

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย



นางสาวกนกรัตน์ ปัญญาบุรุษวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE CONSTITUTION AMENDMENT IN THAILAND

MISS KANOKRAT PANYANURAKWONG

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Laws

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

511239

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

โดย

นางสาวกนกกรัตน์ ปัญญาบุรุษวงศ์

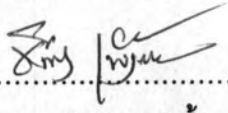
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

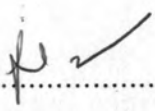
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

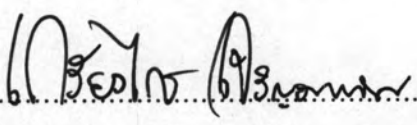
รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

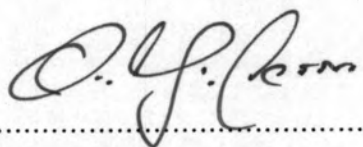
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

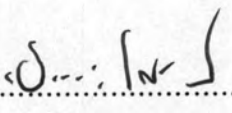

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ คณิน บุญสุวรรณ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ)

กนกรัตน์ ปัญญาอนุรักษ์วงศ์ : การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย. (THE CONSTITUTION AMENDMENT IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ. ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 240 หน้า.

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทย สำหรับรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างสำเร็จตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ โดยการศึกษาในครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบเหตุผลและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และหาข้อเสนอนะสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยให้มีการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่ค้ำประกันสิทธิและประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ การศึกษาในครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทราบว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขที่มีเหตุผลทางการเมืองและมีการแข่งขันอำนาจกันของกลุ่มอำนาจทางการเมืองมากกว่าที่จะดำเนินการด้วยเหตุผลทางอุดมการณ์ หรือหลักการประชาธิปไตยที่แท้จริง

จากการศึกษาพบว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยจะมีจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งทางอำนาจทางการเมืองก่อนเสมอ และนำไปสู่ประเด็นของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทำให้เงื่อนไขของการแก้ไขหรือไม่แก้ไวนั้นมีแต่เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมืองทั้งสิ้น ส่วนเรื่องอื่นมักจะถูกมองข้าม

นอกจากนี้ยังพบว่า กระบวนการศึกษาและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทยมิได้มีเป้าหมายเพื่อเป็นการพัฒนารัฐธรรมนูญ ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย หรือแก้ไขเพื่อปกป้องคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพ และเพิ่มอำนาจต่อรองของประชาชนแต่ประการใด หากแต่เป็นปรากฏการณ์ทางการเมือง เพื่อสนองเป้าหมายทางการเมือง โดยมีอำนาจของกลุ่มอำนาจทางการเมืองที่เป็นปรปักษ์ต่อกันเข้ามาเกี่ยวข้อง จนนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารในที่สุด

เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ จึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเน้นเนื้อหาที่มีหลักการของความเป็นประชาธิปไตย มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อป้องกันการเกิดวิกฤตของรัฐธรรมนูญและแก้ไขวิกฤติของประเทศ และควรปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของนักการเมืองให้มีความเคารพและให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้มากขึ้น

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา.....2551.....

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

4986201034 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : CONSTITUTION / AMENDMENT

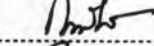
KANOKRAT PANYANURAKWONG : THE CONSTITUTION AMENDMENT IN THAILAND. ADVISOR : ASSOC. PROF. KRIANGKRAI CHAROENTHANAVAT Ph.D., 240 pp.

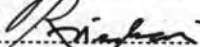
The objective of this thesis is study for the Amendment of the Constitution in Thailand. For the Constitution had been resolved successfully by the way of Constitution has defined. For this study has compared in result and the procedure of the foreign Constitution Amendment, for analysis and find the suggestions about the Constitution Amendment in Thailand for develop into the democratization which consider about right and benefit of the public. This study is intended to determine that most of each time the constitutional amendments have the political reasons and to usurpation of power of political power groups more than operate with ideology reasons or the real of the principles of democracy.

For this study has found that the constitution amendments in Thailand have often start from the politic conflict and lead to the issues of amendment, the conditions for amendment or not only have the issues involve of the political power and the other often overlooked.

For this reason, the process of study and the constitutional amendments in Thailand are not have the aim for develop the Constitution, to promote democratic process or to amend to protect freedom right and to add more population bargaining power, but it is the political phenomenon for politic response that have the power of politic groups that involved about opposition and led to a revolution in the latter.

For the purpose of the Amendment of the Constitution have the process to define by the Constitution. There is a suggestion that the population should have political participation for the Constitution Amendment to emphasize the democratic principle. Have liberty and security rights of citizens. To protect the crisis of the Constitution and resolve the crisis in the country and should change and modify attitudes and behavior of politicians to have more respect and focus on the spirit of the Constitution.

Field of Study : LAWS Student's Signature 

Academic Year : 2008 Advisor's Signature 

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนมีความซาบซึ้งในความกรุณาและความเมตตาของท่านอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาให้ความรู้แก่ผู้เขียนจนทำให้ผู้เขียนมีแนวความคิดในการจัดทำงานวิจัยในครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ที่ได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำสำหรับกาวิจัยครั้งนี้ กราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ เป็นอย่างสูงที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ให้คำปรึกษาแนะนำ และให้ความช่วยเหลือในการวิจัยด้วยดีตลอดมา กราบขอบพระคุณอาจารย์ คณิน บุญสุวรรณ และอาจารย์ ดร.เชาวนะ ไตรมาศเป็นอย่างยิ่งสำหรับคำแนะนำและคำปรึกษาที่ดี จนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบพระคุณบุคคลในครอบครัวคือ คุณพ่อสุชาติ ปัญญาอนุรักษ์วงศ์ และคุณแม่ยุพิน อารีราษฎร์ที่ได้ให้การสนับสนุนสำหรับการศึกษาในทุกระดับของผู้เขียนมาตลอดเวลา และให้ความรัก ให้กำลังใจผู้เขียนตลอดการวิจัยในครั้งนี้ คุณธิติเมธ ปัญญาอนุรักษ์วงศ์ พี่ชายที่คอยกระตุ้นให้เกิดแรงบันดาลใจในการจัดทำกาวิจัย และคุณขวัญชนก ปัญญาอนุรักษ์วงศ์ น้องสาวที่คอยรับฟังปัญหาและให้กำลังใจผู้เขียนอยู่เสมอ

ท้ายนี้ผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะสามารถให้ประโยชน์สำหรับการศึกษาค้นคว้าของชนรุ่นหลังต่อไปได้ดี หากมีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
๑ บทนำ	
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	๕
๑.๓ สมมุติฐานของการวิจัย.....	๖
๑.๔ ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	๖
๑.๕ วิธีการศึกษาวิจัย.....	๖
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	๗
๒ แนวความคิดในการจัดให้มีและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	
๒.๑ ทฤษฎีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (Pouvoir Constituant).....	๘
๒.๒ ทฤษฎีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Pouvoir de Revision).....	๑๓
๒.๓ ทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution).....	๑๘
๒.๔ ความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	๒๓
๒.๕ ความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	๒๕
๒.๖ การห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	๒๗
๒.๗ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	๓๐
๒.๗.๑ กรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้.....	๓๐

บทที่

หน้า

๓.๓.๖	กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	๑๒๓
๓.๓.๗	เนื้อหาของ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	๑๒๕
๓.๓.๗.๑	การปฏิรูประบบรัฐสภา	๑๒๕
๓.๓.๗.๒	โครงสร้างทางการเมืองและสถาบันการเมือง.....	๑๒๗
๓.๓.๗.๓	สิทธิของพลเมือง.....	๑๒๙
๓.๓.๗.๔	ระบบการเลือกตั้ง.....	๑๓๑
๓.๓.๗.๕	บทบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	๑๓๓
๓.๓.๗.๖	กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการขึ้นครองราชย์.....	๑๓๕
๓.๓.๗.๗	การปฏิรูปการศึกษา.....	๑๓๖

๔ บทวิเคราะห์สภาพปัญหาของรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

๔.๑	การอ้างความชอบธรรมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	๑๓๙
๔.๑.๑	รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการมีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมไว้.....	๑๔๐
๔.๑.๒	ข้อบังคับการประชุมของสภาที่มีบัญญัติถึงวิธีการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	๑๔๓
๔.๑.๓	กรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมไว้.....	๑๔๕
๔.๑.๔	เกิดจากความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ.....	๑๔๗
๔.๑.๕	เกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองของนักการเมือง.....	๑๕๑
๔.๑.๖	เกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจ และสังคมการเมืองในขณะนั้น.....	๑๕๑
๔.๑.๗	การอ้างถึงความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงใน สถานการณ์ปัจจุบัน.....	๑๕๓
๔.๑.๘	การอ้างถึงความแตกสามัคคีของประชาชน	๑๕๕
๔.๑.๙	การทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาล.....	๑๕๗

๔.๒ กลุ่มอำนาจอิทธิพลทางการเมืองที่กำหนดการตัดสินใจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	๑๕๗
๔.๒.๑ กลุ่มนักรบการเมือง.....	๑๕๘
๔.๒.๒ กลุ่มนายทุนธุรกิจ.....	๑๖๐
๔.๒.๓ กลุ่มนักวิชาการ.....	๑๖๓
๔.๒.๔ กลุ่มประชาชน.....	๑๖๕
๔.๒.๕ คณะปฏิวัติรัฐประหาร.....	๑๖๘
๔.๓ องค์กรและผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	๑๗๑
๔.๓.๑ คณะรัฐมนตรี.....	๑๗๑
๔.๓.๒ รัฐสภา.....	๑๗๒
๔.๓.๓ ประชาชน.....	๑๗๒
๔.๔ ผลหรือเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไข.....	๑๗๕
๔.๔.๑ เหตุผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นเหตุผลทางวิชาการ.....	๑๗๖
๔.๔.๑.๑ ความบกพร่องของระบบการเมืองและการบริหาร.....	๑๗๖
๔.๔.๑.๒ เนื้อหาในบทบัญญัติเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ.....	๑๗๗
๔.๔.๑.๓ การปรับปรุงโครงสร้างของระบบสถาบันทางการเมือง.....	๑๘๐
๔.๔.๑.๓.๑ วุฒิสภา.....	๑๘๐
๔.๔.๑.๓.๒ สภาผู้แทนราษฎร.....	๑๘๒
๔.๔.๑.๓.๓ องค์กฤษฎีการตามรัฐธรรมนูญ.....	๑๘๒
๔.๔.๑.๔ ปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่ต้องมีการแก้ไขอย่างแท้จริง.....	๑๘๔
๔.๔.๑.๔.๑ รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ได้ให้อำนาจในการแก้ไขได้อย่างชัดเจน.....	๑๘๕

๔.๔.๑.๔.๒ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเรื่องการแก้ไข รัฐธรรมนูญไว้.....	๑๘๖
๔.๔.๑.๔.๓ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ในขณะนั้น.....	๑๘๗
๔.๔.๑.๔.๔ ปัญหาของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติอำนาจ ไว้ในบทเฉพาะกาล.....	๑๘๘
๔.๔.๒ เหตุผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นเหตุผลทางการเมือง.....	๑๙๑
๔.๔.๒.๑ ปัญหาหลักที่นำไปสู่ความเสื่อมถอยในสถาบัน การเมืองและนักการเมือง.....	๑๙๒
๔.๔.๒.๑.๑ ปัญหาสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง.....	๑๙๒
๔.๔.๒.๑.๒ ปัญหาฝ่ายนิติบัญญัติขาดประสิทธิภาพ.....	๑๙๓
๔.๔.๒.๑.๓ ปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ.....	๑๙๕
๔.๔.๒.๑.๔ ปัญหาความขัดแย้งของนักการเมือง.....	๑๙๖
๔.๔.๒.๑.๕ ความขัดแย้งของรัฐสภา.....	๑๙๖
๔.๔.๒.๒ ปัญหาของกลไกการถ่วงดุลอำนาจถูกทำลาย.....	๑๙๗
๔.๔.๒.๓ ปัญหาของระบบรัฐสภาในประเทศไทย.....	๑๙๘
๔.๔.๒.๔ ปัญหาของการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเชื่อมต่อ ผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม.....	๑๙๙
๔.๔.๒.๕ ปัญหาของการผูกขาดอำนาจทางการเมือง.....	๒๐๐
๔.๔.๒.๖ ปัญหาการเผด็จการโดยระบบรัฐสภา.....	๒๐๑
๔.๔.๒.๗ การขาดประสิทธิภาพทางการบริหารและ ทางนิติบัญญัติ.....	๒๐๓
๔.๔.๒.๘ การขาดสภาวะการเป็นผู้นำทางการเมือง.....	๒๐๓

บทที่	หน้า
๔.๔.๒.๙ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการสะท้อน	
สัมพันธภาพของอำนาจ.....	๒๐๔
๔.๔.๓ เนื้อหาของการแก้ไขรัฐธรรมนูญไทยในฉบับต่าง ๆ.....	๒๐๕
๔.๔.๓.๑ รัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขตามกระบวนการของ	
รัฐธรรมนูญ.....	๒๐๖
๔.๔.๓.๒ รัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขตามบทเฉพาะกาล	
ให้อำนาจไว้.....	๒๒๔
๔.๕ ข้อสังเกตเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไทยและต่างประเทศ.....	๒๒๘
๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
๕.๑ บทสรุป.....	๒๓๓
๕.๒ ข้อเสนอแนะ.....	๒๓๘
รายการอ้างอิง.....	๒๔๑
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	๒๕๒