

# 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 เนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในบางเรื่องจะมีลักษณะคล้ายกับเนื้อหาของกฎหมายธรรมดา และในบางเรื่องก็จะมีลักษณะเป็นรายละเอียดกำหนดขั้นตอนในการทำงานของฝ่ายบริหารคล้ายๆ กับกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement)

ดังนั้น จึงขอแบ่งการศึกษาในบทที่ 1 ออกเป็นสองส่วน โดยในส่วนแรกจะเป็นการศึกษาถึงขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและการขยายขอบเขตตามบทเฉพาะกาล และในส่วนที่สองจะเป็นการศึกษาถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดาและกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร

## 1.1 ขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและการขยายขอบเขตตามบทเฉพาะกาล

มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ปลงล้างลักษณะ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยสภา”<sup>(19)</sup> ที่เคยมีมาในรัฐธรรมนูญฉบับเก่าๆ ออกไป และสร้างกระบวนการในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ขึ้นมาเป็นพิเศษให้แตกต่างจากกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกระบวนการในการจัดทำกฎหมายธรรมดา ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในสถานะที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา

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

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษารายงานการประชุมคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน<sup>(20)</sup> 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<sup>(21)</sup> การถกเถียงกันถึงเรื่องการที่จะบัญญัติเรื่องพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>(22)</sup> หรือเรื่องการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน 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”<sup>(23)</sup>

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<sup>(24)</sup> 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<sup>(25)</sup> 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** เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองการเมืองของฝรั่งเศสในขณะนั้นอยู่ในสภาวะที่ไม่ค่อยปกติเท่าใด ประชาชนเกิดความแตกแยกกันเนื่องมาจากกรณีที่ฝรั่งเศสจะไปทำสงครามกับขบวนการกู้ชาติอัลจีเรีย<sup>(26)</sup> ซึ่งมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับสงคราม และต่อมาเมื่อนายพลเดอโกล (de Gaulle) ได้จัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติขึ้นปกครองประเทศ รัฐสภาในขณะนั้นก็ได้ตรากฎหมายขึ้นสองฉบับ โดยฉบับแรกให้อำนาจรัฐบาลของนายพลเดอโกล บริหารประเทศ 6 เดือน และฉบับหลังมอบอำนาจให้รัฐบาลจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาของประเทศโดยมีกระบวนการจัดทำเป็นพิเศษ<sup>(27)</sup> และเพื่อให้รัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งจะมาแก้ไขปัญหาของประเทศมีผลใช้บังคับโดยเร็วที่สุด ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงมอบอำนาจในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งสถาบันการเมืองและกำหนดการดำเนินการต่างๆ ของอำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญให้แก่รัฐบาล และแม้ในบทเฉพาะกาลคือมาตรา 91 ถึงมาตรา 93 จะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้รัฐบาลตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

---

(26) ขณะนั้น อัลจีเรียยังเป็นดินแดนที่ประเทศฝรั่งเศสยึดครองอยู่และมีสถานะเป็นจังหวัด (département) หนึ่งของฝรั่งเศส ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสโดยตรง โดยมีขบวนการกู้ชาติอัลจีเรียทำสงครามกับทหารฝรั่งเศสเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราช

(27) โปรดรูายละเฮียคิน 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<sup>(28)</sup> นายเดอเบอร์ ได้เสนอความเห็นที่ว่าภายใน 4 เดือนภายหลังรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ สถาบันต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญควรใช้บังคับได้ครบถ้วน กล่าวคือ มีการเลือกประธานาธิบดี สมาชิกรัฐสภา และทุกกลไกเริ่มทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ ซึ่งนายเดอเบอร์ 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** กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดาที่ถูกตราขึ้นโดยกระบวนการตามมาตรา 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**ภาษี 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)** เพื่อกำหนดโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการ

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<sup>(29)</sup> 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 ก็จะมีผลทำให้กฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหารอยู่ในสถานะรองจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอันมีผลทำให้อยู่ในสถานะเดียวกับรัฐบัญญัติ (loi) ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับรองจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงได้มีการส่งปัญหาดังกล่าวไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาขยายความกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้ให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัย ที่ 60-6 ลงวันที่ 15 มกราคม ค.ศ.1960<sup>(30)</sup> ว่า**ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ** คำวินิจฉัยดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงการมองกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าเป็นกฎหมายธรรมดาประเภทหนึ่งซึ่งมีวิธีการและรูปแบบพิเศษในการจัดทำ ส่วนเนื้อหาข้างในหรือการให้อำนาจการตรากฎหมายลำดับรองก็สามารถใช้

---

(30) Louis FAVOREU, Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz 8<sup>e</sup> 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  
ในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาขยายความหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น  
ก็เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าเนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญถือว่าเป็น  
“ส่วนหนึ่ง” ของรัฐธรรมนูญ และเมื่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเองก็  
จะต้องถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ “ตรวจสอบ” ก่อนประกาศใช้บังคับว่า  
มีส่วนใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือมีการตรานอกขอบเขตที่  
รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่าย  
บริหารเพื่อขยายความหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงจาก  
การถูกตรวจสอบได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้กฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร  
เพื่อขยายความหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งหรือนอกขอบเขตที่  
รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด

นักกฎหมายมหาชนและนักวิชาการท่านหนึ่งคือ นาย Bruno  
Genevois ได้ให้ความเห็นในเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารใน  
การออกกฎเกณฑ์ขยายความหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า<sup>(31)</sup> หลักเกณฑ์ที่

---

<sup>(31)</sup> 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<sup>(32)</sup> 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 แห่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้อยู่ในขอบเขตของการตรารัฐบัญญัติ ดังนั้นการที่กฎหมายดังกล่าวมอบอำนาจอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้กับรัฐบาลในการตรารัฐกฤษฎีกา จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>(33)</sup> ส่วนในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่ 67-31 ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ.1967<sup>(34)</sup> 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 ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญ<sup>(35)</sup> คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้นำหลักในการพิจารณาเรื่องการมอบอำนาจที่ศาลปกครองได้วางไว้มาปรับใช้ในการพิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยกล่าวว่ากฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขในการกลับเข้าไปดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาได้ เพราะขัดกับหลักว่าด้วยการมอบอำนาจ ซึ่งเรื่องดังกล่าวสมควรเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะตรา ไม่ใช่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตราของกฎหมายธรรมดา ดังนั้น กฎหมายดังกล่าว จึงไม่สามารถมอบอำนาจที่ตนเองไม่มีอยู่ให้แก่ฝ่ายบริหารได้และนอกจากนี้ การมอบอำนาจดังกล่าวก็ขัดกับหลักประกันความมั่นคงในการทำงานและความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย จากคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงทำให้มีการแก้ไขรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ 58-1270 ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 โดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1967 ได้กำหนดเงื่อนไขความสมัครใจของผู้พิพากษาเอาไว้ว่าหากจะกลับมาดำรงตำแหน่งเดิมก็ให้เป็นไปตามความสมัครใจ ดังนั้น จึงไม่มีการมอบอำนาจใดๆ ในเรื่องดังกล่าวให้ฝ่ายบริหารตามร่างกฎหมายที่เสนอมานี้แต่แรก

กรณีต่อมา คือ กรณีที่ร่างมาตรา 4 แห่งร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 1972 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับ

---

<sup>(35)</sup> มาตรา 64 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินการดังกล่าว โดยคณะกรรมการตุลาการ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดสถานะของผู้พิพากษา

การโยกย้าย ถอดถอน หรือการลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดี จะกระทำมิได้

เงื่อนไขในการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นในเวลาเดียวกันกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา มีบทบัญญัติที่เป็นปัญหา กล่าวคือ มีการกำหนดให้แต่ละสภาสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ภายในของตนเพื่ออนุญาตให้สมาชิกสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นอยู่แล้วเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภานั้นๆ ได้ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเห็นว่าขัดมาตรา 25 แห่งรัฐธรรมนูญ<sup>(36)</sup> ซึ่งกำหนดให้เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะตรากฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขในการกำหนดลักษณะต้องห้ามและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นในเวลาเดียวกันกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา เรื่องดังกล่าวจึงไม่อยู่ในหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาขยายความ และไม่ใช่น้ำที่ของรัฐสภาที่จะตรากฎเกณฑ์ภายในของตนมาขยายความเช่นกัน<sup>(37)</sup>

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

---

<sup>(36)</sup> มาตรา 25 ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวาระของสภาแต่ละสภา จำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เงินประจำตำแหน่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติที่จะได้รับการเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติ และการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดถึงวิธีการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไป หรือเลือกตั้งบางส่วนตามวาระของสภาที่มีตำแหน่งว่างดังกล่าว

<sup>(37)</sup> 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 ซึ่งเงื่อนไขที่ว่ากฎหมายธรรมดาจะใช้ขยายความเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้หรือไม่อย่างไรนั้น คงต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในข่ายที่จะตราเป็นกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 34 หรือไม่

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