

กฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย

ผศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานินท์

คำนิยามโดย ศ.ดร.ชัยอนันต์ ตมทวนเมฆ



สถาบันนโยบายศึกษา
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES



สนับสนุนโดย
Konrad-Adenauer-
Stiftung
มูลนิธิคอนราดอูสทา - อดอูสทา

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส :
ข้อคิดเพื่อการปรับปรุง
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

นันทวัฒน์ บรมานันท์

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย.-- กรุงเทพฯ ; สถาบันนโยบายศึกษา, 2541
270 หน้า

1. ฝรั่งเศส.-- รัฐธรรมนูญ. 2. รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ

I. ชื่อเรื่อง

342.44

ISBN 974-86523-2-7

ชื่อหนังสือ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส :
ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย

ผู้เขียน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

ปีที่พิมพ์

ตุลาคม 2541

จำนวนพิมพ์

2,000 เล่ม

เจ้าของ

สถาบันนโยบายศึกษา
99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน
แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
โทรศัพท์ 9411832-3 โทรสาร 9411834
E-mail : ipps@ksc.th.com
<http://www.fpps.or.th/ipps.htm>

ออกแบบปก

ชัยวุฒิ แก้วเรือน

ดำเนินการพิมพ์

บริษัท พี. เพรส จำกัด โทร. 331-5107

พิมพ์ที่

บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด

จัดจำหน่ายโดย

ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
ศาลาพระเกี้ยว โทร. 255-4433, 218-7000 โทรสาร 255-4441
สยามสแควร์ โทร. 251-6141, 218-9888 โทรสาร 254-9495
E-mail : cubook@chula.ac.th
<http://www.cubook.chula.ac.th>

ราคา

160.- บาท

คำนิยม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างออกไปจากฉบับก่อนๆ คือการมีบทบัญญัติที่นำเอาแนวคิดด้านการจัดระบอบรัฐธรรมนูญมาจากหลายสำนักคิดและหลายประเทศ การมีวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งและให้วุฒิสภามีอำนาจพิเศษหลายอย่าง นอกเหนือไปจากการ ตรวจสอบคุณภาพของร่างกฎหมายที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร สะท้อนรูปแบบ และหน้าที่ของสภาสูง (Senate) ที่มีอยู่ในสหรัฐอเมริกา การมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับอิทธิพลจากระบบ Ombudsman ในกลุ่มประเทศ สแกนดิเนเวีย ระบบศาลรัฐธรรมนูญเลียนแบบมาจากระบบศาลรัฐธรรมนูญ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การมีศาลปกครองเป็นไปตามแบบอย่าง ของฝรั่งเศส ในขณะที่เดียวกันก็ยังสามารถนำแนวคิดเรื่องกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญมาจากฝรั่งเศสอีกด้วย

คงมีน้อยคนที่จะรู้เบื้องหลังความเป็นมาของความคิดอันหลากหลาย ที่มาผสมผสานกันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทย ผมเองเป็นผู้ไปขอให้ ศ.ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ปรมาจารย์กฎหมายมหาชนคิดร่างรัฐธรรมนูญเป็นคู่ขนานไปกับการร่าง รัฐธรรมนูญที่สภาราช. ได้แต่งตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2534 และได้จัดการสัมมนา ที่ โรงแรมเอเชีย ในเดือนกรกฎาคม 2534 และได้ขอให้ ศ.ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ รวบรวมนักวิชาการทางด้านกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นคนหนุ่ม รุ่นใหม่ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือผู้มีอำนาจทางการเมือง ศึกษารูปแบบของรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดสมัยใหม่ โดยสถาบัน นโยบายศึกษาเป็นผู้สนับสนุน

ผู้ซึ่งเป็นหัวเรียวหัวแรงสำคัญในการนี้ คือ อาจารย์เชียรชัย ณ นคร ดร.รังสิกร อุปพงศ์ และ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ทั้งสามท่านนี้เป็น “ศิษย์ก้นกุฏิ” ของ ศ.ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์

ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ เป็นผู้ค้นคว้าวิจัยเรื่องกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพื่อเป็นข้อคิดในการนำมาใช้ในเมืองไทย ดร.นันทวัฒน์ ได้ทำการศึกษาเรื่องนี้อย่างละเอียด และต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจนแนวคิดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ที่ ศ.ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ เสนอคือให้มีการแก้ไขมาตรา 211 ด้วยการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ปราบกฎเป็นจริงขึ้น การศึกษาวิจัยของนักวิชาการกฎหมายมหาชน 11 คนที่ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ก็กลายเป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผมเองได้ไปเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 และปัจจุบันเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

การมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ฝรั่งเศสจัดว่าเป็นต้นแบบ เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะสูงกว่ากฎหมายโดยทั่วไป มีกระบวนการตราที่แตกต่างไปจากกระบวนการตรากฎหมายอื่นๆ เมื่อประเทศไทยนำแนวคิดนี้มาใช้จึงควรทราบถึงลักษณะ กระบวนการตรา และรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสโดยพิสดาร ซึ่ง ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้ค้นคว้าวิจัยได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้น ดร. นันทวัฒน์ ยังอธิบายและวิเคราะห์กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยอย่างลึกซึ้งโดยมีข้อเสนอแนะที่ชัดเจนอีกด้วย

ดร. นันทวัฒน์ คือผู้มีส่วนสำคัญในการเผยแพร่แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แม้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญจะได้มีมติให้ตัดร่างมาตรา 192 ออกไป ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญเหลืออยู่เพียงชื่อ และมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติ
ธรรมดาแต่เพียงเล็กน้อย ขาดความสมบูรณ์ในแง่ของความพิเศษด้าน
กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปก็ตม การที่ ดร. นันทวัฒน์
ได้ปรับปรุงเพิ่มเติมงานวิจัยที่เคยทำไว้ก่อนที่จะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ
ปัจจุบัน ย่อมทำให้เราเห็นภาพต่อที่ขาดหายไป งานของ ดร. นันทวัฒน์ จึง
มีความสำคัญยิ่ง เพราะช่วยให้ผู้ใช้รัฐธรรมนูญได้เข้าใจถึงความสำคัญของ
การมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในความหมายที่แท้จริง

ผมเองได้ขอให้ ดร. นันทวัฒน์ เพิ่มเติมและตีพิมพ์งานวิจัยชิ้นนี้
อย่างน้อยก็เพื่อให้เป็นที่ประจักษ์ว่ารัฐธรรมนูญของเรา คือผลรวมของการ
ประนีประนอมทางการเมือง มิใช่เอกสารที่มีความถูกต้องสมบูรณ์ สอดคล้อง
กับหลักการ แนวคิด และวิธีการของต้นแบบที่เราหยิบยืมลอกเลียนมา
ประเทศเราเป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญเปลืองที่สุด และประชาชนเราเป็น
ประชาชนที่ต่อสู้อย่างสุดเพื่อเรียกร้องให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญมากที่สุดในโลก
รัฐธรรมนูญจึงมิใช่เป็นเพียงกฎหมายสูงสุดของประเทศเท่านั้น หากเป็นจิต
วิญญาณร่วมของประชาชนที่ระยะสามสิบปีที่ผ่านมา มีความหมายมาก
ขึ้นด้วย งานของ ดร. นันทวัฒน์ จึงสนองหน้าที่ของนักวิชาการซึ่งเป็่นนัก
กฎหมายมหาชนรุ่นใหม่ มีความรู้คู่จิตสำนึกอันเป็นอิสระไม่เป็นฝักฝ่าย
และมีความสามารถ มีวิริยะอุตสาหะ มีวินัยในการทำงานสูง หน้าที่นี้หาก
นักวิชาการส่วนมากทำได้ดีเยี่ยม ดร. นันทวัฒน์ แล้ว โอกาสที่วงวิชาการ
ของเราจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมืองก็จะมีสูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
ผมมีความยินดีและขอชื่นชม ดร. นันทวัฒน์ บรรมานันท์ ที่ได้เสนอผลงาน
นี้ต่อมหาชน

ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

8 สิงหาคม 2541

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

ด้วยเหตุที่สถาบันนโยบายศึกษา โดย ศ.ดร.ชัชอนันต์ สมุทวณิช ได้เริ่มจุดประกายให้มีการศึกษาว่าด้วยปัญหารัฐธรรมนูญไทยตามโครงการ “การศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” มอบหมายให้ ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ เป็นประธานโครงการ เพื่อเสนอทางเลือกใหม่ สำหรับการเมืองไทย โดยจัดทำรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมคู่ขนานไปกับการร่างรัฐธรรมนูญของรัฐบาล ปี 2534 จนกระทั่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้าง และนำสู่กระแสของการปฏิรูปการเมืองในปี 2537-2538 ต่อมาได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ในเดือนตุลาคม 2540 อันถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

โดยที่รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่เป็นส่วนขยายและกำหนดรายละเอียดสาระสำคัญของเรื่องต่างๆ ในรัฐธรรมนูญนั้น นับว่าเป็นเรื่องใหม่และละเอียดอ่อนยิ่งสำหรับผู้ที่อยู่ในแวดวงวิชาการ และจะยากยิ่งขึ้นไปอีก สำหรับประชาชน ผู้สนใจติดตามความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่ออันสำคัญยิ่งนี้

หนังสือ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย” เป็นผลงานวิจัยโดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ได้ทุ่มเทเวลาอันมีค่ายิ่งทำการศึกษาค้นคว้า และวิวัฒนาการของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส อันเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ของไทย อีกทั้งยังได้เปรียบเทียบให้เห็นข้อแตกต่างของทั้งสองประเทศ อีกด้วย

หนังสือเล่มนี้ นับว่าเป็นหนังสือที่บอกถึง “ปฐมหลัง” ของการก่อเกิดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยที่นำศึกษาถึง อีกทั้งยังฉายภาพต่อความเป็นมาบางส่วนที่หายไปของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งนับว่าเป็นส่วน “พิเศษ” ที่สำคัญยิ่งที่จะทำให้ผู้ที่สนใจศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญไทย โดยเฉพาะส่วนของกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย มีความเข้าใจยิ่งขึ้น และง่ายต่อการศึกษาเพิ่มเติม เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาการปฏิรูปการเมืองของประเทศต่อไป

สถาบันนโยบายศึกษา ขอขอบคุณ ผศ.ดร. นันทวัฒน์ บรรมานันท์ นักวิชาการกฎหมายที่ได้สร้างผลงานด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่เพิ่มคุณค่าแก่มหาชน และขอขอบคุณ มุลนิธิคอนราด อเดนาวร์ ที่สนับสนุนกิจกรรมโครงการต่างๆ ของสถาบันฯ อย่างเข้มแข็ง อันยังประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมเสมอมา

สถาบันนโยบายศึกษา

สิงหาคม 2541

คำนำจากผู้เขียน

หนังสือเรื่อง “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย” นี้ จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สองประการ คือ เพื่อให้เป็นเอกสารทางด้านวิชาการเกี่ยวกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสอันเป็นระบบที่สมบูรณ์ มีความเป็นพิเศษเฉพาะตัว และเป็นแบบอย่างให้ประเทศทั้งหลายนำไปประยุกต์ใช้ กับอีกประการหนึ่งคือเพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทยซึ่งเพิ่งจะมีขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือฉบับปี พ.ศ.2540 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทยต่อไปในอนาคต

เหตุผลในการเลือกศึกษาระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสก็เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดประเภทของกฎหมายที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน และมีกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา และนอกจากนี้ ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเองยังมีวิวัฒนาการมายาวนานดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1848 (พ.ศ. 2391) จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือฉบับปี ค.ศ.1958 (พ.ศ. 2501) ซึ่งมีบทบัญญัติที่มีผลทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาอันเป็นลักษณะพิเศษโดยเฉพาะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ผู้เขียนหวังว่าหนังสือนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่วงการวิชาการ และผู้สนใจสาขาวิชานิติศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ รวมทั้งประชาชนทั่วไป ตามสมควร

คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ปรากฏอยู่ในงานเขียนนี้เป็นคำแปลที่ผู้เขียนได้แปลให้กับสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. 2540

ขอขอบคุณ Mr. Jean MASSOT ประธานคณะกรรมการคลังของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส Mr. Lionel VAIRON ผู้ช่วยที่ปรึกษาทูตฝ่ายความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ห้องสมุดสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส ห้องสมุดกระทรวงยุติธรรม (Ministère de la Justice) ของฝรั่งเศส และสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลสำหรับการเขียนหนังสือนี้

ขอกราบขอบพระคุณ ศาตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่ได้กรุณาสนับสนุนและผลักดันให้ผู้เขียนทำงานชิ้นนี้จึงสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณสถาบันนโยบายศึกษา และมูลนิธิคอนราดอเดนาวร์ ที่กรุณาให้การสนับสนุนงานเขียนนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1 กรกฎาคม 2541

บทคัดย่อ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีขึ้นเพื่อช่วยขยายบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วน

แนวความคิดเรื่องการนำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในวงวิชาการมานานแล้ว โดยระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์ที่สุดจะได้แก่ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) ซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้นเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาและกระบวนการในการตราที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา ทั้งนี้เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการสร้างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยให้มีเนื้อหาที่กำหนดรายละเอียดและขยายความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จึงมีผลทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประเภทพิเศษที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายธรรมดา แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

ส่วนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทยนั้น แม้จะมีเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นพิเศษและดูเหมือนจะมีความเป็น “ส่วนหนึ่ง” ของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทยก็มิได้มีการตราที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาทั่วไป คงมีเพียงการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่ทำได้ง่ายกว่าการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดา จึงทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
ไทยมีสถานะเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา

ผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้กฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญไทยมีความเป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาก็จะไม่
สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้สร้างกฎหมาย
ประเภทใหม่ขึ้นมาเพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญได้ จึงได้ทำการ
ศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส
ซึ่งมีความสมบูรณ์และเป็นต้นแบบให้ประเทศต่างๆ นำไปประยุกต์ใช้

จากการศึกษาพบว่า ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมี
ลักษณะสำคัญ คือ มีกระบวนการตราเป็นพิเศษที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน
กว่ากระบวนการตามกฎหมายธรรมดา รวมทั้งจะต้องถูกตรวจสอบโดยคณะ
ตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีประกาศใช้ กระบวนการพิเศษดังกล่าว
ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการตรากฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีเนื้อหาเป็นส่วนขยายและกำหนดรายละเอียดสาระสำคัญของ
เรื่องต่างๆ ในรัฐธรรมนูญเอาไว้ ดังนั้น จากเนื้อหาและกระบวนการ
ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสดังกล่าวจึงทำให้กฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสอยู่ในสถานะที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา ใน
ขณะที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยมิได้มีกระบวนการตราเป็น
พิเศษ แม้จะมีเนื้อหาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญก็ตาม จึงอาจทำให้
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญถูกแก้ไขได้ง่ายเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา
และกระบวนการตราที่ไม่มีการบังคับให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ก่อนประกาศใช้ อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาหากปรากฏในเวลาต่อมาว่า
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขัดรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงได้เสนอให้มีการ
ปรับปรุงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย 3 ประการคือ สร้าง
ระบบการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้มีความรอบคอบเป็นพิเศษ

ซึ่งรวมทั้งระบบการแก้ไขเพิ่มเติมด้วย สร้างระบบการบังคับให้ต้องมีการตรวจสอบร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับ และสร้างขอบเขตที่แน่นอนระหว่างกฎหมายธรรมดา กับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้เกิดการ “ก้ำกึ่ง” เข้าไปในเขตอำนาจของกฎหมายแต่ละประเภท ข้อเสนอทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นจะช่วยทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทยเป็นกฎหมายพิเศษที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ และจะเป็นหลักประกันให้กับบทบัญญัติต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าจะมีความมั่นคงถาวรสืบต่อไป

สารบัญ

	หน้า
คำนิยาม	i
คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา	iv
คำนำจากผู้เขียน	vi
บทคัดย่อ	viii
ความเบื้องต้น	1
1. ข้อความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ	4
1.1 เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ	5
1.2 ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ	6
1.3 ความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเสริม	7
1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	8
2. รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในอดีต	10
3. รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน	15
ภาค 1 ขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	23
บทที่ 1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น	25
1.1 ลักษณะเฉพาะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	26
1.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดาและ กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร	35
บทที่ 2 มาตรการในการรักษาขอบเขตระหว่างกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา	50
2.1 มาตรการในการรักษาขอบเขตของกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญโดยสภาผู้แทนราษฎร	51
2.2 มาตรการในการรักษาขอบเขตของกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	54

ภาค 2	กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับ	61
	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	
บทที่ 1	กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	63
1.1	กระบวนการพิเศษตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ	63
1.2	กระบวนการปกติตามมาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญ	73
1.3	ขั้นตอนในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	75
1.4	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยกระบวนการ อื่นนอกเหนือจากกระบวนการตามมาตรา 46	80
บทที่ 2	กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	86
2.1	การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยมีที่มาจากกฎหมายประเภทต่างๆ	87
2.2	วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	94
บทที่ 3	กระบวนการตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	104
3.1	วิธีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	105
3.2	ผลของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	110
3.3	สถานะของคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	112
ภาค 3	ลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	117
บทที่ 1	ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย	119
1.1	รัฐธรรมนูญ	121
1.2	กฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา	123
1.3	กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร	126
บทที่ 2	ลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	129
2.1	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ	130
2.2	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยกระบวนการอื่น	132
2.3	ข้อสรุปถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	135

บทที่ 3	ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับ กฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า	140
	3.1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญ	140
	3.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับหลักเกณฑ์อื่น ที่มีศักดิ์ระดับรัฐธรรมนูญหรือสูงกว่า	144
บทที่ 4	ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กับกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่า	149
	4.1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา	149
	4.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับข้อบังคับของรัฐสภา	154
	4.3 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร	157
ภาค 4	ประเภทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใน รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส	163
บทที่ 1	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญ ฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน	165
	1.1 การเลือกตั้งประธานาธิบดี	165
	1.2 การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการฝ่ายทหาร	166
	1.3 การห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอื่น	167
	1.4 องค์ประกอบและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	168
	1.5 องค์ประกอบและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภา	169
	1.6 คำตอบแทนสมาชิกรัฐสภา	169
	1.7 การมอบให้ลงคะแนนเสียงแทน	170
	1.8 กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ	170
	1.9 ขอบเขตของรัฐบัญญัติ	174
	1.10 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	175
	1.11 สถานะของผู้พิพากษา	176

1.12	องค์ประกอบและการดำเนินงานของ คณะกรรมการตุลาการ	178
1.13	ศาลอาญาชั้นสูง	180
1.14	ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ	181
1.15	สภาเศรษฐกิจและสังคม	182
1.16	ประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป	182
บทที่ 2	เนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	184
2.1	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหา เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	184
2.2	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหา เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งบางตำแหน่ง	185
2.3	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหา เกี่ยวกับการขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ	187
ภาค 5	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย	191
บทที่ 1	ความเป็นมาของการนำระบบกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย	193
1.1	ความพยายามที่จะสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับ ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	193
1.2	ความเป็นมาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	206
บทที่ 2	กระบวนการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน	210
2.1	กระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติม	210
2.2	กระบวนการตรวจสอบ	212
บทที่ 3	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	215
3.1	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความจำเป็นเร่งด่วน	215
3.2	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทปกติ	222

ภาคสุดท้าย บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ	233
บทที่ 1 บทวิเคราะห์	235
1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	235
1.2 กระบวนการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	239
1.3 ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการมีระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเช่นปัจจุบัน	240
บทที่ 2 แนวทางการปรับปรุงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย	243
2.1 การสร้างระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใหม่	244
2.2 การสร้างระบบตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	244
2.3 การสร้างขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	244
บรรณานุกรม	247

ความเบื้องต้น

อำนาจสูงสุดของสถาบันกษัตริย์ในประเทศฝรั่งเศสที่มีมานานได้
รับผลกระทบจากเหตุการณ์สำคัญ 2 เหตุการณ์ คือ การรวมตัวกันระหว่าง
ชนชั้นสูงและสมาชิกรัฐสภาที่พยายามปกป้องอภิสิทธิ์ของตนและเรียกร้อง
อภิสิทธิ์ต่างๆ จากกษัตริย์เพิ่มมากขึ้น กับการเสนอแนวความคิดของบรรดานัก
ปราชญ์ทั้งหลายเกี่ยวกับสถานะของประชาชนซึ่งถูกกดขี่ ทั้งๆ ที่
ประชาชนเหล่านี้เป็นเสียงส่วนใหญ่ของประเทศที่ควรจะมีสิทธิมีเสียงต่างๆ
ไม่ใช่ถูกกดขี่ควบคุมแต่เพียงอย่างเดียว

เมื่อเกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ขึ้นในปี ค.ศ.1789 จึงได้มีการคิดค้นหาวิธี
ที่จะกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจของผู้ปกครองประเทศรวมทั้งสร้าง
หลักประกันในด้านต่างๆ ให้กับประชาชน จึงเกิดการจัดทำ “รัฐธรรมนูญ
ลายลักษณ์อักษร” ขึ้นให้มีลักษณะตรงข้ามกับ “รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี”
ที่ไม่มีความสมบูรณ์ ไม่มีความแน่นอน สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา
รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรถูกกำหนดให้มีการเขียนขึ้นเพื่อให้เกิดความ
ชัดเจนมั่นคงได้ผลดี เป็นหลักประกันให้กับประชาชนและองค์กรต่างๆ

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรถูกกำหนดให้เข้ามาแทนที่อำนาจสูง
สุดในการปกครองประเทศที่มีมาแต่เดิม คือ อำนาจของสถาบันกษัตริย์ จึง
ทำให้รัฐธรรมนูญอยู่ในสถานะสูงที่สุดในการปกครองประเทศ และต่อมา
เมื่อมีการตรากฎหมายธรรมดาขึ้นมาใช้ในการบริหารประเทศ กฎหมายต่างๆ
เหล่านี้ก็จะอยู่ในสถานะที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และไม่สามารถมีบทบัญญัติที่
ขัดหรือแย้งหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้

หลักที่ว่ากฎหมายธรรมดาไม่สามารถขัดหรือแย้ง หรือฝ่าฝืนบท

บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้มีได้เกิดขึ้นจากนักปฎิวัติผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แต่เกิดจากบรรดานักทฤษฎีทั้งหลายที่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ในเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหรือกติกาสูงสุดในการปกครองประเทศ กฎหมายต่างๆ หรือการกระทำต่างๆ จึงไม่ควรที่จะไปขัดหรือแย้งกับกติกาสูงสุดในการปกครองประเทศได้

แต่อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ในอดีตที่ถูกกดขี่โดยสถาบันกษัตริย์และมองเห็นว่าสังคมไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปกครองโดยคนที่มีอำนาจสูงสุดเพียงคนเดียว นักปฎิวัติผู้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีอคติกับระบบกษัตริย์จึงได้พยายามที่จะหาทางปกป้องเสรีภาพของประชาชน จึงได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 6 ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 (Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen) ว่า **“กฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน พลเมืองทุกคนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมายได้โดยตรงหรือผ่านทางผู้แทน กฎหมายต้องเป็นสิ่งที่เหมาะสมสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษ พลเมืองทุกคนย่อมเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายและในเกียรติยศศักดิ์ศรี ตำแหน่ง และการทำงานกับรัฐ ทั้งนี้ตามความสามารถของแต่ละคนโดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ เว้นแต่การแบ่งแยกด้วยคุณสมบัติและความสามารถของแต่ละคน”** และผลของการที่กฎหมายมาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนนี้เองทำให้กฎหมายไม่สามารถถูกละเมิดได้ นักปฎิวัติจึงได้บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของฝรั่งเศสคือฉบับลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ.1791 ในบทที่ 2 ส่วนที่ 1 มาตรา 3 ว่า **“ในประเทศฝรั่งเศสไม่มีอำนาจใดสูงกว่ากฎหมาย (ที่เกิดจากเจตจำนงร่วมของประชาชน)”**

การบัญญัติข้อความดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลบางประการที่มีต่อความพยายามที่จะแบ่งแยกกฎหมายประเภทต่าง ๆ เช่น

กฎหมายชั้นพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญ) หรือกฎหมายธรรมดาทั่ว ๆ ไป เป็นต้น Sièyes⁽¹⁾ ซึ่งเป็นนักปราชญ์คนสำคัญในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเห็นความสำคัญที่จะป้องกันกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญจากการถูก “ทำร้าย” โดยฝ่ายนิติบัญญัติ จึงได้เสนอแนวทางที่จะมอบอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัตินั้นก็มีหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายธรรมดาทั่วไป

ข้อเสนอดังกล่าวเป็นที่มาของการแบ่งประเภทของกฎหมายหรือการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ซึ่งต่อมาก็ได้ทำให้รัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาและมีกระบวนการจัดทำเป็นพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำตามปกติหรือการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง จนกระทั่งในปัจจุบันมีกระบวนการตรวจสอบไม่ให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นและใช้บังคับอยู่ในกลไกปกติของการตรากฎหมาย จึงทำให้รัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายทุกประเภท

ความเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้เองทำให้รัฐธรรมนูญต้อง “อึดแน่น” ไปด้วยเนื้อหาสาระต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นในการปกครองประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไม่สามารถที่จะบัญญัติได้ครบถ้วนและเข้าไปในเนื้อหาอย่างละเอียดได้หมดทุกอย่าง จึงมีการสร้างกฎหมายพิเศษขึ้นมาเพื่อขยายความรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์โดยกฎหมายธรรมดา เรียกว่า **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (loi organique หรือ organic law)**

เพื่อที่จะให้เกิดความเข้าใจในหลักเบื้องต้นบางประการของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ก่อนที่จะเข้าสู่เนื้อหาของกฎหมายประกอบ

⁽¹⁾Emmanuel Joseph SIEYES (1748-1836) เป็นนักการเมืองและนักปรัชญา เป็นเจ้าของทฤษฎีการแบ่งแยกระหว่างอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (pouvoir constituant) กับอำนาจขององค์กรที่ได้รับมาจากการก่อตั้ง (pouvoir constitué)

รัฐธรรมนูญ มีความจำเป็นต้องกล่าวถึงเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้ ซึ่งมีความจำเป็นต้องทราบก่อนที่จะนำไปสู่การศึกษาอย่างละเอียดถึงเรื่องกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน คือ

1. ข้อความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ
2. รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในอดีต
3. รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน

1. ข้อความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

คำว่ารัฐธรรมนูญนั้นมีสองความหมายด้วยกันคือ ความหมายทางด้านเนื้อหาและความหมายทางด้านรูปแบบ

ความหมายทางด้านเนื้อหานั้น รัฐธรรมนูญได้แก่กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้ในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญจะกำหนดรูปแบบของรัฐ หน้าที่ขององค์กรต่างๆ รวมทั้งการใช้อำนาจอธิปไตย ส่วนความหมายทางด้านรูปแบบนั้น รัฐธรรมนูญได้แก่เอกสารทางการเมืองซึ่งวิธีการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องอยู่ภายใต้กระบวนการพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญจากความหมายทางด้านเนื้อหาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความหมายกว้างมากเพราะมิได้หมายความว่าเฉพาะรัฐธรรมนูญตามที่ให้ความหมายทางด้านรูปแบบเอาไว้เท่านั้น แต่ยังหมายถึงความรวมถึงกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร จารีตประเพณีหรือแนวทางปฏิบัติอื่นๆ เป็นต้น ส่วนรัฐธรรมนูญที่พิจารณาจากความหมายทางด้านรูปแบบ จะเป็นรัฐธรรมนูญในรูปแบบที่เคร่งครัด (rigide) คือจำกัดเฉพาะกฎหมายลำดับสูงซึ่งมีวิธีการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพิเศษแตกต่างจากการตรากฎหมายประเภทอื่น

รัฐธรรมนูญที่พิจารณาจากความหมายทางด้านรูปแบบจะเป็นรัฐธรรมนูญที่ส่วนใหญ่แล้วเป็นเอกสารฉบับเดียวแต่ประกอบไปด้วยหลายเรื่อง เช่น โครงสร้างการปกครองประเทศ การใช้อำนาจรัฐหรือสิทธิเสรีภาพ เป็นต้น เอกสารดังกล่าวนี้ในบางครั้งก็มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น เช่น กฎหมายพื้นฐาน (loi fondamentale หรือ basic law) เป็นต้น

1.1 เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะเปลี่ยนแปลงไปภายใต้รูปแบบการปกครองหรือธรรมเนียมปฏิบัติของแต่ละรัฐ รวมทั้งแนวความคิดทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในทางทฤษฎีนั้น เนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะจำกัดอยู่เฉพาะสาระสำคัญที่เป็นหลักในการปกครองประเทศ เช่น โครงสร้างเกี่ยวกับองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นกลไกในการบริหารประเทศ การปฏิบัติหน้าที่และอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมทั้งเรื่องการใช้อำนาจอหาชน (pouvoirs publics) นอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญยังอาจประกอบไปด้วยองค์กรต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการบริหารประเทศโดยตรง แต่เป็นองค์กรที่ปรึกษาระดับประเทศ เช่น สภาที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (conseil économique et social) เป็นต้น

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญนั้นอาจกำหนดถึงเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (les collectivités locales) ซึ่งจะบัญญัติถึงโครงสร้างหรือรูปแบบในการปกครองท้องถิ่น การใช้อำนาจมหาชนในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

ในบางประเทศ รัฐธรรมนูญจะบัญญัติถึงเรื่องหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งประเด็นนี้ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน เพราะภายหลังจากปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ.1789 นั้น ได้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Déclaration des Droits de l' homme et du Citoyen) ซึ่งในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

(ค.ศ.1958) ได้กล่าวถึงและให้การยอมรับ จึงทำให้ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองดังกล่าวมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและมีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ

1.2 **ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ** ในทางทฤษฎีแล้ว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้วางขอบเขตว่าสมควรจะบัญญัติเรื่องใดไว้ในรัฐธรรมนูญบ้าง ซึ่งโดยส่วนใหญ่ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะประกอบด้วยหัวข้อเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย องค์ประกอบและอำนาจทางการเมือง สถาบันการเมืองประเภทต่างๆ เช่น ประธานาธิบดี รัฐสภา รัฐบาล ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักว่าด้วยความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ เป็นต้น โดยในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะใส่รายละเอียดลงในรัฐธรรมนูญให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายที่จะทำหน้าที่บริหารประเทศไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารสามารถวางกฎเกณฑ์ขยายหลักที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญต่อไปเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารประเทศ

รัฐธรรมนูญจะมีความสั้นหรือความยาวที่แตกต่างกันออกไปตามเนื้อหาที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1830 มีจำนวน 70 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1852 มีจำนวน 58 มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1791 มีจำนวน 207 มาตรา และรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1799 (an VIII) มีจำนวนถึง 377 มาตรา ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 3 จะเป็นอีกรูปแบบหนึ่งคือ ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ มีเนื้อหารวม 34 มาตรา⁽²⁾

จะเห็นได้ว่า ไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่แน่นอนที่กำหนดไว้ว่า รัฐธรรมนูญควรจะประกอบด้วยเนื้อหาอะไรบ้าง ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้

(2) โปรดดูรายละเอียดใน *Les Constitutions de la France depuis 1789*, GF-

Flammarion, Paris, 1995

ร่างรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าเรื่องใดบ้างที่มีความสำคัญและต้องการความถาวร จึงจะนำเรื่องเหล่านั้นไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ตาม มีความเห็นที่สอดคล้องกันในหมู่นักร่างรัฐธรรมนูญและนักวิชาการของฝรั่งเศสว่ารัฐธรรมนูญนั้นไม่ควรมีความยาวจนเกินไป ดังนั้นจึงเกิดแนวทางที่ว่ารัฐธรรมนูญสมควรบัญญัติไว้เฉพาะเรื่องสำคัญที่เป็นหลักใหญ่ๆ ส่วนรายละเอียดต่อจากนั้น สมควรที่จะนำไปไว้ “ที่อื่น” ซึ่งอาจเป็นกฎหมายธรรมดาได้

1.3 ความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเสริม เนื่องจากรัฐธรรมนูญถูกจัดทำขึ้นเพื่อให้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและมีการกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมกระทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา ดังนั้น ในการเขียนรัฐธรรมนูญจึงไม่สมควรที่จะบัญญัติรายละเอียดไว้ เรื่องใดที่เป็นสาระสำคัญอันเกรงว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงจะบัญญัติหลักเกณฑ์สำคัญๆ ไว้ เช่น กระบวนการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โครงสร้างขององค์กรหรือสถาบันทางการเมืองประเภทต่างๆ ฯลฯ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายอื่นเข้ามากำหนดรายละเอียดและแนวทางปฏิบัติต่างๆ เฉพาะแต่ละเรื่องตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยกฎหมายประเภทนี้จะต้องมีความ “ศักดิ์สิทธิ์” น้อยกว่ารัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กระบวนการในการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมควรมีความ “คล่องตัว” มากกว่ารัฐธรรมนูญ รวมทั้งจะต้องเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะเรื่อง ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นภาพรวมของระบบการปกครองทั้งหมด⁽³⁾

กฎหมายเสริมนี้จะเข้ามาวางหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้ “มอบอำนาจ” เอาไว้ โดยหลักเกณฑ์ต่างๆ นี้อาจมีผล

(3) Hubert AMIEL, *Les lois organiques*, Revue du Droit Public, 1989, p. 410

เป็นการอธิบายรัฐธรรมนูญหรือขยายความรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บทบัญญัติ
ในรัฐธรรมนูญนั้นมีความสมบูรณ์และสามารถบังคับใช้ได้ ดังนั้น “เนื้อหา”
ของกฎหมายเสริมจึงมี “ความเป็นรัฐธรรมนูญ” อยู่ด้วย

กฎหมายเสริมนี้มีชื่อเรียกหลายอย่าง เช่น กฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญ (loi organique) กฎหมายพิเศษ (loi spéciale) กฎหมายเฉพาะ
(loi particulière) เป็นต้น ซึ่งไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม ก็จะมีควา
หมายเดียวกันคือเป็นกฎหมายที่ถือว่าเป็น “ส่วนหนึ่ง” ของรัฐธรรมนูญ

กฎหมายเสริมนี้โดยทั่วไปจะมีกระบวนการในการจัดทำที่เป็น
พิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายประเภทดังกล่าว
มี “เนื้อหา” ที่ เป็น “ส่วนหนึ่ง” ของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะมีความ
ถาวรและมีความเป็นพิเศษกว่ากฎหมายธรรมดาต่างๆ ไป ดังที่จะศึกษาใน
บทต่อๆ ไปว่า กฎหมายเสริมจะมีกระบวนการร่างที่ยากและยาวกว่ากฎหมาย
ธรรมดา และจะต้องถูกตรวจสอบด้วยองค์กรต่างๆ รวมทั้งอาจถูกตรวจสอบ
โดยประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงแสดงประชามติ (référendum) ด้วย

1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อมี
กฎหมายบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับรัฐหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ บาง
ประเทศในยุโรปก็จะเรียกชื่อกฎหมายนั้นว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”
เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ
สภา Riksdag ในรัฐธรรมนูญสวีเดนฉบับลงวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ.1809⁽⁴⁾
หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐธรรมนูญ
ฟินแลนด์ฉบับลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1919⁽⁵⁾ เป็นต้น

⁽⁴⁾Constitution de la Suède du 6 juin 1809, **La Documentation Française, Notes et études documentaires no. 3 256**, Paris, 1966

⁽⁵⁾Constitution de la Finlande du 17 juillet 1919, **La Documentation Française, Notes et études documentaires no. 3 233**, Paris, 1966

ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำคำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” มาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1848 และฉบับปี ค.ศ.1946 โดยมีแนวความคิดว่า กฎหมายใดที่มีผลเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญสามารถใช้อย่างสมบูรณ์ กฎหมายนั้นก็จะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ⁽⁶⁾ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจึงประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการคือ มีเนื้อหาเป็นพิเศษ และมีวิธีการจัดทำเป็นพิเศษ ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับชั้นที่พิเศษกว่ากฎหมายธรรมดา

เมื่อพิจารณาจากการมีเนื้อหาเป็นพิเศษนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะได้แก่กฎหมายซึ่งทำหน้าที่ขยายความหรือเสริมเนื้อความในรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้นเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีความเป็นรัฐธรรมนูญอยู่ด้วยในตัวของมันเอง ส่วนการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีสภาพความเป็นรัฐธรรมนูญอยู่ด้วย ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงมักกำหนดให้กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างไปจากกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา โดยจะมีความเคร่งครัดกว่าทั้งทางด้านวิธีการพิจารณาและระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งจะนานกว่ากระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายธรรมดา และด้วยกระบวนการจัดทำที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดานี้เอง จึงทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา อันมีผลทำให้กฎหมายธรรมดาไม่สามารถขัดหรือแย้งกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้⁽⁷⁾

(6) AMIEL, หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (3), หน้า 408

(7) AMIEL, หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (3), หน้า 423-424

2. รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในอดีต ⁽⁸⁾

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 มีการบัญญัติถึงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเอาไว้ ก่อนหน้ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ฝรั่งเศสมีรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับโดยรัฐธรรมนูญฉบับแรกนั้นเกิดขึ้นมาภายหลังการล้มล้างระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี ค.ศ.1789 มีการสถาปนาการปกครองระบอบใหม่ซึ่งเน้นถึงสิทธิเสรีภาพ สิทธิต่างๆ ของพลเมืองและความเป็นมนุษย์ โดยได้มีการประกาศ “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง” (Déclaration des Droits de l’homme et du Citoyen) ขึ้นในปี ค.ศ.1789 เพื่อเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานของพลเมือง และ 2 ปีหลังจากนั้น ก็ได้มีการตรารัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1791 ขึ้นใช้บังคับ

เพื่อมิให้เนื้อความในส่วนนี้ยาวเกินความจำเป็น จะขอข้ามวิวัฒนาการด้านการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสรวมทั้งประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสทุกฉบับไป ทั้งนี้ เพราะมีผู้เขียนเรื่องดังกล่าวไว้แล้วมากมาย แต่จะขอกล่าวถึงเฉพาะรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในอดีตที่มีการกล่าวถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเอาไว้เท่านั้น คือ

2.1 รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1848 รัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสที่มีการกล่าวถึง “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” หรือ loi organique คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1848 โดยในมาตรา 115 ได้บัญญัติไว้ว่า “ภายหลังจากการลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (l’Assemblée nationale constituante) จะต้องดำเนินการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (lois organiques) ขึ้นด้วย โดยจะต้องตรากฎหมายพิเศษ (une loi spéciale) ขึ้นมาฉบับหนึ่งก่อนเพื่อกำหนดเรื่องที่จะตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

(8) โปรดดูรายละเอียดในหนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (2)

บทบัญญัติในมาตรา 115 นี้ได้กล่าวถึงกฎหมายพิเศษและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายพิเศษก็คือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่งนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1848 ก็มีได้กำหนดรายละเอียดของกระบวนการตรากฎหมายพิเศษและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ คงใช้กระบวนการเดียวกับการตรากฎหมาย (loi) ธรรมดานั่นเอง

กฎหมายพิเศษดังกล่าวถูกตราขึ้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ.1848 และได้กำหนด “รายชื่อ” ของกฎหมายที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้หลายเรื่อง เช่น

- กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ดูแลด้านการเงินของรัฐ
- กฎหมายเกี่ยวกับสภาแห่งรัฐ
- กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

และเทศบาล

- กฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรศาลยุติธรรม
- กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา
- กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ
- กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งพิมพ์
- กฎหมายเกี่ยวกับกฏอัยการศึก
- กฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือสังคม

แต่อย่างไรก็ตาม มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตาม “รายชื่อ” ที่กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษดังกล่าวข้างต้นเพียง 5 ฉบับ คือ

- กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- กฎหมายเกี่ยวกับสภาแห่งรัฐ
- กฎหมายเกี่ยวกับกฏอัยการศึก

- กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา
- กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ

2.2 รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1875 รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1875 มิได้บัญญัติคำว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเอาไว้ แต่ได้มีการนำหลักของการที่จะต้องมีกฎหมายเสริมมาบัญญัติไว้ในมาตรา 1 โดยมีข้อความดังต่อไปนี้

“มาตรา 1 อำนาจนิติบัญญัติถูกใช้โดยสภาสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง (la loi électorale) องค์ประกอบวิธีการได้มา และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายพิเศษ (une loi spéciale)”

จากบทบัญญัติในมาตรา 1 ดังกล่าวนี้อเอง จึงได้มีการตรากฎหมายตามมา 2 ฉบับ คือ กฎหมายลงวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ.1875 เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และกฎหมายลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1875 เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับใช้ชื่อว่า **กฎหมายรัฐธรรมนูญ (loi constitutionnelle)** ซึ่ง “น่าจะ” ถือได้ว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะไม่ได้เรียกชื่อว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ตาม

นอกจากกฎหมาย 2 ฉบับ ดังกล่าวมาแล้ว ยังมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทเดียวกันอีก 3-4 ฉบับ ที่ตราขึ้นมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับแรกข้างต้น

สำหรับกระบวนการในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1875 นี้ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1848 ดังนั้น จึงใช้กระบวนการตราเช่นเดียวกับการตรากฎหมายธรรมดาอันมีผลทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตาม

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1875 มีรูปแบบและลำดับศักดิ์เช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา จะแตกต่างกันก็เฉพาะแต่ในชื่อและเนื้อหาเท่านั้น

2.3 **รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946** รัฐธรรมนูญฉบับนี้นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการกำหนดให้ตรากฎหมายอื่นเพื่อขยายความหรือเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญมากที่สุดฉบับหนึ่ง คือ ประมวล 15 กรณี โดยมีการใช้คำที่ต่างกันดังนี้คือ

ก. ใช้คำว่า **รัฐบัญญัติ** (loi) เพื่อเพิ่มเติมหรือขยายความในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขในการเลือกตั้ง (มาตรา 4) วาระ วิธีการเลือกตั้งและคุณสมบัติของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 6) สถานะของสภาเศรษฐกิจ (มาตรา 25) การแต่งตั้งผู้แทนของรัฐ (มาตรา 68) ระบบการปกครองแบบพิเศษของจังหวัดโพ้นทะเล⁽⁹⁾ (มาตรา 73) สถานะและโครงสร้างของดินแดนโพ้นทะเล⁽¹⁰⁾ (มาตรา 74) การเปลี่ยนแปลงสถานะของผู้แทนของรัฐ (มาตรา 75) ระบบการเลือกตั้ง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งดินแดนโพ้นทะเล (มาตรา 77 และ 78) การเลือกตั้งตัวแทนดินแดนโพ้นทะเล (มาตรา 79) โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 86) และการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นโดยส่วนกลาง (มาตรา 89)

ข. ใช้คำว่า **รัฐบัญญัติพิเศษ** (loi spéciale) ในมาตรา 59 เพื่อกำหนดโครงสร้างและวิธีพิจารณาคดีของศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง (la Haute Cour de justice) เพื่อกำหนดคววิธีกรได้มาซึ่งผู้แทน

⁽⁹⁾ département d'outre-mer ได้แก่ดินแดนของประเทศฝรั่งเศสที่มีใ้ได้อยู่ในประเทศฝรั่งเศส และมีสถานะเป็นจังหวัด (département) อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส จังหวัดเหล่านี้ได้แก่ดินแดนที่เคยเป็นอาณานิคม แต่ต่อมาถูกสถาปนาเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศฝรั่งเศส

⁽¹⁰⁾ territoire d'outre-mer ได้แก่ดินแดนของประเทศฝรั่งเศสที่มีใ้อยู่ในประเทศฝรั่งเศส อันได้แก่บรรดาดินแดนที่เป็นอาณานิคมทั้งหลาย

ของสภาแห่งสหภาพฝรั่งเศส (l'Assemblée de l'Union Française)⁽¹¹⁾ และ มาตรา 89 เพื่อกำหนดถึงเสรีภาพในการปกครองของตนเองของจังหวัด (départements) และเทศบาล (communes)

ก. ใช้คำว่า **รัฐบัญญัติเฉพาะ** (loi particulière) ในมาตรา 80 เพื่อกำหนดเงื่อนไขสำหรับพลเมืองแห่งดินแดนโพ้นทะเลที่จะสามารถใช้สิทธิได้เช่นเดียวกับพลเมืองฝรั่งเศส

ง. ใช้คำว่า **รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ** (loi organique) ในมาตรา 16 เพื่อกำหนดวิธีการเสนองบประมาณ มาตรา 66 เพื่อกำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนของสภาแห่งสหภาพฝรั่งเศส (l'Assemblée de l'Union Française) และมาตรา 89 เพื่อกำหนดถึงเสรีภาพในการปกครองตนเองของจังหวัด (départements) และเทศบาล (communes)

กฎหมายทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวมานี้ แม้จะมีการใช้คำที่ต่างกัน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 มิได้กล่าวถึงกระบวนการพิเศษใดๆ ในการจัดทำกฎหมายทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น จึงต้องนำกระบวนการในการตรากฎหมายธรรมดามาใช้

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในอดีตตั้งแต่ปี ค.ศ.1791 ถึง ค.ศ.1946 นี้ส่วนใหญ่แล้วแทบทุกฉบับจะมีการบัญญัติให้มี **“กฎหมาย”** ที่ทำหน้าที่เพิ่มเติมหรือขยายความ หรือทำให้รัฐธรรมนูญสมบูรณ์มีผลบังคับใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบในทุกฉบับ แต่มีเพียง 3 ฉบับที่กล่าวมาที่มีการใช้คำว่ารัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (loi organique) หรือคำอื่น เช่น รัฐบัญญัติพิเศษ (loi spéciale) เพื่อเรียกชื่อกฎหมายบางประเภทที่รัฐธรรมนูญ

(11) รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 กำหนดให้มีสหภาพฝรั่งเศส (l'Union Française) ประกอบด้วยประเทศฝรั่งเศส จังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล รวมทั้งประเทศอื่นที่สนใจจะเข้าร่วมในสหภาพด้วย

ต้องการจะให้ความสำคัญหรือแสดงให้เห็นว่าแตกต่างจากกฎหมายอื่น แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการจัดทำกฎหมายเหล่านี้ ก็เป็นกระบวนการเดียวกันกับการจัดทำกฎหมายธรรมดา จึงคงมีแต่เพียงชื่อและเนื้อหาเท่านั้น ที่มีความเป็นพิเศษกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป

3. รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่จนปัจจุบันนั้น เกิดขึ้นมาจากความล้มเหลวในระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสที่ผ่านๆ มา โดยรัฐสภาในขณะนั้นได้ตรากฎหมายลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.1958 มอบอำนาจให้แก่รัฐบาลที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อแก้ปัญหาของประเทศ ต่อมารัฐบาลจึงได้ตั้งคณะทำงานประกอบด้วยนักวิชาการและข้าราชการจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในที่สุด เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ ก็ได้มีการส่งให้ประชาชนลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวและได้มีการประกาศใช้ในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 และใช้ตลอดมาจนกระทั่งปัจจุบัน

คณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญใช้เวลาประมาณ 2 เดือนเศษในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีนายมิเชล เดอเบร (Michel Debré) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธาน

ในการประชุมคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1958 ได้มีการเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับประเภทของกฎหมาย โดยมีการแบ่งกฎหมายออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ เรื่องที่มีความสำคัญ จะต้องจัดทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (loi organique) ส่วนเรื่องธรรมดาทั่วไปจะจัดทำเป็นกฎหมายธรรมดา (loi) และนอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึงเป็นครั้งแรกถึงกระบวนการจัดทำกฎหมายทั้ง 2 ประเภทที่จะต้องมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องนำ

มาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (référéndum) ในขณะที่กฎหมาย
ธรรมดาและกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณนั้นเห็นสมควรแค่ผ่านการพิจารณา
จากรัฐสภาที่เพียงพอ⁽¹²⁾

ในการประชุมครั้งต่อมาเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน นายเคอเบร ก็ได้
แสดงความเห็นด้วยและยอมรับในหลักที่ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
ควรจะต้องมีความแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา โดยมติของคณะทำงานร่าง
รัฐธรรมนูญสรุปได้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญควรจะต้องอยู่ใน
ลำดับระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา และกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญจะต้องแก้ไขง่ายกว่ารัฐธรรมนูญแต่ยากกว่ากฎหมายธรรมดา
โดยจะต้องกำหนดประเภทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ให้ชัด เช่น
เรื่องการเลือกตั้ง โครงสร้างของรัฐบาล โครงสร้างของคณะกรรมการตุลาการ
ซึ่งที่ประชุมได้แสดงความเห็นไว้ว่า แต่ละเรื่องสมควรบัญญัติไว้เฉพาะหลัก
สำคัญๆ เพียง 1-2 มาตราในรัฐธรรมนูญ⁽¹³⁾

การประชุมครั้งต่อมาในวันที่ 25 มิถุนายน มีการยกร่างรัฐธรรมนูญ
หลายมาตรา ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐสภาได้มีการบัญญัติให้มีกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งและจำนวนสมาชิกของ
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งนายเคอเบร ก็ได้แสดงความเห็นไว้ว่า จะ
ต้องให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแก้ไขยากกว่ากฎหมายธรรมดา เพราะ
เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ⁽¹⁴⁾

(12) 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.238

(13) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (12) หน้า 243-244

(14) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (12), หน้า 296

ในการประชุมวันที่ 29 กรกฎาคม ได้มีการเสนอเอกสารเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นมาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส และส่วนที่เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของคณะทำงาน⁽¹⁵⁾

ในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นมาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น คณะทำงานได้ตรวจสอบดูพบว่ามีการกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาในอดีตรวม 3 ฉบับ คือ ฉบับปี ค.ศ.1848, 1875 และ 1946 ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนั้น ไม่มีอะไรแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาไม่ว่าจะเป็นกระบวนการจัดทำ แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งลำดับศักดิ์ที่ไม่ได้แสดงฐานะว่าเหมือนรัฐธรรมนูญหรือแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาต่างๆ ไป คงจะมีเฉพาะชื่อเท่านั้นที่แตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดา และสำหรับในส่วนที่เป็นข้อเสนอของคณะทำงานนั้น คณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ 3 ประการคือ

1. กระบวนการในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มีการเสนอกระบวนการในการจัดทำ 3 วิธีคือ

ก. ยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมดให้เสร็จพร้อม กับรัฐธรรมนูญ แล้วนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติพร้อมๆ กับร่างรัฐธรรมนูญ

ข. จัดทำโดยกระบวนการปกติทางรัฐสภา

ค. จัดทำโดยกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ

(15) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (12), หน้า 336-339

คณะทำงานเห็นว่าวิธีแรกเป็นวิธีที่ดีที่สุด เพราะจะทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับพร้อมกับรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้จากการปล่อยให้รัฐสภาเป็นผู้จัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น เนื้อหาหรือระยะเวลา เป็นต้น

2. กระบวนการในการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติเนื้อหาสาระสำคัญๆ ที่เป็นส่วนขยายความรัฐธรรมนูญเอาไว้ ในบางกรณีกฎหมายเหล่านี้อาจล้าสมัยและต้องการการเปลี่ยนแปลง คณะทำงานจึงเสนอว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่ควรแก้ไขยากดั่งเช่นรัฐธรรมนูญ โดยอาจกำหนดให้การลงคะแนนเสียงรับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาจะใช้คะแนนเสียงน้อยกว่าการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่มากกว่าการพิจารณากฎหมายธรรมดา รวมทั้งสมควรให้มีการนำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติด้วย

3. เนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สมควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่ากฎหมายใดบ้างที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับรัฐสภา รัฐบาล ศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง คณะกรรมการตุลาการและการปฏิบัติงานของผู้พิพากษา โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น สภาเศรษฐกิจ ดินแดนและจังหวัดโพ้นทะเล

ต่อมาในการประชุมวันที่ 3 กรกฎาคม นายเคอเบร์ ได้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา พร้อมทั้งยังได้เสนอว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรูปแบบ

ของรัฐกำหนด (ordonnance) ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องมีผลใช้บังคับในเวลาใกล้เคียงกัน⁽¹⁶⁾

การยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินต่อไป จนกระทั่งในวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ.1958 ก็ได้มีการส่งร่างรัฐธรรมนูญให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็น โดยสภาแห่งรัฐได้ขอปรับถ้อยคำในร่างมาตรา 41 ที่ว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้” (Les lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes) มาเป็น “บรรดากฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้” (Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère des lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes)⁽¹⁷⁾

หลังจากที่สภาแห่งรัฐได้ให้ความเห็นในร่างรัฐธรรมนูญและคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญได้ปรับแก้ตามความเหมาะสมแล้ว คณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญก็ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีรับรองและต่อมาก็ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนลงประชามติในวันที่ 28 กันยายน ค.ศ.1958 ซึ่งผลปรากฏว่ามีผู้ไปลงประชามติจำนวน 85% ของผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติทั้งหมด และในจำนวนนี้มีเสียงเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 85% รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงประกาศใช้ในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958

(16) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (12), หน้า 348-349

(17) 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 III**, la Documentation Française, Paris, 1987, p. 348-351

มาตราหลักของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ มาตรา 46 ซึ่งมีใจความดังนี้

“บรรดากฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

สภาที่ได้รับร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอให้พิจารณาจะทำการพิจารณาและลงมติในร่างกฎหมายดังกล่าวได้เมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาดังกล่าว

ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายไม่ได้รับความเห็นชอบ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 45 มาใช้บังคับ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจพิจารณายืนยันบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นองค์กรสุดท้าย มติยืนยันของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองโดยมีเนื้อความอย่างเดียวกัน

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะประกาศใช้บังคับได้ภายหลังจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกาศว่ากฎหมายนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46 นี้ มีจุดเด่นและจุดสำคัญคั้งที่นายเคอเบร์ ได้แถลงต่อที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1958 ขณะที่เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาแห่งรัฐว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ขอเสนอโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลดการใช้อำนาจอย่างไม่รอบคอบของรัฐบาลหรือรัฐสภาที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่สามารถกำหนดรายละเอียดใน

เรื่องการใช้อำนาจรัฐได้หมด จึงสมควรมีกฎหมายซึ่งมีกระบวนการพิเศษ ในการจัดทำ และกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้ยาวนานกว่าปกติเพื่อให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความมั่นคงขึ้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะได้แก่กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐสภา หลักสำคัญ ในการจัดโครงสร้างรัฐ ผู้พิพากษา เป็นต้น⁽¹⁸⁾

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 นั้นมีความสำคัญกับระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมาก ทั้งนี้ เนื่องจากการเป็นกรสร้าง “ประเภท” ของกฎหมายขึ้นมาใหม่ให้แตกต่างจาก รัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน จึงขอแบ่งการ ศึกษาระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสออกเป็น 4 ภาคด้วยกันคือ ภาค 1 ขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ภาค 2 กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ภาค 3 ลำดับศักดิ์ ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและ ภาค 4 ประเภทของกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ บัญญัติให้มีกฎหมายบางประเภทที่ต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในภาค 5 จะได้ทำการศึกษาถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย และในภาคสุดท้าย จะเป็นการวิเคราะห์และเสนอแนะข้อคิดเพื่อการ ปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยต่อไป

(18) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (17), หน้า 259

ภาค 1

ขอบเขตของ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

การศึกษาเพื่อให้ทราบถึงขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะจำกัดอยู่แต่เฉพาะในเรื่องบทบาทและหน้าที่ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแต่เพียงเท่านั้นไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกลไกใหม่ที่มีความเป็นพิเศษและมีลักษณะเฉพาะของตนเองที่ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ หรือ loi) และแตกต่างจากกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement) ไม่ว่า จะเป็นความแตกต่างที่เกิดจากกระบวนการในการจัดทำ รวมทั้งความแตกต่างที่เกิดจากกระบวนการที่จะต้องถูกตรวจสอบโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ก่อนที่จะประกาศใช้บังคับ

ดังนั้น จึงขอแบ่งการศึกษาในภาคนี้ออกเป็นสองบท โดยในบทแรก จะทำการศึกษาถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ซึ่งจะพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเทียบเคียงกับกฎหมายธรรมดาและกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร และในบทที่ 2 จะได้ศึกษาถึงมาตรการในการรักษาขอบเขตระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา

บทที่ 1

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น

ในการอธิบายหรือแสดงให้เห็นถึงขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จำเป็นที่จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ลักษณะพิเศษ” หรือ “ลักษณะเฉพาะ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอันหมายถึง กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้พิเศษตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน รวมทั้งเนื้อหาที่มีความเป็นพิเศษและเฉพาะเรื่องของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียวแล้ว เนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในบางเรื่อง จะมีลักษณะคล้ายกับเนื้อหาของกฎหมายธรรมดา และในบางเรื่องก็จะมีลักษณะเป็นรายละเอียดกำหนดขั้นตอนในการทำงานของฝ่ายบริหารคล้ายๆ กับกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement)

ดังนั้น จึงขอแบ่งการศึกษาในบทที่ 1 ออกเป็นสองส่วน โดยในส่วนแรกจะเป็นการศึกษาถึงขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและการขยายขอบเขตตามบทเฉพาะกาล และในส่วนที่สองจะเป็นการศึกษาถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดาและกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร

1.1 ขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและการขยายขอบเขตตามบทเฉพาะกาล

มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ปลงล้างลักษณะ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยสภา”⁽¹⁹⁾ ที่เคยมีมาในรัฐธรรมนูญฉบับเก่าๆ ออกไป และสร้างกระบวนการในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ขึ้นมาเป็นพิเศษให้แตกต่างจากกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกระบวนการในการจัดทำกฎหมายธรรมดา ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในสถานะที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา

1.1.1 ขอบเขตตามรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้ให้คำจำกัดความของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้โดยตรงว่าคืออะไรและอยู่ในสถานะใด แต่ก็ได้บัญญัติเอาไว้ในวรรคแรกของมาตรา 46 ว่า **“บรรดากฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้...”** และก็ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า เรื่องใดบ้างที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรที่ใช้อำนาจอรัฐทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษารายงานการประชุมคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน⁽²⁰⁾ พบว่ามีการใช้คำอยู่คำหนึ่งในกรณีที่คณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้รายละเอียดของเรื่องนั้นๆ ปรากฏอยู่ใน

(19) “la loi organique par nature” หมายความว่า ความรวมถึงกฎหมายที่มีชื่อเรียกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่มีกระบวนการในการจัดทำเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา ดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ.1848, 1875 และ 1946

(20) รายงานการประชุมคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 มีอยู่ 3 เล่ม ดังที่ได้นำมาเล่ม 1 และเล่ม 3 ได้นำมาอ้างไว้แล้วในเชิงอรรถที่ (12) และ (17) ส่วนเล่ม 2 ได้นำไปอ้างในเชิงอรรถที่ (28)

รัฐธรรมนูญก็จะใช้คำว่า “le renvoi à la loi organique” ซึ่งมีความหมายถึง การนำ(เรื่องนั้นๆ) ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั่นเอง

การกำหนดให้นำบทบัญญัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอาจมีที่มาได้หลายประการ กล่าวคือ

ก. การลดความขัดแย้ง จากการศึกษารายงานการประชุม คณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญ พบว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญพบความยากลำบากในการกำหนดเรื่องต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญหลายๆ เรื่อง เช่น รูปแบบและวิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดี⁽²¹⁾ การถกเถียงกันถึงเรื่องการทำหน้าที่ของบรรดาศาสนิกชน⁽²²⁾ หรือเรื่องการทำมาหากิน รัฐสภาดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน เป็นต้น

ดังนั้น การที่มีการบัญญัติให้นำเรื่องบางเรื่องไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นการช่วยให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ต้องพบความยากลำบากในการจัดทำรัฐธรรมนูญ และยังเป็น การลดความขัดแย้งหรือการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้ร่างรัฐธรรมนูญกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอีกด้วย

ข. ความต้องการให้รัฐธรรมนูญสั้นและกระชับ การกำหนดให้มีการนำเรื่องบางเรื่องไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นมาตรการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้บรรจुरายละเอียดต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญมากเกินไป ซึ่งอาจมีผลเสียตามมาคือเกิดข้อขัดแย้งได้ง่าย ดังที่

(21) เดิมประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งทางอ้อมจากสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1962 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีจากเดิมเป็นให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง

(22) ร่างแรกบัญญัติว่า “*พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองจะต้องเคารพต่อหลักประชาธิปไตยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญวางกฎเกณฑ์การบังคับใช้เรื่องดังกล่าว*” ซึ่งต่อมาร่างมาตรานี้ได้ถูกตัดออกไป เนื่องจากเกรงว่าจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในรัฐสภาในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

นายเคอเบร ได้กล่าวไว้ในการประชุมคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 1938 ว่า “ร่างรัฐธรรมนูญที่ที่จะต้องสั้นและไม่มีรายละเอียดปลีกย่อย รายละเอียดเหล่านั้นสมควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และสมควรกำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแก้ไขได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญ”⁽²³⁾

ดังนั้น แม้ในมาตรา 46 จะไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายที่แน่นอนของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นในหัวข้อนี้รวมทั้งจากเนื้อหาของมาตรา 46 จากมาตราอื่นๆของรัฐธรรมนูญที่มีการกำหนดให้นำเรื่องบางเรื่องไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและจากรายงานการประชุมคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า ความหมายทางรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะได้แก่กฎหมายประเภทหนึ่งซึ่งเป็นคนละประเภทกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดา เกิดขึ้นเนื่องมาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐธรรมนูญสั้น กระชับและประกอบไปด้วยหลักสำคัญๆ เท่านั้น จึงมีการสร้างระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อลดภาระของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในหลายๆ ด้าน ซึ่งรวมทั้งด้านที่อาจจะเกิดความขัดแย้งรุนแรงในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญด้วย

สำหรับการนำเสนอหลักกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้วในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น จะเห็นได้ว่าขั้นตอนในการร่างมาตรา 46 ไม่ยุ่งยากนักเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้รับทราบ “แนวคิด” และ “หลักเกณฑ์” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจากนายเคอเบร แล้ว เมื่อร่างรัฐธรรมนูญผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและสภาแห่งรัฐ บทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงคงอยู่ครบตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ใช้ขยายความ

(23) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (12), หน้า 349

รัฐธรรมนูญ มีสถานะใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญและไม่ได้มีสถานะเดียวกับกฎหมายธรรมดาเพราะมีกลไกในการจัดทำที่ยุ้งยากและซับซ้อนกว่า และนอกจากนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีได้ก็เฉพาะแต่ในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าให้กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใดเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐสภาไม่สามารถตรากฎหมายธรรมดาโดยใช้กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ เช่นเดียวกับกรณีที่รัฐสภาไม่สามารถตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้โดยใช้ด้วยกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงเป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งซึ่งแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาทั้งในด้านเนื้อหาสาระและกระบวนการในการตรา เพราะแม้จะเป็นการตราโดยรัฐสภาเหมือนกันก็ตาม แต่กระบวนการตรากฎหมายธรรมดานั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 34 ส่วนกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ต่างหากในมาตรา 46

1.1.2 การขยายขอบเขตในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยการใช้มาตรา 92 ในบทเฉพาะกาล⁽²⁴⁾ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการรองรับการจัดตั้งสถาบันการเมืองและการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญไว้ โดยในมาตรา 91 วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า “สถาบันการเมืองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะต้องจัดตั้งให้แล้วเสร็จและดำเนินการได้ภายใน 4 เดือนนับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญ” และในมาตราต่อมาคือมาตรา 92 ก็ได้บัญญัติถึงมาตรการขยายความวิธีการดำเนินการตามมาตรา 91 ไว้ดังนี้คือ

“มาตรา 92 มาตรการทางด้านนิติบัญญัติที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งสถาบันการเมือง และการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐตามที่

(24) บทเฉพาะกาล รวม 3 มาตรา คือ มาตรา 90 ถึงมาตรา 92 ถูกยกเลิกไปแล้ว โดยรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1975

บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้สามารถทำได้โดยรัฐกำหนดที่มีผลทางกฎหมาย เช่นเดียวกับรัฐบัญญัติ ซึ่งตราโดยคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ

ภายในระยะเวลาและเงื่อนไขเดียวกัน รัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดที่มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติเพื่อกำหนดระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ภายใต้ระยะเวลาเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 91 วรรคแรก รัฐบาลสามารถดำเนินการตามที่เห็นสมควรได้ในทุกกรณีเพื่อประโยชน์ของชาติ เพื่อปกป้องพลเมืองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 92 ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลที่จะดำเนินการดังต่อไปนี้คือ

ก. กำหนดมาตรการทางด้านนิติบัญญัติที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งสถาบันการเมืองและการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐ

ข. กำหนดระบบเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา และ

ค. กำหนดมาตรการที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นสำหรับประโยชน์ของชาติ การปกป้องพลเมือง หรือการรักษาสิทธิเสรีภาพ

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 รัฐบาลจึงได้ใช้เวลา 4 เดือนคือ ในระหว่างวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ถึงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1959 ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 19 ฉบับ⁽²⁵⁾ เพื่อจัดตั้งสถาบันการเมืองต่างๆ ตามมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลในการตรา “รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ” (l'ordonnance portant loi organique) ที่มีผลเป็นกฎหมายได้เช่นเดียวกับรัฐบัญญัติโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

(25) Journal Officiel de la République Française, La Constitution, Paris, 1995

บทบัญญัติของบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ขยายขอบเขตในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยการยกเว้นการบังคับใช้กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 46 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยมีเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ

ก. **เหตุผลทางด้านการเมือง** เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองการเมืองของฝรั่งเศสในขณะนั้นอยู่ในสถานะที่ไม่ค่อยปกติเท่าใด ประชาชนเกิดความแตกแยกกันเนื่องมาจากกรณีที่ฝรั่งเศสจะไปทำสงครามกับขบวนการกู้ชาติอัลจีเรีย⁽²⁶⁾ ซึ่งมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับสงคราม และต่อมาเมื่อนายพลเดอโกล (de Gaulle) ได้จัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติขึ้นปกครองประเทศ รัฐสภาในขณะนั้นก็ได้ตรากฎหมายขึ้นสองฉบับ โดยฉบับแรกให้อำนาจรัฐบาลของนายพลเดอโกล บริหารประเทศ 6 เดือน และฉบับหลังมอบอำนาจให้รัฐบาลจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาของประเทศโดยมีกระบวนการจัดทำเป็นพิเศษ⁽²⁷⁾ และเพื่อให้รัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งจะมาแก้ไขปัญหาของประเทศมีผลใช้บังคับโดยเร็วที่สุด ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงมอบอำนาจในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งสถาบันการเมืองและกำหนดการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญให้แก่รัฐบาล และแม้ในบทเฉพาะกาลคือมาตรา 91 ถึงมาตรา 93 จะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้รัฐบาลตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

(26) ขณะนั้น อัลจีเรียยังเป็นดินแดนที่ประเทศฝรั่งเศสยึดครองอยู่และมีสถานะเป็นจังหวัด (département) หนึ่งของฝรั่งเศส ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสโดยตรง โดยมีขบวนการกู้ชาติอัลจีเรียทำสงครามกับทหารฝรั่งเศสเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราช

(27) โปรตุรายละเบียคิน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2540

ในรูปของรัฐกำหนดก็ตาม แต่การบัญญัติให้รัฐบาลตรารัฐกำหนดเพื่อจัดตั้งสถาบันการเมืองและกำหนดการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสื่อความโดยปริยายว่า รัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดในเรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดตั้งสถาบันการเมืองและกำหนดการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐได้

ข. เหตุผลทางด้านนิติศาสตร์ ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญของคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการยกประเด็นขึ้นมาถกเถียงว่า สถาบันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลอาญาสูงสุด สำหรับนักการเมืองระดับสูง (la Haute Cour de justice) ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะใช้บังคับเมื่อใด

ในการประชุมคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1958⁽²⁸⁾ นายเดอเบร ได้เสนอความเห็นที่ว่าภายใน 4 เดือนภายหลังรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ สถาบันต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญควรใช้บังคับได้ครบถ้วน กล่าวคือ มีการเลือกประธานาธิบดี สมาชิกรัฐสภา และทุกกลไกเริ่มทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ ซึ่งนายเดอเบร ก็ได้กล่าวกับที่ประชุมคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญว่า สมควรให้ความไว้วางใจให้รัฐบาล (ของนายพลเดอโกล) เป็นผู้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพราะจะสามารถทำได้เสร็จเร็วกว่ากระบวนการตรากฎหมายตามปกติของรัฐสภา ซึ่งจะใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 3-4 เดือนต่อการตรากฎหมาย 1 ฉบับ

(28) 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. 238

ในที่สุด ด้วยเหตุผลทางด้านการเมืองและทางด้านนิติศาสตร์ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลมอบอำนาจในการตรากฎหมายทุกประเภทตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้แก่รัฐบาลตามมาตรา 92 ของบทเฉพาะกาล เป็นการขยายขอบเขตในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46 ไปด้วย

การขยายขอบเขตดังกล่าวก่อให้เกิดผลสองประการต่อลักษณะเฉพาะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ

ก. กระบวนการในการจัดทำ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายธรรมดาที่ถูกตราขึ้นโดยกระบวนการตามมาตรา 92 จะเป็นกระบวนการจัดทำเดียวกัน คือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตรา และสภาแห่งรัฐเป็นผู้ตรวจ ดังนั้น จึงทำให้กระบวนการในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญชุดแรกตามมาตรา 92 เป็นกระบวนการเดียวกันกับกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา

ข. สถานะ แม้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญชุดแรกดังกล่าวจะถูกตราขึ้นโดยกระบวนการเดียวกับการตรากฎหมายธรรมดา แต่ก็อยู่ในสถานะที่ต่างจากกฎหมายธรรมดา เพราะนอกจากจะใช้ชื่อว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังก็ต้องใช้มาตรา 46 ซึ่งเป็นกระบวนการพิเศษที่แตกต่างจากกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 เป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งซึ่งมิใช่รัฐธรรมนูญและมีใช้กฎหมายธรรมดา ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการในการจัดทำไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญ และกระบวนการในการตรากฎหมายธรรมดาตามมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสถาบันการเมืองและการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐอันเป็นเรื่องสำคัญที่สมควรจะอยู่ในรัฐธรรมนูญ แต่เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความกระชับ และเพื่อให้กลไกต่างๆ มีความยืดหยุ่นกว่ารัฐธรรมนูญ จึงสมควรบัญญัติเฉพาะหลักสำคัญๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ และนำส่วนขยายความมาบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาทั้งทางด้านเนื้อหา และทางด้านกระบวนการในการจัดทำ

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวได้รับการยกเว้นชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งภายหลังรัฐธรรมนูญใช้บังคับได้ไม่นาน โดยในมาตรา 92 แห่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจรัฐบาลที่จะตรา “รัฐกำหนด” (ordonnance) เพื่อกำหนดมาตรการทางด้านนิติบัญญัติที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งสถาบันการเมือง และการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐ การกำหนดระบบเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา และการกำหนดมาตรการที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นสำหรับประโยชน์ของชาติ การปกป้องพลเมืองหรือการรักษาสิทธิเสรีภาพ ซึ่งคำว่ามาตรการทางด้านนิติบัญญัติ (mesures législatifs) นี้ หมายความว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดาด้วย จากข้อยกเว้นในบทเฉพาะกาลดังกล่าว ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทเฉพาะกาลและกฎหมายธรรมดามีกระบวนการในการจัดทำที่เหมือนกัน คือ รัฐบาลเป็นผู้ตราและสภาแห่งรัฐเป็นผู้ตรวจ ส่วนเนื้อหานั้นคงเป็นคนละประเภทกันและมีสถานะที่แตกต่างกัน เพราะในการแก้ไขเพิ่มเติม “รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ” จะต้องใช้กระบวนการตามมาตรา 46 ในขณะที่กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดธรรมดาจะใช้กระบวนการในการตรากฎหมายปกติทั่วไป

1.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดาและกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร

จุดเด่นของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 อีกประการหนึ่งก็คือ มีการจำกัดขอบเขตในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารโดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ กล่าวคือ แม้รัฐสภาจะเป็นเจ้าของอำนาจนิติบัญญัติ แต่ก็ถูกจำกัดอำนาจดังกล่าวในมาตรา 34 โดยมาตรา 34 ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการตรา**รัฐบัญญัติ (loi)** ได้ในเรื่องใดบ้าง ส่วนเรื่องอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้ในมาตรา 34 ก็จะให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออก**กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement)** ได้ บทบัญญัติมาตรา 34 และมาตรา 37 มีใจความดังนี้

“มาตรา 34

รัฐสภาเป็นผู้ตรา**รัฐบัญญัติ**

รัฐบัญญัติกำหนด**กฎเกณฑ์**เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- สิทธิแห่งพลเมืองและหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนในการใช้เสรีภาพ รวมตลอดถึง**หลักเกณฑ์**เกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงาน และการเกณฑ์ทรัพย์สินในการป้องกันประเทศ
- สัญชาติ สถานะและความสามารถทางกฎหมายของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส การสืบมรดก และการให้โดยเสนาหา
- การกำหนดความผิดอาญาชั้น**อุกฤษโทษ**และ**มัชฌิมโทษ** รวมทั้งการกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลชั้นใหม่ และสถานภาพของผู้พิพากษา
- **ฐานะ**ภษี อัตราและวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้เงินตรา

เช่นกัน รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- การจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทต่างๆ ขึ้นใหม่
- หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการ

ทหาร

- การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของวิสาหกิจภาครัฐไปเป็นของเอกชน

รัฐบัญญัติกำหนดหลักการที่สำคัญในเรื่อง

- การจัดระเบียบในการป้องกันประเทศ
- การปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การศึกษา

- ระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินและข้อผูกพันตามกฎหมายแพ่งและทางพาณิชย์

- ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงาน และการประกันสังคม

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณกำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมกำหนดเงื่อนไขทั่วไปเกี่ยวกับความสมดุลย์ทางการเงิน บัญชีประมาณการรายรับกำหนดเป้าหมายและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนกำหนดเป้าหมายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

บทบัญญัติมาตรานี้อาจจะบัญญัติเพิ่มเติมและขยายความได้โดย
ตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

“มาตรา 37

เรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของการตราบัญญัติ ให้ถือว่าอยู่ใน
อำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกเป็นกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร

บัญญัติซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ที่อยู่ในอำนาจการออกกฎเกณฑ์
ของฝ่ายบริหารอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมได้ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นจาก
สภาแห่งรัฐแล้ว รัฐบัญญัติซึ่งมีลักษณะดังกล่าวที่ใช้บังคับภายหลังจากวันที่
รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับจะแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาได้ก็ต่อเมื่อคณะ
ตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประกาศว่ารัฐบัญญัตินั้นกำหนดหลักเกณฑ์ที่อยู่ใน
อำนาจการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารตามความในวรรคก่อน”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 34 และมาตรา 37 แล้ว จะเห็น
ได้ว่า แม้ว่าในมาตรา 34 จะกำหนดเรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภาที่จะตรา
รัฐบัญญัติไว้ แต่ก็ยังมีการจำกัดอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาเอาไว้
อีกโดยในตอนต้นของมาตรา 34 ได้บัญญัติให้รัฐสภาสามารถตรารัฐ
บัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องต่างๆ ในขณะที่ตอนกลางของมาตรา 34
กำหนดให้รัฐสภาสามารถตราบัญญัติกำหนดหลักการที่สำคัญในหลายๆ
เรื่อง ซึ่งในกรณีหลังนี้ก็เป็นกรจำกัดอำนาจของรัฐสภาที่จะกำหนดเพียง
หลักการสำคัญๆ ส่วนรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมาย คงมอบให้เป็น
หน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยต่อไป

ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 34 และมาตรา 37 จึง
เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย
และเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์อย่างมาก
ในหลายกรณีด้วยกัน

ส่วนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ถือเป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งซึ่งแม้จะเป็นหน้าที่ของรัฐสภาในการจัดทำ แต่เนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็จะขึ้นไปตามเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในแต่ละมาตรา ไม่เกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภาที่จะตราตามมาตรา 34 เนื้อหาสาระของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญกำหนดให้มันนั้นเป็นสิ่งที่ “กฎหมายธรรมดา” ไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปจัดการได้ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะ “ขยายความ” หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาขยายความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม ในบางครั้งหากจะให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาสาระครบถ้วนทั้งหมดตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ก็จะทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความยาว เพราะอาจประกอบด้วยรายละเอียดปลีกย่อยมากมาย จึงเกิดปัญหาขึ้นในฝรั่งเศสภายหลังจากรัฐธรรมนูญใช้บังคับได้ไม่นานว่า สมควรหรือเป็นไปได้หรือไม่ที่จะมีการ “มอบอำนาจ” จากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ “บทบัญญัติอื่น” ขยายความกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

1.2.1 การยอมรับว่าสมควรมีบทบัญญัติอื่นมาขยายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะมีการยอมรับว่าสมควรมีบทบัญญัติอื่นมาขยายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า ลักษณะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเปิดโอกาสให้มีบทบัญญัติอื่นมาขยายความหรือไม่ หากสมควรมีบทบัญญัติขยาย ก็จะได้พิจารณาต่อไปว่า บทบัญญัติขยายนั้นสมควรมีขอบเขต แต่ไหนเพียงไร

ดังที่ทราบดีแล้วว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งซึ่งถูกกำหนดให้ทำหน้าที่ดูแลจัดการนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

มาทำให้เกิดผลใช้บังคับได้ การมอบอำนาจของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไปยังบทบัญญัติอื่นจึงไม่อาจทำได้หากไม่มีการกำหนดเอาไว้ว่าสามารถมอบอำนาจได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกฎหมายธรรมดาระดับรัฐบัญญัติที่รัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้น และเมื่อพิจารณาจากลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (bloc de constitutionalité) แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่อยู่ในลำดับถัดจาก รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติ (loi) จะได้แก่รัฐกฤษฎีกา (décret) และกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement) รัฐบัญญัติส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติที่มอบให้ฝ่ายบริหารไปจัดทำกฎหมายลำดับรองประเภทต่างๆ อันได้แก่ รัฐกฤษฎีกา และกฎเกณฑ์ต่างๆ ของฝ่ายบริหาร เพื่อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยหรือเรื่องซึ่งต้องการความยืดหยุ่นแก้ไขเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ด้วยเหตุผลดังกล่าว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จึง “น่าจะ” มีบทบัญญัติอื่นที่มายายความเพื่อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยได้เช่นกัน

ปัญหาที่สมควรวิเคราะห์ คือ บทบัญญัติที่จะมายายความกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น สมควรที่จะเป็นบทบัญญัติในรูปของรัฐบัญญัติ (loi) หรือ กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement)

ในจำนวนรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญชุดแรกที่ตราขึ้นในช่วงระยะเวลาประมาณ 4 เดือน หลังจากรัฐธรรมนูญใช้บังคับนั้น ปรากฏว่ามีการมอบให้บทบัญญัติอื่นมายายความหรือกำหนดหลักเกณฑ์ปลีกย่อยต่างๆ ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ โดยมีการมอบอำนาจให้บทบัญญัติอื่นๆ หลายประเภทด้วยกัน เช่น

ก. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญลงวันที่ 22 ตุลาคม ค.ศ. 1958 เรื่อง คณะกรรมการตุลาการ (Conseil supérieur de la magistrature) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ว่าให้มีการตรา **รัฐกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรี (décret en Conseil des ministres)** เพื่อกำหนดโครงสร้างของสำนักงานเลขานุการ

ของคณะกรรมการตุลาการ และในมาตรา 6 ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement d'administration publique) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องค่าตอบแทนของคณะกรรมการตุลาการได้

ข. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เรื่อง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 มาตรา 15 และมาตรา 55 ให้คณะรัฐมนตรีสามารถตรา**รัฐกฤษฎีกา**โดย**คณะรัฐมนตรี**เพื่อขยายความรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญได้

ค. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1958 เรื่อง สภาเศรษฐกิจและสังคม (Conseil économique et social) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 เรื่อง การแต่งตั้งสมาชิกสภา มาตรา 11 เรื่องการดำเนินงาน และในมาตรา 28 เรื่องรูปแบบในการบังคับใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่า ให้เป็นอำนาจของสภาแห่งรัฐที่จะตรา**รัฐกฤษฎีกาแห่งสภาแห่งรัฐ (décret en Conseil d'Etat)** เพื่อขยายความรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญได้

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแนวทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญชุดแรกที่ตราขึ้นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ คือ มีการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกบทบัญญัติของฝ่ายบริหารออกมาขยายความกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ในรูปแบบต่างๆ

ในระหว่างปี ค.ศ.1959 ถึง ค.ศ.1960 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญเป็นครั้งแรกภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้บังคับ⁽²⁹⁾ รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายฉบับหนึ่งต่อรัฐสภาเพื่อแก้ไขมาตรา 83

(29)Assemblée nationale, session extraordinaire de 1959-1960, Paris, pp.1297-

ของรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1270 ลงวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับสถานะของผู้พิพากษา โดยมีประเด็นที่ขอแก้ไขประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับวิธีการแต่งตั้งคนฝรั่งเศสที่นับถือศาสนาอิสลามให้เข้าไปเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรม โดยมีการจำกัดจำนวนไว้ไม่เกิน 10% ต่อการสอบแต่ละครั้ง เมื่อรัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว เห็นว่ามีปัญหาเพราะในร่างมาตรา 5 ที่รัฐบาลเสนอมาได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement d'administration publique) เพื่อกำหนดเงื่อนไขในการบังคับใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ สมาชิกของรัฐสภาบางส่วนเห็นว่าไม่สมควรให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารเพื่อมาขยายความกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ แต่ควรจะเป็นกฎหมายระดับ**รัฐบัญญัติ** (loi) มากกว่า เพราะหากให้กฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหารสามารถขยายความกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ ก็จะมีผลทำให้กฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหารอยู่ในสถานะรองจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอันมีผลทำให้อยู่ในสถานะเดียวกับ**รัฐบัญญัติ** (loi) ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับรองจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงได้มีการส่งปัญหาดังกล่าวไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาขยายความกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้ให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัย ที่ 60-6 ลงวันที่ 15 มกราคม ค.ศ.1960⁽³⁰⁾ ว่า**ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ** คำวินิจฉัยดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงการมองกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าเป็นกฎหมายธรรมดาประเภทหนึ่งซึ่งมีวิธีการและรูปแบบพิเศษในการจัดทำ ส่วนเนื้อหาข้างในหรือการให้อำนาจการตรากฎหมายลำดับรองก็สามารถใช้

(30) Louis FAVOREU, Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz 8^e édition, Paris, 1995, pp.75-84

ระบบเดียวกับกฎหมายธรรมดา (loi) ได้

1.2.2 การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎเกณฑ์
ขยายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการออก
กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาขยายความหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่
คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่าสามารถทำได้นั้น จะต้องอยู่ภายใต้
การควบคุมของศาลปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร
เหล่านี้เป็น “นิติกรรมทางปกครอง” (acte administratif) ที่อยู่ในอำนาจ
ตรวจสอบของศาลปกครอง

สำหรับเหตุที่ต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร
ในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาขยายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น
ก็เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าเนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญถือว่าเป็น
“ส่วนหนึ่ง” ของรัฐธรรมนูญ และเมื่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเองก็
จะต้องถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ “ตรวจสอบ” ก่อนประกาศใช้บังคับว่า
มีส่วนใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือมีการตรานอกขอบเขตที่
รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่าย
บริหารเพื่อขยายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงจาก
การถูกตรวจ สอบได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้กฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร
เพื่อขยายกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งหรือนอกขอบเขตที่
รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด

นักกฎหมายมหาชนและนักวิชาการท่านหนึ่งคือ นาย Bruno
Genevois ได้ให้ความเห็นในเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารใน
การออกกฎเกณฑ์ขยายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า⁽³¹⁾ หลักเกณฑ์ที่

⁽³¹⁾ Bruno GENEVOIS, *La jurisprudence du Conseil Constitutionnel, principes directeurs*, édition STH, Paris 1989, p.159

สมควรนำมาใช้ในการกำหนดรูปแบบของการที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะมอบให้กฎหมายลำดับรองลงไปขยายความเนื้อหาของกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญนั้นเห็นควรนำหลักเกณฑ์ที่ใกล้เคียงกันที่สุดมาปรับใช้ซึ่งก็ได้แก่ หลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาเรื่องการมอบอำนาจ (délégation de compétence) กล่าวคือ ได้มีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่างๆ ในการมอบอำนาจไว้หลายขั้นตอน โดยเบื้องต้นจะต้องมีการตัดสินใจ (décidée) หรือการอนุญาต (autorisée) โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ (l'autorité ayant le pouvoir réglementaire) จากนั้นจะต้องมีการเผยแพร่เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบหรือ คัดค้านหากไม่เห็นชอบด้วย การมอบอำนาจดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายได้ ก็ต่อเมื่อไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม และ นอกจากนี้ การมอบอำนาจจะต้องมอบโดยผู้เป็นเจ้าของอำนาจ (titulaire) ที่แท้จริงเท่านั้น และในการมอบอำนาจผู้มอบอำนาจจะต้องกำหนดกรอบของ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งผู้รับมอบอำนาจจะต้องพิจารณา หลักเกณฑ์ ต่างๆ เหล่านี้ นาย Genevois เห็นว่าสามารถนำมาใช้กับการมอบอำนาจให้ ฝ่ายบริหารในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาขยายความกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญได้เพราะเป็นเรื่องใกล้เคียงกับในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ฝ่าย บริหารออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาแล้ว

หลักเกณฑ์ดังกล่าวคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้นำมาใช้ โดยนำมาประกอบกับหลักในการแบ่งอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่าย นิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 และมาตรา 37 กล่าวคือ ในมาตรา 34 ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบางประการที่ไม่สามารถมอบหมาย ให้แก่ฝ่ายบริหารได้⁽³²⁾ ดังตัวอย่างที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้

(32) เว้นแต่ในกรณีความจำเป็นเร่งด่วนที่ฝ่ายบริหารอาจตรา “รัฐกำหนด” ได้ตามมาตรา

ในคำวินิจฉัยที่ 83-162 ลงวันที่ 19-20 กรกฎาคม ค.ศ.1983 ในการพิจารณาเนื้อหาของบางส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นประชาธิปไตยของวิสาหกิจภาครัฐ (la loi relative à la démocratisation du secteur public) ในส่วนที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจว่า ในมาตรา 4 วรรคสองของรัฐบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐบาลสามารถตรารัฐกฤษฎีกา (décret) เพื่อกำหนดจำนวนผู้แทนพนักงาน (représentant des salariés) ในคณะกรรมการบริหาร (conseil d'administration) ของวิสาหกิจภาครัฐได้ ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นว่า การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารดังกล่าวเป็นการมอบอำนาจที่เกินขอบเขตของการมอบอำนาจ ทั้งนี้เพราะการกำหนดจำนวนผู้แทนพนักงานในคณะกรรมการบริหารนั้นเป็นสาระสำคัญของโครงสร้างในการบริหารงานของวิสาหกิจภาครัฐ ซึ่งมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้อยู่ในขอบเขตของการตราบัญญัติ ดังนั้นการที่กฎหมายดังกล่าวมอบอำนาจอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้กับรัฐบาลในการตรารัฐกฤษฎีกา จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁽³³⁾ ส่วนในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่ 67-31 ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ.1967⁽³⁴⁾ นั้นเป็นเรื่องที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญพิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งกำหนดให้มีตำแหน่งผู้พิพากษาประเภทหนึ่งในศาลฎีกาซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสาร (conseillers référendaires à la Cour de cassation) โดยโอนมาจากผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาคดี (magistrat de siège) และมีระยะเวลาในการทำงานในตำแหน่งดังกล่าวไม่เกิน 10 ปี โดยหลักเกณฑ์ในการให้กลับไปทำงานภายหลังระยะเวลาดังกล่าวให้ออกเป็นกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement d'administration publique) จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในการให้กลับไปทำงานที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารออกนี้

(33) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (30), หน้า 565-569

(34) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (30), หน้า 192-209

ขัดกับหลักสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษา
ดั่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญ⁽³⁵⁾ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
ได้นำหลักในการพิจารณาเรื่องการมอบอำนาจที่ศาลปกครองได้วางไว้มาปรับ
ใช้ในการพิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยกล่าวว่ากฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารไม่
สามารถกำหนดเงื่อนไขในการกลับเข้าไปดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาได้
เพราะขัดกับหลักว่าด้วยการมอบอำนาจ ซึ่งเรื่องดังกล่าวสมควรเป็นเรื่องที่
อยู่ในอำนาจของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะตรา ไม่ใช่เป็นเรื่องที่อยู่ใน
ในอำนาจการตราของกฎหมายธรรมดา ดังนั้น กฎหมายดังกล่าว จึงไม่
สามารถมอบอำนาจที่ตนเองไม่มีอยู่ให้แก่ฝ่ายบริหารได้และนอกจากนี้ การ
มอบอำนาจดังกล่าวก็ขัดกับหลักประกันความมั่นคงในการทำงานและความ
เป็นอิสระของผู้พิพากษาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย จากคำวินิจฉัย
ดังกล่าว จึงทำให้มีการแก้ไขรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ 58-1270
ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 โดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับ
ลงวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1967 ได้กำหนดเงื่อนไขความสมัครใจของผู้พิ
พากษาเอาไว้ว่าหากจะกลับมาดำรงตำแหน่งเดิมก็ให้เป็นไปตามความสมัครใจ
ดังนั้น จึงไม่มีการมอบอำนาจใดๆ ในเรื่องดังกล่าวให้ฝ่ายบริหารตามร่าง
กฎหมายที่เสนอมานี้แต่แรก

กรณีต่อมา คือ กรณีที่ร่างมาตรา 4 แห่งร่างรัฐบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 1972 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐ
กำหนดประกอบรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับ

(35) มาตรา 64 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระขององค์กร
ตุลาการ

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินการดังกล่าว
โดยคณะกรรมการตุลาการ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดสถานะของผู้พิพากษา
การโยกย้าย ถอดถอน หรือการลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดี
จะกระทำมิได้

เงื่อนไขในการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นในเวลาเดียวกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา มีบทบัญญัติที่เป็นปัญหา กล่าวคือ มีการกำหนดให้แต่ละสภาสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ภายในของตนเพื่ออนุญาตให้สมาชิกสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นอยู่แล้วเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภานั้นๆ ได้ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเห็นว่าขัดมาตรา 25 แห่งรัฐธรรมนูญ⁽³⁶⁾ ซึ่งกำหนดให้เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะตรากฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขในการกำหนดลักษณะต้องห้ามและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นในเวลาเดียวกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา เรื่องดังกล่าวจึงไม่อยู่ในหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาขยายความ และไม่ใช่น้ำที่ของรัฐสภาที่จะตรากฎเกณฑ์ภายในของตนมาขยายความเช่นกัน⁽³⁷⁾

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการเคารพในหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อขยายความรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถที่จะนำ **เรื่องหลักๆ ที่ตนเองจะต้องเป็นผู้บัญญัติไว้ไปมอบอำนาจต่อให้กับองค์กรอื่นได้** โดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญก็ได้ห้ามในเรื่องการมอบอำนาจต่อเอาไว้แต่จะพิจารณาจากเนื้อหาที่มีการมอบอำนาจไป ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก

⁽³⁶⁾ มาตรา 25 ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวาระของสภาแต่ละสภา จำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เงินประจำตำแหน่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติที่จะได้รับการเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติ และการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดถึงวิธีการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไป หรือเลือกตั้งบางส่วนตามวาระของสภาที่มีตำแหน่งว่างดังกล่าว

⁽³⁷⁾ คำวินิจฉัยที่ 71-46 ลงวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1972

เกินไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อหลักการทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

สรุปสาระสำคัญของขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้ให้ความหมายว่าคืออะไรและมีขอบเขตเพียงใด แต่จากการศึกษาตัวบทรัฐธรรมนูญและรายงานการประชุมคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้ทราบว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้แก่กฎหมายประเภทหนึ่งซึ่งอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่ขยายความและเสริมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งสมควรที่จะสั้นกระชับและมีแต่หลักการที่สำคัญเท่านั้น

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะตราได้ในเรื่องใดบ้างก็จะต้องมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ ซึ่งหลักดังกล่าวถือว่าเป็น “ขอบเขต” ที่แท้จริงของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 คือเป็นกฎหมายที่ต้องตราโดยรัฐสภาแต่มีกระบวนการตราเป็นพิเศษที่แยกห่างจากกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา แต่อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับในปี ค.ศ. 1958 และมีการสร้างองค์กรและกลไกใหม่ๆ ในการบริหารประเทศขึ้นมามากมายหลายองค์กร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้องค์กรและกลไกเหล่านั้นเริ่มทำงานในเวลาที่ไม่ได้เลียบกับที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ จึงได้มีการตรามาตรา 92 ในบทเฉพาะกาลเพื่อขยายขอบเขตในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้กับฝ่ายบริหารที่จะสามารถตรา “รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเพื่อให้กลไกต่างๆ ในรัฐธรรมนูญใช้บังคับได้ครบหมดในเวลาอันจำกัด ดังนั้น เมื่อพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยการเปรียบเทียบกับกฎหมายธรรมดาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่แตกต่างกัน เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เฉพาะเรื่อง ในขณะที่ขอบเขตในการตรากฎหมายธรรมดาเป็นไปตามมาตรา 34 คือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะตราเป็นกฎหมายซึ่งเป็นคนละเรื่องและคนละบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมาย

ธรรมดาอาจเข้ามีความเกี่ยวพันกันได้ หากกฎหมายธรรมดาซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับต่ำกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญถูกตราขึ้นเพื่อใช้ขยายความกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเงื่อนไขที่ว่ากฎหมายธรรมด่าจะใช้ขยายความเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้หรือไม่อย่างไรนั้น คงต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในข่ายที่จะตราเป็นกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 34 หรือไม่

สำหรับในการพิจารณาเรื่องความเกี่ยวพันระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารนั้น สามารถพิจารณาได้โดยเทียบเคียงกับการพิจารณาเรื่องขอบเขตในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติตามมาตรา 34 และขอบเขตในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารตามมาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญ เฉพาะในส่วนที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมอบอำนาจบางประการให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎเกณฑ์เพื่อขยายความเสริมเนื้อหาในรัฐบัญญัติให้ใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งหลักดังกล่าวได้รับการยอมรับจากร่างรัฐธรรมนูญและจากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญว่าสามารถนำมาใช้กับกรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญสามารถมีบทบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการบังคับใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ เพียงแต่เรื่องที่จะมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารนั้นจะต้องไม่เป็นเรื่องหลักๆ หรือเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะต้องเป็นผู้วางเกณฑ์ ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการขยายขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวในระหว่างการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการใช้บังคับว่า มีการมอบอำนาจให้กับฝ่ายบริหารมากเกินไปหรือไม่

บทที่ 2

มาตรการในการรักษาขอบเขตระหว่าง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตั้งที่ได้ศึกษามาแล้วในบทแรก จะเห็นได้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งซึ่งมีความเป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาทั่วไป โดยกฎหมายทั้งสองประเภทต่างก็มี “ขอบเขต” เฉพาะของตัวเองตามที่รัฐธรรมนูญได้วางกรอบเอาไว้ให้ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งกฎหมายทั้งสองประเภทก็อาจเข้ามาเกี่ยวพันกัน และในบางครั้งก็อาจ “ข้าม” ขอบเขตของกฎหมายอีกประเภทหนึ่งได้ จึงทำให้ต้องมีการสร้าง “กลไก” ในการรักษาขอบเขตระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดาขึ้น กลไกดังกล่าวมีอยู่สองกลไกด้วยกัน กล่าวคือ กลไกแรกนั้นถูกสร้างขึ้นมาเพื่อควบคุม “รูปแบบ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้รูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้อง “แตกต่าง” จากกฎหมายธรรมดา นั่นคือกลไกที่บัญญัติไว้ในมาตรา 127 ของข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร (règlement de l'Assemblée nationale) กับกลไกที่สองเป็นกลไกที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อควบคุม “เนื้อหา” ของกฎหมายธรรมดามิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

2.1 มาตรการในการรักษาขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 127 ของข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร (règlement de l'Assemblée nationale) ได้บัญญัติถึงกระบวนการพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดที่ 12 เรื่อง กระบวนการพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอยู่มาตราเดียวคือมาตรา 127 โดยมีเนื้อหาดังนี้

“หมวด 12

กระบวนการในการพิจารณา

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

มาตรา 127

1. ร่างกฎหมายของรัฐบาล⁽³⁸⁾ หรือร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา⁽³⁹⁾ ที่มีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือมีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับเรื่องรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการแสดงให้เห็นชัดถึงลักษณะดังกล่าวในชื่อของร่างกฎหมายนั้น และจะประกอบด้วยเนื้อหาอื่นไม่ได้

2. การพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐสภาในการประชุมสภา จะทำได้ก็ต่อเมื่อผ่านพ้นระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภา⁽⁴⁰⁾

(38) ภาษาฝรั่งเศส คือ projets

(39) ภาษาฝรั่งเศส คือ propositions ซึ่งในมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ทั้งรัฐบาลและสมาชิกรัฐสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้

(40) ความในมาตรา 127 วรรค 2 นี้ มาจากเนื้อความในรัฐธรรมนูญมาตรา 46

3. ห้ามเสนอร่างมาตราที่มีผลเป็นการแก้ไขหรือร่างมาตราที่มีผลเป็นการเพิ่มเติมที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐสภา

4. ร่างกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณาในรูปแบบของร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายของรัฐสภาซึ่งไม่ดำเนินการตามวรรคแรกข้างต้นได้

5. ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐสภาจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและการลงมติเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาและการลงมติของกฎหมายธรรมดา เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 วรรค 3 และวรรค 4 แห่งรัฐธรรมนูญ⁽⁴¹⁾ และไม่ให้นำกระบวนการในการรับร่างกฎหมายธรรมดาดังที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรนี้มาใช้”

จะเห็นได้ว่ามาตรา 127 ของข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว เป็นข้อบังคับที่กำหนดกระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยในข้อบังคับมาตราดังกล่าวได้บัญญัติถึงการที่สภาผู้แทนราษฎรจะไม่รับร่างกฎหมายไว้พิจารณา (irrecevabilité) ว่ามีได้ 2 กรณีด้วยกัน กล่าวคือ ในวรรคแรกของมาตรา 127 ได้บัญญัติไว้ว่า “ร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาที่มีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับเรื่องรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการแสดงให้เห็นชัดถึงลักษณะดังกล่าวในชื่อของร่างกฎหมายนั้น และจะประกอบด้วยเนื้อหาอื่นไม่ได้”

(41) โปรดดูมาตรา 46 ในหน้า 20

ข้อความในประโยคแรกของมาตรา 127 วรรคแรกดังกล่าวมาแล้วเป็นหลักประกันถึงเรื่องต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าจะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายก็จะต้องปฏิบัติตามกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการพิจารณา การลงมติและการตรวจสอบก่อนการประกาศใช้ เป็นต้น ร่างกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถพิจารณาและลงมติโดยรัฐสภาได้เช่นเดียวกับร่างกฎหมายธรรมดาซึ่งในวรรค 4 ของมาตรา 127 แห่งข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรก็ได้บัญญัติรับรองไว้ว่า **“ร่างกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณาในรูปแบบของร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งไม่ดำเนินการตามวรรคแรกข้างต้นได้”** ข้อความในวรรค 4 นี้ หมายถึงว่า การเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องมีการระบุชื่อให้ชัดเจนว่าเป็นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หากมีการเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยไม่ปฏิบัติตามความดังกล่าว ก็จะเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายนั้นไว้พิจารณาได้

นอกจากนี้แล้ว มาตรา 127 แห่งข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรยังกำหนดเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรจะปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาได้อีกกรณีหนึ่งคือในกรณีที่บัญญัติไว้ในประโยคท้ายสุดของมาตรา 127 วรรคแรก ที่ว่า **“(ร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา) จะประกอบด้วยเนื้อหานั้นไม่ได้”** กล่าวคือเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เสนอมานี้ซึ่งเป็นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระตามที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้ตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะมีเนื้อหานั้นไม่ได้ หากมีเนื้อหานั้นที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้นๆ สภาผู้แทน

ราษฎรจะปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้พิจารณาได้
ดังที่บัญญัติไว้ในวรรค 3 ของมาตรา 127 แห่งข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร
ที่ว่า “ห้ามเสนอร่างมาตราที่มีผลเป็นการแก้ไขหรือร่างมาตราที่มีผลเป็นการ
เพิ่มเติมที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในร่างกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของ
รัฐสภา”

ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงลักษณะพิเศษ
ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่แม้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญจะมี
ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ แต่ก็มีมีการขยายความเป็นพิเศษและสร้างลักษณะ
เฉพาะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร
กล่าวคือ การที่สภาผู้แทนราษฎรปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญไว้พิจารณาตามมาตรา 127 แห่งข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรนั้น
ถือได้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ปฏิบัติตามกระบวนการ
ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ แต่การขัดรัฐธรรมนูญตาม
มาตรา 127 ดังกล่าวเป็นการขัดรัฐธรรมนูญในแง่ “รูปแบบ” มิใช่การที่ร่าง
กฎหมายนั้นมี “เนื้อหา” ที่ขัดรัฐธรรมนูญ

2.2 มาตรการในการรักษาขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

มาตรา 61 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “.....ก่อนที่จะมี
การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี
หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคน อาจ
ร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างรัฐธรรมนูญนั้นก่อนได้”

บทบัญญัติในมาตรา 61 วรรค 2 ดังกล่าวเป็นกลไกที่สามารถนำมาใช้ในการรักษาขอบเขตระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดาได้ โดยการที่ผู้มีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นก้าวล่วงเข้ามาบัญญัติเนื้อหาที่ควรจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่

2.2.1 ข้อผิดพลาดที่ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ให้ความระมัดระวังต่อความเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ บ่อยครั้งที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องขอตามมาตรา 61 วรรค 2 ให้ตรวจสอบร่างรัฐบัญญัติก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับว่า มีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งในการตรวจสอบนั้นบางครั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้พบข้อผิดพลาดต่างๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ให้ความระมัดระวังเท่าที่ควรในการตรารัฐบัญญัติเพราะมีบางกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัตินำ “เรื่อง” ที่ควรจะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติ ซึ่งมีผลให้บทบัญญัติดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้มีการตราโดยใช้กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46

ตัวอย่างที่พบในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว⁽⁴²⁾ มีดังนี้

ก. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ที่ 86-217 ลงวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1986 เกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติเสรีภาพในการสื่อสาร (*liberté de communication*) กล่าวคือ บทบัญญัติหนึ่งในร่างรัฐบัญญัติได้จัดตั้งตำแหน่งขึ้นมาใหม่และกำหนดให้การแต่งตั้งบุคคลไปดำรงตำแหน่ง

⁽⁴²⁾ Bruno BAUFUME, *Le droit d'amendement et la constitution sous la cinquième république*, L.G.D.J., 1993, p.220

นั้นทำโดยรัฐกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรี (décret en Conseil des ministres) ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนั้น มาตรา 13 วรรค 4 แห่งรัฐธรรมนูญ⁽⁴³⁾ ได้บัญญัติให้เป็นเรื่องที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดตำแหน่งต่างๆ ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้แต่งตั้ง ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญเพราะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ข. คำวินิจฉัยของศาลการรัฐธรรมนูญที่ 84-177 ลงวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ.1984 เกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติที่กำหนดสถานะของประเทศ Nouvelle Calédonie ซึ่งเป็นอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ บทบัญญัติหนึ่งในมาตรา 10 วรรค 2 ของร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า สมาชิกของคณะรัฐมนตรีของดินแดนดังกล่าวจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งสมาชิกของคณะรัฐมนตรีของสาธารณรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคม (conseiller économique et social) สมาชิกสภายุโรป (membre de l'Assemblée des communautés européennes) ซึ่ง

⁽⁴³⁾ มาตรา 13 ประชานาธิปไตยแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ลงนามในรัฐกำหนดและรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ประชานาธิปไตยแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนและข้าราชการฝ่ายทหาร

สมาชิกสภาแห่งรัฐ ผู้ได้รับเครื่องรัฐอิสริยาภรณ์ชั้นสูงสุดของอิสริยาภรณ์ เลซีองคอนเนอร์ เอกอัครราชทูต ผู้แทนพิเศษของรัฐ ผู้พิพากษาสูงสุด ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการจังหวัด ตัวแทนของรัฐบาลในดินแดนโพ้นทะเล นายทหารระดับนายพล ผู้อำนวยการศึกษาธิการ อธิบดีในหน่วยงานส่วนกลางของรัฐ ได้รับการแต่งตั้งโดยความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี

ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดตำแหน่งอื่นๆ ซึ่งต้องให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขการมอบอำนาจของประชานาธิปไตยในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

ในเรื่องดังกล่าวนั้น มาตรา 25 แห่งรัฐธรรมนูญ⁽⁴⁴⁾ ได้บัญญัติให้เป็นเรื่อง ที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่น พร้อมกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น การตรากฎหมายธรรมดาห้ามสมาชิก รัฐสภาไปดำรงตำแหน่งอื่นจึงเป็นการตรากฎหมายที่ก้าวเข้าไปในขอบเขตของ เรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอันเป็นการขัดต่อ รัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างทั้ง 2 กรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นตัวอย่างที่เกี่ยวกับการที่กฎหมาย ธรรมดามีเนื้อหาเข้าไป “ก้าวเข้า” กับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

2.2.2 กลไกในการรักษาขอบเขตโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องจากบุคคลตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 61 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญ ก็จะทำการพิจารณาว่าร่างรัฐบัญญัติที่ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณานั้นมีบทบัญญัติที่ตราโดยเกินขอบ อำนาจของการตรารัฐบัญญัติหรือไม่ โดยในการพิจารณานั้น คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญก็จะพิจารณาถึงระบบการแบ่งอำนาจในการตรากฎหมาย ธรรมดาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อน โดยพิจารณาจากเนื้อหาที่ รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นสำคัญ กล่าวคือ ในเรื่องใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ว่าต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องดังกล่าวแม้จะเป็นเพียง

(44) มาตรา 25 ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวาระของสภาแต่ละสภา จำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เงินประจำตำแหน่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติที่จะได้รับการ เลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติและการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดถึงวิธีการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไป หรือเลือกตั้งบางส่วนตามวาระของสภาที่มีตำแหน่งว่างดังกล่าว

ส่วนใดส่วนหนึ่งก็ตามก็จะไม่สามารถบรรจุอยู่ในร่างกฎหมายธรรมดาได้ และเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจพบว่ามีมาตรากฎหมายไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ก็จะมีผลทำให้บทบัญญัตินั้นไม่สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

สรุปสาระสำคัญของกลไกในการรักษาขอบเขตระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา คือ ในเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หลายๆ มาตราว่ากฎหมายเรื่องใดจะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นก็จะต้องดำเนินการโดยผ่านกระบวนการตราตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี อาจเกิดข้อบกพร่องขึ้นได้ในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา จึงได้มีการสร้างกลไกในการตรวจสอบและรักษาขอบเขตระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดาเอาไว้สองกลไกด้วยกัน โดยในกลไกแรกนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นกลไกที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อ “เสริม” หรือ “ขยาย” กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 127 กำหนดให้ร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาที่มีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือมีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการระบุไว้ให้ชื่อของร่างกฎหมายนั้นอย่างชัดเจนว่าเป็น “ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” และนอกจากนี้ ร่างกฎหมายที่เป็นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะมีเนื้อหาอื่นซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้ในเป็นเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรในมาตราดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายนี้ไว้พิจารณา (irrecevabilité) ได้เนื่องจากขัดต่อข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร

กลไกที่สองที่จะรักษาขอบเขตระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดาเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ในมาตรา 61 วรรค 2 ว่า ก่อนประกาศใช้รัฐบัญญัติ หากบุคคลคงที่ระบุไว้ในมาตรา 61

วรรค 2 ต้องการให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติใดก็สามารถทำได้ รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญอีกกลไกหนึ่งที่มีส่วนช่วยรักษาขอบเขตระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา กล่าวคือในการร่างกฎหมายนั้น บางครั้งผู้ร่างกฎหมายอาจร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติซึ่งเข้าไป “ก้าวข้าม” เรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และอาจมีผลทำให้เป็นการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยใช้กระบวนการตรารัฐบัญญัติธรรมดา ดังนั้นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะทำหน้าที่เป็นกลไกในการรักษาขอบเขตระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา ในกรณีดังกล่าวด้วยการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็จะมีผลทำให้บทบัญญัตินั้นไม่สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

กลไกในการรักษาขอบเขตระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดาทั้งสองกลไกดังกล่าวมาแล้ว เป็นมาตรการที่มีส่วนทำให้บทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความสำคัญมากกว่ากฎหมายธรรมดา เพราะเป็นมาตรการที่น่าจะเข้าใจได้ว่าจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นเกราะป้องกันมิให้ “ขอบเขต” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญถูก “รุกราน” โดยกฎหมายธรรมดา

ภาค 2

กระบวนการทางกฎหมาย เกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ความสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเกิดขึ้นมาจากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึง “กระบวนการทางกฎหมาย” ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจาก “กระบวนการทางกฎหมาย” ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายธรรมดา ทั้งนี้ เพราะเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการที่จะให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมี “สถานะ” เป็น “ส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ” นั่นเอง

ดังนั้น จึงขอแบ่งการศึกษา “กระบวนการทางกฎหมาย” เกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกเป็นสามบท โดยในบทแรกจะทำการศึกษาระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา ในบทที่สองจะทำการศึกษาถึงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และในบทที่สามจะทำการศึกษาถึงกระบวนการในการตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเอาไว้เป็นพิเศษ

บทที่ 1

กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

กระบวนการตรากฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ กระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการตรากฎหมายธรรมดาซึ่งสามารถนำมาใช้กับกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ในบางส่วน ส่วนกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกระบวนการพิเศษ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็น “กระบวนการเสริม” เพิ่มขึ้นจากกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา ในบทนี้ จะได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการทั้งสอง โดยในส่วนแรกจะทำการศึกษาถึงกระบวนการพิเศษอันเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นมาเฉพาะสำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จากนั้นจะได้ทำการศึกษากระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมายธรรมดา และในส่วนสุดท้ายจะได้ศึกษาถึงขั้นตอนในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

1.1 กระบวนการพิเศษตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติไว้ดังนี้
“บรรดากฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

สภาที่ได้รับร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอให้พิจารณา จะทำการพิจารณาและลงมติในร่างกฎหมายดังกล่าวได้ เมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาดังกล่าว

ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายไม่ได้รับความเห็นชอบ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 45 มาใช้บังคับ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจพิจารณายืนยันบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นองค์ครั้งสุดท้าย มติยืนยันของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองโดยมีเนื้อความอย่างเดียวกัน

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะประกาศใช้บังคับได้ภายหลังจากที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกาศว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ”

บทบัญญัติในมาตรา 46 นี้เป็นบทบัญญัติที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสร้างขึ้นมากำหนดกระบวนการในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้มีความแตกต่างไปจากกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา

ส่วนกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา นั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญดังนี้

“ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอจะต้องได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองสภาต่อเนื่องกันไปเพื่อให้มีการอนุมัติร่างกฎหมายที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน

ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ ภายหลังจากที่แต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วสภาละสองครั้ง หรือในกรณีที่สภาแต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวไปเพียงครั้งเดียวแต่รัฐบาลแจ้งว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมที่มีสมาชิกแต่ละสภากันจำนวนเท่ากันเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้

ให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของคณะกรรมการร่วมต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีดังกล่าวจะมีการเสนอขอแปรญัตติไม่ได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล

หากคณะกรรมการร่วมไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว หรือบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในวรรคก่อน ภายหลังจากที่ได้มีการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งแล้ว รัฐบาลมีอำนาจที่จะร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณายืนยันบทบัญญัติดังกล่าวเป็นองค์การสุดท้ายได้ ในกรณีดังกล่าวนี้ สภาผู้แทนราษฎรนำร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมหรือร่างที่ผ่านการพิจารณาครั้งสุดท้ายของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอาจมีการแปรญัตติโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว แล้วแต่กรณี มาใช้ในการพิจารณาก็ได้”

จะเห็นได้ว่าในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้มีการนำ มาตรา 45 ซึ่งเป็นกระบวนการตรากฎหมายธรรมดามาใช้ โดยในมาตรา 46 นั้น ได้เพิ่มเงื่อนไขในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเข้าไป 2 เงื่อนไข คือ จัดให้มีระยะเวลาในการ “ไตร่ตรอง” ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนพิจารณาและลงมติ โดยบัญญัติให้มีระยะเวลา 15 วัน ระหว่างวันที่เสนอร่างกฎหมายต่อสภากับวันที่จะพิจารณาและลงมติ กับเงื่อนไขประการที่สอง คือมีการ “บังคับ” ให้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะต้องผ่านการ “ตรวจสอบ” จากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น “สอดคล้อง” กับรัฐธรรมนูญ

และนอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 46 ยังได้กล่าวถึงความสำคัญของวุฒิสภา กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภา

จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองโดยมีเนื้อความอย่างเดียวกัน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิแก่วุฒิสภาที่จะใช้สิทธิคัดค้าน (veto) ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ และนอกจากนี้ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน และหากสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาเป็นสภาสุดท้าย จะต้องมีความเสี่ยงยืนยันจากสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรด้วย

1.1.1 กระบวนการต่างๆ ในมาตรา 46 กระบวนการทั้ง 3 กระบวนการที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 คือ ระยะเวลาในการไต่ตรอง 15 วัน สิทธิคัดค้านของวุฒิสภาในการลงมติในร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับวุฒิสภา และความจำเป็นที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้เสียงข้างมากในการพิจารณาลงมติขั้นสุดท้ายต่อร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาได้ใช้สิทธิคัดค้านไม่เห็นด้วย ล้วนเป็นกระบวนการพิเศษที่ใช้บังคับเฉพาะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

ก. ระยะเวลาในการไต่ตรอง 15 วัน บัญญัติไว้ในมาตรา 46 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญ ว่า “สภาที่ได้รับร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอให้พิจารณา จะทำการพิจารณาและลงมติในร่างกฎหมาย ดังกล่าวได้เมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาดังกล่าว” บทบัญญัตินี้มีความหมายว่าระยะเวลา 15 วันนี้จะใช้เฉพาะกับสภาแรกที่มีการพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น⁽⁴⁵⁾ เมื่อสภาแรกผ่านการพิจารณาและส่งไปยังสภาที่สอง สภาที่สองสามารถพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของสภาแรกได้ทันทีโดยไม่ต้องรอรระยะเวลา 15 วัน อนึ่ง ระยะเวลาในการไต่ตรอง 15 วันนี้ หมายความว่าถึงการห้ามนำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเข้าสู่การ

(45) ร่างกฎหมายสามารถเสนอต่อสภาใดสภาหนึ่งเพื่อให้พิจารณาก่อนได้ซึ่งแตกต่างจากระบบของประเทศไทยที่ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาก่อน

พิจารณาของสภาโดยทันที แต่มิได้ห้ามที่จะมีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อ
ทำหน้าที่ศึกษาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก่อนและเมื่อครบ 15 วัน
แล้ว คณะทำงานก็จะเสนอผลการศึกษาของตนต่อสภาเพื่อลงมติต่อไป

ในเรื่องระยะเวลาในการไต่ตรอง 15 วันนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
ได้มีคำวินิจฉัยไว้หลายเรื่อง⁽⁴⁶⁾ ดังตัวอย่างเช่น

คำวินิจฉัยที่ 77-88 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 1977
เรื่องร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับตัวแทนของดินแดนโพ้น
ทะเลในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ยืนยันหลักการที่
บัญญัติไว้ในมาตรา 46 อย่างชัดเจนว่าระยะเวลา 15 วันที่มาตรา 46 กำหนดไว้
เป็นระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญต้องการให้สภาที่จะทำการพิจารณาร่างกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญมีเวลาในการไต่ตรองร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
การพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนครบระยะเวลา 15 วัน
จึงเป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ 80-123 ลงวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1980 เรื่อง
ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานะของผู้พิพากษา คณะ
ตุลาการรัฐธรรมนูญได้ยืนยันต่อหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 เรื่อง
ระยะเวลาในการไต่ตรองเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยข้างต้น โดยคณะตุลาการ
รัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงวันเริ่มนับระยะเวลาในการไต่ตรอง 15 วันว่า เริ่มตั้งแต
วันที่ได้มีการยื่นเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อประธานสภาที่
ยื่นและได้มีการลงทะเบียนรับอย่างถูกต้องแล้ว

ข. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา มาตรา 46
วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มี
เนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองโดยมีเนื้อ

⁽⁴⁶⁾ Jean-Pierre CAMBY, *La loi organique dans la constitution de 1958*, Revue
du Droit Public 1989, p.1417

“ความอย่างเดียวกัน” ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในที่นี้ คือ **อะไรคือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภา**

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภานั้น เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติและการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหากล่าวถึงสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกัน เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นของสมาชิกวุฒิสภา (loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaire) ตามมาตรา 25 แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ในทางปฏิบัติมักไม่ค่อยมีปัญหาเท่าไร เพราะเป็น “ผลประโยชน์ร่วมกัน” ของสภาทั้งสอง มีเพียงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์ประกอบของวุฒิสภาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา (loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat des sénateurs) เพียงฉบับเดียวที่เป็นเรื่องเฉพาะของวุฒิสภา

แต่อย่างไรก็ตาม คำว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภานั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาถกเถียงกันมากกว่า ควรจะจำกัดขอบเขตอยู่ที่ใด ทั้งนี้เพราะหากร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใดมีเนื้อหาบางส่วนที่ “พาดพิง” ถึงวุฒิสภา ก็จะต้องถูกจัดให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาทั้งสิ้น

ในเรื่องดังกล่าว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นไว้ในคำวินิจฉัยที่ 85-195 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1985 ถึงคำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภา” ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภานั้นหมายความว่าความถึงกระบวนการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษว่าจะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางหลัก การแก้ไขเพิ่มเติมหลัก หรือการยกเลิกหลักเกี่ยวกับวุฒิสภาซึ่งการให้ความหมายของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวมีความหมายเฉพาะเรื่องที่กำหนดว่าต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และเกี่ยวกับวุฒิสภาเท่านั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภาอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็จะไม่เกี่ยวข้องกับมาตรา 46 วรรค 4 นี้ และต้องไปใช้กระบวนการตรากฎหมายธรรมดาซึ่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45

1.1.2 การใช้บังคับกระบวนการต่างๆ ในมาตรา 46 การศึกษาถึงระยะเวลาในการไต่ตรอง 15 วันก่อนการพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญทำให้ทราบถึงเงื่อนไขในการถูก “ควบคุม” อีกประการหนึ่งของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา ส่วนการกำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองโดยมีเนื้อความอย่างเดียวกันก็เป็นกระบวนการตามมาตรา 46 ที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเช่นกัน

ก. การบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องระยะเวลาในการไต่ตรอง 15 วัน การเคารพและยึดถือระยะเวลา 15 วันในการไต่ตรองร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นข้อกำหนดที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติจะได้ใช้ระยะเวลาดังกล่าวศึกษากฎหมายเรื่องสำคัญๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ⁽⁴⁷⁾

นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติจะเกี่ยวข้องกับระยะเวลาไต่ตรอง 15 วันแล้ว ฝ่ายบริหารเองก็เข้ามาเกี่ยวข้องกับระยะเวลาดังกล่าวด้วย กล่าว

⁽⁴⁷⁾ หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (30), หน้า 195

คือ ในมาตรา 48 แห่งรัฐธรรมนูญ⁽⁴⁸⁾ ได้กำหนดให้รัฐบาลมีส่วนในการจัดวาระการประชุมของรัฐสภา ซึ่งรัฐบาลอาจเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรืออาจยอมรับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สมาชิกรัฐสภาเสนอ แต่ก็จะต้องจัดวาระ “รอ” ไว้ก่อนจนกว่าระยะเวลาในการไต่ตรอง 15 วันจะผ่านพ้นไป จึงจะสามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ โดยรัฐบาลไม่มีสิทธิเร่งรีบเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว

ระยะเวลา 15 วัน ระหว่างวันที่เสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อสำนักงานประธานสภาที่มีการเสนอร่างกฎหมายนั้น กับวันที่มีการพิจารณาและลงมติในร่างกฎหมาย จะเป็นครุชนิวัตลำดับความสำคัญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่ามีความรีบเร่งเพียงใด หากมีการบรรจุเข้าในวาระการประชุมสภาในวันถัดจาก 15 วันไปไม่กี่วัน ก็แสดงว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องรีบดำเนินการ

นอกจากนี้ ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร (règlement de l'Assemblée nationale) มาตรา 127 วรรค 2 ได้บัญญัติรับรองระยะเวลาในการไต่ตรอง 15 วันไว้เช่นกันโดยบัญญัติว่า

“การพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐบาล หรือร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐสภาในการประชุมสภาจะทำ

(48) มาตรา 48 ภายใต้บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในสามวรรคสุดท้ายของมาตรา 28 การจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาทั้งสองจะต้องจัดลำดับโดยให้ความสำคัญต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลตามลำดับที่รัฐบาลกำหนดก่อน และจากนั้นจึงเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาเสนอและได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล

ให้กำหนดให้มีวาระการประชุมสัปดาห์ละสองครั้งสำหรับการตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกรัฐสภาและการตอบกระทู้โดยรัฐบาล

ให้กำหนดให้มีวาระการประชุมเดือนละหนึ่งครั้งเพื่อจัดการประชุมตามระเบียบวาระที่สภาแต่ละสภาเป็นผู้กำหนดเอง

ได้ถือเมื่อผ่านพ้นระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่ที่มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภา”

แต่อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งเมื่อเกิดความจำเป็นเร่งด่วนก็มีการใช้ “เทคนิค” บางประการซึ่งทำให้เกิดข้อสงสัยในเวลาต่อมาว่า “เทคนิค” ที่นำมาใช้นั้น “ขัด” กับรัฐธรรมนูญและข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ เรื่องดังกล่าวที่เกิดขึ้นในครั้งที่มีการเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมสถานะของผู้พิพากษาเกี่ยวกับภริยาให้ผู้พิพากษาหญิงลาหยุดก่อนคลอดได้เช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่น ร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เสนอต่อสำนักงานประชุมวุฒิสภา และลงทะเบียนรับในวันที่ 7 เมษายน ค.ศ. 1976 ต่อมาในวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1976 ก็ ได้มีการเสนอหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าว “เป็นวาระจร โดยไม่อยู่ในวาระการประชุม” ต่อวุฒิสภา และร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับการบรรจุในวาระการประชุมวุฒิสภาในวันที่ 22 เมษายน ซึ่งเป็นวันที่ 15 ของการเสนอ ร่างกฎหมาย ในตอนเย็นวันที่ 22 เมษายนได้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว และเมื่อผ่านพ้นเวลาเที่ยงคืนของวันที่ 22 เมษายน ไปแล้ว ก็เป็นการพิจารณาและลงมติในเวลาตีสองของวันที่ 23 เมษายน อันเป็นวันที่ 16 ซึ่งถือว่าผ่านพ้น 15 วันนับแต่วันเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปแล้ว

เรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ว่า เป็นการกระทำที่ขัดมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ 76-66 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ว่า การดำเนินการของวุฒิสภาเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญแล้ว

คำวินิจฉัยดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงแนวคิดของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งไม่เคร่งครัดกับรูปแบบในการตรากฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญเท่าใดนัก เพราะหากพิจารณาตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด การบรรจุร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในวาระการประชุมดังกล่าว น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้พ้น 15 วันไปแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ “เทคนิค” ให้มีการพิจารณาทันทีในนาที่แรกที่พ้น วันที่ 15 นั้นถือเป็น “เทคนิค” ที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ให้การยอมรับไว้ในคำวินิจฉัยดังกล่าว

ข. อำนาจของวุฒิสภา นายมิเชล เดอเบอร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและหัวหน้าคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีหนังสือลงวันที่ 23 สิงหาคม ค.ศ.1958 ถึงนาย Gaston Monerville ประธานสภาแห่งสาธารณรัฐ (Conseil de la République)⁽⁴⁹⁾ โดยในหนังสือดังกล่าวได้พูดถึงบทบัญญัติบางเรื่องในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเพิ่มอำนาจและอิทธิพลให้แก่วุฒิสภา โดยนายเดอเบอร์ ได้ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีหลักสำคัญ 2 ประการที่เพิ่มอำนาจให้วุฒิสภา⁽⁵⁰⁾ กล่าวคือในประการแรกนั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่รับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่วม (une commission mixte) สภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงคะแนนเสียงในวาระสุดท้ายด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร กับประการที่สองคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย

หลักการสำคัญที่นายเดอเบอร์ ต้องการชี้แจง คือ สิทธิในการยับยั้ง (véto) ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา ซึ่งมาตรการที่

(49) เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้บังคับ สภาแห่งสาธารณรัฐก็ได้กลายเป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการเลือกตั้งวุฒิสภาตามระบบใหม่ที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(50) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (17), หน้า 728

กำหนดไว้ในมาตรา 46 วรรค 4 นี้เป็นมาตรการที่ให้อำนาจวุฒิสภาที่จะ “ไม่รับ” ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาได้ ซึ่งหากวุฒิสภาไม่รับร่างกฎหมายดังกล่าว ก็จะไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่สร้าง “อิทธิพล” ให้กับวุฒิสภาเพราะหากรัฐบาลต้องการให้ร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องมีเสียงข้างมากในสภาทั้งสอง หรือเจรจาหาความร่วมมือจากสภาทั้งสอง ซึ่งจะทำให้สถานะของรัฐบาลแข็งแกร่งขึ้น

1.2 กระบวนการปกติตามมาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา 45 เป็นมาตราหลักที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงกระบวนการตรากฎหมายธรรมดาไว้โดยมีเนื้อความดังนี้

“ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอจะต้องได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองสภาต่อเนื่องกันไปเพื่อให้มีการอนุมัติร่างกฎหมายที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน

ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ ภายหลังจากที่แต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วสภาละสองครั้ง หรือในกรณีที่สภาแต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวไปเพียงครั้งเดียว แต่รัฐบาลแจ้งว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมที่มีสมาชิกแต่ละสภาจำนวนเท่ากันเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้

ให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของคณะกรรมการร่วมต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีดังกล่าวจะมีการเสนอขอแปรญัตติไม่ได้เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล

หากคณะกรรมการร่วมไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว หรือบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในวรรคก่อน ภายหลังจากที่ได้มีการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งแล้ว รัฐบาลมีอำนาจที่จะร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณายืนยันบทบัญญัติดังกล่าวเป็นองค์สุดท้ายได้ ในกรณีดังกล่าวนี้สภาผู้แทนราษฎรนำร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมหรือร่างที่ผ่านการพิจารณาครั้งสุดท้ายของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอาจมีการแปรญัตติโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว แล้วแต่กรณี มาใช้เป็นร่างที่ใช้ในการพิจารณาก็ได้”

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้นำมาตรา 45 มาใช้เฉพาะในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันในร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องมีการดำเนินการตามวรรค 2 และวรรค 3 ของมาตรา 45 กล่าวคือ เมื่อสภาแรกที่ได้รับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาได้ดำเนินการพิจารณาเสร็จสิ้น ก็จะส่งให้สภาที่สองทำการพิจารณาต่อไป หากสภาที่สองมีความเห็นไม่ตรงกับสภาแรกจนอาจเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบ รัฐธรรมนูญมาตรา 46 ก็ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติในมาตรา 45 มาใช้ในสองกรณี กล่าวคือในกรณีแรกนั้น เป็นกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ ภายหลังจากที่แต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วสภาละสองครั้ง และในกรณีที่สองคือ กรณีที่สภาแต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวไปเพียงครั้งเดียวแต่รัฐบาลแจ้งว่า มีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมที่มีสมาชิกแต่ละสภายันส่วนเท่ากัน (une commission mixte paritaire) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ จากนั้นก็จะต้องนำข้อเสนอลงสู่การพิจารณาของสภาทั้งสองต่อไป

1.3 ขั้นตอนในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46 มีความแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายธรรมดาตามมาตรา 45 อยู่ 3 กรณีด้วยกันคือ

ก. มีระยะเวลาไต่ตรง 15 วันนับจากวันที่ได้เสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อสำนักงานประธานสภาที่เสนอ

ข. ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นคนลงมติให้ความเห็นชอบในวาระสุดท้าย จะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ค. จะประกาศใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับการตรวจสอบจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งกระบวนการจึงเป็นการนำเอากระบวนการปกติในการร่างกฎหมายธรรมดาผสมกับกระบวนการพิเศษเฉพาะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ขั้นตอนในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นดังนี้ คือ

1.3.1 สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น การเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นไปตามมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญคือ

“นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภามีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติ
ร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาลต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ส่งให้สภาแห่งรัฐตรวจพิจารณาแล้ว และจะต้องนำเสนอต่อสำนักงานของสภาใดสภาหนึ่ง

ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน”

1.3.2 การเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สมาชิกรัฐสภา ผู้ที่ต้องการเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ในขณะที่รัฐบาลมีสิทธิเลือกที่จะเสนอต่อสภาใดให้พิจารณาก่อนก็ได้

ผู้เสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องเสนอต่อสำนักงานประธานสภา (bureau du Président) ที่ตนต้องการเสนอ หากเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎรจะตรวจสอบความชอบในเบื้องต้นของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก่อนตามที่บัญญัติในข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรมาตรา 127-1 และ 127-4 คือ

“มาตรา 127-1 ร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาที่มีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือมีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการแสดงให้เห็นชัดถึงลักษณะดังกล่าวในชื่อของร่างกฎหมายนั้น และจะประกอบด้วยเนื้อหาอื่นไม่ได้”

“มาตรา 127-4 ร่างกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณาในรูปแบบของร่างกฎหมายที่ไม่ได้ดำเนินการตามวรรคแรกข้างต้น (มาตรา 127-1) ได้”

หากร่างกฎหมายที่เสนอมิได้เป็นไปตามข้อบังคับดังกล่าวข้างต้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายนั้นไว้พิจารณา (irrecevabilité)

แต่ถ้าเป็นกรณีที่เสนอต่อวุฒิสภาเป็นลำดับแรก เนื่องจากข้อบังคับของวุฒิสภา (règlement du Sénat) มิได้บัญญัติถึงเรื่องการตรวจสอบรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเอาไว้ดังเช่นข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น วุฒิสภาจึงไม่ตรวจสอบเรื่องดังกล่าว⁽⁵¹⁾ และหากมีปัญหาเกิดขึ้น วุฒิสภาก็สามารถร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ตรวจสอบประเด็นดังกล่าวได้

1.3.3 ระยะเวลาในการไต่ตรอง ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ยื่นต่อสำนักงานประธานสภาและได้รับการลงทะเบียนรับเรื่องแล้วจะต้องรอไว้ก่อน 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว สภาจึงจะทำการพิจารณา ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้

ระยะเวลาในการไต่ตรองนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 46 วรรค 2 และข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 127-2

การกำหนดให้มีระยะเวลาในการไต่ตรอง 15 วัน ก็เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่สำคัญ สมควรที่จะให้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบก่อน การพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะทำได้ก็ต่อเมื่อผ่านพ้นระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่มีการเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อสภา

1.3.4 การพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา
เมื่อร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้รับการจัดให้อยู่ในวาระการประชุมแล้ว ก็จะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ถูกเสนอให้พิจารณา เมื่อสภาแรกได้พิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะมีการเสนอให้สภาที่สองพิจารณาต่อไป หากสภาที่สองมีความเห็นต่างๆ ในร่างกฎหมายไม่ตรงกับสภาแรก จนอาจ “เป็นเหตุทำให้ร่างกฎหมายนั้นไม่ได้รับ

⁽⁵¹⁾หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (41), หน้า 217

ความเห็นชอบ” และร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีสามารถขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมที่มีสมาชิกแต่ละสภาจำนวนเท่ากัน (une comité mixte paritaire) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุตินั้นได้

1.3.5 การลงมติ การลงมติในร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใช้กระบวนการเดียวกับการลงมติในร่างกฎหมายธรรมดาต่างๆ ไป เว้นแต่ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติโดยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

1.3.6 กรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน ในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายธรรมดา นั้น หากสภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน และมีการตั้งคณะกรรมการร่วม เมื่อคณะกรรมการร่วมพิจารณาหาข้อยุติและได้ส่งร่างกฎหมายที่เป็นปัญหานั้นไปให้แต่ละสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแล้ว รัฐบาลสามารถขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาขึ้นร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นสภาสุดท้ายได้ ซึ่งก็จะมีผลให้ร่างกฎหมายนั้นถือว่าผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีประเด็นเรื่องอำนาจของวุฒิสภาเข้ามาเกี่ยวข้อง 2 กรณี คือ

ก. กรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ แต่จะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมดจากสภาผู้แทนราษฎร

คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรนั้นคำนวณจากจำนวนที่นั่งทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้

แผนราษฎรซึ่งรวมถึงผู้ขาดประชุมในวันดังกล่าวด้วย

ข. กรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา
มาตรา 46 วรรค 4 บัญญัติไว้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองโดยมีเนื้อความตรงกัน บทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการให้สิทธิในการยับยั้งร่างกฎหมาย (droit de véto) อย่างเด็ดขาดแก่วุฒิสภา

สิทธิในการยับยั้งร่างกฎหมายของวุฒิสภานี้ เป็นการให้อำนาจอย่างเต็มที่แก่วุฒิสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรของตน โดยหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ต่อไปได้

ปัญหาในเรื่องดังกล่าวมีได้อยู่ที่สิทธิในการยับยั้งร่างกฎหมายของวุฒิสภา แต่อยู่ที่ว่า อะไรคือร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภา

ปัญหาดังกล่าวได้มีการถกเถียงกันมากมายหลายครั้ง ทั้งโดยสมาชิกวุฒิสภา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และนักวิชาการต่างๆ ทั้งนี้เพราะในบางครั้งมีการเกี่ยวเนื่องกับวุฒิสภาทางอ้อมเพียงเล็กน้อย แต่วุฒิสภาจะอ้างว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาตามมาตรา 46 วรรค 4 แห่งรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 85-195 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1985 ปัญหาดังกล่าวจึงได้ยุติลงเพราะคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ให้คำจำกัดความของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาไว้ว่า “สำหรับความหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภานั้น หมายถึงบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะวางกฎเกณฑ์ แก้ไขกฎเกณฑ์หรือ

ยกเลิกกฎเกณฑ์อันเกี่ยวข้องกับวุฒิสภาหรือมีผลเป็นการวางกฎเกณฑ์ แก่ไขกฎเกณฑ์หรือยกเลิกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา ในทางกลับกัน ถ้าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้มีลักษณะดังกล่าวมาแล้ว แต่การบังคับใช้ก่อให้เกิดผลกระทบทางอ้อมต่อวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา ก็จะไม่ถือว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภา”

1.3.7 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญข้างต้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก่อนประกาศใช้จะต้องส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ดังจะได้ศึกษาต่อไปในบทที่ 3

1.4 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราโดยกระบวนการอื่นนอกเหนือจากกระบวนการตามมาตรา 46

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนอกจากจะตราขึ้นโดยมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ.1958 ยังได้กำหนดให้มีกระบวนการตรากฎหมายโดยวิธีพิเศษอีก 3 กรณี ด้วยกัน ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ “อาจ” ถูกตราได้โดยกระบวนการดังกล่าว ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.4.1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยรัฐกำหนด
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญสามารถตราขึ้นได้ในรูปแบบของรัฐกำหนด (ordannance) ซึ่งมีอยู่สองประเภทด้วยกันคือ

1.4.1.1 รัฐกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 1 ของ ภาค 1 ว่าเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเสร็จเรียบร้อยแล้ว และประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาลมาตรา 91 วรรคแรก ได้กำหนดให้สถาบันการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะต้องจัดตั้งให้

แล้วเสร็จและดำเนินการได้ภายใน 4 เดือน นับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ และในมาตรา 92 ก็ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะออก “มาตรการทางด้านนิติบัญญัติ” ในรูปของรัฐกำหนดเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตาม มาตรา 91 ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในช่วง 4 เดือนแรกภายหลัง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีได้ ตราโดยกระบวนการพิเศษตามมาตรา 46 แต่เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ตราโดยใช้กระบวนการเฉพาะอีกกระบวนการหนึ่ง กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญประเภทนี้เรียกว่า “รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ” (ordonnance portant loi organique)

1.4.1.2 รัฐกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 38 มาตรา 38 แห่งรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะตรากฎหมายใน รูปของรัฐกำหนด (ordonnance) ได้โดยในมาตรา 38 ได้บัญญัติถึงวิธีการ ในการตรารัฐกำหนดไว้ ดังนี้

“เพื่อการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้
รัฐบาลอาจขออนุญาตต่อรัฐสภาตรารัฐกำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนดใน
เรื่องซึ่งโดยปกติแล้วเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภาได้

รัฐกำหนดดังกล่าวจะต้องตราโดยที่ประชุมคณะ
รัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ส่งให้สภาแห่งรัฐตรวจพิจารณาแล้ว รัฐกำหนดมี
ผลใช้บังคับนับแต่วันที่ได้ประกาศใช้ แต่จะสิ้นผลบังคับหากรัฐบาลมิได้
เสนอรัฐบัญญัติรับรองรัฐกำหนดดังกล่าวต่อรัฐสภาภายในระยะเวลาที่ได้
กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติมอบอำนาจให้ตรารัฐกำหนด

เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง จะ
แก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดได้ก็แต่โดยรัฐบัญญัติในกรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ใน
อำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 38 ก็มีได้กล่าวถึงโดยตรงว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะตราเป็นรัฐกำหนดได้หรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่เคยมีการวินิจฉัยโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าการตรา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะกระทำโดยการตราเป็นรัฐกำหนดได้หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามในอดีตเคยมีการตรารัฐกำหนดตามมาตรา 38 เพื่อแก้ไข กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายครั้ง เช่น รัฐกำหนดที่ 62-1292 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ.1962 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดประกอบ รัฐธรรมนูญที่ 58-1064 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับการ เลือกลงตั้งประธานาธิบดี

1.4.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยวิธีการขอ ประชามติจากประชาชน (les lois organiques référendaires) มาตรา 11 แห่ง รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า

“ตามคำแนะนำของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของ รัฐสภาหรือโดยการเสนอร่วมกันของสภาทั้งสอง ประธานาธิบดีแห่ง สาธารณรัฐอาจประกาศในรัฐกิจจานุเบกษากำหนดให้มีการออกเสียงแสดง ประชามติต่อร่างกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมือง แห่งรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่ง ชาติ หรือต่อบริการสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือจัดให้มีการ อนุญาตให้มีการรับรองสนธิสัญญา ซึ่งแม้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ก็จะมี ผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของสถาบันต่างๆ

เมื่อการออกเสียงแสดงประชามติได้จัดขึ้นตามข้อเสนอของ รัฐบาล รัฐบาลจะต้องแถลงต่อสภาแต่ละสภาก่อนที่จะเปิดให้มีการอภิปราย

เมื่อผลการออกเสียงแสดงประชามติเป็นการรับรองร่าง กฎหมาย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายภายใน กำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตราก่อน”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มาตรา 11 แห่งรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ประธานาธิบดีโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ (l'organisation du pouvoir public) มาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (référendum) ได้ ร่างกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนด้วยกระบวนการออกเสียงแสดงประชามตินั้นเรียกว่า กฎหมายที่มาจากการแสดงประชามติ (loi référendaire) ซึ่งอาจมีเนื้อหาเป็นรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายธรรมดาก็ได้ ดังตัวอย่างเช่น กฎหมายที่มาจากการแสดงประชามติที่ 62-1292 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 ซึ่งมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการแก้ไขมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งรัฐธรรมนูญเพื่อวางหลักในการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (suffrage universel direct) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ของกฎหมายดังกล่าวว่า ให้ใช้ความของกฎหมายที่มาจากการแสดงประชามตินี้แทนรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1064 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี และให้เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีค่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (ayant valeur organique)

1.4.3 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยมาตรา 16 มาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดนหรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน จนเป็นเหตุให้การดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นสำหรับจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยจะต้องปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสองและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อน

**ประธานาธิบดีจะต้องแสดงการใช้มาตรการฉุกเฉินดังกล่าว
ให้ประชาชนทราบ**

มาตรการดังกล่าวจะต้องดำเนินไปในระยะเวลาจำกัดที่สุด และเป็นไปเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐเป็นไปได้ตามปกติ โดยประธานาธิบดีจะต้องปรึกษารื้อกับ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องการใช้มาตรการดังกล่าว

รัฐสภาเปิดสมัยประชุมได้เอง

**ระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าว จะมีการยุบสภาผู้
แทนราษฎรมิได้”**

มาตรา 16 นี้ถือได้ว่าเป็นวิธีการที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้แก่ประธานาธิบดีที่จะเข้าดำเนินการแทรกแซงในกรณีมีเหตุจำเป็นด้วยการใช้อำนาจพิเศษกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ประธานาธิบดีได้ใช้อำนาจตามมาตรา 16 ตรารัฐกำหนดในเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐกำหนด (ตามมาตรา 16) ฉบับที่ 62-918 ลงวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1962 ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เข้าไปแก้ไขรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-14360 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ.1958 อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาเศรษฐกิจและสังคม (conseil économique et social) เป็นต้น

การศึกษาถึงกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึงลักษณะพิเศษของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายธรรมดาที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 46 เองก็มิได้บัญญัติถึงกระบวนการทั้งหมดตั้งแต่ต้นจนจบของการตราร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คงบัญญัติไว้เฉพาะ “กระบวนการเสริม” ซึ่งนอกเหนือจากนั้นแล้ว การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญย่อมจะต้องใช้กระบวนการในการตรากฎหมายธรรมดาบางส่วน และในบางส่วนมาตรา 46 ก็ได้บัญญัติให้นำกระบวนการในมาตรา 45 มาใช้ และนอกจากนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังอาจตราได้โดยกระบวนการอื่นซึ่งเป็นกระบวนการ “ทางอ้อม” ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้อีกด้วย

กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นกระบวนการผสมระหว่างกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา กับมาตรการเสริมพิเศษสำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบสมกับที่เป็น “ส่วนหนึ่ง” ของรัฐธรรมนูญ

บทที่ 2

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

มาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในวรรคแรกว่า “บรรดา
กฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้...”
บทบัญญัติดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกระบวนการพิเศษที่แตกต่างไปจากกระบวนการ
แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา และนอกจากนี้จากการศึกษารายงาน
การประชุมคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญได้พบข้อความหลายๆ ตอนซึ่ง
แสดงให้เห็นถึงแนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการสร้างกระบวนการ
แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้แตกต่างจากกระบวนการ
แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ง่ายด้วยการตรากฎหมายธรรมดาเพียง
ฉบับเดียวก็สามารถแก้ไขได้

ในบทที่ 2 นี้จะได้ศึกษาถึงสาระสำคัญในการแก้ไขกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญ 2 ประการโดยในประการแรกจะศึกษาถึงการแก้ไข
เพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากกฎหมายประเภทต่างๆ
ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยมีที่มาจาก
รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
โดยมีที่มาจากกฎหมายธรรมดา และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญโดยมีที่มาจากข้อตกลงระหว่างประเทศ ส่วนในประการที่สอง จะทำการศึกษาดังวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยมีที่มาจากกฎหมายประเภทต่างๆ

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในภาคแรก⁽⁵²⁾ ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในช่วงแรกนั้นตราขึ้นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับได้ไม่นาน โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะตรา “รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ” ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กร สถาบัน และกลไกต่างๆ ที่บรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลใช้บังคับโดยเร็ว

รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญถูกตราขึ้นหลายฉบับและมีบางฉบับถูกแก้ไขโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งตราขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 46 และนอกจากนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังถูกแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยกฎหมายประเภทอื่นๆ อีกหลายวิธี กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีที่มาจากรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม การแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีที่มาจากกฎหมายธรรมดาและการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีที่มาจากข้อตกลงระหว่างประเทศ

ก. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยมีที่มาจากรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วยวิธีนี้เป็น “ผลกระทบ” ที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐธรรมนูญถูกแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้นำเรื่องสำคัญบางเรื่อง ไปตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เนื้อหาสาระของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีความเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญต่อมา เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงมีความ

⁽⁵²⁾ โปรดดูรายละเอียดในหน้า 29

จำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญด้วย

ได้เคยมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายครั้ง ดังตัวอย่างเช่น

- การเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐโดยตรงจากประชาชน การแก้ไขระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีก่อให้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1064 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี กล่าวคือ มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ.1962 เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดีจากการเลือกตั้งทางอ้อมมาเป็นการเลือกตั้งทางตรง การแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ 58-1064 กล่าวคือรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวประกอบด้วย 29 มาตรา มีเพียง 9 มาตราเท่านั้นที่ไม่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับเงื่อนไขในการนับคะแนน (dépouillement) และการประกาศผลการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ส่วนมาตราที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการและกระบวนการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยคณะตัวแทนซึ่งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ดังนั้น จึงมีการตรารัฐกำหนดที่ 62-1292 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 แก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1064 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ⁽⁵³⁾

- การให้สิทธิสมาชิกรัฐสภาร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างกฎหมาย เดิมรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 61 วรรค 2 ให้สิทธิประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธาน

⁽⁵³⁾Christophe GUETTIER, *Les candidats à l'élection présidentielle*, Revue du Droit Public, 1990, p.49

วุฒิสภาที่จะร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติก่อนประกาศใช้ได้ แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ.1974 ขยายอำนาจในการร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพิ่มให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 60 คน และสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน

การแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากในมาตรา 18 ของรัฐกำหนดดังกล่าวได้กำหนดถึงตัวบุคคลที่จะสามารถร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างรัฐบัญญัติก่อนประกาศใช้ขึ้นเป็นการนำเนื้อความมาตรา 61 วรรค 2 มาใส่ไว้ ดังนั้นจึงต้องมีการแก้ไขมาตราดังกล่าวในรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

เพราะฉะนั้น จากตัวอย่างข้างต้น จึงกล่าวได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับเนื้อหาใหม่ของรัฐธรรมนูญ

ข. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยมีที่มาจากกฎหมายธรรมดา กรณีเป็นเช่นเดียวกับการที่รัฐธรรมนูญเป็นที่มาที่ทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับอาจมีเนื้อหาที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายธรรมดา ระดับรัฐบัญญัติ (loi) ที่ตราขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นผลทำให้ต้องแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับเนื้อหาของรัฐบัญญัติที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นไม่บ่อยนัก ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น (des collectivités locales) ขึ้นมาใหม่ กล่าวคือ ในมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “องค์การปกครอง

ท้องถิ่นของสาธารณรัฐได้แก่ เทศบาล จังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล
องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมาย

องค์การปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย

ในจังหวัดและดินแดนต่างๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย”

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นมาสามารถทำได้โดยการตราเป็นกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (loi) และเมื่อเกิดองค์การปกครองท้องถิ่นใหม่ขึ้นมา ก็จะมีผลตามมาคือ แต่ละองค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีตัวแทนของตนในรัฐสภา ดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 24 ดังนี้

“รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน วุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งโดยอ้อม วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์การปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐ ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกสาธารณรัฐต้องมีผู้แทนในวุฒิสภา”

ส่วนองค์ประกอบ วาระการดำรงตำแหน่ง และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 25 บัญญัติไว้ว่า

“ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวาระของสภาแต่ละสภา จำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เงินประจำตำแหน่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติที่จะได้รับการเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติและการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดถึงวิธีการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไป หรือเลือกตั้งบางส่วนตามวาระของสภาที่มีตำแหน่งว่างดังกล่าว”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้ง 3 มาตราของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (loi) เมื่อมีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะต้องมีตัวแทนของตนอยู่ในรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ (โดยรัฐบัญญัติ) ก็จะต้องมีการแก้ไขจำนวนสมาชิกของสภาทั้ง 2 ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกัน การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเกิดขึ้นเนื่องมาจากกฎหมายระดับรัฐบัญญัติกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกัน ดังตัวอย่างเช่น เมื่อเกาะ Wallis-et-Futuna⁽⁵⁴⁾ ใ้ได้กลายมาเป็นดินแดนโพ้นทะเลตามกฎหมายจัดตั้งคือรัฐบัญญัติที่ 61-814 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ.1961 ทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใหม่ตามรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 61-816 และ 61-817 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1961 ซึ่งมีเนื้อหาสาระเป็นการเพิ่มตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา 6 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 7 คน เนื่องจากมีการจัดตั้งดินแดนโพ้นทะเลขึ้นมาใหม่

⁽⁵⁴⁾ เกาะ Wallis-et-Futuna เป็นดินแดนโพ้นทะเล (territoire d'outre-mer) ของฝรั่งเศส ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของหมู่เกาะ Fidji

ค. การแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยมีที่มาจากข้อตกลงระหว่างประเทศ มาตรา 54 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องขอของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาใดสภาหนึ่งหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคนหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคนและได้มีมติว่าข้อตกลงระหว่างประเทศใดมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ การอนุญาตให้มีการให้สัตยาบันหรือให้ความเห็นชอบต่อข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวจะทำให้ขัดต่อเมื่อได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว” ความในมาตรา 54 ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของข้อตกลงระหว่างประเทศ (engagement international) ที่มีอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากข้อตกลงระหว่างประเทศมีข้อความที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องรีบดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศก่อน จึงจะให้สัตยาบันกับข้อตกลงในระหว่างประเทศนั้น

ปัญหาที่น่าทำการศึกษาคือ หากข้อตกลงระหว่างประเทศมีข้อความขัดหรือแย้งกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะทำอย่างไร

มาตรา 55 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่ได้ให้สัตยาบัน หรือให้ความเห็นชอบแล้ว และได้ประกาศใช้บังคับโดยชอบแล้ว ย่อมมีฐานะในทางกฎหมายสูงกว่ารัฐบัญญัติ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่คู่สัญญาฝ่ายอื่นๆ จะต้องบังคับใช้สนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศนั้นเช่นกัน” บทบัญญัติในมาตรา 55 ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง “สถานะ” ของข้อตกลงระหว่างประเทศว่าอยู่สูงกว่ากฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (loi) และนอกจากนี้ในมาตรา 54 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นยังได้แสดงถึง “สถานะ” ของข้อตกลงระหว่างประเทศว่าจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศก่อนจึงจะให้สัตยาบัน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า หากรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่ง

เป็น “ส่วนหนึ่ง” ของรัฐธรรมนูญและอยู่ในสถานะที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา มีข้อความไม่สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ ก็จะต้องนำกระบวนการในมาตรา 54 มาใช้⁽⁵⁵⁾ กล่าวคือ จะต้องทำการแก้ไขทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปพร้อมๆ กันก่อนการให้สัตยาบัน แต่ถ้าหากในกรณีที่ข้อตกลงระหว่างประเทศมีข้อความไม่สอดคล้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ รัฐสภาก็สามารถให้สัตยาบัน (ratification) หรือให้ความเห็นชอบ (approbation) ได้โดยไม่ต้องรอแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อน ซึ่งการให้สัตยาบันนั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 53 บัญญัติให้ทำในรูปของรัฐบัญญัติ (loi)⁽⁵⁶⁾ ดังนั้นจึงเกิดปัญหาตามมาคือ รัฐบัญญัติซึ่งให้สัตยาบันข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นมีข้อความที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีมาแต่เดิม

ปัญหาดังกล่าวได้มีการยกขึ้นมาพูดกันในขณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญแล้ว และได้มีความเห็นว่า กฎหมายที่จะให้สัตยาบันข้อตกลงระหว่างประเทศที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ควรจะตราเป็นกฎหมาย

⁽⁵⁵⁾ François LUCHAIRE, *La Constitution de la République française*, Economica, 1986, p.1061

⁽⁵⁶⁾ มาตรา 53 สนธิสัญญาสงบศึก สนธิสัญญาทางการค้า สนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ สนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่มีผลผูกพันทางการเงินต่อรัฐ สนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย สนธิสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคล สนธิสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับการยกให้ การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดน จะต้องได้รับความเห็นชอบหรือสัตยาบันในรูปของรัฐบัญญัติ

สนธิสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบหรือสัตยาบันแล้ว

การยกให้ การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยเสียก่อน

ประกอบรัฐธรรมนูญ⁽⁵⁷⁾ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวในปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนที่แน่ชัด กล่าวคือหากข้อตกลงระหว่างประเทศใดที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีความขัดหรือแย้งกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบหรือสัตยาบันในรูปของกฎหมาย (loi) สามารถทำได้ในสองวิธี คือ ตรากฎหมายดังกล่าวในรูปของบัญญัติ (loi) และจัดให้มีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับเนื้อหาสาระของข้อตกลงระหว่างประเทศ ส่วนวิธีที่สองนั้นเห็นว่าอาจตรากฎหมายดังกล่าวในรูปของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ แต่การตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อยู่ในขอบเขตที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย และจะต้องเป็นไปตามกระบวนการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ⁽⁵⁸⁾

2.2 วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

มาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในวรรคแรกว่า “บรรดากฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติม ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้...” บทบัญญัติดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงรูปแบบหรือวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า สามารถทำได้โดยใช้กระบวนการเดียวกับกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ

(57) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (28), หน้า 134

(58) Patrick GAIA, *Le Conseil constitutionnel et le contrôle de l'intégration des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne*, PUAM-Economica, 1991, p.325

แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46 แล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังอาจถูกแก้ไขเพิ่มเติมได้โดย “กระบวนการอื่น” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงขอแบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน โดยในส่วนแรกจะทำการศึกษถึงการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการตามมาตรา 46 และในส่วนที่สองจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการอื่น

2.2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกระบวนการเดียวกับกระบวนการในการตรา ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำสิ่งที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทก่อนหน้านี้มาทำการอธิบายซ้ำอีก

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า นอกจากการที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะสามารถเข้าไปแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังสามารถเข้าไปแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประเภทอื่นได้หลายประเภท ซึ่งในบางกรณีก็เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจที่ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสเปิดโอกาสให้ทำเช่นนั้นได้ ดังนั้นในส่วนนี้ จึงขอทำการอธิบายถึงกฎหมายประเภทต่างๆ ที่ “เปิดโอกาส” ให้นำกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อทำการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประเภทนั้นๆ ได้ อันได้แก่

2.2.2.1 รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 1 ของภาค 1 ว่า เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเสร็จเรียบร้อย และประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 บทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาลมาตรา 91 วรรคแรก ได้กำหนดให้สถาบันการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะต้องจัดตั้งให้แล้วเสร็จและดำเนินการได้ภายใน 4 เดือน นับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และในมาตรา 92 ก็ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะออก “มาตรการทางด้านนิติบัญญัติ” ในรูปของรัฐกำหนดเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามมาตรา 91 ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในช่วง 4 เดือนแรกภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีได้ตราโดยกระบวนการพิเศษตามมาตรา 46 แต่เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราโดยใช้กระบวนการเฉพาะอีกกระบวนการหนึ่ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทนี้เรียกว่า “รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ”

รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นั้นก็ได้ใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 46 แต่กลับใช้กระบวนการตามบทเฉพาะกาลมาตรา 92 คือ ให้อำนาจฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญได้เอง

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ตราขึ้นโดยใช้กระบวนการพิเศษตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 60-87 ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1960 เกี่ยวกับการแต่งตั้งคนฝรั่งเศสที่นับถือศาสนาอิสลามเข้าเป็นผู้พิพากษาเป็นกรณีพิเศษ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1270 ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับสถานะผู้พิพากษา ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ทำการตรวจสอบดั่งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 46 วรรคท้ายว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะประกาศใช้บังคับได้ภายหลังจากที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกาศว่าร่าง

กฎหมายนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ” และได้แถลงไว้ในคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 60-6 ลงวันที่ 15 มกราคม ค.ศ.1960 ว่า การแก้ไขดังกล่าวเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญอันแสดงให้เห็นว่า การแก้ไขรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญภายหลังระยะเวลา 4 เดือนตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำโดยใช้กระบวนการในการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46

2.2.2.2 กฎหมายที่มาจากแสดงประชามติ มาตรา 11 แห่งรัฐธรรมนูญ⁽⁵⁹⁾ เปิดช่องให้ประธานาธิบดีโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ (l'organisation du pouvoir public) มาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (référendum) ได้ ร่างกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนด้วยกระบวนการออกเสียงแสดงประชามตินั้นเรียกว่า **กฎหมายที่มาจากแสดงประชามติ (loi référendaire)** ซึ่งอาจมีเนื้อหาเป็นรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายธรรมดา ก็ได้

ในกรณีที่กฎหมายที่มาจากแสดงประชามติมีสถานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หากจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใน

⁽⁵⁹⁾ มาตรา 11 ตามคำแนะนำของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาหรือโดยการเสนอร่วมกันของสภาทั้งสอง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา กำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายทุกระดับที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือต่อบริการสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือจัดให้มีเพื่อการอนุญาตให้มีการรับรองสนธิสัญญา ซึ่งแม้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ก็จะมีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันต่างๆ

เมื่อการออกเสียงแสดงประชามติได้จัดขึ้นตามข้อเสนอของรัฐบาล รัฐบาลจะต้องแถลงต่อสภาแต่ละสภาก่อนที่จะเปิดให้มีการอภิปราย

เมื่อผลการออกเสียงแสดงประชามติเป็นการรับรองร่างกฎหมาย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายภายในกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ก่อน

ครั้งต่อไปก็จะต้องนำเอากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญมาใช้ แต่ทั้งนี้ จะต้องมีการระบุไว้ในกฎหมายดังกล่าวอย่างชัดเจน ดังตัวอย่างเช่น กฎหมายที่มาจาก การแสดงประชามติที่ 62-1292 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 ซึ่งมี เนื้อหาสาระเกี่ยวกับการแก้ไขมาตรา 6 และ มาตรา 7 แห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อวางหลักในการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชน (suffrage universel direct) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ของ กฎหมายดังกล่าวว่า ให้ใช้ความของกฎหมายที่มาจากการแสดงประชามตินี้ แทนรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1064 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี และให้เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีค่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (ayant valeur organique)

การบัญญัติให้เนื้อหาของกฎหมายที่มาจากการแสดงประชามติ ซึ่งไปแก้ไขรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญมีสภาพเป็นกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ ก็เพื่อให้ทราบถึง “ประเภท” ที่แท้จริงของกฎหมายนั้นว่าจัด อยู่ในกฎหมายประเภทใด และหากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป จะใช้ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร ซึ่งในกรณีตัวอย่างดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เมื่อกฎหมายที่มาจากการแสดงประชามติมีคุณค่าเป็นกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ เมื่อจะแก้ไขเพิ่มเติมก็จะต้องใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ

2.2.2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดย กระบวนการอื่น แม้ว่าในวรรคแรกของมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญจะ บัญญัติไว้ว่า “บรรดากฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่ม เต็มภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้” ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การจัดทำและ แก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ “อาจ” มีขึ้นได้โดยกระบวนการอื่นที่

รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และสามารถนำมาใช้ได้ กระบวนการพิเศษเหล่านี้ได้แก่กระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 มาตรา 16 และมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

2.2.2.1 กระบวนการตามมาตรา 11 นาย René Capitant ประธานคณะกรรมการกฎหมาย (la commission des lois) ของสภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งของการอภิปรายว่า⁽⁶⁰⁾ เป็นที่แน่นอนแล้วว่ากฎหมายที่มาจากการแสดงประชามติตามมาตรา 11 แห่งรัฐธรรมนูญอาจเป็นได้ทั้งรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายธรรมดา

มาตรา 11 เป็นมาตราหนึ่งในจำนวนหลายๆ มาตราที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นพิเศษในการดำเนินการบางอย่างที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศ มาตรา 11 ได้กำหนดขอบอำนาจของการออกเสียงประชามติไว้ว่าจะต้องมีรูปแบบเป็น “ร่างกฎหมาย” ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับ “การจัดระเบียบสถาบันการเมือง” (l'organisation des pouvoirs publics) และ “การอนุญาตให้มีการรับรองสนธิสัญญา (autorisation de ratification d'un traité)”

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการตามมาตรา 11 ได้แก่ ตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ กฎหมายที่มาจากแสดงประชามติ (loi référendaire) ที่ 62-1292 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ.1962 ได้เข้าไปแก้ไขเพิ่มเติม รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1064 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยแก้ไขหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งประธานาธิบดี จากทางอ้อมมาเป็นทางตรง

⁽⁶⁰⁾รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1963, หน้า 294 (J.O. débats, Assemblée nationale, 4 janvier 1963, p.294)

2.2.2.2 กระบวนการตามมาตรา 16 มาตรา 16 ของ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดนหรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน จนเป็นเหตุให้การดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นสำหรับจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยจะต้องปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสองและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อน

ประธานาธิบดีจะต้องแถลงการใช้มาตรการฉุกเฉินดังกล่าวให้ประชาชนทราบ

มาตรการดังกล่าวจะต้องดำเนินไปในระยะเวลาจำกัดที่สุดและเป็นไปเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐเป็นไปตามปกติ โดยประธานาธิบดีจะต้องปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องการใช้มาตรการดังกล่าว

รัฐสภาเปิดสมัยประชุมได้เอง

ระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าวจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้”

มาตรา 16 นี้ถือได้ว่าเป็นวิธีการที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้แก่ประธานาธิบดีที่จะเข้าดำเนินการแทรกแซงในกรณีมีเหตุจำเป็นด้วยการใช้อำนาจพิเศษกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว⁽⁶¹⁾

⁽⁶¹⁾Geneviève CAMUS, *L'Etat de nécessité en démocratie*, LGDJ 1965, p.25

ประธานาธิบดีได้ใช้อำนาจตามมาตรา 16 ตรารัฐกำหนดในเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐกำหนด (ตามมาตรา 16) ฉบับที่ 62-918 ลงวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1962 ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เข้าไปแก้ไขรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1360 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ.1958 อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาเศรษฐกิจและสังคม (conseil économique et social) เป็นต้น

2.2.2.3 กระบวนการตามมาตรา 38 มาตรา 38 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะตรากฎหมายในรูปรัฐกำหนด (ordonnance) ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ ซึ่งฝ่ายบริหารก็อาจตรารัฐกำหนดขึ้นมาแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ เช่น รัฐกำหนดที่ 62-1292 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 ซึ่งตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1064 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี เป็นต้น

มาตรา 38 มีเนื้อหามุขดังนี้คือ

“เพื่อการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ รัฐบาลอาจขออนุญาตต่อรัฐสภาตรารัฐกำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนดในเรื่องซึ่งโดยปกติแล้วเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภาได้

รัฐกำหนดดังกล่าวจะต้องตราโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ส่งให้สภาแห่งรัฐตรวจพิจารณาแล้ว รัฐกำหนดมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ได้ประกาศใช้ แต่จะสิ้นผลบังคับหากรัฐบาลมิได้เสนอรัฐบัญญัติรับรองรัฐกำหนดดังกล่าวต่อรัฐสภาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติมอบอำนาจให้ตรารัฐกำหนด

เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดได้ก็แต่โดยรัฐบัญญัติในกรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ”

การศึกษาถึงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมประกอบรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นถึงลักษณะพิเศษของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากการที่มีความต้องการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั่นเอง หรือเป็น “ผลพลอยได้” จากการมีหรือการแก้ไขกฎหมายประเภทอื่นๆ แล้วเกิด “ผลกระทบ” ต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ยกตัวอย่างเช่น มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีการตรากฎหมายธรรมดาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะกระทบต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับชาติซึ่งต้องประกอบด้วยตัวแทนจากระดับท้องถิ่น หรือการตราข้อตกลงระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะต้องทำโดยใช้กระบวนการเดียวกับกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทก่อนนี้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปแก้ไขและถูกแก้ไขได้โดยกฎหมายอื่นๆ กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปแก้ไขรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราโดยฝ่ายบริหารในช่วงระยะเวลา 4 เดือนภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สามารถเข้าไปแก้ไขกฎหมายที่มาจากการแสดงประชามติ (loi référendaire) ได้โดยทั้งสองกรณีจะนำกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46 มาใช้

นอกจากนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังถูกแก้ไข ได้โดยกระบวนการอื่นอีก 3 กระบวนการ กล่าวคือ กระบวนการให้ประชาชนออก

เสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมายตามมาตรา 11 กระบวนการในการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามมาตรา 16 และกระบวนการตรารัฐกำหนดตามมาตรา 38 แห่งรัฐธรรมนูญที่จะตราบทบัญญัติเข้าไปแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้

บทที่ 3

กระบวนการตรวจสอบ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

มาตรา 61 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติถึงสิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประกาศใช้ การตรวจสอบนี้เป็นลักษณะพิเศษที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเพราะรัฐธรรมนูญได้ “บังคับ” เอาไว้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ “ต้อง” ได้รับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ ในขณะที่กฎหมายธรรมดา “อาจ” ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ ในบทนี้ จะได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยจะแบ่งหัวข้อในการศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อคือ วิธีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ผลของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และสถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

3.1 วิธีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญมาตรา 61⁽⁶²⁾ ได้บัญญัติถึง “ลักษณะบังคับ” (caractère obligatoire) ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ว่าจะต้องส่งไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านกระบวนการตราตามปกติ คือ ตามมาตรา 46 จะต้องส่งไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อน โดยมีรายละเอียดในการดำเนินการดังนี้

3.1.1 รูปแบบในการตรวจสอบ รูปแบบในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เรื่องคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

3.1.1.1 การบังคับให้ต้องตรวจสอบก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญของกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยได้บัญญัติไว้ในมาตราที่

⁽⁶²⁾มาตรา 61 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและก่อนที่จะมีการใช้บังคับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ให้ส่งร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวเสียก่อน

เพื่อความมุ่งหมายอย่างเดียวกัน ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคน อาจร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้อินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญนั้นก่อนได้

ในกรณีตามที่บัญญัติไว้ในสองวรรคก่อน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือน แต่ในกรณีเร่งด่วนตามที่รัฐบาลร้องขอ ให้วินิจฉัยภายในเวลาแปดวัน

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น การร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยย่อมทำให้การนับระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการประกาศใช้กฎหมายหยุดลง

เกี่ยวข้องถึง 2 มาตรา คือในมาตรา 61 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติถึงรายชื่อกฎหมายที่ “ต้อง” ส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ ซึ่งก็รวมถึงร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย และในมาตรา 46 ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคสุดท้ายว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะประกาศใช้บังคับได้ภายหลังจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกาศว่าร่างกฎหมายนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ”

การบังคับให้ต้องตรวจสอบร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่จะประกาศใช้บังคับนั้น เป็นแนวความคิดของนายเดอเบร ประธานคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญซึ่งต้องการสร้างระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาให้แตกต่างจากระบบกฎหมายธรรมดา ซึ่งต่อมา นาย François Luchaire หนึ่งในคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญก็ได้นำเสนอแนวความคิดดังกล่าวในร่างมาตราหนึ่งว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก่อนการประกาศใช้⁽⁶³⁾ ข้อเสนอดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากนายเดอเบร และเป็นข้อเสนอกับรัฐธรรมนูญ เมื่อการร่างได้แล้วเสร็จและได้รับความเห็นชอบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ ก็ได้มีการตรารัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เรื่องคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยมี การกำหนดวิธีการดำเนินการในเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ด้วย

3.1.1.2 การส่งให้ตรวจสอบ มาตรา 17 แห่งรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติไว้ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาส่งไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และหากกรณีเป็น

(63) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (12), หน้า 384

เรื่องเร่งด่วน (urgence) ก็ให้ระบุไว้ในหนังสือคำสั่ง (la lettre de transmission) ด้วย

3.1.1.3 ระยะเวลาในการส่ง ไม่มีบทบัญญัติใดระบุไว้ชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีจะต้องส่งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเมื่อใด แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เนื่องจากโดยปกติกฎหมายจะต้องประกาศใช้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รัฐบาลได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา⁽⁶⁴⁾ ดังนั้น จึงทำให้นายกรัฐมนตรีต้องส่งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยเร็วภายในกรอบเวลาดังกล่าว และระยะเวลาดังกล่าวในการประกาศใช้กฎหมายตามมาตรา 10 ก็จะหยุดลงจนกว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยถึงผลการตรวจสอบร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

3.1.1.4 ระยะเวลาในการตรวจสอบ มาตรา 61 วรรคสาม บัญญัติไว้ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องตรวจสอบร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือน แต่ถ้าหากเป็นกรณีเร่งด่วนตามที่รัฐบาลร้องขอ ก็จะต้องทำการตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในแปดวัน

3.1.2 ขอบเขตในการตรวจสอบ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะ “ต้อง” ส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนประกาศใช้ ดังนั้นจึงสมควรพิจารณาถึง “ขอบเขต” ในการตรวจสอบร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าจะมีอยู่อย่างไร

⁽⁶⁴⁾ มาตรา 10 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายภายในสิบห้าวันนับจากวันที่รัฐบาลได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว

ก่อนพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ประธานาธิบดีสามารถขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้นใหม่ทั้งหมดหรือเพียงบางมาตราก็ได้ รัฐสภาจะไม่พิจารณาคำขอของประธานาธิบดีไม่ได้

มาตรา 61 วรรคแรก มิได้บัญญัติถึงขอบเขตในการตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเอาไว้ เพียงแต่กล่าวถึงการ “วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” (*conformité à la Constitution*) เอาไว้ ซึ่งก็เป็นเช่นเดียวกับในมาตรา 61 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติถึงการที่บุคคลสามารถร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติก่อนประกาศใช้ได้

การตรวจสอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อกฎหมายธรรมดา กับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความแตกต่างกันตั้งแต่ต้น ทั้งนี้เพราะในการพิจารณาว่ากฎหมายธรรมดาจะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ผู้ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องให้เหตุผลว่าบทบัญญัติใดในร่างกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องอธิบายเหตุผลดังกล่าวไว้ในคำขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา ส่วนในกรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แต่เพียงว่าการส่งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาจะต้องมีหนังสือนำเสนอ (*lettre de transmission*) จากนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่ได้ระบุว่าจะต้องแจ้งว่ามีประเด็นใดที่ขัดหรือแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร

ขอบเขตในการตรวจสอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ในทางปฏิบัติคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบทั้งรูปแบบและเนื้อหาของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นว่ามีส่วนใดที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่⁽⁶⁵⁾ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบประเด็นหลัก 3 ประเด็นด้วยกัน คือ

⁽⁶⁵⁾ FAVOREU, PHILIP, หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (30), หน้า 201

ก. ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นอย่างถูกต้องตาม กระบวนการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 46 หรือไม่

ข. ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่มี เนื้อหาสาระอันอยู่ในขอบอำนาจ (domaine de compétence) ของการตราเป็น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ หรือไม่ และ

ค. ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาสาระทั้งหมด หรือส่วนใดส่วนหนึ่งที่ขัดหรือแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เมื่อตรวจสอบเสร็จ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะจัดทำคำ วินิจฉัย (décision) โดยหากร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะกล่าวไว้ในคำ วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวสอดคล้อง (conforme) กับรัฐธรรมนูญ ส่วนในกรณีที่ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีบางส่วน ที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะกล่าวไว้ในคำ วินิจฉัยว่ามีบทบัญญัติใดที่ไม่สอดคล้อง (non conforme) กับรัฐธรรมนูญ⁽⁶⁶⁾

กล่าวโดยสรุปก็คือ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดคลัสเตอร์ บังคับของการตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่าง จากกฎหมายธรรมดา ดังนั้น เมื่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญผ่านการ พิจารณาจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้อง “รีบ” ส่งร่างกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก่อนประกาศใช้ โดยในการตรวจสอบนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบทั้ง “รูปแบบ” และ “เนื้อหา” ว่า เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ หรือไม่

(1) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (30), หน้า 195

3.2 ผลของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ทำการตรวจสอบว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาได้พิจารณาเสร็จแล้วสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไรนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยได้ 3 กรณีด้วยกัน คือ

3.2.1 วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใดสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว สิ่งที่จะต้องทำต่อไป คือ จัดให้มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ประธานาธิบดีจะต้องประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นภายใน 15 วัน นับจากวันที่รัฐบาลได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนหมดระยะเวลา หากประธานาธิบดีไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าว ประธานาธิบดีสามารถขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางมาตรา ซึ่งรัฐสภาจะปฏิเสธไม่พิจารณาตามคำขอของประธานาธิบดีไม่ได้⁽⁶⁷⁾

ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็เช่นกัน เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานาธิบดีจะต้องประกาศใช้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งในเรื่องดังกล่าว รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 เกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ว่าการประกาศว่าร่างกฎหมายไม่ขัดรัฐธรรมนูญทำให้ระยะเวลาประกาศใช้กฎหมายตามมาตรา 10 แห่ง

(67) โปรดดูมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ. อ้างถึงไว้ในเชิงอรรถที่ (64)

รัฐธรรมนูญซึ่งหยุดลงเมื่อส่งร่างกฎหมาย (ประกอบรัฐธรรมนูญ) นั้นให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเริ่มนับต่อ ดังนั้นประธานาธิบดีจึงต้องรีบประกาศใช้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก่อนที่ระยะเวลาตามมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลง

แต่อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีอาจใช้สิทธิตามมาตรา 10 วรรค 2 คือขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ก็ได้ ซึ่งการขอให้พิจารณาใหม่นั้น เมื่อรัฐสภาพิจารณาครั้งใหม่เสร็จแล้ว ก็จะต้องส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง

3.2.2 วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมีได้ 2 กรณี คือ

3.2.2.1 วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญทั้งหมด หรือบางส่วนซึ่งเป็นส่วนที่ไม่สามารถแยกออกจากร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้วพบว่า ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีเนื้อหาสาระไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือมีบทบัญญัติบางมาตราที่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญซึ่งไม่สามารถแยกออกจากร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็จะไม่สามารถประกาศใช้บังคับได้⁽⁶⁸⁾ ซึ่งประธานาธิบดีก็จะไม่ประกาศใช้ร่างกฎหมายดังกล่าว และสามารถใช้กระบวนการตามมาตรา 10 วรรค 2

(68) มาตรา 22 แห่งรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

แห่งรัฐธรรมนูญ คือขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
นั้นใหม่ได้

3.2.2.2 วิจัยนัยว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่มีบางมาตราที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่ง
สามารถแยกออกจากร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ มาตรา 23 แห่ง
รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1067 ดังกล่าวได้มอบให้ประธานาธิบดี
สามารถ “เลือก” ดำเนินการด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งดังต่อไปนี้ หากคณะตุลาการ
รัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสอดคล้อง
กับรัฐธรรมนูญ แต่มีบางมาตราที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถ
แยกออกจากร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ ประธานาธิบดีสามารถ
ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งคือ

ก. ประกาศใช้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
นั้น โดยยกเว้นบทบัญญัติส่วนที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าไม่
สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดให้มีการดำเนินการร่างกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เฉพาะบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ข. ใช้สิทธิตามมาตรา 10 ขอให้รัฐสภาพิจารณาใหม่

3.3 สถานะของคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

มาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐบราซิลไว้ว่า

*“บทบัญญัติใดที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ
ย่อมไม่อาจใช้เป็นกฎหมาย และไม่อาจมีผลบังคับได้”*

*คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมเป็นที่สุด และมีผลผูก
พันสถาบันการเมืองแห่งรัฐ ตลอดทั้งองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งในทางบริหารและ
ตุลาการ”*

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง สถานะของคำวินิจฉัยของคณะ
ตุลาการรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ คือ

ก. คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญถือเป็นที่สุด และเด็ดขาด
ไม่สามารถนำไปร้องเรียนหรือขอให้องค์กรอื่นทบทวนได้

ข. คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันองค์กรของ
รัฐทั้งฝ่ายบริหารและตุลาการ

กระบวนการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความเป็น “พิเศษ” ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย “ประเภทพิเศษ” ที่แตกต่างจากระบบกฎหมายของกฎหมายธรรมดาทั่วไป

ข้อแตกต่าง 2 ประการที่สำคัญ คือ ระยะเวลาในการ “ไต่ตรอง” 15 วัน และการ “บังคับ” ให้ต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประกาศใช้ เป็นข้อแตกต่างซึ่ง “แยก” สถานะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกจากกฎหมายธรรมดา โดยเฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นถือว่าเป็นเรื่องสำคัญและเป็น “ลักษณะเด่น” ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ทำให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญอยู่ในสถานะที่สามารถ “ควบคุม” ผลงานของรัฐสภาได้

การ “ควบคุม” ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการควบคุมทั้ง “รูปแบบ” ว่าได้มีการดำเนินการตาม มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหรือไม่ และเป็นการควบคุมในเรื่อง “เนื้อหา” อีก 2 ประการกล่าวคือ ในประการแรกนั้น เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ และในประการที่สองเนื้อหาของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีส่วนใดขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญก็จะทำการพิจารณา หากปรากฏว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความ “สอดคล้อง” กับรัฐธรรมนูญ ก็เป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีที่จะประกาศใช้บังคับกฎหมายดังกล่าว แต่ถ้าหากปรากฏว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น “ไม่สอดคล้อง” กับรัฐธรรมนูญ หากเป็นการไม่สอดคล้องทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งไม่สามารถแยกจากร่างกฎหมายนั้นได้ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญก็จะประกาศว่าร่างกฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญนั้นไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานาธิบดีก็จะไม่ประกาศใช้ แต่หาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติบางมาตราที่ “ไม่สอดคล้อง” กับรัฐธรรมนูญและสามารถแยกออกจากร่างกฎหมายนั้นได้ ประธานาธิบดีก็สามารถประกาศใช้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้เฉพาะส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการซึ่งมีส่วน “สร้าง” กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้อยู่ในสถานะที่ “แตกต่าง” จากกฎหมายธรรมดา

ภาค 3

ลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

การกำหนดลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้นเกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่สร้างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาให้มีเนื้อหาเป็น “ส่วนขยาย” ของรัฐธรรมนูญอันมีผลทำให้ “ภาพ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแนบชิด กับรัฐธรรมนูญเสมือนเป็น “ส่วนหนึ่ง” ของรัฐธรรมนูญ และนอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็น “พิเศษ” กว่ากฎหมายธรรมดาจึงทำให้ “ภาพ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดู “แตกต่าง” จากกฎหมายธรรมดา

การศึกษาถึง “ลำดับศักดิ์” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อที่จะทำให้ทราบถึงลำดับของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าอยู่ในลำดับใดเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดาต่างๆ ไป นอกจากนี้ การศึกษาถึง “ลำดับศักดิ์” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบกฎหมายในฝรั่งเศสอีกด้วย จึงขอแบ่งการศึกษาในภาคนี้ออกเป็น 4 ส่วน คือ ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า และความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่า

บทที่ 1

ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ในรัฐแต่ละรัฐต่างก็มีกฎหมายใช้กันอยู่มากมายหลายประเภทซึ่งแตกต่างกันไปตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ผู้ตรากฎหมาย และกระบวนการตรากฎหมาย รวมทั้งขอบอำนาจของกฎหมายแต่ละฉบับ การมีกฎหมายหลายประเภทจึงก่อให้เกิดความ “สับสน” และยุ่งยากในบางกรณีหากกฎหมาย 2 ฉบับมีข้อความขัดแย้งกัน ดังนั้น การมีกฎหมายหลายประเภทจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดลำดับว่ากฎหมายใด “เหนือกว่า” หรือ “ต่ำกว่า” กฎหมายใด

การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายเกิดขึ้นโดยมีแนวคิด 2 ประการ คือ

ก. กฎหมายจะต้อง “เคารพ” กฎหมายที่สูงกว่า กฎหมายอาจเข้าไป “เพิ่มเติม” หรือ “เสริม” เนื้อหาของกฎหมายอื่นที่สูงกว่าได้ แต่จะเข้าไป “ขัด” ไม่ได้

ข. ในกรณีกฎหมายเข้าไป “ขัด” กฎหมายอื่น หากมีการจัด “แถว” หรือ “ลำดับศักดิ์” ของกฎหมาย ก็จะทำให้ทราบได้ว่า กฎหมายฉบับใดจะใช้บังคับได้

อันที่จริงแล้ว กฎหมายแต่ละประเภทต่างก็ “บ่งบอก” ลำดับศักดิ์ของตนเองไว้แล้วในเนื้อหา ผู้มีอำนาจในการตราและกระบวนการในการตรา กล่าวคือ หากกฎหมายมีเนื้อหาเฉพาะของตนเอง และมีการมอบให้ตรา กฎหมายอื่นมาขยายความได้ กฎหมายนั้นก็จะ เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายที่จะมาขยาย กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราส่วนใหญ่

จะอยู่ในสถานะที่สูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารออกหรือกฎหมายที่มีกระบวนการตราที่ยาก สลับซับซ้อน ในเวลาในการตรานาน จะอยู่ในลำดับที่สูงกว่ากฎหมายที่ง่ายและตราได้รวดเร็ว เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะบ่งบอกลำดับศักดิ์ได้ในตัวเอง แต่ก็ไม่เฉพาะในทุกกรณีไปเพราะความสลับซับซ้อนในกลไกบริหารประเทศได้สร้างกฎหมายประเภทใหม่ๆ ขึ้นมาอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มี “ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย” ขึ้น โดยส่วนใหญ่แล้วผู้มีอำนาจในการจัดให้มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายก็คือผู้มีอำนาจในการจัดทำกฎหมายสูงสุด นั่นก็คือ **ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ** นั่นเอง

มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญบราซิล ลงวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 1967 ได้กำหนดลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่อจากรัฐธรรมนูญไว้ว่า ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายเสริมรัฐธรรมนูญ (les lois complémentaires à la Constitution) กฎหมายธรรมดา กฎหมายมอบอำนาจ (les lois déléguées) และรัฐกฤษฎีกา ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐชาด (Tchad) ลงวันที่ 16 เมษายน ค.ศ. 1962 ก็ได้กำหนดประเภทต่างๆ ของกฎหมายไว้ในมาตรา 33 ถึง 35 โดยไม่มีการจัดลำดับศักดิ์ คือ มีกฎหมายธรรมดา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐกำหนด รัฐกฤษฎีกา รัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (décret en conseil des ministres) รัฐกฤษฎีกาประกอบรัฐธรรมนูญ (décret organique) กฎกระทรวง (arrêté) และคำสั่งต่างๆ

สำหรับในประเทศฝรั่งเศสนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้มี “กฎหมาย” หลายประเภทซึ่งตราได้โดยหลาย “องค์กร” ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายเพื่อให้ทราบว่ากฎหมายโดยอยู่ในระดับใด การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายในฝรั่งเศสนั้นมีเกณฑ์ในการจัดโดยใช้เกณฑ์ในการพิจารณาร่วมกัน 3 เกณฑ์ด้วยกันคือ พิจารณาจากรูปแบบหรือกระบวนการในการตรา องค์กรผู้มีอำนาจในการตราและเนื้อหาของกฎหมายนั้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์

ดังกล่าวมาแล้วทั้งหมด พบว่า ลำดับศักดิ์ของกฎหมายในฝรั่งเศสมีเพียง 3 ลำดับโดยแต่ละลำดับก็มีการแบ่งย่อยภายในอีก ลำดับศักดิ์ทั้ง 3 จัดทำขึ้นโดยใช้เกณฑ์พิจารณาจากองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำกฎหมายเป็นหลัก คือ รัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยวิธีพิเศษ กฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา และกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร

1.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกติกาสถาปัตย์ในการปกครองประเทศและถือเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุด ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนั้นส่วนใหญ่แล้วจะจัดทำโดยองค์กรผู้มีอำนาจทางการเมืองสูงสุดซึ่งก็คือประชาชนนั่นเอง โดยประชาชนมีส่วนร่วมเข้าร่วมในการตราไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือการออกเสียงแสดงประชามติเห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญผ่านกระบวนการซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมตราด้วยวิธีการพิเศษดังกล่าว จึงต้องถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดเพราะมาจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของชาติ และนอกจากนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นผู้ออกตั้งองค์กรทางการเมืองต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ และองค์กรอื่นๆ ดังนั้น กฎหมายที่ตราขึ้นโดย “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เหล่านี้จึงมีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้ “สร้าง” องค์กรเหล่านั้นขึ้นมา

นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายลำดับสูงสุดในกลุ่มนี้แล้ว ยังมีกฎหมายอีก 2 ประเภทที่อยู่ในลำดับเดียวกับรัฐธรรมนูญ และลำดับถัดจากรัฐธรรมนูญ นั่นคือรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้จะเป็นรัฐสภาที่มีอำนาจในการตราแต่กฎหมายทั้ง 2 ประเภท นี้ก็อยู่ในลำดับที่สูงกว่ากฎหมายประเภทอื่นที่รัฐสภาตราเพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎเกณฑ์สูงสุด

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 89 ดังนี้

“สิทธิที่จะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี และของสมาชิกรัฐสภา

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐบาลหรือของสมาชิกรัฐสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ภายหลังจากได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงแสดงประชามติแล้ว

อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประธานาธิบดีอาจไม่ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติก็ได้ หากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตัดสินใจที่จะเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ในกรณีนี้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะได้รับความเห็นชอบให้ใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้คะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนน ในกรณีที่มีการประชุมร่วมกันนี้ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่สำนักงานของที่ประชุมร่วม

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน จะกระทำมิได้

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐ ไม่อาจกระทำได้”

รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ตราขึ้นตามกระบวนการทางรัฐสภาดังกล่าวมาแล้วจึงถือว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในระดับเดียวกับรัฐธรรมนูญ

ส่วนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นกฎหมายรูปแบบพิเศษที่เกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นส่วนขยายหรือส่วนเสริมของรัฐธรรมนูญ โดยมีกระบวนการในการตราที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นพิเศษ

ในมาตรา 46 ซึ่งมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดาและนอกจากนี้ก่อนประกาศใช้ยังจะต้องผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาและรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา และเนื่องจากในรัฐธรรมนูญมิได้จัดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับเดียวกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในลำดับที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแต่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา

1.2 กฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา

รัฐสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้มีอำนาจนิติบัญญัติที่จะวางกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไปไม่ระบุตัวบุคคล และมีผลให้บุคคลต้องปฏิบัติตาม

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการตรากฎหมายได้หลายประเภท เช่น อำนาจตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อำนาจตามมาตรา 47 ในการตรากฎหมายงบประมาณและอำนาจตามมาตรา 47-1 ในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม

บทบัญญัติทั้ง 3 มาตรา เป็นบทบัญญัติพิเศษที่ให้อำนาจรัฐสภา “เป็นกรณีพิเศษ” ในการตรากฎหมายประเภทดังกล่าว ส่วนบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐสภา “เป็นการทั่วไป” ในการตรากฎหมายได้แก่บทบัญญัติในมาตรา 34 คือ

“รัฐสภาเป็นผู้ตราบัญญัติ

รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- สิทธิแห่งพลเมืองและหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชน

ในการใช้เสรีภาพ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงานและการเกณฑ์ทรัพย์สินในการป้องกันประเทศ

- สัญชาติ สถานะและความสามารถทางกฎหมายของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส การสืบมรดก และการให้โดยเสน่หา
- การกำหนดความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษและมัชฌิมโทษ รวมทั้ง การกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลชั้นใหม่ และสถานภาพของผู้พิพากษา
- ฐานภาษี อัตราและวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้เงินตรา

เช่นกัน รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร
- การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของวิสาหกิจของรัฐไปเป็นของเอกชน

รัฐบัญญัติกำหนดหลักการที่สำคัญในเรื่อง

- การจัดระเบียบทั่วไปในการป้องกันประเทศ
- การปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การศึกษา
- ระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินสิทธิ์และข้อผูกพันตามกฎหมายแพ่งและทางพาณิชย์
- ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสภาพแรงงาน และการประกันสังคม

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณกำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมกำหนด
เงื่อนไขทั่วไปเกี่ยวกับความสมดุลย์ทางการเงิน บัญชีประมาณการรายรับ
กำหนดเป้าหมายและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนด
โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนกำหนดเป้าหมายของกิจกรรม
ทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

บทบัญญัติมาตรานี้อาจจะบัญญัติเพิ่มเติมและขยายความได้โดย
การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

บรรดากฎหมายต่างๆ ที่ตราโดยรัฐสภาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34
ข้างต้นจะเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกันทั้งหมด และอยู่ในลำดับ
ศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ในขณะที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแม้จะตรา
โดยรัฐสภาเช่นเดียวกับกฎหมายประเภทต่างๆ ตามมาตรา 34 แต่เนื่องจาก
รัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการตราไว้เป็นพิเศษนอกเหนือจากกระบวนการ
การตรากฎหมายธรรมดา โดยกำหนดให้กระบวนการตรากฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญมีขั้นตอนที่มากกว่าขั้นตอนในการตรากฎหมายธรรมดาเพื่อให้เกิด
ความ “รอบคอบ” ในการตรา เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
ประกอบไปด้วยเนื้อหาที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีทั้ง “รูปแบบในการตรา” และ “เนื้อหา” ที่เป็น
พิเศษจึงอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา ในขณะที่กฎหมายงบประมาณ
และกฎหมายเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม แม้
รัฐธรรมนูญจะบัญญัติกระบวนการตรา “เพิ่มเติม” ไว้เป็นพิเศษแยกไปจาก
กระบวนการตรากฎหมายธรรมดา แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้
กฎหมายประเภทดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือ
มีสถานะอื่นที่เป็นพิเศษเหนือไปกว่ากฎหมายธรรมดา ดังนั้นกฎหมายทั้ง 2

ประเภท จึงเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกับกฎหมายธรรมดาระดับ
รัฐบัญญัติ เพียงแต่มีวิธีการตราเป็นพิเศษเนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
กับเรื่องการเงินซึ่งเป็นเรื่องสำคัญของประเทศที่รัฐสภาจำเป็นต้องพิจารณาด้วย
ความรอบคอบ

1.3 กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร

ในปัจจุบันมีการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์
ของตนเองได้ในหลายๆ กรณี อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร
นั้นมีที่มาจากการมอบอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ โดยรัฐสภาและโดยอำนาจแท้ๆ
ของฝ่ายบริหารเอง

รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นพิเศษในการตรา
กฎหมายได้ในหลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นการตรารัฐกำหนด (ordonnance) ตาม
เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 38⁽⁶⁹⁾ หรืออำนาจพิเศษของ
ประธานาธิบดีในการตรารัฐบัญญัติเพื่อแก้ปัญหาสำคัญของประเทศตาม

(69) มาตรา 38 เพื่อการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ รัฐบาลอาจขออนุญาตต่อ
รัฐสภาตรารัฐกำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนดในเรื่องซึ่งโดยปกติแล้วเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจ
การตรารัฐบัญญัติของรัฐสภาก็ได้

รัฐกำหนดดังกล่าวจะต้องตราโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ส่งให้
สภาแห่งรัฐตรวจพิจารณาแล้ว รัฐกำหนดมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ได้ประกาศใช้ แต่จะสิ้นผล
บังคับหากรัฐบาลมิได้เสนอรัฐบัญญัติรับรองรัฐกำหนดดังกล่าวต่อรัฐสภาภายในระยะเวลาที่
ได้กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติมอบอำนาจให้ตรารัฐกำหนด

เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในวาระหนึ่ง จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดได้ก็แต่
โดยรัฐบัญญัติในกรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

มาตรา 16⁽⁷⁰⁾ ซึ่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยกระบวนการดังกล่าวทั้ง 2 กรณี หากเป็นการตราที่เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ กฎหมายเหล่านั้นก็จะอยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเป็นการตราเรื่องที่อยู่ในขอบเขตที่จะต้องตราเป็นรัฐบัญญัติก็จะอยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกับรัฐบัญญัติ

กฎหมายของฝ่ายบริหารที่อยู่ในลำดับศักดิ์รองลงมา คือ รัฐกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา 37⁽⁷¹⁾ อันเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้กับฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายเพื่อบริหารประเทศได้ในเรื่องที่ไม่อยู่ในขอบเขตในการตรากฎหมายของรัฐสภาตามมาตรา 34

(70) มาตรา 16 ในกรณีที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดนหรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรง และปัจจุบันทันด่วน จนเป็นเหตุให้การดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นสำหรับจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยจะต้องปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสองและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อน

ประธานาธิบดีจะต้องแถลงการใช้มาตรการฉุกเฉินดังกล่าวให้ประชาชนทราบ มาตรการดังกล่าวจะต้องดำเนินไปในระยะเวลาจำกัดที่สุดและเป็นไปเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐเป็นไปได้ตามปกติ โดยประธานาธิบดีจะต้องปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องการใช้มาตรการดังกล่าว

รัฐสภาเปิดสมัยประชุมได้เอง

ระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้

(71) มาตรา 37 เรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของการตรารัฐธรรมนูญ ให้ถือว่าอยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร

รัฐบัญญัติซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้ภายหลังที่ได้รับความเห็นจากสภาแห่งรัฐแล้ว รัฐบัญญัติซึ่งมีลักษณะดังกล่าวที่ใช้บังคับภายหลังจากวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับจะแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาได้ก็ต่อเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประกาศว่ารัฐบัญญัตินั้นกำหนดหลักเกณฑ์ที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารตามความในวรรคก่อน

นอกจากนี้ รัฐยังสามารถมอบอำนาจไว้ในรัฐบัญญัติที่ตราเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายลำดับรองเพื่อขยายความรัฐบัญญัติหรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติได้ และนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ฝ่ายบริหารเองก็ยังสามารถออกกฎเกณฑ์ของตนได้เองเพื่อใช้ในการบริหารงานอันได้แก่ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือระเบียบภายในหน่วยงานของฝ่ายบริหารต่างๆ เป็นต้น

กฎเกณฑ์ที่ตราโดยองค์กรกระจายอำนาจ (collectivités décentralisés) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรกระจายอำนาจตามกิจการ เช่น รัฐวิสาหกิจต่างๆ หรือมหาวิทยาลัย หรือองค์กรกระจายอำนาจตามเขตแดนอันได้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ต่างก็มีอำนาจที่จะออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ได้เท่าที่กฎหมายจัดตั้งให้อำนาจมา เช่นกัน

กล่าวโดยสรุป ลำดับศักดิ์ของกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับโดยพิจารณาจากฐานะขององค์กรซึ่งเป็นผู้ตรากฎหมายเป็นหลัก ลำดับศักดิ์ชั้นสูงสุดได้แก่รัฐธรรมนูญ รองลงมาได้แก่กฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาและลำดับท้ายสุดจะได้แก่กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ซึ่งกฎหมายแต่ละลำดับนั้น ภายในแต่ละลำดับก็จะมีกฎหมายประเภทต่างๆ ซึ่งก็มีระดับที่ต่างกันเช่นกัน จึงมีการจัดลำดับศักดิ์ภายในของกฎหมายแต่ละประเภทไว้ด้วย

บทที่ 2

ลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

สิ่งที่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดจากการศึกษาในบทต่างๆ ที่ผ่านมามีว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ได้กำหนดกระบวนการในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษในมาตรา 46 ให้แตกต่างจากกระบวนการจัดทำกฎหมายธรรมดาหรือจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย “อีกประเภทหนึ่ง” ซึ่งมีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายธรรมดา

ปัญหาที่ตามมาคือปัญหาเกี่ยวกับ “สถานะ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะในเมื่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมิได้เป็นกฎหมายธรรมดาแล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะอยู่ในสถานะใด ปัญหาดังกล่าวได้มีการให้ข้อคิดเห็นกันตั้งแต่ตอนร่างรัฐธรรมนูญแล้ว และก็ได้นักนิติศาสตร์ออกมาแสดงความเห็นกันมากมาย แต่อย่างไรก็ตาม แม้ไว้ในทางความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์หรือผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะจัดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับศักดิ์พิเศษที่อยู่ระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึง “สถานะ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าอยู่ในสถานะที่พิเศษกว่ากฎหมายธรรมดาอย่างไร

เหตุผลที่นักนิติศาสตร์มองกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าอยู่ในลักษณะที่พิเศษกว่ากฎหมายธรรมดาก็เนื่องมาจากความเห็นที่มีที่มาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวไว้ในการประชุมคณะทำงานร่าง

รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1958 โดยในการประชุมวันดังกล่าว คณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและในที่สุดก็ได้บัพสรุปว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องอยู่ในสถานะระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญแต่ยากกว่ากฎหมายธรรมดา⁽⁷²⁾

2.1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบันจากการศึกษาดำรงทางด้านรัฐธรรมนูญหลายเล่ม สามารถรวบรวมองค์ประกอบที่ทำให้นักนิติศาสตร์ “มอง” กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญว่าอยู่ในสถานะที่พิเศษกว่ากฎหมายอื่นได้ 3 องค์ประกอบ คือ

1. ชื่อของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นชื่อเรียกเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายธรรมดาไม่สามารถเรียกหรือใช้ชื่อว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้

2. ขอบเขตเฉพาะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า เรื่องใดบ้างที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการมีขอบเขตเฉพาะของตนเองจึงทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแตกต่างจากกฎหมายอื่น

3. กระบวนการตราเฉพาะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 46 ถึงกระบวนการตรากฎหมายประกอบ

⁽⁷²⁾ หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (12), หน้า 243

รัฐธรรมนูญที่ย่างยากและซับซ้อนเพิ่มเติมจากกระบวนการตรากฎหมาย
ธรรมดา

องค์ประกอบทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นจะต้องใช้ร่วมกันจึงจะ
ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ใน “ลำดับศักดิ์” ที่สูงกว่ากฎหมาย
ธรรมดา กล่าวคือ การกำหนดชื่อเฉพาะเพียงอย่างเดียวจะไม่ทำให้กฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายประเภทอื่นๆ ในรัฐธรรมนูญ
แต่ขอบเขตเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าเรื่องใดที่จะต้องตราเป็นกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นเรื่องที่ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
“แตกต่าง” จากกฎหมายธรรมดา แต่ก็ไม่ได้ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
อยู่ในสถานะที่ “สูงกว่า” กฎหมายธรรมดาอยู่ดี การที่กฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญจะอยู่ในสถานะที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาก็เนื่องมาจากเนื้อหา
ที่บรรจุอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเนื้อหาที่ควรอยู่ในรัฐธรรมนูญ
ส่วนกระบวนการในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46 ก็
จะเป็นเครื่องยืนยันได้อีกครั้งหนึ่งว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นอยู่ใน
สถานะที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา แต่อย่างไรก็ตาม การมองเฉพาะกระบวนการ
ในการตราที่พิเศษแตกต่างจากกฎหมายประเภทอื่นแต่เพียงอย่างเดียวก็
ไม่เพียงพอ เพราะในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงกระบวนการตรากฎหมาย
เกี่ยวกับงบประมาณ (loi de finances) และกฎหมายเกี่ยวกับการให้เงิน
อุดหนุนกิจการประกันสังคม (loi de financement de la sécurité sociale)
ไว้เป็นพิเศษในมาตรา 47 และ 47-1 แต่ก็ไม่ได้ทำให้กฎหมายทั้งสองประเภท
เป็นกฎหมายที่มีสถานะหรืออยู่ในลำดับที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา ดังนั้น
การที่มีการกำหนดลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้แตกต่าง
จากกฎหมายธรรมดา ก็เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประกอบด้วย
องค์ประกอบทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นร่วมกัน

2.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยกระบวนการอื่น

มีปัญหาทางวิชาการที่น่าพิจารณาเกิดขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับสถานะหรือลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือในระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วยกัน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ “ประเภท” ใดอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากัน

ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นมาเนื่องจากในทางปฏิบัตินั้น นอกจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะสามารถตราได้ตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกระบวนการตราปกติแล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังสามารถ “จัดทำ” ได้อีก 3 วิธีการพิเศษ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญ

ถึงในปัจจุบันแม้มาตรา 92 อันเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ก็ยังมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยมาตราดังกล่าวใช้บังคับอยู่

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 นั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญถึงมาตรการรองรับการจัดตั้งสถาบันการเมืองและการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญไว้ โดยในมาตรา 91 วรรคแรกบัญญัติไว้ว่า “สถาบันการเมืองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะต้องจัดตั้งให้แล้วเสร็จและดำเนินการได้ภายใน 4 เดือนนับแต่วันที่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญ” และในมาตราต่อมาคือมาตรา 92 ก็ได้บัญญัติถึงมาตรการขยายความวิธีการดำเนินการตามมาตรา 91 ไว้ดังนี้ คือ

“มาตรการทางด้านนิติบัญญัติที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งสถาบันการเมืองและการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ สามารถทำได้โดยรัฐกำหนดที่มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติซึ่งตราโดยคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ

ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคแรกของมาตรา 91
รัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดที่มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติ
เพื่อกำหนดระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
ภายใต้ระยะเวลาและเงื่อนไขเดียวกัน รัฐบาลสามารถดำเนินการตาม
การตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของชาติ เพื่อปกป้องพลเมือง หรือเพื่อ
รักษาสิทธิเสรีภาพ”

รัฐบาลในขณะนั้นได้อาศัยบทบัญญัติดังกล่าวตรากฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญขึ้นรวมทั้งสิ้น 19 ฉบับ เรียกชื่อว่า “รัฐกำหนดประกอบ
รัฐธรรมนูญ”

2.2.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามมาตรา 11 แห่ง
รัฐธรรมนูญ มาตรา 11 แห่งรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ว่า

“ตามคำแนะนำของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของ
สภาหรือโดยการเสนอร่วมกันของสภาทั้งสอง ประธานาธิบดีแห่ง
สาธารณรัฐอาจประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาที่กำหนดให้มีการออกเสียงแสดง
ประชามติต่อร่างกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมือง
แห่งรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติ หรือต่อบริการสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือจัดให้มีเพื่อการ
อนุญาตให้มีการรับรองสนธิสัญญา ซึ่งแม้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ก็จะมี
ผลกระทบ ต่อการปฏิบัติงานของสถาบันต่างๆ

เมื่อการออกเสียงแสดงประชามติได้จัดขึ้นตามข้อเสนอของ
รัฐบาล รัฐบาลจะต้องแถลงต่อสภาแต่ละสภาก่อนที่จะเปิดให้มีการอภิปราย

เมื่อผลการออกเสียงแสดงประชามติเป็นการรับรองร่าง
กฎหมาย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายภายใน
กำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ก่อน”

บทบัญญัติในมาตรา 11 เป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องให้ประธานาธิบดีโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ (l'organisation du pouvoir public) มาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (référéndum) ได้ ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวหากเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในขอบเขตของการตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นก็จะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยไม่ใช้กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

2.2.3 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่ดินแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดนหรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน จนเป็นเหตุให้การดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นสำหรับจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยจะต้องปรึกษารัฐมนตรีหรืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสองและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อน

ประธานาธิบดีจะต้องแถลงการใช้มาตรการฉุกเฉินดังกล่าวให้ประชาชนทราบ

มาตรการดังกล่าวจะต้องดำเนินไปในระยะเวลาจำกัดที่สุด และเป็นไปเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐเป็นไปได้ตามปกติ โดยประธานาธิบดีจะต้องปรึกษารัฐมนตรีหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องการใช้มาตรการดังกล่าว

รัฐสภาเปิดสมัยประชุมได้เอง

ระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าวจะมีการยุบสภาผู้ แทนราษฎรมิได้”

บทบัญญัติในมาตรา 16 นี้ ถือเป็นบทบัญญัติอีกมาตราหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้ประธานาธิบดีที่จะเข้าดำเนินการแทรกแซงในกรณีมีเหตุจำเป็นด้วยการใช้อำนาจพิเศษกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และหากประธานาธิบดีใช้อำนาจตามมาตรา 16 ตรากฎหมายที่อยู่ในขอบอำนาจของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นก็จะเป็ น “รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ” อีกประเภทหนึ่ง

2.3 ข้อสรุปถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราโดยรัฐสภาตามมาตรา 46 และตราโดยวิธีการพิเศษอีก 3 วิธีการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ต่างก็เป็น “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” เหมือนกัน เพราะมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่จะแตกต่างจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยกระบวนการตามมาตรา 46 อยู่ 2 กรณี คือ

ก. ผู้ตรา ผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46 คือรัฐสภา ในขณะที่ผู้มีอำนาจในการตรารัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 92 ได้แก่ รัฐบาล ผู้มีอำนาจในการตรารัฐกำหนดตามมาตรา 16 ได้แก่ประธานาธิบดี และข้อยกเว้นในมาตรา 11 ที่อาจกล่าว ได้ว่า ประชาชนเป็นผู้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการออกเสียงแสดงประชามติ

ข. กระบวนการตรา การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46 เป็นกระบวนการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา ส่วนกระบวนการตราตามมาตรา 16 และมาตรา 92 เป็นกระบวนการตรากฎหมายโดยฝ่ายบริหาร ในขณะที่กระบวนการตรากฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญตามมาตรา 11 เป็นกระบวนการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นกันเพียงแต่เป็นกระบวนการที่ไม่ครบตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สำหรับการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่ใช้วิธีการนำไปให้ประชาชน ออกเสียงแสดงประชามติแทน

จะเห็นได้ว่า มีองค์กรถึง 3 องค์กรด้วยกันที่สามารถจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ นั่นก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และประชาชน ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสงสัยว่าในบรรดากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่จัดทำขึ้น โดยองค์กรทั้ง 3 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทใดจะอยู่ในสถานะ หรือลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าอีกประเภทหนึ่ง

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และประวัติศาสตร์ แล้ว หากจะต้องมีการจัด “ลำดับศักดิ์” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และประชาชน อย่างแรกที่จะกล่าวได้ก็คือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ประเภท อยู่ในลำดับศักดิ์ที่ “สูงกว่า” กฎหมายธรรมดา แม้บางประเภทจะเป็น “กฎหมายของฝ่ายบริหาร” ที่ “น่าจะ” อยู่ในลำดับที่ “ต่ำกว่า” กฎหมายธรรมดาก็ตาม ส่วนสถานะหรือลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราโดยกระบวนการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติน่าจะจัดได้ว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทอื่นเพราะตราโดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งได้ใช้อำนาจโดยตรงของตนในการตรากฎหมาย ในขณะที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราโดยฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดีหรือรัฐบาลก็ตาม น่าจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทอื่นเพราะโดยปกติแล้ว ฝ่ายบริหารมีอำนาจเพียงออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement) ซึ่งอยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ากฎหมายธรรมดา เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในระหว่างบรรดากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ตราโดยวิधिพิเศษทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น รัฐกำหนด ประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราโดยมาตรา 92 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลให้อำนาจ ฝ่ายบริหารในการจัดตั้งสถาบันการเมือง และวางกฎเกณฑ์ต่างๆ เหล่านั้น ให้เสร็จภายใน 4 เดือนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับนับเป็นกรณีที่น่า ศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญถูตราขึ้นตามมาตรา 92 เพื่อจัด ตั้งสถาบันการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้มี โดยให้อำนาจ ฝ่ายบริหารที่จะเข้าไป “ก้าวถ่าย” อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดาเพื่อจัดตั้งสถาบันการ เมืองและวางกฎเกณฑ์ของสถาบันต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 4 เดือนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ เงื่อนไขในการตรากฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 92 นี้ ก่อให้เกิดข้อสงสัยถึง “ลำดับศักดิ์” ของรัฐกำหนดในฐานะที่เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจาก

ก. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญมิได้ตราขึ้นโดยรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย แต่ตราโดยรัฐบาลซึ่งโดยปกติแล้วกฎเกณฑ์ที่ อยู่ในอำนาจการตราของฝ่ายบริหารจะอยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ากฎหมาย ธรรมดา

ข. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ผ่านการตรวจสอบความ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในขณะที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องได้รับการ ตรวจสอบจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน ประกาศใช้

ค. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญจะตราได้ก็แต่เฉพาะวัตถุประสงค์ ที่เป็นการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง (la mise en place des institutions) และเพื่อให้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นครบตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้และได้มีการตราข้อกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ นักวิชาการได้ถกเถียงกันมากกว่า รัฐกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ จนกระทั่งในเวลาต่อมา เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 60-6 ลงวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1960⁽⁷³⁾ ข้อถกเถียงดังกล่าวจึงได้ยุติลง

คำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ับได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยแรกของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประกาศใช้ อันเป็นกลไกที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 46 วรรคท้ายและมาตรา 61 วรรคแรก โดยในคำวินิจฉัยดังกล่าวคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประกาศถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขมาตรา 83 ของรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1270 ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับสถานะผู้พิพากษา ซึ่งเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ก็ได้แถลงไว้ในคำวินิจฉัยว่าไม่ขัดรัฐธรรมนูญและเป็นไปตามเจตนารมณ์เดียวกัน (*le même esprit*)

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังทำให้ข้อถกเถียงถึงลำดับศักดิ์ของรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญหมดไป เพราะผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวเท่ากับยืนยันและรับรองถึงสถานะของรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญว่าอยู่ในสถานะเดียวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราโดยกระบวนการตามมาตรา 46

จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับศักดิ์ที่พิเศษกว่ากฎหมายธรรมดาเนื่องมาจากมีกระบวนการในการจัดทำเป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายประเภทอื่นๆ และจะตราได้ก็เฉพาะในเรื่องที่

(73) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (30), หน้า 75-84

รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น และแม้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ “อาจ” ตราได้โดยกระบวนการอื่น นอกเหนือจากกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ในมาตรา 46 ก็ตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทุกประเภทก็จะอยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกัน และอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

บทที่ 3

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กับกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมาว่าในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในสถานะหรือลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงต้อง “เคารพ” รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายที่อยู่ในระดับที่สูงกว่า

แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกฎเกณฑ์ (normes) หรือหลักเกณฑ์ (principes) ต่างๆ ซึ่งระบบกฎหมายของฝรั่งเศสให้การยอมรับว่าอยู่ในระดับเดียวกันกับรัฐธรรมนูญหรืออยู่ในระดับสูงกว่ารัฐธรรมนูญ ซึ่งก็เป็นผลโดยตรงที่ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้อง “เคารพ” กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ด้วย

การศึกษาในบทที่ 3 นี้จึงสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วนคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับหลักเกณฑ์อื่นมีศักดิ์ระดับรัฐธรรมนูญหรือสูงกว่า

3.1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญ

คงไม่มีใครโต้แย้งได้ถึงความเป็นกฎหมายที่ “สูงสุด” ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดการจัดอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในรัฐ โดยเนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดองค์กร การดำเนินการ อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

ดังกล่าวต่อกันและต่อประชาชน⁽⁷⁴⁾

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันมีความเป็นกฎหมาย “สูงสุด” เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของทุกประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจะกว้างกว่า ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันมิได้หมายความเฉพาะถึงบทบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรายการแต่ละมาตราของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิ่งที่บัญญัติไว้ในอารัมภบท (préambule) ของรัฐธรรมนูญซึ่งในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญเองก็ยังสามารถอ้างถึงอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนคือรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 และ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen) ค.ศ. 1789 ด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของฝรั่งเศสคือฉบับปี ค.ศ. 1958 จึงประกอบด้วยเนื้อหาพร้อม 4 ส่วนด้วยกันคือ

ก. เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ได้แก่บทบัญญัติทุกมาตราที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข. อารัมภบทของรัฐธรรมนูญ อารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 กล่าวไว้ว่า

“ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอแสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติดังที่ได้นิยามไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946

อาศัยอำนาจตามหลักการดังกล่าวและหลักเสรีภาพในการตัดสินใจของประชาชน สาธารณรัฐได้มอบให้ดินแดนโพ้นทะเลแสดงเจตจำนงที่จะ

⁽⁷⁴⁾ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนเอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2537 หน้า 20

เข้าอยู่ร่วมกับสาธารณรัฐ สถาบันใหม่ได้จัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของอุดมคติ ร่วมกันแห่งเสรีภาพ เสมอภาคและภราดรภาพ และถือกำเนิดขึ้นมาโดย คำนึงถึงวิวัฒนาการทางด้านประชาธิปไตยของดินแดนดังกล่าว”

ค. คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 มีเนื้อหา เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนแต่ละคน มีการวางหลักความเสมอภาค ทางกฎหมาย ความเสมอภาคทางด้านกระบวนการยุติธรรม การเข้ารับราชการ เสรีภาพประเภทต่างๆ และความมั่นคงปลอดภัยของพลเมือง

ง. อารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 อารัมภบทของ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 กล่าวไว้ค่อนข้างยาวพอสมควร สรุปความได้ ว่าเป็นเรื่องการที่รัฐให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองที่ได้บัญญัติ ไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 และเรื่องต่างๆ เช่น สิทธิสตรีเทียบเท่าบุรุษ สิทธิในการขอลี้ภัยทางการเมืองในสาธารณรัฐ สิทธิ ในการที่จะมีงานทำโดยไม่ถูกกีดกันอันเนื่องมาจากเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ ศาสนาหรือความคิดเห็นต่างๆ สิทธิในการปกครองผลประโยชน์ของตน โดยการเข้าร่วมสหภาพ สิทธิในการนัดหยุดงาน และหลักประกันต่างๆ ที่ รัฐจะต้องมอบให้ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการ และการศึกษา เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญ ในที่นี้จึงเป็นไปในรูปแบบที่ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้อง “เคารพ” รัฐธรรมนูญและส่วนประกอบต่างๆ ทั้ง 4 ส่วนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้านี้อันเช่นกันว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความแตกต่าง จากกฎหมายธรรมดาโดยมีลักษณะแตกต่าง 3 ประการซึ่งเป็นลักษณะพิเศษ ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคือ มีชื่อเรียกเฉพาะว่าเป็นกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญ มีขอบเขตเฉพาะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าเรื่องใดบ้างที่ต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และมีกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายธรรมดาซึ่งประกอบด้วยส่วนที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง คือ การบังคับให้ต้องส่งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มาตรการหลังสุดนี้เองจึงเป็นมาตรการในการตรวจสอบว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้ความ “เคารพ” รัฐธรรมนูญหรือไม่

การให้ความ “เคารพ” ต่อรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอาจมีได้ 3 กรณี คือ

ก. ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นผ่านกระบวนการตราอย่างครบถ้วนถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข. ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าเป็นเรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่

ค. ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ อารัมภบทของรัฐธรรมนูญ อารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946 และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 หรือไม่

ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงต้องดำเนินการตราขึ้นภายใต้เงื่อนไขทั้ง 3 ประการดังกล่าวมาแล้ว และเมื่อมีการส่งมาให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจพิจารณาก่อนที่จะมีการประกาศใช้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะตรวจพิจารณาร่างกฎหมายจากเงื่อนไขทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น

3.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับหลักเกณฑ์อื่นที่มีศักดิ์ระดับรัฐธรรมนูญหรือสูงกว่า

ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องตราขึ้นอย่าง “สอดคล้อง” และ “เคารพ” ต่อบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญรวมทั้ง อารัมภบทและคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังจะต้องมีความ “สอดคล้อง” และ “เคารพ” ต่อหลักเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งมีทั้งหลักเกณฑ์ที่มีศักดิ์ระดับรัฐธรรมนูญและหลักเกณฑ์ที่มีศักดิ์สูงกว่ารัฐธรรมนูญ

3.2.1 หลักเกณฑ์ที่มีศักดิ์ระดับรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์ที่มีศักดิ์ระดับรัฐธรรมนูญ (les principes de valeur constitutionnelle) ได้แก่ หลักเกณฑ์ที่เขียนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 และในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติทั้งหมดที่กล่าวมา พอสรุปได้ว่าหลักเกณฑ์ที่มีศักดิ์ระดับรัฐธรรมนูญมีอยู่ด้วยกัน 3 หลักเกณฑ์ คือ

3.2.1.1 หลักว่าด้วยความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและสถานะของผู้พิพากษา มาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า

“ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินการดังกล่าวโดยคณะกรรมการตุลาการ

ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดสถานะของผู้พิพากษา

การโยกย้าย ถอดถอน หรือการลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีจะกระทำมิได้”

หลักว่าด้วยความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ (indépendence de l'autorité judiciaire) และหลักห้ามโยกย้าย ถอดถอนหรือลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาที่พิจารณาคดี (inamovibles) เป็นหลักที่ถูกกล่าวถึงในมาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยหลักทั้งสองหลักมีความเชื่อมโยงกัน กล่าวคือการห้ามโยกย้าย ถอดถอน หรือลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีถือว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ หลักทั้งสองหลักนี้เป็นหลักที่ถูกพาดพิงถึงบ่อยครั้ง โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานะผู้พิพากษา

มีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหลายคำวินิจฉัยที่อ้างหลักทั้งสอง เช่น คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 67-31 ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ.1967 ที่วินิจฉัยว่ามาตราหนึ่งของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขัดต่อหลักห้ามโยกย้าย ถอดถอนหรือลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาที่พิจารณาคดี หรือคำวินิจฉัยที่ 70-40 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1970 ที่วินิจฉัยว่ามาตราหนึ่งของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขัดต่อหลักว่าด้วยความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ เป็นต้น

3.2.1.2 หลักว่าด้วยความเสมอภาค ถูกบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 และ 1958 ได้นำมากล่าวถึงให้มีผลใช้บังคับ หลักว่าด้วยความเสมอภาค (principe d'égalité) นี้มีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ เช่น ความเสมอภาคตามกฎหมายอันมีที่มาจากประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฯ ความเสมอภาคระหว่างเพศชายและเพศหญิงอันมีที่มาจากอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 หรือความเสมอภาคตามกฎหมายของพลเมืองโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา อันมีที่มาจากมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้นำหลักว่าด้วยความเสมอภาค

เข้ามาตรวจสอบบทบัญญัติต่างๆ ในร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีบทบัญญัติใดของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ขัดหรือแย้งกับหลักว่าด้วยความเสมอภาค หรือไม่

3.2.1.3 หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐ หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐ (la continuité de la vie de la Nation) มีที่มาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่นำหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (la continuité du fonctionnement du service public) มาใช้ในกรณีที่บริการสาธารณะนั้นเป็นบริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม (le service public de la justice) โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้ในคำวินิจฉัยที่ 87-223 ลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1986 ว่า ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะทางด้านยุติธรรมจำต้องมี

หลักทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น นับได้ว่าเป็นหลัก (principes) ที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากหลักต่างๆ เหล่านี้เป็นหลักที่ได้รับการยอมรับจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าถูกจัดอยู่ในลำดับเดียวกับรัฐธรรมนูญ

3.2.3 หลักเกณฑ์ที่มีศักดิ์สูงกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 55 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า

“สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่ได้ให้สัตยาบันหรือให้ความเห็นชอบแล้ว และได้ประกาศใช้บังคับโดยชอบแล้ว ย่อมมีฐานะทางกฎหมายสูงกว่ารัฐบัญญัติ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่คู่สัญญาฝ่ายอื่นๆ จะต้องบังคับใช้สนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศนั้นเช่นเดียวกัน”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงลำดับศักดิ์ของสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศว่าอยู่สูงกว่ากฎหมาย โดยมีได้บอกกฎหมายนั้นคือกฎหมายธรรมดาหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาต่อไปในมาตรา 54 แห่งรัฐธรรมนูญ ก็จะได้เห็นว่าคำว่ากฎหมายดังกล่าว

คงหมายความว่ารวมถึงทั้งกฎหมายธรรมดาและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะบทบัญญัติในมาตรา 54 ได้แสดงให้เห็นโดยทางอ้อมว่าสนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ารัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

“ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องขอของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาใดสภาหนึ่ง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคน และได้มีมติว่าความผูกพันระหว่างประเทศใดมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ การอนุญาตให้มีการทำสัตยาบัน หรือให้ความเห็นชอบต่อความผูกพันระหว่างประเทศดังกล่าวจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว”

ดังนั้น จึงพอสรุปได้จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวไว้ว่า สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องมาจากแม้รัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ยังอยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศและจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

หากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศก็จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศและหากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นภายหลังสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศใช้บังคับ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็จะต้อง “เคารพ” สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นๆ โดยจะมีบทบัญญัติใดที่ “ขัด” หรือ “แย้ง” หรือ “ไม่สอดคล้อง” กับสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นไม่ได้

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญพร้อมทั้งส่วนประกอบสำคัญ
อันได้แก่ อารัมภบทของรัฐธรรมนูญ อารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี
ค.ศ.1946 คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และหลักเกณฑ์
(principes) ต่างๆ ที่อยู่ในรัฐธรรมนูญและส่วนประกอบล้วนแล้วแต่อยู่ใน
ลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ส่วนสนธิสัญญา
หรือข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งอยู่ในระดับที่สูงกว่ารัฐธรรมนูญก็เป็นผล
ทำให้อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยปริยาย

บทที่ 4

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กับกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่า

ความเป็นกฎหมายที่อยู่ในสถานะพิเศษของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีที่มาจากกระบวนการจัดทำที่ส่งผลให้สถานะและลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ “แตกต่าง” จากกฎหมายประเภทอื่นๆ ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ผ่านมา

ในบทนี้จะทำการศึกษาถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่นที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่า อันได้แก่กฎหมายธรรมดา ข้อบังคับของรัฐบาลและกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร

4.1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา ทั้งนี้ เนื่องมาจากมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญได้สร้างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาให้แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาโดยการกำหนดให้มีกระบวนการในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษที่ยากและซับซ้อนกว่ากระบวนการตรากฎหมายธรรมดา รวมทั้งกำหนดขอบเขตในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ด้วยว่าในเรื่องใดบ้างที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ตาม อาจเกิดกรณีที่กฎหมายธรรมดา “ก้าวล่วง” เข้าไปในขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ “ก้าวล่วง” เข้าไปในขอบเขตของกฎหมายธรรมดาได้ หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยก็คือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้าไปบัญญัติเรื่องที่ต้องจะต้องตราเป็นรัฐบัญญัติ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะต้องตรวจสอบร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก่อนที่จะประกาศใช้บังคับอยู่แล้วดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่กฎหมายธรรมดาก้าวล่วงเข้าไปบัญญัติเรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากกฎหมายธรรมดาระดับรัฐบัญญัติไม่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบก่อนประกาศใช้โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังเช่นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงต้องมีการ “ร้องขอ” ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวจากบุคคลที่ระบุไว้ในวรรค 2 ของมาตรา 61 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ

“เพื่อความมุ่งหมายอย่างเดียวกันก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคน อาจร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัตินั้นก่อนได้”

ดังนั้น เมื่อบุคคลดังกล่าวร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้พิจารณาว่าร่างรัฐบัญญัติขัดหรือแย้งต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะพิจารณาว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่

4.1.1 กรณีที่กฎหมายธรรมดาก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยปกติแล้วกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

และกฎหมายธรรมดาคือรัฐธรรมนูญต่างก็มี “ขอบเขต” ของตนเองกำหนดไว้ อย่างชัดเจนว่าจะมีเนื้อหาในเรื่องอะไรได้บ้าง การก้าวข้าม “ขอบเขต” ของกฎหมายทั้งสองประเภทถือเป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา (incompatibilité) และการขาดคุณสมบัติ (inéligibilité) ของสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ ในมาตรา 25 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า

“ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวาระของสภาแต่ละสภา จำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เงินประจำตำแหน่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติที่จะได้รับการเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดถึงวิธีการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปหรือเลือกตั้งบางส่วนตามวาระของสภาที่มีตำแหน่งว่างดังกล่าว”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 25 แห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การขาดคุณสมบัติและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับกรณีตามมาตรา 71 แห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาเศรษฐกิจและสังคม (conseil économique et social) ที่บัญญัติไว้ว่า

“องค์ประกอบของสภาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

บทบัญญัติทั้ง 2 เรื่องใน 2 มาตรา เข้ามาเกี่ยวข้องกันคือ ได้มีกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นมาใหม่และกำหนดไว้ใน

กฎหมายนั้นถึงเรื่องการขาดคุณสมบัติและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ซึ่งถือเป็นเรื่องที่กฎหมายธรรมนูญชั่วคราวเข้ามาบัญญัติในเรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในคำวินิจฉัยที่ 84-177 ลงวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1984 โดยในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบรัฐบัญญัติจัดตั้งดินแดนโพ้นทะเล (territoire d'outre-mer) ที่ชื่อ la Polynésie Française โดยในร่างมาตรา 10 ของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดห้ามผู้ปฏิบัติหน้าที่ในคณะรัฐบาลของดินแดนดังกล่าว ไปเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคม และสมาชิกสภายุโรป ปัญหาการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นดังกล่าวนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า เนื่องจากมาตรา 25 วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดเรื่องการขาดคุณสมบัติและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา เช่นเดียวกับในมาตรา 71 ที่บัญญัติไว้ให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทำหน้าที่กำหนดองค์ประกอบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการของสภาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรวมถึงเรื่องการขาดคุณสมบัติและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นด้วย ดังนั้น รัฐบัญญัติดังกล่าวซึ่งไม่ได้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถเข้าไปกำหนดเรื่องการขาดคุณสมบัติและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาได้

นอกจากคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ในวันเดียวกันนั้นเองคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำวินิจฉัยที่ 84-178 เกี่ยวกับรัฐบัญญัติจัดตั้งดินแดนโพ้นทะเลที่ชื่อ la Nouvelle-Calédonie โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้แถลงถึงการที่รัฐบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลเดียวกับคำวินิจฉัยก่อนหน้าดังกล่าวมาแล้วคือ การกำหนดเรื่องการขาดคุณสมบัติ

และการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาจะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

4.1.2 กรณีที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตของกฎหมายธรรมดา การกำหนดเรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายธรรมดาไว้ในมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญคล้ายกับการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในหลายๆ มาตราว่าเรื่องใดบ้างที่ต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ทั้งกฎหมายธรรมดาและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่างก็มี “ขอบเขต” ของตนที่จะต้องตรากฎหมายได้เท่าที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจตราไว้ แต่เนื่องจากกระบวนการตรากฎหมายธรรมดาและกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความใกล้เคียงกัน กล่าวคือ กฎหมายทั้งสองประเภทก็ตราโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจเดียวกันคือ รัฐสภา จะต่างกันก็ตรงที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราที่พิเศษมากกว่ากฎหมายธรรมดาอยู่ 3 ประการคือ มีระยะเวลาในการไตร่ตรอง 15 วัน การลงคะแนนต้องมีคะแนนเสียงข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่สองสภามีความเห็นไม่ตรงกันและสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาขึ้นยืนเป็นองค์กรสุดท้าย กับประการสุดท้ายคือการบังคับให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในบางกรณีจึงเกิดข้อผิดพลาดได้โดยอาจมีบทบัญญัติของกฎหมายธรรมดาไปสอดแทรกอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาจากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 75-62 ลงวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 1976 โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญลงวันที่ 31 มกราคม ค.ศ.1976 เกี่ยวกับเรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐโดยคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ กล่าวคือในร่างมาตรา 20

แห่งร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้นำมาใช้ได้ในกรณีที่มีการออกเสียงแสดงประชามติซึ่งกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกา⁽⁷⁵⁾ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทำหน้าที่กำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการออกเสียงแสดงประชามติ ดังนั้นบทบัญญัติในร่างมาตรา 20 ดังกล่าวจึงมิได้มีสภาพเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยว่าร่างมาตรา 20 ดังกล่าว มิได้มีลักษณะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่มีลักษณะเป็นกฎหมายธรรมดา ดังนั้นกรณีดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนำเรื่องที่จะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายประเภทอื่นมาบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอันเป็นการกระทำที่เข้าไปก้าวก้าวเข้าไปในขอบเขตในการตรากฎหมายธรรมดา

4.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับข้อบังคับของรัฐสภา

มาตรา 61 วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและก่อนที่จะมีการใช้บังคับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ให้ส่งร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวเสียก่อน”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาที่น่าสนใจถึง “ลำดับ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับของรัฐสภาว่า อยู่ใน “สถานะ” หรือ “ลำดับ” เดียวกันหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพราะมีความสำคัญที่จะต้องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้เช่นเดียวกัน

(75) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (25), หน้า 69

ข้อบังคับของรัฐสภา (les règlements des assemblées parlementaires) ได้แก่ ข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร (le règlement de l'Assemblée nationale) และข้อบังคับของวุฒิสภา (le règlement du Sénat) ข้อบังคับดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ภายในของแต่ละสภาที่มีขึ้นเพื่อกำหนดขอบเขตในการทำงาน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิบัติงานของแต่ละสภาเอาไว้ให้เป็นระบบ

เหตุผลที่จะต้องมีการสร้างข้อบังคับของรัฐสภาให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนประกาศใช้ ก็เพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาว่าร่างข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ต้องการสร้างฝ่ายบริหารให้แข็งแกร่งขึ้นกว่าเดิมและลดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น จะสังเกตเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องต่างๆ ที่ “น่าจะ” เป็นเรื่องที่เหมาะสมควรกำหนดไว้ในข้อบังคับของแต่ละสภามากกว่าจะบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญหลายๆ เรื่อง เช่น มาตรา 27 การมอบให้สมาชิกรัฐสภาผู้อื่นออกเสียงลงคะแนนแทนตน มาตรา 28 สมัยประชุม มาตรา 38 การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้รัฐบาลเป็นการชั่วคราว มาตรา 39 ถึงมาตรา 46 กระบวนการตรากฎหมาย มาตรา 34 และมาตรา 47 กระบวนการตรากฎหมายทั่วไปและกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ และมาตรา 48 การจัดระเบียบวาระการประชุม

นอกจากรัฐธรรมนูญจะนำเรื่องซึ่งควรบรรจุอยู่ในข้อบังคับมา กำหนดไว้แล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเองในบางเรื่องก็ถูกรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วางกฎเกณฑ์ในบางเรื่องที่ต้องอยู่ในข้อบังคับของรัฐสภาเช่น เรื่องเงินประจำตำแหน่ง การขาดคุณสมบัติและการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น

เรื่องอื่นๆ นอกจากที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของรัฐสภาและไม่

ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็จะเป็นเรื่อง
ที่แต่ละสภาจะต้องตราข้อบังคับของตนกำหนดเอาไว้

ดังนั้น เหตุผลที่จะต้องให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความ
ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับรัฐสภาก่อนที่จะมีการประกาศใช้ ก็เพื่อ
ให้ข้อบังคับของรัฐสภานั้นบัญญัติเรื่องที่ไม่ขัดหรือแย้ง หรือก้าวล่วงเข้าไป
ในส่วนที่รัฐธรรมนูญได้นำมาบัญญัติไว้แล้ว รวมทั้งเพื่อ “ควบคุม” มิให้
กระบวนการในการดำเนินงานของรัฐสภาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

ส่วนปัญหาในเรื่องลำดับศักดิ์ของข้อบังคับรัฐสภานั้น ไม่มีการ
กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าข้อบังคับรัฐสภาอยู่ในลำดับใด แต่ถ้าหาก
พิจารณามาตรา 61 ดังกล่าวข้างต้น ก็อาจทำให้เข้าใจได้ว่ากฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญกับข้อบังคับรัฐสภาเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกัน ซึ่ง
เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาและกระบวนการได้มาซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
กับข้อบังคับรัฐสภาแล้วจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ กฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเกิดขึ้นจากการที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้ตรา
กฎหมายลำดับรองจากรัฐธรรมนูญ เป็นผลงานของรัฐสภา มีผลใช้บังคับ
ทั่วไปกับทุกองค์กรทางการเมืองต่างๆ รวมทั้งรัฐสภาด้วย ในขณะที่ข้อ
บังคับของแต่ละสภาเป็นผลงานของสภาเพียงสภาเดียวและมีผลใช้บังคับได้
กับเฉพาะสภาที่ตราข้อบังคับนั้นเท่านั้น

ในเรื่องลำดับศักดิ์ของข้อบังคับรัฐสภานี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
ได้วินิจฉัยไว้เป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยที่ 59-2 ลงวันที่ 17, 18 และ 24
มิถุนายน ค.ศ. 1959 ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อ
บังคับสภาผู้แทนราษฎร⁽⁷⁶⁾ โดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบพบ
ว่าร่างข้อบังคับข้อ 79 นั้นขัดกับมาตรา 19 ของรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ

(76) หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (30), หน้า 37-48

ที่ 58-998 ลงวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับเงื่อนไขในการขาดคุณสมบัติและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ในคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้ประกาศถึงความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับข้อดังกล่าว อันมีผลทำให้เห็นถึงสถานะของข้อบังคับรัฐสภาซึ่งอยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

หลังจากนั้น ก็ได้มีคำวินิจฉัยอื่นๆ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามมา ซึ่งล้วนแล้วแต่ยืนยันหลักในคำวินิจฉัยแรกข้างต้น คือข้อบังคับรัฐสภาอยู่ในลำดับศักดิ์ซึ่งต่ำกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้

4.3 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร

เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา ดังนั้น จึงไม่เป็นที่น่าสงสัยว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement) ซึ่งอยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ากฎหมายธรรมดา

เรื่องที่สมควรพิจารณาจึงเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายธรรมดานั้น มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงการตรากฎหมายธรรมดาคือรัฐบัญญัติ (loi) ไว้ว่ารัฐบัญญัติสามารถ “กำหนดกฎเกณฑ์” (fixer les règles) หรือสามารถ “กำหนดหลักการที่สำคัญ” (déterminer les principes fondamentaux) ได้ ซึ่งก็หมายความว่าจะต้องมีการ “ขยายความ” ของกฎหมายนั้นต่อไปให้สมบูรณ์ จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญที่ได้ศึกษามาแล้ว

แต่สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ “สร้าง” ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ “ขยายความ” รัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ ปัญหาที่น่าสนใจก็คือ สมควรที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรายละเอียดปลีกย่อยเล็กน้อยทั้งหลายไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือจะยอมให้มีบทบัญญัติอื่นมาขยายความกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเอาไว้เหมือนกับกรณีกฎหมายธรรมดาตามกฎหมายของฝ่ายบริหารตามมาตรา 34 และ 37 ดังกล่าวข้างต้น

ในการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองภายหลังรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ ได้มีการตรารัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลคือตามมาตรา 92 โดยในรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้นต่างก็มีบทบัญญัติที่มอบให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎเกณฑ์มาเสริมหรือขยายความรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญได้ในหลายๆ กรณี โดยให้ออกเป็น กฎฎีกาของสภาแห่งรัฐ (décret en Conseil d'Etat) หรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement d'administration publique) รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญและมาตราที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารไปออกกฎเกณฑ์มาเสริมหรือขยายความรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้น ได้แก่

- ก. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-998 เกี่ยวกับเรื่องการขาดคุณสมบัติและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา (มาตรา 6)
- ข. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1064 เกี่ยวกับเรื่องการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (มาตรา 23)
- ค. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1067 เกี่ยวกับเรื่องคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 7, 15 และ 55)
- ง. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1136 เกี่ยวกับเรื่องการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ (มาตรา 1 และ 3)

- จ. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1270 เกี่ยวกับเรื่องสถานะของผู้พิพากษา (มาตรา 23, 30, 36, 41, 80, 81, 82)
- ฉ. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1360 เกี่ยวกับเรื่องสภาเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 2, 8, 28, 41)
- ช. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 59-2 เกี่ยวกับเรื่องกฎหมายงบประมาณ (มาตรา 4, 43)
- ซ. รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 59-223 เกี่ยวกับเรื่องสภาเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 2)

ดังที่ได้ศึกษากันมาแล้วในบทที่ผ่านมาว่า รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญนั้นแม้จะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่ง แต่ก็ยังเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีได้ตราโดยกระบวนการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้รับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นที่น่าสงสัยว่า การที่มีการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ของตนเองออกมาขยายความกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังเช่นกรณีทั้งหลายดังกล่าวมาแล้วในช่วงต้นนั้น เป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ปัญหาดังกล่าวมีข้อยุติที่แน่นอนไปแล้วว่าสามารถทำได้เพราะต่อมาเมื่อมีการสร้างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามกระบวนการของมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญไปให้คณะตุลาการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 60-87 ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ.1960 ซึ่งมีเนื้อหาสาระเป็นการแก้ไขรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1270 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 เกี่ยวกับเรื่องสถานะของผู้พิพากษานั้น ในร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ได้มีการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาขยาย

ความเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ก็มีได้คัดค้านประเด็นดังกล่าวในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ตามมาในเวลาต่อมาอีกหลายฉบับจึงมีบทบัญญัติที่มอบให้ฝ่ายบริหารออก กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาขยายความกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ แต่ อย่างไรก็ตาม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ให้ความสำคัญในการตรวจสอบ บทบัญญัติที่มอบให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาขยายความ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีการมอบอำนาจให้มากเกินไปหรือไม่ ดัง ตัวอย่างที่ปรากฏในคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 67-31 ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1967 ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นไว้ว่า กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขซึ่งกระทบต่อสถานะ ของผู้พิพากษาโดยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังไม่ได้กำหนดหลัก ประกันในการทำงานของผู้พิพากษาไว้ได้⁽⁷⁷⁾

⁽⁷⁷⁾ หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (30), หน้า 187-202

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่นที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่านั้น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะพิเศษเพราะกระบวนการในการตรานั้นเข้าไปคาบเกี่ยวกับในหลายๆ ด้าน จึงอาจมีการ “ก้าวล่วง” เข้าไปในขอบเขตซึ่งกันและกันได้ง่าย

การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นผลพวงมาจากการที่รัฐธรรมนูญได้สร้างระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมา โดยให้มีเนื้อหาและกระบวนการที่แตกต่างจากกฎหมายประเภทอื่นๆ ดังนั้น จึงต้องมีการจัดลำดับหรือระดับของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า อยู่ตรงไหนของระบบกฎหมาย

จากการศึกษา พบว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และรัฐธรรมนูญได้สร้างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อเป็นส่วนขยายความของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้แล้ว ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสยังได้มีการยอมรับหลักเกณฑ์สำคัญต่างๆ ว่า มีคุณค่าระดับรัฐธรรมนูญ รวมถึงสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่อยู่ในลำดับสูงกว่ารัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์ที่มีคุณค่าระดับรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ

แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายธรรมดาแล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะอยู่ในสถานะที่สูงกว่า ทั้งนี้ เนื่องมาจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นถือได้ว่าเป็น “ส่วนหนึ่ง” ของรัฐธรรมนูญซึ่งกฎหมายธรรมดาอยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าอยู่แล้ว ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีเนื้อหาและกระบวนการในการจัดทำที่ซับซ้อนและยากกว่ากฎหมายธรรมดาจึงอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา ซึ่งรวมทั้งสูงกว่าข้อ

บังคับของรัฐสภาซึ่งเป็นกฎหมายภายในที่กำหนดวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละสภาที่จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ และสูงกว่ากฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่มีขึ้นเพื่อขยายความกฎหมายธรรมดาหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

ผลของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายคือ กฎหมายที่อยู่ระดับต่ำกว่าไม่สามารถขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่ในระดับสูงกว่าได้ ในขณะที่กฎหมายที่อยู่ในระดับสูงกว่าที่ตราขึ้นมาแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งกับกฎหมายระดับต่ำกว่าก็ต้องถือเอาตามกฎหมายที่อยู่ในระดับสูงกว่าเป็นหลัก

ภาค 4

ประเภทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

ณ วันนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ. 1958 ประกอบด้วย 15 หมวด คือ หมวด 1 อำนาจอธิปไตย หมวด 2 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หมวด 3 รัฐบาล หมวด 4 รัฐสภา หมวด 5 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล หมวด 6 สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ หมวด 7 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หมวด 8 องค์การตุลาการ หมวด 9 ศาลอาญาชั้นสูง หมวด 10 ความรับผิดชอบทางอาญาของสมาชิกในคณะรัฐมนตรี หมวด 11 สถานเศรษฐกิจและสังคม หมวด 12 องค์การปกครองท้องถิ่น หมวด 14 ข้อตกลงที่จะเข้าร่วมกับรัฐอื่น หมวด 15 ประชาคมยุโรป และสหภาพยุโรป และหมวด 16 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีหมวด 13 ประชาคม และหมวด 17 บทเฉพาะกาลซึ่งถูกยกเลิกกับบทบัญญัติต่างๆ ไปแล้วทั้งหมด

ในบรรดา 94 มาตราทั้งหมดที่ประกอบเป็นหมวดต่างๆ รวม 15 หมวดของรัฐธรรมนูญนั้น มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติเหล่านั้นจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญมอบให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปบัญญัติเนื้อหาสาระของกฎหมายซึ่งแบ่งได้สองประเภทคือ การกำหนดการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงขอแบ่งการศึกษาในภาคนี้ออกเป็น 2 บท โดยในบทแรกจะพูดถึงกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสทั้งหมด และต่อมาในบทที่ 2
จะได้พิจารณาถึงเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง เนื้อหาสาระในภาค 4 ทั้งหมดนี้ มีที่มาจากการที่ผู้เขียนได้ทำ
การศึกษารายละเอียดจากตัวบทรัฐธรรมนูญ และกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร
ทั้งหมดที่ตราขึ้นมาเพื่อขยายความกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

บทที่ 1

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน คือฉบับปี ค.ศ.1958 นั้นได้ผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว รวม 7 ครั้งคือ ในปี ค.ศ.1960 ค.ศ.1963 ค.ศ.1976 ค.ศ.1992 ค.ศ.1993 ค.ศ.1995 และค.ศ.1996 โดยในปัจจุบันรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้จัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับได้ในกรณีต่างๆ รวม 16 กรณี ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 การเลือกตั้งประธานาธิบดี มาตรา 6 บัญญัติไว้ว่า

“ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้รับการออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปี

วิธีการในการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 62-1292 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ.1962 ซึ่งผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วรวม 8 ครั้งคือในปี ค.ศ.1976 ค.ศ.1983 ค.ศ.1988 มีการแก้ไข 3 ครั้ง ค.ศ. 1990 และ ค.ศ.1995 มีการแก้ไข 2 ครั้ง

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญ คือ การประกาศรายชื่อผู้สมัคร

เข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีต่อสาธารณชน วิธีการตรวจสอบตัวผู้สมัคร
เข้าชิงตำแหน่ง ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง การตรวจสอบค่าใช้จ่าย
ในการหาเสียงเลือกตั้ง บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการตรวจ
สอบและประกาศผลการเลือกตั้ง การสนับสนุนการเลือกตั้ง และนอกจากนี้
ยังมีบทบัญญัติในมาตรา 3 วรรค 5 ของรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญ
ฉบับดังกล่าวที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถตรารัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ
(décret en Conseil d'Etat) เพื่อกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการปฏิบัติ
ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รวมทั้งเพื่อกำหนดเงื่อนไขและ
วิธีการในการที่รัฐจะเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการหา
เสียงเลือกตั้งด้วย

รัฐกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 3 วรรค 5 แห่งรัฐธรรมนูญ
ประกอบรัฐธรรมนูญที่ 62-1292 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ.1962 ดังกล่าว
มาแล้วคือรัฐกฤษฎีกาที่ 64-231 ลงวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ.1964 ซึ่งก็ถูก
แก้ไขเพิ่มเติม ไปแล้วหลายครั้งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญ
รัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวกำหนดรายละเอียดวิธีการปลีกย่อยของการเลือกตั้ง
ประธานาธิบดีไว้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งประธานาธิบดีอันได้แก่
คนฝรั่งเศสและผู้ที่อยู่ในดินแดนอาณานิคมต่างๆ ของฝรั่งเศส (มาตรา 1)
วิธีการเสนอตัวเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีทั้งกระบวนการ (มาตรา 2 ถึง
มาตรา 8) การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (มาตรา 9 ถึงมาตรา 18) กระบวนการ
เลือกตั้ง (มาตรา 20 ถึงมาตรา 27) การควบคุมและการคัดค้านการเลือกตั้ง
(มาตรา 38) เป็นต้น

1.2 การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการฝ่ายทหาร มาตรา 13 บัญญัติไว้ว่า

*“ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ลงนามในรัฐกำหนดและรัฐ
กฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี*

ประธานาธิบดีแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนและข้าราชการฝ่ายทหาร สมาชิกสภาแห่งรัฐ ผู้ได้รับเครื่องรัฐอิสริยาภรณ์ชั้นสูงสุดของอิสริยาภรณ์ เลขาธิการ ดอนเนอร์ เอกอัครราชทูต ผู้แทนพิเศษของรัฐ ผู้พิพากษาสูงสุด ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการจังหวัด ตัวแทนของรัฐบาล ในดินแดนโพ้นทะเล นายทหารระดับนายพล ผู้อำนวยการศึกษาธิการประจำภาค อธิบดีในหน่วยงานส่วนกลางของรัฐ ได้รับการแต่งตั้งโดยความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี

ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดตำแหน่งอื่นๆ ซึ่งต้องให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขการมอบอำนาจของประธานาธิบดีในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1136 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงครั้งเดียวโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 92-189 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1992

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการฝ่ายทหารนี้ประกอบด้วยเนื้อหาสาระที่สำคัญคือ มีการกำหนดตำแหน่งต่างๆของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการฝ่ายทหารว่าจะเข้าสู่ตำแหน่งได้ด้วยวิธีการแต่งตั้งอย่างไร เช่น คณะรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง

1.3 การห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอื่น มาตรา 23 บัญญัติไว้ว่า

“ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลไม่อาจดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา ตำแหน่งผู้แทนวิชาชีพในระดับชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประกอบวิชาชีพใดๆ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งได้”

ให้กำหนดเงื่อนไขในการแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทนในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

การตั้งสมาชิกสภาแทนตำแหน่งที่ว่างลงจะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1099 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาสาระที่สำคัญคือ ภายใน 1 เดือนหลังจากที่มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้หนึ่งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาล สมาชิกสภาผู้นั้นจะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภา และในระหว่างที่ยังมิได้ลาออกก็ได้มีการห้ามลงคะแนนเสียงใด ๆ ในสภาที่ตนเป็นสมาชิกอยู่และนอกจากนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ยังบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ถึงมาตรา 5 กรณีเงื่อนไขในการแต่งตั้งบุคคลอื่นไปดำรงตำแหน่งแทนผู้ดำรงตำแหน่งวิชาชีพในระดับชาติ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ด้วย

1.4 องค์ประกอบและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 25 บัญญัติไว้ว่า

“ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวาระของสภาแต่ละสภา จำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เงินประจำตำแหน่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติที่จะได้รับการเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติ และการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกสภา

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดถึงวิธีการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปหรือเลือกตั้งบางส่วนตามวาระของสภาที่มีตำแหน่งว่างดังกล่าว”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 85-688 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ.1985 ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญคือ มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ 570 คน และกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไว้ว่า ให้ดำรงตำแหน่งจนกระทั่งวันสิ้นสุดสมัยประชุมสามัญในเดือนเมษายนของปีที่ 5 ภายหลังการเลือกตั้ง ซึ่งเท่ากับ 5 ปีนั่นเอง

1.5 องค์ประกอบและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

ดังที่ได้นำมากล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 1.4 ที่ผ่านมามาตรา 25 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดองค์ประกอบและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาแต่ละสภา ซึ่งรวมทั้งองค์ประกอบและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาด้วย

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติในมาตรา 25 ที่กำหนดองค์ประกอบและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาคือ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 86-957 ลงวันที่ 13 สิงหาคม ค.ศ.1986 ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญคือ มีการกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้ 304 คน และกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไว้ 9 ปี

1.6 ค่าตอบแทนสมาชิกรัฐสภา

มาตรา 25 ได้บัญญัติไว้เช่นกันว่าให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเงินค่าตอบแทนสมาชิกรัฐสภา ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามมาตรา 25 ในเรื่องดังกล่าวคือ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1210 ลงวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ.1958 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 92-175 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1992 ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ การกำหนดวิธีการคำนวณเงินค่าตอบแทน (indemnité) ให้แก่สมาชิกรัฐสภา

1.7 การมอบให้ลงคะแนนเสียงแทน มาตรา 27 บัญญัติไว้ว่า

“การกำหนดอาณัติมอบหมายในการเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกรัฐสภา
กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมเป็นโมฆะ

สิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิส่วนตัว
ของสมาชิกแต่ละคน

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอาจกำหนดเกี่ยวกับการอนุญาตให้
ออกเสียงลงคะแนนแทนกันได้^๑ในกรณีที่มีเหตุผลเป็นพิเศษ และสมาชิก
รัฐสภาคนหนึ่งจะทำหน้าที่ออกเสียงแทนสมาชิกรัฐสภาอื่นเกินกว่าหนึ่ง
คะแนนเสียงมิได้”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ใช้
บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1066 ลงวันที่
7 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญที่ 62-1 ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ.1962 โดยมีสาระสำคัญคือ
ในมาตราแรกเป็นการกำหนดถึง “เหตุ” ที่จะสามารถมอบให้สมาชิกรัฐสภา
ผู้อื่นใช้สิทธิลงคะแนนเสียงแทนกันได้^๑อันได้แก่ เหตุอันเนื่องมาจากการ
เจ็บป่วย อุบัติเหตุ ไปปฏิบัติงานให้รัฐบาล ไปปฏิบัติงานด้านทหาร หรือ
กรณีที่ต้องทำงานอื่นที่รัฐสภามอบหมาย รวมทั้งยังบัญญัติถึง “วิธีการ”
มอบให้สมาชิกรัฐสภาลงคะแนนเสียงแทน โดยการมอบต้องทำเป็นลาย
ลักษณ์อักษร และจะต้องแจ้งต่อประธานสภาก่อนเปิดประชุมหรือก่อนการ
ลงคะแนนเสียง

1.8 กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงเรื่องการตรากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณไว้
3 มาตรา คือ มาตรา 34 เป็นเรื่องรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ มาตรา 47
การลงมติในร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ และมาตรา 47-1 การลงมติ

ในร่างกฎหมายเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมไว้ โดยบทบัญญัติทั้ง 3 มาตราต่างก็มีการมอบอำนาจให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ ดังต่อไปนี้คือ

“มาตรา 34 รัฐสภาเป็นผู้ตราบัญญัติ

บัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- สิทธิแห่งพลเมืองและหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนในการใช้เสรีภาพ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงานและการเกณฑ์ทรัพย์สินในการป้องกันประเทศ

- สัญชาติ สถานะและความสามารถทางกฎหมายของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส การสืบมรดก และการให้โดยเสน่หา

- การกำหนดความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษและมัชฌิมโทษ รวมทั้งการกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลชั้นใหม่ และสถานภาพของผู้พิพากษา

- ฐานภาษี อัตราและวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้เงินตรา

เช่นกัน รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น

- การจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทต่างๆ ขึ้นใหม่

- หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการ

ทหาร

- การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของ

วิสาหกิจภาครัฐไปเป็นของเอกชน

รัฐบัญญัติกำหนดหลักการที่สำคัญในเรื่อง

- การจัดระเบียบทั่วไปในการป้องกันประเทศ

- การปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การศึกษา

- ระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินสิทธิ์และข้อผูกพันตามกฎหมายแพ่งและทางพาณิชย์

- ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสภาพแรงงาน และการประกันสังคม

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณกำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความสมดุลทางการเงิน บัญชีประมาณการรายรับ กำหนดเป้าหมายและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนกำหนดเป้าหมายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

บทบัญญัติมาตรานี้ว่าจะเพิ่มเติมและขยายความได้โดยการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

“มาตรา 47 รัฐสภาจะพิจารณาลงมติในร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่พิจารณาเห็นชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณในการพิจารณาครั้งแรกภายในกำหนดเวลาที่สืบวันนับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมาย ให้รัฐบาลส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้วุฒิสภาเพื่อ

พิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาสิบห้าวัน หลังจากนั้นให้นำ
บทบัญญัติในมาตรา 45 มาใช้บังคับ

ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายดังกล่าวภายใน
กำหนดเวลาเจ็ดสิบวัน รัฐบาลอาจประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นโดยการตรา
เป็นรัฐกำหนดได้

ถ้ารัฐบาลไม่อาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณที่กำหนด
รายรับและรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณภายในระยะเวลาที่พอเพียงสำหรับ
การพิจารณา จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถตรากฎหมายดังกล่าวใช้ได้ก่อนเริ่ม
ต้นปีงบประมาณ รัฐบาลอาจขออนุมัติต่อรัฐสภาเป็นกรณีฉุกเฉินเพื่อให้
อนุญาตให้เก็บภาษีและตราฤกษ์ฎีกาเพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินที่จำเป็นในการจัด
ทำกิจการต่างๆ ที่ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาให้ดำเนินการได้
ไปแล้ว

ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้มิให้นับรวมวันที่ไม่อยู่ใน
สมัยประชุมของรัฐสภาเข้าไว้ด้วย

ศาลตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ช่วยรัฐสภาและรัฐบาลในการตรวจสอบ
การใช้จ่ายเงินตามกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ”

“มาตรา 47-1 รัฐสภาพิจารณาลงมติในร่างกฎหมายเกี่ยวกับการให้
เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่พิจารณาเห็นชอบร่างกฎหมาย
ดังกล่าวในการพิจารณาครั้งแรกภายในกำหนดเวลายี่สิบวันนับจากวันที่ได้
รับร่างกฎหมาย ให้รัฐบาลส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้

เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบห้าวัน หลังจากนั้นให้นำบทบัญญัติในมาตรา 45 มาใช้บังคับ

ในกรณีที่รัฐสภาไม่อาจให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายดังกล่าว ภายในกำหนดเวลาห้าสิบวัน รัฐบาลอาจประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นโดยการตราเป็นรัฐกำหนดได้

ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้มิให้นับรวมวันที่ไม่อยู่ในสมัยประชุมของรัฐสภา และมีให้นับรวมวันในสัปดาห์ที่สถานั้นๆ มิได้กำหนดให้ประชุมกันตามบทบัญญัติมาตรา 28 วรรคสองเข้าไว้ด้วย

ศาลตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ช่วยรัฐสภาและรัฐบาลในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามกฎหมายเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าวมาแล้ว คือรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 59-2 ลงวันที่ 2 มกราคม ค.ศ. 1959 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ 71-474 ลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ.1971 ที่ประกอบด้วยเนื้อหาสาระที่สำคัญคือ กระบวนการร่างและกระบวนการพิจารณาลงมติกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ รวมทั้งการกำหนดประเภทของรายรับและรายจ่ายต่างๆ ของรัฐไว้ด้วย

1.9 ขอบเขตของรัฐบัญญัติ มาตรา 34 วรรคท้าย บัญญัติไว้ว่า

“บทบัญญัติมาตรานี้อาจจะบัญญัติเพิ่มเติมและขยายความได้โดยการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

จนกระทั่งปัจจุบัน ยังไม่มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 34 วรรคท้าย เพื่อขยายขอบเขตอำนาจของรัฐสภาในการตราบัญญัติประเภทอื่นนอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้แล้วในมาตรา 34

1.10 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการตรา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ไว้ สองมาตรา คือ

“มาตรา 57 หน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมขัดต่อการ ปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา การกำหนดตำแหน่งหน้าที่อื่นที่ ไม่สามารถดำรงตำแหน่งพร้อมกันกับตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญให้เป็นไป ตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

“มาตรา 63 ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตลอด ทั้งกระบวนการวิธีพิจารณา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดระยะเวลาในการ เสนอข้อขัดแย้งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามมาตรา 57 และมาตรา 63 มีเพียงฉบับเดียวคือรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 4 ครั้ง โดยครั้งแรกคือ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-223 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1959 รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 74-1101 ลงวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ.1974 รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 90-383 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ.1990 และครั้งสุดท้ายโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 95-63 ลงวันที่ 19 มกราคม ค.ศ.1995

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญ 2 ส่วนคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับการไม่สามารถ ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ (incompatible) ตามมาตรา 57 แห่งรัฐธรรมนูญนั้น มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 4 ของรัฐ กำหนดดังกล่าว ห้ามสมาชิกในคณะรัฐบาลและสมาชิกสภาเศรษฐกิจและ สังคม (conseil économique et social) เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญในเวลา

เดียวกันพร้อมทั้งให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภามาใช้ในการดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย

อีกส่วนหนึ่งจะเป็นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ถึงมาตรา 12 เรื่องการจัดตั้งองค์กรของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ถึงมาตรา 23 เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มาตรา 24 ถึงมาตรา 29 เรื่องการตรวจสอบร่างกฎหมาย มาตรา 30 ถึงมาตรา 31 เรื่องอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี มาตรา 32 ถึงมาตรา 45 เรื่องอำนาจเกี่ยวกับการชี้ขาดความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 46 ถึงมาตรา 51 อำนาจในการกำกับดูแลการออกเสียงแสดงประชามติและการประกาศผล และมาตรา 52 ถึงมาตรา 54 หน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีกรณีมาตรการฉุกเฉิน

1.11 สถานะของผู้พิพากษา มาตรา 64 บัญญัติไว้ว่า

“ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินการดังกล่าวโดยคณะกรรมการตุลาการ

**กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดสถานะของผู้พิพากษา
การโยกย้าย ถอดถอน หรือการลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาคือจะ
กระทำมิได้”**

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1270 ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ.1958 ที่ผ่านการแก้ไขมาแล้วถึง 16 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่	รัฐบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่	ลงวันที่ / เดือน / ค.ศ.
1	59-226	4 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1959
2	60-87	26 มกราคม ค.ศ.1960
3	63-804	6 สิงหาคม ค.ศ.1963
4	67-130	20 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1967
5	67-618	25 กรกฎาคม ค.ศ.1967
6	70-642	17 กรกฎาคม ค.ศ.1970
7	76-120	5 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1976
8	76-614	9 กรกฎาคม ค.ศ.1976
9	77-50	20 มกราคม ค.ศ.1977
10	79-43	18 มกราคม ค.ศ.1979
11	80-844	29 ตุลาคม ค.ศ.1980
12	84-833	13 กันยายน ค.ศ.1984
13	91-71	18 มกราคม ค.ศ.1991
14	92-189	25 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1992
15	94-101	5 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1994
16	95-64	19 มกราคม ค.ศ. 1995

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานะผู้พิพากษานี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีปัญหามากที่สุด มีการแก้ไขมาหลายครั้งและขณะเดียวกันก็มีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นทุกครั้งที่ถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับ เนื้อหาสาระที่สำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้พิพากษาแบบครบวงจร กล่าวคือ การรับบุคคลเข้ามาเป็นผู้พิพากษา การจัดองค์กร การเลื่อนระดับ วินัย และการพ้นจากตำแหน่งของผู้พิพากษา เป็นต้น

1.12 องค์ประกอบและการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการ มาตรา 65 บัญญัติไว้ว่า

“ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานโดยตำแหน่งและสามารถทำหน้าที่แทนประธานาธิบดีในฐานะประธานคณะกรรมการตุลาการได้

คณะกรรมการตุลาการประกอบด้วยองค์ประกอบสองส่วน ส่วนแรกมีอำนาจในเรื่องผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดี และอีกส่วนหนึ่งมีอำนาจในเรื่องผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พนักงานอัยการ

คณะกรรมการตุลาการส่วนที่มีอำนาจในเรื่องผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดีนอกจากจะประกอบด้วยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแล้ว ยังประกอบด้วยผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีจำนวนห้าคน ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พนักงานอัยการหนึ่งคน สมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาแห่งรัฐหนึ่งคน และบุคคลภายนอกจำนวนสามคนที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภาและมีได้เป็นผู้พิพากษาซึ่งมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ตามลำดับ

คณะกรรมการตุลาการส่วนที่มีอำนาจในเรื่องผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่
พนักงานอัยการนอกจากจะประกอบด้วยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแล้วยังประกอบด้วยผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่
พนักงานอัยการจำนวนห้าคนและผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดีหนึ่งคน
สมาชิกสภาแห่งรัฐหนึ่งคนและบุคคลภายนอกจำนวนสามคน ตามหลักเกณฑ์
ที่กำหนดไว้ในวรรคก่อน

คณะกรรมการตุลาการส่วนที่มีอำนาจในเรื่องผู้พิพากษาที่พิจารณา
พิพากษาคดีมีหน้าที่เสนอการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์
และประธานศาลชั้นต้นในระดับกรองเองสตองค์และเป็นผู้ให้ความเห็น
ชอบในการแต่งตั้งผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดี

คณะกรรมการตุลาการตามที่บัญญัติไว้ในวรรคก่อนทำหน้าที่เป็น
คณะกรรมการพิจารณาความคิดทางวินัยของผู้พิพากษา ทำหน้าที่พิจารณา
พิพากษาคดี ในกรณีดังกล่าวให้ประธานศาลฎีกาทำหน้าที่เป็นประธานคณะ
กรรมการ

คณะกรรมการตุลาการส่วนที่มีอำนาจในเรื่องผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่
พนักงานอัยการมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้พิพากษา
ที่ทำหน้าที่พนักงานอัยการ เว้นแต่เฉพาะตำแหน่งที่อยู่ภายใต้อำนาจการ
แต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการตุลาการตามที่บัญญัติไว้ในวรรคก่อนมีหน้าที่พิจารณา
ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความคิดทางวินัยของผู้พิพากษาที่ทำ
หน้าที่พนักงานอัยการ ในกรณีดังกล่าวให้ประธานผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่
พนักงานอัยการในศาลฎีกาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ

ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในการ
ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 94-100 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1994 ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดองค์กรของคณะกรรมการตุลาการ กล่าวคือ มาตรา 1 ถึงมาตรา 12 เป็นเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการ และมาตรา 13 ถึงมาตรา 21 เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการ

1.13 ศาลอาญาชั้นสูง ศาลอาญาชั้นสูง (la Haute Cour de justice) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาความผิดที่ประธานาธิบดีได้กระทำในขณะดำรงตำแหน่ง ซึ่งมาตรา 67 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ให้มีศาลอาญาชั้นสูง

ศาลอาญาชั้นสูงประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เลือกจากสภาทั้งสองในที่ประชุมของแต่ละสภาจำนวนเท่าๆ กัน โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเลือกจากสมาชิกวุฒิสภาเพื่อประกอบเป็นศาลอาญาชั้นสูงทุกครั้งภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปหรือเลือกตั้งบางส่วนตามวาระของสภาใดสภาหนึ่ง และให้ผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูงเลือกประธานศาลอาญาชั้นสูงจากบรรดาผู้พิพากษาดังกล่าว

ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประกอบของศาลอาญาชั้นสูง หลักเกณฑ์ในการดำเนินงานรวมทั้งกระบวนการวิธีพิจารณาของศาล”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 59-1 ลงวันที่ 2 มกราคม ค.ศ.1959 ซึ่งถูกแก้ไขโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 93-1252 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่สำคัญคือในมาตรา 1 ถึงมาตรา 17 เป็นเรื่ององค์ประกอบ

และการดำเนินงานของศาลอาญาระดับสูง มาตรา 18 ถึงมาตรา 24 เป็นเรื่อง กระบวนวิธีพิจารณา และมาตรา 28 ถึงมาตรา 38 เป็นเรื่องคำพิพากษา

1.14 ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (la Cour de justice de la République) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาความผิดที่ สมาชิกในคณะรัฐมนตรีได้กระทำในขณะดำรงตำแหน่ง ซึ่งมาตรา 68-2 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวนสิบห้าคน โดยผู้พิพากษาสิบสองคนเลือกมาจากสมาชิกสภาทั้งสองในที่ประชุมแต่ละ สภาเป็นจำนวนเท่าๆ กันภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปหรือเลือกตั้ง บางส่วนตามวาระของสภาใดสภาหนึ่ง และผู้พิพากษาอีกสามคนมาจาก ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในศาลฎีกา โดยให้ผู้พิพากษาจาก ศาลฎีกาคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่เป็นความผิดออกฤช โทษหรือมีขมขื่นโทษของสมาชิกในคณะรัฐมนตรีที่กระทำในตำแหน่งหน้าที่ เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง

คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องอาจพิจารณาสั่งให้ยกฟ้องหรือให้ ส่งคำฟ้องไปยังประธานผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พนักงานอัยการในศาลฎีกา เพื่อฟ้องคดีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐก็ได้

ประธานผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พนักงานอัยการในศาลฎีกาอาจยื่นฟ้อง ต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐได้เอง หากได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง

ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติ ตามบทบัญญัติในมาตรานี้”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 93-1252 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ.1993 ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญ คือ มาตรา 1 ถึงมาตรา 11 การจัดองค์การของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ มาตรา 12 คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น มาตรา 13 ถึงมาตรา 34 กระบวนการพิจารณาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

1.15 สภาเศรษฐกิจและสังคม มาตรา 71 บัญญัติไว้ว่า

“องค์ประกอบของสภาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1360 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ.1958 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม 4 ครั้ง โดยรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 62-918 ลงวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ.1962 รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 84-499 ลงวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ.1984 รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 90-1001 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1990 และรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 92-730 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม ค.ศ.1992

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ มาตรา 1 ถึงมาตรา 6 อานาจหน้าที่ มาตรา 7 ถึงมาตรา 14 โครงสร้าง มาตรา 15 ถึงมาตรา 25 การดำเนินงานของสภาเศรษฐกิจและสังคม

1.16 ประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป มาตรา 88-3 บัญญัติไว้ว่า

“ภายใต้เงื่อนไขของการถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติ และตามวิธีการที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรปซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ราชฎรของสหภาพยุโรปที่มีถิ่นที่อยู่ในฝรั่งเศสอาจมีสิทธิลง

คะแนนเสียงเลือกตั้งและมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้ แต่ราษฎรเหล่านี้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรี และไม่อาจเข้าร่วมในการเลือกตั้งผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รวมตลอดทั้งไม่อาจเข้าร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกันเพื่อกำหนดเงื่อนไขการปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรานี้”

จนกระทั่งปัจจุบัน ยังไม่มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตราดังกล่าว

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรวม 15 หมวด ประกอบด้วย 94 มาตรา มีบทบัญญัติที่มอบให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปตรา “ส่วนขยาย” รัฐธรรมนูญได้ทั้งสิ้น 16 มาตราดังที่ได้เสนอมานี้แล้วทั้งหมดนี้

บทที่ 2

เนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้ทราบถึง “ขอบเขต” ของการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คั้งที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติมอบอำนาจไว้ 16 มาตราดังกล่าวมาแล้วในบทก่อน ในบทนี้ จะได้ทำการศึกษาถึง “เนื้อหา” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจากหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ทั้ง 16 มาตราต่างก็ บัญญัติให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระต่างกัน ซึ่ง สามารถจัดเป็นประเภทได้ 3 ประเภท คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งบาง ตำแหน่ง และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการ ขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ⁽⁷⁸⁾

2.1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการ ดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในบรรดาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรวม 16 มาตราที่มีการมอบ อำนาจให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อเพิ่มเติมหรือขยายความ รัฐธรรมนูญนั้น มีบทบัญญัติ 8 มาตรา ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน และ องค์กรประกอบของสถาบันต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญคือ

⁽⁷⁸⁾หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (46), หน้า 1407-1412

- ก. มาตรา 6 วิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดี
- ข. มาตรา 25 องค์ประกอบและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา
- ค. มาตรา 27 การมอบให้ลงคะแนนเสียงแทน
- ง. มาตรา 65 องค์ประกอบและการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการ
- จ. มาตรา 67 องค์ประกอบและการดำเนินงานของศาลอาญาชั้นสูง
- ฉ. มาตรา 68-2 การดำเนินงานของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ
- ช. มาตรา 71 องค์ประกอบและการดำเนินงานของสภาเศรษฐกิจและสังคม
- ซ. มาตรา 88-3 วิธีการสมัครรับเลือกตั้งและออกเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นของราษฎรของสหภาพยุโรป

มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกมาหลายฉบับจากการที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้ตามบทบัญญัติทั้ง 8 มาตราดังกล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้นจะเห็นได้ว่ามีโครงสร้างคล้ายๆ กัน กล่าวคือ เป็นการกำหนดวิธีการในการทำงานของสถาบันทางการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็น ประธานาธิบดี รัฐสภา คณะกรรมการตุลาการ ศาลอาญาชั้นสูง ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐและสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งบางตำแหน่ง

สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับบางตำแหน่ง (*inéligibilité*) และกรณีเกี่ยวกับสถานะของ

ผู้พิพากษา (statut de magistrat)

2.2.1 การห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับบางตำแหน่ง
รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเรื่องการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับบางตำแหน่งไว้ 3 กรณีด้วยกันคือ กรณีเกี่ยวกับรัฐมนตรีในมาตรา 23 สมาชิกรัฐสภาในมาตรา 25 และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในมาตรา 57

ความแตกต่างของทั้ง 3 มาตราอยู่ที่ในมาตรา 23 นั้นได้กำหนดตำแหน่ง “ต้องห้าม” สำหรับรัฐมนตรีไว้แล้วคือ ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ตำแหน่งผู้แทนวิชาชีพในระดับชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประกอบวิชาชีพอื่นๆ แต่ในมาตรา 23 ได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการแต่งตั้งให้บุคคลอื่นเข้าไปดำรงตำแหน่งแทนหากเกิดกรณีที่มีการดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันอยู่แล้ว ส่วนมาตรา 25 นั้นมิได้กำหนดตำแหน่งต้องห้ามสำหรับสมาชิกรัฐสภาเอาไว้ แต่ได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดตำแหน่งต้องห้ามสำหรับสมาชิกรัฐสภา ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตราบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ 88-37 ลงวันที่ 13 มกราคม ค.ศ.1988 กำหนดตำแหน่งต้องห้ามสำหรับสมาชิกรัฐสภา เช่น ห้ามเป็นทหาร ห้ามดำรงตำแหน่งสมาชิกสภายุโรป และห้ามเป็นสมาชิกทั้ง 2 สภาในเวลาเดียวกัน เป็นต้น สำหรับในมาตรา 57 นั้น ได้กำหนดตำแหน่งต้องห้ามของการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญไว้แล้วว่า หน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา พร้อมทั้งได้เปิดช่องให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดตำแหน่งหน้าที่ต้องห้ามเพิ่มเติมได้ ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตราบังคับกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 ที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งบัญญัติถึงกรณีตำแหน่งต้องห้ามของตุลาการรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นไปอีกคือ ห้ามเป็นสมาชิกในคณะรัฐบาล

และสมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภามาใช้กับการดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย

2.2.2 สถานะของผู้พิพากษา เนื้อหาของรัฐธรรมนูญไม่ได้ยืนยันว่าเรื่องเกี่ยวกับสถานะของผู้พิพากษาจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมด ทั้งนี้เพราะนอกจากมาตรา 64 จะบัญญัติถึงสถานะของผู้พิพากษาไว้แล้วบางส่วน เช่น การห้ามโยกย้าย ถอดถอน หรือลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี (magistrat du siège) เป็นต้น มาตรา 64 เองยังบัญญัติให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดสถานะของผู้พิพากษาอีกด้วย และนอกจากนี้ในมาตรา 34 เอง ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนด “เรื่อง” ที่จะตราเป็นรัฐบัญญัติก็ได้กำหนดถึงเรื่องสถานะของผู้พิพากษาไว้ด้วยว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของการตราบัญญัติ

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติคงมีเพียงรัฐธรรมนูญมาตรา 64 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่ตราขึ้นมาบัญญัติถึงสถานะต่างๆ ของผู้พิพากษาไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอายุเกษียณ การเลื่อนระดับ การแต่งตั้ง วินัย และการพ้นจากตำแหน่งในกรณีต่างๆ เป็นต้น

2.3 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ 2 มาตรา ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ “ขยายขอบเขต” การบังคับใช้รัฐธรรมนูญออกไป คือ มาตรา 13 และ มาตรา 34

2.3.1 มาตรา 13 มาตรา 13 เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร โดยในวรรคท้ายของมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

เพื่อกำหนดตำแหน่งอื่นๆ เพิ่มเติมว่าตำแหน่งใดต้องให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการมอบอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ของประธานาธิบดีให้กับผู้อื่น ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 13 คือ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1136 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 กำหนดตำแหน่งต่างๆ ที่ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้ง อันได้แก่ สมาชิกสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) สมาชิกศาลตรวจเงินแผ่นดิน (Cour des comptes) ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม อาจารย์มหาวิทยาลัยระดับสูง รวมทั้งทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ

จะเห็นได้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเป็นการ “เพิ่มเติม” หรือ “ขยายขอบอำนาจ” หรือ “ขยายเนื้อหา” ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้กว้างขึ้น

2.3.2 มาตรา 34 มาตรา 34 วรรคท้ายบัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติในมาตรา 34 อาจได้รับการเพิ่มเติมและขยายความได้โดยการตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

ดังที่ได้ทราบแล้วว่า บทบัญญัติในมาตรา 34 นั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐสภาในการตรากฎหมาย เรื่องใดที่มีได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 34 เรื่องนั้นรัฐสภาก็ไม่สามารถตรากฎหมายได้ แต่ในมาตรา 34 วรรคท้ายได้บัญญัติให้อำนาจรัฐสภาที่จะตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกมาเพิ่ม “ประเภท” ของกฎหมายที่ตนจะสามารถตราได้ ซึ่งถือเป็นการ “เพิ่มเติม” หรือ “ขยายขอบอำนาจ” ของบทบัญญัติในการตรากฎหมายของรัฐสภาให้มากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่เคยมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้ จะมีความแตกต่างในตัวเองกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 2 ประเภทแรก กล่าวคือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญสองประเภทแรกนั้นต้องมีการตราโดยเร่งด่วน เพราะมีฉะนั้นองค์กรทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็จะยังไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะขาดกฎหมายที่จะมากำหนดวิธีการดำเนินงาน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทแรกจึงเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะบังคับ ในขณะที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทหลังนี้ไม่มีลักษณะบังคับเพราะไม่ว่าจะมีการตราหรือไม่ ก็จะไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทหลังจึงเป็นเพียงกฎหมายที่จะมาขยายหรือเพิ่มเติมรายละเอียดบางอย่างเข้าไปในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 สามารถทำได้หลายกรณีดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 16 มาตรา

เนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างกัน สามารถจัดเป็นกลุ่มได้สามกลุ่มคือ กลุ่มที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กลุ่มที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งบางตำแหน่ง และกลุ่มที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญสองกลุ่มแรกนั้นเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อ “ขยายหลัก” ต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีผลทำให้องค์กรหรือสถาบันทางการเมืองต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่และครบถ้วน

ส่วนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกลุ่มหลังนั้นเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีได้ทำหน้าที่ “ขยายหลัก” ต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการ “เพิ่มเติม” หรือ “ขยายขอบอำนาจ” ของรัฐธรรมนูญให้กว้างขึ้นกว่าเดิม ซึ่งปัญหาที่น่าสนใจก็คือ การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทนี้จะมีผลเท่ากับเป็นการ “แก้ไขเพิ่มเติม” ขยายบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญออกไป ซึ่งก็เกิดคำถามตามมาว่าทำไมจึงไม่ให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำโดยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ภาค 5

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างประเภทของกฎหมายขึ้นมาใหม่เป็นครั้งแรกในระบบกฎหมายไทย นั่นคือกฎหมายที่รัฐธรรมนูญเรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

ก่อนหน้านี้ ได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแพร่หลายในการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในประเทศไทยมาเป็นเวลาพอสมควร รวมทั้งได้เคยมีการเสนอแนวความคิดที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเวลาเดียวกันด้วย

การศึกษากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยในภาค 5 นี้ จะขอแบ่งเป็น 3 บท ในบทแรกจะได้กล่าวถึงความเป็นมาของการนำระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย ในบทต่อมาจะได้ศึกษาระบบการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งจะพิจารณากระบวนการร่างและกระบวนการตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ และในบทสุดท้ายจะได้ศึกษาถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มี

บทที่ 1

ความเป็นมาของการนำระบบ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น เป็นรัฐธรรมนูญของไทยฉบับแรกที่จะนำระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ และสร้างคำว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาในระบบกฎหมายไทย

แต่อย่างไรก็ตาม ได้เคยมีแนวความคิดของการนำระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในรัฐธรรมนูญของไทยก่อนหน้าที่จะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาเป็นเวลานานพอสมควรโดยนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน

จึงขอแบ่งการศึกษาในบทนี้ออกเป็นสองส่วน ในส่วนแรกจะได้ศึกษาถึงความพยายามที่จะสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และในส่วนที่สองจะได้ศึกษาถึงความเป็นมาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

1.1 ความพยายามที่จะสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

แต่เดิมนั้น ในระบบกฎหมายไทยไม่มีแนวความคิดเรื่องเกี่ยวกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแทรกอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่

ผ่านมา แม้จะมีการ “มอบ” ให้กฎหมายอื่นไปบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง พรรคการเมืองหรือแม้กระทั่งวิธีพิจารณาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายประเภทดังกล่าวก็มี “สถานะ” เป็นเพียงกฎหมายธรรมดาฉบับหนึ่งเท่านั้น

ส่วนในแวดวงนักวิชาการ ก็มีการศึกษาถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่บ้าง จะเห็นได้จากตำราของนักวิชาการหลายๆ ท่าน ที่มีการกล่าวถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

ดร.คันถ์ชิต อินทชาติ ได้กล่าวไว้ในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ⁽⁷⁹⁾ ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law หรือ Lois Organiques) หมายถึงกฎหมายซึ่งเป็นบทบัญญัติขยายหรืออธิบายความในรัฐธรรมนูญให้เข้าใจได้ชัดเจน ในขณะที่ รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ เห็นว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหมายถึงกฎหมายเกี่ยวกับองค์กร การจัดระเบียบองค์กร หรือสถาบันที่ใช้อำนาจสาธารณะต่างๆ⁽⁸⁰⁾ ส่วน ศ.ดร.วิญญู เครืองาม นั้นเห็นว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึงกฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศซึ่งแยกออกมาบัญญัติรายละเอียดต่างหากออกไปจากรัฐธรรมนูญ⁽⁸¹⁾

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นอีกผู้หนึ่งที่ได้กล่าวถึงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในตำรากฎหมายมหาชน ดังนี้ คือ⁽⁸²⁾

⁽⁷⁹⁾ คันถ์ชิต อินทชาติ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ.2515, หน้า 226

⁽⁸⁰⁾ พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับการนำมาใช้เป็นมาตรการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐ, ข่าวเนติบัณฑิตยสภา (มีนาคม 2536), หน้า 2

⁽⁸¹⁾ วิญญู เครืองาม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน, หน่วยที่ 1-7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ. 2537, หน้า 32

⁽⁸²⁾ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 3 ; ที่มาและนิติวิธี, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งแรก พฤศจิกายน 2538, หน้า 34 - 36

“6. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Lois organiques)”

คำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” (lois organiques) มี 2 ความหมาย คือ

ประการแรก หมายถึง กฎหมายธรรมดาที่มีเนื้อหาข้างใน เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ ในความหมายนี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้มีฐานะอะไรเหนือไปกว่ากฎหมายธรรมดา นอกจากความสำคัญของเนื้อหาเท่านั้น

ประการที่สอง หมายถึง กฎหมายบางประเภทที่รัฐธรรมนูญ ระบุไว้โดยตรงว่าเป็น “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” (lois organiques) และระบุไว้โดยตรงให้ออกกฎหมายเหล่านั้นมาเสริมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญของแผ่นดินต้องมีสาระยืดยาวโดย ไม่จำเป็น เช่น กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายวิธีพิจารณาความของคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญจะจัดระบบพิเศษในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ เช่น ในอิตาลีตาม รัฐธรรมนูญลงวันที่ 24 ธันวาคม 1947 ในฝรั่งเศสตามรัฐธรรมนูญ ปี 1958 ในรัฐธรรมนูญสเปน และโปรตุเกส เป็นต้น ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ

6.1 ระบบที่ถือว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีฐานะเท่ากับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : อิตาลี

ตามรัฐธรรมนูญอิตาลีฉบับปี 1947 มาตรา 138 กำหนดให้กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (lois de révision de la Constitution) และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (lois constitutionnelles) มีกระบวนการตราที่เหมือนกัน คือ ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จะต้องพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสองประเภทเป็นสองวาระ โดยวาระที่หนึ่ง และวาระที่สองต้องห่างกันอย่างน้อยสามเดือน และในวาระที่สอง มติที่เห็นชอบกับร่างกฎหมายทั้งสองประเภทนี้จะต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง

ของสมาชิกแต่ละสภา อย่างไรก็ตาม แม้ร่างกฎหมายทั้งสองประเภทนี้จะผ่านสภาไป และลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่ถ้าสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งในห้าของสภาดังกล่าวก็ดี ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตั้งแต่ห้าแสนคนขึ้นไปก็ดี หรือสภาภาคน้อยห้าภาค ร้องขอให้นำกฎหมายดังกล่าวไปขอประชามติ (référéndum) ทั้งนี้ โดยคำร้องขอนั้นทำภายในสามเดือนนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็ต้องจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติ หากกฎหมายนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบเกินกึ่งของคะแนนเสียงที่ลงประชามติ ก็ถือว่าไม่มีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวเลย อนึ่ง ถ้าร่างกฎหมายทั้งสองประเภทได้รับคะแนนเสียงเกินสองในสามส่วนของแต่ละสภาในการลงคะแนนเสียงวาระที่สองแล้ว รัฐธรรมนูญห้ามนำไปลงคะแนนเสียงเป็นประชามติอีก

อนึ่ง กฎหมายใดจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ ก็ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญเอง อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

6.2 ระบบที่ถือว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแยกจากกฎหมายธรรมดาแต่ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญ : ฝรั่งเศส

ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศส กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะดังนี้

6.2.1 รัฐธรรมนูญต้องระบุไว้โดยตรงว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” และรัฐธรรมนูญต้องระบุไว้ชัดว่าเรื่องใดบ้างให้ออกเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ถ้าออกนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ต้องถือว่าเป็นกฎหมายธรรมดา และกฎหมายธรรมดาก็ไม่อาจก้าวล่วงไปบัญญัติเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่

6.2.2 การออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยปกติเป็นไปเหมือนกฎหมายธรรมดา แต่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี 1958 มาตรา 46 กำหนดกระบวนการพิเศษบางประการสำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ คือ ประการแรก เมื่อได้เสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาใดแล้ว ต้องให้เวลาล่วงไป 15 วันนับแต่วันเสนอก่อน สภานั้นจึงจะลงมือพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ เพื่อไม่ให้ฝ่ายข้างมากใช้ความรวดเร็วผ่านกฎหมายสำคัญโดยปราศจากการให้โอกาสฝ่ายอื่นศึกษาและแสดงความเห็น ประการที่สองหากสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาลงมติขัดกันคือสภาหนึ่งผ่านร่างกฎหมาย แต่อีกสภาหนึ่งไม่รับร่างกฎหมายนั้น สภาผู้แทนราษฎรอายยืนยันมติได้แต่ต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของเสียงทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร และประการที่สาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญบังคับให้สองสภาต้องลงมติเห็นชอบในบทบัญญัติทุกมาตราตรงกันทุกถ้อยคำ (votes dans les mêmes termes) จึงจะมีผลใช้บังคับได้ ประการสุดท้าย เมื่อรัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องส่งร่างไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้กฎหมายนั้น เพื่อไม่ให้กลายเป็นว่าแทนที่จะ “เสริม” รัฐธรรมนูญ กฎหมายเหล่านั้นกลับ “บิดผัน” หรือทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจึงมีศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และจะขัดกับรัฐธรรมนูญที่เป็นแม่บทไม่ได้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประเภทนี้ทุกฉบับ และเคยมีตัวอย่างให้เห็นแล้วว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสวินิจฉัยว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีเนื้อความหรือมีวิธีการตราขัดรัฐธรรมนูญ ประกาศใช้มาตราบางมาตราหรือทั้งฉบับไม่ได้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายธรรมดา

ในประเทศไทย แนวความคิดเรื่องกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีอยู่ในทางวิชาการแต่ในความเป็นจริงกฎหมายที่ฝ่ายวิชาการจัดว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหลาย ไม่ว่าจะกฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายวิธีพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ล้วนแต่มีวิธีการออกเหมือนกฎหมายธรรมดา และมีศักดิ์เหมือนกฎหมายธรรมดาทุกอย่าง แต่แนวคิดดังกล่าวนี้เริ่มปรากฏเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่ให้ต้องส่งข้อบังคับการประชุมของสภาทั้งสองให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาเสียก่อน แต่แนวความคิดนี้ก็ยังไม่ชัดเจนนักสมควรที่จะพัฒนาแนวความคิดนี้และนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรายละเอียดของหลักการในรัฐธรรมนูญ อาจบิดเบือนหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้”

ในปี พ.ศ.2534 เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คณะรสช. ได้อำนาจเหตุแห่งการยึดอำนาจการปกครองประเทศไว้หลายประการ เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำ รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา เป็นต้น ภายหลังการยึดอำนาจ สภา รสช. ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศในขณะนั้น ต่อมาในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2534 ขณะที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำลังร่างรัฐธรรมนูญอยู่ ศ.ดร.อมร จันทรมานูรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งให้ความสนใจในกฎหมายมหาชนเป็นอย่างมาก ก็ได้เสนอบทความเรื่อง “รัฐธรรมนูญ : โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย” ในการสัมมนาที่โรงแรมเอเชีย ซึ่งจัดโดยสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชและสถาบันนโยบายศึกษา บทความดังกล่าวได้เสนอโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ ในทัศนะของนักกฎหมายมหาชน โดยมีการเสนอให้นำระบบ “พระราช

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” มาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทยด้วย โดยรายละเอียดของบทความดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีดังนี้คือ⁽⁸³⁾

“(ค) กลไกบางประการในการเขียนรัฐธรรมนูญที่ควรทราบ (organic law)

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ-organic law” คืออะไร organic law เป็นรูปแบบของกฎหมายกึ่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเราใช้ชื่อเรียกกันว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

เนื่องจาก “ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ-organic law” เป็น “มาตรการ” อีกอย่างหนึ่ง (ซึ่งผู้เสนอฯ มีความเห็นว่า อาจมีความจำเป็นหรือเหมาะสมที่จะนำมาใช้ใน “รัฐธรรมนูญในอนาคต” ของไทย ตามที่ผู้เสนอฯ ได้กล่าวต่อไป) ดังนั้น จึงขอทำความเข้าใจโดยย่อเกี่ยวกับ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ดังนี้

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่นั้น จะมีบทบัญญัติอยู่จำนวนหนึ่งที่เป็นสาระที่เกี่ยวกับวิธีการในเรื่องที่สำคัญหรือเกี่ยวกับกลไกขององค์กรบริหารสำคัญที่ผู้เขียนรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายสำคัญสำหรับการถ่วงดุลอำนาจของนักการเมือง หรือของ “เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง” และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเหล่านี้จำเป็นต้องมี “สาระและวิธีการในรายละเอียด” ที่กำหนดไว้ในบทกฎหมายเพื่อให้เป็นที่แน่นอนว่า “สาระและวิธีการในรายละเอียด” นั้นจะนำไปสู่ผลปฏิบัติ ที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่การจะนำสาระและวิธีการในรายละเอียด

⁽⁸³⁾อมร จันทรสมบูรณ์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์, สถาบันนโยบายศึกษา, พ.ศ. 2539, หน้า 6-7 และหน้า 21

ดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเอง ก็จะเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ยาวเกินไป ฯลฯ

ฉะนั้น เพื่อให้ “กฎหมาย” (ซึ่งกำหนดวิธีการในรายละเอียด) เหล่านี้ไม่อาจถูกแก้ไขได้ง่ายหรือโดยไม่รอบคอบจนเกินไป (โดยพรรคการเมืองที่คุมอำนาจเสียงข้างมากในสภาฯ ในขณะที่ขณะหนึ่ง) จนทำให้ “ผลปฏิบัติที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ต้องเสียไปหรือไร้ผล นักร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงได้สร้าง “ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ organic law” ขึ้น

โดยหลักการกฎหมายดังกล่าว (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) จะยกเว้นพร้อมๆ กับรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถมองเห็น (โดยโปร่งใส) ได้ว่า บทบัญญัติและกลไกที่สำคัญของรัฐธรรมนูญนี้จะนำไปสู่ผลปฏิบัติที่เป็นจริงได้โดยวิธีการอย่างไร รัฐธรรมนูญจะบัญญัติวิธีการตราและวิธีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ไว้เป็นมาตรการพิเศษไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง (เช่น มีการตรวจสอบการขัดต่อรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้บังคับ ฯลฯ) เพื่อป้องกันการแก้ไข “กฎหมาย” โดยที่ผู้เสนอแก้ไขมีความมุ่งหมายอย่างอื่น (ที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ public interest) และเพื่อป้องกันการตีความของ “องค์กรอื่น” ที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพราะผลของ “การตีความ” ที่ไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเช่นนั้น อาจทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองไม่มีผลในทางปฏิบัติ หรือเป็นเพียงตัวอักษร

ระบบของการตราและการแก้ไข “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จึงจะต้องเขียนไว้ในตัวรัฐธรรมนูญ”

“(ง) “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” (organic law)

1. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” เป็นพระราชบัญญัติ

ที่มีวิธีการตราและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติม (ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ) แตกต่างกับวิธีการตราฯ “พระราชบัญญัติธรรมดา” โดย “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จะมีวิธีการที่รัดกุมและรอบคอบมากกว่า “พระราชบัญญัติธรรมดา” (โปรดดูส่วนที่ 1 (ค)) ดังนั้น “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาแต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญและเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับ “กึ่งรัฐธรรมนูญ” ดังนั้นถ้าหากบทบัญญัติของ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ขัดแย้งกับบทบัญญัติของ “พระราชบัญญัติธรรมดา” บทบัญญัติของ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ก็จะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ

2. กฎหมายที่สมควรกำหนดให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญน่าจะได้แก่

2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง

2.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง

2.3 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาของ “สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน”

2.4 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาของ “คณะกรรมการกฤษฎีกา”

2.5 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาของ คณะกรรมการ ป.ป.ป.

2.6 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่น่าสถาบัน “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน” มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ก็จะถูกกำหนดให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย”

ข้อเขียนดังกล่าวซึ่งเขียนขึ้นในปี พ.ศ.2534 นั้น นับได้ว่าเป็นข้อเขียนแรกที่เสนอต่อสาธารณชนว่าสมควรที่รัฐธรรมนูญของไทยจะนำระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้และใช้ในเรื่องใดบ้าง

ต่อมา หลังจากที่ ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณธ์ เสนอข้อเขียนดังกล่าวได้ไม่นาน ในวันที่ 9 ธันวาคม 2534 คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา ก็ได้จัดการสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับ “ร่าง พรบ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ...” ขึ้นที่พัทธา โดยในตอนหนึ่งของการสัมมนา ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณธ์ ก็ได้อภิปรายถึงรัฐธรรมนูญแบบที่ใช้กันอยู่ในประเทศขณะนี้ว่าล้าหลังกว่ารัฐธรรมนูญโดยทั่วๆ ไปถึง 50 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้มีการบรรจุ “กลไกทางด้านกฎหมายปกครอง” ที่เป็นกลไกหลักๆ เข้าไว้ในรัฐธรรมนูญเพราะกลไกทางด้านกฎหมายปกครองหลักๆ เหล่านี้ เป็นกลไกในการบริหารประเทศที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจบริหารของนักการเมืองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง กลไกเหล่านี้เป็นเครื่องมือพื้นฐานของการบริหารที่ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นการปกครองที่มี “ผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง” ต่างคนต่างสับเปลี่ยนกันเข้ามาใช้อำนาจของรัฐตามระยะเวลาที่กำหนด สามารถดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง เพราะกลไกเหล่านี้เป็นเครื่องป้องกันหรือลดโอกาส “การใช้อำนาจโดยมิชอบ” ของนักการเมืองที่สับเปลี่ยนเข้ามาดำรงตำแหน่งใน “องค์กรทางการเมือง” ของรัฐและในขณะเดียวกันก็ให้โอกาสแก่นักการเมืองที่สุจริตสามารถพิสูจน์ตนเองได้อย่างเป็นธรรมและไม่เสื่อมเสีย ในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดสมัยใหม่จำนวนมากได้มีการนำสถาบันและองค์กรในทางบริหารเข้ามาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งได้ใช้หลักวิชาการทำการวิเคราะห์และปรับปรุงบทกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างตลอดจนวิเคราะห์การทำงานของกลไกและองค์กรเหล่านี้ไปพร้อมกันกับการปรับปรุงและวางรูปแบบใหม่

“องค์กรทางการเมือง” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

คำอภิปรายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์และความอยากรู้อยากเห็นว่า อะไรคือ “รัฐธรรมนูญ” ตามแนวความคิดสมัยใหม่ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายศึกษา (ในขณะนั้น) จึงได้ขอให้ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ รับเป็นประธาน “โครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” โดยให้โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษารูปแบบของรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดสมัยใหม่ ซึ่ง ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้ขอให้นักวิชาการทางด้านกฎหมายมหาชนที่เป็นนักวิชาการรุ่นใหม่และไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองรวม 11 คน คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณุญ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, ดร.สุรพล นิตติไกรพจน์, ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, ดร.กิตติภาคย์ ทวีศรี, รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, อาจารย์เชิธรชัช ฌ นคร, ดร.รังสิกร อุปพงษ์ และ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เข้าร่วมในโครงการดังกล่าวโดยกำหนดหัวข้อทำการศึกษาไว้ 11 หัวข้อ คือ 1.ระบบการควบคุมวินัยทางการเมือง 2.ศาลรัฐธรรมนูญ 3.สถาบันเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน 4.สถาบันเกี่ยวกับสภาแห่งรัฐ 5.คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ 6.วิธีการหาเสียงเลือกตั้งและการกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง 7.ระบบการออกเสียงเลือกตั้งโดยมีการควบคุมโดยคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง 8.ระบบการออกเสียงเลือกตั้งแบบการลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อ 9.ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ 10.รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่มีประเด็นดังกล่าวข้างต้นกำหนดไว้ในตัวบทรัฐธรรมนูญ 11.ระบบการตรา “กฎหมายกึ่งรัฐธรรมนูญ” ซึ่งล้วน

แล้วแต่เป็นหัวข้อเกี่ยวกับกลไกและองค์กรต่างๆ ที่สมควรบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เมื่อนักวิชาการเหล่านี้ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบหัวข้อต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายก็ได้เขียนบทความลงตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์มติชนรายวันในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535-2536

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 เกิดกระแสเรียกร้องให้ “ปฏิรูปทางการเมือง” ในสังคมไทยเพื่อแก้ไขระบบการเมืองที่บกพร่องอยู่หลายประการ และเมื่อกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองเริ่มขยายวงกว้างขึ้นและสื่อเค้าว่าอาจเกิดความรุนแรง ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2537 นายมารุต บุณนาค ประธานรัฐสภาในขณะนั้น จึงได้มีคำสั่งสภาผู้แทนราษฎร ตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” หรือ คพป. ขึ้นมาเพื่อศึกษาหาแนวทางการปฏิรูปทางการเมือง และต่อมา คพป. ก็ได้กำหนดหัวข้อในการศึกษาวิจัย “เพื่อหาแนวทางในการปฏิรูปทางการเมือง” รวม 15 ข้อ และได้มอบหมายให้นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนจากสถาบันต่างๆ ทำการศึกษา โดยหนึ่งในหัวข้อดังกล่าวคือหัวข้อ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” นั้น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ (ตำแหน่งทางวิชาการในขณะนั้น) เป็นผู้ทำการศึกษาเปรียบเทียบจากประเทศที่มีการใช้ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศอิตาลี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสเปน และประเทศโปรตุเกส

เมื่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้ทำการศึกษาหาแนวทางในการปฏิรูปทางการเมืองเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้ส่งมอบข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2538 สรุปได้ว่า ควรมีการปฏิรูปการเมือง โดยในข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการปฏิรูปการเมืองนั้น คพป. เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาโดยไม่ใช้กลไกปกติของรัฐสภา เนื่องจากเป็นผู้มี “ส่วนได้เสีย” ในการร่างรัฐธรรมนูญ คพป. จึงได้นำ “ร่าง

รัฐธรรมนูญ มาตรา 211” ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้ยก
ร่างไว้ในเดือนเมษายน พ.ศ.2537 เพื่อเป็นข้อเสนอในการปฏิรูปทางการเมือง
มาเป็นข้อเสนอของ คพป. ในการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมือง
ตามแนวทางที่ คพป. กำหนด

ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ดังกล่าวนับเป็นข้อเสนอแรกเกี่ยวกับ
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด กล่าวคือ มีการเสนอ
ให้มีคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ คณะกรรมการ
พิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจะต้องยกร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งระบุ
กฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญและกำหนดแนวสาระสำคัญของกฎหมาย
ดังกล่าวเพื่อส่งให้รัฐสภาให้ข้อคิดเห็น จากนั้นก็จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญ
พร้อมทั้งแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ไปให้
ประชาชนออกเสียงประชามติ ถ้าในการออกเสียงประชามติ ประชาชนโดย
เสียงข้างมากเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขมาใช้บังคับ
คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจะต้องดำเนินการยกร่าง
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียง
ประชามติให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันประกาศผลประชามติ โดย
จะต้องจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้นเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่ง
ในร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ด้วยว่าให้มีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับพระราช
บัญญัติ จากนั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย⁽⁸⁴⁾

ต่อมา เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2539 ก็ได้มีการจัดตั้ง
สภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 99 คน โดยรัฐสภา

(84) รายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ปรากฏอยู่ใน : คณะกรรมการ
พัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 ธันวาคม 2539,
หน้า 87-93

เป็นผู้เลือก ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายในเวลา 240 วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาครบจำนวน 99 คน สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จสมบูรณ์เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2540 รวมระยะเวลาในการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งสิ้น 232 วัน จากนั้นรัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2540 ประธานรัฐสภาก็นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ ประกาศใช้บังคับในวันที่ 11 ตุลาคม 2540

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ในหลายๆ เรื่อง ดังจะได้ศึกษารายละเอียดต่อไป

1.2 ความเป็นมาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน 29 คน มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ ได้จัดทำข้อเสนอกรอบปัญหาและหลักการในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ รวม 3 กรอบคือ

- กรอบที่ 1 สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง
- กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- กรอบที่ 3 สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

โดยในแต่ละกรอบนั้นประกอบด้วยสภาพปัญหาหลัก หลักการ

สำคัญและแนวทางในการแก้ไขที่ควรจะนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีมติเห็นชอบกับรายงานทั้ง 3 กรอบดังกล่าวข้างต้นและได้นำไปให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น จากนั้นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 คณะ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอทั้ง 3 กรอบ รวมทั้งตามข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ

คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอาระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้โดยบัญญัติถึงเรื่องต่างๆ ที่ต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้ง ระบบตรวจสอบทางการเมืองต่างๆ เป็นต้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามร่างของคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนี้มีกระบวนการตราเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา จะมีความเป็น “พิเศษ” กว่ากฎหมายธรรมดา ก็ตรงที่จะต้องใช้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ดังปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2541 ดังนี้

“ส่วนที่ 5 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง

มาตรา 6/5/41 ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หรือก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วแต่กรณี

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำภายในสามสิบวันนับ
แต่วันที่ได้รับเรื่องและให้นำบทบัญญัติมาตรา 8/2/9 วรรคสอง มาใช้บังคับ
กับบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งหรือไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

ต่อมา สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ในวาระที่ 1 เมื่อวันที่ 7 และ 8 พฤษภาคม 2540 ที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอมาตามบทบัญญัติข้างต้น จึงได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาและได้ตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและกำหนดให้มีการแปรญัตติภายใน 30 วัน เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จจึงได้เสนอรายงานของคณะกรรมการฯ ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ต่อไป การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเพื่อให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สงวนคำแปรญัตติไว้หรือกรรมการที่สงวนความเห็นไว้ได้ชี้แจงเหตุผลที่เสนอขอแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง โดยมีการปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และได้เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 28 ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2540 ดังนี้

“มาตรา 192 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หรือก่อนประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้วแต่กรณี

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำภายในสามสิบวันนับ
แต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาหรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างข้อบังคับการประชุมนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างข้อบังคับการประชุมดังกล่าวเป็นอันตกไป”

ต่อมาที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้ตัดร่างมาตราดังกล่าวออกในวันศุกร์ที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 โดยมีมติให้ตัดออก 32 เสียง และคงไว้ 20 เสียง

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาและต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 บทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงเหลืออยู่เพียงชื่อกฎหมายประเภทใหม่คือ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดาแต่เพียงเล็กน้อยดังจะกล่าวถึงในบทต่อไป

จึงเห็นได้ว่า แนวความคิดในเรื่องที่จะต้องมีการมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเป็นนั่นเรื่องที่เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่เพิ่งจะมีการนำมาใช้อย่างจริงจังเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้เอง

บทที่ 2

กระบวนการทางกฎหมายของ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีกฎหมายประเภทใหม่ขึ้นมา คือ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาถึง กระบวนการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าเป็นอย่างไร ในบทนี้จึงขอแบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน ในส่วนแรกจะได้พูดถึงกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และในส่วนที่สองจะได้ศึกษาถึงกระบวนการตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

2.1 กระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติม

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะบัญญัติให้มี “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ก็ตาม แต่ก็มิได้บัญญัติกระบวนการในการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแยกต่างหากจากกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงใช้กระบวนการตราเช่นเดียวกับกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 92 ถึงมาตรา 94 และมาตรา 170 ถึงมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนการตราและแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นกระบวนการเดียวกันกับกระบวนการตราและแก้ไขกฎหมายธรรมดาก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติถึงลักษณะพิเศษของ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ให้แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาอยู่สองประการคือ

2.1.1. ชื่อของกฎหมาย มีกฎหมายเพียง 8 ฉบับในรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่ใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญต้องการ “เน้น” กฎหมายทั้ง 8 ฉบับให้ “แตกต่าง” จากกฎหมายธรรมดา รวมทั้งยังแสดงให้เห็นชัดโดยปริยายว่า “เนื้อหา” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้นมีความ “ใกล้ชิด” หรือ “เป็นส่วนขยาย” ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับ อันได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามตินี้ จะไม่สามารถตราโดยใช้ชื่ออย่างอื่นได้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ให้ตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

2.1.2. สาระของกฎหมาย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวสาระสำคัญไว้ในบทเฉพาะกาลและในรายมาตราที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐสภาต้องตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมดให้สอดคล้องกับสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจและไว้วางใจ

รัฐสภาที่จะมีอิสระในการตรากฎหมายได้โดยไม่ต้องมีแนวทางจากรัฐธรรมนูญไปกำหนดไว้

2.2 กระบวนการตรวจสอบ

มาตรา 262 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงมาตรการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดาไว้ดังนี้

“มาตรา 262 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93 หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 94 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือ
ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็น
ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้ว
แต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้น
ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่
ชักช้า

(3) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้
หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็น
เช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทน
ราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรี
ระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้
หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความ
ดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระ
ราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้
แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และ
ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 93 หรือมาตรา 94 แล้วแต่กรณี
ต่อไป”

จะเห็นได้ว่า กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดาจะต่างกัน กล่าวคือ ในมาตรา 262 (1) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา **ซึ่งก็คือประมาณ 60 คน** สามารถเข้าชื่อกันร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติได้ ในขณะที่มาตรา 262 (2) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของสภาทั้งสองสภารวมกันมีจำนวน **ไม่น้อยกว่า 20 คน** สามารถเข้าชื่อกันร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ความแตกต่างในเรื่องจำนวนคนที่จะยื่นขอต่อศาลรัฐธรรมนูญนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ **“ต้องการ”** ที่จะให้การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นทำได้ **“ง่าย”** กว่า การขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญต่อระบบการปกครองประเทศ หากปล่อยให้ประกาศใช้บังคับไปโดยฉับรัฐธรรมนูญก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการปกครองประเทศ และต่อเป้าหมายหลักของรัฐธรรมนูญ คือ **“การปฏิรูปการเมือง”** ได้

จะเห็นได้ว่า แม้กระบวนการทางกฎหมายในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นกระบวนการเดียวกันกับกระบวนการจัดทำกฎหมายธรรมดาก็ตาม แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็มีความแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาอยู่บ้าง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญเองก็ยังคงให้ความสำคัญกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากฎหมายอื่น

บทที่ 3

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรวม 8 เรื่องด้วยกันคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การออกเสียงประชามติ วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้แบ่งประเภทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกเป็นสองประเภทคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทปกติ

3.1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

เพื่อให้การปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้วางกลไกไว้ในบทเฉพาะกาลให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรวม 3 ฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญมากและเป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญคือรัฐสภา ให้แล้วเสร็จภายใน 8 เดือนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับได้แก่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

สมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งมีกระบวนการจัดทำดังที่ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 323 ดังนี้

“มาตรา 323 ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้แล้วเสร็จทุกฉบับ โดยในระหว่างเวลาดังกล่าวจะยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งยังไม่แล้วเสร็จทุกฉบับ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด และห้ามมิให้มีการดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งแล้วเสร็จทุกฉบับหรือเป็นกรณีตามมาตรา 324 ในกรณีนี้ ให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาและดำเนินการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(2) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งทุกฉบับแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตาม (1) ให้

วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

(3) ในกรณีที่วุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งทุกฉบับให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตาม (1) หรือ (2) ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และให้นำมาตรา 93 และมาตรา 94 มาใช้บังคับกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยอนุโลม

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วหรือถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามมาตรา 93 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 โดยพลัน และมีให้นำกำหนดเวลาตามมาตรา 93 มาใช้บังคับ

มีให้นำบทบัญญัติมาตรา 169 เฉพาะส่วนที่ว่าด้วยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมาใช้บังคับกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสอง (1) และ (2)

ในการดำเนินการตามมาตรา 93 นี้ มีให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 มาใช้บังคับ”

สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเนื้อหาสาระไว้ดังนี้

3.1.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา 136 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการ

เลือกตั้ง ทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 144 คือเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

บทเฉพาะกาลมาตรา 323 ได้กำหนดให้รัฐสภาต้องจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน โดยในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา 327 ได้บัญญัติถึงสาระสำคัญที่จะต้องอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

“มาตรา 327 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (2) การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง การจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการนับคะแนนใหม่
- (3) การให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (4) กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (5) การดำเนินคดีในศาลโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง
- (6) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐต้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(7) การรับรองและการแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อ
ประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

(8) การจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการ
เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดย
มีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

(9) กำหนดเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มควบคุม
และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร
ท้องถิ่น ซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

3.1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปการเมืองซึ่งจะต้องมีกฎหมาย
บัญญัติรองรับและกำหนดวิธีการดำเนินการเอาไว้ มาตรา 328 จึงได้
บัญญัติถึงสาระสำคัญที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
จะต้องมี ดังต่อไปนี้

“มาตรา 328 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระ
สำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำโดย
บุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองใน
ทะเบียนพรรคการเมือง

(2) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรค
การเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรค
การเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

(3) การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและการจัดทำ
รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(4) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

(5) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่
พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการ
เลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(6) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง
รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของ
พรรคการเมือง

(7) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง
และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดง
โดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองใน
ทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและ
ประกาศให้สาธารณชนทราบ”

3.1.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท คือประเภทที่มาจากการ
เลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและประเภทที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
ส่วนสมาชิกวุฒิสภาก็มาจากการเลือกตั้งเช่นกัน

มีหลายกรณีในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้นำรายละเอียดไป
บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เช่น หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขใน
การคำนวณสัดส่วนคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 100)
การนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการประกาศผล (มาตรา
104) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง (มาตรา 105) หลักเกณฑ์และ
วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 112) การสนับสนุนการ
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากรัฐ (มาตรา 113) หลักเกณฑ์และวิธี

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 129) และนอกจากนี้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 329 ยังได้บัญญัติถึงสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไว้อีก ดังต่อไปนี้

“มาตรา 329 นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง และการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง

(2) การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 105 วรรคสอง ออกเสียงลงคะแนน

(3) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และการประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อ

(4) การกำหนดแบบบัตรเลือกตั้งซึ่งต้องมีที่สำหรับทำเครื่องหมายว่าไม่ลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการประกาศจำนวนผู้ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(5) การสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยรัฐ รวมทั้งวิธีการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเองหรือบุคคลอื่นที่อาจกระทำได้

(6) การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การแต่งตั้งสมุห์บัญชีเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง การตรวจสอบและการประกาศผลการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

(7) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตการเลือกตั้ง ซึ่งต้อง

กระทำโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้

(8) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

(9) การประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และการเลื่อนผู้มีรายชื่ออยู่ในลำดับถัดไปขึ้นมาแทนผู้ได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อซึ่งพ้นจากตำแหน่ง”

ทั้ง 3 กรณีดังกล่าวเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องดำเนินการจัดทำเป็นกรณีเร่งด่วน

3.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทปกติ

นอกเหนือจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับอันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญมากและเป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องจัดทำให้เสร็จภายในกำหนดเวลา 240 ดังที่กล่าวไปแล้วในข้อ 3.1 รัฐธรรมนูญใหม่ยังได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีก 5 ฉบับ อันเป็นเรื่องสำคัญ เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้ถูกกำหนดแนวทางที่สำคัญๆ ไว้แล้วในรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ตรากฎหมายได้กำหนดหลักการหรือตรากฎหมายแตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 5 ฉบับนี้ มาตรา 329 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าให้ตราให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทเร่งด่วนกับประเภทปกติคงอยู่ที่ระยะเวลาในการร่างและตัวผู้ร่างเอง กล่าวคือ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรกนั้นเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีเพื่อสร้างกลไกในการเลือกตั้งแบบใหม่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้สมาชิกรัฐสภาตามกลไกใหม่ซึ่ง “น่าจะ” มีความ “สมบูรณ์” กว่าสมาชิกรัฐสภาที่มาจากกลไกปัจจุบัน จากนั้นจึงค่อยให้สมาชิกรัฐสภาชุดใหม่เข้ามาจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 5 ฉบับ หลังให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 5 ฉบับ ได้แก่

3.2.1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกินสามคน มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 197 คือ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม แล้วรายงานพร้อมเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

ในบทเฉพาะกาลมาตรา 330 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ดังนี้

“มาตรา 330 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (2) การร่วมมือที่ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐต้องให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(3) คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งเลขานุการสำนักงาน
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(4) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภา”

3.2.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 9 คน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 297 แห่งรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 301 คือตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำระดับสูง ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของข้าราชการการเมือง และไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ

บทเฉพาะกาลมาตรา 331 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ดังนี้

“มาตรา 331 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดลักษณะอันเป็นการร้ายผิดปกติ และการกระทำอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่

(2) การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบ ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด

(3) ตำแหน่งและชั้นของผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ ตำแหน่งและระดับของข้าราชการ พนักงาน และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น

ที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและที่อาจถูกถอดถอนได้ตาม รัฐธรรมนูญนี้

(4) การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมทั้งเอกสารประกอบ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนั้นเป็นระยะ และหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

(5) วิธีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ การกระทำทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำการที่สื่อให้เห็นว่ามีพฤติกรรมดังกล่าว ซึ่งต้องระบุพฤติกรรม และมีหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควร

(6) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและทำสำนวนในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหา โดยให้คำนึงถึงฐานะของตำแหน่ง ซึ่งมีอำนาจให้คุณให้โทษในระดับสูงและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

(7) กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาในการถอดถอนผู้ใดผู้หนึ่งออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะต้องเปิดเผย เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญ และการลงมติซึ่งต้องกระทำเป็นการลับ

(8) กระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยต้องกำหนดกระบวนการให้เหมาะสมกับระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

(9) การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา

(10) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานของรัฐ ต้องให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(11) การดำเนินการตามมาตรา 305 วรรคห้า เพื่อฟ้องคดีรวมทั้งอำนาจในการนำตัวผู้ถูกกล่าวหามาดำเนินคดีต่อไป

(12) หลักเกณฑ์และวิธีการให้คดีใช้ราคาทรัพย์สินในกรณีที่ปรากฏว่ามีกำไรโอนหรือยกย้ายทรัพย์สิน

(13) โทษที่ประธานกรรมการหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้รับในกรณีที่กระทำการโดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งต้องมีโทษสูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่กำหนดโทษนั้นไม่น้อยกว่าสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

3.2.3 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกลไกในการตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นมาใหม่ ประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 272 มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 308 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ พิจารณาคดีที่ข้าราชการการเมืองระดับสูงถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

บทเฉพาะกาลมาตรา 332 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ดังนี้

“มาตรา 332 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งต้องเป็นระบบที่ไต่สวนข้อเท็จจริง โดยยึดสำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสรุปไว้เป็นหลัก และต้องยึดถือหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่าย และสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา

(3) การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เว้นแต่จะมีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญ

(4) การห้ามดำเนินคดีซ้ำหรือซ้อนกัน

(5) การแต่งตั้งบุคคลให้ดำเนินคดีตามมาตรา 305

(6) การบังคับตามคำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(7) การอื่นอันจำเป็นเพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม โดยเฉพาะความร่วมมือที่ศาลอื่น พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องให้แก่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

3.2.4 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 10 คน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่สำคัญที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นมาและบัญญัติรับรองไว้

บทเฉพาะกาลมาตรา 333 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ดังนี้

“มาตรา 333 นอกจากนี้ที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น”

3.2.5 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีสามารถขอความเห็นจากประชาชนในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนได้ด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ โดยในมาตรา 214 ได้กำหนดรายละเอียดไว้บ้างพอสมควร และมีบทบัญญัติมอบให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ

มาตรา 214 บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ดังนี้

“มาตรา 214 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวัน แต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติ

โดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรา^๓นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ^๔”

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ^๕นี้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวที่ไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดสาระสำคัญเอาไว้ดังเช่นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่นอีก 7 ฉบับ คงมีเพียงแนวสาระสำคัญที่กล่าวไว้ในมาตรา 214 ข้างต้น เท่านั้น

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ^๖ทั้ง 8 ฉบับดังกล่าวมาแล้วล้วนเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระที่เป็นส่วนสำคัญในการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญจะต้อง “แสดง” ให้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายดังกล่าวด้วยการกำหนดให้มีชื่อที่แตกต่างจากกฎหมายอื่น รวมทั้งมีการกำหนดสาระสำคัญของกฎหมายเหล่านี้เอาไว้ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีกฎหมายประเภทใหม่คือ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาในระบบกฎหมายไทย

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นกระบวนการเดียวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติก็ตาม แต่การที่รัฐธรรมนูญกำหนด “ชื่อ” “เรื่องที่จะต้องตรา” และ “แนวสาระสำคัญ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเอาไว้ในรัฐธรรมนูญให้แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาให้ชัดเจน และเมื่อพิจารณาถึงการที่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนคนที่ จะทำการร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้น้อยกว่าจำนวนคนที่ จะทำการร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายธรรมดา ก็ยิ่งทำให้เห็นชัดถึงความ “เป็นพิเศษ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะต้องถูกตรวจสอบได้ง่ายเพื่อป้องกันมิให้เกิดการขัดรัฐธรรมนูญอันจะก่อให้เกิดความเสียหายได้เพราะเป็นกฎหมายที่สำคัญ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรวม 8 เรื่องด้วยกัน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 เรื่องล้วนแต่เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้การดำเนินการปฏิรูปทางการเมืองคือการสร้างระบบเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและระบบตรวจสอบทางการเมืองเป็นไปได้ตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

รัฐธรรมนูญได้แบ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ประเภทคือประเภทที่จะต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทแรกนี้ นับได้ว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญที่สุดเพราะเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นมา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทแรกได้แก่

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ส่วนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทหลังได้แก่ ประเภทที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทนี้ได้แก่ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการตรวจสอบทางการเมือง มีทั้งหมด 5 ฉบับคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ แม้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 5 ฉบับจะเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิรูปการเมืองที่จะต้องเร่งทำก็ตาม แต่การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ให้จัดทำให้แล้วเสร็จในเวลา 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็เพื่อต้องการให้ “สมาชิกวุฒิสภา” ที่เกิดขึ้นจาก “ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่” ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรก เข้ามาเป็นผู้จัดทำกติกาในการตรวจสอบทางการเมืองดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งหมดนั่นเอง

ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงเป็นกลไกสำคัญอันจะนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ คือ การปฏิรูปการเมือง

ภาคสุดท้าย

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิเคราะห์ถึงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย จะทำให้มองเห็นภาพของการ “ขาด” บางอย่างที่ควรจะมีในระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในภาค 1 ถึงภาค 4 ก่อนหน้านี้ ได้แสดงให้เห็นถึงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ “ค่อนข้าง” จะสมบูรณ์ ดังนั้น จึงทำให้เกิดการมอง “ภาพ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทยว่าเป็นระบบที่ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ

ในภาคสุดท้ายนี้ จะขอแบ่งออกเป็นสองบท โดยในบทแรกจะเป็นบทที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ถึงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศเพื่อให้ทราบว่า ระบบของไทยยังไม่สมบูรณ์ตรงจุดใดบ้าง และในภาคที่สองจะเป็นการเสนอแนวทางในการปรับปรุงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

บทที่ 1

บทวิเคราะห์

จากการศึกษาระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสที่ผ่านมาทั้งหมดและจากการศึกษาระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นใหม่ ทำให้สามารถมองเห็น “ภาพ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศทั้งสองได้ว่ามีความ “เหมือน” และ “แตกต่าง” กันอย่างไร ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศ โดยจะขอแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กระบวนการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการมีระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเช่นปัจจุบัน

1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดเกี่ยวกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนกว่าประเทศไทย แม้ในตอนเริ่มแรกที่มีการบัญญัติถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับที่ผ่านมา คือ ฉบับปี ค.ศ.1848 (พ.ศ.2391) ค.ศ. 1875 (พ.ศ. 2418) และ ค.ศ.1946 (พ.ศ.2489) ที่เป็นเพียงการสร้างคำขึ้นมาใหม่ คือ คำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” โดยมีกระบวนการตราเดียวกันกับการตรากฎหมายธรรมดาที่ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) ใช้บังคับ ก็เกิดระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากระบบกฎหมายธรรมดาขึ้น

ก่อนหน้าที่จะมีการตรารัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 นั้น ประเทศฝรั่งเศสอยู่ในภาวะวิกฤตทางการเมือง เกิดความสับสนในระบบการปกครองประเทศ ผู้นำประเทศขาดภาวะความเป็นผู้นำ เมื่อนายพล เดอโกล (Charles de Gaulle) ถูกขอให้เข้ามาปกครองประเทศ ก็ได้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติขึ้น ซึ่งก็ได้รับการรับรองจากรัฐสภา ต่อมารัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.1958 มอบอำนาจในการ “ตรารัฐธรรมนูญ” ฉบับใหม่ให้แก่รัฐบาลของนายพลเดอโกล โดยในกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการร่างรัฐธรรมนูญเอาไว้ การร่างรัฐธรรมนูญทำโดยนักวิชาการและข้าราชการจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นส่วนใหญ่ โดยมีนายมิเชล เดอเบร (Michel Debré) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน เนื่องจากรัฐธรรมนูญทำการร่างโดยนักวิชาการเป็นส่วนใหญ่จึงมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับจึงมีเนื้อหาสาระที่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการฟื้นฟูบทบาทของผู้นำประเทศและรัฐบาล ลดอำนาจรัฐสภา และมีการสร้างองค์กรตรวจสอบทางการเมืองต่างๆ ขึ้นมา

ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งซึ่งเกิดจากแนวความคิดของนักวิชาการผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะสร้าง “ประเภท” ของกฎหมายขึ้นมาใหม่ให้ทำหน้าที่ “ขยายความ” หรือ “เพิ่มเติม” รัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกัน กฎหมายประเภทใหม่นี้จะต้องมีความ “มั่นคง” กว่ากฎหมายธรรมดาและจะต้องอยู่ใน “ลำดับศักดิ์” ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาอันจะมีผลทำให้กฎหมายธรรมดาไม่สามารถขัดหรือแย้งกับกฎหมายประเภทใหม่ดังกล่าวได้ ส่วนเรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็จะต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ดังนั้น จึงมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถึง

ความเป็น “พิเศษ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ประการ คือ มีชื่อเรียกเป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายอื่น มีขอบเขตแน่ชัดว่าเรื่องใดบ้างที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และมีกระบวนการตราเป็นพิเศษแตกต่างจากการตรากฎหมายธรรมดาเพื่อให้เกิดความ “พิถีพิถัน” ในการตรา รวมทั้งยังมีการบังคับว่าจะต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้อีกด้วย ดังนั้น ในปัจจุบัน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสซึ่งใช้เวลาในการพัฒนามาเกือบ 40 ปี จึงเป็นกฎหมายประเภทใหม่ที่อยู่ในสถานะที่ทุกคนเข้าใจและรับรู้ได้เป็นอย่างดีว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญและอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา

สำหรับในประเทศไทยนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการ “สร้าง” ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นมาในเวลายาวนานเท่าไร? งานเขียนเรื่อง “รัฐธรรมนูญ: โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย” ของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ในปี พ.ศ. 2534 นับเป็นงานเขียนชิ้นแรกที่กล่าวถึงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องนำมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย โดยระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นระบบที่สร้างกฎหมายประเภทใหม่ขึ้นมาเพื่อกำหนด “สาระและวิธีการในรายละเอียด” ที่ควรจะมีอยู่ในรัฐธรรมนูญเอาไว้เพื่อมิให้รัฐธรรมนูญยาวจนเกินไป และจะต้องมีมาตรการในการ “ป้องกัน” กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ให้ถูกแก้ไขได้โดยง่ายหรือไม่รอบคอบจนเกินไป รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติวิธีการตราและวิธีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ

ต่อมาเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ามีการนำ “แนวคิด” เกี่ยวกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการเสนอให้ต้องตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอ

ดังกล่าวก็ถูกตัดออกไปในที่สุด และเมื่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยจึงมีความแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาบ้าง ในประเด็นเล็กน้อย เช่น ชื่อและเรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และจำนวนผู้มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งใช้คนน้อยกว่า การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดาประมาณ 40 คน ดังนั้น หากจะ “เปรียบเทียบ” ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยกับของฝรั่งเศสก็คงจะเปรียบเทียบได้กับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1848 (พ.ศ.2391) ค.ศ.1875 (พ.ศ.2418) และ ค.ศ.1946 (พ.ศ.2489) นั่นเอง

อนึ่ง แม้หากบทบัญญัติที่มีการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับจะยังคงอยู่ในรัฐธรรมนูญก็ตาม เมื่อพิจารณาถึง “คุณค่า” ของความเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่าการบังคับต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ เพราะเนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อขยายความหรือขยายสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญออกมาให้เกิดผลในทางปฏิบัติ หากต่อไปในภายหน้า “ผู้ที่คุมอำนาจเสียงข้างมาก” ในสภาต้องการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้ง่ายโดยอาศัย “กลไกปกติ” ของรัฐสภา ซึ่งหากเนื้อหาสาระที่แก้ไขจะถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็อาจไม่ชอบด้วย “หลักการ” หรือ “เจตนารมณ์” เดิมในการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้าง “ระบบการจัดทำ” กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้มีความแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา โดยการกำหนดให้การแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่าการแก้ไข

กฎหมายธรรมดา เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมี “เนื้อหาสาระ” ที่
ถือได้ว่าเป็น “ส่วนหนึ่ง” ของรัฐธรรมนูญและมีความสำคัญต่อระบบการ
เมืองการปกครองดังกล่าวมาแล้ว

1.2 กระบวนการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันได้บัญญัติกระบวนการทาง
กฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแยกต่างหากจากรัฐธรรมนูญ
และจากกฎหมายธรรมดา โดยในมาตรา 46 ประกอบกับมาตรา 61 ได้
บัญญัติถึงกระบวนการในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ 3
กรณีที่เพิ่มเติมจากกระบวนการจัดทำกฎหมายธรรมดา กล่าวคือในกรณีแรก
การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อเสนอร่างกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญต่อสภาแล้ว สภาจะพิจารณาทันทีไม่ได้ จะต้องรอไว้ 15 วัน
ก่อนจึงจะพิจารณาซึ่งถือเป็นการให้เวลาในการไตร่ตรองเนื้อหาของร่าง
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการพิจารณา
กรณีที่สองหากวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและ
สภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นคนลงมติให้ความเห็นชอบในวาระสุดท้าย จะ
ต้องได้คะแนนเสียง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้
แทนราษฎร และในกรณีที่สาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะประกาศ
ใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับการตรวจสอบจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าร่าง
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนั่นเอง

จะเห็นได้ว่ากระบวนการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสมีการวางระบบในการตราเป็นขั้นเป็นตอน
ซึ่งเพิ่มเติมจากกระบวนการตรากฎหมายปกติ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรอบคอบ
ในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและเกิดระบบการตรากฎหมาย
พิเศษที่มีความสำคัญ

นอกจากนี้แล้ว ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสยังมีการแบ่งขอบเขตระหว่างกฎหมายธรรมดา กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายประเภทใดจะต้องตราเป็นเรื่องใด ดังนั้น กระบวนการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสจึงเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างสมบูรณ์และเป็นระบบ

สำหรับในประเทศไทยนั้น ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่า แม้จะมีการกำหนด “ขอบเขต” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ 8 เรื่อง แต่ก็มีได้มีการกำหนดถึงกระบวนการทางกฎหมายในการตรา ในการแก้ไขเพิ่มเติม และในการตรวจสอบไว้เป็นพิเศษดังเช่นระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส คงใช้กระบวนการเดียวกับกฎหมายธรรมดาในการตราแก้ไขเพิ่มเติมและตรวจสอบ เพียงแต่กำหนดจำนวนผู้ร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญให้น้อยกว่าจำนวนผู้ร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายธรรมดา ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้การขอให้ตรวจสอบทำได้ง่ายขึ้นนั่นเอง

การกำหนดประเด็นเล็กๆ เพียงสองประเด็นดังกล่าวมาแล้วจึงไม่ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยมีสถานะที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเท่าไร ในขณะที่เมื่อพิจารณาถึง “เนื้อหา” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว น่าจะอยู่ใน “ลำดับศักดิ์” ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาเพราะเป็นส่วนขยายของรัฐธรรมนูญ

1.3 ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการมีระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่นปัจจุบัน

การนำระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องดี แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ไทยยังขาด “สาระสำคัญ” ในบางประการที่มีความจำเป็น ดังนั้น ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาได้ กล่าวคือ

1.3.1 รัฐธรรมนูญไม่กำหนดขอบเขตระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายธรรมดา และกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดแต่เพียงเรื่องที่ต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากรัฐสภานำสาระที่ควรจะตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไปตราเป็นกฎหมายธรรมดาหรือมีบทบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารนำสาระที่ควรจะตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปออกเป็นกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ก็จะไม่สมเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ตราเรื่องดังกล่าวเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และจะก่อให้เกิดผลเสียหายตามมาอย่างมากมาย เช่น อาจมีการร้องขอว่าเกิดการขัดรัฐธรรมนูญขึ้นในภายหลัง ซึ่งอาจกระทบต่อกิจการต่างๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เป็นต้น

1.3.2 ไม่มีกำหนดระบบการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ การใช้กระบวนการเดียวกันกับกระบวนการจัดทำกฎหมายธรรมดา ทำให้คุณค่าและความสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นส่วนขยายหรือส่วนเสริมของรัฐธรรมนูญลดน้อยลง

1.3.3 ไม่มีการบังคับให้ต้องตรวจสอบ เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาคาบเกี่ยวใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ และเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางการเมืองและการตรวจสอบทางการเมือง หากเกิดข้อผิดพลาดจากการตราขึ้นและหากไม่มีผู้ใดร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ข้อบกพร่องก็จะยังคงมีอยู่ต่อไป และอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบการเมืองการปกครอง หรือระบบการตรวจสอบทางการเมืองได้

การไม่สร้าง “ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาทั้งระบบ โดยมีกระบวนการตราเป็นพิเศษที่ยากและซับซ้อนกว่ากระบวนการตรา กฎหมายธรรมดา รวมทั้งการ “บังคับ” ให้ต้องมีการตรวจสอบก่อนประกาศ ใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอาจก่อให้เกิดผลกระทบในเวลาต่อมา คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขได้ง่ายโดยกระบวนการตรา กฎหมายธรรมดา และหากเกิดข้อบกพร่องในการตราทำให้มีการจัด รัฐธรรมนูญขึ้นในบางส่วนโดยไม่มีการตรวจสอบก่อนประกาศใช้ ก็จะทำให้เกิด ผลเสียกับความเป็น “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ซึ่งสภาร่าง รัฐธรรมนูญได้ “พยายาม” นำมาบัญญัติไว้เพื่อให้มีความเป็น “พิเศษ” แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา

บทที่ 2

แนวทางในการปรับปรุง ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย

จากการศึกษากระบวนการกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสทำให้มองเห็นภาพของ “ความเป็นระบบ” ของนักคิดและนักวิชาการต่างประเทศ กล่าวคือ ในการร่างรัฐธรรมนูญก็มีการวางระบบของการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายที่เมื่อประกาศใช้บังคับแล้วจะไม่เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้น ขณะเดียวกันในการตรวจสอบร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบก็ได้ใช้ความรู้ความสามารถทางด้านวิชาการเข้ามาตรวจสอบเพื่อให้กฎหมายดังกล่าวไม่เกิดปัญหาขึ้นในอนาคต

ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยยังขาดสิ่งต่างๆ เหล่านี้ ดังนั้นเมื่อใช้ไปอาจเกิดปัญหาขึ้น เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อกิจการที่ทำไประหว่างที่ยังมิได้มีการพิจารณาว่ามีการขัดรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น หรือกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นทีหลังมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็ จะเกิดปัญหาตามมาว่า จะใช้บทบัญญัติของกฎหมายใด เพราะกฎหมายทั้ง 2 ประเภทนี้ “น่าจะ” อยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกัน นอกจากนี้ อาจเกิดการมอบอำนาจต่ออีกทอดหนึ่งจากรัฐธรรมนูญไปยังฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ อาจตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีข้อความบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่าย

บริหารไปออกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ “มีคุณค่า” เป็นรัฐธรรมนูญ และสมควรอยู่ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้นได้

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ครั้งต่อไป สมควรที่จะหาทางป้องกันปัญหาดังกล่าวด้วย “ชิง” แก้ไขรัฐธรรมนูญก่อน โดยสมควรแก้ไขประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 การสร้างระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใหม่

สมควรที่จะให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการจัดทำ และกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตรา กฎหมายธรรมดา โดยบัญญัติให้ต้องมีการตราอย่างรอบคอบ และใช้ระยะเวลาในการตรานานกว่าการตรากฎหมายธรรมดา การลงมติก็สมควรให้ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าการตรากฎหมายธรรมดา เพื่อให้การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกิดข้อผิดพลาดน้อยที่สุด

2.2 การสร้างระบบตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

สมควรที่จะสร้างบทบัญญัติที่มีผลเป็นการบังคับให้ต้องส่งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้บังคับกฎหมายนั้น เพื่อจัดปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญที่อาจเกิดขึ้นได้

2.3 การสร้างขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

สมควรกำหนดขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนโดยการห้ามตรากฎหมายธรรมดาในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จำกัดการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายของฝ่ายบริหารในเรื่องที่ควรอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

และห้ามฝ่ายบริหารตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรูปของพระราชกำหนด เป็นต้น

แนวทางในการปรับปรุงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ดังกล่าวข้างต้น จะช่วยให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพิเศษ และจะทำให้เกิดลำดับศักดิ์ของกฎหมายประเภทใหม่ขึ้นในประเทศไทย รวมทั้งยังเป็นการช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญอีกด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาฝรั่งเศส

1. Hubert AMIEL , **Les lois organiques**, Revue du Droit Public, Paris, 1989
2. Assemblée Nationale, **session extraordinaire de 1959-1960**, Paris, 1961
3. Bruno BAUFUME , **Le droit d'amendement et la constitution sous la cinquième république**, LGDJ, Paris, 1989
4. Jean - Pierre CAMBY, **La loi organique dans la constitution de 1958**, Revue du Droit Public, Paris, 1989
5. Geneviève CAMUS, **L'Etat de nécessité en démocratie**, LDGJ, Paris, 1965
6. 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, II, III**, La Documentation Française, Paris, 1987
7. **Les Constitutions de la France depuis 1789**, GF-Flamarion, Paris 1995
8. La Documentation Française, **Notes et études documentaires no 3 233**, Paris, 1966
9. La Documentation Française, **Notes et études documentaires no 3 256**, Paris, 1966
10. Louis FAVOREU, Loic PHILIP, **Les grandes décisions du Conseil constitutionnel**, Dalloz 8^e edition, Paris, 1995

11. Patrick GAIA, **Le Conseil Constitutionnel et le contrôle de l'intégration des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne**, PUAM - Economica, 1991
12. Bruno GENEVOIS, **La jurisprudence du Conseil Constitutionnel, principes directeurs**, édition STH, Paris, 1989
13. Christophe GUETTIER, **Les candidats à l'élection présidentielle**, Revue du Droit Public, Pairs, 1990
14. Journal Officiel de la République Française, **La Constitution**, Paris, 1995
15. François LUCHAIRE, **La Constitution de la République Française**, Economica, 1986

ภาษาไทย

1. คันถ์ซิด อินทชาติ, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ.2515
2. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, **ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองไทย**, คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย พ.ศ.2539
3. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, **การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย**, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2540
4. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชน 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย**, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2537
5. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชน 3 : ที่มาและนิติวิธี**, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ.2538
6. พูนศักดิ์ ใสสำรวจ, **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับการนำมาใช้เป็นมาตรการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐ**, ข่าวเนติบัณฑิตยสภา, มีนาคม 2536, พ.ศ.2536
7. วิษณุ เครืองาม, **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน**, หน่วยที่ 1 - 7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ.2537
8. อมร จันทรสุมบุรณ์, **รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะของ ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์**, สถาบันนโยบายศึกษา, พ.ศ.2539

สถาบันนโยบายศึกษา

Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้มุ่งหวังผลกำไรและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด โดยดำเนินกิจกรรมในการศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย การสนับสนุนนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ และการให้ความรู้ทางการเมือง เพื่อส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยแบบเสรีและมีส่วนร่วม และพัฒนาระบบรัฐสภาในประเทศไทย

สถาบันนโยบายศึกษา ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งสาธารณรัฐเยอรมัน ทั้งนี้กิจกรรมต่างๆ อยู่ภายใต้การดำเนินงานของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในหลายๆ สมาคมทางด้านวิชาการที่เก่าแก่และใหญ่ที่สุดในประเทศ จนกระทั่งปี 2532 จึงแยกตัวออกมาดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ และได้รับความเชื่อถือจากสาธารณชนในฐานะที่เป็นคลังสมอง (Think-Tank) ที่มีส่วนขึ้นำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ของประเทศในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เช่น การริเริ่มศึกษาเรื่อง พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ผู้ตรวจการรัฐสภา การทำประชาพิจารณ์ (การไต่สวนสาธารณะ) การจัดทำแผนพัฒนาสถาบันนิติบัญญัติ และการปฏิรูปการเมือง เป็นต้น

.....

แนวทางการดำเนินงาน

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเล็กๆ ที่มีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นการสร้างความร่วมมือแบบเครือข่ายกับนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและประชาชนในระดับต่างๆ

จุดยืนของสถาบันนโยบายศึกษา คือ การค้นหาและนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย การสร้างโอกาสให้มีการนำเสนอข้อคิดที่แตกต่าง และแสวงหาจุดร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งนี้โดยยึดถือข้อมูลและเหตุผลเป็นสำคัญ

.....

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อนำเสนอประเด็นปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสังคมประชาธิปไตย และสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในประเด็นปัญหาเหล่านี้ เพื่อเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเสนอทางเลือกในเชิงนโยบาย
2. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านนโยบาย และให้ความร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสถาบันตัวแทนต่างๆ (อาทิ สภาจังหวัด หอการค้า) ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนและสาธารณชนทั่วไป
3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกๆ ระดับ
4. เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กิจกรรมนโยบายสาธารณะ และสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหาร ตลอดจนแง่มุมอื่นๆ ของสังคมประชาธิปไตย
5. เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความชำนาญ ในกิจการนิติบัญญัติและการบริหาร ระหว่างภาครัฐบาล เอกชน และประชาชนในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ

กิจกรรม

สัมมนาและฝึกอบรม

เพื่อเป็นเวทีแสดงความคิดเห็น ถกเถียง แลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มตัวแทนต่างๆ ของสังคม และประชาชนส่วนต่างๆ ต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม อีกทั้งยังเป็นแหล่งในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันรัฐสภา และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคม

ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีมากขึ้น การจัดสัมมนาของสถาบันฯ เป็นการเปิดกว้างแก่สาธารณชน และไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

วิจัย

สถาบันนโยบายศึกษา เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารที่ได้ศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย เพื่อนำเสนอต่อสาธารณะ ผลงานที่สำคัญ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พบ.ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าว ได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

สิ่งพิมพ์

สถาบันนโยบายศึกษา ได้ทำจดหมายข่าวรายเดือนเพื่อแสดงถึงความพยายามของสถาบันที่จะดำเนินกิจกรรมให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จาก “ผู้แทนราษฎร” ในปี 2529 เป็น “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง ในต้นปี 2533 ปัจจุบันคือจดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง-การกระจายอำนาจ” ทั้งนี้โดยมีสาระที่เกี่ยวกับการเมือง

การเปลี่ยนแปลงการบริหารและกฎหมาย ในการจัดประกายรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนา ได้จัดทำเป็นสิ่งตีพิมพ์ตามโอกาสที่เหมาะสมและสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งเป็นที่สนใจตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบายของรัฐ นักการเมืองและนักวิชาการถึงนักเรียนมัธยมและสาธารณชนทั่วไป

สิ่งพิมพ์เหล่านี้ได้ถูกแจกให้กับสมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มองค์กรประชาสังคม โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น

สื่อการศึกษา

รายการของสถาบันนโยบายศึกษาได้ผ่านทางวิทยุ ซึ่งกระจายเสียงตามเกณฑ์ สัปดาห์ละ 1 ครั้ง เป็นการเชื่อมต่อที่สำคัญของสถาบันนโยบายศึกษาถึงสาธารณชนส่วนใหญ่ หลายครั้งที่เทปรายการได้ถูกใช้เช่นเดียวกับวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนในโรงเรียนต่างจังหวัด

ธนาคารเสียง (Voice Bank) ได้รวบรวมคำจำกัดความประกอบเทปเป็นห้องสมุดเสียงที่ใหญ่ที่สุดอันหนึ่งเรื่องนโยบายสาธารณะของประเทศ

รายการวิทยุทัศน์ สถาบันนโยบายศึกษาได้ผลิตเป็นชุดวิดีโอเทปเกี่ยวกับระบบรัฐสภาและกิจกรรม ประวัติการเมืองไทย ประเด็นนโยบายสาธารณะและคล้ายคลึงกัน วิทยุทัศน์เหล่านี้สามารถยืมได้เพื่อจุดมุ่งหมายทางการศึกษา

ปฏิทินประวัติศาสตร์และเหตุการณ์การเมือง และเกมการเมือง เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ได้แสดงถึงความพยายามของสถาบันนโยบายศึกษาที่จะสร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมืองเพื่อให้ถึงสาธารณชนอย่างกว้างขวาง วัสดุเหล่านี้ถูกแจกให้กับโรงเรียนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

Home Page สถาบันนโยบายศึกษา ได้เตรียมไว้อีกหนึ่งทางหนึ่งในการ
เชื่อมด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างสถาบันและสาธารณะ Home Page
ได้สรุปสาระสำคัญของการดำเนินงานและกิจกรรมโครงการ เช่นเดียวกับ
ข้อมูลปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจที่ทันสมัย

โครงการ

สถาบันนโยบายศึกษาดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ดังนี้

- สัมมนาและฝึกอบรม
- วิจัย
- สิ่งพิมพ์ (จดหมายข่าว เอกสารสัมมนา เอกสารวิจัย เอกสาร
นโยบาย เอกสารข้อมูล และหนังสือ)
- สื่อความรู้ทางการเมือง (รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ วิทยุทัศน์
ปฏิทิน แผนที่ เกมการเมือง)

.....

พบกับรายการ “โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ” ดำเนิน
รายการ โดย ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต และคุณคู่ย์ ณ บางน้อย ทุกวันเสาร์ เวลา
17.00-18.00 น. ทางสถานีวิทยุ ททท.เอ.เอ็ม. 1494

.....

สถาบันนโยบายศึกษาประสงค์ที่จะเผยแพร่วิทยุทัศน์ รายการ
โทรทัศน์ชุด “สู่สังคมประชาธิปไตย” และ “สังคมสัมพันธ์” ซึ่งออกอากาศ
ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ ช่อง 11 ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2537 แก่ผู้สนใจ
เพื่อเป็นสื่อเสริมการเรียนการสอน และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ
ในปัญหาสาธารณะต่าง ๆ

.....

จดหมายข่าวรายเดือน “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ” นำเสนอ
สาระข้อมูล และบทวิเคราะห์ทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ เป็น
อภินันทนาการแก่สมาชิกของสถาบันฯ และสถาบันการศึกษาที่สนใจ

.....

สนใจสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับจดหมายข่าว และส่วนลดราคาสิน
พิมพ์และสื่อต่าง ๆ ของสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) ได้ที่ 99/146 ซอย
หมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ
10900 โทร. 9411832-3 โทรสาร 9411834 (ค่าสมาชิก 500 บาท
ตลอดชีพ)

.....

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

อุตสาหกรรมต่างจังหวัด (2536) โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์	60	บาท
การไต่สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้ง ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2536) (พร้อมสรุปสัมมนาท้ายเล่ม) แก้วสรร อติโพธิ	50	บาท
มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจ ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2536) รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์	600	บาท
โครงการพัฒนาจังหวัด (2536) ตระกูล มีชัย	80	บาท
ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.(2536) เชียรชัย ณ นคร	80	บาท
วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย (2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	15	บาท
โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) อมร จันทรมบูรณ์	60	บาท
คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของ ประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) อมร จันทรมบูรณ์	60	บาท
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปทางการเมือง ตามแนวทางคอนสติติวชันแนลลิสม์ (2537) อมร จันทรมบูรณ์	40	บาท

สยามสู่ศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	50	บาท
บริษัท การบินไทย จำกัด (2537) บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ	120	บาท
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2537) บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ กัลยา อุดมวิทิต วิมลรัตน์ สุขเจริญ	80	บาท
โครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง (2537) วิมลรัตน์ สุขเจริญ	50	บาท
งบประมาณจังหวัด (2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	60	บาท
สภาตำบล (2537) ตระกูล มีชัย	150	บาท
นโยบายพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้ง 2538 (2538) กวีดิพงศ์ แนวนมาลี ญัฐทยา ขวัญรักษ์ ประจักษ์ ก้องกีรติ วิน พรหมแพทย์	20	บาท
กระบวนการทัศน์ใหม่ในการศึกษารัฐและสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	40	บาท
การปฏิรูปทางการเมือง (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	20	บาท
การกระจายอำนาจ (2538) ตระกูล มีชัย	100	บาท
Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995) Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak, Prachak Kongkirati, Win Phromphaet (Translated and edited by Santhad Atthaseree, David Peters, Parichart Chotiya)	50	บาท

ผ่าทางตันการเมืองไทย (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	20	บาท
ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	150	บาท
เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช ปาริชาติ โชติยะ บรรณาธิการ	180	บาท
วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (2539) วิชัย ต้นศิริ	50	บาท
อนาคตการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2539) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	50	บาท
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน (2539) กิริติพงศ์ แนวนวมาลี วิน พรหมแพทย์	40	บาท
ท้องถิ่นนิยมและภูมิภาคนิยมในสังคมไทย (2539) เสาวลักษณ์ สุขวิรัช	25	บาท
สื่อมวลชนไทยกับการผลักดันนโยบาย (2539) Policy Advocacy and the Media in Thailand ดันแคน แมคคาร์โก (Duncan McCargo) รมัยมาศ โบว์รา (Ramaimas Bowra)	50	บาท
ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	150	บาท
แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง (2540) อัยฎางค์ ปาณิกบุตร	80	บาท

แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย (2540) จรัล ดิษฐาอภิชัย	80 บท
รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540) วิชัย ตันศิริ	80 บท
ขอตเกิ้ลรัฐธรรมนูญไทย (2540) เชาวนะ ไตรมาศ	35 บท
พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่และ พัฒนาการทางสถาบัน (2540) เชาวนะ ไตรมาศ	120 บท
ถกรัฐธรรมนูญ 2540 (2540) นันทวัฒน์ บรมานันท์	300 บท
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขปรับปรุงตาม พรบ. อบจ. 2540 (2540) กীরติพงษ์ แนวมาลี วิน พรหมแพทย์ แก้ไขปรับปรุงตาม พรบ. อบจ. 2540 โดย สนิท จรอนันต์	50 บท
Thai Constitutions in Brief (1997) By Parichart Siwaraksa Chaowana Traimas Ratha Vayagool	50 บท
รัฐมนตรีพันธุ์ใหม่ : บริหารงานบ้านเมืองอย่างไร ให้ถูกใจประชาชน (2541) เชาวนะ ไตรมาศ	50 บท

เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2 2541) ปาริชาติ ศิระรักษ์	60 บท
กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541) เชวณะ ไตรมาศ	50 บท
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย นันทวัฒน์ บรมานันท์	160 บท

.....

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย	80 บท
แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย	25 บท
Road of Democracy Map	40 บท
ไฟการเมือง	100 บท
เกมการเมือง (Political Monopoly)	200 บท

สนใจกรุณาติดต่อ สถาบันนโยบายศึกษา : 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน
ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 941-1832-3
โทรสาร 941-1834, E-mail: ipps@ksc.th.com

.....



ประวัติย่อ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาเอก ด้านกฎหมายปกครอง มหาวิทยาลัยปารีส ๒ ประเทศฝรั่งเศส

ตำแหน่ง

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน้าที่การงานในปัจจุบัน

- ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมการศึกษากฎหมาย ฝรั่งเศส คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ที่ปรึกษากฎหมายสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศส ประจำประเทศไทย
- ที่ปรึกษากฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

“About the Book”

"Laws pertaining to the Constitution of France : Ideas and Attitudes for legal reform for Thai Constitution"

By Nantawat Boramanand

The book titled "Laws pertaining to the Constitution of France : Ideas and Attitudes for legal reform for Thai Constitution" is a highly academic tome concerning legal system which helps to ensure the prototype of French constitution. Many countries including Thailand as well have adopted and adapted the French system. This book also draws analytical comparison between the Thai legal system and the French one regarding the constitution of each country.

In addition to this, the author proposed and suggested that reform should be made prudently to ensure the effectiveness of the Constitution. The laws pertaining to the Constitution and the Constitution itself should not overlap each other. The laws are regarded pertaining to the constitution ensuring its effectiveness, not the Constitution in itself.

Thippaporn Tantisunthorn
Director
Institute of Public Policy Studies
October 1998



กรุงเทพมหานครจัดพิมพ์โดย: ชีวจิต

ISBN 974-86523-2-7



9 789748 652320

C112
2230

160.00 บาท