

บทที่ 5

ฝ่ายบริหาร

1. ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ
2. รัฐบาล
3. นายกรัฐมนตรี
4. คณะรัฐมนตรี
5. บทสรุป

1. ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (President of the Republic)

ตามแนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับสาธารณรัฐที่ 5 นั้น ต้องการที่จะให้มีการยกฐานะของฝ่ายบริหารให้เท่าเทียมหรือเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาว่าองค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร (Executive authority) ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี นายพลเดอโกลล์ก็ได้กล่าวไว้ในสุนทรพจน์ ณ เมือง บาเยอซ์ ว่า ระบบการเมืองของฝรั่งเศสควรจะต้องเป็นแบบประธานาธิบดี (The Presidency) ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1958 ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 นายมิแชล เดอเบร¹ ซึ่งมีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 1958 นี้ก็กล่าวว่าแนวทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของฝรั่งเศสควรจะต้องเป็นรูปแบบประธานาธิบดี หรือ ไม่ก็ให้อำนาจประธานาธิบดีมาก่อน² เมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหารจึงได้แก่ประธานาธิบดีและคณะรัฐบาล หัวหน้ารัฐบาลคือนายกรัฐมนตรี (Premier Ministre) และคณะรัฐมนตรี ลักษณะการเป็นผู้นำของประธานาธิบดีนั้น พิจารณาได้จากการมีอำนาจกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาล มีอำนาจพิเศษ การมีอำนาจเสนอขอประชามติโดยตรงจากพลเมือง

การเลือกตั้ง ตามข้อความเดิมในรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างเมื่อ ค.ศ.1958 นั้น ได้กำหนดไว้ว่าวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีจะเป็น 7 ปี การเลือกตั้งจะกระทำโดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของพลเมืองจากท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ การนับคะแนนเสียงถือเอาเสียงข้างมากตัดสิน แต่จะมีการเลือกในรอบที่สองหากมีความจำเป็น

คณะผู้เลือกตั้งได้ถูกยกเลิกไป เมื่อมีการลงประชามติแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง (Direct popular Vote) เมื่อ ค.ศ.1962 หรือที่เรียกว่าการเลือกตั้งทั่วไป (Universal suffrage) วิธีการคือ พลเมืองฝรั่งเศสที่มีอายุครบ 23 ปีบริบูรณ์ซึ่งได้ผ่านการเข้ารับคัดเลือกเป็นทหารตามกฎหมายแล้วจึงมีสิทธิที่จะเป็นประธานาธิบดีได้ตามนัยทางทฤษฎี คือ เป็นไปตามสิทธิในทางการเมือง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีจะสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ได้ เมื่อได้สมัครเข้ารับเลือกตั้งแล้ว ก่อนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในรอบแรกอย่างน้อย 18 วัน ตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องประกาศรายชื่อ บุคคลที่มีคุณสมบัติเพื่อเป็น ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (candidate) ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเสียค่าสมัครคนละ 100,000 ฟรังก์ สำหรับเป็นค่าใช้จ่าย

¹ Michel DEBRE นายกรัฐมนตรีคนแรกของสาธารณรัฐที่ 5 สวาทที่ชื่อสัตย์ของนายพลเดอโกลล์

² หากจะเป็นไปในรูปแบบการปกครองอื่น

ในการรณรงค์หาเสียง ผู้สมัครคนใดได้คะแนนเสียงไม่ถึงร้อยละ 5 ของผู้ลงคะแนนจะถูกปรับเงินจำนวนนี้

การลงคะแนนเลือกตั้งจะกระทำพร้อมกันทั้งประเทศซึ่งถือเป็นเขตเลือกตั้งเดียว เมื่อมีการนับคะแนนหลังจากสิ้นสุดการใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว จะถือว่าผู้สมัครได้รับเลือกตั้งหากได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute majority) จากบรรดาผู้สมัครทั้งหมดในรอบแรก เพราะฝรั่งเศสใช้ระบบเลือกประธานาธิบดีแบบเสียงข้างมาก 2 รอบ (Two ballots system) ในกรณีที่ผู้ที่ได้คะแนนที่ 1 ในรอบแรกไม่ถึงร้อยละ 50 + 1 คะแนน จะต้องมีการเลือกใหม่ในรอบที่ 2 ใน 2 อาทิตย์ถัดไป สำหรับผู้ที่เข้าแข่งขันกันในรอบที่ 2 นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีคะแนนเสียงเป็นอันดับที่ 1 และที่ 2 เท่านั้น ยกเว้นกรณีมีการสละสิทธิ์

1.1 การเลือกตั้งครั้งแรกในสาธารณรัฐที่ 5

ผลจากการลงประชามติ (Referendum) เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 1962 พลเมืองฝรั่งเศสจำนวน 13,150,516 ล้านคน ยอมรับข้อเสนอของเดอโกลล์ที่ขอแก้ไขการเลือกตั้งประธานาธิบดีจากการเลือกโดยทางอ้อม ไปเป็นโดยตรงส่วนผู้คัดค้านมี 7,974,588 คน แต่เดิมก่อน 1962 เดอโกลล์กำหนดให้ประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งโดยทางอ้อม จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสภาเทศบาล และสภาดินแดนโพ้นทะเล คอมมูนใดมีพลเมืองน้อยกว่า 1,000 คน ผู้ลงคะแนนคือ นายกเทศมนตรีถ้ามากกว่า 9,000 คนขึ้นไป ผู้ลงคะแนนคือ สมาชิกสภาเทศบาลที่พลเมืองมากกว่า 30,000 คนขึ้นไป สมาชิกสภาเทศบาลรวมกับตัวแทนจากเทศมนตรี 1 คน ต่อพลเมือง 1,000 คน แต่ไม่เกิน 30,000 คน

1.2 การเลือกตั้งประธานาธิบดีตามระบบที่ใช้ในปี 1958-1962 คือ

การลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัคร 1 คน โดยถือคะแนนเสียงข้างมากตัดสิน กระทำกัน 2 รอบหากจำเป็น คณะผู้เลือกตั้งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาจังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลทั่วประเทศ

ผลการเลือกตั้งเมื่อ 21 ธันวาคม 1958

ผู้สมัคร 3 คน

คะแนนที่ได้

- | | |
|--------------------------|---------------------------------|
| 1. De Gaulle (G) | 62,394 เสียง คิดเป็นร้อยละ 78.5 |
| 2. Georges MARANE (PCF) | 10,335 เสียง คิดเป็นร้อยละ 13.1 |
| 3. Albert Chatelet (UFD) | 6,721 เสียง คิดเป็นร้อยละ 8.40 |

*Union des Forces De democratiques

ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยทางตรงหลัง ค.ศ.1962
PRESIDENTIAL ELECTIONS UNDER THE FIFTH REPUBLIC

	Ist round	2nd round
ครั้งที่ 1 1965		
de Gaulle (G)	10,828,523 (44.6)	13,085,407 (55.2)
Mitterrand (S.)	7,94,03 (31.7)	10,623,247 (44.8)
Lecanuet (Cen.)	3,777,119 (15.6)	
Others	1,954,909 (8.1)	
ครั้งที่ 2 1969		
Pompidou (G)	9,763,428 (44.0)	10,686,498 (57.6)
Poher (Comm.)	5,202,271 (23.4)	7,870,601 (42.4)
Duclos (Comm)	4,781,838 (21.5)	
Defferre (S.)	1,128,049 (5.1)	
Others	1,335,136 (6.0)	
ครั้งที่ 3 1974		
Giscard d'Estaing (Cons.)	8,326,774 (32.6)	13,396,203 (50.8)
Mitterrand (S.)	11,044,373 (43.2)	12,971,604 (49.2)
Chaban-Delmas (G.)	3,857,728 (15.1)	
Others	2,309,761 (9.0)	

ครั้งที่ 4 1981		
Mitterrand (S.)	7,505,960 (25.8)	15,714,598 (51.8)
Giscard d'Estaing (Cons.)	8,222,432 (28.3)	14,674,787 (48.2)
Chirac (G.)	5,225,846	
Marchais (Comm.)	4,456,922 (15.3)	
Others	3,626,876** (12.5)	

ครั้งที่ 5 1988

Inscrits.....	38168869
Votants.....	32085071
Suffrages exprimes.....	15461625
Francois Mitterrand.....	16704276 (54,01%)**
Jacques Chirac.....	14218970 (45,98 %)

ครั้งที่ 6 1995 Jacques CHIRAC (UDR) Lionel JOSPIN (PS)

แข่งในรอบที่ 2 ผลปรากฏว่านาย J. CHIRAC ได้รับเลือก

G = Gaullist, S. = Socialist, Cons. = Conservative, Cen. = Centrist, Comm. = Communist

*จาก : George E. Delury (ed.).. World Encyclopedia of Political Systems & Parties Vol. I Facts on File Pub. NY. 10010, 1983, p.32.

**ที่มา : Le Monde : Dossiers et Documents
L' Election Presidentielle, 8 mai 1988

1.3 อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี

ในระบอบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) นั้น ประมุขของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด จะเป็นกษัตริย์ จักรพรรดิ หรือประธานาธิบดี จะต้องดำรงตนเป็นศูนย์อำนาจศูนย์แห่งการประนีประนอม และตัดสินชี้ขาด (Arbitrator) ในปัญหาอันอาจเกิดขึ้นจากกลุ่มการเมือง

หรือพรรคการเมืองหรืออำนาจสูงสุดทั้ง 3 อำนาจ บทบาทที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือร่วมกับการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นน้อยมาก หรือหากจะเกิดการใช้อำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายก็จะเป็นไปในลักษณะการปกป้องชี้นำ ยับยั้งนโยบายที่เกิดจากองค์กรเบื้องต้นในการกำหนดนโยบายคือรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรี ตัวประธานาธิบดีจะไม่เข้าไปเป็นผู้กำหนดนโยบาย (Chief policymaker) เสียเอง ดังนั้น ประธานาธิบดีหรือประมุขของรัฐในรูปแบบอื่นจึงอยู่ในฐานะเป็นกลางหรือตัวกลาง

ในทางปฏิบัติที่ประธานาธิบดีฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 5 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายพลชาร์ลเดอโกลล์นั้น มักจะอ้างอยู่เสมอถึงความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยในเรื่องอำนาจของประธานาธิบดีว่า ท่านเป็นผู้ที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จึงต้องเป็นผู้แต่งตั้งและควบคุมการปฏิบัติงานของนายกรัฐมนตรี คือคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐบาล รวมถึงอำนาจที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

ดังนั้นรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 จึงได้กำหนด³ บทบาทของประธานาธิบดี และรัฐบาลไว้ คือ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดโดยตรงต่อนโยบายต่อประเทศชาติ และกล่าวไว้อีกตอนหนึ่งว่า ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจักต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัด จักต้องประกันในการดำเนินงานสาธารณและการคงอยู่ของรัฐ จักต้องประกันในความเป็นเอกราชแห่งชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน เคารพต่อข้อตกลง และสนธิสัญญาอันมีต่อสังคมนานาชาติ⁴ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาข้อความนี้แล้วจะเป็นได้ว่า เป็นข้อความที่เป็นช่องแก่ผู้ใช้เป็นอย่างมาก หรืออาจเรียกได้ว่ามีความยืดหยุ่น สามารถที่จะตีความอย่างเคร่งครัดและไม่เคร่งครัดได้ทั้ง 2 ลักษณะ

1.4 ความเป็นผู้นำของประธานาธิบดี

ตามแนวความคิดของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปรารถนาที่จะยกฐานะของฝ่ายบริหารขึ้นดังนั้นอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีจึงมีก่อนองค์กรใด ๆ มีความเหนือกว่าในฐานะประมุขสูงสุดในฐานะผู้พิทักษ์ปกป้องรัฐธรรมนูญ แต่ต้องไม่เข้าร่วมโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายและขบวนการที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม เดอโกลล์เองยังไม่เห็นด้วยกับวิธีการนี้ เพราะต้องการให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในนโยบายเหนือรัฐบาล และเป็นผู้ดำเนินการกำหนดนโยบายบริหารประเทศภายในช่วงเวลา 4 ปี (1958-1962) เดอโกลล์ได้ใช้อำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด จัดให้มีการ

³ มาตรา 20 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958

⁴ มาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958

แสดงประชามติเกี่ยวกับปัญหาอัลจีเรีย หรือนโยบายของเขาในปัญหาอัลจีเรีย บุสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจพิเศษในยามวิกฤตสำคัญที่สุดคือการเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้การเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นไปโดยตรงจากประชาชนไม่ต้องผ่านสภา

- เดอโกลล์ได้เน้นในเวลาต่อมาว่า ประธานาธิบดีเท่านั้นที่จะเป็นผู้นำและเป็นตัวแทนอำนาจรัฐ (The Authority of the State) ซึ่งอำนาจรัฐนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่าเกิดจากความยินยอมจากพลเมืองโดยตรงแก่ประธานาธิบดี โดยผ่านการเลือกตั้งดังนั้นอำนาจประธานาธิบดีจึงอยู่เหนืออำนาจใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจรัฐบาล ข้าราชการพลเมือง ทหาร และตุลาการ นักสังเกตการณ์การเมืองฝรั่งเศสกล่าวว่าในช่วงระยะเวลา 7 ปี ของการครองอำนาจของเดอโกลล์ (1958-1965) ประธานาธิบดีผู้นี้มีบทบาทในฐานะผู้กำหนดนโยบายของฝรั่งเศสไม่โดยทางตรงก็โดยทางอ้อมและประธานาธิบดีนั้นเป็นบุคคลเดียวที่เป็นตัวแทนและผู้รับภาระในนามของประชาชาติทั้งหมดเช่นในกรณีปัญหาแอลจีเรีย

ในต้นปี ค.ศ.1960 รัฐบาลได้ขอให้รัฐสภามอบอำนาจบางอย่างให้แก่รัฐบาล ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ เพื่ออำนาจให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะกับกลุ่มชาวฝรั่งเศสที่ตั้งรกรากอยู่ในแอลจีเรีย ที่ได้ก่อการจลาจล ซึ่งรัฐสภาก็ลงมติมอบให้รัฐบาลที่ร้องขอภายใต้เงื่อนไขว่า ประธานาธิบดีจะต้องยินยอมรับรู้ด้วย เท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นถึงความวางใจที่รัฐสภามีต่อประธานาธิบดีมากกว่าที่มีต่อรัฐบาล

ลักษณะบทบาทของประธานาธิบดีมีเหนือกว่ารัฐบาลในยุคของเดอโกลล์ได้ปรากฏสืบต่อมาในสมัยของประธานาธิบดีจอร์จ ปอมปีดูซึ่งได้เน้นในคราวที่เข้ารับตำแหน่งว่าสถาบันประธานาธิบดีคือศูนย์รวมแห่งความเป็นผู้นำ เป็นผู้นำสูงสุดของอำนาจบริหาร ผู้พิทักษ์ และบริหารรัฐธรรมนูญประธานาธิบดีผู้ซึ่งเป็นทั้งผู้ตัดสินและเป็นบุคคลแรกที่รับผิดชอบแทนคนในชาติ นับได้ว่าเป็นอาณัติที่มอบหมายจากพลเมืองทั้งชาติทำให้ประธานาธิบดีจะต้องมีบทบาทเหนือองค์กรใด ๆ และจำต้องรักษาทบพาทนี้เอาไว้ตลอดไป

⁵ Presidential majority คือประธานาธิบดีได้รับเสียงข้างมากโดยตรงจากพลเมืองในการเลือกตั้งทั่วไปที่เดอโกลล์มักจะพูดเสมอหากมีการขัดแย้งกับรัฐสภาว่าฝ่ายตนเป็น Majorite Presidentiele ส่วนฝ่ายรัฐสภาเป็น Majorite legislative

1.5 ประธานาธิบดีในฐานะผู้นำในการกำหนดนโยบายรัฐ

ประธานาธิบดีคือผู้นำหรือหัวหน้าในการกำหนดนโยบายรัฐในขณะเดียวกันกับที่ถือว่าการกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของรัฐบาลด้วย บุคคลที่ได้เป็นที่ยอมรับว่าสามารถแยกหน้าที่ในการกำหนดนโยบายรัฐขององค์กรทั้งสองข้างต้นคือนายชัค ชาบัง เดลมา⁶ เขากล่าวว่าการกำหนดนโยบายภาคประธานาธิบดี เป็น Presidential sector อาทิ นโยบายต่างประเทศ กิจกรรมระหว่างรัฐ เช่นความสัมพันธ์ของฝรั่งเศสกับอัลจีเรีย ซาฮารา รวมทั้งนโยบายการป้องกันประเทศ (คือด้านกลาโหม) ส่วนการกำหนดนโยบายภาคทั่วไปหรือส่วนที่เหลือเป็นของรัฐบาล

หลักฐานที่ชี้ว่าประธานาธิบดีมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเหนือรัฐบาลได้แก่ กรณีอัลจีเรียที่เดอโกลล์เองเป็นผู้วางนโยบายมานับแต่ปลายสาธารณรัฐที่ 4 ในฐานะนายกรัฐมนตรีและต้นสาธารณรัฐที่ 5 ในฐานะประธานาธิบดี ซึ่งฝ่ายรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับวิธีการของเดอโกลล์ก็หาทางออกโดยการนำปัญหานี้ไปให้พลเมืองฝรั่งเศสตัดสิน เช่น ในปี ค.ศ.1961 เป็นการขอสัตยาบันนโยบาย ให้มีการตัดสินใจปกครองตนเองของอัลจีเรีย ผลคือเห็นด้วยกับเดอโกลล์ ในปี ค.ศ.1962 การขอสัตยาบันความเห็นชอบในข้อตกลง เอเวียง (EVIAN) ระหว่างฝรั่งเศสกับขบวนการกู้ชาติอัลจีเรีย (FNL) ที่จะมอบเอกราชให้แก่อัลจีเรีย ผลปรากฏว่าเห็นด้วยกับเดอโกลล์โดยตรงซึ่งทั้ง 2 ปัญหาจากากรริเริ่มของเดอโกลล์เอง

เดอโกลล์ยังได้ย้ำอยู่เสมอว่า เมื่อเกิดปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับทุก ๆ สิ่งในรัฐ ประธานาธิบดีจะต้องเป็นผู้สั่งการทั้งสิ้น อันได้แก่ หน้าที่ บัญชาการการป้องกันประเทศ และหน้าที่ดูแลนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะในประการหลังแสดงให้ปรากฏจากการที่ประธานาธิบดีเป็นตัวแทนของรัฐในการประชุมสุดยอด (Summit) กับประมุขของรัฐอื่น ๆ การติดต่อสัมพันธ์โดยตรงกับผู้นำรัฐอื่น การมีโทรศัพท์สายด่วน (Hot line) ที่เชื่อมโยงระหว่าง ปารีส กับมอสโก ไร่ ณ ทำเนียบประธานาธิบดีที่พระราชวัง เอลีสเซ่ (Palais de l'Élysée) นอกจากนี้ยังมีหลักฐานแสดงถึงภารกิจโดยตรงของประธานาธิบดีต่อนโยบายต่างประเทศคือ รัฐกำหนด (Decree) ลงวันที่ 14

⁶ Jacques Chaban Delmas อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรระหว่าง ค.ศ.1958-1969 อดีตนายกรัฐมนตรีระหว่าง ค.ศ.1969-1971 ได้แสดงสุนทรพจน์ในคราวที่มีการประชุมใหญ่ของพรรคโกลลิสต์ที่มีชื่อเรียกว่า สหภาพเพื่อสาธารณรัฐใหม่ : (Union pour la Nouvelle République : UNR. หรือ UNR. หรือ Union for the New Republic.)

มกราคม พ.ศ.1964 มอบอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายให้แก่ประธานาธิบดีที่จะใช้อำนาจปรณญและนิวเคลียร์ตามควรแก่กรณี⁷

ประธานาธิบดีคนต่อมาคือ นายฮอร์ช ปอมปีดู ได้พยายามแสดงให้เห็นว่าเขาได้ใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายรัฐน้อยลงกว่าในสมัยเดอโกลล์ดังจะเห็นได้จากคำปราศรัยหลังจากการเข้าดำรงตำแหน่ง 6 เดือนทางโทรทัศน์ต่อพลเมืองว่า เขาบริหารงานของรัฐโดยความช่วยเหลือของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล เช่นกรณีการตัดสินใจลดค่าเงินฟรังก์ฝรั่งเศส การกำหนดนโยบายของรัฐทั้งนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศ

1.6 อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร (Dissolution Power)

ตามนัยแห่งมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญฉบับ 1958 ได้มอบหมายอำนาจให้แก่ประธานาธิบดีภายหลังที่ได้ปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาแล้ว ทำการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ มีข้อยกเว้นที่ประธานาธิบดีไม่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้คือ ในระยะที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจฉุกเฉินอยู่ และในกรณีที่ได้ยุบสภาผู้แทนและมีการเลือกสภาชุดใหม่เข้าไปทำหน้าที่ไม่ถึง 1 ปี นับแต่มีสภาผู้แทนในสมัยของประธานาธิบดีเดอโกลล์ได้มีการใช้อำนาจที่ว่านี้ 2 ครั้ง คือ

ครั้งแรก ในปี ค.ศ.1962 เมื่อฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนซึ่งเป็นฝ่ายค้านข่มขู่ที่จะไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในเมื่อเดอโกลล์จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงแทนที่จะให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกตั้ง ซึ่งทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรไม่พอใจ และแสดงออกโดยคารลงมติไม่รับกฎหมายซึ่งรัฐบาลได้เสนอต่อสภาในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1962 เป็นผลให้ เดอโกลล์นำเอามาตรา 12 มาใช้ทันที คือออกกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร และให้มีการเลือกตั้งในเดือน พฤศจิกายน 1962

ครั้งที่สอง เดอโกลล์ออกกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ.1968 ด้วยเหตุผลเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหลังจากเกิดการเดินขบวนนัดหยุดงานของนักศึกษาและผู้ใช้แรงงาน เกิดการปะทะกันระหว่างผู้เดินขบวนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระหว่างนักศึกษาและหน่วยปราบจลาจลของรัฐบาล คือ (CRS) ในนครปารีส ดุส มาร์แซย์ โดยเดอโกลล์ให้เหตุผลต่อไปว่าการยุบสภาก็เพื่อการคงไว้ซึ่งระบบการปกครองปัจจุบันและเล็งเห็นว่าพลเมือง

⁷ ซึ่งนับเป็นการแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตรา 21 ที่ได้บัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันประเทศชาติ

ส่วนใหญ่ก็มีความปรารถนาเช่นเดียวกับรัฐบาล จึงยุบสภาผู้แทนราษฎร และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1968

ครั้งที่สาม ประธานาธิบดีฟรังซัวร์ มิตเตรอง แห่งพรรคสังคมนิยม (PS) ได้รับเลือกจากประชาชนให้เป็นประมุขฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1981 เดือนพฤษภาคม แต่เนื่องจากสมาชิกในสภาผู้แทนส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายเสรีนิยมและอนุรักษนิยม 291 คน ใน 491 ที่นั่ง นายमितเตรองซึ่งเป็นฝ่ายซ้ายจึงจำต้องยุบสภาเพื่อแสวงหาเสียงสนับสนุนรัฐบาลสังคมนิยมของตน ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 14 และ 21 มิถุนายน 1981 ปรากฏว่าพรรคสังคมนิยมได้ 285 ที่นั่ง ทำให้มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนและสามารถบริหารประเทศโดยสะดวก

ครั้งที่สี่ เมื่อประธานาธิบดีฟรังซัวร์ มิตเตรองแห่งพรรคสังคมนิยม (PS) ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีอีก เป็นสมัยที่ 2 ในปี ค.ศ.1988 แต่ทว่าสมาชิกเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นของพรรคเสรีนิยม และอนุรักษนิยมซึ่งเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ.1986 โดยฝ่ายขวาได้ 323 ที่นั่ง ทำให้นายमितเตรองจำเป็นต้องยุบสภาผู้แทน เพื่อหาเสียงสนับสนุนรัฐบาลของตน ผลการเลือกตั้งเมื่อ ปี ค.ศ.1988 นั้นปรากฏว่า ฝ่ายสังคมนิยมได้ 303 ที่นั่ง ฝ่ายเสรีนิยมได้ 272 ที่นั่ง ทำให้รัฐบาลฝ่ายสังคมนิยมสามารถปกครองบริหารประเทศได้

ครั้งที่ 5 เมื่อประธานาธิบดี ฌาค ชีรัค แห่งพรรคโกลลิสต์ ยุบสภาผู้แทนฯ เมื่อปลายเดือนเมษายน ค.ศ.1997 เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจ และแรงงาน โดยคิดว่าฝ่ายรัฐบาลจะชนะการเลือกตั้ง ผลตรงกันข้ามคือฝ่ายซ้ายได้รับชัยชนะโดยมี นายเลโอนล โจสเป็ง แห่งพรรคสังคมนิยมเป็นนายกรัฐมนตรี

1.7 อำนาจฉุกเฉินหรืออำนาจพิเศษ

รัฐธรรมนูญได้เพิ่มอำนาจให้แก่ประธานาธิบดีอีก โดยบัญญัติว่าในมาตรการที่จำเป็นและในสถานการณ์ที่ยุ่งยาก ในเหตุการณ์ที่เป็นการบั่นทอนความมั่นคงและเสถียรภาพของสถาบันแห่งสาธารณรัฐ ของเอกราชแห่งชาติ ของบูรณภาพแห่งดินแดน และสัมฤทธิ์ผลแห่งความตกลงนานาชาติ รวมถึงกรณีที่มีการปฏิบัติการกิจกรรมปกติของสถาบันของรัฐตามรัฐธรรมนูญถูกขัดขวางด้วยวิธีใด ๆ ก็ตาม ประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 ได้ในทันที

แต่การใช้นั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่อไปนี้ กล่าวคือก่อนการเข้าปฏิบัติการตามมาตรา 16 ประธานาธิบดีต้องทำการหารือกับนายกรัฐมนตรีประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และตุลาการรัฐธรรมนูญเสียก่อน ประธานาธิบดีจึงต้องแถลงต่อพลเมือง และจักต้องติดต่อ

ประสานงานกับตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องที่ได้กระทำลงไปตามอำนาจในมาตรา 16 ฉะนั้นในช่วงของการใช้อำนาจพิเศษนี้ประธานาธิบดีจึงเป็นผู้เดียวที่จะตัดสินใจในปัญหาสำคัญของชาติตามที่เห็นสมควร ซึ่งในข้อนี้เองที่ฝ่ายที่คัดค้านรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาแต่แรกไม่เห็นด้วยเนื่องจาก เป็นการส่งเสริมให้ผู้ใช้อำนาจตามมาตรานี้กลายเป็นเผด็จการได้โดยง่าย ซึ่งก็หมายเจาะจงไปที่นายพลเดอโกลล์นั่นเองจึงต้องมีข้อกำหนดหรือสิ่งที่คอยหยุดการใช้อำนาจตามมาตรา 16 ไว้บ้าง ข้อความที่เป็นเงื่อนไขจึงได้เกิดขึ้น กล่าวคืออำนาจตามมาตรา 16 จะถูกจำกัดขอบเขตว่าในขณะที่กำลังใช้อำนาจพิเศษอยู่ ประธานาธิบดีจะยุบสภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) ไม่ได้และรัฐสภา (Parliament) จะกระทำการเรียกประชุมเพื่อพิจารณาในเรื่องนี้ทันที

การที่นายพลเดอโกลล์ได้ยืนยันที่จะให้มาตรา 16 ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็เนื่องจากได้มองเห็นว่าอำนาจฝ่ายบริหารมีไม่เพียงพอการที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดเป็นผลให้สาธารณรัฐที่ 3 สิ้นสุดลงไป เช่นเดียวกับการฉีที่เคยเกิดขึ้นในสาธารณรัฐที่ 4 เดือนพฤษภาคม ค.ศ.1958 ในเมื่อเกิดปัญหาวิกฤตอัลจีเรีย เดอโกลล์ก็ได้ใช้อำนาจพิเศษ พองมาในต้นสาธารณรัฐที่ 5 ภายหลังที่เดอโกลล์ได้ประกาศนโยบายของท่านในวันที่จะให้อัลจีเรียได้ทำการปกครองตนเองก็มีกลุ่มนายทหารไม่พอใจในนโยบายนี้พยายามใช้อิทธิพลบีบบังคับมิให้เดอโกลล์ใช้นโยบายเช่นว่าเมื่อไม่สำเร็จก็พยายามที่จะล้มล้างสาธารณรัฐที่ 5 เสียเลยเช่นกรณีความวุ่นวายในเดือนมกราคม ค.ศ.1960 โดยกองทัพฝรั่งเศสในอัลจีเรีย พยายามบีบบังคับเดอโกลล์ทางทหาร แต่เดอโกลล์ก็สามารถสกัดกองทัพให้หยุดกระทำการพ้อมกันนั้นก็ได้จับกุมตัวหัวหน้าขบถส่งเข้าคุก และเสนอนโยบายปกครองตนเองแก่อัลจีเรียให้พลเมืองฝรั่งเศสกระทำสัต์ยابัน การออกเสียงประชามติกระทำในเดือนมกราคม ค.ศ.1961 ซึ่งผลก็คือเห็นด้วยกับเดอโกลล์แต่กระแสความขัดแย้งก่อนนโยบายเดอโกลล์กรณิอัลจีเรียที่มาจากฝ่ายทหารนั้นกลับรุนแรง เรียกเหตุการณ์นั้นว่า ขบถนายพล (revolt of the Generals) ประกอบด้วยนายทหารชั้นผู้ใหญ่ 4 คน ต่อมาได้มีขบวนการจัดตั้งองค์การกองทัพลับ (Organisation de l'Armée Secrete) หรือ OAS ขึ้น

⁸ ส่วนนายมิเชล เดอเบร นั้นให้เหตุผลว่า การกำหนดอำนาจฉุกเฉินให้แก่ประธานาธิบดี ก็เนื่องจากปัจจุบันเป็นยุคปรมาณู ดังนั้นประธานาธิบดีควรมีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการอนุมัติใช้ระเบิดปรมาณูในสงครามปรมาณู เช่นที่ ประธานาธิบดีทรูแมน (Henry S. TRUMAN) แห่งสหรัฐได้ปฏิบัติในสงครามโลกครั้งที่สอง

องค์การ OAS ได้ก่อการต่อต้านในพื้นที่กว้างขวางทั้งในดินแดนอัลจีเรียและดินแดนฝรั่งเศสในยุโรป เดอโกลล์ได้พบกับการทำทลายอำนาจจากกรณี ขบถนายพลจึงได้ทำการปราบปรามและยุติเหตุการณ์รุนแรงอันจะเกิดขึ้นแก่ประเทศฝรั่งเศส และเป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวงต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐ จึงได้นำเครื่องมือที่มีอยู่มาใช้และยุติวิกฤตการณ์ซึ่งก็คือ มาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญ 1958 นั้นเอง

การประกาศใช้มาตรา 16 กระทำในวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1961 มีผลจนถึงวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 1961 ประธานาธิบดีได้ตัดสินใจสั่งการ 16 ครั้งโดยผ่านมาตรา 16 ซึ่งทำให้อำนาจของประธานาธิบดีในส่วนที่เป็นอำนาจบริหาร และอำนาจสอบสวนได้ขยายออกไป ผลที่เกิดจากมาตรา 16 ในครั้งกระนั้นคือ

- เอกสารสิ่งพิมพ์หลายชนิดถูกสั่งห้ามจำหน่าย
- ข้าราชการของรัฐไม่ว่าทหารหรือพลเรือนจะต้องหลีกเลี่ยงและปฏิเสธที่จะเข้าร่วมให้ความสะดวก หรือให้กำลังใจต่อการบ่อนทำลายและแทรกซึม (Subversion) ที่มีต่อสาธารณรัฐ
- จัดตั้งศาลทหารพิเศษขึ้น 2 ศาล เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีคนบุคคลที่ก่ออาชญากรรมอย่างรุนแรง หรือบุคคลที่จะทำการบ่อนทำลายเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐ
- บำเหน็จบำนาญ และสิทธิผู้ครบเกษียณ โดยการถูกปลดจากการเป็นข้าราชการพลเรือนหรือทหารจะถูกยกเลิก
- นายทหาร และนายตำรวจอาจจะถูกปลดหรือให้ออกได้เป็นกรณีพิเศษ
- นายพลจัตวาสามารถได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนปกติ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า อำนาจของประธานาธิบดีภายใต้มาตรา 16 นั้น ทำให้ข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ และระบบการศาลในอัลจีเรียสั่นสะเทือน

1.8 อำนาจการขอประชามติ (Referendum)

การนำเอาวิธีการประชามตินั้น เดอโกลล์ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญยิ่งในระบอบประชาธิปไตย จึงได้นำเข้าไปในรัฐธรรมนูญฉบับ 1958 รัฐบาลมีสิทธิที่จะเสนอให้พลเมืองตัดสินใจขาดในนโยบายสาธารณะของฝ่ายบริหารแทนที่จะให้รัฐสภา ซึ่งเป็นองค์การชี้ขาดตามกฎหมาย ความจำเป็นที่ว่าฝ่ายบริหารสามารถที่จะเสนอข้อความเห็นใด ๆ ก็ได้ และเชื่อว่าจะได้รับการสนับสนุนจากพลเมือง แต่จะไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภา จึงเสนอให้พลเมืองตัดสินใจขาดแทนที่จะให้รัฐสภาตัดสินใจ

รัฐธรรมนูญได้ชี้ชัดลงไปทีเดียวเลยว่า อำนาจการจัดประชามตินั้นจะอยู่ที่ประธานาธิบดี โดยลำพัง หรือองค์กรอื่นใด เพียงแต่ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่จะเสนอประชามติซึ่งอาจมาจาก ข้อเสนอของรัฐบาลในสมัยประชุม หรือ อาจมาจากข้อเสนอของทั้งสองสภา ก็อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (ตามมาตรา 11)⁹ ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนของเดอโกลด์การได้อำนาจของเดอโกลด์เริ่มมาจากสงครามกู้ชาติในอัลจีเรีย ซึ่งมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของคนฝรั่งเศสที่ตั้งรกรากอยู่ที่อัลจีเรียเป็นอย่างมาก เช่น ธุรกิจน้ำมัน เกษตรกรรม นอกจากนี้แล้วการได้อำนาจอย่างเด็ดขาดของเดอโกลด์ได้อาศัย รัฐธรรมนูญฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายบริหาร การให้มีการเลือกตั้งโดยตรงในตำแหน่งประธานาธิบดี และสำคัญที่สุดคือการของประชามติจากพลเมือง นับแต่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว ฝ่ายบริหารได้นำเอาการขอประชามติมาใช้ทั้งหมด 8 ครั้ง

เดอโกลด์ได้ใช้อำนาจนี้โดยการขอความเห็นชอบจากพลเมืองโดยไม่ต้องผ่านรัฐสภา เช่น การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ.1962 แทนที่เดอโกลด์จะใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 89 ที่บัญญัติว่า “การริเริ่มให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของประธานาธิบดีทั้งนี้โดยตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี และต้องนำเสนอผ่านรัฐสภา” แต่เดอโกลด์กลับหันไปใช้มาตรา 11 ที่บัญญัติว่า “ใช้อำนาจประธานาธิบดีโดยใช้วิธีการให้ประชาชนลงมติรับรู้เรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือหลายเรื่อง” ดังนั้นหากมติเป็นที่ยอมรับของประชาชนรัฐสภาก็หมดหน้าที่ที่ไม่สามารถแทรกแซงได้

ภายหลังการเข้าไปมีอำนาจในสาธารณรัฐที่ 5 แล้ว ประธานาธิบดีเดอโกลด์ได้จัดให้มีการแสดงประชามติ 5 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 : กระทำเมื่อ 28 กันยายน 1958 เป็นการขอประชามติในเรื่องการรับรองร่างรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ผลคือมีผู้เห็นด้วย ร้อยละ 66.4 ไม่เห็นด้วยร้อยละ 17.4

⁹ข้อความในมาตรา 11 “ประธานาธิบดีโดยการเสนอของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมสภา หรือโดยการเสนอของสภาทั้งสอง (รัฐสภา) ร่วมกัน โดยที่ข้อเสนออันได้ลงพิมพ์ในหนังสือราชการ (journal official) หรือของไทยเราเรียกว่าราชกิจจานุเบกษา เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับร่างกฎหมาย การจัดการบริหารประเทศการรับรองข้อตกลงของประชาชน การอนุญาตให้ลงนามในสัตยาบันข้อตกลงระหว่างประเทศที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือจะเป็นผลเสียหายต่อการดำเนินงานของสถาบันหลักในประเทศ ข้อเสนอดังกล่าวสามารถเสนอต่อพลเมืองให้ลงประชามติได้ หากประชามติยอมรับข้อเสนอ ประธานาธิบดีจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 10”

- ครั้งที่ 2 : กระทำเมื่อ 8 มกราคม 1961 เป็นการขอประชามติในเรื่องรับรองในการยินยอมให้ชาว อัลจีเรียมีการปกครองตนเองโดยผ่านสถาบันการเมือง
ก่อนที่จะปกครองเองผลคือมีผู้เห็นด้วยร้อยละ 55.9 ไม่เห็นด้วยร้อยละ 18.4
- ครั้งที่ 3 : กระทำเมื่อ 8 เมษายน 1962 เป็นการขอประชามติในเรื่อง รับรองการหยุดยิงใน อัลจีเรีย ตามข้อตกลง EVIAN และคำประกาศเอกราชของ รัฐบาลในเรื่องเอกราชของ อัลจีเรีย ผลคือมีผู้เห็นด้วย ร้อยละ 64.9
ผู้คัดค้านร้อยละ 6.6
- ครั้งที่ 4 : การกระทำเมื่อ 28 ตุลาคม 1962 ข้อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ในส่วน ที่ว่าด้วยการเลือกตั้งประธานาธิบดีจากโดยทางอ้อมไปเป็นโดยตรง ผลการลง ประชามติมีผู้เห็นด้วยร้อยละ 46.4 ผู้ไม่เห็นด้วยร้อยละ 28.8
- ครั้งที่ 5 : กระทำเมื่อ 27 เมษายน 1969 โดยขอเสนอการจัดระเบียบการบริหารงานของรัฐใหม่ เพื่อการจัดตั้งมณฑล (Region) ขึ้นมาเพื่อเป็นการกระจาย อำนาจ และปฏิบัติอำนาจ หน้าที่ของสภาสูง (Senat) ไปพร้อม ๆ กัน คือการลด อำนาจสภาอีกครั้ง ผลการลง ประชามติมีผู้เห็นชอบด้วยร้อยละ 36.7 ผู้ไม่เห็นด้วยร้อยละ 41.1 ในสมัยของ ประธานาธิบดีคนที่ 2 ของสาธารณรัฐที่ 5 คือ จอร์จ ปอมปีดู ได้มีการขอประชามติ 1 ครั้ง นับเป็นครั้งที่ 6
- ครั้งที่ 6 : กระทำเมื่อ 23 เมษายน 1972 ในข้อเสนอที่ว่า การขยายตัวของตลาดร่วมยุโรป (EEC) ไปสู่อังกฤษ เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ และนอร์เว หรือรับรองการเข้าสู่ตลาดร่วม ของอังกฤษ ผลการลงประชามติคือ ร้อยละ 36.13 เห็นด้วย ร้อยละ 17.22 ไม่เห็นด้วย และร้อยละ 39.55 ไม่ออกเสียง
- ครั้งที่ 7 : กระทำเมื่อ ค.ศ.1988 ในข้อเสนอที่ว่า เห็นด้วยหรือไม่ในร่างกฎหมายที่กำหนดอนาคต ของนิวเคลโคเนีย ตามข้อตกลงเมื่อ 26 มิถุนายน1988 ที่ปารีส ผลปรากฏว่าส่วนใหญ่ เห็นชอบ ครั้งที่ 8 : กระทำเมื่อ ค.ศ.1992 ในข้อเสนอที่ว่า จะยอมรับรองสนธิสัญญาให้ EC มีเงินสกุลเดียว (ECU) ตามสนธิสัญญา MASSTRICH ผลปรากฏว่าส่วนใหญ่ เห็นด้วย

สถิติที่สำคัญของการไปลงคะแนนเรียงประชามติ

RESULTS OF REFERENDA (1958-1972)						
	9/28/1958	%	1/8/1961	%	4/8/1962	%
Registered voters	26,603,464		2,184,408		26,991,743	
Votes cast	22,596,850	84.9	20,791,246	76.5	20,401,906	75.6
Valid ballots	21,989,752		19,601,848		19,303,668	
Yes	17,668,790	79.2	15,200,073	75.2	17,508,607	90.7
No	4,624,511	20.8	4,996,474	24.8	1,795,061	9.3
	10/28/1962	%	4/27/1969	%	4/23/1972	%

Registered voters	27,582,113		28,655,692		29,312,637	
Votes cast	21,301,816	77.2	23,092,296	80.6	17,693,568	61.4
Valid ballots	20,742,058		22,457,618		15,628,328	
Yes	12,809,363	61.8	10,512,469	46.8	10,601,645	67.8
No	7,932,695	38.2	11,945,149	53.2	5,026,683	32.2

1.9 สรุปอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี

1. เป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยการเป็นตัวกลางใน 3 อำนาจ คือนิติบัญญัติ, บริหาร, และฝ่ายตุลาการ การรักษาไว้ซึ่งรัฐประกันเอกราชแห่งชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน เคารพในข้อตกลงสนธิสัญญากับประชาคม

2. ประธานาธิบดี ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงทั่วไป อยู่ในตำแหน่งคราวละ 7 ปี

3. ประธานาธิบดี จะได้รับการเลือกตั้ง โดยต้องได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดจากคะแนนเสียงที่นับ หากในรอบที่หนึ่งผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดไม่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดก็ต้องทำการเลือกตั้งในรอบที่ 2 โดยผู้ที่ได้คะแนนเสียงสองอันดับแรกจะต้องแข่งขันกันใหม่คะแนนที่นับจะเป็นคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา

4. ในกรณีตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลงไม่ว่าโดยกรณีใด ๆ ก็ให้ประธานสภาสูงเป็นผู้รักษาการแทน และหากประธานสภาสูงไม่สามารถรักษาการแทนได้ก็ให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาล

5. ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รวมถึงการถอดถอนตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และยังเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในรายชื่อคณะรัฐมนตรีด้วย

6. ประธานาธิบดีเป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
 7. ประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามร่างกฎหมายและประกาศใช้ภายใน 15 วันนับแต่
รัฐบาลได้ส่งร่างให้ แต่สามารถยับยั้งร่างเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาแก้ไขใหม่บางมาตรา เมื่อแก้ไขแล้ว
ประธานาธิบดีจะต้องลงนามจะหลีกเลี่ยงมิได้
 8. ประธานาธิบดีสามารถเสนอขอประชามติต่อประชาชน (ม.11)
 9. ประธานาธิบดีสามารถยุบสภาผู้แทน (ม.12) โดยปรึกษากับประธานสภาสูงประธานสภา
ผู้แทน และนายกรัฐมนตรี
 10. การดำรงตำแหน่งเป็นจอมทัพ
 11. การแต่งตั้งทูตไปประจำต่างประเทศ การตอบรับทูตจากต่างประเทศ
 12. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ ทางด้านทหารและพลเรือน
 13. ลงนามในร่างกฎหมายเพื่อประกาศใช้ต่อไป
 14. เจริญและให้สัตยาบันในสนธิสัญญา
 15. การให้อภัยโทษ
- หน้าที่ดังกล่าว เมื่อประธานาธิบดีลงนามไปแล้ว จะต้องมีการลงชื่อตามของนายกรัฐมนตรี
หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย

2. รัฐบาล (The Government)

รัฐบาลหรือคณะรัฐบาล หมายถึง ฝ่ายบริหาร (The executive) คือสถาบันทางการเมืองที่
รับผิดชอบในงานด้านนโยบายและการบริหาร ซึ่งลักษณะของฝ่ายบริหารของสาธารณรัฐที่ 5
เป็นลักษณะของการบริหารซ้อน (Dual executive) คือประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ (Chief of
State) ส่วนนายกรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ซึ่งวาระในการดำรงตำแหน่งนั้น
มิได้กำหนดไว้ขึ้นอยู่กับตัวประธานาธิบดี และสถานการณ์ทางการเมือง

นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล (Head of Government)

นายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทน(National
Assembly)

นายกรัฐมนตรีจะบริหารงานโดยผ่านคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) ตามมาตรา 20
ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า

รัฐบาลมีหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายแห่งชาติ ควบคุมงานด้านบริหารแผ่นดิน และงานด้านป้องกันประเทศ รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา (Parliament) ภายใต้เงื่อนไขและเป็นไปตามขบวนการ โดยเฉพาะที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 และ 50

นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาบรรดารัฐมนตรีต่าง ๆ และบริหารงานร่วมกัน นายกรัฐมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐมนตรีทั้งคณะ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น นายกรัฐมนตรีไม่มีสิทธิในเรื่องนโยบาย (Politique) แต่มีหน้าที่เป็นผู้นำการปฏิบัติงานของรัฐบาลและรับผิดชอบในการป้องกันประเทศ รับผิดชอบให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจในการออกกฎหมาย เนื่องจากที่ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขแห่งรัฐ ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจึงต้องปฏิบัติหน้าที่แทนและมีความรับผิดชอบอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านการบริหาร (Administration) นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบเกี่ยวกับการเป็นผู้นำและดูแลรับผิดชอบรัฐบาลให้ดำเนินงานที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งการจัดการดูแลสมาชิกฝ่ายเสียงข้างมากในสภา นอกจากนี้แล้วจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายภายในกรอบที่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทน

ในทางทฤษฎีนั้น การเข้าปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลนั้น เดิมทีต้องมีการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทน และต้องมีการลงมติ แต่รัฐธรรมนูญปัจจุบันบัญญัติว่า “การจะไว้วางใจในนโยบายของรัฐบาลหรือไม่นั้น สมาชิกสภาผู้แทนจะต้องไปรวบรวมรายชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนหนึ่งขอเปิดอภิปราย ก็เป็นอันว่าไว้วางใจให้บริหารประเทศต่อไปได้”

การแถลงนโยบายทั่วไป (Declaration of General Policy) ไม่จำเป็นต้องมีการลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาล

ในกรณีที่รัฐบาลแพ้ญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐบาลต้องลาออก

รายชื่อนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 5

- | | |
|--|--------------|
| 1. Michel DEBRE 1958-1962 | พรรคโกลลิสต์ |
| 2. Georges POMPIDOU 1962-1968 | พรรคโกลลิสต์ |
| 3. Maurice Couve de MURVILLE 1968-1969 | พรรคโกลลิสต์ |
| 4. Jacques Chaban DELMAS 1969-1972 | พรรคโกลลิสต์ |

5. Pierre MESSMER 1972-1974	พรรคโกลลิสต์
6. Jacques CHIRAC 1974-1976	พรรคโกลลิสต์
7. Raymond BARRE 1976-1981	พรรค RI
8. Pierre MAUROY 1981 - 1984	พรรคสังคมนิยม
9. Laurent FABIUS 1985 - 1986	พรรคสังคมนิยม
10. Jacques CHIRAC 1986 - 1988	พรรคโกลลิสต์
11. Michel ROCARD 1988 - 1991	พรรค พี เอส ยู
12. Edith CRESSON 1991-1992	พรรคสังคมนิยม
13. Pierre BEREGOVOY 1992-1993	พรรคสังคมนิยม
14. Edouard BALLADURE 1993-1995	พรรคโกลลิสต์
15. Alain JUPPE 1995-1997	พรรคโกลลิสต์
16. Lionel JOSPIN 1997	พรรคสังคมนิยม

รัฐมนตรี (Minister) เป็นองค์ประกอบของรัฐบาลคือเป็นคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ได้รับความคัดเลือกจากนายกรัฐมนตรี และจากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ คณะรัฐมนตรีจะมีที่มาจากหลาย ๆ กลุ่ม อาทิ นักการเมืองจากพรรคต่าง ๆ หรือที่ไม่สังกัดพรรค จากบรรดานักธุรกิจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา¹⁰ และจากข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการนี้ได้รับความสนใจจากหัวหน้ารัฐบาลมากในตอนต้นสาธารณรัฐที่ 5¹¹ โดยเฉพาะสมัยเดอโกลล์และปอมปิดู เป็นประธานาธิบดี ตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญ เช่น กลาโหม ต่างประเทศ เศรษฐกิจ

¹⁰ ในส่วนนี้มาตรา 23 ได้บัญญัติไว้ว่าห้ามมิให้มีการขัดกันระหว่างตำแหน่งหน้าที่ทางรัฐสภาและทางบริหาร คือสมาชิกรัฐสภาจะไม่ดำรงตำแหน่งสมาชิกในคณะรัฐบาลในเวลาเดียวกันต้องเลือกเอาระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ ฝ่ายบริหาร

¹¹ ในตอนต้นสาธารณรัฐที่ 5 การแต่งตั้งรัฐมนตรีไม่นิยมแต่งตั้งจากสมาชิก รัฐสภาในคณะรัฐบาลชั่วคราวของ เดอโกลล์ มีรัฐมนตรี 23 ท่านที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภานายกรัฐมนตรีเดอเบร (Michel DEBRE) ได้ดำเนินรอยตามโดยแต่งตั้ง ข้าราชการ (Civil servants) จำนวน 8 นาย และบุคคลอื่น ๆ ที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมรัฐบาลของเขาในระยะการดำรงตำแหน่งของเดอเบรระหว่างปี ค.ศ.1958-1962 ได้แต่งตั้งข้าราชการจำนวน 11 นาย เช่น ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัย และยังมีนักเขียนที่สำคัญคือ มาลโรซ์ (Andre MALRAUX) สำหรับตัวนายเดอเบรเองนั้นในขณะที่ถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็กำลังทำหน้าที่เป็นวุฒิสมาชิกอยู่

มักจะตกอยู่แก่ข้าราชการที่มีความสามารถและเข้ากันได้เป็นอย่างดีกับประธานาธิบดีและเป็นการสะท้อนถึงการควบคุมนโยบายด้านนั้น ๆ ของประธานาธิบดีโดยไม่ต้องผ่านนายกรัฐมนตรี

บ่อยครั้งที่เคียวที่ช่วงระยะเวลาจะยาวนานในระหว่างการพ้นตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีและการแต่งตั้งชุดใหม่ขึ้น ในช่วงเวลานี้ผู้ทำหน้าที่ที่คณะรัฐมนตรีจะมีแต่เพียงหน้าที่ดูแล หรือบางทีก็ไม่มีคณะรัฐมนตรีเลย แต่การปกครองก็ดำเนินงานต่อไปได้ เพราะฝีมือข้าราชการผู้มีความชำนาญงาน พวกนี้มีธรรมเนียมในด้านบริหารอันมี วินัย และเสถียรภาพที่ย้อนหลังไปตั้งแต่สมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต ผู้ซึ่งทำให้วงการพลเรือนของฝรั่งเศสมีระดับประสิทธิภาพที่สูง¹²

รัฐมนตรีแห่งรัฐ (Ministre d'Etat : Ministers of State) เป็นตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีที่ถือว่ามีความสำคัญและศักดิ์ศรีเหนือกว่ารัฐมนตรีอื่น ๆ เทียบเท่าตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีวงใน ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแห่งรัฐนี้จะมีจำนวนไม่มากในแต่ละรัฐบาล หรืออาจไม่มีเลย โดยทั่วไปจะมีเพียง 2-3 ตำแหน่งโดยพิจารณาจากกระทรวงก็มักจะได้แก่กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้พิทักษ์ตราแผ่นดิน (Garde de Sceaux) กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม หากจะพิจารณาจากบุคคลก็มักจะได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในพรรครัฐบาล หรือเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาล ในกรณีนี้ตำแหน่งรัฐมนตรีแห่งรัฐอาจจะว่าการกระทรวงใด ๆ ก็ได้

ตัวอย่างในสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีปอมปีดู นายมิแชล เดอเบร ก็ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแห่งรัฐและการกระทรวงกลาโหม นายวาลเอร์ จิสการ์ด เดสแตงค์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแห่งรัฐและการกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจ

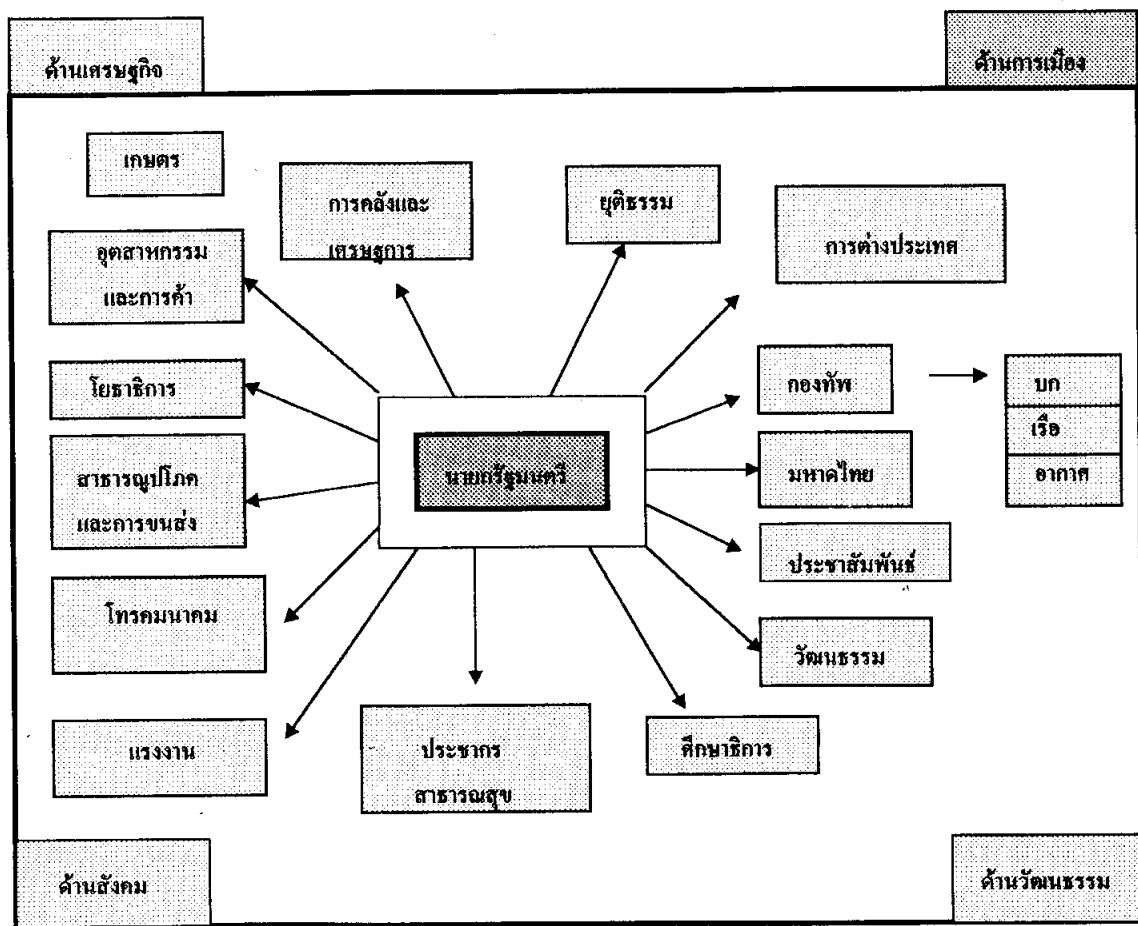
รัฐมนตรีทบวง เป็นตำแหน่งที่อาจเทียบเท่ากับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงก็ได้เนื่องจากสำนักงานที่รัฐมนตรีนี้ว่าการอยู่เป็นสำนักงานที่แยกตัวแต่ยังสังกัดอยู่กับกระทรวงนั้น ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทยก็มีรัฐมนตรีนี้เพิ่มจากรัฐมนตรีว่าการ 1 คน กระทรวงการต่างประเทศ 2 คน กระทรวงแรงงานก็มี 2 คน คนแรกทำหน้าที่แรงงานต่างประเทศที่เข้าไปในฝรั่งเศส คนที่สองเรื่องแรงงานสัมพันธ์เป็นต้น (ดูแผนภูมิคณะรัฐมนตรีประกอบ) ตำแหน่งรัฐมนตรีทบวงหรือช่วยว่าการนี้เรียกว่า Sous Ministre หรือ Secrétaire d'Etat เป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งและถอดถอนโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

¹² โรเบิร์ต อี วอร์ด และรอยซี แมกรีดิช ระบบการเมืองปัจจุบัน : ยุโรป เสน่ห์ จามริก บ.ก. แปล กรุงเทพฯ, พ.ศ.2510 หน้า 397-398

ทพวงหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการ อาจจะมีสำนักงานแยกออกเป็นเอกเทศก็ได้เช่น ในสมัยรัฐบาลของ นายชัค ซีรัก (Jacques CHIRAC) ในปี ค.ศ.1976 มีตำแหน่งรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย รัฐมนตรี ทบวงข่าวสาร รัฐมนตรีทบวงเยาวชน รัฐมนตรีทบวงการกีฬา จึงเป็นตำแหน่งและสำนักงานที่ตั้งขึ้น ตามความเหมาะสมแห่งสถานการณ์และจำนวนก็ไม่เท่ากันในแต่ละรัฐบาล

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (Ministers. attached to Prime Minister's Office) ทำหน้าที่ในสำนักนายกฯ และตามทีนายกฯ มอบหมาย

แผนภูมิแสดงการแบ่งแยกประเภท กระทรวงทบวงของรัฐบาลฝรั่งเศส



จำนวนกระทรวงทบวงนี้จะเพิ่มขึ้นและลดลงตามนโยบายของแต่ละรัฐบาลว่าจะเน้นไปในด้านใดจะมีกระทรวงหลักที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง เช่น มหาดไทย กลาโหม ต่างประเทศ เศรษฐกิจ ศึกษา ยุติธรรม เป็นต้น

*ที่มา GUY MICHAUD, GUIDE FRANCE manuel de civilisation française,
HACHETTE PARIS 1966
p.186

2.1 อำนาจและบทบาท

ในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 รัฐธรรมนูญฉบับ 1958 ได้เน้นให้เห็นความสำคัญแก่ฝ่ายรัฐบาลมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ตามแนวคิดของนายพลเดอโกลด์ซึ่งได้แถลงไว้ ณ เมือง Bayeux ดังที่ได้อธิบายมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญได้เน้นให้อำนาจแก่สถาบันประธานาธิบดีไว้มากจนทำให้ระบบรัฐสภาในสาธารณรัฐที่ 5 ถูกแปรลักษณะไปเป็นระบบกึ่งประธานาธิบดี การศึกษาในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจบริหารจึงจำเป็นต้องแยกประเด็นที่ว่าด้วยฝ่ายบริหารทั้งหมด(รวมถึงประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีตลอดจนคณะรัฐมนตรีและระบบงานของรัฐ)

กล่าวคือ ในทางปฏิบัตินั้น ประธานาธิบดีฝรั่งเศสถือว่า นอกจากจะดำรงตำแหน่งในฐานะเป็นประมุขของชาติแล้ว ยังเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วย (ซึ่งคล้ายกับสถานภาพของประธานาธิบดีอเมริกันในปัจจุบัน) ในขณะที่นายกรัฐมนตรีนั้นถือว่าเป็นเพียงหัวหน้าคณะรัฐบาลซึ่งขึ้นตรงต่อผู้นำของอำนาจบริหาร คือประธานาธิบดี เมื่อเป็นเช่นนั้น นายชาบัง เดลมาส (Chaban DELMAS) อดีตประธานสภาผู้แทนฯ และอดีตนายกรัฐมนตรีจึงได้เสนอทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจบริหารโดยเสนอให้ประธานาธิบดีเป็นเจ้าของอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายทางการเมือง หรือ “Political Power” ส่วนนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นเจ้าของอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับงานด้านบริหารงาน หรือ “Administrative Power”¹³

ฉะนั้น เมื่อเรากล่าวถึงอำนาจบริหารจึงหมายถึงอำนาจประธานาธิบดีและอำนาจคณะรัฐบาล สำหรับอำนาจประธานาธิบดีนั้น ก็ได้กล่าวมาแล้วต่อไปนี้จะขออธิบายถึงอำนาจคณะรัฐบาลซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า

¹³ Maurice Duverger, op. cit, หน้า 93-99

การทำความเข้าใจถึงขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐบาลซึ่งหมายถึงนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีของสาธารณรัฐที่ 5 นั้น เราอาจศึกษาวิเคราะห์ได้จากบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญ 1958 ในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจรัฐบาล (มาตรา 20, 21, 22 และ 23)

มาตรา 20 บัญญัติไว้ว่า “รัฐบาลมีหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายแห่งชาติ ควบคุมงาน ด้านบริหารแผ่นดิน และงานป้องกันประเทศ รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาภายใต้เงื่อนไขและ เป็นไปตามขบวนการ โดยเฉพาะที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 49 และ 50” แห่งรัฐธรรมนูญ

จากมาตรา 20 นี้ เราจะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งหมายถึงนายกรัฐมนตรีและบรรดาคณะรัฐมนตรีนั้น มีหน้าที่กำหนดนโยบายของชาติและยังเป็นผู้ดำเนินงานบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย ตลอดจนมี อำนาจสั่งการกองทัพและกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลต้องรับผิดชอบ การกระทำไม่ว่าในด้านการวางนโยบายหรือการออกคำสั่งต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของมวลชน

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญยังได้เน้นถึงอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้า คณะรัฐมนตรีตามรายละเอียดในมาตรา 21 ดังนี้

“นายกรัฐมนตรีบริหารงานของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการป้องกันชาติ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติการตามกฎหมาย เว้นไว้แต่ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจวางระเบียบข้อบังคับและแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร

นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายอำนาจบางประการให้รัฐมนตรีปฏิบัติแทนก็ได้

ในกรณีจำเป็นให้นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่แทนประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐในการเป็น ประธานในที่ประชุมของสภาที่ปรึกษา(des conseils)และคณะกรรมการ (des comites) ป้องกันชาติ คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ตามความในมาตรา 15

ในสถานการณ์พิเศษให้นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธาน (แทนประธานาธิบดี) ในที่ ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยกระบวนการแห่งการมอบอำนาจอย่างแจ่มชัดและมีระเบียบวาระที่ กำหนดไว้แล้วอย่างแน่นอน

ถ้าจะวิเคราะห์รวมจากมาตรา 20 และ 21 รวมกันแล้ว เราพอจะสรุปได้ว่า รัฐบาลของ ฝรั่งเศสนั้นก็ยังมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับรัฐบาลของไทยเรา คือทำหน้าที่บริหารประเทศโดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าซึ่งมีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาด แต่ข้อแตกต่างระหว่างนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศส กับนายกรัฐมนตรีของไทยนั้น อยู่ในลักษณะที่ว่า นายกรัฐมนตรีของไทยนั้นมีสถานภาพทาง กฎหมาย (Legal status) ในฐานะเป็นหัวหน้าอำนาจบริหาร ส่วนนายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศสใน

สาธารณรัฐที่ 5 นั้นมีสถานภาพทางกฎหมายเพียงหัวหน้าคณะรัฐบาล โดยมีประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นหัวหน้าอำนาจบริหาร เมื่อเป็นดังนี้ ในทางความเป็นจริงอำนาจหน้าที่ปฏิบัติของนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสย่อมดีกว่านายกรัฐมนตรีของไทย หรือของอังกฤษ ถึงแม้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีอย่างกว้างขวางก็ตามที่ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบัญญัติซ้อนอำนาจบริหารของนายกรัฐมนตรีไว้หลายมาตรา เช่น ในขณะที่กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายแห่งชาติ (มาตรา 20) แต่มาตรา 9 กลับบัญญัติไว้ว่า “ประธานาธิบดีเป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี”¹⁴ ซึ่งก็หมายความว่าในการประชุมของคณะรัฐมนตรีทุกครั้งไม่ว่าเพื่อกำหนดนโยบายแห่งชาติ หรือเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ก็ต้องกระทำต่อหน้าประธานาธิบดี หมายความว่าเมื่อประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว ตัวประธานคือประธานาธิบดีนั้นย่อมเป็นผู้ถืออำนาจตัดสินใจเด็ดขาด (final decision) ในขณะที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลนั้น กลับมีฐานะเป็นเพียงรัฐมนตรีคนหนึ่งเท่านั้น หรืออย่างมากก็เป็นรองประธานที่ประชุม ฉะนั้นในทางพฤตินัยแล้ว ประธานาธิบดีย่อมมีบทบาทและอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่าง ๆ นับตั้งแต่ ด้านเศรษฐกิจ การทหาร การต่างประเทศ, สังคมและอื่น ๆ ส่วนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพียงรับนโยบายเพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อยืนยันในเรื่องการที่ประธานาธิบดีมีอำนาจเหนือนายกรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายและบริหารประเทศนั้น ก็โดยการพิสูจน์ความขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (บางมาตรา) กับแนวทางปฏิบัติ กล่าวคือ มาตรา 8 ได้บัญญัติไว้ว่า “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและอนุมัติให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เมื่อนายกรัฐมนตรีนำคณะรัฐบาลขอลาออก”

“ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐแต่งตั้งและให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี”

มาตราดังกล่าวได้บ่งไว้อย่างชัดเจนว่า ถึงแม้ว่าประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลา) แต่การอนุมัติให้นายกรัฐมนตรีออกนั้น ประธานาธิบดีจะต้องได้รับหนังสือลาออก (ใบลาออก) จากนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หากได้มีอำนาจให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งโดยที่มิได้รับหนังสือลาออกจากนายกรัฐมนตรี หรืออีกนัยหนึ่งก็คือประธานาธิบดีไม่มี

¹⁴ คือ Conseil des Ministres

อำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใดนั่นเอง แต่ในทางปฏิบัตินั้น ประธานาธิบดีเดอโกลล์ได้ใช้อำนาจเป็นผู้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีตลอดโดยเฉพาะการถอดถอนนายกรัฐมนตรีออร์ซ ปอมปีดู ภายหลังจากเดินขบวนครั้งใหญ่ของนักศึกษาและกรรมกร ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1968 ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับปอมปีดู จนทั้งคู่ได้กลายเป็นศัตรูทางการเมืองในเวลาต่อมาโดยนายปอมปีดูได้ร่วมกับโกลลิสต์กลุ่มต่อต้านเดอโกลล์ คัดค้านการสนับสนุนให้ประธานาธิบดีเดอโกลล์ดำรงตำแหน่งต่อไปในการลงเสียงประชามติ ในปี ค.ศ.1969 จนประธานาธิบดีได้รับเสียงสนับสนุนไม่ถึงร้อยละ 50 และได้ลาออกจากตำแหน่งในปีเดียวกันนั่นเอง

2.2 อำนาจคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัตินั้น ประธานาธิบดีฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 5 จะรวบอำนาจไว้อย่างมากก็ตาม แต่คณะรัฐบาลก็ยังมีอำนาจในการบริหารประเทศซึ่งพอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. อำนาจอำนาจหรือสั่งกิจการพลเรือนและอำนาจควบคุมกำลังกองทัพทุกเหล่า
2. อำนาจเสนอร่างญัตติต่อสภาตลอดจนอำนาจในการออกกฎและแก้ไขกฎ
3. อำนาจในการจัดระเบียบวาระการประชุมของสภา
4. อำนาจในการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ในกรณีที่สภาออกกฎหมายซ้อนกับกฎหมายที่ได้ตกลงมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาล
5. อำนาจในการเสนอให้ประธานาธิบดีประกาศจัดการใช้การลงมติเพื่อขอมติประชาชนให้การรับรองร่างกฎหมายหรือตัดสินปัญหา แม้จะอยู่ในวาระการประชุมสภาก็ตาม
6. อำนาจในการประกาศกฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้ต้องโดยความเห็นชอบจากรัฐสภา และภายในระยะเวลาไม่เกิน 12 วัน

2.3 อำนาจนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล ย่อมมีอำนาจเฉพาะเหนือกว่าบรรดารัฐมนตรี กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แทนประธานาธิบดีในกรณีที่ประธานาธิบดีมีเหตุจำเป็นไม่สามารถเข้าร่วมประชุม

นอกจากนั้น นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจอื่น ๆ ดังนี้

1. อำนาจในการออกและแก้ไขกฎฎีกาต่าง ๆ (ordonnances)

2. อำนาจในการแทรกแซงการตัดสินใจปัญหาการบริหารงานของรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็
กระทรวงใดก็ตาม

3. อำนาจขอจัดตั้งคณะกรรมการผสม (Commission mixte) เพื่อแก้ปัญหาขัดแย้งระหว่าง
สองสภา

4. อำนาจสั่งการคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil constitutionnel)

2.4 รัฐบาลและรัฐสภา : การรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา

ในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐบาลต่อรัฐสภานั้น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับ 1958 ได้ร่างขึ้นโดยยึดหลักขั้นพื้นฐานของระบบรัฐสภาซึ่งย่อมหมา
ความว่านายกรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบนโยบายแห่งชาติ หรือร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ ต่อรัฐสภา
และในกรณีที่รัฐสภาลงมติไม่รับรองหรือไม่เห็นด้วยคณะรัฐบาลก็ต้องลาออกตามประเพณีปฏิบัติ
ของระบบรัฐสภา ในขณะเดียวกันนั้น เนื่องจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ลง
นามรับสนองการออกคำสั่งหรือพฤติกรรมทางการเมืองใด ๆ ของประมุขของประเทศ ซึ่งตาม
ระบบรัฐสภาแล้ว ไม่สามารถมีบทบาททางการเมืองแต่อย่างใด (มาตรา 19) แต่เนื่องจากระบบของ
ฝรั่งเศสปัจจุบันมีลักษณะเป็นระบบผสมระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีนิยม คณะ
รัฐบาลจึงกลายเป็นกัณชนระหว่างสถาบันประธานาธิบดีและรัฐสภา ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นคณะรัฐบาล
ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาทั้งที่อำนาจการกำหนดนโยบายขึ้นอยู่กับประธานาธิบดี หมาย
ความว่าประธานาธิบดีเป็นผู้กระทำ การกำหนดนโยบายทั้งภายในและนอกประเทศ แต่ถ้าเกิดการ
ผิดพลาดขึ้นหรือเกิดรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น ๆ คณะรัฐบาลต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วน
ประธานาธิบดีกลับไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด ตรงกันข้ามประธานาธิบดีกลับมีอำนาจยุบสภาได้
ตามมาตรา 12 จึงกล่าวได้ว่า ประธานาธิบดีไม่รับผิดชอบแต่ชอบ ในทางการเมือง

5. บทสรุป

สถาบันทางการเมืองฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 5 นั้นหมายถึงประธานาธิบดี
รัฐบาล ซึ่งได้มีนักรัฐศาสตร์ให้ความเห็นไว้ว่า ในช่วง ค.ศ.1958-1962 ฝรั่งเศสมีลักษณะของระบบ
รัฐสภา (Parliamentary System) เนื่องจากประธานาธิบดีได้รับเลือกมาจากรัฐสภาแต่พอหลัง ค.ศ.
1962 เป็นต้นมา กลับมีลักษณะเป็นแบบประธานาธิบดี (Presidential System) หรือประธานาธิบดี
นิยม (Presidentialism) คือระบบประธานาธิบดีผสมกับรัฐสภา เนื่องจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญใน

ส่วนที่ว่าด้วยการเลือกตั้งประธานาธิบดี จากการเลือกโดยรัฐสภา ไปเป็นการเลือกตั้งจากประชาชน
ทั่วไปโดยตรง

ส่วนรัฐบาลของฝรั่งเศสนั้น ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี ซึ่งประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้ง
จากผู้นำเสียงข้างมากในสภาผู้แทนฯ หรือผู้ที่เหมาะสมให้ทำหน้าที่เป็นผู้นำรัฐบาลในการบริหาร
ประเทศนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในทางบริหาร ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 20, 27, 22 และ 23 สำหรับ
หน้าที่สำคัญคือการกำหนดและอำนวยการนโยบายแห่งชาติ รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนฯ ตามเงื่อนไข
และตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 49 และ 50

การสิ้นสุดของรัฐบาลจะเกิดขึ้นในกรณีที่นายกรัฐมนตรีลาออกต่อประธานาธิบดีโดยการยื่น
หนังสือ ซึ่งสาเหตุของการลาออกเนื่องมาจากสภาฯ ไม่รับรองนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 49
หรือการลงมติไม่ไว้วางใจในผลงานโดยสภาผู้แทน คณะรัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี
รัฐมนตรีแห่งรัฐ รัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีทบวง

นับได้ว่ารัฐบาลในสาธารณรัฐที่ 5 มีบทบาทมากขึ้น และคงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเมือง
มากกว่าในสาธารณรัฐที่ผ่านมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณรัฐที่ 4

คำถามบทที่ 5

1. รูปการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสในปัจจุบันนี้ เหตุใดนักรัฐศาสตร์จึงได้เรียกว่าเป็นแบบกึ่งประธานาธิบดีรัฐสภา
2. ลักษณะการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐสภานั้น ผู้นำฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อสภา แต่ในกรณีฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 5 นั้นความรับผิดชอบต่อสภามีมากน้อยเพียงใด
3. ตามที่มีผู้กล่าวว่าระบบการเมืองฝรั่งเศสในปัจจุบัน เป็นลักษณะของระบบประธานาธิบดี (Presidential System) มากกว่าระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ท่านเห็นด้วยหรือไม่
4. จงอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีฝรั่งเศสที่ท่านคิดว่ามีความสำคัญมากที่สุดในฐานะผู้นำทางการเมือง
5. การที่มีผู้วิจารณ์ว่าประธานาธิบดีฝรั่งเศสมีอำนาจทางการเมือง (Political Power) ส่วนนายกรัฐมนตรีมีอำนาจทางบริหาร (Administrative power) นั้น ท่านเห็นด้วยหรือไม่อย่างไร
6. ความรับผิดชอบต่อของนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศส กับนายกรัฐมนตรีอังกฤษ ที่มีต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาสამัญญ์นั้นเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร
7. คำกล่าวที่ว่า ความรับผิดชอบต่อทางการเมืองของรัฐบาลต่อรัฐสภานั้น หมายความว่าอย่างไร อธิบาย พร้อมตัวอย่าง