

ปัจจัยที่ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 สำเร็จ  
ผลนั้นมีปัจจัยเกื้อหนุนมาจาก

1. การต่อสู้ระหว่างพลังอำนาจของฝ่ายวุฒิสมาชิกและฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทน  
หลังการต่อสู้ของอำนาจสภาผู้แทนราษฎรมีมากกว่าวุฒิสภา

รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 74)  
สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย (มาตรา 106)  
มีหน้าที่โดยทั่วไปคือ การออกกฎหมาย (มาตรา 76 และ มาตรา 124 ถึงมาตรา 131) การ  
อนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน (มาตรา 132 ถึง มาตรา 134) และมี  
อำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดไว้ (มาตรา 135)  
ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภากำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภา  
ผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 75)<sup>1</sup> ทั้งนี้บุคคลจะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิก  
วุฒิสภา และผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันมิได้ (มาตรา 80)

วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขา  
สาขาวิชาต่าง ๆ โดยนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจะเป็นผู้เสนอรายชื่อตุลเกล้าฯ ถวายต่อ  
พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิก  
พรรคการเมืองใด ๆ สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา  
ผู้แทนราษฎร<sup>2</sup> (มาตรา 84)

---

<sup>1</sup>มาตรา 146 วรรค 2 กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช  
โองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ในทางปฏิบัติประธานรัฐสภาจึงเป็นบุคคลที่เสนอชื่อบุคคลที่  
สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถวายต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งโดยประธานรัฐสภา  
เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

<sup>2</sup>สำหรับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 มีทั้งสิ้น  
225 คน และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งสิ้น 301 คน (เลือกตั้งเมื่อ 22 เมษายน  
2522)

สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เมื่อครบกำหนด 2 ปี ให้สมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดโดยการจับสลากและเมื่อครบกำหนด 4 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบ 2 ปี ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดและเมื่อครบ 6 ปี สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งครบกำหนดก็จะสิ้นสุดสมาชิกภาพตามวาระโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ที่ออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกได้ (มาตรา 85)

วุฒิสมาชิกในปี 2532 นั้นมีจำนวน 267 คน และจำนวนนี้ 94 คน พล.อ.ชาติชายา เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้ง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า พล.อ.ชาติชายา บ่อมจะมีอิทธิพลเหนือบุคคลเหล่านี้ไปด้วย และสามารถจำแนกคุณวุฒิต่างการศึกษาและการประกอบอาชีพของวุฒิสมาชิกทั้งหมด ได้ดังนี้คือ

ตารางที่ 1 สถิติเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2532 แยกตามวุฒิการศึกษา

กลุ่มที่	วุฒิการศึกษา	จำนวนคน	คิดเป็นร้อยละ
1	ป.7	2	.75
2	ม.ศ.3	5	1.87
3	ม.ศ.5	4	1.50
4	ปวช.	2	.75
5	ปวส.	2	.75
6	ปริญญาตรี	119	44.57
7	นบท.	3	1.12
8	วปอ.	60	22.47
9	ปริญญาโท	28	10.49
10	ปริญญาเอก	42	15.73
	รวม	267	100.00

จากตารางที่ 1 นั้นพบว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เน้นจบการศึกษาระดับปริญญาตรีจำนวน 119 คน คิดเป็นร้อยละ 44.57 และเป็นผู้ที่จบมาจากวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรจำนวน 60 คน คิดเป็นร้อยละ 22.47 รองลงมาคือ จบการศึกษาระดับปริญญาเอกจำนวน 42 คน คิดเป็นร้อยละ 15.73

ตารางที่ 2 สถิติเปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2532 จำแนกตามการประกอบอาชีพ

กลุ่มที่	ประเภทอาชีพ	จำนวนคน	คิดเป็นร้อยละ
1	รับราชการทหาร	71	26.59
2	รับราชการ	26	9.74
3	รับราชการตำรวจ	5	1.87
4	ข้าราชการบำนาญ	101	37.83
5	ข้าราชการการเมือง	5	1.87
6	นายธนาคาร	4	1.50
7	พนักงานรัฐวิสาหกิจ	7	2.63
8	นักธุรกิจ	31	11.61
9	นักหนังสือพิมพ์	1	.37
10	สถาปนิก	2	.75
11	นายแพทย์	2	.75
12	รับจ้าง	7	2.63
13	ทนายความ	3	1.12
14	เกษตรกร	1	.37
15	คหบดี	1	.37
	รวม	267	100.00



ตารางที่ 2 นั้นพบว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่นั้นมีอาชีพ ข้าราชการบำนาญ มากที่สุด ถึง 101 คน คิดเป็นร้อยละ 37.83 และรับราชการทหารถึง 71 คน คิดเป็นร้อยละ 26.59 และเป็นนักธุรกิจ จำนวน 31 คน คิดเป็นร้อยละ 11.61

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาใน ปัจจุบันวุฒิสภาจะทำหน้าที่ในการเสริมสร้างกลไก ภายในของรัฐสภา นับจาก ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ใน ระยะ 4 ปีแรก นับแต่วันแต่งตั้งวุฒิสภา คือ นับจากวันที่ 22 เมษายน 2522 ให้ใช้บท เฉพาะกาล ซึ่งให้อำนาจของวุฒิสภามีอำนาจเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับเรื่องที่จะ พิจารณาโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นต้น การกำหนดเช่นนี้ก็เพื่อให้รัฐบาลมีความมั่นคง วุฒิสภา เป็นที่เล็งให้กับรัฐบาลภายหลังจากที่บทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงวันที่ 22 เมษายน 2526 เป็นการ ลดอำนาจวุฒิสภาลงบ้าง คงเหลือไว้เฉพาะการประชุมร่วมกันตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญ เท่านั้น ซึ่งการประชุมร่วมกัน ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสหิทธิเท่าเทียมกัน กิจการที่สำคัญต่าง ๆ ตามมาตรา 143 จะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมของรัฐสภา มีดังนี้<sup>3</sup>

1. การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
2. การปฏิญาณตนเองของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา
3. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบศาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467
4. การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
5. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้น 90 วัน แล้วมิได้พระราชทานคืนมา
6. ให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนด 90 วัน
7. การเปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญสมัยแรก
8. การตีความรัฐธรรมนูญในปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

<sup>3</sup>จเร พันธุ์เปรื่อง, "อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา" รัฐสภาสาร (31 กันยายน 2522) : 65.

9. การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน
10. การเปิดอภิปรายทั่วไปตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน
11. การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
12. การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาที่ทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ
13. การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
14. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีนี้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิจะเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

เปรียบเทียบบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับบทบาทของวุฒิสมาชิก การแก้ไขรัฐธรรมนูญใน พ.ศ. 2532 นี้สำเร็จได้เพราะรัฐบาลในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

การเลือกตั้งทั่วไป 24 กรกฎาคม 2531 มีพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับเลือกตั้ง ดังนี้คือ พรรคชาติไทยได้รับเลือกตั้ง 87 คน พรรคกิจสังคม 54 คน พรรคประชาธิปไตย 48 คน พรรครวมไทย 35 คน พรรคประชากรไทย 31 คน พรรครายการ 21 คน พรรคประชาชน 19 คน พรรคปวงชนชาวไทย 17 คน พรรคพลังธรรม 14 คน พรรคกิจประชาคม 9 คน พรรคก้าวหน้า 8 คน พรรคสหประชาธิปไตย 5 คน พรรคมวลชน 5 คน พรรคเสรีนิยม 3 คน พรรคพลังสังคมประชาธิปไตย 1 คน พรรคเกษตรอุตสาหกรรมไม่ได้รับเลือกตั้งเลย<sup>4</sup>

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 357 คนนั้นมีคุณสมบัติ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้คือ เป็นชาย 347 คน เป็นหญิง 10 คน อายุระหว่าง 25-29 ปี จำนวน 11 คน 30-39 ปี 88 คน 40-49 ปี 120 คน 50-59 ปี 98 คน และอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป 40 คน สำหรับอาชีพจำแนกเป็นอาชีพนักธุรกิจ 100 คน นักกฎหมาย 39 คน แพทย์ 7 คน นักการเมือง 71 คน เกษตรกร 18 คน รับจ้าง 9 คน เคยรับราชการ 21 คน และอื่น ๆ 84 คน ไม่ระบุอาชีพ

<sup>4</sup>"รายงานพิเศษบัณฑิตต้อนรับ 357 ส.ส." สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35(31 กรกฎาคม-6 สิงหาคม 2531) : 24. "ชาติชายกับรัฐบาลผสม 5 พรรค" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35(7 - 13 สิงหาคม 2531) : 16.

8 คน สำหรับวุฒิการศึกษาจำแนกออกเป็นระดับ ป.1-ม.3 จำนวน 59 คน ม.4-ม.6 จำนวน 40 คน ป.ก.ศ. 9คน อาชีวศึกษา 14 คน อนุปริญญา 17 คน ปริญญาตรี 157 คน สูงกว่าปริญญาตรี 45 คน และอื่น ๆ อีก 16 คน กล่าวโดยสรุปมีวุฒิการศึกษา ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนกระทั่งปริญญาเอก ระดับปริญญาตรีมีจำนวนมากที่สุดคือ 157 คน ระดับประถมศึกษาที่มีอยู่ 2 คน เมื่อเปรียบเทียบกับอดีตที่ผ่านมาระดับการศึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแนวโน้มที่จะได้รับการศึกษาสูงขึ้น ในปี 2529 ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีขึ้นมามีจำนวนถึง 52 คน แต่ในปี 2531 นั้น ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีมีจำนวนถึง 45 คน (ดังตารางที่ 3-5)

ตารางที่ 3 สถิติเปรียบเทียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แยกตามอายุ

กลุ่มที่	กลุ่มอายุ	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531
1	25 - 30	17
2	31 - 35	42
3	36 - 40	45
4	41 - 45	60
5	46 - 50	72
6	51 - 55	50
7	56 - 60	32
8	61 - 65	24
9	66 - 70	12
10	71 - 80	3
	รวม	357

หมายเหตุ ตาราง 1 - 4 มีที่มาจาก วนิดา โสตนเนียม, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2522-2529 (กรุงเทพมหานคร : ไม่ปรากฏที่พิมพ์ 2531) หน้า 367-368 และศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ภาพและประวัติสมาชิกรัฐสภา 2531 (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2531) หน้า 307-308.

ตารางที่ 4 สถิติเปรียบเทียบการศึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ 2522-2531

กลุ่มที่	วุฒิการศึกษา	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2531
1	ประถมศึกษา	2
2	มัธยมศึกษาตอนต้น	34
3	มัธยมศึกษาตอนปลาย	92
4	ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง	4
5	ปริญญาตรี	150
6	ปริญญาโท	46
7	ปริญญาเอก	29
8	ไม่ได้แจ้ง	-
9	อื่น ๆ	-
	รวม	357



ตารางที่ 5 สถิติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 แยกตามประเภทอาชีพก่อนได้รับเลือกตั้ง

กลุ่มที่	ประเภทอาชีพ	จำนวนคน	คิดเป็นร้อยละ
1	นักธุรกิจ ค้าขาย	132	36.97
2	นักการเมือง	72	20.17
3	ทนายความ	43	12.04
4	รับราชการ	32	8.96
5	เกษตรกร	23	6.44
6	ครู	12	3.36
7	ข้าราชการบำนาญ	10	2.80
8	วิศวกร	6	1.68
9	นายแพทย์	5	1.40
10	พนักงานธนาคาร	4	1.12
11	สถาปนิก	2	.56
12	นักหนังสือพิมพ์	2	.56
13	ผู้ประกาศสถานีวิทยุ	2	.56
14	อื่น ๆ	6	1.69
15	ไม่ได้แจ้ง	6	1.69
	รวม	357	100.00

หมายเหตุ อื่น ๆ หมายถึง ที่ปรึกษาชุมนุมสหกรณ์ วิชาชีพทางการบัญชี พนักงาน  
รัฐวิสาหกิจ เกษษกร นักร้อง นักเทคนิคการแพทย์



จากคุณลักษณะบางประการที่เด่น ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531 พบว่า มีนักธุรกิจได้เข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด<sup>5</sup> ภายหลังจากที่ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ภายหลังที่ทราบแน่ชัดว่าพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล พรรคชาติไทยได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลโดยรวบรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ 5 พรรคคือ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราษฎร พรรคมวลชน พรรคสหประชาชาติ<sup>6</sup> โดยหัวหน้าพรรคชาติไทย ได้เป็นนายกรัฐมนตรีคือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในรอบ 12 ปี การเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทำให้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นั้นได้รับความชอบธรรมทางการเมืองสูงกว่าผู้นำคนอื่นที่ผ่านมา เพราะฉะนั้นการดำเนินบทบาททางการเมืองในสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นอิสระและมีพลังต่อรองทางการเมือง โดยพบว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาใน พ.ศ. 2531-2532 มีจำนวนทั้งสิ้น 57 ฉบับ แต่มีจำนวนร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด 71 ร่าง เป็นร่างของพรรคที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลเสนอ 18 ร่าง เป็นร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอดัง 53 ร่าง เมื่อคิดเป็นสัดส่วนจะพบว่าร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อร่างพระราชบัญญัติคณะรัฐมนตรีเสนอมีสัดส่วนดังนี้คือ 25 : 75 และเมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนพบว่ามีแค่ 1 : 3 นอกจากนี้ในการผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นจะพบว่ามีร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ ที่ได้เสนอ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่น พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม,<sup>7</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม<sup>8</sup> พระราชบัญญัติปิดป่า<sup>9</sup> และพระราชบัญญัติอื่น ๆ ซึ่งมีอีกมากมาย

<sup>5</sup>"ชาติชายฝ่ายขวากหนามแรงเหวี่ยงธุรกิจการเมืองในพรีอบเบลม" สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 36 (25 กันยายน 2532) : 41-42.

<sup>6</sup>"เสถียรภาพชาติชาย" มติชนสุดสัปดาห์ 9 (2 กรกฎาคม 2532) : 6-7.

<sup>7</sup>สำนักพระราชเลขาธิการรัฐสภา เอกสารข่าวรัฐสภา 14(1 ตุลาคม 2531) : 13.

<sup>8</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เอกสารข่าวรัฐสภา 15(1 กรกฎาคม 2532) : 33-48.

<sup>9</sup>"พ.ร.ก. ปิดป่าฉลุย" มติชน 12(5 พฤษภาคม 2532) : 1,21

2. ความชอบธรรมในการก้าวขึ้นมาสู่ตำแหน่งผู้นำคือ ตัวนายกรัฐมนตรี เป็นพลังการต่อรองที่ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2532 นี้สำเร็จ เนื่องมาจากกรณีที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งความชอบธรรม (Legitimacy) ทางการเมืองของผู้นำจึงสูงมากด้วย บ่อมส่งผลต่อการเสนอกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ด้วย และนอกจากนี้แล้ว การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้สำเร็จ เนื่องมาจากทั้งความเห็นที่องคมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้าน เริ่มโดยฝ่ายค้านได้เสนอลายเซ็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 154 คน ซึ่งมี (1) นายณรงค์ วงศ์วรรณ (หัวหน้าพรรคเอกภาพ) (2) นายสมัคร สุนทรเวช (หัวหน้าพรรคประชากรไทย) (3) พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก (หัวหน้าพรรคปวงชนชาวไทย) (4) พล.ร.อ.ศิริ ศิริรังษี (รองหัวหน้าพรรคพลังธรรม) (5) พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร (หัวหน้าพรรคเสรีนิยม) และ (6) นายชัชวาลย์ ชมภูแดง (หัวหน้าพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย) กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรครวม 154 คน เสนอเป็นญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2532 (ภาคผนวก ก.1) และในเวลาไล่เลี่ยกัน พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลก็ได้เสนอญัตติเพื่อขอแก้ไขเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2532 นำโดย (1) พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ (หัวหน้าพรรคชาติไทย) (2) นายพิชัย รัตตกุล (หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์) (3) พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา (หัวหน้าพรรคกิจสังคม) (4) นายวัฒนา อัสวเหม (รองหัวหน้าพรรคราษฎร) (5) พ.อ.พล เริงประเสริฐวิทย์ (หัวหน้าพรรคสหประชาชาติไทย) (6) ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง (หัวหน้าพรรคมวลชน) กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรครวม 181 คน (ภาคผนวก ก.2) ผลการพิจารณาในวาระที่ 1. รับหลักการด้วยคะแนน 392 ต่อ 1 งดออกเสียง 42 และให้ใช้ร่างของรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณา และในที่สุดก็ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 3. ด้วยคะแนน 496 งดออกเสียง 1 เป็นผลให้การแก้ไขสำเร็จเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532 (ภาคผนวก ข.) แม้กระทั่ง พล.อ.ชวลิต บงใจบุท และ พล.อ.จรวบ วงศ์สายัณห์ บังเคอบอกโรงด้วยตนเองเพื่อเสนอต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าน่าจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อขยายเสรีภาพของประชาชน และขยายอิทธิพลของปวงชนให้สอดคล้องกับหลักการแห่งคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523<sup>10</sup>

<sup>10</sup>คำสั่งลับ "ไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญใครคือไอ้ไม่ง" มติชนสุดสัปดาห์ 9



การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2532 ที่ให้ประธานรัฐสภา มาจากประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น บ่อมแสดงให้เห็นถึงพลังที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิทธิพลเหนือสมาชิกวุฒิสภา แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2532 นั้นจะมีผลใช้ บังคับในการเลือกตั้งสมัยหน้า จากการสัมภาษณ์ นายอุกฤษ มงคลนาวิน พบว่า เหตุผลในการ แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เมื่อปี พ.ศ. 2532 เนื่องจาก รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดว่ารัฐสภาประกอบด้วย 2 สภาคือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งบทบาทของวุฒิสภามีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมนั้นมีหน้าที่เป็นที่เลี้ยงสภาผู้แทน ราษฎรก็หมดไป เหตุผลที่แอบแฝงอยู่ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 คือ เรื่องศักดิ์ศรีของสภาผู้แทนราษฎรกับศักดิ์ศรีของวุฒิสภามากกว่า คือ สภาผู้แทนราษฎร นั้นเป็นสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นสมาชิกที่ได้รับการ เสนอชื่อโดยนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้น ศักดิ์ศรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จึงน่าจะ เหนือกว่า แต่ถ้าพิจารณาถึงปรัชญาของรัฐธรรมนูญปัจจุบันนั้น ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาที่ เป็นกลางทางการเมือง โดยที่สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด ๆ ไม่ได้ เพราะฉะนั้น ประธานวุฒิสภายังต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง เหตุที่เป็นดังนี้ เพราะว่าประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นประธานรัฐสภา จะต้องเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ประธานรัฐสภา ไม่เป็นกลาง คือเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แล้วก็มาเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร บ่อมจะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับกำหนด กฎเกณฑ์ของพรรคการเมืองนั้น ๆ การที่จะกล่าวว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นกลางทางการเมืองนั้นจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ยิ่งกว่านั้น การเป็นประธานรัฐสภา ต้องเป็นประธานร่วมกันในการประชุมของรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ในฐานะที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ ได้ บ่อมมีความเป็นกลางในการทำหน้าที่ในการเป็น กลาง ในการประชุมทางการเมืองได้ แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธาน รัฐสภา เมื่อเวลาทำหน้าที่ร่วมกันในการประชุมรัฐสภา บ่อมจะขาดความเป็นกลาง เพราะ เหตุว่าต้องรับแนวนโยบายจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ซึ่งเป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ นอกจากนี้ การทำหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ของประธานรัฐสภา ได้แก่ การทำหน้าที่เป็นประธาน ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง ซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญนี้ ถือว่าเป็นศาลสูงสุดของประเทศ เพราะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ๆ นอกจากจะมีประธานรัฐสภาทำหน้าที่เป็นประธานตุลาการ รัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งแล้ว ตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ประธานศาลฎีกา อธิบดีกรมอัยการ

นอกจากนั้นรัฐสภายังจะเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกอีก 4 ท่าน ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกนี้ มักจะเลือกจากอดีตประธานศาลฎีกา อดีตอธิบดีกรมอัยการ หรือ เจ้ากรมพระธรรมนูญ ซึ่งเป็นนักกฎหมายที่มีความสำคัญสูงสุด การทำหน้าที่หัวหน้าของตุลาการรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งถือเป็นศาลสูงสุดของประเทศนี้ บ่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีผู้มีความเป็นกลางทางด้านรัฐสภาอย่างแท้จริง จริงอยู่ที่ใคร ๆ ก็ทำหน้าที่ได้ แต่ว่าถ้าพิจารณาถึงปรัชญาของรัฐธรรมนูญฉบับ 2521 มีความต้องการที่จะให้ผู้ที่ดำรงความเป็นกลางทางการเมือง เข้าดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา เพื่อจะทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความเอนเอียงหรือทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เป็นผลประโยชน์ ต่อพรรคการเมืองบางพรรค แต่ว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ ไม่สามารถที่จะได้รับความเป็นธรรม อย่างเช่น การสรรหานายกรัฐมนตรี เป็นต้น ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้นได้สังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ก็บ่อมจะมีความเอนเอียงหรือได้รับนโยบายจากพรรคการเมืองนั้น ๆ หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะสรรหาบุคคลที่พรรคนั้นเห็นชอบและสะกิดกันหรือไม่ยอมรับการสรรหา หรือเสนอชื่อของพรรคการเมืองอื่น ซึ่งในการสรรหานายกรัฐมนตรี ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในฐานะที่เป็นประธานรัฐสภาที่มาจากประธานวุฒิสภานั้น ได้ดำเนินการไปด้วยความเที่ยงธรรม แล้วก็เปิดโอกาสให้บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมือง ซึ่งสามารถรวบรวมกันแล้วก็เสนอความเห็นรายชื่อมายังประธานรัฐสภา ซึ่งแสดงให้เห็นความเป็นกลางทางการเมือง ของประธานรัฐสภาที่มาจากประธานวุฒิสภาอย่างชัดเจน<sup>11</sup>

ในเรื่องการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา นั้นเหตุผลที่สนับสนุนหลักการข้อนี้คือ ถ้าพิจารณาในแง่หลักการนั้น จะพบว่าดี แต่ควรจะพิจารณาสรรหาบุคคลให้มีความเหมาะสมเท่านั้นเอง ในเรื่องของความเป็นกลางทางการเมืองนั้น ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมากกว่า ถ้าจะพิจารณาถึงผู้ที่มาจากประธานวุฒิสภานั้น ก็มีความเอนเอียงเข้าข้างฝ่ายบริหารได้เหมือนกัน เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่ถ้าให้ประธานรัฐสภามาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยนั้น การที่จะเอนเอียงเข้าข้างพรรคการเมืองหนึ่ง หรือพรรคพวกของคนก็กระทำได้ด้วยความยากลำบากเหมือนกัน เพราะตำแหน่งประธานรัฐสภานั้นเป็นตำแหน่งที่มีศักดิ์ศรีและเกียรติยศ สำหรับในการพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้สำเร็จนั้น เนื่องมาจากสภาวะการทางการเมืองใน

<sup>11</sup>สัมภาษณ์ นายอุกฤษ มงคลนาวิน วันที่ 10 มกราคม 2534.



ขณะที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น มีบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยสูงมาก ส่วนสาเหตุประการที่สอง ที่ทำให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญสำเร็จนั้น เนื่องมาจาก ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมาจากการเลือกตั้ง เพราะเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่เป้าหมาย และอีกประการหนึ่งคือ จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนมีจำนวน 357 คน และจำนวนสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 267 คน<sup>12</sup>

ในความเห็นของ พลโท สุทธิชัย วรอุทัย นั้นมีความคิดเห็นว่า ประธานรัฐสภานั้น ควรมาจากประธานวุฒิสภา ซึ่งจะสามารถดำเนินงานที่เป็นกลางทางการเมือง ได้มากกว่า ประธานรัฐสภาที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยได้แสดงความคิดเห็นและเหตุผลดังต่อไปนี้

ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้น การให้ความสำคัญกับรูปแบบ จึงถูกนำมาอ้างว่าผู้ที่ผ่านการเลือกตั้งเท่านั้น ที่ทำเพื่อประชาชน เหตุเพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน บ่อยครั้งที่ปัญหาของประชาชนดีกว่าผู้ที่มาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้ในความเป็นจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ และเหตุผลอีกประการที่นำมาสู่การแก้ไขในประเด็นนี้ก็คือ เรื่องของศักดิ์ศรี แทนที่จะมองถึงประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนเป็นที่ตั้ง ส.ส. เองมีความรู้สึกเสียศักดิ์ศรี ในการที่ประธานวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา เพราะนั่นหมายความว่าประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสภามาจากการเลือกตั้ง จะต้องมาเป็นรองประธานรัฐสภา ซึ่งประธานวุฒิสภานั้นมาจากการแต่งตั้ง ตำแหน่งประธานรัฐสภานั้น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2521 กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น หมายความว่าประธานรัฐสภาจะต้องเป็นผู้นำชื่อผู้ที่เหมาะสมโดยความเห็นชอบจากสภา ขึ้นกราบบังคมทูล ต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะด้วยอำนาจหน้าที่ในประเด็นนี้เท่านั้นที่บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องการแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนเป็นประธานรัฐสภา ส่วนเหตุผลที่จะพิจารณาว่าผู้ใดเหมาะสมกว่ากัน อาจจะพิจารณาได้จาก

1. ประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น สังกัดพรรคการเมือง ส่วนประธานวุฒิสภานั้น มาจากการแต่งตั้ง คุณสมบัติในความเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ประธานวุฒิสภาน่าจะเหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นคนกลางได้ดีกว่า
2. วุฒิสมาชิก ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง โดยพิจารณาจากผู้มีความรู้ความสามารถทุกสาขาอาชีพ เพราะฉะนั้น การเป็นประธานวุฒิสภาและเป็นประธานรัฐสภาด้วยนั้น น่าจะ

12สัมภาษณ์ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ วันที่ 26 สิงหาคม 2534

เป็นทางเลือก หรือมีโอกาสที่ดีกว่าที่จะได้ผู้ที่เหมาะสมมาทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อเป็นศักดิ์ศรี เป็นหน้าตาของประเทศ เพราะถือเป็นประมุขฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>13</sup>

ในทัศนะของ อนันต์ อนันตกุล เรื่องเหตุผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้ประธาน รัฐสภามาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ

1. จำเป็นต้องพิจารณาศึกษาถึงเหตุผล ความจำเป็นบทบาท อำนาจหน้าที่ ของ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรก่อนว่า แต่ละสภามีบทบาท อำนาจหน้าที่อย่างไร วัตถุประสงค์ในการ มีวุฒิสภาคืออะไร ตลอดจนสภาะการณ์ทางการเมือง การปกครองในขณะนั้นประกอบด้วย

2. รัฐธรรมนูญ ของไทยเท่าที่ผ่านมา ปี 2521 ปี 2492 ปี 2511 กำหนดให้ ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา รัฐธรรมนูญ ปี 2521 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญ ปี 2517

3. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภา โดยทั่วไป ตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ ของไทยอาจเป็น 2 ส่วนคือ

3.1 ดำเนินกิจการของรัฐสภา เป็นประธานในการประชุมร่วมกันของสภาผู้ แทนราษฎรและวุฒิสภา

3.2 เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ในประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติ คือ ผู้สรรหานายกรัฐมนตรีหรือกราบบังคมทูลถวายรายชื่อบุคคล ผู้สมควรได้ รับความไว้วางพระราชหฤทัยให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั่นเอง

4. หากพิจารณาแนวโน้มของบทบาท อำนาจหน้าที่สภาะการณ์ทางการเมือง การปกครองที่เป็นอยู่ และที่ผ่านมาแล้ว คงเป็นที่คาดหมายได้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ดังนั้น เหตุผลในการกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาน่าจะอยู่ในหลักความเป็นกลาง ทางการเมืองมากกว่าความขัดแย้ง และความโน้มเอียงทางด้านผลประโยชน์น้อยกว่า

5. เมื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ พัฒนาก้าวหน้าขึ้น และเมื่อบทบาทของวุฒิสภาลดทอนความสำคัญลง ก็จะมีการกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา ดังที่ปรากฏตามเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532<sup>14</sup>

<sup>13</sup>สัมภาษณ์ พลโท สุทธิชัย วรอุทัย วันที่ 25 เมษายน 2534.

<sup>14</sup>สัมภาษณ์ อนันต์ อนันตกุล วันที่ 12 พฤษภาคม 2534.



สำหรับเหตุผลของคุณหญิงนันทกา สุประภาคนันท์ ในเรื่องประธานรัฐสภา ว่าควรมาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา

ความสำคัญของประธานรัฐสภานั้น สามารถพิจารณาตามความสำคัญได้ 2 ลักษณะ

1. ในฐานะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ความสำคัญของประธานรัฐสภาในประเด็นนี้ คุณจะมีค่าสำคัญมากกว่าประเด็นอื่น ๆ กรณีการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภานั้น ก็เพื่อความต้องการอำนาจในการทำหน้าที่ในประเด็นนี้โดยแท้ ดังนั้น คุณสมบัติเบื้องต้นที่สำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งนี้ก็คือความเป็นกลาง การสรรหาตัวนายกรัฐมนตรี หากกระทำด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากข้อสงสัยเคลือบแคลงใจจากพรรคการเมืองด้วยกันแล้ว การที่จะบริหารชาติบ้านเมืองต่อไปจะลดอุปสรรคลง เพราะจะได้รับความร่วมมือ ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เนื่องจากประธานวุฒิสภาไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ จึงน่าจะให้ความเป็นกลางได้ดีที่สุด

2. ในฐานะ เป็นประมุขฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาแล้ว ประธานวุฒิสภาสามารถพิจารณาคัดเลือกได้จากบรรดากฎสภา น่าจะมีโอกาสได้ผู้ที่มีความเหมาะสมมากกว่า เพื่อเป็นเกียรติและศักดิ์ศรีของประเทศ เพราะฉะนั้น ถ้าพิจารณาในแง่ของหลักการและประโยชน์สูงสุดแล้ว ประธานวุฒิสภาน่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า แต่บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลับพิจารณาในแง่ของศักดิ์ศรีในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว หาใช่ตัวแทนของประชาชนโดยชอบธรรมไม่<sup>15</sup>

ความสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภานั้น พิจารณาเป็นประเด็นหลัก ๆ ได้

1. ประธานรัฐสภา ในฐานะเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้เหมาะสม เป็นนายกรัฐมนตรีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อลงพระปรมาภิไธย

จะเห็นได้ว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นผู้มาจากพรรคการเมือง ซึ่งสถานการณ์ของการเมืองในขณะนี้ยังไม่มีสัทธิบริดเพียงพอ จะเห็นได้ว่ายังมีการชิงไหวชิงพริบด้วยวัตถุประสงค์อื่น ๆ มิใช่เพื่อประชาธิปไตย ดังนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่สามารถ

<sup>15</sup> สัมภาษณ์ คุณหญิงนันทกา สุประภาคนันท์ วันที่ 8 กรกฎาคม 2534.

จะรักษาความเป็นกลางได้ แต่ประชาชนรัฐสภาจากการแต่งตั้ง ไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง จึงน่าจะทำหน้าที่นี้ได้ดีที่สุด

## 2. ประชาชนรัฐสภา ในฐานะทำหน้าที่ประชาชนในที่ประชุมร่วมกัน

การทำหน้าที่ในการควบคุมการอภิปรายนั้น หากมีการควบคุมโดยสื่อให้เห็นว่า ประชาชนเข้าข้างฝ่ายรัฐบาลด้วยแล้ว ความบุงบักวุ่นวายก็จะเกิดขึ้นในที่ประชุม<sup>16</sup>

สำหรับการพิจารณาถึงความเหมาะสมของประชาชนรัฐสภา ที่มาจากประชาชนสภาผู้แทนราษฎรในอดีตนั้น คุณสุธรรม แสงประทุม ได้แสดงทัศนะไว้ดังนี้

ความเหมาะสมของประชาชนรัฐสภามาจากประชาชนสภาผู้แทนราษฎรในสภาพการเมืองไทย ประชาชนสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีวุฒิภาวะทางการเมือง ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องนี้สูงส่งเพียงพอ และเด่นชัด เช่น เรามีกนออย่าง คุณอุทัย พิมพ์ใจชน เคยเป็นทั้งประชาชนสภาผู้แทนราษฎร และเป็นประชาชนรัฐสภามาแล้ว ซึ่งก็ถือว่าเป็นเกียรติ เป็นศักดิ์ศรีของประเทศ ยิ่งกว่าคนที่มาจากวุฒิสมาชิกในสภาของนานาชาติ และสภาของคนไทยในประเทศ แม้กระทั่งการคุมเกมส์

เราเคยมี คุณชวน หลีกภัย ถามกันได้ว่าคนอย่างคุณอุทัยก็ดี คนอย่างคุณชวนก็ดี กับอย่าง ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ความเสริมสร้างประชาธิปไตย จิตสำนึกและความเชื่อถือของผู้คน ไม่มีใครยิ่งหย่อนกว่ากัน เพียงแต่คนหนึ่งได้อาศัยวิถีทางของการเข้ามาทำงานด้วยวิธีการเลือกตั้ง โดยการเข้าไปพบ เข้าไปหาประชาชน แต่อีกคนหนึ่งนั้นมาด้วยวิถีทางของการแต่งตั้งเท่านั้น ส่วนความสามารถ ฝ่ายประชาชนสภาผู้แทนราษฎรที่มาเป็นประชาชนรัฐสภามีความสำนึกมากกว่า สูงกว่า

โดยตำแหน่งประชาชนรัฐสภาจะต้องเป็นผู้ร่ายชื่อบุคคล ที่เห็นว่าควรเป็นนายกรัฐมนตรี เสนอตุลาเถลาถวายเป็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งตำแหน่งนี้มีโอกาสทอนเวลา ชื่อเวลาอันอาจส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงรายชื่อ ซึ่งไม่เป็นไปตามที่หลายฝ่ายเห็นพ้องและเสนอขึ้นมานั้น เป็นเพียงเทคนิคเล็กน้อย ประชาชนรัฐสภาที่คงจะเป็นเพียงผู้เฝ้าจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ไปกราบบังคมทูลเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเท่านั้น เพียงแต่ถ้าการเมืองมีความแปรปรวน ไม่เด็ดขาดลงไปในเรื่องเสียงหรือเรื่องอะไร มีตรงนั้นมาช่วยได้นิดหน่อยเท่านั้น

<sup>16</sup>สัมภาษณ์ พลโท วัฒนา สรรพพานิช วันที่ 13 มิถุนายน 2534.



แต่หากประธานรัฐสภามาจากประชนวุฒิสมาชิก อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง  
ตำแหน่งผู้ที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยกระทำตามอำนาจของกคนคนหนึ่ง หรือกลุ่มหนึ่ง มันก็  
คาบเกี่ยว คือ หากมาจากพรรคการเมืองก็สามารถแย้งกันได้ ว่าต้องทำเพื่อสนองตอบพรรคนั้น  
พรรคนี้ แต่ถ้าประธานรัฐสภามาจากประชนวุฒิสมาชิก ก็ทำเพื่อสนองตอบผู้มีอำนาจ หรือผู้ที่  
แต่งตั้งตัวเองขึ้นมา ซึ่งก็เป็นไปได้ 2 ทาง บางคนอ้างว่าความไม่เป็นกลางคือ ต้องขึ้นอยู่กับ  
พรรคการเมืองที่เลือกสรรตนเองเข้ามาดำรงตำแหน่ง ถ้าหากว่ามาจากประชนวุฒิสภาที่ยืนอยู่  
ซีกของผู้มีอำนาจที่เป็นรัฐบาล แต่จริง ๆ แล้ว ประธานรัฐสภา หรือประชนสภาผู้แทนราษฎร  
ก็คือคนที่อยู่ซีกเดียวกับรัฐบาล และเสียงข้างมาก ซึ่งผลว่าไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก

การให้ประธานรัฐสภาจากประชนสภาผู้แทนราษฎร จะส่งผลให้การพัฒนาความ  
เป็นประชาธิปไตยได้กว้างและมากขึ้นเพียงใด คิดว่าเป็นขั้นตอน 1) ยอมรับในเกียรติ  
ศักดิ์ศรี อำนาจที่มาจากประชาชน ประการที่ 2) เรื่องการใช้เวทีสถาบันผู้แทนราษฎรหรือ  
สถาบันรัฐสภาเป็นเวทีที่ถกเถียงปัญหาความเดือนร้อน ทั้งเฉพะหน้าและระยะยาวของ  
ประชาชนได้ทันต่อเหตุการณ์มากกว่า จะทำให้คนมองเห็นว่า เวทีของรัฐสภาเป็นทางออกทาง  
หนึ่งของการแก้ปัญหาความเดือนร้อนของเรา ทำให้สถาบันรัฐสภาใกล้ชิดกับความรู้สึกของ  
ประชาชนมากยิ่งขึ้น เป็นความคืบหน้าอีกประการหนึ่ง ของสถาบันการปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตย<sup>17</sup>

สำหรับในความเห็นของคุณไอศด โกสิน ได้กล่าวถึงว่า ระบบการเป็นตัวแทน  
ของสมาชิกสภาผู้แทนนั้น ยังมีปัญหาในวิธีการเลือกตั้งอยู่ จึงยังไม่สมควรที่จะให้มีการแก้ไข  
รัฐธรรมนูญ ในเรื่องประธานรัฐสภา

ขอยืนยันว่า ประชนวุฒิสภาควรเป็นประธานรัฐสภา และประชนสภาผู้แทนราษฎร  
ควรเป็นรองประธานรัฐสภา ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) ที่มาของสภาก็บอกอยู่แล้วว่า วุฒิสภาเป็นสภาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ มิใช่อาศัยจาก  
การเลือกตั้ง

(2) คุณสมบัติและอายุของสมาชิกวุฒิสภา สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

17 สัมภาษณ์ สุธรรม แสงประทุม 29 เมษายน 2534.

(3) เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แทนทุกครั้ง มีการใช้เงินเพื่อซื้อเสียง ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เข้ามาโดยวิธีการซื้อเสียงแล้ว ได้มาเป็นประธานรัฐสภาด้วย จะทำอย่างไรที่จะให้เป็นที่ยอมรับได้

(4) เมื่อมีการพูดถึงเรื่องนี้ ในที่ประชุมร่วมกันในรัฐสภาแล้ว ฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนมักอ้างว่า ท่านเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ทั้งประเทศ ส่วนสมาชิกวุฒิสภานั้นมาจากการ "ลากตั้ง" มิใช่เลือกตั้ง แต่ท่านหาได้คำนึงถึงคะแนนเสียงอันแท้จริงไม่ เช่นจังหวัดหนึ่งมีพลเมือง 2 ล้านคน มีผู้มีสิทธิออกเสียงได้ 1 ล้านคน มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 15 คน ผู้ชนะการเลือกตั้งได้คะแนนหนึ่งแสนเสียง ดังนี้ จะเห็นได้ชัดว่า จากประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ผู้แทนราษฎรผู้นั้น มีเสียงเพียง 10% ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือเพียง 5% ของประชากรทั้งจังหวัด และถ้าเพียง 1 แสนคนกับพลเมืองทั้งประเทศ 56 ล้านคนแล้ว ไม่มีทางจะคิดได้ว่าผู้แทนราษฎร เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยได้อย่างไร

(5) ความรัฐธรรมนูญ ผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค ดังนั้น เมื่อมีการตั้งสภาประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนราษฎรจำเป็นจะต้องคำนึงถึงพรรคของตนอยู่เสมอ เพราะการที่ได้เข้ามาเป็นประธานสภาก็เพราะได้รับการสนับสนุนจากพรรค ดังนั้น เมื่อถึงคราวจะมีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร จะต้องคำนึงถึงสมาชิกของพรรคของตน แม้ว่าจะมีผู้อื่นที่เหมาะสมกว่า การกระทำดังนี้ เท่ากับเป็นการสร้างโอกาสมิให้บ้านเมืองได้รับประโยชน์จากบุคคลากรที่เหมาะสม

(6) จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ประธานสภาผู้แทนมักดำเนินงานเอาเปรียบวุฒิสภา เช่น ปัญหาเรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งมาตรา 125 ได้ให้คำอธิบายไว้ชัดเจนว่ามีอยู่ 4 ข้อ เท่านั้น แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ถือเอาว่าร่างใดมีเรื่องเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่นมีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ หรือมีมาตราใดที่บัญญัติให้ต้องส่งเงินแก่ทางราชการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ก็จะวินิจฉัยว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และเป็นคำสั่งเด็ดขาดผู้ใดจะยกขึ้นคัดค้านไม่ได้ เช่น พ.ร.บ. การพิมพ์ พ.ร.บ. ประกันสังคม และ พ.ร.บ. อันที่มีบัญญัติค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ ประธานสภาจะสั่งให้เป็นร่างที่เกี่ยวข้องกับการเงินทั้งสิ้น ผลของคำสั่งนี้ให้ประโยชน์แต่สภาผู้แทนสองประการ

(ก) เป็นการบีบบังคับให้วุฒิสภาต้องทำให้เสร็จภายใน 30 วัน เช่น ร่าง พ.ร.บ. การพิมพ์ และร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคม ซึ่งความจริง ถ้าหักวันหยุดออกแล้ว



กรรมการจะมีเวลาทำงานเพียง 20 วันเท่านั้น แต่ต้องตรวจกฎหมายกว่า 100 มาตรา และต้องใช้เวลากับผู้ของแปรญัตติด้วย

(ข) ในกรณีที่มีการขัดแย้งกันระหว่างวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ในร่างพระราชบัญญัติธรรมดา สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาได้ต่อเมื่อเวลาได้ล่วงพ้นไปแล้ว 180 วัน (มาตรา 129 วรรคหนึ่ง) แต่ตามวรรคสองของมาตรานั้น สภาผู้แทนราษฎร ยกขึ้นพิจารณาได้ทันที สามารถทำงานได้ทันสมัยประชุม ตัวอย่าง เช่น พ.ร.บ. ประกันสังคม ถ้าประธานสภาผู้แทนราษฎร ไม่วินิจฉัยว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินแล้ว กฎหมายนี้จะไม่สามารถออกมาได้เพราะต้องรอให้พ้น 180 วันก่อน ซึ่งจะพอดีกับการยุบสภาเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อบกพร่องหลายประการ ตามที่วุฒิสภาได้เสนอไว้ เข้าใจว่าอาจต้องมีการแก้ไขในสภานิติบัญญัติ

(7) ประธานสภาผู้แทนราษฎร มีความคิดหนักไปในทาง "การเมือง" เป็นสำคัญ แต่ประธานวุฒิสภาทำงานหนักไปในทาง "เพื่อบ้านเมืองและวิชาการ" เป็นสำคัญ ถ้านำเอาบุคคลต่าง ๆ ที่เคยดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรมาเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นได้ว่า ประธานวุฒิสภามี "ภาว" เหนือกว่า ผู้บันทึกไม่สามารถยกเอาชื่อบุคคลมาเปรียบเทียบ เพราะจะเป็นการกระทบกระเทือน ถึงชื่อเสียงของท่าน

(8) มองไม่เห็นว่าได้มีการพัฒนาประชาธิปไตยแต่อย่างใด เพราะตั้งแต่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภาผู้แทนเป็นประธานรัฐสภาแล้ว ตามทางด้านรัฐสภาไม่เห็นมีอะไรเปลี่ยนแปลง แต่ตรงข้ามข่าวต่าง ๆ กลับรุนแรงไปในเรื่องผู้มีอำนาจประพฤติมิชอบ จนเกิดการปฏิวัติ 23 กุมภาพันธ์ 2534

(9) ประธานวุฒิสภาให้ความเป็นกลาง ได้มากกว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรอย่างไม่มีปัญหา<sup>18</sup>

จากการสัมภาษณ์บรรดาผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ซึ่งมีทั้งสองส่วนคือ ส่วนหนึ่ง เห็นด้วยกับการแก้ไข แต่ส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขคือ บรรดาวุฒิสมาชิกสายทหารเป็นส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วย ด้วยหลักการดังกล่าวข้างต้น แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

-----  
<sup>18</sup>สัมภาษณ์ โอสถ โกศิน วันที่ 30 เมษายน 2534.

ครั้งนี้สำเร็จลงได้เพราะ การฉีกกำลังกันอย่างเหนียวแน่นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>19</sup>

3. ปัญหาการค้ำคุณสมบัตินี้ความเป็นผู้นำของผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาในช่วงเวลานั้น

คุณสมบัตินี้ของความเป็นผู้นำ (leadership) นั้น ประกอบไปด้วยปัจจัยหลายอย่าง อาทิ ความเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีบุคลิกภาพท่าทางสง่า ท่วงทีวาจาดี เหล่านี้จะเป็นตัวสร้างศรัทธาให้กับผู้พบเห็นหรือผู้ร่วมงานแต่เบื้องต้น และจะเป็นผลให้บังเกิดความรู้สึกนึกคิด เชื่อถือ เคารพ บิดมั้น ในตัวผู้นำติดตามมา

เมื่อนำคุณสมบัตินี้เหล่านี้มาพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายปิยะ เกสรทอง) และประธานวุฒิสภา (ร.ต.ต.วรรณ ชันชื้อ) หรือแม้กระทั่งอดีตประธานวุฒิสภา (นายอุกฤษ มงคลนาวิน) เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ร.ต.ต. วรรณ ชันชื้อ นอกจากการทำหน้าที่ในฐานะประธานในที่ประชุมจะไม่ประสบความสำเร็จเช่น นายปิยะ เกสรทอง แล้ว ประการที่สำคัญ การกล่าวด้วยคำภาษาไทยไม่ชัดเจนในที่ประชุมสภา หรือ การให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนโดยมีสำเนียงออกไปทางภาษาจีน ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ คำหิ ดิเตียนจากบรรดาสมาชิกทั้งสองสภา รวมทั้งจากสื่อมวลชนและประชาชนอย่างกว้างขวาง ดังนั้น เมื่อนำคุณสมบัตินี้เหล่านี้มาพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างบุคคลทั้งสองที่กล่าวข้างต้น เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมในการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประมุขฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า นายปิยะ ประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีความเหมาะสมกับตำแหน่งประมุขฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมากกว่า ร.ต.ต. วรรณ ประธานวุฒิสภา จึงเป็นผลให้เข้าใจได้ว่าในโอกาสต่อ ๆ ไป จะสามารถหาผู้ที่เหมาะสมจากสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างต่อเนื่อง

#### พิสูจน์สมมุติฐานข้อที่ 1.

เมื่อเปรียบเทียบวุฒิสมาชิกกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกมีอำนาจลดลง จึงทำให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญสำเร็จ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประวัติศาสตร์ทางการเมืองได้ชี้ชัดให้เป็นที่ประจักษ์ได้ว่า ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา เป็นการแบ่งชิงและต่อสู้ทางอำนาจระหว่าง

<sup>19</sup> "ชาติไทยรับสัญญาไครขวางล่า แก่ รชน." สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 36



ประชาชนซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทน และข้าราชการของไทยซึ่งนำโดยทหารและ  
มีสมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนมาโดยตลอด ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังเข้ากุมอำนาจรัฐเอาไว้ อันจะเป็น  
ประโยชน์สูงสุดต่อฝ่ายตน เพราะนั่นหมายความว่า จะเป็นผู้กุมทรัพยากรทางการเมืองทั้งหมด  
เอาไว้ จวบจนกระทั่งปัจจุบัน สภาพการเมืองไทยก็ยังคงสัญลักษณ์การต่อสู้เช่นนี้อยู่ และ  
เช่นเดียวกัน การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2532 ก็เป็นประเด็นการต่อสู้ทางอำนาจของทั้ง  
สองกลุ่มที่บังเกิดขึ้น จากการวิเคราะห์ข้อมูลผลการลงมติในวาระ 3. พบว่านอกจาก ส.ส.  
ทั้งหมดจะฉีกกั๊กกันได้โดยมีความเห็นและผลประโยชน์ที่สอดคล้องในหลักการและเหตุผล  
เดียวกันแล้ว ยังมีวุฒิสมาชิกที่เห็นชอบอีก 168 คน ส่งผลให้ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 3.  
ด้วยคะแนน 496 งดออกเสียง 1\* ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากผู้นำฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในขณะนั้น  
คือ พล.อ.ชาติชายาซึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอชื่อสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 94 คน\*\*  
ทดแทนสมาชิกที่หมดวาระไป จึงทำให้ พล.อ.ชาติชายามีอิทธิพลต่อวุฒิสมาชิกเหล่านี้ไปด้วย และ  
นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกวุฒิสภาอีกหลายคนซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการทหาร  
และนักธุรกิจ ถึงแม้ว่า พล.อ.ชาติชายาจะไม่ได้เป็นผู้เสนอชื่อ แต่เนื่องจากคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่  
218 ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้ตามข้อ 9.\*\*\* ซึ่งจะเห็นได้ว่าถึงที่สุดแล้ว พล.อ.ชาติชายา  
ก็ยังมีอิทธิพลในเชิงครอบงำบุคคลเหล่านี้ไปด้วยเช่นกัน ศึกษาตรวจวัดได้จากจำนวนและรายชื่อของ  
วุฒิสมาชิกที่ลงคะแนนเห็นชอบ 168 และวุฒิสมาชิกผู้ไม่มาประชุม 98 โดยไม่ปรากฏมีผู้ไม่เห็นชอบ  
จึงสรุปได้ว่าวุฒิสมาชิกมีอำนาจลดลง จึงทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำได้สำเร็จ

#### พิสูจน์สมมุติฐานข้อที่ 2.

สภาผู้แทนราษฎรได้ระดมอำนาจจากแหล่งต่าง ๆ ได้มากกว่าวุฒิสภา ส่งผลให้  
การระดมอำนาจจากแหล่งต่าง ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำได้มากกว่าวุฒิสมาชิก  
สืบเนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ได้สร้างความสำนึกทาง  
การเมืองให้กับประชาชน นักการเมือง ตลอดจนนักวิชาการและปัญญาชนมาโดยตลอด เมื่อ  
เปรียบเทียบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า  
เป็นฉบับที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาก ซึ่งมีประเด็นที่ระบุเอาไว้และเกี่ยวเนื่องกับการศึกษา  
เรื่องนี้คือ ในมาตรา 96 ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภา

\*ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก., หน้า 166.

\*\*ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ง., หน้า 192.

\*\*\*ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก จ., หน้า 197.

เป็นรองประธานรัฐสภา และนอกจากนี้ ในมาตรา 117 ยังกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีจะต้อง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และจากบทพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 1 ในเนื้อหาวิเคราะห์จะพบว่า นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นสัญลักษณ์และเป็นตัวแทนของสถาบันสภาผู้แทนราษฎร ในการต่อสู้ทางอำนาจกับวุฒิสภา ดังนั้นเมื่อ พล.อ.ชาติชายฯ นายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากการ เลือกตั้งและมีความสำนึกทางการเมืองสูง ทั้งมีอำนาจและอิทธิพลในเชิงครอบงำวุฒิสภาได้ นั้นหมายความว่า ความเป็นสถาบันสภาผู้แทนราษฎรย่อมจะระดมอำนาจจากแหล่งต่าง ๆ ได้ มากกว่าวุฒิสภาไปด้วยเช่นกัน และอาศัยเหตุและตรรกเดียวกัน ความเป็นสถาบันนั้นในตัวของมันเอง ไม่สามารถมีความเคลื่อนไหวทางการเมืองใด ๆ ได้ แต่เนื่องจากแต่ละสถาบัน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เมื่อการศึกษาเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า สถาบันสภาผู้แทนราษฎรระดมอำนาจจากแหล่งต่าง ๆ ได้มากกว่าวุฒิสภา นั้นแสดงให้เห็นว่า ความสามารถในการระดมอำนาจจากแหล่งต่าง ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำ ได้ มากกว่าวุฒิสภาด้วย สังเกตได้จากทั้งสื่อมวลชนและประชาชนให้ความสนใจและเคลื่อนไหว ผลักดันให้มีการแก้ไขในประเด็นดังกล่าวอย่างกว้างขวาง เป็นความสอดคล้องทั้งหลังภายนอก และในสภา ซึ่งในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีการฉีกกำลังกัน ได้มากเป็นประวัติการณ์

### บทพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 3.

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปี 2532 เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน รัฐสภานั้น เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยให้มีมากยิ่งขึ้น

ความคิดเห็นของผู้ที่เห็นด้วยว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ปี 2532 ว่ามีส่วนสร้างสรรค์และส่งเสริมประชาธิปไตย นั้นคือ ทรรศนะจาก นายสุธรรม แสงประทุม ที่กล่าวว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นหมายถึง การปกครอง ในระบบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชน นั้นเป็น การชี้ให้เห็นการยอมรับอำนาจในการปกครองประเทศว่า มาจากประชาชน อำนาจนั้นก็มีอยู่ 3 ฝ่าย ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ อำนาจสูงสุดคือ อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ในการออกกฎระเบียบในสังคม คือ ออกกฎหมาย และมีหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เพราะฉะนั้น



สถาบันนิติบัญญัติจะเป็นสถาบันที่ชี้ถึงความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยแค่ไหน ก็อยู่ที่สถาบันนี้ เพราะฉะนั้นคนที่มาขึ้นเป็นประมุขฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ควรมาจากประชาชน ประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นประธานสูงสุดของผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง ควรจะได้รับการยอมรับให้มาขึ้นอยู่เป็นประธานของสถาบันรัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันที่จะต้องโชว์ และแสดงออกต่อนานาชาติในเรื่องของความเป็นประชาธิปไตย การไปนั่งเป็นประธานรัฐสภา นอกจากจะเป็นเรื่องของเกียรติยศศักดิ์ศรีแล้ว ประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ควบคุมเกมส่นในสภาทั้งหมดทำให้เป็นไปตามกฎ ตามระเบียบผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง เราจะต้องดูการประชุมของสองสภา การประชุมวุฒิสภานั้นเป็นการประชุมที่ใช้เวลาสั้น รวบรวมตัดตอน ไม่ค่อยได้ความเป็นประชาธิปไตยเท่าไร เพราะที่มานั้นมาจากการแต่งตั้ง ที่มาดำรงอยู่และพัฒนาการของแต่ละสถาบัน มีความต่อเนื่องกัน ประธานรัฐสภาซึ่งมาจากผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ที่เข้าใจความรู้สึกของตัวแทนประชาชนว่า ขณะนี้ประชาชนเดือดร้อนเรื่องอะไร คนนั้นถนัดเรื่องอะไร การกำหนดเกณฑ์ในสภาว่า จะให้ใครพูด ประธานรัฐสภาจะเป็นคนที่มีความสำคัญมาก ที่จะชี้ว่าเรื่องนี้ใครควรพูด ขณะที่มีคนยกมือพร้อมกัน 10 คน ประธานสภาหรือประธานรัฐสภาของการประชุมร่วม จะเป็นคนวินิจฉัยว่าคนนี้พูดแล้วได้ประโยชน์ คนนี้พูดแล้วประชาชนจะได้รับความเข้าใจที่แตกฉาน คนนี้พูดแล้วควรจะได้รับฟังก่อนการลงมติ ประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เข้าใจเกมส่นพวกนี้ดีกว่า และก่อให้เกิดความก้าวหน้าในประชาธิปไตยได้ดีกว่า<sup>20</sup>

สำหรับทักษะของนายบอนันตี อนันตกุล ได้แสดงเหตุผล ได้กล่าวว่า การพัฒนาประชาธิปไตยมิได้ขึ้นอยู่กับการแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา หรืออยู่ที่กฎหมายรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว จิตสำนึกของประชาชน องค์กรต่าง ๆ ในระบบจะต้องเกื้อกูล สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยด้วย แต่อย่างไรก็ดี การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ได้แสดงถึงความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น และเป็นการแสดงให้เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรพร้อมที่จะดำเนินการโดยใช้อำนาจในการเลือกสรรนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ไม่ได้โอกาสได้ใช้บังคับ จึงยังไม่อาจทราบได้โดยแน่ชัดว่าจะส่งผลอย่างไร ซึ่งหากการดำเนินการเลือกสรรนายกรัฐมนตรีครั้งต่อไป จากนั้นเรียบร้อย

<sup>20</sup>สัมภาษณ์ นายสุธรรม แสงประทุม วันที่ 29 เมษายน 2534.



ปราศจากอุปสรรคก็อาจเป็นก้าวใหม่ในการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไปได้ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับความไว้วางใจจากประชาชน และสามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติให้มีความเป็นอิสระ โดยปราศจากการเหนี่ยวรั้งจากวุฒิสภาได้มากยิ่งขึ้น<sup>21</sup>

สำหรับในความเห็นของ พลโทสุวิทย์ วรอุทัย มีความเห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย

การที่ประชาธิปไตยจะพัฒนาได้มากน้อยเพียงใด มิได้ขึ้นอยู่กับประเด็นเหล่านี้ ประชาธิปไตยจะพัฒนาขึ้นหรือไม่เพียงใด ขึ้นอยู่กับบุคลากรในระบบการเมือง ระบอบการปกครองประชาธิปไตยไม่มีตัวตน ไม่สามารถพัฒนาตัวของตัวเองได้ คนหรือบุคลากรเท่านั้นที่เป็นตัวกระทำและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เกิดความเคลื่อนไหวไปข้างหน้าในทางที่ดีนั้น หมายความว่า ถ้าบุคลากรในระบบการเมืองการปกครองประชาธิปไตย ได้มีการพัฒนาให้ดีขึ้น ทั้งวิชาการ ประสบการณ์ จริยธรรมและคุณธรรมของการเป็นนักปกครองที่ดีแล้ว ประชาธิปไตย ก็จะได้รับการพัฒนาไปด้วยเช่นกัน<sup>22</sup>

นอกจากนี้แล้ว สำหรับในความเห็นของ พลโท วัฒนา สรรพาศิช ด้กล่าวถึง ประธานรัฐสภา ว่าควรจะเป็นบุคคลที่มีความพร้อมในทุกด้าน ซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้จะสามารถเลือกผู้ที่เหมาะสมจากวุฒิสภาได้ง่ายกว่า เพราะระบบพรรคการเมืองไทยยังอ่อน และกระบวนการเลือกตั้งและกระบวนการเลือกสรร ผู้สมัครรับเลือกตั้งยังไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

ประธานรัฐสภา ในฐานะเป็นสัญลักษณ์ของประมุขฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้ทำหน้าที่นี้ควรจะมีพร้อมทั้ง วิชา ภูมิปัญญา การศึกษา ความรอบรู้ ความสามารถ และการมีบุคลิกภาพเป็นที่ศรัทธา และน่าเชื่อถือเคารพยำเกรงแก่บรรดาสมาชิก คุณสมบัติเฉพาะอย่างนี้เปิดโอกาสให้อย่างกว้างขวางที่จะสามารถเลือกผู้ที่เหมาะสมจากวุฒิสภา ซึ่งมีความพร้อมมากกว่า เพื่อมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ

และการที่ประชาธิปไตยจะพัฒนาขึ้นหรือไม่ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสิ่งเหล่านี้ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา เปรียบ

21 สัมภาษณ์ นายอนันต์ อนันตกุล วันที่ 12 พฤษภาคม 2534.

22 สัมภาษณ์ พลโท สุวิทย์ วรอุทัย วันที่ 25 เมษายน 2534.

เสมือนเป็นกรรมการคอยควบคุมหรือตัดสิน เกมสกีการแข่งขันกีฬาให้ดำเนินไปอย่างเรียบร้อยดีงาม ประชาชนคือผู้ชม จะประทับใจการแข่งขันหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้เล่นเป็นหลัก ซึ่งจะต้องเล่นด้วยความสามารถและถูกกติกา เพราะฉะนั้น จึงพอจะอนุมานได้ว่า ประชาชนจะพึงพอใจกับการเมืองมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถของบรรดา ส.ส. ทั้งหลาย ที่จะต้องผ่านการเลือกตั้งมาโดยถูกกติกา ได้รับการยอมรับนับถือโดยแท้จริงเสียก่อน มิใช่ใช้กลยุทธ์และเงินในการทำทุกอย่างเพื่อชนะการเลือกตั้ง และเมื่อเข้ามาแล้วก็ต้องปฏิบัติตัวและดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ด้วยความรู้ความสามารถที่ถูกต้อง มีคุณธรรมเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด เวทีของประชาธิปไตยนั้น หากจะวุ่นวายก็ก่อให้เกิดจากความแตกต่างด้านความคิดเห็นที่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ใจ มิใช่เคลือบแฝงด้วยผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม<sup>23</sup>

ขณะเดียวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นจิตต์ ระพีพัฒน์ กล่าวว่า การที่จะพัฒนาประชาธิปไตยนั้น กระทำได้หลายทาง การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ปี 2532 นั้น ก็เป็นขั้นตอนหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตย ที่ให้ผู้มีอำนาจสูงสุดสถาบันนิติบัญญัติเป็นบุคคล ที่มาจากระบบตัวแทนของประชาชนชาวไทย แต่ปัญหาอีกสำคัญประการหนึ่ง เราควรที่จะให้สภานิติบัญญัติ สามารถดำเนินงานทางการเมืองอย่างน้อย ควรจะให้ครบเทอมหรือให้ใช้ระยะเวลาสัก 12 ปี ในการให้สภานิติบัญญัติทำงาน โดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด<sup>24</sup> เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญสำเร็จในครั้งนี้ก็ไม่มีผลบังคับใช้ เพราะระบบการเมืองไทยถูกแทรกแซงโดยคณะทหารในปี 2534 และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และคณะสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (สภา รสช.) ได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่

อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าจะนำมาพิจารณาที่เกราะที่จากบทสัมภาษณ์หลายท่านข้างต้น มีความเห็นร่วมกันว่า ตำแหน่งประธานรัฐสภานั้นมีความสำคัญอยู่ 2 นัย

1. ตำแหน่งนั้น เป็นเกียรติและศักดิ์ศรีของสถาบันในฐานะเป็นประมุขฝ่ายนิติบัญญัติ
2. อำนาจในการทำหน้าที่สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

<sup>23</sup>สัมภาษณ์ พลโทวัฒนา สรรพานิช วันที่ 13 มิถุนายน 2534.

<sup>24</sup>สัมภาษณ์ เป็นจิตต์ ระพีพัฒน์ วันที่ 3 มีนาคม 2534.



พิจารณาเปรียบเทียบระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา

นัยแรก ตัวตำแหน่งนั้นถือเป็นเกียรติและศักดิ์ศรีของสถาบันและประเทศชาติ คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งจึงต้องประกอบไปด้วย เป็นผู้มีความรู้ ภูมิปัญญา ทั้งด้านการศึกษาและประสบการณ์ เพราะต้องทำหน้าที่เป็นประธานร่วม และเป็นที่ยอมรับจากบรรดาสมาชิกของทั้งสองสภา ปัญหาจึงมีอยู่ว่าจะสรรหาบุคคลที่เหมาะสมลักษณะนี้ได้จากที่ใด เมื่อเปรียบเทียบระหว่างผู้เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา

การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีมติให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และบริหารนั้น คุณสมบัติประการสำคัญของผู้ที่ได้รับการพิจารณานั้น ขึ้นอยู่กับเป็นผู้มีความอาวุโสทางการเมือง หรือมีตำแหน่งสำคัญในพรรค ซึ่งผู้นั้นจะต้องผ่านการรับเลือกตั้งมาหลายสมัยหรือมีส่วนในการสนับสนุนพรรคด้านการเงิน จึงได้รับตำแหน่งสำคัญในพรรค เพราะฉะนั้น เมื่อนำคุณสมบัติดังกล่าวนี้มาพิจารณาคัดเลือกตัวประธานสภาผู้แทนราษฎร มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณสมบัติพร้อม แต่อาวุโสทางการเมืองน้อย จึงไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และด้วยนัยที่นำมาพิจารณานี้จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของคุณสมบัติทั้งหมดของตำแหน่งประมุขฝ่ายนิติบัญญัติที่พึงมี ถึงที่สุดแล้วการหาเหตุผลที่มาจาก การเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อสร้างความชอบธรรมนั้นจึงเป็นสิ่งที่ยังไม่พออนุมาณได้ว่าเป็นเกียรติและศักดิ์ศรีของสถาบัน และตราบไต่ที่เงื่อนไขกระบวนการพิจารณาบุคลากรเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองของบรรดาพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกัน ยังคงสภาพเช่นนี้อยู่ การจะพิจารณาแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญตำแหน่งประธานรัฐสภาจากเดิมคือ ประธานวุฒิสภาเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น จึงยังไม่เหมาะสมและชัดเจนในเหตุผลและหลักการนัก

ซึ่งการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นต้องใช้เวลาและเริ่มจากคน ทั้งตัวประชาชนเอง และบุคลากรทางการเมืองไปพร้อม ๆ กัน เมื่อเวลาผ่านไปโดยมีความต่อเนื่องในการพัฒนาประชาธิปไตย เมื่อการเมืองมีความมั่นคงจะส่งผลถึงระดับเศรษฐกิจและการศึกษาของประชาชนที่ได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นด้วย และเมื่อถึงเวลานั้นเราจะได้บุคคลที่เหมาะสมทั้งวัยวุฒิ ภูมิปัญญา และประสบการณ์ ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างสมเกียรติ แต่เนื่องจากในขณะนี้เรายังไปไม่ถึงจุดนั้น การนำสภาพความเป็นจริงมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสมทางการเมืองจึงน่าจะสอดคล้องกับคุณค่าของสังคมไทย นั้นหมายความว่า เมื่อ



พิจารณาด้วยนัยนี้ ประชาชนวุฒิสภาจึงยังคงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะเป็นประธานรัฐสภา

นัยที่สอง อำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่สรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง  
นายกรัฐมนตรี

ประเด็นสำคัญที่ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านเห็นร่วมกันก็คือ คุณสมบัติของความเป็นกลาง มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง นั่นหมายความว่า ผู้ทำหน้าที่สรรหาตัวนายกรัฐมนตรีจะต้องมีคุณสมบัติเบื้องต้นที่สำคัญก็คือ ความเป็นกลางทางการเมือง และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบผู้ทำหน้าที่นี้ ระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนวุฒิสภา จะเห็นได้ว่า ประชาชนวุฒิสภานั้น คุณสมบัติของความเป็นกลางนั้นขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ไม่มีสิ่งใดเป็นหลักประกันในการที่จะตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจในการกระทำและตัดสินใจได้ ซึ่งการอาศัยหรือขึ้นอยู่กับตัวบุคคลโดยเฉพาะ ผู้นำแต่เพียงผู้เดียวนั้นไม่ได้ การเมืองไทยในอดีตที่ผ่านมาถูกกำหนดโดยอาศัยตัวบุคคลเป็น อย่างมาก เพราะในการแลกเปลี่ยนคุณค่าในแต่ละสถานการณ์ล้วนแต่ถูกกำหนดโดยตัวบุคคลทั้งสิ้น และจากความเป็นจริงที่ผ่านมาชี้ชัดว่า ตัวบุคคลไม่สามารถเป็นหลักประกันความถูกต้องและ ต่อเนื่องได้

ตรงกันข้าม หากเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งตาม ชรรถนิยมปฏิบัติจะเป็นผู้ มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเสียงข้างมาก หรือพรรคร่วมรัฐบาล โดยความเห็นชอบ จากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกัน กระบวนการที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งนี้จะเป็นหลัก ประกันให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรกระทำการอย่างรอบคอบและรัดกุม มีเหตุผล โดยชอบในตัวเอง สามารถอธิบายและให้ความหมายในการกระทำนั้น ๆ ต่อประชาชนได้ เพราะมีผลให้พรรคการเมืองที่ตนสังกัด สมาชิกพรรคการเมืองอื่นที่ร่วมกันพิจารณาสรรหาผู้ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จะต้องรับผิดชอบในกระบวนการตัดสินใจต่อประชาชนไปด้วย ซึ่งหากกระบวนการตัดสินใจมีความบกพร่องผิดพลาด จะส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงในการ เลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไป

จากบทวิเคราะห์ทั้ง 2 นัยที่กล่าวมานี้ เพื่อให้หลักการและรูปแบบของกฎหมาย รัฐธรรมนูญได้กำหนดความสำคัญทั้ง 2 นัยนี้ให้สอดคล้องกับคุณค่าของสังคมไทย ผู้วิจัยจึงขอ ตั้งเป็นข้อสังเกตและเสนอแนะไว้ดังนี้

- ประชาชนวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา
- ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้ง  
นายกรัฐมนตรี

ดังนั้น จากความสำคัญตามนัยที่สองจึงสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยได้มีการพัฒนาขึ้น ด้วยเหตุผลตามบทวิเคราะห์ที่ได้กล่าวมา

อย่างไรก็ตาม การมีเจตนารมณ์อย่างแรงกล้าเพียงอย่างเดียวที่จะใช้ประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองของประเทศ หากเป็นหลักประกันเพียงพอสำหรับความสำเร็จของระบอบนี้ เช่นเดียวกับการมีเพียงรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แล้วคิดว่าประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จเรื่อง ถือได้ว่าเป็นความคิดที่ห่อหมกและขาดเหตุผลที่สุด ประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ บอกว่าประชาธิปไตยจะใช้ได้ผลนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงต่าง ๆ ในสังคม ถ้าสภาพความเป็นจริงต่าง ๆ ไม่เอื้ออำนวย รัฐธรรมนูญก็จะต้องได้รับการแก้ไขดัดแปลง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้น ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ต้องเร่งพัฒนาและปรับปรุงสังคมให้อยู่ในสภาพหรือมีเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยที่สุดสำหรับประชาธิปไตย เราไม่สามารถสถาปนาประชาธิปไตย ในรูปสมบูรณ์แบบให้เกิดขึ้นในทันทีทันใด แต่จะต้องใช้เวลาคิดสร้างรูปแบบและกลไกการทำงานของประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง และในขณะที่เดียวกันก็รีบเร่งแก้ปัญหาสำคัญของประเทศ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจ การศึกษา และความยุติธรรมในสังคม เหล่านี้คือประชาธิปไตยในมิติเป้าหมาย ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าประชาธิปไตย ในมิติรูปแบบ ความชัดเจนจะมีให้เห็นในประเทศประชาธิปไตยที่กำลังพัฒนา มิติเป้าหมายจะถูก ชี้นำและให้ความสำคัญมากกว่ารูปแบบ และเมื่อกลับมาพิจารณาประชาธิปไตยในประเทศไทยที่ ผ่านมา จะเห็นได้ว่าขาดการชี้ปัญหาและกำหนดขั้นตอน และช่วงระยะเวลาในการพัฒนา ประชาธิปไตยให้เป็นที่ยอมรับร่วมกัน ปัญหาจึงเกิดขึ้นระหว่างกลุ่มผู้มุ่งพัฒนาประชาธิปไตยเฉพาะ ในมิติเป้าหมาย และกลุ่มผู้มุ่งพัฒนาประชาธิปไตยเฉพาะในมิติรูปแบบ โดยขาดการให้ความสำคัญ ในอีกมิติหนึ่งควบคู่ไปด้วยตามขั้นตอนและช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมและควรจะเป็น การมุ่งคิด แต่เพียงว่าจะต้องมีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดโดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริง ในสังคม เป็นการมองปัญหาอย่างแคบ ๆ และผิวเผิน แต่ละประเทศจะมีรายละเอียดของ รัฐธรรมนูญต่างกัน ซึ่งเป็นผลของการปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเป็นจริงต่าง ๆ ทั้งในอดีต และปัจจุบันในประเทศนั้น ๆ