

รายงานการศึกษาดูงาน
ณ สำนักงานคณะกรรมการรัฐธรรมนุญ สาธารณรัฐฝรั่งเศส
ระหว่างวันที่ 1 - 9 มิถุนายน พ.ศ. 2556



โครงการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย”
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

	หน้า	
ส่วนที่ 1	สภาพทั่วไปของประเทศฝรั่งเศส	1
1.1	สภาพทางภูมิศาสตร์	1
1.2	ลักษณะประชากร	2
1.3	สภาพทางเศรษฐกิจ	2
1.4	สภาพทางสังคมและวัฒนธรรม	3
ส่วนที่ 2	การเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศส	5
2.1	พัฒนาการทางการเมือง	5
2.2	ฝ่ายบริหาร	10
2.3	ฝ่ายนิติบัญญัติ	11
2.4	ฝ่ายตุลาการ	12
2.5	การบริหารราชการแผ่นดิน	14
ส่วนที่ 3	คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส	18
3.1	การจัดตั้งและการจัดแบ่งหน่วยงานภายใน	18
3.2	องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	20
3.3	อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	23
3.4	พัฒนาการของอำนาจหน้าที่ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะ ความสำคัญ	27
ส่วนที่ 4	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	32
4.1	บทสรุปจากการศึกษาตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส	32
4.2	ข้อเสนอแนะ	33
เอกสารอ้างอิง		34
ภาคผนวก		
ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป		

ส่วนที่ 1

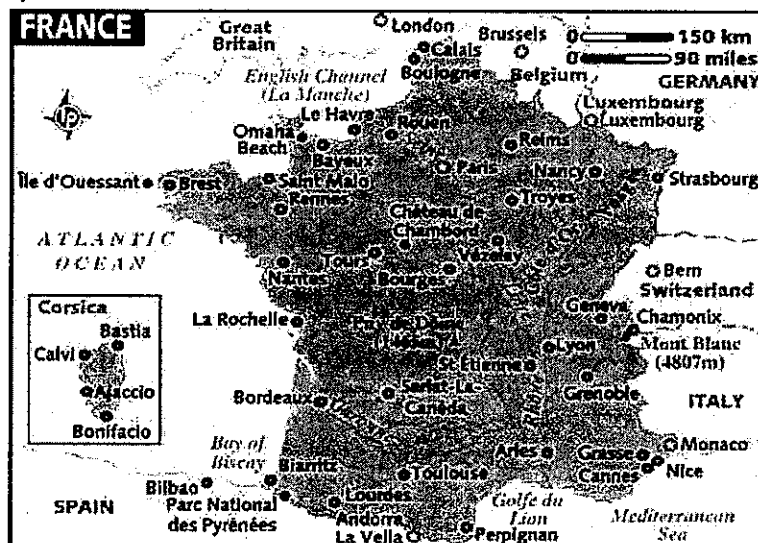
สภาพทั่วไปของประเทศฝรั่งเศส

1.1 สภาพทางภูมิศาสตร์

ประเทศฝรั่งเศสมีชื่อทางการว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส (République Française) ตั้งอยู่ในทางตะวันตกของทวีปยุโรป มีพื้นที่ประมาณ 550,000 ตารางกิโลเมตร โดยเป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างขวางมากที่สุดในยุโรปตะวันตก ดินแดนของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นแผ่นดินใหญ่ทอดตัวตั้งแต่ทะเลเมดิเตอร์เรเนียนจนถึงช่องแคบอังกฤษและทะเลเหนือ และจากแม่น้ำไรน์จนถึงมหาสมุทรแอตแลนติก

ประเทศฝรั่งเศสมีพรมแดนติดกับประเทศเบลเยียม ลักเซมเบิร์ก เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี โมนาโก อังดอร์รา และสเปน และเนื่องจากประเทศฝรั่งเศสมีดินแดนโพ้นทะเลอยู่ในครอบครองจำนวนหนึ่ง จึงทำให้มีอาณาเขตติดกับประเทศบราซิลและซูรินาม (ติดกับเฟรนช์เกียนา) และเนเธอร์แลนด์แอนทิลลีส (ติดกับแซ็ง-มาร์แต็ง) นอกจากนี้ประเทศฝรั่งเศสยังเชื่อมกับสหราชอาณาจักรทางอุโมงค์ช่องแคบอังกฤษอีกด้วย

ประเทศฝรั่งเศส ประกอบด้วย 4 ส่วน ประกอบด้วย 1) ส่วนที่อยู่บนภาคพื้นทวีป แบ่งเป็น 22 ภาค ได้แก่ โดยในแต่ละภาคจะประกอบด้วยจังหวัด ซึ่งรวมจำนวนจังหวัดใน 22 ภาค มีจังหวัดรวมทั้งหมด 96 จังหวัด 2) จังหวัดโพ้นทะเล (DOM) 4 จังหวัดได้แก่ กัวเดอลุป มาร์ตีนิก เฟรนช์เกียนาและลา เรอูนียง 3) ดินแดนโพ้นทะเล (TOM) 5 แห่งได้แก่ เฟรนช์โปลินีเซีย วาลลิสและฟูตูนา, มายอตต์, แซงต์-ปีแยร์-เอต์-มิเกอลัง, เฟรนช์เซาเทิร์นและแอนตาร์กติก เทร์ริทอรีส์ และ 4) ดินแดนที่มีสถานภาพพิเศษอีก 1 แห่งคือ นิวแคลิโดเนีย



1.2 ลักษณะประชากร

ลักษณะประชากรในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีจำนวนรวม 65,821,885 คน และมีอัตราการเพิ่มจำนวนประชากรในอัตราที่เร็วกว่าประเทศอื่น ๆ ส่วนใหญ่ทั่วโลก ฝรั่งเศสเป็นที่น่าสนใจมากสำหรับการตรวจคนเข้าเมือง โดยมีรายงานพบว่ามีชาวฝรั่งเศสที่เกิดในต่างประเทศมากถึง 11,800,000 คน คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 19% ของประชากรทั้งหมด สำหรับประเทศที่มีขนาดดังกล่าวก็เป็นที่น่าแปลกใจว่ามีเพียงสามเมืองในประเทศฝรั่งเศสที่มีประชากรมากกว่า 1 ล้านคน เมืองเหล่านี้ได้แก่ นครปารีส (Paris) 2.2 ล้านคน ลียง (Lyon) 1.2 ล้านคน และมาร์เซย์ (Marseille) 1.0 ล้านคน¹

1.3 สภาพทางเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจของฝรั่งเศสมีความหลากหลาย (diversified economy) มีการผสมผสานทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ฝรั่งเศสเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจอันดับที่ 4 ของโลกรองจากสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและเยอรมนี และอยู่ในระดับเดียวกับสหราชอาณาจักร ผลิตภัณฑ์มวลรวมฝรั่งเศสมีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลก โดยฝรั่งเศสเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและผลผลิตด้านอาหารอันดับที่สองของโลก (โดยเฉพาะธัญพืชและผลิตภัณฑ์อาหาร) รองจากสหรัฐอเมริกาและเป็นผู้ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมอันดับที่ 4 ของโลก นอกจากนี้ เนื่องจากฝรั่งเศสเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศ EU ฝรั่งเศสจึงใช้สกุลเงินยูโร (EUR) ซึ่งเป็นเงินสกุลของกลุ่มประเทศยูโร

อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสประสบปัญหาการว่างงานที่สูงขึ้นถึงเกือบร้อยละ 10 ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้กำหนดแผนกระตุ้นการจ้างงานเพิ่มอีก 100,000 ตำแหน่งในช่วง 3 ปีข้างหน้า โดยการประกาศใช้สัญญาการจ้างงานแบบใหม่ (Contrat Nouvelle d'Embauche หรือ CNE) การลดภาษีในระบบการประกันสังคมสำหรับบริษัทขนาดเล็ก การส่งเสริมการจ้างงานในโครงการสวนท้องถื่น รวมทั้งการทบทวนนโยบายชั่วโมงการทำงาน (35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) และสร้างบรรยากาศการลงทุนให้แก่นักลงทุนต่างชาติ รวมถึงการเตรียมประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับใหม่ CPE เพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานของฝรั่งเศส โดยยืดเวลาการเข้าสู่ตลาดแรงงานของเยาวชนฝรั่งเศสและกระตุ้นการจ้างงานของบริษัทขนาดเล็ก

¹ "Population of France 2013" <http://worldpopulationreview.com/population-of-france/> accessed on August 8, 2013.

ฝรั่งเศสมีเศรษฐกิจอุตสาหกรรมขั้นสูงและภาคเกษตรกรรมที่มีประสิทธิภาพ อุตสาหกรรมหลัก ได้แก่ การผลิตรถยนต์ การบินและอวกาศ เทคโนโลยีสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ สารเคมีและยา รวมทั้งผลิตภัณฑ์ด้านแฟชั่น²

สินค้าส่งออกสำคัญ ได้แก่ เครื่องจักรและอุปกรณ์ขนส่ง เครื่องบิน เคมีภัณฑ์ เวชภัณฑ์ เหล็ก ส่วนประกอบและอุปกรณ์รถยนต์ การส่งออกมีมูลค่าประมาณ 450.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2548

ตลาดส่งออกสำคัญ ได้แก่ เยอรมนี (15%) สเปน (10%) สหราชอาณาจักร (9.4%) อิตาลี (9.3%) เบลเยียม (8.2%) สหรัฐฯ (7.3%) ไทย (0.38%)

สินค้านำเข้าสำคัญ ได้แก่ เครื่องจักรและอุปกรณ์ น้ำมันดิบ พลาสติก เคมีภัณฑ์ การนำเข้ามีมูลค่าประมาณ 479.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2548

ตลาดนำเข้าสำคัญ ได้แก่ เยอรมนี (19%) เบลเยียม (10%) อิตาลี (8%) สเปน (7%) เนเธอร์แลนด์ (6%) ไทย (0.29%)

1.4 สภาพทางสังคมและวัฒนธรรม

สัญลักษณ์แห่งชาติที่สะท้อนให้เห็นถึงมรดกทางวัฒนธรรมของสัญลักษณ์การปฏิวัติอย่างเป็นทางการของสาธารณรัฐ 4 ประการ ตามที่ระบุไว้โดยรัฐธรรมนูญทั้งหมด เป็นการรำลึกถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตลอดช่วงเวลาที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในฝรั่งเศส ได้แก่ วันบาสต์ตี (Bastille Day) ซึ่งเป็นวันชาติของฝรั่งเศส ซึ่งตรงกับวันที่ 14 กรกฎาคมของทุกปี สำหรับประเทศฝรั่งเศส วันดังกล่าวถูกเรียกอย่างเป็นทางการว่า "งานเฉลิมฉลองแห่งชาติ" (La Fête Nationale) และเรียกโดยทั่วไปว่า "สิบสี่กรกฎ" (le quatorze juillet) เพื่อเฉลิมฉลองโจมตีคุกบาสต์ตี ซึ่งเมื่อวันมาถึงวันครบรอบการบุกโจมตีคุกปราการบาสต์ตี ชาวฝรั่งเศสถือว่าวันดังกล่าวเป็นสัญลักษณ์ของการลุกฮือของชาติสมัยใหม่ และการปรองดองชาวฝรั่งเศสด้วยราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยในวันดังกล่าวจะมีการเฉลิมฉลองด้วยการเดินสวนสนามเริ่มจากนักเรียนทหารจากโรงเรียนทหารหลายแห่งจัดขึ้นเป็นประจำทุกปีในกรุงปารีสนับตั้งแต่ ค.ศ. 1880 ในตอนเช้าของวันที่ 14 กรกฎาคมของทุกปี

ศิลปวัฒนธรรมในสังคมฝรั่งเศสเป็นศูนย์กลางของพัฒนาการทางศิลปวัฒนธรรมตะวันตก ศิลปินชาวฝรั่งเศสจำนวนมากมีชื่อเสียงมากที่สุดตลอดในชีวิตของพวกเขา ตลอดจนมีนักคิดนักปรัชญาตลอดช่วงเวลาศตวรรษที่ 17-18 ซึ่งมีอิทธิพลต่อหลักวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์จำนวนมาก ตัวอย่างเช่น เรอเน เดการ์ต (René Descartes) ฌอง โบแดง (Jean Bodin) มงเตสกีเยอ (Montesquieu) วอลแตร์ (Voltaire) เป็นต้น ซึ่งฝรั่งเศสในปัจจุบันก็ยังคงได้รับการยอมรับว่าเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยวัฒนธรรมประเพณีที่

² "France" http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/france/index_en.htm accessed on August 9, 2013

หลากหลาย รวมทั้งการก่อสร้างระบบการปกครองทางการเมืองก็เป็นส่วนหนึ่งให้มีการส่งเสริมการสร้างสรรค์ศิลปะ ซึ่งภาครัฐก็เล็งเห็นความสำคัญของการสร้างสรรค์งานศิลปวัฒนธรรมและให้จัดตั้งกระทรวงวัฒนธรรมในปี 1959 เพื่อช่วยรักษามรดกทางวัฒนธรรมของประเทศและช่วยสร้างสรรค์งานศิลปะและวัฒนธรรมให้ปรากฏต่อสาธารณะ กระทรวงวัฒนธรรมได้ช่วยเหลือให้มีการดำรงอยู่ของวัฒนธรรมและประเพณีต่าง ๆ นับตั้งแต่การอนุญาตให้เงินอุดหนุนให้แก่ศิลปิน ส่งเสริมวัฒนธรรมฝรั่งเศสทั่วโลกที่สนับสนุนเทศกาลและกิจกรรมทางวัฒนธรรม และการปกป้องอนุสรณ์สถานทางประวัติศาสตร์

ชาวฝรั่งเศสส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก คิดเป็นร้อยละ 90 ของประชากรทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีประชากรที่นับถือศาสนาอื่น ๆ อาทิ ศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ ร้อยละ ศาสนาอิสลาม ร้อยละ 5-10 และไม่นับถือศาสนาใด ๆ คิดเป็นร้อยละ 4 ของประชากรทั้งหมด

ฝรั่งเศสถูกจัดให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและมีเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับที่ 6 ของโลก ประเทศฝรั่งเศสยังเป็นประเทศที่มีนักท่องเที่ยวมากที่สุดในโลกอีกด้วย โดยมีนักท่องเที่ยวต่างชาติกว่า 82 ล้านคนต่อปี ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศผู้ก่อตั้งสหภาพยุโรปและมีพื้นที่ใหญ่ที่สุดในกลุ่มประเทศอีกด้วย ประเทศฝรั่งเศสยังเป็นประเทศผู้ก่อตั้งสหประชาชาติ เป็นสมาชิกประชาคมผู้ใช้ภาษาฝรั่งเศสโลก จีแปด นาโต้และสหภาพละติน อีกทั้งประเทศฝรั่งเศสยังเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

ส่วนที่ 2

การเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศส

2.1 พัฒนาการทางการเมือง

การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 นั้นว่าโดยสาระสำคัญถือเป็นการปฏิวัติในทางการเมือง กล่าวคือ เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ขณะเดียวกันก็มีลักษณะเป็นการปฏิวัติทางสังคมอย่างสำคัญเกิดขึ้นด้วย เนื่องด้วยสังคมฝรั่งเศสก่อนการปฏิวัติมีการจัดแบ่งคนออกเป็น 3 ชั้น ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายแตกต่างกัน ได้แก่ ขุนนาง นักบวช และสามัญชน โดยที่ขุนนางและนักบวชเป็นชนชั้นอภิสิทธิ์ชน ขณะที่สามัญชนกลับถูกกีดกันทั้งด้านวัตถุ และการได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ

กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม เริ่มต้นจากการเรียกประชุม สภานิติบัญญัติ (États Generaux) ซึ่งมีองค์ประกอบของสภามาจากตัวแทนสามชนชั้น ซึ่งสภาดังกล่าวไม่เคยถูกเรียกประชุมมาเป็นเวลาช้านาน ปรากฏกระทั่งถึงช่วงเวลาที่พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 เผชิญกับความยุ่งยากทางการเงิน จึงจำเป็นต้องเรียกประชุมสภาดังกล่าวเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1789 ซึ่งในการประชุมสภาคราวนี้ ได้มีประกาศจัดตั้งตัวเองเป็นสภาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) ในวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1789 และได้ลงมติเห็นชอบปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับสำคัญในปีเดียวกัน (ค.ศ. 1789) ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัย สิทธิในการต่อต้านการกดขี่ และความเสมอภาค รวมทั้งยังได้วางหลักการต่าง ๆ ในการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ และหลักว่าด้วยความยินยอมของประชาชน ซึ่งสาระสำคัญของปฏิญญาดังกล่าวฉบับดังกล่าวได้นำมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 ด้วย อันเป็นรัฐธรรมนูญที่บ่งชี้ชัยชนะของพวกกระฎุมพีที่มีต่อพวกอภิสิทธิ์ชน โดยการลดอำนาจของกษัตริย์และอภิสิทธิ์ชนลง และการสถาปนาระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional monarchy) ขึ้น

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 ได้ดำเนินไปในเงื่อนไขที่ว่ากษัตริย์จะต้องไม่มีบทบาททางการเมืองใด ๆ ซึ่งในระยะแรก กษัตริย์ยอมรับเงื่อนไขนี้ แต่ต่อมาก็มีท่าทีที่เปลี่ยนแปลงโดยไม่ยอมรับอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รุกและขยายอำนาจเข้าไปควบคุมภาคส่วนต่างๆ จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงไป

เป็นระบอบสาธารณรัฐ (Republic) และมีพัฒนาการต่อเนื่องมาโดยมีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายหลังการประหารชีวิตพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 แล้ว ผลก็คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่หนึ่ง ค.ศ. 1793

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่หนึ่งมีเจตนารมณ์ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน กล่าวคือ ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเลือกตั้งโดยตรง แต่กระนั้นก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังกล่าวกลับไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เนื่องจากเหตุการณ์ภายในและภายนอกประเทศไม่เอื้ออำนวย ขณะนั้นเอง สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งรัฐบาลปฏิวัติ ขึ้น การปกครองภายใต้รัฐบาลปฏิวัติได้ดำเนินไปจนกระทั่งปี ค.ศ. 1795 อำนาจการปกครองจึงตกอยู่กับคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยแห่งชาติที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยที่อำนาจทั้งหมดตกอยู่ภายใต้การเป็นประธานาธิบดีนำของมักซีมีเดียง โรเบสปีแยร์ (Maximilien Robespierre)

ในที่สุด ก็ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยมุ่งลดบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และกลับไปสู่ระบบดังเช่นในปี ค.ศ. 1791 กล่าวคือ การเลือกตั้งทางอ้อม มีการแบ่งแยกอำนาจโดยใช้ระบบสองสภาคือ สภาอาวุโสและสภาห้าร้อย โดยสภาอาวุโสมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่สภาห้าร้อยได้จัดทำขึ้น ส่วนสภาห้าร้อยมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายและแม้ว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1795 จะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ฝรั่งเศสมีระบบการเลือกตั้งเกิดขึ้นทั่วประเทศ แต่ก็ได้นำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างคณะผู้บริหารกับฝ่ายรัฐสภาอยู่เสมอ จนในท้ายที่สุดก็ได้เกิดรัฐประหารซึ่งเป็นการปูทางให้โนโปเลียนก้าวขึ้นสู่อำนาจ

ความมุ่งหมายหลักของการรัฐประหารของโนโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoleon Bonaparte) คือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 1795 และการจัดตั้งระบอบจักรวรรดิ (Empire) ขึ้น โดยมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ยังคงลักษณะบางประการของระบอบสาธารณรัฐเอาไว้ด้วย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1799

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ 1799 กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติ 3 สภา ได้แก่ สภาที่ปรึกษากฎหมาย (Conseil d'Etats) ประกอบด้วย ข้าราชการที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมาย สภา Tribunat ประกอบด้วยสมาชิก 100 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยสภาชินेटทำหน้าที่อภิปรายแต่ไม่มีอำนาจลงมติ และสภานิติบัญญัติ (Corps Legislatif) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 300 คน ไม่มีหน้าที่อภิปราย แต่ทำหน้าที่ลงมติภายหลังจากที่ได้ฟังรายงานของสภาที่ปรึกษาทางกฎหมาย (Conseil d'Etats) ส่วนฝ่ายบริหารประกอบไปด้วยกงสุลจำนวน 3 คน แต่งตั้งโดยสภาชินेट มีวาระดำรงตำแหน่ง 10 ปี โดยกงสุลที่ 1 มีอำนาจตัดสินใจเพียงคนเดียว โดยที่กงสุลที่ 2 และกงสุลที่ 3 ไม่มีอำนาจตัดสินใจ

ระบอบจักรวรรดิภายใต้การนำของจักรพรรดินโปเลียนได้สิ้นสุดลงภายหลังพ่ายแพ้ในสงครามในช่วงปี ค.ศ. 1814-1815 และโดยที่กองทัพสัมพันธมิตร 6 ประเทศ ร่วมกันกับบรรดาเหล่าจอมพลของโนโปเลียนต้องการให้โนโปเลียนสละอำนาจ โดยขอให้ชาวฝรั่งเศสได้เลือกรัฐบาลใหม่ที่เหมาะสมมากกว่าระบบ

จักรพรรดิ รวมทั้งได้ออกกฎหมายล้มเลิกระบบจักรวรรดิและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยอัญเชิญพระเจ้าหลุยส์ที่ 18 ขึ้นครองราชย์ แต่พระเจ้าหลุยส์ที่ 18 กลับไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพราะรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังวางหลักอำนาจอธิปไตยของชาติเป็นรากฐาน ในขณะที่เดียวกัน กษัตริย์ก็ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญซึ่งวางหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า เป็นรากฐานในการปกครองของฝรั่งเศสนับจากปี ค.ศ.1815 เป็นต้นมาจนถึงปี ค.ศ.1830

หากพิจารณาบริบททางสังคมการเมืองของฝรั่งเศสนับตั้งแต่เหตุการณ์ปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา พบได้ว่ามิได้นำไปสู่ความคลี่คลายสภาพความขัดแย้งระหว่างชนชั้น หากแต่กลับยิ่งทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างมากระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ ภายในชาติ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งในเรื่องปัญหาที่มาของอำนาจ ลำดับชั้นของอำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนา ความขัดแย้งเหล่านี้เป็นผลทำให้ฝรั่งเศสต้องประสบปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมือง การขาดประสิทธิภาพของรัฐบาล โดยการขาดเสถียรภาพทางการเมืองเป็นผลจากการความขัดแย้งเรื่องที่มาของอำนาจในช่วงเวลาหลายทศวรรษ ดังกล่าว สาเหตุสำคัญก็คือ ชาวฝรั่งเศสเกิดการแบ่งแยกเป็น 2 ฝั่ง ฝ่ายหนึ่งยึดมั่นในอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งยังคงยึดมั่นในอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า ความขัดแย้งดังกล่าวได้นำไปสู่การต่อสู้ระหว่างฝ่ายเสรีนิยมซึ่งสนับสนุนโดยพวกกระฎุมพีและปัญญาชนและฝ่ายอนุรักษนิยมซึ่งได้รับการสนับสนุนจากอภิสิทธิ์ชน

รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1815 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีรากฐานอยู่บนแนวคิดอธิปไตยเป็นของพระเจ้า แต่ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความเสมอภาคทางกฎหมาย เสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพทางหนังสือพิมพ์ และเสรีภาพทางศาสนา แต่ในระบบเลือกตั้งได้จำกัดสิทธิการออกเสียงเลือกตั้ง โดยผู้เลือกตั้งต้องมีอายุ 30 ปีขึ้นไป เสียภาษีจำนวน 300 ฟรังก์ ขณะเดียวกันผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ต้องมีอายุ 40 ปีขึ้นไปและเสียภาษี 1,000 ฟรังก์ จึงเท่ากับเป็นการให้สิทธิเฉพาะพวกชนชั้นกระฎุมพีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ระบอบรัฐสภากำลังก่อตัวในการเมืองการปกครองฝรั่งเศสนี้ พระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 10 ได้พยายามขัดขวาง และไม่แสดงความรับผิดชอบทางการเมืองใด ๆ จึงได้นำมาซึ่งการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1830

ภายหลังจากปี ค.ศ.1830 เป็นต้นมา เมื่อพระเจ้าหลุยส์ฟิลลิป ซึ่งขึ้นครองราชย์โดยมิตินองสภา และในขณะเดียวกันกับการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากกษัตริย์นั้น ปรากฏว่า ชนชั้นกรรมาชีพค่อย ๆ เติบโตขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1815-1848 ความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมและการค้าได้พัฒนาชนชั้นกรรมาชีพขึ้นเป็นจำนวนมาก ระบอบการปกครองภายใต้พระเจ้าหลุยส์ฟิลลิปจึงต้องล่มสลายโดยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1847 ความตึงเครียดระหว่างประชาชนกับรัฐบาลมีมากขึ้นทุกที เนื่องจากนายกรัฐมนตรียุติไม่ยอมลดอัตราภาษีเพื่อจำกัดให้ตนเองได้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ฉะนั้น พวกที่ต้องการให้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจึงเริ่มรวมตัวกันและก่อให้เกิดการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1848

ภายหลังจากการล่มสลายของระบอบกษัตริย์ รัฐบาลชั่วคราวได้สถาปนาระบอบสาธารณรัฐที่สองขึ้น และจัดให้มีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏว่าเริ่มมีการผสมผสานแนวความคิดใหม่ในเรื่อง

การปกครองระบอบรัฐสภาที่ระบอบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของรัฐบาล อำนาจอธิปไตยเป็นของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ใช้ระบบสภาเดียว และมีประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 ผู้ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีคนแรกก็คือ หลุยส์ โปเลียโน โบนาปาร์ต รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1848 ไม่อนุญาตให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งเกินกว่าหนึ่งสมัย ซึ่งหลุยส์ โปเลียโน ได้พยายามที่จะแก้ไขกฎหมายนี้แต่ฝ่ายนิยมกษัตริย์ในสภาไม่เห็นชอบด้วย ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1850 รัฐสภาฝ่ายนิยมกษัตริย์จึงได้ออกกฎหมายตัดสิทธิ์เลือกตั้งของชนชั้นล่าง หลุยส์ โปเลียโน จึงใช้โอกาสนี้เดินสายปราศรัยโจมตีรัฐบาลฝ่ายขวา และได้รับความนิยมในกลุ่มสังคมนิยม จนกระทั่งในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1851 หลุยส์ โปเลียโน ได้ก่อการรัฐประหาร เพื่อยึดอำนาจจากรัฐบาลฝ่ายขวา อีกหนึ่งปีต่อมาในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1852 มีการลงประชามติเห็นชอบให้ยุบระบอบสาธารณรัฐครั้งที่สองและประกาศให้ประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบจักรวรรดิอีกครั้ง เรียกว่า จักรวรรดิที่สอง (Second Empire)

ภายหลังจากการรัฐประหาร ได้มีความพยายามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ค.ศ. 1852) โดยให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 10 ปี และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี มีสภาที่ปรึกษากฎหมาย และมีสภานิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้มีสภาเซเนตมาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและดำรงตำแหน่งตลอดชีพ มีหน้าที่ควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่าสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เปรียบเสมือนนำฝรั่งเศสกลับเข้าสู่การปกครองแบบเผด็จการอีกครั้ง และเป็นระบบเผด็จการที่นำพาฝรั่งเศสให้ไปพ่ายแพ้สงครามกับเยอรมันในปี ค.ศ. 1870

อย่างไรก็ตาม การก่อตัวของสาธารณรัฐที่ 3 เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของประชาชนและนำมาซึ่งการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ เพื่อทำสัญญาสันติภาพกับเยอรมันในปี 1870 ซึ่งในขณะนั้นสงครามเมืองของฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกออกเป็นหลายฝักหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายนิยมกษัตริย์ ฝ่ายสนับสนุนพระเจ้าหลุยส์ฟิลลิป ฝ่ายสนับสนุนหลานพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 10 และฝ่ายซ้ายที่ค่อนข้างแตกแยกกระจายกระจายรวมทั้งฝ่ายที่ภักดีต่อจักรวรรดิ

ภารกิจการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1873 เมื่อสภาได้ออกกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการธิการ จำนวน 30 คน เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ แม้ว่าแต่ละฝักฝ่ายจะมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน แต่ในที่สุดก็ประนีประนอมกันได้ กล่าวคือ การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 กำหนดให้ฝรั่งเศสมีรูปแบบการปกครองตามระบอบรัฐสภา มีประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยสภาทั้งสอง แม้ว่าสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญจะไม่ปรากฏเนื้อหาของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ไม่มีบทบัญญัติทั่วไป

เกี่ยวกับเสรีภาพและฐานะของราษฎรก็ตาม แต่การประนีประนอมและตกลงกันได้ระหว่างฝักฝ่ายต่าง ๆ กลับเป็นผลให้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 ประกาศใช้นานถึงเกือบ 70 ปี

ในระหว่างปี ค.ศ. 1870 - 1940 กล่าวได้ว่าการล่มสลายของระบอบกษัตริย์นับเป็นจุดเริ่มต้นของการมีเสถียรภาพทางการเมือง โดยภายหลังปี ค.ศ. 1870 ฝรั่งเศสปกครองตามระบอบสาธารณรัฐแบบรัฐสภา และได้หยุดชะงักในปี ค.ศ. 1940 อันเนื่องมาจากการเข้ายึดครองฝรั่งเศสของกองทัพเยอรมันและการปกครองสมัยจอมพลเปแตง ผู้นำทัพฝรั่งเศสซึ่งได้รับการสถาปนาจากเยอรมันให้เป็นผู้ปกครองประเทศในวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1940 จอมพลเปแตงได้รับมอบหมายให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นและดำเนินนโยบายตอบสนองของเยอรมัน จึงได้นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของฝรั่งเศสเสรีและขบวนการต่อต้านเยอรมันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูการปกครองระบอบสาธารณรัฐและระบอบประชาธิปไตยเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงนับเป็นการปลดแอกฝรั่งเศสจากการครอบครองของเยอรมันและกลุ่มผู้ครองอำนาจแบบเผด็จการ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 4 ประกาศใช้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง คือเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสภาสูงซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ซึ่งในทางปฏิบัติกลับเป็นสภาผู้แทนราษฎรที่มีอำนาจในสภาอย่างแท้จริง โดยสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ขณะที่สภาสูงมีเพียงอำนาจในการปรึกษาและ มีส่วนร่วมในการเลือกประธานาธิบดีเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 4 ดังกล่าวข้างต้น ต้องเผชิญกับความยุ่งยากอันเนื่องมาจากการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ศักยภาพของรัฐสภาในการทำหน้าที่ลดลงและความอ่อนแอของพรรคการเมือง การไร้เสถียรภาพของรัฐบาลจึงนำมาสู่ความไม่ไว้วางใจของประชาชนต่อการบริหารงานของรัฐบาล รัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติได้เต็มที่ การที่รัฐสภามีความแตกแยกเป็นหลายฝ่ายและมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งจึงทำให้รัฐสภาต้องจำยอมให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในด้านกฎหมายบ่อยครั้ง ในทางตรงกันข้าม รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็เข้ามาก้าวก่ายในเรื่องที่เป็นอำนาจการตัดสินใจและดำเนินการของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร

สาธารณรัฐที่ 4 จึงสิ้นสุดลงอันเนื่องมาจากชาวฝรั่งเศสเห็นว่ารัฐสภาที่มีอำนาจมากเกินไปจนฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้ รวมทั้งประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ได้ อีกทั้งฝรั่งเศสยังประสบกับปัญหาอาณานิคม เช่น การพ่ายแพ้สงครามในเวียดนาม และความพยายามประกาศอิสรภาพของแอลจีเรีย นับตั้งแต่ ค.ศ. 1954 ฝรั่งเศสต้องเผชิญกับการก่อกบฏในแอลจีเรียจนกลายเป็นสงครามกลางเมือง ในที่สุดนายทหารระดับสูงและผู้สนับสนุนแอลจีเรียได้ก่อจลาจลขึ้นในวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ. 1958 และแต่งตั้งนายพลเดอโกล เป็นหัวหน้ารัฐบาลเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1958 และได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย โดยมีเงื่อนไขว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องผ่านการเห็นชอบจากประชาชนโดยการทำประชามติ ซึ่งปรากฏว่าได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกือบร้อยละ 80 ของผู้

ออกเสียงทั้งหมด จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวันที่ 4 ตุลาคม 1958 อันเป็นจุดเริ่มต้นของ สาธารณรัฐที่ 5

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไขหลายครั้งและใช้ สืบมาจนถึงปัจจุบัน สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประเทศฝรั่งเศส แบ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีการปกครองตามระบบกึ่ง ประธานาธิบดี (Semi-presidential system) หรือระบบผสม (Hybrid system) ระหว่างระบบรัฐสภาของ อังกฤษกับระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (ซึ่งจะได้กล่าว ต่อไป) และในปัจจุบันระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสมีเสถียรภาพมาก อันเป็นผลมาจาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้อำนาจตกอยู่กับประธานาธิบดีคู่กับนายกรัฐมนตรี แต่ขณะเดียวกันก็ให้รักษา ระบบรัฐสภาไว้

ประธานาธิบดีคนปัจจุบัน คือ ฟร็องซัว เอมมาร์ ฌอร์ฌ นีกอลา ออล็องด์ (François Gérard Georges Nicolas Hollande) ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม ค.ศ. 2012 เป็นประธานาธิบดีคนแรก ที่มาจากพรรคสังคมนิยมในรอบ 17 ปี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และมีนายกรัฐมนตรีคือ ฌ็อง-มาร์ก เอโร (Jean-Marc Ayrault) ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม ค.ศ. 2012

2.2 ฝ่ายบริหาร

ระบบการปกครองฝรั่งเศสเป็นการปกครองแบบสาธารณรัฐ ฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสมีลักษณะที่ เรียกว่าผู้นำคู่ (Dual executive) กล่าวคือ สถาบันที่ใช้อำนาจบริหารได้แก่ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (President of the Republic) และนายกรัฐมนตรี โดยประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของรัฐ (Head of state) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและต้องได้รับเลือกตั้งโดยเสียงข้างมาก อยู่ใน วาระคราวละ 5 ปี และมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

1) ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน ข้าราชการประจำระดับสูง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายทหารระดับนายพล รัฐมนตรีแห่งรัฐ (Ministers of State) รัฐมนตรี (Ministers) และรัฐมนตรีระดับทบวง (sub-minister) ตามคำเสนอแนะของ นายกรัฐมนตรี

2) ประธานาธิบดีเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (Cabinet)

3) ประธานาธิบดีมีอำนาจประกาศใช้รัฐบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภา รวมทั้งลงนามในรัฐกฤษฎีกา (Decree) ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่ได้ ปรีक्षाกับนายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสองแล้ว

4) ประธานาธิบดีมีอำนาจขอให้รัฐสภาพิจารณาทบทวนร่างกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว

5) ประธานาธิบดีฝรั่งเศส มีอำนาจจัดให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ การให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาระหว่างประเทศ

6) ประธานาธิบดี มีอำนาจฉุกเฉิน (Emergency power) เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและอธิปไตยของชาติตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 16

ในขณะที่นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งในฐานะหัวหน้ารัฐบาล (Head of government) ซึ่งในทางปฏิบัติ ประธานาธิบดีเป็นผู้นำในการบริหารประเทศเป็นหลัก เห็นได้จากนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจมาจากผู้นำเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรืออาจมาจากบุคคลอื่นที่ประธานาธิบดีไว้วางใจและไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ อย่างไรก็ตาม หากเมื่อรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือร่วมกับส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา

ในอดีตที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่มักจะสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันกับประธานาธิบดี และเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่ในระยะหลังๆ ได้เกิดปรากฏการณ์ที่ประธานาธิบดีจำเป็นต้องแต่งตั้งนักการเมืองมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้เป็นพรรคเดียวกันหรืออยู่ฝ่ายตรงข้ามกับประธานาธิบดีก็มี เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเราเรียกว่าเป็นการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (Cohabitation) ของสองฝักฝ่ายหรือสองคู่ขัดแย้งทางการเมือง

นายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางการบริหารราชการของรัฐบาล รับผิดชอบในการป้องกันประเทศและการบังคับใช้กฎหมาย โดยนายกรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยการปรึกษาร่วมกับประธานาธิบดีในการดำเนินนโยบายที่สำคัญๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ รวมทั้งรับผิดชอบหน้าที่การงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและต่อประธานาธิบดีด้วย

2.3 ฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภาฝรั่งเศส ประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) และวุฒิสภา (le Sénate) มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังนี้

สภาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี แต่การดำรงตำแหน่งอาจสิ้นสุดลงก่อนกำหนดได้ในกรณีที่ประธานาธิบดีประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีวาระ 5 ปีเท่ากับวาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมี

หน้าที่สำคัญในการบัญญัติกฎหมาย ภายหลังจากที่ร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ
แล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายรอบต่อไป ซึ่งสามารถทำการแก้ไขเพิ่มเติมได้
นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจการตั้งกระทู้ถามต่อรัฐบาลและการอภิปรายไม่ไว้วางใจ
คณะรัฐมนตรีและลงมติให้คณะรัฐมนตรีพ้นไปจากตำแหน่งได้¹

วุฒิสภา (le Sénate) มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งวุฒิสภาซึ่งเป็นข้าราชการ
การเมืองจากหน่วยงานปกครองต่างๆ ได้แก่ สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิก
เทศบาล รวมทั้งสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐ
ฉะนั้น ชาวฝรั่งเศสที่ตั้งถิ่นฐานอยู่นอกสาธารณรัฐจึงย่อมมีตัวแทนในวุฒิสภา กล่าวคือ คณะผู้เลือกตั้ง
สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนมาจาก 3 องค์กร ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร สภาภาค และสภาเทศบาล วุฒิสภามี
วาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยทุก ๆ 3 ปีจะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภา
ทั้งหมดและให้มีการเลือกประธานวุฒิสภาพร้อมกันด้วย ประธานวุฒิสภามีวาระ 3 ปี ผู้ดูแลการเลือกตั้ง
สมาชิกวุฒิสภาคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุ 35 ปีขึ้นไป ทั้งนี้
จำนวนวุฒิสมาชิกในแต่ละเขตจะผันแปรไปตามจำนวนของประชากร²

ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาต่างมีอำนาจในการเสนอชื่อตุลาการรัฐธรรมนูญ
ฝ่ายละ 3 คน และในกรณีที่ประธานาธิบดีมีความจำเป็นต้องประกาศใช้มาตรการฉุกเฉินเพื่อแก้
สถานการณ์คับขันของประเทศ ประธานาธิบดีจะต้องปรึกษารัฐมนตรีหรือร่วมกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยมี
ทั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาช่วยอยู่ด้วย

2.4 ฝ่ายตุลาการ

ฝ่ายตุลาการของฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นระบบศาลคู่ (Dual system of court) ที่แบ่งศาลออกเป็น 2
ระบบ แยกออกจากกันอย่างเป็นเอกเทศ ได้แก่ ระบบศาลยุติธรรม (Ordinary court) และระบบศาล
ปกครอง (Administrative court) โดยในแต่ละระบบประกอบด้วยศาล 3 ชั้น ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์
และศาลสูงสุดของแต่ละระบบ มีการจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การจัดระบบผู้พิพากษาหรือตุลา
การของตนเองอย่างเป็นอิสระจากกัน

ระบบศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมฝรั่งเศสทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทในคดีแพ่งและคดีอาญา
โดยศาลยุติธรรมแบ่งออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยศาลชั้นต้น

¹ โปรดดูเพิ่มเติมใน “The National Assembly in the French institutions” http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf accessed on August 9, 2013

² โปรดดูเพิ่มเติมใน “French Senate” <http://www.senat.fr/lng/en/index.html>

ประกอบด้วย ศาลแขวง ศาลจังหวัด ศาลพาณิชย์ ศาลแรงงาน ศาลประกันสังคม ศาลคดีเช่าที่ดิน ศาลพิจารณาคriminalโทษ และศาลพิจารณาคriminalโทษ

ระบบศาลปกครอง ศาลปกครองฝรั่งเศสทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนหรือคดีปกครองตามกฎหมายปกครอง แบ่งย่อยออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ได้แก่ ศาลปกครองทั่วไปที่พิจารณาคดีพิพาทคดีปกครองทั่วไป และศาลปกครองเฉพาะด้าน โครงสร้างของศาลปกครองมี 3 ชั้น ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด

ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ช่วยการทำงานของรัฐสภาและรัฐบาลในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ การใช้จ่ายเงินตามกฎหมายของรัฐ ดำเนินการตรวจสอบการกำกับดูแลกิจการที่ดีและการให้ข้อมูลและคำแนะนำแก่รัฐสภาฝรั่งเศส มุ่งเน้นตรวจสอบบัญชีของรัฐบาลงบประมาณและองค์การกองทุนของรัฐ องค์การของรัฐ สถาบันแห่งชาติ องค์การเกี่ยวกับความมั่นคง บริษัทมหาชนและบริษัทที่อยู่ภายใต้บริษัทมหาชนนั้น ๆ องค์การของรัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐประกอบด้วยศาล 2 ชั้นคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Constitutional Council) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดี รวมถึงการตรวจสอบข้อร้องเรียนและผลการเลือกตั้งประธานาธิบดี พิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกวุฒิสภาในกรณีที่มีการแสดงข้อคัดค้านผลการเลือกตั้งนั้น การดูแลตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการออกเสียงประชามติและผลการออกเสียงประชามติ และการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประกาศใช้

โครงสร้างคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิก 9 คน ประกอบด้วยตุลาการ 2 ประเภท ได้แก่ *ประเภทแรก* ตุลาการที่มาจากแต่งตั้งของประธานาธิบดี จำนวน 3 คน ประธานสภาแห่งชาติ จำนวน 3 คน และประธานวุฒิสภา จำนวน 3 คน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี *ประเภทที่สอง* ตุลาการโดยตำแหน่ง นอกเหนือจากตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คนดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีทุกคนดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีพ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดให้ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ มาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และประธานตุลาการรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากัน

ประธานาธิบดีเป็นผู้ออกรัฐกฤษฎีกา (Decree) เพื่อจัดตั้งสำนักงานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและแต่งตั้งเลขาธิการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบกิจการบริหารงานของสำนักงานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

2.5 การบริหารราชการแผ่นดิน

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว มีเมืองหลวงอยู่ที่นครปารีส แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนกลางของฝรั่งเศสมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและเป็นผู้นำฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนใช้อำนาจฝ่ายบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี มีภารกิจในการบริหารกิจการของประเทศฝรั่งเศส โดยมีหน่วยบริหารราชการส่วนกลางระดับกระทรวงโดยมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ เพื่อดูแลรับผิดชอบงานเฉพาะด้าน ดังนี้

- กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs)
- กระทรวงการศึกษาแห่งชาติ (Ministry of National Education)
- กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)
- กระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง (Ministry of Economy and Finance)
- กระทรวงกิจการสังคมและสาธารณสุข (Ministry of Social Affairs and Health)
- กระทรวงความเสมอภาคทางดินแดนและที่อยู่อาศัย (Ministry of Gender territories and Housing)
- กระทรวงกิจการภายใน (Ministry of the Interior)
- กระทรวงการค้าระหว่างประเทศ (Ministry of Foreign Trade)
- กระทรวงพัฒนาการผลิต (Ministry of Productive Recovery)
- กระทรวงสิ่งแวดล้อม การพัฒนาอย่างยั่งยืนและพลังงาน (Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy)
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (Ministry of Labor, Employment, Training and Social Dialogue)
- กระทรวงความมั่นคง (Department of Defense)
- กระทรวงการสื่อสารและวัฒนธรรม (Ministry of Culture and Communication)
- กระทรวงการวิจัยและการศึกษาขั้นสูง (Ministry of Higher Education and Research)
- กระทรวงสิทธิสตรี (Ministry of Women's Rights)
- กระทรวงกิจการป่าไม้ อาหารและการเกษตร (Ministry of Agriculture, Food and Forestry)
- กระทรวงกิจการสาธารณะ การกระจายอำนาจและการปฏิรูป (Ministry of State Reform, Decentralization and Public Service)

- กระทรวงกิจการดินแดนโพ้นทะเล (Ministry of Overseas)
- กระทรวงการท่องเที่ยว การค้าและหัตถกรรม (Ministry of Craft, Commerce and Tourism)
- กระทรวงกิจการสมาคม การศึกษาขั้นพื้นฐาน เด็กและการกีฬา (Ministry of Sports, Youth, Popular Education and Associations)

สำหรับการจัดตั้งภาคเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นความต้องการของรัฐบาลมาตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1950 โดยความพยายามในช่วงระยะเวลานั้น เริ่มต้นจากความต้องการเพื่อจัดตั้งเขตการบริหารขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อเป็นการกระจายภารกิจที่รวมศูนย์ โดยในปี ค.ศ. 1956 รัฐบาลได้จัดตั้งภาคขึ้น โดยการรวมเอาจังหวัดต่างๆ เข้าด้วยกัน แต่ในระยะแรก ภาคยังมีได้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นในทุกวันนี้ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 ได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินโดยการกระจายอำนาจ จึงมีการกำหนดให้ภาคมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในด้านของการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีภาคอยู่ทั้งสิ้น 27 ภาค และในจำนวนนี้มี 5 ภาค เป็นภาคในดินแดนโพ้นทะเล โดยแบ่งออกเป็น 96 จังหวัดภาคพื้นทะเล และอีก 5 จังหวัดโพ้นทะเล (ดังจะกล่าวต่อไป)

ในส่วนของ การจัดโครงสร้างการปกครองระดับภาคนั้น ในแต่ละภาคจะประกอบด้วย สภาภาค (Conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยมีประธานสภาภาค (Président du Conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร มาตรา L 4211-1 แห่งประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้สภาภาคมีมติเพื่อบริหารกิจการของภาค โดยมีอำนาจในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สุขอนามัย วัฒนธรรมและการบริหารพัฒนาที่ดิน โดยจะมีการประชุมอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งภาค (Conseil économique et social régional) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากวิสาหกิจ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตัวแทนสหภาพแรงงาน ตัวแทนองค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาค และผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี

ภาคมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการด้านเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและเพื่อคงไว้ซึ่งบริการชุมชนที่จำเป็นต่อประชาชน กิจการด้านการศึกษา ภาคมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการเรียนการสอน การกีฬา การสนทนาการจัดโดยสถานศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของเขตการปกครองของแต่ละแห่ง จัดให้มีสถานศึกษาพิเศษเพื่อฝึกอาชีพให้นักโทษ ผู้อพยพและคนพิการ โดยใช้งบประมาณบางส่วนของรัฐ นอกจากนี้ภาคยังมีอำนาจหน้าที่ในกิจการด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในภาคของตน เช่น ในเรื่องการจัดการดูแลเรื่องทรัพยากรน้ำ ช่องทางการเดินทางทะเล การรักษาดูแลป่า และชายฝั่งทะเล เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการดูแลสถาปัตยกรรม การผังเมือง ตลอดจนอนุสาวรีย์หรือโบราณสถานต่างๆ ภายในภาคของตน

สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปกครองส่วนที่มีความสำคัญอีกส่วนหนึ่ง แบ่งออกเป็น 2 ระดับ อันได้แก่ จังหวัด (Département) จำนวน 101 แห่ง และอำเภอ (Arrondissement) ประมาณ 342 อำเภอ

การบริหารงานของจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค จะมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet de département) ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางซึ่งมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีตามมติของคณะรัฐมนตรี จึงมีหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐและคณะรัฐมนตรีในการดูแลผลประโยชน์ของชาติในพื้นที่นอกเขตเมืองหลวงเพื่อให้การปฏิบัติขององค์กรและบุคคลต่างๆ ขอบด้วยกฎหมายในฐานะผู้กำกับดูแล ในขณะที่ในระดับอำเภอ (Arrondissement) จะมีผู้ช่วยของผู้ว่าราชการจังหวัด เทียบได้กับตำแหน่งนายอำเภอ (Sub-préfet) ทำหน้าที่บริหารจัดการในระดับอำเภอ

ในขณะเดียวกัน การบริหารการปกครองจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการโดยสภาจังหวัด (le conseil général) ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีประธานสภาจังหวัดดูแลทั้งในส่วนของการประชุมของสภาจังหวัด และเป็นประมุขฝ่ายบริหารทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและประสานงานของคณะกรรมการประจำของสภาจังหวัด

สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดตั้งองค์กรเพื่อให้บริการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม สภาจังหวัดสามารถตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางที่เห็นได้ว่าเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของจังหวัด ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า การบริหารงานระดับจังหวัดนี้เป็นส่วนโครงสร้างที่ซ้อนทับกันระหว่างการบริหารงานส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet de département) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง และในส่วนของสภาจังหวัด (le conseil général) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สมาชิกสภาจังหวัดเรียกว่า conseiller เป็นตัวแทนเขตเลือกตั้ง (canton) เขตละ 1 คน ดำรงตำแหน่งครั้งละ 6 ปี โดยจะมีการเลือกตั้งเพื่อปรับสมาชิกสภาคราวละจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด สภาจังหวัด (le conseil général) จะเลือกตั้งคณะกรรมการประจำ (commission permanente) ซึ่งประกอบไปด้วยประธานคณะกรรมการประจำ รองประธาน และกรรมการจำนวนหนึ่งทำหน้าที่ดูแลกิจการด้านต่าง ๆ เช่น การสวัสดิการสังคม การคมนาคม การท่องเที่ยว เป็นต้น โดยคณะกรรมการประจำ (commission permanente) ถือเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจระดับจังหวัด (département) โดยมีประธานกรรมการประจำ เป็นหัวหน้าการบริหารจัดการส่วนจังหวัด (département)

การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับรองถัดมา ซึ่งเป็นระดับเล็กและเก่าแก่มากที่สุดคือ เทศบาล (Commune) ซึ่งมีจำนวนมากถึง 36,580 หน่วย ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และนายกเทศมนตรี (Maire) ซึ่งมาจากการเลือกกันเองระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร กล่าวโดยสรุปแล้ว เทศบาลมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะต่างๆ และเข้าร่วมลงทุนในองค์กรรัฐวิสาหกิจ และสหกรณ์ท้องถิ่น ส่วนนายกเทศมนตรี ทำหน้าที่ในการบริหารองค์กรทั้งในส่วนที่เป็นไปตามเขตอำนาจของเทศบาลเอง และตามกฎหมายกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งในส่วนที่ได้รับมอบจากรัฐ ตัวอย่างเช่น การดูแลการเลือกตั้ง งานสำมะโนประชากร การ
รักษาความสงบเรียบร้อย และการเกณฑ์ทหาร เป็นต้น

ส่วนที่ 3

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

3.1 การจัดตั้งและการจัดแบ่งหน่วยงานภายใน

แนวความคิดในการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปรากฏขึ้นภายหลังการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ.1789 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ในปี ค.ศ.1795 นักการเมืองและนักปราชญ์คนหนึ่งชื่อ Emmanuel J. Sieyes (1748-1836) ได้อภิปรายแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นต้องมี “คณะลูกขุนรัฐธรรมนูญ” (Jurie constituionnari) ขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันและยืนยันความเป็นสูงสุดของเอกสารรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ หากมีการโต้เถียงกันในเรื่องรัฐธรรมนูญไว้ ทั้งในเรื่องของสิทธิเสรีภาพ และในเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง กับอำนาจที่รัฐธรรมนูญได้มอบให้มาอีกอย่างหนึ่ง ก็สมควรที่จะมีองค์กรชี้ขาด และเพิกถอนการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็เพื่อให้รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารที่มีความศักดิ์สิทธิ์ และเป็นที่ยอมรับขององค์กรและของฝ่ายต่าง ๆ

Emmanuel Sieyes ได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะลูกขุนจำนวน 18 คน แต่งตั้งมาจากสภาปฏิวัติหมุนเวียนกันออกจำนวน 1 ใน 3 ของทุกปี ซึ่งเป็นข้อเสนอที่มีการอภิปรายทั้งที่เห็นด้วยและคัดค้านอย่างหนักในประเด็นที่ว่าคณะลูกขุนนี้จะกลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจเหนือรัฐ ฉะนั้นรัฐธรรมนูญฉบับ ปี ค.ศ. 1795 จึงไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ ปรากฏจนถึงสมัยของจักรพรรดินโปเลียน ซึ่งได้ยึดอำนาจและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในปี ค.ศ.1799 ก็ได้มีการจัดตั้ง “สภาเซนาตผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” (Senat conserveur) ขึ้นจำนวน 80 คน มีเป้าประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ในแนวทางเดียวกันที่ Sieyes ได้วางแนวทางไว้ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติจริง สภาเซนาตผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญไม่ได้เคยวินิจฉัยกฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญเลย รวมทั้งเหตุการณ์การสถาปนากงสุลนโปเลียนขึ้นเป็นจักรพรรดินโปเลียน ในปี ค.ศ. 1804 ซึ่งมีความขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1799 อย่างชัดเจน

แนวความคิดและหลักการการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญได้เสื่อมคลายลงหลังจากสมัยนโปเลียน เข้าใจว่า น่าจะเกิดจากบทเรียนและผลที่เกิดขึ้นจริงอย่างหนึ่ง และทัศนคติที่มีต่อคณะผู้พิพากษาอีกอย่างหนึ่ง กล่าวคือ มีความเห็นว่าผู้พิพากษาเป็นกลุ่มคนที่โน้มเอียงและสนับสนุนการปกครองแบบเก่าคือสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบบจักรพรรดิ อย่างไรก็ดี ในร่างรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 4 ค.ศ.1946 ได้มีบทบัญญัติให้มี “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” (Comite constitutionel) ขึ้น

อีกครั้งหนึ่ง ประกอบไปด้วยประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาแห่งสาธารณรัฐ (เทียบเท่าวุฒิสภา) และกรรมการจากสภาผู้แทนราษฎรรวม 7 คน และกรรมการจากวุฒิสภาอีก 3 คน ร่วมกันเป็นองค์คณะทำหน้าที่คอยตรวจสอบว่าร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาใดมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติจริง คณะกรรมการชุดนี้ มีการประชุมกันน้อยมาก

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ.1958 นั้น เกิดมาจากรัฐสภาได้มอบอำนาจให้นายพลเดอโกลด์ และคณะซึ่งประกอบไปด้วยนักวิชาการและข้าราชการจากสภาแห่งรัฐ (Conseil de Etat) โดยมีนักวิชาการชื่อ Michel Debre เป็นประธาน จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับแล้วไปนำไปผ่านการลงประชามติ ซึ่งมีผู้เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวถึง 85% และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958

รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 ได้สถาปนาองค์กรที่เรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) ขึ้น โดยไม่ได้มีจุดมุ่งหมายให้เป็นศาล หากแต่เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางทางการเมืองระหว่างฝ่ายต่างๆ ทำหน้าที่ที่มีความสำคัญคือการลดหรือป้องกันความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐสภากับฝ่ายบริหาร โดยการเก็บรวบรวมและประมวลมาจากประสบการณ์รวมทั้งข้อผิดพลาดของการปกครองในสมัยสาธารณรัฐที่ผ่านมานับตั้งแต่สมัยสาธารณรัฐที่ 1 จนถึงสมัยสาธารณรัฐที่ 4

ความมุ่งหมายในระยะแรก ก็ไม่ได้มีความตั้งใจมากนักที่จะให้เป็นองค์กรกลางที่มีหน้าที่พิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะได้จำกัดการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะการควบคุมก่อนการประกาศใช้กฎหมายเท่านั้น และไม่มีบทบัญญัติใดให้มีการควบคุมหลังการประกาศใช้กฎหมายไปแล้ว (จนกระทั่งถึงปี ค.ศ.2008 ดังจะกล่าวต่อไปในหัวข้อ 3.4 ข้างหน้า) อีกทั้งได้จำกัดผู้ยื่นคำร้องไว้แต่เฉพาะสมาชิกรัฐสภาและนักการเมืองชั้นสูงเท่านั้น จึงยิ่งส่งผลให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีบทบาทอำนาจหน้าที่ค่อนข้างน้อย ซึ่งส่งผลต่อการจัดตั้งสำนักงานและการแบ่งหน่วยงานภายในของสำนักงาน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสด้วย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ตั้งสำนักงานอยู่ในอาคารเดียวกันกับสภาแห่งรัฐ (Conseil de Etat) ทั้งๆ ที่ข้อเสนออื่นเช่น การให้ไปอยู่ในสถานที่รวม หรือใกล้ๆ กับศาลฎีกา ฯลฯ ก็ตาม เหตุเป็นเช่นนั้น เพราะเข้าใจได้ว่าผู้วางรากฐานให้กับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในช่วงปลายทศวรรษที่ 1950 ไม่ได้มีจุดหมายจะให้ความโดดเด่น หรือมีเกียรติภูมิที่สูงเด่นไปมากกว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ที่สำคัญมาอย่างยาวนานเช่นสภาแห่งรัฐ การที่ตั้งอยู่รวมหรือใกล้สภาแห่งรัฐ เพราะคาดว่าจะทำหน้าที่ที่ใกล้เคียงกับฝ่ายปรึกษาของคณะรัฐบาล ฉะนั้น สำนักงานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานไม่มากนัก กล่าวคือ ในปัจจุบันได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 70 คน โดยมีการแบ่งงานภายในของสำนักงานออกเป็น 4 ฝ่าย ดังนี้

ก. ฝ่ายกฎหมาย

ข. ฝ่ายเก็บเอกสารและการวิจัย

ค. ฝ่ายธุรการและการเงิน

ง. ฝ่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก

การบริหารองค์กรภายในของสำนักงานคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยมีเลขาธิการสำนักงานตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ช่วย ทั้งนี้ เลขาธิการของสำนักงานตุลาการจะเป็นผู้รอบรู้และเชี่ยวชาญทางกฎหมาย โดยเป็นอดีตข้าราชการระดับสูงจากสภาแห่งรัฐ ซึ่งประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ จะเป็นผู้เสนอชื่อให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกาศแต่งตั้ง

เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ดูแลและบริหารของฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไป โดยความเรียบร้อย ทำหน้าที่บริหารด้วยงานหลักคือของฝ่ายกฎหมาย ซึ่งจะมีความสำคัญเป็นพิเศษ โดยจะมีการคัดเลือกคนมาจากศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลตรวจเงินแผ่นดิน รัฐสภา และหรืออาจารย์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งของผู้ช่วยตุลาการเจ้าของสำนวน จะมีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งต้องช่วยงานของตุลาการเจ้าของสำนวนทำคดีเรื่องความชอบด้วยกฎหมายในเรื่องต่างๆ ยิ่งถ้าหากมีการทำคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วยแล้ว ก็จำเป็นต้องอาศัยการเก็บข้อมูลที่สัมพันธ์กับนักการเมืองหลายฝ่ายด้วย

ในส่วนของงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั้น กล่าวได้ว่ามีอิสระสูงอย่างมาก โดยเป็นงบประมาณที่ถูกบรรจุไว้ในงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล และไม่ได้ขึ้นกับกระทรวงใด แต่เป็นงบประมาณกลางที่ขึ้นกับตรงกับประธานาธิบดี และมีการตั้งผู้เบิกจ่ายขึ้นเป็นพิเศษ และมีความรับผิดชอบบริหารงบประมาณโดยประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

3.2 องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มีลักษณะและที่มาอย่างไร? รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสของสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ.1958 ได้มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 56 ดังต่อไปนี้

“มาตราที่ 56 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการจำนวน 9 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และไม่อาจรับแต่งตั้งใหม่ได้อีก มีการเปลี่ยนแปลงตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่งในสามทุกสามปี ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้แต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 3 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 3 คน และประธานวุฒิสภาแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 3 คน

นอกจากตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวนดังกล่าวข้างต้น อดีตประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐทุกคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีพ

ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานมีสิทธิออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่จะแนบเสียงเท่ากัน¹

จะเห็นได้ว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้น มีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือส่วนที่หนึ่ง มาจากการแต่งตั้งจากบรรดาผู้มีอำนาจทางการเมือง คือ ประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา (โดยที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้มีอำนาจในเรื่องดังกล่าวนี้) โดยแต่งตั้งมาด้วยจำนวนละ 3 คนเท่ากันทั้งจากผู้นำในสามองค์กร เพื่อก่อให้เกิดดุลยภาพทางการเมืองต่อกันในระหว่างองค์กรทางการเมืองต่างๆ เพราะโดยสภาพความเป็นจริงของประเทศฝรั่งเศสแล้ว แต่ละส่วนจะประกอบขึ้นมาจากพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองที่มีความแตกต่างหลากหลายพอสมควร ตัวอย่างเช่น แบ่งออกเป็นพรรคการเมืองฝ่ายขวา พรรคฝ่ายซ้าย พรรคการเมืองแบบกลางๆ เป็นต้น

ส่วนที่สอง เป็นตุลาการโดยตำแหน่ง ซึ่งก็คือประธานาธิบดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่พ้นจากตำแหน่งแล้วทุกคน เป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับการพ้นตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างสมเกียรติ มีงานทำ และมีศักดิ์ศรีจนกระทั่งถึงแก่สัญกรรม อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติไว้เช่นนี้ ก็มักจะก่อให้เกิดปัญหาที่ติดตามมาอย่างน้อยในสองเรื่อง กล่าวคือ ประการหนึ่ง อดีตประธานาธิบดีสามารถลาออกจากตำแหน่งตุลาการได้หรือไม่ ซึ่งโดยปกติแล้ว หากอดีตประธานาธิบดีท่านใดไม่มีความประสงค์ก็มักจะไม่ใช่เข้าร่วมประชุมอย่างหนึ่ง หรือไม่ใช่ทำหน้าที่สื่อแจ้งไปอย่างเป็นทางการว่าไม่มีความประสงค์เข้าร่วมประชุมอีกอย่างหนึ่ง เพราะการประชุมในเรื่องนั้น ๆ ตนเองมีส่วนได้เสีย² ประการที่สอง จะมีความเกี่ยวข้องกับตำแหน่งประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไว้ให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งจากตุลาการรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง และมีสิทธิออกเสียงชี้ขาดหากคะแนนเสียงเท่ากัน

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่เป็นจริง ประธานาธิบดีจะเลือกประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเฉพาะที่มาจากแต่งตั้งเท่านั้น ไม่เคยปรากฏว่า มีการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งขึ้นเป็นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเลย รวมทั้ง ประธานาธิบดีก็มีความนิยมที่จะคัดเลือกจากสัดส่วนที่ตนเองเป็นผู้แต่งตั้งจำนวน 3 คนให้ไปเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นประธานคณะตุลาการเสียด้วย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสอยู่ในตำแหน่ง 9 ปีและไม่อาจได้รับการแต่งตั้งได้อีก การพ้นจากตำแหน่งของท่านจะเป็นไปในจำนวน 1 ใน 3 ทุก 3 ปี ทั้งนี้ทั้งนั้น เป็นเพราะในช่วงของการสถาปนาขึ้นได้มีการตรารัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 กำหนดให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญที่ดำรงตำแหน่ง 3 ปี จำนวน 3 คน และให้ดำรงตำแหน่ง 6 ปี อีกจำนวน 3 คน และในส่วนที่เหลือจึงสามารถดำเนินไปได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว การพ้นจากตำแหน่งอาจ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตราที่ 56

² ตัวอย่างเช่น การแสดงความประสงค์ลาออกจากตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดี Nicolas Sarkozy เมื่อไม่นานมานี้

เกิดขึ้น เพราะมีสาเหตุมาจากการตาย การลาออก และการขาดคุณสมบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความใน มาตราที่ 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 57 ตุลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาได้ การกำหนด ตำแหน่งอื่นที่ไม่อาจดำรงตำแหน่งพร้อมกันกับตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”³

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1959 ได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติม กล่าวถึงคุณสมบัติต้องห้ามของการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ให้รวมถึงสมาชิกสภาเศรษฐกิจสังคม แห่งชาติ (นอกเหนือไปจากรัฐสภาและรัฐมนตรี) และรวมทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตัวอย่างเช่น สมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกสภายุโรป เป็นต้น และยังให้หมายรวมบุคคลที่ปัญหาสุขภาพทั้ง ทางร่างกายและจิตใจจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เรื่องการวินิจฉัยเรื่องคุณสมบัติและผู้มีปัญหาขาด คุณสมบัติในการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญนี้ เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั่นเอง ทั้งนี้ โดยใช้ คณะเนนเสียงข้างมากธรรมดา

จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มุ่งให้คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ กล่าวคือ ไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใด ฉะนั้น จึงมี บทบัญญัติ (ค.ศ.1959) ห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบอาชีพบางอย่าง จากแต่เดิมบัญญัติห้ามไว้แต่ รัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภา และถัดต่อมาบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ.1959 ได้มีบทบัญญัติ เพิ่มเติมอีกโดยห้ามเป็นสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งทุกตำแหน่ง และในปี ค.ศ.1995 ได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐบัญญัติห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน บริษัทก่อสร้าง และ บริษัทต่าง ๆ ที่รับงานจากรัฐ ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ เช่น งานในมหาวิทยาลัย และงานส่วนตัวที่ไม่กระทบต่อ ศักดิ์ศรีและความเป็นอิสระของตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ ก็ยังคงสามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นข้อห้ามของการดำรงตำแหน่ง ซึ่งดูจะมีพัฒนาการและมีรายละเอียดมากขึ้น ตามลำดับ แต่ในทางกลับกัน คือคุณสมบัติที่พึงมีก่อนเข้าดำรงตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ไม่ได้มีบทบัญญัติใดกล่าวไว้เลย กล่าวคือ ไม่มีทั้งข้อกำหนดเรื่องการศึกษา การ ประกอบอาชีพ ประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญ รวมทั้งไม่มีข้อกำหนดในเรื่องอายุและเพศ

พิจารณาในแง่นี้แล้ว กล่าวได้ว่า การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส เป็นดุลยพินิจของผู้ แต่งตั้ง คือ ประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา โดยแท้ ซึ่งก่อให้เกิดการ วิพากษ์วิจารณ์กันเป็นอย่างมาก จะได้ผู้มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะตัดสินคดีความทาง รัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร หรือบ้างก็กล่าวว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มีสภาพเป็น “การเมือง”

³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตราที่ 57

มากกว่าจะเป็นเรื่องของทางกฎหมาย⁴ อีกทั้งการเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการ ก็อยู่เหนือการควบคุมและตรวจสอบโดยศาลปกครองอีกด้วย ฉะนั้น ผู้นำทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสทั้งสามคนจึงต้องพึงระมัดระวังในการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีแบบแผนที่น่าสนใจว่า 2 ใน 3 จะประกอบอาชีพทางด้านกฎหมายและการใช้กฎหมาย เช่น เป็นผู้พิพากษา ทนายความ อาจารย์มหาวิทยาลัย ที่เหลือจะประกอบอาชีพอื่น ๆ เช่น เป็นอาจารย์ทางด้านประวัติศาสตร์ เป็นผู้สื่อข่าว เป็นแพทย์และเภสัชกร ฯลฯ และจำนวน 1 ใน 3 จะเป็นเพศหญิง

3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน ค.ศ.1958 ได้มีบทบัญญัติเรื่องคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะในหมวดที่ 7 (มาตราที่ 56 จนถึงมาตราที่ 63) ซึ่งในหมวดนี้เองที่ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ในมาตราที่ 58 จนถึงมาตราที่ 63 ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีความสำคัญ หรือเป็นอำนาจหน้าที่หลัก รวมทั้งที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมไว้ในมาตราอื่น ๆ เช่น ได้มีบทบัญญัติไว้ในมาตราที่ 7 มาตราที่ 16 มาตราที่ 37 และในมาตราที่ 77 เป็นต้น ซึ่งสามารถประมวลและสรุปรวมได้ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติและร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

อำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติและร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ จัดเป็นอำนาจหน้าที่หลักของการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 เลยทีเดียว เนื่องด้วยนับตั้งแต่การปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ.1789 เป็นต้นมา นักคิดนักปราชญ์ทางการเมืองของฝรั่งเศสเองได้ยกย่องเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นใหญ่ เป็นสัญลักษณ์ของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในทางการเมืองแสดงออกผ่านที่ประชุมของรัฐสภาแห่งชาติ ซึ่งความหมายฝ่ายรัฐสภานั้น ถือว่ามีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง เพราะเป็นตัวแทนของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งของประเทศ

การที่รัฐสภานั้นมีอำนาจสูงสุด แต่ในขณะที่เนื้อหาข้างในของรัฐสภามีความแตกต่างจากระบบของประเทศอังกฤษอย่างมาก เพราะรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วยหลายพรรคการเมือง และเป็นพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งในทางอุดมการณ์ มีการต่อสู้ระหว่างฝ่ายขวาและฝ่ายซ้ายอย่างรุนแรง ส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอ เป็นรัฐบาลผสมจากหลายพรรคการเมือง อีกทั้งฝ่ายบริหารมีความโน้ม

⁴ Alec Stone Sweet "Politics of Constitutional Review in France and Europe" *Icon* Volume 5 No. 1 (2007)

เคียงที่จะเบี่ยงเบนไปจากระบบประชาธิปไตยได้ง่ายตามความต้องการของรัฐสภา เช่น การเปลี่ยนประธานาธิบดีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนไปเป็นจักรพรรดิที่ตั้งโดยขึ้นในสมัยสาธารณรัฐที่ 2

ฉะนั้น แนวความคิดเรื่องการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติ ซึ่งมีเค้าโครงร่างความคิดเป็นเวลานาน จึงได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 นี้ แต่ในขณะเดียวกัน ก็ยังคงหลักการเรื่องรัฐสภาที่มีอำนาจสูงสุดไว้ ด้วยการกำหนดกรอบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เป็นไปแต่เฉพาะในขั้นที่เป็นร่างกฎหมายเท่านั้น

ก. ในกรณีของร่างรัฐบัญญัติทั่วไป รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ว่าเป็นการควบคุมแบบบังคับ กล่าวคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะมีอำนาจควบคุมได้ ก็ต่อเมื่อมีคำร้องจากประธานาธิบดี จากนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 60 คน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน ได้ยื่นคำร้องไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 61 วรรคสอง)

ข. ในกรณีของร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าจะต้องมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้รวมทั้งร่างแก้ไขของทุกฉบับ กล่าวคือ เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีต้องนำร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายรวมถึงร่างข้อบังคับการประชุมของสภาส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก่อนการประกาศใช้ (มาตรา 61 วรรคแรก)

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในทั้งสองลักษณะดังกล่าว มีรายละเอียดของการพิจารณาที่แตกต่างกันอยู่บ้างในแง่ของความสำคัญของกฎหมาย กระบวนการร่างกฎหมายที่อาจมีความแตกต่างกัน เพราะร่างกฎหมายของฝรั่งเศสไม่จำเป็นที่จะต้องเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรเสมอไป อาจเริ่มมาจากฝ่ายของวุฒิสภาก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายทั้งสองแบบมีกรอบเวลาที่เหมือนกัน กล่าวคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือน แต่ถ้ารัฐบาลร้องขอว่าเป็นเรื่องที่เร่งด่วน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องร่นเวลาให้เหลือเพียงแค่ 8 วัน (มาตรา 61 วรรคสาม) มาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ได้มีบทบัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติใดที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมาย และไม่อาจมีผลบังคับได้”

(2) อำนาจในการควบคุมการเลือกตั้งประธานาธิบดี และเป็นที่ปรึกษาแก่ประธานาธิบดี ในการใช้อำนาจตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ซึ่งเป็นรากฐานของระบอบการเมืองการปกครองในสาธารณรัฐที่ 5 นี้ ได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งประธานาธิบดี แต่จะไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานของประธานาธิบดี ยกเว้นแต่ประธานาธิบดีถูกถอดถอน หรืออยู่ในสภาพที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ยังมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและ

แนะนำแก่ประธานาธิบดี ในกรณีที่ประธานาธิบดี มีความประสงค์จะใช้อำนาจประธานาธิบดีของตนตาม ความในมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 ได้บัญญัติไว้ว่า “คณะตุลาการเป็นผู้ดูแลตรวจสอบความ ถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ คณะตุลาการเป็นผู้ตรวจสอบข้อร้องเรียนและ ประกาศผลการเลือกตั้ง” จะเห็นได้ว่า เป็นอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งที่มีอย่างกว้างขวางมากกว่า การควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ดูต่อไปข้างหน้า) เนื่องด้วยคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับขั้นตอนต่าง ๆ อย่างน้อย 3 ขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ

หนึ่ง ขั้นตอนเตรียมการเลือกตั้ง ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องมีคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวกับการ เลือกตั้ง ทำงานเป็นปรีกษารัฐบาล ซึ่งจัดการเลือกตั้ง ทำหน้าที่รับสมัคร ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร และประกาศรายชื่อผู้สมัครให้สาธารณชนได้ทราบ

สอง ขั้นตอนการเลือกตั้ง ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะทำงานเป็นที่ปรึกษาให้กับคณะกรรมการ อีกคณะหนึ่ง ซึ่งเรียกกันว่าคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง คณะกรรมการชุดหลังนี้จะทำหน้าที่ควบคุม การหาเสียงและให้ความยุติธรรมแก่ฝ่ายต่าง ๆ ในรณรงค์ทางการเมือง

สาม เป็นขั้นตอนของการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งจะมีทั้งการเลือกตั้งในรอบที่หนึ่ง และรอบที่ สอง หากมีการร้องเรียนก็เป็นหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องตัดสินให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 วัน เพราะการเลือกตั้งในแต่ละรอบมีระยะเวลาห่างกันเพียงหนึ่งสัปดาห์เท่านั้น

หากประธานาธิบดีไม่อยู่หรือไม่อยู่ในสภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจ ในการออกคำสั่งให้ประธานวุฒิสภากำหน้าที่แทนประธานาธิบดีเป็นการชั่วคราว รวมทั้งมีหน้าที่ในการ ค้นหาคำความจริงต่าง ๆ เช่น ถูกลักพาตัว สูญหาย ฯลฯ เพื่อดำเนินการถอดถอนประธานาธิบดี รวมทั้งเพื่อ การเลื่อนการจัดการเลือกตั้งประธานาธิบดีได้อีกด้วย

ส่วนการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญก็มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่ประธานาธิบดีในการกระทำดังกล่าว ซึ่ง มาตราที่ 16 ได้ บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 16 ในกรณีที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บุรณภาพแห่ง ดินแดนหรือการปฏิบัติตามพันธกิจระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน และการ ดำเนินการตามปกติของสถาบันการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญต้องหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีแห่ง สาธารณรัฐมีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นสำหรับจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวได้ภายหลังจากที่ได้มีการ ปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสอง และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานาธิบดีจะต้องแถลงให้ประชาชนทราบถึงการใช้มาตรการดังกล่าว ซึ่งจะต้องใช้โดยมีเจตจำนงที่จะ ทำให้สถาบันการเมืองแห่งรัฐสามารถปฏิบัติตามภารกิจของตนได้ภายในระยะที่จำกัดที่สุด ทั้งนี้ โดยมีการ ปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ...”

จะเห็นได้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ทั้งในช่วงก่อนที่ประธานาธิบดีจะประกาศใช้อำนาจพิเศษตามความในมาตรา 16 และในช่วงระหว่างการใช้ ซึ่งมีเงื่อนไขให้ประธานาธิบดีทำการปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอีกด้วย อย่างไรก็ตาม นับจากปี ค.ศ.1958 เป็นต้นมา ประธานาธิบดีได้มีการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวเพียงครั้งเดียวในสมัยของประธานาธิบดีเดอโกลด์เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์อัลจีเรียเท่านั้น

(3) อำนาจควบคุมการออกเสียงประชามติ

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ได้มีบทบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติได้ใน 3 กรณีด้วยกัน กล่าวคือ การออกเสียงประชามติต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมายที่ประธานาธิบดีเสนอให้ประชาชนออกเสียงประชามติ และประชามติต่อการเปลี่ยนแปลงเขตดินแดนของประเทศ โดยทั้งสามกรณี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของการลงประชามติทุกครั้ง มีหน้าที่ประกาศผลการออกเสียงประชามติ และมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลและองค์กรที่จะเผยแพร่รณรงค์การทำประชามติเรื่องต่างๆ อีกด้วย (มาตรา 60 รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958) การลงประชามติสำคัญๆ เมื่อไม่นานมานี้ ตัวอย่างเช่น การลงประชามติการแก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี และการลงประชามติเรื่องรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป เป็นต้น

(4) อำนาจในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 59 ได้บัญญัติไว้ว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในกรณีที่มีการคัดค้านผลการเลือกตั้ง”

ควรกล่าวด้วยว่า รัฐสภาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีองค์ประกอบของ 2 สภา ประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 577 คน ที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง และวุฒิสภา ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 348 คน โดยมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งบรรดาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดที่ไม่ได้ชนะการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้ยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองภายหลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว

ฉะนั้น จึงมีประชาชน และคู่แข่งทางการเมืองยื่นเรื่องคัดค้านผลการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งกันเป็นอันมาก ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ครั้งล่าสุด มีการร้องคัดค้านกันเป็นจำนวนมากถึง 110 ราย โดยที่คณะกรรมการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง มีความเห็นเบื้องต้นว่ามี 24 บัญชีที่มีความไม่ชอบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับทั้งกับบัญชีของผู้ที่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นผู้สมัครที่สอบตก ในกรณีนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า 7 คำร้องมีความไม่ถูกต้องจริง (ตามความในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส) ฉะนั้น จึงมีคำสั่งให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ใน 7 เขตเลือกตั้ง⁵

3.4 พัฒนาการของอำนาจหน้าที่ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะความสำคัญ

ในการศึกษาดูงานที่สำนักงานคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสครั้งนี้ คณะศึกษาดูงานได้รับฟังคำบรรยายและซักถามวิทยากร ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก และผู้ช่วย พบว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้มีพัฒนาการ มีพลวัต และการปรับตัวไปค่อนข้างมากนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1971 เป็นต้นมา ซึ่งพัฒนาการส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการสร้างสรรค์ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเองตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญกับ “สิทธิเสรีภาพ” ของพลเมืองที่ปฏิบัติได้จริงจางมากขึ้น

ในอีกทางหนึ่ง เป็นผลมาจากหลักการของการรักษาคุณภาพทางการเมือง ซึ่งมีเจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 นี้ เพื่อให้ฝ่ายรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทำงานได้จริงอย่างเหมาะสมและมีสัดส่วนที่พอเหมาะพอควรกับฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องทำงานได้จริงภายในขอบเขตของกฎหมายเช่นเดียวกัน

สุดท้าย คงจะมีพัฒนาการที่ก้าวกระโดดไม่ได้หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ด้วยการลดอำนาจของฝ่ายบริหาร และเพิ่มอำนาจของประชาชน ซึ่งมีองค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญเข้ามาช่วย “พิทักษ์” สิทธิของประชาชน และควบคุมรักษาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยการเพิ่มช่องทางการร้องตรงของประชาชนต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญอย่างชนิดที่ไม่เคยมีปรากฏมาก่อนในช่วงแรกของการก่อตั้ง ปี ค.ศ. 1958 จนถึง ปี ค.ศ.2008

พัฒนาการดังประมวลสรุปข้างต้น สามารถกล่าวถึงในรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยยะความสำคัญ ซึ่งบ้างกล่าวว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบวิวัฒนาการ และบ้างกล่าวว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบ “ปฏิวัติ หรือก้าวกระโดด” ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ได้ดังนี้

⁵ คำบรรยายของหัวหน้าฝ่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก สำนักงานคณะกรรมการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

ก. การสร้างกรอบของคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าหลักการที่เสมอหรือเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ (Bloc de constitutionnalite)

คดีความนี้เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1971 เรียกว่าคดีเสรีภาพของการสมาคม (Freedom of association) ซึ่งประธานวุฒิสภาได้ยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้วินิจฉัยว่าร่างรัฐบัญญัติเรื่องการสมาคมดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการปกติของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดาก่อนที่จะประกาศใช้

ในทางการเมืองนั้น เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าวุฒิสภาในสมัยนั้นถูกครอบงำโดยพวกฝ่ายกลางขวา (Center-right) นำโดยประธานวุฒิสภาที่ชื่อ Alan Poher ได้แสดงความเห็นคัดค้านร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวที่เสนอโดยผู้นำฝ่ายขวา โดยกล่าวว่าร่างกฎหมายดังกล่าวลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรวมกลุ่มและการสมาคมโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งในสมัยนั้นนำโดยประธานาธิบดี George Pompidou ซึ่งสืบทอดอำนาจต่อมาจากประธานาธิบดีชาร์ลส์ เดอโกลด์ และทั้งคู่มีข้อขัดแย้งกันมาก่อนในช่วงเหตุการณ์ความวุ่นวายถึงขั้นเกิดเหตุจลาจลในปี ค.ศ.1968

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า ร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ใช่ด้วยเนื้อหาของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ในมาตราหนึ่งมาตราใด หากแต่เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย โดยยกหลักการของคำประกาศว่าสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 ตลอดจนคำปรารภของรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในอดีต คือ สาธารณรัฐที่ 4 ค.ศ.1946 ขึ้นมารวมกันเป็นหลักการที่ใช้ในการประกอบคำวินิจฉัย

นักวิชาการหลายท่าน เช่น David Robertson⁶ กล่าวยกย่องการสร้างสรรคของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ได้สร้างกลุ่มของหลักการทั่วไปที่เสมอหรือเท่ากับรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยขึ้น ซึ่งได้ช่วยทำให้รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีพัฒนาการที่ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นไปตามลำดับ รวมทั้งได้ทำให้การเมืองของฝรั่งเศสมีความสมดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา และระหว่างพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ภายในรัฐสภา

ในปี ค.ศ.1974 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 โดยเพิ่มให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คนยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้โดยตรง จากเดิมต้องยื่นโดยผู้นำฝ่ายบริหาร หรือโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือโดยประธานวุฒิสภาเท่านั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ มีความสำคัญเพราะได้เปิดช่องทางให้กลุ่มการเมืองเสียงข้างน้อยมีปากมีเสียง เช่น ยื่นคำร้องคัดค้านกฎหมายงบประมาณประจำปี เป็นต้น ต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่ามีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเด็นใดบ้าง

⁶ David Robertson, The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review Princeton: Princeton University Press, 2010, pp 148-149.

ข. การเขียนคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่เกินกว่าคำขอได้ หรือการเขียนคำวินิจฉัยแบบที่สาม

ในปี ค.ศ.1981 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ได้สร้างสรรคการเขียนคำวินิจฉัยแบบที่สาม ให้บังเกิดขึ้นอย่างชัดเจน กล่าวคือ จากปกติแต่เดิมที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยออกมาในทางใดทางหนึ่งระหว่างร่างกฎหมายฉบับนั้นฉบับนี้ “ขัด” คือ “มีความไม่ชอบด้วย หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ” อย่างหนึ่ง กับมีความไม่ “ขัดแย้ง” คือ “ชอบ หรือมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ” อีกอย่างหนึ่ง ก็ได้เพิ่มแนวทางที่สามคือ การบอกแนวทางการตีความรัฐธรรมนูญไว้ด้วย⁷

พัฒนาการของการเขียนคำวินิจฉัยในลักษณะนี้ ก่อกำเนิดมาจากระบบควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเองเป็นระบบควบคุมแบบป้องกัน (Preventif) คือ การกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญควบคุมร่างกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้เสมอ จึงทำให้หน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไม่ใช่หน้าที่ที่จะมาชี้ถูกหรือชี้ผิดแบบศาล แต่ทำหน้าที่เป็นองค์กกลาง หรือองค์การทางการเมืองจัดให้มีคำสั่งที่เป็น “มาตรการ” ป้องกันไม่ให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญขึ้นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 กำหนดขอบเขตของฝ่ายนิติบัญญัติในการจัดทำกฎหมาย ในขณะที่มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้เรื่องอื่นๆ ที่ไม่อยู่ในเขตของอำนาจนิติบัญญัติให้ถือว่าเป็นเขตที่ฝ่ายบริหารสามารถจัดทำกฎหมายได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า มีความเป็นไปได้สูงเป็นอันมากที่ทั้งสองฝ่ายคือ ฝ่ายรัฐสภากับฝ่ายบริหารจะมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องของการตรากฎหมาย รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เป็นเขตอำนาจของตน ฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติให้ฝ่ายรัฐบาลและประธานสภายื่นคำร้องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้ภายในระยะเวลา 8 วัน⁸ ก็ต้องมีคำวินิจฉัยให้แล้วเสร็จ ซึ่งเป็นช่องทางหนึ่งของการสร้างสรรคแบบคำวินิจฉัยที่สาม ในลักษณะคล้ายกับการแสดงความเห็น กล่าวคือ เป็นข้อเสนอแนะให้สถาบันการเมืองแห่งรัฐทั้งสองต้องปฏิบัติตาม

มิพักกล่าวถึงการเขียนคำวินิจฉัยที่อ้างถึงหลักการที่เสมอหรือเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ (Bloc de constitutionnalite) ซึ่งมีพัฒนาการต่อมาเรื่อยๆ ดังปรากฏว่ามีร่างกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดกับหลักการขั้นพื้นฐานดังกล่าวเป็นระยะ ๆ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเองก็ค้ำนึ่งมาตรการของการบังคับไปให้เป็นไปตามกฎหมายในกรณีที่มีบางมาตราของร่างกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ ด้วยการผ่อนปรน หรือผ่อนระยะเวลาให้ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายรัฐสภาไปดำเนินการแก้ไขเสียให้ถูกต้อง ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถ

⁷ คำบรรยายของหัวหน้าฝ่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก สำนักงานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

⁸ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 41

ระบเวลาให้มีผลบังคับ (ด้วยเหตุที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ) ในทันทีทันใด หรืออาจกำหนดเวลาย้อนหลัง หรือระบเวลาไปข้างหน้าก็ได้⁹

ค. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้ว

ในปี ค.ศ.2008 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญ โดยการเพิ่มอำนาจให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังประกาศใช้แล้ว กล่าวคือ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยการตราบัญญัติรัฐธรรมนูญ (Loi constitutionnelle) ที่ 2008-724 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ.2008 กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลังประกาศใช้แล้วเป็นการเพิ่มเติมจากแต่เดิมวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้ ทั้งนี้ ให้มีเงื่อนไข (Question prioritaire de constitutionnalite- QPC) คือมีการร้องขอของความไม่ว่าจะเป็นคู่ความในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ซึ่งศาลหนึ่งศาลใดกำลังจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดี และโดยที่คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดร้องต่อศาลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ เมื่อมีการร้องขึ้นเกิดแล้ว ก็ให้ศาลพิจารณาว่าเป็นคำร้องที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และถ้าหากศาลเห็นว่าเป็นไปตามเงื่อนไข ก็ให้ส่งคำร้องนั้น ๆ ไปยังศาลฎีกา (Cour de Cassation) หรือส่งไปที่สภาแห่งรัฐ (Conseil de Etat) แล้วแต่กรณี เพื่อให้มีการกลั่นกรองในอีกชั้นหนึ่ง ก่อนที่จะส่งไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ในการนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยภายในกรอบเวลาไม่เกิน 3 เดือนว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายที่จะบังคับใช้แก่คู่ความนั้นขัดกับหลักการสิทธิเสรีภาพของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะไม่ต้องวินิจฉัยเกินไปกว่าคำร้อง และจะต้องไม่วินิจฉัยกระบวนการตรากฎหมายฉบับดังกล่าว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะพิจารณาเฉพาะเนื้อหาเท่านั้นว่ามีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งหากคณะตุลาการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นตกไป ซึ่งอาจจะเป็นไปในทันที หรืออาจกำหนดวันที่สิ้นผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นอย่างอื่นไว้ในคำวินิจฉัยก็ได้¹⁰

การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.2008 มีผลบังคับใช้ในอีก 2 ปีถัดมา คือเริ่มจากปี ค.ศ.2010 จนถึงช่วงต้นปี ค.ศ.2013 ได้มีผู้ยื่นคำร้องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยรวมทั้งสิ้น 310 คำร้อง¹¹ ซึ่งต้องนับเป็นการพัฒนาแบบก้าวกระโดดของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเลยทีเดียว

⁹ คำบรรยายของหัวหน้าฝ่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก สำนักงานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

¹⁰ คำบรรยายของหัวหน้าฝ่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก สำนักงานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

¹¹ คำบรรยายของหัวหน้าฝ่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก สำนักงานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

อาจกล่าวได้ว่า เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สูงมากขึ้น จากอดีตที่เป็นองค์กรกลางทางการเมือง ทำหน้าที่รักษาคุณภาพของสถาบันการเมืองต่าง ๆ แต่ก็เป็นไปแบบมีข้อจำกัดอยู่มาก ได้เปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นศาลหรือเป็นองค์กรสูงสุดกว่าองค์กรอื่น ๆ ในเชิงเปรียบเทียบ และบ้างกล่าวว่าทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกลายเป็นองค์กรพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้ระบอบสาธารณรัฐแบบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์แบบ¹²

¹² Federico Fabbrini, "Kelsen in Paris: France's constitutional reform and introduction of A Posteriori constitutional review of legislation" German Law Journal, Volume 9 number 10 (2008)

ส่วนที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุปจากการศึกษาต่องานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเป็นสถาบันการเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1958 ซึ่งเรียกกันว่าสมัชชาสาธารณรัฐที่ 5 มีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายให้เป็นองค์กรกลางทางการเมืองที่มีขนาดเล็ก และมีสำนักงานขนาดเล็ก แต่มีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่ที่มีความสำคัญคือ การรักษาดุลยภาพทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภา และการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้ รวมทั้งดูแลความถูกต้องเรียบร้อยของการเลือกตั้งประธานาธิบดี ดูแลการออกเสียงประชามติ และการให้คำปรึกษาและแนะนำแก่ประธานาธิบดีในการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ และตรวจสอบความถูกต้องขั้นสุดท้ายของระบบการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา

อย่างไรก็ดี สถาบันทางการเมืองของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีพัฒนาการที่อยู่ในระดับที่สูงและก้าวหน้าอย่างยิ่ง เริ่มจากการสร้างหลักการแนวคิดที่เสมอหรือเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ (Bloc de constitutionnelite) ขึ้นในช่วงปี ค.ศ.1971 ซึ่งส่งผลให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีเหตุมีผลและคำอธิบายต่อสาธารณชนอย่างกว้างขวางและน่าเชื่อถือว่าด้วยร่างกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ใช่เพียงเพราะแต่การอ้างอิงตัวบทของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงหลักการขั้นพื้นฐานของการดำรงอยู่ของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ทั้งนี้ โดยการอ้างอิงคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 คำปรารภของรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐสมัยก่อน ๆ รวมทั้งคำปรารภของรัฐธรรมนูญในปัจจุบันขึ้นเป็นกลุ่มก้อนของหลักการในการวินิจฉัยด้วย

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1974 ได้ทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแสดงบทบาทในฐานะองค์กรกลางที่จะรักษาความสมดุลของระบอบกึ่งประธานาธิบดีมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนั้น ได้เปิดโอกาสในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 60 คน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน สามารถยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายได้ ซึ่งเป็นช่องทางใหม่เพิ่มเติมจากพัฒนาการในช่วงแรก (ค.ศ.1958-1974) ที่ต้องยื่นโดยผู้นำฝ่ายบริหาร หรือโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือโดยประธานวุฒิสภาเท่านั้น

มีพักกล่าวถึงแบบของการเขียนคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งดำเนินการโดยตุลาการเจ้าของสำนวนและผู้ช่วยเป็นหลัก ซึ่งมีลักษณะของการเป็นความลับและไม่เปิดเผยคะแนนเสียงทั้ง ๆ ที่ในอันที่จริงประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีสิทธิออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากันก็ตาม ประกอบกับธรรมชาติของการเขียนคำตัดสินมีลักษณะแสดงการป้องกัน (Preventif) ในประเด็นที่มีความล่อแหลมต่อความชอบหรือไม่ชอบรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงได้มีการสร้างสรรค์การเขียนแบบใหม่ในลักษณะที่บอกแนวทางการตีความ หรือแสดงคำแนะนำเพิ่มขึ้นอีกแบบหนึ่ง นอกเหนือไปจากคำวินิจฉัยในแบบใดแบบหนึ่ง ระหว่างชอบ คือไม่ขัด กับไม่ชอบด้วย คือขัดกับรัฐธรรมนูญ

พัฒนาการที่สำคัญอีกก้าวหนึ่งที่ทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสต้องเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่และบทบาทไป คือการปฏิรูปรัฐธรรมนูญด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.2008 ด้วยการเพิ่มอำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้สามารถวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลังกฎหมายประกาศใช้ ซึ่งทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำร้องที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิมหลายเท่าตัว¹ และอยู่ในช่วงของการวิเคราะห์และประเมินการเปลี่ยนแปลงผ่านว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจะกลายเป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ คุ่มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน คำจูนและจรรโลงระบอบสาธารณรัฐแบบประชาธิปไตยได้อย่างเข้มข้นและหนักแน่นเพียงใด

4.2 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาดูงานที่สำนักงานคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในครั้งนี้ ได้ทำให้คณะดูงานมีความรู้และความเข้าใจในรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่ชัดเจน และมีความครบถ้วนรอบด้านมากขึ้น ซึ่งทำให้มีข้อเสนอแนะสำหรับการดูงานและการศึกษาอบรมของศาลรัฐธรรมนูญของไทยได้ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง คือ การอบรมและบรรยาย รวมทั้งการเตรียมการเพื่อมาศึกษาดูงานในต่างประเทศ จะเน้นเรื่องของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมากเป็นพิเศษ ด้วยมีความเข้าใจในชั้นเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากประเทศเยอรมันและประเทศภาคพื้นยุโรปอื่นๆ (ยกเว้นประเทศฝรั่งเศส) ส่งผลทำให้นักศึกษาและผู้เข้ารับการอบรมมีความคิดและทักท้วงเอาว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีอำนาจจำกัด และลักษณะเป็นที่ปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ แต่ในอันที่จริง

¹ ผู้อำนวยการฝ่ายสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกของสำนักงานคณะกรรมการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้อธิบายถึงเรื่องนี้ โดยกล่าวว่านับตั้งแต่ก่อตั้งสำนักงานในปี ค.ศ.1958 เป็นต้นมา มีคำร้องแบบเดิมเข้ามาสู่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพียง 650 คำร้อง แต่ในระยะเวลาเพียง 2 ปีเศษนับตั้งแต่เพิ่มเขตอำนาจการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้คลุมถึงกฎหมายหลังประกาศใช้ด้วยนั้น ปรากฏว่ามีคำร้องส่งมายังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมากถึง 310 คำร้อง

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้ว เป็นระยะๆ นับจาก ค.ศ.1971 ค.ศ.1974 ค.ศ.1981 และ ค.ศ.2008 ซึ่งมีคุณค่าควรแก่การใส่ใจและเป็นบทเรียนให้กับพัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้มาก

ประการที่สอง คือ ลักษณะของพัฒนาการของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีภูมิหลังที่หลากหลาย และไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจน นับว่าเป็นพลังของการเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่ง ซึ่งเริ่มจากการสร้างสรรคคำวินิจฉัย แบบของการเขียนคำวินิจฉัย และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับเป็นปัจจัยหลักของการผลักดันให้เกิดพัฒนาการของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไปตามลำดับ

ประการที่สาม คือ พัฒนาการของแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพ และคุณค่าที่เสมอหรือเทียบเท่ารัฐธรรมนูญประชาธิปไตย นับว่ามีความสำคัญทั้งต่อการดำรงอยู่และปรับตัวของรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ซึ่งประเทศไทยควรยึดถือเป็นแบบอย่างได้ในทางหนึ่ง

ประการที่สี่ คือ ระบบการทำงานของตุลาการเจ้าของสำนวน และการทำงานของผู้ช่วยตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งทำงานอย่างจริงจังและเข้มข้น ไม่เพียงคดีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายเท่านั้น ยังหมายรวมถึงการทำคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีกรอบเวลาที่ชัดเจน และต้องเกี่ยวข้องกับนักการเมืองและกับพรรคการเมืองฝ่ายต่าง ๆ นับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและควรมีการศึกษาเพิ่มเติม รวมทั้งควรมีการจัดส่งเจ้าหน้าที่ทางคดีของศาลรัฐธรรมนูญประเทศไทยมาฝึกอบรมในโอกาสต่อ ๆ ไป

ประการสุดท้าย คือ ระบบการทำงานของสำนักงานของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ซึ่งมีขนาดเล็กมาก และมีจำนวนคนน้อยมาก แต่ต้องมีภาระหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย และของกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว การควบคุมดูแลการเลือกตั้งประธานาธิบดี การดูแลการออกเสียงประชามติ การเป็นที่ปรึกษาของประธานาธิบดีเมื่อมีการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ และการวินิจฉัยความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาหลังจากการผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมาแล้ว นับรวมกันทั้งหมดแล้ว คงต้องกล่าวว่าเป็นภาระการงานที่มากมายจริง ๆ หากเปรียบกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทั้งหมดจำนวน 70 คน ซึ่งควรที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยควรจะจัดส่งคนไปศึกษาเพิ่มเติมเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยต่อไป.

เอกสารอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958

คำบรรยายของหัวหน้าฝ่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอก สำนักงานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส
วันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.2013

เอกสารและหนังสือภาษาอังกฤษ

Alec Stone, The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Contemporary Perspective. Oxford: Oxford University Press, 1992.

Alec Stone, "Politics of Constitutional Review in France and Europe" Icon Volume 5 No. 1 (2007)

David Robertson, The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review
Princeton: Princeton University Press, 2010.

Federico Fabbrini, "Kelsen in Paris: France's constitutional reform and introduction of A
Posteriori constitutional review of legislation" German Law Journal, Volume 9 number 10
(2008).

Website

"French Senate" <http://www.senat.fr/lng/en/index.html>

"France" http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/france/index_en.htm accessed
on August 9, 2013

"Population of France 2013" <http://worldpopulationreview.com/population-of-france/>
accessed on August 8, 2013

"The National Assembly in the French institutions" [http://www.assemblee-
nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf)
accessed on August 9, 2013

www.conseil-constitutionnel.fr

ภาคผนวก

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Court of Human Rights) เป็นศาลระหว่างประเทศได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1959 ตั้งสำนักงานอยู่ที่เมือง Strasbourg ประเทศฝรั่งเศส มีอำนาจในการพิจารณาคดีความเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป เพื่อการบังคับให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป (European Convention on Human Rights) ซึ่งกลุ่มประเทศภาคีสมาชิกได้ลงนามและได้ให้สัตยาบันร่วมกัน โดยที่ผู้เสียหาย หรือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นอาจจะเป็นบุคคลธรรมดาหรืออาจเป็นรัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกก็ได้

นับตั้งแต่ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปเริ่มต้นการพิพากษาคดีในปี ค.ศ.1960 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้มีคำตัดสินไปแล้วรวมทั้งสิ้นมากกว่า 10,000 คดี ซึ่งเป็นคำพิพากษาที่มีผลกระทบต่อการเมืองการปกครอง ระบบการทำงานของรัฐบาล กระบวนการตรากฎหมาย และการบริหารกิจการสาธารณะของแต่ละประเทศ อย่างกว้างขวางในระดับที่มากบ้าง และน้อยบ้าง ตามระดับของพัฒนาการทางสังคมการเมืองและระบบนิติธรรมที่อาจไม่เสมอกันในแต่ละประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปในปัจจุบันประกอบไปด้วยรัฐที่เป็นสมาชิก 47 ประเทศ และจำนวนผู้พิพากษาที่มาจากทุกประเทศๆ ละ 3 คน โดยจะมีการลงคะแนนเลือกผู้พิพากษาประเทศละ 3 คนจากบัญชีรายชื่อผู้พิพากษา 3 ท่านที่แต่ละประเทศจัดทำขึ้นมาให้สมาชิกรัฐสภาแห่งยุโรปเห็นชอบอีกชั้นหนึ่ง (รัฐบาลของบางประเทศเสนอรายชื่อผู้พิพากษาเป็นชาวต่างชาติ) โดยที่ผู้พิพากษาแต่ละท่านจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวคราวละ 6 ปี (เดิม 9 ปี) เท่านั้น และจะไม่สามารถต่อวาระได้อีก

โครงสร้างของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจะประกอบด้วยผู้พิพากษาทั้งหมดรวมกันเป็นศาลองค์คณะใหญ่ (Plenary court) ซึ่งจะมีการเลือกประธานจำนวน 1 นายและรองประธานจำนวน 2 นาย

ถัดรองลงมาคณะผู้พิพากษาทั้งหมดจะจัดแบ่งกลุ่มภายในออกเป็น 5 องค์คณะ (Section) โดยกระจายตัวออกไปตามลักษณะทางภูมิศาสตร์และความเท่าเทียมกันทางเพศ และจะมีการเลือกประธานและรองประธานของ 5 องค์คณะ

หลังจากนั้น แต่ละองค์คณะจะเลือกห้องประชุม (Chamber) ซึ่งแต่ละห้องประชุมจะประกอบไปด้วยประธานและผู้พิพากษาอีกจำนวน 6 คน ซึ่งจะมีการหมุนเวียนกันไป นอกจากนี้

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปยังมีกลไกของการประชุมที่ห้องประชุมใหญ่ (The Grand Chamber) ซึ่งมีสมาชิกผู้พิพากษาจำนวน 17 คน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาล รองประธานศาล 2 คน และคณะผู้พิพากษาที่คัดเลือกมาจาก 2 องค์คณะเป็นอย่างน้อย

องค์คณะในการพิพากษาคดี หรือจำนวนผู้พิพากษาในแต่ละคดีขึ้นกับความซับซ้อนของประเด็นปัญหา โดยปกติจะใช้ผู้พิพากษา 3 คน หรือถ้าคดีมีความซับซ้อนก็จะใช้ผู้พิพากษาจำนวน 7 คน ซึ่งเท่ากับใช้ห้องประชุม (Chamber) หนึ่งๆ พิจารณาคดีนั้น และหากเป็นคดีใหญ่มากๆ ก็อาจจะใช้ผู้พิพากษาเต็มห้องประชุมใหญ่ (The Grand Chamber) คือคณะผู้พิพากษาจำนวน 17 คนก็ได้

หลักการสำคัญในการพิจารณาคดีของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป คือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป ซึ่งบรรดาประเทศภาคีสมาชิกได้ลงนามและให้สัตยาบันไว้แล้ว ฉะนั้น ศาลจึงหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวยุโรป ทั้งหมด ในเรื่องสำคัญๆ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

- สิทธิในการดำรงชีวิต
- สิทธิในการที่ได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมทั้งในทางแพ่งและอาญา
- สิทธิที่จะได้รับการคำนึงถึงชีวิตส่วนตัวและครอบครัวของบุคคล
- เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
- เสรีภาพทางความคิด จิตสำนึกและศาสนา
- สิทธิในการที่ได้รับการเยียวยาที่ดี
- สิทธิในการครอบครองทรัพย์สินอย่างสงบสุข
- สิทธิในการเลือกตั้งและการรับเลือกตั้ง

ฉะนั้นหากเกิดการละเมิดหลักการขั้นพื้นฐานดังกล่าว รัฐบาลซึ่งอาจเป็นคู่กรณี หรือบุคคลธรรมดาที่เป็นคู่กรณี มีสิทธิยื่นคำฟ้องรัฐภาคีสมาชิกต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้ ซึ่งคำร้องต่อศาลในปัจจุบันมีเป็นจำนวนมาก ในปี ค.ศ.2012 มีรายงานสรุปว่ามีคำร้องที่ตกค้างอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปอยู่ถึง 150,000 คดี¹

อย่างไรก็ดี คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปที่ผ่านมานับแต่ปีก่อตั้งศาล จำนวน 10,000 คดีเศษ ก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องด้วยคำพิพากษาเหล่านั้น นอกจากจะเผยแพร่ให้สาธารณชนได้ทราบแล้ว ยังถูกส่งไปยังคณะกรรมการรัฐมนตรียุโรป รวมทั้งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเฝ้าติดตาม ซึ่งทั้งสององค์กรจะ

¹ Antonio Bultrini, The Future of European Convention on Human Rights after the Brighton Conference IAI working papers, September 2012.

ช่วยสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามคำพิพากษาของรัฐบาลแต่ละประเทศ² แน่แน่นอนว่า คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปไม่ได้ผล “ลบล้าง” คำพิพากษากายในของแต่ละประเทศ แต่ก็ทำให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจำเป็นต้องปรับระบบกฎหมายภายในของประเทศตนให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมากที่สุดอย่างไม่ช้าชานาน

ยกตัวอย่างเช่น คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีผลกระทบต่อบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส เพราะการพิจารณาคดีในศาลปกครองของฝรั่งเศสนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประเด็นต่างๆ ซึ่งมีผู้ร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนถึงความไม่เป็นธรรมที่ตนไม่มีโอกาสโต้แย้ง รวมทั้งการที่ตุลาการผู้แถลงคดีเองก็มีส่วนร่วมในองค์คณะของผู้พิพากษา

ในเรื่องนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้ตัดสินโดยการอ้างอิงถึงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปเอง ซึ่งผู้ต้องหา หรือคู่ความนั้นต้องมีโอกาสโต้แย้งและเข้าถึงข้อมูลที่ช่วยให้โต้ศาลได้ มิฉะนั้นก็จะเข้าข่ายละเมิดหลักการพื้นฐานของอนุสัญญาฯ ดังกล่าว รวมทั้งตุลาการเจ้าของคดี ก็จำเป็นต้องแยกแยะบทบาทตนเองของการเป็นผู้ให้คำแนะนำ โดยปราศจากอคติต่อศาล ไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งขององค์คณะ หรือศาลที่พิพากษาคดี ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนมีผลกระทบต่อวิธีการพิจารณาของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งประเทศฝรั่งเศสเองก็อยู่ในช่วงของการปรับตัวไปตามคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปนั้น

ตัวอย่างที่สอง ได้แก่กรณีของประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งระบบกฎหมายและโดยคำพิพากษาของศาลของอังกฤษ ไม่เคยยอมรับหรือให้การรับรองสถานะของผู้หญิงจากการผ่าตัดเปลี่ยนแปลงเพศเลย อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการฟ้องร้องคดีความในทำนองนี้ต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ก็ได้มีคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปให้คู่ความเป็นฝ่ายชนะ คือ ประกาศรับรองเพศสภาพของความเป็นหญิงให้แก่บุคคลผู้นั้นทุกครั้ง เรื่องนี้ ก็เป็นเหตุให้ฝ่ายรัฐสภาของสหราชอาณาจักรตราพระราชบัญญัติรับรองเพศ (Gender Recognition Act) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ.2004 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแต่ละประเทศจำเป็นต้องปรับตัวเองไปตามคำพิพากษานั้นอย่างไม่ช้าชานาน

ด้วยเหตุที่กระบวนการปรับตัวของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศภาคีสมาชิกให้เป็นไปตามแบบมาตรฐานของยุโรป (Europeanization) กำลังดำเนินไปอย่างเข้มข้น จึงเป็นที่กล่าวกันว่าหลักนิติธรรมและนิติรัฐแบบยุโรป รวมทั้งระบบศาลรัฐธรรมนูญแบบยุโรปด้วยนั้น ซึ่งมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายอย่างเข้มข้นและเข้มข้นกำลังขยายตัวออกไปทั่วทั้งภูมิภาค และขยายไปยังเขตประเทศใกล้เคียงอื่นๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ

² คำบรรยายของผู้พิพากษาหญิงชาวไอร์แลนด์ ประจำศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป

ประชาชน พลเมืองและมนุษยชน และจรรโลงระบอบระบอบประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงและ
ยั่งยืน มีคุณภาพ และมีสัดส่วนที่พอเหมาะสมควรระหว่างระหว่างฝ่ายต่างๆ รวมถึงระหว่างฝ่ายผู้ใช้
อำนาจรัฐ และอำนาจมหาชนกับฝ่ายประชาชนทั้งปวง.