



## 1. ความเป็นมาและสภาพปัญหาที่ทำการวิจัย

เมื่อพิจารณาถึงการเมืองหรือประชาธิปไตยของไทยนั้นจะเห็นว่าการเมืองไทยไม่มีทิศทางที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์แต่ละช่วงเวลาตลอดมา ทำให้ประชาธิปไตยที่ถูกกล่าวถึงเป็นเพียงรูปแบบหรือกระบวนการของประชาธิปไตยเท่านั้น ประชาธิปไตยจึงกลายเป็นเพียงสัญลักษณ์ทางการเมืองที่ทุกคนยอมรับ<sup>1</sup> และเมื่อกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีเป้าหมายและผลประโยชน์ต่างกันแต่พูดถึงประชาธิปไตยเหมือนกัน นั้นยอมหมายความว่าเป้าหมายของประชาธิปไตยของกลุ่มต่าง ๆ นั้นย่อมแตกต่างกัน ดังนั้นความแตกต่างในเรื่องเป้าหมายและหลักการของประชาธิปไตยของกลุ่มต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่มีสิ่งที่เหมือนกันคือ รูปแบบและกระบวนการของประชาธิปไตยที่ยอมรับว่าการมีรัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง และการเลือกตั้งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการเป็นประชาธิปไตย<sup>2</sup> และในการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยนั้น จำเป็นต้องมีภาพของประชาธิปไตยทั้งสองมิติคือ มิติของเป้าหมายหรือหลักการและมิติของรูปแบบหรือกระบวนการ ซึ่งที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าคุณสมบัติของการเป็นประชาธิปไตยนั้นประกอบด้วยปัจจัยที่จำเป็นหลายประการด้วยกัน แต่เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นตัวกำหนดปัจจัยที่จำเป็นส่วนอื่น การศึกษาในเรื่องนี้จึงมุ่งเน้นเฉพาะมิติรูปแบบของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นเปรียบเสมือนกติกา หากผู้เล่นหรือชนชั้นนำทางการเมืองของไทยนั้นยังไม่สามารถสร้างและยอมรับกติการ่วมกันได้ เกมส์หรือการแข่งขันทางการเมืองก็จะต้องดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่น ซึ่งมักจะได้บิณฑบาตกล่าวอยู่เสมอว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาทางการเมืองมาโดยตลอด ส่งผลให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายต่อการปกครองซึ่งอ้างว่าเป็นประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาผู้มีอำนาจในบ้านเมืองแต่ละยุคสมัยได้พยายามสร้างและแก้ไขรูปแบบของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่คิดว่าดีที่สุดในปัญหาจึงมีอยู่ว่าการพยายามอันนั้นได้กระทำเพื่อมุ่งหวังให้สอดคล้องกับคุณค่ากับสังคมไทยหรือเพื่อสนองตอบกลุ่มผู้มีอำนาจที่สร้างหรือแก้ไขรูปแบบของกฎหมายรัฐธรรมนูญขึ้นมา

ตลอดระยะเวลา 2475-2532 ปี เป็นระยะเวลา 57 ปี การปกครองของไทยมี

---

<sup>1</sup>กนก วงษ์ตระหง่าน, "การเมืองในระบบอบประชาธิปไตย", (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘), หน้า 278-282.

<sup>2</sup>กนก วงษ์ตระหง่าน, เรื่องเดิม, หน้า 292.

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วถึง 13 ฉบับ โดยเริ่มมาตั้งแต่ธรรมนูญการปกครอง 2475 ฉบับชั่วคราว และนำมาแก้ไขใหม่เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ใช้เวลาดำเนินการที่ยาวนานที่สุด ถึง 10 ปี รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นประชาธิปไตยสูง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2517 ได้ให้อำนาจวุฒิสภาเพียงแต่ให้ความเห็นชอบหรือโต้แย้งร่างกฎหมายที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ข้าราชการประจำไม่อาจดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีได้ วุฒิสมาชิกหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจเป็นข้าราชการประจำได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังให้สิทธิเสรีภาพพื้นฐานแก่ประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ทั้งสิ้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ในเวลาที่สั้นมาก แค่ 2 ปี เท่านั้น เพราะการเมืองไทยยังคงเผชิญกับสิ่งที่เรียกว่า "วงจรอุบาทว์" อยู่ตลอดเวลา ความขัดแย้งในสังคมที่เกิดขึ้น โดยใช้กำลังความรุนแรงโดยเฉพาะกำลังของทหารบิดอำนาจอธิปไตยคือการล้มเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบสภา พรรคการเมือง เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สถาบันทางการเมืองของไทยขาดความต่อเนื่อง<sup>3</sup> การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งนั้นมีผลต่อการเลือกตั้งด้วย ทำให้มีการเลือกตั้งที่ผ่านมามีจำนวนทั้งหมด 15 ครั้ง<sup>4</sup> และมีคณะรัฐมนตรีถึง 48 ชุด ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาใช้อำนาจ แต่ยังคงมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยมากเท่าไร<sup>5</sup> เป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้เห็นถึงความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ระบอบ

<sup>3</sup>ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2532 รวมเวลา 57 ปี มีระยะเวลาที่มีการดำเนินกิจกรรมพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการเพียง 27 ปีเท่านั้น ส่วนระยะเวลาอีก 30 ปี อยู่ภายใต้การปกครองของคณะทหารที่ห้ามการจัดตั้งพรรคการเมือง วิเคราะห์จาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพิรศักดิ์ จันทวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐานถึงรัฐธรรมนูญแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย), 2524.

<sup>4</sup>กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, รายงานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2531), หน้า 80.

<sup>5</sup>รัฐธรรมนูญของไทยที่ใช้มาทั้งหมด 13 ฉบับ แต่ถ้านับรวมฉบับชั่วคราว ฉบับแก้ไขแล้วจะรวมกันได้ถึง 21 ฉบับ ดูรายละเอียดได้จาก ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ที่ระลึกในการที่รัฐสภาได้รับพระราชทานผ้าพระกฐิน ไปถวายพระภิกษุที่จำพรรษา ณ วัดปฐมวณารามราชวรวิหาร (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2531), หน้า 5.



ประชาธิปไตยของไทยยังคงดำเนินไปอย่างไม่มีนัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มูลเหตุที่เกิดรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือเกิดจากเจตนารมณ์ของกรมการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520 โดยได้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะต้องคำนึงถึงการที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะต้องมีขึ้นในปีพุทธศักราช 2521

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา คณะกรรมการคณะนี้มี 35 คน<sup>6</sup> คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นสภาได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2521 และสภาได้ตั้งคณะกรรมการ

---

<sup>6</sup>คณะกรรมการธิการคณะนี้มี 35 คน ประกอบด้วย 1. นายจิตติ ดิงศภัทย์ เป็นประธาน 2. นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นเลขานุการ 3. นายอัคราทร จุฬารัตน์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ 4. นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล กรรมการ 5. นายกมล วรรณประภา กรรมการ 6. นายกระมล ทองธรรมชาติ กรรมการ 7. นายกระแส ชนะวงศ์ กรรมการ 8. พันตำรวจเอก กฤษ สังขทรัพย์ กรรมการ 9. พลโท กานต์ รัตนวราหะ กรรมการ 10. นายกำธร หันตุลาภ กรรมการ 11. หม่อมราชวงศ์ ทึกฤทธิ์ ปราโมช กรรมการ 12. นายชนะ รุ่งแสง กรรมการ 13. นายชูป ภาณุจนประกร กรรมการ 14. นายชูสง่า กุทธิประศาสน์ กรรมการ 15. พลอากาศเอก ทวี จุลละทรัพย์ กรรมการ 16. นายบุญชนะ อัดถาวร กรรมการ 17. นายประชุม รัตนเพียร กรรมการ 18. นายประเทือง กิริติบุตร กรรมการ 19. พลตรี ประมาธ อติเรกสาร กรรมการ 20. พลโท ประสิทธิ์ ใจชื่น กรรมการ 21. นายไพโรจน์ ชัยนาม กรรมการ 22. พลตรี มณีรัตน์ จารุจินดา กรรมการ 23. นายแรม พรหมโบล บุญยประสพ กรรมการ 24. นายศิริ อติโพธิ กรรมการ 25. นายสมบุญ ศิริธร กรรมการ 26. พลโท สมิง ไคลังคะ กรรมการ 27. นายสวัสดิ์ คำประกอบ กรรมการ 28. นายสานนท์ สายสว่าง กรรมการ 29. หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช กรรมการ 30. นายแสง พุทธสถิตย์ กรรมการ 31. นายอดุล วิเชียรเจริญ กรรมการ 32. นายอมร จันทรมบูรณ์ กรรมการ 33. หลวงไพศาลศรีดี กรรมการ 34. นายอุดร ตันติสุนทร กรรมการ 35. นายโอสถ โกสิน กรรมการ ดูรายละเอียดจาก, เอกสารข่าวรัฐสภา ฉบับพิเศษ (วันรัฐธรรมนูญ) 11(1 ธันวาคม 2528): 56-59.

จำนวน 35 คน เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน โดยให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติได้ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาในวาระที่ 2 โดยเริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ และพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และจบการพิจารณาในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2521 และในวันที่ 18 ธันวาคม 2521 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาในวาระที่ 3 และที่ประชุมมีมติเห็นชอบในการที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 22 ธันวาคม 2522 ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดหลักเกณฑ์อำนาจอธิปไตยไว้ 3 ทาง คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ อำนาจอธิปไตย และการใช้อำนาจอธิปไตย ให้มีรัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง มีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่ต้องออก 1 ใน 3 ทุก 2 ปี ส่วนสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนตามเกณฑ์จำนวนราษฎรที่ปรากฏตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนที่มีการเลือกตั้งในอัตราส่วนหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

อำนาจบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ระบุให้มีคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 44 คน แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ และประชาชนอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญจึงได้ระบุวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี การใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน ดังนี้ ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

อำนาจตุลาการ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ระบุการใช้อำนาจตุลาการไว้อย่างแจ่มชัด ศาลมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมายในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้โดยพระราชบัญญัติ แต่รัฐสภาจะตราพระราชบัญญัติตั้งศาลขึ้นใหม่ เพื่อ



พิจารณาคดีหนึ่ง หรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่ง โดยเฉพาะแทนฐานธรรมดาที่มีอยู่ไม่ได้ หรือจะแก้ไขวิธีการพิจารณาคดีเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีตั้งศาลขึ้นมาใหม่เพื่อกลั่นแกล้งฝ่ายค้านหรือฝ่ายตรงข้ามกับตน เป็นต้น

โครงสร้างและกระบวนการเมืองของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521<sup>7</sup> โครงสร้างและกระบวนการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มี 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นบทถาวรตั้งแต่มาตรา 1-194 ประการหนึ่ง กับลักษณะที่เป็นกึ่งประชาธิปไตย หรือที่เรียกกันว่า "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นบทเฉพาะกาลตั้งแต่มาตรา 195-206 อีกประการหนึ่ง ลักษณะอันเป็นประชาธิปไตย มีดังนี้ บิดหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ใช้การปกครองโดยผู้แทนปวงชน ใช้โครงสร้างแบบรัฐสภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีอำนาจในการตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเต็มที่ โดยการตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ส่วนวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งมีอำนาจทบทวนและยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเพียงชั่วคราว และมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเท่านั้น นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกราบบังคมทูลพระบรมราชโองการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมายโดยอิสระ และห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการเมืองในขณะเดียวกัน

ลักษณะที่เป็นกึ่งประชาธิปไตยตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มีดังนี้

ในวาระเริ่มแรก 4 ปี นับตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน 2522 ถึง 21 เมษายน 2526 บทเฉพาะกาลมาตรา 203 บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิใช้อำนาจสำคัญ 4 อย่าง ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุมร่วมกันแห่งรัฐสภา คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณการพิจารณาอนุมัติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคล ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ราชบัลลังก์ และเศรษฐกิจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และประธานรัฐสภาเห็นชอบ การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด ในวาระเริ่มแรก 4 ปี อนุญาตให้ข้าราชการประจำมีสิทธิดำรงตำแหน่งทาง

<sup>7</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร: บรรพกิจ, 2524), หน้า 62-72.

การเมืองได้ในขณะเดียวกัน คือ เป็นรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองตำแหน่งอื่น ๆ ได้ด้วย โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งประจำ

เมื่อพ้นวาระเริ่มแรก 4 ปีแล้ว สมาชิกวุฒิสภาจะหมดอำนาจสำคัญ 4 ประการ ดังกล่าว และข้าราชการประจำจะหมดสิทธิในการเป็นข้าราชการการเมือง โดยพรรคการเมือง จะเข้ารับหน้าที่เป็นสถาบันหลักแทนวุฒิสภาและข้าราชการประจำในการปกครองประเทศ ซึ่ง รัฐธรรมนูญได้วางแนวทางในการสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันที่เข้มแข็งและมีวินัย ไว้ ดังนี้<sup>8</sup> กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนต้องสังกัดพรรคการเมือง กำหนดให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคส่งสมาชิกของตนเข้ารับเลือกตั้ง มีจำนวนรวมกันไม่น้อย กว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ที่จะมีการเลือกตั้งกันในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนั้น กำหนดให้ประชาชนออกเสียง เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเป็นคณะ และกำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคที่ส่งตนเข้ารับเลือกตั้งตลอดไป หากต้อง ออกจากพรรคนั้น เพราะลาออกหรือถูกพรรคไล่ออก สมาชิกสภาผู้แทนนั้นจะหมดสภาพของการ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันที

เห็นได้ชัดว่า โครงสร้างและกระบวนการเมืองดังกล่าวนี้ทำให้ข้าราชการประจำ ฝ่ายทหารสามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ และสามารถครอบงำ การเมืองได้เกือบเด็ดขาด โดยมีผู้นำทางการเมืองฝ่ายพลเรือนซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีสิทธิ เข้ามีส่วนร่วมในคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งก็ปรากฏว่าในวาระเริ่มแรก 4 ปีดังกล่าว ข้าราชการ ประจำฝ่ายทหาร 2 คน คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในขณะที่ ดำรงตำแหน่งทางทหารอยู่ทั้ง 2 คน โดยมีข้าราชการประจำอื่นเข้าร่วมบริหารประเทศใน ฐานะของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกหลายคน เช่น พลเอกเสริม ๗ นคร ผู้บัญชาการ ทหารสูงสุด และ ดร. ลิปปนันท์ เกตุทัต เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น และมีผู้นำทางการเมืองฝ่ายพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งเข้าร่วมในคณะรัฐบาลด้วย

---

<sup>8</sup>ดูรายละเอียดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 91, หน้า 92, 95.

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญและขั้นตอนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ สำหรับขั้นตอนการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขย่อมทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้ว่า "ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น สังกัดมีมติให้เสนอได้ มาตรา 194 (ดังแผนภูมินี้)



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ประชุมร่วมกันของรัฐสภา)



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

-----  
<sup>9</sup>ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ที่ระลึกในการที่  
รัฐสภาได้รับพระราชทานผ้าพระกฐิน ไปถวายพระภิกษุที่จำพรรษา ณ วัดปทุมวนารามราชวรวิหาร  
(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2531), หน้า 48.



การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นั้น เริ่มมีการเสนอแนวความคิดการเปลี่ยนแปลงเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญโดยพรรคปฏิวัติของ นายอุทัย พิมพ์ใจชน โดยจัดตั้งสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของปวงชนเป็นแกนสำคัญของ ครป. เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีสภาเดี่ยวคือสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2523 สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลภายนอก รวม 35 คน มีนายปรีดา วัฒนาถาบุตร เป็นประธานเพื่อพิจารณาข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้เสนอข้อแก้ไขหมวด ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล การปกครองท้องถิ่น รวม 29 มาตรา ให้กลับรัฐธรรมนูญ 2517 ที่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยและเสนอคัดอำนาจ วุฒิสภาให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาจะ เลือกตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นและยกเลิกบทเฉพาะกาล เป็นต้น เพื่อสร้างเอกภาพทางรัฐสภา ให้ผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง เพื่อให้ระบบพรรคการเมืองมั่นคงและก่อให้เกิด เสถียรภาพของรัฐบาล การแก้ไขรัฐธรรมนูญก็เป็นคลื่นกระทบฝั่ง

จนกระทั่งมาถึงในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ เป็นประชาธิปไตย กระทำได้ยากขึ้น เพราะผู้นำของประเทศ คือ นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าผู้นำขาดความชอบธรรมในทางการเมือง เพราะฉะนั้นการแก้ไข รัฐธรรมนูญจึงต้องกระทำเรื่องไกลตัว ไม่มีการแก้ไขเพื่อลดบทบาทและอำนาจของตนเองเด็ดขาด การแก้ไขรัฐธรรมนูญ แก้ไขสำเร็จเพียงประเด็นเดียวคือ การแบ่งเขตเลือกตั้ง

ต่อมาในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการเสนอแก้ไข รัฐธรรมนูญเรื่องประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา สำหรับเหตุผลในการแก้ไข รัฐธรรมนูญ เพราะตำแหน่งประธานรัฐสภาไม่สอดคล้องกับหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย ซึ่งตำแหน่งประธานรัฐสภาควรเป็นผู้ที่ประชาชนเลือกตั้งมาว่ารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ จะนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร<sup>10</sup> แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องตกไป เพราะวุฒิสมาชิก ไม่เห็นด้วย โดย พล.ร.อ. สนธิ บุณยชัย วุฒิสมาชิก ได้แสดงทรรศนะดังนี้ ไม่เห็นด้วยที่จะ ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ "ไม่ใช่เรื่องแปลกที่ประธานวุฒิสภา จะทำหน้าที่

<sup>10</sup>ข่าวสารรัฐสภา, 11(15 พฤษภาคม 2528): 9.

ประชาชนรัฐสภา ถ้าผู้ที่ทำหน้าที่นั้นมีคุณสมบัติพอ ถึงแม้ตัวหนังสือจะเขียนไว้ก็ไม่สำคัญเท่ากับตัวบุคคลที่มีความสามารถ พร้อมทั้งใจและกาย<sup>11</sup> ผลการลงมติในวาระรับหลักการที่ประชุมลงมติรับหลักการ 256 เสียง ไม่รับหลักการ 164 เสียง และงดออกเสียง 15 เสียง จึงมีผลให้พระราชบัญญัติดังกล่าวต้องตกไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าในวาระรับหลักการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องมีเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภานั้นคือไม่น้อยกว่า 304 เสียง<sup>12</sup>

เนื่องจากการตกลงใจในเงื่อนไขต่าง ๆ ที่มีต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกว่าเป็นวิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐสภาถูกยุบเลิกไปเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2526<sup>13</sup> และการ



## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>11</sup>"วิถีด้านร่วมแสบแก้รัฐธรรมนูญ", มติชนสุดสัปดาห์ 7(26 ตุลาคม 2529): 6.

<sup>12</sup>"การประชุมรัฐสภา", สยามจดหมายเหตุ 1(24-30 ตุลาคม 2530): 1183.

<sup>13</sup>กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531, หน้า 77.

แก้ไขรัฐธรรมนูญดำเนินมาทั้งหมด 6 ครั้ง<sup>14</sup> เพิ่งจะสำเร็จไปเพียง 2 ครั้งเท่านั้น ใน ประเด็นแรก แก้ไขสำเร็จใน ปี พ.ศ. 2528 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2528 เกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต โดยได้แก้ไขมาตรา 91 ใหม่ดังนี้ "ในเขตเลือกตั้ง แต่ละเขต" ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสหสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัคร

<sup>14</sup>การเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 6 ครั้ง มีรายละเอียดดังนี้ คือ ครั้งที่ 1 ได้มีการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 ฉบับ 1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) 2. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช... (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ครั้งที่ 2 ได้มีการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 ฉบับ 1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช... (ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ เป็นผู้เสนอ) 2. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช... (ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 271 คน เป็นผู้เสนอ) ครั้งที่ 3 ได้มีการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ จำนวน 1 ฉบับ 1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช... (นายปิยะ เฉลิมกลิ่น เป็นผู้เสนอ) ครั้งที่ 4 ได้มีการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ จำนวน 1 ฉบับ 1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช (ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ครั้งที่ 5 มีการเสนอแก้ไขเป็นผลสำเร็จ 1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช... (ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ครั้งที่ 6 มีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ และมีการแก้ไข ได้สำเร็จเป็นร่างของรัฐบาล 1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช... ของนายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะเป็นผู้เสนอ และของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับคณะ เป็นผู้เสนอ คุรรายละเอียดจาก "เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และการขอเปลี่ยนแปลงแก้ไข", รัฐสภาสาร 35(ธันวาคม 2530): 49-60). สำนักงานเลขาธิการ รัฐสภา เรื่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ....) พุทธศักราช (สมัยสามัญ) วันพุธที่ 14 มิถุนายน 2532. และ "พรรคฝ่ายค้าน" สารสนเทศ 3(6 มิถุนายน 2532): 100/626.



รับเลือกตั้งได้ เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีในเขตเลือกตั้งนั้น<sup>15</sup> ในประเด็นที่ 2 เกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประธานรัฐสภาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 75 และมาตรา 144 โดยมีการเสนอร่างขึ้น 2 ฉบับ ทั้งของรัฐบาลและของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน แต่ร่างของรัฐบาลได้รับการพิจารณาแก้ไขร่างทั้ง 2 ร่างนี้มีความแตกต่างกันโดยที่ร่างของรัฐบาลมีผลใช้บังคับ นับตั้งแต่วันถัดจากวันเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ที่มีขึ้นภายหลังวันที่รัฐธรรมนุญนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และการแก้ไขรัฐธรรมนุญที่สามารถเปลี่ยนแปลงอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมากกว่าวุฒิสมาชิก เป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย อีกประการหนึ่งเป็นการแสดงพลังต่อรองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับกองทัพ เพราะวุฒิสมาชิกเดิมนั้นได้ครบวาระจึงต้องมีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกใหม่ จำนวน 94 คน ในเดือนเมษายน 2532 ประธานวุฒิสภาคนเดิม คือ นายอุกฤษ มงคลนาวิน ซึ่งครบวาระก็จำเป็นต้องออกจากตำแหน่งประธานรัฐสภาด้วย นายวราวุธ ชันชื้อ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานวุฒิสมาชิก เดิมบทบาทของวุฒิสมาชิกสายทหารในช่วงก่อนหน้านี้นั้นแรงมากจึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนุญในแง่การปฏิบัติการที่ได้รับผลสำเร็จมีแต่การขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนุญตามกระบวนการเท่านั้นเอง

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ต้องการศึกษากลุ่มหลังต่าง ๆ ของการเมืองว่ามีศักยภาพในตัวของมันเองอย่างไร พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก ทหาร มีพลังการต่อรองและแบ่งสรรปันส่วนอำนาจกันอย่างไร ในสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันนี้

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย ศึกษากรณีการแก้ไขรัฐธรรมนุญ พ.ศ. 2532 มีหลักการเพื่อศึกษาดังต่อไปนี้ คือ

<sup>15</sup>การแก้ไขครั้งนี้เป็นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช... ซึ่ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะเป็นผู้เสนอ ดูรายละเอียดเรื่องนำรู้ การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนุญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (ม.ป.ท. : ม.ป.ป.), หน้า 69.

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
2. เพื่อศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ในเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ โครงสร้างของรัฐธรรมนูญ ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
3. เพื่อวิเคราะห์สภาพและสถานการณ์ทางการเมือง สังคม บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภากรรการเมือง กองทัพ การเลือกตั้ง อันมีผลต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
4. เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยเรื่องรัฐธรรมนูญในประเด็นอื่น ๆ อีกต่อไป
5. เพื่อให้ทราบปัญหา และอุปสรรคในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในประเทศไทย

### 3. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2532 มีกรอบในการศึกษามุ่งอยู่ที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้สำเร็จ ในมาตรา 75 ต้องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขประชาชนรัฐสภาให้มาจากประชาชนสภาผู้แทนราษฎร โดยวิเคราะห์จากการมีอำนาจและบทบาทที่แตกต่างกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์บทบาทอำนาจของทหารที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต การแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ถือเป็นเวทีการต่อสู้ทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และกองทัพ ซึ่งมีการต่อรองอำนาจและบทบาทในประเด็นความสำเร็จของการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ด้วย

### 4. นิยามศัพท์

การเมือง (Politics) มีความหมาย 2 อย่างคือ หมายถึงการต่อสู้กัน และหรือร่วมมือกันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองรัฐประการหนึ่ง และหมายถึงวิธีการหรือระบบในการจัดการให้มหาชนหรือสังคมอยู่กันอย่างปกติสุข โดยการใช้อำนาจกระจายประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อีกประการหนึ่ง

โครงสร้างทางการเมือง (Political Structure) หมายถึง แบบแผนของความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสถาบันทางการเมืองและกลุ่มพลังทางการเมือง

สถาบันทางการเมือง (Political Institution) หมายถึงองค์กรทางการเมืองที่ได้รับการยอมรับให้มียุ่ และมีบทบาทในระบบการเมืองได้

กลุ่มพลังทางการเมือง (Political Force) หมายถึงกลุ่มบุคคลที่แสดงบทบาททางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือรักษาระบบการเมืองที่เป็นอยู่

พรรคการเมือง (Political Party) หมายถึงกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และหรือมีความคิดความเชื่อทางการเมืองเหมือนกัน รวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง

การพัฒนาการเมือง (Political Development) หมายถึงกระบวนการในการส่งเสริมให้ระบบการเมืองมีความสามารถสูงขึ้นในการระดมประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการเมือง และในการกระจายประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ให้มีความเสมอภาคมากขึ้น อันจะช่วยให้ระบบการเมืองนั้นสามารถดำรงอยู่ได้โดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนมากในประเทศ

รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นแม่บทของกฎหมายทั้งปวง รัฐธรรมนูญจะกล่าวถึง อำนาจอธิปไตย มาจากไหน ใครเป็นผู้ใช้ และจะใช้อำนาจนั้นนานเพียงใด และจะเข้ามาด้วยวิธีใด และที่สำคัญก็คือการรับประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งที่เป็นสิทธิเสรีภาพพื้นฐานและสิทธิเสรีภาพทั่วไป การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา

วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) หมายถึงความรู้สึกริถีปฏิบัติทัศนคติ และการปฏิบัติต่อการเมือง และสถาบันทางการเมือง

ระบบประชาธิปไตย คือ ระบบการเมืองที่มีทั้งความชอบธรรม บอมนให้มีโอกาสตามรัฐธรรมนูญอยู่เสมอที่จะเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ในการปกครอง โดยกลไกทางสังคมที่บอมนให้คนกลุ่มใหญ่ที่สุดในหมู่ประชากร สามารถใช้อิทธิพลต่อการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ โดยให้เลือกผู้แข่งขันเข้ารับตำแหน่งทางการเมืองได้



## 5. สมมติฐานการวิจัย

1. เมื่อเปรียบเทียบวุฒิสมาชิกกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกมีอำนาจลดลง จึงทำให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญสำเร็จ
2. สภาผู้แทนราษฎรได้ระดมอำนาจจากแหล่งต่าง ๆ ได้มากกว่าวุฒิสภา ส่งผลให้การระดมอำนาจจากแหล่งต่าง ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำได้มากกว่าวุฒิสมาชิก
3. การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญปี 2532 เพื่อให้ประธานสภาเป็นประธานรัฐสภา เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยให้มากยิ่งขึ้น

## 6. วิธีการดำเนินการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง "การพัฒนาประชาธิปไตยของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2532 นี้ ได้มีความคิดริเริ่มมาจากผู้วิจัยปฏิบัติหน้าที่ติดตามนักการเมือง ได้มีโอกาสสนทนากับผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย และนักการเมือง ตลอดจนผู้วิจัยเองสนใจในประเด็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเปรียบเทียบกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเรากับประเทศทางตะวันตก โดยเฉพาะประเทศสาธารณรัฐเยอรมันตะวันตก รัฐธรรมนูญของเขามีระยะเวลาใช้ยาวนานมาก ผิดกับของไทยเราตั้งแต่ 2475 มา เรามีรัฐธรรมนูญถึงปัจจุบันนี้เป็นฉบับที่ 13 แล้ว แต่ก็ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดที่มีความเหมาะสม และมีความสมบูรณ์ในหลักการประชาธิปไตยแก่สังคมไทย รัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นประชาธิปไตย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งจัดว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เด่นกลับมีอายุใช้งานแค่ 2 ปี ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งได้รับการกล่าวขานว่าไม่เป็นประชาธิปไตยในหลาย ๆ ประการ แต่การแก้ไขกระทำได้ยากลำบากมาก โดยเฉพาะการแก้ไขลอบทหาอำนาจวุฒิสมาชิก ซึ่งเป็นแหล่งพลังอำนาจของทหาร ซึ่งมีการกล่าวถึง "วุฒิสมาชิกสายทหาร" การแก้ไขจึงกระทำได้ยากลำบาก แต่การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ใน พ.ศ. 2532 นั้นกลับบรรลุผลสำเร็จ ในหลักการที่ว่า ประธานรัฐสภามาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้ผู้วิจัยมีความมุ่งหวังที่จะทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารออกมาเป็นผลงานวิจัย การค้นคว้าส่วนหนึ่งในการเขียนโครงร่างวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยได้รับเอกสารจากกองการประชุมสำนักงานเลขาธิการอย่างมากมาย ตลอดจนเทปบันทึกการประชุมที่ยังไม่ได้บันทึก เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นส่วนที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการเขียนโครงร่างวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

### วิธีการในการดำเนินงาน

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยโดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ (Documentary Research) คือ เอกสารทางวิชาการ เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรายงานการประชุม สภาว่างรัฐธรรมนูญ รายงานการประชุมสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมวุฒิสมาชิก รายงานการประชุมรัฐสภา คำอภิปรายของบรรดาสมาชิกและคณะรัฐมนตรี (Primary Sources) จากคำสัมภาษณ์ของนักการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏในสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ จากบทความและหนังสือทางวิชาการที่นักวิชาการเขียนขึ้นประกอบการศึกษาวิเคราะห์ (Secondary Sources) และเพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นจึงได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลประมาณ 10 คน โดยยึดหลักการดังนี้

1. เป็นผู้มิบทบาทหน้าทางการเมืองในขณะนั้น
2. มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือรัฐมนตรี

ดังปรากฏรายนามดังต่อไปนี้

1. ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน
2. นายโอสถ โกสิน
3. นายอนันต์ อนันตกุล
4. ดร.สมภพ โหตระกิตย์
5. นายมีชัย ฤชุพันธุ์
6. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์
7. พลโทสุทิพย์ วรอุทัย
8. พลตรีวัฒนา สรรพานิช
9. นางเป็นจิตต์ ระพีพัฒน์
10. นายสุธรรม แสงประทุม

แม้จำนวนผู้ที่ทำการสัมภาษณ์นั้นมีเพียง 10 ท่าน ซึ่งการศึกษานี้มิได้หมายความว่า จะนำมาเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาทั้งหมด เพราะอย่างไรก็ตามถึงที่สุดแล้วเราจะไม่สามารถพบความสมบูรณ์ของความเป็นจริงทั้งหมดได้ (Total of Reality) เพียงแต่คาดหวังว่าความคิดเห็นของบุคคลเหล่านี้ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการและประสบการณ์ ทั้งได้คลุกคลีอยู่ในวงการเมืองมานาน จะสะท้อนความเป็นจริงออกมาให้เราได้ทราบในแง่มุมที่แตกต่างกัน ดังนั้น

การศึกษาในเรื่องนั้นนอกจากจะอาศัยข้อมูลจากเอกสารดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยจะได้นำบทสัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้มาประกอบการวิเคราะห์ในเชิงตรรกเพื่อหาข้อสรุปอันจะยังประโยชน์ให้เกิดกับผู้ใฝ่ศึกษาในเรื่องนี้ต่อไป

#### 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาว่าพัฒนาระบบประชาธิปไตยของการเมืองไทยในแง่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้มีเนื้อหาสาระที่ส่งเสริมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
2. เพื่อให้ทราบถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แนวทางการแก้ไขและเนื้อหาสาระสำคัญของการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้
3. เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาถึงสภาพการเมืองไทยในขณะนั้น อันส่งผลต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้สำเร็จ
4. เพื่อเป็นเอกสารบันทึกเรื่องราวการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จะได้ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าต่อไปในอนาคต
5. เพื่อช่วยขยายการศึกษาและเพิ่มพูนความรู้ในแง่การพัฒนาประชาธิปไตยของไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้แพร่หลายกว้างขวางมากขึ้น

#### 8. การนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและสภาพปัญหาที่ทำการศึกษาวิจัย วัตถุประสงค์การศึกษา ขอบเขตการศึกษา นิยามศัพท์ สมมติฐานการศึกษา การดำเนินการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย กลไกฝ่ายนิติบัญญัติ กลไกฝ่ายบริหาร แนวความคิดเรื่องอำนาจชนชั้นนำ และความขัดแย้ง

บทที่ 3 กล่าวถึงความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ องค์ประกอบเกี่ยวกับรัฐสภา และการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521

บทที่ 4 บทวิเคราะห์การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532 และเหตุปัจจัยที่ทำให้การแก้ไขสำเร็จ

บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ