

# บทวิเคราะห์ รัฐธรรมนูญ

เรื่อง

## “บทวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ : บทเฉพาะกาล (ตอนสุดท้าย)”

ความเดิมจากตอนที่แล้ว ได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับบทเฉพาะกาล ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (มาตรา ๒๖๕) สมาชิกเขื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) (มาตรา ๒๖๖) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) (มาตรา ๒๖๗) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มาตรา ๒๖๘) วุฒิสภตามบทเฉพาะกาล (มาตรา ๒๖๙) หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภตามบทเฉพาะกาล (มาตรา ๒๗๐) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ยับยั้งไว้ตามบทเฉพาะกาล (มาตรา ๒๗๑) นายกรัฐมนตรี (มาตรา ๒๗๒) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๒๗๓) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) (มาตรา ๒๗๔) และการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา ๒๗๕)

สำหรับตอนสุดท้ายนี้ จะนำเสนอเนื้อหาของบทเฉพาะกาลในส่วนที่เหลือ พร้อมบทวิเคราะห์ ดังนี้

### ๑๕. มาตรฐานทางจริยธรรม (มาตรา ๒๗๖)

๑๕.๑ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ดำเนินการให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรา ๒๑๙ ภายใน ๑ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

ภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระพ้นจากตำแหน่ง

๑๕.๒ ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ระยะเวลา ๑ ปีนั้น ให้นับแต่วันที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ และกำหนด ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นใหม่ดำเนินการให้มีมาตรฐานทาง จริยธรรมตามมาตรา ๒๑๙ ภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นใหม่ เข้ารับหน้าที่ หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ดังกล่าว ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระพ้นจากตำแหน่ง

๑๖. การเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง และ องค์กรอัยการ (มาตรา ๒๗๗)

๑๖.๑ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายเพื่อ ให้เป็นไปตามมาตรา ๑๙๖ มาตรา ๑๙๘ และมาตรา ๒๔๘ วรรคสาม กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง และองค์กร

\* บุญสงค์ ทองอินทร์ น.บ. (มร.) น.ม. (มสธ.) เนติบัณฑิตไทย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

อัยการ ต่อ สนช. ภายใน ๑ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ นอกจากที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญนี้

๑๖.๒ ในระหว่างที่ยังไม่มีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามมาตรา ๑๙๖ มาตรา ๑๙๘ และมาตรา ๒๔๘ วรรคสาม ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และคณะกรรมการอัยการ ที่มีอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และคณะกรรมการอัยการตามมาตรา ๑๙๖ มาตรา ๑๙๘ และมาตรา ๒๔๘ วรรคสาม แล้วแต่กรณีไปพลางก่อน

๑๖.๓ ในระหว่างที่ยังไม่มีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๘ วรรคสี่ ห้ามมิให้พนักงานอัยการดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกันหรือดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือกิจการอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์มุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นที่ปรึกษาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

**๑๗. การจัดทำร่างกฎหมายที่จำเป็นตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ (มาตรา ๒๗๘)**

๑๗.๑ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่คณะรัฐมนตรีกำหนดดำเนินการให้จัดทำร่างกฎหมายที่จำเป็นตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการและกลไกเพื่อป้องกันและขจัด การทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้แล้วเสร็จและเสนอต่อ สนช. ภายใน ๒๔๐ วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้ สนช. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น

๑๗.๒ ในกรณีที่มิมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ให้คณะรัฐมนตรีกำหนดระยะเวลาที่แต่ละหน่วยงาน ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามความจำเป็นของแต่ละหน่วยงาน แต่ทั้งนี้เมื่อรวมแล้วต้องไม่เกิน ๒๔๐ วัน และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะรัฐมนตรีสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นพ้นจากตำแหน่ง

**๑๘. ประกาศ คำสั่ง และการกระทำของ คสช. หรือของหัวหน้า คสช. (มาตรา ๒๗๙)**

๑๘.๑ บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของ คสช. หรือของหัวหน้า คสช. ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ไม่ว่าเป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำ ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี

๑๘.๒ บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่ากรณีนั้น และการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย

## บทวิเคราะห์

สำหรับบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งในเนื้อหาสำคัญของรัฐธรรมนูญ ดังได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นที่ ๑ ซึ่งบทเฉพาะกาลมีจำนวน ๑๘ มาตรา โดยหลักการแล้ว บทเฉพาะกาลจะมียุทธศาสตร์ประกอบหลักสำคัญ ๓ ประการ<sup>๖</sup> คือ การชะลอการบังคับใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา เช่น คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การกำหนดความคงอยู่หรือไม่ของบางองค์กร เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และการบัญญัติให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การกำหนดให้มีกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใน ๑ ปีนับตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ โดยบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสาระสำคัญต่าง ๆ ตามที่ได้นำเสนอมาแล้วตั้งแต่ตอนที่ ๑ ตอนที่ ๒ และตอนสุดท้ายนี้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว มีข้อสังเกตอันควรแก่การบันทึกไว้เพื่อเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

๑. เมื่อเปรียบเทียบกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ซึ่งมีจำนวน ๒๓ มาตรา และรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ซึ่งมีจำนวน ๑๘ มาตรา แล้ว จะพบว่า ในด้าน

<sup>๖</sup> สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/politic/analysis/411386>. เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๓.

รูปแบบการบัญญัติบทเฉพาะกาลนี้ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ทั้งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ฉบับปี ๒๕๕๐ และฉบับปี ๒๕๖๐ ต่างเป็นบทเฉพาะกาลที่มีการเขียนบทบัญญัติที่ค่อนข้างยาว สลับซับซ้อนและเชื่อมโยงหลายมาตรา และบางมาตราเมื่อเชื่อมโยงแล้วยังมีการเชื่อมโยงไปอีกทอดหนึ่งทำให้เกิดความสับสน และเข้าใจได้ยาก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศญี่ปุ่นแล้ว จะพบว่า บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญของทั้งสามประเทศ มีการเขียนที่มีลักษณะสั้น กระชับ และไม่สลับซับซ้อน ทำให้เข้าใจได้ง่าย<sup>๓</sup> ซึ่งผู้เขียนก็มีความเห็นพ้องด้วยกับข้อสังเกตดังกล่าว

๒. การบังคับใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๐ เปรียบเทียบกับฉบับปี ๒๕๔๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ พบว่ามีหลักการทำนองคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ยังคงไว้ซึ่งสถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเดิมไว้ เช่น กำหนดให้เป็นองคมนตรีและทำหน้าที่ต่อไป กำหนดให้คณะรัฐมนตรียังคงทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้งครั้งแรกจะเข้ารับหน้าที่ การบังคับให้พิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่สำคัญภายในระยะเวลาที่กำหนด การเลือกตั้งและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ สถานภาพของฝ่ายบริหารหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กลไกการตรวจสอบอำนาจและการใช้อำนาจรัฐ การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบและการปฏิรูปการเมือง การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญและจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการเมือง การกำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งหรือจัดรูปแบบสถาบันทางกฎหมายและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ใหม่ การยกเว้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตราไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้งื่อนไข เช่น การไม่นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามบางข้อมาใช้กับ ส.ส. ที่ทำหน้าที่ต่อไปตามบทเฉพาะกาล วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในระยะเปลี่ยนผ่าน

๓. สำหรับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๐ นี้ มีการกล่าวถึงผลที่เกิดจากบทเฉพาะกาลต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมากที่สุดนับแต่มีการกำหนดบทเฉพาะกาลทำนองนี้ โดยมีผู้เห็นว่า การรับรองการกระทำใด ๆ ก่อนหรือหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนั้นจะส่งผลต่อการตรวจสอบ

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>๔</sup> ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาทางวิชาการที่ยังไม่มีบทสรุปว่าจะเป็นประการใด ประกอบกับหากพิจารณาในเรื่องบทเฉพาะกาลของกฎหมายแล้ว กรณีที่มีบทบัญญัติในลักษณะเป็นบทถาวรเช่นนี้ก็จะอาจมีความไม่สอดคล้องกับความหมายของบทเฉพาะกาลที่นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านได้กล่าวไว้ว่า “บทเฉพาะกาลจะมี “ชีวิต” อยู่ได้เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง เมื่อถึงเวลาที่กำหนดหรือเมื่อดำเนินการตามที่กำหนดไว้แล้วเสร็จ บทเฉพาะกาลก็จะสิ้นสภาพบังคับทันที”<sup>๕</sup>

๔. ผู้เขียนมีความเห็นพ้องด้วยกับมีผู้ที่เสนอว่า ในกรณีที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกำหนดยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบางเรื่องมาบังคับใช้ ซึ่งมีรายละเอียดค่อนข้างมาก ควรนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยควรมีรูปแบบการเขียนที่สั้น กระชับ ไม่เชื่อมโยงหลายมาตรา บทบัญญัติใดที่มีรายละเอียดมากเห็นควรให้นำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติต่อไป และควรกำหนดสภาพบังคับให้แก่หน่วยงานของรัฐด้วย

นอกจากนี้ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ ที่มีหน้าที่ตรากฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด เพื่อกระตุ้นให้กลไกของรัฐสามารถดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องหยุดชะงักและบรรลุผลตามรัฐธรรมนูญกำหนด

๕. โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใช้บังคับมาแล้ว ๓ ปีเศษ ยังไม่มีองค์กรใดประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ในเบื้องต้น ผู้เขียนจึงได้พิจารณาเฉพาะประเด็นการดำเนินการตามบทเฉพาะกาลว่า องค์กรต่าง ๆ ได้มีการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้วหรือไม่ เพียงใด ดังนี้

### ประการที่ ๑ การจัดทำกฎหมายภายในกำหนดระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ ฉบับ<sup>๖</sup> ที่กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

<sup>๓</sup> ปิยะธิดา วงศ์ศิริวัฒน์. ผลที่เกิดจากบทเฉพาะกาลต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเฉพาะกรณีบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน. อ้างแล้ว

<sup>๕</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักนโยบายการศึกษา. ๒๕๔๑.

<sup>๖</sup> บุญสงค์ ทองอินทร์. “บทวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ: บทเฉพาะกาล (ตอนที่ ๑)”. สารวุฒิสภา ฉบับเดือนเมษายน ๒๕๖๓ หน้า ๒๒-๒๖.



ให้แล้วเสร็จ และเสนอต่อ สนช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งได้มีการจัดทำและให้ความเห็นชอบเรียบร้อยแล้ว (มาตรา ๒๖๗)

(๒) การจัดทำร่างกฎหมายที่จำเป็นตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการและกลไกเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้แล้วเสร็จและเสนอต่อ สนช. ภายใน ๒๔๐ วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้ สนช. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งได้มีการจัดทำเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนี้

๒.๑ กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๑

๒.๒ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กล่าวคือ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๑

๒.๓ กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการและกลไกเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๑

(๓) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และเสนอต่อ สนช. เพื่อพิจารณาภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๒ (เสนอต่อ สนช. ตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๐)

(๔) การจัดให้มีกฎหมายตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ ซึ่งได้มีการดำเนินการเรียบร้อยแล้ว กล่าวคือ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐

(๕) กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระดำเนินการให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรา ๒๑๙ ภายใน ๑ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา ๒๗๖) ซึ่งดำเนินการแล้วเสร็จแล้ว กล่าวคือ มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๑

(๖) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๙๖ มาตรา ๑๙๘ และมาตรา ๒๔๘ วรรคสาม กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง และองค์กรอัยการ ต่อ สนช. ภายใน ๑ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ นอกจากที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา ๒๗๗) ได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว ดังนี้

๖.๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๑

๖.๒ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๖๑ และ

๖.๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๑

โดยกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

**ประการที่ ๒ การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล (มาตรา ๒๗๐)** ได้แก่ หน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ จากการติดตามในการดำเนินการของวุฒิสภาในส่วนนี้ พบว่า มีกลไกที่กำหนดไว้ค่อนข้างชัดเจนและสามารถขับเคลื่อนกลไกการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติได้ตามที่กำหนดเป้าหมายไว้แต่อาจจะต้องมีแผนบริหารความเสี่ยงในการดำเนินการหากเกิดกรณีมีภัยพิบัติหรือเหตุที่ทำให้การดำเนินงานที่กำหนดต้องหยุดชะงัก ดังที่เกิดโรคระบาด COVID-19 ซึ่งวุฒิสภาต้องมีแผนความเสี่ยงเพื่อรองรับเหตุการณ์เหล่านี้ เพื่อให้การดำเนินการของวุฒิสภาบรรลุเป้าหมายโดยไม่มีอุปสรรคปัญหา

**ประการที่ ๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้ตามบทเฉพาะกาล (มาตรา ๒๗๑)** ปัจจุบันยังไม่พบว่ามีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้ตามมาตรา ๑๓๗ (๒) หรือ (๓) ซึ่งต้องให้กระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีหลักการคล้ายกับรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับที่ผ่านมา แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดบางประการ ซึ่งผู้เขียนได้มีข้อสังเกตไว้แล้วในเบื้องต้นตั้งแต่บทความในตอนต้นที่ ๑ - ตอนสุดท้ายนี้ รวมถึงบทวิเคราะห์ที่ได้นำเสนอในท้ายบทความนี้ไปแล้ว

อนึ่ง ผู้เขียนได้เรียบเรียงบทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยลำดับตั้งแต่เรื่อง “ความสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเริ่มตีพิมพ์เผยแพร่เป็นตอนแรกในเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๐ จนถึงปัจจุบันใช้ระยะเวลาเกือบ ๓ ปี จึงนำเสนอบทวิเคราะห์ที่ได้สำเร็จบริบูรณ์

ผู้เขียนขอเรียนว่า การนำเสนอข้อมูลบทวิเคราะห์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เป็นมุมมองและประสบการณ์ของผู้เขียนโดยเฉพาะในฐานะอยู่ในงานรัฐสภาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการสมาชิกรัฐสภาในด้านข้อมูลเชิงวิชาการทางด้านกฎหมายและด้านข้อมูลทางวิชาการอื่น ๆ โดยเป็นการวิเคราะห์ เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา และมีข้อสังเกตทางวิชาการบางประการ เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้นำไปประกอบการพิจารณาศึกษา

เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการเท่านั้น ในโอกาสนี้ ขอกราบขอบพระคุณผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีนายพัน ผาสุข เลขานุการวุฒิสภา เป็นอาทิ ที่กรุณาอนุญาตให้ผู้เขียนเผยแพร่ผลงานในวารสาร “สารวุฒิสภา” นายทศพร แยมวงษ์ ผู้อำนวยการกฎหมาย ที่ให้ความเมตตาตรวจสอบและอนุมัติให้นำบทความไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ และขอขอบคุณกลุ่มงานผลิตเอกสารเผยแพร่ สำนักประชาสัมพันธ์ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่ทำให้บทความ “บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” สำเร็จเสร็จสมบูรณ์

ท้ายสุดนี้ ขอกราบยกย่องความดีของอดีตผู้บังคับบัญชาที่อบรมสั่งสอนในเรื่องงานเขียนบทความทางวิชาการและในเรื่องการทำงานให้แก่ผู้เขียน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ อดีตเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นทั้งอาจารย์และผู้บังคับบัญชา ที่ได้ให้โอกาสผู้เขียนร่วมสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการในหลายเรื่อง อาทิ กรอบแนวคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. ๒๕๕๐) บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รวมทั้งเป็นผู้สร้างแรงบันดาลใจทำให้ผู้เขียนมีความตั้งใจอย่างแรงกล้าที่จะสืบสานผลงานทางวิชาการที่ทางท่านอาจารย์ รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ได้ฝากไว้ในวงการวิชาการกฎหมายไทย โดยเฉพาะด้านกฎหมายรัฐสภาและกฎหมายรัฐธรรมนูญ และนายจิริยศ ศวิตชาติ อดีตหัวหน้าฝ่ายประชุม ๑ กองกรรมาธิการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาคนแรก จึงขออุทิศกุศลความดีทั้งหลายแต่ท่านทั้งสองด้วยความเคารพ และขอขอบพระคุณนางสาวสุภางค์จิตต์ ไตรเทพพิสัย อดีตรองเลขาธิการวุฒิสภา ที่เมตตากรุณาอบรมสั่งสอนในเรื่องการปฏิบัติราชการและการจัดทำความเห็นทางกฎหมาย จนทำให้ผู้เขียนมีพื้นฐานด้านการเขียนบทความทางวิชาการหรือความเห็นทางกฎหมายได้เป็นอย่างดี

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนได้รับความเมตตาจากศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน อดีตประธานรัฐสภา อดีตประธานวุฒิสภา และอดีตประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งท่านเป็นต้นแบบด้านวิชาการทางด้านนิติศาสตร์และเป็นผู้ที่รอบรู้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายในวงงานนิติบัญญัติอย่างเอกอุ โดยผู้เขียนได้มีโอกาสได้เรียนรู้และได้รับการถ่ายทอดประสบการณ์ในทางวิชานิติศาสตร์ในหลาย ๆ โอกาส จึงขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวินไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย และขอขอบพระคุณทุกท่านที่ติดตามอ่านบทความทางวิชาการของผู้เขียนเสมอมา หวังว่าจะได้มีโอกาสสร้างสรรค์ผลงานเสนอต่อผู้อ่านทุกท่านในโอกาสต่อไป ■