การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย*

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ **
ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ***

บทนำ

กระบวนการปฏิรูปการเมืองจะเกิดขึ้นเมื่อระบบการเมืองเดิมมีปัญหาและมีความต้องการปรับปรุงระบบการเมืองให้แก้ปัญหาเหล่านั้นได้ แต่การปฏิรูปการเมืองจะต่างจากการปฏิวัติมาก เพราะการปฏิวัตินั้นใช้ความรุนแรง การโค่นล้ม การเสียเลือดเนื้อ ในขณะที่การปฏิรูปการเมืองเป็นการปรับปรุงระบบการเมืองโดยสันติวิธีไม่ใช้ความรุนแรง ไม่เปลี่ยนแปลงแบบโค่นล้ม

ในอดีต สังคมการเมืองประเทศต่าง ๆ ที่มี "นักการเมือง" ที่เป็น "คน" เคยประสบปัญหามาแล้วมากบ้างน้อยบ้าง ไม่ว่าจะเป็นในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น หรือเกาหลีจึงมีการจัด "ระบบ" การเมืองเสียใหม่เพื่อให้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

๒. การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส

ในข้อเขียนนี้ ผู้เขียนตั้งใจนำเสนอการปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศสเพื่อศึกษาสาเหตุ ปัญหา และมาตรการหรือวิธีการแก้ไข ตลอดจนปัจจัยและกระบวนการในการปฏิรูปการเมือง โดยพยายามหา "ข้อคิดที่ควรคำนึง" จากบทเรียนของต่างประเทศ

เป็นที่แน่นอนว่า แม้ฝรั่งเศสจะมีพลเมือง ๖๐ ล้านคนเท่า ๆ กับไทย มีอาณาบริเวณพื้นที่ประเทศใกล้เคียง

---

* ตีพิมพ์ครั้งแรกโดยสำนักพิมพ์นิติธรรม กุมภาพันธ์ 2540

** คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

*** สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กับเรา แต่ความแตกต่างเชิงประวัติศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และการเมืองก็มีมาก มากจนเกินกว่าที่เราจะไปลอกเลียน ดังนั้น การศึกษาประสบการณ์ปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศสนี้ จึงไม่ได้ต้องการให้ใครไปลอกเลียนทั้งสิ้น แต่ต้องดูประสบการณ์ที่ให้ข้อคิดกับเราบางเรื่องบางประเด็นเท่านั้น การไปลอกเลียนมาโดยไม่เข้าใจสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม โดยเฉพาะไม่เข้าใจสภาพปัญหาและสาเหตุของระบบการเมืองต่างประเทศ ก็อันตรายพอ ๆ กับการปฏิเสธไม่เหลียวดูต่างประเทศเลย แล้วอ้างว่าประชาธิปไตยของเราเป็น "ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ"

ฝรั่งเศสเป็นประเทศประชาธิปไตยยุคแรกของยุโรป เป็นประเทศที่เปลี่ยนการปกครองเข้าสู่ประชาธิปไตยประเทศแรกในปี ๑๗๘๙ แต่ใช้ระบบรัฐสภาแบบคลาสสิก (classical parliamentary system) แบบอังกฤษโดยเฉพาะในสาธารณรัฐที่ ๓ และที่ ๔ ตั้งแต่ปี๑๘๗๕-๑๙๕๘ ระบบการเมืองในช่วงนั้นมีปัญหามากมาย จนในปี ๑๙๕๘ จึงมีการปฏิรูปการเมือง

ดังนั้น ในข้อเขียนนี้จึงจะได้แบ่งออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ คือส่วนที่ ๑ ประสบการณ์การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส ส่วนที่ ๒ ข้อคิดที่ได้จากการปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส

ส่วนที่ ๑ประสบการณ์การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส

๑. ความล้มเหลวของระบบรัฐสภาที่ขาดประสิทธิภาพและไร้เสถียรภาพ

๑.๑ ความล้มเหลวของระบบรัฐสภาในสาธารณรัฐที่ ๓

ระบบการเมืองฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่สามซึ่งมีรัฐธรรมนูญหลายฉบับเป็นระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมพื้น ๆ ซึ่งประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรทางตรง และวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยรัฐบาลมาจากสภาผู้แทนราษฎรและอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐบาลอาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ อย่างไรก็ตามสาธารณรัฐที่ ๓ ของฝรั่งเศสมีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและเสถียรภาพของระบบการเมืองอย่างมาก เพราะในรัฐสภามีพรรคการเมืองหลายพรรค ไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดเกินครึ่งในสภา (พรรคใหญ่ ได้แก่

พรรคอนุรักษ์นิยมต้องการนำระบบกษัตริย์มาใช้ พรรค radical republican ที่สนับสนุนการปกครองแบบสาธารณรัฐและเสรีประชาธิปไตย พรรคสังคมนิยม (S.F.L.O) พรรคคอมมูนิสต์ พรรค Alliance Républicaine พรรค Fédération Républicaine ฯลฯ) การมีรัฐบาลผสมหลายฝ่ายเป็นเรื่องธรรมดา นอกจากนั้นการยุบสภาเองซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาได้มีการใช้โดยประธานาธิบดี ในปี ๑๘๗๗ เพียงครั้งเดียว และไม่มีการใช้อำนาจยุบสภาตลอดเวลา ๗๐ ปีอีกเลย สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่รัฐบาลอ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ ตลอด ๗๐ ปีของสาธารณรัฐที่ ๓ ตั้งแต่ปี ๑๘๗๑ ถึงปี ๑๙๔๐อันเป็นปีเริ่มสงครามโลกครั้งที่สองฝรั่งเศสมีรัฐบาล ๑๐๔ ชุด

ตั้งแต่ปี ๑๙๔๐ ที่ฝรั่งเศสแพ้การรบกับเยอรมัน ก็เข้าสู่ระบอบการปกครองของเผด็จการเปเต็ง จนกระทั่งถึงปี ๑๙๔๖ ฝรั่งเศสจึงเข้าสู่สาธารณรัฐที่ ๔

๑.๒ กำเนิดสาธารณรัฐที่ ๔ และความล้มเหลวครั้งใหม่

หลังจากปลดปล่อยฝรั่งเศสจากการยึดครองเยอรมัน นายพลชาร์ลเดอโกล ผู้นำฝรั่งเศสได้ตรารัฐกำหนด ๒ ฉบับ กำหนดให้มีการลงประชามติและกำหนดหลักและวิธีการเลือกตั้ง โดยการออกเสียงลงประชามติครั้งนั้น (วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๑๙๔๕) ได้มีคำถามที่ ให้ประชาชนออกเสียง ๒ ข้อ คือ

๑. ท่านต้องการให้สภาที่เลือกตั้งในวันนี้เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

๒. ถ้าท่านตอบเห็นด้วยกับคำถามแรก ท่านเห็นชอบให้จัดการปกครองประเทศโดยองค์กรทั้งหลายตามที่กำหนดในบทบัญญัติแห่งร่างกฎหมายท้ายประชามติ ทั้งนี้ จนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีผลใช้บังคับหรือไม่?

ประชาชนออกเสียงลงประชามติเห็นชอบทั้งสองข้อ๓๐,๒๗๕,๐๐๐ คน ประชาชนไม่เห็นชอบ ๖,๙๔๑,๐๐๐ คน เป็นอันว่าต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยระบบสัดส่วน ผลปรากฏว่าพรรคคอมมิวนิสต์ โซเชียลลิสต์ และ MRP ได้คะแนนเสียง ๓ ใน ๔ และได้ที่นั่ง ๔ ใน ๕ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายแนบท้ายประชามติได้กำหนดให้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จใน ๗ เดือนนับแต่วันประชุมครั้งแรก และต้องนำร่างรัฐ-

ร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่จัดทำเสร็จ ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติไม่รับ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงสิ้นสุดลง และมีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญใหม่

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สภาร่างรัฐธรรมนูญยังคงยึดระบบรัฐสภาแบบพื้น ๆ ดั้งเดิม โดยให้มีสภา ๒ สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเด็ดขาดในการควบคุมรัฐบาล ประธานาธิบดีประมุขของรัฐต้องมาจากการเลือกตั้งของรัฐสภาที่ประชุมร่วมกันมีวาระดำรงตำแหน่ง ๗ ปี มีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองเพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองสิ่งที่ประธานาธิบดีทำ นายกรัฐมนตรีมาจากการเสนอชื่อของประธานาธิบดีและต้องเสนอนโยบายรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเกินครึ่งจึงจะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ สำหรับอำนาจยุบสภาของนายกรัฐมนตรี แม้ว่าจะดีกว่าในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๓ คือไม่ต้องขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา แต่ก็มีข้อจำกัดมากมาย อาทิ จะยุบสภาก่อนรัฐสภามีอายุครบ ๑๘ เดือนไม่ได้ และแม้จะพ้น ๑๘ เดือนแล้ว ใน ๑๘ เดือนต่อมารัฐบาลต้องถูกไม่ไว้วางใจตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปจึงจะยุบสภาได้ และหากมีการยุบสภานายกรัฐมนตรีรักษาการไม่ได้ ต้องให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีแทนระหว่างการเลือกตั้ง และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยความเห็นชอบของที่ประชุมประธานกรรมาธิการตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนใหม่ (เพราะรัฐมนตรีมหาดไทยคุมเลือกตั้ง)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลจากการประนีประนอมระหว่างสามพรรคการเมือง ในขณะที่ นายพล เดอโกล ชี้ให้เห็นว่า ไม่สามารถแก้ปัญหาของระบบการเมืองได้ในการรณรงค์ให้ประชาชนลงประชามติ เดอโกลจึงเป็นผู้นำคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างแข็งขันปรากฏว่าประชาชนเบื่อหน่ายจึงไม่ไปลงคะแนนในการลงประชามติมาก (๘,๕๐๐,๐๐๐ คน ไม่ไปลงคะแนนจากผู้มีสิทธิทั้งหมด ๒๖,๓๑๒,๐๐๐ คน) เพราะเป็นประชามติครั้งที่ ๓ ในปีเดียวกัน (ครั้งแรกลงประชามติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๑๙๔๕ ครั้งที่ สอง ลงประชามติ

ปฏิเสธร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก วันที่ ๕ พฤษภาคม ๑๙๔๖ และในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๑๙๔๖ ลงมติให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ นี้ ชนะฉิวเฉียดด้วยคะแนน ๙,๒๙๗,๐๐๐ คะแนน กับ ๘,๑๖๕,๐๐๐ คะแนน ฝรั่งเศสจึงใช้รัฐธรรมนูญฉบับสาธารณรัฐที่ ๔ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๑๙๔๖ จนถึงปี ๑๙๕๘ ที่มีการปฏิรูปอย่างแท้จริง

๑๒ ปีของสาธารณรัฐที่ ๔ ภายใต้รัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยความประนีประนอมระหว่างพรรคการเมือง ก็ยังมีปัญหาเหมือนเดิมโดยมาตรการที่ใช้เพื่อแก้ปัญหาระบบการเมืองไม่ได้ผล กล่าวคือ

๑) การลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่งของสภาผู้แทน กลไกนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนเพื่อวัตถุประสงค์หลายประการ คือ ประการแรก ไม่ต้องการให้ประธานาธิบดีใช้อำนาจนี้ตามลำพัง ประการที่สอง ผู้ร่างประสงค์จะให้มีการ "ร่วมมือ" ระหว่างพรรคการเมืองก่อนการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี เพราะการที่นายกรัฐมนตรีจะได้เสียงเกินครึ่งก็ต้องมีการ "ผสม" กับพรรคอื่นก่อน โดยเฉพาะในระบบ ๓ พรรคใหญ่ในเวลานั้น แต่เมื่อระบบสามพรรคใหญ่สิ้นไปก็ดี หรือเกิดความขัดแย้งของ ๓ พรรคใหญ่จนตกลงกันไม่ได้ กลไกนี้ก็กลายเป็นกลไกที่ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลยากมาก แทนที่จะสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล เพราะพรรคต่าง ๆ ต่างต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองกันจนการจัดตั้งรัฐบาลยืดเยื้อออกไปจนท้ายที่สุดก็ตกลงหานายกรัฐมนตรีที่ไม่มีอะไรเด่น แต่สามารถประสานประโยชน์ของพรรคได้ และเป็นนายกรัฐมนตรีที่ไม่เข้มแข็งเพราะต้องคอยเอาใจพรรคร่วมรัฐบาล จนต้องมีการแก้รัฐธรรมนูญใหม่ในปี ๑๙๕๔ ให้การลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ใช้เสียงข้างมากธรรมดา (ไม่ต้องเกินครึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส) หากผลประโยชน์ของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเสียไป รัฐบาลก็พร้อมจะล้มทันที ดังปรากฏในปี ๑๙๔๘ และปี ๑๙๕๐ ที่พอลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเสร็จ นายกรัฐมนตรี Robert Schuman และนายกรัฐมนตรี Queuille ก็ล้มทันทีหลังจากการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีที่ไม่ "ประสานประโยชน์พรรค" เท่าที่ควร

๒) การไม่ไว้วางใจรัฐบาล

การไม่ไว้วางใจรัฐบาลของสาธารณรัฐที่ ๔ ทำได้ ๒ ทาง คือ ส.ส. ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ กับรัฐบาลขอความไว้วางใจ ในทั้งสองกรณีนี้จะมีผลให้รัฐบาลออกเมื่อคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเกินครึ่งของ ส.ส. ทั้งสภา โดยมีข้อกำหนดว่า ในกรณีรัฐบาลขอความไว้วางใจต้องหลังจากการยื่นญัตติ หรือการขอความไว้วางใจ ๑ วัน เพื่อไม่ให้ใช้ "ความรู้สึก" ลงมติ

แต่กลไกนี้ก็ไร้ผล ปรากฏว่าระหว่างปี ๑๙๔๗-๑๙๕๘ นั้นรัฐบาลฝรั่งเศสลาออก ๒๐ ชุด และ ๕ ชุดเท่านั้นที่ถูกลงมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเกินครึ่ง ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเหตุ ๒ ประการ คือ ประการแรก สภาผู้แทนไม่ผ่านกฎหมายของรัฐบาลด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (ไม่เกินครึ่งของ ส.ส.ทั้งหมด) แม้ตามรัฐธรรมนูญรัฐบาลไม่ต้องออก แต่รัฐบาลก็ยังลาออก เพราะรู้ว่าบริหารต่อไปลำบาก ประการที่สอง รัฐมนตรีบางคนประกาศต่อสภาว่าหากสภาไม่เห็นชอบด้วยเรื่องบางเรื่อง เช่น ร่างกฎหมายสำคัญบางฉบับ ก็เท่ากับไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งโดยปกติการประกาศดังกล่าวไม่น่าจะมีผลตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีมติคณะรัฐมนตรีให้ขอความไว้วางใจ แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อประกาศแล้วสภายังไม่เห็นชอบ รัฐบาลก็จะลาออก เพราะในทางการเมืองถือว่ารัฐบาลไม่อาจแม้จะขอความร่วมมือจากสภาแล้ว ก็ไม่ควรจะอยู่เป็นรัฐบาลต่อไป การไม่ไว้วางใจ "นอกรัฐธรรมนูญ" เช่นนี้เองที่ทำให้ระบบฝรั่งเศสเปลี่ยนรัฐบาลถึง ๒๐ รัฐบาล ใน ๑๑ ปี

๑.๓ วิกฤตการณ์อัลจีเรียและการปฏิรูปการเมืองโดยเดอโกล

พรรคที่มีนโยบายสายกลางซึ่งประกอบกันเป็นรัฐบาลนั้น มีนโยบายตรงกันในเรื่องเดียว คือ คงไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญปี ๑๙๔๖ แต่ก็ถูกบีบคั้นจากพรรคซ้ายจัด ขวาจัดที่ต้องการโค่นล้มระบบการเมืองในขณะนั้น พรรครัฐบาลพยายามหลีกเลี่ยงปัญหาสำคัญ ๆ เพื่อไม่ให้เกิดการแตกแยกกันขึ้นในรัฐบาล ระบอบการเมืองในขณะนั้นจึงเต็มไปด้วยความคลุมเคลือโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอัลจีเรียซึ่งเป็นดินแดนที่ฝรั่งเศสผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของฝรั่งเศสโดยตรง พวกขบวนการกู้ชาติอัลจีเรียได้ทำสงครามกับทหารฝรั่งเศสเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชมาเป็นเวลา 3½ปีแล้ว พรรคต่าง ๆ ในรัฐบาลก็มีนโยบายเกี่ยวกับอัลจีเรียต่างกัน ฝ่าย

หนึ่งต้องการให้มีการสงบสุข มีการเลือกตั้งโดยเสรีในอัลจีเรีย และมีการเจรจากับขบวนการกู้ชาติ อีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้มีการเจรจาเหมือนกัน แต่ฝรั่งเศสต้องอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ อีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้อัลจีเรียยังคงเป็นส่วนหนึ่งของฝรั่งเศสต่อไป ในเมื่อไม่อาจตกลงกันได้จึงต้องปล่อยให้สงครามยืดเยื้อต่อไปซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งทางชีวิตและทรัพย์สิน นโยบายเกี่ยวกับอัลจีเรียอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทบวงกรม ๖ แห่ง ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองต่าง ๆ การประสานงานจึงต้องกระทำโดยนายกรัฐมนตรี แต่ในขณะนั้นผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลที่อ่อนแอขาดความเป็นผู้นำ รัฐมนตรีว่าการกิจการอัลจีเรียและรัฐมนตรีกลาโหมมีนโยบายขัดแย้งกัน และรัฐมนตรีกลาโหมได้ส่งตัวแทนของตนไปแถลงนโยบายของตนให้นายทหารซึ่งประจำการในอัลจีเรียทราบ ทหารและพลเรือนในอัลจีเรียตระหนักถึงความสับสนในเรื่องนี้ จนในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๑๙๕๘ กองทัพฝรั่งเศสในอัลจีเรียเข้าใจว่าได้รับการสนับสนุนจากรัฐมนตรีกิจการอัลจีเรียได้ส่งเครื่องบินไปทิ้งระเบิดหมู่บ้านแห่งหนึ่งใน Tunisia ทางชายแดนติดกับอัลจีเรีย ซึ่งเชื่อว่าเป็นแหล่งซ่องสุมกองโจรอัลจีเรีย ทั้งนี้โดยขัดคำสั่งรัฐบาลที่ห้ามไม่ให้ไปทิ้งระเบิด ผลคือพลเรือนตายไป ๗๐ คน เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้สถานการณ์กลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศ เพราะฝรั่งเศสถือว่าเป็นกิจการภายในของตน รัฐบาลฝรั่งเศสจึงยอมรับการไกล่เกลี่ยจากอังกฤษและสหรัฐอเมริกา แต่สภาไม่ยอมรับการไกล่เกลี่ยดังกล่าว รัฐบาลจึงลาออก

ในหมู่ประชาชนก็เกิดความแตกแยกกันอย่างหนัก ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้ฝรั่งเศสรบกับขบวนการกู้ชาติอัลจีเรีย เพราะบุตรหลานเพิ่งตายเป็นจำนวนมหาศาลในสงครามโลกครั้งที่สอง แต่นักธุรกิจที่ลงทุนในอัลจีเรียไม่ต้องการให้เอกราชแก่อัลจีเรีย ในขณะที่พรรคการเมืองพยายามจัดตั้งรัฐบาลใหม่นั้น ก็มีกลุ่มหลายกลุ่มที่พยายามก่อรัฐประหารขึ้น กลุ่มหนึ่งได้จัดให้มีการเดินขบวนในอัลจีเรียและเข้ายึดที่ทำการรัฐบาล กองทัพฝรั่งเศสซึ่งสนับสนุนนายพลเดอโกลจึงถือโอกาสเข้าสมทบและเรียกร้องให้เดอโกลมาปกครองประเทศ เดอโกลออกแถลงการณ์ทันทีว่าพร้อมแล้วที่จะรับใช้ประเทศ หัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนประธาธิบดีในขณะนั้น คือ René

Coty ก็ผลัดกันเข้าพบเดอโกลเพื่อหาทางจัดตั้งรัฐบาล ในที่สุดเดอโกลตั้งรัฐบาลแห่งชาติขึ้นและได้รับการรับรองจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียง ๓๒๙ เสียงต่อ ๒๒๔ เสียง ในวันที่ ๓ มิถุนายน ๑๙๕๘ รัฐสภาออกกฎหมาย ๒ ฉบับ ฉบับแรกให้อำนาจเต็มแก่รัฐบาลเป็นเวลา ๖ เดือน กฎหมายอีกฉบับมอบอำนาจให้รัฐบาลตรารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่

กฎหมายลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๑๙๕๘ มอบอำนาจการตรารัฐธรรมนูญให้แก่รัฐบาลของเดอโกล ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ๑๙๔๖ ซึ่งระบุให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐสภา มอบอำนาจการตรารัฐธรรมนูญอันเป็นการก่อตั้งองค์กรการเมืองใหม่ให้แก่รัฐบาลเดอโกล โดยรู้อยู่ว่ารัฐบาลจะร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญเดิมนั้นเป็นลดทอนอำนาจของตนลง แต่ก็จำยอมด้วยภาวะวิกฤตของประเทศ

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการตรารัฐธรรมนูญได้ทั้งในด้านเนื้อหาสาระและวิธีการ

ในด้านเนื้อหาสาระนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้วางงื่อนไขไว้ ๕ ประการคือ

๑) ที่มาของอำนาจอธิปไตยต้องมาจากการเลือกตั้งที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งไม่โดยตรงหรือโดยทางอ้อม

๒) อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติต้องแบ่งแยกกันอย่างแท้จริง เพื่อให้รัฐบาลและรัฐสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่

๓) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

๔) ฝ่ายตุลาการต้องเป็นอิสระเพื่อสอดส่องให้มีการเคารพเสรีภาพขั้นมูลฐานตามที่ระบุไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ๑๙๔๖ และในคำประกาศสิทธิมนุษย์แต่ละคนและพลเมืองแต่ละคน ปี ๑๗๘๙

๕) รัฐธรรมนูญต้องจัดให้มีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับประชาคมที่เคยเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส

ในด้านวิธีการร่างรัฐธรรมนูญนั้น กฎหมายดังกล่าววางเงื่อนไขไว้ ๓ ประการคือ

๑) รัฐบาลต้องขอความเห็นของคณะที่ปรึกษาอันประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาจำนวน 2 ใน 3 แต่ไม่จำต้องถือตามความเห็นนั้น

๒) รัฐบาลต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญให้สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งเป็นทั้งศาลปกครองสูงสุดและที่ปรึกษากฎหมายรัฐบาลให้ความเห็นก่อน

๓) รัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยการลงประชามติ

การร่างรัฐธรรมนูญนั้นกระทำโดยคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการข้าราชการจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) เป็นส่วนใหญ่ โดยมีมิเชล เดอเบร (Michel Debré) รัฐมนตรียุติธรรมเป็นประธาน เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จทีละบทก็เสนอให้คณะกรรมการอันประกอบด้วย เดอโกล รัฐมนตรียุติธรรมและหัวหน้าพรรคการเมืองที่ประกอบกันเป็นรัฐบาลพิจารณา เมื่อคณะกรรมการเห็นชอบแล้วก็เสนอให้คณะรัฐมนตรีรับรอง ทั้งนี้ โดยยึดปาฐกถาที่เดอโกลแสดงที่เมืองบาเยอ (Discours de Bayeux) เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๑๙๔๖ เป็นแนวทาง

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็เสนอให้ประชาชนลงประชามติในวันที่ ๒๘ กันยายน ๑๙๕๘ ผลปรากฏว่า มีผู้ไปลงมติ ๘๕% ของผู้มีสิทธิทั้งหมด และในจำนวนนี้ ๘๕% เห็นด้วย รัฐธรรมนูญประกาศใช้ในวันที่ ๔ ตุลาคม ๑๙๘๕ รัฐบาลได้ใช้เวลา ๔ เดือนหลังจากนั้นการจัดตั้งสถาบันการเมืองต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๒ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลออกรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญมีผลเป็นกฎหมายได้โดยไม่ต้องเสนอต่อรัฐสภาก่อนเป็นรายฉบับ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๘ ฉบับ ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในเรื่องต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ เช่น วิธีการเลือกตั้งสภา วาระการดำรงตำแหน่งของสภา วิธีการเสนองบประมาณ สถานภาพของผู้พิพากษา การจัดระบบและวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

๒. การปฏิรูปการเมืองโดยมาตรการต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ ๑๙๕๘

รัฐธรรมนูญ ๑๙๕๘ เป็นผลงานร่วมกันของเดอโกล และเดอเบร เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเข้าใจแนวความคิดทางการเมืองของบุคคลทั้งสอง

เดอโกลมีความคิดว่า

๑) ในปัจจุบันประเทศชาติถูกคุกคามได้โดยง่าย ฝรั่งเศสจำเป็นต้องมีประมุขของรัฐที่อยู่เหนือการขัดแย้งกันของพรรคการเมืองต่าง ๆ และมีอำนาจที่แท้จริงเหนือรัฐบาล

๒) เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ในภาวะปกติให้สภาซึ่งเป็นเวทีทางการเมืองของพรรคต่าง ๆ มีอำนาจควบคุมรัฐบาลได้แต่ต้องไม่ก้าวก่ายกิจการของรัฐบาลจนเกินไปและไม่ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ

๓) ในภาวะฉุกเฉิน ความอยู่รอดของประเทศชาติสำคัญกว่าระบอบประชาธิปไตย ดังนี้ ประมุขของรัฐต้องมีอำนาจเหนือผลประโยชน์และความต้องการของสภาซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ

แต่เดอโกลไม่ใช่นักกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องมอบให้ที่ปรึกษาคนสนิทซึ่งเป็นนักกฎหมายมหาชนเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญแทน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ก็มีแนวความคิดของตนเองโดยเฉพาะเดอเบรเป็นผู้ที่เทิดทูนระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม โดยมีความเห็นว่าระบบการเมืองที่ดีที่สุดสำหรับฝรั่งเศส คือ ระบบรัฐสภาที่มีกษัตริย์เป็นประมุข แต่ในปัจจุบันไม่อาจมีกษัตริย์ได้อีก ก็ควรจะมีประมุขที่ได้รับการเลือกตั้งโดยสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งประมาณ ๑๒ ปี และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๓ กล่าวคือ ไม่บริหารด้วยตนเอง แต่กำหนดนโยบายหลักให้รัฐบาลและคอยสอดส่องไม่ให้สภาแทรกแซงกิจการของรัฐบาลจนเกินไป โดยมีอำนาจยุบสภา การเมืองเป็นเรื่องระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา ประมุขของรัฐจะเข้าแทรกแซงก็แต่ในกรณีวิกฤติการณ์ จึงจำเป็นต้องให้อาวุธแก่รัฐบาลในการป้องกันตนเองจากการคุกคามของสภาและจัดระบบรัฐสภาเสียใหม่เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐสภาก่อกวนรัฐบาล และให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการบริหารกิจการตามนโยบาย โดยการให้มีวุฒิสภาเพื่อคอยถ่วงดุลย์สภาผู้แทน จำกัดขอบเขตอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา เพิ่มการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ การลดจำนวนคณะกรรมาธิการในสภา การอนุมัติงบประมาณโดยอัตโนมัติในกรณีที่สภามิได้แก้ไขภายในกำหนดเวลา การแก้ไขระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากแบบรอบเดียวเพื่อไม่ได้มีพรรคการเมืองมากเกินไป

เรอเน กาปิตอง (René Capitant) ศาสตราจารย์ทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสตราสบูรก์ ที่ปรึกษาอีกคนหนึ่งของเดอโกลก็มีบทบาทสำคัญ กาปิตองเสนอว่า ผู้ที่เป็นรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ และให้ประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะเสนอให้ประชาชนลงมติในเรื่องใดได้ ข้อเสนอของเขาทำให้ระบบรัฐสภาแบบคลาสสิกของเดเบรต้องเปลี่ยนแปลงไปพอสมควร

ดังนั้นรัฐธรรมนูญ ๑๙๕๘ ซึ่งเกิดจากแนวความคิดของบุคคลต่าง ๆ กันดังกล่าวข้างต้นพยายามที่จะ

- ฟื้นฟูบทบาทของประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐให้มีบทบาทอย่างแท้จริง
- เพิ่มพูนอำนาจของรัฐบาลเพื่อสร้างประสิทธิภาพและเสถียรภาพให้รัฐบาล
- ลดอำนาจของรัฐสภาซึ่งมีมากเกินไปในสาธารณรัฐที่ ๓ และที่ ๔ ลง
- ควบคุมประธานาธิบดี รัฐบาล และรัฐสภา โดยศาลยุติธรรมชั้นสูงและศาลอื่น ๆ

๒.๑ การฟื้นฟูบทบาทของประธานาธิบดี ประกอบด้วยแนวคิดหลัก ๓ ประการ คือ ๑) ความจำเป็นและความสำคัญของการมีประธานาธิบดีเป็นประมุข ๒) เพิ่มความเป็นอิสระให้ประธานาธิบดี ๓) ให้อำนาจประธานาธิบดีอย่างแท้จริง

๒.๑.๑ ความจำเป็นและความสำคัญในการมีประธานาธิบดี

เนื่องจากสถาบันกษัตริย์ซึ่งเดอเบรชื่นชอบไม่อาจฟื้นคืนมาได้ การจะฟื้นฟูสถาบันประธานาธิบดีให้สำคัญขึ้นใหม่จึงต้องอาศัยหลักการบางอย่าง ซึ่งก็ได้แก่

ประการแรก ประธานาธิบดีเป็นศูนย์รวมของชาติทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ในขณะที่สภาเป็นเพียงตัวแทนของประชาชนในขณะนี้เท่านั้น ความต้องการของประชาชนอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามบรรยากาศทางการเมือง ขาดความต่อเนื่อง แต่ประธานาธิบดีจะเป็นเสาหลักของบ้านเมืองที่เป็นกลาง เป็นตัวแทนของคนทั้งชาติไม่เฉพาะกระแสการเมืองของพรรคใดพรรคหนึ่ง

ประการที่สอง ประธานาธิบดีเป็นคนกลางทำหน้าที่เสมือนกรรมการผู้

ตัดสินในเกมการเมืองของพรรคการเมืองทั้งหลาย แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญและเดอโกลเข้าใจคำว่า“กรรมการผู้ตัดสิน” ไม่ตรงกัน จึงตีความไม่เหมือนกันดังจะได้กล่าวต่อไป

๒.๑.๒ เพิ่มความเป็นอิสระของประธานาธิบดี

ในสมัยสาธารณรัฐที่ ๓ รัฐสภาเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีและการกระทำของประธานาธิบดีต้องมีรัฐมนตรีซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับรอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญที่ปฏิรูปใหม่ในปี ๑๙๕๘ จึงคืนความเป็นอิสระให้ประธานาธิบดีโดยมาตรการและกลไกต่อไปนี้

๑) ขยายคณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีโดยทางอ้อมให้กว้างไปกว่ารัฐสภา เพราะรัฐสภามักจะเลือกผู้ที่ไม่ค่อยมีบุคลิกเป็นผู้นำ แต่ในระยะแรกไม่อาจเปลี่ยนไปให้ประชาชนเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีโดยตรงได้ เพราะจะทำให้ประธานาธิบดีมีความสำคัญมากเกินไปจึงต้องใช้ทางสายกลาง คือ ให้คณะผู้เลือกประกอบด้วย สามาชิกรัฐสภา สามาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกเทศบาล รวมทั้งหมดประมาณ ๘๑,๐๐๐ คน

๒) ยกเลิกการลงนามรับสนองการกระทำบางประเภทของประธานาธิบดีโดยรัฐมนตรีโดยเฉพาะเรื่องสำคัญ เช่น การใช้อำนาจยุบสภา การใช้อำนาจเผด็จการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ เพราะแต่เดิมนั้นไม่ว่าประธานาธิบดีจะทำอะไรก็ต้องให้รัฐมนตรีลงนามรับรอง ประธานาธิบดีจึงตกอยู่ภายใต้การชี้นำของรัฐมนตรี เพราะถ้ารัฐมนตรีได้ลงนามรับสนองประธานาธิบดีก็ทำอะไรไม่ได้ ในเมื่อรัฐมนตรีเองอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสภา ประธานาธิบดีจึงพลอยตกอยู่ใต้อำนาจรัฐสภาไปด้วย รัฐธรรมนูญปฏิรูปในปี ๑๙๕๘ จึงได้แยกการกระทำของประธานาธิบดีออกเป็น ๒ ประเภท คือ การกระทำในฐานะตัวแทนของชาติ ต้องให้รัฐมนตรีลงนามรับสนองการกระทำฐานะกรรมการผู้ตัดสิน ซึ่งได้แก่ การกระทำที่มีความสำคัญที่สุดและอาจเป็นการใช้อำนาจกระทำต่อรัฐบาลเอง ไม่ต้องให้รัฐมนตรีลงนามรับสนอง

๒.๑.๓ ให้อำนาจอย่างแท้จริงต่อประธานาธิบดี

รัฐธรรมนูญปฏิรูปในปี ๑๙๕๘ นอกจากจะให้อำนาจหน้าที่ตามปกติของ

ประมุขของรัฐแล้ว ยังเพิ่มอำนาจใหม่ ๆ ขึ้นอีก

๑) อำนาจหน้าที่ตามปกติ ซึ่งได้แก่

ก) อำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี เป็นอำนาจตามปกติของประธานาธิบดี แต่เดอโกลต้องการให้ประธานาธิบดีมีอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีด้วย แต่ได้รับการคัดค้านจากหัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘ จึงบัญญัติว่า "ประธานาธิบดีแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากหน้าที่ในกรณียื่นใบลาออกของรัฐบาล"

ข) อำนาจในการรับรองทูตต่างประเทศ ทำสนธิสัญญาและให้สัตยาบันสนธิสัญญาภายหลังจากได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา

ค) อำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐสภา ประกอบด้วยอำนาจประกาศใช้กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับกฎหมายจากรัฐสภา แต่มีสิทธิขอให้รัฐสภาทบทวนได้ ประธานาธิบดีมีอำนาจเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญตามคำของของนายกรัฐมนตรีหรือ ส.ส. มากกว่ากึ่งหนึ่งในสภา

ง) อำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาล ประกอบด้วย เป็นประธานในการประชุมคณะรัฐมนตรีและลงนามในรัฐกำหนดและกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ตราขึ้น แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและทหาร และเป็นจอมทัพฝรั่งเศส

จ) อำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายตุลาการ ประธานาธิบดีเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการโดยเป็นประธานกรรมการตุลาการ

การใช้อำนาจดังกล่าวของประธานาธิบดีต้องให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องลงนามรับสนอง

๒) อำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นใหม่

เป็นอำนาจของประธานาธิบดีในฐานะ "กรรมการผู้ตัดสิน" ดังนั้นประธานาธิบดีต้องใช้อำนาจประเภทนี้ได้เองโดยอิสระ ซึ่งได้แก่ อำนาจยุบสภา อำนาจขอให้ประชาชนลงประชามติ อำนาจส่งแถลงการณ์ไปยังสภา อำนาจแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ ๓ คน ในคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อำนาจแต่งตั้งประธานและขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

และในกรณีวิกฤตกการณ์ประธานาธิบดีมีอำนาจเผด็จการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ อำนาจเหล่านี้ไม่ต้องให้รัฐมนตรีลงนามรับสนอง

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจยุบสภานั้น ประธานาธิบดีเพียงแต่ต้องหารือนายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสองเท่านั้น แต่ไม่จำเป็นต้องเชื่อความเห็นของบุคคลเหล่านั้น โดยมีเงื่อนไขว่าไม่อาจยุบสภาได้อีกภายใน ๑ ปี หลังจากที่ได้ยุบสภาไปแล้ว และไม่อาจยุบสภาได้ในกรณีที่ใช้อำนาจเผด็จการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖

อำนาจเสนอร่างกฎหมายให้ประชาชนลงประชามตินั้น นับว่าเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุด

รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑ บัญญัติว่า "ประธานาธิบดีโดยคำเสนอของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมสภาหรือโดยคำเสนอร่วมกันของสภาทั้งสองที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา อาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบของสถาบันของรัฐหรืออนุมัติการให้สัตยาบันสนธิสัญญา ซึ่งถึงแม้จะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของสถาบันของรัฐให้ประชาชนลงประชามติได้"

จากมาตรา ๑๑ นี้ จะเป็นได้ว่าประธานาธิบดีจะใช้อำนาจนี้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำร้องขอจากรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุม ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้สภาลงมติไม่ไว้วางใจได้หากการขอประชามติเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญยังเพิ่มอำนาจเผด็จการชั่วคราวที่ถูกควบคุมให้ประธานาธิบดีใช้เพื่อแก้วิกฤตที่คุกคามความมั่นคงของประเทศได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖

มาตรา ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ บัญญัติว่า

"ในกรณีที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและโดยฉับพลัน และการดำเนินงานตามปกติของสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีจะใช้มาตรการซึ่งจำเป็นตามสถานการณ์หลังจากที่ได้ปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสอง และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว

ประธานาธิบดีต้องแถลงให้ประชาชาติทราบถึงการใช้มาตรการนั้น

มาตรการดังกล่าวต้องใช้ด้วยเจตนารมณ์ที่จะทำให้สถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามปกติให้สัมฤทธิ์ผลในระยะเวลาที่สั้นที่สุด และประธานาธิบดีต้องหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องการใช้มาตรการนั้น

รัฐสภาเปิดสมัยประชุมได้เอง (ในระหว่างที่มีการใช้มาตรา ๑๖)

ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้"

เงื่อนไขในการใช้มาตรา ๑๖ ถูกกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดมากดังจะได้เห็นต่อไป

๒.๒ การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาล

ระบบการเมืองในสมัยสาธารณรัฐที่ ๓ และที่ ๔ ของฝรั่งเศสเป็นระบบที่รัฐบาลต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาเพียงอย่างเดียวจึงอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง ซึ่งเดอโกลไม่อาจยอมรับได้ เพราะเห็นว่ารัฐบาลจะต้องเป็นอิสระจากรัฐสภาพอควร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงพยายามที่จะทำให้รัฐบาลมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้นโดยการยกฐานะของนายกรัฐมนตรี และโดยการตัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับรัฐสภาโดยห้ามรัฐมนตรีเป็น ส.ส. เพื่อให้รัฐมนตรีไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองมากเกินไป

๒.๒.๑ รัฐธรรมนูญรองรับบทบาทของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้อย่างชัดแจ้ง

ตามรัฐธรรมนูญนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดและดำเนินการตามนโยบายของประเทศ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อรัฐมนตรีให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งและลงนามรับรอง และเสนอให้ประธานาธิบดีปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีและอำนาจของตนโดยเฉพาะ

อำนาจสำคัญของรัฐบาลซึ่งนายกรัฐมนตรีใช้ร่วมกับคณะรัฐมนตรีหรือภายหลังจากที่ได้มีการลงมติในคณะรัฐมนตรี เช่น การพิจารณาร่างกฎหมาย การขอให้สภาลงมติไว้วางใจ การขอให้ประธานาธิบดีเสนอร่างกฎหมายให้มีการลงประชามติ และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต้องกระทำในคณะรัฐมนตรี

แต่ในเรื่องดังต่อไปนี้ นายกรัฐมนตรีไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี คือ การขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างกฎหมาย การขอให้ประธานาธิบดีเรียกประชุมสภาฯ สมัยวิสามัญหรือขอให้เสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างการแบ่งเขตอำนาจระหว่างรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีที่เห็นได้ชัดที่สุด คือ อำนาจการออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่พิจารณาในคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องสำคัญซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามโดยมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องลงนามรับสนอง กับกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายธรรมดาซึ่งนายกรัฐมนตรีลงนามโดยมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องลงนามรับสนอง

๒.๒.๒ การกระชับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันโดยกำหนดว่า สมาชิกรัฐสภาผู้ใดได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา เมื่อพ้นกำหนด ๑ เดือน โดยจะได้รับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเดิมได้ก็ต่อเมื่อได้รับการเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้งคราวต่อไป บทบัญญัติเรื่องนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของนักการเมืองทั้งในขณะนั้น และในปัจจุบัน แต่เป็นความปรารถนาอันแรงกล้าของนายพลเดอโกลที่ต้องการจะเลิกล้มวิธีปฏิบัติในสมัยสาธารณรัฐที่ ๓ และที่ ๔ ซึ่งรัฐมนตรีที่ได้รับเลือกจากสมาชิกรัฐสภาสามารถรักษาตำแหน่งไว้ได้ทั้ง ๒ อย่าง ทำให้รัฐมนตรีไม่สนใจว่ารัฐบาลจะถูกโค่นล้มหรือไม่ เพราะตนเองก็ยังรักษาตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาไว้ได้ ดังนั้น เมื่อได้รับคำสั่งจากพรรคของตน รัฐมนตรีก็จะลาออกจากรัฐบาลอันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทั้งรัฐมนตรีที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลในบางเรื่องก็หาคะแนนโดยการวิจารณ์รัฐบาล เมื่อถูกปลดหรือลาออกแล้วก็กลับไปเป็น ส.ส. จ้องล้มรัฐบาลในสภาต่อไป

การห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน ทำให้รัฐมนตรีต้องพยายามให้รัฐบาลอยู่รอดโดยไม่โค่นล้มรัฐบาลด้วยการลาออกหรือวิจารณ์รัฐบาล เพราะถ้าลาออกหรือถูกปลดแล้วก็ไม่อาจจะกลับไปดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

ตามเดิมได้ และต้องคอยไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้นักการเมืองฝรั่งเศสที่เป็นรัฐมนตรีประพฤติตนดีขึ้น

๒.๓ การลดอำนาจของรัฐสภา

๒.๓.๑ วิธีการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญใช้ในการลดอำนาจของรัฐสภา

นอกจากการกำหนดให้มีการลงประชามติ และอำนาจยุบสภาโดยประธานาธิบดีแล้ว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังใช้วิธีการอื่นอีก เช่นการกำหนดวิธีการพิจารณาร่างกฎหมายและการทำงานของสภาให้เคร่งครัดขึ้น การควบคุมการกระทำของสภามิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญและการกำหนดให้มีสภา ๒ สภา

๑) การกำหนดวิธีการปฏิบัติงานและการจัดระบบภายในของสภา

รัฐธรรมนูญกำหนดวิธีการพิจารณาร่างกฎหมายและการจัดระบบภายในของสภาไว้อย่างเคร่งครัด

๒) การควบคุมการกระทำของสภามิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรูปแบบของศาล แต่มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ตุลาการรัฐธรรมนูญ ๙ คน วาระดำรงตำแหน่ง ๙ ปี ซึ่งประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาแต่งตั้งกันคนละ ๓ คน ให้อยู่ในตำแหน่ง ๙ ปี โดยให้มีการสับเปลี่ยนจำนวน ๑ ใน ๓ ทุก ๓ ปี และไม่อาจได้รับเลือกใหม่ได้อีก อดีตประธานาธิบดีเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยเลือกจากตุลาการรัฐธรรมนูญ ๑ คน

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ควบคุมไม่ให้รัฐสภาออกกฎหมายนอกเขตอำนาจของตนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาตราขึ้นต้องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจพิจารณาก่อนใช้บังคับ เพื่อไม่ให้รัฐสภาบิดเบือนหลักการที่รัฐธรรมนูญวางไว้ ส่วนร่างกฎหมายธรรมดาและสนธิสัญญาอาจให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจพิจารณาก่อนประกาศใช้ก็ได้

ผู้ที่มีอำนาจขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาได้นั้นแต่เดิม ได้แก่ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และ

ประธานสภาทั้งสอง ซึ่งแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่จะให้เป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการแบ่งเขตอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะเพื่อคุ้มครองรัฐบาลไม่ให้ถูกรัฐสภาละเมิดอำนาจดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงอาจถูกขอให้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายของสภา และการแปรญัตติตลอดจนกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว

นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีเลือกตั้ง ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา การลงประชามติ การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖

๓) การมีสภา ๒ สภา

เดอโกลต้องการให้มีวุฒิสภาเพื่อถ่วงดุลย์อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร และช่วยสนับสนุนประธานาธิบดี เพราะสถาบันทั้งสองได้รับการเลือกตั้งโดยองค์คณะแบบเดียวกัน

๒.๓.๒ การจำกัดอำนาจของสภา

๑) ระบบเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญกำหนดว่าระบบเลือกตั้งสมาชิกของสภาทั้งสองให้กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Loi organique) แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กลับกำหนดโดยรัฐกำหนดซึ่งออกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน รัฐกำหนดกำหนดให้ใช้ระบบเลือกตั้งตามเสียงข้างมากเป็นรายคนแบบสองรอบ

สำหรับการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกใช้ระบบตามเสียงข้างมากแบบ ๒ รอบ ในจังหวัดที่มีสิทธิเลือกวุฒิสมาชิกได้น้อยกว่า ๕ คน และระบบตามสัดส่วน ในจังหวัดที่มีสิทธิเลือกวุฒิสมาชิกได้ ๕ คน หรือมากกว่า

๒) สถานภาพของสมาชิกรัฐสภา

เดอโกลต้องการให้สมาชิกรัฐสภาเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและแม้แต่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งมากที่สุด รัฐธรรมนูญจึงกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งให้ยาว คือ ๕ ปี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ ๙ ปี สำหรับวุฒิสมาชิกโดยสับเปลี่ยนทีละ ๑ ใน ๓ ทุก ๓ ปี

แต่ในการกำหนดข้อบังคับของรัฐสภา ฯ กำหนดว่า เพื่อจัดตั้งกลุ่มในสภาจะต้องมีสมาชิกอย่างน้อย ๓๐ คน

การเป็นสมาชิกกลุ่มในสภาทำให้มีสิทธิเขาร่วมในคณะทำงานต่าง ๆ ของสภา จึงทำให้สมาชิกรัฐสภาต้องยอมเข้าร่วมในกลุ่มการเมืองต่างๆ และยอมรับวินัยของพรรคซึ่งมีกลุ่มเป็นตัวแทนในรัฐสภา

๓) การจัดระบบการทำงานของรัฐสภา

สมัยการประชุมสภา

รัฐสภามีสมัยประชุมสามัญปีละ ๒ สมัย ซึ่งรวมกันทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน ๑๗๐ วัน ส่วนสมัยวิสามัญนั้น รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างมากอาจร้องขอได้ แต่ต้องมีระเบียบวาระการประชุมที่เฉพาะเจาะจง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดว่า การพิจารณางบประมาณนั้น รัฐสภาต้องทำให้เสร็จภายใน ๗๐ วัน มิฉะนั้นรัฐบาลสามารถออกเป็นรับกำหนดได้

จำนวนคณะกรรมาธิการ

รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่จำกัดอำนาจของรัฐสภาในการกำหนดจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญ ทั้งนี้ เนื่องจากในสมัยสาธารณรัฐที่ ๓ และที่ ๔ รัฐสภาได้ตั้งคณะกรรมาธิการให้มีจำนวนเท่ากับกระทรวงโดยให้แต่ละคณะกรรมาธิการควบคุมแต่ละกระทรวงโดยเฉพาะ และในคณะกรรมาธิการนั้น ก็จะประกอบด้วยอดีตหรือผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีของกระทรวงนั้น ทำให้คณะกรรมาธิการเข้าไปก้าวก่ายการทำงานของกระทรวงแม้แต่ในเรื่องรายละเอียด รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงจำกัดให้มีคณะกรรมาธิการได้ไม่เกิน ๖ คณะ

นอกจากนี้ รัฐมนตรียังกำหนดว่า รัฐบาลหรือสมาชิกเสียงข้างมากในสภาอาจร้องขอให้ร่างกฎหมายใดได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเฉพาะกิจแทนที่จะให้คณะกรรมาธิการสามัญที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณา เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลหลีกเลี่ยงการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมาธิการผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นในกรณีที่คาดว่าร่างฯ นั้นจะได้รับการคัดค้าน

๔) การจำกัดขอบเขตในการออกรัฐบัญญัติ

แต่เดิมมาอำนาจนิติบัญญัติตกอยู่แก่รัฐสภา ฝ่ายบริหารเพียงแต่ออกกฎ ข้อบังคับเพื่อบังคับใช้หรือกำหนดรายละเอียดของกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น แต่รัฐธรรมนูญ ๑๙๕๘ กลับหลักดังกล่าวโดยการกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นหลักส่วนรัฐสภายังคงมีอำนาจนิติบัญญัติอยู่ต่อไปแต่ถูกจำกัดอำนาจว่าจะตรารัฐบัญญัติ (Loi)

ในเรื่องใดได้บ้าง อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภากลายเป็นข้อยกเว้น

มาตรา ๓๔ แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ บัญญัติว่า

"รัฐสภาเป็นผู้ตรารัฐบัญญัติ"

รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่อง ดังต่อไปนี้

- สิทธิพลเมืองและหลักประกันขั้นมูลฐานของพลเมืองในการใช้เสรีภาพ รวมถึงการเกณฑ์แรงงานและทรัพย์สินของพลเมืองในการป้องกันประเทศ

- สัญชาติ สถานะ และความสามารถของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส มรดก และการให้

- การกำหนดการกระทำอันเป็นความผิดอาญาประเภทอุกฤตโทษ (Crime) มัชฌิมโทษ (delits) และการกำหนดโทษซึ่งผู้กระทำความผิดดังกล่าวจะต้องได้รับ วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลใหม่ สิทธิและหน้าที่ของผู้พิพากษา

- ฐานะ อัตรา และวิธีการเก็บภาษีอากร และระบบการผลิตเงินตรา รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

- ระบบเลือกตั้งของรัฐสภาและสภาท้องถิ่น

- การเพิ่มประเภทองค์การของรัฐ

- หลักประกันขั้นมูลฐานของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร

- การโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเป็นของเอกชน

รัฐบัญญัติวางหลักใหญ่ ๆ ในเรื่องดังต่อไปนี้

- การจัดระเบียบการป้องกันประเทศ

- การปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่ และรายได้ขององค์กรส่วนท้องถิ่น

- การศึกษา

- ระบบกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ทรัพยสิทธิ และหนี้ตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายพาณิชย์

- ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงานและการประกันสังคม

มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า

"เรื่องใดไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจการตรารัฐบัญญัติ ให้อยู่ในเขตอำนาจการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร"

จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญนอกจากจะจำกัดเขตอำนาจในการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๓๔ แล้ว ยังแบ่งเรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภาออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. เรื่องที่รัฐสภาสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ในรายละเอียดได้

๒. เรื่องที่รัฐสภาทำได้แต่เพียงกำหนดหลักการส่วนรายละเอียดปลีกย่อยให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนด

เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐสภาตีความมาตรา ๓๔ ไปในทางที่ขยายเขตอำนาจของตน รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญคอยพิจารณาว่า ร่างกฎหมายของรัฐสภานั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยเกินเขตอำนาจของตนหรือไม่

๕) อำนาจตรารัฐกำหนด

แม้แต่ในเรื่องที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้ให้อยู่ในเขตอำนาจของรัฐสภา ๆ ก็ยังสามารถมอบอำนาจนิติบัญญติให้แก่ฝ่ายบริหารเป็นการชั่วคราวได้ โดยมอบอำนาจให้ตรารัฐกำหนด (ordonnance)

มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า

"เพื่อดำเนินการตามนโยบายของตน รัฐบาลอาจขออนุญาตจากรัฐสภาตรารัฐกำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนด ในเรื่องซึ่งโดยปกติอยู่ในเขตอำนาจการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภา

รัฐกำหนดดังกล่าวต้องตราขึ้นในคณะรัฐมนตรี หลังจากให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐตรวจพิจารณาแล้ว รัฐกำหนดใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้ แต่จะไม่มีผลใช้บังคับต่อไป ถ้ารัฐบาลไม่ได้เสนอร่างรัฐบัญญัติอนุมัติรัฐกำหนดต่อรัฐสภาภายในระยะเวลาที่รัฐบัญญ๋ติมอบอำนาจกำหนดไว้

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว จะแก้ไขรัฐกำหนดได้ก็แต่โดยรัฐบัญญัติเท่านั้น"

จากมาตรา ๓๘ นี้เองจะเห็นได้ว่า การมอบอำนาจนิติบัญญัตินั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

๑. รัฐบาลต้องขออนุญาตจากรัฐสภา ถ้ารัฐสภาเห็นสมควรก็มอบอำนาจให้โดยตรารัฐบัญญัติมอบอำนาจ การมอบอำนาจอาจทำอย่างกว้าง ๆ หรือโดยเฉพาะเจาะจงก็ได้

๒. รัฐกำหนดดังกล่าวให้ตราขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี โดยประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามหลังจากที่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้ให้ความเห็นแล้ว

๓. การมอบอำนาจมีระยะเวลาจำกัดตามที่รัฐบัญญัติมอบอำนาจกำหนดไว้ เช่น ๖ เดือน แต่ถ้ารัฐบาลไม่ได้เสนอร่างรัฐบัญญัติอนุมัติรัฐกำหนดต่อสภาภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น ๑ เดือน นับจากวันประกาศใช้รัฐกำหนด แทนที่รัฐกำหนดจะมีผลใช้บับคับจนครบ ๖ เดือนก็จะไม่มีผลใช้บังคับต่อไป การเสนอร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวไม่เกี่ยวกับการที่ว่ารัฐสภาจะอนุมัติรัฐกำหนดนั้นหรือไม่หรือเมื่อใด แต่ในกรณีที่รัฐสภาไม่อนุมัติรัฐกำหนดฉบับใด รัฐกำหนดฉบับนั้นก็สิ้นผลบังคับไปในวันที่รัฐสภามีมติเช่นนั้น

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่วันนี่รัฐกำหนดใช้บังคับจนถึงวันที่รัฐสภาลงมติเกี่ยวกับการอนุมัติ รัฐกำหนดยังคงมีฐานะเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารอยู่ ดังนั้น ในช่วงเวลานั้นศาลปกครองจึงมีอำนาจเพิกถอนรัฐกำหนดซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วรัฐกำหนดนั้นก็มีฐานะเท่ารัฐบัญญัติ โดยศาลปกครองไม่อาจตรวจสอบได้อีกต่อไป

นอกจากจะมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ แล้ว รัฐธรรมนูญยังมอบอำนาจเผด็จการชั่วคราวให้กับประธานาธิบดีในภาระคับขันอีกด้วย

๖) อำนาจเผด็จการชั่วคราว

มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติบูรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและโดยฉับพลัน และการดำเนินงานตามปกติของสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีจะใช้มาตรการซึ่งจำเป็นตามสถานการณ์ หลังจากที่ได้ปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว

ประธานาธิบดีต้องแถลงให้ประชาชาติทราบถึงการใช้มาตรการนั้น

มาตรการดังกล่าวต้องใช้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้สถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สัมฤทธิ์ผลได้ในระยะเวลาที่สั้นที่สุด และประธานาธิบดีต้องหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องการใช้มาตรการนั้น

รัฐสภาเปิดสมัยประชุมได้เอง

ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้"

จากบทบัญญัติในมาตรา ๑๖ นี้ จะเห็นได้ว่ามีเงื่อนไข ดังนี้

๑. สถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและโดยฉับพลัน และในขณะเดียวกันสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ ประธานาธิบดี รัฐบาล รัฐสภา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ไม่อาจดำเนินงานตามปกติได้ การที่จะมีสถานการณ์ไม่ปกติดังกล่าวหรือไม่ ประธานาธิบดีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดแต่ผู้เดียว

๒. ประธานาธิบดีต้องปรึกษานายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสอง และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ แต่ไม่จำเป็นต้องทำตามความเป็นของบุคคลเหล่านี้

๓. ประธานาธิบดีต้องแถลงให้ประชาชาติทราบ

๔. ประธานาธิบดีจะยุบสภาผู้แทนฯ ในระหว่างการใช้มาตรา ๑๖ ไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ประธานาธิบดียุบสภาฯ แล้วใช้เป็นข้ออ้างว่าสถาบันทางการเมืองไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และเพื่อให้สภาฯ สามารถควบคุมได้ว่าประธานาธิบดีทรยศต่อชาติอันจะต้องถูกฟ้องต่อศาลพิเศษหรือไม่

๕. มาตรการที่ประธานาธิบดีจะใช้นั้นต้องกำหนดโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้สถาบันทางการเมืองดำเนินงานตามหน้าที่ได้ ทั้งนี้ในระยะเวลาที่สั้นที่สุด

๒.๓.๓ การจำกัดวิธีการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ

รัฐธรรมนูญจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา ไม่ให้เสนอร่างกฎหมายที่จะมีผลเป็นการลดรายได้ของรัฐหรือเพิ่มรายจ่ายของรัฐ

รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐบาลที่จะคัดค้านร่างกฎหมายหรือการแปรญัตติของสมาชิกรัฐสภาที่ละเมิดเขตอำนาจการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญกำหนดว่า รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอและร่างกฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอ ซึ่งรัฐบาลได้รับไว้พิจารณาตามลำดับที่รัฐบาลกำหนด ถึงแม้ว่ารัฐสภาจะมีอำนาจกำหนดระเบียบวาระการประชุม

ได้เอง แต่ในเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอเสียก่อน ก็เท่ากับให้อำนาจรัฐบาลที่จะกีดกันไม่ให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นได้ โดยการเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลเป็นจำนวนมากจนรัฐสภาไม่มีเวลาพิจารณาเรื่องอื่น

การอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น เดิมอภิปรายตามร่างฯ ที่คณะกรรมาธิการได้แก้ไขแล้ว แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้อภิปรายตามร่างฯ ที่รัฐบาลเสนอ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังให้อำนาจรัฐบาลที่จะร้องขอให้รัฐสภาลงมติเกี่ยวกับร่างกฎ-หมายในบางส่วนหรือทั้งฉบับโดยยอมรับแต่การแปรญัตติที่รัฐบาลเองเป็นผู้เสนอหรือที่รัฐบาลยอมรับวิธีนี้เรียกกว่าการ "บล็อคโหวต" ซึ่งป้องกันไม่ให้รัฐสภาแก้ไขร่างฯ เดิมของรัฐบาลโดยให้ลงมติแต่เพียงว่าจะรับหรือไม่รับ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดในมาตรา ๔๙ วรรค ๓ ว่า ในกรณีที่รัฐสภาไม่อนุมัติร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอซึ่งรัฐบาลเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นจำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายของตนรัฐบาลก็อาจเสนอร่างกฎหมายนั้น โดยแถลงเอาความไว้วางใจที่ตนได้รับจากรัฐสภาเป็นเดิมพัน กล่าวคือ ถ้าภายใน ๒๔ ชั่วโมงหลังจากที่รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายนั้นหากไม่มีสมาชิกสภาจำนวน ๑ ใน ๑๐ ของทั้งหมดเข้าชื่อกันเสนอให้ลงมติ ไม่ไว้วางใจรัฐบาลแล้วละก็ ถือว่าร่างฯ นั้น ได้รับการรับรองจากสภาฯ แต่ถ้ามีผู้เสนอให้ลงมติไม่ไว้วางใจครบจำนวน ก็จะมีการลงมติโดยจะนับคะแนนเสียงเฉพาะผู้ที่ลงมติไม่ไว้วางใจเท่านั้น โดยจะต้องมีเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งในสภา แต่ถ้าได้คะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ก็ถือว่าร่างฯ นั้นได้รับการรับรองจากสภาฯ จะเห็นได้ว่า ตามวิธีนี้ร่างฯ จะไม่ถูกแก้ไขเลย นอกจากนี้ การนับคะแนนเสียงก็นับเฉพาะเสียงที่ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และรัฐบาลมักจะใช้วิธีนี้บ่อยครั้งเพื่อให้ร่างกฎหมายสำคัญผ่านสภาโดยแก้ไขไม่ได้เลย

๒.๓.๔ การควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ลดอำนาจของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลไปเป็นจำนวนมาก คงเหลือแต่อำนาจตั้งกระทู้ถาม ซึ่งข้อบังคับของสภาฯ ก็กำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามได้ในบ่ายวันศุกร์ ซึ่งทำให้ ส.ส. เดินทางกลับไปเขตเลือกตั้งของตนในเช้าวันศุกร์ จึงแทบไม่มี ส.ส. เหลือ

อยู่ในสภาฯ เลยในบ่ายวันศุกร์ นอกจากนี้รัฐบาลก็มักจะหลีกเลี่ยงไม่ตอบกระทู้เกี่ยวกับปัญหาเร่งด่วนในทันทีทันใด แต่กลับตอบเมื่อเรื่องนั้นคลายความสำคัญลงไปแล้ว วิธีการควบคุมแบบนี้จึงไร้ผลโดยสิ้นเชิง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจเสนอขอให้มีการลงมติไว้วางใจรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลได้ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐบาลของความเห็นชอบจากสภาฯ เกี่ยวกับนโยบายของตนทุก ๆ ปี หรืออย่างน้อยเมื่อได้มีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ แต่ในทางปฏิบัติตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๖ รัฐบาลจะไม่ขอความไว้วางใจจากรัฐสภาอีกต่อไป

รัฐสภาเองก็มีอำนาจเสนอให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้โดยต้องมี ส.ส. เข้าชื่อกันอย่างน้อย ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนทั้งหมดจึงจะเสนอได้ เมื่อมีการเสนอแล้ว ต้องรออีก ๔๘ ชั่วโมง จึงจะมีการลงมติ เพื่อให้เวลา ส.ส. ได้ใคร่ครวญ การลงมติก็นับเฉพาะคะแนนเสียงที่ไม่ไว้วางใจรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งจะต้องมีจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของทั้งหมด นอกจากนี้ ในสมัยประชุมเดียวกัน ส.ส. จะเสนอให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจเกิน ๑ ครั้ง ไม่ได้

รัฐบาลอาจร้องขอให้วุฒิสภาลงมติไว้วางใจตนเองได้ หากวุฒิสภาปฏิเสธ รัฐบาลก็ไม่ต้องลาออก แต่ถ้าวุฒิสภาลงมติไว้วางใจก็เท่ากับเป็นการให้ความสนับสนุนต่อรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลอาจใช้วิธีนี้เป็นเครื่องถ่วงดุลย์อำนาจกับสภาฯ ได้ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญหวังว่าจะอาศัยวุฒิสภาเป็นฐานกำลังของตน แต่ในทางปฏิบัติกลับกลายเป็นไปในทางตรงกันข้าม รัฐบาลกลับมีปัญหากับวุฒิสภามากกว่า

๒.๓.๕ การควบคุมประธานาธิบดี รัฐบาล และรัฐสภา โดยศาลยุติธรรมชั้นสูง (Haute Cour de Justice) และศาลอื่น

เมื่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มอำนาจและบทบาทให้ประธานาธิบดีและรัฐมนตรีก็จำเป็นต้องมีองค์กรควบคุมการใช้อำนาจนั้น องค์กรสำคัญองค์แรก คือ ศาลยุติธรรมชั้นสูง ซึ่งประกอบด้วยคณะไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกา ๕ นาย ที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือก และคณะตัดสินความผิดซึ่งประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภา ๑๒ นาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒ นาย มีอำนาจ

พิจารณาข้อกล่าวหา "ทรยศต่อชาติ" ซึ่งที่ประชุมร่วมของรัฐสภาลงมติกล่าวหา โดยคำพิพากษาศาลนี้ถึงที่สุดและอุทธรณ์ฎีกาไม่ได้ โดยอาจถอดถอนประธานาธิบดี และรัฐมนตรีจากตำแหน่ง และกำหนดโทษอาญาได้ตามควร

นอกจากนั้น ก็มีตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยว่าประธานาธิบดีใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารเกินเข้าไปในขอบเขตของอำนาจรัฐสภาหรือไม่ และควบคุมร่างรัฐบัญญัติที่รัฐสภาพิจารณาเสร็จแล้วแต่ยังไม่ประกาศไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และมีศาลปกครองคอยตรวจสอบการใช้อำนาจของประธานาธิบดีว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อนึ่ง ศาลปกครองดังกล่าวเคยพิพากษาว่า รัฐกำหนดที่ประธานาธิบดีเดอโกลตราขึ้นตั้งศาลพิเศษชำระคดีที่กบฏฝรั่งเศสพยายามทำรัฐประหาร ว่าขัดต่อหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่ห้ามตั้งศาลพิเศษเพื่อคดีใดคดีหนึ่ง และศาลปกครองนี้เองก็เคยพิพากษาว่า รัฐบาลรักษาการที่ไปใช้อำนาจทางนโยบายที่ไม่ใช่งานประจำกระทำไปโดยไม่มีอำนาจ

๓. ประสบการณ์หลังการปฏิรูปการเมือง

เมื่อปฏิรูปการเมืองเสร็จ เดอโกลก็ได้รับเลือกทางอ้อมจากคณะผู้เลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดี และได้แต่งตั้งมิเชล เดอเบรให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากสงครามอัลจีเรียยังไม่สิ้นสุดลง เดอโกลก็ลงไปจัดคณะรัฐมนตรี และในฐานะประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี เดอโกลก็ได้ใช้อำนาจบริหารประเทศเอง มิเชล เดอเบรและรัฐมนตรีอื่นภายใต้เดอโกลก็ยอมรับสภาพ รัฐสภาและสาธารณชนก็ยินยอมเพราะรู้ว่าเดอโกลเท่านั้นที่แก้ปัญหาอัลจีเรียได้ นายกรัฐมนตรีทุกคนที่เดอโกลแต่งตั้งมาจากเสียงข้างมากในสภาซึ่งเป็นพรรคฝ่ายขวาที่สนับสนุน เดอโกลก็รู้ดีว่าตนต้องรับผิดชอบไม่เพียงแต่รัฐสภาเท่านั้น แต่ต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีด้วย สภาพระบบรัฐสภาอำนาจคู่ (dualistic parliamentary system) ก็เกิดขึ้นจริง จนกระทั่งประธานาธิบดีเดอโกลประกาศว่า ประธานาธิบดีเป็นที่มาของอำนาจบริหารทั้งหมด และต่อมาในปี ๑๙๖๒ เดอโกลก็เสนอกฎหมายให้ประชาชนลงประชามติให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงจากประชาชน แม้

ว่าวิธีการดังกล่าวถูกวิจารณ์ว่าขัดรัฐธรรมนูญแต่ประชาชนก็เห็นชอบด้วย ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาประธานาธิบดีฝรั่งเศสก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยการลงคะแนนเสียง ๒ รอบ รอบแรกหากไม่มีใครได้คะแนนเสียงเกินครึ่งก็จะมีการเลือกรอบสอง โดยให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงเกิน ๑๒.๕% ของผู้ออกเสียงรอบแรกเท่านั้นที่เข้าไปสู่การเลือกตั้งรอบสองได้ และในรอบสองนี้ ผู้สมัครคนใดได้คะแนนเสียงมากที่สุดแม้ไม่เกินครึ่งของผู้ออกเสียง ก็ได้รับเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงนี้เอง ทำให้ความชอบธรรมและอำนาจประธานาธิบดีเพิ่มขึ้น และทำให้ระบบรัฐสภาฝรั่งเศสมีลักษณะผสมกับระบบประธานาธิบดีไป

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ๑๙๕๘ ถึงปี ๑๙๖๙ อันเป็นปีที่ประธานาธิบดีเดอโกลลาออกจากตำแหน่ง เพราะเสนอกฎหมายปฏิรูปวุฒิสภา และกระจายอำนาจให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติแล้วพ่ายแพ้ ต้องถือว่าบุคคลิกส่วนตัวและบารมีเดอโกลก็ดี การที่เสียงข้างมากในสภาผู้แทนเป็นพรรคฝ่ายขวาที่สนับสนุนเดอโกลก็ดีทำให้อำนาจของประธานาธิบดีสูงเด่น และรัฐบาลเป็นเพียง “ผู้ตาม”

แต่เมื่อเดอโกลพ้นตำแหน่งและประธานาธิบดีปอมปิดูและจิสการ์เดสแต็งจะมาจากพรรคฝ่ายขวาก็ตาม แต่ความไม่ลงรอยระหว่างฝ่ายขวาด้วยกันก็เริ่มเกิดอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในปี ๑๙๗๔ ที่มีการเลือกประธานาธิบดีใหม่ และจิสการ์เดสแต็ง ได้เป็นประธานาธิบดีทั้ง ๆ ที่มาจากกลุ่มการเมืองเล็กในพรรคฝ่ายขวาสนับสนุนเดอโกล โดยมีนายกรัฐมนตรีฌาค ชีรัค จากพรรคฝ่ายขวาของเดอโกลเป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายขวาด้วยกันทำให้ชีรัคลาออก เป็นเหตุให้ฝ่ายขวาที่เป็นฝ่ายข้างมากแตกแยกกันจนเห็นได้ชัด ทำให้ประธานาธิบดีจิสการ์ เดสแต็ง และนายกรัฐมนตรีคนใหม่ คือนายบาร์ ต้องใช้กลไกต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญวางไว้ เช่น การผูกความไว้วางใจรัฐบาลต่อกฎหมายสำคัญ หรือการใช้บล็อคโหวตและมาตรการอื่น ๆ เพื่อบังคับให้ฝ่ายขวาข้างมากของชีรัคยอมจำนนนับเป็นยุคที่มาตรการและกลไกที่รัฐธรรมนูญสร้างไว้ เพื่อประสิทธิภาพและเสถียรภาพได้ใช้จริงจังอย่างได้ผล ความขัดแย้งระหว่างพรรคข้างมากในสภาผู้แทนที่ต่างก็

เป็นฝ่ายขวาด้วยกันจนกระทั่งแตกหักในปี ๑๙๘๑ ในขณะที่พรรคฝ่ายค้าน คือฝ่ายซ้ายสังคมนิยม คอมมิวนิสต์ ฯลฯ ได้รวมตัวกันและชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ๑๙๘๑ ได้ ประธานาธิบดีมิตเตรองเป็นประธานาธิบดีฝ่ายสังคมนิยมคนแรกในสาธารณรัฐที่ ๕

ปัญหาที่น่าขบคิดก็คือ หาก ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นสังคมนิยม แต่รัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนกลับมีพรรคฝ่ายขวาเป็นเสียงข้างมาก อะไรจะเกิดขึ้น ?

ความจริงระหว่างเวลา ๑๔ ปี ของประธานาธิบดีมิตเตรองเกิดสภาพสลับกันระหว่างการที่ประธานาธิบดีเป็นสังคมนิยมและมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนเป็นสังคมนิยมด้วย (ปี ๑๙๘๑ และ ๑๙๘๘) และการที่ประธานาธิบดีเป็นสังคมนิยม แต่สภาผู้แทนมีพรรคเสียงข้างมากฝ่ายขวา (ปี ๑๙๘๖ และ ๑๙๙๓)

ในช่วงที่พรรคเดียวเป็นทั้งประธานาธิบดีและเสียงข้างมากในสภาผู้แทน ก็เป็นที่แน่นอนว่าอำนาจประธานาธิบดีที่เป็นผู้นำพรรคจะสูงมากจนบดบังรัฐบาลที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภาเท่านั้น

แต่ในช่วงที่ประธานาธิบดีเป็นสังคมนิยม และฝ่ายขวาครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทน ประธานาธิบดีก็ต้องจำกัดบทบาทของตนลง โดยต้องยอมแต่งตั้งรัฐบาลจากฝ่ายขวาที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน ในภาวะเช่นนี้ ความเป็นผู้นำของประธานาธิบดีก็ต้องลดบทบาทลง รัฐบาลจะเด่นขึ้น เพราะมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนสนับสนุน

อย่างไรก็ตาม ระบบการเมืองฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ ๕ ต่างจากระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมของสาธารณรัฐที่ ๓ และที่ ๔ มากตรงที่เกิดเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ ตลอดจนการตรวจสอบที่สมบูรณ์ ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ ๑๙๕๘-๑๙๙๖ ปรากฏว่ามีรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีปอมปิดูเท่านั้นที่ถูกไม่ไว้วางใจโดยประสบผลสำเร็จ อายุของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลยาวขึ้นกว่าเดิมมาก กล่าวคือ โดยเฉลี่ยอยู่ระหว่าง ๒ ปีครึ่ง ถึง ๓ ปีครึ่ง โดยมีความต่อเนื่องที่ประธานาธิบดี

ส่วนที่ ๒ ข้อคิดจากปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศสถึงปฏิรูปการเมืองไทย

จากประสบการณ์การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศสที่กล่าวมาข้างต้นมีคำถามที่น่าคิดว่า เราจะได้ข้อคิดอะไรบ้างเพื่อการปฏิรูปการเมือง?

หากสังเกตให้ดี เราจะได้ข้อคิดในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑) ปัจจัยที่เกื้อหนุนการปฏิรูปการเมืองให้สำเร็จ

๒) วิธีการแก้ปัญหาของระบบการเมืองโดยกลไกใหม่ ๆ

๑. ปัจจัยเกื้อหนุนการปฏิรูปการเมืองให้สำเร็จ

การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศสมีปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จ ๔ ประการ คือ

๑.๑ ผู้นำ (Leader) ซึ่งได้แก่เดอโกลผู้มีบารมี ความกล้าหาญ และความยอมรับของประชาชนและกองทัพ

๑.๒ ภาวะวิกฤต ที่เกิดขึ้นจากสงครามอัลจีเรีย ความล้มเหลวของรัฐบาลและรัฐสภาในการแก้ปัญหาของชาติอย่างมีประสิทธิภาพและความเบื่อหน่ายของคนฝรั่งเศสต่อระบบการเมืองที่ขาดเสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพ

๑.๓ ความเชี่ยวชาญของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีมิเชล เดอเบรนักกฎหมายมหาชนคนสำคัญ ศาสตราจารย์ เรอเน กาปิตอง และข้าราชการจากสภาแห่งรัฐหรือกฤษฎีกาฝรั่งเศสที่ใช้เวลายกร่างเพียงไม่กี่เดือน ภายใต้การกำกับอย่างใกล้ชิดของเดอโกล

๑.๔ การให้รัฐสภาให้ความเห็นแต่ไม่ให้ความเห็นชอบในการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อการปฏิรูปการเมืองได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภามา แต่เมื่อร่างเสร็จไม่ได้นำกลับไปให้รัฐสภาลงมติอีก แต่ให้ประชาชนลงประชามติรับหรือไม่รับรัฐธรรมนูญ โดยให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการร่างรัฐธรรมนูญ (Comité Consultatif Constitutionnel) ซึ่งประกอบด้วย ส.ส. และสมาชิกวุฒิสภา ๒ ใน๓ ทั้งนี้ เพราะการจัดทำรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๔ ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า พรรคการเมืองในรัฐสภาต้องการรักษาบทบาทและผลประโยชน์ทางการเมืองของตนโดยไม่ต้องการให้มีการปฏิรูปอย่างแท้จริง

๑.๕ การให้ประชาชนลงประชามติในชั้นสุดท้ายว่าจะให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญที่เดอโกลและคณะจัดทำขึ้นหรือไม่ ซึ่งในการลงประชามติดังกล่าว ความเป็นผู้นำที่

มีบารมีและได้รับความเชื่อถือจากประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนฝรั่งเศสลงมติให้ใช้รัฐธรรมนูญใหม่ ทั้ง ๆ ที่มีกลไกและมาตรการใหม่ที่แม้นักวิชาการและนักการเมืองก็วิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็น "หนึ่งเดียวในโลก" ในขณะนั้น

๒. วิธีการแก้ปัญหาของระบบการเมืองโดยกลไกใหม่ ๆ

ในการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเดอโกลและผู้เชี่ยวชาญได้ใช้วิธีการที่น่าสนใจหลายอย่าง คือ

๒.๑ การนำปัญหาของระบบการเมืองขึ้นเป็นตัวตั้ง

ในการปฏิรูปการเมืองนั้น รากฐานสำคัญ คือการหาปัญหาของระบบการเมือง รวมทั้งสาเหตุ และหากลไกการแก้ไขปัญหานั้นดังนั้นการวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุแห่งปัญหาจึงมาก่อนสิ่งอื่น

เทคนิคกลไกที่แก้ปัญหาเป็นสิ่งที่คิดค้นขึ้นเพื่อเยียวยาที่สาเหตุดังจะเห็นได้จากการที่ฝรั่งเศส โดยศาสตราจารย์เรอเน กาปิตองเสนอให้ห้ามรัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกัน ก็เพื่อแก้ปัญหาสำคัญที่รัฐบาลฝรั่งเศสในอดีตประสบอยู่ก็คือ การเป็นรัฐบาลผสมซึ่งรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. อยู่ด้วย ถือโอกาสออกมาวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลที่ตนเป็นสมาชิก เมื่อรัฐบาลทำสิ่งที่ขัดกับประโยชน์ทางการเมืองของตนหรือของพรรค และลาออกไปเป็นส.ส. โจมตีรัฐบาลอยู่ในสภาอีก การห้าม ส.ส.และรัฐมนตรีควบตำหน่งได้ช่วยให้ระบบการเมืองฝรั่งเศสมีวินัยขึ้นมาก

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ดีจึงควรต้องค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาให้ได้เสียก่อน จึงค่อยหามาตรการแก้ไข การลงไปหามาตรการแก้ไขทางเทคนิคเลย อาจทำให้มาตรการเหล่านั้นไม่อาจแก้ปัญหาได้จริงจัง

๒.๒ การผสมผสานระหว่างการศึกษาแนวทางต่างประเทศและการคิดค้นสิ่งใหม่ที่ยังไม่ปรากฏที่อื่น

ในการปฏิรูปการเมืองนั้น มีการศึกษาแนวทางของต่างประเทศในการแก้ปัญหาการเมืองอยู่มากเหมือนกัน ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอในการแก้รัฐธรรมนูญสาธารณัฐที่ ๔ ของนายเฟลิค กายยาร์ นายกรัฐมนตรีระหว่าง ๑๙๕๗-๑๙๕๘ ซึ่งให้ญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลต้องระบุตัวนายกรัฐมนตรีคนใหม่มาด้วย เป็นที่แน่

ชัดว่าเป็นการนำแนวทางของเยอรมันมาเสนอ

อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในเวลานั้นก็ไม่ได้ยึดติดอยู่กับ "ตัวแบบ" รัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เรื่องใดที่แม้ไม่มีในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น แต่เป็นปัญหาจริง ๆ ของฝรั่งเศสผู้ร่างก็ไม่รีรอที่จะจินตนาการ "สร้างของใหม่" ขึ้น เช่น การให้ประธานาธิบดีมีอำนาจเผด็จการชั่วคราวที่ถูกตรวจสอบได้ตามมาตรา ๑๖ หรือการแยกอำนาจออกกฎหมายเป็นสองอำนาจ อำนาจออกกฎหมายที่เป็นรัฐบัญญัติ (หรือ พรบ.) อยู่ที่รัฐสภาเหมือนเดิม แต่จำกัดเฉพาะเรื่องสำคัญ ๆ จริง ๆ เท่านั้น ส่วนอำนาจออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่สำคัญน้อยลงมาอยู่ที่รัฐบาล เป็นต้น หรือการกำหนดให้มีบล็อคโหวตในร่างกฎหมายสำคัญให้ สิ่งเหล่านี้เป็น "ประดิษฐกรรมใหม่" ที่ไม่ปรากฏในระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม ที่มุ่งสร้างขึ้นเพื่อแกปัญหาของระบบการเมืองฝรั่งเศสเอง ซึ่งในเวลานั้นก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากบรรดา "ท่านผู้รู้" ทั้งหลายว่าเป็นเรื่องแปลก แต่ในเวลาต่อมา กลไกเหล่านี้ก็กลับเป็น "ต้นแบบ" ให้ระบบการเมืองอื่นหยิบยืมไปใช้ในรัฐธรรมนูญของตน

๒.๓ การวิเคราะห์การเมืองทั้งระบบอย่างเป็นระบบ

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้น มีแนวความคิดรากฐานที่ค่อนข้างเป็นระบบครบวงจรมาจากความคิดของเดอโกล และนักวิชาการผู้ใกล้ชิด โดยเฉพาะปาฐกถาที่บาเยอ (Bayeux) ได้แสดงรากฐานความคิดที่เป็นระบบไว้อย่างชัดแจ้ง

๒.๔ การให้ความสำคัญกับองค์กรทั้งหลายมากกว่าการลงรายละเอียดของสิทธิเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญที่เกิดจากการปฏิรูปการเมืองดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติใด ๆ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเลย แต่มีการระบุยอมรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญเพียงสั้น ๆ ว่า พลเมืองฝรั่งเศสยึดมั่นในคำประกาศสิทธิมนุษย์แต่ละคนและพลเมืองแต่ละคน ปี ๑๗๘๙ (ซึ่งเป็นที่มาสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ

มนุษยชนของสหประชาชาติ) และคำปรารภรัฐธรรมนูญปี ๑๙๔๖

ความจริงมีผู้เสนอให้ใส่หมวดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานไว้เหมือนกันแต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ใส่ไว้ด้วยเหตุผลบางประการ โดยเฉพาะเหตุที่ว่า การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพบนกระดาษอย่างเดียวหามีผลจริงจังทางปฏิบัติไม่ แต่ผลจริงจังที่จะคุ้มครองประชาชนจะเกิดจากปัจจัยสำคัญ คือ

๑) การสร้างองค์กรตรวจสอบที่หลากหลายครอบคลุมการใช้อำนาจรัฐทุกๆ ด้าน โดยจัดบุคคลากรขององค์กรให้มีคุณสมบัติเหมาะสม มีอิสระ และมีกระบวนการทำงานที่ดี อาทิ ตุลาการรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลบัญชี ผู้ตรวจการรัฐสภา องค์กรที่ดีเหล่านี้เองที่จะตัดสินสร้าง "บรรทัดฐาน" ที่ดีในการควบคุมองค์กรของรัฐและคุ้มครองประชาชน

๒) การเปิดโอกาสให้พลเมืองสามารถใช้องค์กรตรวจสอบได้อย่างกว้างขวางพอควรโดยเฉพาะการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือองค์กรอื่น ๆ โดยไม่ทำให้กลายเป็นการดำเนินคดีโดยใครก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนก็สามารถใช้องค์กรตรวจสอบเหล่านี้ไปคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตนได้จริงจัง

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเป็นผลขององค์กรที่ดีและกระบวนการที่ดี ไม่ใช่เกิดจากการเขียนบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพไว้สวยหรูแต่ไม่มีผลในความเป็นจริง

บทสรุป

ฝรั่งเศสประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจในการปฏิรูปการเมืองของตน ความสำเร็จนี้นำมาซึ่งการกลับคืนสู่สถานภาพดั้งเดิมของการเป็นมหาอำนาจสำคัญของยุโรปและของโลกอีกครั้งหนึ่ง หลังจากตกต่ำไปนานระหว่างสาธารณรัฐที่ ๓ และที่ ๔ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะระบบการเมืองซึ่งเป็นระบบตัดสินใจแทนพลเมืองฝรั่งเศสทั้งชาติเกิดประสิทธิภาพ (efficiency) เกิดเสถียรภาพ (stability) เกิดความสุจริตและชอบธรรม (legitimacy) ขึ้นเพราะการปฏิรูปการเมืองและการพัฒนาการเมือง

ประเทศไทยไม่อาจ "ลอก" แบบฝรั่งเศสได้ เพราะสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมไม่เหมือนกันทีเดียว ที่สำคัญที่สุด คือเรามีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็น

ศูนย์รวมจิตใจของชนทั้งชาติที่เข้มแข็งกว่าประธานาธิบดีที่เป็นนักการเมืองมาจากการเลือกตั้งมากนัก แต่เราอาจได้ข้อคิดที่ควรคำนึงนำมาใช้ประกอบการปฏิรูปการเมืองเราได้เท่าที่เหมาะสมกับประเทศเรา เพราะแท้จริงแล้ว ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาก็หาใช่มรดกของสังคมไทยไม่ แต่เป็นสิ่งที่คณะราษฎร "นำเข้า" มาจากต่างประเทศ การเหลียวดูประเทศอื่นในระบบเดียวกันจึงไม่ใช่ของเสียหาย และจำเป็นต้องทำด้วยซ้ำไปเพื่อเปิดโลกทัศน์ของเราเอง เราจึงสมควรนำพระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี แก้ความในงานแผ่นดิน ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยะมหาราชของชาวไทยมาน้อมใส่เกล้าฯ เดินทางสายกลาง คือ ต้องดูสภาพบ้านเมืองไทยและต่างประเทศไปด้วยกันอย่างพอเหมาะด้วยวิจารณญาณของเราเองหากทำได้เช่นนี้ การปฏิเสธการศึกษาแนวทางต่างประเทศหรือการมุ่งแต่จะลอกต่างประเทศโดยไม่ดูความเหมาะสมในสังคมไทยซึ่งเป็นสุดขั้วของทั้งสองด้าน ก็จะไม่เกิดขึ้น