

ส่วนที่ 1

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นมาจากกระแสผลักดันของนักวิชาการ นักการเมือง และประชาชนที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองอันได้แก่การปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ได้คนดีเข้ามาสู่ระบบเพื่อที่จะได้สามารถแก้ไข้ปัญหาของประเทศ 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 มาตรา นี้ สามารถแบ่งเป็นประเภทได้ 3 ประเภท คือ

1.1 การคงสถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเดิมไว้

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ย่อมมีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่สิ้นสุดลง ซึ่งมีผลทำให้สถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มิได้ต้องการเปลี่ยนแปลงสถาบันและบุคคลต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าทั้งหมด ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงกำหนดเป็นบทเฉพาะกาลรับรองสถาบันและบุคคลต่างๆ ให้สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ ดังนี้คือ

1.1.1 คณะองคมนตรี บทบัญญัติมาตรา 314 ได้กำหนดให้คณะองคมนตรียังคงดำรงตำแหน่งต่อไป และยังได้บัญญัติเพิ่มเติมให้คณะองคมนตรีทำหน้าที่รัฐสภานในกรณีที่มาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดตามมาตรา 323 เฉพาะในกรณีการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง และการปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 19) การแก้ไขกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ (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 จะไม่มีการแต่งตั้งใหม่และให้ถือว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (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 เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ทำการแก้ไขของค้ประกอบของคณะกรรมการตุลาการใหม่ซึ่งทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการและแต่งตั้งคณะ

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 ได้กำหนดให้วุฒิสภาคำเนินการเลือกตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญภายใน 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. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทกติ

นอกเหนือจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับอันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญมากและเป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องจัดทำให้เสร็จภายในกำหนดเวลา 240 วัน ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น รัฐธรรมนูญใหม่ยังได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีก 5 ฉบับ อันเป็นเรื่องสำคัญๆ เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้ถูกกำหนดแนวทางที่สำคัญๆ ไว้แล้วในรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ตรากฎหมายได้กำหนดหลักการหรือตรากฎหมายแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญกำหนด กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 5 ฉบับนี้ มาตรา 329 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าให้ตราให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทเร่งด่วนกับประเภทกติกงอยู่ที่ระยะเวลาในการร่างและตัวผู้ร่างเอง 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 คนเข้าชื่อกันให้รัฐสภาพิจารณาทรงกฎหมายตามมาตรา 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 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้อำนาจอภิสภาในการเป็นผู้คัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร ทั้งนี้เนื่องมาจากวุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน แต่ในวาระเริ่มแรก รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภาชุดเดิมที่มาจาก การแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญเดิมยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป 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 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากำหนดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น เนื่องจากมีบทบัญญัติบางประการในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งไม่สอดคล้องกับการดำรงตำแหน่งดังกล่าว บทเฉพาะกาลมาตรา 315 วรรคสี่ จึงได้บัญญัติยกเว้นไม่ให้นำเรื่องดังต่อไปนี้มาใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

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 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ออกจากตำแหน่ง หากตรวจสอบพบว่ามิพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

การบัญญัติให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เหล่านี้ออกจากตำแหน่งก็เนื่องจากวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่เนื่องจากในช่วงแรกของรัฐธรรมนูญมาตรา 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

จ. มาตรา 288 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดทำหน้าที่แต่งตั้งและให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 335 ว่ายังมีต้องนำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นมาใช้บังคับจนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม 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” มากกว่าบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น 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 มอบอำนาจให้แก่รัฐบาลที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาของประเทศ⁽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 คณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับบทเฉพาะกาลโดยมีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้งที่จะมาเป็นบทเฉพาะกาลที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ

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

“ร่างมาตรา 76 การประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลทำให้ต้องมีกรเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาใหม่ สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาจะต้องหยุดลง และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงในวันที่มีการประชุมสมาชิกสภาชุดใหม่เป็นครั้งแรก

ก่อนที่จะมีการประชุมสมาชิกสภาชุดใหม่ครั้งแรกให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการเรียกประชุมรัฐสภา”

“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 และมีข้อเสนอหลายข้อเสนอมือเพื่อปรับปรุงแก้ไข คงมีเพียงร่างมาตรา 76 เพียงร่างมาตราเดียวที่มีข้อเสนอให้แก้ไขเพียงเล็กน้อยที่ไม่ใช่สาระสำคัญ⁽³⁾

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

นาย Coste-Floret ได้เสนอให้ขยายระยะเวลาดังกล่าวออกเป็น 8 เดือน ซึ่งนายเคอเบร ก็ได้ชี้แจงว่าระยะเวลา 8 เดือนที่ไม่มีรัฐสภาจะก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองอย่างมาก แต่ถ้าหากจะขยายระยะเวลาออกไปอีก 2 เดือน คือ 6 เดือน ก็อาจเป็นไปได้ ข้อเสนอของนายเคอเบร ถูกคัดค้านโดย นาย Gilbert-Jules และนาย Mignot เนื่องจากการขยายระยะเวลาดังกล่าว จะทำให้รัฐบาลรักษาการที่ได้รับอำนาจนิติบัญญัติจากรัฐธรรมนูญมีอำนาจมากออกไปอีก 2 เดือน อันจะเป็นการไม่เหมาะสมและจะทำลายระบบกฎหมายที่จะมีในวันข้างหน้า

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

ต่อมา นาย Coste-Floret ก็ได้แสดงความวิตกกังวลถึงการที่จะต้อง มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น จึงได้เสนอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Comité Constitutionnel)⁽⁴⁾ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไปก่อนซึ่งนายเคอเบร ก็ได้ยอมรับข้อเสนอดังกล่าว พร้อมทั้งแสดงความเห็นเพิ่มเติมว่าไม่สมควรที่จะจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาเป็นการชั่วคราวเพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้ง จากนั้น จึงได้มีการเพิ่มบทบัญญัติเข้าไปว่า **“ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไปจนกว่าจะมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”**

ในส่วนที่เกี่ยวกับร่างมาตรา 78 นาย Dejean ยังคงตั้งใจประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองโดยกล่าวว่ามิมีบทบัญญัติจำนวนมากในร่างรัฐธรรมนูญที่ให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (lois organiques) ซึ่งในบางกรณีบางเรื่องมีความจำเป็นเร่งด่วนที่อาจต้องตราเป็นรัฐกำหนด (ordonnance) ในขณะที่บางเรื่องบางกรณียังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งโดยการตราเป็นรัฐกำหนดและสมควรขอให้รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่เข้ามาเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น นาย Dejean ก็ได้ขอให้ นายเดอเบร ซึ่งเจงถึงเรื่องดังกล่าว นายเดอเบร จึงได้ชี้แจงว่ากฎหมายที่วางระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาและประธานาธิบดีคงไม่สามารถขอให้รัฐสภาชุดใหม่เข้ามาตราได้เพราะเป็นเรื่องเร่งด่วน ซึ่งเรื่องดังกล่าวรัฐบาลจะได้จัดทำรัฐกำหนดในเร็ววันนี้ ส่วนโครงสร้างทางการเมืองอื่นคงต้องปล่อยให้ อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะตัดสินใจ

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

จากการอภิปรายในวันดังกล่าว ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทเฉพาะกาลจึงได้รับการแก้ไขปรับปรุงโดยคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญใหม่โดยมีเนื้อหา ดังนี้ คือ

“ร่างมาตรา 76 ให้สมัยประชุมของรัฐสภาหยุดลง อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงในวันที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้รัฐบาลเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจเรียกประชุมรัฐสภาได้จนกระทั่งถึงวันที่มีการประชุมครั้งแรกตามวรรคก่อน”

“ร่างมาตรา 77 สถาบันการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้จะต้องเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาไม่เกินสี่เดือนนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม จนกว่าจะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งวุฒิสภาอย่างเป็นทางการถาวรซึ่งอย่างช้าจะต้องไม่เกินวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ.1959 ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐ

อำนาจของประธานาธิบดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับจะยังคงอยู่กับประธานาธิบดีคนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่ตามมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งมีอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับจะทำหน้าที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจนกว่าจะมีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”

“ร่างมาตรา 78 มาตรการทางด้านนิติบัญญัติที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งสถาบันการเมืองจะต้องจัดทำโดยรัฐกำหนดที่มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ

ภายใต้ระยะเวลาตามมาตรา 77 วรรคแรก รัฐบาลสามารถตรา
รัฐกำหนดในเรื่องที่จำเป็นสำหรับการบริหารงานของรัฐและงบประมาณ

ภายใต้ระยะเวลาเดียวกัน รัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดเพื่อกำหนด
ระบบเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาซึ่งจะต้องได้รับการปรึกษาหารือจากประชาชน
ด้วยวิธีการออกเสียงแสดงประชามติก่อน”

ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.1958 ร่าง
รัฐธรรมนูญจะต้องส่งไปให้สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) พิจารณา ก่อน
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
ได้จนกระทั่งถึงวันที่มีการประชุมครั้งแรกตามวรรคก่อน

ให้อำนาจของสมาชิกแห่งสหภาพฝรั่งเศส⁽⁶⁾ สิ้นสุด
ลงในเวลาเดียวกันกับที่อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันได้มี
ขึ้น”

“มาตรา 91 สถาบันการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้จะต้องจัดตั้งและเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาไม่เกินสี่เดือนนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ระยะเวลาดังกล่าวให้ขยายเป็นหกเดือนสำหรับสถาบันเกี่ยวกับประชาคม⁽⁷⁾

อำนาจของประธานาธิบดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับจะหมดลงในวันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

ให้ประเทศสมาชิกของประชาคมมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานะในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ยังคงใช้อำนาจหน้าที่ของตนต่อไปในประเทศสมาชิกภายใต้กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับจนกระทั่งถึงวันจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจตามระบบใหม่

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

อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 58 และ 59 แห่งรัฐธรรมนูญจะถูกใช้โดยคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยรองประธานสภาแห่งรัฐ ประธานและประธานคนแรกของศาลฎีกา และประธานคนแรกของศาลบัญชี จนกระทั่งมีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว

พลเมืองของประเทศสมาชิกของประชาคมยังคงมีตัวแทนอยู่ในรัฐสภาจนกระทั่งมีการตรามาตรการที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามหมวด 12 ของรัฐธรรมนูญ”

“มาตรา 92 มาตรการทางด้านนิติบัญญัติที่จำเป็น สำหรับการจัดตั้งสถาบันการเมืองและการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้สามารถทำได้โดยรัฐกำหนดที่มีผลทาง กฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติ ซึ่งตราโดยคณะรัฐมนตรีและผ่านการ พิจารณาให้ความเห็นจากสภาแห่งรัฐ

ภายใต้ระยะเวลาและเงื่อนไขเดียวกัน รัฐบาล สามารถตรารัฐกำหนดที่มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติเพื่อกำหนดระบบเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ภายใต้ระยะเวลาเดียวกับที่บัญญัติไว้ในวรรคแรก ของมาตรา 91 รัฐบาลสามารถดำเนินการตามที่เห็นสมควรได้ในทุกกรณี เพื่อประโยชน์ของชาติ เพื่อปกป้องพลเมืองและคุ้มครองเสรีภาพ”

บทบัญญัติทั้ง 3 มาตราดังกล่าวมีความแตกต่างจากบทบัญญัติที่ คณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำไว้ในร่างมาตรา 76 ถึงร่างมาตรา 78 ในหลายประเด็นด้วยกัน คือ

ก. การแก้ไขโดยคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ พิจารณาจากมาตราทั้ง 3 ของบทเฉพาะกาลที่ประกาศใช้บังคับ จะเห็นได้ ว่ามีการแก้ไขในหลายประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ มีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับ การบริหารงานเป็นการชั่วคราวของสถาบันเกี่ยวกับประชาคม(Communauté) อำนาจของรัฐบาลในกรณีการตรารัฐกำหนดซึ่งถูกจำกัดลง ระยะเวลา 4 เดือนในการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองซึ่งมีการขยายออกไปให้เฉพาะส่วนที่ เกี่ยวกับสหภาพฝรั่งเศสเป็น 6 เดือน การปฏิบัติหน้าที่แทนคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญซึ่งแต่เดิมในร่างของคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญได้มอบให้ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ แต่ได้มีการแก้ไขโดยจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น ประกอบด้วยผู้พิพากษาระดับสูง 3 คน และให้ทำหน้าที่เฉพาะคดีเกี่ยวข้อง กับการเลือกตั้งประธานาธิบดี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เท่านั้น

นอกจากนี้ อำนาจเฉพาะของรัฐบาลได้รับการแก้ไขให้มากขึ้น รัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดได้ในกรณีเห็นว่า “มีความจำเป็น” เพื่อให้เกิดการดำเนินงานของอำนาจรัฐ รัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดเพื่อกำหนดระบบเลือกตั้งซึ่งไม่ต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติดังที่ร่างแรกของคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ และนอกจากนี้ ยังได้มีการเพิ่มวรรคสุดท้ายของมาตรา 92 เข้าไป โดยวรรคที่ถูกเพิ่มเข้านี้เป็นมาตรการที่ให้อำนาจรัฐบาลอย่างเต็มที่แทบจะเรียกได้ว่า “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 อันแตกต่างจากเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะตรารัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานต่างๆ ไป

มาตรา 92 บัญญัติไว้ชัดเจนว่า รัฐกำหนดจะต้องตราโดยคณะรัฐมนตรี และผ่านการพิจารณาให้ความเห็น (avis) จากสภา

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

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

(2) การขยายของอำนาจของรัฐบาล หมวด 15 ของรัฐธรรมนูญคือหมวดที่ว่าด้วยบทเฉพาะกาลนั้นเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ “ยกเว้น” ไม่ใช้บทบัญญัติบางมาตราที่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเป็นการชั่วคราว กล่าวคือ ในมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่ารัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจในการตรารัฐบัญญัติ (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) ที่ จะตรารัฐกำหนดต่างๆ ได้ยังถือเสมือนเป็นการให้อำนาจ “อย่างเต็มที่” แก่ รัฐบาลของนายพลเดอโกลล์ ที่จะบริหารประเทศในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อีกด้วย

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 รัฐกิจจานุเบกษาถูกส่งให้ข้าพเจ้าทุกวันละกว่าร้อยหน้า 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 และเยื่อสงคราม 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 ประเภทดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถจัดได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง นโยบายทางด้านการเมืองเกี่ยวกับประเทศอิตาลีเรีย และ การปฏิรูประบบการปกครองและระบบศาลยุติธรรม

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

รัฐบาลตรารัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญโดยใช้กระบวนการเดียวกับการตรารัฐกำหนดธรรมดา จะแตกต่างกันอยู่ที่ในทางปฏิบัตินั้น ร่างรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญจะถูกส่งให้คณะกรรมการชุดพิเศษของสภาแห่งรัฐอันประกอบด้วย รองประธานสภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการและประธานแผนกต่างๆ ของสภาแห่งรัฐเพื่อทำการตรวจสอบก่อนประกาศใช้⁽¹³⁾

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

ค. นโยบายทางด้านการเมืองเกี่ยวกับประเทศอัลจีเรีย

ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศอัลจีเรียเป็นปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข จึงมีการตรารัฐกำหนดออกมามากมายฉบับเพื่อจัดระบบต่างๆ ภายในประเทศ อัลจีเรีย เช่นรัฐกำหนดเกี่ยวกับการครอบครองอาวุธ การยึดทรัพย์สินเพื่อใช้ประโยชน์ทางทหาร การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงิน การศึกษาและการจัดตั้งระบบสวัสดิการสังคม

ง. การปฏิรูประบบการปกครองและระบบศาลยุติธรรม เนื่องจากนายเดอเบร ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของนายพลเดอโกลส์และเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นเป็นนักกฎหมาย จึงได้ถือโอกาสปรับปรุงระบบการปกครองและระบบศาลยุติธรรมเสียใหม่โดยใช้รัฐกำหนดตามมาตรา 92

รัฐกำหนดที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบศาลยุติธรรมได้แก่การจัดตั้งศาลเด็ก ศาลพาณิชย์ ศาลแรงงาน ศูนย์พัฒนาข้าราชการยุติธรรม การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก เป็นต้น

ส่วนรัฐกำหนดที่เกี่ยวกับปฏิรูปการปกครองได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน การผังเมือง การปกครองท้องถิ่น การสาธารณสุข เป็นต้น

2.1.2.2 อำนาจตามบทเฉพาะกาลซึ่งรัฐธรรมนูญมอบให้ จากการศึกษาถึงบทบัญญัติมาตรา 92 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลสามารถที่จะตรารัฐกำหนดในช่วงระยะเวลา 4 เดือน และ 6 เดือน ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ได้ ในบางวัตถุประสงค์เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาจากรัฐกำหนด 300 ฉบับที่รัฐบาลตราขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีรัฐกำหนดบางฉบับที่ตราขึ้นโดยไม่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขที่บทเฉพาะกาลมาตรา 92 ได้บัญญัติไว้

ก. ความชอบด้วยบทเฉพาะกาลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในบรรดารัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ 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 รัฐธรรมนุญทั้ง 24 ฉบับ มีเพียง 10 ฉบับเท่านั้นที่เข้าเงื่อนไขในการตรา รัฐกำหนดโดยรัฐบาลที่รัฐธรรมนุญได้มอบอำนาจเอาไว้

เหตุผลที่รัฐบาลต้องรีบตรากฎหมายประกอบ รัฐธรรมนุญในรูปของรัฐกำหนดก็เนื่องมาจากไม่ต้องการมอบอำนาจในการตรา กฎหมายสำคัญเหล่านี้ให้กับรัฐสภา รวมทั้งไม่มีความไว้วางใจในรัฐสภา ด้วยเพราะรัฐสภาอาจตรากฎหมายที่มีสาระ “เข้าข้าง” ตัวเองก็ได้เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง จำนวนค่าตอบแทน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา

ข. นโยบายการเมืองเกี่ยวกับประเทศอัลจีเรีย รัฐ กำหนดทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับประเทศอัลจีเรียถือได้ว่าอยู่ในขอบเขตการ ตรารัฐกำหนดซึ่งรัฐธรรมนุญได้มอบอำนาจให้รัฐบาลเอาไว้ตามมาตรา 92 วรรคท้าย คือ “...รัฐบาลสามารถดำเนินการตามที่เห็นสมควรได้ในทุกกรณี เพื่อผลประโยชน์ของชาติ เพื่อปกป้องพลเมืองและคุ้มครองเสรีภาพ” ซึ่ง จากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในอัลจีเรียและส่งผลกระทบต่อมายังประเทศฝรั่งเศส จึงถือได้ว่าเป็นการตรารัฐกำหนดเพื่อรักษาประโยชน์ของชาติ

ค. นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง จะเห็นได้ ว่าปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสในปีค.ศ. 1958 นั้น เป็น ปัญหาที่รุนแรงมากและก่อให้เกิดความวุ่นวายไปทั่วประเทศ ดังนั้น กรณี 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” ซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องรีบดำเนินการในทันที รัฐบาลสามารถรอให้มีการประชุมรัฐสภาในเดือนเมษายนและเสนอร่างกฎหมายต่างๆ เหล่านั้นให้รัฐสภาพิจารณาได้

นอกจากนี้ รัฐกำหนดอีก 41 ฉบับซึ่งตราขึ้นเพื่อให้สัตยาบันข้อตกลงระหว่างประเทศก็ยังไม่เข้าข่ายที่จะตราเป็นรัฐกำหนดตามมาตรา 92 ได้อีกเช่นกัน

จะเห็นได้ว่า นายพลเดอ โกลล์และรัฐบาล “ต้องการ” ที่จะจัดระบบการปกครองประเทศใหม่ให้เสร็จเรียบร้อยภายในระยะเวลาอันสั้นด้วยตัวเอง ดังนั้น จึงได้ทำการตรารัฐกำหนดจำนวนมากเพื่อปรับปรุงระบบทั้งหลายให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ รัฐกำหนดทั้งหลายจึงเป็น “เครื่องมือ” สำคัญที่ช่วยให้ นายพลเดอ โกลล์ปฏิรูปการเมืองสำเร็จในเวลาเพียงไม่กี่เดือน

2.2 ประเภทของรัฐกำหนด

รัฐกำหนดซึ่งตราโดยการใช้อำนาจตามมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญเป็นรัฐกำหนดซึ่ง “มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติ” อันหมายถึง

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

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

รัฐกำหนดธรรมดาเหล่านี้ถูกตราขึ้นโดยรัฐบาลและเนื่องจากเป็นรัฐกำหนดที่มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญที่ตั้งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ 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 เกี่ยวกับเรื่องการระงับการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดฐานช่วยเหลือผู้ก่อกบฏในอัลจีเรียนั้น “...เป็นเรื่องที่มาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเอาไว้ เป็นกฎหมายที่ตราโดยรัฐบาลภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้บนทเฉพาะกาล กฎหมายดังกล่าวประกาศใช้บังคับโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและมีประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามประกาศใช้...” จึงได้สั่งยกการฎีกาโดยไม่มีกรให้เหตุผลอื่นประกอบและมีได้เข้าไปตรวจสอบความถูกต้องของรัฐกำหนดนั้น

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

ข. การตรวจสอบความมีอยู่ของรัฐกำหนด มีการขอให้ตรวจสอบความมีอยู่ของรัฐกำหนดที่ตราขึ้นตามมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญอยู่สองกรณีด้วยกัน โดยในกรณีแรกนั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการลงนามในรัฐกำหนด และในกรณีที่สองเป็นปัญหาเกี่ยวกับการประกาศใช้รัฐกำหนด

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

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

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยคดีดังกล่าวแต่เพียงว่ารัฐกำหนดตามมาตรา 92 จะต้องลงนามโดยหัวหน้าคณะรัฐบาล ในขณะที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยคดีดังกล่าวได้อย่างชัดเจนว่า มาตรา 91 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจประธานาธิบดีคนเก่ายังมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่เข้ามา ดังนั้นเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ในวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1959 อำนาจของประธานาธิบดีคนเก่าจึงสิ้นสุดลง แต่เนื่องจากอำนาจของประธานาธิบดีคนเก่านั้นเป็นอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งได้จำกัดอำนาจของประธานาธิบดีที่จะแทรกแซงการดำเนินงานของรัฐบาล และไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจประธานาธิบดีที่จะเป็นผู้ลงนามในมาตรการต่างๆ 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 เองก็มิได้บัญญัติให้อำนาจนี้เป็นของประธานาธิบดี 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 ดังนั้นเมื่อฝ่ายบริหารผู้ตราคือรัฐบาลเห็นชอบ รัฐกำหนดดังกล่าวก็มีผลบังคับใช้ได้โดยไม่ต้องมีการตรารัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีเพื่อประกาศใช้

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 และพบว่ามีความที่ขัดกับมาตรา 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 ในภายหลังก็จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐกำหนดเหล่านั้น และนอกจากนี้ การที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ “เลือก” ที่จะวินิจฉัยว่าข้อบังคับขัดรัฐ กำหนดย่อมแสดงให้เห็นว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ “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 ได้เริ่มทำงานอย่างรวดเร็วในเวลาที่ไม่ได้เสียเปรียบเวลาที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ รัฐบาลจึงเร่งตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรและกลไกต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยปกติแล้วจะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐบาลได้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรูปของรัฐกำหนด เรียกว่า **รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ** (ordonnance portant loi organique)

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

ระบบกฎหมาย ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายธรรมดาและกฎหมายอื่นไม่สามารถขัดหรือแย้งได้ ประการที่สองได้แก่การยอมรับว่ารัฐกำหนดที่ตราขึ้นโดยมีเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสามารถทำได้

2.2.2.1 การเพิ่ม “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” เข้าไปในระบบกฎหมาย 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 : ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างรัฐ 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 ซึ่งขณะนั้นเป็นระยะเวลาที่รัฐบาลหมดอำนาจพิเศษตามมาตรา 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” ได้สร้างขึ้นมาเพื่อให้บทบัญญัติทั้งหลายในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสร้างองค์กรและวางมาตรการต่างๆ ที่มีความจำเป็นในการปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นในเวลาที่ไม่ได้เกี่ยวกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

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 มีการโยนไปยังมาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากในการทำความเข้าใจสำหรับประชาชนธรรมดาทั่วไป และนอกจากนี้ การที่มีข้อความโยนไปยังมาตราต่างๆ 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 ปี นั้น 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

สำหรับการที่ผู้เขียนได้นำเสนอบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในตอนที่ 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” ในการหาแนวทางแก้ไขปัญหานั้นในประเทศไทยต่อไป

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

นำที่มีความเป็นผู้นำเข้ามาแก้ไขปัญหาของประเทศ

นายพลเดอโกลด์ เป็นผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนและกองทัพ เมื่อมีการ “เรียกร้อย” ให้นายพลเดอโกลด์เข้ามาปกครองประเทศ นายพลเดอโกลด์ จึงได้ดำเนินการปฏิรูปการเมือง โดยได้มอบให้นักกฎหมายที่มีชื่อเสียงคือนายมิเชล เดอเบอร์ ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในบทเฉพาะกาลจึงปรากฏมาตรา 92 ซึ่งมอบอำนาจ “ทุกกรณี” ในการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารประเทศให้แก่ “ผู้นำ” ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อที่จะทำให้การปฏิรูปการเมืองสำเร็จในระยะเวลาอันสั้น จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาประมาณ 6 เดือนที่นายพลเดอโกลด์ เข้ามาทำการปฏิรูปการเมืองและมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้วนั้น มีการตรากฎหมายออกมาทั้งสิ้น 300 ฉบับ กฎหมายทั้ง 300 ฉบับนั้นเป็นกฎหมายที่รัฐบาลตราขึ้นในรูปแบบของรัฐกำหนดเพื่อแก้ไขปรับปรุงระบบการเมืองการปกครองของประเทศ สิ่งต่างๆ เหล่านี้คงเกิดขึ้นไม่ได้หากประชาชนไม่เชื่อถือในความเป็นผู้นำของนายพลเดอโกลด์ และเชื่อมั่นว่าสิ่งที่นายพลเดอโกลด์ ทำจะเป็นผลดีต่อประเทศชาติ ซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา ไม่ทุจริตหรือคดโกง การมอบอำนาจให้นายพลเดอโกลด์ ปฏิรูปการเมืองโดยมีเครื่องมือสำคัญ คือบทเฉพาะกาลมาตรา 92 นั้น จะเห็นได้ว่าประชาชนยอมรับ และเชื่อมั่น เพราะก่อนรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ผ่านการลงประชามติจากประชาชนทั้งประเทศแล้ว และการที่นายพลเดอโกลด์ “ได้” นายเดอเบอร์ ซึ่งเป็นนักกฎหมายที่เก่งมาเป็นผู้ร่วมงาน พร้อมทั้งนักกฎหมายอีกจำนวนหนึ่งจากมหาวิทยาลัยและจากสภาแห่งรัฐจึงทำให้การตรากฎหมายต่างๆ มี “เนื้อหาสาระ” และ “กระบวนการ” ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างการเมืองการปกครอง และวางมาตรการใหม่ๆ จนทำให้การปฏิรูปการเมืองในฝรั่งเศสได้ผลสำเร็จในระยะเวลาอันสั้น

เหลียวกลับมองรัฐธรรมนูญของไทยกันบ้าง 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 (คพป.) ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ข้อเสนอของรัฐบาล (นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี) ข้อเสนอของคณะกรรมการ

วิสามัญของรัฐสภา และข้อเสนอของรัฐสภา⁽¹⁸⁾ ทุกข้อเสนอต่างก็เห็นควรให้มี การตั้ง “องค์กร” พิเศษขึ้นมายกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง ทั้งสิ้น

ข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) นั้นเป็น ข้อเสนอที่ “น่าจะ” มีผลเป็นการปฏิรูปการเมืองได้ดีที่สุดเพราะมีการวาง “กลไก” และ “มาตรการต่างๆ ที่จำเป็น” เอาไว้ “ค่อนข้าง” สมบูรณ์ คือมีการให้จัดทำรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จในเวลาไล่เลี่ยกันโดยไม่ต้องวาง “กลไก” อันยุ่งยากซับซ้อนไว้ในบทเฉพาะกาลดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ข้อเสนอดังกล่าวนี้ คพป. ได้นำมาจากร่างรัฐธรรมนูญที่ ศ.ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์ 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) ผู้ที่รอบรู้กิจการบ้านเมืองจำนวนมากไม่เกิน 2 คน ที่ประธานคณะกรรมการพิเศษแต่งตั้งโดยปรึกษาหารือกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

เลขานุการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ได้แก่ เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร และให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

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

วิธีการได้มาซึ่งกรรมการผู้เชี่ยวชาญคือ

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

- 2) ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำบัญชีรายชื่อ

ชื่อผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนและบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ พร้อมประวัติของแต่ละบุคคลเพื่อเสนอให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษคัดเลือก

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษจะเป็นผู้คัดเลือกผู้มาเป็น กรรมการผู้เชี่ยวชาญจากบัญชีรายชื่อดังกล่าว และเมื่อคัดเลือกเรียบร้อยแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง

4) นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษเห็นสมควรที่จะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ และหรือผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่มีได้ปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อข้างต้น ก็สามารทำได้ แต่จะมีจำนวนเกินกว่า 2 คนมิได้ และ จำนวนกรรมการผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดที่กล่าวมานี้จะมีจำนวนเกินกว่า 15 คนไม่ได้

อนึ่ง กรรมการผู้เชี่ยวชาญต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมือง

2. หน้าที่ หน้าที่เพียงประการเดียวของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติคือการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมทั้งกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ส่วนที่ 2 กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติเกิดขึ้นแล้ว คณะกรรมการพิเศษจะดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีกระบวนการดังต่อไปนี้

1) ภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติทำการยกย่อง

รัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งระบุกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนด
แนวสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว ให้แล้วเสร็จเป็นวาระแรก

2) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดทำร่าง
รัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ
และแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดส่งให้แก่
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้ข้อคิดเห็น โดยเร็วที่สุด

3) ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้ง “คณะกรรมการ
วิสามัญ” ของแต่ละสภา เพื่อพิจารณาและศึกษาร่างรัฐธรรมนูญและแนว
สาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อ
ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้เสนอมา

4) ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารคำ
ชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมาย
ประกอบร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งชาติ ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเสนอข้อคิดเห็น โดยจัดทำเป็น
บันทึกความเห็นและข้อสังเกตพร้อมทั้งให้เห็นผลอย่างชัดเจน ในแต่ละ
ประเด็นที่สภามีข้อคิดเห็น ไปยังคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งชาติ

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

การดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติดำเนินการจัดทำและจัดพิมพ์เอกสารดังต่อไปนี้เพื่อเผยแพร่แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

ก. ร่างรัฐธรรมนูญ

ข. เอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ

ค. บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของสภาผู้แทนราษฎร

ง. บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของวุฒิสภา

จ. บันทึกความเห็นของที่ปรึกษาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ (ถ้ามี)

การออกเสียงประชามติจะกระทำได้ต่อเมื่อพ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันเผยแพร่เอกสารดังกล่าว

6) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาก็ให้คณะรัฐมนตรีปรึกษากับประธานคณะกรรมการพิเศษและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

7) ในการออกเสียงประชามติ ให้ประชาชนออกเสียงว่าจะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ต่อไป หรือจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขใหม่พร้อมทั้งสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติเสนอ โดยถ้าประชาชนเสียงข้างมากเห็นชอบให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ต่อไป ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติสิ้นสุดลง แต่ถ้าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่ใช้บังคับ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ
ดำเนินการกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามแนวสาระสำคัญที่
ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบเป็นพระราชกฤษฎีกาให้แล้วเสร็จ
ภายใน 120 วันนับแต่วันประกาศผลประชามติ และเสนอผ่านคณะ
รัฐมนตรีเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย ซึ่งหากคณะรัฐมนตรี
เห็นสมควรแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกา ก็ให้คณะรัฐมนตรีปรึกษาหารือกับ
ประธานคณะกรรมการพิเศษและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ แต่จะแก้ไข
ให้ต่างไปจากแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบไม่ได้

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ให้ผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระ
ราชบัญญัติ

ข. ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งกฎหมาย
ประกอบร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย
และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ค. ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ให้วาระการดำรงตำแหน่งของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและของสมาชิกวุฒิสภามาตรึงตามรัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สิ้นสุดลง และให้ดำเนินการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลือกตั้งหรือจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภามาตรึง
ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ภายใน 90 วันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญฉบับ
ใหม่ใช้บังคับ

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

“ผู้นำ” และได้รับการ “ยอมรับ” จากประชาชนด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ ดังนั้น โอกาสที่การปฏิรูปการเมือง “อย่างแท้จริง” จะเกิดขึ้นได้ คงเป็นไปได้ง่ายและรวดเร็วกว่าการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม หากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับการตรึงขึ้นด้วยวิธีดังกล่าว คงเป็นที่แน่นอนว่า “แทบจะ” ไม่ต้องเขียน “บทเฉพาะกาล” ไว้ท้ายรัฐธรรมนูญจำนวนมากดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่นำเสนอมา ไม่ว่าจะเป็น “รูปแบบ” ของบทเฉพาะกาลที่ถือเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับได้ หรือ “วิธีการ” ในการสร้างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้เสร็จในเวลาไล่เลี่ยกันโดยไม่จำเป็นต้องใช้บทเฉพาะกาลเข้ามาช่วยนั้น เมื่อพิจารณาจากวันนี้จะเห็นได้ว่าไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงอะไรได้แล้ว เพราะเราอยู่ ณ จุดที่ผ่านพ้นระยะเวลาที่จะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ไปแล้ว แต่อย่างไรก็ตามในวันข้างหน้าเมื่อถึงเวลาจำเป็นที่จำต้องมีการ “ปฏิรูปการเมือง ภาค 2” แล้ว ก็จะขอให้ “ผู้มีอำนาจ” ทั้งหลายโปรดนำข้อคิดเห็นต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมาประกอบการพิจารณาด้วย

เชิงอรรถ

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

1. ที่มาของอำนาจอธิปไตยจะต้องมาจากการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม
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)

อันประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาซึ่งได้รับแต่งตั้งมาจากคณะกรรมการการต่างๆ และจากสภาแห่งสาธารณรัฐ (Conseil de la République) ซึ่งเทียบได้กับวุฒิสภา จากนั้นรัฐบาลต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญให้กับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เพื่อพิจารณาให้ความเห็น และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านกระบวนการดังกล่าวมาแล้ว ก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อไป 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 องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาแทนที่ สหภาพฝรั่งเศส จัดตั้งในปี ค.ศ.1958 ประกอบด้วยสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ดินแดนและจังหวัดโพ้นทะเล รวมทั้งบางประเทศในทวีป ออฟริกา ที่เคยเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส ประชาคมหยุดดำเนินการ ในปี ค.ศ. 1960
- (8) สภาแห่งสาธารณรัฐ (Conseil de la République) เป็นชื่อที่ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 ใช้เรียกกวุฒิสภา
- (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 กฎหมายไม่ได้รับความเห็นชอบให้นำบทบัญญัติในมาตรา 45 มาใช้ บังคับ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจพิจารณาขึ้นยับยั้ง

บัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นองค์กรสุดท้าย 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, **Jurisclassseur 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 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยภายในเวลาแปดวัน

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น การร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยย่อมทำให้การนับระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการประกาศใช้กฎหมายหยุดลง

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

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

ให้มีประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติคนหนึ่ง และจะมีรองประธานคนหนึ่งหรือไม่มีก็ได้ ตามที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

มาตรา 211 ตริ ให้มีที่ปรึกษาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษตามมาตรา 211 ทวิ (1) ดังต่อไปนี้

(1) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง

(2) ผู้ที่รอบรู้กิจการบ้านเมือง จำนวนไม่เกิน 2 คน ที่ประธานคณะกรรมการพิเศษแต่งตั้ง โดยปรึกษาหารือกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ การให้คำปรึกษาหารือที่มีสาระสำคัญ ให้ที่ปรึกษาจัดทำเป็นหนังสือ

มาตรา 211 จัดทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติ และให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

การประชุมของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการพิเศษกำหนด โดยปรึกษาหารือกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

มาตรา 211 เบื้องให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งระบุกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนดแนวสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จเป็นวาระแรก ภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่แต่งตั้งกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา 211 ทวิ (2)

มาตรา 211 ฉ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญวาระแรก พร้อมทั้งเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ และแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อจัดส่งให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อให้ข้อคิดเห็นโดยเร็วที่สุด

ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญแต่ละสภาเพื่อพิจารณาและศึกษาร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญและให้ทั้งสองสภาข้อคิดเห็นโดยจัดทำเป็นบันทึกความเห็นและข้อสังเกตพร้อมให้เหตุผลอย่างชัดเจนในแต่ละประเด็นที่สภามีข้อคิดเห็น และส่งกลับไปยังคณะกรรมการพิเศษภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารคำชี้แจงตามวรรคหนึ่ง

คำว่า “วัน” ในวรรคก่อน ให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

มาตรา 211 สัตต เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้รับบันทึกความเห็นหรือข้อสังเกตจากสภาทั้งสองแล้ว ให้คณะ

กรรมการพิเศษพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควรเป็นวาระสุดท้าย โดยจะแก้ไขหรือไม่แก้ไขตามข้อคิดเห็นของสภาทั้งสองหรือไม่ก็ได้ แต่จะต้องชี้แจงเหตุผลของการแก้ไขหรือไม่แก้ดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำและจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญ เอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิเศษจัดทำขึ้นเป็นวาระสุดท้าย พร้อมทั้งจัดพิมพ์บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของสภาผู้แทนราษฎร บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของวุฒิสภาและบันทึกความเห็นของที่ปรึกษา (ถ้ามี) เผยแพร่แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบันทึกความเห็นและข้อสังเกตจากสภาทั้งสองแล้ว

ในการออกเสียงประชามติ ให้ประชาชนออกเสียงว่าจะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ต่อไป หรือจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่ พร้อมทั้งแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามที่คณะกรรมการพิเศษเสนอ

การออกเสียงประชามติจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันเผยแพร่เอกสารตามที่กำหนดไว้ในวรรคสอง

การออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 211 นว

มาตรา 211 ัญญู ถ้าในการออกเสียงประชามติ ประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขมาใช้บังคับ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติดำเนินการยกร่างกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ตามแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบเป็นพระราชกฤษฎีกาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันประกาศผลประชามติเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา 211 นว

(2) ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(3) ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและของสมาชิกวุฒิสภามาตรึงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 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

ประชามติเห็นชอบมิได้

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”