

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 ของปฎิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 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 เป็นเจ้าของทฤษฎีการแบ่งแยกระหว่างอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (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 รวมทั้งเรื่องการใช้อำนาจอาณา (pouvoirs publics) นอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญยังอาจประกอบไปด้วยองค์กรต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการบริหารประเทศโดยตรง แต่เป็นองค์กรที่ปรึกษาระดับประเทศ เช่น สภาที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (conseil économique et social) เป็นต้น

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญนั้นอาจกำหนดถึงเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (les collectivités locales) ซึ่งจะบัญญัติถึงโครงสร้างหรือรูปแบบในการปกครองท้องถิ่น การใช้อำนาจอาณาในระดัท้องถิ่น 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 องค์กรประกอบและอำนาจทางการเมือง 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 กฎหมายใดที่มีผลเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญสามารถใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์ กฎหมายนั้นก็จะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ⁽⁶⁾ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจึงประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการคือ มีเนื้อหาเป็นพิเศษ และมีวิธีการจัดทำเป็นพิเศษ ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับชั้นที่พิเศษกว่ากฎหมายธรรมดา

เมื่อพิจารณาจากการมีเนื้อหาเป็นพิเศษนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะได้แก่กฎหมายซึ่งทำหน้าที่ขยายความหรือเสริมเนื้อความในรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์ 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 ก็ได้มีการส่งให้ประชาชนลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว และได้มีการประกาศใช้ในวันที่ 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 คณะทำงานจึงเสนอว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่ควรแก้ไขยากดังเช่นรัฐธรรมนูญ โดยอาจกำหนดให้การลงคะแนนเสียงรับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาจะใช้คะแนนเสียงน้อยกว่าการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่มากกว่าการพิจารณากฎหมายธรรมดา รวมทั้งสมควรให้มีการนำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติด้วย

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

ต่อมาในการประชุมวันที่ 3 กรกฎาคม นายเดอเบร 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 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ขอเสนอ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลดการใช้อำนาจอย่างไม่รอบคอบของรัฐบาลหรือรัฐสภาที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ 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