งความสำคัญของการเลือกตั้งในทางปฏิบัติได้เป็น 6 ประการ<sup>11</sup> ประกอบด้วย

**ประการแรก** การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงหรือความต้องการของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบการเมือง

**ประการที่สอง** การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยสันติวิธี ก่อให้เกิดการหมุนเวียนเปลี่ยนผ่านอำนาจป้องกันการผูกขาดอำนาจและการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในแง่นี้การเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจของประชาชนในการที่จะกำหนดรัฐบาลนั่นเอง

**ประการที่สาม** การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่างสถาบันการเมืองกับประชาชน หรือกล่าวอีกในหนึ่ง เป็นกลไกที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างทางการเมืองส่วนบน (Superstructure) อันประกอบด้วย รัฐสภา รัฐบาล และศาล กับโครงสร้างส่วนล่าง (Infrastructure) อันประกอบด้วยประชาชนโดยผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงสะท้อนถึง ทศศนคติ ค่านิยม และความเชื่อของประชาชน ที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาล และเป็นพันธะสัญญาที่ทำให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้

**ประการที่สี่** การเลือกตั้งเป็นกระบวนการ กลไก ขั้นตอนที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย การเลือกตั้งจึงเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทำให้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการใช้ความรุนแรงทางการเมือง การปฏิวัติ รัฐประหาร เมื่อการเมืองเกิดวิกฤตการณ์ การเลือกตั้งจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะลดความขัดแย้งลงได้

**ประการที่ห้า** การเลือกตั้งก่อให้เกิดการบูรณาการทางสังคม และความรู้สึกร่วมกันในทางปฏิบัติที่ต่างต้องมีสิทธิหรือหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งจึงเป็นกลไกสำคัญทั้งทางการเมืองและสังคม ในการสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และการเป็นเจ้าของประเทศของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งจึงเป็นกิจของพลเมือง (Civic Duty) ที่พลเมืองในประชาคมทางการเมืองต้องปฏิบัติโดยทั่วไป<sup>12</sup>

<sup>10</sup> จรุง สุภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์, หน้า 104.

<sup>11</sup> ธโรธร ตู่ทองคำ, เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-8, หน้า 540.

<sup>12</sup> พรศักดิ์ ผ่องแพ้ว, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการเมืองการเมืองไทย หน่วยที่ 4, หน้า 218.

**ประการที่หก** การเลือกตั้งก่อให้เกิดการglomเกลตาทางการเมือง ทั้งนี้ เพราะมีกิจกรรมทางการเมืองหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการรณรงค์หาเสียง ก่อให้เกิดการเรียนรู้ เกิดการสื่อสารถ่ายทอดความต้องการต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย มีการเรียนรู้ระหว่างกัน จนนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ร่วมกัน และนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือปฏิเสธการมีส่วนร่วมทางการเมืองในที่สุด

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการได้แสดงทัศนะให้เห็นถึงความสำคัญของการเลือกตั้งดังต่อไปนี้<sup>13</sup>

1. เป็นการเลือกผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่จะมาทำการปกครอง
2. เป็น “ห้ามล้อ” ทางการเมือง
3. เป็นกลไกเชื่อมโยงความต้องการของประชาชนเข้ากับนโยบายสาธารณะ
4. สร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่ผู้ปกครอง
5. ลดความตึงเครียดและความขัดแย้งทางการเมืองและสังคม
6. ทำให้เกิดบูรณาการทางการเมือง
7. ทำให้เกิดการระดมมวลชนเข้าสู่กระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
8. ประชาชนเห็นความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองดี

จึงสรุปโดยรวมได้ว่า การเลือกตั้งถือเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญในการแสดงออกซึ่งเจตนาของประชาชนในการเรียกร้องและสนับสนุนทางการเมือง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญที่แต่ละประเทศยึดถือและนำไปปฏิบัติ แม้แต่ละประเทศจะมีรูปแบบการปกครองแตกต่างกันก็ตาม

<sup>13</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 6.

## 2.2 หลักเกณฑ์การเลือกตั้งที่เป็นสากล

หลักเกณฑ์การเลือกตั้งที่เป็นสากลได้อ้างอิงมาจากหลักการปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)\* ถือว่าเป็นหลักการที่นานาประเทศซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติยอมรับว่าจะใช้เป็นกติกาของสังคม ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1. หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of election) หมายถึง การแสดงเจตนาสมัครใจในการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างอิสระเสรีปราศจากการบีบบังคับ ข่มขู่ด้วยประการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้อำนาจเงินจ้าง หรือการใช้อิทธิพล โดยมีหลักการความเชื่อพื้นฐานที่ว่า สิทธิในการมีส่วนร่วมใช้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคน ในเมื่อประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิที่ย่อมขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของประชาชนเองว่าจะตัดสินใจเลือกผู้ใดมาเป็นตัวแทน องค์กรของรัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซง ความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้งยังรวมถึงการที่ประชาชนมีโอกาสเลือกบุคคลหรือพรรคการเมืองตามใจชอบอีกด้วย แต่หากว่าการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ ประชาชนจำต้องเลือกตั้งผู้ปกครองจากพรรคการเมืองเดียว หรือบุคคลจำนวนเดียวโดยไม่มีตัวเลือกจากแหล่งอื่น การเลือกตั้งนั้นก็ปราศจากความหมายที่แท้จริง และมีได้ชี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของประชาชนแต่อย่างใด<sup>14</sup>

2. หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (Periodic Election) หมายถึง การจัดทำให้มีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา เช่น 3 ปี 4 ปี 6 ปี ซึ่งเรียกว่า “วาระการดำรงตำแหน่ง” โดยจะมีการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไว้เป็นหลักการในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายเลือกตั้ง เมื่อดำรงตำแหน่งครบระยะเวลา ก็จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ว่าผู้แทนหรือผู้ปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองได้โดยสันติวิธี ผู้ปกครองที่ใช้อำนาจโดยชอบธรรมระหว่างที่อยู่ในอำนาจ เมื่อครบวาระก็มีโอกาสที่จะได้รับความไว้วางใจจากประชาชนถูกรับเลือกเข้ามาทำหน้าที่ใหม่<sup>15</sup>

---

\* Article 21.

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

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

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

<sup>14</sup> กระทบ ทงธรรมนูญ และคณะ, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 2-5.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

3. หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine Election) หมายถึง การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมเป็นไปตามตัวบทและเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันก่อให้เกิดความเสมอภาคในการแข่งขัน ปราศจากการทุจริตประพฤติมิชอบ การใช้อำนาจหรืออิทธิพลทางการเมือง เศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคม อันนำไปสู่การได้เปรียบเสียเปรียบ เช่น นักการเมืองหรือข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนสนับสนุน ใช้อุปกรณ์เครื่องใช้ของราชการในการหาเสียง หรือผู้ที่มีความได้เปรียบทางเศรษฐกิจใช้เงินจำนวนมากทุ่มซื้อเสียงจากประชาชนให้สนับสนุนตน ผู้มีอำนาจในการจัดการเลือกตั้งจึงควรที่จะควบคุมและดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างแท้จริง และให้ประชาชนสามารถคัดค้านผลการเลือกตั้งได้หากปราศจากการเลือกตั้งที่แท้จริง<sup>16</sup>

4. หลักการให้สิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (Universal Suffrage) หมายถึง การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทั่วไป โดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดอันเนื่องมาจากเพศ สีผิว สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เงื่อนไขข้อนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อมาทำหน้าที่แทนตนตราบใดที่ประชาชนผู้นั้นไม่ขาดคุณสมบัติ การมีคุณสมบัติในการมีสิทธิเลือกตั้งนั้นมักจะคำนึงถึงคุณสมบัติที่สำคัญ 7 ประการ<sup>17</sup> ได้แก่

(1) อายุ ประเทศต่าง ๆ จะกำหนดอายุขั้นต่ำของการมีสิทธิเลือกตั้งไว้ด้วยเหตุผลที่ว่าอาจจะขาดความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์ทางการเมืองซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยขาดเหตุผล บางกรณีก็อ้างว่าผู้ที่มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ยังไม่ได้เสียภาษีให้แก่รัฐก็ยังไม่ควรมีสิทธิ

(2) ความเป็นพลเมือง หมายถึง สมาชิกในรัฐหนึ่ง ๆ และการเป็นสมาชิกนั้นได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ทางการเมือง ในเกือบทุกประเทศจะสงวนสิทธิการเลือกตั้งไว้แก่พลเมืองของตน ซึ่งเป็นคนในบังคับหรือมีสัญชาติ ผู้ที่ได้รับสัญชาติโดยการแปลงสัญชาติจะได้รับสิทธิดังกล่าว ต่อเมื่อต้องมีคุณสมบัติอย่างอื่นประกอบด้วย เช่น ระยะเวลา พื้นฐานความรู้ การเป็นทหารหรือข้าราชการ เป็นต้น

(3) การมีถิ่นที่อยู่ หมายถึง การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการมีถิ่นที่อยู่ในเขตเลือกตั้ง การกำหนดกฎเกณฑ์ขั้นนี้ก็เพื่อความสะดวกในการจัดทำและตรวจสอบทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเพื่อป้องกันการทุจริต

(4) การรู้หนังสือ การกำหนดเงื่อนไขพื้นฐานความรู้ขั้นต่ำ เกิดจากเหตุผลที่ว่า ผู้ที่อ่านออกเขียนได้เท่านั้นจึงจะรู้เรื่องการบ้านการเมือง และสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตามเงื่อนไขไม่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เพราะการที่จะรู้หรือไม่รู้หนังสือขึ้นขึ้นอยู่กับบริการของรัฐที่ให้แก่

<sup>16</sup> กรมพล ทงธรรมชาติ และคณะ, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 2-5.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.



ประชาชน ถ้าหากรัฐไม่มีประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน และประชาชนไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ก็ไม่ใช่ความผิดของประชาชน รัฐจะอ้างสาเหตุนี้จำกัดสิทธิประชาชนไว้ไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่ง

(5) คุณสมบัติเกี่ยวกับความประพฤติ หมายถึง การจำกัดสิทธิบุคคลบางประเภทที่มีความประพฤติเสื่อมเสียร้ายแรงจนถูกศาลตัดสินลงโทษ หรือตัดสิทธิในการเลือกตั้ง เช่น การถูกลงโทษให้เป็นบุคคลล้มละลายและการถูกลงโทษในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น

(6) คุณสมบัติเกี่ยวกับสภาพความสมบูรณ์ทางด้านจิตใจ ในทุกสังคมย่อมจะมีบุคคลที่มีความเจ็บป่วยทางด้านจิตใจ ซึ่งทำให้บุคคลประเภทนี้ขาดความสำนึกที่ถูกต้อง เช่น บุคคลวิดกจริต จิตไม่สมประกอบ ถ้าหากจะให้มีสิทธิเลือกตั้ง การตัดสินใจของบุคคลเหล่านี้จะเป็นเจตนารมณ์ที่ขาดความสมบูรณ์ ประเทศต่าง ๆ จึงไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่บุคคลประเภทนี้

(7) คุณสมบัติเกี่ยวกับสถานภาพทางสังคมบางประการ บุคคลบางประเภทถูกจำกัดสิทธิเนื่องจากสถานภาพของตนเอง เช่น นักพรต นักบวช ซึ่งโดยบทบาทและหน้าที่ในทางสังคมนั้น บุคคลประเภทนี้ สังคมถือว่าไม่ควรมีส่วนในทางการเมือง เนื่องจากจะไม่เป็นผลดีต่อสถานภาพและอาจนำมาซึ่งมลทินของสถาบันที่บุคคลประเภทนี้สังกัดอยู่

5. หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) หมายถึง สิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนมีความสำคัญและได้รับการยอมรับโดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าผู้เลือกตั้งนั้นจะมีสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจการเมืองอย่างไร หลักการที่ใช้เป็นมาตรฐานในการให้ความเสมอภาคก็คือ การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนหนึ่ง ๆ มีคะแนนเสียงเพียงหนึ่งคะแนน (one man one vote) และคะแนนเสียงทุกคะแนนมีความสำคัญเท่าเทียมกัน<sup>18</sup>

6. หลักการลงคะแนนเสียงลับ (Secret Vote) หมายถึง การลงคะแนนเสียงที่ไม่มีผู้ใดจะทราบได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครคนใดหรือหมายเลขใด ยกเว้นตัวผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเองเท่านั้นที่จะทราบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลบีบบังคับหรือข่มขู่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ทั้งยังเป็นการให้อิสระอย่างเต็มที่แก่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสลงคะแนนให้กับบุคคลที่ตนชอบและเห็นว่าเหมาะสมที่จะเป็นตัวแทน ผู้ออกเสียงลงคะแนนไม่ต้องเกรงใจผู้ที่มาขอให้ตนออกเสียงลงคะแนนให้ เพราะผู้มาขอเสียงก็ไม่อาจทราบได้ว่าใครลงคะแนนให้ใคร ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายจัดการเลือกตั้งที่จะต้องเตรียมสถานที่และวิธีการลงคะแนนเป็นไปโดยลับ<sup>19</sup>

<sup>18</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล, หน้า 6.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

## 2.3 ประเภทของการเลือกตั้ง

โดยทั่วไปนั้นตามหลักการเลือกตั้งแล้วจะแบ่งประเภทของการเลือกตั้งได้เป็น 3 ประเภท คือ

### 2.3.1 การเลือกตั้งทั่วไป

การเลือกตั้งทั่วไป (General Election) หมายถึง การเลือกตั้งระดับชาติที่เกิดขึ้นพร้อมกันทั่วประเทศ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติของรัฐ หรือการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาทั้ง 2 สภาของรัฐ ซึ่งจะต้องกำหนดการเลือกตั้งให้ราษฎรได้ไปออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งโดยประกาศกำหนดวันและเวลาทำการเลือกตั้งพร้อมกัน การเลือกตั้งทั่วไปนี้จะเกิดขึ้นในกรณีต่าง ๆ ดังนี้<sup>20</sup>

(1) เมื่อเริ่มมีสภาขึ้นเป็นครั้งแรก สภาในที่นี่จะเป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแห่งชาติก็ได้ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในประเทศเกิดขึ้นใหม่หรือได้รับเอกราชครั้งแรก หรือมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีรัฐธรรมนูญใหม่เริ่มนำมาใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป<sup>21</sup>

(2) สภาครบวาระที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกสภาชุดเดิมได้ปฏิบัติงานมาครบกำหนดวาระที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจจะเป็น 4 ปี 5 ปี หรือ 6 ปี และสมาชิกทั้งสภาจะต้องออกพร้อมกันทั้งหมดเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาชุดใหม่ ซึ่งจะต้องกระทำโดยการเลือกตั้งทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 104 “อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง” และมาตรา 107 “เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง”<sup>22</sup>

(3) สมาชิกสภาถูกให้พ้นจากตำแหน่งทั้งสภาในกรณีที่มีการยุบสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 108

### 2.3.2 การเลือกตั้งซ่อม

การเลือกตั้งซ่อม (By Election) คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาแทนสมาชิกบางคนที่ขาดสมาชิกภาพไปโดยการตาย ลาออก หรือขาดสมาชิกภาพเพราะเหตุอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อเกิดกรณีเช่นนั้นขึ้นทำให้ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างลง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>20</sup> คำรึห์ บูรณะนนท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539), หน้า 63-67.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ที่ได้รับเลือกเข้ามาแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าเวลาที่ยังเหลืออยู่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนเก่าซึ่งตนเข้าไปแทนเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 106 และมาตรา 109\*

\* มาตรา 106 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

- (1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 101
- (5) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 102
- (6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 265 หรือมาตรา 266
- (7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติคัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวได้มีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
- (8) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น
- (9) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 91 หรือศาลฎีกามีคำสั่งตามมาตรา 239 วรรคสอง ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลมีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่ง แล้วแต่กรณี
- (10) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (11) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

**มาตรา 109** เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

การเลือกตั้งซ่อมอาจเป็นเครื่องชี้ถึงความนิยมของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลได้ซึ่งหากตำแหน่งที่ว่างนั้นเป็นตำแหน่งของสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล แต่ประชาชนได้เลือกตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคฝ่ายรัฐบาลก็ย่อมชี้ให้เห็นถึงความมั่นคงในเสถียรภาพของรัฐบาลยิ่งขึ้น<sup>23</sup>

### 2.3.3 การเลือกตั้งใหม่หรือการเลือกตั้งซ้ำ

การเลือกตั้งใหม่หรือการเลือกตั้งซ้ำ (Re-Election) คือ การเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่มีคำพิพากษาของศาล หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งเดิมนั้นเป็นไปไม่ถูกต้อง เพราะขาดความบริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งสมควรให้การเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะเมื่อเป็นเช่นนี้จึงจำเป็นต้องจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ในลักษณะเดียวกับการเลือกตั้งซ่อม โดยเป็นการเลือกตั้งใหม่เพื่อให้ได้ผู้รับเลือกตั้งครบจำนวนที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น ดังนั้น การเลือกตั้งซ้ำนี้ จะเกิดขึ้นเมื่อมีการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ถูกต้อง และการเลือกตั้งซ้ำมีความสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้าทำหน้าที่แทนประชาชนในรัฐสภา ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งซ้ำไว้ในหมวด 1 ส่วนที่ 10 การดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

(1) ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่าง เว้นแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรจะเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน...

<sup>23</sup> หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายชั้นปริญญาโท หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 471.

## 2.4 การกำหนดวันเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าเมืองพัทยา และผู้บริหารท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วยการให้ประชาชนออกเสียงเลือกบุคคลที่ตนเห็นว่าเหมาะสมหรือสมควร สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะเน้นไปที่การเลือกตั้งระดับประเทศ กล่าวคือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตลอดจนถึงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการทั่วไป ซึ่งประเทศไทยมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปมาแล้ว 15 ครั้ง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา โดยครั้งล่าสุดมีขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2554

สำหรับประเทศไทย การเลือกตั้งนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) เป็นต้นมา ตลอดจรรยาธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนชาวไทย แม้ว่าโดยทางทฤษฎีจะขัดกัน แต่เพื่อความเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย เนื่องจากในอดีตคนไทยใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยมาก การที่ให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนที่ประชาชนอาจเลือกที่จะไม่ใช้สิทธินั้นก็ได้อ ย่อมทำให้การเลือกตั้งไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและทำให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย จึงได้กำหนดใหม่ให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ หากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็จะมีผลเสียโดยอาจถูกตัดสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นได้ ทั้งนี้ เมื่อการเลือกตั้งถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนแล้ว การกำหนดวันเลือกตั้งจึงถือว่ามี ความสำคัญอีกประการหนึ่งในกระบวนการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากถือเป็นวันเริ่มต้นของหน้าที่และผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ “วันเลือกตั้ง” ยังมีความสำคัญเชื่อมโยงกับการนับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (กรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการไปด้วย) ซึ่งต้องเริ่มนับระยะเวลาพร้อมกัน คือ นับแต่วันเลือกตั้ง

### 2.4.1 วันเลือกตั้ง

การเลือกตั้งตามปกติจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารบริหารประเทศจนครบวาระตามกำหนดแล้ว แต่การเลือกตั้งอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 108 วรรคสอง บัญญัติว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ประกอบ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “วันเลือกตั้ง” หมายความว่า วันที่กำหนดให้เป็นวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดบังคับไว้ให้ต้องกำหนดวันเลือกตั้งไว้พร้อมกับการยุบสภา และกำหนดระยะเวลาสูงสุดไว้ เพราะถือเป็นมาตรการเร่งรัดให้มีการเลือกตั้ง เนื่องจากประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรมิได้ และป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารฉวยโอกาสรักษาการไปเรื่อยๆ อย่างไรก็ตามแล้วใช้อำนาจโดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติจนไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายใน 60 วัน และต้องเลือกตั้งเป็นวันเดียวกัน

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า **วันเลือกตั้ง หรือ Election Day** หมายถึง วันที่กำหนดโดยกฎหมายให้เป็นวันเลือกตั้งทั่วไป (General Election) หรือวันเลือกตั้งอย่างเป็นทางการของประเทศ (General Election of Public Officials) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ วันเลือกเพื่อตั้งสภาผู้แทนราษฎร นั่นเอง ซึ่งในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. 2388 สภาคองเกรสได้กำหนดวันเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเป็นวันเดียวกันทั่วประเทศ คือ วันอังคารแรกของเดือนพฤศจิกายน นั่นเอง และใช้บังคับตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

#### 2.4.2 วันลงคะแนนเลือกตั้ง

คำว่า “วันลงคะแนนเลือกตั้ง” (Voting Date) หมายถึง วันที่ประชาชนออกไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อหาตัวแทนของตน หรือเพื่อเลือกผู้แทนของประชาชนเข้าไปทำงานในสภา หรืออีกนัยหนึ่ง คือ วันที่ประชาชนออกไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงจริง ๆ นั่นเอง ซึ่งวันลงคะแนนเลือกตั้งอาจจะมีใช้วันเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งก็ได้ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการจัดการเลือกตั้งให้เหมาะสมซึ่งอาจมีเหตุให้ต้องมีการจัดการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบ่งเป็นหลายวัน ฉะนั้น วันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นสามารถกำหนดเป็นหลายวันหรือเลื่อนได้ตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือเหตุจำเป็นต่าง ๆ ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550 ดังนี้

**(1) กรณีเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น\***

ทั้งนี้ มาตรา 78 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่มีการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใด ไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากเกิดการจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น ซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง ซึ่งผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตว่า เหตุต่าง ๆ ตามมาตรา 78 นี้ อาจนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อนำไปใช้กับการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป (ทั้งประเทศ) ตามสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้

**(2) กรณีผู้สมัครได้รับคะแนนเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหรือไม่มากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์ลงคะแนน\*\***

\* มาตรา 78 ในกรณีที่มีการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใดไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ได้ ให้ประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน

ในกรณีที่เหตุตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งหรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้นโดยเร็ว เว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคสาม ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามมาตรา 8 ได้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่สำหรับหน่วยเลือกตั้งนั้นได้ตามความเหมาะสมโดยไม่ต้องนำระยะเวลาตามวรรคสามมาใช้บังคับก็ได้

\*\* มาตรา 88 ในเขตเลือกตั้งใด ถ้าในวันเลือกตั้งมีผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนเดียว ผู้สมัครจะได้รับเลือกตั้งต่อเมื่อได้รับคะแนนเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น และมากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์ลงคะแนนเลือกตั้ง

ในกรณีที่ผู้สมัครได้รับคะแนนเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหรือไม่มากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์ลงคะแนน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ และให้นำความในมาตรา 9 มาใช้บังคับ

ในการเลือกตั้งใหม่ตามวรรคสอง ถ้ามีผู้สมัครคนเดียวให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และถ้าผู้สมัครได้คะแนนเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นอีก หรือ

หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย คือ การถือเสียงข้างมากของประชาชน ดังนั้น นอกจากจะต้องถือตามเสียงข้างมากแล้ว ผู้ได้รับการเลือกตั้งจะต้องผ่านองค์ประกอบตามมาตรา 88 และมาตรา 89 คือ เกณฑ์มาตรฐานเสียงข้างมากขั้นต่ำตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ก็คือ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือไม่มากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์ลงคะแนน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนเดียวและผู้สมัครนั้นได้รับคะแนนเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือไม่มากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์ลงคะแนนได้

### (3) กรณีการลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง\*\*\*

ได้ไม่มากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์ลงคะแนนเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยให้ดำเนินการตามวรรคสองอีกครั้งหนึ่ง

ในการเลือกตั้งใหม่ตามวรรคสาม ถ้ามีผู้สมัครคนเดียวให้ผู้สมัครซึ่งได้คะแนนเลือกตั้งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งให้ผู้ได้รับเลือกตั้งภายในระยะเวลาตามมาตรา 8

ในกรณีที่มีการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามวรรคสาม หากปรากฏว่าไม่มีผู้สมัครให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติม เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้นำความในวรรคสองและวรรคสามและความในส่วนของ 5 ผู้สมัครและการสมัครรับเลือกตั้ง 2. การสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

\*\*\* **มาตรา 94** การจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง นอกจากที่บัญญัติไว้ โดยเฉพาะในส่วนนี้แล้ว ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

และ**กรณีมาตรา 95** ในกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง หรือในวันเลือกตั้งไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้ง ให้ขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมอบหมาย

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมอบหมายได้ตรวจสอบการมีสิทธิเลือกตั้งของผู้แจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าเห็นว่าถูกต้อง ให้กำหนดที่เลือกตั้งกลางที่ผู้นั้นจะใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง และแจ้งให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่ผู้นั้นมีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบ และหมายเหตุสถานที่ที่ผู้นั้นจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเอกสารที่เกี่ยวข้อง

หลักเกณฑ์และวิธีการขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง สถานที่และจำนวนที่เลือกตั้งกลาง และวันที่กำหนดให้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด



ดังนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง หรือนอกเขตจังหวัด หรือนอกราชอาณาจักร ก็เพื่อต้องการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่อยู่จังหวัดอื่นสามารถลงคะแนนเสียงโดยไม่ต้องเดินทางกลับไปภูมิลำเนา นั้นเอง

#### (4) กรณีมีการกระทำอันเป็นการทุจริตเลือกตั้ง<sup>†</sup>

<sup>†</sup> **มาตรา 103** ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนแล้ว เห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใด ก่อให้ผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับ การกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะส่งผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและ เทียบธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง

ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลยหรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่ง อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการ เลือกตั้งดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อเสนอคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นที่กำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

ในกรณีที่ปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่ามีกระทำความอันเป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของผู้ใด ถ้าเห็นว่าผู้สมัครผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดจะได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้ผู้สมัครผู้นั้นหรือพรรคการเมืองนั้นระงับหรือดำเนินการใด เพื่อแก้ไขความ ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้นภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่ผู้สมัครผู้นั้นหรือพรรคการเมืองนั้นไม่ดำเนินการตามคำสั่ง ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สันนิษฐานว่าผู้สมัครผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำนั้น พรรคการเมืองนั้นมีส่วนรู้เห็นในการกระทำนั้น เว้นแต่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนั้นพิสูจน์ได้ว่าไม่มีส่วนรู้เห็นในการ กระทำความดังกล่าว

มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรานี้ให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เมื่อมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครผู้ใดหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดแล้วให้พิจารณาดำเนินการให้มีการดำเนินคดี อาญาแก่ผู้สมัคร หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้นั้นด้วยในการนี้ ให้ถือว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กรณีตามมาตรา 103 มาตรา 108 มาตรา 109 และมาตรา 111 เป็นกรณีที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง พรรคการเมือง หรือการกระทำของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จะเห็นได้ว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งของฝ่ายบริหารนั้น แม้จะได้อำนาจให้ในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติย่อมมีกรณีที่วันลงคะแนนเลือกตั้งไม่เป็นไปตามกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งนั้น ฉะนั้น คำว่า “วันเลือกตั้ง” กับ “วันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง” จึงอาจมิใช่วันเดียวกัน และ “วันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง” อาจมิได้หลายวัน และสามารถเลื่อนได้ตามเงื่อนไขของกฎหมายและเหตุจำเป็นต่าง ๆ

ในกรณีที่มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 111 ภายหลังจากวันลงคะแนนเลือกตั้งแต่ก่อนวันประกาศผลการเลือกตั้ง และผู้สมัครที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ได้คะแนนเลือกตั้งในลำดับซึ่งจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้ผู้รับเลือกตั้งครบจำนวนที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น

**มาตรา 108** ก่อนวันเลือกตั้ง ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหรือในเขตเลือกตั้งใดจะมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือในเขตเลือกตั้งนั้น และให้กำหนดวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งใหม่

**มาตรา 109** เมื่อได้มีการนับคะแนนเลือกตั้งแล้ว ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะงดการประกาศผลการเลือกตั้งและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นก็ได้

**มาตรา 111** เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดหรือผู้สมัครผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อที่จะให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำ ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ปรากฏจากการไต่สวนของศาลฎีกาว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากรณีเป็นไปตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ศาลฎีกาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครผู้นั้นมีกำหนดเวลาห้าปี แล้วแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรีทราบ ในกรณีที่ศาลฎีกาได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นหยุดการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง และถ้าศาลฎีกามีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลง

ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550 ดังกล่าวข้างต้น

## 2.5 ความหมายของการเลื่อนการเลือกตั้ง

“การเลื่อนการเลือกตั้ง” (Election Postponed) หมายถึง การขยายระยะเวลา หรือการกำหนดวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขึ้นใหม่อันต่างไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา กำหนดวันเลือกตั้ง หากเกิดภัยธรรมชาติ เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นมาขัดขวางทำให้ การจัดการเลือกตั้งตามกำหนดเดิมไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ หรือเกิดจากเหตุอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ งบประมาณแผ่นดิน ความมั่นคงแห่งรัฐ หรือภัยพิบัติสาธารณะอันสำคัญ ทั้งนี้ หากเป็นกรณีต้องเลื่อนวันลงคะแนนเฉพาะหน่วยเลือกตั้งหรือ เฉพาะเขตเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ที่มีสิทธิ เลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ได้ ให้ประกาศ งดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น และกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ประกาศให้ประชาชน ในหน่วยเลือกตั้งทราบโดยทั่วกัน หากเป็นกรณีต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากที่กำหนด ไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรต้องกระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไข เปลี่ยนแปลงกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้เดิม ดังเช่น พระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนด วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2549 เป็นต้น

## 2.6 ประเภทการเลื่อนการเลือกตั้งในประเทศไทย

### 2.6.1 การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะหน่วยเลือกตั้งหรือเฉพาะเขตเลือกตั้ง

#### 2.6.1.1 เหตุที่นำไปสู่การเลื่อนวันลงคะแนน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550 มาตรา 78\* ได้กำหนดเหตุที่นำไปสู่การเลื่อน วันลงคะแนนว่า

---

\* มาตรา 78 ในกรณีที่การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใดไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้ง ได้โดยสะดวก แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ได้ ให้ประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้ว รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงแยกพิจารณาได้เป็นรายกรณี ดังต่อไปนี้

### (ก) จลาจล อุทกภัย อัคคีภัย

**จลาจล** หมายถึง ความปั่นป่วนวุ่นวายไม่มีระเบียบ หรือบางครั้งมักเรียกว่า “การก่อการจลาจล” ซึ่งเป็นการก่อความสงบที่มีลักษณะคล้ายสงครามกลางเมือง<sup>24</sup> กล่าวคือ มีมวลชนขนาดใหญ่รวมตัวกันเคลื่อนไหว เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากภูมิหลังจากการเมือง ประวัติศาสตร์ การเรียกร้องทางด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับอาชีพ ความเป็นอยู่ การศึกษา ศาสนา ฯลฯ และไม่อาจควบคุมมวลชนที่มารวมตัวกันนั้นได้ จนนำไปสู่การจลาจล สร้างความวุ่นวายสับสน และเกิดความเสียหายโดยเมื่อสถานการณ์พัฒนาไปสู่การจลาจลแล้วจะมีการปราบปรามจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

**อุทกภัย** หมายถึง ภัยอันตรายที่เกิดจากน้ำท่วม เช่น สึนามิ

**อัคคีภัย** หมายถึง ภัยที่เกิดจากไฟ ไฟไหม้

### (ข) เหตุสุดวิสัย (act of god/force majeure)

คำว่า “เหตุสุดวิสัย” มิได้มีบัญญัติไว้โดยชัดเจนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งอื่นที่เกี่ยวข้อง จำต้องพิจารณาจากวิวัฒนาการด้านการเปลี่ยนแปลงของเหตุสุดวิสัย เริ่มมาจากคำว่า “พลาติสัย” มาเป็น “สุดวิสัย” และ “เหตุสุดวิสัย” คำว่า “พลาติสัย” หมายถึง มีกำลังยิ่ง หรือมีกำลังมากล้น ถ้าเปรียบเทียบคำว่า “พลาติสัย” หมายถึง เกินกว่ากำลังอำนาจของมนุษย์ เป็นเหตุที่เกิดจากการกระทำของธรรมชาติ<sup>25</sup> ส่วนคำว่า “เหตุสุดวิสัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายของคำว่า “เหตุที่พ้นความสามารถของใครอันที่จะป้องกันได้” ประกอบกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8 บัญญัติคำว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ตี จะให้ผลพิบัติก็ตี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น

<sup>24</sup> กรมนิติคมอุตสาหกรรม, แผนปฏิบัติการภาวะฉุกเฉิน กรณีการชุมนุมประท้วงและก่อการจลาจลนิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กรุงเทพฯ: กรมนิติคมอุตสาหกรรม, 2557), หน้า 3.

<sup>25</sup> เส็นยี ปราโมช, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2543), หน้า 177.

จากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวอาจเทียบเคียงใช้กับการเลื่อนการเลือกตั้งได้ ด้วยเหตุที่ว่าบทกฎหมายบทหนึ่งไม่ได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยวเป็นเอกเทศจากบทกฎหมายอื่น ๆ แต่ดำรงอยู่ในลักษณะที่สัมพันธ์กันเป็นระบบกฎหมายที่มีความเป็นเอกภาพ การตีความกฎหมายจึงไม่อาจละเลยบริบทต่าง ๆ แม้ว่าในระบบประมวลกฎหมายจะมีการแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนออกจากกันก็ตาม ก็หาได้หมายความว่าระบบกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนจะดำรงอยู่โดยแยกจากกันอย่างเด็ดขาดและขาดความสัมพันธ์ต่อกันไม่ ดังที่ เคลซุส ได้กล่าวไว้ว่า เป็นไปไม่ได้เลยที่จะวินิจฉัยไขความส่วนใดส่วนหนึ่งของกฎหมาย โดยไม่พิจารณากฎหมายทั้งหมด<sup>26</sup> แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความมุ่งหมายของกฎหมายทั้งสองฉบับย่อมแตกต่างกันออกไป เหตุสุตวิสัย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมใช้บังคับเป็นการส่วนใหญ่กับเรื่องนิติกรรมสัญญา หนี้ ละเมิด หรือกระบวนการหรือวิธีบัญญัติในทางแพ่งเพื่อให้บุคคลต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (หนี้) หรือไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนได้รับยกเว้นความผิด หรือมีต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากเหตุสุตวิสัยนั้น ๆ แล้วแต่กรณี แต่ในทางกฎหมายเลือกตั้งมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการจัดการเลือกตั้งบรรลุผล เหตุสุตวิสัย จึงเป็นเหตุหนึ่งซึ่งมีอาจทำให้การจัดการเลือกตั้งบรรลุได้ ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า “เหตุสุตวิสัย” หมายถึง เหตุการณ์ใดๆ ที่เกิดขึ้นโดยฉับพลันโดยไม่มีบุคคลใดคาดหมายหรือคาดคิดว่าจะเกิดขึ้น และไม่อาจป้องกันหรือขัดขึ้น ต่อต้าน หรือหลีกเลี่ยงให้พ้นไปได้ ด้วยวิธีอื่นใด แม้ว่าตนเองจะได้ใช้ความระมัดระวังแล้วก็ตาม เช่น เหตุที่เกิดจากภัยธรรมชาติ น้ำท่วม ทำให้ถนนขาดหรือสะพานขาดไม่อาจใช้สัญจรผ่านไปมาได้ พายุไต้ฝุ่นถล่ม แผ่นดินไหวรุนแรง ฯลฯ แต่ถ้าเป็นเหตุธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นประจําย่อมไม่อาจถือว่าเป็นเหตุสุตวิสัยได้ หรือเหตุเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่นโดยกะทันหัน หรือมีเหตุการณ์อื่น ๆ เกิดขึ้นโดยฉับพลันซึ่งตนเองไม่อาจป้องกันหรือโดยไม่อาจบังคับมิให้เกิดเหตุดังกล่าวขึ้นได้หรือไม่อาจหลีกเลี่ยงมิให้พบเจอเหตุดังกล่าวได้ ซึ่งหมายความรวมถึงสิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ด้วย เช่น สงคราม จลาจล คนนัดหยุดงาน หรือเหตุแทรกแซงอันเกิดจากการใช้อำนาจหรือกฎหมายของรัฐ ทั้งนี้ เมื่อเกิดเหตุสุตวิสัยดังกล่าวขึ้น จึงทำให้การจัดการเลือกตั้งไม่อาจบรรลุผลได้

### (ค) เหตุจำเป็นอย่างอื่น

สำหรับ “เหตุจำเป็นอื่น” นั้น เมื่อพิจารณาประกอบคำอื่น ๆ ในบทบัญญัติมาตราเดียวกันแล้ว ย่อมพึงอนุมานได้ว่าย่อมเป็นเหตุซึ่งมีอาจคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้น ทั้งยังมีอาจป้องกันหรือหลีกเลี่ยงให้ผลจากเหตุอันนั้นได้อันอาจจะเกิดจากภัยธรรมชาติอื่นนอกจากอุทกภัย อัคคีภัย หรือ

<sup>26</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, "การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน," *จลนนิติ* 7(ก.ค.-ส.ค. 2553): 63.

เหตุอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์อันนอกเหนือจากการจลาจล หรือเหตุสุดวิสัยอื่น ๆ แต่สาระสำคัญของ “เหตุจำเป็นอื่น” อันนำไปสู่การเลื่อนวันลงคะแนนเฉพาะหน่วยเลือกตั้งนั้นต้องเป็นเหตุอันเกิดขึ้น “ก่อน” วันลงคะแนน เช่นในเขตเลือกตั้งไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งแม้แต่คนเดียว เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยืดหยุ่นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ดุลยพินิจเป็นรายกรณีไปอันเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

### 2.6.1.2 อำนาจคณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งและคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง

หลักการสำคัญในการกำหนดกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งหรือกรรมการตรวจคะแนนในกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรก ๆ\* เป็นการตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหลักการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511 ยังคงหลักการแต่งตั้งกรรมการตรวจคะแนนจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และได้เพิ่มตำแหน่งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง โดยแต่งตั้งจากข้าราชการหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่ต่อมาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มีการเปลี่ยนแปลงหลักการให้มีผู้แทนของพรรคการเมืองเป็นกรรมการประจำหน่วย โดย “ให้พรรคการเมืองพรรคหนึ่งเสนอชื่อบุคคลเพื่อให้ นายอำเภอแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจคะแนนไม่เกินหน่วยละหนึ่งคน” แต่ในทางข้อเท็จจริงพรรคการเมืองมักจะไม่ส่งผู้แทนเข้าเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 จึงได้กำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการเลือกตั้ง โดยให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 9 คน และผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง 1 คน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 7 คน และคณะกรรมการนับคะแนนมีจำนวนตาม

---

\* พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2479 กำหนดว่า “กรรมการตรวจคะแนน กรรมการสำรอง และเสมียนคะแนนให้ตั้งบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งมีความประพฤติดี และสามารถอ่านเขียนหนังสือไทยได้ ห้ามมิให้ตั้งข้าราชการประจำการ นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และพนักงานเทศบาล หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการตรวจคะแนนหรือกรรมการสำรอง และห้ามมิให้ตั้งผู้รับสมัครรับเลือกตั้งเป็นเสมียนคะแนน”

สมควร ในส่วนของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการ 2 คน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตแต่งตั้งและผู้แทนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครในเขตนั้น<sup>27</sup>

ต่อมา พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตไม่น้อยกว่า 5 คน และคณะกรรมการประจำหน่วยไม่น้อยกว่า 9 คน\* สำหรับตัวแทนพรรคการเมืองให้ทำหน้าที่สังเกตการณ์\*\* ดังนั้น ผู้แทนพรรคการเมืองจึงเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์เท่านั้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ ดังบัญญัติไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและ

<sup>27</sup> อุดม รัฐอมฤต และกิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, รายงานการวิจัย การศึกษา พัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 23.

\* พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

**มาตรา 15** ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

...

(2) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าคน มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อ และการถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง รวมทั้งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง และการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง การแต่งตั้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**มาตรา 16** ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

....

(2) คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเก้าคน มีหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งในที่เลือกตั้งและนับคะแนนเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งแต่ละแห่ง

**มาตรา 17** คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งตามมาตรา 16 (2) ให้ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการไม่น้อยกว่าแปดคน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

\*\* **มาตรา 18** พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดประสงค์จะส่งตัวแทนไปประจำอยู่ ณ ที่เลือกตั้งเพื่อสังเกตการณ์การลงคะแนนเลือกตั้งและการนับคะแนนเลือกตั้ง ให้ยื่นหนังสือแต่งตั้งตัวแทนของตนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ทั้งนี้ ให้แต่งตั้งได้ที่เลือกตั้งละหนึ่งคน

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง พุทธศักราช 2550 ข้อ 24 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจการและรับผิดชอบการจัดการเลือกตั้งรวมทั้งเข้าในที่เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น
- (2) กำหนดหน่วยเลือกตั้ง
- (3) จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อและการถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง
- (4) กำกับดูแลการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง และการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง
- (5) กำกับดูแลการทำงานของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง
- (6) ปฏิบัติการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมอบหมายหรือมีคำสั่ง

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งยังมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งได้ไม่น้อยกว่า 9 คน ให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งในที่เลือกตั้งและนับคะแนนเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งแต่ละแห่งด้วย ตามข้อ 25 (3) แห่งข้อกำหนดเดียวกัน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญอย่างมาก กล่าวคือ ในกรณีที่การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใดไม่สามารถกระทำได้ (ก่อนวันลงคะแนน) เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ได้ ให้ประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน (มาตรา 78 วรรคหนึ่ง) และกรณีเหตุจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นเกิดขึ้นในวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งหรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน (มาตรา 78 วรรคสอง) ซึ่งอำนาจในการสั่งงดการลงคะแนนนี้ แต่เดิมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งออกข้อกำหนดเพื่อให้อำนาจคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งไว้ในข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแต่งตั้งและวิธีปฏิบัติหน้าที่ของ



คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2541 เพิ่มส่วนที่ 10 การดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมาตรา 85/1 ถึงมาตรา 85/10 โดยให้อำนาจคณะกรรมการเลือกตั้งเปลี่ยนที่เลือกตั้ง การลงคะแนนและการลงคะแนนใหม่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งโดยหลักการแล้วมีสาระสำคัญเหมือนกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ทั้งนี้ อาจเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายก็เป็นได้ จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งหรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งแล้วแต่กรณี มีอำนาจอย่างมากให้การสั่งงดการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นดุลพินิจโดยแท้

### 2.6.1.3 ผลของการสั่งเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง

ผลของการสั่งเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

ผลดีของการสั่งเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง

1. ในกรณีเกิดเหตุจลาจล อุทกภัย อัคคีภัยขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง การเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งย่อมเป็นผลดีในแง่ของการฟื้นฟูชุมชน ตลอดจนสภาพจิตใจของประชาชน ภายหลังได้รับความกระทบกระเทือนอันเนื่องมาจากเหตุจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย ซึ่งเป็นภัยที่มีโอกาสคาดหมายได้ และส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของประชาชน และบางกรณีอาจกระทบต่อความสงบสุขของชุมชนและส่วนรวมอีกด้วย แม้การเลือกตั้งจะเป็นหน้าที่ของประชาชนโดยตรง แต่การฟื้นฟูชุมชน นั้นหมายถึง การดูแลประโยชน์สุขของส่วนรวมย่อมสำคัญมิแพ้กัน หากชุมชนได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงก็จำเป็นต้องรีบแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน

2. การเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามมาตรา 78 กรณีเหตุจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นเกิดขึ้นก่อนหรือในวันเลือกตั้งนั้น เป็นการเลื่อนวันลงคะแนนก่อนมีการเลือกตั้งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อลดการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่ใช้ในการจัดการเลือกตั้งอันพึงคาดหมายได้ว่า จะสูญไปโดยไร้ประโยชน์ ซึ่งเงินงบประมาณดังกล่าว ก็คือ เงินภาษีของประชาชนนั่นเอง เช่น กรณีเกิดอุทกภัยอย่างร้ายแรงก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียง 1 วัน ทำให้ประชาชนไม่สามารถออกมาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งได้ หากคณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งหรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งไม่ประกาศงดการลงคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้งนั้น ทั้งที่ทราบดีอยู่แล้วว่าจะมีแต่ประชาชนมาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับสัดส่วนที่ควรจะมีได้ในเขตเลือกตั้งหรือไม่มีประชาชนมาลงคะแนนเสียงเลย ย่อมทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินจากการจัดการเลือกตั้ง

ดังกล่าวโดยไร้ประโยชน์และซ้ำซ้อนเนื่องจากต้องมีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ และอาจส่งผลให้การเลือกตั้งที่จัดขึ้นเป็นโมฆะ ดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557

### ผลเสียของการเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

1. กระทบต่อหลักวันเลือกตั้งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร
2. ขัดต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ หรือหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย (Legal Certainty) เนื่องจากกำหนดวันเลือกตั้งสามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอ
3. ขัดต่อหลักสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการพรากอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเชื่อโดยสุจริตใจว่า ตนต้องไปใช้สิทธิในวันที่กำหนดดังกล่าว ตลอดจนพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งได้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปแล้วโดยคาดว่าจะมีการเลือกตั้งในวันที่กำหนด การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งนี้เองย่อมทำให้ประชาชนได้รับความกระทบกระเทือนในสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย
4. ส่งผลต่อการตัดสินใจของประชาชนในเขตเลือกตั้งที่มีการเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากประชาชนได้ทราบผลการลงคะแนนเลือกตั้งของทั้งประเทศซึ่งเป็นผลอย่างเป็นทางการเสียแล้ว ทำให้ประชาชนเชื่อโดยสุจริตว่าเสียงเพียง 1 เสียงของตนไม่มีความจำเป็นและไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ การลงคะแนนเลือกตั้งจึงเป็นเพียงหน้าที่ที่ต้องเดินเข้าคูหา แต่สิทธิที่จะเลือกบุคคลใดนั้นไร้ความสำคัญและไร้ซึ่งความจำเป็น หรืออีกนัยหนึ่ง การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่ากับการไม่ได้มีการใช้สิทธินั่นเอง
5. อำนาจเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเป็นอำนาจของคณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งหรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวโดยมิได้มีการยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ อีกทั้งเป็นการใช้อำนาจดุลยพินิจโดยแท้ ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนและไม่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งอาจเป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

## 2.6.2 การเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป

### 2.6.2.1 การกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 108 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร” การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 108 วรรคสอง ให้กำหนดวันเลือกตั้งเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักพื้นฐานของการเลือกตั้งที่สำคัญ ได้แก่ หลักการเลือกตั้งโดยเสรี กล่าวคือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนย่อมใช้สิทธิโดยปราศจากการบังคับ หรือกดดันทางจิตใจหรือการใช้อิทธิพลใด ๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจไม่ว่าการใช้อิทธิพลเหล่านี้จะมาจากฝ่ายใด ๆ ทั้งระหว่างกาเลือกตั้งและภายหลังการเลือกตั้งต้องไม่ให้มีการควบคุมทิศทางลงคะแนนเสียงไม่ว่าจะเป็นโดยการกระทำในรูปแบบใด ผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องตัดสินใจลงคะแนนได้อย่างอิสระภายใต้กระบวนการสร้างความคิดเห็นทางการเมืองที่เปิดเผย หลักการเลือกตั้งโดยเสรีนี้จึงครอบคลุมถึงการเตรียมการเลือกตั้ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบคลุมถึงการหาเสียงเลือกตั้งด้วย จึงเห็นได้ว่า การกำหนดวันเลือกตั้งเป็นการทั่วไปมากกว่าหนึ่งวันจะทำให้พฤติกรรมการหาเสียง พฤติกรรมการลงคะแนนเลือกตั้ง หรือบรรดาเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในวันเลือกตั้งเป็นการทั่วไปที่กำหนดขึ้นในวันหนึ่งจะมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นในอีกวันหนึ่งได้<sup>28</sup>

วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 108 วรรคสอง เป็นวันที่เมื่อกำหนดขึ้นแล้วผู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องไปดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น คือ การรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง การประกาศชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส่วนวันลงคะแนนเลือกตั้งนั้นกำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

<sup>28</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557, ราชกิจจานุเบกษา 131, 54 ก (21 มีนาคม 2557).

การกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งวันลงคะแนนเลือกตั้งอาจมีได้หลายวัน เช่น การลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งตามมาตรา 94 การลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ตามมาตรา 95 แต่การใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น จะมีได้ก็ต่อเมื่อมีผู้สมัครรับเลือกตั้งอยู่ในวันที่ลงคะแนนเลือกตั้งเพื่อให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเลือกตั้งได้ ในขณะที่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปจะต้องมีเพียงวันเดียวตามมาตรา 108 วรรคสอง ดังนั้น เมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวเกิดขึ้นจนทำให้จัดการเลือกตั้งไม่ได้ ก็ย่อมเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ โดยไม่ต้องนึกถึงวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ เพราะขึ้นอยู่กับว่าเหตุนั้นมีอยู่นานเท่าไร และจะสามารถจัดการเลือกตั้งได้เมื่อใด<sup>29</sup> ถ้าเหตุนั้นเกิดเฉพาะบางพื้นที่หรือบางเขตเลือกตั้งก็เลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งไปเฉพาะบางพื้นที่หรือบางเขตเลือกตั้งนั้น แต่หากเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกว่าครึ่งประเทศซึ่งเท่ากับประชาชนกว่าครึ่งประเทศได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ก็เชื่อว่าควรเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียงครึ่งประเทศไม่ เพราะถ้าทำเช่นนั้นย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเลือกตั้งอันเชื่อมโยงกับระบอบประชาธิปไตยของคนทั้งประเทศ ฉะนั้น จำเป็นต้องเลื่อนทั้งประเทศ<sup>30</sup>

#### 2.6.2.2 ข้อสังเกตการเลือกตั้งที่ไม่ตรงกับวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าวันลงคะแนนเลือกตั้งนั้นอาจมีได้หลายวัน และแตกต่างหรือเป็นคนละวันกับวันเลือกตั้งที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้ง หากปรากฏเหตุตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดการเลือกตั้งเป็นหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) อย่างไรก็ตาม ย่อมมีข้อสังเกตบางประการอันเกิดจากการที่วันลงคะแนนเลือกตั้งไม่ตรงกับวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ได้แก่

**ประการแรก** การเลือกตั้งที่ไม่ตรงกับวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ปรากฏตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ เหตุอันเกิดก่อนหรือในวันเลือกตั้ง และเหตุที่เกิดภายหลังจากวันเลือกตั้ง

**เหตุอันเกิดก่อนหรือในวันเลือกตั้ง** ยังสามารถแบ่งย่อยได้อีก 2 หัวข้อหลัก คือ

1) กรณีมีความจำเป็นอันเกิดจากเหตุเฉพาะตัวบุคคล ได้แก่ การลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง การเลือกตั้งล่วงหน้า การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ซึ่งบัญญัติไว้ใน

<sup>29</sup> มีชัย ฤชุพันธุ์, "เลื่อนวันเลือกตั้ง ตามที่มีการเรียกร้องได้หรือไม่?" [ออนไลน์].

<sup>30</sup> วินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557 ราชกิจจานุเบกษา 131, 54 ก (21 มีนาคม 2557).

ส่วนที่ 9 การลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง มาตรา 94 – 102 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

2) กรณีมีความจำเป็นอันเกิดจากเหตุที่กฎหมายบัญญัติ ได้แก่ **มาตรา 78 วรรคหนึ่งและวรรคสอง** ในกรณีก่อนวันเลือกตั้งและในวันเลือกตั้ง หากการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใด ไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากเกิดการจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น และ**มาตรา 108** ในกรณีก่อนวันเลือกตั้ง ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใด หรือในเขตเลือกตั้งใดจะมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ได้

**เหตุที่เกิดภายหลังวันเลือกตั้ง** หรือกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลวินิจฉัยสั่งให้ใบเหลือง หรือใบแดง ได้แก่ **มาตรา 88** เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนเดียว และผู้สมัครนั้นได้รับคะแนนเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น (เกณฑ์ร้อยละ 20) หรือไม่มากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์จะลงคะแนน **มาตรา 103 วรรคหก** ที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งภายหลังวันลงคะแนนเลือกตั้ง แต่ก่อนวันประกาศผลการเลือกตั้ง **มาตรา 109** กรณีมีการนับคะแนนแล้ว ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใด หรือในเขตเลือกตั้งใดจะมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือการนับคะแนนเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง และ**มาตรา 111** กรณีศาลฎีกาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในกรณีเมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว แต่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใด หรือในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อจะให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

**ประการที่สอง** คณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง มีดุลพินิจอย่างอิสระในการวินิจฉัยว่า การลงคะแนนเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งใดมีเหตุอันควรงดการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งหากเป็นเหตุธรรมชาติ คือ อุทกภัย ตลอดจนภัยธรรมชาติอื่นอันมีอาจคาดหมายหรือป้องกัน หลีกเลี้ยงได้ และเหตุที่ไม่ได้เกิดจากธรรมชาติ เช่น อัคคีภัย การจลาจล การสั่งให้งดการลงคะแนนเลือกตั้งย่อมมีเหตุผลอันเป็นที่ประจักษ์และไม่มี

ข้อโต้แย้งแต่ประการใด แต่หากเป็นกรณี “เหตุสุดวิสัย” หรือ “เหตุจำเป็นอื่น” (ซึ่งอาจเกิดทั้งจากธรรมชาติ หรือเหตุอื่นใดก็ได้) การใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งนั้น มิได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้อย่างเป็นระบบและเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้แต่อย่างใด ฉะนั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงไม่สามารถทราบได้เลยว่า “เหตุสุดวิสัย” หรือ “เหตุจำเป็นอื่น” ต้อง “ถึงขนาด” เพียงใด จึงจะสามารถงดการลงคะแนนเลือกตั้งได้ การสั่งงดการลงคะแนนเลือกตั้งจึงเป็นช่องทางให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองเข้าแทรกแซงและใช้ประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายนี้กระทำการทุจริตการเลือกตั้งได้

นอกจากนี้ การใช้อำนาจงดการลงคะแนนเลือกตั้งและเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งของคณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งและคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ตลอดจนการกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเข้าจำกัดสิทธิของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงซึ่งเป็นการไม่เหมาะสมและไม่ชอบตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

**ประการที่สาม** การเลือกตั้งที่ไม่ตรงกับวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ส่งผลต่อการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากระยะเวลาดังกล่าวเริ่มนับตั้งแต่วันเลือกตั้งเป็นสำคัญ อีกทั้งการเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งย่อมมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในรัฐสภาไม่เพียงพอต่อการเปิดสมัยประชุมและดำเนินการตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

**ประการที่สี่** ใครเป็นผู้รับผิดชอบต้องงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งไปแล้ว ซึ่งล้วนเป็นเงินจากภาษีของประชาชนทั้งสิ้น ตลอดจนค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้ง และค่าใช้จ่ายจากการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่ต้องเสียไปจากการเตรียมการสำหรับการเลือกตั้งที่ถูกเลื่อนไปนั้น

**ประการที่ห้า** การเลือกตั้งที่ไม่ตรงกับวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเฉพาะกรณีการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา 78 อาจทำให้การเลือกตั้งไม่มีวันจบหรือเนิ่นช้า เมื่อสังคมไม่สามารถใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองได้ หรือไม่สามารถทำให้ระบอบประชาธิปไตยดำเนินต่อไปอย่างราบรื่น การฉีกรัฐธรรมนูญย่อมเกิดขึ้น และนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงจนกระทั่งเกิดการรัฐประหารในที่สุดดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต

### 2.6.2.3 การตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2549 ตามผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549

ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 เป็นคำวินิจฉัยที่น่าสนใจและควรศึกษาเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ภายหลังจากที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รวมถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง คือ คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 สรุปความได้ว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เฉพาะมาตรา 4 ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การเลือกตั้งดังกล่าวจึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจัดการเลือกตั้ง คือ ตั้งแต่การกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง การรับสมัครเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การนับคะแนนเสียง และการประกาศผลการเลือกตั้ง และให้**องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการให้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 116 วรรคสอง ต่อไป**

ต่อมา ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 607 - 608/2549 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ออกกฎและบังคับใช้กฎหมาย และกฤษฎีกาเป็นการใช้อำนาจทางปกครองทำนองเดียวกับการที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลใช้อำนาจออกกฎและบังคับใช้กฎหมายและกฎในการดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายต่าง ๆ กำหนด ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2543 เมื่อคำนึงถึงลักษณะของการใช้อำนาจแล้วจึงต้องถือว่าการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ออกกฎและบังคับใช้กฎหมายและกฎ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติกำหนดให้ดำเนินการปรับแผนผัง ที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (จัดคูหารูปแบบใหม่) ในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 โดยจัดเรียง คูหาเลือกตั้งจากเดิมที่ให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้งมาเป็นผู้มาใช้สิทธิ เลือกตั้งหันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้ง ทำให้การออกเสียงลงคะแนนไม่เป็นไปโดยลับ ทั้งในทางข้อเท็จจริงและในความรู้สึกของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งอันเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและ เป็นเหตุให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองจึงได้พิพากษาให้เพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดในทุกเขตเลือกตั้งและการกระทำต่อมาภายหลังอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดในทุกเขตเลือกตั้งและการกระทำต่อมาภายหลัง อันเป็นผลสืบเนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ อ.2343/2549 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 พิพากษาว่ากรรมการการเลือกตั้ง 3 คน มีความผิดตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบกับประมวลกฎหมายอาญาให้จำคุก คนละ 4 ปี และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งคนละ 10 ปี

จะเห็นได้ว่า ตามข้อเท็จจริงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 เป็นกรณี ที่มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นแล้วตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 กำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป คือ วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 แต่ การเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดคูหาให้ผู้เลือกตั้งหัน หน้าเข้าคูหาและหันหลังให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชน ถือว่าไม่เป็นการลงคะแนน เสียงโดยลับ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 93 วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นโมฆะ จึงถือได้ว่า เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 104 วรรคสาม และมาตรา 144 มาตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจัดการเลือกตั้ง คือ ตั้งแต่ การกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง การรับสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การนับคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง กรณีนี้จึงไม่ใช่ “การเลื่อนวันเลือกตั้ง” แต่อย่างไรใด เพราะมีวันเลือกตั้ง เป็นการทั่วไปและได้มีการลงคะแนนเลือกตั้งในวันดังกล่าวตามกำหนดแล้ว เพียงแต่การเลือกตั้ง



ตกเป็นโมฆะตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ การตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2549 ตามผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

**ประการแรก** เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปชัดเจนและมีการเลือกตั้งในวันดังกล่าว (2 เมษายน พ.ศ. 2549) แล้ว แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะ ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งใหม่ มิฉะนั้น คณะรัฐมนตรีรักษาการก็จะดำรงตำแหน่งอยู่ตลอดไป ซึ่งไม่สามารถเป็นเช่นนั้นได้ตามกฎหมายและตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ คือ “เพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นต่อไป มีความเที่ยงธรรมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 116 วรรคสอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ต่อไป

กรณีการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปดังกล่าวนี้ สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปเนื่องจากเกิดเหตุต่าง ๆ ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ตามที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาได้เช่นกัน เนื่องจากกรณีการเลื่อนเลือกตั้งทั่วไป (ทั้งประเทศ) กรณีมีเหตุต่าง ๆ ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ย่อมทำให้คณะรัฐมนตรียังคงดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งก็ไม่อาจกระทำได้ตามกฎหมายและตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งจะตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาฉบับที่ 2 ก็มีอาจทำได้เช่นกัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 108 วรรคสาม บัญญัติว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” จึงมีความจำเป็นอยู่เองที่จะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ตามแนวทางของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 แม้ในทางข้อเท็จจริงแห่งคดีต่างกันก็ตาม

**ประการที่สอง** ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ต่อมาในวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2549 วางกลไก 2 ประการ คือ กำหนดให้พระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2549 และกำหนดให้วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2549

เป็นวันเลือกตั้งทั่วไป การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดกลไกในเรื่องวันเลือกตั้งเอาไว้ 2 ช่วง คือ ระหว่างที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 ไปจนถึงวันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ คือ วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2549 รวมเป็นระยะเวลาเดือนเศษ และระหว่างวันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับไปจนถึงวันเลือกตั้ง คือ วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2549 รวมเป็นระยะเวลาอีกเกือบ 2 เดือน เมื่อรวมระยะเวลาตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไปจนถึงวันเลือกตั้งทำให้เวลาเตรียมการสำหรับการเลือกตั้งครั้งใหม่กว่า 5 เดือน<sup>31</sup> จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้มีความชัดเจนอย่างมาก ทั้งยังทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วยจะมีข้อสังเกตก็เพียงประการเดียวเท่านั้น คือ ระยะเวลาในการออกพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปนั้น ศาลมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องกระทำภายในระยะเวลาเท่าใด ภายหลังจากศาลมีคำวินิจฉัย ในบางกรณีหากนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความขัดแย้งกันหรือมีความเห็นไม่ตรงกันอาจทำให้ไม่สามารถตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปได้ เมื่อเกิดกรณีเช่นนี้จะต้องดำเนินการประการใดต่อไปยังเป็นเรื่องปัญหาอยู่เช่นกัน

## 2.7 ทฤษฎีที่สนับสนุนและส่งผลกระทบต่อผลของการเลื่อนการเลือกตั้ง

### 2.7.1 หลักการวันเลือกตั้งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 108 วรรคสอง บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “...วันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร” การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 108 วรรคสอง ให้กำหนดวันเลือกตั้งเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักพื้นฐานของการเลือกตั้งที่สำคัญ คือ หลักการเลือกตั้งโดยเสรี กล่าวคือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนย่อมใช้สิทธิโดยปราศจากการบังคับ หรือกดดันทางจิตใจหรือการใช้อิทธิพลใด ๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจไม่ว่าการใช้อิทธิพลเหล่านี้จะมาจากฝ่ายใด ๆ ทั้งระหว่างการเลือกตั้งและภายหลังการเลือกตั้งต้องไม่ให้มีการควบคุมทิศทางลงคะแนนเสียงไม่ว่าจะเป็นโดยการกระทำในรูปแบบใด ผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องตัดสินใจลงคะแนนได้อย่างอิสระภายใต้กระบวนการสร้างความคิดเห็นทางการเมืองที่เปิดเผย นอกจากนี้ การกำหนดให้วันเลือกตั้งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ก็เพื่อให้เกิดความสุจริต เทียบธรรม ทำให้มีการดำเนินการจัด

<sup>31</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, ‘คำวินิจฉัยที่บกพร่อง’ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)

การเลือกตั้งและลงคะแนนเสียงที่เสมอภาคกัน ทั้งพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนเป็นผลให้มีการกำหนดให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งโดยเปิดเผยภายหลังจากหมดเวลาการลงคะแนนเลือกตั้งเป็นวันเดียวกันด้วย จึงเห็นได้ว่าหากมีการกำหนดวันเลือกตั้งเป็นการทั่วไปมากกว่าหนึ่งวันจะทำให้พฤติกรรมกรรมการหาเสียง พฤติกรรมการลงคะแนนเลือกตั้ง หรือบรรดาเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในวันเลือกตั้งเป็นการทั่วไปที่กำหนดขึ้นในวันหนึ่งจะมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นในอีกวันหนึ่งได้ ผู้ที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งภายหลังจากวันที่กำหนดดังกล่าวย่อมทราบผลการเลือกตั้งแล้วและก่อให้เกิดผลกระทบต่อการตัดสินใจ อีกทั้งทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างพรรคการเมืองและระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย

### 2.7.2 หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

ในทางวิชาการมีการใช้ถ้อยคำที่สื่อความหมายถึงหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะแตกต่างกันออกไป เช่น หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ หลักความมั่นคงแห่งกฎหมาย หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย ฯลฯ ซึ่งแปลมาจากศัพท์คำว่า “Rechtssicherheit” ในภาษาเยอรมัน หรือ “Securite Juridique” ในภาษาฝรั่งเศส หรือ “Legal Certainty” ในภาษาอังกฤษ โดยมีวัตถุประสงค์ในการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนในทางกฎหมายทั้งในบริบทของสิทธิของปัจเจกบุคคล และบริบทของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเหมือนกัน ดังนั้น คำว่า “หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ” จึงมีความครอบคลุมมากที่สุด<sup>32</sup>

หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะตามแนวคิดของระบบกฎหมายเยอรมันเรียกร้องให้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการกระทำทางปกครองต้องมีความแน่นอนและชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบสามารถรับรู้และเข้าใจได้ว่ารัฐต้องการให้ประชาชนปฏิบัติตามอย่างไร เพื่อให้บุคคลสามารถที่จะกำหนดการกระทำของตนเอง และมั่นใจว่าหากได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้วจะไม่เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย<sup>33</sup> นอกจากนี้หลักการดังกล่าวยังเรียกร้องให้รัฐต้องคำนึงถึงความถาวรต่อเนื่องของผลบังคับใช้กฎหมายหรือการกระทำทางปกครองโดยถือหลักว่า การที่จะให้ประชาชนต้องยึดถือบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผล

<sup>32</sup> พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนสานต์, "หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ" (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 1.

<sup>33</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2552), หน้า 26.

บังคับใช้เพียงชั่วขณะหนึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง<sup>34</sup> และรัฐจะต้องทำให้ประชาชนสามารถไว้น้ำใจ เชื่อใจ ได้ว่ากฎหมายที่จะมีผลกระทบหรือใช้บังคับกับประชาชนจะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่จะมีผลบังคับได้ เรื่อยไป เมื่อรัฐให้หลักประกันในความแน่นอนชัดเจนและการมีผลบังคับเช่นนั้นแล้ว ย่อมทำให้ ประชาชนเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจว่า เมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้วตนจะได้รับ ผลตามที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้เกิดเป็นข้อเรียกร้องในการคุ้มครองบุคคลที่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยคาดหวังถึงผลที่เกิดขึ้นโดยสุจริต อันเป็นที่มาของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ โดยสุจริต (Vertrauensschutz)<sup>35</sup> ซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างชัดเจนว่า ความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจโดยสุจริตเป็นหลักการที่มีความเกี่ยวข้องกัน อย่างใกล้ชิดและได้รับการพิจารณาควบคู่กันเสมอ

นอกจากนี้ ในประเทศภาคพื้นยุโรปหลักการพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ หลักมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ คือ สิทธิที่ได้รับมาแล้วโดยชอบธรรม (Acquired Rights)<sup>36</sup> ดังปรากฏใน คดี Algeria<sup>37</sup> ศาลได้วางหลักว่า การกระทำทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดเนื้อหาแก่สิทธิ โดยหลักแล้ว ไม่สามารถบอกล้างได้ และศาลได้เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของความมั่นคงแห่งสิทธิที่มีน้ำหนัก เหนือกว่าประโยชน์ของฝ่ายปกครอง แต่ก็มิได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะไม่สามารถแทรกแซงในเรื่อง ที่ประชาชนได้รับสิทธิมาแล้วโดยชอบธรรมได้โดยเสียทีเดียว ในกรณีดังกล่าวนี้ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป ได้พิพากษาวางหลักไว้ให้มีการแทรกแซงสิทธิที่ได้รับมาแล้วโดยชอบธรรมได้ เช่น คดี Simon<sup>38</sup> ศาลได้ พิพากษาวางหลักว่า “ในกรณีที่พบว่ามีกรจ่ายเงินผิดพลาด เจ้าหน้าที่ที่สามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้”

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะที่ปรากฏ ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ซึ่งได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมหลักการและเนื้อหาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) โดยบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวข้องและสามารถนำมาเป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของประชาชน คือ มาตรา 3 ววรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

<sup>34</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี, "หลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน (Vertrauensschutzprinzip)," วารสารวิชาการศาลปกครอง 7, 1 (2552): 26.

<sup>35</sup> พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์, "หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ," หน้า 35.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

<sup>37</sup> Algeria and other v Common Assembly [1957] ECR 83.

<sup>38</sup> Simon v Court of Justice (15/60) [1961] ECR 115

**“การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”**

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีบทบัญญัติดังกล่าวแต่ยังไม่มีการรับรองหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐไว้ด้วยแต่อย่างใด ทั้งนี้ จึงต้องพิจารณาจากแนวทางการตีความของศาลรัฐธรรมนูญในอนาคตต่อไป สำหรับการปรับใช้หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเริ่มปรากฏมากขึ้นในปี พุทธศักราช 2550 เป็นต้นมา โดยเริ่มมีการกล่าวอ้างอย่างกว้าง ๆ ของนักวิชาการ คณาจารย์ในสาขาวิชารัฐศาสตร์และสาขาวิชานิติศาสตร์ และเป็นการนำหลักดังกล่าวมาปรับใช้ควบคู่กับหลักกฎหมายอื่นในการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของประชาชน โดยยังไม่มีมีการกล่าวอ้างถึงหลักดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน (โดยลำพัง) แต่อย่างใด แต่มักพบการนำหลักดังกล่าวมาปรับใช้ควบคู่กับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นส่วนใหญ่ เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง ฯลฯ เช่น การทำคำสั่งทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครอง ตลอดจนการมีผลบังคับใช้คำสั่งทางปกครอง การมีผลต่อเนื่องของคำสั่งทางปกครอง การมีผลผูกพันและการสืบผลของคำสั่งทางปกครอง ดังปรากฏในการให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือแม้กระทั่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550 เกี่ยวกับการดำเนินการแปรสภาพ ปตท. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.303/2550 เกี่ยวกับสิทธิในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ดังนั้น แม้ในระบบกฎหมายไทยจะมีได้บัญญัติรับรองหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับอื่น ๆ และยังไม่ปรากฏถึงการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือการให้ความเห็นทางกฎหมายอย่างชัดเจนเท่าใดนัก แต่หลักการดังกล่าวก็ถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ และเป็นข้อพิจารณาในลำดับต้นที่องค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายจะต้องคำนึงถึงโดยเฉพาะในกรณีที่มีการดำเนินการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>39</sup>

<sup>39</sup> พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ, หน้า 106.

### 2.7.3 สิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่เปิดโอกาสให้ปวงชนหรือพลเมืองทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมในการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของปวงชนร่วมกัน หากใช้แยกเป็นของชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงยึดมั่นในหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน และต่อต้านการมีอภิสิทธิ์ทางการเมืองของกลุ่มบุคคลผู้แสวงหาอภิสิทธิ์ทางการเมือง ฉะนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนหรือพลเมืองของชาติจึงมีบทบาทสำคัญมาก เสียงของประชาชนที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของตนเพื่อไปทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทนตนนั้นเปรียบเสมือนเสียงสวรรค์ ผู้แทนจะรู้สึกและละสำนึกในการเป็นผู้แทนของปวงชนก็ต่อเมื่อเสียงนั้นเป็นของประชาชนส่วนใหญ่ สำหรับประเทศไทยการเลือกตั้งนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) เป็นต้นมาตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนชาวไทย แม้ว่าโดยทางทฤษฎีจะขัดกัน แต่เพื่อความเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย เนื่องจากในอดีตคนไทยใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยมาก การที่ให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนที่ประชาชนอาจเลือกที่จะไม่ใช้สิทธินั้นก็ดี ย่อมทำให้การเลือกตั้งไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและทำให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริงตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย จึงได้กำหนดใหม่ให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ หากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็จะมีผลเสียโดยอาจถูกตัดสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นได้<sup>40</sup> อย่างไรก็ตาม คำว่า “การเลือกตั้งเป็นหน้าที่” นี้ หมายความว่า ประชาชนมีหน้าที่ไปยังที่เลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้ง แต่จะเลือกใครหรือไม่เป็นสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิทางการเมืองของประชาชนแต่ละคน ดังนั้น สิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ คือ สิทธิที่จะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนในการเข้าร่วมปกครองประเทศตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

นอกจากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้สิทธิเสรีภาพแก่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ในบางกรณีหรือบางสถานการณ์ ความจำเป็น สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลก็ย่อมถูกจำกัดได้เช่นกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 29 บัญญัติว่า

<sup>40</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 87.

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

จะเห็นได้ว่า ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายใดมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญกำหนดบังคับไว้โดยชัดแจ้งว่าจะต้องมีการตรวจสอบเสียก่อนว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นบทบัญญัติรองรับสิทธิหรือเสรีภาพในกรณีนั้น ได้เปิดช่องให้มีการตรากฎหมายออกมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่ และหากกระทำได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพเท่านั้น การจะรู้ว่าการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพหรือไม่นั้น ต้องใช้หลักแห่งความได้สัดส่วนระหว่างความจำเป็นที่จะต้องจำกัดเสรีภาพกับการจำกัดนั้นเอง ถ้าไม่ได้สัดส่วนกันก็ย่อมถือว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นเกินความเหมาะสม เมื่อเทียบกับสัดส่วนความจำเป็นที่ต้องจำกัด ก็ถือว่าการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพนั้น อันเป็นการขัดต่อมาตรา 29 ดังกล่าว นอกจากนี้ ยังกำหนดให้กฎหมายที่จะตราขึ้นมากำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องระบุถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจเพื่อย้ายเงื่อนไขบัญญัติ รวมทั้งผู้มีอำนาจในการตรากฎเกณฑ์อื่น ๆ ด้วย ให้มีการตรวจสอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรอบอำนาจของตนก่อนที่จะทำการตรากฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังกล่าว<sup>41</sup>

<sup>41</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล (รายงานการศึกษาวิจัย) พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), หน้า 429-430.

สำหรับประเด็นว่า กฎหรือข้อบังคับที่ออกตามความในมาตรา 29 วรรคสามนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ)<sup>42</sup> ได้ให้ความเห็นไว้ว่า กฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (พุทธศักราช 2540) กล่าวอ้างถึงนั้น โดยหลักแล้วจะต้องเข้าลักษณะเป็น “กฎ” กล่าวคือ จะต้องเป็นมาตรการที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ และไม่ว่าจะใช้ชื่อเรียกมาตรการนั้นเช่นใด ทำนองเดียวกับบทนิยามคำว่า “กฎ” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น กฎหรือข้อบังคับในกรณีดังกล่าวจึงได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นใด



---

<sup>42</sup> บันทึก เรื่อง การวางแบบกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ครั้งที่สอง) : เรื่องเสร็จที่ 554/2542



## บทที่ 3

### การเลื่อนการเลือกตั้งในต่างประเทศ

การศึกษากการเลื่อนการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในต่างประเทศมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงเหตุอันนำมาซึ่งการเลื่อนเลือกตั้งและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ โดยเลือกศึกษาประเทศไนจีเรีย และประเทศมัลดีฟส์ เป็นตัวอย่างประเทศที่มีการเลื่อนการเลือกตั้งเกิดขึ้นจริงอีกทั้งมีบทบัญญัติของกฎหมายและคำพิพากษาของศาลให้อำนาจไว้โดยชัดเจน นอกจากนี้ยังได้ทำการศึกษาประเทศที่ไม่ได้เลื่อนการเลือกตั้ง แต่มีเหตุเรียกร้องให้มีการเลื่อนการเลือกตั้ง คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเมียนมาร์ และประเทศบังกลาเทศ ซึ่งจะศึกษาในรายละเอียดต่อไป

#### 3.1 ประเทศไนจีเรีย

ประเทศไนจีเรีย หรือชื่ออย่างเป็นทางการว่า สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย (Federal Republic of Nigeria) ตั้งอยู่บนชายฝั่งตะวันตกของทวีปแอฟริกา มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์สาธารณรัฐ โดยแบ่งโครงสร้างการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายบริหาร แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสหพันธ์ ระดับรัฐและระดับท้องถิ่น ประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดำรงตำแหน่งประมุขแห่งรัฐและผู้นำรัฐบาล คราวละ 4 ปี จำกัดไม่เกิน 2 สมัย โดยมีคณะรัฐมนตรี (Federal Executive Council) เป็นผู้บริหาร (2) ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นระบบ 2 สภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 109 คน จากรัฐต่าง ๆ 36 รัฐ รัฐละ 3 คน และอีก 1 คน จากเขตเมืองหลวงกรุงอาบูจา (Abuja Federal Capital Territory) สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกจำนวน 360 คน (3) ฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลสูง ศาลอุทธรณ์ของสหพันธ์ ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) โดยได้รับอิทธิพลมาจากการปกครองของอังกฤษในยุคอาณานิคม นอกจากนี้ยังมีศาลกฎหมายอิสลามในรัฐทางตอนเหนือของประเทศ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ข้อมูลทั่วไปสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ. [Online] 2559 แหล่งที่มา: <http://sameaf.mfa.go.th/th/country/africa/detail.php ?ID=74#1>  
[9 พฤษภาคม 2559]

### 3.1.1 การเมืองการปกครอง

ไนจีเรียถือเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดและมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในทวีปแอฟริกา เป็นประเทศผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่ ในอดีตราวศตวรรษที่ 18 เคยเป็นศูนย์กลางการค้าทาส ต่อมาอังกฤษได้เข้ายึดเมืองท่าและขยายอิทธิพลไปยังดินแดนโดยรอบลุ่มแม่น้ำไนเจอร์ จนเมื่อปี พ.ศ. 2457 อยู่ใน การปกครองของอังกฤษ ต่อมาได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2503 และได้เป็นสาธารณรัฐวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2506 หลังจากนั้นได้มีการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2509 และเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติและภูมิภาค เนื่องจากชนเผ่า Hausa ทางตอนเหนือเกรงว่าจะถูกรอบงำโดยชนเผ่า Igbo ทางตะวันออกของประเทศ เมื่อเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2510 นับเป็นจุดเริ่มต้นของสงครามกลางเมืองนองเลือดที่ยืดเยื้อ นอกจากนี้ยังเกิดการแทรกแซงจากต่างประเทศและปัญหาภาวะขาดแคลนอาหารอย่างรุนแรง ต่อมาความพยายามหลายครั้งที่จะให้มีการปกครองโดยฝ่ายพลเรือน แต่ก็ถูกฝ่ายทหารขัดขวางมาโดยตลอด จนเกิดกระแสเรียกร้องจากประชาชนถึงความชอบธรรม จนกระทั่งได้จัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งในการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งนั้นปรากฏว่า หัวหน้าพรรค Peoples Democratic Party (PDP) ได้รับชัยชนะด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น รวมทั้งพรรค PDP ก็ได้รับเสียงข้างมากในวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และได้สาบานตนเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย นับเป็นประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งคนแรกในรอบ 15 ปี ถือเป็นครั้งแรกที่ไนจีเรียสามารถเปลี่ยนการปกครองจากรัฐบาลทหารสู่รัฐบาลพลเรือนด้วยวิธีเลือกตั้งทั่วไปได้สำเร็จ<sup>2</sup>

ปัจจุบัน ความแตกต่างทางความเชื่อทางศาสนายังคงเป็นประเด็นอ่อนไหวในสังคมไนจีเรีย หลายครั้งที่ความขัดแย้งนำไปสู่สถานการณ์ความรุนแรง โดยเฉพาะเหตุการณ์เมื่อเดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ซึ่งมีการปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างกองกำลังทหาร ตำรวจกับกลุ่มกบฏ Boko Haram และเหตุการณ์ได้ลุกลามจากรัฐ Bauchi ทางตอนเหนือของประเทศไปยังรัฐอื่น ๆ ข้างเคียง ได้แก่ Borno, Kano และ Yobe จนทางการไนจีเรียต้องประกาศเคอร์ฟิวช่วงกลางคืนในรัฐทั้ง 4 รัฐ และมีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก จากความขัดแย้งดังกล่าวก็ทำให้ไนจีเรียยังคงต้องเผชิญปัญหาการก่อความไม่สงบกับกลุ่ม Boko Haram มาโดยตลอดและคาดการณ์ว่าปัจจุบันมีผู้เสียชีวิตรวมแล้วหลายพันคน นอกจากนี้สถานการณ์ความรุนแรงและความตึงเครียดระหว่างประชาชนชาวคริสต์และมุสลิมก็ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแต่ในภาคเหนือเท่านั้น แต่เริ่มกระจายไปยังพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ<sup>3</sup>

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน

### 3.1.2 เหตุที่นำไปสู่การเลื่อนการเลือกตั้ง

สถานการณ์การเมืองภายหลังจากที่นาย Goodluck Jonathan ประธานาธิบดีไนจีเรีย (พ.ศ. 2554 – 2558) หมดยวาระการดำรงตำแหน่งลง ได้มีการประกาศวันเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกวุฒิสภาทั่วประเทศให้มีขึ้นในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 ซึ่งการเลือกตั้งครั้งนี้จะเป็นการแข่งขันกันระหว่างพรรค PDP (People’s Democratic Party) ของนาย Goodluck Jonathan และ พรรค APC (All Progressives Congress) ของนาย Muhammadu Buhari และต่อมาวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติไนจีเรีย (The Independent National Electoral Commission) ได้ประกาศคำสั่งการให้เลื่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดีออกไปเป็นวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2558<sup>4</sup> โดยนาย Attahiru Jega ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติไนจีเรีย (INEC) ได้ชี้แจงถึงเหตุผลว่าได้รับคำแนะนำและตักเตือนจากหน่วยงานด้านความมั่นคงให้เลื่อนการเลือกตั้งออกไปก่อน อันจะส่งผลดีต่อประเทศในด้านความปลอดภัยหลังจากที่กลุ่มกบฏติดอาวุธโบโก ฮาราม (Boko Haram) ก่อเหตุโจมตีพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไนจีเรียอย่างต่อเนื่อง โดยกองทัพจำเป็นต้องส่งกองกำลังเข้าไปปราบปรามและอาจเกิดการปะทะกันอย่างรุนแรง ซึ่งต้องใช้เวลาอย่างน้อย 6 สัปดาห์ในการควบคุมสถานการณ์ หากให้มีการเลือกตั้งในวันและเวลาเดิมที่กำหนดไว้จะทำให้ประชาชนที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้รับอันตราย<sup>5</sup>

กบฏโบโก ฮาราม เป็นกลุ่มมุสลิมสุดโต่งที่ใช้ความรุนแรง ยึดครองพื้นที่อยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไนจีเรีย โดยชื่อโบโก ฮาราม เป็นภาษา Hausa ซึ่งเป็นชนเผ่าหนึ่งของไนจีเรีย หมายถึง “การศึกษาตะวันตกเป็นสิ่งต้องห้าม” โดยเป้าหมายของกลุ่มนี้ คือ การจัดตั้งรัฐอิสลามและใช้กฎหมายชาเรีย หรือชะรีอะฮ์ (Sharia Shari’ah) ซึ่งหมายถึงประมวลข้อปฏิบัติต่าง ๆ ของกฎหมายศาสนาอิสลาม ครอบคลุมวิธีการดำเนินชีวิตประจำวันในแทบทุกด้านเต็มรูปแบบในรัฐทางภาคเหนือ อีกทั้งยังต่อต้านชาวคริสต์และอารยธรรมตะวันตกที่มีอิทธิพลอย่างแพร่หลายในประเทศ ตลอดจนปฏิเสธระบอบประชาธิปไตย โดยมีนายโมฮัมเหม็ด ยูซุฟ ครูสอนศาสนาชื่อดังเป็นผู้ก่อตั้งกลุ่มเมื่อปี พ.ศ. 2545 ถูกทางการไนจีเรียจับกุมและสังหารในที่สุด หลังจากนั้น อิหม่าม อาบูบการ์ เซกา ได้ก้าวขึ้นมาเป็นหัวหน้ากลุ่มโบโก ฮาราม คนใหม่ ซึ่งตลอดระยะเวลา นับตั้งแต่ก่อตั้งกลุ่ม

<sup>4</sup> INEC Nigeria, "Inec Official Statement on Postponement of 2015 Election," [Online]. Available from: <http://www.inecnigeria.org/> [2015, 9 November]

<sup>5</sup> Karen Attiah, "Nigeria’s Risky Decision to Postpone Elections.," [Online]. Available from: <https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2015/02/08/nigerias-risky-decision-to-postpone-elections/> [2015, 8 February]

โบโก ฮารา เริ่มก่อเหตุจากลักพาตัวและสังหารชาวตะวันตก จากนั้นได้ยกระดับความรุนแรงเป็นการวางระเบิดโจมตีโบสถ์คริสต์ มัสยิด และอาคารที่ทำการรัฐ ทำให้มีผู้เสียชีวิตไปแล้วหลายพันคน ทำให้ผู้คนไร้ที่อยู่อาศัย รวมถึงโรงเรียนและอาคารที่ทำการรัฐถูกทำลายเสียหายไปเป็นจำนวนมาก และเมื่อปี พ.ศ. 2556 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาประกาศให้ กลุ่มโบโก ฮาราม เป็นกลุ่มก่อการร้าย เครือข่ายข้ามชาติ หลังพบหลักฐานว่ามีความสัมพันธ์กับเครือข่ายกลุ่มอัล - กออิดะห์ (Al-Qaeda)<sup>6</sup>

ในขณะที่หลายฝ่ายต่างไม่เห็นด้วยกับการเลื่อนการเลือกตั้งครั้งนี้ โดยพรรคฝ่ายค้าน แสดงความเห็นว่าการเลื่อนการเลือกตั้งออกไป เป็นเพียงกลยุทธ์ในการยื้ออำนาจของรัฐบาลเท่านั้น ในขณะที่นักวิชาการชาวแอฟริกันได้กล่าวว่าการเลื่อนการเลือกตั้งจะเป็นการช่วยนาย Goodluck Jonathan ทางอ้อม เนื่องจากทำให้การสร้างอำนาจทางการเมืองของพรรคฝ่ายค้านต้องลดระดับลง โดยจะส่งผลกระทบต่อประมาณในการหาเสียงที่มีอย่างจำกัดภายในอีก 6 สัปดาห์ ทางด้านนาย John Kerry รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา แสดงความผิดหวังอย่างมากจากการที่ไนจีเรีย ตัดสินใจเลื่อนการเลือกตั้งออกไป เนื่องจากเห็นว่า เป็นความพยายามแทรกแซงทางการเมืองที่ไม่เป็นธรรม และวิจารณ์ว่ารัฐบาลไม่ควรใช้ความกังวลด้านความปลอดภัยมาเป็นข้ออ้างในการขัดขวางกระบวนการทางประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้ไนจีเรียยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตย และควรเร่งให้จัดการเลือกตั้งอย่างสันติตามกำหนดเวลาเดิม<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Virginia Comolli, Boko Haram: Nigeria's Islamist Insurgency (Oxford University Press, 2015), p. 1.

<sup>7</sup> BDlive, "Nigeria's Decision to Postpone Elections a 'Setback', Says Opposition," [Online]. Available from: <http://www.bdlive.co.za/africa/africanews/2015/02/09/nigerias-decision-to-postpone-elections-a-setback-says-opposition> [2016,9 February]

### 3.1.3 บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งทั่วไปของไนจีเรียเป็นไปตามขอบเขตบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 15<sup>8</sup> บรรพ 3 ส่วนที่ 1 กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน ในการจัดการดำเนินการและตรวจสอบ การเลือกตั้งทุกประเภททั้งการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี การเลือกตั้งผู้นำและผู้รักษาการแทนแห่งรัฐ และการเลือกตั้งวุฒิสภา การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ทั้ง 36 รัฐแห่งสหพันธ์ โดยอำนาจตาม มาตรา 15 มีดังนี้

---

<sup>8</sup> Section 15 of the third schedule, part 1 of The Constitution of the Federal Republic of Nigeria 1999 The Commission shall have power to –

- a. organise, undertake and supervise all elections to the offices of the President and Vice-President, the Governor and Deputy Governor of a State, and to the membership of the Senate, the House of Representatives and the House of Assembly of each State of the Federation;
- b. register political parties in accordance with the provisions of this Constitution and an Act of the National Assembly;
- c. monitor the organisation and operation of the political parties, including their finances;
- d. arrange for the annual examination and auditing of the funds and accounts of political parties, and publish a report on such examination and audit for public information;
- e. arrange and conduct the registration of persons qualified to vote and prepare, maintain and revise the register of voters for the purpose of any election under this Constitution;
- f. monitor political campaigns and provide rules and regulations which shall govern the political parties;
- g. ensure that all Electoral Commissioners, Electoral and Returning Officers take and subscribe the Oath of Office prescribed by law;
- h. delegate any of its powers to any Resident Electoral Commissioner; and
- i. carry out such other functions as may be conferred upon it by an Act of the National Assembly.

(1) จัดการ รับผิดชอบ และตรวจตราการเลือกตั้งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ผู้ปกครองแห่งรัฐและผู้รักษาการแทน และสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สภานิติบัญญัติในแต่ละสหพันธ์

(2) ลงทะเบียนพรรคการเมืองให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและตามที่กฎหมายบัญญัติ

(3) กำกับหน่วยงานและการดำเนินการของพรรคการเมือง รวมถึงการเงินของพรรคการเมือง

(4) กำหนดการตรวจสอบประจำปีและตรวจเงินทุนและบัญชีของพรรคการเมือง และ รายงานให้ประชาชนทราบและเพื่อเป็นข้อมูลแก่ประชาชน

(5) กำหนดและดำเนินการลงทะเบียนบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และรักษาทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้เพื่อให้เป็นไปตามการเลือกตั้งภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ

(6) กำกับการหาเสียงและออกมาตรการ กฎระเบียบ เพื่อควบคุมพรรคการเมือง

(7) ตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเกี่ยวกับการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ผู้กลับเข้ามาทำงานว่าได้ปฏิบัติตามคำปฎิญาณซึ่งกฎหมายกำหนด

(8) มอบอำนาจบางส่วนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งท้องถิ่นดำเนินการ

(9) ดำเนินการในส่วนอื่นให้สำเร็จโดยเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามข้อเท็จจริงการเลือกตั้งของไนจีเรียในปี พ.ศ. 2558 เป็นการเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 132<sup>9</sup> บัญญัติว่า

<sup>9</sup> Section 132.

(1) An election to the office of President shall be held on a date to be appointed by the Independent National Electoral Commission.

(2) An election to the said office shall be held on a date not earlier 150 days and not later than 120 days before the expiration of the term of office of the last holder of that office.

(3) Where in an election to the office of President one of the two or more candidates nominated for the election is the only candidate after the close of nomination, by reason of the disqualification, withdrawal, incapacitation, disappearance or death of the other candidates, the Independent National Electoral Commission shall extend the time for nomination.

(4) For the purpose of an election to the office of President, the whole of the Federation shall be regarded as one constituency.

(5) Every person who is registered to vote at an election of a member of a legislative house shall be entitled to vote at an election to the office of President.

1. การเลือกตั้งประธานาธิบดีจะต้องจัดขึ้นในวันที่กำหนดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
2. การเลือกตั้งประธานาธิบดีจะต้องจัดขึ้นภายใน 150 วันก่อนครบกำหนดดำรงตำแหน่ง และภายใน 120 วันหลังครบกำหนดดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี
3. เมื่อเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว เนื่องจากผู้อื่นขาดคุณสมบัติ ถูกถอนชื่อ เป็นผู้ไร้ความสามารถ สูญหาย หรือตาย คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องขยายเวลาการแต่งตั้งออกไป
4. สำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดี สหพันธ์จะต้องกำหนดการเลือกตั้งเดียวสำหรับทั้งสหพันธ์
5. ทุกคนที่ลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิลงคะแนนกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงจะมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

นอกจากรัฐธรรมนูญจะวางหลักเกณฑ์ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตาม **มาตรา 15 และมาตรา 132** ข้างต้นแล้ว หากเกิดกรณีที่คณะกรรมการเลือกตั้งได้กำหนดวันเลือกตั้งไว้ และมีเหตุผลซึ่งเชื่อได้ว่า หากยังคงดำเนินการเลือกตั้งในวันดังกล่าวจะเกิดภาวะอันขัดต่อความสงบอย่างร้ายแรง หรือไม่อาจดำเนินการเลือกตั้งได้ เนื่องด้วยภัยธรรมชาติหรือเหตุฉุกเฉิน คณะกรรมการอาจเลื่อนการเลือกตั้งภายใต้ขอบเขตที่จำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น และกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ภายใต้เหตุผลแห่งการเลื่อนซึ่งน่าเชื่อถือและพิสูจน์ถึงเหตุดังกล่าวได้ตาม **มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง**<sup>10</sup> ซึ่งบัญญัติไว้ ดังนี้

<sup>10</sup> section 26 of the Electoral Act

(1) Where a date has been appointed for the holding of an election, and there is reason to believe that a serious breach of the peace is likely to occur if the election is proceeded with on that date or it is impossible to conduct the elections as a result of natural disasters or other emergencies, the Commission may postpone the election and shall in respect of the area, or areas concerned, appoint another date for the holding of the postponed election, provided that such reason for the postponement is cogent and verifiable.

(2) Where an election is postponed under this Act, on or after the fast date for the delivery of nomination papers, and a poll has to be taken between the candidates nominated, the Electoral Officer shall, on a new date being appointed for the election, proceed as if the date appointed were the date for the taking of the poll between the candidates.

(3) Where the Commission appoints a substituted date in accordance with subsections (1) and (2) of this section, there shall be no return for the election until polling has taken place in the area or areas affected.

(1) เมื่อได้กำหนดวันเลือกตั้งไว้แล้ว และมีเหตุผลซึ่งเชื่อได้ว่า หากยังคงดำเนินการเลือกตั้งในวันดังกล่าวจะเกิดภาวะอันขัดต่อความสงบอย่างร้ายแรง หรือไม่อาจดำเนินการเลือกตั้งได้ เนื่องด้วยภัยธรรมชาติหรือเหตุฉุกเฉิน คณะกรรมการอาจเลื่อนการเลือกตั้งภายใต้ขอบเขตที่จำเป็น อย่างยิ่งเท่านั้น และกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ ภายใต้เหตุผลแห่งการเลื่อนซึ่งน่าเชื่อถือและพิสูจน์ถึงเหตุ ดังกล่าวได้

(2) เมื่อมีการเลื่อนการเลือกตั้งภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ในหรือหลังจากวันสุดท้าย ซึ่งเป็นวันส่งมอบอำนาจ และการนับคะแนนจะต้องทำในระหว่างแต่งตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ การเลือกตั้งจะต้องดำเนินการดังกล่าวในวันเลือกตั้งที่ได้กำหนดใหม่เช่นเดียวกับวันเดิม

(3) คณะกรรมการกำหนดวันเลือกตั้งเป็นไปตาม (1) และ (2) จะไม่มีการย้อน การเลือกตั้งจนกว่าการนับคะแนนจะเกิดขึ้นหรือได้รับผลกระทบ

(4) อย่างไรก็ตามภายใต้ (3) ในมาตรา 26 นี้ คณะกรรมการอาจเห็นสมควรว่าการ เลือกตั้งไม่กระทบการลงคะแนนเสียง ให้การเลือกตั้งดำเนินการเช่นเดียวกับวันที่ได้กำหนดในครั้งแรก

(5) การตัดสินใจของคณะกรรมการภายใต้ (4) อาจถูกดำเนินการภายใต้ศาลหรือ อนุญาโตตุลาการซึ่งมีอำนาจ หากเกิดเหตุการณ์นี้ให้การตัดสินหยุดลงจนกว่าจะได้รับคำตัดสิน

อย่างไรก็ตามการกระทำตามเหตุภายใต้มาตรา 26 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่สามารถเลื่อนการเลือกตั้งได้ตามอำเภอใจหรือมีเหตุจงใจอย่างอื่น โดยแอบอ้างเหตุการณ์ ภายในประเทศเพราะถือว่าการกระทำอันขัดต่อความสงบอย่างร้ายแรง แต่การเลื่อนการเลือกตั้ง นั้นจะต้องอยู่ภายใต้เหตุผลอันน่าเชื่อถือและสามารถพิสูจน์ได้ เพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไป ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเต็ม ประสิทธิภาพต่อความรับผิดชอบ การออกกฎหมายหรือเงื่อนไขภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญว่าสิ่งใดสามารถ ทำได้และสิ่งใดไม่สามารถทำได้ จะต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรมและเชื่อถือได้ ในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง

---

(4) Notwithstanding the provision of subsection (3) of this section, the Commission may, if satisfied that the result of the election will not be affected by voting in the area or areas in respect of which substituted dates have been appointed, direct that a return of the election be made.

(5) The decision of the Commission under subsection (4) may be challenged by any of the contestants at a court or tribunal of competent jurisdiction and on such challenge, the decision shall be suspended until the matter is determined.



### 3.1.4 บทสรุปการเลื่อนการเลือกตั้ง

การประกาศเลื่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดีจากเดิมที่กำหนด วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 ของคณะกรรมการคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติไนจีเรียออกไปด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัยจากเหตุก่อความไม่สงบภายในประเทศ โดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย มาตรา 15 มาตรา 132 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง มาตรา 26 ซึ่งวันเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นใหม่ในวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2558 ประชาชนชาวไนจีเรียผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งราว 68.8 ล้านคน จากประชากรทั้งประเทศราว 173 ล้านคน ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งท่ามกลางมาตรการรักษาความปลอดภัยอย่างหนาแน่นระดับสูงสุด มีการปิดพรมแดนชั่วคราว เนื่องจากเป็นการป้องกันชาวต่างชาติจำนวนหนึ่งลักลอบเดินทางข้ามพรมแดนเข้ามาเพื่อสวมสิทธิลงคะแนน ซึ่งเป็นหนึ่งในวิธีทุจริตการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งครั้งนี้มีคณะผู้สังเกตการณ์จากองค์การสหประชาชาติ (UN) สหภาพยุโรป (EU)

การเลือกตั้งในวันดังกล่าวประสบปัญหาในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ทั้งเหตุขัดข้องทางเทคนิค เช่น เครื่องอ่านบัตรประจำตัวผู้เลือกตั้งทำงานผิดพลาด และการขนส่งอุปกรณ์เลือกตั้งถึงคูหาล่าช้า รวมถึงเกิดเหตุปะทะระหว่างกองทัพไนจีเรียและนักรบของกองกำลังติดอาวุธโบโก ฮารามในเมืองบาคูชิ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้มีการประกาศเคอร์ฟิวสั่งห้ามประชาชนออกจากที่พักอาศัยช่วงกลางคืน และการเลือกตั้งในพื้นที่ดังกล่าวต้องเลื่อนไปจัดต่อในช่วงเช้าวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2558

ด้วยเหตุนี้ ทำให้การประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งประธานาธิบดีอย่างเป็นทางการต้องล่าช้ากว่าที่กำหนด และผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการปรากฏว่า นาย Muhammadu Buhari ชนะการเลือกตั้งได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนใหม่ของไนจีเรีย

### 3.2 ประเทศมัลดีฟส์

ประเทศมัลดีฟส์ มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า สาธารณรัฐมัลดีฟส์ (Republic of Maldives) ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียใต้ล้อมรอบด้วยมหาสมุทรอินเดีย มีชื่อเสียงจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งถือว่าเป็นรายได้ทางเศรษฐกิจหลักของประเทศ ในอดีตหมู่เกาะมัลดีฟส์มีชนพื้นเมืองพวกแรกที่อาศัยอยู่ตั้งแต่ก่อนคริสตกาล คือ ชาวดราวิเดียนและชาวสิงหล ซึ่งนับถือศาสนาพุทธ ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 12 ชาวมัลดีฟส์ได้เปลี่ยนมานับถือศาสนาอิสลาม และมีสุลต่านราชวงศ์ต่าง ๆ เป็นผู้ปกครองในยุคแรก ปกครองเป็นเวลา 170 ปี ต่อมาชาว โปรตุเกสได้พยายามเข้ายึดครองมัลดีฟส์ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 13 และประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. 2101 โดยได้ปกครองมัลดีฟส์อยู่เป็นเวลา 15 ปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2116 มีการสถาปนาการปกครองระบบสุลต่านขึ้นอีกครั้งหนึ่งใน ปี พ.ศ. 2430 อังกฤษได้แผ่อิทธิพลในแถบมหาสมุทรอินเดีย สุลต่านผู้ปกครองมัลดีฟส์ขณะนั้นได้ทำความตกลง The Agreement on December 16<sup>th</sup>, 1887 กับอังกฤษ ส่งผลให้มัลดีฟส์อยู่ภายใต้การอารักขาของอังกฤษ ใน ปี พ.ศ. 2491 อังกฤษให้เอกราชแก่ศรีลังกา มัลดีฟส์จึงแยกตัวออกจากศรีลังกา โดยยังคงสถานะเป็นรัฐในอารักขาของอังกฤษ ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการสถาปนาระบบสุลต่านขึ้นอีกครั้ง โดยมีการปกครองแบบรัฐสภา มีสภาสูงซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 80 คน และสภาล่างอีก 46 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2508 อังกฤษได้มอบเอกราชให้แก่มัลดีฟส์ หลังจากเป็นดินแดนในอารักขาของอังกฤษเป็นเวลา 79 ปี แต่อังกฤษยังคงเช่าเกาะกาน (Gan Island) ทางตอนใต้สุดของประเทศไว้เป็นฐานทัพถึงปี พ.ศ. 2529 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2511 มัลดีฟส์ยกเลิกระบบสุลต่าน และได้เปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ โดยมีนาย Amir Ibrahim Nasir เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนแรกของมัลดีฟส์และบริหารประเทศจนถึงปี พ.ศ.2521 ต่อมา นาย Maumoon Abdul Gayoom ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสืบแทนจนกระทั่งวันที่ 11 พฤศจิกายน 2551 โดยได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีติดต่อกับถึง 6 สมัย (สมัยละ 5 ปี) นับเป็นประมุขฝ่ายบริหารที่บริหารประเทศนานที่สุดในภูมิภาคเอเชียใต้<sup>11</sup>

<sup>11</sup> กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา, "การเมืองการปกครองสาธารณรัฐมัลดีฟส์ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://sameaf.mfa.go.th/th/country/south-asia/detail.php?ID=10#2> [9 พฤษภาคม 2559]

### 3.2.1 การเมืองการปกครอง

มัลดีฟส์ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขรัฐ และหัวหน้ารัฐบาลสาธารณรัฐ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 1 เขต เกาะเมืองหลวง (กรุงมาเล่) กับอีก 20เขตอะทอลล์ มีหัวหน้าอะทอลล์ หรือ อะทอลล์ซูเวริน (Atholhu Verin) ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบอะทอลล์นั้น ๆ พลเมืองอายุ 21 ปีขึ้นไปมีหน้าที่คัดเลือกผู้แทนประจำเขตของตน 2 คน มาทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรหรือสภามาจลิส (Majlis) คราวละ 5 ปี ร่วมกับผู้แทนที่ประธานาธิบดีคัดเลือกเองอีก 8 คน สภามาจลิสจะพิจารณาเสนอชื่อผู้เข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีในการเลือกตั้งระดับชาติ เท่าที่ผ่านมามีชื่อผู้เข้าชิงถูกเสนอเพียงรายเดียวมานานหลายสมัย และมักจะได้รับคะแนนอย่างท่วมท้น ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี พ.ศ.2521 - 2551คือ นายเมามูน อับดุล กายูม รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ.2541 จะให้สิทธิ์ชายชาวมัลดีฟส์เสนอชื่อต่อสภามาจลิส เพื่อรับการพิจารณาเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีได้ นอกจากนี้ประธานาธิบดีของมัลดีฟส์ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนตำแหน่งรัฐมนตรี และผู้พิพากษาทั้งหมดด้วย<sup>12</sup>

โครงสร้างการปกครอง (1) ฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งวาระละ 5 ปี เป็นประมุขรัฐและหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจสั่งการและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี หัวหน้าคณะผู้พิพากษาลดลงจนบัญชาการกองกำลังรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Service) (2) ฝ่ายตุลาการใช้ระบบศาลสูง (High Court) และระบบกฎหมายใช้กฎหมายอิสลามเป็นพื้นฐานผสมกับระบบ Common Law ของอังกฤษ (3) ฝ่ายนิติบัญญัติ มี 1 สภาเรียกว่า สภาประชาชน (Citizen Council) หรือมาจลิส (Majlis) สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง 40 คน และประธานาธิบดีแต่งตั้งอีก 8 คน<sup>13</sup>

### 3.2.2 เหตุที่นำไปสู่การเลื่อนการเลือกตั้ง

มัลดีฟส์ได้จัดการเลือกตั้งประธานาธิบดีขึ้นเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2556 เนื่องจากครบกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี Mohamed Waheed Hassan ซึ่งผลการเลือกตั้งดังกล่าวปรากฏว่า นาย Mohamed Nasheed ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด 47 เปอร์เซ็นต์ ตามมาด้วยนาย Yaamin Abdul Gayoom ได้คะแนนเสียง 30 เปอร์เซ็นต์ และนาย Gasim Ibrahim

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน.

ได้ 23 เปอร์เซ็นต์<sup>14</sup> การที่มีคะแนนสูงสุดของการเลือกตั้งได้คะแนนเสียงไม่เกิน 50 เปอร์เซ็นต์ ทำให้ไม่มีผู้ชนะการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาด จำเป็นที่จะต้องจัดการเลือกตั้งขึ้นเป็นครั้งที่ 2 เนื่องจาก มัลดีฟส์ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด โดยนำผู้สมัครที่ได้ลำดับที่ 1 และ 2 มาเลือกตั้งในรอบที่ 2

การเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งที่ 2 ได้ถูกกำหนดให้มีขึ้นในวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2556 แต่เนื่องจากช่วงก่อนที่จะถึงกำหนดวันดังกล่าวได้มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง นาย Gasim Ibrahim จากพรรค Jumhooree ได้ทำการยื่นเรื่องร้องต่อศาลฎีกา ถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้ง วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2556 เนื่องจากมีการพบหลักฐานสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่ามีการทุจริตการเลือกตั้ง โดยมีการสวมสิทธิเลือกตั้งบุคคลที่เสียชีวิตแล้ว และใช้รายชื่อบุคคลที่มีอายุยังไม่ถึงเกณฑ์เลือกตั้ง มาใช้ประโยชน์<sup>15</sup> ทำให้ศาลฎีกามีคำสั่งระงับการเลือกตั้งวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2556 จนกว่าจะมี คำวินิจฉัยยุติการทุจริตเลือกตั้ง ซึ่งต่อมาศาลฎีกาได้ตัดสินให้การเลือกตั้งวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2556 เป็นโมฆะ และให้คำแนะนำในการจัดตั้งการเลือกตั้งครั้งใหม่ว่าควรเลือกตั้งก่อนวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2556 ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินใจกำหนดให้วันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2556 เป็นวันเลือกตั้งใหม่แทนการเลือกตั้งที่เป็นโมฆะนั้น

ต่อมา วันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2556 มัลดีฟส์ต้องประสบปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองขึ้นอีกครั้ง เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งมัลดีฟส์ ชัดขวางการเลือกตั้งโดยการเข้าไปในสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสั่งห้ามเคลื่อนย้ายเอกสาร วัสดุอุปกรณ์ ทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งออกจากสำนักงานอย่างเด็ดขาด โดยอ้างว่าผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดี 2 ใน 3 ยังไม่ได้ ลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีเพียงผู้สมัครคนเดียวเท่านั้นที่ได้ลงทะเบียนเลือกตั้ง ในขณะที่ประชาชนที่ สนับสนุน นาย Mohamed Nasheed ต่างออกมาเดินขบวนประท้วงเรียกร้องให้มีการจัดการเลือกตั้ง ในทันที จากเหตุการณ์ความวุ่นวายนี้ นาย Yaamin Abdul Gayoom และนาย Qasim Ibrahim ผู้ที่ยัง ไม่ได้รับอนุญาตให้ลงทะเบียนเลือกตั้งทั้ง 2 คน ได้ขอให้ศาลฎีกาออกคำสั่งระงับการเลือกตั้ง และจาก สถานการณ์ความวุ่นวายนี้ศาลฎีกาได้ออกคำสั่งให้เลื่อนการเลือกตั้งออกไปอีก โดยกำหนดให้มีการ

<sup>14</sup> The Nano News, "Maldives Election Runoff Postponed, Setting for Further Political Chaos,," [Online]. Available from: <http://thenanonews.com/news/maldives-election-runoff-postponed-setting-stage-for-further-political-chaos> [2015, 8 November]

<sup>15</sup> BBC News, "Q&A: Maldives Presidential Election Re-Run," [Online]. Available from: <http://www.bbc.com/news/world-asia-24568635> [2015, 8 November]

เลือกตั้งประธานาธิบดีขึ้นในวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 และการเลือกตั้งรอบที่สองวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2556<sup>16</sup>

## ตารางที่ 2 แสดงเหตุการณ์การเลือกตั้งประธานาธิบดีของมลฑีฟส์

7 ก.ย.	ได้มีการจัดการเลือกตั้งประธานาธิบดีขึ้น แต่เนื่องจากไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ของคะแนนเสียงเลือกตั้ง และตามรัฐธรรมนูญนั้นการเลือกตั้งรอบที่สองจะต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นภายใน 21 วัน
15 ก.ย.	พรรคการเมือง Jumhooree ได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อให้การเลือกตั้งวันที่ 7 ก.ย.เป็นโมฆะ
23 ก.ย.	ศาลฎีกาได้ประกาศออกคำสั่งศาลเพื่อคัดค้านการจัดตั้งการเลือกตั้งรอบที่สองที่จะเกิดขึ้นในวันที่ 28 ก.ย.
25 ก.ย.	การพิจารณาคดีของศาลฎีกาในกรณีการยื่นคำร้องต่อศาลของพรรค Jumhooree ได้รับการสรุปผล
26 ก.ย.	ศาลฎีกาได้ประกาศคำสั่งสำหรับกองกำลังรักษาความปลอดภัยในการบังคับใช้คำสั่งศาล และทำการปฏิบัติการเพื่อต่อต้านบุคคลผู้ซึ่งละเมิดคำสั่งศาล
27 ก.ย.	คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศว่าการเลือกตั้งรอบที่สองในวันที่ 28 ก.ย. นั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้ตามกำหนดเนื่องจากขาดสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการเลือกตั้ง
7 ต.ค.	ศาลฎีกาโดยเสียงข้างมากได้ตัดสินให้การเลือกตั้งวันที่ 7 ก.ย. เป็นโมฆะ และศาลฎีกาได้ออกคำแนะนำในการจัดตั้งการเลือกตั้งครั้งใหม่ว่าควรเลือกตั้งก่อนวันที่ 20 ต.ค.
8 ต.ค.	คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศว่า การเลือกตั้งใหม่หรือการเลือกตั้งซ้ำ(re-run) แทนการเลือกตั้งวันที่ 7 ก.ย. จะได้จัดขึ้นอีกครั้งในวันที่ 19 ต.ค. พร้อมกับการเลือกตั้งรอบที่สองที่เป็นไปได้ว่าจะจัดขึ้นในวันที่ 26 ต.ค.
11 ต.ค.	ศาลฎีกาได้ออกกฎว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องเริ่มกระบวนการของการรวบรวมผู้ลงทะเบียนเพื่อลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และขั้นตอนการลงทะเบียนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามเงื่อนไขของคำแนะนำ
13 ต.ค.	ศาลฎีกาได้ออกกฎว่า ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นจะต้องทำการตรวจสอบยืนยันลายนิ้วมือลงในแบบฟอร์มการลงทะเบียนสมัครรับเลือกตั้งใหม่ด้วย
18 ต.ค.	พรรค Jumhooree และ พรรค PPM ได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อร้องขอให้ออกคำสั่งศาลเพื่อคัดค้านการเลือกตั้งในวันที่ 19 ต.ค.

<sup>16</sup> หนังสือพิมพ์แนวหน้า, "เลื่อนเลือกตั้งประธานาธิบดีมัลดีฟส์" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.naewna.com/inter/76753> [11 พฤศจิกายน 2556]

19 ต.ค.	ศาลฎีกาไม่ได้วินิจฉัยชี้ขาดในคำร้องเพื่อให้ออกคำสั่งคัดค้านการเลือกตั้งในวันที่ 19 ต.ค. แต่ให้คำแนะนำในการเลือกตั้งแก่พรรค Jumhooree และ พรรค PPM แทน พรรคการเมืองทั้งสองจึงไม่ยอมลงนามในบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง, ตำรวจปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือในการขนย้ายอุปกรณ์การเลือกตั้ง, และตำรวจยื่นข้อเสนอให้การคุ้มกันเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งออกจากอาคารสถานที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพร้อมกับห้ามขนย้ายอุปกรณ์การเลือกตั้ง ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงประกาศว่าการเลือกตั้งที่กำลังจะเกิดขึ้นในวันที่ 19 ต.ค. นั้น ไม่สามารถดำเนินการได้
21 ต.ค.	คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศว่า การเลือกตั้งใหม่จะเกิดขึ้นในวันที่ 9 พ.ย. พร้อมกับการเลือกตั้งรอบที่สองที่จะเกิดขึ้นในวันที่ 16 พ.ย.
22 ต.ค.	ศาลฎีกาได้ออกกฏว่า การเลือกตั้งทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น จะต้องเกิดขึ้นตามข้อเสนอแนะเท่านั้น
6 พ.ย.	คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นด้วยกับคำร้องขอของประธานาธิบดี Waheed และผู้ลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งทั้ง 3 คน ในการเลื่อนการเลือกตั้งรอบที่สองให้เร็วกว่ากำหนดขึ้น จากวันที่ 16 พ.ย. เป็น 10 พ.ย.
9 พ.ย.	การเลือกตั้งประธานาธิบดีเกิดขึ้น ไม่มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้คะแนนเสียงมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ของคะแนนเสียงเลือกตั้ง สมาชิกของพรรค Jumhooree ได้ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ออกคำสั่งคัดค้านการเลือกตั้งรอบที่สองในวันที่ 10 พ.ย.
10 พ.ย.	ศาลฎีกาได้ออกคำสั่งว่า การเลือกตั้งรอบที่สองซึ่งตามกำหนดจะต้องจัดขึ้นในวันที่ 10 พ.ย. นั้นจะถูกเลื่อนไปในวันที่ 16 พ.ย. แทน
11 พ.ย.	วาระการดำรงตำแหน่ง (5 ปี) ของรัฐบาลได้สิ้นสุดลง
16 พ.ย.	การเลือกตั้งรอบที่สองได้ถูกจัดตั้งขึ้น
17 พ.ย.	ประธานาธิบดีคนใหม่ได้รับการสถาปนาเข้าดำรงตำแหน่ง

ที่มา : Reports of the Commonwealth Observer Group MALDIVES PRESIDENTIAL ELECTION 7 September 2013 and RE-RUN OF MALDIVES PRESIDENTIAL ELECTION 9 November 2013 and MALDIVES PRESIDENTIAL RUN-OFF ELECTION 16 November 2013<sup>17</sup>

<sup>17</sup> The Commonwealth Observer Group, Annex 9 Unofficial Translation of Supreme Court Judgment of 7 October 2013, Released by the Office of the Attorney General of Maldives (New York: The Commonwealth, 2013), p. x.

### 3.2.3 บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศมัลดีฟส์เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน\* โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และห้ามดำรงตำแหน่งเกินกว่า 2 วาระ\*\* จากข้อเท็จจริงที่มีการเลือกตั้งขึ้นในวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2556 โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งนาย Mohamed Nasheed ไม่สามารถทำคะแนนเสียงได้เกินกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐมัลดีฟส์ มาตรา 111\*\*\* กำหนดไว้ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งครั้งที่สอง เพื่อชี้ขาดให้ได้บุคคลผู้มาทำหน้าที่ประธานาธิบดีตามระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นโมฆะ เนื่องจากพบการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งเหตุความวุ่นวายจากการแข่งขันทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ทำให้ต้องมีการเลื่อนการเลือกตั้งออกไปถึง 2 ครั้ง

---

\*Constitution of the Republic of Maldives 2008

Article 108. The President shall be elected directly by the people by universal and secret suffrage.

\*\*Article 107.

a) The President shall hold office for a term of five years and no person elected as President pursuant to this Constitution shall serve for more than two terms in office, whether consecutive or otherwise.

(b) A vacancy in the office of President leading to the Vice President succeeding to the presidency shall only be considered as a term in office within the meaning of article (a) if there are at least two years remaining in that term of office.

\*\*\*Article 111. (a) The President shall be elected by over fifty percent of the votes. If no candidate obtains such majority, a run-off election must be held within twenty one days after the first election. The run-off election shall be contested only by the two candidates receiving the highest number of votes in the first election. If the two candidates receiving the highest number of votes in the first election have an equal number of votes, only those two candidates shall compete in the run-off election. If there are two candidates in second position with an equal number of votes, then the run-off election shall be held among the top three candidates.

(b) If any of the two candidates withdraws from the run-off election, the candidate receiving the third highest number of votes in the first election may stand for election in the run-off election.

(c) The People's Majlis shall enact a statute governing the conduct of presidential elections.

โดยการเลื่อนการเลือกตั้งดังกล่าวอาศัยอำนาจตาม มาตรา 113 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐมัลดีฟส์\* ซึ่งบัญญัติให้ “ศาลฎีกา (โดยการพิจารณาขององค์คณะผู้พิพากษา) มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว ในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับคุณสมบัติ การเลือกตั้ง และสถานะของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นประธานาธิบดีหรือผู้ร่วมหาเสียง (running mate) และข้อพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอน ประธานาธิบดีโดยสภามัจลิส (People 's majlis)”

### 3.2.4 บทสรุปการเลื่อนการเลือกตั้ง

คำตัดสินของศาลฎีกาเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งและการเลื่อนการเลือกตั้ง ประธานาธิบดี ตามที่มีผู้ร้องอันเนื่องมาจากการทุจริตการเลือกตั้งวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2556<sup>18</sup> รวมถึงคำสั่งต่าง ๆ อีกหลายครั้งที่ศาลต้องประกาศเพื่อให้เกิดการเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นไปด้วย ความเรียบร้อย แก้ไขปัญหาความวุ่นวาย และเพื่อให้ได้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีให้ทัน กำหนดเวลาสาบานตนเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งคำสั่งต่าง ๆ มาจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการเลือกตั้งครั้งนี้ อันมีสาเหตุมาจากความวุ่นวายจากการแข่งขันทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยศาลฎีกาอาศัย อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐมัลดีฟส์ มาตรา 113 ในการตัดสินคดีอันนำไปสู่การเลื่อน การเลือกตั้งในปี 2556 ดังกล่าว และในท้ายที่สุด วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 เป็นวันเลือกตั้ง ประธานาธิบดี ที่สามารถชี้ขาดบุคคลมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้สำเร็จ

ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีของมัลดีฟส์ในวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ปรากฏว่า นาย Yameen Abdul Gayoom ผู้สมัครจากพรรค Progressive Party of Maldives (PPM) เป็นฝ่ายคว้าชัยชนะในการเลือกตั้ง ด้วยคะแนนเสียง 51.39 เปอร์เซ็นต์ ชนะคู่แข่ง นาย Mohamed Nasheed แห่งพรรคประชาธิปไตยมัลดีฟส์ (Maldives Democratic Party - MDP) ซึ่งได้คะแนน เสียง 48.61 % ส่งผลให้นาย Yameen Abdul Gayoom ก้าวขึ้นเป็นประธานาธิบดีคนที่ 6

---

\* Article 113. The Supreme Court, sitting together in session, shall have sole and final jurisdiction to determine all disputes concerning the qualification or disqualification, election, status, of a presidential candidate or running mate or removal of the President by the People's Majlis

<sup>18</sup> The Commonwealth Observer Group, Annex 9 Unofficial Translation of Supreme Court Judgment of 7 October 2013. Released by the Office of the Attorney General of Maldives, p. 71.



ในประวัติศาสตร์ของมัลดีฟส์ ท่ามกลางความคาดหวังของชาวมัลดีฟส์ว่าการเลือกตั้งครั้งนี้จะช่วยยุติช่วงเวลาแห่งความวุ่นวายทางการเมืองตลอด 2 ปีที่ผ่านมา<sup>19</sup>

### 3.3 ประเทศอื่น ๆ ที่เกิดข้อเรียกร้องให้มีการเลื่อนการเลือกตั้ง

#### 3.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา (United States of America) ก่อกำเนิดขึ้นจากการประกาศอิสรภาพของรัฐอธิปไตย 13 มลรัฐ คำประกาศดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2319 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยใช้รูปแบบการปกครองประเทศแบบสหพันธรัฐ (Federal State) ประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ 50 มลรัฐ และเขตการปกครองของสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลาง (Federal District) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Chief Executive)

##### 3.3.1.1 การเมืองการปกครอง

การปกครองแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละฝ่ายมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (checks and balances) ดังนี้

(1) ฝ่ายบริหาร มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ได้รับเลือกจากการเลือกตั้งทั่วไปร่วมกับรองประธานาธิบดีทุก 4 ปี ในวันอังคารแรกของเดือนพฤศจิกายน ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งผ่านคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) จำนวน 538 คน ดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัย สมัยละ 4 ปี ประธานาธิบดีจะเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา และทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้ทำสนธิสัญญาต่าง ๆ ตลอดจนแต่งตั้งผู้พิพากษา เอกอัครราชทูต และตำแหน่งต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารตั้งแต่ระดับรองผู้ช่วยรัฐมนตรี (Deputy Assistant Secretary) ขึ้นไป

(2) ฝ่ายนิติบัญญัติ สภาองเกรส (Congress) ของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย 2 สภา ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 1 คือ วุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)<sup>20</sup>

<sup>19</sup> กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา, "สถานการณ์สำคัญในภูมิภาค กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ." [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://sameaf.mfa.go.th/th/news/detail.php?ID=4821&SECTION=NEWS> [18 พฤศจิกายน 2556]

<sup>20</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 39-40.

สภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 2 ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละรัฐที่จะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกสองปี โดยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละมลรัฐจะมีได้นั้นเป็นไปตามสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ และแต่ละมลรัฐต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยหนึ่งคน ซึ่งรัฐสภาได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดไว้เท่ากับ 435 คน ทำให้แต่ละมลรัฐมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแตกต่างกันไปตามสัดส่วนประชากรของแต่ละมลรัฐที่สภาองเกรสจะกำหนดทุก ๆ สิบปี

ส่วนวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 3 ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนแต่ละมลรัฐ มลรัฐละ 2 คน วุฒิสภามีจำนวนสมาชิกรวมทั้งสิ้น 100 คน จากทั้งหมด 50 มลรัฐ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่เนื่องจากการแบ่งวุฒิสมาชิกใหม่จำนวนหนึ่งในสามทุก ๆ สองปี ทั้งนี้ การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งในสามทุก ๆ สองปีนี้ ช่วยในการรักษาความต่อเนื่องของวุฒิสภาไว้ ซึ่งแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องสิ้นสุตวาระลงพร้อมกัน<sup>21</sup>

(3) ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วยศาลชั้นต้น(Circuit Court) ศาลอุทธรณ์ (Appeal Court) และศาลฎีกา (Supreme Court) ศาลฎีกามีอำนาจที่จะล้มเลิกกฎหมายใด ๆ และการปฏิบัติการของฝ่ายบริหารที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งมีทั้งหมด 9 คนนั้นประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อและวุฒิสภาเป็นผู้ให้การรับรอง และดำรงตำแหน่งได้โดยไม่มีกำหนดวาระ นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law)

### 3.3.1.2 ประเด็นการเลื่อนการเลือกตั้งและบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนการเลือกตั้ง

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ยังไม่เคยเกิดเหตุการณ์ให้ต้องมีการเลื่อนการเลือกตั้งมาก่อน แต่เนื่องจากสหรัฐอเมริกาต้องเผชิญปัญหาภัยคุกคามจากการก่อการร้ายเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งต้องประสบปัญหาภัยธรรมชาติอย่างรุนแรง เช่น พายุทอร์นาโด พายุเฮอริเคน ในทุก ๆ ปี จึงเกิดประเด็นคำถามอย่างกว้างขวางถึงความกังวลว่าหากเกิดการก่อการร้ายในบริเวณ หรือในเวลาที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือหน่วยเลือกตั้งต้องประสบกับภัยธรรมชาติ ซึ่งอาจเกิดขึ้นก่อน

<sup>21</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, หน้า 50-52.

หรือระหว่างการเลือกตั้งว่าจะสามารถเลื่อนการเลือกตั้งได้หรือไม่ และต้องมีความเสียหายเท่าไรจึงจะทำให้สามารถเลื่อนการเลือกตั้ง และเรื่องดังกล่าวมีกฎหมายรองรับให้อำนาจฝ่ายใดที่จะเลื่อนการเลือกตั้ง จากการพิจารณารัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งระดับรัฐหรือท้องถิ่น พบว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรายละเอียดดังกล่าวไว้ ดังนี้

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2 มาตรา ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันเลือกตั้ง คือ

มาตรา 1 ข้อ 4 วรรคหนึ่ง\* บัญญัติว่า ให้ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเป็นผู้กำหนดเวลา สถานที่ และวิธีการในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาองเกรสมีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์นั้น ยกเว้นสถานที่สำหรับการเลือกสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา 2 ข้อ 1 วรรคสี่\*\* บัญญัติว่า ให้สภาองเกรสกำหนดระยะเวลาในการเลือกคณะผู้เลือกตั้ง และกำหนดวันที่คณะผู้เลือกตั้งจะต้องมีการลงคะแนน โดยต้องเป็นวันเดียวกันทั่วทั้งสหรัฐอเมริกา

#### การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 1 ข้อ 4 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเป็นผู้กำหนดเวลา สถานที่ และวิธีการในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ทั้งนี้สภาองเกรสก็มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยในปี 1845 สภาองเกรสได้ตรากฎหมายกำหนดให้วันอังคารถัดจากวันจันทร์แรกของเดือนพฤศจิกายน ทุก ๆ 2 ปี เป็นวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>22</sup> อีกทั้งภายใต้มาตรา 1 ข้อ 4 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญยังให้

\* Article 1 Section 4 cl 1

1: The Times, Places and Manner of holding Elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each State by the Legislature thereof; but the Congress may at any time by Law make or alter such Regulations, except as to the Places of chusing Senators.

2: The Congress shall assemble at least once in every Year, and such Meeting shall be on the first Monday in December unless they shall by Law appoint a different Day.

\*\* Article 2 Section 1 cl 4

The Congress may determine the Time of chusing the Electors, and the Day on which they shall give their Votes; which Day shall be the same throughout the United States.

<sup>22</sup> 2 U.S. Code § 7

อำนาจสภาองเกรสในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐบัญญัติไว้

ส่วนประเด็นการเลื่อนวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา จะเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้ให้อำนาจสภาองเกรสไว้อย่างชัดเจน ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินแล้วสามารถเลื่อนการเลือกตั้งได้ แต่ทั้งนี้สภาองเกรสอาจจะเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน ซึ่งในเรื่องนี้ศาลสูงและศาลชั้นต้นได้เคยตีความ มาตรา 1 ข้อ 4 วรรคหนึ่ง ถึงอำนาจของสภาองเกรสที่มีต่อการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ว่าจะให้สภาองเกรสได้รับอำนาจอย่างกว้างขวางและครอบคลุมเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยศาลชี้ให้เห็นว่า สิทธิการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภานั้นได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาองเกรสอาจจะตรากฎหมายเพื่อปกป้องความสมบูรณ์ของสิทธินั้น เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความราบรื่นและสมบูรณ์ ซึ่งศาลได้ระบุถึงอำนาจเพิ่มเติมที่มากกว่าการกำหนดเวลา สถานที่ และรูปแบบ ของการเลือกตั้งสหพันธรัฐ ดังนี้<sup>23</sup>

“อำนาจการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสภาองเกรส ไม่เพียงแต่กำหนดเรื่องเวลาและสถานที่ แต่ยังเกี่ยวกับการประกาศเลือกตั้ง การลงทะเบียนรับสมัครเลือกตั้ง การควบคุมการลงคะแนนเสียง ปกป้องคุ้มครองผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง ป้องกันพฤติกรรมคดโกงและฉ้อฉล การนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง รวมถึงหน้าที่ของผู้คุมการลงคะแนนเสียง ผู้ตรวจนับคะแนนเสียง และการประกาศผลคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยกล่าวดโดยสรุปแล้ว การบัญญัติหรือประกาศใช้ข้อกำหนดแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าวก็เพื่อความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน”<sup>24</sup>

The Tuesday next after the 1st Monday in November, in every even numbered year, is established as the day for the election, in each of the States and Territories of the United States, of Representatives and Delegates to the Congress commencing on the 3d day of January next thereafter.

<sup>23</sup> Thomas R. Kenneth, Executive Branch Power to Postpone Elections, Congressional Research Service The Library of Congress, p. 2

<sup>24</sup> Ibid. p.3

“embrace[s] [the] authority to provide a complete code for congressional elections, not only as to times and places, but in relation to notices, registration, supervision of voting, protection of voters, prevention of fraud and corrupt practices, counting of votes, duties of

บทบัญญัติตามมาตรา 1 ข้อ 4 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญและการตีความข้างต้นของศาลสูงกล่าวได้ว่าสภาองเกรสมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนเหนือการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาที่เร่งด่วน และเป็นอำนาจที่ได้รับการยอมรับโดยศาลฎีกาในการอนุญาตให้ตรากฎหมายเพื่อปกป้องกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เรื่องช่วงเวลา สถานที่ และวิธีการรวมทั้งเลื่อนการเลือกตั้งได้<sup>25</sup>

### การเลือกตั้งประธานาธิบดี

รัฐธรรมนูญ มาตรา 2 ข้อ 1 วรรคสี่ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีไว้ โดยให้สภาองเกรสเป็นผู้กำหนดวันในการเลือกคณะผู้เลือกตั้ง และกำหนดวันที่คณะผู้เลือกตั้งจะต้องมีการลงคะแนน โดยต้องเป็นวันเดียวกันทั่วทั้งสหรัฐ(ประชาชนไม่ได้เลือกประธานาธิบดีโดยตรงแต่เป็นการเลือกผ่านคณะผู้เลือกตั้ง) จะเห็นว่าอำนาจรัฐสภาตามมาตรานี้จะไม่ได้มีอำนาจครอบคลุมกว้างขวางดังเช่นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐสภาได้กำหนดเวลาในการเลือกคณะผู้เลือกตั้ง เป็นวันอังคารถัดจากวันจันทร์แรกของเดือนพฤศจิกายนในทุก ๆ 4 ปี ของการเลือกตั้งประธานาธิบดี<sup>26</sup>

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ได้ให้อำนาจสภาองเกรสในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะการเลือกตั้งประธานาธิบดีไว้เป็นอย่างอื่น นอกจากการกำหนดวันเลือกตั้งเท่านั้น แต่จากกรณีศึกษาตัวอย่างการตัดสินคดีของศาลสูงได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐสภาอาจได้รับการขยายอำนาจ

inspectors and canvassers, and making and publication of election returns; in short, to enact the numerous requirements as to procedure and safeguards which experience shows are necessary in order to enforce the fundamental right involved .... [Congress] has a general supervisory power over the whole subject”

<sup>25</sup> Jack Maskell, " Postponement and Rescheduling of Elections to Federal Office," [Online]. Available from: <http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs5858/m1/> [2014, 9 February] Cited in Article 1, Section 4, clause 1; Smiley v. Holm, 285 U.S. 355 (1932); U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton, 514 U.S. 799, 832-833 (1995).

<sup>26</sup> 3 U.S. Code § 1 - Time of appointing electors

The electors of President and Vice President shall be appointed, in each State, on the Tuesday next after the first Monday in November, in every fourth year succeeding every election of a President and Vice President.

เกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งคณะผู้เลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น กรณี Burroughs v. United States ศาลสูงให้เหตุผลว่า

“แม้ว่าคณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีจะไม่ได้มีฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐบาลกลาง แต่พวกเขาปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ และโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีนั้นอยู่ในฐานะเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจในการบริหารประเทศ ดังนั้น การเลือกตั้งประธานาธิบดีจึงมีความเกี่ยวพันและส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพ และความปลอดภัยของประชาชนทุกคนในชาติอย่างยิ่งยวด หากสภาคองเกรสไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายที่เหมาะสมในการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้จ่ายเงินอย่างไม่สมควรเพื่อแทรกแซงผลการเลือกตั้งดังกล่าวแล้ว ก็เท่ากับเป็นการปฏิเสธอำนาจสำคัญในการปกป้องตนเองของประเทศซึ่งสภาคองเกรสย่อมมีอำนาจดังกล่าวโดยไม่มีข้อสงสัย เช่นเดียวกับที่มีอำนาจอื่นซึ่งจำเป็นในการปกป้องหน่วยงานและองค์กรของรัฐจากความเสียหายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากการใช้กำลังหรือการทุจริตประพฤติมิชอบ”<sup>27</sup>

คำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีดังกล่าว แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้ให้อำนาจสภาคองเกรสในการเลื่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดี แต่ก็ทำให้ตั้งข้อสังเกตได้ว่าหากประเทศตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน สภาคองเกรสก็อาจจะมีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อเลื่อนการเลือกตั้งได้<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Ibid. p.4

“[w]hile presidential electors are not officers or agents of the federal government, they exercise federal functions under, and discharge duties in virtue of authority conferred by, the Constitution of the United States. The President is vested with the executive power of the nation. The importance of his election and the vital character of its relationship to and effect upon the welfare and safety of the whole people cannot be too strongly stated. To say that Congress is without power to pass appropriate legislation to safeguard such an election from the improper use of money to influence the result is to deny to the nation in a vital particular the power of self protection. Congress, undoubtedly, possesses that power, as it possesses every other power essential to preserve the department and institutions of the general government from impairment or destruction, whether threatened by force or by corruption.”

<sup>28</sup> Ibid.

นอกจากนี้ยังมีกรณีศึกษาในช่วงการเลือกตั้งประธานาธิบดีปี 2012 ซึ่งในปีนั้น การเลือกตั้งต้องประสบปัญหาภัยธรรมชาติอย่างร้ายแรง คือ พายุเฮอริเคนแซนดี้<sup>29</sup> ได้สร้างความเสียหายให้กับที่อยู่อาศัย ระบบขนส่ง สาธารณูปโภค เศรษฐกิจการค้า รวมถึงหน่วยเลือกตั้งในหลายมลรัฐ จากเหตุการณ์นี้ได้มีการพูดถึงความเป็นไปได้ในการเลื่อนการเลือกตั้ง ซึ่งจากกรณีศึกษาพบว่า หากในวันเลือกตั้งประชาชนไม่สามารถไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงได้ ซึ่งหมายถึงว่าในวันดังกล่าว มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นเพียงแต่เกิดเหตุฉุกเฉิน ภัยธรรมชาติ ภัยพิบัติ จนทำให้ไม่สามารถไปลงคะแนนเสียงได้ รัฐแต่ละรัฐที่ประสบเหตุภัยธรรมชาติจะต้องตรากฎหมายระดับรัฐเพื่อกำหนดวันลงคะแนนใหม่<sup>30</sup> เพราะว่าการจัดการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกา มลรัฐแต่ละมลรัฐเป็นผู้รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งซึ่งจะเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ รูปแบบของการจัดการเลือกตั้งจึงอาจไม่เหมือนกัน โดยที่รัฐอื่นๆ ที่ทำการเลือกตั้งจะต้องไม่นับคะแนนจนกว่าจะเลือกตั้งครบทุกรัฐ โดยที่การเลื่อนการเลือกตั้งทุกรัฐในปี 2012 ไม่ได้เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงอำนาจของสภาองเกรสที่จะเลื่อนการเลือกตั้งได้ และผลกระทบจากพายุเฮอริเคนแซนดี้ก็เกิดขึ้นในบางมลรัฐเท่านั้น อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงว่าในวันเลือกตั้งดังกล่าวแม้มลรัฐที่ได้รับผลกระทบก็สามารถจัดการเลือกตั้งและประชาชนออกมาใช้สิทธิได้

ดังนั้น กรณีการเลือกตั้งประธานาธิบดีนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจที่ชัดเจนแก่สภาองเกรสในการเลื่อนการเลือกตั้งได้ แม้จะเกิดกรณีฉุกเฉินหรือเกิดภัยพิบัติ ซึ่งจะแตกต่างจากการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจสภาองเกรสในการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ในเรื่องของเวลา สถานที่ และวิธีการในการจัดการเลือกตั้งได้ ซึ่งการไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลื่อนวันเลือกตั้งประธานาธิบดี ทำให้มีนักกฎหมายในสหรัฐอเมริกามีการตั้งคำถามถึงความเป็นไปได้ ในการให้มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการเลื่อนการเลือกตั้งหากว่าประเทศต้องตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเสนอให้สภาองเกรสมีอำนาจและความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Martina Stewart, "Why Election Day Won't Be Postponed.," [Online]. Available from: <http://edition.cnn.com/2012/10/31/politics/sandy-election-day-postponement/> [2015,8 November]

<sup>30</sup> 3 U.S. Code § 2

Whenever any State has held an election for the purpose of choosing electors, and has failed to make a choice on the day prescribed by law, the electors may be appointed on a subsequent day in such a manner as the legislature of such State may direct.

<sup>31</sup> Jerry H. Goldfeder, "Could Terrorists Derail a Presidential Election? Volume 32, Issue 3 P.141-142 " [Online]. Available from: <http://ir.lawnet.fordham.edu/ul> [2016, 8 April]

### 3.3.2 ประเทศเมียนมาร์

ประเทศเมียนมาร์ หรือชื่ออย่างเป็นทางการว่า สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ (The Republic of the Union of Myanmar) มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย จึงมักเกิดภัยพิบัติในลักษณะที่คล้ายกัน วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2558 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหภาพ (UEC) หรือ กกต.เมียนมาร์ ได้จัดประชุมโดยเชิญผู้แทนพรรคการเมืองประกอบด้วย พรรคสหภาพเพื่อความสามัคคีและการพัฒนา (USDP) ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) พรรคพลังประชาธิปไตยแห่งชาติ (NDF) พรรคการพัฒนาแห่งชาติ (NDP) พรรคแห่งชาติอาระกัน (ANP) พรรคเอกภาพแห่งชาติ (NUP) และพรรคพัฒนาชาวนาเมียนมาร์ (MFDP) เสนอให้มีการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไป (วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558) เนื่องจากเกิดเหตุน้ำท่วมช่วงฤดูมรสุม (เดือนสิงหาคม) ทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำ 5 สายของพม่า ได้แก่ อีระวัตติชินดีวิน สาละวิน สะโตง งาหวุ่น อยู่ในระดับวิกฤต เออลันตลิ่งหลายพื้นที่ และยังเกิดดินถล่มในรัฐชินบ้านเรือนได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ รัฐชิน ภาคสะกาย มะกเว ถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติ มีผู้เสียชีวิต 100 คน และผู้อพยพ 1.6 ล้านคน จากเหตุน้ำท่วม แต่ก็ถูกพรรคฝ่ายค้านผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก โดยนายวิน เถ่ง คณะกรรมการบริหารศูนย์กลางพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) คัดค้านข้อเสนอเลื่อนการเลือกตั้ง โดยเหตุผลว่าในสมัยรัฐบาลทหารเคยจัดการลงประชามติรัฐธรรมนูญในเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2551 โดยการลงประชามติเกิดขึ้นเพียง 1 สัปดาห์ หลังพายุไซโคลนนาร์กีสถล่มสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอีระวัตติ มีผู้เสียชีวิตรวมกว่า 1.4 แสนคน ฉะนั้น แม้จะเกิดเหตุพายุไซโคลนถล่มก็ไม่ได้เลื่อนการเลือกตั้ง เหตุน้ำท่วมครั้งนี้ยังไม่ถึงหนึ่งในพันส่วนของคนที่ได้รับผลกระทบเมื่อครั้งก่อนจึงไม่ควรมีการเลื่อนการเลือกตั้ง<sup>32</sup> ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว คณะกรรมการเลือกตั้งของพม่าก็ยืนยันว่าจะไม่มีการเลื่อนการเลือกตั้ง และจัดการเลือกตั้งในวันเดิม คือ วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 จะเห็นได้ว่า การพิจารณาการเลื่อนการเลือกตั้งของประเทศเมียนมาร์ เป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่า อุทกภัย หรือภัยธรรมชาติอาจมิได้เป็นเหตุผลเบื้องหน้าแต่ประการเดียวในการตัดสินใจเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง

<sup>32</sup> ประชาไท, "กกต. พม่าเสนอพรรคการเมืองขอเลื่อนเลือกตั้ง อ้างเหตุภัยธรรมชาติ" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2015/10/61921> [10 มกราคม 2559]



ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายภายในของประเทศเมียนมาร์ พบว่าการเลื่อนการเลือกตั้งสามารถกระทำได้ตาม มาตรา 8(f) กฎหมายคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหภาพ (UEC) ให้อำนาจ กกต.เมียนมาร์ ในการเลื่อนและยกเลิกการเลือกตั้งได้ ถ้าเขตการเลือกตั้งได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติหรือเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศ\*

---

\* The Union Election Commission Law

Section 8. The duties and powers of the Commission are as follows:

- (a) holding the Hluttaw elections;
- (b) supervising and causing to supervise the Hluttaw elections;
- (c) forming, causing to form, supervising and causing to supervise the Sub-commissions at various levels;
- (d) designating and amending the constituencies;
- (e) preparing, causing to prepare, amending and causing to amend the voting rolls;
- (f) postponing and cancelling the elections in constituencies in which free and fair election could not be held due to natural disaster or situation of regional security;
- (g) issuing certificate of recognition as a Hluttaw representative;
- (h) forming election tribunals in accord with law to enable examination of dispute relating to election;
- (i) in electing and appointing a member in the leading body of the Self-Administered Division or Self-Administered Zone under Subsection (h) of Section 276 of the Constitution, forming election tribunals to enable examination and decision on objections, if any, in respect of the person so elected and appointed;
- (j) allocating the fund for Sub-commissions at various levels, supervising and causing to supervise the expenses;
- (k) supervising, causing to supervise and guiding the political parties to carry out in accord with law;
- (l) performing duties assigned by any law

### 3.3.3 ประเทศบังกลาเทศ

สาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ (People's Republic of Bangladesh) เป็นประเทศที่ประสบปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง เกิดการแย่งชิงอำนาจของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้ได้อำนาจสูงสุดในการเป็นรัฐบาลมาโดยตลอดนับตั้งแต่ได้รับเอกราชแยกประเทศจากประเทศปากีสถาน และสถานการณ์ความรุนแรงในแต่ละครั้งจะนำมาซึ่งการสูญเสียชีวิตของประชาชนจำนวนมาก รวมทั้งการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2557 โดยชนวนเหตุความขัดแย้งเริ่มมาตั้งแต่ประชาชนไม่พอใจการบริหารประเทศของรัฐบาล นางเชค ฮาซีน่า (Sheik Hasina) นายกรัฐมนตรีหญิงของบังกลาเทศ ประชาชนเกิดความไม่พอใจต่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ความยากจน และการทุจริตคอร์รัปชัน มีการเดินขบวนประท้วงมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งรัฐบาลหมดวาระและประกาศวันเลือกตั้งทั่วไป พรรคฝ่ายค้านหลักบีเอ็นพี (Bangladesh Nationalist Party) ร่วมกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านอีก 20 พรรค และประชาชนเรียกร้องให้มีการจัดตั้งรัฐบาลรักษาการจากบุคคลภายนอกที่เป็นกลางขึ้นมาทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างที่เคยทำมาก่อน แต่นายกรัฐมนตรีฮาซีน่าผ่านร่างกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ยกเลิกการตั้งรัฐบาลรักษาการขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการและความโปร่งใสของการเลือกตั้งทั่วไป พรรคฝ่ายค้านจึงพร้อมใจกันประกาศคว่ำบาตรการเลือกตั้งครั้งนี้ และประชาชนที่สนับสนุนต่างเดินขบวนประท้วงเพื่อกดดันรัฐบาล และเกิดข้อเรียกร้องจากฝ่ายการเมืองทั้งภายในและต่างประเทศให้ทบทวนเลื่อนการเลือกตั้งออกไปก่อน ซึ่งรัฐบาลปฏิเสธการเลื่อนการเลือกตั้งโดยนายกรัฐมนตรีหญิงอ้างเหตุผลว่าเมื่อรัฐบาลหมดวาระลงก็ต้องมีการเลือกตั้ง ประเทศจะขาดผู้นำทำหน้าที่บริหารไม่ได้ และเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของบังกลาเทศพบว่าเหตุที่จะทำให้การเลือกตั้งถูกเลื่อนออกไปได้นั้นมีเพียงกรณีที่ประเทศมีภาวะสงครามเท่านั้นตาม มาตรา 72\*\* ทำให้การเลือกตั้งในวันดังกล่าวเป็นการเลือกตั้งที่นองเลือดที่สุดในประวัติศาสตร์บังกลาเทศ โดยผู้สนับสนุนฝ่ายค้านได้จุดไฟเผาหน่วยเลือกตั้ง โจมตีคูหาเลือกตั้งหลายร้อยแห่ง ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลตอบโต้ผู้ประท้วงด้วยการใช้กำลังตำรวจจาก

---

\*\* Article 72 (3) Unless sooner dissolved by the President, Parliament shall stand dissolved on the expiration of the period of five years from the date of its first meeting. Provided that at any time when the Republic is engaged in war the period may be extended by Act of Parliament by not more than one year at a time but shall not be so extended beyond six months after the termination of the war.

กองกำลังความมั่นคงเข้าการปราบปรามประชาชน การประท้วงตลอดหลายสัปดาห์ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตราว 150 คน<sup>33</sup>

ผลการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2557 ประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 22 และผลจากการไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองฝ่ายค้านทำให้ พรรคสันนิบาตอวามิ (Awami League) ได้รับชัยชนะการเลือกตั้งและสามารถจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนางเชค ฮาซีน่า (Sheik Hasina) เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง การเลือกตั้งครั้งนี้บังกลาเทศถูกมองจากต่างชาติถึงความไม่ชอบธรรมในการจัดการเลือกตั้ง อีกทั้งไม่มีการการส่งตัวแทนการจากองค์กรระหว่างประเทศเข้าร่วมสังเกตการณ์ ในขณะที่ นาย บัน คี มูน เลขาธิการสหประชาชาติ แถลงการณ์แสดงความเสียใจต่อผู้เสียชีวิต และชี้ให้เห็นว่าเหตุความรุนแรงที่เกิดขึ้นในระหว่างการเลือกตั้ง แสดงการแบ่งขั้วทางการเมืองอย่างชัดเจน และมีประชาชนออกมาใช้สิทธิ์จำนวนน้อยมาก และเป็นสิ่งที่น่ากังวลที่ฝ่ายค้านและรัฐบาลไม่สามารถตกลงกันได้จนนำไปสู่ความสูญเสีย<sup>34</sup>

การเลือกตั้งของบังกลาเทศครั้งนี้เกิดขึ้นในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทย 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 อีกทั้งเหตุการณ์ความขัดแย้งก็มีความใกล้เคียงกัน เกิดความสูญเสียกับประชาชนอันมาจากความเห็นต่างทางการเมือง ที่ต่างฝ่ายต่างต่อสู้เพื่อให้ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง จึงถูกยกมาเป็นแบบอย่างเชิงเปรียบเทียบในการวิเคราะห์การเมืองระหว่างประเทศ ว่ามีหลายอย่างคล้ายกับวิกฤติการเมืองไทยโดยตรง พอที่จะใช้เป็นกรณีศึกษาเพื่อหาบทเรียนจากบังกลาเทศได้<sup>35</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>33</sup> Syeda Naushin Parnini, "Democracy's No-Show at Bangladesh's Elections," [Online]. Available from: <http://www.eastasiaforum.org/2014/02/09/democracys-no-show-at-bangladeshs-elections/> [2014,9 February]

<sup>34</sup> —, "Statement Attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Bangladesh " [Online]. Available from: <http://www.un.org/sg/statements/?nid=7388/> [6 January 2014]

<sup>35</sup> สมเกียรติ อ่อนวิมล, "บังกลาเทศ กรณีศึกษาสำหรับประเทศไทย ประชาธิปไตยแบบรุนแรงทำลายชาติตลอดกาล" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dailynews.co.th/> [8 มกราคม 2557]

### ตารางที่ 3 สรุปการเลื่อนการเลือกตั้งในต่างประเทศ

ประเทศ	เลื่อนวันเลือกตั้ง	เหตุแห่งการเลื่อนวันเลือกตั้ง	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	องค์กรที่มีอำนาจเลื่อนการเลือกตั้ง
ไนจีเรีย	✓	จลาจล	รัฐธรรมนูญ มาตรา 15 และมาตรา 132พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง มาตรา 26	คณะกรรมการการเลือกตั้ง
มัลดีฟส์	✓	ทุจริตการเลือกตั้ง	รัฐธรรมนูญ มาตรา 113	ศาลฎีกา
สหรัฐอเมริกา	×	ภัยธรรมชาติ ภัยก่อการร้าย	รัฐธรรมนูญมาตรา 1 ข้อ 4 วรรคหนึ่ง และมาตรา 2 ข้อ 1 วรรคสี่	สภาองเกรส
เมียนมาร์	×	ภัยธรรมชาติ	กฎหมายคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหภาพ (UEC) มาตรา 8(f)	คณะกรรมการการเลือกตั้ง
บังกลาเทศ	×	จลาจล	รัฐธรรมนูญ มาตรา 72	-



## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเลื่อนการเลือกตั้ง

บทนี้จะศึกษาถึงปัญหาการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขตหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งอาศัยมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และปัญหาการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป หรือเลื่อนวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป อันเป็นวันที่กำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรมีสาระสำคัญสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง มาตรา 3 เป็นบทบัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ส่วนที่สอง มาตรา 4 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันเป็นวันเดียวกันทั่วประเทศ ฉะนั้นโดยหลักการแล้วนายกรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไปกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยพลการจึงมีอรรถกระทำได้ แต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรก็อรรถกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557 อันจะได้วิเคราะห์ถึงข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และหลักเกณฑ์ในการเลื่อนวันเลือกตั้งต่อไป

#### 4.1 ปัญหาการเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเฉพาะเขตหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้ง

##### 4.1.1 ปัญหาขอบเขตเหตุแห่งการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง

การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขตหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้ง แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นเงื่อนไขว่า เมื่อการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นเกิดขึ้นก่อนหรือในวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้ง (โดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้ง แต่ปัญหาคือ เหตุต่าง ๆ ดังกล่าวต้องมีความร้ายแรงเพียงใด และต้องกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ภายในกรอบระยะเวลาเท่าใด ทั้งนี้ เนื่องจากการสั่งให้มีการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งและเลือกตั้งใหม่เฉพาะเขตหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้งมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อบรรลุป่าหมายให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม และเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง เมื่ออำนาจในการสั่งให้มีการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งอันนำไปสู่การสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่

อันถือเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพราะถือเป็นหัวใจสำคัญของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จำเป็นในแง่ของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ขอบเขตของอำนาจดังกล่าวจึงมีความสำคัญและจำต้องพิจารณาในลำดับต่อไป ดังนี้

### ก. ความครอบคลุมของเหตุที่นำไปสู่การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง ประเทศไทยบัญญัติเหตุที่นำไปสู่การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งไว้ ดังนี้

#### (1) จลาจล อุทกภัย อัคคีภัย

จลาจล อุทกภัย อัคคีภัย\* จะเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติเหตุอันนำไปสู่การเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประการแรก คือ เหตุอันเกิดจากภัยมวลชนและเหตุอันเกิดจากภัยธรรมชาติ เป็นสำคัญ เนื่องจากได้ทำการศึกษาพบว่า การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งที่เกิดขึ้นจริงส่วนใหญ่ นั้นเกิดจากภัยธรรมชาติ ซึ่งภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงที่สุดของประเทศไทย คือ อุทกภัยหรือน้ำท่วม ในช่วงปี พ.ศ. 2545-2554 ซึ่งในปี พ.ศ. 2554 ทำให้เกิดความเสียหายมากที่สุดถึง 66 จังหวัดและกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งกรณีเกิดอุทกภัยที่ผ่านมา ปรากฏเฉพาะในการเลือกตั้งท้องถิ่นเท่านั้น เช่น กรณีอุทกภัยและน้ำท่วมขังในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปี พ.ศ. 2554 ซึ่งกระทบต่อการเลือกตั้งในท้องถิ่นบางแห่ง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดงดการลงคะแนนเลือกตั้งอย่างไม่มีกำหนดจนกว่าสถานการณ์น้ำท่วมจะกลับเข้าสู่สภาวะปกติ

ข้อสังเกต การที่กฎหมายบัญญัติเพียงคำว่า “อุทกภัย” และ “อัคคีภัย” ผู้เขียนเห็นว่า อาจทำให้ไม่ครอบคลุมถึงภัยอื่นที่อาจจะเกิดขึ้นและเป็นเหตุนำไปสู่การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งในอนาคต เช่น ในวันเลือกตั้งบางพื้นที่ของประเทศอาจเกิดเหตุจากภัยธรรมชาติอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากอุทกภัยหรืออัคคีภัย เช่น วัตภัย ดินโคลนถล่ม แผ่นดินไหว โรคระบาด เป็นต้น ซึ่งหากเหตุดังกล่าวข้างต้นมีความร้ายแรงจนส่งผลกระทบต่อ การมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน ก็อาจทำให้เกิดช่องว่างของการตีความเพื่อพิจารณาเหตุที่จะเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งออกไป ซึ่งจากข้อมูลโดยกรมอุตุนิยมวิทยาพบว่า ประเทศไทยมีภัยธรรมชาติหลายประเภทเกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ของประเทศ ในแต่ละช่วงเวลาที่แตกต่างกัน และหากจะใช้คำว่า “ภัยพิบัติ” ตามความหมายของราชบัณฑิตยสถานได้อธิบายไว้ว่า

\* โปรดดูความหมายในหัวข้อ 2.6.1.1

“คำว่า ภัยพิบัติ ประกอบด้วยคำว่า ภัย หมายถึง สิ่งที่ทำให้กลัว หรืออันตราย กับ คำว่า พิบัติ หมายถึง ความฉิบหาย หรือหายนะ ภัยพิบัติ หมายถึง อันตรายที่นำไปสู่หายนะ หรือหายนะที่เป็นอันตราย มีทั้งที่เกิดจากภัยธรรมชาติ และเกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว พายุไซโคลน ภูเขาไฟ ระเบิด เป็นภัยธรรมชาติที่ทำให้เกิดภัยพิบัติ เครื่องบินตก เรือล่ม รถไฟตกราง สงคราม เป็นภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์”

จากนิยามดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า “ภัยพิบัติ” ให้ความหมายที่ครอบคลุมกว่า และเป็นเหตุที่เกิดจากสถานการณ์ภัยทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและด้วยน้ำมือของมนุษย์ ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและรัฐทุกประเภท อย่างไรก็ตาม ภัยธรรมชาติ คงมิได้หมายความรวมถึง ภัยหนาว ภัยแล้ง และมรสุมฤดูร้อนซึ่งมิได้มีความรุนแรงเกินกว่าจะป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายโดยภาครัฐได้ ซึ่งภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในแต่ละช่วงเวลามีปรากฏ ดังนี้

#### ตารางที่ 4 แสดงภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาของประเทศไทย

ชนิดของภัย	ระยะเวลา (เดือน)	พื้นที่ประสบภัย
ภัยหนาว	ตุลาคม – มกราคม	ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคอีสาน และภาคตะวันตก
ภัยแล้ง	มกราคม – พฤษภาคม	เกือบทุกภาคของประเทศไทย
อุทกภัย	มิถุนายน – กันยายน	เกือบทุกภาคของประเทศไทย
	ตุลาคม – พฤศจิกายน	ภาคใต้
ดินโคลนถล่ม	มิถุนายน – กันยายน	เกือบทุกภาคของประเทศไทย
	ตุลาคม – พฤศจิกายน	ภาคใต้
มรสุมฤดูร้อน	มีนาคม – พฤษภาคม	เกือบทุกภาคของประเทศไทย
แผ่นดินไหว	เฝ้าระวังตลอดปี	ภาคเหนือและภาคตะวันตก
คลื่นสึนามิ	ตุลาคม – พฤศจิกายน	ภาคใต้

ที่มา : ดัดแปลงมาจากกรมอุตุนิยมวิทยาและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย<sup>93</sup>

<sup>93</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (กรุงเทพฯ: สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2556), หน้า 21.

## (2) เหตุสุตวิสัย (act of god/force majeure)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ไม่ได้บัญญัติคำนิยามของ “เหตุสุตวิสัย” ไว้เป็นการเฉพาะจึงทำให้เกิดประเด็นในแง่ของการตีความว่าจะมีความหมายอย่างไรและครอบคลุมหมายถึงเหตุใดบ้าง เมื่อพิจารณาตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า “เหตุที่พ้นความสามารถของใครอันที่ป้องกันได้” ประกอบกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8 บัญญัติคำว่า “เหตุสุตวิสัย” หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ตี จะให้ผลพิบัติก็ตี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น และจากการศึกษาการพิจารณารายมาตราของการยกเว้นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ก็ได้มีการกล่าวถึงความหมายของคำว่าเหตุสุตวิสัยไว้เป็นการเฉพาะ มีเพียงกล่าวถึงตามความเข้าใจว่าเป็น act of god หรือ force majeure เช่น น้ำท่วม ฝนตก อุทกภัย ฝนแล้ง เป็นข้อเท็จจริงที่ใครก็ไม่สามารถก้าวล่วงได้<sup>94</sup> ผู้เขียนเห็นว่าความไม่ชัดเจนว่าจะตีความตามความหมายใด ฉะนั้น หากมีการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาภายหลังการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ภายหลังการมีรัฐธรรมนูญ ควรมีการหยิบยกประเด็นการให้ความหมายของคำว่า เหตุสุตวิสัย ขึ้นมาพิจารณาให้เกิดความชัดเจน โดยอาจกำหนดคำนิยามขึ้นมาไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเฉพาะ หรืออาจเห็นพ้องว่าจะเป็นการอนุโลมให้ใช้ความหมายเดียวกับมาตรา 8 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความชัดเจน

## (3) เหตุจำเป็นอื่น

เมื่อพิจารณาประกอบคำอื่น ๆ ในบทบัญญัติมาตราเดียวกันแล้ว ย่อมพึงอนุมานได้ว่า “เหตุจำเป็นอื่น” ย่อมเป็นเหตุซึ่งมีอาจคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้น ทั้งยังมีอาจป้องกันหลีกเลี่ยงให้ผลจากเหตุนั้นได้อันอาจจะเกิดจากภัยธรรมชาติอื่นนอกจากอุทกภัย อัคคีภัย หรือเหตุอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์อันนอกเหนือจากการจลาจล หรือเหตุสุตวิสัยอื่น ๆ แต่สาระสำคัญของ “เหตุจำเป็นอื่น” อันนำไปสู่การเลื่อนวันลงคะแนนเฉพาะหน่วยเลือกตั้งนั้นต้องเป็นเหตุอันเกิดขึ้น “ก่อน” หรือ “ใน” วันลงคะแนน เช่น ในเขตเลือกตั้งไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งแม้แต่คนเดียว เป็นต้นทั้งนี้ เนื่องจากการที่จะบัญญัติกฎหมายสำหรับกรณีนั้น ๆ ให้เป็นการตายตัวย่อมจะเป็น

<sup>94</sup> สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (วันจันทร์ที่ 4 พฤษภาคม 2541) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541) หน้า 1.



การรีบด่วนเกินไป เพราะกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและบัญญัติไว้อย่างชัดเจนจะเป็นอุปสรรคขัดต่อการที่ตำราและคำพิพากษาจะได้คลี่คลายปัญหานี้ให้กระจ่างแจ่มแจ้งต่อไปในภายหน้าและหาหลักเกณฑ์ที่สมบูรณ์มาใช้ ตรงกันข้ามถ้าจะบัญญัติกฎหมายไว้ชัดเจน ตำรากฎหมายหรือคำพิพากษาก็จะได้แต่อธิบายตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้วเท่านั้น<sup>95</sup> ผู้ร่างกฎหมายจึงปล่อยให้ช่องว่างกฎหมายทิ้งไว้โดยไม่ให้มีบทบัญญัติกฎหมายเป็นการปล่อยให้ช่องว่างไว้โดยตั้งใจ เพื่อเป็นการยืดหยุ่นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ดุลยพินิจเป็นรายกรณีไปอันเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม เหตุตั้งที่กล่าวมาข้างต้นจะต้องเป็นเหตุที่ทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งไม่สามารถกระทำได้หรือเป็นผลกระทบที่ทำให้วันลงคะแนนเลือกตั้งไม่เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

### ข. ความร้ายแรง เพียงใด

กฎหมายมิได้บัญญัติว่า เหตุเนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุตวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นต้องร้ายแรงเพียงใด หรือถึงขนาดใด จึงนำไปสู่การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งไว้โดยชัดเจนก็ตาม แต่กฎหมายบัญญัติถ้อยคำหนึ่งว่า “ในกรณีที่มีการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใดไม่สามารถกระทำได้” ฉะนั้น เหตุเนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุตวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น ต้องถึงขนาดทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นไม่สามารถกระทำได้ แต่ก็มิได้เป็นบทบังคับเด็ดขาดว่าเมื่อมีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจะต้องมีการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งทุกกรณี ทั้งนี้ อาจกระทำเพื่อกำหนดสถานที่เลือกตั้งแห่งใหม่เพื่อให้ประชาชนไปลงคะแนนเลือกตั้งโดยสะดวกเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่เคยปรากฏกรณีการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขตเลือกตั้งหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้งโดยอาศัยเหตุตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเลย แต่อาจศึกษาเทียบเคียงได้ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 83\* บัญญัติเหตุแห่งการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งไว้ทำนองเดียวกับมาตรา 78

<sup>95</sup> หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 18 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 128-129.

\* “มาตรา 83 ในกรณีที่มีการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย หรือเหตุสุตวิสัยอย่างอื่น ถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ในตำบลเดียวกันที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ในตำบลเดียวกันและไม่เป็นการ

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งในการเลือกตั้งท้องถิ่น ตามมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีเพียงกรณีเดียว คือ กรณีเกิดเหตุอุทกภัย ได้แก่ กรณีอุทกภัยและน้ำท่วมขังในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งกระทบต่อการเลือกตั้งในท้องถิ่นบางแห่ง เช่น เขตองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ลา (อบต. แม่ลา) อำเภอนครหลวง ซึ่งประกาศให้ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ลา แทนตำแหน่งที่ว่าง หมู่ที่ 6 ในวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 ปรากฏว่าพื้นที่เลือกตั้งถูกน้ำท่วมทั้งหมด จึงไม่สามารถรับสมัครเลือกตั้งได้ และองค์การบริหารส่วนตำบลคลองสระบัว ซึ่งประกาศให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคลองสระบัว ในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2554 และองค์การบริหารส่วนตำบลปลายกลัด ซึ่งประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าวทั้งหมดถูกน้ำท่วมไม่สามารถตั้งหน่วยเลือกตั้งได้ และสถานที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำท่วมสูงจึงไม่สามารถใช้เป็นสถานที่ทำงานได้ จึงมีประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้งหรือเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งทั้งหมด ส่วนเทศบาลตำบลปราสาททอง อำเภอบางปะอิน ซึ่งจะมีการเลือกตั้งในวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2554 เนื่องจากหน่วยเลือกตั้งที่ 1 ถึง 3 มีปริมาณน้ำสูงจากพื้นประมาณ 40 เซนติเมตร แต่ยังสามารถจัดการเลือกตั้งได้ จึงไม่มีการงดการลงคะแนนเลือกตั้ง สำหรับพื้นที่อื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุอุทกภัยและมีน้ำขังในหลายพื้นที่ แต่ปริมาณลดลงตามลำดับ การสัญจรไปมาสามารถกระทำได้แม้จะไม่สะดวก แต่การเลือกตั้งยังคงดำเนินการต่อไปตามกำหนด โดยใช้ที่ตั้งหน่วยเลือกตั้งเดิมหรือใช้วิธีกำหนดที่ตั้งใหม่ที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก<sup>96</sup>

สะดวกที่มีสิทธิเลือกตั้งจะไปลงคะแนนเลือกตั้งในตำบลอื่น ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเร็ว

ในกรณีที่เกิดตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเร็ว

เมื่อได้มีประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สามารจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งได้ ในกรณีนี้ให้ประกาศวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน และรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเร็ว”

<sup>96</sup> หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, "อยุธยา น้ำท่วมหนัก กกต. เลื่อนเลือกตั้งท้องถิ่นบางอำเภอ" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://thairath.co.th/content/20/7473> [15 เมษายน 2559]

นอกจากนี้กรณีเกิดอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรีในปี พ.ศ. 2556 โดยเฉพาะในอำเภอประจันตคาม คันกั้นน้ำที่บ้านปากแพรกแตก ทำให้น้ำในแม่น้ำปราจีนบุรี ทะลักไหลท่วมตำบลบ้านหอย และตำบลเกาะลอยอย่างหนัก ถนนสายประจันตคาม – ศรีมหาโพธิ ถูกลูกน้ำท่วมสูงเกือบ 1 เมตร ทำให้รถทุกชนิดไม่สามารถใช้เส้นทางสัญจรผ่านได้ตามปกติ จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้การเลือกตั้งท้องถิ่นหลายพื้นที่ที่กำหนดไว้ถูกเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งออกไปอย่างไม่มีการกำหนด<sup>97</sup>

จากข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่า กรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้งหรือเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งนั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกิดเหตุอุทกภัยถึงขนาดที่ไม่สามารถทำการเลือกตั้งได้ ตามมาตรา 83 วรรคหนึ่ง เช่น ถนนขาด การสัญจรไม่สามารถกระทำได้โดยปกติทั้งคนเดินและยานพาหนะ กรณีน้ำท่วมสูงเกิน 1 เมตร สถานที่ตั้งที่ทำการของหน่วยเลือกตั้งถูกน้ำท่วมไม่สามารถเข้าออกได้ตามปกติและไม่สามารถรับสมัครเลือกตั้งได้ อีกทั้งไม่สามารถย้ายสถานที่เลือกตั้งไปเขตตำบลเดียวกันอันจะทำให้ประชาชนสามารถเดินทางไปใช้สิทธิได้โดยสะดวก ดังเช่นกรณีการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลปลายกลัดดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ เหตุอุทกภัยดังกล่าวต้องมีใช่เพียงทำให้การเลือกตั้งไม่สามารถกระทำได้เพราะเกิดจากความไม่สะดวกเท่านั้น เนื่องจากหากเป็นกรณีการเลือกตั้งไม่สามารถกระทำได้เพราะเกิดจากความไม่สะดวก ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกาศกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ในตำบลเดียวกันอันเป็นขั้นตอนแรก จะประกาศงดการเลือกตั้งทันทีไม่ได้ ทั้งนี้จากตัวอย่างการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งในการเลือกตั้งท้องถิ่นโดยเหตุอุทกภัยดังกล่าว หากเกิดขึ้นกับกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปทั้งประเทศ คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งสามารถประกาศงดการลงคะแนนหรือเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งได้เช่นกัน

กรณีศึกษาในต่างประเทศ เช่น ประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศเมียนมา ซึ่งโดยลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศเมียนมาและประเทศไทยมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน จึงมักเกิดภัยพิบัติในลักษณะที่คล้ายกัน คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหภาพ (UEC) หรือ กกต.พม่า ได้เสนอให้มีการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไป (วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558) เนื่องจากเกิดเหตุน้ำท่วมช่วงฤดูมรสุม (เดือนสิงหาคม) ทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำ 5 สายของพม่า ได้แก่ อีระวดี ชินดีวิน สาละวิน สะตองงาหูน อยู่ในระดับวิกฤต เออลันตลิ่งหลายพื้นที่ และยังเกิดดินถล่มในรัฐชิน บ้านเรือนได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ รัฐชิน ภาคสะกาย มะกเว ถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติ มีผู้เสียชีวิต 100 คน และผู้อพยพ 1.6 ล้านคน จากเหตุน้ำท่วม แต่ก็ถูกพรรคฝ่ายค้าน ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และประชาชน

<sup>97</sup> ชาวไทยพีบีเอส, "หลายพื้นที่ใน จ.ปราจีนบุรี น้ำยังท่วมสูง กกต. จังหวัด เลื่อนเลือกตั้งท้องถิ่นแล้ว" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://news.thaipbs.or.th/content/201566> [15 เมษายน 2559]

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก โดยนายวิน เถ่ง คณะกรรมการบริหารศูนย์กลางพรรค สันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) คัดค้านข้อเสนอเลื่อนการเลือกตั้ง โดยเหตุผลว่าในสมัยรัฐบาลทหารเคยจัดการลงประชามติรัฐธรรมนูญในเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2551 โดยการลงประชามติเกิดขึ้นเพียง 1 สัปดาห์ หลังพายุไซโคลนนาร์กีสถล่มสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิระวดี มีผู้เสียชีวิตรวมกว่า 1.4 แสนคน ฉะนั้น แม้จะเกิดเหตุพายุไซโคลนถล่มก็ไม่ได้เลื่อนการเลือกตั้งไป เหตุนี้ทว่าครั้งนี้ยังไม่ถึงหนึ่งในพันส่วนของคนที่ได้รับผลกระทบเมื่อครั้งก่อนจึงไม่ควรมีการเลื่อนการเลือกตั้ง<sup>98</sup> ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งของพม่าก็ยืนยันว่าจะไม่มีการเลื่อนการเลือกตั้ง และจัดการเลือกตั้งในวันเดิม คือ วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งของพม่า รัฐบาล และประชาชนต่างให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชน ตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตยอย่างหนักแน่น แม้จะประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติกระทบต่อประชาชนในหลายพื้นที่ แต่ก็ยังเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งต่อไป

จากกรณีดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเห็นได้ว่า การพิจารณาการเลื่อนการเลือกตั้งของประเทศเมียนมาร์ เป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่า อุทกภัย หรือภัยธรรมชาติอาจมิได้เป็นเหตุผลเบื้องหน้าแต่ประการเดียวในการตัดสินใจเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง สิ่งที่สำคัญที่สุดที่รัฐต้องให้ความสำคัญคุ้มครองคือ สิทธิของประชาชนหรือสิทธิในการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายควรกำหนดหลักเกณฑ์ว่าเหตุที่ทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งไม่สามารถกระทำได้นั้น ต้องรุนแรงหรือถึงขนาดไหน จึงจะกำหนดให้มีการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งได้ และในขณะเดียวกันต้องทำให้การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งมิใช่เหตุผลทางการเมืองด้วย

#### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ค. กรอบระยะเวลาในการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขตเลือกตั้ง หรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้ง คือ กรอบระยะเวลาในการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 78 วรรคท้าย\* ประกอบมาตรา 8\*\* แห่ง

<sup>98</sup> ประชาไท, "กกต. พม่าเสนอพรรคการเมืองขอเลื่อนเลือกตั้ง อ้างเหตุภัยธรรมชาติ" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://prachatai.com/journal/2015/10/61921> [10 มกราคม 2559]

\* “ในการดำเนินการตามวรรคสาม ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามมาตรา 8 ได้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่สำหรับหน่วยเลือกตั้งนั้นได้ตามความเหมาะสมโดยไม่ต้องนำระยะเวลาตามวรรคสามมาใช้บังคับก็ได้”

\*\* “ในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ากรณีอื่นควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ประกาศผลการ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 วางหลักสรุปความได้ว่า เมื่อเหตุอันนำไปสู่การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งสิ้นสุดลงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเลือกตั้งใหม่โดยเร็วภายใน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง แต่ทั้งนี้หากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ (เฉพาะเขตเลือกตั้งนั้น ๆ) ตามความเหมาะสมเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม อย่างไรก็ตาม คำว่า “ตามความเหมาะสม” ในกรณีไม่สามารถดำเนินการภายในกำหนดตามมาตรา 8 นั้น ถือเป็นดุลพินิจโดยแท้ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากถือโดยทั่วไปว่าเป็นปัญหาในระดับย่อยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถบริหารจัดการได้เองในทางปฏิบัติเพื่อให้การเลือกตั้งบรรลุผล รวดเร็ว และบริสุทธิ์ยุติธรรม

เมื่อประเทศไทยยังไม่เคยปรากฏการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขตเลือกตั้งหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้งจึงยังไม่มีปรากฏการปรับใช้บทกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 78 วรรคท้าย ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ทั้งหากจะเคียงเคียงกับการเลื่อนการเลือกตั้งท้องถิ่นก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากการเลือกตั้งท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อบริหารกิจการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ผู้แทนในการบริหารประเทศชาติและสนองความต้องการของประชาชนทั้งชาติ การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งแม้จะเฉพาะเขตเลือกตั้งหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้งจึงส่งผลกระทบต่อระบบรัฐสภาอย่างมาก หากมีการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งในหลายเขตเลือกตั้งอาจทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 95 ส่งผลให้ไม่สามารถเปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้\*\*\*\*

---

เลือกตั้งว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ถ้าเห็นว่าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสงสัยว่ามีกรณีไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในเขตเลือกตั้งใด จะยังไม่ประกาศผลสำหรับเขตเลือกตั้งนั้นก็ได้ แต่ต้องสอบสวนและวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง ทั้งนี้ การประกาศผลการเลือกตั้งไม่มีผลกระทบต่อขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามหมวด ๑ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนที่ ๑๐ การดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และส่วนที่ ๑๑ การคัดค้านการเลือกตั้ง”

\*\*\*\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 93 วรรคท้าย “ในกรณีที่มีเหตุการณใด ๆ ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปครั้งใดมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงห้าร้อยคน แต่มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมดให้ถือว่าสมาชิกจำนวนนั้นประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อไม่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรย่อมส่งผลกระทบต่อการเมืองการปกครองในระบบรัฐสภาการบริหารราชการแผ่นดินจะหยุดชะงักและกระทบกับการแก้ปัญหาประเทศชาติและประชาชน นอกจากนี้ การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งโดยไม่มีกรอบระยะเวลาย่อมกระทบต่อการนับอายุสมาชิกสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นกัน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายควรต้องกำหนดกรอบระยะเวลาในการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ไว้โดยชัดเจน มิใช่เพียงกำหนดให้เป็นการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียว

#### 4.1.2 ความชัดเจนของบทบัญญัติว่าด้วยการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขตหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นปัญหา คือ ในอดีตที่ผ่านมาไม่เคยมีบทบัญญัติว่าด้วยการเลื่อนวันเลือกตั้งเฉพาะเขตหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพียงบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายลูกบทเท่านั้น ฉะนั้น เมื่อประสบปัญหาความขัดแย้งในประเด็นเรื่องการเลื่อนการเลือกตั้งจึงทำให้เกิดข้อถกเถียง การตีความบทบัญญัติซึ่งจะนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งเมื่อมีการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) โดยมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาแล้ว 2 ฉบับภายหลังเกิดการรัฐประหาร ตั้งแต่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดแรก โดยมีศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน ต่อมาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขตเลือกตั้งหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้งในร่างรัฐธรรมนูญ ดังตารางเปรียบเทียบ ดังต่อไปนี้

---

แต่ต้องดำเนินการให้มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ครบตามจำนวนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่”

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) (พุทธศักราช ....)	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) (พุทธศักราช ....)
<p><b>มาตรา 107</b> เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ยังมีสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกับวันพระราชทานรางวัล</p>	<p><b>มาตรา 114</b> เมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งคณะกรรมการเลือกตั้งต้องประกาศกำหนดวันเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ยังมีสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุลง และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกับวันพระราชทานรางวัล</p> <p>ในกรณีที่มีเหตุใด ๆ ทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดไม่สามารถกระทำในวันเดียวกันได้ตามวรรคหนึ่ง <b>ไม่</b> คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันเลือกตั้งและวันนับวันลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งนั้นใหม่ หรือดำเนินการอื่นเพื่อให้การลงคะแนนเลือกตั้งได้ ในกรณีเช่นนี้จะเปิดผลของการนับคะแนนในเขตเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งนั้นตั้งอยู่ได้ต่อเมื่อได้มีการลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งแล้ว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติ</p>	<p><b>มาตรา 102</b> เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ยังมีสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง</p> <p>การเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นวันเดียวกับวันพระราชทานรางวัลตามที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา</p>
<p><b>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550</b></p> <p><b>มาตรา 78</b> ในกรณีที่การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใดไม่สามารถกระทำได้นอกจากเกิดจลาจล อุกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขต</p>	<p><b>มาตรา 104</b> ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจกักร้างได้ เป็นเหตุที่ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งตามวันที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศกำหนดตามมาตรา 102 หรือมาตรา 103 คณะกรรมการเลือกตั้งจะกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ก็ได้ แต่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เหตุดังกล่าวสิ้นสุดลง แต่เพื่อประโยชน์ในการนับอายุตามมาตรา 95 (2) และมาตรา 97 (2) ให้นับถึงวันเลือกตั้งที่กำหนดไว้ตามมาตรา 102 หรือมาตรา 103 แล้วแต่กรณี</p>	<p><b>มาตรา 104</b> ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจกักร้างได้ เป็นเหตุที่ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งตามวันที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศกำหนดตามมาตรา 102 หรือมาตรา 103 คณะกรรมการเลือกตั้งจะกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ก็ได้ แต่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เหตุดังกล่าวสิ้นสุดลง แต่เพื่อประโยชน์ในการนับอายุตามมาตรา 95 (2) และมาตรา 97 (2) ให้นับถึงวันเลือกตั้งที่กำหนดไว้ตามมาตรา 102 หรือมาตรา 103 แล้วแต่กรณี</p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ....)</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ)</p>
<p>เลือกตั้งกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ได้ ให้ประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน</p> <p>ในกรณีที่เกิดตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งหรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน</p> <p>ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้นโดยเร็ว เว้นแต่คณะกรรมการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด</p> <p>ในการดำเนินการตามวรรคสาม ถ้า</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ)</p> <p>ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา</p> <p>ในกรณีที่มีเหตุใด ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ก็ให้การเลือกตั้งไม่สามารถกระทำในวันเดียวกันได้ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจประกาศให้งดการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้มีการพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่เมื่อเหตุอันผ่านพ้นไปแล้วตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการไปก่อนแล้ว</p>	



<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ....)</p> <p>(ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ)</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ....)</p> <p>(ฉบับประชามติ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ)</p>
<p>คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๘ ได้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่สำหรับหน่วยเลือกตั้งนั้นได้ตามความเหมาะสมโดยไม่ต้องนำระยะเวลาวรรคสามมาใช้บังคับก็ได้</p>		

จากบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรทั้งสองฉบับข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมความในรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีความชัดเจน ยึดหยุ่น และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่อาจทำให้การเลือกตั้งไม่สามารถกระทำได้ในเขตเลือกตั้งหรือหน่วยเลือกตั้ง แต่เหตุดังกล่าวไม่มีผลกระทบทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรให้มีความชัดเจนในทางปฏิบัติมากขึ้น<sup>99</sup>

นอกจากนี้ในช่วงระยะเวลาที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับ อ.บวรศักดิ์) ดำเนินการประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการเปิดโอกาสรับฟังความเห็นจากองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยในการนี้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีมีเหตุใด ๆ ทำให้การลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งไม่สามารถกระทำได้ในวันเดียวกัน ต่อคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้<sup>100</sup>

#### ตารางที่ 6 แสดงข้อเสนอของคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ข้อเสนอ	เหตุผล
<p><b>แก้ไขวรรคสอง</b></p> <p>“ในกรณีที่มีเหตุใด ๆ ทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดไม่สามารถกระทำในวันเดียวกันได้ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งนั้นใหม่ หรือดำเนินการประการอื่นเพื่อให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งได้ ในกรณีเช่นนี้จะเปิดผลของการลงคะแนนในเขตเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งนั้นตั้งอยู่ได้ <del>เมื่อ</del> <del>แล้ว</del> <del>แล้ว</del> ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้ และครอบคลุมถึงปัญหาในการจัดการเลือกตั้งทั้งระบบ</li> <li>2. เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของร่างมาตรา 117 วรรคสอง ที่ระบุไว้ว่าสืบเนื่องจากกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การเลือกตั้งทั่วไปต้องเป็นการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร</li> <li>3. เพื่อแก้ไขปัญหากรณีเกิดเหตุกลางล อกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น ทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งไม่สามารถกระทำได้โดยเหตุข้างต้น แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวไม่ได้มีผลกระทบที่ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นปัญหาในระดับย่อยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถบริหารจัดการเอง</li> </ol>

<sup>99</sup> ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุกรรมการบัณฑิตเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการณ์ยกร่างรัฐธรรมนูญ ในคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 2 หน้า 78

<sup>100</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “เอกสารข้อเสนอของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, ฉบับส่งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ข้อเสนอ	เหตุผล
<p><b>เพิ่มเติมพรรคสามและพรรคสี่</b></p> <p>ในกรณีตามพรรคสอง หากจำนวนหน่วยเลือกตั้งและจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะไม่ทำให้ผลการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่จัดให้มีการลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา</p> <p>ในกรณีที่มีเหตุใด ๆ ทำให้การเลือกตั้งไม่สามารถกระทำในวันเดียวกันได้ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศงดการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาแล้วให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ และให้นายกรัฐมนตรีเสนอพระราชกฤษฎีกาตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ โดยไม่กระทบกระเทือนกิจการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการไปก่อนหน้านี้แล้ว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา</p>	<p>ได้ในทางปฏิบัติอยู่แล้ว ดังเช่นกรณีตามมาตรา 78 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550</p> <p>4. กรณีการเปิดเผยผลการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นรายละเอียดซึ่งสามารถนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้</p> <p>5. ข้อความในวรรคสามที่เพิ่มเติมสำหรับกรณีที่มีเหตุทำให้ไม่สามารถจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งได้ในบางหน่วยเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดวันลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งนั้นใหม่ หรือดำเนินการประการอื่นตามวรรคสองแล้วแต่ยังไม่เป็นผลให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งได้ภายในเวลาอันสมควร หากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนน้อย จนไม่ทำให้ผลของการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไปคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่จัดให้มีการลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งนั้นก็ได้ เพื่อให้สามารถคิดคำนวณเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประกาศผลการเลือกตั้งได้</p> <p>6. ข้อความในวรรคสี่เพิ่มเติม เพื่อแก้ไขปัญหาในระดับวิกฤติ ดังเช่นกรณีมีเหตุอันทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้โดยให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศงดการเลือกตั้งก่อน เพื่อให้กระบวนการจัดการเลือกตั้งยุติลงระหว่างรอนายกรัฐมนตรีเสนอพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งโดยสมาชิกภาพของผู้แทนราษฎรให้เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้ง</p>

ข้อสังเกตของผู้เขียน เห็นว่า การที่พรรคสามตามข้อเสนอของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อาจจะต้องด้วยเหตุผลที่ว่าความในพรรคสามดังกล่าวเป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเสียงหนึ่งของประชาชนย่อมมีอาจละเลยได้ การเปิดโอกาสให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ดุลพินิจกรณีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนน้อย จนไม่ทำให้ผลของการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไปจึงไม่จัดให้มีการลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งย่อมกระทบต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตย และทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงไม่กี่คนสามารถกำหนดทิศทางของระบอบประชาธิปไตยได้ทั้งที่มีได้มีความยึดโยงกับประชาชน ทั้งกระบวนการสรรหาคณะกรรมการเลือกตั้งและอำนาจหน้าที่อันมีลักษณะเบ็ดเสร็จในองค์กรเดียว ทั้งอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ อีกทั้งพรรคสามย่อมกระทบกระเทือนต่อนโยบายการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย เนื่องจากการไม่จัดการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งโดยอาศัยเหตุเพียงเพราะจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนน้อย จนไม่ทำให้ผลของการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป ย่อมทำให้ชุดความคิดที่ว่า “เสียงเพียงหนึ่งเสียงของประชาชน ไม่สามารถมีผลเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้” ถูกพิสูจน์ว่าเป็นจริงอย่างเป็นลายลักษณ์ เช่นนี้ อัตราการออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนคงลดลงอย่างมาก แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ก็ตาม

นอกจากนี้ จะเห็นว่าข้อเสนอของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แยกประเภทของการเลื่อนการเลือกตั้งเฉพาะหน่วยเลือกตั้งไว้ในพรรคสอง และการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไปไว้ในพรรคสี่ออกจากกันอย่างชัดเจน อีกทั้งยังให้นำเหตุแห่งการเลื่อนไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับ อ.บวรศักดิ์) จึงทำให้เห็นว่าทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีแนวความเห็นที่ตรงกันในการแยกประเภทการเลื่อนการเลือกตั้งและการกำหนดเหตุในกฎหมายลำดับรอง

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับ อ.บวรศักดิ์) มาตรา 114 พรรคสองและพรรคสาม ได้วางหลักเกณฑ์ใช้คำว่า “กรณีที่มีเหตุใดๆ” โดยบัญญัติให้เหตุดังกล่าวกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 114 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์การเลื่อนการเลือกตั้งทั้ง 2 ประเภท ให้เห็นอย่างชัดเจน โดยพรรคสองเป็นกรณีเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขต ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุใด ๆ ทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดไม่สามารถกระทำในวันเดียวกันได้ตามพรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้งนั้นใหม่หรือดำเนินการประการอื่นเพื่อให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งได้ ในกรณีเช่นนี้จะเปิดเผยผลการนับ

คะแนนในเขตเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งนั้นตั้งอยู่ได้ต่อเมื่อได้มีการลงคะแนนในทุกหน่วยเลือกตั้งแล้ว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา” ในขณะที่วรรคสามเป็นกรณีการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุใด ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ทำให้การเลือกตั้งไม่สามารถกระทำในวันเดียวกันได้ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจประกาศให้งดการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่เมื่อเหตุนั้นผ่านพ้นไปแล้วตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการไปก่อนแล้ว”

ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับ อ.มิชัย) ใช้คำว่า “เหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างและไม่ปรากฏว่าจะมีความยืดหยุ่นสัมพันธ์เพื่ออธิบายความหมายหรือเจตนารมณ์ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือไม่ จึงอาจมีปัญหาการตีความคำว่า “เหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้” ว่าหมายความถึงเหตุการณ์อะไรบ้าง อย่างไร ซึ่งต้องศึกษากันต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ ยังเห็นได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ อ.มิชัย) มิได้บัญญัติแยกประเภทการเลื่อนเลือกตั้งไว้โดยชัดเจน ดังเช่นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับ อ.บวรศักดิ์)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แต่เดิมการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขตหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้งถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แต่ในปัจจุบันขณะนี้ยังอยู่ระหว่างการจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งถือเป็นความเหมาะสมที่จะได้นำหลักการการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขตหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้งมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทย่อมทำให้หลักการเกี่ยวกับการเลื่อนการเลือกตั้งอยู่ในลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงขึ้น และจะทำให้หลักเกณฑ์การบังคับใช้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น และยังเป็นการบัญญัติถึงอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างชัดเจนและเป็นระบบระเบียบ เพื่อมิให้กระทบต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งต้องเป็นการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วประเทศ เนื่องจากหากไม่มีการเลือกตั้งครบทุกหน่วยเลือกตั้งแล้วทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นสอดคล้องกับแนวทางของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับ อ.บวรศักดิ์) เนื่องจากมีการวางหลักเกณฑ์การเลื่อนเลือกตั้งไว้ทั้งสองประเภทอย่างชัดเจน คือ การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขต และการเลื่อนเลือกตั้งทั่วไป เพื่อป้องกันปัญหาการตีความและการบังคับใช้บทกฎหมายทั้งในทาง

ปฏิบัติและการวินิจฉัยคดีของศาลด้วย นอกจากนี้ในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นวันลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ หากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับ อ.มีชัย) ไม่ผ่านความเห็นชอบของประชาชน ผู้เขียนเห็นว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญในอนาคตสมควรที่จะบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการเลื่อนวันเลือกตั้งดังเช่นร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นด้วย

## 4.2 ปัญหาการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป

### 4.2.1 อำนาจในการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไป

ประเด็นปัญหาสำคัญของการเลื่อนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป คือ การเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไปสามารถกระทำได้หรือไม่ และเป็นอำนาจขององค์กรใดระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือองค์กรอื่น ๆ ฉะนั้น ก่อนจะพิจารณาถึงอำนาจในการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไป เราจำต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในอดีตจนถึงปัจจุบันเสียก่อน โดยบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจหลักในการควบคุม ดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การจัดการและควบคุมการออกเสียงประชามติ ซึ่งหน้าที่นี้รวมถึงการบริหารจัดการให้การเลือกตั้งบรรลุผลสำเร็จ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครและพรรคการเมือง การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง การนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง การพิจารณาคำร้องเรียนหรือร้องคัดค้านการเลือกตั้ง การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการออกเสียงประชามติใหม่ และการประกาศผลการเลือกตั้งด้วย และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติ หรือกติกาเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการดำเนินการดังกล่าว รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ กรณีมีคำร้องเรียนหรือร้องคัดค้านการเลือกตั้ง สืบสวนสอบสวนกรณีมีผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการหรือสนับสนุนให้มีการกระทำซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด<sup>101</sup>

<sup>101</sup> ปัทมา สุกก่าปัง, "องค์กรอิสระ : ดุลแห่งอำนาจในระบบการเมืองการปกครองของไทย," ใน การประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16 เอกสารประกอบการสัมมนากลุ่มย่อยที่ 1, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 125.

คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและจัดการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก คือ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงครั้งแรกของประเทศไทยเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2543 แม้ว่าจะมีการประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาหลายครั้ง ทำให้ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน 200 คน ตามรัฐธรรมนูญกำหนด มีการจัดการเลือกตั้งถึง 5 ครั้ง ใช้ระยะเวลาทั้งสิ้น 7 เดือนเศษ และใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้งทั้งหมด 2,300 ล้านบาท แต่ภาพลักษณ์โดยรวมของคณะกรรมการเลือกตั้งได้รับการยอมรับและสังคมเชื่อมั่นในความเป็นอิสระเป็นกลาง และกล้าหาญในการใช้อำนาจหน้าที่อย่างมาก และสังคมไทยขณะนั้นมีความตื่นตัว ตระหนัก และเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมากที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ถือว่าเป็นยุครุ่งเรืองของ 5 เสือ กกต. ก็ว่าได้<sup>102</sup>

ต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้งรับผิดชอบในการควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป คือ วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 และเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) และมีการจัดการออกเสียงประชามติครั้งแรก คือ การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550

จากนั้นบทบาทการทำงานและอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเริ่มได้รับผลกระทบจากสภาพความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเริ่มเสื่อมความเชื่อมั่นลง เนื่องจากสังคมเริ่มตั้งคำถามถึงการใช้อำนาจหน้าที่บริหารจัดการและควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งว่ามีความสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริงหรือไม่ และยิ่งไปกว่านั้นศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิชอบด้วยกฎหมาย ต่อมา การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งได้ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดจนนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารในที่สุด จนกล่าวได้ว่าเป็นวิกฤตของการเลือกตั้งของประเทศไทย ส่งผลต่อความไม่เชื่อมั่นต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ต้องดูแลบริหารจัดการการเลือกตั้ง รวมทั้งควบคุมตรวจสอบให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม

สำหรับประเด็นสำคัญที่สุด คือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ชอบด้วยกฎหมายถึงสองครั้ง กล่าวคือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนที่

<sup>102</sup> ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 68.

เกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เฉพาะมาตรา 4 และการดำเนินการของคณะกรรมการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคุหาเลือกตั้งไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 104 วรรคสาม และมาตรา 144 (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549) และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดครั้งต่อมาว่า พระราชบัญญัติยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เฉพาะส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 มิได้จัดการให้มีการเลือกตั้งในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557) จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการเลือกตั้งไม่สามารถแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เป็นความรับผิดชอบหลักได้ และผลจากการไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งได้โดยถูกต้องชอบธรรมนี้ ทำให้วิกฤติความขัดแย้งขยายวงกว้างออกไปจนนำไปสู่การรัฐประหารขึ้นถึงสองครั้ง<sup>103</sup>

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่สำคัญอันเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557 โดยมีรายละเอียดและการวิเคราะห์เฉพาะประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไป ในรายละเอียดต่อไป

**ก. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะรัฐมนตรีในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป<sup>104</sup>**

#### **ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป**

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 214 ว่า ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง โดยมาตรา 4 บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันอาทิตย์ที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 และมาตรา 5 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ผู้ร้องจึงได้มีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉบับลงวันที่

<sup>103</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

<sup>104</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557 ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม 2557).



12 ธันวาคม พ.ศ. 2556 โดยกำหนดวันที่พรรคการเมืองอาจจะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ตั้งแต่วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ถึงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2556 และกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ถึงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2557 ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่กำหนดให้ พรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อนั้น ตลอดจนภายหลังการเปิดรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ปรากฏว่ามีกลุ่ม คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (กปปส.) มาปิดล้อม ส่งผลให้มีการกระทบกระทั่งกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ดูแลความปลอดภัยจนมีผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บหลายราย และส่งผลให้ในหลายเขตเลือกตั้ง มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว และมีหลายเขตเลือกตั้งไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหนังสือจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนที่สุดที่ ตผ 0012/0118 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2557 เรื่อง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในการดำเนินการ จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ครั้งที่ 25 ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความกังวลและห่วงใยต่อการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 3,885 ล้านบาท เนื่องจากเห็นว่ามีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดความสูญเปล่าและไม่เกิดประโยชน์ คุ่มค่า ดังนั้น เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการป้องกันและลด ความเสี่ยงมิให้เกิดความเสียหายต่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจำนวนมาก จึงมีข้อเสนอแนะให้ผู้ร้อง พิจารณาทบทวนการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันดังกล่าว

ผู้ร้องจึงมีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 เสนอ ความเห็นว่ารัฐบาลควรเสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ขึ้นใหม่เพื่อให้โอกาสทุกพรรคการเมืองได้หารือร่วมกันและได้ข้อยุติในการเลือกตั้งที่เป็นไปด้วย ความสงบเรียบร้อย และทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยเห็นว่า ภายใต้ สถานการณ์ที่สังคมมีความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง และไม่มีทีท่าว่าจะยุติลงได้โดยง่ายภายใน ระยะเวลาอันสั้น หากดำเนินการจัดการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 ในวันอาทิตย์ที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ต่อไป ก็ไม่อาจรักษาการ ให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นดำเนินไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญได้ อีกทั้ง ยังเป็นเหตุให้ความขัดแย้งทางการเมืองลุกลามบานปลายกลายเป็นเหตุรุนแรงเกิดความเสียหาย อย่างร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก ผู้ร้องจึงเห็นว่า นายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้รับผิดชอบ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการตราพระราชกฤษฎีกา ตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 187 ประกอบมาตรา 195 จะต้องนำ ความกราบบังคมทูลฯ เสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งใหม่ หลังจากนายกรัฐมนตรีได้รับ

หนังสือจากผู้ร้องแล้ว ยังมีได้ดำเนินการใด ๆ แต่ได้แสดงความเห็นผ่านสื่อสาธารณะยืนยันว่า การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ไม่สามารถกระทำได้ และ นายกรัฐมนตรีรวมทั้งผู้ร้องไม่มีอำนาจกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่

### ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

**ประเด็นที่ 1** วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร

**ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ 8 ต่อ 0 (งดออกเสียง 1) ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้** นายจรูญ อินทจาร (ประธาน) ให้เหตุผลว่า แม้จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายระบุไว้โดยชัดเจนให้มีพระราชกฤษฎีกาให้กำหนดวันเลือกตั้งใหม่แทนวันที่กำหนดไว้เดิมก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติที่ให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและบทบัญญัติที่ให้มีคณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของประชาชน และผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่สำคัญแล้ว กรณีเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 108 วรรคสอง ที่บัญญัติให้ต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็เพื่อเร่งรัดให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลใหม่มาทำหน้าที่โดยเร็วต่อไปเท่านั้น หากใช้บทบังคับเด็ดขาดไม่ เพราะหากเกิดเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นมาขัดขวาง ทำให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามกำหนดเดิมไม่อาจดำเนินการให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ หรืออาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ ความมั่นคงแห่งรัฐ หรือภัยพิบัติสาธารณะอันสำคัญก็สามารถกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้ตามสภาพการณ์แห่งความจำเป็น<sup>105</sup> ซึ่งนายจรูญ ภัคดีธนากุล มีความเห็นไปในทางเดียวกันและเห็นว่าจะต้องกระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้เดิม จะกระทำโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเหมือนกรณีกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่เฉพาะในบางหน่วยเลือกตั้งหรือบางเขตเลือกตั้งตามมาตรา 78 หรือมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>105</sup> จรูญ อินทจาร, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557," ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557): 125.

และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 หาได้ไม่<sup>106</sup> นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ให้เหตุผลเสริมอีกว่า หากจะแปลความหมายว่าเมื่อล่วงเลยกำหนดหกสัปดาห์ไปแล้ว จะไม่สามารถมีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นได้อีกเลย ก็ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทั่วไปของการตีความกฎหมายที่จะต้องตีความให้สามารถปฏิบัติได้ และให้สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนของตนมาใช้อำนาจปกครองประเทศได้<sup>107</sup> ทั้งนี้ ตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้แก่ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายอุดมศักดิ์ นิตติมตรี นายบุญส่ง กุลบุปผา และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ได้พิเคราะห์ถึงสถานการณ์บ้านเมืองประกอบการให้เหตุผลต่อประเด็นการกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ไว้ด้วย โดยนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ให้เหตุผลว่า การเลื่อนการเลือกตั้งออกไปจึงมีแต่จะเกิดประโยชน์ขึ้นกับประเทศชาติและประโยชน์กับทุกฝ่ายที่จะหันหน้าเข้ามาเจรจาพูดคุยเพื่อหาทางแก้ร่วมกันให้เกิดความสมานฉันท์ มีก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวมตามหลักนิติธรรม จึงเห็นว่า การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 สามารถเลื่อนออกไปได้ภายใต้บริบทของความขัดแย้งในทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นอย่างมากดังกล่าว<sup>108</sup> ทั้งนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้ง 7 คน มีความเห็นในทางเดียวกันให้สามารถกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่ นายนุรักษ์ มาประณีต เท่านั้น เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ได้โดยไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาใหม่<sup>109</sup> โดยอาศัยมาตรา 78 และมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

ดังนั้น จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นคำวินิจฉัยส่วนกลางจึงสรุปได้ว่า ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรก็อาจกระทำได้ แต่ต้องกระทำด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้เดิม จะกระทำโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเหมือนดังกรณีการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่เฉพาะในบางหน่วยเลือกตั้งหรือบางเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>106</sup> จริฎ ภัคธีธนากุล, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557," ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557): 129.

<sup>107</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557," ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557): 138.

<sup>108</sup> สุพจน์ ไข่มุกด์, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557," ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557): 154.

<sup>109</sup> นุรักษ์ มาประณีต, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557," ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557): 143.

และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 78 หรือมาตรา 108 หาได้ไม่ ดังกรณีที่ได้เคยเกิดขึ้นมาก่อนแล้วในประเทศไทย เมื่อครั้งที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (พุทธศักราช 2540) ซึ่งวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เป็นวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ต้องถูกกำหนดขึ้นใหม่ตามพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2549 ที่ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่เป็นวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2549 หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาดให้การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการดำเนินการเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

**ประเด็นที่ 2** การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรใด

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ 7 ต่อ 1 (งดออกเสียง 1) ให้การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 236 (4) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 เมื่อมีการกำหนดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรและพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 5 ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต้องการให้ทั้งสององค์กรต่างช่วยเหลือและเกื้อกูลกันให้การปฏิบัติภารกิจในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สุจริตและเที่ยงธรรม<sup>110</sup> ทั้งการกำหนดผู้รักษาการตามกฎหมายต้องคำนึงถึงความเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนั้น ๆ วัตถุประสงค์ของการให้มีผู้รักษาการตามกฎหมายมีเพื่อให้ผู้รักษาการต้องสั่งการและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>111</sup> ดังนั้น หากมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ก็ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธาน

<sup>110</sup> บุญส่ง กุลบุปผา, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 5/2557," ราชกิจจานุเบกษา 131, 54 ก (17 กรกฎาคม 2557): 149.

<sup>111</sup> อุดมศักดิ์ นิติมนตรี, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557," ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557): 160.

กรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องร่วมกันดำเนินการเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะและความเสียหายมิให้เกิดแก่ประเทศชาติและประชาชน<sup>112</sup>

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายเสียงข้างน้อย คือ นายนุรักษ์ มาประณีต ให้เหตุผลว่าหากให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดเลื่อนวันเลือกตั้งไปได้อีกก็จะเป็นการกระทำที่มีผลต่อการเลือกตั้งได้ทั้งเป็นการขัดต่อมาตรา 181 (4)\* ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ซึ่งร้ายแรงกว่าการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐ เพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง เพราะเป็นผู้กระทำเสียเอง ดังนั้น คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ย่อมไม่มีอำนาจที่จะเลื่อนวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เลย อำนาจทั้งปวงในการเลือกตั้งตกอยู่แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งสิ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 235 ถึงมาตรา 241 ทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550<sup>113</sup>

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกลางสามารถสรุปได้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปได้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น อันเป็นการขัดขวางทำให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจกระทำได้ หรือจะทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หากมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากวันเลือกตั้งทั่วไปเดิมที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร สามารถที่จะกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้และให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า เป็นอำนาจหน้าที่ร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีที่ต้องเป็นผู้นำความขึ้นกราบ

<sup>112</sup> เฉลิมพล เอกอรุ, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557," ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557): 134.

\* มาตรา 181 คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 180 (2) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้

...

(4) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

<sup>113</sup> นุรักษ์ มาประณีต, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557," ราชกิจจานุเบกษา: 144.

บังคมทูลฯ ต่อพระมหากษัตริย์ แต่นายกรัฐมนตรีจะต้องปรึกษาหารือกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนโดยต้องร่วมกันดำเนินการเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และความเสียหายร้ายแรงมิให้เกิดแก่ ประเทศชาติหรือประชาชนด้วยความสุจริตและถือประโยชน์ของประเทศชาติและสันติสุขของ ประชาชนเป็นสำคัญ

**ตารางที่ 7 สรุปคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัย  
ศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557**

รายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	ประเด็นที่ 1	ประเด็นที่ 2
จรูญ อินทจาร	กำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้	นายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
จรัญ ภัคดีธนากุล	กำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้	นายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
เฉลิมพล เอกอุรุ	กำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้	นายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ซัช ชลวร	งดออกเสียง	งดออกเสียง
ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ	กำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้	นายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
นุรักษ์ มาประณีต	กำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้	คณะกรรมการการเลือกตั้ง
บุญส่ง กุลบุปผา	กำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้	นายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
สุพจน์ ไข่มุกด์	กำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้	นายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
อุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী	กำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้	นายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

## บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

### ประเด็นที่ 1 ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 108\*\* จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องประกอบด้วยสาระสำคัญสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง มาตรา 3 เป็นบทบัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ส่วนที่สอง มาตรา 4 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยมาตรา 5 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ทั้งนี้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน ดังนั้น หากจะตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ให้มีผลเฉพาะเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียว ย่อมไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปจะต้องกระทำเป็นฉบับเดียวกันกับพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและต้องมีพระราชโองการยุบสภา เสียก่อน จึงจะจัดการเลือกตั้งได้ นอกจากนี้ การตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วกำหนดวันเลือกตั้งเป็นการทั่วไปสองครั้งก็อาจกระทำได้เช่นกัน เนื่องจากมาตรา 108 วรรคท้าย บัญญัติว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป โดยอาศัยเหตุตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 จะต้องกระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเท่านั้น จะกระทำโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเหมือนดังเช่นกรณีกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่เฉพาะในบางหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งที่ไม่สามารถจัดการเลือกตั้ง ตามมาตรา 78 หรือมาตรา 108 หาได้ไม่ ทั้งนี้ โดยหลักแล้วมาตรา 78 เป็นแต่เพียงบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยผ่านทางคณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งหรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี เท่านั้น หากใช้บทบัญญัติกำหนดอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเป็นการทั่วไปแต่อย่างใดไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเพียงใช้บทบัญญัติมาตรา 78 ในฐานะกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งเท่านั้น เพราะยังไม่มี

---

\*\* “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติให้อำนาจองค์กรใดมีอำนาจเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป และกำหนดวันเลือกตั้งเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ได้ ภายหลังมีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้กำหนดวันเลือกตั้งไว้แล้ว

ข้อสังเกต คำวินิจฉัยของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังขาดความสมเหตุสมผลในเรื่องหลักกฎหมายเท่าที่ควร แต่เป็นไปเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฝ่ายเสียงข้างมากที่หยิบยกประเด็นเรื่องความขัดแย้งทางการเมือง ความสับสน (คาดคะเน) ที่จะเกิดการปะทะขัดแย้งอย่างรุนแรงในวงกว้างระหว่างผู้สนับสนุนการเลือกตั้งและผู้คัดค้าน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้คัดค้าน ซึ่งอาจลุกลามบานปลายเป็นการจลาจลซึ่งจะกระทบทุกฝ่ายและกระทบต่อบูรณภาพของประเทศและความมั่นคงของชาติอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาของประเทศในขณะนั้น และถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าคำวินิจฉัยนี้อาจถือเป็น “บรรทัดฐาน” ได้

นอกจากนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญกล่าวอ้างเทียบเคียงพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งใหม่ที่เคยเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2549 นั้น เป็นการเทียบเคียงข้อเท็จจริงที่ไม่ตรงกับกรณีศาลรัฐธรรมนูญกำลังวินิจฉัยอยู่ในขณะนี้เนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2549 ที่ได้กำหนดให้มีวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่เป็นวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2549 เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาแล้ว แต่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการเลือกตั้ง (ตามกำหนดเวลา) ดังกล่าวเป็นโมฆะ เนื่องจากการจัดคูหาเลือกตั้งไม่เป็นไปตามหลักการลงคะแนนโดยลับขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งย่อมเป็นเหตุที่สมเหตุสมผลให้ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่<sup>114</sup> เพื่อให้การเลือกตั้งสำเร็จลุล่วงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่ในกรณีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอยู่ในขณะนี้ยังไม่เกิดการลงคะแนนเลือกตั้งใด ๆ เลย จึงไม่สามารถนำคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 มาเทียบเคียงได้

**ประเด็นที่ 2** องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่

ศาลรัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้ความสำคัญไปที่ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรฯ เป็นสำคัญ โดยเล็งเห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติให้มีผู้รักษาการหลายคนอย่างมีนัยสำคัญว่า ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งประสานการปฏิบัติงานในระหว่างผู้รักษาการตามกฎหมายคนอื่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ

<sup>114</sup> จุฬาลักษณ์ จำปาทอง, "บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557 กรณีการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่เป็นการทั่วไป," บทความวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 4, 3 (กุมภาพันธ์ 2557): 25.



กฎหมาย ดังนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรฯ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย หากมีความจำเป็นจะต้องกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งเป็นการทั่วไปใหม่อันแตกต่างไปจากวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม กรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้เข้าลักษณะของการให้คำแนะนำเสียมากกว่าการวางระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนให้แก่รัฐบาลและคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากการวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปได้กำหนดขึ้นแล้ว และกระบวนการเลือกตั้งได้ดำเนินการไปกระทั่งกำลังจะมีการออกเสียงเลือกตั้งล่วงหน้าแล้ว และเหลือเวลาเพียง 9 วัน เท่านั้นก็จะเป็นการวันเลือกตั้งทั่วไปทั่วประเทศ ผลของการหารือระหว่างนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งคงเป็นการหารือที่ไม่อาจเกิดผลสำเร็จในทางปฏิบัติได้จริง

นอกจากนี้ จากการศึกษากฎหมายเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่มีบทบัญญัติให้เลื่อนการเลือกตั้งได้ พบว่า อำนาจในการเลื่อนเลือกตั้งที่เป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น ประเทศไนจีเรีย และประเทศเมียนมา ส่วนประเทศมัลดีฟส์ กำหนดให้อำนาจในการเลื่อนการเลือกตั้งเป็นของศาลฎีกา

### สรุปประเด็นปัญหาอำนาจในการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป

จากการศึกษาและการวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า แต่เดิมไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์กรใดในการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไปไว้โดยชัดแจ้ง ทำให้เมื่อเกิดปัญหาการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถกเถียงของนักวิชาการทั้งนักนิติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ ถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลว่าสามารถใช้อำนาจในการเลื่อนเลือกตั้งได้หรือไม่ และโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ซึ่งต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญโดยคำวินิจฉัยที่ 2/2557 ได้วินิจฉัยชี้ขาดโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ประกอบพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550 มาตรา 5 ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้ และให้อำนาจการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปเป็นอำนาจร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งควรที่จะได้มีการนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เกิดความชัดเจนและมีความสอดคล้องกับแนวการวินิจฉัยของศาลข้างต้น

#### 4.2.2 ปัญหาการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่

ประเด็นปัญหา คือ วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรที่ได้กำหนดไว้แล้ว หากมีกรณีที่ทำให้ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งในวันดังกล่าวได้หรือได้จัดการเลือกตั้งแล้วแต่การเลือกตั้งไม่อาจบรรลุผล จะสามารถตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพิ่มเติมวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 ดังนี้

#### กรณีศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549<sup>115</sup>

##### ก. สรุปข้อเสนอและการรับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ยื่นคำร้องพร้อมความเห็น ลงวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2549 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสรุปความได้ ดังต่อไปนี้

**ประเด็นที่ 1.** คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นในเรื่องการกำหนดระยะเวลาสำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรม เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ความเห็นต่อรัฐบาลว่าจะสามารถจัดการเลือกตั้งได้ภายในระยะเวลา 31 วัน นับตั้งแต่วันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎร จนเป็นผลให้รัฐบาลได้กำหนดระยะเวลาการเลือกตั้งไว้ในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ซึ่งห่างจากวันยุบสภาเพียง 35 วัน ทั้ง ๆ ที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 116 ได้กำหนดกรอบระยะเวลาที่การจัดการเลือกตั้งไว้ให้ดำเนินการภายใน 60 วันนับแต่วันยุบสภา ซึ่งการให้ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวแม้อยู่ในกรอบของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 แต่เป็นการดำเนินการที่ไม่เที่ยงธรรม เอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล

**ประเด็นที่ 2.** คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหันหน้าเข้าคูหาลงคะแนนและหันหลังให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคนอื่น ๆ กับตัวบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้ง ทำให้สามารถสังเกตเห็นได้ว่า ผู้เลือกตั้งได้ใช้สิทธิเลือกตั้งหมายเลขใดในบัตรเลือกตั้งอันเป็นการละเมิดหลักการในเรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

<sup>115</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549, ราชกิจจานุเบกษา 123, 71 ก (12 กรกฎาคม 2549).

ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 104 วรรคสาม อย่างชัดเจน

**ประเด็นที่ 3.** พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ส่งผู้สมัครในทุกเขตเลือกตั้งทั่วประเทศว่าจ้างให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองใหญ่กำหนด เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวและหลีกเลี่ยงกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

**ประเด็นที่ 4.** คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติสั่งการ ออกประกาศ และออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวน เพื่อวินิจฉัยข้อปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนการพิจารณาประกาศและรับรองผลการเลือกตั้งไปโดยไม่มีการประชุมปรึกษาหารือหรือไม่มีการปรึกษาหารือกันโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่ อันเป็นการขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลุ่มตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 136

**ตารางที่ 8 คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดประเด็นที่จะวินิจฉัยคำวินิจฉัยศาล  
รัฐธรรมนูญที่ 9/2549**

ประเด็นที่เสนอ	คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ
ประเด็นที่ 1 การกำหนดวันเลือกตั้ง	รับวินิจฉัย
ประเด็นที่ 2 กระบวนการจัดการเลือกตั้งและการหาคูหาเลือกตั้ง	รับวินิจฉัย
ประเด็นที่ 3 พรรคการเมืองขนาดใหญ่ว่าจ้างพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคให้ส่งผู้สมัครเข้าแข่งขัน	ไม่รับวินิจฉัย
ประเด็นที่ 4 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติสั่งการ ออกประกาศ ในเรื่องต่าง ๆ ฯลฯ และการพิจารณาประกาศและรับรองผลการเลือกตั้งไปโดยไม่มีการประชุมปรึกษาหารือหรือไม่มีการประชุมปรึกษาหารือ	รับวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้เพียง 3 ประเด็น คือ ประเด็นที่ 1 ประเด็นที่ 2 และประเด็นที่ 4 แต่ไม่รับคำร้องในประเด็นที่ 3 ว่าด้วยเหตุที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ส่งผู้สมัครในทุกเขตเลือกตั้งว่าจ้างให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนด เนื่องจากเหตุแห่งคำร้องข้อนี้ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับใด มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณา

## ข. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

**ประเด็นที่ 1** มีสาระสำคัญประกอบด้วย 1) พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง มาตรา 3 บัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ซึ่งการยุบสภาเป็นการกระทำทางรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารเป็นผู้ถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ

ส่วนที่สอง มาตรา 4 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ซึ่งการกำหนดวันเลือกตั้งนั้น แม้เป็นการกำหนดโดยรัฐบาลเนื่องจากเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่การกำหนดวันเลือกตั้งมีความสัมพันธ์กับการจัดการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และมีกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการในกระบวนการจัดการเลือกตั้งหลายประการ การที่รัฐบาลจะต้องกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องประสานงานกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ทั้งนี้เมื่อกำหนดวันเลือกตั้งแล้ว การดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หากมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรฝ่ายตุลาการ

เมื่อพิจารณาถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ 2 กรณี คือ กรณีการเลือกเลือกตั้งเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และกรณี การยุบสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 116 ให้กำหนดวันเลือกตั้งภายใน 60 วัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 มาตรา 4 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นระยะเวลาหลังจากพระราชกฤษฎีกายุบสภา

ผู้แทนราษฎรฯ ใช้บังคับจำนวน 37 วัน การกำหนดวันเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 116 วรรคสอง ดังนั้น รัฐบาลและคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ดำเนินการในส่วนของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 มาตรา 4 ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 166 วรรคสองแล้ว

2) ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปที่เกิดขึ้นภายหลังจากยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีสาเหตุสรุปได้ว่า มีการเกิดการชุมนุมสาธารณะตั้งข้อเรียกร้องทางการเมือง โดยการชุมนุมเรียกร้องดังกล่าวได้ขยายตัวไปในทางที่กว้างขวางและอาจรุนแรงขึ้น เมื่อปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นความคิดเห็นในสังคมที่หลากหลายและยังคงแตกต่างกันจนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง การดำเนินการเพื่อตรวจสอบความประสงค์อันแท้จริงของประชาชนโดยประการอื่นเพื่อให้ทุกฝ่ายหยุดยั้งทราบแล้วยอมรับให้เป็นไปตามกลไกในระบอบประชาธิปไตยก็ทำได้ยาก ทางออกในระบอบประชาธิปไตยที่เคยปฏิบัติมาในนานาประเทศและแม้แต่ในประเทศไทย คือ การคืนอำนาจตัดสินใจทางการเมืองกลับไปสู่ประชาชนด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป

จากข้อมูลการเลือกตั้งดังกล่าว อาจกล่าวโดยภาพรวมได้ว่า ไม่ว่าจะการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อหรือแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในจำนวนบัตรที่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง หากรวมจำนวนบัตรไม่ประสงค์ลงคะแนนเข้ากับบัตรเสียแล้ว ก็จะเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนบัตรที่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นบัตรดี และปรากฏว่ามีเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวจากพรรคการเมืองเดียวที่ส่งผู้สมัครทุกเขตเลือกตั้ง คือ พรรคไทยรักไทย จำนวนถึง 281 เขตเลือกตั้ง จากเขตเลือกตั้งทั้งหมด 400 เขต ทั้งปรากฏเขตเลือกตั้งที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียงคนเดียว ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นไม่ได้รับคะแนนเสียงร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2549 รวม 16 จังหวัด 39 เขตเลือกตั้ง และวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2549 รวม 9 จังหวัด 14 เขตเลือกตั้ง

จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่ารัฐบาลและคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้ดำเนินการในส่วนของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 มาตรา 4 ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 116 วรรคสองแล้ว แต่ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ไม่เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม ดังนั้น การกำหนดวันเลือกตั้ง วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 เป็นการกำหนดวันเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสม ไม่เที่ยงธรรม ไม่ได้ผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริงตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย อันนำไปสู่การเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

**ประเด็นที่ 2** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 104 วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกตั้งให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ” หมายความว่า การดำเนินการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครโดยตรงและไม่ให้ผู้ใดทราบได้เลยว่าผู้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งแต่ละคนตัดสินใจเลือกใคร พรรคใด หรือไม่ประสงค์จะใช้สิทธิเลือกผู้ใดหรือพรรคใด แม้ว่าผู้ออกเสียงลงคะแนนจะไม่ประสงค์ให้การเลือกตั้งของตนเป็นไปโดยลับก็ไม่อาจปฏิเสธหลักนี้ได้<sup>116</sup> การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้จัดคูหารูปแบบใหม่ โดยจัดการเรียงคูหาเลือกตั้งให้ผู้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนังกันที่เลือกตั้งจากเดิมที่เคยหันหลังให้ และปิดประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ที่ผนังหรือวัสดุอย่างอื่นที่ใช้กับการเลือกตั้ง เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า รูปแบบการจัดคูหาเลือกตั้งในการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 นั้น ทำให้การลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในระยะห่างที่กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอันมีผู้แทนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหรือที่ส่งสมัครแบบบัญชีรายชื่อซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย และอยู่ในวิสัยที่สามารถมองเห็นการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การจัดคูหารูปแบบใหม่นี้จึงมีผลทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 104 วรรคสาม ดังนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 มาตรา 4 กำหนดไว้ให้มีการเลือกตั้งขึ้นในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ประกอบกับการจัดคูหาเลือกตั้งตามมติคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### **ประเด็นที่ 3** ไม่รับวินิจฉัย

**ประเด็นที่ 4** เมื่อได้วินิจฉัยประเด็นที่ 1 และ 2 แล้ว การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องข้อนี้ก็ได้ทำให้ผลของการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยคำร้องนี้

ศาลรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 9 ต่อ 5 วินิจฉัย ให้มีการเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการเลือกตั้งจนถึงการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด และเมื่อกำหนดระยะเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2546 ได้ล่วงพ้น 60 วัน ตามรัฐธรรมนูญไปแล้ว ดังนั้น จึงให้องค์การที่มีอำนาจหน้าที่

<sup>116</sup> นกตล เสงเจริญ, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 9/25649," ราชกิจจานุเบกษา 123, 71 ก (12 กรกฎาคม พ.ศ. 2549).

เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ภายใน 60 วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 116 วรรคสอง ต่อไป

### ค. บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ 2 กรณี คือ กรณีการเลือกเลือกตั้งเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง มาตรา 115 ที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายใน 45 วัน นับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และกรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 116 กล่าวคือ ให้กำหนดวันเลือกตั้งภายใน 60 วัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>117</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 วางหลักกฎหมายไว้ว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง มาตรา 3 บัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ อันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริงไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการและการกระทำทางรัฐบาลบางกรณีเอกชนไม่สามารถฟ้องได้<sup>118</sup>

ส่วนที่สอง มาตรา 4 บัญญัติถึงกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง

2. มาตรา 116 วรรคสอง มิได้บัญญัติเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการกำหนดวันเลือกตั้งไว้ และวันเลือกตั้งที่กำหนดให้เป็นวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ก็สามารถจัดการเลือกตั้งได้ทันกำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>119</sup> ดังนั้น รัฐบาลและคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้

<sup>117</sup> ผัน จันทรปาน, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 9/2549," ราชกิจจานุเบกษา 123, 71 ก (12 กรกฎาคม 2549).

<sup>118</sup> นพดล เสงเจริญ, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 9/2549," ราชกิจจานุเบกษา 123, 71 ก (12 กรกฎาคม 2549).

<sup>119</sup> พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 9/2549 " ราชกิจจานุเบกษา 123, 71 ก (12 กรกฎาคม พ.ศ. 2549).

ดำเนินการในส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 มาตรา 4 ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 166 วรรคสองแล้ว

3. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้จัดคูหาแบบใหม่แม้มีเจตนารมณ์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งและเพื่อป้องกันการทุจริตในการลงคะแนนเลือกตั้ง อันจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตก็ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) บัญญัติให้การเลือกตั้งต้องใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิของตนได้โดยตรงอย่างอิสระโดยไม่มีผู้ใดรู้ว่าได้ลงคะแนนเลือกผู้สมัครคนใดหรือพรรคการเมืองใด<sup>120</sup> มีผลทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 104 วรรคสาม ซึ่งสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองความลับของการออกเสียงลงคะแนนเป็นสาระสำคัญของสิทธิเลือกตั้ง เป็นแก่นของสิทธิเลือกตั้ง หากไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธินี้ก็ถือได้ว่า การเลือกตั้งไม่ใช่เป็นสิทธิ ไม่ใช่เป็นลักษณะของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>121</sup>

อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ตีความว่า หากการจัดคูหาเลือกตั้งตามแบบเดิมถือว่าเป็นวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยลับตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 104 วรรคสาม แล้ว ในเมื่อที่การจัดคูหาลงคะแนนเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 เป็นไปในลักษณะตรงกันข้ามกับการจัดคูหาลงคะแนนเลือกตั้งแบบเดิม จึงมีความหมายอยู่ในตัวเองว่าการจัดคูหาลงคะแนนเลือกตั้งแบบใหม่ย่อมตรงกันข้ามกับแบบเดิม คือไม่เป็นวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยลับตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 104 วรรคสาม<sup>122</sup> ซึ่งไม่สมเหตุสมผลและไม่เป็นไปตามหลักกฎหมาย เนื่องจาก “การเลือกตั้งโดยใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ” ตามบทบัญญัติมาตรา 104 วรรคสาม ดังกล่าว มีความหมายแยกได้เป็นสองข้อความ ได้แก่ “การออกเสียง” และ “การลงคะแนน” จะต้องเป็นไปโดยลับทั้งสองประการ ไม่ใช่การลงคะแนนโดยลับประการเดียว และเป็น “วิธี” จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการเลือกตั้ง ฉะนั้น มาตรา 104 วรรคสาม จึงเป็นการกำหนดบังคับให้จัดการเลือกตั้งโดยการออกเสียงลงคะแนนลับ อันมีความหมายไม่ใช่ลับเฉพาะการลงคะแนนหรือตอนลงคะแนนโดยไม่ให้มีบุคคลอื่นมองเห็นได้เท่านั้น ยังมีลักษณะให้การออกเสียงนั้นเป็นไปโดยลับอีกด้วย การออกเสียงมีความหมาย

<sup>120</sup> อภัย จันทนจุลกะ, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 9/2549," ราชกิจจานุเบกษา 123, 71 ก (12 กรกฎาคม พ.ศ. 2549).

<sup>121</sup> ปรีชา เฉลิมวณิชย์, "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 9/2549," ราชกิจจานุเบกษา 123, 71 ก (12 กรกฎาคม พ.ศ. 2549).

<sup>122</sup> เรื่องเดียวกัน



กว้างกว่าการลงคะแนนกินความไปถึงการลงคะแนนและภายหลังการลงคะแนนด้วยไม่ใช่เฉพาะขณะลงคะแนน จึงเห็นได้ว่า

4. ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งนี้ แม้จะมีบางขั้นตอนมีข้อบกพร่อง คือ การจัดการเลือกตั้งโดยการหั่นคูหารูปแบบใหม่ซึ่งขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับ แต่ความบกพร่องดังกล่าวเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่มีผู้ใช้เครื่องมือสำหรับถ่ายภาพเคลื่อนไหว เช่น ซีดี วีดีโอ หรือกล้องถ่ายภาพนิ่งที่มีอุปกรณ์ที่สามารถดึงภาพ (zoom) ได้ ใช้ในกรณีที่ผู้ลงคะแนนไม่ได้ระมัดระวังตัวขณะกาเครื่องหมายในบัตร หรือถีบบัตร หรือพับบัตรเลือกตั้ง โดยการดึงภาพและถ่ายภาพลอดใต้ข้อศอก หรือส่วนอื่นของร่างกายที่บังสายตาไม่มีดี ทำให้อาจมองเห็นได้แต่เป็นเฉพาะกรณีเท่านั้น หากเป็นกรณีทั่วไปซึ่งบุคคลอื่นอยู่ภายนอกที่เลือกตั้งจะสังเกตเห็นได้ก็โดยยาก ฉะนั้น การที่แต่ละเขตเลือกตั้งมีคนสามารถทราบว่ามีผู้เลือกตั้งเลือกผู้สมัครคนใดได้เฉพาะบางคน มิได้ร้ายแรงถึงขนาดกระทบต่อการแสดงเจตจำนงของปวงชนทั้งประเทศ เป็นเหตุให้ต้องยกเลิกหรือเพิกถอนการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปทุกเขตเลือกตั้ง เนื่องจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยผ่านการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้น โดยหลักการและเหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพิกถอนการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปทุกเขตเลือกตั้งได้

ข้อสังเกต เนื่องด้วยสภาพการณ์ที่เกิดจากความขัดแย้งรุนแรงทางการเมือง หากศาลรัฐธรรมนูญไม่วินิจฉัยเพิกถอนให้การเลือกตั้งก็ย่อมทำให้ได้รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งเพียงพรรคการเมืองเดียวโดยเบ็ดเสร็จ ไม่มีพรรคฝ่ายค้านเพียงพอที่จะค้ำและดุลอำนาจตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงเจือไปด้วยแนวทางการแก้ไขสถานการณ์บ้านเมืองเสียเป็นส่วนใหญ่มากกว่าความถูกต้องแม่นยำของหลักกฎหมาย

5. ตั้งข้อสังเกตได้ว่าคำวินิจฉัยคดีที่ 9/2549 ในประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการเลือกตั้งจนถึงการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด หรืออีกนัยหนึ่ง คือ มีการเลือกตั้งแล้ว แต่การเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะ และศาลสั่งให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่นั้น ศาลใช้หลักการใดในการวินิจฉัยสั่งให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้ ซึ่งการวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวอาจอนุมานได้ว่าศาลต้องการแก้ไขปัญหาที่อาจจะตามมาเมื่อการเลือกตั้งเป็นโมฆะแล้วองค์กรที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการต่อไปอย่างไร ซึ่งการที่ศาลระบุขั้นตอนและองค์กรที่มีอำนาจต้องดำเนินการให้เกิดการเลือกตั้งต่อไปนั้น จะช่วยทำให้วิกฤติการณ์ของการเลือกตั้งในปี 2549 มีทางออก จึงอาจมองได้ว่าศาลกลายเป็นผู้วางหลักกฎหมาย (Judge make law)

ตารางที่ 9 สรุปคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัย  
ศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549

รายชื่อตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัยส่วนตัว			
	ประเด็นที่ 1	ประเด็นที่ 2	ประเด็นที่ 3	ประเด็นที่ 4
นายผัน จันทรปาน	×	×	√	√
นายจิระ บุญพจนสุนทร	×	×	√	√
นางสาวนีย์ อัครโรจน์	×	×	√	√
นายนพดล เสงเจริญ	×	×	√	√
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	√	×	√	√
นายมงคล สระฐาน	×	×	√	√
นายอภัย จันทนจุลกะ	×	×	√	√
นายศักดิ์ เตชาชาญ	√	√	√	√
นายสุธี สุทธิสมบุรณ์	√	√	√	√
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช	√	√	√	√
นายมานิต วิทยาเต็ม	√	√	√	√
นายอูระ หวังอ้อมกลาง	√	×	√	√
นายสุวิทย์ อีรพงษ์	√	√	√	√
นายจุมพล ณ สงขลา	√	√	√	√

หมายเหตุ √ หมายความว่า วินิจฉัยว่าประเด็นนั้นชอบด้วยกฎหมาย

× หมายความว่า วินิจฉัยว่าประเด็นนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## สรุปประเด็นปัญหาการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่

จากการศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 จะเห็นได้ว่า เป็นแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่แสดงให้เห็นเป็นประจักษ์ถึงหลักการการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ภายหลังมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรว่าจะต้องกระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับเดิม) ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญวางหลักไว้ดังกล่าวข้างต้น แต่เนื่องจากคำวินิจฉัยคดีนี้เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการเลือกตั้งจนถึงการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด หรือมีการเลือกตั้งแล้ว แต่การเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะ จึงมีความจำเป็นจะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งนี้ ก็เพื่อเร่งรัดให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลใหม่มาทำหน้าที่โดยเร็ว เพื่อจะได้ดำเนินการบริหารประเทศตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญต่อไป กรณีมิใช่การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นเกิดขึ้นก่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งอันทำให้ไม่สามารถจัดการเลือกตั้ง (ยังไม่มีเลือกตั้ง แต่มีเหตุจำเป็นต้องเลื่อนวันเลือกตั้งออกไป) ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษา แต่อาจใช้เป็นแนวทางในการค้นคว้าเพิ่มเติมและเป็นกรณีเทียบเคียงได้

#### 4.2.3 ปัญหาการไม่มีทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปได้

ประเด็นปัญหา คือ ตามที่คณะรัฐมนตรีอานมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 แต่จากสภาพปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่มีกลุ่มผู้ประท้วงรัฐบาลรักษาการ เกิดเหตุความวุ่นวายในการรับสมัครเลือกตั้งของพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งหลายแห่ง จนมิผู้ได้รับบาดเจ็บ เสียชีวิต ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลถึงความสงบเรียบร้อยในการจัดให้มีการเลือกตั้ง จึงเกิดกระแสเรียกร้องจากหลายฝ่ายให้มีการทบทวนการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือเสนอความเห็นที่รัฐบาลควรตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ เพื่อให้โอกาสทุกพรรคการเมืองได้หารือร่วมกันและได้ข้อยุติในการเลือกตั้งที่เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่รัฐบาลยังคงยืนกรานให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 แม้จะปรากฏปัญหาเป็นที่ประจักษ์ว่า มีการชุมนุมทางการเมืองประท้วงและขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งใน 28 เขตเลือกตั้ง โดยรัฐบาลแสดงเหตุผลว่าไม่มีทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจในการเลื่อนการเลือกตั้งดังกล่าวได้ อันเป็นผลที่ตามมาให้การเลือกตั้งวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 เป็นโมฆะดังคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557 ซึ่งจะทำการศึกษาในรายละเอียด ดังนี้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>123</sup>

##### ก. สรุปข้อเสนอและการรับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายกิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์ ว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุผล

<sup>123</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557, ราชกิจจานุเบกษา 131, 54 ก (21 มีนาคม 2557)

1. การเลือกตั้งมิได้กระทำเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 108 วรรคสอง กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดให้มีการรับสมัครเลือกตั้งและประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียง 347 เขตเลือกตั้ง เท่านั้น ส่วนเขตเลือกตั้งอีกจำนวน 28 เขตเลือกตั้ง ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต (กกต.) 0601/1487 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2557 กราบเรียนนายกรัฐมนตรื ขอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ใน 28 เขตเลือกตั้งดังกล่าว จึงมีผลทำให้วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปมี 2 วัน คือ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 และวันที่จะกำหนดขึ้นในภายหลังสำหรับ 28 เขตเลือกตั้ง

2. การสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ระหว่างวันที่ 23 ธันวาคม 2556 ถึงวันที่ 27 ธันวาคม 2556 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งไปยังพรรคการเมืองทุกพรรคว่า หากไม่สามารถเข้าไปยังสถานที่เลือกตั้งได้ให้ไปลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐาน เพื่อให้ได้สิทธิในการจับสลากหมายเลขผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งหลายพรรคการเมืองได้ไปลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐาน และได้สิทธิในการจับสลากหมายเลขผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งที่ไม่ได้ไปถึงสถานที่รับสมัครเลย นอกจากนี้ การสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในหลายจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดนครศรีธรรมราช ได้มีการแจ้งเปลี่ยนแปลงสถานที่รับสมัคร โดยไม่มีการประกาศให้ทราบล่วงหน้าทำให้ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งบางรายไม่สามารถสมัครได้

3. คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งโดยเปิดเผย หลังจากหมดเวลาการลงคะแนนเลือกตั้งในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 เวลา 15.00 นาฬิกา เป็นผลทำให้ผู้ที่ลงคะแนนเลือกตั้งภายหลังจากวันดังกล่าวทราบผลคะแนนแล้วและก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การตัดสินใจ ซึ่งการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นการดำเนินการในขณะที่ยังจัดการเลือกตั้งได้ไม่ครบถ้วนทั่วราชอาณาจักรขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่เป็นการลับ อีกทั้งทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างพรรคการเมืองและระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง

4. การนับคะแนนเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าและการลงคะแนนเลือกตั้งที่เลื่อนออกไปเป็นวันที่ 20 เมษายน 2557 และ 27 เมษายน 2557 เป็นอันไร้ผล เนื่องจากบัตรคะแนนเลือกตั้งในวันดังกล่าวจะกลายเป็นบัตรเสียตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 เป็นการตัดสิทธิพื้นฐานในการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนจำนวนมากที่ยังไม่มีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าหรือยังไม่ได้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้ง

5. คณะกรรมการการเลือกตั้งละเลยไม่ทำหน้าที่สั่งห้ามมิให้มีการใช้อำนาจรัฐที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลและมีสมาชิกดำรงตำแหน่งอยู่ในคณะรัฐมนตรี โดยปรากฏว่า นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อลำดับที่ 1 พรรคเพื่อไทย ได้ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในท้องที่กรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียง โดยไม่คำนึงถึงขอบเขตที่เหมาะสม ความจำเป็นเพื่อรักษาความเสมอภาค และความทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

### ข. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งโดยกำหนดวันที่พรรคการเมืองจะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ระหว่างวันที่ 23 ธันวาคม 2556 ถึงวันที่ 27 ธันวาคม 2556 แต่มีการชุมนุมทางการเมืองประท้วงและขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งใน 28 เขตเลือกตั้ง ทั้งเป็นช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งและความแตกแยกของชนในชาติอย่างรุนแรง และมีการขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้งภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ย่อมทำให้การจัดการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าสามารถกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่ และเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรืออำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2557 ว่าหากมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากวันเลือกตั้งทั่วไปเดิมที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรฯ ก็สามารถกระทำได้โดยเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีไม่เลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป และมีการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 แต่ไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งสำหรับ 28 เขตเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ในส่วนที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่แล้ว มาตรา 78 ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ รวมทั้งให้อำนาจศาลฎีกาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เฉพาะในกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้วแต่มีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดทำให้ไม่อาจลงคะแนนเลือกตั้งได้ หรือมีข้อเท็จจริงที่

ทำให้การเลือกตั้งนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม แต่เหตุแห่งคำร้องในคดีนี้ เขตเลือกตั้งที่เป็นปัญหาทั้ง 28 เขตเลือกตั้ง ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งถือว่ายังไม่มี การเลือกตั้งทั่วไปใน 28 เขตเลือกตั้งมาก่อน จึงไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลฎีกาที่จะให้จัดการเลือกตั้งใหม่ได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เฉพาะที่ส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 มิได้จัดการให้เป็น การเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร อันเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง การพิจารณาวินิจฉัยเหตุแห่งคำร้องในข้ออื่นๆ ไม่อาจทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป จึงไม่จำต้องวินิจฉัยเหตุแห่งคำร้องในข้ออื่นๆ อีก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 เสียงว่าพระราช กฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ไม่สามารถจัดการให้เป็น การเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง

**ตารางที่ 10 สรุปคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นว่า พระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 มีปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือไม่”**

รายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัยส่วนตน
จรูญ อินทจาร	ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
จรัญ ภักดีธนากุล	ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
เฉลิมพล เอกอุรุ	ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ชัช ชลวร	ยกคำร้อง
ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ	ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
นุรักษ์ มาประณีต	ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
บุญส่ง กุลบุปผา	ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
สุพจน์ ไข่มุกด์	ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
อุดมศักดิ์ นิติมนตรี	ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ฝ่ายเสียงข้างมากโดยนายจรูญ อินทจาร ให้เหตุผลว่า ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 จัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 เป็นการจัดการเลือกตั้งจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร การจัดการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจึงเป็นการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 มีเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 347 เขตเลือกตั้ง แต่ใน 28 เขตเลือกตั้ง ไม่สามารถรับสมัครได้หรือไม่มีผู้สมัครและกรณีก็ได้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 78 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ ในกรณีที่มีการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใดไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง และไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 88 มาตรา 103 มาตรา 108 มาตรา 109 และมาตรา 111 จึงเป็นที่ชัดเจนว่า การจัดให้มีการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งในวันเดียวกันได้ครบทุกเขตเลือกตั้งทั่วราชอาณาจักรอันขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง อันสอดคล้องกับความเห็นส่วนตัวของนายจรูญ ภักดีธนากุล และนายอนุรักษ์ มาประณีต ที่เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดให้มีวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 78 วรรคสาม ไม่ได้ เนื่องจากมาตรา 78 เป็นบทบัญญัติในหมวด 1 ส่วนที่ 7 ว่าด้วยการลงคะแนนเลือกตั้ง เพื่อใช้แก้ปัญหาขัดข้องในกรณีที่มีการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น จึงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้นได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ จะต้องมีการรับสมัคร มีผู้สมัครแล้ว แต่มีเหตุขัดข้องในการลงคะแนนเลือกตั้ง ดังนั้น ไม่อาจนำมาตรา 78 มาใช้กำหนดวันเลือกตั้งในกรณีไม่เคยมีการรับสมัครเลือกตั้งใน 28 เขตเลือกตั้ง และไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมาก่อนเลยได้

นอกจากนี้ นายทวีเกียรติ มินะกะนิษฐ นายบุญส่ง กุลบุปผา และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ได้มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า มาตรา 108 วรรคสอง กำหนดไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า วันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร จะกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปให้มีมากกว่าหนึ่งวันไม่ได้ในการจัดการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 นั้น มีเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ 375 เขตเลือกตั้ง ปรากฏมีเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 347 เขตเลือกตั้ง แต่ใน 28 เขตเลือกตั้ง ไม่สามารถรับสมัครได้ จึงเป็นกรณีที่ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะเลือกผู้แทนของตนได้อย่างแน่แท้ มิใช่เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้เพราะเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่นเกิดขึ้น



ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 และเป็นกรณีที่ยังไม่มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปใน 28 เขตเลือกตั้งดังกล่าว ดังนั้น เมื่อมีการจัดการเลือกตั้งในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 เสร็จสิ้นแล้วเช่นนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหนังสือไปถึงนายกรัฐมนตรีขอให้ตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการรับสมัครรับเลือกตั้ง และลงคะแนนขึ้นใหม่ใน 28 เขตเลือกตั้งที่ไม่ได้จัดให้มีการเลือกตั้งดังกล่าว ย่อมเป็นกรณีที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง เพราะเท่ากับว่าวันเลือกตั้งทั่วไปจะมี 2 วัน ทั้งนี้ นายทวิเกียรติ มินะกนิษฐ ยังเห็นว่า การดำเนินการเลือกตั้งโดยมีข้อด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าวกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงในทุกขั้นตอนของการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมการเลือกตั้ง การเลือกตั้ง การนับคะแนนและการคิดคะแนนให้เป็นผลของการเลือกตั้ง สมควรที่จะได้มีการดำเนินการใหม่เพื่อให้การจัดการเลือกตั้งบรรลุความมุ่งหมายต่อไป

ส่วนฝ่ายเสียงข้างน้อย นายเฉลิมพล เอกอุรุ เห็นว่า วันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ไม่ใช่การเลือกตั้งที่กรุงเทพมหานครเป็นวันหนึ่ง ที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นอีกวันหนึ่ง และจังหวัดอุบลราชธานีก็เป็นอีกวันหนึ่ง แต่สิ่งที่ต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรคือ “วันเลือกตั้ง” ส่วน “วันลงคะแนนเลือกตั้ง” นั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดให้ต้องเป็นวันเดียวกัน มิฉะนั้น ก็คงไม่สามารถมีการลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง (เลือกตั้งล่วงหน้า) หรือเลือกตั้งนอกเขต หรือเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรได้ ดังนั้น “วันลงคะแนนเลือกตั้ง” จึงเป็นคนละวันกันได้ ในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่สามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง จำนวน 28 เขตเลือกตั้ง เนื่องจากมีเหตุการณ์ที่ไม่ปกติทางการเมือง มีการขัดขวางมิให้มีการรับสมัครรับเลือกตั้ง ผู้ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถเข้าไปยังสถานที่รับสมัครได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด เห็นว่า กระบวนการจัดการเลือกตั้งตามที่พระราชกฤษฎีกายุบสภาฯ ผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 กำหนดวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 เป็น “วันเลือกตั้ง” วัั้นนั้น ยังไม่เสร็จสิ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งยังจะต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งต่อไป ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งใน 28 เขตเลือกตั้งดังกล่าวนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการรับสมัครเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ซึ่งเรื่องยังอยู่ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่าไม่มีมูลกรณีที่ทำให้การจัดการเลือกตั้งในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 จะไปขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 วรรคสอง ได้

ส่วนอุดมศักดิ์ นิติมนตรี เห็นว่า ในการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ส่วนที่ยังรับสมัครไม่ได้ใน 28 เขตเลือกตั้ง จึงมีเหตุผลความจำเป็นที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องจนถึงวันเลือกตั้งทั่วไปที่ยังกำหนดวันรับสมัครใหม่ใน 28 เขตเลือกตั้งไม่ได้ เป็นกรณีที่พิจารณาได้ว่ามีเหตุจำเป็นอันเป็นเหตุกรณีใด ๆ ที่ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 500 คน

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีเหตุผลในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดวันรับสมัครใน 28 เขตเลือกตั้งใหม่หลังวันเลือกตั้งทั่วไปได้และมีใช้กรณีกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่อีกหนึ่งวันทำให้มีวันเลือกตั้งทั่วไป 2 วันแต่อย่างไรก็ตาม เป็นกรณีอยู่ในบังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 วรรคหก ที่ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ครบภายใน 180 วัน การจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีนี้ไม่ได้มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างไร

### ค. บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

#### 1. การเลือกตั้งที่ไม่ได้จัดขึ้นในวันเดียวกัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 78 บัญญัติขึ้นมาเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถปรับวันเลือกตั้งได้หากการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใดไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่น ๆ ถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง แต่กรณีการเลือกตั้งทั่วไป 2 กุมภาพันธ์ 2557 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้การเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการเลือกตั้งที่ไม่ได้จัดขึ้นในวันเดียวกัน ย่อมหมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 78 ไม่มีช่องทางใช้บังคับใด ๆ เนื่องจากมาตรา 78 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้สามารถมีวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในวันอื่น ๆ นอกจากวันที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรฯ ในกรณีที่มีเหตุเนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่น ๆ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้งหรือในวันเลือกตั้งสำหรับกรณีการเลือกตั้งใน 28 เขตเลือกตั้ง เหตุที่ไม่อาจเลือกตั้งได้เพราะไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากมีผู้กระทำการขัดขวางการรับสมัครเลือกตั้ง ทั้งที่บางเขตเลือกตั้งมีผู้ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้ง แต่ไม่สามารถเข้าไปสมัครยังสถานที่รับสมัครได้เพราะมีผู้ขัดขวาง ซึ่งอาจอนุมานได้ว่าเป็น “เหตุสุดวิสัย” อันไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้ ตามมาตรา 78

อย่างไรก็ตาม ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากความที่รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติให้สามารถเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งไว้โดยชัดเจนด้วยประการหนึ่ง การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยอาศัยมาตรา 78 นั้น ก็การเทียบเคียงบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งเท่านั้น เพราะมาตรา 78 โดยเนื้อแท้แล้วเป็นบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งกรณีที่มีเหตุการณ์ใด ๆ เกิดขึ้นทำให้ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้เท่านั้น หากใช้บทบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปไม่

2. มูลเหตุของความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้มีมูลเหตุสำคัญ คือ การกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 นั้นมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะย่อมเป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าช่วงเวลาดังกล่าวมีความขัดแย้งและความแตกแยกของชนในชาติ มีการชุมนุมของกลุ่มมวลชน และคณะกรรมการประชาชนเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (กปปส.) และมีการขัดขวางการรับสมัครเลือกตั้ง เมื่อปัญหาดังกล่าว รุนแรงและไม่คลี่คลาย การจัดการเลือกตั้งภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ย่อมทำให้การจัดการเลือกตั้ง ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ<sup>124</sup> นอกจากนี้ แม้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตผ 0012/0118 ลงวันที่ 8 มกราคม 2557 เรื่อง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ครั้งที่ 25 ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความกังวลและห่วงใยต่อการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 3,885 ล้านบาท เนื่องจากเห็นว่ามีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดความสูญเปล่าและไม่เกิดประโยชน์คุ้มค่า ซึ่งต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยใน คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557 ว่าหากเกิดเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นมาขัดขวางทำให้ การจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามกำหนดเดิมไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ได้ก็สามารถกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภา ผู้แทนราษฎรได้ตามสภาพการณ์แห่งความจำเป็น เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น การทั่วไปสำเร็จลุล่วงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ให้เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง แต่นายกรัฐมนตรียังคงไม่ยินยอมเลื่อน การเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดวัน เลือกตั้งทั่วไปในกรณีเกิดการยุบสภาได้จึงต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งวันวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ต่อไป ทั้งที่กรณีเป็นที่เห็นได้แน่ชัดว่ายังมีอีก 28 เขตเลือกตั้งที่ไม่มีการรับสมัครและประชาชน ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้และเมื่อดำเนินการเลือกตั้งแล้วย่อมเป็นที่แน่ชัดว่าจะได้จำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบ จำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และจะก่อให้เกิดปัญหาด้านกฎหมายไม่สิ้นสุด<sup>125</sup> ด้วยผลที่เกิดจาก

<sup>124</sup> บุญส่ง กุลบุปผา, "ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน คำวินิจฉัยที่ 5/2557," ราชกิจจานุเบกษา 131, 54 ก (17 กรกฎาคม 2557).

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน.

การไม่รับฟังคำเตือนของหน่วยงานและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเล็งเห็นถึงความเสี่ยงอันเกิดจากการเลือกตั้ง ทั้งในด้านของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินและความไม่พร้อมในการจัดการเลือกตั้งที่เกิดจากการขัดขวางของผู้ชุมนุม ซึ่งเห็นเป็นประจักษ์ถึงความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้ประเทศชาติต้องสูญเสียทั้งงบประมาณแผ่นดินที่สูญไปกับการจัดการเลือกตั้งที่เป็นโมฆะ และทำให้ท้ายที่สุดประเทศไทยกลับเข้าสู่วงจรอุบาท คือ การปฏิวัติรัฐประหาร อีกครั้ง

3. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขาดความชัดเจนในบางประเด็น และก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยให้ชัดเจนว่าองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทุกฝ่ายจะต้องดำเนินการหรือเดินหน้าสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปต่อไปอย่างไร การเลื่อนวันเลือกตั้งออกไปจะเลื่อนออกไปได้นานเท่าใด และมีกรอบหรือฐานทางกฎหมายใดเป็นเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปออกไป ทั้งไม่ชัดเจนว่าเป็นการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้แต่เดิมคือ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ออกไปเท่านั้น แต่ยังคงถือว่าการสมัครรับเลือกตั้งและการออกเสียงลงคะแนนที่ได้กระทำมาแล้วในต่างประเทศยังมีผลอยู่ในทางกฎหมาย หรือจะถือว่าทุกสิ่งทุกอย่างที่ได้ทำมาแล้วเป็นอันสิ้นผลลงและจะต้องเริ่มกระบวนการจัดการเลือกตั้งใหม่ทั้งหมดตั้งแต่ขั้นตอนการสมัครรับเลือกตั้ง<sup>126</sup> ดังนั้น เมื่อมิได้วินิจฉัยว่าผลที่เกิดขึ้นจากการเลือกเลือกตั้งเป็นโมฆะ หรือเสียไปนับตั้งแต่กระบวนการใดถึงกระบวนการใด จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่บกพร่องดังกล่าวไปหลากหลายแนวทาง

### **ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปได้**

ทำให้เกิดการข้อถกเถียงและการตีความทั้งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นด้วยกับการให้มีการบัญญัติเรื่องการเลื่อนการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ สามารถแยกข้อดีและข้อเสียของการมีบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปได้ ดังนี้

### **ข้อดีของการมีบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไป**

1 ในกรณีเกิดเหตุจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย หรือภัยธรรมชาติอื่นที่ขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง การเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งย่อมเป็นผลดีในแง่ของการฟื้นฟูสภาพจิตใจของประชาชน ภายหลังได้รับความกระทบกระเทือนอันเนื่องมาจากเหตุจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย หรือภัยธรรมชาติอื่นที่มีอาจคาดหมายได้ และส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของประชาชน และภัยธรรมชาติบางกรณี

<sup>126</sup> จุฑาลักษณ์ จำปาทอง, "บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557 กรณีการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่เป็นการทั่วไป," บทความวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา: 26.

อาจกระทบต่อความสงบสุขของชุมชนและส่วนรวมอีกด้วย แม้การเลือกตั้งจะเป็นหน้าที่ของประชาชนโดยตรง แต่การฟื้นฟูชุมชน นั้นหมายถึง การดูแลประโยชน์สุขของส่วนรวมย่อมสำคัญมิแพ้กัน หากชุมชนได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงก็จำเป็นต้องรีบแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วน

2. เป็นการป้องกันการเปลืองไปเปล่าซึ่งงบประมาณแผ่นดินอันเกิดจากการใช้จ่ายเงินในการดำเนินการเลือกตั้งอันพึงคาดหมายได้ว่าจะสูญไปโดยไร้ประโยชน์ ซึ่งเงินงบประมาณดังกล่าว ก็คือ เงินภาษีของประชาชน นั่นเอง ดังนั้น เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการป้องกันและลดความเสี่ยงมิให้เกิดความเสียหายต่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจำนวนมาก การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งจึงมีความสำคัญประการหนึ่งด้วย

3. เพื่อให้มีความชัดเจน ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่อาจมีการลงคะแนนเลือกตั้งในวันอื่นนอกจากวันลงคะแนนทั่วราชอาณาจักรได้ กรณีมีเหตุจำเป็นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา<sup>127</sup> เนื่องจากแต่เดิมรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งทำให้เกิดปัญหาการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เกิดข้อถกเถียงในทางทฤษฎีอย่างกว้างขวาง ถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในทางทฤษฎีจนทำให้โดยมิได้พิจารณาถึงบริบททางสังคม วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทย ข้อเสียต่าง ๆ ที่นักวิชาการ นักรัฐศาสตร์ นักกฎหมายเสนอแนะล้วนแต่เป็นข้อเสียในทางทฤษฎี แต่การตรากฎหมายหรือบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนนั้น คือ การตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมหรือปัญหาที่เห็นเป็นประจักษ์อยู่เบื้องหน้าซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นในการขับเคลื่อนประเทศชาติ

### ข้อเสียของการมีบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปได้

1. การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งอย่างเป็นทางการไว้แล้ว หากมีการเลื่อนเลือกตั้ง จึงขัดต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ เพราะตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายลำดับรองจะต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจนและแน่นอน เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่ารัฐต้องการให้ตนกระทำการเมื่อไหร่ อย่างไร และจะได้รับผลจากการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างไร การตรากฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อกำหนดวันเลือกตั้งใหม่หรือเลื่อนวันเลือกตั้ง จึงเท่ากับการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>127</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558”, ฉบับคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 108 วรรคสองแล้ว “การเลือกตั้งทั่วไปต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร” จึงถือว่าการเลื่อนการเลือกตั้งเป็นการทำลายหลักความมั่นคงแน่นอนของนิติฐานะ อันถือเป็นการเข้าไปทำลายความเชื่อถือของบุคคล ของประชาชน รวมตลอดถึงพรรคการเมืองซึ่งเชื่อโดยสุจริตว่าจะมีการเลือกตั้งและได้ดำเนินการเพื่อรอวันเลือกตั้ง ตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจโดยสุจริต (Vertrauensschutz) ซึ่งเมื่อกระทบต่อหลักการทั้งสองย่อมกระทบต่อ “หลักนิติธรรม”<sup>128</sup> อันเป็นหลักการใหญ่ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ฉะนั้น การมีบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถเลื่อนเลือกตั้งทั่วไปได้ย่อมเท่ากับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขัดแย้งกันเอง

2. อาจผลกระทบต่อการนับคะแนนเลือกตั้ง กล่าวคือ เหตุที่จะทำให้เกิดการลงคะแนนเลือกตั้งไม่สามารถกระทำได้ในวันเดียวกันเกิดไม่บ่อยครั้ง เช่น เกิดจากภัยธรรมชาติ หรือเกิดจากการจลาจล โดยหลักเมื่อมีการลงคะแนนแล้วต้องมีการรวมคะแนนทันที การนับคะแนนภายหลังของหน่วยเลือกตั้งที่เลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง และกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่อาจมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความสุจริตในการนับคะแนนได้ และทำให้ประชาชนรู้ผลคะแนนเลือกตั้งโดยภาพรวมทั่วประเทศเสียแล้ว อันจะส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3. การเมืองอาจเข้าแทรกแซงการตัดสินใจเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งของนายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการช่วงชิงความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองของพรรคการเมืองของรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีได้ ดังปรากฏตัวอย่างในการตัดสินใจเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ (INEC) ของประเทศไนจีเรีย ซึ่งการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเป็นการเอื้อประโยชน์แก่พรรครัฐบาลของประธานาธิบดี Goodluck Jonathan และสร้างความเสียหายเปรียบให้แก่พรรคฝ่ายค้านของนาย Buhari ซึ่งเป็นพรรคการเมืองเล็กและมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณในการหาเสียงเลือกตั้ง

4. ขัดต่อหลักสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการออกไปใช้สิทธิเลือกบุคคลหรือผู้แทนซึ่งตนไว้วางใจให้เข้าไปใช้อำนาจเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งมีความสัมพันธ์กับหลักความมั่นคงแน่นอนของนิติฐานะดังที่กล่าวมาแล้วว่า เมื่อมีการเลื่อนวันเลือกตั้งอันเป็นวันที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ ทั้งกฎหมายกำหนดให้วันเลือกตั้งทั่วไปต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงผู้ซึ่งเชื่อโดยสุจริตใจว่า ตนต้องไปใช้สิทธิในวันที่กำหนดดังกล่าว ตลอดจนพรรคการเมือง ผู้สมัคร

<sup>128</sup> พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, "โพสต์เฟซบุ๊ก ยืนยันไม่สามารถตรา พ.ร.ฎ. เลื่อนวันเลือกตั้งได้" [ออนไลน์].

รับเลือกตั้ง ซึ่งได้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปแล้วโดยคาดว่าจะมีการเลือกตั้งในวันที่ กำหนดย่อมได้รับความกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย ส่งผลกระทบต่อหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบ ประชาธิปไตย เนื่องจากกฎหมายไม่มีมีความแน่นอน ไม่มีกำหนดระยะเวลา และเป็นการใช้อำนาจ ของกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้นที่มีสิทธิเลื่อนวันเลือกตั้ง แต่ส่งผลกระทบต่อความไว้ นใจของประชาชนที่วางอาณัติกร เช่นนี้ย่อมมิใช่การปกครองโดยหลักนิติรัฐ หรือ Rule of Law แต่เป็นเพียงการปกครองโดยกฎหมายซึ่งไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันของชาติ หรือ Rule by Law ซึ่งใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและประชาชน

5. อำนาจเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจดุลยพินิจโดยแท้ หากไม่กำหนด หลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนกลไกในการตรวจสอบอย่างรัดกุมอาจเป็นเครื่องมือของกลุ่ม ผลประโยชน์ทางการเมืองในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และเกิดการต่อรองทางการเมืองได้

#### **สรุปปัญหาการไม่เลื่อนการเลือกตั้งทั่วไปอาจนำมาซึ่งการเลือกตั้งที่เป็นโมฆะได้**

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเผชิญกับวิกฤตการณ์การเลือกตั้งโดยมี สภาพปัญหาเห็นเป็นที่ประจักษ์ซึ่งหากในขณะนั้นมีกฎหมายเปิดช่องให้สามารถเลื่อนการเลือกตั้ง ทั่วไปได้ และฝ่ายผู้มีอำนาจเห็นพ้องกันให้เลื่อนการเลือกตั้งออกไปอาจจะทำให้การเลือกตั้ง 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ไม่เป็นโมฆะ ซึ่งจะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557 เป็นข้อ สนับสนุนว่าการไม่มีบทบัญญัติเปิดช่องให้สามารถเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไปได้อาจนำมาซึ่งการเลือกตั้ง ที่เป็นโมฆะ

#### 4.3 บทบัญญัติว่าด้วยการเลื่อนการเลือกตั้งที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

เมื่อจะกล่าวถึงบทบัญญัติว่าด้วยการเลื่อนวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งประเภทการเลื่อนวันลงคะแนนเฉพาะหน่วยหรือเฉพาะเขตเลือกตั้ง และการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยนั้น จำต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติว่าด้วยการเลื่อนวันเลือกตั้งของต่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ว่าประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ คือ

##### 1. เหตุแห่งการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในต่างประเทศพบว่าเหตุที่นำไปสู่การเลื่อนการเลือกตั้งจะแตกต่างกันไป โดยสาเหตุอาจมาจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ส่งผลกระทบต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ สภาพการเมืองการปกครอง หรือเหตุอื่น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา มักเกิดภัยธรรมชาติจากพายุเฮอริเคน และพายุทอร์นาโด ที่รุนแรงและส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ทำให้ประชาชนและทรัพย์สินของทั้งประชาชน ตลอดจนอาคารที่ทำการของรัฐได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง จนเป็นเหตุให้เป็นประเด็นคำถามถึงความเป็นไปได้และการเตรียมตัวรับมือเพื่อเลื่อนวันเลือกตั้ง รวมถึงประเทศเมียนมาร์ที่ต้องเผชิญกับภัยทางธรรมชาติด้วยเช่นกัน ส่วนกรณีเกิดจลาจล ที่เกิดขึ้นในประเทศไนจีเรียและบังกลาเทศเนื่องจากการเมืองภายในมีความรุนแรงในประเทศด้วยปัญหาความขัดแย้งที่มีมาอย่างยาวนาน ซึ่งเหตุการณ์จลาจลแตกต่างจากเหตุภัยธรรมชาติที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เหตุจลาจล เป็นเหตุที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งจะไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด และจะเกิดการปะทุรุนแรงขึ้นอีกครั้งเมื่อใด และที่ใดในประเทศ ฉะนั้น การเลื่อนวันเลือกตั้งจึงเกิดปัญหากรอบระยะเวลาในการเลื่อนซึ่งต้องสัมพันธ์กับกรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดเร่งรัดให้ต้องมีรัฐบาลชุดใหม่โดยเร็วเพื่อมิให้ประเทศเกิดสุญญากาศทางการเมืองและกรอบระยะให้ต้องส่งผ่านอำนาจแก่รัฐบาลชุดใหม่ เพื่อจะได้ดำเนินการบริหารประเทศตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยต่อไป

##### 2. องค์ครผู้ที่มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง

ในต่างประเทศนั้นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเลื่อนวันเลือกตั้งมีหลากหลายแล้วแต่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะบัญญัติให้อำนาจองค์ใดองค์กรหนึ่งไว้โดยเฉพาะ เช่น ประเทศไนจีเรีย และประเทศเมียนมาร์ รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์ที่มีอำนาจเลื่อนวันเลือกตั้ง หรือประเทศมัลดีฟส์ รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลฎีกาเป็นองค์กรวินิจฉัยปัญหาอันเกิดจากการเลือกตั้งและมีอำนาจในการเลื่อนการเลือกตั้งด้วย แต่สำหรับประเทศไทยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2557 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้นำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ ต่อพระมหากษัตริย์ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 235 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไป



โดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องปรึกษาหารือกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งเพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งบรรลุผลตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อวิเคราะห์จากหลักเกณฑ์การเลื่อนวันเลือกตั้งในกฎหมายของต่างประเทศแล้ว ต่อมาจึงต้องศึกษาถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเกี่ยวกับการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งนับแต่อดีต (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) จนถึงปัจจุบัน คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) ว่ามีหลักเกณฑ์ในการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งอย่างไร เพื่อวิเคราะห์ถึงรูปแบบบทบัญญัติว่าด้วยการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

### 3. กรอบระยะเวลาในการกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่

เมื่อมีการประกาศเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปแล้ว กรณีจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ เพื่อเป็นการเร่งรัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็ว เพราะประเทศในระบอบประชาธิปไตยจะขาดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายนิติบัญญัติอย่างยาวนานมิได้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือผู้แทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั่นเอง

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การเลือกตั้งในทางปฏิบัติ นั้น มีความสำคัญในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย อันปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 21 ซึ่งสรุปใจความสำคัญได้ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลประเทศของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านทางผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยอิสระ” และ “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจการปกครองของรัฐบาล เจตจำนงดังกล่าวต้องแสดงโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นตามระยะเวลาที่กำหนด ด้วยการลงคะแนนเสียงโดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากัน และกระทำเป็นการลับ ด้วยวิธีการอื่นใดที่รับประกันได้ว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นไปโดยเสรี” การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งตลอดหลายปีที่ผ่านมาเป็นเหมือนภาพสะท้อนระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของประเทศไทยโดยใช้การเลือกตั้งเป็นกลไกหลักในการคัดเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนในระบบรัฐสภาทั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

จากการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พยายามแสวงหาทางออกโดยกลไกที่มีอยู่ภายใต้วิกฤตการณ์การเมืองอันรุนแรง ความขัดแย้ง ความแตกแยกของสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2549 พบวิกฤตเกิดขึ้นในการเลือกตั้งของไทย อันส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เฉพาะมาตรา 4 และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้งไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 104 และมาตรา 144 (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549) และวิกฤตการณ์รอบที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 มิได้จัดการให้มีการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร เป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 108

วรรคสอง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557) จากวิกฤตการณ์ทั้งสองครั้งทำให้เกิดประเด็นถกเถียงกันในทางวิชาการว่า การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปสามารถกระทำได้หรือไม่ และอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายใด หรือควรจะบัญญัติกำหนดให้มีการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนเพื่อเป็นการรับกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยเป็นแนวทางไว้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) จะเห็นได้ว่า คงมีเพียงการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะหน่วยเลือกตั้งหรือเฉพาะเขตเลือกตั้งโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 78 เท่านั้น โดยมีเหตุอันนำไปสู่การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง ดังบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใดไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น ถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ได้ ให้ประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน” ทั้งนี้ อำนาจในการเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งดังกล่าวเป็นขององค์กรใด จากการศึกษาพบว่า การเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเฉพาะในเขตหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้งนั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่า กกต. เขต สำหรับขั้นตอนการเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเฉพาะเขตหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้ง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก หากเป็นกรณีมีเหตุอันไม่สามารถลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต้องปฏิบัติขั้นแรก คือ “กำหนดที่เลือกตั้งใหม่” ที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก เช่น ภายในเขตเลือกตั้งเดียวกันแต่ต่างสถานที่จากโรงเรียนหนึ่งไปยังอีกโรงเรียนหนึ่ง เป็นต้น ทั้งนี้ โดยต้องเป็นการสะดวกที่ประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นสามารถเดินทางไปได้ มิใช่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และขั้นที่สอง ถ้าไม่อาจกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ได้ ให้ประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้ง และรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ หากเป็นกรณีมีเหตุเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ต้องกระทำตามขั้นตอนทั้งสองเป็นลำดับไป จะประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นทันทีได้ กรณีที่สอง หากเป็นกรณีมีเหตุอันไม่สามารถลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดเกิดขึ้นในวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งหรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้ง) ประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นทันที และให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง แจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อรายงาน

คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบต่อไป (ข้อ ๑๓๐ แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554)

ประเทศไทยยังไม่เคยปรากฏการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขตเลือกตั้งหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้งโดยอาศัยเหตุตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเลย แต่อาจศึกษาเทียบเคียงได้ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 83 บัญญัติเหตุแห่งการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งไว้ทำนองเดียวกับมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งมีเพียงกรณีเดียว คือ กรณีเกิดเหตุอุทกภัย ได้แก่ กรณีอุทกภัยและน้ำท่วมขังในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งกระทบต่อการเลือกตั้งในท้องถิ่นบางแห่ง จนไม่สามารถตั้งหน่วยเลือกตั้งได้ และสถานที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งน้ำท่วมสูงจึงไม่สามารถใช้เป็นสถานที่ทำงานได้ จึงมีประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้งหรือเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งจนกว่าสถานการณ์จะกลับสู่สภาวะปกติ และต่อมากรณีอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรีในปี พ.ศ. 2556 โดยเฉพาะในอำเภอประจันตคาม คันกั้นน้ำที่บ้านปากแพรกแตก ทำให้น้ำในแม่น้ำปราจีนบุรี ทะลักไหลท่วมตำบลบ้านหอย และตำบลเกาะลอยอย่างหนัก ถนนสายประจันตคาม – ศรีมหาโพธิ ถูกน้ำท่วมสูงเกือบ 1 เมตร ทำให้รถทุกชนิดไม่สามารถใช้เส้นทางสัญจรผ่านได้ตามปกติ จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้การเลือกตั้งท้องถิ่นหลายพื้นที่ที่กำหนดไว้ถูกเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งออกไปอย่างไม่มีกำหนด อย่างไรก็ตาม ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะเขตหรือเฉพาะหน่วยเลือกตั้ง เกิดขึ้นเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปต้องเป็นการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วประเทศ ถ้าไม่มีการเลือกตั้งครบทุกหน่วยเลือกตั้งแล้วทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ฉะนั้น การใช้ดุลพินิจเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งจะกระทำได้เพียงใดนั้นจึงต้องมีการบัญญัติอย่างชัดเจน ทั้งการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งเฉพาะหน่วยเลือกตั้งหรือเฉพาะเขตเลือกตั้ง และการเลื่อนวันเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป

ในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ประเทศมัลดีฟส์ และประเทศเมียนมาร์ มีบทบัญญัติว่าด้วยการเลื่อนวันเลือกตั้งอย่างชัดเจน เว้นแต่ประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน แต่มีการตีความของศาลสูงที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง นอกจากนี้ประเทศบังกลาเทศก็เช่นกันที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เลื่อนการเลือกตั้งได้ ประเทศไนจีเรีย ประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่รุนแรง เกิดการจลาจลจนไม่สามารถจัดการเลือกตั้งให้บรรลุผลสำเร็จได้ตามกำหนดเวลา โดยการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี พ.ศ. 2558 ได้เลื่อนการเลือกตั้งทั่วไปภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย

มาตรา 15 ประกอบ มาตรา 132 กำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน ในการจัดการ ดำเนินการและตรวจสอบ การเลือกตั้งทุกประเภททั้ง การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี การเลือกตั้งผู้นำและผู้รักษาการแทนแห่งรัฐและการเลือกตั้งวุฒิสภา การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ทั้ง 36 รัฐแห่งสหพันธ์ นอกจากนี้ หากเกิดกรณีที่คณะกรรมการเลือกตั้งได้กำหนดวันเลือกตั้งไว้ และมีเหตุผลอันเชื่อได้ว่า หากยังคงดำเนินการเลือกตั้งในวันดังกล่าวจะเกิดภาวะอันขัดต่อความสงบอย่างร้ายแรงหรือไม่อาจดำเนินการเลือกตั้งได้ เนื่องด้วยภัยธรรมชาติหรือเหตุฉุกเฉิน คณะกรรมการอาจเลื่อนการเลือกตั้งภายใต้ขอบเขตที่จำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น และกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ภายใต้เหตุผลแห่งการเลื่อนซึ่งน่าเชื่อถือและพิสูจน์ถึงเหตุดังกล่าวได้ตามมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง

ประเทศมัลดีฟส์ ได้จัดการเลือกตั้งประธานาธิบดีขึ้นเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2556 ซึ่งผลการเลือกตั้งไม่มีผู้ชนะการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาด เพราะผู้สมัครได้คะแนนเสียงไม่ถึงร้อยละ 50 ทำให้จำเป็นที่จะต้องจัดการเลือกตั้งขึ้นเป็นครั้งที่สอง เนื่องจากมัลดีฟส์ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด โดยการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งที่สอง ได้ถูกกำหนดให้มีขึ้นในวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2556 แต่เนื่องจากการยื่นเรื่องร้องต่อศาลฎีกา ถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2556 ทำให้ศาลฎีกามีคำสั่งระงับการเลือกตั้งวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2556 จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยคดีการทุจริตเลือกตั้ง ซึ่งต่อมาศาลฎีกาได้ตัดสินให้การเลือกตั้งวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2556 เป็นโมฆะ และให้คำแนะนำในการจัดตั้งการเลือกตั้งครั้งใหม่ว่าควรเลือกตั้งก่อนวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2556 ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินใจกำหนดให้วันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2556 เป็นวันเลือกตั้งใหม่แทนการเลือกตั้งที่เป็นโมฆะนั้น แต่ต่อมา วันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2556 มัลดีฟส์ก็ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งในวันดังกล่าวได้ เพราะเกิดปัญหาความวุ่นวายทางการเมือง โดยเกิดปัญหาการลงทะเลเบียนเลือกตั้งของผู้สมัครเลือกตั้ง ศาลฎีกาจึงออกคำสั่งระงับการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีขึ้นในวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 และการเลือกตั้งรอบที่สองวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 โดยการเลื่อนการเลือกตั้งดังกล่าวอาศัยอำนาจตามมาตรา 113 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐมัลดีฟส์ที่กำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับคุณสมบัติ การเลือกตั้ง และสถานะของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีหรือผู้ร่วมหาเสียง และข้อพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนประธานาธิบดีโดยสภามัจลิส (People's majlis)

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ยังไม่เคยเกิดเหตุการณ์ให้ต้องมีการเลื่อนการเลือกตั้งมาก่อน แต่เนื่องจากสหรัฐอเมริกาต้องเผชิญปัญหาภัยคุกคามจากการก่อการร้ายเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งต้องประสบปัญหาภัยธรรมชาติอย่างรุนแรง เช่น พายุทอร์นาโด พายุเฮอริเคน ในทุก ๆ ปี จึงเกิดประเด็นคำถามอย่างกว้างขวางถึงความกังวลว่าหากเกิดการก่อการร้ายในบริเวณหรือในเวลาที่มี

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือหน่วยเลือกตั้งต้องประสบกับภัยธรรมชาติ ซึ่งอาจเกิดขึ้นก่อนหรือระหว่างการเลือกตั้งว่าจะสามารถเลื่อนการเลือกตั้งได้หรือไม่ และต้องมีความเสียหายเท่าไรจึงจะทำให้สามารถเลื่อนการเลือกตั้ง และเรื่องดังกล่าวมีกฎหมายรองรับให้อำนาจฝ่ายใดที่จะการเลื่อนการเลือกตั้ง จากการพิจารณารัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งระดับรัฐหรือท้องถิ่น พบว่าภายใต้มาตรา 1 ข้อ 4 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเป็นผู้กำหนดเวลา สถานที่ และวิธีการในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ทั้งนี้สภาองเกรสก็มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยในปี 1845 สภาองเกรสได้ตรากฎหมาย กำหนดให้วันอังคารถัดจากวันจันทร์แรกของเดือนพฤศจิกายน ทุก ๆ 2 ปี เป็นวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งภายใต้มาตรา 1 ข้อ 4 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญยังให้อำนาจสภาองเกรสในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐบัญญัติไว้ ส่วนประเด็นการเลื่อนวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา จะเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้ให้อำนาจสภาองเกรสไว้อย่างชัดเจนในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินแล้วสามารถเลื่อนการเลือกตั้งได้ แต่ทั้งนี้สภาองเกรสอาจจะเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน ซึ่งในเรื่องนี้ศาลสูงและศาลชั้นต้นได้เคยตีความ มาตรา 1 ข้อ 4 วรรคหนึ่ง ถึงอำนาจของสภาองเกรสที่มีต่อการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ว่าให้สภาองเกรสได้รับอำนาจอย่างกว้างขวางและครอบคลุมเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยศาลชี้ให้เห็นว่า สิทธิการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภานั้นได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาองเกรสอาจจะตรากฎหมายเพื่อปกป้องความสมบูรณ์ของสิทธินั้น เพื่อทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความราบรื่นและสมบูรณ์ ซึ่งศาลได้ระบุถึงอำนาจเพิ่มเติมที่มากกว่าการกำหนดเวลา สถานที่ และรูปแบบ ของการเลือกตั้งสหพันธรัฐ การตีความของศาลสูงกล่าวได้ว่าสภาองเกรสมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนเหนือการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาที่เร่งด่วน และเป็นอำนาจที่ได้รับการยอมรับโดยศาลฎีกาในการอนุญาตให้ตรากฎหมายเพื่อปกป้องกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เรื่องเวลา สถานที่ และวิธีการรวมทั้งเลื่อนการเลือกตั้งได้

ในส่วนของการเลือกตั้งประธานาธิบดี รัฐธรรมนูญ มาตรา 2 ข้อ 1 วรรคสี่ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีไว้ โดยให้สภาองเกรสเป็นผู้กำหนดวันในการเลือกคณะผู้เลือกตั้ง และกำหนดวันที่คณะผู้เลือกตั้งจะต้องมีการลงคะแนน โดยต้องเป็นวันเดียวกันทั่วทั้งสหรัฐ (ประชาชนไม่ได้เลือกประธานาธิบดีโดยตรงแต่เป็นการเลือกผ่านคณะผู้เลือกตั้ง) จะเห็นว่าอำนาจรัฐสภาตามมาตรานี้จะไม่ได้มีอำนาจครอบคลุมกว้างขวางดังเช่นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาองเกรสได้กำหนดเวลาในการเลือกคณะผู้เลือกตั้ง เป็นวันอังคาร

ถัดจากวันจันทร์แรกของเดือนพฤศจิกายน ในทุก ๆ 4 ปี ของการเลือกตั้งประธานาธิบดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ได้ให้อำนาจสภาองเกรสในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะการเลือกตั้งประธานาธิบดีไว้เป็นอย่างอื่น นอกจากการกำหนดวันเลือกตั้งเท่านั้น แต่จากการศึกษาการตัดสินคดีของศาลสูงได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐสภาอาจได้รับการขยายอำนาจเกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งคณะผู้เลือกตั้ง กรณี *Burroughs v. United States* ศาลสูงให้เหตุผลว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรมีอำนาจในการตรากฎหมายที่เหมาะสมเพื่อรักษาหน่วยงานและองค์กรของรัฐจากความเสียหายต่าง ๆ คำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีดังกล่าว ทำให้ตั้งข้อสังเกตได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้ให้อำนาจสภาองเกรสในการเลื่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดี แต่ก็หากประเทศตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน สภาองเกรสก็อาจจะมีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อเลื่อนการเลือกตั้งได้

นอกจากนี้ยังมีกรณีในช่วงการเลือกตั้งประธานาธิบดีปี 2012 ซึ่งในปีนั้นการเลือกตั้งต้องประสบปัญหาภัยธรรมชาติอย่างร้ายแรง คือ พายุเฮอริเคนแซนดี้ ได้สร้างความเสียหายให้กับที่อยู่อาศัย ระบบขนส่ง สาธารณูปโภค เศรษฐกิจการค้า รวมถึงหน่วยเลือกตั้งในหลายมลรัฐ จากเหตุการณ์นี้ได้มีการพูดถึงความเป็นไปได้ในการเลื่อนการเลือกตั้ง ซึ่งจากกรณีศึกษาพบว่า หากในวันเลือกตั้งประชาชนไม่สามารถไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงได้ ซึ่งหมายถึงว่าในวันดังกล่าวมีการจัดการเลือกตั้งขึ้นเพียงแต่เกิดเหตุฉุกเฉิน ภัยธรรมชาติ ภัยพิบัติ จนทำให้ไม่สามารถไปลงคะแนนเสียงได้ รัฐแต่ละรัฐที่ประสบเหตุภัยธรรมชาติจะต้องตรากฎหมายระดับรัฐเพื่อกำหนดวันลงคะแนนใหม่ เพราะว่าการจัดการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกา มลรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งซึ่งเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ รูปแบบของการจัดการเลือกตั้งจึงอาจไม่เหมือนกัน โดยที่รัฐอื่น ๆ ที่ทำการเลือกตั้งจะต้องไม่นับคะแนนจนกว่าจะเลือกตั้งครบทุกรัฐ ทั้งนี้การเลื่อนการเลือกตั้งทุกรัฐในปี 2012 ไม่ได้เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงอำนาจของสภาองเกรสที่จะเลื่อนการเลือกตั้งได้ และผลกระทบจากพายุเฮอริเคนแซนดี้ก็เกิดขึ้นในบางมลรัฐเท่านั้น อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงว่าในวันเลือกตั้งดังกล่าวแม้มลรัฐที่ได้รับผลกระทบก็สามารถจัดการเลือกตั้งและประชาชนออกมาใช้สิทธิได้ ดังนั้น กรณีการเลือกตั้งประธานาธิบดีนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจที่ชัดเจนแก่สภาองเกรสในการเลื่อนการเลือกตั้งได้ แม้จะเกิดกรณีฉุกเฉินหรือเกิดภัยพิบัติ ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจสภาองเกรสในการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ในเรื่องของเวลา สถานที่ และวิธีการในการจัดการเลือกตั้งได้ ซึ่งการไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลื่อนวันเลือกตั้งประธานาธิบดี ทำให้มีนักกฎหมายในสหรัฐอเมริกามีการตั้งคำถามถึงความเป็นไปได้ในการทำให้บทบัญญัติ ให้อำนาจองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการเลื่อนการเลือกตั้งหากว่าประเทศต้องตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเสนอให้สภาองเกรสมีอำนาจและความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา

ประเทศเมียนมาร์ มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย จึงมักเกิดภัยพิบัติในลักษณะที่คล้ายกัน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหภาพ (UEC) หรือ กกต.เมียนมาร์ ได้จัดประชุมโดยเชิญผู้แทนพรรคการเมือง เสนอให้มีการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไป (วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558) เนื่องจากเกิดเหตุน้ำท่วมช่วงฤดูมรสุม (เดือนสิงหาคม) ทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำ 5 สายของพม่า ได้แก่ อิระวดี ชินด์วิน สาละวิน สะโดง งาหูน อยู่ในระดับวิกฤต เอ่อล้นตลิ่งหลายพื้นที่ และยังเกิดดินถล่มในรัฐชิน บ้านเรือนได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ รัฐชินภาคสะกาย มะกะเว ถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติ มีผู้เสียชีวิต 100 คน และผู้อพยพ 1.6 ล้านคน จากเหตุน้ำท่วม แต่ก็ถูกพรรคฝ่ายค้าน ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก โดยนายวิน เถ่ง คณะกรรมการบริหารศูนย์กลางพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) คัดค้านข้อเสนอเลื่อนการเลือกตั้ง โดยเหตุผลว่าในสมัยรัฐบาลทหารเคยจัดการลงประชามติรัฐธรรมนูญในเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2551 โดยการลงประชามติเกิดขึ้นเพียง 1 สัปดาห์ หลังพายุไซโคลนนาร์กิสถล่มสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิระวดี มีผู้เสียชีวิตรวมกว่า 1.4 แสนคน ฉะนั้น แม้จะเกิดเหตุพายุไซโคลนถล่มก็ไม่ได้เลื่อนการเลือกตั้ง เหตุน้ำท่วมครั้งนี้ยังไม่ถึงหนึ่งในพันส่วนของคนที่ได้รับผลกระทบเมื่อครั้งก่อนจึงไม่ควรมีการเลื่อนการเลือกตั้ง ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว คณะกรรมการเลือกตั้งของพม่าก็ยืนยันว่าจะไม่มีการเลื่อนการเลือกตั้ง และจัดการเลือกตั้งในวันเดิม คือ วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 จะเห็นได้ว่า การพิจารณาการเลื่อนการเลือกตั้งของประเทศเมียนมาร์ เป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่า อุทกภัย หรือภัยธรรมชาติอาจมิได้เป็นเหตุผลเบื้องหน้า แต่ประการเดียวในการตัดสินใจเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้เมื่อพิจารณากฎหมายภายในของประเทศเมียนมาร์ พบว่าการเลื่อนการเลือกตั้งสามารถกระทำได้ตาม มาตรา 8(f) กฎหมายคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหภาพ (UEC) ให้อำนาจ กกต.เมียนมาร์ ในการเลื่อนและยกเลิกการเลือกตั้งได้ ถ้าเขตการเลือกตั้งได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติหรือเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศ

ประเทศบังกลาเทศ เป็นประเทศที่ประสบปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง เกิดการแย่งชิงอำนาจของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้ได้อำนาจสูงสุดในการเป็นรัฐบาลมาโดยตลอด นับตั้งแต่ได้รับเอกราชแยกประเทศจากประเทศปากีสถาน และสถานการณ์ความรุนแรงในแต่ละครั้งจะนำมาซึ่งการสูญเสียชีวิตของประชาชนจำนวนมาก รวมทั้งการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2557 โดยชนวนเหตุความขัดแย้งเริ่มมาตั้งแต่ประชาชนไม่พอใจการบริหารประเทศของรัฐบาลนางเซค ฮาชีนา (Sheik Hasina) นายกรัฐมนตรีหญิงของบังกลาเทศ ประชาชนเกิดความไม่พอใจต่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ความยากจน และการทุจริตคอร์รัปชัน มีการเดินขบวนประท้วงอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งรัฐบาลหมดวาระและประกาศวันเลือกตั้งทั่วไป พรรคฝ่ายค้านหลักบีเอ็นพี (Bangladesh Nationalist Party) ร่วมกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านอีก 20 พรรค และประชาชนเรียกร้องให้มี



การจัดตั้งรัฐบาลรักษาการจากบุคคลภายนอกที่เป็นกลางขึ้นมาทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรมอย่างที่เคยทำมาก่อน แต่นายกรัฐมนตรีฮาซึน่าผ่านร่างกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ยกเลิก การตั้งรัฐบาลรักษาการขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการและความโปร่งใสของการเลือกตั้งทั่วไป พรรคฝ่ายค้านจึงพร้อมใจกันประกาศคว่ำบาตรการเลือกตั้งครั้งนี้ และประชาชนที่สนับสนุน ต่างเดินขบวนประท้วงเพื่อกดดันรัฐบาล และเกิดข้อเรียกร้องจากฝ่ายการเมืองทั้งภายในและ ต่างประเทศให้ทบทวนเลื่อนการเลือกตั้งออกไปก่อน ซึ่งรัฐบาลปฏิเสธการเลื่อนการเลือกตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีหญิงอ้างเหตุผลว่าเมื่อรัฐบาลหมดวาระลงก็ต้องมีการเลือกตั้ง ประเทศจะขาดผู้นำ ทำหน้าที่บริหารไม่ได้ และเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของบังกลาเทศพบว่าเหตุที่จะทำให้การเลือกตั้ง ถูกเลื่อนออกไปได้นั้นมีเพียงกรณีที่ประเทศมีภาวะสงครามเท่านั้นตาม มาตรา 72 ทำให้การเลือกตั้ง ในวันดังกล่าวเป็นการเลือกตั้งที่นองเลือดที่สุดในประวัติศาสตร์บังกลาเทศ โดยผู้สนับสนุนฝ่ายค้าน ได้จุดไฟเผาหน่วยเลือกตั้ง โจมตีคูหาเลือกตั้งหลายร้อยแห่ง ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลตอบโต้ผู้ประท้วง ด้วยการใช้กำลังตำรวจจากกองกำลังความมั่นคงเข้าปราบปรามประชาชน การประท้วงตลอดหลาย สัปดาห์ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตราว 150 คน โดยผลการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2557 ประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 22 และผลจากการไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรค การเมืองฝ่ายค้านทำให้ พรรคสันนิบาตอวามิ (Awami League) ได้รับชัยชนะการเลือกตั้งและ สามารถจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนางเชค ฮาซึน่า (Sheik Hasina) เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง การเลือกตั้ง ครั้งนี้บังกลาเทศถูกมองจากต่างชาติถึงความไม่ชอบธรรมในการจัดการเลือกตั้ง นอกจากนี้ การเลือกตั้งของบังกลาเทศครั้งนี้เกิดขึ้นในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทย 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 อีกทั้งเหตุการณ์ความขัดแย้งก็มีความใกล้เคียงกัน เกิดความสูญเสีย กับประชาชนอันมาจากความเห็นต่างทางการเมืองที่ต่างฝ่ายต่างต่อสู้เพื่อให้ได้รับชัยชนะจาก การเลือกตั้ง จึงถูกยกมาเป็นแบบอย่างเชิงเปรียบเทียบในการวิเคราะห์การเมืองระหว่างประเทศว่ามี หลายอย่างคล้ายกับวิกฤติการเมืองไทยโดยตรง พอที่จะใช้เป็นกรณีศึกษาเพื่อหาบทเรียนจาก บังกลาเทศได้

สำหรับประเทศไทย เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557 สามารถสรุป สาระสำคัญอันเกี่ยวกับการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งได้หลายประการ ดังนี้

1. พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง มาตรา 3 บัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรใหม่ ซึ่งการยุบสภาเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ ส่วนที่สอง มาตรา 4 บัญญัติถึงกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของ นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง

2. หากไม่มีการเลือกตั้งครบทุกหน่วยเลือกตั้งแล้วทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป

3. โดยหลักทั่วไปแล้วเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะต้องมีการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย เมื่อกำหนดวันเลือกตั้งแล้วการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ การที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไปกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยพลการจึงมีอาจรกระทำได้ แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง ที่บัญญัติให้ต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็เพื่อเร่งรัดให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลใหม่มาทำหน้าที่โดยเร็ว เพื่อจะได้ดำเนินการบริหารประเทศตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญต่อไปเท่านั้น หาใช่บังคับเด็ดขาดไม่ เพราะหากเกิดเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นมาขัดขวางทำให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามกำหนดเดิมไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ หรืออาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ ความมั่นคงแห่งรัฐ หรือภัยพิบัติสาธารณะอันสำคัญ ก็สามารถกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้ตามสภาพการณ์แห่งความจำเป็น ดังนั้น จึงเห็นว่าในกรณีที่มีเหตุจำเป็นดังกล่าวและต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรก็อาจกระทำได้

4. การกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ภายหลังมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรว่าจะต้องกระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป จะกระทำโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเหมือนดังกรณีการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่เฉพาะในบางหน่วยเลือกตั้งหรือบางเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 78 หรือมาตรา 108 หาได้ไม่

5. หากมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากวันเลือกตั้งทั่วไปเดิมที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้กำหนด

นอกการศึกษาจึงสมควรมีบทบัญญัติว่าด้วยการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป ด้วยเหตุผลสนับสนุนหลายประการ สรุปได้ดังนี้

**ประการแรก** ในกรณีเกิดเหตุจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย หรือภัยธรรมชาติอื่นที่ขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง การเลื่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งย่อมเป็นผลดีในแง่ของการฟื้นฟูสภาพจิตใจของประชาชนภายหลังได้รับความกระทบกระเทือนอันเนื่องมาจากเหตุจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย หรือภัยธรรมชาติอื่นที่มีอาจคาดหมายได้ และส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของประชาชน และภัยธรรมชาติบางกรณีอาจกระทบต่อความสงบสุขของชุมชนและส่วนรวมอีกด้วย แม้การเลือกตั้งจะเป็นหน้าที่ของประชาชนโดยตรง แต่การฟื้นฟูชุมชน นั้นหมายถึง การดูแลประโยชน์สุขของส่วนรวมย่อมสำคัญมิแพ้กัน หากชุมชนได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงก็จำต้องรีบแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน

**ประการที่สอง** เป็นการป้องกันการเปลืองไปเปล่าซึ่งงบประมาณแผ่นดินอันเกิดจากการใช้จ่ายเงินในการดำเนินการเลือกตั้งอันพึงคาดหมายได้ว่าจะสูญไปโดยไร้ประโยชน์ ซึ่งเงินงบประมาณดังกล่าว ก็คือ เงินภาษีของประชาชน นั่นเอง ดังนั้น เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการป้องกันและลดความเสี่ยงมิให้เกิดความเสียหายต่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจำนวนมาก การเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งจึงมีความสำคัญประการหนึ่งด้วย

**ประการที่สาม** รัฐธรรมนูญมีความชัดเจน ยืดหยุ่น และสามารถแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติได้สอดรับสถานการณ์ความเป็นไปของสังคม เนื่องจากแต่เดิมรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้งทำให้เกิดปัญหาการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกิดข้อถกเถียงในทางทฤษฎีอย่างกว้างขวาง ถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในทางทฤษฎีว่าการเลือกตั้งจะทำได้หรือไม่ ซึ่งข้อเสียต่าง ๆ ที่นักวิชาการ นักรัฐศาสตร์ นักกฎหมายเสนอแนะเป็นข้อเสียในทางทฤษฎี แต่การตรากฎหมายหรือบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนนั้น คือ การตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เห็นเป็นประจักษ์อยู่เบื้องหน้าซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นในการขับเคลื่อนประเทศชาติ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายเลือกตั้งของต่างประเทศ และจุดเด่นของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับจึงอาจสรุปได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยการเลื่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งประเภทการเลื่อนวันลงคะแนนเฉพาะหน่วยหรือเฉพาะเขตเลือกตั้ง และการเลื่อนวันเลือกตั้งทั่วไปที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยนั้นจะต้องประกอบสาระสำคัญ คือ

1) เหตุแห่งการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง เพื่อให้มีความชัดเจน ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่อาจให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งในวันอื่นนอกจากวันลงคะแนนทั่วราชอาณาจักร

2) องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในการเลื่อนวันลงคะแนนเลือกตั้ง ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าให้องค์ใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กร และปัญหาการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

3) กรอบระยะเวลาในการกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ หากมีการเลื่อนการเลือกตั้งทั่วไปสมควรกำหนดให้ชัดเจนว่า จะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปภายในระยะเวลาเท่าใด

โดยผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการบัญญัติเรื่องการเลื่อนวันเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

**มาตรา ...** เมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศกำหนดวันเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุลง และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในกรณีที่มีเหตุใด ๆ ทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งใดไม่สามารถกระทำในวันเดียวกันได้ตามวรรคหนึ่ง หากเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ได้ ให้ประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน ในกรณีเช่นนี้ จะเปิดเผยผลการนับคะแนนในเขตเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งนั้นตั้งอยู่ได้ต่อเมื่อได้มีการลงคะแนนในทุกหน่วยเลือกตั้งแล้ว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ในกรณีที่มีเหตุใด ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ทำให้การเลือกตั้งไม่สามารถกระทำในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจประกาศให้งดการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่เมื่อเหตุนั้นผ่านพ้นไปแล้วตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการไปก่อนแล้ว

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ให้มีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา .. ในกรณีที่การลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแห่งใดไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากเกิดจลาจล อัคคีภัย อุทกภัยหรือภัยพิบัติอื่น เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น ถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถไปลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยสะดวก แต่ถ้าไม่อาจกำหนดที่เลือกตั้งใหม่ได้ ให้ประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน

ในกรณีที่เหตุตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในวันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งหรือคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศงดลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน

กรณีตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้นโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่เหตุดังกล่าวสิ้นสุดลง เว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่การลงคะแนนเลือกตั้งไม่สามารถกระทำในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจประกาศให้งดการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่เมื่อเหตุนั้นผ่านพ้นไปแล้วตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการไปก่อนแล้ว

## รายการอ้างอิง

### หนังสือภาษาไทย

- กรมนิคมอุตสาหกรรม. แผนปฏิบัติการภาวะฉุกเฉิน กรณีการประชุมประท้วงและก่อการจลาจลนิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. กรุงเทพฯ: กรมนิคมอุตสาหกรรม, 2557.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย. กรุงเทพฯ: สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2556.
- กรมพล ทองธรรมชาติ และคณะ. การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2531.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557. ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม 2557).
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557. ราชกิจจานุเบกษา 131, 54 ก (21 มีนาคม 2557).
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549. ราชกิจจานุเบกษา 123, 71 ก (12 กรกฎาคม 2549).
- จรัญ ภัคดิธนากุล. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557. ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557).
- จรรยา สุภาพ. สารานุกรมรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2535.
- จรรยา อินทจาร. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557. ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557).
- จุฬาลักษณ์ จำปาทอง. บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557 กรณีการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่เป็นการทั่วไป. บทความวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 4, 3 (กุมภาพันธ์ 2557).
- เฉลิมพล เอกอรุ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557. ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557).
- คำรিত บุรณะนนท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557. ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557).
- ธโรสรร ตู๋ทองคำ. กระบวนการการเลือกตั้ง. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545.

- ธโรธร ตู๋ทองคำ. เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-8. พิมพ์ครั้งที่ 12. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การประเมินผลการทำางานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : คณะกรรมการการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- นพดล เสงเจริญ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 9/2549. ราชกิจจานุเบกษา 123 71 ก (12 กรกฎาคม 2549).
- นภดล เสงเจริญ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 9/25649. ราชกิจจานุเบกษา 123, 71 ก (12 กรกฎาคม พ.ศ. 2549).
- นุรักษ์ มาประณีต. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557. ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557).
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล (รายงานการศึกษาวิจัย) พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.
- บุญส่ง กุลบุปผา. ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน คำวินิจฉัยที่ 5/2557. ราชกิจจานุเบกษา 131, 54 ก (17 กรกฎาคม 2557).
- . คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 5/2557. ราชกิจจานุเบกษา 131, 54 ก (17 กรกฎาคม 2557.).
- ปรีชา เฉลิมวณิชย์. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 9/2549. ราชกิจจานุเบกษา 123, 71 ก (12 กรกฎาคม พ.ศ. 2549).
- ปัทมา สุปก่าปัง. องค์กรอิสระ: ตูลแห่งอำนาจในระบบการเมืองการปกครองของไทย. ใน การประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16 เอกสารประกอบการสัมมนากลุ่มย่อยที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- ผัน จันทรปาน. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 9/2549. ราชกิจจานุเบกษา 123, 71 ก (12 กรกฎาคม 2549).
- พรศักดิ์ ผ่องแพ้ว. เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ 4. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2550.
- พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโซ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 9/2549 ราชกิจจานุเบกษา 123, 71 ก (12 กรกฎาคม พ.ศ. 2549).
- มานิตย์ วงศ์เสรี. หลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน (Vertrauensschutzprinzip). วารสารวิชาการศาลปกครอง 7, 1 (2552).

มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตรา พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2556.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน. จลนนิติ 7(ก.ค.-ส.ค. 2553).

สุพจน์ ไข่มุกด์. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557. ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557).

เสนีย์ ปราโมช. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2543.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายชั้นปริญญาโท หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513.

———. หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513.

อภัย จันทนจุลกะ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 9/2549. ราชกิจจานุเบกษา 123, 71 ก (12 กรกฎาคม พ.ศ. 2549).

อุดมศักดิ์ นิติมนตรี. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ส่วนตน) ที่ 2/2557. ราชกิจจานุเบกษา 131, 41 ก (24 มกราคม พ.ศ. 2557).

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, อ. ร. แ. ก. รายงานการวิจัย การศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

### หนังสือภาษาต่างประเทศ

Comolli, V. Boko Haram: Nigeria's Islamist Insurgency. Oxford University Press, 2015.

G.A. Jacob Sen and M.H. Lipman. Political Science. New York: Barnes & Noble Inc, 1969.

Garner, B. A., and Black, H. C. Black's Law Dictionary. St. Paul, MN: Thomson/West, 2009.

The Commonwealth Observer Group. Annex 9 Unofficial Translation of Supreme Court Judgment of 7 October 2013, Released by the Office of the Attorney General of Maldives. New York: The Commonwealth, 2013.



## วิทยานิพนธ์

พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์. หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2554

## แหล่งข้อมูลอื่นๆ

- . Statement Attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Bangladesh [Online]. 2014. Available from: <http://www.un.org/sg/statements/?nid=7388//>
- Attiah, K. Nigeria's Risky Decision to Postpone Elections. [Online]. 2015. Available from: <https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2015/02/08/nigerias-risky-decision-to-postpone-elections/>
- BBC News. O&A: Maldives Presidential Election Re-Run [Online]. 2013. Available from: <http://www.bbc.com/news/world-asia-24568635>
- BDlive. Nigeria's Decision to Postpone Elections a 'Setback', Says Opposition. [Online]. 2016. Available from: <http://www.bdlive.co.za/africa/africanews/2015/02/09/nigerias-decision-to-postpone-elections-a-setback-says-opposition>
- INEC Nigeria. Inec Official Statement on Postponement of 2015 Election [Online]. 2015. Available from: <http://www.inecnigeria.org/>
- Jack Maskell. Postponement and Rescheduling of Elections to Federal Office [Online]. 2014. Available from: <http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs5858/m1/>
- Jerry H. Goldfeder. Could Terrorists Derail a Presidential Election? Volume 32, Issue 3 P.141-142 [Online]. 2004. Available from: <http://ir.lawnet.fordham.edu/ul>
- Stewart, M. Why Election Day Won't Be Postponed. [Online]. 2012. Available from: <http://edition.cnn.com/2012/10/31/politics/sandy-election-day-postponement/>
- Syeda Naushin Parnini. Democracy's No-Show at Bangladesh's Elections [Online]. 2014. Available from: <http://www.eastasiaforum.org/2014/02/09/democracy-no-show-at-bangladeshs-elections/>
- The Nano News. Maldives Election Runoff Postponed, Setting for Further Political Chaos. [Online]. 2015. Available from: <http://thenanonews.com/news/maldives-election-runoff-postponed-setting-for-further-political-chaos>

- กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา. สถานการณ์สำคัญในภูมิภาค กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ. [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <http://sameaf.mfa.go.th/th/news/detail.php?ID=4821&SECTION=NEWS>
- . การเมืองการปกครองสาธารณรัฐมัลดีฟส์ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา: <http://sameaf.mfa.go.th/th/country/south-asia/detail.php?ID=10#2>
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. ปลัดยุติธรรมย้ำอดีตเคยเลื่อนเลือกตั้ง [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/mobile/detail/20140114/176846.html> ]
- ข่าวไทยพีบีเอส. หลายพื้นที่ใน จ.ปราจีนบุรี น้ำยังท่วมสูง กกต. จังหวัด เลื่อนเลือกตั้งท้องถิ่นแล้ว [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <http://news.thaipbs.or.th/content/201566>
- คมสัน โพธิ์คง. เลื่อนวันเลือกตั้ง...มิใช่ไม่เคย? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/detail/20131221/175303.html>
- เจษฎ์ โทณะวณิก. 'เจษฎ์' ชี้ใช้ ม.187 เลื่อนวันเลือกตั้งจาก 2 ก.พ.57 ได้ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.isranews.org/isranews-news/item/25917-jed-tonavanik.html>
- ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ. เลขา กกต. ยืนยันทำไม่ได้ เลื่อนวันเลือกตั้ง [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/389213>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. เลื่อนเลือกตั้งทำได้หรือไม่? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.khaosod.co.th/view\\_news.php?newsid=TUROd2lyd3dNakUyTURFMU53PT](http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd2lyd3dNakUyTURFMU53PT)
- ประชาไท. กกต. พม่าเสนอพรรคการเมืองขอเลื่อนเลือกตั้ง อ้างเหตุภัยธรรมชาติ [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2015/10/61921>
- ปรีชา สุวรรณทัต. หลักกฎหมายทั่วไป...เลื่อนเลือกตั้งได้ถ้ามี “เหตุสุดวิสัย” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.oknation.net /blog /kob kab /2013 /12/ 17/entry-1> ]
- พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย. โพสต์เฟซบุ๊ก ยืนยันไม่สามารถตรา พ.ร.ฎ. เลื่อนวันเลือกตั้งได้ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1387281109&grpid=03&catid=03](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1387281109&grpid=03&catid=03)
- พัฒนา เรือนใจดี. เลื่อนเลือกตั้งทำได้หรือไม่? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.khaosod.co.th/view\\_news.php?newsid=TUROd2lyd3dNakUyTURFMU53PT](http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd2lyd3dNakUyTURFMU53PT)
- มิชัย ฤชุพันธุ์. เลื่อนวันเลือกตั้ง ตามที่มีการเรียกร้องได้หรือไม่? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dailynews.co.th/article/204015>
- ยุทธพร อิศรชัย. เลื่อนเลือกตั้งทำได้หรือไม่? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.khaosod.co.th/view\\_news.php?newsid=TUROd2lyd3dNakUyTURFMU53PT0](http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd2lyd3dNakUyTURFMU53PT0)

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ข้อเสนอเลื่อนการเลือกตั้ง: ข้อเสนอที่มองไม่เห็นหัวคน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.enlightened-jurists.com/page/296> ]
- สมเกียรติ อ่อนวิมล. บังคลาเทศ กรณีศึกษาสำหรับประเทศไทย ประชาธิปไตยแบบรุนแรง ทำลายชาติตลอดกาล [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dailynews.co.th/>
- สำนักข่าวอิสรา. “5 เสือ กกต.” ร่อนหนังสือถึง “ยิ่งลักษณ์” อีก! ย้ำเหตุ 6 ข้อ เลื่อนเลือกตั้ง [ออนไลน์]. 2557. แหล่งที่มา: [http://www.isranews.org/isranews-news/item.26563-sss\\_26563.html](http://www.isranews.org/isranews-news/item.26563-sss_26563.html) ]
- หนังสือพิมพ์เดลินิวส์. กกต.ยื่นศาล รธน.แล้ว ให้วินิจฉัยใครมีอำนาจเลื่อนเลือกตั้ง [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <http://www.dailynews.co.th/> ]
- หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ. อยุธยา น้ำท่วมหนัก กกต. เลื่อนเลือกตั้งท้องถิ่นบางอำเภอ [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: <http://thairath.co.th/content/20/7473>
- หนังสือพิมพ์แนวหน้า. เลื่อนเลือกตั้งประธานาธิบดีมัลดีฟส์ [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <http://www.naewna.com/inter/76753> ]

ภาคผนวก



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ชื่อ นางสาวศิริดา รอดเมฆ เกิดเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2528 ที่ จังหวัดสิงห์บุรี สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. 2551 และเข้าศึกษาต่อหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2555 ปัจจุบันรับราชการตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

