



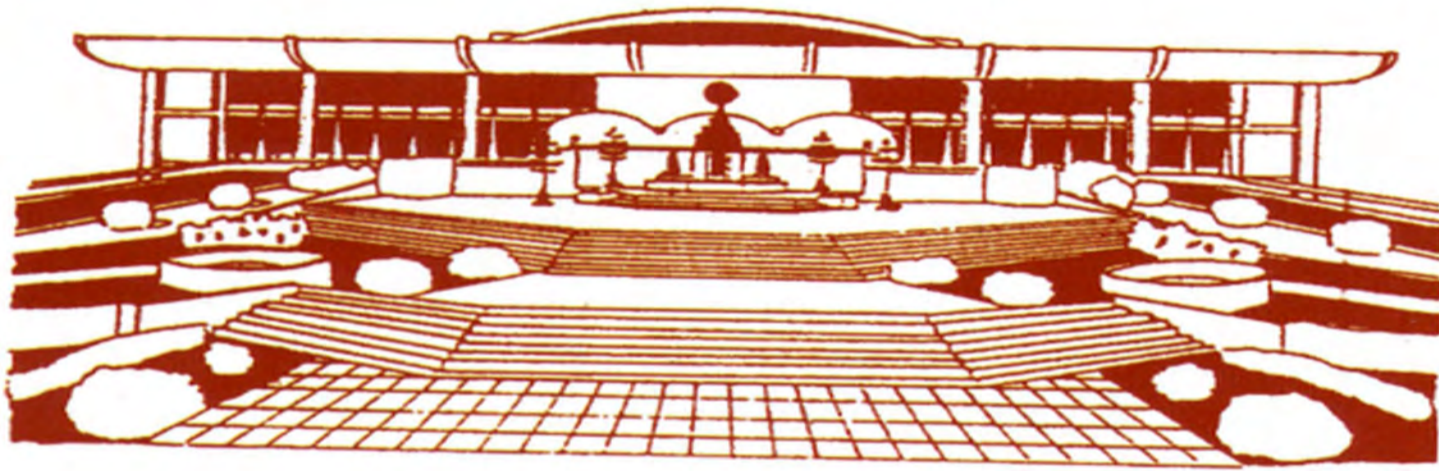
รัฐสภาสาร

ฉบับปรับปรุง

ปีที่ ๔๖ ฉบับที่ ๑๒ เดือน ธันวาคม ๒๕๔๑



Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาไทย



Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ปรึกษา

นางศิริลักษณ์ ปันบำรุงกิจ

นางพรพิมล ธิรคุณโกวิท

นางสุภารัตน์ วสะภาคย์

บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปรียาวดี พระทอง

ผู้จัดการ

นางนุศรี ชัยสุวรรณ

เหรียญก

นายประวิช ตั้งใจมั่น

กองบรรณาธิการ

นายจินดา เจริญพรรณ

นางสาวรัชณี อังตระกูล

นายบุญเรือง บุรภักดิ์

นายวิระพันธ์ มุขสมบัติ

นายอัครเมศวร์ ทองนวล

นายสมบัติ ทวีศิลป์

นางอัจฉรา จุฬินยง

นางสาวพรรณพร ปิเจริญกิจ

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายก้องเกียรติ ผือโย

นายกิตติชาติ สัมพันธ์นรินทร์

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว

นางภรณ์ คงสมจิตต์

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางสาวโสภี คำมัน

พิมพ์ที่

กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 6 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

รัฐธรรมนูญนั้น เป็นกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการปกครองให้เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย กฎหมายนี้จะไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดความสมบูรณ์ได้ หากขาดกิจกรรมทางการเมืองซึ่งกิจกรรมทางการเมืองที่ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ “การเลือกตั้ง”

รัฐสภาสารฉบับนี้ขอเสนอ “บทความวิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ” และบทความวิชาการเรื่อง “คณะกรรมการการเลือกตั้ง: การจัดองค์การ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ความรู้แก่ผู้สนใจในวิวัฒนาการของการปกครองของไทยรวมถึงจุดมุ่งหมาย หน้าที่ และการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

บรรณาธิการ



Legislative Institutional Repository of Thailand

บทอาเศียรวาท

ภูบดินทรปิ่นนเรศด้าว
ทรงทศพิศราชธรรมอำไพ
สยามเอกสถิตยใน
บุญพระหยาดเย็นเนื่อ
ยอกรทูนเกล้าเอื้อ
ขอพระองค์นงนุช
ทรงเจริญพระชนม์
ปกเกล้าบ่อองทวยเหล่า

แดนไทย
ตั้งเกื้อ
หทัยราษฎร์ แทน
ท่อนพื้นผไทสยาม
อัญชลี
ยิ่งฟ้า
ฉรรณะเลิศ
เกริกเกล้าเกรียงไกร

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้ากองบรรณธิการรัฐสภา
(ศิริราช นาคสิทธิ์ ๑๑ ผู้ประพันธ์)



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



LIRIT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

บทความ

วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ

โดย วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

1

คณะกรรมการการเลือกตั้ง : การจัดการ

โดย สมชาติ ธรรมศิริ

77

รูปข่าว

โดยฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา

135



LIIRT

ภาพกิจกรรม

วันที่ 11 พฤศจิกายน 2541 นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายแพทย์เหวง โตจิราการ ประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย เรื่อง ขอให้พิจารณาถอดถอนสมาชิกภาพของนายพูนพล อัสวเหม และจากนายแพทย์สันต์ หัตถิรัตน์ ประธานมูลนิธิวีรชนประชาธิปไตย เรื่องขอให้พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ณ ห้องรับรอง 1 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 1



วันที่ 12 พฤศจิกายน 2541 นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้การรับรองพลอากาศเอก Huang Hsien-yung ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจและการค้าไทเปประจำประเทศไทย ในโอกาสที่เข้ารับหน้าที่ใหม่ ณ ห้องรับรอง 1 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 1





วันที่ 13 พฤศจิกายน 2541 นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้การต้อนรับคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด จำนวน 29 จังหวัด กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย และคณะโต๊ะยุติธรรมประจำศาลจังหวัดปัตตานี ยะลาราธิวาส และจังหวัดสตูล พร้อมเจ้าหน้าที่ จำนวน 80 คน ณ ห้องรับรองพิเศษ ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2



วันที่ 13 พฤศจิกายน 2541 นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนา เรื่อง "วิกฤติการณ์ภัยแล้งและน้ำท่วมจะแก้ไขอย่างไร" ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ ณ ห้องประชุมกรมการ หมายเลข 213 - 216 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2



วันที่ 16 พฤศจิกายน 2541 นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานในพิธีเปิดและบรรยายพิเศษในโครงการประชุมสัมมนาประชาพิจารณ์เรื่องสิทธิมนุษยชน "ข้อเท็จจริง" สภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับศาสนาอิสลามในประเทศไทย ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนด้านศาสนาในประเทศไทย ณ ห้องประชุมกรมการหมายเลข 215 - 216 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2



วันที่ 18 พฤศจิกายน 2541 นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ 2 เป็นประธานในพิธีสวดพระอภิธรรมศพ นายเจริญฤทธิ์ สงวนสัตย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นเจ้าภาพ ณ ศาลา 5/1 วัดตรีทศเทพ กรุงเทพมหานคร



LIBRT



วันที่ 24 พฤศจิกายน 2541
นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา
รับมอบโล่เกียรติยศสันนิบาตเสรีชน ในฐานะ
ผู้ให้การสนับสนุนการประชุมสันนิบาต
เสรีชนโลก ครั้งที่ 30 จากพลอากาศเอก ชากร
ทัตตานนท์ นายกสันนิบาตเสรีชนแห่ง
ประเทศไทย ณ ห้องรับรอง 1 ชั้น 2 อาคาร
รัฐสภา 1



วันที่ 25 พฤศจิกายน 2541
นางศิริลักษณ์ บั้นบัวรุ่งกิจ เลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร พร้อมด้วยข้าราชการสำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นำพวงมาลาไป
ในนาม "สภาผู้แทนราษฎร" ถวายบังคม
พระราชานุสรณ์พระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ สวนลุมพินี เนื่องใน
โอกาสชิตสมัยคล้ายวันสวรรคต



วันที่ 25 พฤศจิกายน 2541 นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และประธาน
สภาผู้แทนราษฎร ให้การรับรอง นายฮาริ โปตันเจียลส์ เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐมิดเวสต์
ประจำประเทศไทย ในโอกาสเข้ารับตำแหน่งใหม่ ณ ห้องรับรอง 1 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 1



LIBRT

วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ รัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ

โดย วิรัช วิรัชนิการบรรณ



1. บทนำ

เท่าที่ผ่านมาประเทศไทยมีและใช้รัฐธรรมนูญมาทั้งหมด 16 ฉบับ ในจำนวนนี้มีทั้งฉบับที่เป็นประชาธิปไตยและไม่เป็นประชาธิปไตย ส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยจะเรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหรือเป็นประชาธิปไตยน้อยจะเรียกว่า ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับยังมีอายุการใช้งานยาวนานแตกต่างกัน รัฐธรรมนูญฉบับที่มีอายุการใช้งานสั้นมากคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475¹ ซึ่งมีอายุการใช้งานเพียง 5 เดือน 13 วัน และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งมีอายุการใช้งานเพียง 9 เดือน 7 วัน ขณะที่รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและมีอายุการใช้งานยาวนาน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475² ซึ่งมีอายุการใช้งานยาวนานที่สุดคือ 13 ปี 6 เดือน ยิ่งไปกว่านั้น หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกนำไปใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฉบับปี พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 อีกด้วย สำหรับรัฐธรรมนูญที่มีอายุการใช้งานยาวนานรองลงคือ

¹ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับเดียวเท่านั้น ที่มีคำนำหน้าว่า “พระราชบัญญัติ”

² ต่อมามีการเปลี่ยนนามประเทศจาก “สยาม” เป็น “ไทย” หลังจากรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 ประกาศใช้เมื่อ 6 ตุลาคม 2482 ดังนั้น จึงมีรัฐธรรมนูญไทยเพียง 2 ฉบับคือ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 เท่านั้นที่ใช้นามประเทศว่า สยาม



LIRT



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งมีอายุการใช้งานนาน 12 ปี 2 เดือน 1 วัน

ในที่นี้จะวิเคราะห์เปรียบเทียบเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับสำคัญซึ่งไม่เพียงเป็นประชาธิปไตยและมีอายุการใช้งานนานดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น แต่ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นแบบอย่างที่ดีซึ่งมีแนวทางเหมาะสมกับประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมอีกด้วย พร้อมกันนั้น จะนำรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญที่มีลักษณะเหล่านี้ จะนำมาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งได้รับยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากมีบทบัญญัติ หลักการ และสาระสำคัญเกี่ยวกับประชาธิปไตยบัญญัติไว้มาก รวมทั้งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างอย่างมากด้วย เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้งหมดจึงมีจำนวน 7 ฉบับ อันได้แก่ ฉบับปี พุทธศักราช 2475, 2475/2495, 2511, 2517, 2521, 2534, และ 2540³

การดำเนินการตามที่กล่าวมานี้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้ที่ต้องการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อให้ผู้ศึกษาหรือผู้อ่านมีความรู้และความเข้าใจในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตของรัฐธรรมนูญไทย กล่าวคือ ประการแรก เข้าใจวิวัฒนาการหรือความเป็นมาของรัฐธรรมนูญไทยในอดีต ประการที่สอง มีความรู้และเข้าใจถึงความเหมือน ความคล้ายคลึง และความแตกต่างกันของรัฐธรรมนูญไทยทั้งในภาพรวมและภาพย่อย เนื่องจากได้นำรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และ ประการที่สาม นำความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไปใช้ใน

³ ปีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญทุกฉบับ เขียนเต็มว่า “พุทธศักราช” โดยไม่เขียนย่อว่า “พ.ศ.” สำหรับตัวเลขที่เขียนในรัฐธรรมนูญทุกฉบับนั้น ใช้เลขไทยทั้งหมด สำหรับคำว่า พุทธศักราช เริ่มใช้อย่างเป็นทางการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 เพราะเป็นศักราชของศาสนาที่ชาวไทยส่วนใหญ่นับถือคือ พุทธศาสนา ทำนองเดียวกับที่ประเทศทางตะวันตกได้ใช้ศักราชของศาสนาที่ชาวตะวันตกส่วนใหญ่ นับถือคือ คริสต์ศาสนา (ค.ศ.)



ปัจจุบันได้ รวมทั้งอาจนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมในอนาคตต่อไปได้อีกด้วย

อนึ่ง การวิเคราะห์เปรียบเทียบในที่นี้ เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญเฉพาะฉบับสำคัญและเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญ อันมิใช่การอธิบายหรือวิเคราะห์เปรียบเทียบเรียงมาตราทุกมาตรา และในบางส่วนมีการยกทฤษฎีหรือหลักการและวิธีการปฏิบัติตามระบอบประชาธิปไตยของไทยหรือของสากลมาอธิบายประกอบด้วย

1.1 ความหมาย

รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ⁴ โดยกฎหมายอื่นจะอยู่ในลำดับรองลงมาทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกา⁵ เป็นต้น อีกทั้งกฎหมายอื่นหรือกฎหมายลูกนั้นต้องบัญญัติไปในทิศทางที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่ ในรัฐธรรมนูญอาจมีบทบัญญัติเรื่องหลักการ รูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของรัฐที่สำคัญไว้อย่างเป็นระบบ เช่น ลักษณะของรัฐ ประมุขของรัฐ การเมืองการปกครองและการบริหารของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งวิธีดำเนินการปกครอง การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ตลอดจนสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน รัฐธรรมนูญในแต่ละยุคสมัยของแต่ละประเทศ และรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะมีบทบัญญัติดังกล่าวมากน้อยแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับ

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ.....” บทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นถึงความหมายของรัฐธรรมนูญและนับเป็นครั้งแรกที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยเพื่อเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญ

⁵ กฎหมายมีศักดิ์ของกฎหมาย (hierarchy of law) หรือมีลำดับชั้นของกฎหมายจากลำดับสูงไปต่ำ ดังนี้ (1) รัฐธรรมนูญ (2) พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด (3) พระราชกฤษฎีกา (4) กฎกระทรวง (5) ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบังคับตำบล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยา ทั้งนี้อาจเปรียบได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่ ส่วนกฎหมายอื่น ๆ เป็นกฎหมายลูก



ความต้องการของผู้มีอำนาจ ผู้ร่าง และประชาชน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 มี 68 มาตรา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มี 336 มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ฉบับแรกเรียกว่า บทบัญญัติของสมาพันธรัฐ (The Articles of Confederation) และรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาฉบับที่สองที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เรียกว่า The Constitution of The United States of America⁶ ซึ่งมีจำนวน 7 มาตรา (article) และมีแก้ไขเพิ่มเติม (amendment) จำนวน 27 ครั้ง

1.2 ความสำคัญของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อประเทศและประชาชนอย่างมาก ที่สำคัญเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดเหนือกฎหมายอื่นทั้งปวง และเป็นแหล่งกำเนิดของกฎหมายอื่น อีกทั้งการตรารัฐธรรมนูญก็มีกระบวนการหรือขั้นตอนพิเศษที่แตกต่างจากการตรากฎหมายอื่น ส่วนกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือกฎ ระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ รวมทั้งกฎระเบียบและข้อบังคับของภาคเอกชนนั้น ต้องตราหรือบัญญัติในทิศทางที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดไม่อาจใช้บังคับได้ถ้าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญยังมีความสำคัญเพราะมีบทบัญญัติที่รับรองหรือกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะละเมิดมิได้ รวมตลอดไปถึง

⁶ Robert L. Lineberry, George C. Edwards III and Martin P. Wattenberg, *Government in America: People, Politics, and Policy* (Second Edition, New York: Harper Collins College Publishers, 1995), p.25, 456.



การมีบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบ และป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจอีกด้วย

1.3 ประเภทของรัฐธรรมนูญ

ประเภทของรัฐธรรมนูญแบ่งตามลักษณะการเขียน และแบ่งตามระบอบการปกครอง ได้ดังนี้

1.3.1 แบ่งตามลักษณะการเขียน มีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรกับรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญประเภทแรก หมายถึง รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในเอกสารฉบับเดียว แต่เขียนไว้ในกฎหมายและเอกสารสำคัญหลายฉบับ รวมทั้งปรากฏอยู่ในรูปของจารีตประเพณีที่ยึดถือกันมาเป็นเวลานาน เช่น รัฐธรรมนูญของอังกฤษ ส่วนรัฐธรรมนูญอีกประเภทหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรืออยู่ในเอกสารฉบับเดียวเป็นส่วนใหญ่ เช่น รัฐธรรมนูญของไทย สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส

1.3.2 แบ่งตามระบอบการปกครอง มีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ รัฐธรรมนูญของประเทศในระบอบเผด็จการ และรัฐธรรมนูญของประเทศในระบอบเสรีประชาธิปไตย ตัวอย่างรัฐธรรมนูญประเภทแรก เช่น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศพม่า ส่วนตัวอย่างรัฐธรรมนูญอีกประเภท เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และไทย ตัวอย่างเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 2 ที่บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

1.4 ที่มาของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญมีที่มาแตกต่างกัน ที่สำคัญมีดังนี้



LIART



1.4.1 มาจากประชุมแห่งรัฐมอบรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎร ตัวอย่างเช่น ก่อนหน้าที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. 2475 นั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้กรรมการกรรมาธิการร่างกฎหมายยกร่างรัฐธรรมนูญของไทย เริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2469 และมีการตรวจร่างเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2474 เพื่อจะพระราชทานให้แก่ราษฎร แต่ได้เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 ก่อน ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงมิได้ประกาศใช้ ถ้ารัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้นประกาศใช้ ย่อมถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากประชุมแห่งรัฐมอบให้แก่ราษฎร

1.4.2 มาจากความตกลงกันระหว่างประชุมแห่งรัฐกับราษฎรหรือคณะบุคคล ซึ่งกระทำในนามของราษฎร แล้วจัดการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่มาจากความตกลงกันระหว่าง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 กับคณะราษฎร ดังปรากฏในคำปรารภที่ว่า

“พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า โดยที่คณะราษฎรได้ขอรับรองให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และโดยที่ได้ทรงยอมรับตามคำขอรับรองของคณะราษฎร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้น....”

1.4.3 มาจากราษฎรร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเอง หรือเลือกตัวแทนไปทำหน้าที่ร่าง ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ร่างขึ้นโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จำนวน 99 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่ร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 20 คน ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง



1.5 จำนวนรัฐธรรมนูญของไทย 16 ฉบับ

นับแต่คณะราษฎรได้ปฏิวัติและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (พฤษภาคม 2541) เป็นเวลา 66 ปี ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 16 ฉบับ ในที่นี้จะเสนอสาระสำคัญ ตลอดจนวันเริ่มและยกเลิกรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับในรูปของตาราง โปรดดูตารางที่ 1 ประกอบ

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของไทยจำนวน 16 ฉบับ จำแนกตามฉบับที่/จำนวนมาตรา ชื่อรัฐธรรมนูญ/การแก้ไขเพิ่มเติม สาระสำคัญบางประการและเริ่มประกาศใช้-ยกเลิก/รวมเวลาที่ใช้บังคับ

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้- ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
1 (มี 39 มาตรา)	พระราชบัญญัติ ธรรมนูญการ ปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	- มีคณะกรรมการราษฎรเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วย ประธาน 1 คน และ คณะกรรมการราษฎร 14 คน - มีการรับรองสิทธิเสรีภาพไว้เพียงเรื่อง เดียวคือการใช้สิทธิในการเลือกตั้งเท่านั้น	27 มิถุนายน 2475- 10 ธันวาคม 2475/ 5 เดือน 13 วัน
2 (มี 68 มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร สยาม พุทธศักราช 2475 (มีแก้ไขเพิ่ม เติม 3 ครั้ง)	- มีสภาเดียว แต่ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท - คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	10 ธันวาคม 2475 - 9 พฤษภาคม 2489/ 13 ปี 5 เดือน



ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้ ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
	<ul style="list-style-type: none"> - แก้ไขเพิ่มเติมว่า ด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 (3 ตุลาคม 2482) - แก้ไขเพิ่มเติมว่า ด้วยบทเฉพาะ กาล พุทธศักราช 2483 (1 ตุลาคม 2483) - แก้ไขเพิ่มเติมว่า ด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้ แทนราษฎร พุทธศักราช 2485 (3 ธันวาคม 2485) 	<ul style="list-style-type: none"> - เปลี่ยนชื่อประเทศจาก สยาม เป็นไทย เพื่อให้ต้องตามชื่อ เชื้อชาติและความ นิยมของประชาชน - เปลี่ยนแปลงบทเฉพาะกาลในรัฐ- ธรรมนูญฉบับเดิม ซึ่งได้กำหนดเวลา ใช้บทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกสภาผู้แทน 2 ประเภท เป็นเวลาไม่เกิน 10 ปี โดย เปลี่ยนเป็นกำหนดเวลา 20 ปี และแก้ไข ให้สมาชิกสภาผู้แทนประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภทซึ่งมีจำนวนเท่ากัน - กำหนดวาระของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจขยายออกไปอีกคราวละไม่เกิน 2 ปี 	



ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้- ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
3 (มี 96 มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐสภา ประกอบด้วย พุฒิสภา และสภาผู้แทน - มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก - รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ 	10 พฤษภาคม 2489 - 8 พฤศจิกายน 2490/ 1 ปี 6 เดือน
4 (มี 98 มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 (มีแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง) - แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2490 (5 ธันวาคม 2490) - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491 (23 มกราคม 2491)	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐสภา ประกอบด้วย วุฒิสภา และสภาผู้แทนจำนวนเท่ากัน - สมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการ - การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนในวาระเริ่มแรกโดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรตามผลสำรวจสำมะโนครัวครั้งสุดท้าย 200,000 คนต่อสมาชิกสภาผู้แทน 1 คน - ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ - การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ - การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 	9 พฤศจิกายน 2490 - 22 มีนาคม 2492 / 1 ปี 4 เดือน 13 วัน





ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้- ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
	- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2491 (20 สิงหาคม 2491)	- ให้เอกสิทธิ์คุ้มครองแก่สมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญ	
5 (มี 188 มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	- ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา - สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทน จะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ - ให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็น ประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ กับร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอ	23 มีนาคม 2492 - 29 พฤศจิกายน 2494 / 2 ปี 8 เดือน 6 วัน
6 (มี 123 มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	- มีสภาเดียว ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท จำนวนเท่ากัน - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ใน ตำแหน่งคราวละ 5 ปี	8 มีนาคม 2495 - 20 ตุลาคม 2501 / 6 ปี 7 เดือน 12 วัน
7 (มี 20 มาตรา)	ธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502	- ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี มากที่สุด - นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็น สมาชิกสภาไม่ได้	28 มกราคม 2502 - 20 มิถุนายน 2511 / 9 ปี 4 เดือน 23 วัน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้- ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
8 มี 183 มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2511	<ul style="list-style-type: none">- แยกผู้ใช้อำนาจบริหารและอำนาจ นิติบัญญัติออกจากกัน- สมาชิกวุฒิสภามีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี บริบูรณ์- ให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐ- ธรรมนูญที่เสนอ	20 มิถุนายน 2511- 17 พฤศจิกายน 2514/ 3 ปี 4 เดือน 27 วัน
9 มี 23 มาตรา)	ธรรมนูญการ ปกครองราช อาณาจักร พุทธศักราช 2515	<ul style="list-style-type: none">- คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการ แผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มี การลงมติให้วางใจ- ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาด	15 ธันวาคม 2515 - 6 ตุลาคม 2517 / 1 ปี 9 เดือน 21 วัน
10 มี 238 มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (มีแก้ไขเพิ่มเติม 1 ครั้ง)	<ul style="list-style-type: none">- ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน รัฐสภา- วุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิก 100 คน- สมาชิกวุฒิสภามีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี บริบูรณ์- ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามสนอง พระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิก วุฒิสภา	7 ตุลาคม 2517 - 6 ตุลาคม 2519 / 2 ปี



ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้ ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
	<p>- แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2518 (19 มกราคม 2518)</p>	<p>- นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร</p> <p>- คณะรัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สิน และ หนี้สินต่อประธานรัฐสภา</p> <p>- ให้มีผู้นำฝ่ายค้าน</p> <p>- รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของ รัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ และพึง ดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและ ปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ ในทางมิชอบ</p> <p>- ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิก วุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี</p>	
<p>11 (มี 29 มาตรา)</p>	<p>รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519</p>	<p>- ให้อำนาจพิเศษซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาด แก่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี</p>	<p>22 ตุลาคม 2519 - 20 ตุลาคม 2520 / 363 วัน</p>

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้ ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
12 (มี 32 มาตรา)	ธรรมนูญการ ปกครองราช อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520	<ul style="list-style-type: none">- กำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งภายในปี พ.ศ. 2521 และขยายเวลาออกไปได้อีก 120 วัน- ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาด ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานโยบายแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี	20 ตุลาคม 2520 - 22 ธันวาคม 2521 / 1 ปี 2 เดือน 2 วัน
13 (มี 206 มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (มีแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง)	<ul style="list-style-type: none">- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เขตจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เว้นแต่กรุงเทพมหานคร ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต และให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละเท่ากันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุดเท่าที่จะทำได้- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น- วุฒิสมาชิกมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์	22 ธันวาคม 2521 - 23 กุมภาพันธ์ 2534 / 12 ปี 2 เดือน 1 วัน





ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้ ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
	<p>- แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528 (8 สิงหาคม 2528)</p> <p>- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532 (24 สิงหาคม 2532)</p>	<p>- การแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดหนึ่ง หากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ครบ 3 คนในทุกเขต ให้แบ่งออกเป็น เขตที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตละ 3 คนก่อน แต่เขตที่เหลือต้อง ไม่น้อยกว่าเขตละ 2 คน และในกรณีที่มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 4 คน ให้ แบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 2 เขต ๆ ละ 2 คน</p> <p>- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ผู้มีสิทธิ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้ สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในเขตเลือก ตั้งนั้น</p> <p>- ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็น ประธานรัฐสภา</p>	



ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้- ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
14 มี 33 มาตรา)	ธรรมนูญการ ปกครองราช อาณาจักร พุทธศักราช 2534	<ul style="list-style-type: none"> - ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัด ทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระ ราชบัญญัติ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึง การเลือกตั้งทั่วไปภายในปี พ.ศ. 2534 และอาจขยายออกไปอีก 120 วัน - นายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติ บัญญัติแห่งชาติมิได้ 	1 มีนาคม 2534 - 9 ธันวาคม 2534 / 9 เดือน 8 วัน
15 มี 223 มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (มีแก้ไขเพิ่มเติม 6 ครั้ง) - แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535 (29 มิถุนายน 2535)	<ul style="list-style-type: none"> - วุฒิสภามีจำนวน 270 คน - รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำซึ่งมี ตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมิได้ - จำนวนสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา มี 2 สมัย ต่อปี - รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ - ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็น ประธานรัฐสภา 	9 ธันวาคม 2534 - 11 ตุลาคม 2540 / 5 ปี 10 เดือน 2 วัน



ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้- ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
	<ul style="list-style-type: none"> - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 (29 มิถุนายน 2535) - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535 (29 มิถุนายน 2535) - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 (10 กันยายน 2535) - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 (10 กุมภาพันธ์ 2538) 	<ul style="list-style-type: none"> - ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัย - ให้ลดอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา - นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - แก้ไขเพิ่มเติมตั้งแต่ หมวด 3 ถึง หมวด 11 หรือตั้งแต่มาตรา 24 ถึง มาตรา 211 - หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 24, 29-33, 39-41, 45, 47, 48 ทวิ - หมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 57 	



ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้ ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
	<ul style="list-style-type: none"> - แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช 2539 (27 กันยายน 2539) 	<ul style="list-style-type: none"> - หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 58, 60, 64, 69-71, 73-75, 80-82, 87 - หมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภา มาตรา 95, 100-102, 105-106, 109, 111-112, 114-115, 117, 121-122, 132, 152, 155-156 - หมวด 7 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี มาตรา 167, 170 - หมวด 8 ว่าด้วยศาล มาตรา 195-195 จัตวา - หมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 196-199 	
		<ul style="list-style-type: none"> - การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ - การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภา รัฐธรรมนูญ (สสร.) - การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ - การให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัด ทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 	



ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้ ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
16 (มี 336 มาตรา)	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	<p>1) การทำให้การเมืองเป็นของประชาชน และกับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็น ประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ซึ่งครอบคลุมเรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - เพิ่มสิทธิและเสรีภาพตลอดจนความ เสมอภาคให้ประชาชน ตามมาตรา 4-5, 26, 28-29 วรรคสี่, 30, 34, 39-43, 46, 52-57, 70, 73, 78-82, 99, 102, 107(3), 109(8)(11), 118(7), 125(3), 126(4), 127, 190, 204, 206(3), 237, 241, 244-246, 285 วรรคหก, 290, 334(4), 335(7) - การทำให้สิทธิเสรีภาพเป็นจริงในทาง ปฏิบัติ ตามมาตรา 26-29, 45-47, 56-60, 84-85, 89, 190, 197-199, 200, 264, 276, 145 วรรคสาม, 327(7) - เพิ่มหน้าที่ของรัฐ และขยายการมีส่วน ร่วมของประชาชนในการเมืองการ ปกครองทุกระดับ ตามมาตรา 71-73, 76, 78, 84-89, 123, 170, 214, 282-290, 303-304, 335(7) 	11 ตุลาคม 2540 - ปัจจุบัน (พฤษภาคม 2541)

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้- ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
		<p>2) การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจ และการเพิ่มอำนาจประชาชนในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐในทุกระดับ ซึ่งครอบคลุมเรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none">- การลดและการจัดการข้อเสียดังและเปิดโอกาสให้ผู้มีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง ตามมาตรา 47 วรรคสอง และวรรคสาม, 68, 98-99, 102-104, 104 วรรคสี่, 105 วรรคสอง, 100, 113, 118(8), 145, 146, 215 วรรคสอง, 326(4)(6), 327(5)-(7), 328 (1)(2)(4)(7)- การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในตำแหน่ง ตามมาตรา 56 วรรคสอง, 57-60, 70, 76-77, 110, 128, 156 วรรคสาม, 191, 208-209, 267, 291-296, 311, 326(6), 328(5)-(7), 331 (2)	





ตารางที่ 1 (ต่อ)

ฉบับที่/ จำนวน มาตรา	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไข เพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้- ยกเลิก/รวมเวลา ที่ใช้บังคับ
		<ul style="list-style-type: none"> - การเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกด้าน ตามมาตรา 47 วรรคสาม, 118(8), 185-186, 196-200, 241 วรรคสามและ สี่, 262-264, 266, 271-281, 299-300, 303-305, 307-312, 331(9)(13) 3) การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายก รัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และ รัฐสภามีประสิทธิภาพ ซึ่งครอบคลุม เรื่องต่อไปนี้ - การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ ตามมาตรา 117(7) และวรรคท้าย, 185-186, 202 วรรคสาม, 205, 230 - การควบคุมไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็น เผด็จการ ตามมาตรา 185 วรรคหนึ่ง และวรรคท้าย, 201 วรรคสอง - การทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพมาก ขึ้น ตามมาตรา 118(11), 121, 123, 126(1)-(3), 127, 129, 133(9), 138, 156, 159-160, 169, 178, 184, 296, 197, 191, 199, 255, 277, 303, 307, 313 	



จากตารางข้างต้นนี้ ทำให้สรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญจำนวน 7 ฉบับที่จะนำมาเปรียบเทียบในครั้งนี เป็นรัฐธรรมนูญที่สำคัญ มีอายุการใช้งานนาน รวมทั้งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีแนวโน้มว่าเป็นที่ยอมรับของนักประชาธิปไตยและประชาชนทั่วไป ซึ่งถ้านำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบก็จะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขเพิ่มเติมที่อาจจะมีขึ้นในอนาคตต่อไป กล่าวคือ

หนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2476 มี 68 มาตรา และนอกจากมีอายุการใช้งานยาวนานที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญของไทย คือ 13 ปี 5 เดือน แล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้นำหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้แทนการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นอกจากนี้ หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังถูกนำไปใช้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6 พุทธศักราช 2476/2495 และฉบับอื่น ๆ อีกด้วย รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง

สอง รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 พุทธศักราช 2476/2495 มี 123 มาตรา และมีอายุการใช้งาน 6 ปี 7 เดือน 12 วัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476 มาใช้โดยแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย

สาม รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 พุทธศักราช 2511 มี 183 มาตรา และมีอายุการใช้งาน 3 ปี 4 เดือน 27 วัน เป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการใหม่ แม้บางส่วนจะไม่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยบ้างก็ตาม เช่น คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ซึ่งหลักการข้อนี้ต่างไปจากหลักการปกครองตามระบบอังกฤษ นอกจากนี้แล้วยังนำหลักการใหม่ที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยมาใช้ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น

สี่ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 พุทธศักราช 2517 มี 238 มาตรา มีแก้ไขเพิ่มเติม 1 ครั้ง และมีอายุการใช้งาน 2 ปี มีความเป็นประชาธิปไตยมากพอสมควร เห็นได้จากการเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นหลังจากวันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นวันที่ประชาชน นิสิตนักศึกษา ร่วมเดินขบวนเพื่อต่อต้านการปกครองของรัฐบาลที่ประกอบด้วย



กลุ่มบุคคลที่ได้อำนาจและปกครองอย่างไม่เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย และในที่สุดได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มีส่วนสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีแนวโน้มว่าเป็นประชาธิปไตย และเป็นที่ยอมรับของประชาชนและนักประชาธิปไตยทั่วไป

ห้า รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 พุทธศักราช 2521 มี 206 มาตรา มีแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง และมีอายุการใช้งาน 12 ปี 2 เดือน 1 วัน ซึ่งมีอายุการใช้งานนานรองจากรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2475 และมีแนวโน้มว่าเป็นประชาธิปไตยรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไปอย่างมาก

หก รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 พุทธศักราช 2534 มี 223 มาตรา และมีอายุการใช้งาน 5 ปี 10 เดือน 2 วัน มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตย เช่น ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้สดับตรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ รวมทั้งได้ศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แล้วคัดเลือกบทบัญญัติที่เห็นว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย ไม่เพียงแต่เท่านั้น ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนให้ความสนใจอย่างมากและมีการแก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุด คือ 6 ครั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ

เจ็ด รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 พุทธศักราช 2540 มี 336 มาตรา โดยเป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นต้นมา และแม้จะมีอายุใช้งานไม่นาน แต่ก็ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับความนิยมยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตยและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างอย่างมาก โดยเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดยผู้ไม่มีส่วนได้เสียทางการเมือง ผนวกกับการเป็นรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความยาวมากที่สุด และใช้เป็นพื้นฐานในการปฏิรูปการเมืองและการบริหาร ดังนั้น จึงควรนำมาเปรียบเทียบกับ เพื่อจะได้เห็นข้อดีและข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยอาจนำข้อ

บกพร่องไปเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสังคมและประชาชนไทยในโอกาสต่อไป

2. ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ 7 ฉบับ ก่อนที่จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อที่ผ่านมาว่าประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 16 ฉบับ แต่ในที่นี้จะวิเคราะห์เปรียบเทียบเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญที่เป็นประชาธิปไตยและมีอายุการใช้งานนานซึ่งมีจำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2475, ฉบับที่ 6 พุทธศักราช 2475/2495, ฉบับที่ 8 พุทธศักราช 2511, ฉบับที่ 10 พุทธศักราช 2517, ฉบับที่ 13 พุทธศักราช 2521, ฉบับที่ 15 พุทธศักราช 2534, และฉบับที่ 16 พุทธศักราช 2540 แต่ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ในหัวข้อนี้ควรศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญทั้ง 7 ฉบับดังกล่าวนี้เพื่อให้เข้าใจความเป็นมา แนวคิด เหตุผล และการดำเนินงานต่าง ๆ ที่สำคัญก่อนที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะมีผลใช้บังคับในแต่ละสมัย สำหรับข้อมูลที่น่ามาใช้ในการเขียนประวัติความเป็นมาในหัวข้อนี้ได้มาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นผนวกกับการศึกษาจากคำปวารณาของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

มีสิ่งน่าสนใจที่ควรนำมากล่าวไว้ในที่นี้ด้วยก็คือ สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชในปี พ.ศ. 1826 ได้มีการประดิษฐ์อักษรไทยขึ้น โดยอักษรไทยได้จารึกอยู่ในศิลาจารึกสมัยพ่อขุนรามคำแหง ศิลาจารึกดังกล่าวนี้อาจนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของไทย เนื่องจากได้กำหนดหลักการปกครองประเทศไว้อย่างกว้างขวาง ที่สำคัญคือ

หนึ่ง การยอมรับสิทธิและเสรีภาพของคนไทยในการประกอบอาชีพ เห็นได้จากข้อความที่จารึกอยู่ในศิลาจารึกที่ว่า “.....ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ค้าเงิน ค้าทองคำ.....”





สอง การรับรองสิทธิในทรัพย์สินและบ้านเรือนทำให้ประชาชนมีความสุข “.....ไฟร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนใดแล้ ล้มตายหายกว่า เหย้าเรือนพ่อเชื้อเชื้อค้ำมัน ช้างขอ ลูกเมียเยี่ยข้าว ไฟร่ฟ้าข้าวไท ปาหมากป่าพลูพ่อเชื้อมั่น ไว้แก่ลูกมันสิ้น.....”

สาม ประชาชนมีเสรีภาพ และมีความเสมอภาคในการเรียกร้องความยุติธรรม โดยมีโอกาสเข้าพบหรือเข้าร้องเรียนปัญหาทุกขหรือต่อรัฐบาลได้ง่าย “.....ปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หัน ไฟร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมือง มีถ้อย มีความเจ็บท้องข้องใจ มันจ๊กกล่าวถึงเจ้าถึงขุนป้ไร ไปส่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหง เจ้าเมืองได้ยินเรียก เมื่อถามสวนความแก่มั่นด้วยชื่อ ไฟร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม.....”⁷

สี่ การมีรัฐบาลที่ใกล้ชิดประชาชน รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และร่วมมือกับประชาชน “.....ผิไ้วันสวรรคต พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองศรีสัชชนาลัยสุโขทัย ขึ้นนั่งเหนือชะดารหิน ให้ฝูงท่วยลูกเจ้าลูกขุน ฝูงท่วยถือบ้านถือเมืองกัน.....”⁸

ห้า ลักษณะของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงเป็นทั้งประมุขและหัวหน้ารัฐบาลเป็นที่ยอมรับของประชาชน⁹

อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะไม่นับว่าศิลาจารึกดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ทั้งนี้เพราะหลังจากนั้นก็มีการค้นพบหลักศิลาจารึกอันอื่นอีก กอปรกับการปกครองประเทศมิได้เป็นระบอบประชาธิปไตยแต่เป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช แต่จะเริ่มนับว่าไทยมีรัฐธรรมนูญหลังจากที่เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา

⁷ จ้า ทองคำวรรณ, คำอ่านศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงมหาราช คำอ่านจารึกสุโขทัยหลักที่ 1 ด้านที่ 3 บรรทัดที่ 19-23 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514).

⁸ *Ibid.*, ด้านที่ 3 บรรทัดที่ 16-19.

⁹ อมร รักษาสัตย์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า คำนำ.



2.1 ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

นับแต่ปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411-2453) เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในต่างประเทศหลายประเทศ เป็นต้นว่า ในปี พ.ศ. 2451 (ค.ศ. 1908) มีการปฏิวัติล้มล้างการปกครองของกษัตริย์แล้วสถาปนากการปกครองโดยใช้รัฐธรรมนูญขึ้นในประเทศตุรกี ต่อมาในปี พ.ศ. 2454 ได้เกิดการปฏิวัติล้มล้างการปกครองของจักรพรรดิจีนและสถาปนากการปกครองโดยใช้รัฐธรรมนูญขึ้นแทนในประเทศจีน นอกจากนี้ การปฏิรูปทางการศึกษาและสังคม การติดต่อกับต่างประเทศ ตลอดจนการคุกคามของประเทศมหาอำนาจ มีคนไทยบางส่วนต้องการจะเข้าไปมีบทบาททางการเมือง พร้อมกับปรารถนาที่จะให้ประเทศไทยมีการปกครองโดยใช้รัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2453-2468) ทรงครองราชย์ แนวพระราชดำริทางการเมืองการปกครองของพระองค์เป็นไปในเชิงอนุรักษนิยม และทรงมีพระราชดำริว่าชาวไทยยังไม่พร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีการเมืองการปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญและรัฐสภา ส่วนหนึ่งเห็นได้จากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลที่ไม่ประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม พระองค์ได้ทรงปูพื้นฐานการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้หลายประการ เช่น ทรงให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์ และทรงตั้งดุสิตธานีสถานที่ฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ได้เกิดการกบฏ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) โดยผู้ก่อการกบฏประกอบด้วยคณะนายทหารหนุ่มที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปสู่การปกครองที่มีรัฐธรรมนูญและรัฐสภาแต่ล้มเหลว จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2468-2477) จึงได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศในวันที่ 24 มิถุนายน 2475





รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของประเทศ โดยในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎร¹⁰ ซึ่งประกอบด้วยผู้นำฝ่ายทหารและผู้นำฝ่ายพลเรือนได้ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ คือเปลี่ยนจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งปกครองโดยพระมหากษัตริย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งปกครองโดยประชาชนและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดสำหรับใช้ในการปกครองประเทศ จากนั้นในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรก็ได้นำรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศ ซึ่งเรียกว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475¹¹ มาใช้ ดังมีข้อความปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ว่า “....คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ได้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และได้โดยที่ได้ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะราษฎร....” และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวขึ้น สำหรับผู้เป็นเจ้าของต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม

เพียง 1 วันหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 คือวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก โดยหลวงประดิษฐมนูธรรมได้เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 เป็นธรรมนูญชั่วคราว เพราะได้ยกร่างขึ้นอย่าง

¹⁰ ในที่นี้ใช้ตามคำปรารภของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ที่ได้ให้คำว่า คณะราษฎร แต่คนจำนวนไม่น้อยเรียกว่า คณะราษฎร

¹¹ ก่อนหน้านั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้กรรมการกรรมาธิการร่างกฎหมายกร่างรัฐธรรมนูญของไทย เริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2469 และมีการตรวจร่างเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2474 เพื่อจะพระราชทานให้แก่ราษฎร พระองค์ทรงมอบหมายให้นาย เรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษาราชการกระทรวงการต่างประเทศ และ พระยาศรัยวิสารวาจา ปลัดทูลฉลอง กระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้พิจารณาร่างหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ โดยพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญในวันที่ 6 เมษายน 2475 ซึ่งเป็นวันครบรอบ 150 ปี ของมหาจักรีวงศ์ แต่ได้เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 ก่อน ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงมิได้ประกาศใช้



กะทันหัน อาจมีข้อบกพร่องได้ จึงควรจะให้ผู้มีความรู้ความชำนาญได้ตรวจแก้ไขเพิ่มเติม ให้บริบูรณ์ ที่ประชุมเห็นชอบและสภาผู้แทนราษฎร (ไม่มีวุฒิสภา มีเพียงสภาเดียว) ได้ลงมติให้ตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวน 7 คน และในวันที่ 23 กันยายน 2475 ได้แต่งตั้งเพิ่มอีก 2 คน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แต่งตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งก็ปรากฏว่า อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นบุคคลสำคัญของคณะราษฎรเกือบทั้งหมด โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร (หรือ นายกรัฐมนตรี) ได้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้วย อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่วมกันยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเสร็จกลางเดือนพฤศจิกายน 2475 พระยามโนปกรณนิติธาดาได้นำร่างเสนอต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมครั้งที่ 34 ปี พ.ศ. 2475 และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติพิจารณาเป็นรายมาตราเริ่มตั้งแต่วันที่ 25 พฤศจิกายน 2475 จนจบร่างในวันที่ 2 ธันวาคม 2475

ต่อมาในวันที่ 10 ธันวาคม 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จออก ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ท่ามกลางพระบรมวงศานุวงศ์ ทูตจากนานาประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการเพื่อทรงทำพระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร พร้อมด้วยกรรมการราษฎร (หรือหมายถึงรัฐมนตรี) บางคนได้เชิญร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามน้อมเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้มีข้อความที่แสดงให้เห็นความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 2 ดังนี้

“ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ประกาศความ

พระราชปรารภว่า ข้าราชการทหาร พลเรือน และอาณาประชาราษฎร์



ราษฎรของพระองค์ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานรัฐธรรมนูญเพื่อให้สยามราชอาณาจักรได้มีการปกครองตามวิสัยอารยประเทศในสมัยปัจจุบัน

ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินในพระบรมราชจักรีวงศ์ได้เสด็จเถลิงถวัลยราชย์ผ่านสยามพิภพ ทรงดำเนินพระราชโบายปกครองราชอาณาจักรด้วยวิธีสมบูรณาญาสิทธิราชภายในทศพิธราชธรรม ทรงทำนุบำรุงประเทศให้รุ่งเรืองไพบูลย์สืบมาครบ 150 ปีบริบูรณ์ ประชาชนชาวสยามได้รับพระบรมราชบริหารในวิถีความเจริญนานาประการโดยลำดับ จนบัดนี้มีการศึกษาสูงขึ้นแล้ว มีข้าราชการประกอบด้วยวุฒิปรีชาในรัฐาภิบาลในบายสามารถนำประเทศชาติของตน ในอันที่จะก้าวหน้าไปสู่สากลอารยธรรมแห่งโลกโดยสวัสดิ์ สมควรแล้วที่จะพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ข้าราชการและประชาชนของพระองค์ได้มีส่วนมีเสียงตามความเห็นดีเห็นชอบในการจรโลงประเทศสยามให้วิวัฒนาการในภายภาคหน้า จึงทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามตามความประสงค์ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 เป็นการชั่วคราวพอให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการราษฎรได้จัดรูปงานดำเนินประศาสน์บายให้เหมาะสมแก่ที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ครั้นแล้ว โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันร่างพระราชกำหนดบทรัฐธรรมนูญ อันจะพึงตรึงเป็นหลักถาวรแห่งประศาสน์วิธีต่อไป ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบการร่างรัฐธรรมนูญนั้น

บัดนี้ อนุกรรมการได้เรียบเรียงรัฐธรรมนูญฉบับถาวร



สนองพระเดชพระคุณสำเร็จลงด้วยดี นำเสนอสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาปรึกษาลงมติแล้ว จึงทูลเกล้า ทูลกระหม่อมถวายคำปรึกษาแนะนำด้วยความยินยอม พร้อมทั้ง จะตราเป็นรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินได้ เมื่อและทรง พระราชวินิจฉัยที่ถ้วนทั่วกระบวนการแล้ว ทรงพระราชดำริ เห็นสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติ

จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อม สั่งให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามประสิทธิประสาท ประกาศพระราชทานแก่ประชาชนของพระองค์ ให้ดำรง อิสสรธิปไตยโดยสมบูรณ์ ตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป”

กล่าวโดยย่อ หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 สภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้ง อนุกรรมการคณะหนึ่งเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 และเมื่อยกร่างแล้วเสร็จ ผ่านการ พิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงยินยอม และพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นั้นแก่ประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 นี้เป็นฉบับที่ 2 ของ ประเทศ มีบทบัญญัติจำนวน 68 มาตรา และเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดยอนุกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบุคคลสำคัญของคณะราษฎรเกือบทั้งหมดดังกล่าวแล้ว จึงยังผลให้ หลักการและแนวทางในการปกครองประเทศไทยหรือเรียกว่าประเทศสยามในขณะนั้นมี ความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 เป็นต้นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้นำมาตรา 10 ของ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 มาบัญญัติไว้ในมาตรา 65 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลว่า สภาผู้แทนราษฎร จะประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากันคือ สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ ราษฎรเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง ในระหว่างที่ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งกว่าครึ่งยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษา แต่อย่างช้าจะต้องไม่เกิน 10 ปี ซึ่งหมายความว่าถ้าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจบการศึกษาชั้นศึกษามากกว่าครึ่งเมื่อใด



ภายใน 10 ปี สมาชิกภาพของสมาชิกประเภทที่ 2 จะต้องสิ้นสุดลงทันที และถึงแม้ว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินครึ่งยังไม่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษาก็ตาม สมาชิกภาพของสมาชิกประเภทที่ 2 ก็จะต้องสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนด 10 ปี นับตั้งแต่วันใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อครบกำหนด 10 ปีแล้วรัฐบาลของคณะราษฎรซึ่งเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจในสมัยนั้นก็ได้จัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยขยายอายุของสมาชิกประเภทที่ 2 ออกไปอีก 10 ปี ทั้งนี้เพราะต้องการให้ราษฎรมีระดับการศึกษาและเข้าใจการเมืองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลของคณะราษฎรก็ได้หูลงกล้าๆ ถวายรายชื่อพรรคพวกของตนจากคณะราษฎรให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 เกือบทั้งหมด โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทำให้คณะราษฎรสามารถคุมสถาบันทางการเมืองและการปกครองที่สำคัญของประเทศได้ทั้งหมด และเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นสถาบันที่มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งมีอำนาจปลดคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ด้วย เหล่านี้จึงส่งผลให้คณะราษฎรคุมวิถีทางการเมืองและการปกครองของประเทศได้โดยเด็ดขาด

ในส่วนของสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับรองสิทธิของชาวไทยไว้หลายอย่างก็ตาม เช่น เสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษา อบรม และการตั้งสมาคม แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่รับรองสิทธิในการตั้งพรรคการเมืองไว้ด้วย จึงยอมทำให้ชาวไทยไม่สามารถรวมพลังกันเพื่อเสรีภาพในเรื่องอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังได้ออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ เป็นต้น พระราชบัญญัตินี้จำกัดสิทธิเสรีภาพในการวิจารณ์รัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างมาก

เพราะฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นี้เป็นรัฐธรรมนูญของคณะราษฎรโดยแท้ ในเวลาเดียวกัน คณะราษฎรได้พยายามป้องกันรักษารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ทุกวิถีทาง โดยไม่ยอมประนีประนอมแม้แต่กับองค์พระมหากษัตริย์ อันเป็นผลให้พระบาท



สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่พอพระทัยกับการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และในที่สุดทรงตัดสินพระทัยสละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2477

ในระหว่างที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 นั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 เป็นการแก้ไขชื่อประเทศจากประเทศสยามมาเป็นประเทศไทย

ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 เป็นการเปลี่ยนแปลงบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมซึ่งกอนั้นให้กำหนดเวลาใช้บทเฉพาะกาลที่มีสมาชิกสภาผู้แทน 2 ประเภทเป็นเวลาไม่เกิน 10 ปี โดยเปลี่ยนเป็นกำหนดเวลา 20 ปี

ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2485 เป็นการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเคยกำหนดไว้คราวละ 4 ปี อาจขยายกำหนดเวลาออกไปอีกคราวละไม่เกิน 2 ปี เนื่องจากบ้านเมืองอยู่ในภาวะสงคราม

ต่อมาเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จอมพล ป. พิบูลสงคราม เสื่อมอำนาจและอิทธิพลลง เนื่องจากเป็นผู้ที่นำประเทศไทยไปเป็นพันธมิตรกับฝ่ายอักษะซึ่งมีญี่ปุ่นและเยอรมนีเป็นผู้นำ ยิ่งไปกว่านั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังต้องตกเป็นจำเลยในคดีอาชญากรรมสงคราม เช่นนี้ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่มีผู้ปกป้องรักษาและส่งผลให้ถูกเลิกล้มไปโดยผู้นำฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 สำหรับผู้นำฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎรที่ว่าเป็นคือ นายปรีดี พนมยงค์ และนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 10



พฤษภาคม 2489 โดยมีนายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ

2.2 ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 (เขียนย่อว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2475/2495) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 ของประเทศ และเพื่อให้เห็นวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง จึงได้นำความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้มาเสนอไว้โดยสังเขป กล่าวคือ

หลังจากคณะรัฐประหารภายใต้การนำของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 พร้อมกับยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3) จากนั้น ก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4) ที่ยกร่างขึ้นเองเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในฐานะผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ใช้มาจนกระทั่งวันที่ 22 มีนาคม 2492

ต่อมาจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้นำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 นั่นก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 โดยมี ศิริธรรมาธิเบศ ประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ ในเวลาต่อมา รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 นี้ได้ถูกยกเลิกเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 รวมเวลาที่ใช้ 2 ปี 8 เดือน 6 วัน

สำหรับสาเหตุที่ธรรมนูญฉบับที่ 5 ต้องถูกยกเลิกไปนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมาก ทำให้รัฐบาลบริหารงานไม่สะดวก เมื่อ



เป็นเช่นนี้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินอีกครั้งพร้อมกับยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 การยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินได้ใช้วิธีประกาศทางวิทยุกระจายเสียงโดยบุคคลคณะหนึ่งที่เรียกตนเองว่า คณะบริหารประเทศชั่วคราว ได้ชี้แจงเหตุผลของการยึดอำนาจว่า ภัยแห่งคอมมิวนิสต์ได้คุกคามเข้ามาอย่างรุนแรง จนรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ อีกทั้งไม่สามารถปราบคอรัปชั่นตามจุดหมาย จึงได้กระทำการยึดอำนาจครั้งนี้เพื่อนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้มีบทบัญญัติบางมาตราที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกร่างให้สมบูรณ์ โดยสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่ต่ำกว่า 200 คน ได้ประชุมปรึกษากันเพื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 นี้

อนึ่ง นับแต่วันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 อันเป็นวันยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจนกระทั่งถึงวันที่ 8 มีนาคม 2495 นั้น เป็นช่วงเวลาที่ได้นำประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 พร้อมทั้งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 มาใช้ ทั้งนี้ให้นำมาใช้ไปพลางก่อนจนกว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2475/2495 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6) จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกร่างแล้วเสร็จ โดยประกาศพระบรมราชโองการฯ นี้ได้ประกาศเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม พุทธศักราช 2494 มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการคือ คณะบริหารประเทศชั่วคราวจำนวน 9 คน เพราะฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า ในช่วงเวลาดังแต่วันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 จนกระทั่งถึงวันที่ 8 มีนาคม 2495 หรือประมาณ 3 เดือนนั้น เป็นช่วงเวลาที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475/2495

หลังจากสภาผู้แทนราษฎรได้ปรึกษากันดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเสร็จแล้ว คณะบริหารประเทศชั่วคราวได้เข้าเฝ้ากราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช



2475/2495 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 ของประเทศ และมีจำนวน 123 มาตรา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ สำหรับความเป็นมาของรัฐธรรมนูญที่กล่าวมานี้ ส่วนหนึ่งได้ปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2475/2495 ที่ว่า

“ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศความพระราชปรารภว่า จำเดิมแต่สมเด็จพระบรมปิตุลาธิราชพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ณ วันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 สถาปนาระบบอบการปกครองประชาธิปไตยขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยแล้วนั้น ต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกหลายฉบับจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยมีมุ่งหมายจะให้มีความเหมาะสมตามกาลสมัย แต่ปรากฏว่าในเวลาอันเหตุการณ์ของโลกและสถานการณ์ภายในได้เปลี่ยนแปลงไป จึงคณะบริหารประเทศชั่วคราวพร้อมด้วยข้าราชการทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ และพลเรือน คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 คณะรัฐประหาร พุทธศักราช 2490 และผู้รักชาติ ได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตกลับไปใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2475 พร้อมทั้งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 ทรงพระราชดำริเห็นเป็นการ



สมควรที่จะใช้รัฐธรรมนูญนั้นไปพลางก่อน และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวแล้ว มีบทบัญญัติบางมาตราอันไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันดำเนินการปรับปรุงเสียใหม่ เพื่อให้เป็นหลักถาวรแห่งประศาสนวิธีต่อไป

สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญสนองพระเดชพระคุณสำเร็จลงด้วยดี จึงนำทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายคำปรึกษาแนะนำด้วยความยินยอม พร้อมทั้งจะตราเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ได้ เมื่อและทรงพระราชวินิจฉัยที่ถ้วนทั่วกระบวนความแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติ

จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมสั่งให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ประสิทธิ์ประกาศประกาศพระราชทานแก่ประชากรของพระองค์ ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2495/2475 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6) นั้น มีใช้เพียงนำเฉพาะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2) ที่สำคัญมาใช้เท่านั้น แต่ยัังนำคำปรารภมาใช้ด้วย เนื่องจากมีข้อความเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันมาก

รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2475/2495 ได้ใช้บังคับมาจนถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ในสมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รวมเวลาที่ใช้ 6 ปี 7 เดือน 12 วัน





2.3 ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 สำหรับความเป็นมาก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะประกาศใช้มีดังนี้

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินครั้งแรก เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2500 โดยมีได้เลิกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6) และได้ให้ จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี แต่การบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ผลดี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 พร้อมกับประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 ในวันเดียวกันด้วย

ต่อมาในเดือนมกราคม 2502 คณะปฏิวัติได้นำความกราบบังคมทูลว่า คณะปฏิวัติปรารถนาจะให้มีความเหมาะสมเพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อยยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 และการที่จะให้มีรัฐธรรมนูญเช่นว่านี้สมควรจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิยกกว้างขึ้นและประกาศใช้ต่อไป แต่ในระหว่างระยะเวลาก่อนที่จะได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งยกกว้างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น สมควรให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเพื่อใช้ไปพลางก่อน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย และเพื่อให้เป็นไปตามที่หัวหน้าคณะปฏิวัตินำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7) โดยมี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 นั้น ได้ใช้ไปจนกระทั่งถูกยกเลิกไปในวันเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ประกาศใช้คือ วันที่ 20 มิถุนายน 2511 รวมเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ประกาศใช้คือ 9 ปี 4 เดือน 23 วัน

ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ซึ่ง จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ยกร่าง

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น พร้อมกับมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้วยและเมื่อ
ยกร่างเสร็จให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นรัฐสภาพร้อมกันไปด้วย จากข้อเท็จจริง
ปรากฏว่า จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ถึงแก่อสัญกรรม ก่อนที่รัฐธรรมนูญจะยกร่าง
แล้วเสร็จ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้เวลาประมาณ 9 ปียกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น
และสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญนั้น จากนั้น จึง
นำขึ้นกราบบังคมทูล และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511

สำหรับความเป็นมาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
นั้น ส่วนหนึ่งปรากฏอยู่ในคำปรารภ ดังนี้

“การที่จะให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมนั้น หัวหน้าคณะปฏิวัติ
ได้นำความกราบบังคมทูลว่า สมควรจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญและ
มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเพื่อใช้ไปพลางก่อน ทรง
พระราชดำริเห็นชอบด้วย เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 จึงได้มี
พระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้ธรรมนูญการ
ปกครองราชอาณาจักร จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งสภา
ร่างรัฐธรรมนูญจะได้จัดร่างขึ้น

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญโดย
ละเอียดถี่ถ้วน กล่าวคือ ได้ตั้งคณะกรรมการฟังความคิดเห็น
ประชาชน มีหน้าที่รวบรวมพิจารณาความคิดเห็นของประชาชน
คณะกรรมการระเบียบวาระ มีหน้าที่ค้นคว้าและรวบรวมหลัก
สารสำคัญอันควรพิจารณา และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
มีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญและในการนี้ เฉพาะหลักสารสำคัญให้ถือ
ตามมติของสภา





ในการร่างรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและ คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้อง ได้พิจารณาฉบับรัฐธรรมนูญที่มีมาแล้วในประเทศไทย กับทั้งบทรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ ประกอบด้วย แต่ความมุ่งหมายโดยเฉพาะ ก็คือจะบัญญัติบทรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศชาติ เพื่อให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพและความเจริญก้าวหน้าสืบไป....

คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักการสำคัญซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติไว้ และได้เสนอ เพื่อให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเป็นสามวาระ ในวาระที่ 1 ได้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ในวาระที่ 2 ได้ตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นกับ คำแปรญัตติ ภายใต้บังคับแห่งหลักการสำคัญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ลงมติไว้ และสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว เริ่มด้วยชื่อรัฐธรรมนูญ คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตรา ในวาระที่ 3 ได้ลงมติให้เสนอ ร่างรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา

สภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา ได้พิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญตามมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร แล้ว ลงมติให้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้ต่อไป

ครั้งเมื่อได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย แล้ว ได้ทรงพระราชวินิจฉัยโดยตลอดและทรงพระราชดำริเห็นพ้อง ต้องตามมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาแล้ว



จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้
ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ให้ใช้แทน
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งได้ตราไว้ ณ วันที่ 28
มกราคม พุทธศักราช 2502 นั้น ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป”

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8) ซึ่งสอดคล้องกับคำปรารภที่นำเสนอผ่านมานี้ก็จะพบว่า ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7) ได้บัญญัติให้สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ดังนั้น ในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 240 คน ต่อจากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งกรรมการขึ้น 4 คณะ ได้แก่

- 1) คณะกรรมการฟังความคิดเห็นประชาชน มีกรรมการ 21 คน
- 2) คณะกรรมการระเบียบวาระ มีกรรมการ 15 คน
- 3) คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีกรรมการ 15 คน
- 4) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม มีกรรมการ 9 คน

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาได้ประชุมพิจารณาและลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2508 และได้ตั้งคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งจำนวน 25 คนขึ้น พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติได้

คณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2510 จึงได้เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาได้พิจารณาแล้วมีมติอนุมัติให้ผ่านในวาระที่สอง ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาได้ลงมติให้



ผ่านในวาระที่สาม เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2511 และให้นำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี 183 มาตรา ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

รวมเวลาที่ใช้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 นี้ประมาณ 9 ปี กล่าวคือ สมภาร่างรัฐธรรมนูญใช้เวลาในการยกร่าง 6 ปีเศษ และสมภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาใช้เวลาในการพิจารณาวาระที่หนึ่งถึงวาระที่สามอีก 2 ปีเศษ หลังจากนั้น จึงได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินมายังพระที่นั่งอนันตสมาคมเพื่อประกอบพระราชพิธีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยให้ราชเลขาธิการเชิญฉบับรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วพระราชทานให้ประธานสมภาร่างรัฐธรรมนูญ คือ นายทวี บุณยเกตุ ประธานสมภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จากนั้นจึงทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานฉบับรัฐธรรมนูญแก่ประธานสมภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเสมือนว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ได้ใช้เวลายกร่างประมาณ 9 ปี และปรารถนาจะให้ป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับมีอายุการใช้งานเพียง 3 ปี 4 เดือน 27 วัน โดยคณะปฏิวัติซึ่งมีจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 พร้อมกับยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ในวันเดียวกัน การปฏิวัติของจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นลักษณะของการยึดอำนาจตนเอง โดยยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินในขณะที่ตนเองเป็นหัวหน้ารัฐบาล ต่อจากนั้นจึงกราบบังคมทูลให้นำธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 มาใช้ โดยได้กราบบังคมทูลด้วยเหตุผลที่ว่า เพื่อแก้ไขสถานการณ์ซึ่งเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ สถาบันพระมหากษัตริย์ และประชาชนให้สงบเรียบร้อยเป็นปกติสุขโดยเร็ว และเพื่อกำหนดกลไกการปกครองที่เหมาะสมแก่สภาพของประเทศ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ และจิตใจของประชาชน แต่การแก้ไขสถานการณ์ให้สงบเรียบร้อยเป็น



ปกติสุข รวมทั้งการกำหนดกลไกการปกครองที่เหมาะสมต้องใช้เวลาตามความจำเป็นแก่ เหตุการณ์ และในระหว่างดำเนินการดังกล่าว สมควรให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่เหมาะสมกับสถานการณ์และการป้องกันประเทศใช้ไปพลางก่อน จนกว่าจะได้ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้จัดทำขึ้นใหม่ พระบาทสมเด็จพระเจ้า อยู่หัวจึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2515 โดยมีพลเอก ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

2.4 ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ของประเทศ ความเป็นมาที่สำคัญปรากฏอยู่ในคำปรารภที่ว่า

“นับแต่วาระนั้นมาเป็นเวลาสี่สิบปีเศษ เหตุการณ์บ้านเมือง ได้ผันแปรไปเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือประกาศใช้ รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หลายครั้งหลายครา และในบางครั้งก็จำเป็นต้อง ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราวเพื่อรอเวลาที่จะ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้เสร็จ ทำให้การบริหารประเทศในขณะ นั้นมิได้เป็นไปตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตยตามควร อย่างไรก็ตาม เมื่อกาลเวลาล่วงมาประชาชนได้รับการศึกษากว้าง ขวางยิ่งขึ้น มีความรู้และความคิดอ่านทางการเมืองดีขึ้น จึงมีความ ตื่นตัวและปรารถนาที่จะมีส่วนร่วมเสี่ยงในการปกครองประเทศด้วย ตนเองขึ้นเป็นลำดับ ทั้งประชาชนก็มีความไม่พึงพอใจในการบริหาร ราชการแผ่นดินอยู่ด้วย จึงในวันที่ 13 และ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2516 ได้มีการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด นักเรียน นิสิต นักศึกษา ประชาชน และหนังสือพิมพ์ได้มีส่วนร่วมสำคัญในการแสดง



ประชามติอันแรงกล้าในเรื่องนี้ และในการแสดงประชามติครั้งนั้น ได้มีผู้คนเสียชีวิตและเลือดเนื้อไปเป็นจำนวนไม่น้อย และนับว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญ อันเป็นผลทำให้คณะรัฐบาลในยุคนั้นจำต้องถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง และมีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลใหม่ขึ้นแทน

เพื่ออนุวัตตามความปรารถนาของมหาชนในครั้งนั้น คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เมื่อร่างเสร็จ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วก็ได้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการคณะนี้พิจารณาแล้ว ก็ได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งก็ดี คณะรัฐมนตรีเองก็ดี คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ดี สภานิติบัญญัติแห่งชาติเองก็ดี ได้สดับตรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตลอดมา เพื่อที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์สมดังความปรารถนาของประชาชน....

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญอย่างรอบคอบแล้ว ได้มีมติเห็นชอบและได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป



เมื่อได้ทรงมีพระราชวินิจฉัยร่างรัฐธรรมนูญโดยที่ถ้วนทั่ว
กระบวนการแล้ว ทรงมีพระราชดำริเห็นสมควรพระราชทาน
พระบรมราชานุมัติตามคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ

จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อม
ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ให้ใช้แทน
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งได้ตรา
ไว้ ณ วันที่ 16 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 นั้น ตั้งแต่วันประกาศ
นี้เป็นต้นไป”

จากคำปรารภข้างต้นทำให้กล่าวได้ว่า มูลเหตุที่เกิดรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 นี้คือ
นักเรียน นิสิตนักศึกษา ประชาชน และหนังสือพิมพ์ได้มีส่วนร่วมกันเรียกร้องและ
แสดงประชามติที่ต้องการให้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยโดยเร็วเพื่อแทนธรรมนูญการ
ปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9) จนในที่สุดเกิดวัน
มหาวิปโยคเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้มีผู้คนเสียชีวิตและเลือดเนื้อไปเป็นจำนวน
มิใช่น้อย และนับว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญ อันเป็นเหตุให้คณะรัฐบาลใน
ยุคนั้น ซึ่งมีจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี จำต้องกราบถวายบังคมลาออก
จากตำแหน่ง และมีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลใหม่ขึ้นแทน โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นาย สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และเพื่อให้เป็นไป
ตามการเรียกร้องและการแสดงประชามติของประชาชน คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะ
กรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งมีจำนวน 18 คน เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2516
ต่อจากนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 ชุด คือ

- 1) คณะอนุกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหารัฐธรรมนูญ
- 2) คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นประชาชน
- 3) คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ





เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาตรวจแก้ไขเพื่อความเหมาะสมในบางมาตรา แล้วได้เสนอต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2517

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเป็นรายมาตราก่อนรับหลักการ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2517 แล้วได้แต่งตั้ง คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งมีจำนวน 35 คน เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติได้

เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในวาระที่สอง แบบเรียงมาตรา หลังจากนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่สาม ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 นั้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2517 รวมเวลาที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประมาณ 1 ปี

ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่ง คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรี คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้สดับตรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนตลอดมา เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์สอดคล้องความปรารถนาของ ประชาชน

ต่อมา ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในฐานะประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำร่าง รัฐธรรมนูญซึ่งมีจำนวน 238 มาตรา ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐานเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย รวมทั้งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517



ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 อยู่ นั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้จำนวน 1 ครั้ง ซึ่งเรียกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2518 โดยประกาศใช้ เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2518 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ฉบับที่ 10 นี้ ใช้เวลานาน 2 ปี จนกระทั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้เข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดินและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

2.6 ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

หลังจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายใต้การนำของ พลเรือเอก สวัสดิ์ ชลออยู่ ได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 เป็นผลสำเร็จ เมื่อเวลา 18.00 น. ของวันที่ 6 ตุลาคม 2519 แล้ว ต่อมาในวันที่ 22 ตุลาคม 2519 ได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11) ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ โดยพลเรือเอก สวัสดิ์ ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 นั้น ได้ให้อำนาจพิเศษซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดแก่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในการบริหารประเทศ ทั้งนี้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินต้องการกอบกู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วยการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้เหมาะสม โดยจัดให้มีการพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนตามลำดับ ขั้นตอนดังกล่าวใช้เวลา 12 ปี กล่าวคือ สี่ปีแรกเป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมการบริหารแผ่นดินในระยะสี่ปีที่สอง สมควรให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มีรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่ง



สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้งสองสภานี้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน ส่วนในระยะสี่ปีที่ผ่านมา สมควรขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น และลดอำนาจของวุฒิสภาลงเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้น ถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อชาติบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยดีแล้ว ก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 นี้ ใช้ได้ไม่ถึงปี คือเพียง 363 วันก็ถูกยกเลิก เมื่อคณะปฏิวัติได้เข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520

หลังจากที่คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 แล้ว ต่อมาในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 ได้นำธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12) ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย โดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้ส่งนามสนองพระบรมราชโองการ คณะปฏิวัติได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะจัดให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ของประเทศ

คณะปฏิวัติซึ่งนำโดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ได้มอบให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 ขึ้น พร้อมกับต้องการให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปี พ.ศ. 2521 แต่ในระหว่างดำเนินการดังกล่าว ให้ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ไปพลางก่อน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้อยู่จนถึงวันที่ 22 ธันวาคม 2521 รวมเวลาที่ใช้ 1 ปี 2 เดือน 2 วัน

ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้บันทึกเหตุการณ์และความเป็นมาไว้ว่า

“.....ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับ และในบางครั้งที่ภาวการณ์บ้านเมืองผันแปรไป อันเป็นเหตุให้ต้องประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราว



เพื่อรอเวลาที่จะร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้แทน บรรดา
รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศชั่วคราวที่ได้มีมาทุก
ฉบับมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในความยึดมั่นในการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยทรงใช้
อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี
และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ความแตกต่าง
เฉพาะสภาพภาพของรัฐธรรมนูญ และสัมพันธภาพระหว่างอำนาจ
นิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ของ
บ้านเมืองที่ผันแปรในขณะนั้น ๆ เท่านั้น ทั้งนี้ ย่อมแสดงถึงความ
เลื่อมใสศรัทธาของปวงชนชาวไทยในการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สมดังพระราช
ปณิธานของสมเด็จพระบรมปิตุลาธิราช พระบาทสมเด็จพระ
ปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้พระราชทาน
พระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดินให้แก่ปวงชนชาวไทย
ความยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหา
กษัตริย์เป็นประมุข ได้มีสืบทอดมาโดยตลอดถึงปัจจุบัน แม้
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 ก็ได้
ประกาศเจตนารมณ์เช่นนั้นไว้ และได้มอบให้สภานิติบัญญัติแห่ง
ชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร
ภายในปีพุทธศักราช 2521

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะ
หนึ่งเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างเสร็จ สภานิติบัญญัติแห่ง
ชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสามวาระ.....

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ



อย่างรอบคอบประกอบด้วยสถานการณ์ของประเทศแล้ว ได้ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป

เมื่อได้ทรงพระราชวินิจฉัยร่างรัฐธรรมนูญโดยถี่ถ้วนทั่วกระบวนการแล้ว ทรงมีพระราชดำริเห็นสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ให้ใช้แทนธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ซึ่งได้ตราไว้ ณ วันที่ 9 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2520 นับตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป”

จากคำปรารภข้างต้นทำให้เข้าใจได้ว่า ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวน 360 คน ได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2520 มีจำนวน 35 คน อันมีนาย จิตติ ติงศภักดิ์ เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมเพื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม 2520 เป็นเวลา 6 เดือนเศษ จนถึง วันที่ 8 มิถุนายน 2521 มีการประชุมทั้งสิ้นรวม 29 ครั้ง มีเนื้อหาในสาระสำคัญรวม 191 มาตรา จากนั้นจึงเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอมาในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2521 จนกระทั่งถึงวาระที่สาม ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ



ดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง 330 ต่อ 9 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2521 รวมเวลาที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประมาณ 1 ปี

ต่อมาอีก 4 วัน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้นำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 ซึ่งมีจำนวน 206 มาตรา ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 โดยพลอากาศเอก หะริน หงสกุล ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง

ครั้งที่ 1 เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งเดิมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบรวมเขตโดยถือเอาจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและให้การออกเสียงเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเรียกกันว่า “พวงใหญ่” แก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นการเลือกตั้งแบบผสม คือระหว่างแบ่งเขตกับรวมเขต โดยแต่ละเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คนและการออกเสียงลงคะแนนได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น

ครั้งที่ 2 เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ใช้บังคับต่อมาจนกระทั่ง คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นผลสำเร็จ และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 รวมเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ 12 ปี 2 เดือน 1 วัน นับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีอายุการใช้งานยาวนานเป็นอันดับสองรองจากรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2475



2.6 ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

หลังจากการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (วสช.) ภายใต้การนำของพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ พร้อมทั้งได้ยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ผ่านไปแล้ว ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 โดยพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ

ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 นั้น ได้กำหนดให้มี สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 200 คน แต่ไม่เกิน 300 คน มีหน้าที่จัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15) โดยคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้น ภายใน พ.ศ. 2534 แต่ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องใช้เวลาระยะหนึ่งตามความจำเป็น จึงให้ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ไปพลางก่อน ซึ่งได้ใช้จนถึง วันที่ 9 ธันวาคม 2534 เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ประกาศใช้ รวมเวลาที่ใช้ 9 เดือน 8 วัน

ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้ระบุความเป็นมาไว้ว่า

“.....สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำความกราบบังคมทูลว่า จำเดิมแต่สมเด็จพระบรมปิตุลาธิราช พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขและประกาศใช้รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศอีกหลายฉบับ เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะการณ์บ้านเมืองที่

ผันแปรเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัย บรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศที่ได้มีมาทุกฉบับ มีสาระสำคัญเหมือนกันที่ยึดมั่นในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล จะมีเนื้อหาแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในเรื่องสถาณภาพของรัฐสภาและสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้น ๆ ทั้งนี้ ย่อมแสดงให้เห็นแน่ชัดว่า ปวงชนชาวไทยมีศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สมดังพระราชปณิธานของสมเด็จพระบรมปิตุลาธิราช พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้พระราชทานพระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดินให้แก่ปวงชนชาวไทย ความยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้มีสืบทอดมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แม้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ก็ได้ประกาศเจตนารมณ์เช่นนั้นไว้ และได้มอบให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เมื่อร่างเสร็จแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสามวาระตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้รับร่างไว้พิจารณาและแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการจนเสร็จสิ้นแล้วนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาต่อไปในวาระ



ที่สองและที่สาม

การพิจารณาทุกขั้นตอนได้ยึดถือพระราชปณิธานของสมเด็จพระปิตุลาธิราชที่พระราชทานพระราชอำนาจการปกครองแผ่นดินให้แก่ปวงชนชาวไทย ประกอบกับเจตนารมณ์และความศรัทธาของประชาชนชาวไทยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักการ ทั้งได้สดับรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ และศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แล้วคัดเลือกบทบัญญัติที่เห็นว่าเหมาะสมมาใช้ในการเรียบเรียงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทยในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การพิทักษ์รักษาศาสนาให้สถิตสถาพรการเทิดทูนพระมหากษัตริย์และเป็นมิ่งขวัญของปวงชน การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การยืนยันยอมรับและพิทักษ์รักษาสีทิวและเสรีภาพของชนชาวไทย และการร่วมกันสร้างความเป็นธรรม ความเจริญ ความผาสุกร่มเย็น ให้เกิดแก่ประชาชนทั่วหน้ากัน

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างรอบคอบประกอบกับสถานการณ์ของประเทศแล้ว ได้ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป

เมื่อได้ทรงพระราชวิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญโดยถี่ถ้วนทั่วกระบวนการแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อม
ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ให้ใช้แทน
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งได้ตราไว้
ณ วันที่ 1 มีนาคม พุทธศักราช 2534 ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป”

จากคำปรารภข้างต้นทำให้กล่าวได้ว่า ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 นั้น ในวันที่ 4 เมษายน 2534 ที่ประชุม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อเป็น
ผู้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 แล้วนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะ
กรรมการร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการจำนวน 20 คน ในจำนวนนี้เป็น
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 6 คน และไม่ได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
14 คน โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รวมเวลา
ตั้งแต่เริ่มยกร่างรัฐธรรมนูญจนเสร็จสิ้นการพิจารณาในวาระที่สามประมาณ 7 เดือน โดย
ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2534 ที่ประชุมได้ลงมติ
เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ด้วยคะแนนเสียง 262 ต่อ 7 และงดออกเสียง 4

หลังจากนั้น ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ประธานสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ ได้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งมีทั้งหมด 223
มาตรา ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดย
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และได้ประกาศ
ให้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534

แม้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการสดับรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
และกลุ่มบุคคลต่าง ๆ รวมทั้งได้ศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แล้วคัด
เลือกบทบัญญัติที่เห็นว่าเหมาะสมมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้
ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมากครั้งที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญของไทย คือมีการแก้ไขเพิ่มเติม
6 ครั้ง กล่าวคือ



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ไม่เป็นที่พอใจของประชาชน ได้เริ่มมีการประท้วงคัดค้านตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2534 เป็นต้นมา จนกระทั่งรัฐบาลและ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ต้องประกาศว่าจะยอมให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอนาคต อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะลงมือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ได้มีการประท้วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอก สุจินดา คราประยูร เมื่อเดือน พฤษภาคม 2536 ได้เกิดการปราบปรามประชาชนจนถึงขั้นนองเลือด ในที่สุดรัฐสภาจึง ต้องยอมแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน 4 ประเด็นสำคัญเพื่อให้มีการเลือกตั้ง และรัฐบาล สามารถบริหารประเทศต่อไปได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน 4 ประเด็นนี้ ได้แก่

ฉบับที่ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2536 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็น ประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานรัฐสภา

ฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้ปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัย ประชุม

ฉบับที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา และระยะเวลาในการใช้บทเฉพาะกาลที่เกี่ยวกับอำนาจของวุฒิสภา

ฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาในช่วงที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 อีก 1 ครั้ง เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่ สภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไข



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ขึ้น โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการการวิสามัญฯ และหลังจากที่คณะกรรมการการวิสามัญฯ ได้ส่ง รายงานผลการพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แก่ สภาผู้แทนราษฎร ได้ก่อให้เกิดกระแสการเรียกร้องและผลักดันจากประชาชน นักวิชาการ นักการเมือง รวมทั้งสื่อมวลชนให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น ในวันที่ 30 มีนาคม 2537 พลตำรวจเอกประภาณ อติเรกสาร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในช่วงเวลานั้น พร้อมด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน จำนวน 156 คน จึงได้ร่วมกันเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ต่อที่ประชุมร่วมของรัฐสภา โดยมีสาระสำคัญดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมหมวด 3 ถึง หมวด 11 มาตรา 24 ถึง มาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเป็นเรื่องที่ว่าด้วย

- สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3)
- หน้าที่ของชนชาวไทย (หมวด 4)
- แนวนโยบายแห่งรัฐ (หมวด 5)
- รัฐสภา (หมวด 6)
- คณะรัฐมนตรี (หมวด 7)
- ศาล (หมวด 8)
- การปกครองท้องถิ่น (หมวด 9)
- ตุลาการรัฐธรรมนูญ (หมวด 10) และ
- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (หมวด 11)

ในคราวประชุมร่วมของรัฐสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 31 มีนาคม 2537 ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการด้วยคะแนนเสียง 369 เสียง และงดออกเสียง 194 คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ทั้งสองสภา ในเวลานั้น (625 คน) และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 45 คน เพื่อพิจารณา คณะกรรมา-



ธิการวิสามัญชุดนี้เรียกว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช... โดยมีนายประจวบ ไชยสาส์น (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นเลขาธิการพรรคชาติพัฒนา) เป็นประธาน และมีนายไพศาล กุมาลพิสัย (สมาชิกวุฒิสภา) เป็นรองประธาน

เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ พิจารณาศึกษาเสร็จแล้วได้นำเสนอต่อที่ประชุมร่วมของรัฐสภา อันเป็นการพิจารณาในวาระที่สอง โดยพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง จากนั้น จึงรอไว้อีก 15 วัน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะดำเนินการลงมติในวาระที่สามต่อไป

ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 4 มกราคม 2538 ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 591 เสียง ไม่เห็นชอบ 1 เสียง และงดออกเสียง 1 คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภาในเวลานั้น (630 คน) จึงถือว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538 เวลา 16.35 น. โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎร (ศาสตราจารย์ มารุต บุนนาค) ประธานวุฒิสภา (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา ร่วมเป็นสักขีพยาน และในวันเดียวกันนั้น สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา อันเป็นผลให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) นี้ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2538 เป็นต้นไป ต่อมาอีก 1 ปี ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 1 ครั้ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 โดยมีผลใช้บังคับในวันที่ 23 ตุลาคม 2539 อันเป็นเวลา 1 วันหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา



กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุด คือจำนวน 6 ครั้ง เฉพาะในครั้งที่ 5 และครั้งที่ 6 มีข้อสังเกตที่สำคัญคือ ในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 ในปี พ.ศ. 2538 นั้น นับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่วมมือกันแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างใกล้ชิดและสมานฉันท์ นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมในคราวเดียวมากถึง 188 มาตรา การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้ รัฐสภาได้พิจารณาโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ประกอบกับความคิดเห็นของประชาชน เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเหมาะสมสอดคล้องกับสังคมไทยในภาวะการณปัจจุบันมากที่สุดเท่าที่จะยอมรับกันได้ การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 นี้มีบทบัญญัติใหม่เพิ่มขึ้นหลายประการ เช่น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย การแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนวาระ และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ตรวจการรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลปกครอง และการกระจายอำนาจการเงินการคลังให้แก่ท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งบทบัญญัติใหม่เหล่านี้จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นมารองรับในโอกาสต่อไป

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 6 นั้น ถือได้ว่าเป็นประวัติศาสตร์ของชาติไทยที่ประชาชนเป็นจำนวนมากได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติม ทำให้ได้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2534 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 รวมเวลาที่ใช้ 6 ปี 10 เดือน 2 วัน





2.7 ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บันทึกไว้ว่า

“พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช
มหิตลธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤพดินทร สยามินทริราช
บรมนาถบพิตร ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศ
ว่า โดยที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการ
ปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง
เป็นประมุขมาเป็นเวลากว่าหกสิบห้าปีแล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว
ได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แสดงว่า
รัฐธรรมนูญย่อมเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมแห่งกาลเวลาและ
สภาพการณ์ของบ้านเมือง รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์สำคัญ
ที่กระจ่างแจ้ง ชัดเจนสามารถใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศและ
เป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
อื่นซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539
ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับ
เลือกตั้งจากรัฐสภาจำนวนเก้าสิบเก้าคน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง และได้
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทรับพระราชทานกระแสพระราชดำรัสเพื่อ
เป็นสิริมงคลแก่การทำงาน ภายหลังจากนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ
เสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและ



ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 แล้วทุกประการ”

จากคำปรารภข้างต้นนี้ ทำให้ลำดับเหตุการณ์สำคัญได้ว่า ในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 โดยเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 6 และประกาศใช้วันที่ 22 ตุลาคม 2539 ผลจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ได้เปิดโอกาสให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ รัฐธรรมนูญที่ยกร่างใหม่นั้น ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาพร้อมสภามวาระและประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งถือว่าเป็นวันเดียวกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ด้วย โดยเรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของไทยและใช้มาจนทุกวันนี้ (พฤษภาคม 2541) สำหรับรายละเอียดความเป็นมา มีดังต่อไปนี้

ในช่วงเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 นั้น สถานการณ์จากภายนอกและภายในประเทศของไทยได้มีส่วนผลักดันและสนับสนุนให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญที่ทันสมัยและสามารถรับมือได้กับสภาพการณ์ดังกล่าว

1) สถานการณ์จากภายนอกประเทศที่สำคัญ การแสวงโลกซึ่งมาจากต่างประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศทางตะวันตกที่เป็นมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ได้เน้นในเรื่องสำคัญ 6 เรื่อง ได้แก่ การปกครองระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจ ระบบการเมืองและการบริหารราชการแบบเปิดกว้าง การเคารพและรับรองสิทธิมนุษยชน การแข่งขันทางการค้าเสรี และการรักษาคุณภาพสภาพแวดล้อม ทั้ง 6 เรื่องนี้มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน และส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งทางตรงและ



ทางอ้อม เช่น ถ้าไทยไม่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จะต้องถูกกีดกันด้านการค้าระหว่างประเทศ และไม่ได้รับเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

2) สถานการณ์จากภายในประเทศที่สำคัญ คือเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อ 17 - 20 พฤษภาคม 2535 ซึ่งเป็นการเรียกร้องให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง พร้อมกับต้องการให้สังคมตลอดจนระบบการเมืองเปิดกว้าง ปัญหาที่ปรากฏชัดเจนคือ การปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบการเมือง การเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาลที่เป็นอยู่ในขณะนั้นยังบกพร่อง ไม่อาจคัดสรรตัวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม มีอุดมการณ์ และมีมารยาททางการเมืองเข้าสู่ระบบการเมืองได้ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น

2.1) การซื้อเสียงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง นักการเมืองจำนวนมากเข้าสู่ระบบการเมืองโดยใช้เงินซื้อเสียง โดยทั่วไปแล้ว เงินส่วนหนึ่งที่ใช้ในการซื้อเสียงมาจากการสนับสนุนของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัด และอีกส่วนหนึ่งมาจากตัวผู้สมัครแต่ละคน

2.2) เกิดการแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรี การแย่งชิงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง โดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรีในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้บุคคลที่ไม่เหมาะสมเข้าสู่ตำแหน่งโดยใช้เงินหรือใช้ระบบโควตาของการเป็นรัฐมนตรี นั่นก็คือ ผู้ใดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเป็นผู้ควบคุมดูแลและออกค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในสังกัดจนได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก ผู้นั้นก็มีสิทธิต่อรองภายในพรรคการเมืองเพื่อให้ตนเองได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งอาจเทียบได้ว่าถ้าควบคุมและมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดจำนวน 6 คน ก็จะได้มีโอกาสเป็นรัฐมนตรี นอกจากนี้ ป่อยครั้งที่มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีจากบุคคลที่ร่ำรวย หรือบุคคลที่เริ่มเข้าสู่วงการเมืองโดยประชาชนไม่รู้จักหรือไม่ยอมรับในความรู้ความสามารถเท่าที่ควร โดยรัฐมนตรีนั้นอาจเป็นผู้บริจาคเงินเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง หรือบริจาคเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั่วไป หรือบริจาคให้กับผู้มีอำนาจที่แท้จริง



ในการแต่งตั้งรัฐมนตรี เช่น หัวหน้าพรรค หรือเลขาธิการพรรค ก็จะมีโอกาสเข้าเป็นรัฐมนตรีได้เช่นกัน

2.3) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต สืบเนื่องมาจากการใช้เงินซื้อเสียงและการได้ตำแหน่งรัฐมนตรีที่ต้องใช้เงินเป็นฐานดังกล่าว นั้น ได้นำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงของรัฐมนตรี เป็นต้นว่า การเรียกเงินส่วนแบ่งจากโครงการใหญ่ การนำโครงการไปให้แก่บุคคลใกล้ชิดหรือบุคคลที่ให้เงินตอบแทน การเรียกเงินในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการประจำ หรือค่าใบอนุญาต เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐมนตรีบางคนจึงใช้ตำแหน่งหาเงินชดเชย หรือถอนทุน และเตรียมทุนไว้สำหรับการเลือกตั้งและการเป็นรัฐมนตรีในวาระต่อไป

2.4) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทรกแซงข้าราชการประจำ โดยเฉพาะรัฐมนตรี หรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น เลขาธิการรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีใช้อำนาจบาตรใหญ่กับข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง เช่น ใช้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายโดยใช้ข้อพิจารณาทางการเมืองมากกว่าระบบคุณธรรม ผลก็คือ เกิดการเสียขวัญและกำลังใจของข้าราชการ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินถูกทำลายมากขึ้น โดยผู้ได้รับความเสียหายอย่างมากคือประชาชนผู้เสียภาษี

2.5) มีการสืบทอดอำนาจและผูกขาดตำแหน่งทางการเมือง มีเหตุการณ์ที่ปรากฏบ่อยครั้งที่บุคคลที่เป็นรัฐมนตรีเมื่อตนเองไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีต่อไปได้อีก ก็จะนำบุคคลที่เป็นลูกหรือหลานของตนเองเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน หรือในบางจังหวัดครอบครัวของตนเองได้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญเกือบทุกระดับ เช่น เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานสภาจังหวัดและเป็นนายกเทศมนตรี อันเป็นลักษณะของการผูกขาดและสืบทอดทางการเมือง นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมาเกือบทุกสมัยที่พรรคการเมืองของตนเองได้เป็นรัฐบาล และมีการนำไป



กล่าวอ้างเสมอถึงการได้รับตำแหน่งติดต่อกันมาช้านาน แต่ไม่เคยกล่าวอ้างว่าเมื่อตนเองเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรีมาช้านาน ทำไมจังหวัดของตนเองจึงยังไม่เจริญก้าวหน้ามากเท่ากับตนเอง

2.6) มีการย้ายพรรคการเมืองมาก โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากมีประวัติการย้ายพรรคการเมืองเป็นประจำหลังจากการยุบสภา พรรคการเมืองใดให้เงินสนับสนุนในการหาเสียงเลือกตั้งแก่ตนเองมากและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลก็จะย้ายไปสังกัดพรรคนั้น อันเป็นลักษณะที่ไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง รวมทั้งแสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองไม่มีความแตกต่างกัน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นถึงความสำคัญของพรรคการเมือง

นอกจากสาเหตุจากสถานการณ์ภายในประเทศที่เกิดจากนักการเมืองที่กล่าวมาแล้ว ยังมีสาเหตุที่เกิดจากข้าราชการประจำอีกด้วย เช่น มีการซื้อตำแหน่งผู้บริหารในกรมกองต่าง ๆ เช่น ตำแหน่งอธิบดี รองอธิบดี หรือตำแหน่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการประจำ การที่ข้าราชการประจำไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้าราชการประจำอย่างมีประสิทธิภาพทุกระดับ ตลอดจนการรวมอำนาจหรือการไม่กระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

สาเหตุจากสถานการณ์ภายนอกหรือกระแสโลก 5 เรื่อง รวมทั้งสาเหตุจากภายในประเทศที่เกิดจากนักการเมืองและข้าราชการประจำซึ่งต่างเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนด้วยกันที่กล่าวมานี้ ได้มีส่วนทำให้รัฐธรรมนูญฉบับที่จะยกร่างขึ้นต่อไปหรือฉบับที่ 16 นั้น ไม่เพียงมีเจตนารมณ์เพื่อปฏิรูปการเมืองหรือพัฒนานักการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีเจตนารมณ์เพื่อปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินหรือพัฒนาข้าราชการประจำพร้อมกันไปด้วย



หลังจากเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535 แล้ว จากนั้นได้มีการเลือกตั้งทั่วไป และเมื่อการเลือกตั้งทั่วไปผ่านไปไม่นาน กลุ่มแกนนำองค์กรประชาธิปไตยมีแนวคิดและกระแสเรียกร้องว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีกว่าเดิม จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบการปกครองประเทศหรือต้องมีการปฏิรูปการเมือง โดยรัฐสภาต้องจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยให้มืองค์กรจัดทำร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพ มีหน้าที่ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย ทั้งนี้ยังคงรักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ แนวคิดและกระแสเรียกร้องดังกล่าวนี้มีสาเหตุสำคัญดังกล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะการที่ยังคงมีนักการเมืองที่ใช้เงินหรือทรัพย์สินซื้อสิทธิ์ซื้อเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งเข้ามา และเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาก็ทำการทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบเพื่อถนอมทุนคืน และเตรียมทุนไว้สำหรับการเลือกตั้งต่อไป ไม่เพียงแต่เท่านั้น ยังคงมีนักการเมืองและข้าราชการประจำที่จ้อราษฎ์บังหลวง อีกทั้งไม่มีองค์กรควบคุมดูแลการใช้อำนาจรัฐของนักการเมืองและข้าราชการอย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน และทำให้ไม่อาจพัฒนาประเทศไทยให้เจริญรุ่งเรืองได้

รัฐสภาในขณะนั้นได้ตอบสนองแนวคิดและกระแสเรียกร้องดังกล่าว โดยเริ่มแรกได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) มี ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี เป็นประธาน ทำหน้าที่ศึกษาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่จะใช้ต่อไป คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จและนำเสนอเป็นรายงานต่อรัฐสภาและประชาชนทั่วไปเมื่อเดือนเมษายน 2538 ต่อมารัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ว่าจะสนับสนุนให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่ง



ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยดังกล่าว หลังจากนั้น ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) มีนาย ชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน ทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อรัฐบาล โดยรัฐบาลได้นำเสนอต่อรัฐสภาตามกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อไป

กล่าวโดยย่อ การที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีกว่าเดิมได้สำเร็จนั้น ก่อนอื่นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16) ในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งรวมทั้งจัดตั้งองค์กรขึ้นองค์กรหนึ่งมีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้แล้ว โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้ประกาศใช้เมื่อ 23 ตุลาคม 2539 มีสาระสำคัญใน 5 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 องค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้มีองค์กรในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในรูปของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ 2 องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้มีสมาชิก 2 ประเภทซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยฉันทมติทั้งสิ้น 99 คน โดยสมาชิกประเภทหนึ่ง มาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งจากจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละ 1 คน (รวม 76 คน โดยมาจาก 76 จังหวัด ๆ ละ 1 คน และมาจากกรุงเทพมหานคร 1 คน) และอีกประเภทหนึ่งมาจากการเสนอบัญชีรายชื่อโดยสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 23 คน

ประเด็นที่ 3 ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี 2 ประเภท

สมาชิกประเภทที่หนึ่ง จังหวัดใดมีผู้สมัครเกินกว่า 10 คน ให้ผู้สมัครทุกคนลงคะแนนเลือกกันเองโดยวิธีลงคะแนนลับ และผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้สมัครด้วยกันเองจำนวน 3 คน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุดตาม

ลำดับจำนวน 10 คนต่อประธานรัฐสภาเพื่อนำมาเสนอให้รัฐสภา (ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) เลือกเพียง 1 คน เป็นตัวแทนของจังหวัดนั้น ๆ

สมาชิกประเภทที่สอง ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ที่มีการให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญในสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ในด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ ประเภทละไม่เกิน 5 คน ต่อประธานรัฐสภาเพื่อนำเสนอให้รัฐสภาทำการเลือกในแต่ละสาขาให้ได้จำนวนตามที่กำหนด กล่าวคือ สาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน สาขา รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน

ประเด็นที่ 4 สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 240 วันนับแต่มีสมาชิกครบทั้ง 2 ประเภท และการที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบไม่กระทบกระเทือนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ 5 ความเชื่อมโยงระหว่างสภาร่างรัฐธรรมนูญและรัฐสภา ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมมิได้ และต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และหากรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย รวมทั้งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ประเด็นที่ 6 การลงประชามติ หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นออกให้ประชาชนทำการลงมติ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนด แต่ถ้า



รัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาทั้งหมด ให้นำขึ้น
ทูลเกล้าฯ ถวายโดยไม่ต้องลงประชามติ

ในวันที่ 26 ธันวาคม 2539 ที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐ
ธรรมนูญ (สสร.) จากบัญชีรายชื่อต่าง ๆ โดยลงคะแนนลับจำนวน 99 คน และในเดือน
มกราคม 2540 ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 ได้มีมติเลือกประธานและรอง
ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

นายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ

คนที่หนึ่ง

นางยุพา อุดมศักดิ์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนที่สอง

ต่อมาที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการธิการสามัญและวิสามัญ
ดังนี้

1) คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 29 คน มีนายอานันท์
ปันยารชุน เป็นประธาน

2) คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ มีจำนวน 17 คน
มีศาสตราจารย์ อมร รัชศาสตร์ เป็นประธาน

3) คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ มีจำนวน 17 คน มีนายสมเกียรติ
อ่อนวิมล เป็นประธาน

4) คณะกรรมาธิการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 17 คน มีศาสตราจารย์ กระมล ทองธรรมชาติ เป็น
ประธาน

5) คณะกรรมาธิการจดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุมและกิจการสภา มี
จำนวน 17 คน มีนายเดโช สวานานนท์ เป็นประธาน



6) คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 33 คน มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน

7) คณะกรรมาธิการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ประจำจังหวัดรวม 76 จังหวัด ประกอบด้วยกรรมาธิการ 15 คน มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละจังหวัดเป็นประธาน

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์นั้น มียอดประชาชนเข้าร่วมในขั้นรับฟังเบื้องต้น 629,232 คน ชั้นประชาพิจารณ์ในระดับจังหวัด 70 จังหวัด 122,584 คน ในเวทีระดับภาค 3,828 คน มีผู้กรอกแบบสอบถามทั้งสิ้น 87,912 คน รวมผู้มีส่วนร่วมทั้งหมด 843,556 คน สำหรับการมีส่วนร่วมระดับองค์กรมีจำนวนกว่า 300 องค์กรทั้งที่เป็นกลุ่มธุรกิจ อุตสาหกรรม เกษตรกร องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ องค์กรสื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชนและสิ่งแวดล้อม สถาบันการศึกษา พรรคการเมือง และกลุ่มองค์กรประชาธิปไตยทั้งหลาย

ฉะนั้น การยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่ผู้ร่างมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียทางการเมือง ดังมีการเปรียบเทียบกันว่า “เป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้รับเหมาเป็นผู้กำหนดสเปค (specification) เอง” และเป็นกระบวนการระดมสมองระดับชาติที่แผ่ซ่านไปทั่วประเทศอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยผู้ร่างคือสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยตัวแทนของทุกจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 99 คน นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เปิดรับฟังประชาชนอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ มีบุคคลและหน่วยงานแสดงความคิดเห็นเข้าสู่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญอย่างมากมาย และหลากหลาย

การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมากที่สุดในการจัดทำและยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับในครั้งนี้ แสดงให้เห็นถึงสิ่งสำคัญน้อย 4 ประการ คือ

1) ความคิดเห็นของประชาชนมีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบัญญัติและกลไกของรัฐธรรมนูญ



2) ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

3) ประชาชนสามารถคาดการณ์ได้ว่าจะได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน

4) ประชาชนจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ รักและหวงแหนรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญที่แล้วเสร็จนั้น สสร. ได้ส่งให้รัฐสภาพิจารณาและผ่านการพิจารณาในวาระสามเมื่อ 15 สิงหาคม 2540 รวมเวลาที่ยกร่างประมาณ 8 เดือน หรือ 233 วัน ต่อมา นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภาได้นำทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของประเทศ ซึ่งมี 336 มาตรา เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เวลา 17.32 น. รวมทั้งเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้มาจนกระทั่งทุกวันนี้ (พฤษภาคม 2541) โดยมีสาระสำคัญที่เป็นแนวทางหนึ่งเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง ซึ่งประกอบด้วย

1) เปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของประชาชน โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนปรับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งครอบคลุมเรื่อง

1.1) การเพิ่มสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนความเสมอภาคให้ประชาชน

1.2) การทำให้สิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

1.3) การเพิ่มหน้าที่ของรัฐและขยายส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการ

ปกครองทุกระดับ

2) ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยเพิ่มอำนาจของประชาชนในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐในทุกๆระดับ ซึ่งครอบคลุมเรื่อง



LIART



- 2.1) การลดและขจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้ผู้มีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง
- 2.2) การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในตำแหน่ง
- 2.3) การเพิ่มระบบและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกด้าน

3) ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ เพื่อแก้ปัญหาบ้านเมืองได้อย่างแท้จริง และรัฐสภามีประสิทธิภาพ ซึ่งครอบคลุมเรื่อง

3.1) มาตรการที่ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร

3.2) มาตรการควบคุมไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นเผด็จการ

3.3) การทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้น¹²

เพื่อให้เห็นภาพรวมและเข้าใจเพิ่มขึ้น โปรดดูตารางที่ 2 และภาพที่ 1-4 ประกอบ

¹² สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน สิงหาคม 2540 (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540) หน้า 1.



ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญจำนวน 7 ฉบับ ที่นำมาวิเคราะห์
เปรียบเทียบ จำแนกตาม ฉบับที่/ชื่อ/จำนวนมาตรา จำนวนครั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม
อายุการใช้งาน และผู้ร่าง/เวลาที่ใช้ในการร่าง/ลักษณะสำคัญ ผู้รับสนอง
พระบรมราชโองการ/วันประกาศใช้

ฉบับที่ / ชื่อ / จำนวนมาตรา	การแก้ไข เพิ่มเติม	อายุ การ ใช้งาน	ผู้ร่าง / เวลาที่ใช้ในการร่าง / ลักษณะสำคัญ	วันประกาศใช้ / ผู้รับสนองฯ
ฉบับที่ 2 / รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร สยาม พุทธศักราช 2475 / มี 68 มาตรา	มีแก้ไข เพิ่มเติม 3 ครั้ง คือ พ.ศ. 2482, 2483, 2485	13 ปี 5 เดือน	ยกร่างโดย “อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” จำนวนรวมทั้งสิ้น 9 คน ซึ่งมาจากการ แต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร / ยกร่าง ตั้งแต่ 28 มิถุนายน 2475 ถึง 15 พฤศจิกายน 2475 ใช้เวลาประมาณ 5 เดือน / เป็นรัฐธรรมนูญที่นำการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยมาใช้แทนการ ปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นอกจากนี้ หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ยังถูกนำไปใช้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ ที่ 6 พุทธศักราช 2475/2495 และฉบับอื่น รวมทั้งมีอายุการใช้งานยาวนานที่สุด	10 ธันวาคม 2475 / พระยามโน ปกรณ์นิติ ธาดา ประธาน คณะกรรมการ ราษฎร (นายก รัฐมนตรี) และ ประธานอนุ กรรมการร่าง รัฐธรรมนูญ
ฉบับที่ 6 / รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธ ศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 / มี 123 มาตรา		6 ปี 7 เดือน 12 วัน	ยกร่างโดย “สภาผู้แทนราษฎร” / ยก ร่างตั้งแต่ 29 พฤศจิกายน 2494 ถึง 8 มีนาคม 2495 ใช้เวลาประมาณ 3 เดือน / ได้นำหลักการสำคัญของรัฐ ธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 มาใช้ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ปรึกษากัน ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย	8 มีนาคม 2495 / จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ฉบับที่ / ชื่อ / จำนวนมาตรา	การแก้ไข เพิ่มเติม	อายุ การ ใช้งาน	ผู้ร่าง / เวลาที่ใช้ในการร่าง / ลักษณะสำคัญ	วันประกาศใช้ / ผู้รับสนอง
ฉบับที่ 8 / รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2511 / มี 183 มาตรา		3 ปี 4 เดือน 27 วัน	ยกร่างโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” จำนวน 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้ง สภาร่างรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็น รัฐสภาด้วย/ยกร่างตั้งแต่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 ถึง 22 กุมภาพันธ์ 2511 (ผ่านวาระ ที่สาม) ใช้เวลาประมาณ 9 ปี / มีหลักการ ใหม่ เช่น คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหาร ราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อ รัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็น ประชามติร่างรัฐธรรมนูญ	20 มิถุนายน 2511 / นาย ทวี บุณยเกตุ ประธานสภา ร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับที่ 10 / รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2517 / มี 238 มาตรา	มีแก้ไข เพิ่มเติม 1 ครั้ง คือ พ.ศ. 2518	2 ปี	ยกร่างโดย “คณะกรรมการร่างรัฐธรร มนูญ” จำนวน 18 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ของคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรี มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ หลังจากเกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 / ยกร่างตั้งแต่ 24 ตุลาคม 2516 ถึง 5 ตุลาคม 2517 (ผ่านวาระที่สาม) ใช้เวลาประมาณ 1 ปี / นิสิต นักศึกษา ประชาชน และหนังสือพิมพ์ได้เรียกร้อง ให้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย มี คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสภา นิติบัญญัติแห่งชาติที่เป็นอิสระจาก	7 ตุลาคม 2517 / ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภา นิติบัญญัติ แห่งชาติ



ตารางที่ 2 (ต่อ)

ฉบับที่ / ชื่อ / จำนวนมาตรา	การแก้ไขเพิ่มเติม	อายุการใช้งาน	ผู้ยกร่าง / เวลาที่ใช้ในการยกร่าง / ลักษณะสำคัญ	วันประกาศใช้ / ผู้รับสนองฯ
			รัฐบาลอย่างมาก ให้สิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน สมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง และมีมาตรการป้องกันการล้มล้างรัฐธรรมนูญ	
ฉบับที่ 13 / รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 / มี 206 มาตรา	มีแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง คือ พ.ศ. 2538, 2532	12 ปี 2 เดือน 1 วัน	ยกร่างโดย “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” จำนวน 35 คนซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง สภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 360 คน ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง / ยกร่างตั้งแต่ 1 ธันวาคม 2520 ถึง 18 ธันวาคม 2521 (ผ่านวาระที่สาม) ใช้เวลาประมาณ 1 ปี / มีอายุการใช้งานยาวนานรองจากรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2475	22 ธันวาคม 2521 / พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ฉบับที่ 15 / รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 / มี 223 มาตรา	มีแก้ไขเพิ่มเติม 6 ครั้ง คือ พ.ศ. 2535, 2535, 2535, 2535,	5 ปี 10 เดือน 2 วัน	ยกร่างโดย “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” จำนวน 20 คนซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีจำนวนอย่างน้อย 200 คน และไม่เกิน 300 คน / ยกร่างตั้งแต่ 4 เมษายน 2534 ถึง 25 พฤศจิกายน 2534 (ผ่านวาระที่สาม) ใช้เวลาประมาณ 7 เดือน / ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการสดับตรับฟัง	9 ธันวาคม 2534 / ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ฉบับที่ / ชื่อ / จำนวนมาตรา	การแก้ไขเพิ่มเติม	อายุการใช้งาน	ผู้ยกร่าง / เวลาที่ใช้ในการยกร่าง / ลักษณะสำคัญ	วันประกาศใช้ / ผู้รับสนองฯ
	2538, 2539		ความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มบุคคลต่างๆ รวมทั้งศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ แล้วคัดเลือกบทบัญญัติที่เห็นว่าเหมาะสมมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนให้ความสนใจอย่างมากและมีการแก้ไขเพิ่มเติมมากครั้งที่สุด คือ 6 ครั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับ	
ฉบับที่ 16 / รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 / มี 336 มาตรา	- (จนกระทั่งเดือน พฤษภาคม 2541 ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม)	ตั้งแต่ 11 ตุลาคม 2540 - ปัจจุบัน (พฤษภาคม 2541)	ยกร่างโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (สสร.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และรัฐสภาเป็นผู้เลือกจำนวน 99 คน / ยกร่าง ตั้งแต่เดือนมกราคม 2540 ถึง 16 สิงหาคม 2540 (ผ่านวาระที่สาม) ใช้เวลาประมาณ 8 เดือน (233 วัน) เมื่อยกร่างเสร็จ ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา / เป็นรัฐธรรมนูญที่นำความคิดเห็นของประชาชนมากำหนดเป็นบทบัญญัติและกลไกของรัฐธรรมนูญรวมประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมประมาณ 8 แสนคน และมากกว่า 300 องค์กร มีตัวแทนของประชาชนจำนวน 99 คน เป็น	นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา / 11 ตุลาคม 2540



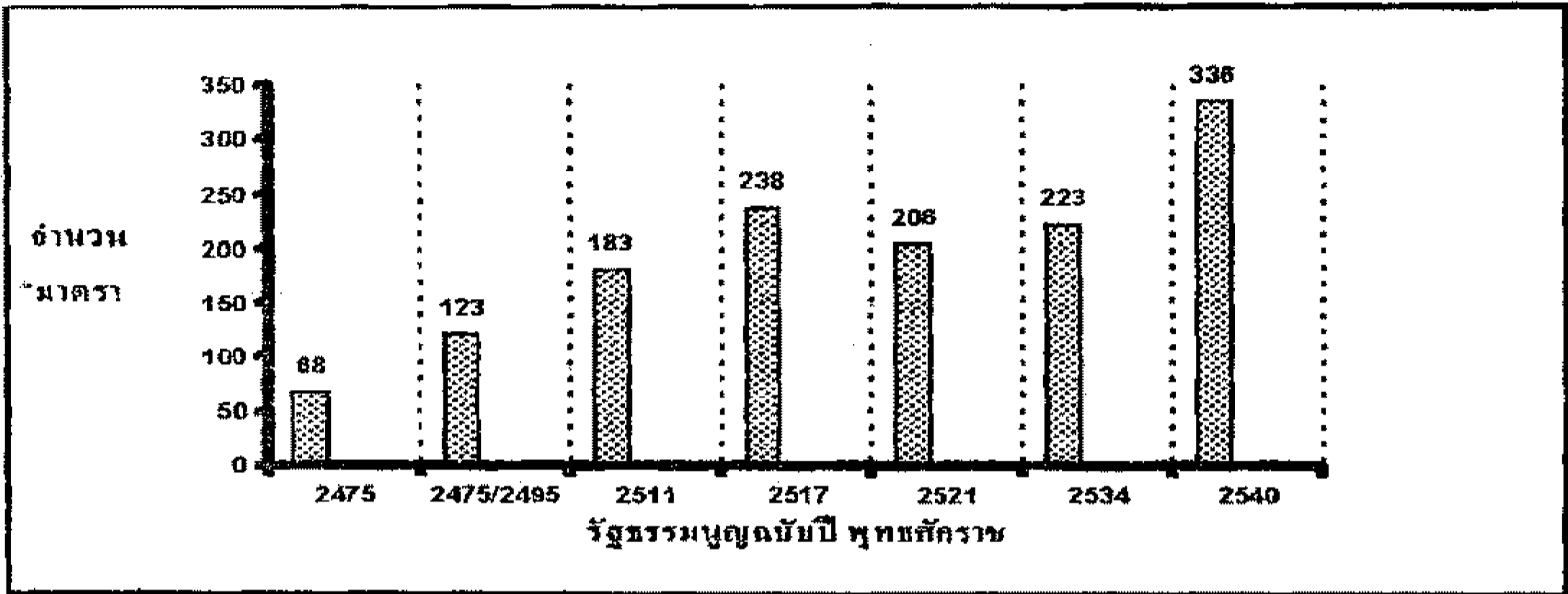
ตารางที่ 2 (ต่อ)

ฉบับที่ / ชื่อ / จำนวนมาตรา	การแก้ไขเพิ่มเติม	อายุการ ใช้งาน	ผู้ยกร่าง / เวลาที่ใช้ในการยกร่าง / ลักษณะสำคัญ	วันประกาศใช้ / ผู้รับสนองฯ
			<p>ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพและประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ รักและหวงแหนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างอย่างมาก และผู้ยกร่างเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียทางการเมือง ผนวกกับการเป็นรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความยาวมากที่สุด ทำให้บัญญัติรายละเอียดที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนไว้อย่างชัดเจนมากขึ้น</p>	

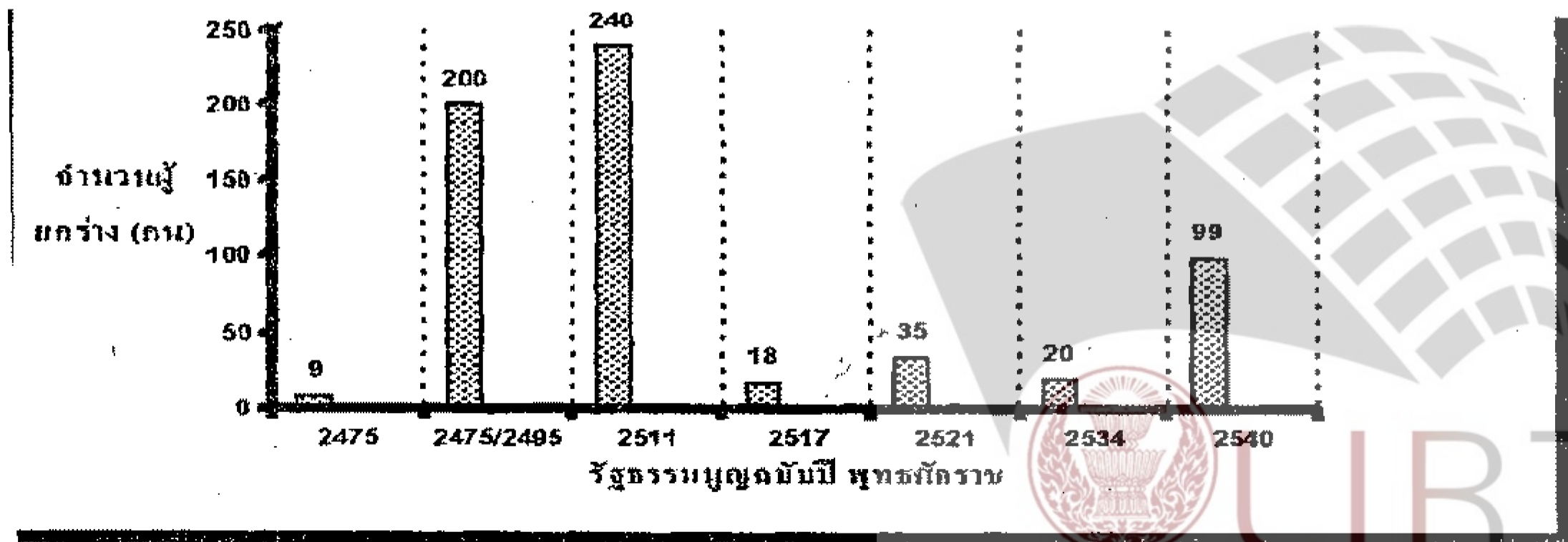




ภาพที่ 1 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญจำนวน 7 ฉบับ ที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ จำแนกตาม จำนวนมาตรา

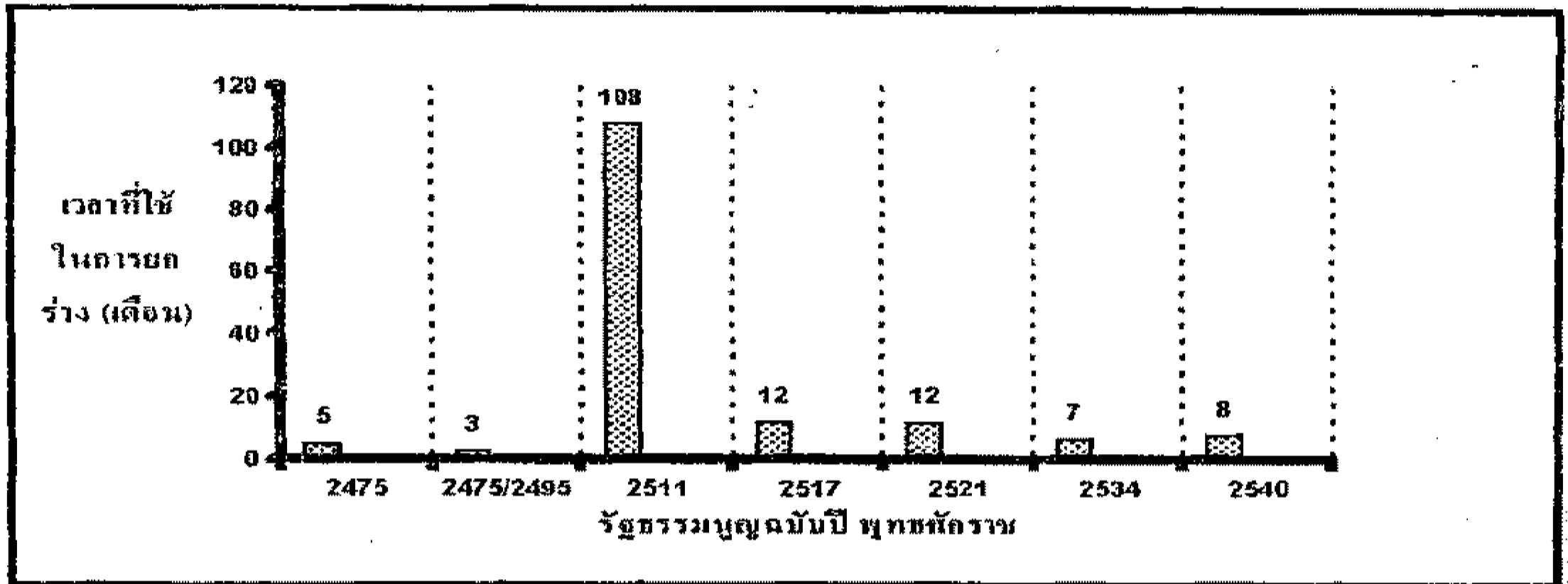


ภาพที่ 2 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญจำนวน 7 ฉบับ ที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ จำแนกตาม จำนวนผู้ยกร่าง

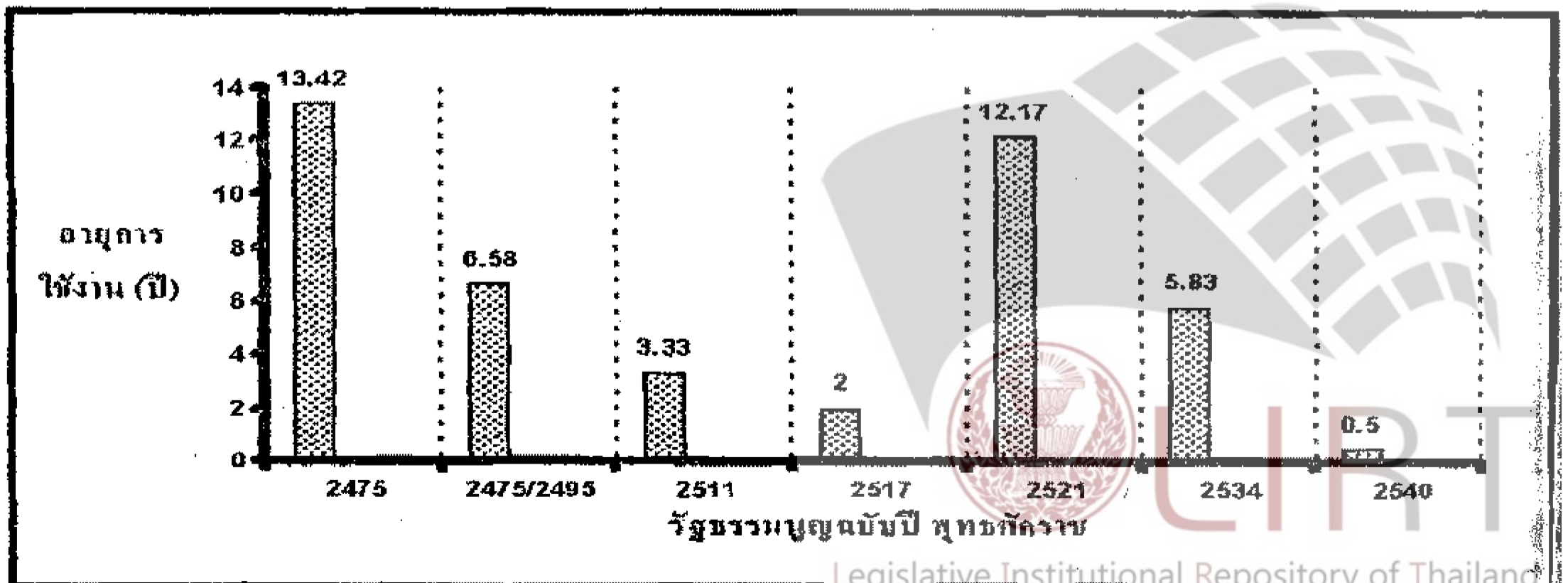




ภาพที่ 3 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญจำนวน 7 ฉบับ ที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ จำแนกตาม เวลาที่ใช้ในการยกร่าง



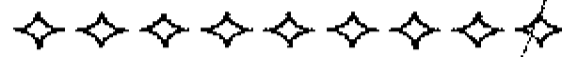
ภาพที่ 4 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญจำนวน 7 ฉบับ ที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ จำแนกตาม อายุการใช้งาน





คณะกรรมการการเลือกตั้ง : การเลือกตั้ง

โดย สมชาติ ธรรมศิริ



บทที่ 1

คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ความนำ

การเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการที่ประชาชนจะเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองการปกครองแทนตน แม้ว่าการเลือกตั้งจะไม่ใช่เป็นวิธีการค้นหาบุคคลที่ดีที่สุดได้ก็ตาม แต่ก็ เป็นวิธีเดียวที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคคลที่ตนไว้วางใจที่สุดได้ โดยตรง เป็นวิธีการที่แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศในชั้นที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนของตนไปใช้อำนาจแทน

แม้ว่าการเลือกตั้งนั้นจะไม่ใช่เป็นวิธีการค้นหาให้ได้มาซึ่งบุคคลที่ดีที่สุดก็ตาม แต่ว่าการเลือกตั้งที่อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ และเสรีภาพของผู้เลือกตั้งสามารถที่จะชดเชยข้อบกพร่องนี้ได้ เพราะจะทำให้ได้มาซึ่งผู้ที่เคารพเจตนารมณ์ของประชาชนจริงๆ ดังนั้นการเลือกตั้งจึงต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นหลักเสรีภาพหรือความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง หลักความเสมอภาค หลักความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้ง หลักความสม่ำเสมอตามกำหนดเวลา และหลักการออกเสียงทั่วไป ซึ่งหาก





เลือกตั้งสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เหล่านี้ได้ การเลือกตั้งก็จะเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ทำให้ได้ตัวแทนประชาชนที่แท้จริง

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งนั้นเป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าต้องมีการแข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่ประสงค์จะมีตัวแทนในการเลือกตั้ง จึงเป็นเรื่องยากที่จะให้บรรดาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ เคารพปฏิบัติตามหลักเกณฑ์พื้นฐานแห่งการเลือกตั้งนี้ ซึ่งผลแห่งการไม่เคารพปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะนำมาซึ่งการทุจริตในการเลือกตั้ง การบิดเบือนเจตนารมณ์ การเสื่อมคุณค่าในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ทำหน้าที่ในการจัดการและควบคุมการเลือกตั้งที่มีความเป็นกลางและเคารพกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาทำหน้าที่จัดการและควบคุมการเลือกตั้งให้ดำเนินไปอย่างถูกต้องสมควรตามกฎหมายเกณฑ์กติกาในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และคอยสอดส่องดูแลมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดละเมิดกฎเกณฑ์กติกาดังกล่าว

แต่เดิมองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการและควบคุมการเลือกตั้งของประเทศไทยเป็นหน่วยงานราชการ คือ กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยมีกฎหมายที่วางกรอบกติกาในเรื่องนี้คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ซึ่งให้อำนาจอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนี้ แต่โดยที่ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยได้วางแนวอยู่บนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา คล้ายกับประเทศอังกฤษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากของรัฐสภา และผู้ที่เป็นรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกรัฐสภาด้วยในเวลาเดียวกัน ซึ่งนายกรัฐมนตรีมักจะกำหนดตัวนักการเมืองคนสำคัญของฝ่ายตนให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือบางครั้งนายกรัฐมนตรีอาจเข้ารับทั้งสองตำแหน่งเองก็เคยมีปรากฏให้เห็นอยู่หลายสมัย ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการจัดการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดข้อสงสัยและไม่เชื่อถือว่ากระทรวงมหาดไทยจะ



สามารถจัดการเลือกตั้งได้ตามหลักเกณฑ์พื้นฐานในการเลือกตั้ง โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

นอกจากนั้นแล้ว ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยในส่วนของข้าราชการประจำก็มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องอย่างแนบแน่นยิ่ง เพราะประเทศไทยได้ยอมรับบทบาทข้าราชการประจำว่าเป็นแกนหลักในการปกครองทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นตลอดมา การบริหารราชการแผ่นดินจึงถูกชี้นำจากระบบราชการ ซึ่งหากในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นได้บุคคลที่สามารถประสานงานกับทางราชการได้เป็นอย่างดี ก็จะเป็นที่พอใจของราชการอย่างยิ่ง จนในหลายครั้งได้เกิดการชี้นำในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่ราชการพอใจ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญรองลงไป ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นขาดความสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง ทำให้พื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอ และการเลือกตั้งมิใช่หนทางเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนดังที่คาดหวังไว้

ต่อมาเมื่อประเทศไทยมีพัฒนาการความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น ทำให้ประชาชนเริ่มมองเห็นถึงความล้มเหลวทางการเมืองซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม จึงเกิดกระแสความคิดให้มีการปฏิรูปการเมืองและพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน ซึ่งรวมถึงความพยายามพัฒนาระบบการเลือกตั้งให้เป็นกลไกในการคัดสรรตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริงจนได้มีการก่อกำเนิดองค์กรกลางเพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น แต่ก็บรรลุผลสำเร็จเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปี พ.ศ. 2540 ประเด็นการเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม ก็ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งในการพิจารณาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นผู้จัดการและควบคุมการเลือกตั้งในทุกระดับของประเทศไทยตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ไปจนถึงการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นต่างๆ และได้มีการตรา



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ วิธีการทำงาน และการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยนับได้ว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่ได้มีการกำหนดเรื่องราวเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมาย ซึ่งจะมีผลในทางปฏิบัติในระยะเวลาข้างหน้าอันสั้นนี้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาถึงลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อที่จะได้ทราบว่าการจัดตั้งองค์กรนี้ในรูปแบบดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มีลักษณะการจัดองค์กรอย่างไรและเหมาะสมกับการปฏิบัติภารกิจในการจัดการและควบคุมการเลือกตั้งหรือไม่เพียงไร

ประวัติความเป็นมา ¹

ประเทศไทยได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 ซึ่งนับจากการเลือกตั้งครั้งนั้นจนถึงปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ดูแลและดำเนินการเลือกตั้งมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินการเลือกตั้งเกิดขึ้น และได้รับการสนองรับจากสังคมไทย อันเป็นผลจากการพัฒนาการทางการศึกษาและเศรษฐกิจ ร่วมกับการแส่ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียงตลอดจนการใช้สิทธิพลเบี่ยงเบนผลการเลือกตั้ง

ในสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีองค์กรตรวจสอบการดำเนินการเลือกตั้งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก โดยที่รัฐบาลได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง” มีศาสตราจารย์กวีสาร พันธุลาภ เป็นประธาน โดยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย สุจริตและยุติธรรม ในขณะที่

¹ สมชาติ ธรรมศิริ, กฎหมายคณะกรรมการการเลือกตั้ง, บทความเผยแพร่ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา, วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541



ที่ศูนย์กลางนิสิต นักศึกษาแห่งประเทศไทยก็ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง” เพื่อสังเกตการณ์ความเรียบร้อยของการเลือกตั้ง โดยมีอาสาสมัครในครั้งนั้น จำนวนห้าพันห้าร้อยคน จากนั้นได้ปรากฏองค์กตรตรวจสอบการดำเนินการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งในการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2529 โดยได้มีการจัดตั้ง “กลุ่มอาสาประชามติ” มี พลเอก สายหยุด เกิดผล เป็นประธาน จัดอาสาสมัครเข้าสังเกตการณ์การเลือกตั้งในปีนั้น และในการเลือกตั้งครั้งต่อมาอีกหลายครั้ง และเป็นสาเหตุหนึ่งของการจัดตั้ง “องค์กรกลาง” ในเวลาต่อมา

ต่อมาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีคำสั่งให้จัดตั้ง “องค์กรกลาง” ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งรัฐและเอกชน มีนายเกษม สุวรรณกุล เป็นประธาน ทำหน้าที่สอดส่องดูแล การเลือกตั้ง ซึ่งประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง และได้มีการดำเนินการในการเลือกตั้ง ครั้งต่อมาอีกด้วย

สถานการณ์ทางกฎหมายขององค์กตรตรวจสอบการเลือกตั้งได้รับการยอมรับเด่นชัดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ห้า พุทธศักราช 2538 ใน มาตรา 116 วรรคสอง ความว่า “ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์และ ยุติธรรม” จากนั้นก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าสู่การ พิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหลายฉบับในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา แต่ก็ได้มีการยุบสภาเสียก่อน ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในคราวนั้นต้องตกไป แต่ภายหลัง จากการเลือกตั้งทั่วไปได้เสร็จสิ้นลงก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งในที่สุดก็ได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติในสมัยรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ ได้มีความ จำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นใหม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะสูงกว่าพระราช



บัญญัติทั่วไป และได้กำหนดสาระสำคัญขององค์กระบวนกรรมการการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญหลายประการ และที่สำคัญที่สุดก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งที่จัดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานเลือกตั้งใหม่ โดยมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมตั้งแต่การดูแลควบคุมพรรคการเมืองในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง การรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไปจนถึงการสอบสวนวินิจฉัยขั้นต่อนก่อนขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง รวมถึงการจัดการเลือกตั้งในทุกระดับตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกองค์การบริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และการประชามติ ซึ่งอำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นของกระทรวงมหาดไทยมาแต่เดิมนับแต่ประเทศไทยมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดตั้งขึ้นโดยมีผลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 136 ที่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยผ่านกระบวนการสรรหา ซึ่งในส่วนของรายละเอียดขึ้นเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ซึ่งจะได้ใช้เป็นหลักในการศึกษาถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และลักษณะการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีโครงสร้างประกอบไปด้วย 2 องค์กรหลักด้วยกัน คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง



1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

ในการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นทุกระดับจะมีปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งพอจะแบ่งออกได้เป็น 4 ปัจจัยหลัก คือ ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเลือกตั้ง และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และยังมีปัจจัยย่อยอีกมากมาย ที่ส่งผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์

การจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างชัดเจน โดยแบ่งขอบเขตความรับผิดชอบ และมีหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องการบริหารการเลือกตั้ง การกำกับสอดส่องดูแลการเลือกตั้งและการเสริมสร้างให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างชัดเจนน่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยป้องกันการ “ซื้อสิทธิ ขายเสียง” เลือกตั้ง ซึ่งอาจจะไม่หมดไป แต่ก็น่าจะลดลงกว่าที่เป็นอยู่ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ลืมที่จะหาแนวทาง มาตรการอื่นมาเสริมเพื่อกำกับปัญหาในปัจจุบันๆ ด้วย จึงจะทำให้การเลือกตั้งในประเทศไทยเป็นไปและบรรลุวัตถุประสงค์ดังเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ “เขียนร้อย บริสุทธ์ ยุติธรรม” ปราศจากอิทธิพลแทรกแซงอย่างแท้จริงต่อไป ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น

1.2 รูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยอาศัยหลักการบริหารงานแบบรับผิดชอบร่วมกัน โดยกรรมการการ



เลือกตั้งคนใดคนหนึ่งจะไม่สามารถใช้อำนาจกระทำการใดได้โดยลำพังเลย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ให้คุณหรือให้โทษ แก่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยความอคติของกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งได้

นอกจากนั้นแล้วการที่กำหนดให้การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีระยะเวลายาวนานถึง 7 ปี² แต่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเป็นอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องหวั่นเกรงต่ออิทธิพลหรือผลประโยชน์อื่นใดที่จะชักจูงให้ปฏิบัติหน้าที่เอนเอียงไปเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใด ที่จะบันดาลให้ตนสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีก

1.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีจำนวนห้าคน ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี³ แต่ในวาระแรกเริ่ม ให้มีวาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี 6 เดือน⁴

² คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานกว่าสภาผู้แทนราษฎรที่มีวาระ 4 ปี (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 114) และวุฒิสภาที่มีวาระ 6 ปี (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 130)

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 140

“กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

กรรมการการเลือกตั้งซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่”

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 322 วรรคแรก

1.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

1. ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง (มาตรา 10 (1))
 - 1.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา
 - 1.2 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น
 - 1.3 การออกเสียงประชามติ
2. ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
3. ออกประกาศกำหนดทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (2))
4. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตาม กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (3))
5. สืบสวน สอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (6))

“ในวาระเริ่มแรก กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่วุฒิสภาตามมาตรา 315 วรรคสาม มีมติเลือก ให้มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งดังกล่าว และเพื่อประโยชน์ในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นคราวแรกโดย วุฒิสภาซึ่งเลือกตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ มิให้นำบทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่งที่ได้เพียงวาระเดียว มาใช้บังคับ”



6. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 10 (7))
7. ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (8))
8. เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงาน อัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา 21)
9. แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย
10. ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 10 (5))
11. รับรองและแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง (มาตรา 20)
12. ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (4))
13. ดำเนินการ หรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษแก่ราษฎรเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย (มาตรา 10 (9))
14. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี และข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา (มาตรา 10 (10))

15. แจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน และให้มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อเห็นว่าผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ หรือพรรคการเมือง (มาตรา 16)

1.2.3 การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การดำเนินงานต่างๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกระทำโดยการตัดสินใจร่วมกันของกรรมการการเลือกตั้งโดยออกเป็นข้อมติ ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีกรรมการการเลือกตั้งมาประชุมไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการเลือกตั้งทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม และคะแนนเสียงที่จะมีผลเป็นमतนั้นต้องใช้คะแนนเสียงข้างมาก ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องใดๆ โดยลำพังเลย ทั้งนี้ก็เพราะว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง และเป็นองค์กรที่มีอิสระสูง จึงจำเป็นต้องให้มีการกลั่นกรองตรวจสอบกันเองในระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยกัน ประกอบกับหากให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนมีอำนาจสั่งการได้เองโดยตรงแก่ผู้ปฏิบัติงานต่างๆ แล้ว ก็อาจทำให้เกิดความสับสนว่าผู้ปฏิบัติควรรับฟังคำสั่งจากกรรมการการเลือกตั้งคนไหน ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากได้ โดยเฉพาะเมื่อกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนมีนโยบายแตกต่างกัน ดังนั้นจึงกำหนดให้แต่เฉพาะเรื่องที่เกิดกรรมการการเลือกตั้งโดยเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยเท่านั้นที่จะมีผลผูกพันให้ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติ

2. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเพียงคณะบุคคลซึ่งมีจำนวนเพียง 5 คน ในขณะที่มีภารกิจความรับผิดชอบและภาระงานที่ต้องปฏิบัติสูงมาก ซึ่งเป็นไปไม่ได้เลยที่คนเพียง 5 คนจะรับภาระนี้ได้ ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทหลักในการ



ตัดสินใจและกำหนดนโยบาย และมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งที่แน่นอน ซึ่งจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานช่วยเหลือทำหน้าที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติการที่มีการทำงานต่อเนื่องถาวรขึ้นมารับการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

2.2 รูปแบบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และให้กิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

รูปแบบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้เป็นรูปแบบที่เรียกว่า “องค์การมหาชนอิสระ” (Independence public organization)⁶ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง แต่มิใช่หน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบนี้มักใช้กับหน่วยงานที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงานสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร (Executive Branch) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่รองรับการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งทำหน้าที่จัดการและควบคุมการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะเข้ามากุมอำนาจในการบริหารประเทศ จึงจำเป็นต้องให้สำนักงาน

⁶ ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก วิษณุ ทรัพย์ “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” อรรถาธิบายกฎหมาย, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2540) หน้า 151



คณะกรรมการเลือกตั้งมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร เพราะมีอิสระแล้วอาจถูกฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการแทรกแซงการทำงานได้ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้

2.2.1 องค์ประกอบของสำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีเลขาธิการซึ่งประธานกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง และมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากเลขาธิการ⁶

นอกจากนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น แล้วแต่กรณี

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น มีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ความสำคัญกับเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก เพราะเป็นผู้ที่จะนำมติและนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาปฏิบัติ จึงกำหนดให้เป็นสิทธิของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะเลือกผู้ที่ตนไว้วางใจมาทำหน้าที่เลขาธิการ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายโดยไม่ต้องห่วงเกรงการแทรกแซงจากฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายบริหาร (Executive Branch) หรือพรรคการเมือง แต่เนื่องจากสำนักงานคณะ

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 28.



กรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความต่อเนื่องถาวร จึงจำเป็นที่จะต้องป้องกันมิให้
เลขาธิการใช้อำนาจและอิทธิพลครอบงำองค์กร จึงกำหนดให้เลขาธิการสามารถดำรง
ตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

1. รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนาย
ทะเบียนพรรคการเมือง และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁷

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียน
พรรคการเมือง ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการการเลือก
ตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง

(2) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การออก
เสียงประชามติ และการพัฒนาพรรคการเมือง

(3) เผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการ
ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยว
ข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย
เรียบร้อยในการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
หรือเกี่ยวกับการทุจริต หรือประพฤตินิยมชอบในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้ง
พรรคการเมือง หรือบุคคลอื่นใดเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

2. ในการกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการ
การเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นในเรื่องดังต่อไปนี้⁸

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 26.



(1) การจัดแบ่งส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(2) การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนอื่นของเลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(3) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับเลขาธิการ รองเลขาธิการ และพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(4) การคัดเลือก การกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทน ตลอดจนการกำหนดเงินพิเศษให้แก่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง ซึ่งมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งชั่วคราวตามมาตรา 32

(5) การบริหารและจัดการการเงินและทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(6) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่เลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2.2.3 การดำเนินงานของสำนักงาน

ในการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยจะมีหน้าที่ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้⁸

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 27.

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 30.



(1) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง ซึ่งมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 32

(3) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศ หรือมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ซึ่งในขณะนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีได้มีการออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

3. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

3.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด เพื่อดำเนินงานอำนวยความสะดวกและประสานงานระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานของรัฐกับเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติในแต่ละจังหวัด

3.2 รูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 โดยให้มีลักษณะเป็นคณะกรรมการถาวร โดยสมาชิกมีวาระดำรงตำแหน่งที่แน่นอน หมุนเวียนไปตามวาระ ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีจังหวัดละ 1 คณะ



3.2.1 องค์ประกอบ

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยมีจำนวนจังหวัดละไม่เกิน 11 คน จากผู้ที่ได้รับการสรรหาโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว สรรหาจากผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละจังหวัดจะมีได้ดังต่อไปนี้¹⁰

(1) ในจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่เกินห้าคน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน

(2) ในจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่หกคนถึงสิบห้าคน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน

(3) ในจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตั้งแต่สิบหกคนขึ้นไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคน

โดยรายละเอียดวิธีการสรรหาให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541

¹⁰ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 8.



3.2.2 อำนาจหน้าที่

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น จะปฏิบัติหน้าที่ได้แต่เฉพาะเท่าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเท่านั้น ตามที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในเรื่องต่อไปนี้¹¹

1. อำนาจการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
2. เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
3. รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ
4. สรรหาและเสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ
5. ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

4. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง

4.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งจะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ ออกเป็น 400 เขตเลือกตั้งนั้น¹² จำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่จำนวนมากในการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งเป็นสิ่งที่เกินกำลังของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 13.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 102, มาตรา 103.



เพื่อช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งดังกล่าว

4.2 รูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชั่วคราว ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเฉพาะเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งเท่านั้น เมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลง คณะกรรมการนี้ก็จะสิ้นสภาพไป¹³

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจำนวน 1 คณะ

4.2.1 องค์ประกอบ

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งละ 1 คน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน และแต่งตั้งผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอีกเขตละ 1 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยวิธีการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

4.2.2 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง และสถานที่นับคะแนนในเขตเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อและการถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง การกำกับดูแลการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้งและการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 12.



สำหรับผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและดำเนินกิจการที่จำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

5. คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง

5.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

ในแต่ละเขตเลือกตั้งมีการจัดตั้งหน่วยเลือกตั้งจำนวนมากเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเพื่อช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการดูแลการดำเนินการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วย (1 หน่วยเลือกตั้งจะมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 800 คน)

5.2 รูปแบบของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง

คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เป็นคณะกรรมการชั่วคราวซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเฉพาะเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งเท่านั้น เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลง คณะกรรมการนี้ก็จะสิ้นสุดสภาพไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ ก็จะได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่อีกครั้งเป็นดังนี้เรื่อยไป โดยในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะมีคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นจำนวนหลายคณะ เท่ากับจำนวนหน่วยเลือกตั้งทั้งหมดที่มีอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น

5.2.1 องค์ประกอบ

คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งแต่ละคณะจะมีกรรมการ จำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคน ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง โดยผู้ที่

เป็นประธานกรรมการและกรรมการจำนวนสองคนจะได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากคณะ

กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ส่วนกรรมการอื่นจะเป็นผู้ที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอชื่อโดยเสนอได้พรรคละหนึ่งคน¹⁴

5.2.2 อำนาจหน้าที่

มีหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งในที่เลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบอยู่

5. คณะกรรมการนับคะแนน

6.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ดำเนินการนับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งรวมกัน และประกาศผลการนับคะแนนโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น เว้นแต่จะมีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น¹⁵ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะเป็นผู้กำหนดสถานที่นับคะแนนในเขตเลือกตั้งนั้น¹⁶ ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการนับคะแนนเป็นศูนย์กลางในการรับและนับคะแนนจากทุกหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบและติดตามการนับคะแนนได้และเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

6.2 รูปแบบของคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง

คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง เป็นคณะกรรมการชั่วคราวซึ่งได้มีการจัดตั้งขึ้นเฉพาะเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งเท่านั้น เมื่อการเลือกตั้ง

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 14.

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 104.

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 12.



สิ้นสุดลงคณะกรรมการนี้ก็จะสิ้นสภาพไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ จึงจะมีการจัดตั้งขึ้นใหม่อีกครั้ง โดยในแต่ละเขตการเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งเพียงเขตเลือกตั้งละหนึ่งคณะเท่านั้น เว้นแต่ในกรณีจำเป็นที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้เขตเลือกตั้งใดมีสถานที่นับคะแนนมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็ให้มีคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนสถานที่นับคะแนน

6.2.1 องค์ประกอบ

คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งแต่ละคณะจะได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง โดยวิธีการสรรหาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น และให้มีผู้แทนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นร่วมอยู่ ทั้งนี้จำนวนกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งที่คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งแต่ละคณะจะพึงมีนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้นจะเห็นสมควร

6.2.2 อำนาจหน้าที่

มีหน้าที่เกี่ยวกับการนับคะแนนในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบอยู่

บทที่ 2 การจัดองค์การ

ในบทนี้จะพิจารณาในเรื่องการจัดองค์การของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนต่างๆ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง จากนั้นจึงกล่าวถึงลักษณะของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยองค์รวมอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เห็นภาพว่าการจัดองค์การคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการจัดองค์การแบบใด และมีความเหมาะสมสามารถที่จะตอบสนองการทำงานตามภารกิจภายใต้สภาพแวดล้อมองค์การในปัจจุบันได้หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดและมีบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบายและสั่งการองค์การย่อยต่าง ๆ ในองค์การคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเป็นองค์กรซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมขององค์การในระดับสูงซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการดำรงอยู่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการเมืองเป็นอย่างมาก เพราะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองอีกด้วย ดังกล่าวมาแล้วในบทก่อน

โดยเหตุดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งนอกจากจะทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานแล้วยังต้องทำหน้าที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการทำงานขององค์การย่อยทั้งหมดของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย เพื่อป้องกันมิให้ถูกแทรกแซงการทำงานไม่ว่าจะโดยฝ่ายการเมืองหรือโดยฝ่ายอื่น ๆ



ดังนั้นโครงสร้างและการเลือกสรรบุคคลผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการเลือกตั้ง จึงต้องมีลักษณะพิเศษที่จะต้องถึงพร้อมด้วยคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ เป็น คณะกรรมการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ซึ่งการที่จะได้รับ แต่งตั้งโดยผู้ทรงเป็นประมุขของประเทศนั้นย่อมแสดงว่าคณะกรรมการคณะนี้ต้องประกอบ ไปด้วยบุคคลผู้มีคุณงามความดีและความซื่อสัตย์เป็นที่ยอมรับ และผ่านการตรวจสอบ กลับกรองมาแล้วอย่างดีว่าเป็นผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งดังกล่าว และแสดงให้เห็นด้วยว่า การที่จะปลดหรือกระทำการใดให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งนั้น ไม่สามารถยอม กระทำได้โดยง่าย นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้ยังมีวาระดำรงตำแหน่ง เพียงวาระเดียว แต่เป็นระยะเวลาที่ยาวนานถึง 7 ปี ซึ่งทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตั้งใจทำงานอย่างสุดความสามารถและมีเวลาเพียงพอที่จะดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องพอ สมควรและมีความเป็นกลางเพราะไม่ต้องห่วงเกรงหรือคาดหวังว่าจะได้ดำรงตำแหน่งใหม่ อีกวาระหนึ่ง

สำหรับกระบวนการการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น จะกระทำ โดยผ่านทางข้อมติอันเป็นผลมาจากการประชุมตกลงร่วมกันของคณะกรรมการการเลือก ตั้งโดยมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่า 4 ใน 5 ซึ่งมีผลทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการการ เลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นเรื่องใด ๆ ต้องผ่านการปรึกษาหารือทุกครั้ง ทำให้การตัดสินใจในเรื่อง ต่าง ๆ กระทำอย่างรอบคอบ และป้องกันการลุแก่อำนาจของกรรมการการเลือกตั้งคนใด คนหนึ่งได้เป็นอย่างดี อันเป็นการสร้างกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่าง กรรมการการเลือกตั้งด้วยกันเอง

ผลของการจัดองค์กร

การจัดองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งในรูปของคณะกรรมการดังกล่าวมีผล ดังนี้ คือ



LIART



1. การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ กระทำโดยข้อมติซึ่งเป็นการตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์สูง ดังนั้นนโยบายและการตัดสินใจดังกล่าวจึงน่าจะมีการถูกต้องชัดเจน เชื่อถือได้ กว่าที่กำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจขององค์กรในระบบราชการที่ให้ผู้มีอำนาจสูงสุดเป็นผู้มีสิทธิขาดเกี่ยวกับเรื่องนี้เพียงผู้เดียว แม้ว่าอาจจะมีที่ปรึกษาก็ตาม แต่ที่ปรึกษาก็ไม่อาจตรวจสอบหรือดุลอำนาจการตัดสินใจใด ๆ ได้ ซึ่งต่างจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ผู้เป็นกรรมการด้วยกันสามารถตรวจสอบและดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้อย่างเท่าเทียมกัน หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นการทำงานเป็นคณะ ดังนั้นจึงน่าจะดีกว่าการทำงานเพียงคนเดียว

2. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และเป็นผู้กำหนดนโยบายการทำงานโดยมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่น ทำให้องค์กรต่าง ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับย่อยลงไป เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ฯลฯ สามารถปฏิบัติงานในการนำนโยบายไปสู่ผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องห่วงเกรงหรือได้รับผลกระทบจากการแทรกแซงขององค์กรอื่น ทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ

3. เกิดความคล่องตัวในการทำงานตลอดจนการกำหนดกลยุทธ์เพื่อแก้ไขรับมือกับปัญหาต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้น เพราะการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายและการสั่งการต่าง ๆ สามารถกระทำได้โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง ทำให้สามารถดำเนินการได้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

4. ทำให้ช่องทางการสื่อสารระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร และการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง เปิดกว้างและเป็นระบบเปิด (Open system) ทำให้การทำงานของคณะกรรมการการเลือก





ตั้งได้รับข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยเสมอทำให้สามารถทำงานสนองต่อสภาพแวดล้อม
ได้ดี ไม่ล้าสมัย และมีความผิดพลาด ล่าช้าในการติดต่อสื่อสารน้อย

อย่างไรก็ตาม การจัดองค์การของคณะกรรมการการเลือกตั้งในรูปคณะกรรมการนี้
แม้จะมีข้อดีอยู่มาก แต่ก็มีข้อสังเกตว่าการที่กำหนดให้องค์ประชุมของคณะกรรมการการ
เลือกตั้งต้องประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนสี่ในห้าของจำนวนกรรมการเลือกตั้งทั้งหมด
เท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม¹⁷ แม้จะมีผลดี คือทำให้การกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจ
ใจต้องกระทำโดยองค์ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ประกอบไปด้วยสมาชิกเกือบครบ
จำนวนเสมอ ทำให้เกิดความรอบคอบในการพิจารณา และป้องกันการทำงานโดยผลการ
ของกรรมการเลือกตั้งจำนวนข้างน้อย แต่การกำหนดองค์ประชุมในลักษณะดังกล่าวก็
อาจเป็นข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานได้ หากว่ามีเรื่องสำคัญที่ต้องวินิจฉัยดำเนินการในเวลา
เร่งด่วนกระทันหันแต่กรรมการเลือกตั้งมิได้อยู่พร้อมในจำนวนที่ประชุมได้ เช่น อาจเจ็บ
ป่วย หรือปฏิบัติงานอยู่ในห้องที่ห่างไกลไม่อาจกลับมาร่วมประชุมได้ทัน ก็จะทำให้การ
ทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแก้ไขเรื่องราวนั้นต้องชะงักงันขัดข้องไปได้

นอกจากนั้นแล้ว ในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะในการจัดการเลือกตั้งและการ
ออกเสียงประชามติ ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้กำลังคนจำนวนมากนั้น คณะกรรมการการเลือก
ตั้งไม่มีกำลังคนเป็นของตนเองที่จะใช้ในการปฏิบัติงานดังกล่าวได้ทั้งหมดแต่ต้องอาศัย
บุคคลภายนอกเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นโดยการจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการ คณะ
อนุกรรมการ หรือใช้อำนาจของกฎหมายสั่งการให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ
มาปฏิบัติงานให้ ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวของ
คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความผิดและต้องได้รับโทษนั้น แต่ในทางปฏิบัติยังเป็นที่น่า
สงสัยอยู่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสามารถประสานงานและควบคุมกำลังคนเหล่านั้น
ให้ปฏิบัติงานได้อย่างจริงจังเพียงใด เพราะกำลังคนเหล่านั้นเองต่างก็มีหน้าที่ภารกิจใน

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 8.



งานประจำของตนที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะสามารถดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านั้นในงานการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติให้ดำเนินไปด้วยความเป็นกลางไม่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะว่าการที่จะให้บุคคลแต่ละคนซึ่งมีความคิดเห็นฝักใฝ่ในทางการเมืองไม่ว่าจะโดยความนิยมต่อผู้สมัครของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง หรือโดยความนิยมต่อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดผู้หนึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางโดยเพิกเฉยต่อความรู้สึกหรือความนิยมของตนเองนั้นนับว่าเป็นเรื่องที่ยากอย่างยิ่ง อีกทั้งยังมีการแทรกแซงจากผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรง เช่น พรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่จะพยายามให้บุคคลผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานเหล่านี้ต้องปฏิบัติงานอย่างไม่เป็นกลางเพื่อที่จะเอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายตนอีกด้วย เช่น การที่มีบุคคลที่เป็นหัวหน้าคณะของพรรคการเมืองแทบทุกพรรคอาสาสมัครเพื่อรับคัดเลือกและแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเข้าดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดคำถามตามมาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีมาตรฐานอย่างไร ที่จะทำให้คณะกรรมการต่าง ๆ หรือบุคคลต่าง ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งเพื่อให้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางอย่างแท้จริง ในขณะที่สาระสำคัญของงานที่จะปฏิบัตินั้นไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ล้วนแต่เป็นงานซึ่งเป็นเรื่องของการต่อสู้ทางความคิดของบุคคลในสังคมมากกว่า 2 ฝ่ายขึ้นไป ซึ่งเป็นเรื่องของการเมืองอันมีลักษณะโดยธรรมชาติที่ไม่เป็นกลางอยู่แล้ว

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมี



ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด¹⁸ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานประจำ¹⁹ โดยมีให้มีฐานะเป็นส่วนราชการนั้นก็เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับการจัดองค์การแบบราชการและเพื่อป้องกันการที่ผู้บริหารหน่วยราชการอื่นจะใช้อำนาจหน้าที่ราชการมาแทรกแซงการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกทั้งยังเป็นโอกาสให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีส่วนในการออกแบบองค์การสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตามที่เห็นว่ามีเหมาะสมและสามารถตอบสนองการปฏิบัติภารกิจของตนได้

อย่างไรก็ตามจากโครงสร้างหน่วยงานชั่วคราวของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีการแบ่งโครงสร้างหน่วยงานภายในออกเป็นรูปแบบสำนักกรม 14 สำนัก²⁰ โดยแต่ละสำนักมีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นอยู่กับรองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งรวม 5 คน ซึ่งจะรับผิดชอบอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำหรับสำนักต่าง ๆ นั้นได้มีการแบ่งส่วนงานภายในออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ โดยมีหัวหน้าฝ่ายหรือผู้อำนวยการฝ่ายเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งการแบ่งส่วนงานภายในของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ได้แก่

1. สำนักตรวจสอบภายในและประเมินผล
2. สำนักเลขาธิการ
3. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
4. สำนักวินิจฉัย
5. สำนักตรวจสอบและควบคุมการเลือกตั้ง

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 25.

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 28.

²⁰ เอกสารเผยแพร่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2541.





6. สำนักงานสนับสนุนการเลือกตั้ง
7. สำนักบริหารการเลือกตั้ง
8. สำนักงานบริหารทั่วไป
9. สำนักพัฒนาองค์การ
10. สำนักสารสนเทศ
11. สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ
12. สำนักบริหารการสนับสนุนโดยรัฐ
13. สำนักงานมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง
14. สำนักบรรณรักษ์และเผยแพร่



เมื่อพิจารณาโครงสร้างดังกล่าวแล้วจะเห็นอย่างชัดเจนว่ามีการจัดโครงสร้างในรูปของปิรามิด (Pyramid) มีสายการบังคับบัญชา (Line of command) จากระดับบนสู่ระดับล่าง ในแต่ละช่วงชั้นการบังคับบัญชามีขอบข่ายการควบคุม (Span of control) ที่แตกต่างกัน มีลักษณะของการจัดองค์กรแบบแนวตั้ง (Vertical) มากกว่าที่จะเป็นการจัดองค์กรแบบแบนราบ (flat) ซึ่งสะท้อนถึงอิทธิพลของแนวความคิดในการจัดองค์กรของระบบราชการที่มีอยู่สูงมากในการจัดองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งสาเหตุที่มีการนำรูปแบบการจ้ดองค์กรแบบราชการมาใช้ในการจัดองค์กรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้ น่าจะมีสาเหตุมาจากผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลมีประสบการณ์อยู่ในแวดวงของระบบราชการแทบทั้งสิ้น ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่มีการนำประสบการณ์ที่คุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมที่เคยปฏิบัติงานมายาวนานนั้นมาใช้ในการจัดตั้งองค์กรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยจากโครงสร้างที่ปรากฏนั้นไม่พบที่มีการจัดตั้งองค์กรเป็นรูปแบบอื่นเลย ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าผู้จัดตั้งแทบทุกคนมีประสบการณ์อันยาวนานร่วมกันมาในระบบราชการนั่นเอง ซึ่งกลุ่มผู้จัดตั้งสามารถแยกออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. ผู้ที่เป็นกรรมการการเลือกตั้งทุกคนล้วนแต่เป็นบุคคลที่เคยอยู่ในระบบราชการมาเป็นเวลานาน ก่อนที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ได้แก่ นายธีรศักดิ์ กรรณสูตร และนายสวัสดิ์ โชติพานิช เคยรับราชการในสายงานตุลาการ และเคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารชั้นสูงในงานตุลาการมาก่อน นายยุวรัตน์ กมลเวชช เคยรับราชการเป็นผู้บริหารระดับสูงในสังกัดกระทรวงมหาดไทย นายโคทม อารียา และนายวิสุทธิโพธิ์แท่น เคยรับราชการในมหาวิทยาลัยของรัฐ

2. ผู้ที่เคยช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในช่วงการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำจากกระทรวงมหาดไทยและจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



ผลการจัดตั้งองค์กร

การจัดโครงสร้างองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้อยู่ในรูปแบบขององค์กรแบบระบบราชการ (Bureaucracy Model)²¹ นี้ ย่อมทำให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะดังองค์กรในระบบราชการไปด้วย กล่าวคือ

1. เป็นองค์กรที่มีลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาที่แน่ชัด กำหนดโครงสร้างการตัดสินใจและบทบาทของคนในองค์กรไว้แน่นอน โดยตำแหน่งในลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาจะทำหน้าที่กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกองค์กร

2. เป็นองค์กรที่มีการแบ่งงานกันทำ ภารกิจขององค์กรถูกแจกแจงและมอบหมายให้กับสมาชิกองค์กรแต่ละคนและมีระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ทำหน้าที่กำหนดพฤติกรรมที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนาในองค์กร

3. เป็นองค์กรที่มีการกำหนดขั้นตอนในการทำงานและการแก้ปัญหาการทำงานไว้ล่วงหน้า

4. เป็นองค์กรที่ไม่ให้ความสำคัญกับลักษณะส่วนบุคคลของคน แต่ถือว่าสมาชิกขององค์กรและบุคคลภายนอกเท่ากันหมด

5. เป็นองค์กรที่ยึดถือหลักความสามารถและคุณภาพในการทำงานของสมาชิกองค์กร เป็นเครื่องมือในการกำหนดความก้าวหน้าในการทำงานของสมาชิกองค์กร

การจัดองค์กรในลักษณะระบบราชการดังกล่าวนี้ เป็นวิธีที่ดีทำให้เกิดประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในอดีต แม้จะยังคงมีคำถามอยู่หลายประการเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพขององค์กรในระบบบริหารก็ตาม เช่น การกำหนดความก้าวหน้าในการทำงานของสมาชิกองค์กรสามารถกระทำได้ตามหลักการที่วางไว้หรือไม่ และปัญหาที่เกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ในองค์กรในระบบราชการ เป็นต้น

²¹ ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก A.M. Henderson and Talcott Parsons, Max Weber : The Theory of Social and Economic Organization, New York : The Free Press, 1947. Legislative Institutional Repository of Thailand



อย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมสำหรับการจัดองค์กรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในรูปขององค์กรในระบบราชการดังนี้ คือ

ประการแรก สภาพแวดล้อมองค์การ

การจัดองค์กรแบบระบบบริการอาจมีประสิทธิภาพสำหรับสภาพแวดล้อมที่มีเสถียรภาพ แต่สภาพแวดล้อมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และไม่คาดฝันเสมอ เพราะเป็นสภาพแวดล้อมที่อิงอยู่กับการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น และเป็นสภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อย่างโดยตรงและรุนแรงหากเกิดความผิดพลาดขึ้นในการทำงานและจัดการกับสภาพแวดล้อมเหล่านั้น เช่น การรับเรื่องร้องเรียนและสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การดำเนินการเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองในประเด็นที่มีความอ่อนไหวสูง และคาบเกี่ยวกับองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ การจัดการเลือกตั้งซ่อม หรือการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อมีการยุบสภา เป็นต้น ดังนั้นการจัดองค์กรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในรูปขององค์กรในระบบราชการ ซึ่งมีความยืดหยุ่นน้อย อาจไม่สามารถรับมือกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว และมีความอ่อนไหวสูงดังกล่าวนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการวินิจฉัย และการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

ประการที่สอง การขยายขนาดขององค์การ

องค์กรในรูปแบบของระบบราชการนั้นมีแนวโน้มว่าจะมีการขยายตัวขององค์กรอยู่ตลอดเวลาอย่างน้อยก็โดยผลของการที่จำแนกงานที่สมาชิกแต่ละคนขององค์การจะต้องกระทำแยกจากกัน ซึ่งในสภาพความเป็นจริงเมื่อมีการเพิ่มสมาชิกขององค์การในส่วนงานใด สำนักงานที่ทำงานเกี่ยวข้องกันนั้นก็มักจะได้รับเพิ่มสมาชิกด้วย ไม่ว่าจะโดยเหตุผลของการประสานประโยชน์ในลักษณะสร้างความพึงพอใจให้กับสมาชิกขององค์การอันเป็นผลทางการเมืองภายในองค์การ หรือโดยผลของลักษณะงานเอง เช่น เมื่อมีการเพิ่ม



จำนวนนิติกรของฝ่ายหนึ่งขึ้นก็อาจจะร้องเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ตุกรหรือพนักงานพิมพ์ดีดตามไปด้วย เพื่อรองรับปริมาณที่เพิ่มขึ้นจากการที่มีนิติกรเพิ่ม เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการจัดองค์การแบบระบบราชการโดยมิได้ให้ความสำคัญหรือมุ่งเน้นการใช้ความสามารถทุกด้านของสมาชิกองค์การอย่างเต็มที่ ซึ่งจะเป็นผลให้งานในทุกชั้นตอน สามารถกระทำได้เสร็จสิ้นในบุคคลเดียว เช่น นิติกรจะเป็นผู้ดำเนินการ ร่างความเห็น พิมพ์ ตรวจทาน และเสนอความเห็นเองได้เพียงลำพัง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพา พนักงานพิมพ์ดีดพิมพ์งานให้ และไม่ต้องพึ่งพาพนักงานตุกรในการเดินเรื่องหรือเสนอแฟ้มงาน ดังนั้น เมื่อองค์การได้ขยายตัวใหญ่โตขึ้น ก็จะทำให้การดำเนินกิจการขององค์การตามหลักระบบราชการไม่สามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพดังเดิมอีกต่อไป

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยแต่งตั้งจากผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยจะปฏิบัติหน้าที่จำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ที่ได้กระทำในเขตจังหวัดนั้น รวมทั้งการรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติของจังหวัดนั้น ตลอดจนเสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งของจังหวัดนั้นต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัดจะมีจำนวนดังต่อไปนี้²²

²² ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 8.



1. ในจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่เกินห้าคนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน

2. ในจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่หกคนถึงสิบห้าคน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน

3. ในจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่สิบหกคนขึ้นไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคน

กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะมีความสัมพันธ์กับคณะกรรมการการเลือกตั้งในลักษณะของสำนักงานสาขากับสำนักงานใหญ่ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะพิเศษอยู่ 2 ประการคือ

ประการแรก ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้น เป็นความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วย กรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะในเชิงของการปกครองบังคับบัญชาทั้งในด้านการแต่งตั้ง การรับมอบหมายงาน การปฏิบัติตามนโยบาย การถอดถอนจากตำแหน่ง เป็นต้น อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ดังกล่าวก็ได้เข้มงวดเหมือนดังความสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในการจัดองค์กรแบบระบบราชการเสียทีเดียว ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความสัมพันธ์กับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งน้อยกว่ามาก โดยความสัมพันธ์ส่วนใหญ่จะเป็นในระดับของการประสานงานด้านธุรการเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยังมีความสัมพันธ์กับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต



เลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง น้อยมากเพราะเป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งให้แต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น หลังจากนั้นคณะกรรมการต่าง ๆ ก็จะดำเนินงานต่อไป ตามวิธีการและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนด

ประการที่สอง แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะมีลักษณะ เหมือนกับเป็นสำนักงานสาขาของคณะกรรมการการเลือกตั้งในจังหวัดต่าง ๆ ก็ตาม แต่ก็ มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวอยู่ กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วยบุคคลผู้ซึ่งอาสาสมัครเข้าดำรงตำแหน่งและได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานประจำ ที่จะดำเนินงานโดย ผู้ที่มีใช้พนักงานประจำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากแต่ ดำเนินงานโดยคณะกรรมการที่มีวาระการดำรงตำแหน่งแน่นอน ซึ่งมีได้รับค่าจ้างเป็นเงิน เดือนประจำ แต่ได้ค่าตอบแทนในลักษณะของเบี้ยเลี้ยงและเบี้ยประชุมเท่านั้น

ผลการจัดองค์การ

การจัดองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดกับองค์การอื่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เห็นภาพว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นส่วนผสมของการจัดองค์การในรูปของคณะกรรมการกับการจัดองค์การแบบราชการ กล่าวคือ สมาชิกขององค์กรอยู่ในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งมาจากการอาสาสมัครและได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยมีวาระการ ดำรงตำแหน่งแน่นอน แต่ที่ไม่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงาน เพราะจะต้องปฏิบัติตามวิธีการและหลักเกณฑ์ตลอดจนคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ยังมีลักษณะความโน้มเอียงไปในทางที่จะเป็นองค์กรที่ปรึกษามากกว่าที่จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานสนาม เพราะ ภารกิจหลักของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะเป็นเรื่องของการศึกษา

รวบรวมข้อมูลและให้ข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้สั่งการมอบหมายและจัดหาผู้ปฏิบัติภารกิจเองโดยตรง ซึ่งการจัดองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในลักษณะดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเอง ดังนี้

ประการแรก อาจเกิดความไม่เป็นกลางในการปฏิบัติงาน

ในการแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้นให้สรรหาจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก²³ ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่สามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในเขตเลือกตั้งของจังหวัดนั้นได้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้แก่ การเสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้ง การรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการเสนอแนะตัวบุคคลเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเลือกตั้ง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นเพียงการเสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะแต่งตั้งตามที่ได้รับเสนอแนะหรือไม่ก็ได้เพราะเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะแต่ในทางปฏิบัติแล้ว ย่อมเป็นการยากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสามารถตรวจสอบได้ละเอียดทั่วถึงซึ่งหากไม่มีกรณีเป็นที่โต้แย้งเด่นชัดก็คงมีคำสั่งแต่งตั้งตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเสนอมา ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองส่วนใหญ่จึงส่งผู้ที่ยินยอมฝักใฝ่ในพรรคของตน เข้าสมัครรับคัดเลือกเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อที่จะเป็นหนทางหนึ่งในการอำนวยความสะดวกได้เปรียบให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น หรืออย่างน้อยก็เป็นหลักประกันว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นจะไม่เสียประโยชน์ สำหรับในกรณีที่ผู้ฝักใฝ่ในพรรคการเมืองดังกล่าวไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ก็ยังอาจมีการใช้ปัจจัยต่าง ๆ นั้นมาว้าวให้คณะกรรมการ

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 12.



การเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความโน้มเอียงที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนได้ ดังนั้นการดำรงตนในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความเป็นกลางแก่ทุกฝ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง

ประการที่สอง อาจเกิดความขัดแย้งสูงในการทำงาน

สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงดังกล่าวไปแล้วว่าแนวโน้มที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยากที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความเป็นกลาง เพราะพรรคการเมืองต่าง ๆ พยายามที่จะให้ผู้ฝึกฝนในพรรคตนได้เข้าดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งย่อมแน่นอนว่าไม่อาจมีพรรคการเมืองใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียวสามารถครอบงำคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ทั้งคณะ ดังนั้นในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงเป็นการทำงานที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลย์ระหว่างกรรมการด้วยกันเองสูง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการประสานงานร่วมมือกันด้วยเพราะในการทำงานในรูปของคณะกรรมการนี้จะอาศัยข้อมติอันเป็นผลจากการตกลงร่วมกันของคณะกรรมการทั้งคณะเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าจะมีความขัดแย้งระหว่างกรรมการสูง เพราะการที่กรรมการแต่ละคนจะต้องรักษาจุดยืนของตนเอง ทำให้การทำงานหรือการตัดสินใจกระทำได้อย่างล่าช้า หรืออาจเป็นไปได้ที่จะไม่เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลดังเช่นที่กล่าวเกิดขึ้น แต่อาจกลายเป็นความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์เฉพาะบุคคลหรือกลุ่มของผู้ที่เป็นกรรมการ กล่าวคือ เมื่อมีความขัดแย้งอันเนื่องจากการตรวจสอบกันเอง แต่ขณะเดียวกันก็ต้องปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จก็อาจมีการประสานประโยชน์กันระหว่างผู้ที่เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วยกันเอง ทำให้การทำงานของคณะกรรมการไม่มีความขัดแย้ง เพราะทุกคนพอใจในประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายได้รับ แต่อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้

ประการที่สาม ไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นในการทำงานให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง



ในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทั้งในเรื่องการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ การเสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้ง การรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ล้วนแล้วแต่เป็นงานซึ่งต้องอาศัยพึ่งพากำลังคนและข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานอื่นหลายฝ่าย เช่น การรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ก็ต้องประสานงานขอความร่วมมือทางด้านข้อมูลจากนายทะเบียนอำเภอ เพราะข้อมูลทะเบียนราษฎรไม่ว่าจะเป็นการแจ้งย้าย ตาย เกิด สร้างบ้าน รื้อถอนบ้าน ขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ทำบัตรประจำตัวประชาชนล้วนอยู่ภายใต้การดูแลของนายทะเบียนอำเภอทั้งสิ้น ดังนั้นการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไรก็ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทางด้านความร่วมมือช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ว่ามีให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมากน้อยเพียงไรด้วย อย่างไรก็ตามข้อสังเกตว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมิได้มีอำนาจในการสั่งการโดยตรงที่จะให้หน่วยงานขององค์การอื่น ๆ ในจังหวัดนั้นให้ความร่วมมือหรือช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน แต่อำนาจในการสั่งการนี้เป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งข้อเท็จจริงในส่วนนี้มีผลโดยตรงต่อการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพราะหน่วยงานต่าง ๆ มักจะให้ความร่วมมือกับผู้มีอำนาจให้คุณโทษโดยตรงกับตน ในขณะที่จะมีท่าทีที่ไม่ให้ความร่วมมือกับผู้ที่ไม่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษกับตน เพราะจะรู้สึกว่าเป็นการเพิ่มภาระ เพิ่มงาน โดยที่มิได้มีผลตอบแทน เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมิได้เป็นผู้ที่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษ ดังกล่าว โอกาสที่จะได้รับความร่วมมืออย่างกระตือรือร้นในการทำงานจากหน่วยงานในจังหวัดนั้นจึงไม่น่าจะมีมากนัก

ประการที่สี่ ไม่มีหน่วยงานด้านธุรการเป็นของตนเอง การจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในรูปคณะกรรมการนี้ มิได้มีการจัดตั้งหน่วยงานธุรการให้ช่วยเหลือการทำงานแต่อย่างใด ซึ่งข้อนี้จะเป็นปัญหาใน



การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นอย่างมาก เพราะในการทำงานนั้นจะต้องมีการประชุมการแจ้งวาระการประชุม การจดบันทึกการประชุม การแจ้งมติที่ประชุมไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การจัดการเกี่ยวกับเบี้ยเลี้ยง เบี้ยประชุมต่าง ๆ การจัดการด้านเอกสาร และงานธุรการอื่น ๆ ของสำนักงาน ซึ่งหากไม่มีผู้รับผิดชอบงานดังกล่าวนี้ ก็จะทำให้การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่สะดวก และไม่มีความต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันหากจะให้มีการจัดตั้งหน่วยงานด้านธุรการนี้เป็นสำนักงานถาวรในแต่ละจังหวัดก็จะเป็นเรื่องที่ต้องใช้จ่ายงบประมาณและใช้กำลังคนเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะเป็นภาระในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งอีก ประกอบกับปริมาณงานที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องปฏิบัติเองก็มีไม่มาก เพราะการทำงานส่วนใหญ่เป็นการประสานงานและอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเป็นหลัก หากจัดตั้งหน่วยงานธุรการเป็นสำนักงานถาวรเองก็อาจไม่คุ้มค่ากับการทำงาน และมีปัญหาเกี่ยวกับช่องทางความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของพนักงานเหล่านั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับการจัดองค์การในระบบราชการตามมา ดังนั้นปัญหาการไม่มีหน่วยงานธุรการเป็นของตนเองจึงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นอย่างมาก เพราะเปรียบเสมือนเป็นองค์กรที่มีแต่หัวแต่ไม่มีแขนขา มือเท้าของตนเอง

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง

องค์การชั่วคราวเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องซึ่งเป็นปัญหาระยะสั้นที่มีความสลับซับซ้อน ภายหลังจากที่องค์การสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ลุล่วงไปแล้ว องค์การก็จะสลายตัวสิ้นสภาพไป

โครงสร้างในองค์รวมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีโครงการหลายส่วนที่ถูกจัดตั้งขึ้นในลักษณะขององค์การชั่วคราว เมื่อพิจารณาจากลักษณะของภารกิจ บุคลากร การบริหารและงบประมาณ พบว่าโครงสร้างส่วนต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นองค์การชั่วคราว ได้แก่

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง
2. คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง
3. คณะกรรมการการนับคะแนนเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และคณะกรรมการการนับคะแนนเลือกตั้ง เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะอย่างจำกัดชัดเจนกล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จะมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง สถานที่นับคะแนน การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กำกับดูแลการลงคะแนนเลือกตั้งและการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง ส่วนคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งในที่เลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งแต่ละแห่ง และคณะกรรมการการนับคะแนนเลือกตั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับการนับคะแนน

ในการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง เพราะการดำเนินการนั้น อาจก่อให้เกิดผลได้เสียแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจกระทบถึงผลการเลือกตั้งได้ และอาจส่งผลถึงการเลือกตั้งว่าจะดำเนินการไปในทิศทางที่สอดคล้องกับการปกครองระบบประชาธิปไตยหรือไม่เพียงใดด้วย กล่าวคือ ในการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้งจะต้องก่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากที่สุด เพื่อที่จะมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้เป็นจำนวนมาก แต่ในทางกลับกัน หากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีความรู้ความสามารถหรือไม่มีความเป็นธรรม การกำหนดหน่วยเลือกตั้งก็อาจเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง หรืออาจ



เป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้เช่นกัน ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็เช่นเดียวกัน คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจดำเนินการตรวจสอบให้ได้รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นจริง ๆ ซึ่งจะทำให้คะแนนเสียงที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนได้รับเป็นคะแนนที่มาจากผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเกิดพันธะผูกพันในความเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น ในทางตรงข้าม หากคณะกรรมการการเลือกตั้งทำงานอย่างหละหลวมไม่มีประสิทธิภาพก็อาจมีผลให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากในเขตเลือกตั้งนั้น ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เนื่องจากไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ตรวจสอบให้ครบถ้วนเสียก่อน หรืออาจเป็นเหตุให้มีการนำชื่อผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นมาบรรจุอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้คะแนนเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งถูกบิดเบือนไม่ได้เป็นคะแนนเลือกตั้งที่แท้จริงของหน่วยเลือกตั้งนั้น

ในการทำงานของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจัดว่ามีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการเลือกตั้งโดยเฉพาะในวันเลือกตั้ง เพราะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของบุคคลและหลักฐานแสดงตนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ป้องกันการทุจริตการเลือกตั้ง และอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

สำหรับคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งจะเป็นหลักประกันว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะได้รับการตรวจสอบและนับคะแนนอย่างถูกต้อง และผู้สมัครรับเลือกตั้งจะได้รับความเป็นธรรม ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดของเขตเลือกตั้ง จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเขตเลือกตั้งนั้น

เมื่อพิจารณาจากภารกิจของคณะกรรมการดังกล่าวทั้ง 3 คณะแล้ว พบว่าภารกิจดังกล่าวมีความสำคัญและมีลักษณะซับซ้อนพอสมควร ซึ่งต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถและเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับอย่างสูงจากสาธารณชนมาเป็นผู้ปฏิบัติงาน เพราะไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การกำกับดูแลการลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการนับคะแนนเลือกตั้ง หากเกิดความผิดพลาด

หรือกระทำการโดยบุคคลผู้ที่ไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายแล้ว ก็จะก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกมากมาย ซึ่งกระทบกระทั่งต่อระบบเลือกตั้ง ระบบการเมือง รวมทั้งระบบการใช้อำนาจอรัฐ ซึ่งล้วนแต่ทำให้ประเทศชาติต้องได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงทั้งสิ้น

ในขณะที่ภารกิจของทั้ง 3 องค์การดังกล่าวต้องการบุคคลผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความชำนาญเฉพาะทางสูง และเป็นที่ยอมรับในความเป็นกลางมาเป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่กรอบของภารกิจดังกล่าวไม่เอื้อให้มีการสร้างสมประสบการณ์และความชำนาญเพราะภารกิจถูกจำกัดเฉพาะในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น²⁴ ซึ่งเท่ากับว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง 3 คณะ เป็นองค์การที่มีระยะเวลาในการทำงานจำกัดเพียงระยะเวลาสั้น ๆ เมื่อทำงานสำเร็จลุล่วงคือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสร็จสิ้นลง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้ง 3 คณะก็จะสิ้นสภาพไป

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าการจัดองค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง เป็นการจัดองค์กรในรูปแบบองค์การชั่วคราว มีลักษณะการบริหารงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะ (Management by Objectives) โดยอาศัยเจ้าหน้าที่อาสาสมัครที่มีใช้พนักงานประจำของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะปฏิบัติงานเพียงช่วงระยะสั้น ๆ พอเท่าที่ดำเนินการภารกิจให้สำเร็จลุล่วงเท่านั้น

ผลของการจัดองค์กร

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่ละครั้งต้องใช้ง่าลังคนจำนวนมากในหน่วยเลือกตั้งนับเป็นพัน ๆ หน่วยทั่วประเทศ ซึ่งอาจแสดงให้เห็นภาพได้อย่างคร่าว ๆ คือ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งจะมีการแบ่ง

²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา



เขตเลือกตั้งออกเป็น 400 เขต เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 400 คน โดยในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขต เขตละหนึ่งคน ดังนั้นก็จะมีผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน และในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 9 คน ดังนั้นก็จะมีผู้ที่เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งทั่วประเทศรวมกันแล้วไม่น้อยกว่า 3,600 คน นอกจากนั้นแล้ว ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะแบ่งออกเป็นหน่วยเลือกตั้งอีกนับร้อยหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องมีคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งปฏิบัติงานประจำในหน่วยเลือกตั้งเหล่านั้นอีกเป็นจำนวนหลายหมื่นคน

การที่ต้องใช้คนจำนวนมากปฏิบัติภารกิจซึ่งมีชั่วโมงที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปี แต่เป็นงานที่จะกระทำในช่วงระยะเวลาที่ทอดห่างกันเป็นเวลานานพอสมควร ซึ่งปกติแล้ว คือ เวลา 4 ปี ตามวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากนำรูปแบบการจัดองค์กรแบบระบบราชการมาใช้กับกรณีนี้ ย่อมไม่เกิดประโยชน์และเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า เพราะเท่ากับว่าจะมีหน่วยงานราชการที่มีขนาดใหญ่โตเทอะทะเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งหน่วยงาน ซึ่งเมื่อคำนึงถึงภารกิจที่ต้องปฏิบัติกับจำนวนบุคลากรที่องค์กรต้องดูแลนั้นเป็นสิ่งที่เปรียบเทียบกันไม่ได้เลย ทั้งในด้านการจัดการด้านงานบริหารบุคคล ตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกคนเข้าทำงานสายการบังคับบัญชา งบประมาณซึ่งต้องใช้จ่ายในเรื่องของเงินเดือนประจำจำนวนมหาศาล และต้นทุนในการบริหารงานองค์กรอีกมากมาย

อย่างไรก็ตาม การที่มีได้มีการนำรูปแบบการจัดองค์กรแบบระบบราชการมาใช้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และคณะกรรมการนับคะแนน แต่กลับเลือกใช้รูปแบบการจัดองค์กรชั่วคราวมาปรับใช้นั้น นับว่าเป็นการเลือกที่ชาญฉลาดและถูกต้องเหมาะสม สามารถแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวได้ข้างต้นได้อย่างสวยงาม กล่าวคือ



1. ในด้านกำลังคน

การที่กำลังคนที่เข้ามาทำงานในคณะกรรมการต่าง ๆ มีระยะเวลาอันสั้นและแน่นอน โดยจำกัดเฉพาะในช่วงที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเท่านั้น เมื่อเสร็จสิ้นการเลือกตั้งแล้วกำลังคนเหล่านั้นก็จะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไป ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงสามารถดำรงขนาดที่พอเหมาะแก่การทำงานประจำของตนเองเอาไว้ได้ในยามปกติโดยไม่จำเป็นต้องว่าจ้างกำลังคนในส่วนที่เกิดความจำเป็นได้เลย ทำให้ระบบการบริหารงานด้านกำลังคน มีความคล่องตัวและมีขนาดเล็กในขณะที่ในยามที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งมีปริมาณงานมากก็ยังคงมีกำลังคนที่เพียงพอต่อการทำงาน เพราะมีการระดมกำลังคนเพิ่มเติมเพื่อรองรับงานที่เพิ่มมากขึ้นในเวลาอันรวดเร็วได้ทัน่วงที

2. ในด้านงบประมาณและค่าใช้จ่ายต่างๆ

การจัดองค์การในรูปแบบองค์การชั่วคราวนี้ ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถประหยัดงบประมาณและค่าใช้จ่ายต่างๆ ได้มาก โดยเฉพาะงบประมาณในส่วนของเงินเดือนประจำ ทั้งนี้เพราะมีพนักงานที่ได้รับเงินเดือนประจำเป็นจำนวนน้อย ในขณะที่เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้กำลังคนจำนวนมากในช่วงเวลาเลือกตั้ง การจ่ายค่าตอบแทนสำหรับกำลังคนในส่วนที่เพิ่มขึ้นมานั้นจะจ่ายในรูปแบบของเบี้ยเลี้ยงและเบี้ยประชุม ซึ่งเมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้น งบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้ก็จะถูกตัดออกไปไม่ผูกพันเหมือนอย่างค่าตอบแทนของพนักงานประจำที่นอกจากต้องจ่ายในรูปแบบของเงินเดือน ซึ่งต้องมีการปรับเพิ่มทุกปีแล้วยังต้องมีค่าใช้จ่ายในด้านสวัสดิการให้อีกด้วย นอกจากนั้นแล้วยังช่วยให้การใช้จ่ายงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสามารถตรวจสอบและประเมินผลค่าใช้จ่ายเมื่อเทียบกับผลงานของผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยเลือกตั้งได้ อีกทั้งทำให้ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณมีความชัดเจนโปร่งใส

3. ในด้านการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมขององค์กร

การจัดองค์การในรูปแบบองค์การชั่วคราวนี้ ทำให้รูปแบบขององค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งในภาพรวมมีลำดับขั้นการบังคับบัญชาที่แคบลง โดยที่คณะกรรมการ



การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และคณะกรรมการการนับคะแนน จะมีลักษณะของรูปแบบความสัมพันธ์เป็นกลุ่มย่อย ๆ ที่เชื่อมโยงถึงกัน และแต่ละกลุ่มมีความสัมพันธ์กับโลกภายนอกหรือท้องถิ่นที่เป็นเขตเลือกตั้งได้โดยตรงที่ไม่จำเป็นต้องมาผ่านศูนย์กลางก่อน ทำให้การติดต่อสื่อสารกับท้องถิ่นหรือสภาพแวดล้อมรวดเร็วขึ้น ทำให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับการทำงาน ทำให้การมองหรือแก้ไขปัญหาในวงแคบหรือในแง่มุมเดียวหมดไป มีการแก้ไขปัญหามิติดี ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์รอบตัวได้ดี

อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมการทั้ง 3 คณะดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นคณะกรรมการประจำ ซึ่งทำงานต่อเนื่อง แต่เป็นคณะกรรมการชั่วคราวซึ่งจะแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เฉพาะการภายในเงื่อนไขและสถานการณ์ที่กำหนดเท่านั้น อาจมีผลให้การสร้างสมประสบการณ์ในฐานะของปัจเจกชนที่จะสร้างความชำนาญ หรือเชี่ยวชาญไม่อาจเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตามสิ่งนี้อาจทดแทนได้โดยการบริหารงานอย่างเป็นระบบและการสร้างสมประสบการณ์ในระดับขององค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งในภาพรวม ผสานกับการนิเทศงานที่ดี

คณะกรรมการการเลือกตั้ง : การจัดองค์การสมัยใหม่

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่าการจัดองค์การของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในภาพรวมทั้งหมดมีลักษณะแตกต่างไปจากการจัดองค์การของหน่วยงานรัฐโดยทั่วไปที่มักจะมีการจัดองค์การในรูปแบบราชการ เพราะการจัดองค์การของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะผสมผสานทั้งการจัดองค์การแบบชั่วคราวและ การจัดองค์การแบบระบบราชการเข้าด้วยกันในรูปแบบการจัดองค์การสมัยใหม่โดยมีโครงสร้างแบบยืดหยุ่นหรือเป็นการจัดองค์การแบบชีพจร (The Pulsating Organization)²⁶



ซึ่งเป็นองค์การที่มีการขยายตัวและหดตัวสลับกันไปอย่างสม่ำเสมอเหมือน
จังหวะการเต้นของชีพจรและมิได้จำกัดแต่เฉพาะการมองในมิติของ “ขนาด” เท่านั้น แต่
องค์กรแบบชีพจรนี้ยังหมายถึงการเปลี่ยนกลับไปกลับมาระหว่างรูปแบบการบริหารแบบ
กระจายอำนาจและแบบรวมศูนย์อำนาจอีกด้วย กล่าวคือ

ประการแรก ด้านขนาดขององค์การ

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีการขยายตัวใหญ่ขึ้นอย่างมหาศาล เมื่อมีการ
เลือกตั้งทั่วไปเพราะจะต้องใช้กำลังคนจำนวนมากในการจัดการเลือกตั้ง ได้แก่ คณะกรรม
การการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการ
นับคะแนนเลือกตั้ง ต่อมาเมื่อการเลือกตั้งทั่วไป (General Election) สิ้นสุดลง องค์กรก็จะ
มีการหดตัวลง โดยคณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าวจะถูกยุบเลิกไป รอเวลาที่จะขยายตัวอีก
เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ของคณะกรรมการการ
เลือกตั้งนั้นมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการจัดองค์กรชั่วคราวในรูปของคณะทำงานเฉพาะ
กิจ (Task Force) หรือคณะทำงานโครงการ (Project Team) ซึ่งรับผิดชอบงานเป็นเรื่อง ๆ
เช่นเดียวกัน แต่มีความแตกต่างกันที่คณะทำงานเฉพาะกิจหรือคณะทำงานโครงการนั้น
เมื่อปฏิบัติภารกิจเสร็จสิ้นลงไปแล้วก็จะสลายตัวไปเลย ในขณะที่คณะกรรมการต่าง ๆ
ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีการขยายตัวและหดตัวซ้ำแล้วซ้ำอีกอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง ด้านการกระจายอำนาจขององค์การ

การจัดองค์การคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีที่ไม่มี การเลือกตั้งทั่วไปหรือ
การออกเสียงประชามตินั้น มีการจัดโครงสร้างที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่คณะกรรมการการ
เลือกตั้งสูงมากเพราะการดำเนินงาน การวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ต้องกระทำโดยคณะ
กรรมการการเลือกตั้งเท่านั้นองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในยามปกติ คือ สำนักงานคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะมีบทบาทในฐานะที่ปรึกษา
และเป็นผู้ปฏิบัติการ ตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ในช่วงที่มีการ
เลือกตั้งทั่วไปหรือการออกเสียงประชามติ การรวมศูนย์อำนาจของคณะกรรมการการ



เลือกตั้งจะลดน้อยลง และมีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น เช่น การดำเนินการดูแลความเรียบร้อยและการดำเนินการลงคะแนนในแต่ละหน่วยเลือกตั้งจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เป็นต้น โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแทบจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยเลย ซึ่งเป็นผลจากข้อจำกัดโดยธรรมชาติที่ เมื่อองค์กรมีการขยายขนาดจนถึงระดับหนึ่ง การรวมศูนย์อำนาจก็ไม่สามารถกระทำได้ ในขณะที่เดียวกันก็อาจเป็นเหตุผลจากความเหมาะสมในการปฏิบัติงานขององค์กรย่อยที่ได้ขยายตัวจากช่วงเวลาปกติที่สามารถปรับตัวและตอบสนององการทำงานในสภาพแวดล้อมแต่ละท้องถิ่นได้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพกว่า อย่างไรก็ตาม จากสภาพการณ์ดังกล่าวมีผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีการรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจในองค์กร เป็นจังหวัดเช่นเดียวกับจังหวัดการเดินของชีพจรเช่นเดียวกัน

นอกจากนั้นแล้ว การจัดองค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวยังสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมไทยในปัจจุบันที่ต้องการการออกแบบองค์กรที่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้งบประมาณดำเนินงานอันจำกัดยิ่ง เพราะการจัดองค์กรในลักษณะชีพจรดังกล่าวนี้ จะทำให้มีการใช้จ่ายงบประมาณเมื่อมีความจำเป็นต้องปฏิบัติงานเท่านั้น และการใช้จ่ายงบประมาณก็จะมีขยายตัวและหดตัวตามช่วงระยะเวลาดังกล่าวไปด้วยเช่นกัน ซึ่งหากมีการออกแบบองค์กรเป็นแบบระบบราชการแล้วย่อมไม่อาจขยายตัวหรือหดตัวตามช่วงระยะเวลาที่จำเป็นได้เช่นเดียวกับองค์กรแบบชีพจร แต่จะมีลักษณะประจำต่อเนื่อง สม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในการทำงานมากกว่าประสิทธิภาพการทำงานที่จะเกิดขึ้น

ดังนั้น การจัดองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรสมัยใหม่ในแบบองค์กรแบบชีพจรนี้จึงเป็นการออกแบบองค์กรที่เหมาะสมและสามารถปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ภายใต้สภาพแวดล้อมองค์กรในปัจจุบัน



บทที่ 3 บทสรุป

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีการจัดองค์การในรูปแบบองค์การตามความเหมาะสม (Contingency Models) ในลักษณะขององค์การแบบชีพจร (The Pulsating Organization) โดยมีการจัดองค์การในรูปแบบที่หลากหลายอยู่ภายในองค์การเดียวกัน มีการขยายและลดขนาดตามความเหมาะสมของภารกิจที่องค์กรย่อยแต่ละองค์กรรับผิดชอบ ซึ่งมีการใช้รูปแบบระบบราชการ รูปแบบองค์การชั่วคราวในลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นแบบ Matrix หรือ แบบ Adhocracy Models ผสมผสานพร้อม ๆ กันโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดคือการบรรลุภารกิจขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการจัดองค์การคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่ามีการจัดองค์การออกเป็นองค์กรย่อยในรูปแบบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยคณะบุคคลจำนวน 5 คน ที่มาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรสูงสุดทำหน้าที่เป็นทั้งองค์กรที่ปรึกษาและองค์กรบริหารในเวลาเดียวกัน มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความต่อเนื่องถาวร
2. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีการจัดองค์การในรูปแบบระบบราชการ มีสมาชิกขององค์กรจำนวนมากเป็นพนักงานประจำ ทำหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งและช่วยเหลืองานของคณะกรรมการเลือกตั้งในฐานะเป็นฝ่ายปฏิบัติการ
3. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีการจัดองค์การในรูปแบบคณะกรรมการที่มีลักษณะต่อเนื่องถาวร ประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายปฏิบัติการและที่ปรึกษาในงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเขตจังหวัดที่ตนรับผิดชอบดูแลอยู่ มีสมาชิกขององค์กรมาจากอาสาสมัคร ซึ่งจะเป็นผู้ที่อยู่ในภาครัฐหรือ



ภาคเอกชนก็ได้ โดยได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีภารกิจเสมือนกับ
เป็นตัวแทนหรือสาขาของคณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด

4. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง มีการจัดองค์กรในรูปแบบ
องค์กรชั่วคราว เมื่อปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบเสร็จสิ้นในแต่ละคราวแล้วก็จะยุบเลิกสลาย
องค์กรไป โดยจะมีการจัดตั้งเมื่อมีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป
และจะเสร็จสิ้นการทำงานเมื่อการเลือกตั้งทั่วไปแล้วเสร็จลง โดยสมาชิกขององค์กรมา
จากอาสาสมัคร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

5. คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เป็นองค์กรชั่วคราว ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยว
กับการลงคะแนนเลือกตั้งในที่เลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งแต่ละแห่ง เมื่อสิ้นสุดการลง
คะแนนเลือกตั้งและได้ทำการส่งมอบหีบบัตรเลือกตั้งให้แก่คณะกรรมการนับคะแนนเลือก
ตั้งแล้ว ก็จะสลายองค์กรไป เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจมีสมาชิกมาจากการอาสา
สมัคร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง

6. คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง เป็นองค์กรชั่วคราว มีหน้าที่ดำเนินการ
นับคะแนนเลือกตั้งเมื่อนับคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะสลายองค์กรไป มีสมาชิกองค์กรมา
จากการอาสาสมัคร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง

องค์กรย่อยต่าง ๆ เหล่านี้จะยึดโยงขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่
ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรย่อยด้วยกันเองแล้วต่างจะทำงานเป็นอิสระแยกจากกัน
แทบจะโดยสิ้นเชิง ดังนั้นโครงสร้างในทางบริหารของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็น
โครงสร้างที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจในการบริหารสูงแต่ในขณะเดียวกันก็มีการกระจาย
อำนาจในการปฏิบัติการสูง กล่าวคือ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้บังคับ
บัญชาสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเป็นผู้ที่แต่งตั้งเลขาธิการ
สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งยังเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง โดยแต่งตั้งจากบุคคลที่

ผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือกตามระเบียบวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดขึ้น ส่วนคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและคณะกรรมการนับคะแนนจะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอีกทีหนึ่ง และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรอาจขอให้พนักงานของรัฐจากองค์การอื่นมาปฏิบัติงานช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ด้วย จึงทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้คุมอำนาจเด็ดขาดในการบริหารองค์การไว้แต่เพียงผู้เดียว แต่ในขณะเดียวกัน การปฏิบัติการขององค์การย่อยต่าง ๆ มีการดำเนินงานที่เป็นอิสระสูง มิได้อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงที่เข้มงวดเหมือนดังในเรื่องการบริหารองค์การ กล่าวคือการดำเนินงานขององค์การย่อยต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้นต่างก็ดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จในภารกิจที่แต่ละองค์การรับผิดชอบอยู่เท่านั้นโดยมิได้มีสายการบังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องกันเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งที่อาจกล่าวได้ว่าเริ่มปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังในวันเลือกตั้งและสลายองค์การไปในทันทีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาการจัดองค์การคณะกรรมการการเลือกตั้งในรูปแบบองค์การตามความเหมาะสมในลักษณะขององค์การแบบที่พชรดังกล่าวแล้ว พบว่าเป็นการจัดองค์การที่เหมาะสมอย่างยิ่งกับภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ

1. องค์การมีขนาดและความสามารถเพียงพอที่ปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะภารกิจในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งต้องใช้กำลังคนจำนวนมากในการดำเนินการโดยในทันทีที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งทั่วไป คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีการจัดตั้งองค์การย่อย คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและคณะกรรมการนับคะแนนประกอบไปด้วยกำลังคนอาสาสมัครจำนวนมากทั่วประเทศ เพื่อดำเนินงานเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถมอบหมายงานให้องค์การย่อยเหล่านี้ไปดำเนินการได้



ทันที โดยอาศัยการจัดเตรียมการล่วงหน้าของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อการเลือกตั้งทั่วไปสิ้นสุดลง องค์กรย่อย ซึ่งเป็นองค์กรชั่วคราวเหล่านั้นก็สิ้นสภาพไป องค์การคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีการขยายตัวอย่างมหาศาลในระหว่างการเลือกตั้งทั่วไป ก็จะลดขนาดลงสู่ภาวะปกติที่เพียงพอจะปฏิบัติงานประจำเท่านั้น

2. องค์การมีกรรมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจอย่างเหมาะสมกับภารกิจ ทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพทั้งในด้านการบริหารองค์การและการจัดการเลือกตั้ง กล่าวคือ ในการบริหารองค์การในขณะที่ไม่มีการเลือกตั้งทั่วไป องค์การคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะประกอบไปด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์กรสูงสุด กำกับดูแลและบังคับบัญชาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้มีการจัดเตรียมการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติให้พร้อม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การดังกล่าวจะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น แต่เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น และมีการจัดตั้งองค์กรย่อยขึ้นอีก 3 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และคณะกรรมการนับคะแนน การรวมศูนย์อำนาจภายในองค์การ จะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การกระจายอำนาจให้กับองค์กรย่อยต่าง ๆ ตามภารกิจที่องค์กรย่อยนั้นรับผิดชอบอยู่ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอำนวยความสะดวกการเลือกตั้งที่กระทำในเขตจังหวัดนั้น และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีหน้าที่กำหนดกิจการอันจำเป็นต่อการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง เช่น กำหนดหน่วยเลือกตั้ง การจัดบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สถานที่นับคะแนน ฯลฯ โดยมีผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้ง ส่วนการดูแลการใช้สิทธิลงคะแนนในวันเลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้งจะเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และเมื่อสิ้นสุดการลงคะแนน



เลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งจะเป็นผู้รับผิดชอบในการนับคะแนนต่อไป ซึ่งการกระจายอำนาจทั่วทั้งองค์การตามแต่ภารกิจขององค์กรย่อยแต่ละองค์กรนี้ ทำให้การทำงานขององค์กรย่อยแต่ละองค์กรมีขอบเขตการดำเนินการที่ชัดเจน และมีความคล่องตัวในการทำงานสูง ทำให้การวินิจฉัยสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และการตัดสินใจเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ทันเหตุการณ์

3. องค์กรมีต้นทุนด้านการบริหารงานบุคคลที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกำลังคนทั้งหมดที่องค์การต้องทำหน้าที่บริหาร เพราะไม่ต้องมีภาวะบริหารกำลังคนทั้งหมดที่ใช้ในการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในขณะที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเนื่องจากกำลังคนเหล่านั้นเป็นกำลังคนเฉพาะกิจ ซึ่งเมื่อปฏิบัติหน้าที่แล้วเสร็จก็สิ้นสถานะการเป็นกำลังคนของคณะกรรมการการเลือกตั้งไป โดยองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีต้นทุนด้านการบริหารงานบุคคลเฉพาะในส่วนกำลังคนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นพนักงานประจำที่ปฏิบัติงานในภาวะปกติเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นต้นทุนที่น้อยมากเป็นร้อยเท่าหากเปรียบเทียบกับการที่ต้องบริหารงานบุคคลในกรณีที่มีกำลังคนทั้งหมดเท่ากับที่ต้องใช้ในการดำเนินงานในขณะที่มีการเลือกตั้งทั่วไป

4. องค์กรที่มีการบริหารงบประมาณที่คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ โดยจะมีงบประมาณรายจ่ายประจำเฉพาะในส่วนของเงินประจำตำแหน่ง และค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง งบประมาณรายจ่ายในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเบี้ยประชุมรวมทั้งค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเท่านั้น ในขณะที่หากมีการเลือกตั้งทั่วไปหรือการออกเสียงประชามติ ก็เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดหางบประมาณเพิ่มเติมมาให้ในส่วนที่องค์การคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องใช้จ่าย ซึ่งองค์กรสามารถแยกบริหารงบประมาณในส่วนนี้ออกต่างหากจากงบประมาณในส่วนประจำได้ตามการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติเป็นคราว ๆ ไป ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบได้โดยง่าย





อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจัดองค์การของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีความเหมาะสมและเชื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานก็ตาม แต่ยังคงมีข้อจำกัดบางประการ อันเป็นผลจากการจัดโครงสร้างองค์การเอง ดังนี้

1. การจัดโครงสร้างองค์การในลักษณะที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นศูนย์อำนาจ โดยที่มิได้กำหนดให้มีผู้ช่วยเหลือหรือที่ปรึกษาในการใช้อำนาจนั้นเลยนับว่าเป็นข้อจำกัดที่อาจทำให้การบริหารงานหรือการตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในบางเรื่องอาจไม่รอบคอบเพียงพอและไม่สนองรับกับกระแสสังคม ซึ่งนำมาสู่ความเสื่อมศรัทธาของผู้ที่อยู่ในองค์การและประชาชนผู้เป็นบุคคลภายนอก

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการจัดองค์การและข้อจำกัดต่าง ๆ ดังกล่าวไว้แล้วในบทก่อน พบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ที่ใช้อำนาจแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งรวมแล้วประกอบไปด้วย บุคคลจำนวนมาก และบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเหล่านี้ล้วนแต่มีบทบาทอย่างสูงต่อการจัดการเลือกตั้งทั่วไปและการออกเสียงประชามติ ซึ่งสามารถให้คุณให้โทษต่อพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ ดังนั้นจึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในคณะบุคคลดังกล่าว เพื่อปฏิบัติการให้เชื่อประโยชน์ต่อฝ่ายตน โดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องแต่งตั้งบุคคลจำนวนมากให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว นั้น ย่อมเป็นการพันวิสัยที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งประกอบไปด้วยคณะบุคคลเพียง 5 คน จะดำเนินการกลั่นกรองได้อย่างถี่ถ้วน ซึ่งทำให้โอกาสที่จะตัดสินใจผิดพลาดมีอยู่สูงมาก และแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติงานช่วยเหลือในการทำหน้าที่กลั่นกรองข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคคลเหล่านั้น ก็อาจกระทำได้ในวงจำกัดหรือมีจนนั้นก็อาจนำไปสู่การครอบงำการทำงานของ



คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นพนักงานประจำ
ได้โดยง่าย

2. ในการจัดโครงสร้างองค์การคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น จะเห็นว่าคณะกรรมการ
การเลือกตั้งมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ช่วยเหลือการทำงานในด้านต่าง ๆ
รวมทั้งงานด้านธุรการ ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้นไม่มีการ
กำหนดถึงผู้ที่จะช่วยเหลือในการปฏิบัติงานเลย ทั้งที่เมื่อพิจารณาภารกิจของคณะกรรมการ
การเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว มีลักษณะงานที่ต้องการผู้ช่วยเหลือการทำงานอยู่พอ
สมควร เช่น การรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิ
ออกเสียงประชามติ การเสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคล
ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งจำเป็นจะต้องมีผู้ช่วยเหลือในการดูแล
ตรวจสอบข้อมูลซึ่งมีจำนวนมากเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ประจำจังหวัดก่อนที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่มีผู้ช่วยเหลืองานดังกล่าว อาจมี
ผลให้ไม่อาจปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกครอบงำโดย
หน่วยงานหรือองค์การอื่นซึ่งมีข้อมูลพร้อมกว่า ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มี
ขีดความสามารถที่จะตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวได้นั่นเอง เช่น ในการรวบรวมและตรวจ
สอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งก็
อาจจำเป็นต้องถือเอารายงานข้อมูลที่ทางฝ่ายปกครองของจังหวัดนั้นจัดส่งมาว่าเป็นข้อมูลที่
ถูกต้องทั้งนี้ โดยเหตุผลที่ว่า เป็นข้อมูลของทางราชการทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วหากมีการ
ตรวจสอบที่ดีก็อาจพบว่าข้อมูลของทางราชการนั้นมีความผิดพลาดได้เช่นกัน แต่เหตุผล
แท้จริงอาจเป็นเพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่มีขีดความสามารถเพียงพอ
ที่จะทำการตรวจสอบได้เนื่องจากไม่มีผู้ช่วยเหลือในการทำงานก็เป็นได้

ดังนั้น การที่ไม่กำหนดให้มีผู้ช่วยเหลือหรือหนทางอื่นที่จะแสวงหาผู้ช่วยเหลือ
สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น อาจทำให้การปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบ



ชอบอยู่ไม่อาจกระทำได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย เพราะจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการประกอบการพิจารณาดำเนินงานเช่นกัน

3. การจัดโครงสร้างองค์การคณะกรรมการการเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าวนี้จำเป็นที่จะต้องมีการออกแบบในรายละเอียดของโครงสร้างองค์การในส่วนต่าง ๆ เป็นอย่างดี และผู้ที่เป็นสมาชิกขององค์การจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักการขององค์การในลักษณะนี้ ซึ่งจะต้องใช้เวลานานพอสมควรในการปรับแต่งองค์การและสร้างทัศนคติวัฒนธรรมองค์การ ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเองกลับมีเวลาไม่มากนักในการดำเนินการจัดองค์การ และยังขาดฐานสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานในระดับท้องถิ่น แต่ก็จะต้องปฏิบัติงานจัดการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อน จึงน่าห่วงเกรงว่าการจัดการเลือกตั้งอาจจะไม่ราบรื่นอย่างที่ทุกฝ่ายคาดหวังและจะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาคณะกรรมการการเลือกตั้งในอนาคต

หนทางหนึ่งที่จะช่วยเหลือดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก็คือ การประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารและความเข้าใจกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเลือกตั้งทุกระดับตั้งแต่ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง ซึ่งเป็นกลยุทธ์ในเชิงรุก เพราะหากทุกฝ่ายมีความเข้าใจในเรื่องของการเลือกตั้งในส่วนที่ตนมีบทบาทเกี่ยวข้องอยู่เป็นอย่างดี ก็จะทำให้ปัญหาและข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการเลือกตั้งลดน้อยลง อย่างไรก็ตามในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือทางด้านเครื่องมือ หรือสื่อจากทั้งของรัฐและเอกชนในการดำเนินการ ดังนั้นการดำเนินการในเรื่องของการเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องของทุกฝ่าย โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นกลไกหลักในการประสานงานดำเนินการ

4. คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีได้มีกระบวนการสอบสวนตรวจสอบข้อเท็จจริง และวินิจฉัยในเรื่องการทุจริตเลือกตั้งอย่างเป็นระบบและชัดเจน ซึ่งอาจเป็นปัญหาทำให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเพียงเลือกกระดาษ เพราะแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมี อำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง และสั่ง ให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะต้องมีวิธีการสอบสวนที่ โปร่งใส เป็นระบบ เชื่อถือได้และเป็นที่ยอมรับของมหาชนการใช้อำนาจดังกล่าวของ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจะได้รับการยอมรับและเป็นบรรทัดฐาน นอกจากนั้นจะต้องมี กระบวนการมอบหมายอำนาจในการสอบสวนที่เหมาะสม เพราะในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ซึ่งกระทำพร้อม ๆ กันในหลายพื้นที่ อาจมีกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการทุจริตมากกว่า หนึ่งพื้นที่ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นที่จะต้องมีการมอบหมายอำนาจในการ สอบสวนขั้นต้นที่ชัดเจน เชื่อถือได้ในความเป็นธรรม ทั้งนี้หากคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้กำหนดกระบวนการสอบสวนให้ได้รับการยอมรับเชื่อถือและเป็นธรรมแล้ว ก็อาจนำ มาสู่การเป็นคดีความระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ที่มีส่วนได้เสียได้โดยง่าย




บรรณานุกรม

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541
- ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541
- จุมพล นาคนะปักฉิน, ร.ต.อ. การจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศไทย. มปท., 2537.
- ประณต นันทิยะกุล. เอกสารประกอบการสัมมนาบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง. โรงแรมสยามซิตี กรุงเทพมหานคร วันที่ 21 มิถุนายน 2540.
- พรชัย เลื่อนฉวี. มาตรการกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตและชื่อเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : รายงานผลการวิจัยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2534.
- ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. ระบบการเลือกตั้งที่ลดการชื่อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครเลือกตั้ง. วารสารกฎหมาย, ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 มกราคม 2541. หน้า 106-164.
- มนตรี ตันทวิรัตน์. คณะกรรมการการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : เอกสารวิจัยส่วนบุคคล สถาบันพระปกเกล้า. 2539.
- วิชัย ต้นศิริ. การปฏิรูปการเมืองไทยในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สมบัติ จันทวงศ์. เลือกตั้งวิกฤติ : ปัญหาและทางออก. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ, 2536.
- อภัสรา จินตนะพัฒน์. รูปแบบและฐานะขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.




สรุปข่าว

โดย.....ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา

 การประชุมระดับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกว่าด้วยสมาชิกรัฐสภาและสื่อมวลชน

วันที่ 11 พฤศจิกายน 2541 เวลา 10.15 นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3 นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา ในฐานะรองประธานคณะกรรมการฯ เป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการอำนวยการจัดการประชุมระดับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกว่าด้วยสมาชิกรัฐสภาและสื่อมวลชน กล่าวว่ การประชุมครั้งนี้รัฐสภาไทย องค์การยูเนสโก และสหภาพรัฐสภา จะจัดประชุมร่วม ระหว่างสมาชิกรัฐสภาและสื่อมวลชนของภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ระหว่างวันที่ 24 - 27 มีนาคม 2542 ณ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยได้เชิญประเทศในกลุ่มเอเชียและแปซิฟิกมาร่วมประชุมประมาณ 43 ประเทศ แต่ละประเทศประกอบด้วย ตัวแทนสมาชิกรัฐสภาและตัวแทนสื่อมวลชน ทั้งนี้ในการ

เตรียมการจัดประชุมมีการตั้งคณะทำงานขึ้น 5 คณะ ประกอบด้วยคณะทำงานด้านวิชาการ ด้านการประชุมและธุรการการประชุม ด้านพิธีการและสันตนาการ ด้านการจราจรและการรักษาความปลอดภัย และด้านการประชาสัมพันธ์

 ส.ส. พรรคความหวังใหม่เสียชีวิต

วันที่ 12 พฤศจิกายน 2541 เวลา 11.30 นาฬิกา นายเจริญ กาญญ ส.ส. สกลนคร พรรคความหวังใหม่ ได้ถึงแก่กรรมที่โรงพยาบาลรามธิบดี ด้วยโรคตับวาย รวมอายุได้ 61 ปี

 ผลงานสภาผู้แทนราษฎรในรอบ 2 ปี

วันที่ 17 พฤศจิกายน 2541 ที่รัฐสภา เวลา 13.30 นาฬิกา นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวเกี่ยวกับการทำงานของ



สภาผู้แทนราษฎรในรอบ 2 ปี ว่า สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้มีผลงานที่สำคัญและผ่านสภาฯ เป็นจำนวนมาก ผลงานที่สำคัญที่สุด คือ การผ่านร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรยังได้ผ่านกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สำคัญ จำนวน 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ทั้งนี้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่ผ่านสภาฯ แล้ว และที่อยู่ในระหว่างการศึกษาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านกฎหมายไปแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยฉบับ นับว่าเป็นสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งที่สามารถออกกฎหมายได้มากที่สุดกว่าทุกสภาฯ นอกจากนี้ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีการพิจารณากระทู้อีกเป็นจำนวนมาก รวมทั้งมีการพัฒนาจากกระทู้ธรรมดา

เป็นกระทู้สด ซึ่งรัฐมนตรีต้องตอบทันทีโดยไม่มีการเตรียมตัวล่วงหน้า ทำให้รัฐมนตรีต้องเตรียมพร้อมอยู่ตลอดเวลา และในรอบ 2 ปี ได้มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ 2 ครั้ง มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยไม่มีการเลือกตั้งใหม่ 1 ครั้ง

เลขาธิการ กกต. คนแรก

วันที่ 19 พฤศจิกายน 2541 นายธีรศักดิ์ กวรรณสุต ประธานกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้แถลงข่าวเปิดตัวเลขาธิการ กกต. คนแรก คือ ร.ต.วิจิตร อยู่สุภาพ โดยก่อนหน้านี้ กกต. ยังไม่มีการแต่งตั้ง ผู้ใดดำรงตำแหน่งดังกล่าวอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ กกต. ได้ดำเนินงานมาจะครบ 1 ปี ในวันที่ 27 พฤศจิกายนนี้

คณะกรรมการการต่างประเทศ

วันที่ 19 พฤศจิกายน 2541 ที่รัฐสภา เวลา 16.00 นาฬิกา นายนพดล ปัทมะ โฆษกคณะกรรมการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ได้แถลงผลการประชุมคณะกรรมการการต่างประเทศที่ประเทศสหรัฐ



LI RT



อเมริกาและกลุ่มประเทศยุโรป (อียู) จะยกเลิกการให้สิทธิพิเศษทางการค้าและภาษีศุลกากรทั่วไป (จีเอสพี) แก่ไทยว่า นายอัลกอร์ รองประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้ยืนยันจะไม่ตัดจีเอสพีของไทย ส่วนการที่กลุ่มอียูจะตัดจีเอสพีของไทยในวันที่ 1 มกราคม 2542 นั้น คณะกรรมาธิการ เห็นว่า ควรยืดเวลาออกไป เพราะมีข้อมูลที่อียูได้รับในครั้งแรกเป็นข้อมูลของปี 2539 ซึ่งเศรษฐกิจของไทยยังดีอยู่ ดังนั้นคณะกรรมาธิการ จึงได้มีมติจะส่งจดหมายถึงสมาชิกกลุ่มอียูเพื่อให้มีการขยายเวลาการตัดจีเอสพีออกไปจนถึงปลายปี 2542 และจะเข้าพบทูตยุโรปเป็นรายประเทศ

ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ที่รัฐสภา วันที่ 25 พฤศจิกายน 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) โดยมี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม เริ่มประชุมเวลา 13.50 นาฬิกา ที่ประชุมได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 6 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. (รวม 3 ฉบับ)

2. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. (รวม 3 ฉบับ)

นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 3 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

2. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางกงสุล พ.ศ.

3. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เลิกประชุมเวลา 19.05 นาฬิกา

ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ที่รัฐสภา วันที่ 26 พฤศจิกายน 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป) โดยมี นายสมศักดิ์ เทียมติสุรนนท์ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม เริ่มประชุมเวลา 13.40 นาฬิกา ที่ประชุมได้พิจารณารายงานการพิจารณา



ศึกษาเรื่องการจ่ายเงินค่าชดเชยโครงการ
ฝ่ายราษฎร ซึ่งคณะกรรมการนโยบาย
และติดตามผลงานงบประมาณรายจ่าย
ประจำปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาเสร็จ
แล้ว หลังจากนั้นประธานคณะกรรมการ
ได้เสนอรายงาน และสมาชิกฯ อภิปรายจน
ได้เวลาพอสมควรแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติให้
ปิดอภิปราย เลิกประชุมเวลา 19.15 นาฬิกา

ประชุมวุฒิสภา

ที่รัฐสภา วันที่ 27 พฤศจิกายน
2541 มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัย
สามัญทั่วไป) โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์
ประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม
เริ่มประชุมเวลา 09.45 นาฬิกา ที่ประชุมให้
แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ จำนวน
1 ฉบับ คือ

- ร่างพระราชบัญญัติธนาคาร
เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้เห็นชอบ
ด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 4 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือน
เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทน

อื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการ
ศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและ
กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
และประธานกรรมการและกรรมการตรวจ
เงินแผ่นดิน พ.ศ.

2. ร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
พ.ศ.

3. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่ม
เติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(การให้บริการขนส่งระหว่างประเทศและ
การรับประกันวินาศภัย)

4. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่ม
เติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(ภาษีธุรกิจ)

เลิกประชุมเวลา 12.20 นาฬิกา

ประธานรัฐสภาอิหร่านเยือนไทย

วันที่ 30 พฤศจิกายน 2541 เวลา
10.00 นาฬิกา ณ ห้องรับรอง 1 อาคาร
รัฐสภา 1 นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา
ประธานรัฐสภา ให้การรับรอง นาย



LIRT



Ali Akbar Nategh Noori ประธานรัฐสภา สาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน และคณะ ซึ่งเดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ ในฐานะแขกของรัฐบาลไทย ระหว่างวันที่ 29 พฤศจิกายน - 2 ธันวาคม 2541 ทั้งสองฝ่ายได้สนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยประเทศอิหร่านมีความสนใจที่จะร่วมลงทุนกับไทยในกิจการต่างๆ เช่น การขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ กิจการฟาร์มเลี้ยงกุ้งและอาหารกุ้ง เป็นต้น และประธานรัฐสภาของทั้งสองประเทศมีความเห็นร่วมกันว่า ควรจะเพิ่มพูนการค้าระหว่างประเทศทั้งสองให้มากยิ่งขึ้น หลัง

จากนั้นเวลา 10.36 นาฬิกา ประธานรัฐสภาไทยและประธานรัฐสภาสาธารณรัฐอิสลามอิหร่านได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ ณ ห้องประชุมรัฐสภา ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อจัดตั้งกลุ่มมิตรภาพ เพื่อกระชับความสัมพันธ์ด้านรัฐสภา การเมือง เศรษฐกิจ วิชาการ และวัฒนธรรมต่อประชาชนของทั้งสองประเทศ ทั้งนี้ ประธานรัฐสภาไทยเชื่อมั่นว่า สาธารณรัฐอิสลามอิหร่านจะเป็นสะพานเชื่อมระหว่างเอเชียไปสู่ยุโรปได้ และมีแนวคิดที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยว และเปิดเส้นทางการบินจากอิหร่านสู่ประเทศไทยด้วย



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2441071, 2441323-4

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองโน ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 2441323, 2441324

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการ ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาคาร
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด