

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

*ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ¹ เป็นกฎหมายซึ่งเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีความสำคัญต่อการปฏิรูปทางการเมือง

บทความนี้จะศึกษาแนวคิด เนื้อหา และรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่ให้กำเนิดกฎหมายดังกล่าว หลังจากนั้นจะศึกษาเนื้อหาและรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1. แนวคิด รูปแบบ และเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส²

ในเบื้องต้นจะศึกษาความเป็นมาและกันไปของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยสังเขป

ก. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1848

ในปี ค.ศ. 1848 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ซึ่งเป็นผลให้มีการก่อตั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นครั้งที่สอง เรียกว่า “สาธารณรัฐที่สอง”³ (La Seconde République) รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์ทั้งรูปแบบและเนื้อหา

*อดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญ เกตุทัตศาสตราภิชาน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

¹คำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตรงกับคำว่า “ลัว ออแกนิก” (Loi organique) ในภาษาฝรั่งเศส ถ้าจะแปลคำฝรั่งเศสดังกล่าว เป็นคำไทยแบบคำต่อคำ ก็จะได้คำแปลว่า “กฎหมายเกี่ยวกับองค์กร” ซึ่งมีนัยว่า กฎหมายประเภทนี้ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้นจึงต้องยอมรับถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

²ดู Hubert Amiel, Les lois organiques, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, volume II 1984 p.405-450

³ตั้งแต่อดีตอันยาวนานจนถึงปัจจุบัน ได้มีการก่อตั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศสรวม 5 ครั้ง คือ ครั้งที่หนึ่งเมื่อปี ค.ศ. 1792 ครั้งที่สองเมื่อปี ค.ศ. 1848 ครั้งที่สามเมื่อปี ค.ศ. 1870 ครั้งที่สี่เมื่อปี ค.ศ. 1946 และครั้งที่ห้าเมื่อปี ค.ศ. 1958

มาตรา 115 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติว่า “ภายหลังการลงมติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (L'Assemblée Nationale Constituante) จะได้ดำเนินการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Des lois organiques) ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้จะกำหนดโดยกฎหมายพิเศษ (Une loi spéciale)”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 เป็นรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับแรกที่กำหนดรูปแบบพิเศษในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รูปแบบดังกล่าวก็คือ การให้สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่มีฐานะสูงกว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (L'Assemblée Nationale Législative) เป็นผู้ให้ความเห็นชอบกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับพิเศษ (Une Valeur Particulière) ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็คือ การตรากฎหมายประเภทนี้จะกระทำเพื่อใช้บังคับกับเรื่องต่าง ๆ อย่างจำกัด คือ เรื่องที่อยู่ในอำนาจขององค์กรร่างรัฐธรรมนูญ (Organe Constituante)

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 มาตรา 115 เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายธรรมดา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ใช้บังคับมาจนถึงปี ค.ศ. 1851 จึงได้ถูกยกเลิกไป หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสอีกหลายฉบับ แต่ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใด นอกจากรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มีบทบัญญัติว่าด้วยกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรูปแบบพิเศษดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848

ข. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1857 และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 รับรองว่า รัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชน เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด (La Suprématie Parlementaire) ซึ่งทำให้รัฐสภาในสมัยนั้นสามารถใช้อำนาจตรากฎหมายเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวก

โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่อาจใช้บังคับกับการจัดระเบียบบริหารขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมดและทุกเรื่อง ดังนั้นในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใช้บังคับกับการจัดระเบียบบริหารขององค์กรใดตามรัฐธรรมนูญได้ รัฐสภาก็จะตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับองค์กรนั้น กฎหมายเช่นว่านี้เรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” (Loi Organique) ซึ่งหมายถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในเวลานั้นแตกต่างจากกฎหมายที่มีใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมาย กล่าวคือ เรื่องที่ต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ การจัดระเบียบบริหารขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ส่วนเรื่องที่ต้องตราเป็นกฎหมายที่มีใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ เรื่องใดๆ ที่มีใช้การจัดระเบียบบริหารขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ สภาแห่งชาติ (L'Assemblée Nationale) ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1875 ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1875 ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติว่า การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอาจกระทำได้โดยวิธีการตรากฎหมายธรรมดาซึ่งแสดงให้เห็นว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในสมัยนั้นเป็นเพียงกฎหมายธรรมดา (Lois Ordinaires)

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 มาตรา 89 บัญญัติว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขยายเสรีภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล” ซึ่งแสดงให้เห็นโดยปริยายว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์กรทั้ง

หลายที่มีอำนาจตรากฎ (Normes) เพื่อใช้บังคับกับพลเมือง⁴ จะเห็นได้ว่าการให้คำจำกัดความของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยึดถือเนื้อหาของกฎหมาย คือ การจัดระเบียบทางการเมืองและการบริหารเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 จึงเป็นเพียงกฎหมายธรรมดาว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมืองและการบริหาร

โดยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 เป็นเพียงกฎหมายธรรมดา ทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงถือว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้กำเนิดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่แท้จริง⁵

⁴องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Departement) และเทศบาล (Commune) มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น และออกกฎเพื่อใช้บังคับแก่พลเมืองในท้องถิ่น

⁵แนวคิดของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1848 ปรากฏในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ของประเทศตะวันตกบางประเทศเช่น รัฐธรรมนูญอิตาลี ลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1947 บัญญัติว่ากฎหมายทั้งหลายที่มีใช้กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้บังคับกับเรื่องที่ยกเว้นไว้ในรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบตามวิธีพิจารณาซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาในการให้ความเห็นชอบกฎหมายธรรมดา

รัฐธรรมนูญสเปน ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1978 มาตรา 81 ให้คำจำกัดความของ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ว่า คือ กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาสิทธิขั้นพื้นฐาน และเสรีภาพของบุคคล กฎหมายซึ่งให้ความเห็นชอบระเบียบว่าด้วยการปกครองตนเองและระบบการเลือกตั้งโดยทั่วไป รวมตลอดถึงกฎหมายทั้งหลายที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ และวรรคสองของมาตรานี้บัญญัติว่า “มติของสภาคองเกรสในการให้ความเห็นชอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ของมีคะแนนเสียงข้างมากโดยเด็ดขาดในการลงมติขั้นสุดท้าย” นอกจากนี้มาตรา 82 วรรคหนึ่ง ห้ามรัฐสภามอบอำนาจให้รัฐบาลตรากฎทั้งหลายซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าเป็นเรื่องที่ต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Hubert Amiel อ้างแล้ว)

ค. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1958

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เห็นว่า เพื่อให้เกิดความสมดุลแห่งอำนาจขององค์กรต่างๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่ตรากฎทั้งหลาย (Normes) เพื่อใช้บังคับกับพลเมือง จะต้องทำให้การตรากฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมืองแห่งรัฐมีรูปแบบพิเศษ และอยู่ภายใต้การควบคุมพิเศษ และในกรณีที่รัฐสภาได้รับอำนาจให้ตรากฎ ซึ่งมีสภาพเป็นรัฐธรรมนูญ (des normes de nature

constitutionnelle) การใช้อำนาจเช่นนั้นต้องอยู่ในขอบเขตจำกัด

นอกจากนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ยังเห็นว่า การที่จะปรับเปลี่ยนสถาบันทั้งหลายของรัฐให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการทางการเมืองได้โดยง่าย โดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องทำให้การปรับเปลี่ยนเช่นนั้นเข้ากันได้กับหลักการของรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก⁶ ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้กำหนดให้การตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับเรื่องต่างๆ บางเรื่องต้องตราเป็นกฎหมายประกอบ

⁶รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก (La Constitution rigide) หมายถึงรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดวิธีพิจารณา และเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะที่ทำให้การแก้ไขทำได้ยาก เช่นรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ลักษณะ 16 (ว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ) มาตรา 89 บัญญัติว่า

“สิทธิเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งได้รับข้อเสนอจากนายกรัฐมนตรี และเป็นของสมาชิกแห่งรัฐสภา

ร่างกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบโดยมติของสภาทั้งสองซึ่งมีข้อความที่คล้ายกัน การแก้ไขย่อมถึงที่สุดเมื่อได้รับความเห็นชอบในการลงประชามติ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐวินิจฉัยให้เสนอร่างกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา ซึ่งมีการเรียกประชุมในฐานะสภาสองสภา ร่างกฎหมายดังกล่าว ไม่ต้องเสนอให้ประชาชนลงประชามติ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ถือว่าร่างกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ สามในห้าของคะแนนเสียงทั้งหมดได้รับความเห็นชอบ

รัฐธรรมนูญ⁷ ซึ่งมีวิธีการตราที่เข้มงวดกว่าวิธีการตรากฎหมายธรรมดา และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรซึ่งมีฐานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามความเห็นดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 46 จึงกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

(1) สภาแรกที่ได้รับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา จะนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภา เพื่อพิจารณาและลงมติได้ เมื่อระยะเวลาสิบห้าวันได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายดังกล่าว

⁷รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 บัญญัติให้รัฐสภาตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อใช้บังคับกับเรื่องต่างๆ ที่ระบุไว้ในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

- (1) วิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (มาตรา 6)
- (2) การกำหนดตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีนอกจากที่กล่าวในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา 13 และการกำหนดเงื่อนไขในการมอบอำนาจแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใดๆ ของประธานาธิบดีให้บุคคลอื่นใช้ในนามของประธานาธิบดี (มาตรา 13)
- (3) การกำหนดเงื่อนไขในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งแทนสมาชิกของรัฐบาลซึ่งพ้นจากตำแหน่ง เพราะดำรงตำแหน่งที่ต้องห้ามตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง (มาตรา 23 วรรคสอง)
- (4) การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกของแต่ละสภา จำนวนสมาชิก ค่าป่วยการ เงื่อนไขในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและลักษณะต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 25 วรรคหนึ่ง)
- (5) การทำให้บทบัญญัติของมาตรา 34 ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องที่ต้องตราเป็นกฎหมายแนชต์และสมบูรณ์ (มาตรา 34)
- (6) การกำหนดเงื่อนไขในการลงมติของรัฐสภาให้เห็นชอบร่างกฎหมายการคลัง (Loi de finances) (มาตรา 47)
- (7) การกำหนดตำแหน่งที่สมาชิกของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil constitutionnel) ซึ่งมีฐานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญต้องห้ามดำรงเพิ่มเติมจากที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 57 (มาตรา 57)
- (8) การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารและการดำเนินงาน และวิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 63)
- (9) การกำหนดระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (Statut des magistrats) (มาตรา 64)
- (10) การกำหนดเงื่อนไขในการสรรหาสมาชิกสภาตุลาการระดับสูง (Le Conseil supérieur de la Magistrature) และการกำหนดเงื่อนไขในการให้ความเห็นของสภาดังกล่าว เกี่ยวกับข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในการแต่งตั้งผู้พิพากษาบางตำแหน่ง และการกำหนดเงื่อนไขในการให้คำปรึกษาของสภาดังกล่าว ซึ่งเกี่ยวกับการอภัยโทษ (มาตรา 65)
- (11) การกำหนดองค์ประกอบของศาลซึ่งมีชื่อเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า “La Haute Cour de justice” ซึ่งแปลเป็นไทยว่า “ศาลยุติธรรมชั้นสูง” ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ และการกำหนดกฎเกณฑ์ในการดำเนินงาน และวิธีพิจารณาของศาลนี้ (มาตรา 67)
- (12) การกำหนดองค์ประกอบของสภาเศรษฐกิจและสังคม (Le Conseil Économique et Social) และการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภานี้ (มาตรา 71)
- (13) การกำหนดองค์ประกอบของวุฒิสภาแห่งประชาคม (Le Sénat de Communauté) และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าว (มาตรา 83)

(2) ในกรณีที่สภาทั้งสอง (สภาแห่งชาติและวุฒิสภา) ไม่เห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าวร่วมกัน สภาแห่งชาติ (L'Assemblée Nationale) อาจให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้นในขั้นสุดท้ายด้วยคะแนนเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด

(3) การประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จะกระทำได้หลังจากที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) ซึ่งมีฐานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของสภาแรกดังกล่าวข้างต้นนั้น ก็โดยที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ เห็นว่ากฎหมายประเภทนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษ จึงควรให้สมาชิกสภาใช้เวลาพอสมควรในการพิจารณาใคร่ครวญว่าจะสมควรให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้นหรือไม่

ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มีลักษณะพิเศษ ซึ่งแตกต่างจากลักษณะพิเศษของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 ในสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) องค์กรซึ่งมีอำนาจตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 คือ รัฐสภา ส่วนองค์กรซึ่งมีอำนาจตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (L'Assemblée Nationale Constituante) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีฐานะสูงกว่ารัฐสภา

(2) การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 อยู่ภายใต้การควบคุมความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil constitutionnel) ซึ่งมีฐานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ แต่การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะผู้ตรากฎหมายดังกล่าวเป็นองค์กรร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะสูงกว่ารัฐสภา

โดยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มีลักษณะพิเศษดังกล่าวแล้วข้างต้น ทฤษฎีกฎหมายจึงถือว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีลำดับชั้นของกฎ (Hiérarchie des Normes) สูงกว่ากฎหมายธรรมดา แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาที่ผ่านมา อาจให้คำนิยามของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้ดังนี้

“กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคือ กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมบูรณ์หรือขยายออกไป หรือแนบชัด”

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงแนวคิด รูปแบบ และเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958

1.1 แนวคิดของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

แนวคิดของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญไม่อาจใช้บังคับกับเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่อง ดังนั้นปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญจึงเกิดขึ้นได้เสมอ แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาเช่นนั้น ก็ทำได้ยาก เพราะรัฐธรรมนูญสมัยใหม่จะกำหนดวิธีพิจารณาและเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะที่ทำให้การแก้ไขทำได้ยาก

การแก้ปัญหาดังกล่าวโดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจทำได้โดยการตรากฎหมายพิเศษซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองว่าเป็นกฎหมายที่ทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมบูรณ์ ยาวขึ้น หรือแน่ชัดได้ ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่า การตรากฎหมายเช่นนี้ต้องมีวิธีพิจารณาพิเศษที่เข้มงวดกว่าวิธีพิจารณาในการตรากฎหมายธรรมดาและการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว จะกระทำได้หลังจากที่องค์กรซึ่งมีฐานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า กฎหมายนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้

เพื่อมิให้รัฐบาลหรือรัฐสภาทำให้เกิดความเสียหายแก่ความสมดุลแห่งอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจตรากฎ (Normes) เพื่อใช้บังคับแก่พลเมือง⁸ กฎหมายเช่นนี้ก็คือกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

1.2 รูปแบบและเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มีรูปแบบพิเศษกล่าวคือการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้วิธีพิจารณาพิเศษที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 46 ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณาโดยพ่งเล็งเนื้อหาของกฎหมาย ก็อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาซึ่งมีสภาพเป็นรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกับการจัดระเบียบทางการเมืองของรัฐส่วนหนึ่ง

⁸เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1958 นายมิเชล เดอเบอร์ ซึ่งขณะนั้นเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและเป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้ไปแสดงปาฐกถา เรื่อง “รัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ต่อที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการแห่งรัฐ (Le Conseil d'État) ซึ่งมีฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุดและที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ในตอนหนึ่งของปาฐกถา ท่านได้กล่าวว่า “รัฐธรรมนูญไม่อาจใช้บังคับกับเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรากฎเพื่อใช้บังคับแก่พลเมืองได้ทั้งหมด และเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือรัฐสภาใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงต้องมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีวิธีพิจารณาที่มีลักษณะพิเศษและง่าย คือการให้เวลาแก่สมาชิกพอสมควรในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างรอบคอบ และเพิ่มอำนาจให้แก่วุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีเสถียรภาพอย่างมาก และได้รับการเคารพอย่างยิ่ง”

2. เนื้อหาและรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่บัญญัติให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้บังคับกับเรื่องต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมบูรณ์ ยาวออกไป หรือแน่ชัด⁹ เพื่อความเข้าใจในเรื่องนี้ ขออธิบายโดยยกตัวอย่างประกอบ ดังนี้

รัฐธรรมนูญมาตรา 113 บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรม ให้รัฐสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) จัดที่ปิดประกาศและที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสาธารณสถานซึ่งเป็นของรัฐ

(2) พิมพ์และส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

(3) จัดหาสถานที่หาเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(4) จัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ให้แก่พรรคการเมือง

(5) กิจกรรมอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด” และวรรคสามของมาตรานี้บัญญัติว่า

“หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งต้องให้ออกโดยเท่าเทียมกัน”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์ ดังนั้นเพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

- (1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (4) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
- (5) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (6) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (7) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (8) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมบูรณ์ ยาวออกไป หรือแน่ชัด กฎหมายดังกล่าวจึงมีเนื้อหาซึ่งมีสภาพเป็นรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีวิธีพิจารณาที่ไม่แตกต่างจากวิธีพิจารณากฎหมายธรรมดา จึงมีปัญหว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีลำดับชั้นของกฎ (Hiérarchie des Normes) สูงกว่ากฎหมายที่มีใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (ซึ่งอาจเรียกว่ากฎหมายธรรมดา) หรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า แม้การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของไทยจะไม่อยู่ภายใต้วิธีพิจารณาพิเศษดังเช่นการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส แต่เนื้อหาของ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยก็มีสภาพเป็นเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา¹⁰ จึงเห็นได้ว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วทำได้ง่ายกว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ เพราะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญและตราขึ้นเพื่อทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมบูรณ์หรือยาวออกไป หรือแน่ชัด นอกจากนี้ การริเริ่มให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วโดยศาลรัฐธรรมนูญก่อนที่จะนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 262 ก็มีเงื่อนไขที่หย่อนกว่า

¹⁰รัฐธรรมนูญมาตรา 262 บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา 93 หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 94 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งนายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

เงื่อนไขในการริเริ่มให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายซึ่งมิใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน มีสิทธิริเริ่มให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วได้ แต่การริเริ่มให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาที่ริเริ่มให้มีการ

ตรวจสอบดังกล่าวต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิก ความแตกต่างของเงื่อนไขดังกล่าวแสดงให้เห็นโดยปริยายว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่ากฎหมายที่มิใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี ความเห็นดังกล่าวอาจแตกต่างจากความเห็นของผู้อ่านซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาในแวดวงวิชาการ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คงต้องรอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวในวันข้างหน้า

ใบแทรก

1. ตัดออก หน้า 36 คอลัมน์ที่ 2 บรรทัดที่ 2
เริ่มตั้งแต่ข้อความว่า “เท่าที่มีอยู่.....จนถึง..ประกอบรัฐธรรมนูญ”
2. ตกเติม หน้า 37 คอลัมน์ที่ 2 บรรทัดที่ 2

หลังข้อความว่า “จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิก.....” เติมข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด

“เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา¹⁰ จึงเห็นได้ว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาเห็นชอบแล้วทำได้ง่ายกว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มิใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ความแตกต่างของเงื่อนไขดังกล่าวแสดงให้เห็นโดยปริยายว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่ากฎหมายที่มิใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”