

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ กับการปฏิรูปการเมือง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

นันทวัฒน์ บรมานันท์

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนุญกับการปฏิรูปการเมือง.-- กรุงเทพฯ ;
สถาบันนโยบายศึกษา, 2541

96 หน้า

1. รัฐธรรมนุญ. 2. ไทย -- รัฐธรรมนุญ. 3. รัฐธรรมนุญเปรียบเทียบ
I. ชื่อเรื่อง

342

ISBN 974-86552-4-5

ชื่อหนังสือ

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนุญกับการปฏิรูปการเมือง

ผู้เขียน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

ปีที่พิมพ์

ตุลาคม 2541

จำนวนพิมพ์

1,500 เล่ม

เจ้าของ

สถาบันนโยบายศึกษา
99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน
แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
โทรศัพท์ 9411832-3 โทรสาร 9411834
E-mail : ipps@ksc.th.com
www.fpps.or.th/ipps.htm

สนับสนุนโดย

มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์

ออกแบบปก

ชัยวุฒิ แก้วเรือน

ดำเนินการพิมพ์

บริษัท พี. เพรส จำกัด โทร. 331-5107

พิมพ์ที่

บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด

จัดจำหน่ายโดย

ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
ศาลาพระเกษีย โทร. 255-4433, 218-7000 โทรสาร 255-4441
สยามสแควร์ โทร. 251-6141, 218-9888 โทรสาร 254-9495
E-mail : cubook@chula.ac.th
www.cubook.chula.ac.th

ราคา

60.- บาท

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อเดือนตุลาคม 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็เข้าสู่การปฏิรูปการเมือง ที่มุ่งปรับระบบการเมืองไปสู่ทิศทางใหม่ และขณะเดียวกันก็เกิดการสร้างองค์กรใหม่ๆ เพื่อเป็นกลไกสำคัญๆ ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศให้ก้าวไปข้างหน้า ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในช่วงจังหวะของการปรับตัวออกจากระบบเดิม และเข้าสู่ระบบใหม่นี้เอง นับว่าเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่ง ที่จะทำให้ระบบต่างๆ และคนในสังคมสามารถที่จะปรับตัวไปสู่ทิศทางที่กำหนดไว้ รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศก็เช่นกัน ความจำเป็นที่จะต้องมือเครื่องมือในอันที่จะช่วยทำให้องค์กรและสถาบันการเมืองต่างๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมกับฉบับใหม่ ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องกันไปได้อย่างไม่ขาดตอน ก็คือ **บทเฉพาะกาล**

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง นับว่ามีความสำคัญและจำเป็นยิ่งที่ประชาชนจะได้เรียนรู้และเห็นความเคลื่อนไหวในมิติใหม่ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นในทางสังคม การเมือง ในช่วงการเริ่มต้นปฏิรูปการเมืองของสังคมไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่มีมากถึง 23 มาตราที่เกี่ยวกับการสร้างองค์กรและมาตรการกลไกใหม่ๆ ขึ้นมาจำนวนมาก และแต่ละมาตราก็มีกำหนดวาระของการประกาศให้ที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้แล้ว นอกจากจะเป็นความ “ใหม่” แล้ว ยังมี ความซับซ้อนสับสนแก่ประชาชนอีกด้วย

หนังสือเรื่อง “บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง” อันเป็นผลงานวิจัยของ ผศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ จึงนับว่าเป็นหนังสือที่ออกมาทันกาลกับความต้องการของสังคมไทยที่กำลังสับสนกับรัฐธรรมนูญของตนที่มีบทเฉพาะกาลหลายมาตราและทยอยประกาศให้มีผลบังคับใช้ไปเรื่อยๆ ตั้งแต่ 30 วันแรก นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใหม่ใช้บังคับไปจนถึง 5 ปี

นอกจากการให้ความรู้เรื่องบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยแล้ว ผู้วิจัยยังได้ศึกษาและเปรียบเทียบกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสในช่วงประวัติศาสตร์การปฏิรูปการเมืองของประเทศฝรั่งเศสที่ประสบความสำเร็จสูงในระยะเวลาอันรวดเร็วอีกด้วย

สาระประโยชน์ที่ได้จากความมุ่งมั่นของผู้ศึกษาวิจัยในครั้งนี้สถาบันฯ ก็หวังว่าจะเป็นบ่อเกิดของความรู้ให้คนในสังคมไทยได้คิด และสัมผัสในมุมมองที่กว้างขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อทิศทางการปฏิรูปการเมืองต่อไป

สถาบันฯ ขอขอบพระคุณ ผศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ได้เสนองานวิจัยที่ทำให้เรื่องของรัฐธรรมนูญมีความน่าสนใจ และน่าติดตามในรายละเอียดมากขึ้น และเป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้นสำหรับประชาชนและสังคมไทย และขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ ที่ให้ความสนับสนุนต่อกิจกรรมต่างๆ ของสถาบันฯ อันยังประโยชน์ต่อสังคมประเทศชาติเสมอมา

สถาบันนโยบายศึกษา

พฤศจิกายน 2541

คำนำจากผู้เขียน

เมื่อข้าพเจ้าอ่านรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ความรู้สึกที่เกิดขึ้นคงเหมือนกับหลายๆ ท่านส่วนใหญ่ คือ เป็นรัฐธรรมนูญที่แปลกกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นเพราะมีการสร้างระบบและองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมากมาย แต่เมื่อข้าพเจ้าพลิกรัฐธรรมนูญมาถึงบทเฉพาะกาลเพื่อดูว่าระบบและองค์กรใหม่ๆ เหล่านั้นจะเกิดขึ้นเมื่อไหร่ ความรู้สึกที่เกิดขึ้นคงเหมือนกับหลายๆ ท่านส่วนใหญ่เช่นกัน คือ สับสน ทั้งนี้ เนื่องจากบทเฉพาะกาลมีความยาว สับสน ซับซ้อน มีการโยงไปยังมาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากในการทำความเข้าใจ และนอกจากนี้ระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อใช้บังคับบทบัญญัติต่างๆ ยังมีหลายระยะเวลา บางองค์กรบางระบบต้องเกิดขึ้นภายใน 240 วันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ในขณะที่บางองค์กรบางระบบจะต้องเกิดขึ้นภายใน 2 ปี 3 ปี หรือ 5 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ จึงทำให้เข้าใจได้ว่าหากจะให้การปฏิรูปการเมืองทั้งระบบเกิดขึ้นตามเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญจะต้องใช้เวลานานพอสมควร ข้าพเจ้าจึงได้ทำการศึกษาประสบการณ์ในการปฏิรูปการเมืองในฝรั่งเศสซึ่งเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2501 ด้วยวิธีการเดียวกับของไทยคือการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมืองที่ฝรั่งเศสสามารถทำสำเร็จได้ในระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือนและเกิดผลดีมาจนกระทั่งทุกวันนี้ ดังนั้น เนื้อหาสาระของหนังสือเล่มนี้จึงเป็นการศึกษาเปรียบเทียบบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไทย และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในช่วงปฏิรูปการเมือง

ข้าพเจ้ามีความรู้สึกยินดีเป็นอย่างยิ่งที่สถาบันนโยบายศึกษา และ
มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ เห็นความสำคัญของงานเขียนชิ้นนี้ด้วยการจัด
พิมพ์เผยแพร่ ซึ่งข้าพเจ้าขอขอบคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1 ตุลาคม 2541

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันเกิดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ปรับระบบการเมืองที่มีมาแต่เดิมและสร้างองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาของประเทศ ระบบเลือกตั้งถูกปรับเปลี่ยนใหม่เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ได้มาซึ่งผู้มีความรู้และความสามารถ องค์กรเกี่ยวกับการตรวจสอบทางการเมืองต่างๆ ถูกสร้างขึ้นมามากมายขององค์กรเพื่อตรวจสอบการทำงานของผู้มีอำนาจทางการเมืองและการบริหารประเทศ

บทเฉพาะกาลจำนวน 23 มาตรา ที่ปรากฏอยู่ท้ายรัฐธรรมนูญล้วนเป็นมาตรการที่จะทำให้ระบบและองค์กรต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นมีผลใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการจัดให้มีระบบและองค์กรดังกล่าวไม่พร้อมกัน จึงทำให้การปฏิรูปการเมืองไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในเวลาใกล้เคียงกับที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ

เมื่อประเทศฝรั่งเศสจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อการปฏิรูปการเมืองในปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) นั้น บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญซึ่งมีอยู่เพียง 3 มาตราถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปการเมืองเป็นผลสำเร็จในระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือน จึงได้ทำการศึกษาถึงมาตรการของบทเฉพาะกาลดังกล่าวเพื่อทราบถึงแนวทางและวิธีการในการปฏิรูปการเมืองตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาพบว่า “ผู้เชี่ยวชาญ” ซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญได้วางกลไกไว้ในบทเฉพาะกาลโดยมอบอำนาจ “ทุกกรณี” ในการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารประเทศให้แก่ “ผู้นำที่ประชาชนยอมรับ” ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อที่จะทำให้การปฏิรูปการเมืองสำเร็จในระยะเวลาอัน

สิ้น โดยการกำหนดให้ระบบและองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นใน
ระยะเวลาใกล้เคียงกับการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ ซึ่งวิธีการดังกล่าวได้เคยมีการ
เสนอมาแล้วในอดีตโดยคณะกรรมการ คพป. แต่ไม่ได้รับการนำมาใช้ การ
ปฏิรูปการเมืองในประเทศไทยจึงยังไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบ

สารบัญ

หน้า

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา	i
คำนำจากผู้เขียน	iii
บทคัดย่อ	v
ความเบื้องต้น	1
ส่วนที่ 1 บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2540	5
1.1 การคงสถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเดิมไว้	6
1.2 การจัดตั้งองค์กร การตรากฎหมายและ การดำเนินการต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด	8
1.3 การดำเนินการอื่นๆ	14
ส่วนที่ 2 บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958	21
2.1 มาตรา 92 และการบังคับใช้	24
2.2 ประเภทของรัฐกำหนด	41
ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบ	53
เชิงอรรถ	65

ความเบื้องต้น

บทเฉพาะกาลได้แก่บทบัญญัติของกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในส่วนสุดท้ายของกฎหมายแต่ละฉบับ บทเฉพาะกาลมีขึ้นเพื่อเป็นการรองรับมิให้การดำเนินการหรือผลบังคับของกฎหมายต้องขาดตอนไว้สภาพบังคับอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อฝ่ายผู้ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายเดิม และต่อฝ่ายพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษาการตามกฎหมาย ส่วนในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่นั้น บทเฉพาะกาลก็จะทำหน้าที่กำหนดองค์กรชั่วคราวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในวาระแรกเริ่มเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการขององค์กรที่กำหนดขึ้นมาใหม่ได้ บทเฉพาะกาลจะมี “ชีวิต” อยู่ได้เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง เมื่อถึงเวลาที่กำหนดหรือเมื่อดำเนินการตามที่กำหนดไว้แล้วเสร็จ บทเฉพาะกาลก็จะสิ้นสภาพบังคับลงทันที

รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศเองก็มีบทเฉพาะกาลบัญญัติอยู่ในส่วนสุดท้ายเช่นเดียวกับกฎหมายประเภทอื่น บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต่างก็มี “เหตุผล” ในการบัญญัติที่ต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะมีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับเก่าสิ้นสุดลง ซึ่งก็หมายความว่าองค์กรและสถาบันการเมืองต่างๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมต้องสิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญด้วย ในขณะเดียวกันองค์กรและสถาบันการเมืองต่างๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะเกิดขึ้น ดังนั้น บทเฉพาะกาลจึงเป็น “เครื่องมือ” อันสำคัญที่ทำให้องค์กรและสถาบันการเมืองต่างๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องกันไปอย่างไม่ขาดตอน

แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญอาจถูกใช้เป็น “เครื่องมือ” ในการ “พ่วงถ่ายอำนาจ” จากกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจและเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีความต้องการที่จะรักษาอำนาจของตนไว้ต่อไปก็ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น มีบทบัญญัติซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลรวมทั้งสิ้น 23 มาตรา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันเกิดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการ “ปฏิรูปการเมือง” แนวความคิดในเรื่องการปฏิรูปการเมืองนั้นเกิดขึ้นจากการที่ประเทศประสบปัญหาทางด้านการเมืองการปกครองและไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วยกลไกที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ จึงเกิดแนวคิดว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบเพื่อให้ได้นักการเมืองที่มีความสุจริตและมีความสามารถเข้ามาแก้ไข ปัญหาของประเทศ ดังนั้น ในเวลาต่อมาจึงได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันขึ้นเพื่อการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีผลใช้บังคับไปเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ “ปรับ” ระบบการเมืองที่มีมาแต่เดิมใหม่และ “สร้าง” องค์กรใหม่ๆ ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศ ระบบเลือกตั้งที่มีมาแต่เดิมถูกปรับเปลี่ยนเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ได้มาซึ่งผู้มีความรู้ ความสามารถ และความดี องค์กรเกี่ยวกับการตรวจสอบทางการเมืองต่างๆ ถูกสร้างขึ้นใหม่หลายองค์กร ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น เพื่อตรวจสอบการทำงานของผู้มีอำนาจทางการเมืองและการบริหารประเทศ

แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมืองด้วยการ “เปลี่ยน” ทิศทางการปกครองประเทศใหม่นี้มิใช่เป็นแนวความคิดใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้น ประเทศฝรั่งเศสเองในอดีตซึ่งประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าประเทศไทยก็ได้เคยใช้รัฐธรรมนูญเป็น “เครื่องมือ” ในการปฏิรูปการเมืองมาแล้ว ในปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศสซึ่งมีกระบวนการจัดทำที่เป็นพิเศษและมีบทบัญญัติที่สร้างองค์กรและกลไกต่างๆ ขึ้นมานั้นถือได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่ทำให้การปฏิรูปการเมืองเป็นผลสำเร็จในระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือน

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสซึ่งมีอยู่เพียง 3 มาตรานั้น ถือได้ว่าเป็น “เครื่องมือ” สำคัญที่ทำให้การปฏิรูปการเมืองเป็นผลสำเร็จ ดังนั้น จึงสมควรที่จะได้ทำการศึกษาอย่างละเอียดถึงแนวความคิด เนื้อหาและวิธีการของบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพื่อจะได้เข้าใจถึงวิธีการในการปฏิรูปการเมืองซึ่งเกิดขึ้นก่อนหน้าประเทศไทยเกือบ 40 ปี

ดังนั้น จึงขอแบ่งการศึกษา เรื่อง บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง นี้ออกเป็น 3 ส่วน โดยในส่วนแรกจะทำการศึกษาถึงบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนที่สองจะศึกษาถึงบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ. 1958 และในส่วนที่สามจะเป็นบทวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ส่วนที่ 1

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นมาจากกระแสผลักดันของนักวิชาการ นักการเมือง และประชาชนที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองอันได้แก่การปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ได้คนดีเข้ามาสู่ระบบเพื่อที่จะได้สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศ จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตราขึ้นด้วยวิธีพิเศษ ผิดจากที่เคยมีมาในอดีต กล่าวคือ มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกอบด้วยตัวแทนประชาชนทั้ง 76 จังหวัด รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์อีก 23 คน รวมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 99 คน ในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ปรับปรุงโครงสร้างรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อให้มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ มีการสร้างสิ่งใหม่ๆ ที่แตกต่างจากที่เคยมีมา เช่น ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่และที่มาของสมาชิกรัฐสภา รวมถึงองค์กรต่างๆ ที่สร้างขึ้นใหม่ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สร้างองค์กรและมาตรการใหม่ๆ ขึ้นมาจำนวนมาก จึงได้มีการบัญญัติวิธีการจัดตั้งองค์กรและมาตรการใหม่ๆ

เหล่านี้ไว้ในบทเฉพาะกาล

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทเฉพาะกาลจำนวน 23 มาตราที่กำหนดถึงวิธีการที่จะดำเนินการเพื่อให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ บทบัญญัติในบทเฉพาะกาลทั้ง 23 มาตรานี้ สามารถแบ่งเป็นประเภทได้ 3 ประเภท คือ

1.1 การคงสถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเดิมไว้

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ย่อมมีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่สิ้นสุดลง ซึ่งมีผลทำให้สถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มิได้ต้องการเปลี่ยนแปลงสถาบันและบุคคลต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าทั้งหมด ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงกำหนดเป็นบทเฉพาะกาลรับรองสถาบันและบุคคลต่างๆ ให้สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ ดังนี้คือ

1.1.1 คณะองคมนตรี บทบัญญัติมาตรา 314 ได้กำหนดให้คณะองคมนตรียังคงดำรงตำแหน่งต่อไป และยังได้บัญญัติเพิ่มเติมให้คณะองคมนตรีทำหน้าที่รัฐสภาในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดตามมาตรา 323 เฉพาะในกรณีการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง และการปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 19) การแก้ไขกฎหมายเขียวบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ (มาตรา 22) และการสืบราชบัลลังก์ (มาตรา 23)

1.1.2 สภาผู้แทนราษฎร บทบัญญัติมาตรา 315 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรยังคงทำหน้าที่ต่อไปจนครบวาระ 4 ปี ตามที่ได้รับเลือกตั้งมาตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม หากสภาผู้แทนราษฎรสามารถตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จภายใน 240 วัน (มาตรา 323) โดยในระหว่างเวลา 240 วันนับแต่รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิ

ได้ (มาตรา 323)

อนึ่ง เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ จะไม่มีการเลือกตั้งซ่อมและให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มาตรา 315)

1.1.3 วุฒิสภา บทบัญญัติมาตรา 315 ได้กำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่ต่อไปจนครบ 4 ปี ตามที่ได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์มาตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม หากวุฒิสภาสามารถตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จภายใน 240 วัน (มาตรา 323)

อนึ่ง เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ จะไม่มีการแต่งตั้งใหม่ และให้ถือว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มาตรา 315)

1.1.4 ประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา และคณะกรรมการ บทบัญญัติมาตรา 316 ได้กำหนดให้บุคคลต่างๆ ที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐสภาดังกล่าวมาแล้วดำรงตำแหน่งเดิมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญใหม่

1.1.5 คณะรัฐมนตรี บทบัญญัติมาตรา 317 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีชุดที่บริหารประเทศอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่

1.1.6 คณะกรรมการตุลาการ บทบัญญัติมาตรา 318 ได้กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมเป็นคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญใหม่ ทั้งนี้ เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ทำการแก้ไขของคํ์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการใหม่ซึ่งทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการและแต่งตั้งคณะ

กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเสียใหม่ โดยจะต้องทำให้เสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใหม่ใช้บังคับ (มาตรา 318)

1.1.7 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ บทบัญญัติมาตรา 321 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไปจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งจะต้องดำเนินการจัดตั้งภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใหม่ใช้บังคับ

1.2 การจัดตั้งองค์กร การตรากฎหมายและการดำเนินการต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

รัฐธรรมนูญใหม่ได้กำหนดให้มีองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมาหลายองค์กร รวมทั้งจะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินการขององค์กรและวางกลไกต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนสมบูรณ์ด้วย

1.2.1 การจัดตั้งองค์กร บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ไว้ดังนี้

1.2.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง บทบัญญัติมาตรา 319 ได้กำหนดให้วุฒิสภาดำเนินการเลือกกรรมการการเลือกตั้งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใหม่ใช้บังคับ

1.2.1.2 ศาลรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติมาตรา 320 ได้กำหนดให้วุฒิสภาดำเนินการเลือกตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญภายใน 45 วันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใหม่ใช้บังคับ

1.2.1.3 ศาลปกครอง บทบัญญัติมาตรา 334 (3) ได้กำหนดให้มีการดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใหม่ใช้บังคับ

1.2.2 การตรากฎหมาย บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการจัดทำกฎหมายขึ้นจำนวนหนึ่งเพื่อให้การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญได้ผลครบถ้วนสมบูรณ์ กฎหมายดังกล่าวสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายธรรมดา

1.2.2.1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่บัญญัติให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรวม 8 เรื่องด้วยกัน โดยในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้แบ่งประเภทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกเป็นสองประเภทคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทปกติ

ก. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อให้การปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้วางกลไกไว้ในบทเฉพาะกาลให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รวม 3 ฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สำคัญมากและเป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยจะต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายใน 240 วันนับแต่วันที่

รัฐธรรมนูญใหม่ใช้บังคับ (มาตรา 323)

นอกจากนี้ ในบทเฉพาะกาลยังได้กำหนดถึงสาระสำคัญต่างๆ ที่จะต้องมีอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับคือ สาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งในมาตรา 327 สาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองในมาตรา 328 และสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในมาตรา 329

ข. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทปกติ

นอกเหนือจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับอันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญมากและเป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ คือรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องจัดทำให้เสร็จภายในกำหนดเวลา 240 วัน ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น รัฐธรรมนูญใหม่ยังได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีก 5 ฉบับ อันเป็นเรื่องสำคัญๆ เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้ถูกกำหนดแนวทางที่สำคัญๆ ไว้แล้วในรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ตรากฎหมายได้กำหนดหลักการหรือตรากฎหมายแตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 5 ฉบับนี้ มาตรา 329 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าให้ตราให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทเร่งด่วนกับประเภทปกติคงอยู่ที่ระยะเวลาในการร่างและตัวผู้ร่างเอง กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรกนั้นเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีเพื่อสร้างกลไกในการเลือกตั้งแบบใหม่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้สมาชิกรัฐสภาตามกลไก

ใหม่ซึ่ง “น่าจะ” มีความ “สมบูรณ์” กว่าสมาชิกรัฐสภาที่มาจากกลไกปัจจุบัน จากนั้นจึงค่อยให้สมาชิกรัฐสภาชุดใหม่เข้ามาจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 5 ฉบับหลังให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 5 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

นอกจากนี้ ในบทเฉพาะกาลยังได้กำหนดถึงสาระสำคัญต่างๆ ที่จะต้องมีอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับ คือ สาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในมาตรา 330 สาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในมาตรา 331 สาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในมาตรา 332 และสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินในมาตรา 333 ส่วนสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามตินั้น ได้บัญญัติรวมไว้แล้วในมาตรา 214 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการออกเสียงประชามติ

1.2.2.2 กฎหมายธรรมดา บทบัญญัติมาตรา 334 และมาตรา 335 ได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายต่างๆ ให้แล้วเสร็จใน 3 ระยะเวลา คือ 2 ปี 3 ปี และ 5 ปี โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก. บทบัญญัติที่จะต้องตราให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี
นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ได้แก่กฎหมายต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในบท

เฉพาะกาลมาตรา 334 ดังนี้คือ

(1) กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปเลือกตั้ง การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง และการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งตามมาตรา 68

(2) กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 199 และมาตรา 200

(3) กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของศาลตามมาตรา 248

(4) กฎหมายเกี่ยวกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 270

(5) กฎหมายเกี่ยวกับสำนักงานศาลยุติธรรมตามมาตรา 275

(6) กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขั้นตอนในการกระจายอำนาจตามมาตรา 284

(7) กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การต่ออายุผู้พิพากษาตามมาตรา 334

(8) กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนเข้าชื่อกันให้รัฐสภาพิจารณาตรากฎหมายตามมาตรา 335

(9) กฎหมายเกี่ยวกับจำนวนหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือไว้ได้ตามมาตรา 209 และมาตรา 335

(10) กฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 288 และมาตรา 335

ข. บทบัญญัติที่จะต้องตราให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ได้แก่กฎหมายต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา

318 และบทเฉพาะกาลมาตรา 335 ดังนี้ คือ

(1) กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรอิสระจัดสรรคลื่นความถี่ของวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมตามมาตรา 40 และมาตรา 335

(2) กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการตามมาตรา 318

ค. บทบัญญัติที่จะต้องตราให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ได้แก่กฎหมายต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 335 ดังนี้ คือ

(1) กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตามมาตรา 43 และมาตรา 335

(2) กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการจับและคุมขังบุคคลที่จะกระทำได้อต่อเมื่อมีคำสั่งหรือหมายของศาลตามมาตรา 237 และมาตรา 335

1.2.3 การดำเนินการอื่น นอกเหนือจากการจัดตั้งองค์กรและการตรากฎหมายแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดถึงการดำเนินการอื่นภายใต้ระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อีก 2 กรณีด้วยกัน

1.2.3.1 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น บทบัญญัติมาตรา 285 และบทเฉพาะกาลมาตรา 334 ได้บัญญัติไว้ให้ต้องมีการดำเนินการให้มีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นให้ครบถ้วนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ

1.2.3.2 การพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม บทบัญญัติมาตรา 335 ได้บัญญัติไว้ให้ต้องดำเนินการให้การนั่งพิจารณาคดีของศาลมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ

1.3 การดำเนินการอื่นๆ

นอกเหนือจากการคงสถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเดิมไว้ และการจัดตั้งองค์กร การตรากฎหมาย และการดำเนินการต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด บทเฉพาะกาลยังได้บัญญัติถึงการดำเนินการอื่นๆ ปลีกย่อยอีกหลายประการ คือ

1.3.1 การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้อำนาจอธิสภาในการเป็นผู้คัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร ทั้งนี้เนื่องมาจากวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ในวาระเริ่มแรก รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภาชุดเดิมที่มาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญเดิมยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป และมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นสามารถเริ่มทำงานได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงมีการบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 322 ให้บุคคลที่วุฒิสภาชุดเดิมเป็นผู้คัดเลือกมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งดังกล่าว และเพื่อประโยชน์ในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นคราวแรกโดยวุฒิสภาที่ประชาชนเลือกผู้ที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระครึ่งหนึ่งดังกล่าวอาจถูกเลือกให้ดำรงตำแหน่งได้อีกครั้งหนึ่งอันเป็นการยกเว้นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ตำแหน่งต่างๆ เหล่านี้ ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

1.3.2 การยกเว้นไม่ใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางเรื่อง
 เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีช่วงระยะเวลาในการเตรียมการสำหรับการนำระบบต่างๆ หรือการจัดตั้งองค์กรใหม่ๆ ตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้บังคับ ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการนำระบบต่างๆ หรือการจัดตั้งองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมาใช้บังคับ จึงต้องให้มีการใช้ระบบเดิมหรือใช้อำนาจเดิมไปพลางก่อน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวทำให้ต้องมีการยกเว้นไม่ใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางเรื่อง การยกเว้นไม่ใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางเรื่องมีกรณีด้วยกัน คือ

1.3.2.1 สถานภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 315 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภานำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น เนื่องจากมีบทบัญญัติบางประการในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งไม่สอดคล้องกับการดำรงตำแหน่งดังกล่าว บทเฉพาะกาลมาตรา 315 วรรคสี่ จึงได้บัญญัติยกเว้นไม่ให้ในเรื่องดังต่อไปนี้มาใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

ก. คุณสมบัติเรื่องการศึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 107 (3) และสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 125 (3) ซึ่งต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

ข. คุณสมบัติเรื่องอายุของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 125 (2) ซึ่งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์

ค. การสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตามมาตรา 118 (7)

ง. ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน และพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรมาแล้วยังไม่เกิน 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 126 (2)

จ. สมาชิกวุฒิสภาไม่ต้องห้ามในการเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นตามมาตรา 127

ฉ. วาระของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่ 6 ปี ตามมาตรา 130

ช. ไม่ต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาหากมีตำแหน่งว่างลง ตามมาตรา 134 และเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 315

1.3.2.2 สถานภาพของฝ่ายบริหาร ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงเป็นคณะรัฐมนตรีต่อไปตามรัฐธรรมนูญใหม่ แต่เนื่องจากมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใหม่ไม่สอดคล้องกับการดำรงตำแหน่งดังกล่าว บทเฉพาะกาลมาตรา 317 วรรคสี่ จึงได้บัญญัติ ยกเว้นไม่ให้นำเรื่องดังต่อไปนี้มาใช้กับคณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าว

ก. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 118 (7) ที่บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

ข. จำนวนสมาชิกในคณะรัฐมนตรีที่ถูกจำกัดไม่ให้เกิน 36 คน ตามมาตรา 201

ค. การให้ความเห็นชอบของบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 202 และมาตรา 203 ไม่ต้องทำโดยเปิดเผยในที่ประชุม

ง. ข้อห้ามของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันตามมาตรา 204

จ. คุณสมบัติเรื่องอายุของรัฐมนตรีซึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 206 (2)

ฉ. คุณสมบัติเรื่องการศึกษาของรัฐมนตรีซึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีตามมาตรา 206 (3)

ช. คุณสมบัติของรัฐมนตรีซึ่งต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 206 (6)

ซ. ข้อห้ามของรัฐมนตรีในกรณีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา 209

1.3.2.3 การถอดถอน มาตรา 303 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติ ให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ออกจากตำแหน่ง หากตรวจสอบพบว่า มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

การบัญญัติให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เหล่านี้ออกจากตำแหน่งก็เนื่องจากวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่เนื่องจากในช่วงแรกของรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 ได้บัญญัติให้วุฒิสภาชุดเดิมทำหน้าที่ต่อไปจนครบ 4 ปี ตามที่ได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์มาตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 322 วรรคสองว่าในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การถอดถอนผู้

ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้เป็นมติของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม

1.3.2.4 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐธรรมนูญฉบับเดิมบัญญัติให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร 3 แบบ คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่บัญญัติให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเพียง 2 แบบ คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 317 วรรคหนึ่งให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 317 วรรคสอง ให้ใช้กติกาเดิมที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิม คือ มาตรา 156 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 มาใช้บังคับกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

1.3.2.5 สถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 335 ได้บัญญัติยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใหม่มาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 กรณีคือ

ก. เนื่องจากมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น แต่ในโครงสร้างปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้ง ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้ง รัฐธรรมนูญใหม่จึงบัญญัติให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน

และแพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง และดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ยังคงดำรงตำแหน่งนั้นต่อไปจนกว่าจะครบวาระของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ข. มาตรา 288 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดทำหน้าที่แต่งตั้งและให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 335 ว่ายังมิต้องนำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นมาใช้บังคับจนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือตรากฎหมายขึ้นใหม่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ

สรุป บทบัญญัติต่างๆ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดเป็นบทบัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเพื่อวางขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง บทบัญญัติทั้ง 23 มาตราได้วางกลไกเอาไว้หลายกลไกซึ่งค่อนข้างซับซ้อน และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการตามเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญค่อนข้างนาน คือ ระยะเวลาสูงสุด 5 ปี ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะสำเร็จเรียบร้อยได้ในทุกกรณีก็ต้องรอให้มีการดำเนินการครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งจะต้องไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ

ส่วนที่ 2

บทเฉพาะกาลของ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958 อันเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 15 อันเป็นหมวดสุดท้ายของรัฐธรรมนูญถึง “บทเฉพาะกาล” ซึ่งกำหนดกระบวนการในการจัดตั้งสถาบันการเมืองใหม่ ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

ความจำเป็นของการมีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญก็เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวนมากที่มีผลเป็นการจัดตั้งองค์กรหรือวางระบบต่างๆ ขึ้นมาใหม่ บทบัญญัติบางเรื่องอาจมีผลเป็นการลบล้างองค์กรหรือระบบเดิมออกไป ดังนั้น บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญจึงทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดการวางระบบต่างๆ ให้สอดคล้องกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสที่มีการบัญญัติถึง “บทเฉพาะกาล” เอาไว้คือรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1814 โดยในมาตรา 75 อันเป็นมาตราเฉพาะกาล (article transitoire) ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่แต่เดิมคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกระทั่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ตามระบบใหม่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเข้ามาแทน

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาคือ รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ.1848 ได้บัญญัติถึงบทเฉพาะกาลไว้รวม 5 มาตรา โดยในมาตราแรกคือ มาตรา 112 ได้บัญญัติให้บรรดากฎหมาย กฎและระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่ใน

วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สามารถใช้บังคับต่อไปได้ ส่วนมาตรา 115 ก็ได้บัญญัติถึงกระบวนการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองใหม่ขึ้นมาโดยให้สภาร่างรัฐธรรมนูญตรากฎหมายพิเศษ (loi spécial) เพื่อกำหนดเรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (loi organique) จัดตั้งองค์กรและวางระบบต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1852 นับเป็นบทเฉพาะกาลที่มี “ความเป็นพิเศษ” มากกว่าบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ กล่าวคือ ในมาตรา 58 ได้บัญญัติไว้ว่า ให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับในวันที่โครงสร้างสำคัญๆ ของรัฐ (les grands Corps de l'Etat) ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีได้จัดตั้งเรียบร้อยแล้ว ผลก็คือบทเฉพาะกาลมาตราดังกล่าวทำให้รัฐธรรมนูญทั้ง 55 มาตรา หยุดชะงักการใช้ลง และนอกจากนี้ในตอนท้ายของมาตรา 58 ยังได้บัญญัติให้รัฐกฤษฎีกาซึ่งตราโดยประธานาธิบดีตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ.1851 จนถึงวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับมีผลเป็นรัฐบัญญัติ (auront force de loi) ซึ่งก็มีผลเป็นการให้อำนาจประธานาธิบดีที่จะตรารัฐกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญได้ด้วยตัวเอง และให้รัฐกฤษฎีกาเหล่านั้นมีสถานะเทียบเท่ารัฐบัญญัติ (loi) ด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 มีบทเฉพาะกาลทั้งสิ้น 10 มาตรา อันเป็นเรื่องปลีกย่อยเกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ ฉบับปี ค.ศ.1958 ประกอบด้วยบทเฉพาะกาลรวม 3 มาตรา คือ มาตรา 90 ถึงมาตรา 92 ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองใหม่ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญรวมทั้งการวางระบบต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด บทเฉพาะกาลทั้ง 3 มาตรา

ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลของนายพลเดอโกลล์ (Général Charles de Gaulle) ที่จะบริหารประเทศและดำเนินการต่างๆ เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเกิดขึ้นมาจากความล้มเหลวในระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสที่ผ่านๆ มา โดยรัฐสภาในขณะนั้นได้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง คือ กฎหมายลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 มอบอำนาจให้แก่รัฐบาลที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหของประเทศ⁽¹⁾ ต่อมารัฐบาลจึงได้ตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการและข้าราชการจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีนายมิเชล เดอเบร (Michel Debré) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน คณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญใช้เวลาประมาณ 2 เดือนเศษในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จก็ได้มีการส่งให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1958 ผลปรากฏว่ามีผู้ไปออกเสียงลงประชามติจำนวน 85% ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด โดยมีผู้เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ 85% ของผู้มาใช้สิทธิ จากนั้นรัฐธรรมนูญจึงประกาศใช้บังคับในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 โดยรัฐบาลใช้เวลา 4 เดือนหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับจัดตั้งสถาบันการเมืองต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามบทเฉพาะกาลคือมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งได้ให้อำนาจรัฐบาลในการ “ตรากฎหมาย” เพื่อจัดตั้งสถาบันการเมืองต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญได้

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันนับเป็นบทเฉพาะกาลที่สมควรทำการศึกษาอย่างละเอียดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 92 เพราะถือได้ว่าเป็น “ผลงาน” ชิ้นสำคัญของคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญที่ได้วางกลไกเอาไว้เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลใช้บังคับได้อย่างรวดเร็วและสมบูรณ์ จึงขอแบ่งการศึกษาในส่วนที่ 2 นี้ ออกเป็น 2 ส่วน คือ

ในส่วนแรก จะทำการศึกษามาตรา 92 และการบังคับใช้ และในส่วนที่ 2 จะศึกษาประเภทของรัฐกำหนด

2.1 มาตรา 92 และการบังคับใช้

ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 92 ได้ถูกแก้ไขหลายครั้งเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับรัฐบาล การขยายขอบอำนาจให้รัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญทำให้นายพลเดอโกลล์และรัฐบาลสามารถมีอำนาจมากเพียงพอที่จะบริหารประเทศและจัดตั้งสถาบันทางการเมืองต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างรวดเร็วและเป็นระบบ

2.1.1 กระบวนการร่างมาตรา 92 ในระหว่างการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ คณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับบทเฉพาะกาลโดยมีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้งกว่าจะมาเป็นบทเฉพาะกาลที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ

2.1.1.1 การร่างและการอภิปรายของคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญ ร่างมาตรา 76, 77 และ 78 ของคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญ (ชุดกร่าง) ได้ถูกเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ.1958 โดยมีเนื้อหาดังต่อไปนี้⁽²⁾

“ร่างมาตรา 76 การประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลทำให้ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาใหม่ สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาจะต้องหยุดลง และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงในวันที่มีการประชุมสมาชิกรัฐสภาชุดใหม่เป็นครั้งแรก

ก่อนที่จะมีการประชุมสมาชิกรัฐสภาชุดใหม่ครั้งแรก ให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการเรียกประชุมรัฐสภา”

“มาตรา 77 สถาบันการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้จะต้องเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาไม่เกินสี่เดือนนับแต่วันที่ประกาศ

ใช้รัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม จนกว่าจะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งวุฒิสภาอย่างเป็นทางการแล้ว ซึ่งอย่างช้าจะต้องไม่เกินวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1959 ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐ”

“มาตรา 78 มาตรการทางด้านนิติบัญญัติที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งสถาบันการเมืองจะต้องจัดทำโดยรัฐกำหนดที่มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติ

ภายใต้ระยะเวลาตามมาตรา 77 วรรคแรก รัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดในเรื่องที่จำเป็นสำหรับการบริหารงานภาครัฐและงบประมาณ

ภายใต้ระยะเวลาเดียวกัน รัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดเพื่อกำหนดระบบเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา”

มาตราทั้ง 3 ถูกพิจารณาโดยคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม ค.ศ. 1958 และมีข้อเสนอหลายข้อเสนอเพื่อให้ปรับปรุงแก้ไข คงมีเพียงร่างมาตรา 76 เพียงร่างมาตราเดียวที่มีข้อเสนอให้แก้ไขเพียงเล็กน้อยที่ไม่ใช่สาระสำคัญ⁽³⁾

ในส่วนที่เกี่ยวกับร่างมาตรา 77 นั้น นาย Dejean ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญได้แสดงความวิตกกังวลถึงการที่จะกำหนดว่าองค์กรใดบ้างที่ต้องจัดตั้งให้แล้วเสร็จภายในเวลา 4 เดือน นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ ซึ่งนายเดอเบร ประธานคณะทำงานก็ได้ชี้แจงว่าองค์กรที่ควรจะต้องจัดตั้งตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน 4 เดือนจะได้แก่ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ สภาผู้แทนราษฎร คณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง (la Haute cour de justice)

นาย Coste-Floret ได้เสนอให้ขยายระยะเวลาดังกล่าวออกเป็น 8 เดือน ซึ่งนายเดอเบร ก็ได้ชี้แจงว่าระยะเวลา 8 เดือนที่ไม่มีรัฐสภาจะก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองอย่างมาก แต่ถ้าหากจะขยายระยะเวลาออกไปอีก 2 เดือน คือ 6 เดือน ก็อาจเป็นไปได้ ข้อเสนอของนายเดอเบร ถูกคัดค้านโดย นาย Gilbert-Jules และนาย Mignot เนื่องจากการขยายระยะเวลาดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลรักษาการที่ได้รับอำนาจนิติบัญญัติจากรัฐธรรมนูญมีอำนาจมากออกไปอีก 2 เดือน อันจะเป็นการไม่เหมาะสมและจะทำลายระบบกฎหมายที่จะมีในวันข้างหน้า

นาย Coste-Floret ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น คือปัญหาเกี่ยวกับความต่อเนื่องของประธานาธิบดีซึ่งไม่ได้ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการ นาย Coste-Floret จึงได้เสนอให้เพิ่มบทบัญญัติดังต่อไปนี้เข้าไป คือ **“อำนาจของประธานาธิบดีซึ่งมีอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้บังคับจะยังคงอยู่กับประธานาธิบดีคนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ณ วันนั้นต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่ตามมาตรา 4 และมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”** ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวนายเดอเบร ก็ได้แสดงความเห็นด้วย

ต่อมา นาย Coste-Floret ก็ได้แสดงความวิตกกังวลถึงสิ่งที่จะต้องมีผู้ปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น จึงได้เสนอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Comité Constitutionnel)⁽⁴⁾ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไปก่อนซึ่งนายเดอเบร ก็ได้ยอมรับข้อเสนอดังกล่าว พร้อมทั้งแสดงความเห็นเพิ่มเติมว่าไม่สมควรที่จะจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาเป็นการชั่วคราวเพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้ง จากนั้น จึงได้มีการเพิ่มบทบัญญัติเข้าไปว่า **“ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญให้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไปจนกว่าจะมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”**

ในส่วนที่เกี่ยวกับร่างมาตรา 78 นาย Dejean ยังคงตั้งใจประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองโดยกล่าวว่ามิพบัญญัตติจำนวนมากในร่างรัฐธรรมนูญที่ให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (lois organiques) ซึ่งในบางกรณีบางเรื่องมีความจำเป็นเร่งด่วนที่อาจต้องตราเป็นรัฐกำหนด (ordonnance) ในขณะที่บางเรื่องบางกรณียังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งโดยการตราเป็นรัฐกำหนดและสมควรขอให้รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่เข้ามาเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น นาย Dejean ก็ได้ขอให้นายเดอเบร ชี้แจงถึงเรื่องดังกล่าว นายเดอเบร จึงได้ชี้แจงว่ากฎหมายที่วางระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาและประธานาธิบดีคงไม่สามารถขอให้รัฐสภาชุดใหม่เข้ามาตราได้เพราะเป็นเรื่องเร่งด่วน ซึ่งเรื่องดังกล่าวรัฐบาลจะได้จัดทำรัฐกำหนดในเร็ววันนี้ ส่วนโครงสร้างทางการเมืองอื่นคงต้องปล่อยให้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะตัดสินใจ

ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาเองก็เป็นปัญหาให้ถกเถียงในขณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญ นาย Champeix นาย Gilbert-Jules และนาย Coste-Floret เห็นว่ารัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.1958 เรื่องการมอบอำนาจให้รัฐบาล ไม่รวมถึงการมอบให้รัฐบาลตรากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทั้ง 3 คนจึงได้เสนอให้มีการทำประชามติกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังกล่าว แยกต่างหากจากการทำประชามติรัฐธรรมนูญ หรืออาจบัญญัติกระบวนการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญเลยก็ได้ ในประเด็นดังกล่าว นายเดอเบร ก็ได้แสดงความเห็นว่ารัฐบาลไม่สามารถตรารัฐกำหนดเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งได้โดยลำพังและก็ไม่สามารถบัญญัติระบบเลือกตั้งทั้งระบบไว้ในรัฐธรรมนูญได้ จึงได้มีการรับข้อเสนอของนาย Champeix โดยการเพิ่มวรรคสุดท้ายของร่างมาตรา 78 เข้าไปว่า “จะต้องได้รับการปรึกษาหารือจากประชาชนด้วยวิธีการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ”

จากการอภิปรายในวันดังกล่าว ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทเฉพาะกาลจึงได้รับการแก้ไขปรับปรุงโดยคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญใหม่โดยมีเนื้อหา ดังนี้ คือ

“ร่างมาตรา 76 ให้สมัยประชุมของรัฐสภาหยุดลง อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงในวันที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้รัฐบาลเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจเรียกประชุมรัฐสภาได้จนกระทั่งถึงวันที่มีการประชุมครั้งแรกตามวรคก่อน”

“ร่างมาตรา 77 สถาบันการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้จะต้องเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาไม่เกินสี่เดือนนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม จนกว่าจะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งวุฒิสภาอย่างเป็นทางการถาวรซึ่งอย่างช้าจะต้องไม่เกินวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ.1959 ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐ

อำนาจของประธานาธิบดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับจะยังคงอยู่กับประธานาธิบดีคนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่ตามมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งมีอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับจะทำหน้าที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจนกว่าจะมีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”

“ร่างมาตรา 78 มาตรการทางด้านนิติบัญญัติที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งสถาบันการเมืองจะต้องจัดทำโดยรัฐกำหนดที่มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติ

ภายใต้ระยะเวลาตามมาตรา 77 วรคแรก รัฐบาลสามารถตรา
รัฐกำหนดในเรื่องที่จำเป็นสำหรับการบริหารงานของรัฐและงบประมาณ

ภายใต้ระยะเวลาเดียวกัน รัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดเพื่อกำหนด
ระบบเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาซึ่งจะต้องได้รับการปรึกษาหารือจากประชาชน
ด้วยวิธีการออกเสียงแสดงประชามติก่อน”

ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเดิมวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.1958 ร่าง
รัฐธรรมนูญจะต้องส่งไปให้สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) พิจารณาก่อน
จากนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แล้วจึงนำไปให้
ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ

2.1.1.2 ร่างสุดท้ายของมาตรา 92 มาตรา 90 ถึงมาตรา 92
อันเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญที่ได้รับการออกเสียงแสดงประชามติ
จากประชาชนนั้นมีความแตกต่างจากบทเฉพาะกาลที่คณะทำงานร่าง
รัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้นตามร่างมาตรา 76 ถึงร่างมาตรา 78 ดังกล่าวมา
แล้วในหลายประเด็นด้วยกัน แต่ก่อนที่จะไปถึงรายละเอียดของความแตกต่าง
มีความจำเป็นที่จะต้องเสนอบทเฉพาะกาลที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญคือมาตรา
90 ถึงมาตรา 92 ซึ่งมีข้อความดังนี้⁽⁵⁾ คือ

“มาตรา 90 ให้สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาหยุดลง
อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับจะ
สิ้นสุดลงในวันที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามา
ตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้รัฐบาลเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจเรียกประชุมรัฐสภา
ได้จนกระทั่งถึงวันที่มีการประชุมครั้งแรกตามวรคก่อน

ให้อำนาจของสมาชิกแห่งสหภาพฝรั่งเศส⁽⁶⁾ สิ้นสุด
ลงในเวลาเดียวกันกับที่อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันได้มี
ขึ้น”

“มาตรา 91 สถาบันการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้จะต้องจัดตั้งและเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาไม่เกินสี่เดือนนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ระยะเวลาดังกล่าวให้ขยายเป็นหกเดือนสำหรับสถาบันเกี่ยวกับประชาคม⁽⁷⁾

อำนาจของประธานาธิบดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับจะหมดลงในวันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

ให้ประเทศสมาชิกของประชาคมมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานะในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ยังคงใช้อำนาจหน้าที่ของตนต่อไปในประเทศสมาชิกภายใต้กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับจนกระทั่งถึงวันจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจตามระบบใหม่

จนกว่าจะมีการจัดตั้งอย่างถาวร ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกของสภาแห่งสาธารณรัฐ⁽⁸⁾ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งจะมีผลทำให้เกิดการจัดตั้งวุฒิสภาอย่างถาวรจะต้องประกาศใช้ก่อนวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1959

อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 58 และ 59 แห่งรัฐธรรมนูญจะถูกใช้โดยคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยรองประธานสภาแห่งรัฐ ประธานและประธานคนแรกของศาลฎีกา และประธานคนแรกของศาลบัญชี จนกระทั่งมีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว

พลเมืองของประเทศสมาชิกของประชาคมยังคงมีตัวแทนอยู่ในรัฐสภาจนกระทั่งมีการตรามาตรการที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามหมวด 12 ของรัฐธรรมนูญ”

“มาตรา 92 มาตรการทางด้านนิติบัญญัติที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งสถาบันการเมืองและการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้สามารถทำได้โดยรัฐกำหนดที่มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติ ซึ่งตราโดยคณะรัฐมนตรีและผ่านการพิจารณาให้ความเห็นจากสภาแห่งรัฐ

ภายใต้ระยะเวลาและเงื่อนไขเดียวกัน รัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดที่มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติเพื่อกำหนดระบบเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ภายใต้ระยะเวลาเดียวกับที่บัญญัติไว้ในวรรคแรกของมาตรา 91 รัฐบาลสามารถดำเนินการตามที่เห็นสมควรได้ในทุกกรณีเพื่อประโยชน์ของชาติ เพื่อปกป้องพลเมืองและคุ้มครองเสรีภาพ”

บทบัญญัติทั้ง 3 มาตราดังกล่าวมีความแตกต่างจากบทบัญญัติที่คณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำไว้ในร่างมาตรา 76 ถึงร่างมาตรา 78 ในหลายประเด็นด้วยกัน คือ

ก. การแก้ไขโดยคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาจากมาตราทั้ง 3 ของบทเฉพาะกาลที่ประกาศใช้บังคับ จะเห็นได้ว่าการแก้ไขในหลายประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ มีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานเป็นการชั่วคราวของสถาบันเกี่ยวกับประชาคม(Communauté) อำนาจของรัฐบาลในกรณีการตรารัฐกำหนดซึ่งถูกจำกัดลง ระยะเวลา 4 เดือนในการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองซึ่งมีการขยายออกไปให้เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหภาพฝรั่งเศสเป็น 6 เดือน การปฏิบัติหน้าที่แทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งแต่เดิมในร่างของคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญได้มอบให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ แต่ได้มีการแก้ไขโดยจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นประกอบด้วยผู้พิพากษาระดับสูง 3 คน และให้ทำหน้าที่เฉพาะคดีเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เท่านั้น

นอกจากนี้ อำนาจเฉพาะของรัฐบาลได้รับการแก้ไขให้มากขึ้น รัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดได้ในกรณีเห็นว่า “มีความจำเป็น” เพื่อให้เกิดการดำเนินงานของอำนาจรัฐ รัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดเพื่อกำหนดระบบเลือกตั้งซึ่งไม่ต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติดังที่ร่างแรกของคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ และนอกจากนี้ ยังได้มีการเพิ่มวรรคสุดท้ายของมาตรา 92 เข้าไป โดยวรรคที่ถูกเพิ่มเข้าไปนี้เป็นมาตรการที่ให้อำนาจรัฐบาลอย่างที่เคยจะเรียกได้ว่า “ไร้ขอบเขต” กล่าวคือมีการให้อำนาจรัฐบาลที่จะดำเนินการตามที่เห็นสมควรได้เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ เพื่อปกป้องประชาชนและเพื่อคุ้มครองเสรีภาพ

ข. มาตรการพิเศษที่บัญญัติไว้ในมาตรา 92 ได้แก่ มาตรการดังต่อไปนี้

(1) กระบวนการตรารัฐกำหนด มาตรการทางด้านนิติบัญญัติที่จำเป็น (mesures législatives nécessaires) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 92 จะได้แก่รัฐกำหนดซึ่งจะต้องตราโดยคณะรัฐมนตรีและผ่านการพิจารณาให้ความเห็นจากสภาแห่งรัฐ รัฐกำหนดดังกล่าวมีรูปแบบที่มีความ “ใกล้เคียง” กับ “รัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี” (décret en Conseil des ministres) ซึ่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะตราอยู่แล้ว เพียงแต่การให้อำนาจคณะรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลมาตรา 92 ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการมอบอำนาจให้ตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งสถาบันการเมืองและเพื่อการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐ อันแตกต่างจากเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะตรารัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป

มาตรา 92 บัญญัติไว้ชัดเจนว่า รัฐกำหนดจะต้องตราโดยคณะรัฐมนตรี และผ่านการพิจารณาให้ความเห็น (avis) จากสภา

แห่งรัฐ ความเห็นจากสภาแห่งรัฐเป็นสิ่งที่ต้องได้รับ แต่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องถือปฏิบัติตามเพราะเป็นเพียงแค่คำแนะนำ (consultatif) และนอกจากนี้รัฐกำหนดที่ตราขึ้นตามมาตรา 92 ยังมี “สถานะ” เป็นรัฐบัญญัติ (loi) ทันทีที่มีการประกาศใช้ จึงไม่จำเป็นต้องส่งรัฐกำหนดไปให้รัฐสภานุมัติ (ratification) เพื่อให้รัฐกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นรัฐบัญญัติต่อไป

เหตุผลสำคัญที่รัฐธรรมนูญมาตรา 92 บัญญัติให้รัฐกำหนด “หลุด” จากการควบคุมทุกกรณีก็เนื่องมาจากความคิดของนายพลเดอโกลด์ ที่ต้องการทำทุกอย่างให้รวดเร็วและไม่ต้องการให้ “รัฐสภา” ชุดที่มีอยู่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการจัดตั้งระบบทางการเมืองใหม่ด้วยการให้อำนาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติรัฐกำหนด เนื่องจากไม่มีความไว้วางใจในรัฐสภาชุดนั้น ดังนั้น จึงบัญญัติไว้ในมาตรา 92 ให้รัฐกำหนดที่รัฐบาลตราขึ้นมีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติทันทีที่ประกาศใช้บังคับ⁽⁹⁾

(2) การขยายของอำนาจของรัฐบาล หมวด 15 ของรัฐธรรมนูญคือหมวดที่ว่าด้วยบทเฉพาะกาลนั้นเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ “ยกเว้น” ไม่ใช้บทบัญญัติบางมาตราที่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเป็นการชั่วคราว กล่าวคือ ในมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่ารัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจในการตราบัญญัติ (loi) ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรา 92 ของบทเฉพาะกาลได้ยกเว้นบทบัญญัติดังกล่าวในช่วงระยะเวลาหนึ่งและมอบให้รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนรัฐสภาเฉพาะเพื่อการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองและการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภาก็เป็นสถาบันทางการเมืองประเภทหนึ่งตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องจัดตั้งขึ้นตามระบบใหม่ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นกัน

นายเดอเบร เห็นว่า สถาบันการเมืองดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 92 ได้แก่ประธานาธิบดี สภาผู้แทนราษฎร คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และ

ศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง (la Haute Cour de justice) ส่วนการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐนั้นมีความหมายถึง กฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเอง

นอกเหนือจากเรื่องดังกล่าวแล้ว ในวรรคสุดท้ายของมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติ “ขยายขอบอำนาจ” ของรัฐบาลในการตรารัฐกำหนดออกไปอีก 2 กรณีด้วยกันคือ เพื่อประโยชน์ของชาติ เพื่อปกป้องพลเมืองหรือคุ้มครองเสรีภาพ

การเกิดขึ้นของสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1958 ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้บังคับนั้น ถือได้ว่าเป็นการเกิดขึ้นท่ามกลางภาวะวิกฤตที่คุกคามระบบประชาธิปไตยและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ มาตรา 92 วรรคสุดท้ายจึงได้ถูกจัดเตรียมไว้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้รัฐบาลสามารถใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อจัดระเบียบของสังคมให้กลับคืนเช่นเดิมและเพื่อความอยู่รอดของประเทศชาติ นอกจากนี้เนื่องจากกฎหมายลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.1958 อันเป็นกฎหมายที่มอบอำนาจให้กับรัฐบาลของนายเดอโกลล์ ในการบริหารประเทศและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นเวลา 6 เดือนจะหมดอายุลงในวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ.1958 ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐบาลของนายพลเดอโกลล์หมดอำนาจที่จะตรากฎหมายบางประเภทในรูปของรัฐกำหนดซึ่งขัดกับ “จารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ” ของฝรั่งเศสเพราะเป็นเรื่องที่ “สมควร” ตราเป็นรัฐบัญญัติโดยรัฐสภา เช่นกฎหมายเกี่ยวกับโทษ กระบวนการทางอาญา และเรื่องอื่นๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือสิทธิของพลเมือง เป็นต้น ดังนั้นการที่กำหนดไว้ในวรรคท้ายของมาตรา 92 ว่ารัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนด “ได้ในทุกกรณี” (en toutes matières) จึงเป็นการมอบอำนาจให้รัฐบาลในการตรารัฐกำหนดได้ในทุกประเภทแม้จะเป็นประเภทที่ขัดกับ “จารีต

ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ” ก็ตาม⁽¹⁰⁾

การมอบอำนาจให้รัฐบาลตรารัฐกำหนดได้ในกรณีที่เกี่ยวข้องประโยชน์ของชาติ (la vie de la nation) และการปกป้องพลเมืองหรือคุ้มครองเสรีภาพ (la protection des citoyens et la sauvegarde des libertés) นั้นนับได้ว่าเป็นการมอบอำนาจที่กว้างมาก เพราะหากจะพิจารณาถึงคำว่าประโยชน์ของชาติในลักษณะของการตีความตามตัวอักษรก็จะเห็นได้ว่าแทบจะเกี่ยวข้องกับทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นเรื่องความสงบเรียบร้อยหรือมาตรการทางอาญาหรือทางด้านเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของพลเมือง เป็นต้น และนอกจากนี้ การที่มาตรา 92 ให้อำนาจรัฐบาลที่จะเป็นผู้พิจารณาตามที่เห็นสมควร (qu'il jugera nécessaires) ที่จะตรารัฐกำหนดต่างๆ ได้ยังถือเสมือนเป็นการให้อำนาจ “อย่างเต็มที่” แก่รัฐบาลของนายพลเดอโกลล์ ที่จะบริหารประเทศในช่วงระยะเวลาดังกล่าวอีกด้วย

2.1.2 การบังคับใช้มาตรา 92 ในระหว่างวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ.1958 ถึงวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 1959 รัฐบาลได้ตรารัฐกำหนดตามมาตรา 92 รวมทั้งสิ้น 300 ฉบับ รัฐกำหนดทั้งหลายมีเนื้อหาสาระที่แตกต่างกัน ซึ่งมีทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญใหม่ และเรื่องที่เป็นการบริหารงานทั่วไปของรัฐบาล

2.1.2.1 ขอบเขตของบทเฉพาะกาล รัฐกำหนด 300 ฉบับ ซึ่งรัฐบาลได้ตราขึ้นภายในระยะเวลาไม่กี่เดือนนั้นถือได้ว่าเป็นการ “ผลิต” กฎหมายครั้งใหญ่ครั้งหนึ่งในระบบการตรากฎหมายของฝรั่งเศสดังที่ปรากฏในงานเขียนของนาย Beuve-Mery ว่า *“...ในเดือนธันวาคม (ค.ศ. 1958) เมื่อข้าพเจ้าเห็นรัฐกิจจานุเบกษาเล่มโตก็รู้สึกว่าจะทำลายสถิติของสิ่งพิมพ์ทุกชนิดได้ มาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญอนุญาตให้รัฐบาลสามารถดำเนินการตามที่เห็นสมควรได้ในทุกกรณีเพื่อประโยชน์ของชาติเพื่อปกป้องพลเมือง*

และคุ้มครองเสรีภาพ รัฐกิจจานุเบกษาถูกส่งให้ข้าพเจ้าทุกเช้าวันละกว่าร้อยหน้า แต่ละหน้าก็เป็นรัฐกำหนดที่เข้าไปแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายในหลายๆ สาขาไม่ว่าจะเป็นการป้องกันประเทศ การศึกษา การยุติธรรม ระบบการบริหารงานของรัฐ การเช่า การก่อสร้าง หรือระบบการเงิน แทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีสาขาใดเลยที่รัฐบาลไม่ตรารัฐกำหนดเข้าไปแก้ไขเปลี่ยนแปลง...”⁽¹¹⁾

ในบรรดารัฐกำหนดทั้ง 300 ฉบับ หากจะแบ่งเป็นประเภทก็สามารถแบ่งได้หลายประเภทด้วยกันรวม 20 ประเภทคือ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ 24 ฉบับ รัฐกำหนดเกี่ยวกับประเทศอัลจีเรีย 22 ฉบับ รัฐกำหนดเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การคลัง ภาษีและศุลกากร 35 ฉบับ รัฐกำหนดเกี่ยวกับประชาคม ดินแดนโพ้นทะเล 20 ฉบับ รัฐกำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา การปฏิบัติงานของรัฐสภา การลงคะแนนเสียง 20 ฉบับ รัฐกำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานชั่วคราวของอำนาจรัฐ 1 ฉบับ รัฐกำหนดให้สัตยาบันข้อตกลงระหว่างประเทศ 41 ฉบับ รัฐกำหนดให้สัตยาบันกฎฎีกาและรัฐกำหนดตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน 9 ฉบับ รัฐกำหนดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน การผังเมืองและที่อยู่อาศัย 9 ฉบับ รัฐกำหนดเกี่ยวกับสถานะของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร ทหารผ่านศึก และเหยื่อสงคราม 15 ฉบับ รัฐกำหนดเกี่ยวกับการจัดองค์กรศาลยุติธรรม วิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายครอบครัว 15 ฉบับ รัฐกำหนดเกี่ยวกับการจัดองค์กรสถานพยาบาล 3 ฉบับ รัฐกำหนดเกี่ยวกับสัญชาติ 3 ฉบับ รัฐกำหนดเกี่ยวกับการพาณิชย์ และกฎหมายพาณิชย์ 8 ฉบับ รัฐกำหนดเกี่ยวกับการตำรวจ และการป้องกันชาติ 21 ฉบับ รัฐกำหนดเกี่ยวกับการประกันสังคม กฎหมายแรงงานและมาตรการช่วยเหลือสังคม 10 ฉบับ รัฐกำหนดแก้ไขโทษในกฎหมายต่างๆ 8 ฉบับ และรัฐกำหนดอีก 16 ฉบับ ซึ่งเป็นเรื่องต่างๆ หลากหลาย เช่น ขยายเวลาเปิดปิดภาคเรียนของสถานศึกษา

การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนจากเหตุน้ำท่วม เป็นต้น

ในบรรดารัฐกำหนดทั้ง 20 ประเภtdังกล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถจัดได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง นโยบายทางการเมืองเกี่ยวกับประเทศอิตาลี และ การปฏิรูประบบการปกครองและระบบศาลยุติธรรม

ก. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับได้รับการตราโดยบทเฉพาะกาลมาตรา 92 แม้ไว้ในรัฐธรรมนูญจะบัญญัติถึงกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษในมาตรา 46⁽¹²⁾ รวมทั้งยังบังคับให้ต้องถูกตรวจสอบโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระบวนการตรารัฐกำหนดตามมาตรา 92 นั้น แตกต่างโดยสิ้นเชิงกับกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46

รัฐบาลตรารัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญโดยใช้กระบวนการเดียวกับการตรารัฐกำหนดธรรมดา จะแตกต่างกันอยู่ที่ในทางปฏิบัติ นั้น ร่างรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญจะถูกส่งให้คณะกรรมการชุดพิเศษของสภาแห่งรัฐอันประกอบด้วย รองประธานสภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการและประธานแผนกต่างๆ ของสภาแห่งรัฐเพื่อทำการตรวจสอบก่อนประกาศใช้⁽¹³⁾

ข. นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง เมื่อสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศสเริ่มต้นขึ้นในปีค.ศ. 1958 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศสใกล้ถึงจุดพินาศซึ่งทำให้รัฐบาลต้องเร่งตรากฎหมายเพื่อสร้างระบบวินัยทางการคลังที่เข้มงวด มีการลดค่าเงินฟรังก์ การลดรายจ่ายบางประการของรัฐเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม รวมทั้งมีมาตรการต่างๆ ออกมามากมายในรูปของรัฐกำหนด

ค. นโยบายทางด้านการเมืองเกี่ยวกับประเทศอัลจีเรีย

ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศอัลจีเรียเป็นปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข จึงมีการตรารัฐกำหนดออกมาหลายฉบับเพื่อจัดระบบต่างๆ ภายในประเทศ อัลจีเรีย เช่นรัฐกำหนดเกี่ยวกับการครอบครองอาวุธ การยึดทรัพย์สินเพื่อใช้ประโยชน์ทางทหาร การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงิน การศึกษาและการจัดตั้งระบบสวัสดิการสังคม

ง. การปฏิรูประบบการปกครองและระบบศาล

ยุติธรรม เนื่องจากนายเคอเบร ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของนายพลเดอโกลล์และ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นเป็นนักกฎหมาย จึงได้ถือโอกาสปรับปรุงระบบการปกครองและระบบศาลยุติธรรมเสียใหม่โดยใช้รัฐกำหนดตามมาตรา 92

รัฐกำหนดที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบศาลยุติธรรมได้แก่การจัดตั้งศาลเด็ก ศาลพาณิชย์ ศาลแรงงาน ศูนย์พัฒนาข้าราชการยุติธรรม การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก เป็นต้น

ส่วนรัฐกำหนดที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน การผังเมือง การปกครองท้องถิ่น การสาธารณสุข เป็นต้น

2.1.2.2 อำนาจตามบทเฉพาะกาลซึ่งรัฐธรรมนูญมอบให้

จากการศึกษาถึงบทบัญญัติมาตรา 92 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลสามารถที่จะตรา รัฐกำหนดในช่วงระยะเวลา 4 เดือน และ 6 เดือน ภายหลังจากที่ รัฐธรรมนูญประกาศใช้ได้ในช่วงวัตถุประสงค์เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาจากรัฐกำหนด 300 ฉบับที่รัฐบาลตราขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีรัฐกำหนดบางฉบับที่ตราขึ้นโดยไม่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขที่บทเฉพาะกาล มาตรา 92 ได้บัญญัติไว้

ก. ความชอบด้วยบทเฉพาะกาลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ในบรรดารัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ 24 ฉบับที่ตราขึ้นตามบทเฉพาะกาล จะเห็นได้ว่ามีเพียงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐสภาเท่านั้นที่มีลักษณะเร่งด่วนที่สมควรจะรีบตรากฎหมายซึ่งก็เป็นเหตุผลสำคัญที่รัฐบาลจะตราเป็นรัฐกำหนดซึ่งมีทั้งหมดรวม 7 ฉบับ โดย 2 ฉบับเป็นเรื่องเกี่ยวกับองค์ประกอบและวาระในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ฉบับเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี และอีก 3 ฉบับเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา

ในทางตรงข้าม รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับเกี่ยวกับองค์ประกอบของวุฒิสภาและวาระในการดำรงตำแหน่งของวุฒิสมาชิกกลับไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตราเป็นรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา 91 ได้บัญญัติให้ “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกของสภาแห่งสาธารณรัฐ” (Conseil de la République) และ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งจะมีผลทำให้เกิดการจัดตั้งวุฒิสภาอย่างถาวรจะต้องประกาศใช้ก่อนวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1958” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 91 ดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐบาลไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภาในรูปของรัฐกำหนดเพราะสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่และวุฒิสภาชุดรักษาการซึ่งเริ่มประชุมครั้งแรกในเดือนเมษายน ค.ศ. 1959 สามารถตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภาได้ตามกระบวนการพิเศษที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 46

สำหรับรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสภาเศรษฐกิจและสังคม (Conseil économique et social) ศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง (la Haute Cour de justice) รัฐกำหนดเกี่ยว

กับการคลัง สถาบันแห่งประชาคม (Communautés) คำตอบแทนสมาชิกรัฐสภา การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและทหาร คณะกรรมการตุลาการ และสถานะ ผู้พิพากษานั้น จะเห็นได้ว่าไม่ได้เป็นเรื่องที่จำเป็นถึงขนาดที่ต้องรีบตราเป็น รัฐกำหนดซึ่งรัฐบาลสามารถขอให้รัฐสภาชุดใหม่เป็นผู้จัดทำได้เช่นกัน

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าในบรรดารัฐกำหนดประกอบ รัฐธรรมนูญทั้ง 24 ฉบับ มีเพียง 10 ฉบับเท่านั้นที่เข้าเงื่อนไขในการตรา รัฐกำหนดโดยรัฐบาลที่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจเอาไว้

เหตุผลที่รัฐบาลต้องรีบตรากฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญในรูปของรัฐกำหนดก็เนื่องมาจากไม่ต้องการมอบอำนาจในการตรา กฎหมายสำคัญเหล่านี้ให้กับรัฐสภา รวมทั้งไม่มีความไว้วางใจในรัฐสภา ด้วยเพราะรัฐสภาอาจตรากฎหมายที่มีสาระ “เข้าข้าง” ตัวเองก็ได้เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง จำนวนค่าตอบแทน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา

ข. นโยบายการเมืองเกี่ยวกับประเทศอัลจีเรีย รัฐ กำหนดทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับประเทศอัลจีเรียถือได้ว่าอยู่ในขอบเขตการ ตรารัฐกำหนดซึ่งรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้รัฐบาลเอาไว้ตามมาตรา 92 วรรคท้าย คือ “...รัฐบาลสามารถดำเนินการตามที่เห็นสมควรได้ในทุกกรณี เพื่อผลประโยชน์ของชาติ เพื่อปกป้องพลเมืองและคุ้มครองเสรีภาพ” ซึ่ง จากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในอัลจีเรียและส่งผลกระทบมายังประเทศฝรั่งเศส จึงถือได้ว่าเป็นการตรารัฐกำหนดเพื่อรักษาประโยชน์ของชาติ

ค. นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง จะเห็นได้ ว่าปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสในปีค.ศ. 1958 นั้น เป็น ปัญหาที่รุนแรงมากและก่อให้เกิดความวุ่นวายไปทั่วประเทศ ดังนั้น กรณิ รัฐบาลตรารัฐกำหนด “เพื่อผลประโยชน์ของชาติ” จึงเป็นเรื่องจำเป็นและ เร่งด่วนที่สามารถทำได้ ซึ่งรัฐบาลก็ได้ตรารัฐกำหนดหลายฉบับเกี่ยวกับ

การแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ภาษี พลังงาน และมาตรการต่างๆ อีกหลายมาตรการ

ง. การปฏิรูปครั้งใหญ่ รัฐบาลได้ “ถือโอกาส” ใช้บทบัญญัติมาตรา 92 ตรารัฐกำหนดเพื่อปฏิรูประบบการปกครองและระบบศาลยุติธรรม เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กระบวนการเวนคืน การจัดระบบเทศบาล การขยายระยะเวลาของภาคการศึกษา รวมทั้งการจัดระบบกระบวนการยุติธรรมใหม่ เป็นต้น

การตรารัฐกำหนดตามมาตรา 92 ในกรณีนี้ถือได้ว่าเป็นการที่รัฐบาลใช้อำนาจอย่างไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา 92 ทั้งนี้เนื่องจากรัฐกำหนดเหล่านั้นมิได้เกี่ยวข้องกับ “...ประโยชน์ของชาติ การปกป้องพลเมืองและการคุ้มครองเสรีภาพ” ซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องริบดำเนิการในทันที รัฐบาลสามารถรอให้มีการประชุมรัฐสภาในเดือนเมษายนและเสนอร่างกฎหมายต่างๆ เหล่านั้นให้รัฐสภาพิจารณาได้

นอกจากนี้ รัฐกำหนดอีก 41 ฉบับซึ่งตราขึ้นเพื่อให้สัตยาบันข้อตกลงระหว่างประเทศก็ยังไม่เข้าข่ายที่จะตราเป็นรัฐกำหนดตามมาตรา 92 ได้อีกเช่นกัน

จะเห็นได้ว่า นายพลเดอโกลล์และรัฐบาล “ต้องการ” ที่จะจัดระบบการปกครองประเทศใหม่ให้เสร็จเรียบร้อยภายในระยะเวลาอันสั้นด้วยตัวเอง ดังนั้น จึงได้ทำการตรารัฐกำหนดจำนวนมากเพื่อปรับปรุงระบบทั้งหลายให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ รัฐกำหนดทั้งหลายจึงเป็น “เครื่องมือ” สำคัญที่ช่วยให้ นายพลเดอโกลล์ปฏิรูปการเมืองสำเร็จในเวลาเพียงไม่กี่เดือน

2.2 ประเภทของรัฐกำหนด

รัฐกำหนดซึ่งตราโดยการใช้อำนาจตามมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญเป็นรัฐกำหนดซึ่ง “มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติ” อันหมายถึง

ไม่จำเป็นต้องนำมาให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบดังเช่นรัฐกำหนดธรรมดาทั่วไป รัฐกำหนดที่รัฐบาลได้ตราขึ้นในระหว่างช่วงระยะเวลาที่ได้รับมอบอำนาจ นิติบัญญัติจากรัฐธรรมนูญมาเพื่อการปฏิรูปการเมืองสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ รัฐกำหนดธรรมดา (les ordonnances ordinaires) และรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ (les ordonnances portant loi organique)

2.2.1 รัฐกำหนดธรรมดา รัฐกำหนดธรรมดาได้แก่ รัฐกำหนดที่ได้เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าจะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐกำหนดธรรมดามีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจและการคลัง นโยบายทางด้านการเมืองเกี่ยวกับประเทศอัลจีเรีย และการปฏิรูประบบการปกครองและระบบศาลยุติธรรม ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2.1 ข้อ 2.1.2 ในเรื่องการบังคับใช้มาตรา 92

รัฐกำหนดธรรมดาเหล่านี้ถูกตราขึ้นโดยรัฐบาลและเนื่องจากเป็นรัฐกำหนดที่มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ จึงทำให้รัฐกำหนดต่างๆ เหล่านี้ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งก็มีความหมายว่ารัฐกำหนดเหล่านี้จะไม่ต้องถูก “ตรวจสอบ” จากฝ่ายนิติบัญญัติว่าได้ตราโดยถูกต้องทั้งเนื้อหาและวิธีการแล้วหรือไม่ อย่างไร

แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำรัฐกำหนดธรรมดาที่มีปัญหาเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรต่างๆ คือ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นในบางประการ

2.2.1.1 ศาลปกครองและศาลยุติธรรม ศาลปกครอง (le Conseil d'Etat) และศาลฎีกา (la Cour de Cassation) ต่างก็ปฏิเสธที่จะตรวจสอบความถูกต้อง (la validité) และความมีอยู่ (l'existence) ของรัฐกำหนดที่ตราขึ้นตามมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญโดยถือเสมือนหนึ่งว่ารัฐกำหนดต่างๆ เหล่านั้นเป็น “ผลงาน” ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครองและศาลยุติธรรม

ก. การตรวจสอบความถูกต้องของรัฐกำหนด คำพิพากษาของศาลฎีกา คดี **Ahmed Bouazza** ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1959⁽¹⁴⁾ ได้กล่าวไว้ว่า รัฐกำหนดที่ 58-921 ลงวันที่ 8 ตุลาคม ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับเรื่องการระงับการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดฐานช่วยเหลือผู้ก่อกบฏในอัลจีเรียว่า “...เป็นเรื่องที่มาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเอาไว้ เป็นกฎหมายที่ตราโดยรัฐบาลภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ในบทเฉพาะกาล กฎหมายดังกล่าวประกาศใช้บังคับโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและมีประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามประกาศใช้...” จึงได้สั่งยกการฎีกาโดยไม่มีการให้เหตุผลอื่นประกอบและมิได้เข้าไปตรวจสอบความถูกต้องของรัฐกำหนดนั้น

ศาลปกครองเองก็ได้ปฏิเสธที่จะตรวจสอบความถูกต้องของรัฐกำหนดที่ตราขึ้นตามมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยในคำวินิจฉัยเรื่อง **Société Eky** ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1960 ที่มีการขอให้ตรวจสอบรัฐกำหนดที่ 58-1297 ลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ.1958 เกี่ยวกับการแก้ไขโทษบางประการเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับศาลตำรวจ (tribunaux de police) ซึ่งศาลปกครองได้กล่าวไว้ว่า “...รัฐกำหนดนั้นถูกตราโดยรัฐบาลตามมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมอบให้ให้อำนาจนิติบัญญัติ เรื่องดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่จะสามารถขอให้ศาลปกครองตรวจสอบได้ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณา...” และนอกจากนี้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน⁽¹⁵⁾ (Commissaire du gouvernement) ในเรื่องดังกล่าว คือนาย Kahn ยังได้ให้ความเห็นไว้ด้วยว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ชัดเจนว่ารัฐกำหนดที่ตราขึ้นตามมาตรา 92 นั้นเป็นรัฐกำหนด “ที่มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติ” จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ที่จะพิจารณาวินิจฉัยและกฎหมายดังกล่าวอยู่ภายใต้การตรวจสอบแบบเดียวกับรัฐบัญญัติทั่วไป ไปที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา

ข. การตรวจสอบความมีอยู่ของรัฐกำหนด มีการขอให้ตรวจสอบความมีอยู่ของรัฐกำหนดที่ตราขึ้นตามมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญอยู่สองกรณีด้วยกัน โดยในกรณีแรกนั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการลงนามในรัฐกำหนด และในกรณีที่สองเป็นปัญหาเกี่ยวกับการประกาศใช้รัฐกำหนด

(1) การลงนามในรัฐกำหนด ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม ค.ศ.1958 ได้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ ซึ่งประกาศผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1959 รัฐกำหนดที่ตราขึ้นก่อนวันประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีทุกฉบับนั้นมีได้ลงนามให้ประกาศใช้โดยประธานาธิบดีคนก่อนคือประธานาธิบดี René Coty แต่ลงนามโดยหัวหน้าคณะรัฐบาลคือนายพลเดอโกลล์ ส่วนรัฐกำหนดที่ประกาศใช้หลังวันประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีได้ถูกลงนามโดยประธานาธิบดีคนใหม่ คือ นายพลเดอโกลล์ ดังนั้นจึงเกิดเป็นปัญหาขึ้นว่ารัฐกำหนดที่ลงนามโดยประธานาธิบดีและโดยหัวหน้ารัฐบาล

ปัญหาดังกล่าวถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาในคดี **Ahmed Bouazza** และผู้การพิจารณาของศาลปกครองในคดี **FNOSS et Fradin**⁽¹⁶⁾ โดยผู้ร้องได้ขอให้เพิกถอนรัฐกำหนดที่ตราขึ้นก่อนวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1959 เนื่องจากมิได้ลงนามให้ประกาศใช้โดยประธานาธิบดี Coty ทั้งๆ ที่บทเฉพาะกาลมาตรา 91 ได้บัญญัติไว้ว่าให้อำนาจของประธานาธิบดี ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับหมดลงในวันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวการลงนามในรัฐกำหนดเป็นอำนาจของประธานาธิบดีดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 13 บรรคแรก คือ “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ลงนามในรัฐกำหนดและรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี”

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยคดีดังกล่าวแต่เพียงว่ารัฐกำหนดตามมาตรา 92 จะต้องลงนามโดยหัวหน้าคณะรัฐบาล ในขณะที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยคดีดังกล่าวได้อย่างชัดเจนว่า มาตรา 91 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจประธานาธิบดีคนเก่ายังมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่เข้ามา ดังนั้นเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ในวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1959 อำนาจของประธานาธิบดีคนเก่าจึงสิ้นสุดลง แต่เนื่องจากอำนาจของประธานาธิบดีคนเก่าเป็นอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งได้จำกัดอำนาจของประธานาธิบดีที่จะแทรกแซงการดำเนินงานของรัฐบาลและไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจประธานาธิบดีที่จะเป็นผู้ลงนามในมาตรการต่างๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจรัฐบาล ดังนั้นประธานาธิบดีคนเก่าจึงไม่มีอำนาจลงนามในรัฐกำหนดซึ่งตราโดยรัฐบาลตามความในมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

แนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาและศาลปกครองมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ บทบัญญัติในหมวดสิบห้า ซึ่งเป็นเรื่องบทเฉพาะกาลนั้นเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษ และเป็นบทบัญญัติที่ “ยกเว้น” การบังคับใช้รัฐธรรมนูญในหลายๆ กรณี เพื่อให้รัฐบาลสามารถเร่งดำเนินการต่างๆ เพื่อการปฏิรูปการเมืองได้อย่างรวดเร็ว แม้มาตรา 91 จะต่ออายุประธานาธิบดีคนเก่าแห่งสาธารณรัฐที่ 4 ออกไปจนกว่าจะมีประธานาธิบดีคนใหม่แห่งสาธารณรัฐที่ 5 ก็ตาม แต่เนื่องจากอำนาจตามมาตรา 13 เรื่องการลงนามในรัฐกำหนดเป็นอำนาจพิเศษของประธานาธิบดีคนใหม่แห่งสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 เองก็มีได้บัญญัติให้อำนาจนี้เป็นของประธานาธิบดี ดังนั้นประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐที่ 4 ซึ่งเป็นประธานาธิบดีรักษาการจึงไม่สามารถใช้อำนาจของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ได้

(2) การประกาศใช้รัฐกำหนด ในคดี **Ahmed Bouazza** และคดี **FNOSS et Fradin** ดังกล่าวมาแล้วมีการอ้างประเด็นถึงความชอบธรรมของรัฐกำหนดว่ามีได้ประกาศใช้อย่างถูกต้องโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐซึ่งถือว่าเป็นการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 1 ที่บัญญัติให้ต้องมีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อที่จะได้มีสภาพบังคับ

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวไว้ว่า รัฐกำหนดซึ่งลงนามโดยหัวหน้าคณะรัฐบาลและประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาแล้ว ถือว่ามีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายนับแต่วันที่ประกาศ ในขณะที่ศาลปกครองก็ได้ให้ความเห็นไว้เช่นเดียวกันว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้การประกาศใช้รัฐกำหนดตามมาตรา 92 ต้องทำเป็นรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดี (décret du Président de la République) ดังนั้น เมื่อรัฐบาลเห็นชอบและประกาศใช้ ก็ถือว่ามีผลบังคับใช้อย่างถูกต้องแล้ว

แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้การประกาศใช้กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยประธานาธิบดีจะเป็นเรื่องยืนยันว่ากฎหมายนั้นได้ดำเนินการจัดทำอย่างดีโดยฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นกระบวนการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารก็ตาม แต่เนื่องจากมาตรา 92 มิได้บัญญัติไว้ถึงกระบวนการประกาศใช้และนอกจากนี้ รัฐกำหนดตามมาตรา 92 ก็ยังเป็นรัฐกำหนดที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ดังนั้น เมื่อฝ่ายบริหารผู้ตราคือรัฐบาลเห็นชอบ รัฐกำหนดดังกล่าวก็มีผลบังคับใช้ได้โดยไม่ต้องมีการตรา รัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีเพื่อประกาศใช้

2.2.1.2 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐกำหนดก่อนประกาศใช้ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นรัฐกำหนดที่ตราขึ้นโดยกระบวนการปกติของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 38 หรือรัฐกำหนดที่ตราขึ้นตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรา 92 จึงไม่ต้องส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐกำหนดก่อนประกาศใช้

แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐกำหนดที่ตราขึ้นตามมาตรา 92 กล่าวคือ ตามที่รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 61⁽¹⁷⁾ ว่าก่อนที่จะมีการประกาศใช้ข้อบังคับรัฐสภา จะต้องส่งร่างข้อบังคับดังกล่าวไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับดังกล่าวก่อนนั้น

เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ทำการตรวจสอบร่างข้อ บังคับวุฒิสภา และพบว่ามีความขัดกับมาตรา 6 แห่งรัฐกำหนดที่ 58-110 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสมาชิก รัฐสภา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้ประกาศไว้ในคำวินิจฉัยลงวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 1966 ว่า การไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของข้อบังคับรัฐสภานั้น หมายความว่ารวมถึงจะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ รวมทั้งมาตรการทางด้านนิติบัญญัติที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้ง สถาบันการเมือง (des mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions) ซึ่งเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของมาตรา 92 วรรคแรกด้วย ดังนั้น เมื่อร่างข้อบังคับวุฒิสภาข้อหนึ่งขัดกับมาตรา 6 แห่งรัฐกำหนดที่ 58-110 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติงานของสมาชิก รัฐสภา จึงถือได้ว่าร่างข้อบังคับข้อนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงสถานะของรัฐกำหนดที่ ตราขึ้นตามมาตรา 92 ว่า เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงจนแทบจะเรียกได้ ว่าเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ เพราะแม้กระทั่งกฎหมายหรือข้อบังคับที่ตราขึ้น ในภายหลังก็ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐกำหนดเหล่านั้น และนอกจากนี้ การที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ “เลือก” ที่จะวินิจฉัยว่าข้อบังคับชั่วคราว กำหนดยอมแสดงให้เห็นว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ “ไม่มีอำนาจ” ที่จะ วินิจฉัยในเนื้อหาของรัฐกำหนดนั้นว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2.2.2 รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 ได้สร้างประเภทกฎหมายขึ้นมาใหม่ประเภทหนึ่ง เรียกว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้ให้คำจำกัดความของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้โดยตรงว่าคืออะไรและอยู่ในสถานะใด แต่ก็ได้บัญญัติเอาไว้ในวรรคแรกของมาตรา 46 ว่า **“บรรดากฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้...”** ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าเรื่องใดบ้างที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทั้งสิ้น

เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 บทเฉพาะกาลในมาตรา 92 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ **“ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ”** แสดงเจตนารมณ์ว่าต้องการให้องค์กรและกลไกต่างๆ ซึ่งเป็นของใหม่ ได้เริ่มทำงานอย่างรวดเร็วยิ่งในเวลาที่ไม่ได้เสียเปรียบเวลาที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ รัฐบาลจึงเร่งตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรและกลไกต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยปกติแล้วจะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐบาลได้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรูปของรัฐกำหนด เรียกว่า **รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ** (ordonnance portant loi organique)

นอกเหนือจากบทบัญญัติในมาตรา 34 วรรคท้ายที่บัญญัติให้อำนาจอัฐสภาที่จะตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกมา **“เพิ่ม”** ประเภทของกฎหมายที่รัฐสภาตราได้ รัฐบาลได้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งหมดในรูปของรัฐกำหนดตามมาตรา 92 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดหลักสำคัญสองประการ ประการแรกได้แก่การก่อให้เกิด **“ประเภท”** ของกฎหมายประเภทใหม่ใน

ระบบกฎหมาย ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายธรรมดาและกฎหมายอื่นไม่สามารถขัดหรือแย้งได้ ประการที่สองได้แก่การยอมรับว่ารัฐกำหนดที่ตราขึ้นโดยมีเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสามารถทำได้

2.2.2.1 การเพิ่ม “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” เข้าไป

ในระบบกฎหมาย ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีในประเทศฝรั่งเศสมานานแล้ว รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส 3 ฉบับคือ ฉบับปี ค.ศ.1848 ฉบับปี ค.ศ.1875 และฉบับปี ค.ศ.1946 ต่างก็พูดถึง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (loi organique) กฎหมายพิเศษ (loi spéciale) ซึ่งมีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับโครงสร้างและอำนาจรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับมีวิธีการตราเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติ (loi)

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 ได้เปลี่ยนแปลงลักษณะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใหม่สองประการด้วยกัน ประการแรกนั้น มีการกำหนดเรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน : ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับโครงสร้างรัฐ สถาบันการเมืองและการใช้อำนาจรัฐ ส่วนประการที่สองได้แก่การกำหนดกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษเฉพาะแตกต่างหากจากกระบวนการตรารัฐบัญญัติ ลักษณะสองประการของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทำให้ในเวลาต่อมา มีการยอมรับว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในสถานะที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา

ผลจากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษทำให้รัฐสภาไม่สามารถตราเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรูปของรัฐบัญญัติธรรมดาได้ การฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวจะเป็นเหตุให้ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญถึงสองมาตราคือ ฝ่าฝืนมาตราที่รัฐธรรมนูญกำหนดเนื้อหาให้

ต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กับฝ่าฝืนรูปแบบคือฝ่าฝืนกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ

2.2.2.2 การยอมรับรูปแบบของรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ภายใต้บังคับมาตรา 46 และมาตรา 61 แห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะประกาศใช้ได้ภายหลังจากที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นแล้ว

จากการศึกษา พบว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งตราขึ้นโดยใช้กระบวนการตามมาตรา 92 ไม่ได้ถูกตรวจสอบโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

ก. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นในระหว่างเดือนเมษายนถึงพฤษภาคม ค.ศ. 1959 ซึ่งขณะนั้นเป็นระยะเวลาที่รัฐบาลหมดยานาจพิเศษตามมาตรา 92 ลงแล้ว และได้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน 24 ฉบับเสร็จเรียบร้อยแล้ว

ข. มาตรา 91 วรรค 7 บัญญัติไว้ให้อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยรองประธานสภาแห่งรัฐ ประธานและประธานคนแรกของศาลฎีกา และประธานคนแรกของศาลบัญชี จนกว่าจะมีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญใหม่เรียบร้อยแล้ว และให้คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการได้เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 58 และ 59 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ ดูแลคดีเลือกตั้งประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น คณะกรรมการจึงไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ

ค. เนื่องจากมาตรา 46 และมาตรา 61 ให้อำนาจ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ และไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหลังประกาศใช้ ดังนั้น เมื่อมีการตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถทำการตรวจสอบรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งประกาศใช้แล้วได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในคำวินิจฉัยลงวันที่ 15 มกราคม ค.ศ.1960 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประกาศถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งตราขึ้นเพื่อแก้ไขรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1270 ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ.1958 เกี่ยวกับสถานะผู้พิพากษา โดยในตอนหนึ่งของคำวินิจฉัย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้กล่าวว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามเจตนารมณ์เกี่ยวกับรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยอมรับ “รูปแบบ” ของรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญโดยปริยาย

สรุป บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 92 นั้น ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็น “หัวใจ” ของการปฏิรูปการเมืองที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมี “วิสัยทัศน์” ได้สร้างขึ้นเพื่อให้บทบัญญัติทั้งหลายในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสร้างองค์กรและวางมาตรการต่างๆ ที่มีความจำเป็นในการปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นในเวลาที่ไม่เกี่ยวกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

แม้มาตรา 92 จะไม่ใช่เป็น “วิธีการตรากฎหมาย” ที่ดี แต่มาตรา 92 ก็เป็น “วิธีการปฏิรูปการเมือง” ที่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจเพราะทำให้รัฐบาลสามารถจัดตั้งสถาบันการเมืองและดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐได้ภายในเวลาอันรวดเร็วได้

ส่วนที่ 3

การวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ความสำคัญของบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญคือ การวางเงื่อนไข และกติกาที่จะทำให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับอย่างสมบูรณ์ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นบทเฉพาะกาลที่สำคัญ เพราะเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ทุกคนคาดหวังว่าจะทำให้เกิด “การปฏิรูปการเมือง” ขึ้น ดังนั้น บทเฉพาะกาลจึงเป็น “เครื่องมือ” ในการดำเนินการปฏิรูปการเมืองตามเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว มีข้อสังเกตดังนี้ คือ

1. บทเฉพาะกาลมีความยาว สับสน ซับซ้อน มีการโยงไปยังมาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากในการทำความเข้าใจสำหรับประชาชนธรรมดาทั่วไป และนอกจากนี้ การที่มีข้อความโยงไปยังมาตราต่างๆ จำนวนมาก ทั้งที่เป็นเรื่องให้นำมาตราเหล่านั้นมาใช้ หรือยกเว้นการใช้บางมาตรา ทำให้เป็นเรื่องที่เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติ

2. บทเฉพาะกาลวางกลไกในการบังคับใช้บทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญไว้หลายขั้นตอน กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรกเกี่ยวกับ พรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาถูกกำหนดให้ดำเนินการให้

แล้วเสร็จภายใน 240 วัน ในขณะที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่นอันเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงกลไกสำคัญในรัฐธรรมนูญที่ “น่าจะ” เป็นส่วนสำคัญในการปฏิรูปการเมือง เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ บทเฉพาะกาลกลับกำหนดให้ต้องจัดทำภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ เช่นเดียวกับการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือศาลปกครอง ที่จะต้องดำเนินการจัดตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายบางฉบับภายใน 3 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรอิสระจัดสรรคลื่นความถี่ของวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้จัดทำให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ จึงเห็นได้ว่า หากจะให้การปฏิรูปการเมืองทั้งระบบเกิดขึ้นตามเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญจะต้องใช้เวลานานพอสมควรทีเดียว

3. การที่รัฐธรรมนูญกำหนดขั้นตอนต่างๆ ไว้แตกต่างกันดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 2 “น่าจะ” มีเจตนาที่ว่ากฎหมายเร่งด่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาชุดใหม่ 3 ฉบับ จะต้องรีบทำก่อน เมื่อได้สมาชิกรัฐสภาชุดใหม่เข้ามาแล้วจึงค่อยจัดทำกฎหมายฉบับอื่นๆ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสมาชิกรัฐสภาชุดใหม่ซึ่งเข้ามาตามระบบใหม่จะเป็นผู้ “ปฏิรูปการเมือง” ตามเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ รัฐบาลและรัฐสภาชุดปัจจุบันได้เข้ามาจัดทำกฎหมายต่างๆ ที่ “น่าจะ”

เป็นเรื่องอยู่ในอำนาจของรัฐสภาชุดใหม่ไปแล้วหลายฉบับ ดังนั้น จึงเป็นที่น่าเป็นห่วงว่าระยะเวลาและขั้นตอนต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญและบทเฉพาะกาลได้บัญญัติไว้อย่างซับซ้อนและยืดยาวจะไม่อาจเป็นไปตามความตั้งใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้

ข้อสังเกตทั้ง 3 ประการดังกล่าวจึงเป็นส่วนสำคัญที่ “อาจ” ทำให้การปฏิรูปการเมืองด้วยการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็น “เครื่องมือ” เป็นไปได้ยาก

สำหรับการที่ผู้เขียนได้นำเสนอบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในส่วนที่ 2 นั้น มิได้หมายความว่าหรือมีเจตนาว่าเราจะต้องไปลอกเลียนหรือเห็นว่าสิ่งนั้นดีไปเสียหมด ความแตกต่างทางด้านระบบการเมือง ความรู้ทางด้านวิชาการ สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้วิธีการเขียนรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศแตกต่างกันไป แต่ที่น่าบทเฉพาะกาลของฝรั่งเศสมากล่าวถึงก็เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึง “กลไก” หรือ “วิธีการ” ในการปฏิรูปการเมืองซึ่งฝรั่งเศสทำสำเร็จมาแล้ว ดังนั้น การศึกษาถึงประสบการณ์ของต่างประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับ “นักวิชาการ” และบุคคลทั่วไป เพื่อที่จะได้เข้าถึงปัญหาและทราบถึงปัญหาของต่างประเทศที่ “เคย” เกิดขึ้นมาแล้วและแก้ไขไปได้เรียบร้อยแล้ว แต่กลับเป็นปัญหาที่ “กำลัง” เกิดขึ้นในประเทศไทย และยังอยู่ในระหว่างการ “หาทาง” แก้ไขปัญหาอยู่ การศึกษาถึงประสบการณ์ของต่างประเทศจึงเป็น “ทางลัด” ที่จะก่อให้เกิด “ข้อคิด” หรือ “ปัญญา” ในการหาแนวทางแก้ไขปัญหาในประเทศไทยต่อไป

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้นเกิดขึ้นได้จากองค์ประกอบที่สำคัญสองประการ ประการแรกได้แก่ การมี “ผู้นำ” ที่มี “ความเป็นผู้นำ” และประการที่สองได้แก่การมีนักวิชาการที่ “เก่ง” โดยมีองค์ประกอบที่เกื้อหนุนคือ สภาพเหตุการณ์บ้านเมืองอันวิกฤติที่ก่อให้เกิดสภาพบังคับให้ต้องหาผู้

นำที่มีความเป็นผู้นำเข้ามาแก้ไขปัญหของประเทศ

นายพลเดอโกลล์ เป็นผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนและกองทัพ เมื่อมีการ “เรียกร็อง” ให้นายพลเดอโกลล์เข้ามาปกครองประเทศ นายพลเดอโกลล์ จึงได้ดำเนินการปฏิรูปการเมือง โดยได้มอบให้นักกฎหมายที่มีชื่อเสียงคือนายมิเชล เดอเบร ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในบทเฉพาะกาลจึงปรากฏมาตรา 92 ซึ่งมอบอำนาจ “ทุกกรณี” ในการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารประเทศให้แก่ “ผู้นำ” ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อที่จะทำให้การปฏิรูปการเมืองสำเร็จในระยะเวลาอันสั้น จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาประมาณ 6 เดือนที่นายพลเดอโกลล์ เข้ามาทำการปฏิรูปการเมืองและมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้วนั้น มีการตรากฎหมายออกมาทั้งสิ้น 300 ฉบับ กฎหมายทั้ง 300 ฉบับนั้นเป็นกฎหมายที่รัฐบาลตราขึ้นในรูปแบบของรัฐกำหนดเพื่อแก้ไขปรับปรุงระบบการเมืองการปกครองของประเทศ สิ่งต่างๆ เหล่านี้คงเกิดขึ้นไม่ได้หากประชาชนไม่เชื่อถือในความเป็นผู้นำของนายพลเดอโกลล์ และเชื่อมั่นว่าสิ่งที่นายพลเดอโกลล์ ทำจะเป็นผลดีต่อประเทศชาติ ชื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา ไม่ทุจริตหรือคดมิชอบ การมอบอำนาจให้นายพลเดอโกลล์ ปฏิรูปการเมืองโดยมีเครื่องมือสำคัญ คือบทเฉพาะกาลมาตรา 92 นั้น จะเห็นได้ว่าประชาชนยอมรับ และเชื่อมั่น เพราะก่อนรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ผ่านการลงประชามติจากประชาชนทั้งประเทศแล้ว และการที่นายพลเดอโกลล์ “ได้” นายเดอเบร ซึ่งเป็นนักกฎหมายที่เก่งมาเป็นผู้ร่วมงาน พร้อมทั้งนักกฎหมายอีกจำนวนหนึ่งจากมหาวิทยาลัยและจากสภาแห่งรัฐจึงทำให้การตรากฎหมายต่างๆ มี “เนื้อหาสาระ” และ “กระบวนการ” ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างการเมืองการปกครอง และวางมาตรการใหม่ๆ จนทำให้การปฏิรูปการเมืองในฝรั่งเศสได้ผลสำเร็จในระยะเวลาอันสั้น

เหตียกกลับมามองรัฐธรรมนูญของไทยกันบ้าง รัฐธรรมนูญฉบับ

ปัจจุบันเกิดขึ้นจากวิกฤติศรัทธาของประชาชนในระบบการเมือง จึงทำให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการ “ปฏิรูปการเมือง” กลไกที่ “รัฐสภา” (ซึ่งมาจากการเลือกตั้งอันเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งซึ่งทำให้เกิดวิกฤติศรัทธา) ได้ “สร้าง” ขึ้นมา คือสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิก 99 คน โดย 76 คนมาจาก 76 จังหวัด และอีก 23 คนมาจากนักกฎหมาย นักรัฐศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ จะ “ตั้งใจ” ร่างรัฐธรรมนูญออกมาให้มีผลเป็นการปฏิรูปการเมืองอย่างไรก็ตาม แต่เสียงของพวกเขาทั้งหลายเหล่านั้นก็ได้ถูก “กลืน” ไปในหลายๆ กรณีเพราะเป็นเสียงข้างน้อย และนอกจากนั้นบรรยากาศในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังเป็นบรรยากาศของ “การรวมขอม” ระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่เข้ามาในฐานะตัวแทนของจังหวัด ดังนั้น บทเฉพาะกาลที่จะต้องเป็นตัวกำหนดให้การปฏิรูปการเมืองเริ่มดำเนินการจึงออกมาในลักษณะ “รวมขอม” คือมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและมาตรการจำเป็น แต่กำหนดระยะเวลาไว้หลายประเภททั้ง 2 ปี 3 ปี และ 5 ปี ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้น การ “ทอดระยะเวลา” ให้ยาวออกไปอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้หลายๆ อย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ “แก้ไขได้ง่าย”

ก่อนหน้าที่จะเกิดรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการสร้าง “ประตู” ไปสู่การปฏิรูปการเมืองซึ่งก็คือการแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นมาตราที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยข้อเสนอทั้งหลายที่มีขึ้นรวม 5 ข้อเสนอ คือ ข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ข้อเสนอของรัฐบาล (นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี) ข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิ

วิสามัญของรัฐสภา และข้อเสนอของรัฐสภา⁽¹⁸⁾ ทุกข้อเสนอต่างก็เห็นควรให้มีการตั้ง “องค์กร” พิเศษขึ้นมายกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้น

ข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) นั้นเป็นข้อเสนอที่ “น่าจะ” มีผลเป็นการปฏิรูปการเมืองได้ดีที่สุดเพราะมีการวาง “กลไก” และ “มาตรการต่างๆ ที่จำเป็น” เอาไว้ “ค่อนข้าง” สมบูรณ์ คือมีการให้จัดทำรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จในเวลาไล่เลี่ยกันโดยไม่ต้องวาง “กลไก” อันยุ่งยากซับซ้อนไว้ในบทเฉพาะกาลดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ข้อเสนอดังกล่าวนี้ คปป. ได้นำมาจากร่างรัฐธรรมนูญที่ ศ.ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ได้จัดทำขึ้นโดยมุ่งหวังที่จะให้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง โดยวางรูปแบบ “องค์กรที่จะปฏิรูปการเมือง” อันได้แก่ “คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” พร้อมทั้งกำหนดวิธีการในการปฏิรูปการเมืองจนจบกระบวนการเอาไว้ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ส่วน คือ⁽¹⁹⁾

ส่วนที่ 1 องค์กรประกอบและหน้าที่ของ “คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ”

1. องค์กรประกอบ คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการสองประเภท คือ

ก. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ ซึ่งได้แก่ “อดีตนายกรัฐมนตรี” จำนวนไม่เกิน 3 ท่าน ที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษนี้จะเป็นผู้ทำหน้าที่ประธานหรือรองประธาน (ถ้ามี) ของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ตามที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษาดังต่อไปนี้

- 1) นายกรัฐมนตรี
- 2) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- 3) ผู้ที่รอบรู้กิจการบ้านเมืองจำนวนไม่เกิน 2 คน ที่ประธานคณะกรรมการพิเศษแต่งตั้งโดยปรึกษาหารือกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

เลขานุการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ได้แก่ เลขธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้สำนักงานเลขธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

ข. กรรมการผู้เชี่ยวชาญ มีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ และทางรัฐศาสตร์ โดยกำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการประเภทนี้

วิธีการได้มาซึ่งกรรมการผู้เชี่ยวชาญคือ

1) ให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีคณะนิติศาสตร์หรือสาขานิติศาสตร์เสนอรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนตามคำแนะนำของคณาจารย์ประจำคณะหรือสาขาวิชา แล้วแต่กรณี มหาวิทยาลัยละไม่เกิน 3 ชื่อ ต่อสำนักงานเลขธิการสภาผู้แทนราษฎร และให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีคณะรัฐศาสตร์ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เสนอรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ ตามคำแนะนำของคณาจารย์ประจำคณะหรือสถาบันแล้วแต่กรณี มหาวิทยาลัยหรือสถาบันละไม่เกิน 3 ชื่อ ต่อสำนักงานเลขธิการสภาผู้แทนราษฎร

2) ให้สำนักงานเลขธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำบัญชีรายชื่อ

ชื่อผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนและบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ พร้อมประวัติของแต่ละบุคคลเพื่อเสนอให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษคัดเลือก

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษจะเป็นผู้คัดเลือกผู้มาเป็น กรรมการผู้เชี่ยวชาญจากบัญชีรายชื่อดังกล่าว และเมื่อคัดเลือกเรียบร้อยแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง

4) นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษเห็นสมควรที่จะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ และหรือผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่ได้ปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อข้างต้น ก็สามารทำได้ แต่จะมีจำนวนเกินกว่า 2 คนมิได้ และจำนวนกรรมการผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดที่กล่าวมานี้จะมีจำนวนเกินกว่า 15 คนไม่ได้

อนึ่ง กรรมการผู้เชี่ยวชาญต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมือง

2. **หน้าที่** หน้าที่เพียงประการเดียวของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติคือการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมทั้งกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ส่วนที่ 2 กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติเกิดขึ้นแล้ว คณะกรรมการพิเศษจะดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญโดยมีกระบวนการดังต่อไปนี้

1) ภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติทำการยกร่าง

รัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งระบุกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนด
แนวสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว ให้แล้วเสร็จเป็นวาระแรก

2) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดทำร่าง
รัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ
และแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดส่งให้แก่
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้ข้อคิดเห็นโดยเร็วที่สุด

3) ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้ง “คณะกรรมการ
วิสามัญ” ของแต่ละสภา เพื่อพิจารณาและศึกษาร่างรัฐธรรมนูญและแนว
สาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิเศษเพื่
ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้เสนอมา

4) ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารคำ
ชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมาย
ประกอบร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งชาติ ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเสนอข้อคิดเห็นโดยจัดทำเป็น
บันทึกความเห็นและข้อสังเกตพร้อมทั้งให้เห็นผลอย่างชัดเจนในแต่ละ
ประเด็นที่สภามีข้อคิดเห็น ไปยังคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งชาติ

5) ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับบันทึกความเห็นและข้อสังเกต
จากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่าง
รัฐธรรมนูญแห่งชาติพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญ
ของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควรเป็นวาระสุดท้าย
โดยจะแก้ไขหรือไม่แก้ไขตามข้อคิดเห็นของสภาทั้งสองหรือไม่ก็ได้ แต่จะ
ต้องชี้แจงเหตุผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือไม่แก้ไขดังกล่าวไว้โดยชัด
แจ้งในเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อได้ดำเนิน

การดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งชาติดำเนินการจัดทำและจัดพิมพ์เอกสารดังต่อไปนี้เพื่อเผยแพร่แก่
ประชาชนเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

ก. ร่างรัฐธรรมนูญ

ข. เอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญและแนว
สาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ

ค. บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของสภาผู้แทนราษฎร

ง. บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของวุฒิสภา

จ. บันทึกความเห็นของที่ปรึกษาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ
(ถ้ามี)

การออกเสียงประชามติจะกระทำได้ต่อเมื่อพ้นกำหนด 30 วัน
นับแต่วันเผยแพร่เอกสารดังกล่าว

6) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดทำร่าง
พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ เสนอ
ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งหาก
คณะรัฐมนตรีแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาก็ให้คณะรัฐมนตรีปรึกษากับ
ประธานคณะกรรมการพิเศษและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

7) ในการออกเสียงประชามติ ให้ประชาชนออกเสียงว่าจะใช้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ต่อไป หรือจะใช้ร่าง
รัฐธรรมนูญที่แก้ไขใหม่พร้อมทั้งสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่าง
รัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติเสนอ
โดยถ้าประชาชนเสียงข้างมากเห็นชอบให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2534 ต่อไป ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งชาติสิ้นสุดลง แต่ถ้าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบให้นำร่าง
รัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่ใช้บังคับ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ดำเนินการกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบเป็นพระราชกฤษฎีกาให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันประกาศผลประชามติ และเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกา ก็ให้คณะรัฐมนตรีปรึกษาหารือกับประธานคณะกรรมการพิเศษและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ แต่จะแก้ไขให้ต่างไปจากแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบไม่ได้

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ให้ผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

ข. ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ค. ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สิ้นสุดลง และให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลือกตั้งหรือจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาตามที่จะได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ภายใน 90 วันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้บังคับ

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญทั้ง 2 ส่วนของร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ (ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการปฏิรูปการเมือง) และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (ซึ่งเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง) จะเสร็จในเวลาไล่เลี่ยกัน และจัดทำโดยผู้เชี่ยวชาญ ภายใต้การ “ชี้นำ” ของ

“ผู้นำ” และได้รับการ “ยอมรับ” จากประชาชนด้วยการออกเสียงแสดง
ประชามติ ดังนั้น โอกาสที่การปฏิรูปการเมือง “อย่างแท้จริง” จะเกิดขึ้นได้
คงเป็นไปได้ง่ายและรวดเร็วกว่าการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางที่กำหนด
ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม หากรัฐธรรมนูญฉบับ
ปัจจุบันได้รับการตรึงขึ้นด้วยวิธีดังกล่าว คงเป็นที่แน่นอนว่า “แทบจะ” ไม่
ต้องเขียน “บทเฉพาะกาล” ไว้ท้ายรัฐธรรมนูญจำนวนมากดังเช่นที่ปรากฏ
อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่นำเสนอมา ไม่ว่าจะเป็น “รูปแบบ” ของบท
เฉพาะกาลที่ถือเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญมีผลใช้
บังคับได้ หรือ “วิธีการ” ในการสร้างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญให้เสร็จในเวลาใกล้เคียงกันโดยไม่จำเป็นต้องใช้บทเฉพาะกาลเข้า
มาช่วยนั้น เมื่อพิจารณาจากวันนี้จะเห็นได้ว่าไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลง
อะไรได้แล้ว เพราะเราอยู่ ณ จุดที่ผ่านพ้นระยะเวลาที่จะสามารถแก้ไข
เปลี่ยนแปลงได้ไปแล้ว แต่อย่างไรก็ตามในวันข้างหน้าเมื่อถึงเวลาจำเป็นที่
จำเป็นต้องมีการ “ปฏิรูปการเมือง ภาค 2” แล้ว ก็จะขอให้ “ผู้มีอำนาจ” ทั้ง
หลายโปรดนำข้อคิดเห็นต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมาประกอบการ
พิจารณาด้วย

เชิงอรรถ

(1) กฎหมายลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.1958 เป็นกฎหมายที่รัฐสภายอบอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้กับรัฐบาลของนายพลเดอโกลล์ ซึ่งเป็นวิธีการที่พิเศษและไม่ใช้วิธีการปกติที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 90 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งบัญญัติให้รัฐสภาทำหน้าที่เป็นผู้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับดังกล่าวมีเพียงมาตราเดียวซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ 5 ประการคือ

1. ที่มาของอำนาจอธิปไตยจะต้องมาจากการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม
2. อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติจะต้องแยกจากกันโดยเด็ดขาด เพื่อให้รัฐบาลและรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่
3. รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา
4. อำนาจตุลาการจะต้องเป็นอิสระเพื่อเป็นหลักประกันในเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่บัญญัติไว้ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 และในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง
5. รัฐธรรมนูญจะต้องจัดให้มีความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐกับประชาคมที่เคยเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส

นอกจากเนื้อหาสาระทั้ง 5 ประการดังกล่าวมาแล้ว มาตราเดียวของกฎหมายลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 ยังได้กำหนดถึงวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐบาลไว้ว่า เมื่อรัฐบาลจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว รัฐบาลจะต้องขอความเห็นของคณะที่ปรึกษา (Comité consultatif)

อันประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาซึ่งได้รับแต่งตั้งมาจากคณะกรรมการ
ต่างๆ และจากสภาแห่งสาธารณรัฐ (Conseil de la République) ซึ่ง
เทียบได้กับวุฒิสภา จากนั้นรัฐบาลต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญให้กับสภา
แห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เพื่อพิจารณาให้ความเห็น และเมื่อคณะ
รัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านกระบวนการดัง
กล่าวมาแล้ว ก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนออกเสียงแสดง
ประชามติต่อไป หากประชาชนเห็นชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับ

- (2) Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V République, **Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, volume I**, La Documentation Française, Paris, 1987, p.516
- (3) Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V République, **Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, volume II**, La Documentation Française, Paris, 1987, p.514-516
- (4) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Comité Constitutionnel) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ประกอบด้วยคณะกรรมการ 13 คน คือ ประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประธาน และมีคณะกรรมการ คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาแห่งสาธารณรัฐ (Conseil de la République) ซึ่งเทียบเท่ากับประธานวุฒิสภา กรรมการ 7 คน จากสภาผู้แทนราษฎร และอีก 3 คน จากสภาแห่งสาธารณรัฐ
คณะกรรมการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและเสนอแนะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
- (5) **Les Constitutions de la France depuis 1789**, GF-Flammarion, 1995 p. 451-452

- (6) สหภาพฝรั่งเศส (l' Union française) เป็นชื่อที่ใช้รวมเรียก สาธารณรัฐฝรั่งเศส ดินแดนและจังหวัดโพ้นทะเล โดยมีการใช้ชื่อ ดังกล่าวระหว่างปี ค.ศ. 1946 ถึง ค.ศ. 1958
- (7) ประชาคม (Communauté) ได้แก่ องค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาแทนที่ สหภาพฝรั่งเศส จัดตั้งในปี ค.ศ.1958 ประกอบด้วยสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ดินแดนและจังหวัดโพ้นทะเล รวมทั้งบางประเทศในทวีป อาฟริกา ที่เคยเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส ประชาคมหยุดดำเนินการ ในปี ค.ศ. 1960
- (8) สภาแห่งสาธารณรัฐ (Conseil de la République) เป็นชื่อที่ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 ใช้เรียกวุฒิสภา
- (9) Jean Touscoz, **La notion d'ordonnance**, Etudes de droit public, Cujas, 1964, p.236
- (10) H. Beuve-Méry, **Onze ans de règne : 1958-1969**, Flammarion, p.61
- (11) H.Beuve-Méry, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (10), หน้า 63
- (12) **มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ**

“บรรดากฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำและ แก้ไขเพิ่มเติมภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

สภาที่ได้รับร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอให้ พิจารณา จะทำการพิจารณาและลงมติในร่างกฎหมายดังกล่าวได้ เมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการเสนอร่างกฎหมายต่อ สภาดังกล่าว

ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่าง กฎหมายไม่ได้รับความเห็นชอบ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 45 มาใช้ บังคับ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจพิจารณาขึ้นยับยั้ง

บัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นองค์การสุดท้าย มติยืนยันของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองโดยมีเนื้อความอย่างเดียวกัน

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะประกาศใช้บังคับได้ภายหลังจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกาศว่าร่างกฎหมายนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ”

- (13) Rapport sur l'activité des diverses sections et formations de travail 1 août 1958 au 31 juillet 1959, EDCE, 1959, p.114
- (14) Cour de Cassation (chambre criminelle), Ahmed Bouazza, **Jurisclasseur Périodique 1959. II.**, no. 11.152
- (15) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ได้แก่บุคคลผู้ทำหน้าที่สรุปความเห็นทางกฎหมายให้ศาลปกครองตัดสิน ซึ่งศาลปกครองจะตัดสินตามหรือไม่ก็ได้ ความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมักจะสร้างหลักหรือทฤษฎีใหม่ๆ ให้กับวงการนิติศาสตร์
- (16) คำวินิจฉัยศาลปกครอง FNOSS et Fradin ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1960, **Recueil Dalloz 1960**, p.690
- (17) **มาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ**

“ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และก่อนที่จะมีการใช้บังคับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ให้ส่งร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวเสียก่อน

เพื่อความมุ่งหมายอย่างเดียวกันก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธาน

สภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคน อาจร้องขอต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัตินั้นก่อนได้

ในกรณีตามที่บัญญัติไว้ในสองวรรคก่อน คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยภายในเวลาแปดวัน

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น การร้องขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยย่อมทำให้การนับระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการประกาศใช้กฎหมายหยุดลง

- (18) สำหรับผู้ที่สนใจข้อมูลเกี่ยวกับ ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ทั้งหลายที่กล่าวมานี้ สามารถอ่านได้ในหนังสือของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์, การปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นจริงได้หรือไม่?, จัดพิมพ์โดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2540
- (19) ร่างรัฐธรรมนูญของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ (ข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย)

“ร่าง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...)
พุทธศักราช...

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

.....
.....

มาตรา 1 รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช...

มาตรา 2 รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด 12 มาตรา 211 ทวิ ถึง มาตรา 211 ทศ ดังต่อไปนี้

“หมวด 12

คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

มาตรา 211 ทวิ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกชื่อว่า “คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” ประกอบด้วย

(1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ จำนวนไม่เกิน 3 คน ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(2) กรรมการผู้เชี่ยวชาญจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษตาม (1) คัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์และบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา 211 ทศ และให้ประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติตามวรรคสามเป็นผู้แต่งตั้ง โดยกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการประเภทนี้

ในกรณีที่เห็นสมควร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษเห็นว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ และหรือผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่มีได้ปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าวข้างต้นเป็นกรรมการผู้เชี่ยวชาญตาม (2) ก็ได้แต่จะมีจำนวนเกิน 2 คนมิได้ และจำนวนกรรมการประเภทนี้ต้องมีจำนวนไม่เกินกว่า 15 คน

ให้มีประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติคนหนึ่ง และจะมีรองประธานคนหนึ่งหรือไม่มีก็ได้ ตามที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

มาตรา 211 ตี ให้มีที่ปรึกษาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษตามมาตรา 211 ทวิ (1) ดังต่อไปนี้

(1) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง

(2) ผู้ที่รอบรู้กิจการบ้านเมือง จำนวนไม่เกิน 2 คน ที่ประธานคณะกรรมการพิเศษแต่งตั้ง โดยปรึกษารื้อกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ
การให้คำปรึกษารื้อที่มีสาระสำคัญ ให้ที่ปรึกษาจัดทำเป็นหนังสือ

มาตรา 211 จัดทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ และให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

การประชุมของคณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการพิเศษกำหนด โดยปรึกษาหารือกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

มาตรา 211 เบญจ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติดกร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งระบุนกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนดแนวสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จเป็นวาระแรก ภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่แต่งตั้งกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา 211 ทวิ (2)

มาตรา 211 ฉ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญวาระแรก พร้อมทั้งเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ และแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อจัดส่งให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อให้ข้อคิดเห็นโดยเร็วที่สุด

ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญแต่ละสภาเพื่อพิจารณาและศึกษาร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญและให้ทั้งสองสภาข้อคิดเห็นโดยจัดทำเป็นบันทึกความเห็นและข้อสังเกตพร้อมให้เหตุผลอย่างชัดเจนในแต่ละประเด็นที่สภามีข้อคิดเห็น และส่งกลับไปยังคณะกรรมการพิเศษภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารคำชี้แจงตามวรรคหนึ่ง

คำว่า “วัน” ในวรรคก่อน ให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

มาตรา 211 สัตต เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้รับบันทึกความเห็นหรือข้อสังเกตจากสภาทั้งสองแล้ว ให้คณะ

กรรมการพิเศษพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควรเป็นวาระสุดท้าย โดยจะแก้ไขหรือไม่แก้ไขตามข้อคิดเห็นของสภาทั้งสองหรือไม่ก็ได้ แต่จะต้องชี้แจงเหตุผลของการแก้ไขหรือไม่แก้ดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำและจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญ เอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิเศษจัดทำขึ้นเป็นวาระสุดท้าย พร้อมทั้งจัดพิมพ์บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของสภาผู้แทนราษฎร บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของวุฒิสภาและบันทึกความเห็นของที่ปรึกษา (ถ้ามี) เผยแพร่แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบันทึกความเห็นและข้อสังเกตจากสภาทั้งสองแล้ว

ในการออกเสียงประชามติ ให้ประชาชนออกเสียงว่าจะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ต่อไป หรือจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่ พร้อมทั้งแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามที่คณะกรรมการพิเศษเสนอ

การออกเสียงประชามติจะกระทำได้อีกต่อเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันเผยแพร่เอกสารตามที่กำหนดไว้ในวรรคสอง

การออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 211 นว

มาตรา 211 อัญญ ถ้าในการออกเสียงประชามติ ประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่มาใช้บังคับ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติดำเนินการยกร่างกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ตามแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบเป็นพระราชกฤษฎีกาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันประกาศผลประชามติเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา 211 นว

(2) ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(3) ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและของสมาชิกวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สิ้นสุดลงและให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลือกตั้งหรือจัดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลือกตั้งหรือจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภา (ถ้ามี) ตามที่จะได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญภายในเก้าสิบวัน

ถ้าในการออกเสียงประชามติ ประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ต่อไป ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติสิ้นสุดลง

มาตรา 211 นว พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 211 สัตต วรรคห้า และมาตรา 211 อัญฐ (1) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติดำเนินการจัดทำ และเสนอผ่านคณะรัฐมนตรี เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้มีการแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกา ให้คณะรัฐมนตรีปรึกษารื้อกับประธานคณะกรรมการพิเศษและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 211 อัญฐ (1) จะแก้ไขให้แตกต่างไปจากแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียง

ประขามติเห็นชอบมิได้

พระราชกฤษฎีกาตามมาตรานี้ให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

มาตรา 211 ทศ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนและบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ พร้อมทั้งประวัติของแต่ละบุคคลเพื่อเสนอต่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษเพื่อคัดเลือกแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา 211 ทวิ (2) กรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา 211 ทวิ (2) ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมือง

บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ ให้รวบรวมจากรายชื่อผู้เชี่ยวชาญกฎหมายมหาชนจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีคณะนิติศาสตร์หรือสาขาวิชานิติศาสตร์เสนอขึ้นมาตามคำแนะนำของคณาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์หรือสาขาวิชานิติศาสตร์ แล้วแต่กรณี มหาวิทยาลัยละไม่เกิน 3 ชื่อ

บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ให้รวบรวมจากรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีคณะรัฐศาสตร์และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เสนอขึ้นมาตามคำแนะนำของคณาจารย์ประจำคณะหรือสถาบันแล้วแต่กรณี มหาวิทยาลัยละไม่เกิน 3 ชื่อ

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำของประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี”

สถาบันนโยบายศึกษา Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้มุ่งหวังผลกำไรและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด โดยดำเนินกิจกรรมในการศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย การสนับสนุนนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ และการให้ความรู้ทางการเมือง เพื่อส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยแบบเสรีและมีส่วนร่วม และพัฒนาระบบรัฐสภาในประเทศไทย

สถาบันนโยบายศึกษา ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งสาธารณรัฐเยอรมัน ทั้งนี้กิจกรรมต่างๆ อยู่ภายใต้การดำเนินงานของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในหลายๆ สมาคมทางด้านวิชาการที่เก่าแก่และใหญ่ที่สุดในประเทศ จนกระทั่งปี 2532 จึงแยกตัวออกมาดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ และได้รับความเชื่อถือจากสาธารณชนในฐานะที่เป็นคลังสมอง (Think-Tank) ที่มีส่วนขึ้นำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ของประเทศในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เช่น การริเริ่มศึกษาเรื่อง พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ผู้ตรวจการรัฐสภา การทำประชาพิจารณ์ (การไต่สวนสาธารณะ) การจัดทำแผนพัฒนาสถาบันนิติบัญญัติ และการปฏิรูปการเมือง เป็นต้น

.....

แนวทางการดำเนินงาน

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเล็กๆ ที่มีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นการสร้างความร่วมมือแบบเครือข่ายกับนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและประชาชนในระดับต่างๆ

จุดยืนของสถาบันนโยบายศึกษา คือ การค้นหาและนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย การสร้างโอกาสให้มีการนำเสนอข้อคิดที่แตกต่าง และแสวงหาจุดร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งนี้โดยยึดถือข้อมูลและเหตุผลเป็นสำคัญ

.....

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อนำเสนอประเด็นปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสังคมประชาธิปไตย และสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในประเด็นปัญหาเหล่านี้ เพื่อเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเสนอทางเลือกในเชิงนโยบาย
2. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านนโยบาย และให้ความร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสถาบันตัวแทนต่างๆ (อาทิ สภาจังหวัด หอการค้า) ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนและสาธารณชนทั่วไป
3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกๆ ระดับ
4. เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กิจกรรมนโยบายสาธารณะ และสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหาร ตลอดจนแง่มุมอื่นๆ ของสังคมประชาธิปไตย
5. เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความชำนาญ ในกิจการนิติบัญญัติและการบริหาร ระหว่างภาครัฐบาล เอกชน และประชาชนในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ

กิจกรรม

สัมมนาและฝึกอบรม

เพื่อเป็นเวทีแสดงความคิดเห็น ถกเถียง แลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มตัวแทนต่างๆ ของสังคม และประชาชนส่วนต่างๆ ต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม อีกทั้งยังเป็นแหล่งในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันรัฐสภา และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคม

ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีมากขึ้น การจัดสัมมนาของสถาบันฯ เป็นการเปิดกว้างแก่สาธารณชน และไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

วิจัย

สถาบันนโยบายศึกษา เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารที่ได้ศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย เพื่อนำเสนอต่อสาธารณะ ผลงานสำคัญ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าว ได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

สิ่งพิมพ์

สถาบันนโยบายศึกษา ได้จัดทำหมายข่าวรายเดือนเพื่อแสดงถึงความพยายามของสถาบันที่จะดำเนินกิจกรรมให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจาก “ผู้แทนราษฎร” ในปี 2529 เป็น “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง” ในต้นปี 2533 ปัจจุบันคือจดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง-การกระจายอำนาจ” ทั้งนี้โดยมีสาระที่เกี่ยวกับการเมือง

การเปลี่ยนแปลงการบริหารและกฎหมาย ในการจัดประภายรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนา ได้จัดทำเป็นสิ่งตีพิมพ์ตามโอกาสที่เหมาะสมและสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งเป็นที่สนใจตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบายของรัฐ นักการเมืองและนักวิชาการถึงนักเรียนมัธยมและสาธารณชนทั่วไป

สิ่งพิมพ์เหล่านี้ได้ถูกแจกให้กับสมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มองค์กรประชาสังคม โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น

สื่อการศึกษา

รายการของสถาบันนโยบายศึกษาได้ผ่านทางวิทยุ ซึ่งกระจายเสียงตามเกณฑ์ สัปดาห์ละ 1 ครั้ง เป็นการเชื่อมต่อที่สำคัญของสถาบันนโยบายศึกษาถึงสาธารณชนส่วนใหญ่ หลายครั้งที่เทปรายการได้ถูกใช้เช่นเดียวกับวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนในโรงเรียนต่างจังหวัด

ธนาคารเสียง (Voice Bank) ได้รวบรวมคำจำกัดความประกอบเทปเป็นห้องสมุดเสียงที่ใหญ่ที่สุดอันหนึ่งเรื่องนโยบายสาธารณะของประเทศ

รายการวิทยุทัศน์ สถาบันนโยบายศึกษาได้ผลิตเป็นชุดวิดีโอเทปเกี่ยวกับระบบรัฐสภาและกิจกรรม ประวัติการเมืองไทย ประเด็นนโยบายสาธารณะและคล้ายคลึงกัน วิทยุทัศน์เหล่านี้สามารถยืมได้เพื่อจุดมุ่งหมายทางการศึกษา

ปฏิทินประวัติศาสตร์และเหตุการณ์การเมือง และเกมการเมือง เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ได้แสดงถึงความพยายามของสถาบันนโยบายศึกษาที่จะสร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมืองเพื่อให้ถึงสาธารณชนอย่างกว้างขวาง วัสดุเหล่านี้ถูกแจกให้กับโรงเรียนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

Home Page สถาบันนโยบายศึกษา ได้เตรียมไว้อีกหนึ่งทางหนึ่งในการเชื่อมด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างสถาบันและสาธารณะ Home Page ได้สรุปสาระสำคัญของการดำเนินงานและกิจกรรมโครงการ เช่นเดียวกับข้อมูลปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจที่ทันสมัย

โครงการ

สถาบันนโยบายศึกษาดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ดังนี้

- สัมมนาและฝึกอบรม
- วิจัย
- สิ่งพิมพ์ (จดหมายข่าว เอกสารสัมมนา เอกสารวิจัย เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล และหนังสือ)
- สื่อความรู้ทางการเมือง (รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ วิทยทัศน์ ปฏิทิน แผนที่ เกมการเมือง)

.....

พบกับรายการ “โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ” ดำเนินรายการ โดย ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต และคุณคู่ย์ ณ บางน้อย ทุกวันเสาร์ เวลา 17.00-18.00 น. ทางสถานีวิทยุ ททท.เอ.เอ็ม. 1494

.....

สถาบันนโยบายศึกษาประสงค์ที่จะเผยแพร่วิทยทัศน์ รายการโทรทัศน์ชุด “สู่สังคมประชาธิปไตย” และ “สังคมสันติ” ซึ่งออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ ช่อง 11 ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2537 แก่ผู้สนใจเพื่อเป็นสื่อเสริมการเรียนการสอน และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหาสาธารณะต่าง ๆ

.....

จดหมายข่าวรายเดือน “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ” นำเสนอ
สาระข้อมูล และบทวิเคราะห์ทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ เป็น
อภินันทนาการแก่สมาชิกของสถาบันฯ และสถาบันการศึกษาที่สนใจ

.....

สนใจสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับจดหมายข่าว และส่วนลดราคาสิน
พิมพ์และสื่อต่าง ๆ ของสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) ได้ที่ 99/146 ซอย
หมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ
10900 โทร. 9411832-3 โทรสาร 9411834 (ค่าสมาชิก 100 บาท ต่อปี)

.....

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

อุตสาหกรรมต่างจังหวัด (2536)	60	บาท
โมสิต ปันเปี่ยมราษฎร์		
การไต่สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้ง	50	บาท
ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2536) (พร้อมสรุปสัมมนาท้ายเล่ม)		
แก้วสรร อติโพธิ		
มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจ	600	บาท
ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2536)		
รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์		
โครงการพัฒนาจังหวัด (2536)	80	บาท
ตระกูล มีชัย		
ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.(2536)	80	บาท
เชียรชัย ณ นคร		
วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย (2537)	15	บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช		
โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537)	60	บาท
อมร จันทรสมบูรณ์		
คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของ	60	บาท
ประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537)		
อมร จันทรสมบูรณ์		
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปทางการเมือง	40	บาท
ตามแนวทางคอนสติติวชันแนลลิสม์ (2537)		
อมร จันทรสมบูรณ์		

สยามสู่ศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	50 บาท
บริษัท การบินไทย จำกัด (2537) บัณฑิต จันทรโรจนกิจ	120 บาท
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2537) บัณฑิต จันทรโรจนกิจ กัลยา อุดมวิทิต วิมลรัตน์ สุขเจริญ	80 บาท
โครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง (2537) วิมลรัตน์ สุขเจริญ	50 บาท
งบประมาณจังหวัด (2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	60 บาท
สภาตำบล (2537) ตระกูล มีชัย	150 บาท
นโยบายพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้ง 2538 (2538) กิริติพงศ์ แนวนมาลี ญัฐทยา ขวัญรักษ์ ประจักษ์ ก้องกีรติ วิน พรหมแพทย์	20 บาท
กระบวนการทัศน์ใหม่ในการศึกษารัฐและสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	40 บาท
การปฏิรูปทางการเมือง (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	20 บาท
การกระจายอำนาจ (2538) ตระกูล มีชัย	100 บาท
Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995) Kiritipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak, Prachak Kongkirati, Win Phromphaet (Translated and edited by Santhad Atthaseree, David Peters, Parichart Chotiya)	50 บาท

ผ่าทางตันการเมืองไทย (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	20	บาท
ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	150	บาท
เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช ปาริชาติ โชติยะ บรรณาธิการ	180	บาท
วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (2539) วิชัย ต้นศิริ	50	บาท
อนาคตการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2539) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	50	บาท
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน (2539) กิริติพงศ์ แนวมาลี วิน พรหมแพทย์	40	บาท
ท้องถิ่นนิยมและภูมิภาคนิยมในสังคมไทย (2539) เสาวลักษณ์ สุขวิรัช	25	บาท
สื่อมวลชนไทยกับการผลักดันนโยบาย (2539) Policy Advocacy and the Media in Thailand ดันแคน แมคคาร์โก (Duncan McCargo) รมัยมาศ โบว์รา (Ramaimas Bowra)	50	บาท
ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	150	บาท
แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง (2540) อัยยวงศ์ ปาณิกบุตร	80	บาท

แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย (2540) จรัส ดิษฐาอภิชัย	80 บท
รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540) วิชัย ตันศิริ	80 บท
ขอตเกสต์รัฐธรรมนูญไทย (2540) เชวณะ ไตรมาศ	35 บท
พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่และ พัฒนาการทางสถาบัน (2540) เชวณะ ไตรมาศ	120 บท
ถกรัฐธรรมนูญ 2540 (2540) นันทวัฒน์ บรมานันท์	300 บท
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขปรับปรุงตาม พรบ. อบจ. 2540 (2540) กิริติพงศ์ แนวมาลี วิน พรหมแพทย์ แก้ไขปรับปรุงตาม พรบ. อบจ. 2540 โดย สนิท จรอนันต์	50 บท
Thai Constitutions in Brief (1997) Parichart Siwaraksa Chaowana Traimas Ratha Vayagool	50 บท
รัฐมนตรีพันธุ์ใหม่ : บริหารงานบ้านเมืองอย่างไร ให้ถูกใจประชาชน (2541) เชวณะ ไตรมาศ	50 บท

เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2 2541) ปาริชาติ ศิระรักษ์	60 บท
กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541) เชวณะ ไตรมาศ	50 บท
100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 3 2541) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	180 บท
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (2541) นันทวัฒน์ บรรมานันท์	160 บท
บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541) นันทวัฒน์ บรรมานันท์	60 บท

.....

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย	80 บท
แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย	25 บท
Road of Democracy Map	40 บท
ไฟการเมือง	100 บท
เกมการเมือง (Political Monopoly)	200 บท

สนใจกรุณาติดต่อ สถาบันนโยบายศึกษา : 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน
ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 941-1832-3
โทรสาร 941-1834, E-mail: ipps@ksc.th.com

.....



ประวัติย่อ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาเอก ด้านกฎหมายปกครอง
มหาวิทยาลัยปารีส ๒ ประเทศฝรั่งเศส

ตำแหน่ง

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน้าที่การงานในปัจจุบัน

- ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมการศึกษากฎหมาย
ฝรั่งเศส คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ที่ปรึกษากฎหมายสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศส
ประจำประเทศไทย
- ที่ปรึกษากฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

About the Book

"Transitory Provisions of the Constitution and Political Reform"

By Nantawat Boramanand

This book highlights the substance and significance of Transitory Provisions totalling altogether 23 articles as adopted by the current constitution. The constitution does not set the period for the political reorganization at the same time. Therefore, political reform may not be made when the constitution has been enforced and takes effect.

Besides, the writer also compares the Thai Constitution with the French system, which both countries have constitutional groundwork for legal change and amendment of rule of law and administration. The constitution can also be enforced directly for political reform. However, it took the French political reform only a few months to succeed eventually.

Thippaporn Tantisunthorn

Director

Institute of Public Policy Studies

October 1998