



บทที่ ๕

การใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการโดยฝ่ายบริหาร

แม้จะยอมรับเรื่องการแบ่งแยกอำนาจดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในบางประเทศโดยเฉพาะประเทศที่ประสบปัญหาความไม่สงบ หรือ เกิดจลาจล ในประเทศเนื่อง ๆ รัฐธรรมนูญมักจะเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ก้าวเข้ามาใช้อำนาจอย่างอื่นนอกจากมีอำนาจบริหารด้วย ค้นกำเนิดความคิดเรื่องนี้ ตามระบบรัฐธรรมนูญปัจจุบัน มาตรา ๑๖ ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โทตระกิตย์ ได้กล่าวไว้ว่า มาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นต้นตำหรับบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีของไทย มีที่มาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ลอกเลียนแบบมาตรงนักก็ตาม ซึ่งสมควรพิจารณาประวัติวิวัฒนาการของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

๑. รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕

รัฐธรรมนูญฉบับของประเทศฝรั่งเศส หรือที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๑ คือรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๗๙๒ ซึ่งประกาศใช้หลังจากเกิดการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ต่อมาได้มีการล้มเลิกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อยู่เรื่อยๆ จนวันที่ ๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๘ ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ คือรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ซึ่งใช้มาจนถึงทุกวันนี้ โดยผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ประเทศฝรั่งเศส เป็นสาธารณรัฐจักรูปแบบรัฐบาล เลียนแบบรูปรัฐบาลแบบรัฐสภา ผสมกับแบบประธานาธิบดี โดยมีหลักการสำคัญว่า

- ๑ ประชาชน เป็น เจ้าของอำนาจอธิปไตย
- ๒ ประชาชน เป็นผู้เลือกประธานาธิบดี
- ๓ ประธานาธิบดีที่อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๗ ปี โดยสภาจะถอดถอนประธานาธิบดีไม่ได้ แต่ประธานาธิบดีอาจยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้
- ๔ ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในตำแหน่งนานเท่าที่สภาจะไว้วางใจ
- ๕ ประธานาธิบดีมีอำนาจพิเศษหรืออำนาจฉุกเฉิน ซึ่งทำให้ประธานาธิบดีมีอำนาจใช้ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เมื่อมีเหตุการณ์อันกระทบถึงความมั่นคงของชาติ *

มาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ของฝรั่งเศสบัญญัติว่า "หากสถาบันแห่งสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ได้รับการข่มขู่คุกคามอย่างร้ายแรงและอย่างกะทันหัน และเมื่อการปฏิบัติงานตามปกติขององค์กรที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญต้องสะดุดหยุดลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์เช่นนั้น ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้ปรึกษาหารือเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองสภา และสภารัฐธรรมนูญแล้ว ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องมีสำเนาแจ้งให้ประชาชนทราบ

มาตรการที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจนำมาใช้นั้น ต้องเป็นมาตรการเพื่อความมุ่งหมายที่จะขจัดไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้องค์กรที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยดีโดยชักชวนน้อยที่สุด ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องปรึกษาหารือกับสภารัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับเรื่องนี้

* เกษชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๗), หน้า ๑๑ - ๑๒.

รัฐสภาเมื่ออำนาจประชุมตามปกติ

ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจพิเศษนี้ ห้ามมิให้ยุบสภาผู้แทน" ๑

จะเห็นได้ว่า มาตรา ๑๖ ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ ๕) ให้
อำนาจแก่ประธานาธิบดีมากในกรณีที่จะออกกฎหมาย หรือกระทำการใด ๆ โดยที่ไม่ต้อง
ผ่านความเห็นชอบของสภาในกรณีที่ประธานาธิบดีที่เห็นว่ามีกรณีจำเป็นอย่างเร่งด่วน หรือ
มีเหตุจำเป็นอย่างร้ายแรง ข้อนี้มีเหตุอันสืบเนื่องจากความนิยมในตัวเอง นายพลเดอโกลด์
(De Gaulle) ในฐานะวีรบุรุษของฝรั่งเศสในสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนได้ถูก
เรียกให้เข้ามาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในขณะนั้น (สาธารณรัฐที่ ๔) เพื่อให้เกิดความ
มั่นคง และรัฐบาลมีเสถียรภาพสาเหตุที่นายพลเดอโกลด์ ต้องการให้มีอำนาจเช่นนี้ อัน
สืบเนื่องมาจากบทเรียนในประวัติศาสตร์ ปี ค.ศ. ๑๙๔๐ ซึ่งขณะนั้นเกิดสงครามโลกครั้งที่
ที่ ๒ คณะรัฐมนตรีตลอดจนรัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่วางไว้ได้
ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศฝรั่งเศสอย่างใหญ่หลวงในสมัยนั้น เมื่อเป็นเช่นนั้น
นายพลเดอโกลด์จึงได้พยายามให้มีการร่างมาตรา ๑๖ ที่ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในขณะ
ที่มีเหตุการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นภัยต่อประเทศชาติ เช่นสงครามนับว่า เดอโกลด์ได้มอง
การไกลไปถึงการเกิดสงครามอะตอมมิก (Atomic War) ซึ่งสามารถทำลายกลไกการ
บริหารต่าง ๆ ได้ในพริบตา และอีกเหตุหนึ่งก็คือ เดอโกลด์มองเห็นความยุ่งยากที่เกิดขึ้น
ในอัลจีเรีย (Algeria) ซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมของฝรั่งเศสโดยคาดการณ์ล่วงหน้าว่า
อาจจะต้องมีเหตุการณ์ร้ายแรงขึ้นในอัลจีเรีย ซึ่งจะเป็นสงครามกลางเมือง เพราะมี
ทหารฝรั่งเศสที่อยู่ในอัลจีเรียเกี่ยวข้องกับกรเรียกร้องเอกราช ซึ่งเดอโกลด์ไม่ต้องการ
ให้เรื่องเช่นนี้เกิดขึ้นจึงได้ร่างมาตรา ๑๖ นี้ขึ้น และเมื่อต้องการอำนาจตามมาตรา ๑๖

๑ เทศชาติ รงค์โกมล แซงส์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ, งานแปลของสภาวิจัย
แห่งชาติ อินเดียที่ ๓๐ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รัฐสภา ลาดพร้าว, ๒๕๑๖), หน้า ๘.

ก็ทำให้ต้องร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น คือรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ขึ้นแทนรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๔

ซึ่งเมื่อได้พิจารณาจากมาตรา ๑๖ แล้ว จะเห็นว่ามีใจของใหม่ของประเทศเลย เพราะว่ามีกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจในลักษณะ เช่นนี้ในประวัติศาสตร์ของประเทศฝรั่งเศส^๑ แล้วคือ

๑. มาตรา ๘๒ แห่งรัฐธรรมนูญ *Primaire en VIII* ซึ่งบัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการกบฏโดยใช้อาวุธ หรือเกิดความวุ่นวายซึ่งมีลักษณะเป็นการข่มขู่ต่อความมั่นคงของชาติ บทบัญญัตินี้สามารถระงับการใช้ร่างรัฐธรรมนูญภายในสถานที่และเวลาที่กำหนดได้ การระงับนี้สามารถประกาศใช้เป็นการชั่วคราว โดยมาตราดังนี้คือ โดยกฤษฎีกาของรัฐบาลในเวลานอกสมัย ประชุมสภานิติบัญญัติ เพื่อให้จะให้สภานิติบัญญัติได้เปิดสมัยประชุมในเวลาอันสั้นที่สุด โดยกฤษฎีกาอันเดียวกัน"

๒. มาตรา ๑๔ แห่งกฎบัตร ๔ มิถุนายน ๑๘๑๔ บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุขของรัฐ บังคับบัญชากองทัพบก กองทัพเรือ ประกาศสงครามทำสนธิสัญญาสันติภาพ สัญญาพันธมิตร สัญญาทางการค้า แต่งตั้งข้าราชการต่าง ๆ ตลอดจนออกข้อบัญญัติหรือคำสั่งที่จำเป็น เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย และความมั่นคงของชาติ "

๓. และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมันเมื่อ ๑๑ สิงหาคม ๑๙๑๘

"ถ้าหากความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชนถูกก่อให้เกิดความวุ่นวายอย่างร้ายแรงในอาณาจักรไรช์ (Rich) ประธานาธิบดีแห่งอาณาจักรไรช์สามารถดำเนินการที่จำเป็น เพื่อจัดการให้เกิดความเรียบร้อยขึ้น แม้จนถึงขั้นการใช้

^๑ Documents d' etudes de la Documentation Francaise, No.

1.07, L'article 16 de la Constitution de 1954, De'cembre 1973,

p. 2.

กำลังทหารในการนี้ ประธานาธิบดีสามารถระงับชั่วคราวในการใช้กฎหมายขั้นพื้นฐานทั้งหมด หรือบางส่วนที่ให้สิทธิแก่ประชาชนไว้ตามมาตรา ๑๑๘, ๑๑๕, ๑๑๗, ๑๑๘, ๑๒๓, ๑๒๔ และ ๑๕๓ ประธานาธิบดีต้องแจ้ง Reichstate โดยมีชักเข้าถึงมาตรการทุกอย่างที่ดำเนินการไปตามความในวรรค ๑, ๒!.."

๑. การใช้มาตรา ๑๖

๑. สถานการณ์พิเศษที่จะให้ใช้มาตรา ๑๖ คือ

ก. "เมื่อสถาบันแห่งสาธารณรัฐเอกราชของประเทศ บุรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศได้รับการคุ้มครองอย่างกระตือรือร้น" องค์ประกอบที่สำคัญ คือการชุมนุมในลักษณะที่ร้ายแรงจริง ๆ การนัดหยุดของกรรมกรยังไม่เป็นเหตุที่จะใช้อำนาจตามมาตรานี้ได้ เว้นแต่การหยุดงานนั้นมีลักษณะเป็นการกบฏหรือแข็งข้อต่อรัฐบาล จนอาจมีผลให้สถาบันของรัฐ หรือความมั่นคง ถูกข่มขู่จึงจะใช้มาตรา ๑๖ นี้ได้

ข. "เมื่อการปฏิบัติตามปกติขององค์กรที่ตั้งโดยรัฐธรรมนูญต้องสะดุดหยุดลง" กล่าวคือ ในขณะนั้นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลไม่สามารถดำเนินงานตามขั้นตอนในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายได้ เช่นอยู่ในภาวะสงครามหรือไม่อยู่ในสมัยประชุม หรือไม่สามารถเรียกประชุมได้ทันที ซึ่งองค์ประกอบในข้อนี้ที่เป็นกลไกในการทำงานเกิดขัดแย้งในระบบของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติจึงใช้อำนาจนี้ได้ และได้มีการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๑๙๖๑ ถึง เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๑๙๖๑ ดังที่จะกล่าวต่อไป

๒. อำนาจของประธานาธิบดี

ก. ประธานาธิบดีจะดำเนินการตามมาตรา ๑๖ จะต้องขอคำปรึกษาจากนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสอง และสภารัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่คล้ายตุลาการรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นหน้าที่ต้องปรึกษาเท่านั้น ไม่ต้องรอ

รับความเห็นชอบในการใช้อำนาจดังกล่าว เพราะการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ เป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของประธานาธิบดีคนเดียว

ข. การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ นี้ ต้องมีเจตนาที่จะรักษาไว้ซึ่งอำนาจแห่งรัฐ และในเวลาที่ยกคำสั่งหรือมาตรการต่าง ๆ ที่ทำออกไป ประธานาธิบดีจะต้องปรึกษาหารือกับสภารัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่คล้ายศาลการรัฐธรรมนูญ

ค. ประธานาธิบดีจะต้องแจ้งถึงเหตุผล ในการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ ให้ประชาชนทราบ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ เพื่อให้ประชาชนรับรู้ถึงการกระทำของประธานาธิบดีที่ซึ่ง เป็นประมุขของรัฐ

ง. ประธานาธิบดีจะต้องตรากฎฎีกา เรียกประชุมสมาชิกสภาทั้งสองอย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

จ. ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่มีการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖

๓. กรณีการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖

นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (สาธารณรัฐที่ ๕) ปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้มีการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ โดยประธานาธิบดีเพียงครั้งเดียวเท่านั้น คือในปี ๑๙๖๑ โดยประธานาธิบดีได้ประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๑๙๖๑^๑ และหลังจากที่ได้ประกาศใช้อำนาจนี้ประมาณ ๕ เดือน ก็ได้มีประกาศยกเลิกการใช้อำนาจตามมาตรานี้ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๑๙๖๑

ในคำแถลงการณ์ประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ ของประธานาธิบดีเคอโกลด์ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๑๙๖๑ นั้น ประธานาธิบดีเคอโกลด์ได้อ้างถึงทหาร

^๑ Ibid., p. 8.

ที่ประจำการอยู่ในประเทศอัลจีเรีย ได้รวมตัวกันแข็งข้อต่อรัฐบาล โดยไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งและดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งประธานาธิบดีเดอโกลด์กล่าวว่า การกระทำเช่นนี้ เป็นการชกต่อความมั่นคงของชาติ เป็นการกระถางกระเด็นต่อรัฐบาล ซึ่งประธานาธิบดีเดอโกลด์ได้อ้างถึงเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๑๙๕๐ ที่ทำให้เกิดความสั่นสะเทือนในสถาบันทางการเมือง และวิกฤตของชาติซึ่งชักชวนมิให้รัฐบาลสามารถดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้ได้ ในฐานะเป็นประธานาธิบดีซึ่งเป็นผู้คุ้มครองเอกราชของชาติและการดำเนินการต่าง ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในชาติ^๑

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๑๙๖๑ ต่อมาในวันที่ ๒๕ เมษายน ๑๙๖๑ ทหารที่ก่อการรวมตัวแข็งข้อต่อรัฐบาลในประเทศอัลจีเรีย ก็ได้วางอาวุธและยอมจำนนต่อรัฐบาล

ในขณะที่ประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ ประธานาธิบดีเดอโกลด์ได้ออกคำสั่งและประกาศต่าง ๆ ภายใต้อำนาจตามมาตรา ๑๖ รวม ๒๒ ฉบับ เช่น

วันที่ ๒๔ เมษายน ๑๙๖๑ มีประกาศและคำสั่งดังนี้^๒

๑. มีคำสั่งให้ประกาศใช้กฎอัยการศึกจนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง
๒. ขยายเวลาการควบคุมผู้ต้องหาจาก ๕ วัน เป็น ๑๕ วัน
๓. มีอำนาจโยกย้ายและถอดถอนข้าราชการทุกระดับ

วันที่ ๒๗ เมษายน ๑๙๖๑ มีประกาศและคำสั่งดังนี้^๓

๑. ตั้งศาลทหารสูงสุด (Haute Tribunal Militaire) มีอำนาจพิจารณาคดีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ในประเทศอัลจีเรีย อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจออกหมายจับได้และตั้งคุมขังหลังจากที่จับ

^๑ Ibid., p. 8.

^๒ Ibid., p. 10.

^๓ Ibid., p. 11.

ตัวมาได้แล้ว และห้ามอุทธรณ์คำสั่งนี้ คำสั่งศาลทหารสูงสุด
เป็นที่สุด

๒. ห้ามมิให้มีการพิมพ์ สิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ไม่ว่าในรูปลักษณะใดอัน
เป็นการชั้คคอกกฎหมาย หรือกระจายข่าวความลับของทางราชการ
และทางทหาร

วันที่ ๓ พฤษภาคม ๑๙๖๑ มีประกาศและคำสั่ง^๑ คือ

ตั้งศาลทหาร (Tribunal Militaire) พิจารณาคดีที่ไม่ขึ้น
ศาลทหารสูงสุดที่ตั้งขึ้นเมื่อ ๒๗ เมษายน ๑๙๖๑

วันที่ ๗ มิถุนายน ๑๙๖๑ มีประกาศและคำสั่ง^๒ คือ

ในการใช้มาตรา ๑๖ นี้ทหารทุกระดับชั้นไม่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่อยู่
หรือไม่ อาจถูกแต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้าย ได้จนถึงวันที่ ๑๕
ตุลาคม ๑๙๖๑ ถึงแม้ว่าจะชั้คคอคคำสั่งอื่น ๆ ที่มีอยู่ก่อนแล้วก็ตาม

วันที่ ๒๕ กันยายน ๑๙๖๑ มีประกาศและคำสั่ง^๓ คือ

ให้ศาลทหารสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคดีต่อไปจนกว่าจะถึงที่จะ
กำหนดภายหลัง

๔. การควบคุมของรัฐสภาในกรณีที่มีการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖

ดังที่ทราบแล้วว่า การประกาศใช้อำนาจเด็ดขาดของประธานาธิบดีตาม
มาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญ โดยหลักใหญ่แล้วเป็นอำนาจในการออกกฎหมายหรือ

^๑ Ibid. p. 11.

^๒ Ibid. p. 11.

^๓ Ibid., p. 12.

คำสั่งต่าง ๆ โดยไม่ผ่านขั้นตอนของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ แทนสภาผู้แทนราษฎรในการ เสนอร่างกฎหมายตามมาตรา ๓๔ ที่ว่า "รัฐสภามีอำนาจอนุมัติร่างกฎหมาย"

คำสั่งของประธานาธิบดีเคอโกลด์ ที่สั่งเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๑๙๖๑ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยตรง คือคำสั่งวันที่ ๓ พฤษภาคม ๑๙๖๑ มีหลักใหญ่ ๓ ประการ คือ

๑. การจัดตั้งศาลทหาร โดยมีอำนาจในการพิจารณา เป็นกรณีพิเศษ
๒. กำหนดข้อบังคับในกระบวนการพิจารณาคำร้องที่จะใช้กับศาลทหารนี้
๓. กำหนดข้อยกเว้นที่จะไม่ให้อำนาจแก่ผู้พิพากษาศาลปกครอง ในกรณีการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ นี้ จะต้องไม่อยู่ในสมัยประชุมสภา เพราะถ้าหากอยู่ในสมัยประชุมสภาจะ ประกาศใช้มาตรา ๑๖ ไม่ได้ เนื่องจากข้อตกลงประกอบสำคัญของมาตรา ๑๖ ที่ว่า "เมื่อการปฏิบัติงานตามปกติขององค์กรที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญต้องสะดุดหยุดลง" ย่อมหมายถึงรัฐสภาไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่เมื่อพิจารณาต่อไปว่า ถ้าหากขณะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ ได้มีการเรียกประชุมสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔ ซึ่งบัญญัติว่า "ในหนึ่งรัฐสภา มีอำนาจมีการประชุมสมัยสามัญสองสมัย การประชุมสมัยแรกเริ่มวันอังคารแรกของเดือนตุลาคม และสิ้นสุดลงในวันศุกร์ที่สามของเดือนธันวาคม

การประชุมสมัยที่สองเริ่มในวันอังคารสุดท้ายของเดือน เมษายนนี้ไม่เกิน ๓ เดือน ประธานาธิบดีเคอโกลด์ได้กล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน

^๑ เฉลิมชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนาชาติ, งานแปลของสภาวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ ๓๐ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, ๒๕๑๖), หน้า ๑๒.

๑๕๖๑ ที่รัฐสภา ถึงการที่ประกาศใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๑๕๖๑ ว่า อำนาจของรัฐสภาในขณะที่มีการใช้มาตรา ๑๖ บ่อมไม่เป็นการขัดต่ออำนาจของรัฐสภา ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติแต่อย่างใด ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายรัฐสภาและทางฝ่ายรัฐบาล ก็ดำเนินไปตามปกติรัฐสภา ก็ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของตน เท่าที่ไม่ขัดต่อคำสั่งและประกาศตามมาตรา ๑๖

คำกล่าวของประธานาธิบดีเคอโกลด์ เช่นนั้นได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก เช่น มีปัญหาว่าการประชุมสามัญตามมาตรา ๒๕ กับการเรียกประชุมตามมาตรา ๑๖ จะมีฐานะเป็นการประชุมที่เหมือนกันหรือไม่ เพราะถ้าเป็นการประชุมที่เหมือนกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีสิทธิยื่นข้อเสนอมติไม่ไว้วางใจได้ และได้มีตัวอย่างในเรื่องนี้เกิดขึ้น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นข้อเสนอก่อประธานสภา เพื่อขอมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งประธานสภาได้ชี้ขาดไม่รับข้อเสนอดังกล่าว โดยชี้แจงเหตุผลว่า

๑. ขณะมีการใช้อำนาจของประธานาธิบดี ตามมาตรา ๑๖ นั้นอำนาจเด็ดขาด ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติก็คือ อำนาจบริหารก็คือ เป็นของประธานาธิบดีคนเดียว
๒. นอกจากนี้ในขณะที่ใช้อำนาจดังกล่าวรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติไว้
๓. ในเวลาออกสมัยประชุมสภา รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายที่ตนออกมาตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ฉะนั้นออกสมัยประชุมสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเสนอมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหาได้ไม่
๔. หากเป็นการประชุมสภาสามัญสามัญสภาผู้แทนราษฎรก็ย่อมที่จะยื่นข้อเสนอมติไม่ไว้วางใจได้ แต่ถ้าเป็นสมัยประชุมตามมาตรา ๑๖ แล้วยังไม่ได้ และด้วยเหตุผลอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนแนวความคิดอันนี้ คือในเมื่อมาตรา ๑๖ ได้บัญญัติว่า ในขณะที่ใช้มาตรา ๑๖ ประธานาธิบดีไม่สามารถยุบสภาได้ เพราะฉะนั้นในทำนอง

เกี่ยวกับรัฐสภาที่น่าจะไม่สามารถเป็นมติไม่ไว้วางใจได้ เช่นเดียวกัน ซึ่งเหตุผลดังกล่าว เป็นการวางดุลย์อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารในภาวะฉุกเฉินของประเทศ

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นรัฐสภามีอำนาจควบคุมการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ ของ ประชานาธิปไตย โดยการลงมติของรัฐสภาในการที่นำประธานาธิบดีขึ้นศาลสูงสุดของประเทศ ในฐานะดำเนินการอันเป็นการทรยศต่อชาติ ซึ่งศาลสูงสุดนี้เรียกว่า **Haute Cour pour haute trahison**. หากปรากฏว่าการใช้อำนาจนี้เป็นไป โดยปราศจากเหตุผล และการใช้อำนาจผิดทำนองคลองธรรมตามปกติ แต่ใน กรณีที่จะเกิดเช่นนี้ก็ เป็นสิ่งที่ เป็นไป ได้ยาก เพราะการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ นี้ บัญญัติให้สภารัฐธรรมนูญ เสนอความคิด เห็นในแง่กฎหมายว่า เจ้าองค์ประกอบจะใช้อำนาจได้แล้วหรือยัง และการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ ต้องแถลงให้ประชาชน ทราบ ดังเช่นกรณี เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๑๙๖๑ กังที่ไต่ถ้อยมาแล้วข้างต้น สภา รัฐธรรมนูญได้แถลงข้อกฎหมายอันแสดงองค์ประกอบแห่งการใช้อำนาจของประธานาธิบดี เคอโกลด์ตามมาตรา ๑๖ ว่า

๑. ได้เกิดมีการกบฏในราชอาณาจักร
๒. สถาบันรัฐถูกข่มขู่ในลักษณะร้ายแรง
๓. อำนาจในการดำเนินการแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถดำเนินการได้ในลักษณะปกติ

การยกเลิกอำนาจตามมาตรา ๑๖

ประธานาธิบดีเคอโกลด์ ได้มีคำสั่งยกเลิกการใช้อำนาจมาตรา ๑๖ โดยประกาศ ยกเลิกในวันที่ ๒๕ กันยายน ๑๙๖๑ มีปัญหาที่จะต้องพิจารณา คือ ถ้ามีการยกเลิกการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ แล้ว กฎหมายต่าง ๆ จะมีผลบังคับต่อไปหรือไม่ซึ่งกรณีเช่นนี้ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีอย่างมาก โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่มี บทบัญญัติกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นอำนาจของประธานาธิบดีทั้งสิ้น กฎหมาย

เหล่านั้นจึงมีผลบังคับต่อไป เว้นแต่จะถูกลบเลิกโดยกฎหมายของรัฐสภา

ข้อเสนอแก้ไขอำนาจของประธานาธิบดีตามมาตรา ๑๖

หลังจากที่ได้มีการประกาศยกเลิกการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๑๙๖๑ แล้วนักกฎหมายได้พยายามวิเคราะห์ผลดีและผลเสียต่าง ๆ ตลอดจนข้อดีข้อเสียของข้อขัดแย้งทางกฎหมายที่เกิดขึ้น แต่ก็ไม่ได้มีการแก้ไขอย่างใด หากได้มีการพยายามร่างบทมาตราขึ้นใหม่ เพื่อทดแทนอำนาจตามมาตรา ๑๖ ซึ่งหลักใหญ่ก็ยังคงให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีเช่นเดิม แต่ขอให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น เช่นต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หรือกำหนดระยะเวลาที่ประกาศใช้ เช่น ๓๐ วัน เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจนี้ยาวนานเกินไป แต่ก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับอยู่นั่นเอง

ตามที่กล่าวมาแล้วนี้เป็นการใช้อำนาจของประธานาธิบดีตามมาตรา ๑๖ ซึ่งไทยเราได้นำเข้าเอาหลัก เกณฑ์และเหตุผลดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๗ เป็นครั้งแรกซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาได้นำมาบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันอีกหลายฉบับ

๒. รัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ ที่ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหาร

นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีรัฐธรรมนูญของประเทศซึ่งให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารดังต่อไปนี้

๑. ประเทศเกาหลี

รัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีได้บัญญัติไว้ถึงอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร หรืออีกนัยหนึ่งประธานาธิบดีไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๙๗๒ ในมาตรา ๕๓ มาตรา ๕๓

(๑) ในกรณีที่เกิดภัยอันตรายอย่างร้ายแรงในประเทศ หรือวิกฤติการณ์ทางการเงินหรือเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง หรือเกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือประโยชน์

สาธารณชนได้รับความกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรง หรืออาจเกิด หรืออาจได้รับความกระทบกระเทือนถึงขนาดที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอันรีบด่วนเพื่อขจัดไว้ซึ่งความมั่นคง และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในประเทศ ประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะดำเนินการฉุกเฉินที่จำเป็นในราชการทั้งหมดของรัฐได้ รวมทั้งกิจการภายในประเทศ กิจการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การเศรษฐกิจ การเงินและ การศาลยุติธรรมได้

(๒) ในกรณีตามข้อ (๑) หากเห็น เป็นการสมควร ประธานาธิบดีมีอำนาจดำเนินการฉุกเฉินซึ่ง เป็นการบังคับใช้ชั่วคราวซึ่งสิทธิของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ได้ และรักษาการให้เป็นไปตามมาตรการฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและอำนาจของฝ่ายบริหารและตุลาการได้

(๓) ให้ประธานาธิบดีเสนอคณะรัฐมนตรีและมาตรการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในสองวรรคก่อนนั้น ต่อสมัชชาแห่งชาติโดยมีชักช้า

(๔) ฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจพิจารณามาตรการฉุกเฉินตามความในข้อ (๑) และ (๒)

(๕) ประธานาธิบดีจำต้องยุติมาตรการฉุกเฉินนั้นทันที เมื่อเหตุที่ทำให้ต้องใช้มาตรการฉุกเฉิน นั้นหมดสิ้นไป

(๖) สมัชชาแห่งชาติอาจขอให้ประธานาธิบดียุติมาตรการฉุกเฉินด้วยคะแนนเสียงกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสมัชชาแห่งชาติ และประธานาธิบดีจำต้องปฏิบัติตามมติดังกล่าว เว้นไว้แต่มีสถานการณ์พิเศษหรือมีเหตุผลพิเศษ

มาตรา ๕๔

(๑) ในยามสงคราม ในการขัดแย้งใด ๆ ก็ตามที่ต้องใช้กำลังอาวุธ หรือเหตุฉุกเฉินที่มีลักษณะ เกี่ยวกันและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กำลังทหาร หรือมีความ

จำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของชาติถึงขนาดที่จะ
 ต้องมีการระดมกำลังทหาร ประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะประกาศภาวะฉุกเฉินตามบท
 บัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) ภาวะฉุกเฉินอาจจะมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะป้องกัน

(๓) ในภาวะฉุกเฉินพิเศษ ให้ใช้มาตรการพิเศษตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
 ที่เกี่ยวกับการออกหมาย เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการพิมพ์ เสรีภาพในการประชุม
 เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม หรือที่เกี่ยวกับสิทธิและอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือ
 ฝ่ายตุลาการ

(๔) ประธานาธิบดีจะต้องแจ้งให้สมาชิกแห่งชาติทราบถึงการประกาศภาวะ
 ฉุกเฉินโดยทันที

หากสมาชิกแห่งชาติร้องขอด้วยการลงมติที่ได้รับการเห็นชอบจากสมาชิก
 สมาชิกแห่งชาติ เกินกึ่งหนึ่งที่ได้รับการเลือกตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายและที่ประชุม
 ประธานาธิบดีจะต้องประกาศยกเลิกภาวะฉุกเฉิน^๑

๒. ประเทศเม็กซิโก

รัฐธรรมนูญประเทศเม็กซิโกได้บัญญัติเรื่องอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร
 หรือประธานาธิบดีไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๑๗

มาตรา ๒๘ หากมีการรุกราน มีการก่อกวนความสงบของบ้านเมืองอย่าง
 ร้ายแรง หรือ เหตุฉุกเฉินอื่นใดที่ทำให้สังคมตกอยู่ในอันตรายอย่างร้ายแรง หรือใน
 สภาพขัดแย้งอย่างร้ายแรง ด้วยความยินยอมของคณะรัฐมนตรีและของสภาองเกรส
 หรือหากสภาไม่อยู่ในสมัยประชุมด้วยความยินยอมของคณะกรรมาธิการถาวร

^๑ เกซซาตี วงศ์โกมล เซษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ, หน้า ๓๗๕ - ๓๗๖.

ประธานาธิบดีเคยูเคียวมีอำนาจใช้ชั่วคราวซึ่งรัฐธรรมนูญทั่วประเทศ หรือเฉพาะ
ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งได้โดย เฉพาะอย่าง การรังความกันที่อาจ เป็นการขัดขวางการ
แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยรวดเร็วและเรียบร้อย แต่การรังความดังกล่าวจะเป็นการมุ่งหมาย
เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ได้ และจะต้องออกกฎหมายและมีมติใช้ชั่วคราวระยะเวลาอันจำ
กัศเท่านั้น หากการรังความนั้นมีขึ้นในขณะที่สภาอง เกรสอยู่ในสมัยประชุม สภาอง เกรส
อาจมอบอำนาจที่เห็นว่าจำเป็นในการแก้ไขสถานการณ์ให้แก่ฝ่ายบริหารได้ หากสภาไม่
อยู่ในสมัยประชุมให้ เรียกประชุมสภา เพื่อมอบอำนาจดังกล่าวได้^๑

๓. ประเทศเยอรมันตะวันตก

รัฐธรรมนูญประเทศ เยอรมันตะวันตกมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร
เช่นกัน ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ เยอรมัน ๑๙๖๑

มาตรา ๕๕ ก. ๑) สถาปนุเคสติก เป็นผู้กำหนดว่า ได้เกิดกรณีฝ่ายบริหาร
เข้าแทรกแซงในกิจการอัน เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาประธานาธิบดีสหพันธ์ เป็นผู้ประกาศ
มติของสถาปนุเคสติก

๒) หากเกิดปัญหาอันแก้ไขไม่ได้ขัดขวางการประชุมของ
สถาปนุเคสติก หากมีการชักช้าจะเกิดเสียหายต่อประเทศ ประธานาธิบดีสหพันธ์ เป็น
ผู้กำหนดกรณีฝ่ายบริหาร เข้าแทรกแซงในกิจการอัน เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาขึ้นแล้ว
และประกาศกรณื่อดังกล่าวโดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนอง ประธานาธิบดีสหพันธ์
ต้องปรึกษาหารือกับประธานสถาปนุเคสติก และประธานสถาปนุเคสติกก่อน

๓) การออกถ้อยแถลงเกี่ยวกับกรณีฝ่ายบริหารแทรกแซง
อำนาจของสภาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยประธานาธิบดีจะกระทำ
ไม่ได้จนกว่าจะได้มีการประกาศว่าได้มีการณื่อดังกล่าวเกิดขึ้นแล้ว

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒๑.

๔) มติที่เกี่ยวข้องกับการลงนามในสัญญาสันติภาพ ให้กระทำโดยการออกกฎหมายสหพันธ์^๑

๔. ประเทศจีน

ประเทศจีนก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง เป็นแบบคอมมิวนิสต์ ได้เคยบัญญัติเรื่องอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร เช่นใน

มาตรา ๔๓ ในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการคลังและ เศรษฐกิจ ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้มาตรการฉุกเฉินแล้ว ในระหว่างที่รัฐสภาไม่อยู่ในสมัยประชุม ประธานาธิบดีมีอำนาจออกคำสั่งพิเศษในยามฉุกเฉินที่จะใช้มาตรการที่จำเป็นต่อการแก้ไขสถานการณ์ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการของสภานิติบัญญัติ และตามกฎหมายที่ว่าด้วยอำนาจในยามฉุกเฉิน เมื่อได้ประกาศใช้อำนาจพิเศษแล้วหนึ่งเดือน ประธานาธิบดีต้องนำประกาศนั้น เสนอสภานิติบัญญัติ เพื่อให้ความเห็นชอบ หากสภานิติบัญญัติไม่เห็นชอบด้วย อำนาจพิเศษตามประกาศเป็นอันสิ้นสุดลง^๒

๕. ประเทศเนปาล

รัฐธรรมนูญของประเทศเนปาลได้บัญญัติอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๑๙๖๒ แต่ได้ให้อำนาจพิเศษ เช่นนี้แก่พระมหากษัตริย์

มาตรา ๒๔ การใช้อำนาจบริหาร

(๑) พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารของเนปาลตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือตามกฎหมายที่บังคับอยู่ ทั้งนี้จะทรงใช้โดยตรงหรือโดยอ้อม ผ่านทางรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ภายใต้พระราชอำนาจของพระองค์ก็ได้

^๑ เฉลซชาติ วงศ์โกมลเชษฐ, รัฐธรรมนูญนานาชาติ, งานแปลของสภาวิจัยแห่งชาติ, หน้า ๖๘.

^๒ เฉลซชาติ วงศ์โกมลเชษฐ, เรื่องเดิม, หน้า ๖๑.

(๒) ปัญหาที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาหารือกับผู้ใดหรือ เจ้าหน้าที่ในภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญนี้ หรือปัญหาว่าผู้ใดจะไต่สวนเกล้าถวายคำแนะนำหรือความเห็นใด หรือไม่ก็ตาม หรือปัญหาที่ว่าได้มีการทูลเกล้าถวายความเห็น หรือคำแนะนำหรือไม่ก็ตามจะเป็นเหตุให้มีการฟ้องร้องในศาลยุติธรรมไม่ได้

(๓) การใช้อำนาจบริหารที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ตามรัฐธรรมนูญนี้ให้ถือว่าเป็นการใช้ในนามของรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ เว้นไว้แต่ระเบียบที่กำหนดไว้ในอนุมาตรา (๔) ที่เป็นการกำหนดในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

(๔) คำสั่ง มติ หรือระเบียบที่บังคับที่ได้ตราขึ้นหรือมีการปฏิบัติตามในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ หรือรัฐบาลของพระมหากษัตริย์นั้น จะต้องมีการรับรองความถูกต้องตามระเบียบที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้นและจะมีการฟ้องร้องว่า คำสั่ง มติหรือระเบียบข้อบังคับนั้นไม่ใช่คำสั่ง มติหรือระเบียบข้อบังคับที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นหรือรัฐบาลของพระมหากษัตริย์กำหนดขึ้นไม่ได้^๑

มาตรา ๘๑ อำนาจฉุกเฉิน (๑) หากพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าเกิดมีภาวะฉุกเฉินเกิดขึ้นแล้วจึงเป็นภาวะที่ความมั่นคงของเนปาลตกอยู่ในภัยอันตรายของสงคราม การรุกรานจากภายนอกหรือการจลาจลภายในประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงประกาศ

(ก) พักใช้ชั่วคราวซึ่งบทบัญญัติทั้งหมดหรือบางมาตราของรัฐธรรมนูญ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตราใดมาตราหนึ่งก็ได้ ยกเว้นมาตรานี้

(ข) ทรงใช้อำนาจทั้งหมดหรือบางอำนาจที่เป็นของสภาราชาครียา ปัญจยัต หรือหน่วยราชการหรือองค์การอื่นใด

(๒) ประกาศที่ประกาศใช้ตามความอนุมาตรา (๑) นั้น ควรจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยการออกประกาศอีกฉบับหนึ่ง และประกาศฉบับหนึ่งย่อมมีผลใช้บังคับได้จนกว่าพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าภัยอันตรายร้ายแรงนั้น ได้ผ่านพ้นไปแล้วภายหลัง

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๗ - ๑๔๘.

ที่ทรงเลือกที่จะปรึกษาหารือกับคณะกรรมการระเบียบวาระของสภาราชตรีบำนาญยศ และคณะกรรมการประจำของราชสภา

(๓) บรรดากฎหมายที่ใดทรงตราขึ้นภายหลังการใช้อำนาจตามมาตรานี้ขึ้น หากไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว บอหมคออำนาจบังคับเมื่อระยะเวลา ๖ เดือนได้ผ่านไปแล้ว ภายหลังที่ประกาศใ้หมคออำนาจบังคับตามความอนุมาตรา (๒)^๑

ข้อพิจารณาประกอบ

๑. มีผู้แต่งคำร่างกฎหมายในเรื่องนี้อธิบายว่า ความคิดของมาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาจากสมัยโรมันครั้งโบราณที่ต้องการให้อำนาจเด็ดขาดแก่ฝ่ายบริหารชั่วคราว ซึ่งเป็นที่เห็นได้ว่า ทั้งต้นตำรับความคิดเรื่องนี้ และรัฐธรรมนูญของประเทศดังกล่าวข้างต้น ต่าง ๆ ก็ถือเอาเหตุก่อกองไม่สงบ หรือบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เป็นต้นเหตุให้ประกาศใช้อำนาจพิเศษทั้งสิ้น^๒

๒. รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเม็กซิโกได้กำหนดมาตรการในการใช้อำนาจพิเศษเข้มงวดกว่าของไทย เช่นตามมาตรา ๑๖ ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสให้อำนาจประธานาธิบดีประกาศใช้อำนาจพิเศษได้ก็จริง แต่ต้องหารือเป็นการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองสภาและสภารัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่ต้องปรึกษาหารือกับหลายฝ่าย จึงจะใช้อำนาจพิเศษ เช่นว่านี้ได้ทั้งในการประกาศใช้ รัฐสภาก็มีอำนาจประชุมตามปกติ ส่วนมาตรา ๕๓(๑) ของรัฐธรรมนูญประเทศเกาหลี ประธานาธิบดีก็ต้องออก เป็นกฎีกากำหนดมาตรการต่าง ๆ เสนอต่อสมัชชาแห่งชาติโดยเร็ว เพราะสมัชชาแห่งชาติอาจยุติ มาตรการฉุกเฉินได้ จึงเป็นเรื่องที่กำหนดให้ฝ่ายอื่นซึ่งถูกล่วงล้ำ การแบ่งแยกอำนาจ เข้ามามีส่วน เห็นชอบลสิทธิ เสรีภาพของราษฎร ในสถานการณ์เหล่านี้จึงได้รับความคุ้มครองในระคับพอสมควรไม่ถึงกับถูกรบกวล่วงล้ำ โดยไม่มีหลักประกันจนเกินไปนัก

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๘.

^๒ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑๘๖.