

# ความเบื้องต้น

บทเฉพาะกาลได้แก่บทบัญญัติของกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในส่วนสุดท้ายของกฎหมายแต่ละฉบับ บทเฉพาะกาลมีขึ้นเพื่อเป็นการรองรับมิให้ การดำเนินการหรือผลบังคับของกฎหมายต้องขาดตอนไว้สภาพบังคับอันจะ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อฝ่ายผู้ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายเดิม และต่อฝ่ายพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษาการตามกฎหมาย ส่วนในกรณี ที่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่นั้น บทเฉพาะกาลก็จะทำหน้าที่กำหนดองค์กร ชั่วคราวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในวาระแรกเริ่มเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการของ องค์กรที่กำหนดขึ้นมาใหม่ได้ บทเฉพาะกาลจะมี “ชีวิต” อยู่ได้เพียงชั่ว ระยะเวลาหนึ่ง เมื่อถึงเวลาที่กำหนดหรือเมื่อดำเนินการตามที่กำหนดไว้ แล้วเสร็จ บทเฉพาะกาลก็จะสิ้นสภาพบังคับลงทันที

รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศเองก็มี บทเฉพาะกาลบัญญัติอยู่ในส่วนสุดท้ายเช่นเดียวกับกฎหมายประเภทอื่น บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต่างก็มี “เหตุผล” ในการบัญญัติที่ ต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะมีผล ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับเก่าสิ้นสุดลง ซึ่งก็หมายความว่าองค์กรและสถาบัน การเมืองต่างๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมต้องสิ้นสุดลงไปพร้อมกับ รัฐธรรมนูญด้วย ในขณะที่เดียวกันองค์กรและสถาบันการเมืองต่างๆ ที่มีอยู่ ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะเกิดขึ้น ดังนั้น บทเฉพาะกาลจึงเป็น “เครื่องมือ” อันสำคัญที่ทำให้้องค์กรและสถาบันการเมืองต่างๆที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับเดิมกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องกันไปอย่างไม่ขาดตอน

แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนุญอาจถูกใช้ป็น “เครื่องมือ” ในการ “ฟ้องถ่ายอำนาจ” จากกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจและเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีรัฐธรรมนุญฉบับใหม่ และมีความต้องการที่จะรักษาอำนาจของตนไว้ต่อไปก็ได้

รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น มีบทบัญญัติซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลรวมทั้งสิ้น 23 มาตรา

รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันเกิดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการ “ปฏิรูปการเมือง” แนวความคิดในเรื่องการปฏิรูปการเมืองนั้นเกิดขึ้นจากการที่ประเทศประสบปัญหาทางการเมืองการปกครองและไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วยกลไกที่มีอยู่ในรัฐธรรมนุญ จึงเกิดแนวคิดว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบเพื่อให้ได้นักการเมืองที่มีความสุจริตและมีความสามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาของประเทศ ดังนั้น ในเวลาต่อมาจึงได้มีการจัดทำรัฐธรรมนุญฉบับปัจจุบันขึ้นเพื่อการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีผลใช้บังคับไปเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

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

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

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสซึ่งมีอยู่เพียง 3 มาตรา นั้นถือได้ว่าเป็น “เครื่องมือ” สำคัญที่ทำให้การปฏิรูปการเมืองเป็นผลสำเร็จ ดังนั้นจึงสมควรที่จะได้ทำการศึกษาอย่างละเอียดถึงแนวความคิด เนื้อหาและวิธีการของบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพื่อจะได้เข้าใจถึงวิธีการในการปฏิรูปการเมืองซึ่งเกิดขึ้นก่อนหน้าประเทศไทยเกือบ 40 ปี

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