

## 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 โดยในส่วนแรกจะทำการศึกษาลงถึงกระบวนการพิเศษอันเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นมาเฉพาะสำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จากนั้นจะได้ทำการศึกษากระบวนการในการพิจารณา ร่างกฎหมายธรรมดา 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

“ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอจะต้องได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองสภาต่อเนื่องกันไปเพื่อให้มีการอนุมัติร่างกฎหมายที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน

ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ 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<sup>(45)</sup> เมื่อสภาแรกผ่านการพิจารณาและส่งไปยังสภาที่สอง สภาที่สองสามารถพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของสภาแรกได้ทันทีโดยไม่ต้องรอรระยะเวลา 15 วัน อนึ่ง ระยะเวลาในการไต่ตรอง 15 วันนี้ หมายความว่าถึงการห้ามนำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเข้าสู่การ

---

(45) ร่างกฎหมายสามารถเสนอต่อสภาใดสภาหนึ่งเพื่อให้พิจารณาก่อนได้ซึ่งแตกต่างจากระบบของประเทศไทยที่ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาก่อน

พิจารณาของสภาโดยทันที แต่มิได้ห้ามที่จะมีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อ  
ทำหน้าที่ศึกษาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก่อนและเมื่อครบ 15 วัน  
แล้ว คณะทำงานก็จะเสนอผลการศึกษาของตนต่อสภาเพื่อลงมติต่อไป

ในเรื่องระยะเวลาในการไต่ตรอง 15 วันนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ  
ได้มีคำวินิจฉัยไว้หลายเรื่อง<sup>(46)</sup> 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*

---

<sup>(46)</sup> 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<sup>(47)</sup>

นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติจะเกี่ยวข้องกับระยะเวลาไต่ตรอง 15 วันแล้ว ฝ่ายบริหารเองก็เข้ามาเกี่ยวข้องกับระยะเวลาดังกล่าวด้วย กล่าว

---

<sup>(47)</sup> หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (30), หน้า 195

คือ ในมาตรา 48 แห่งรัฐธรรมนูญ<sup>(48)</sup> 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 “เป็นวาระจรโดยไม่อยู่ในวาระการประชุม” 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)<sup>(49)</sup> โดยในหนังสือดังกล่าวได้พูดถึงบทบัญญัติบางเรื่องในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเพิ่มอำนาจและอิทธิพลให้แก่วุฒิสภา โดยนายเดอเบอร์ ได้ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีหลักสำคัญ 2 ประการที่เพิ่มอำนาจให้วุฒิสภา<sup>(50)</sup> กล่าวคือในประการแรกนั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่รับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่วม (une commission mixte) สภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงคะแนนเสียงในวาระสุดท้ายด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร กับประการที่สองคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย

หลักการสำคัญที่นายเดอเบอร์ ต้องการชี้แจง คือ สิทธิในการยับยั้ง (veto) 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 นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมที่มีสมาชิกแต่ละสภามีจำนวนเท่ากัน (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<sup>(51)</sup> 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

---

<sup>(51)</sup>หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (41), หน้า 217

ความเห็นชอบ” และร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีสามารถขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมที่มีสมาชิกแต่ละสภาจำนวนเท่ากัน (une comité mixte paritaire) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุตินั้นได้

**1.3.5 การลงมติ** การลงมติในร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใช้กระบวนการเดียวกับการลงมติในร่างกฎหมายธรรมดาต่างๆ ไป เว้นแต่ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติโดยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

**1.3.6 กรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน** ในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายธรรมดานั้น หากสภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันและมีการตั้งคณะกรรมการร่วม เมื่อคณะกรรมการร่วมพิจารณาหาข้อยุติและได้ส่งร่างกฎหมายที่เป็นปัญหานั้นไปให้แต่ละสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแล้ว รัฐบาลสามารถขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณายื่นร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นสภาสุดท้ายได้ ซึ่งก็จะมีผลให้ร่างกฎหมายนั้นถือว่าผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีประเด็นเรื่องอำนาจของวุฒิสภาเข้ามาเกี่ยวข้อง 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 จึงจะได้ศึกษาต่อไปในบทที่ 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 กำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ก่อน”

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<sup>(52)</sup> 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

<sup>(52)</sup> 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<sup>(53)</sup>

- การให้สิทธิสมาชิกรัฐสภาร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างกฎหมาย เดิมรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 61 วรรค 2 ให้สิทธิประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธาน

---

<sup>(53)</sup>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 ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น (des collectivités locales) ขึ้นมาใหม่ กล่าวคือ ในมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “องค์กรปกครอง

ท้องถิ่นของสาธารณรัฐได้แก่ เทศบาล จังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล  
องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมาย

องค์การปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย

ในจังหวัดและดินแดนต่างๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย”

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นมาสามารถทำได้โดยการตราเป็นกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (loi) และเมื่อเกิดองค์การปกครองท้องถิ่นใหม่ขึ้นมา ก็จะมีผลตามมาก็คือ แต่ละองค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีตัวแทนของตนในรัฐสภา ดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 24 ดังนี้

“รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน  
วุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งโดยอ้อม วุฒิสภาเป็นตัวแทนของ  
องค์การปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐ ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอก  
สาธารณรัฐต้องมีผู้แทนในวุฒิสภา”

ส่วนองค์ประกอบ วาระการดำรงตำแหน่ง และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 25 บัญญัติไว้ว่า

“ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวาระของสภาแต่ละสภา  
จำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เงินประจำตำแหน่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับ  
คุณสมบัติที่จะได้รับการเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติและการห้ามมิให้ดำรง  
ตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

**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<sup>(54)</sup> 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

---

<sup>(54)</sup>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 ย่อมมีฐานะในทางกฎหมายสูงกว่ารัฐบัญญัติทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่คู่สัญญาฝ่ายอื่นๆ จะต้องบังคับใช้สนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศนั้นเช่นกัน” บทบัญญัติในมาตรา 55 ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง “สถานะ” ของข้อตกลงระหว่างประเทศว่าอยู่สูงกว่ากฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (loi) และนอกจากนี้ในมาตรา 54 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นยังได้แสดงถึง “สถานะ” ของข้อตกลงระหว่างประเทศว่าจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศก่อนจึงจะให้สัตยาบัน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า หากรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่ง

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

ปัญหาดังกล่าวได้มีการยกขึ้นมาพูดกันในขณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญแล้ว และได้มีความเห็นว่า กฎหมายที่จะให้สัตยาบันข้อตกลงระหว่างประเทศที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ควรจะตราเป็นกฎหมาย

---

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

<sup>(56)</sup> มาตรา 53 สนธิสัญญาสงบศึก สนธิสัญญาทางการค้า สนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ สนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่มีผลผูกพันทางการเงินต่อรัฐ สนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย สนธิสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคล สนธิสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับการยกให้ การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดน จะต้องได้รับความเห็นชอบหรือสัตยาบันในรูปของรัฐบัญญัติ

สนธิสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบหรือสัตยาบันแล้ว

การยกให้ การแลกเปลี่ยนหรือการผนวกดินแดน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยเสียก่อน

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

## 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”

รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลา 4 เดือน หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นั้นก็มีได้ใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 46 แต่กลับใช้กระบวนการตามบทเฉพาะกาลมาตรา 92 คือ ให้อำนาจบริหารตรารัฐกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญได้เอง

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<sup>(59)</sup> เปิดช่องให้ประธานาธิบดีโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีสามารถนำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ (l'organisation du pouvoir public) มาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (référéndum) ได้ ร่างกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนด้วยกระบวนการออกเสียงแสดงประชามตินั้นเรียกว่า **กฎหมายที่มาจากแสดงประชามติ (loi référendaire)** ซึ่งอาจมีเนื้อหาเป็นรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายธรรมดา ก็ได้

ในกรณีที่กฎหมายที่มาจากแสดงประชามติมีสถานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หากจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใน

---

<sup>(59)</sup> มาตรา 11 ตามคำแนะนำของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาหรือโดยการเสนอร่วมกันของสภาทั้งสอง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา กำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายทุกระดับที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือต่อบริการสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือจัดให้มีเพื่อการอนุญาตให้มีการรับรองสนธิสัญญา ซึ่งแม้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันต่างๆ

เมื่อการออกเสียงแสดงประชามติได้จัดขึ้นตามข้อเสนอของรัฐบาล รัฐบาลจะต้องแถลงต่อสภาแต่ละสภาก่อนที่จะเปิดให้มีการอภิปราย

เมื่อผลการออกเสียงแสดงประชามติเป็นการรับรองร่างกฎหมาย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายภายในกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตราก่อน

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<sup>(60)</sup> 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

---

<sup>(60)</sup>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

มาตรการดังกล่าวจะต้องดำเนินการไปในระยะเวลาจำกัดที่สุดและเป็นไปเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐเป็นไปตามปกติ โดยประธานาธิบดีจะต้องปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องการใช้มาตรการดังกล่าว

รัฐสภาเปิดสมัยประชุมได้เอง

ระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าวจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้”

มาตรา 16 นี้ถือได้ว่าเป็นวิธีการที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้แก่ประธานาธิบดีที่จะเข้าดำเนินการแทรกแซงในกรณีมีเหตุจำเป็นด้วยการใช้อำนาจพิเศษกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว<sup>(61)</sup>

<sup>(61)</sup>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 มีเนื้อหาม่าสาระดังนี้คือ

“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<sup>(62)</sup> 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

---

<sup>(62)</sup>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<sup>(63)</sup> 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

---

<sup>(63)</sup>หนังสือที่อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ (12), หน้า 384

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

**3.1.1.3 ระยะเวลาในการส่ง** ไม่มีบทบัญญัติใดระบุไว้ชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีจะต้องส่งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเมื่อใด แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เนื่องจากโดยปกติกฎหมายจะต้องประกาศใช้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รัฐบาลได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา<sup>(64)</sup> 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

---

<sup>(64)</sup> 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 ไม่ได้ระบุว่าต้องแจ้งว่ามีประเด็นใดที่ขัดหรือแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร

ขอบเขตในการตรวจสอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ในทางปฏิบัติคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบทั้งรูปแบบและเนื้อหาของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นว่ามีส่วนใดที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>(65)</sup> โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบประเด็นหลัก 3 ประเด็นด้วยกัน คือ

---

<sup>(65)</sup> 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<sup>(66)</sup>

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<sup>(67)</sup>

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 ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีเนื้อหาสาระไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือมีบทบัญญัติบางมาตราที่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญซึ่งไม่สามารถแยกออกจากร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็จะไม่สามารถประกาศใช้บังคับได้<sup>(68)</sup> 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** วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ  
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