

## 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 ศศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ จึงนับว่าเป็นหนังสือที่ออกมาทันกาลกับความต้องการของสังคมไทยที่กำลังสับสนกับรัฐธรรมนูญของคนที่ม่บทเฉพาะกาลหลายมาตราและทยอยประกาศให้มีผลบังคับใช้ไปเรื่อยๆ ตั้งแต่ 30 วันแรก นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใหม่ใช้บังคับไปจนถึง 5 ปี

นอกจากการให้ความรู้เรื่องบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยแล้ว ผู้วิจัยยังได้ศึกษาและเปรียบเทียบกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสในช่วงประวัติศาสตร์การปฏิรูปการเมืองของประเทศฝรั่งเศสที่ประสบความสำเร็จสูงในระยะเวลาอันรวดเร็วอีกด้วย

สาระประโยชน์ที่ได้จากความมุ่งมั่นของผู้ศึกษาวิจัยในครั้งนี้อย่างยิ่งก็คือหวังว่าจะเป็นบ่อเกิดของความรู้ให้คนในสังคมไทยได้คิด และสัมผัสในมุมมองที่กว้างขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อทิศทางการปฏิรูปการเมืองต่อไป

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

สถาบันนโยบายศึกษา

พฤศจิกายน 2541

## คำนำจากผู้เขียน

เมื่อข้าพเจ้าอ่านรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ความรู้สึกที่เกิดขึ้นคงเหมือนกับหลายๆ ท่านส่วนใหญ่ คือ เป็นรัฐธรรมนูญที่แปลกกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นเพราะมีการสร้างระบบและองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมากมาย แต่เมื่อข้าพเจ้าพลิกรัฐธรรมนูญมาถึงบทเฉพาะกาลเพื่อดูว่าระบบและองค์กรใหม่ๆ เหล่านี้จะเกิดขึ้นเมื่อไหร่ 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 จึงทำให้เข้าใจได้ว่าหากจะให้การปฏิรูปการเมืองทั้งระบบเกิดขึ้นตามเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ จะต้องใช้เวลาานพอสมควร 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 ที่ปรากฏอยู่ที่รัฐธรรมนูญล้วนเป็นมาตรการที่จะทำให้ระบบและองค์กรต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นมีผลใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการจัดให้มีระบบและองค์กรดังกล่าวไม่พร้อมกัน จึงทำให้การปฏิรูปการเมืองไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในเวลาใกล้เคียงกับที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ

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

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

สิ้น โดยการกำหนดให้ระบบและองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นใน  
ระยะเวลาใกล้เคียงกับการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ ซึ่งวิธีการดังกล่าวได้เคยมีการ  
เสนอมมาแล้วในอดีตโดยคณะกรรมการ คพป. แต่ไม่ได้รับการนำมาใช้ การ  
ปฏิรูปการเมืองในประเทศไทยจึงยังไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบ

# สารบัญ

หน้า

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