



คุณสมบัติ หรือข้อห้ามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ เป็นสมาชิกรัฐสภา
ของรัฐมนตรีในต่างประเทศ

ประเทศอังกฤษ

1. รัฐธรรมนูญประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร คณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายคือ Ministers of the Crown Act 1937 และ Ministerial Salaries Consolidation Act 1965 กำหนดเงินเดือนสำหรับรัฐมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐบาลซึ่งมีปรากฏอยู่ได้ก็แต่ด้วยอาศัยธรรมเนียมปฏิบัติ ไม่มีบทบัญญัติหรือกฎเกณฑ์ใดในระบบคอมมอนลอว์ที่กำหนดถึงองค์ประกอบหรือให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด และนายกรัฐมนตรีก็เช่นกัน¹

ฝ่ายบริหารของอังกฤษ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) และคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ซึ่งไม่ได้กำหนดจำนวนไว้แน่นอน ทุกคนเป็นหัวหน้ากระทรวงต่าง ๆ ของรัฐบาล นอกจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังมีรัฐมนตรีที่ไม่ได้รวมอยู่ในคณะรัฐมนตรี (Cabinet) และรัฐมนตรีชั้นรองทำหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งรับผิดชอบงานของกระทรวงเดียวกัน รัฐมนตรีทั้งหมดนี้รวมกันเรียกว่า The Ministry หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า คณะรัฐบาล (The Government)²

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ แม้ว่าจะในปัจจุบันอำนาจหน้าที่นี้จะถูกจำกัดโดยธรรมเนียมปฏิบัติ จนเกือบจะกลายเป็นว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจในรูปแบบเท่านั้นก็ตาม ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวก็คือ กษัตริย์จะต้องแต่งตั้งผู้ที่มีความสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาสามัญให้เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งหนึ่ง ๆ ในอังกฤษ จะมีพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งในสองพรรค

¹E.C.S. Wade and A.W. Bradley, Constitutional Law, 8th ed. (London: Ballantyne & Co., Ltd., 1970), p. 197.

²วิทยา นาควศิรินทร์กุล, ระบบการเมืองอังกฤษ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2515), หน้า 99.

ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก และแต่ละพรรคก็มีผู้นำพรรคที่ยอมรับกันอยู่แล้ว หน้าที่ของกษัตริย์จึงเพียงแต่ แต่งตั้งบุคคลที่เป็นหัวหน้าพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญเป็นนายกรัฐมนตรี³ แต่ทั้งนี้หัวหน้าพรรคดังกล่าวจะต้องเป็นสมาชิกของสภาสามัญ (House of Common) ด้วย⁴

นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีร่วมคณะ ฉะนั้นอำนาจจึงช่วยให้นายกรัฐมนตรีคัดเลือกผู้ที่คิดว่าจะสามารถปฏิบัติงานร่วมกับตนได้ เข้ามาร่วมรัฐบาล โดยมักจะเลือกจากเพื่อนสนิทที่มีความรักใคร่ และจงรักภักดีต่อนายกรัฐมนตรี หัวหน้ากลุ่มต่าง ๆ ภายในพรรค ซึ่งมักจะต้องเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งสำคัญในพรรคและเป็นผู้มีความสามารถในการปฏิบัติงาน รัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาจะเป็นสภาสามัญ หรือสภาขุนนางก็ได้⁵ ทั้งนี้เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติอีกเช่นกัน และแม้ว่าอาจมีบางครั้งที่แต่งตั้งรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภา⁶ แต่ในขณะเดียวกัน ความเข้าใจอันนี้ยังแน่ชัดลงไปถึงกับว่า ผู้ใดที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีแต่ยังมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภาย่อมตกอยู่ในข่ายบังคับกราย ๆ ว่าจะต้องสมัครเป็นผู้แทนราษฎรให้ราษฎรเลือก เช่นอย่างช้าภายในกำหนด 6 เดือน เป็นต้น ถ้าไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาก็จะต้องออกจากการเป็นรัฐมนตรี ตัวอย่างมีมาแล้วคือ Gordon - Walker และ Cousins แห่งคณะพรรคการเมืองแรงงาน ซึ่งเห็นการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1964 แต่ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีทั้งคู่ คนหนึ่งในกระทรวงการต่างประเทศ อีกคนหนึ่งในกระทรวงเทคโนโลยี พอถึงเดือนมกราคม ค.ศ. 1965 มีการเลือกตั้งบางส่วน Cousin ได้รับเลือกตั้ง แต่ Gordon - Walker ไม่ได้รับก็ต้องลาออกทันที ธรรมเนียมประเพณีของแองโกล-แซกซอนมีเช่นนี้ อย่างเด็ดขาดแน่นอน⁷

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ Philip S. James, Introduction to English Law, 12th ed. (London: Butterworth & Co. (Publishers) Ltd., 1989), p. 133.

⁵ จรูญ สุภาพและคนอื่น ๆ, การเมืองการปกครองยุโรป, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2523), หน้า 36.

⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 41.

⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม, "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาเพียงไร," หน้า 37.

โดยทางปฏิบัติ ถ้านายกรัฐมนตรีต้องการแต่งตั้งบุคคลอื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภา จะต้องแต่งตั้งให้เป็นขุนนางเพื่อจะได้เป็นสมาชิกสภาขุนนาง หรือต้องส่งเข้าไปสมัครรับเลือกตั้งซ่อม โดยให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งลาออก แล้วส่งบุคคลที่จะตั้งเป็นรัฐมนตรีสมัครรับเลือกตั้งแทน ในกรณีนี้ จะต้องแน่ใจว่าจะได้รับการเลือกตั้งแน่นอน⁸

นอกเหนือจากอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว นายกรัฐมนตรียังสามารถที่จะสลายคณะรัฐมนตรีได้ด้วยการลาออกจากตำแหน่งเสีย ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่ลงรอยเห็นชอบร่วมกันในปัญหาสำคัญ แต่ตามธรรมเนียมรัฐธรรมนูญก็จะต้องลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีในอังกฤษจึงมีฐานะเป็นเพียง คนหนึ่งในบรรดาพวกที่เท่า ๆ กัน (คือมีฐานะ *primus inter pares*) เมื่อเทียบกับรัฐมนตรีคนอื่น ๆ⁹ มีผู้กล่าวว่านายกรัฐมนตรี คือ¹⁰ "เสาหลักของขุมรัฐมนตรี" (*Keystone of the Cabinet arch*) หรือความเป็นจริงเป็นยิ่งกว่านั้น คือ "ดวงอาทิตย์ซึ่งห้อมล้อมไปด้วยดวงดาวโคจรล้อมรอบ" (*a sun around which planets revolve*)

เซอร์ แอนโทนี่ เอเดิน กล่าวว่า นายกรัฐมนตรีในนามแล้วยังถือว่าเป็นเพียง คนหนึ่งในบรรดาพวกที่เท่า ๆ กัน (*primus inter pares*) แต่โดยความเป็นจริงแล้ว อำนาจของเขานั้นแข็งแกร่งมากกว่านั้นมาก และลอร์ด บุกเซอร์ กล่าวว่าข้าพเจ้าเห็นว่าโดยภาพรวมแล้วนายกรัฐมนตรีมีแนวโน้มที่จะยุติการเป็นเพียงหนึ่งในบรรดาพวกที่เท่า ๆ กัน (*an equal among equals*) มีความโน้มเอียงไปในทางที่ไม่ใช่เผด็จการเสียทีเดียว หากแต่ว่าเป็นเพียงผู้นำผู้ซึ่งควบคุมทุกสิ่งทุกอย่าง และสิ่งทั้งหลายทั้งปวงที่กำลังจะเข้ามาอยู่ในกำมือของเขามากขึ้นทุกที¹¹

⁸ วิทยา นาศิริกุลกิจ, ระบบการเมืองอังกฤษ, หน้า 100.

⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาเพียงไร," หน้า 25.

¹⁰ R. J. Barnes, Central Government in Britain, 2nd ed. (London: Butterworths, 1969), p. 97.

¹¹ John P. Mackintosh, The Government and Politics of Britain (London: Hutchinson & co. Ltd., 1970), p. 63.

โดยหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีจะเกี่ยวข้องกับ 3 กลุ่ม คือ เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ผู้นำสภาสามัญ และผู้ประสานงานนโยบายและการบริหาร¹² ดังนั้น นายกรัฐมนตรีที่ดี ควรเป็นนักการเมือง มีทักษะในศิลปะแห่งการจูงใจ การอภิปรายและการประนีประนอม มีความรับรู้รวดเร็วต่อการเคลื่อนไหวในแนวความคิดเห็นของสาธารณะ และมีความรู้ว่าจะอะไรที่สามารถ และอะไรไม่สามารถกระทำให้สำเร็จในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นอยู่¹³

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล จึงเป็นผู้ทรงอำนาจในการปกครองประเทศ อย่างแท้จริง เป็นบุคคลสำคัญที่สุดของรัฐ เซอร์โรนัลด์ แมกคลินได้เคยกล่าวอภิปรายในสภาสามัญสรุปวิวัฒนาการแห่งระบอบการปกครองโดยรัฐสภาของอังกฤษ เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน ค.ศ. 1922 ว่า "อำนาจได้ผ่านจากพระมหากษัตริย์สู่สภาสามัญ และส่วนใหญ่ของอำนาจนี้ได้ถูกส่งไปให้แก่คณะรัฐมนตรี และจากคณะรัฐมนตรีได้ถูกส่งไปให้แก่นายกรัฐมนตรี" นายกรัฐมนตรีที่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนข้างมากและแน่นอนจากรัฐสภาแล้ว จะมีอำนาจยิ่งใหญ่กว่าจักรพรรดิแห่งเยอรมันและประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา อำนาจที่ได้รับการเคารพยำเกรงของนายกรัฐมนตรีนี้ได้รับการส่งเสริมให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นอีก เพราะการสนับสนุนของสภาสามัญและของประเทศชาติ ตั้งอยู่เหนือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก มีการจัดระเบียบแข็งแรงและมีวินัยเป็นอย่างดี อำนาจนี้มีความมั่นคงแข็งแรง เพราะอาศัยวิธีการก่อตั้งรูปโครงสร้างของรัฐบาลอังกฤษเอง ที่มีลักษณะพิเศษของการลำดับชั้นกันขึ้นไปอย่างมีวินัย และวินัยยังมีซ้อนกันอยู่อีกชั้นหนึ่งภายในคณะของรัฐบาลอังกฤษเอง¹⁴

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติ รัฐมนตรีทุกคนต้องให้การสนับสนุน หากรัฐมนตรีคนใดไม่สามารถกระทำการดังกล่าวได้ รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องลาออก หากว่าเขายังอยู่ในคณะรัฐมนตรี เขาไม่สามารถกล่าวได้ว่าจริง ๆ แล้วเขาไม่ได้เห็นด้วยกับสิ่งที่ได้มีมติ หากแต่ว่าได้รับการชี้แนะให้ปล่อยผ่านไป¹⁵ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการความรับผิดชอบร่วมกัน

ตามกฎหมาย Minister of the Crown Act ค.ศ. 1975 และ House of Commons Disqualification Act ค.ศ. 1975 กำหนดให้รัฐมนตรีที่จะเข้าร่วมประชุมและลงคะแนนได้ในสภาสามัญ มีได้ไม่เกิน 95 คน การมีรัฐมนตรีจำนวนมากที่มาจากสภาเช่นนี้

¹²R. J. Barnes, Central Government in Britain, p. 97.

¹³Ibid., p. 98.

¹⁴ไพโรจน์ ชัยนาม, "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาเพียงไร," หน้า 24.

¹⁵R. J. Barnes, Central Government in Britain, p. 103.

ก็เพื่อให้เกิดความมั่นคง เพียงพอแน่นอนจากเสียงที่สนับสนุนคณะรัฐบาล เพราะสมาชิกรัฐสภาทุกคนที่เป็นรัฐมนตรีก็ยังคงสงวนตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาของตนไว้ควบคู่กับตำแหน่งรัฐมนตรี¹⁶

2. ความเป็นมาเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือข้อห้ามในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรีประเทศอังกฤษ

คณะรัฐมนตรีมีวิวัฒนาการมาจากสภาองคมนตรี (Privy Council)¹⁷ ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือในการปกครองประเทศ แต่ต่อมาสภาองคมนตรีมีขนาดใหญ่ขึ้นไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ ในสมัยพระนางแอนน์ จึงได้เรียกประชุมเฉพาะสมาชิกบางคนที่พระนางไว้วางพระทัย และเนื่องจากการประชุมกระทำในห้องเล็ก ๆ ส่วนพระองค์ จึงเรียกกลุ่มบุคคลนี้ว่า "Cabinet"¹⁸

คณะรัฐมนตรีได้มีวิวัฒนาการมาโดยลำดับ จากเดิมที่อำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ เป็นของกษัตริย์ โดยกษัตริย์จะมานั่งเป็นประธานในการประชุม จนกระทั่งสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 1 อำนาจหน้าที่ทั้งหมดจึงได้ตกไปอยู่กับผู้นำของคณะที่ปรึกษา ซึ่งขณะนั้นได้แก่ Sir Robert Walpole และถือกันว่าเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของอังกฤษ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กษัตริย์ก็ไม่เคยเข้าประชุมคณะรัฐมนตรีอีกเลย¹⁹ เนื่องจากรัฐธรรมนูญอังกฤษอยู่กระจัดกระจายหลายแห่ง มิได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร เหมือนของประเทศที่เกิดในระยะหลัง ภูเข้อับังคับต่าง ๆ เป็นผลมาจากการปฏิบัติทางการเมืองจนเป็นที่ยอมรับกันในมหาชนทั่วไปในประเทศอังกฤษ แม้ภูเข้อับังคับเหล่านี้จะไม่มีผลบังคับทางกฎหมายก็ตาม แต่ก็ไม้อาจจะมีการละเมิดได้ ซึ่งเรียกว่าธรรมเนียมปฏิบัติ (Covention)

คุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ก็เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติเช่นกัน จากเดิมยอมเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของกษัตริย์ ต่อมา ในประวัติศาสตร์เกิดการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจจากพระมหากษัตริย์สู่ราษฎรเสมอมา นับตั้งแต่รัชกาลพระเจ้าจอห์นเป็นต้นมา

¹⁶ไพโรจน์ ชัยนาม, "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาเพียงไร," หน้า 40.

¹⁷สภาองคมนตรีได้มีวิวัฒนาการมาจากอนุสภา (Curia Regis) ซึ่งพระเจ้าวิลเลียมได้จัดตั้งขึ้นมา เพื่อให้คำปรึกษาราชการสม่ำเสมอตามพระราชประสงค์จะใช้สอยวิญญู เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 105.

¹⁸วิทยา นาศิริกุลกิจ, ระบบการเมืองอังกฤษ, หน้า 98.

¹⁹เรื่องเดียวกัน.

ทั้งนี้เพราะก่อนปีนั้น พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงมีพระบรมเดชาภาพอย่างหาที่สุดมิได้ กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษจึงเริ่มด้วยการค่อย ๆ ลดพระราชอำนาจลงทีละเล็กละน้อย²⁰ จนกระทั่งแม้ว่ากษัตริย์ในปัจจุบัน จะยังทรงมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี หากแต่คงเป็นไปเพียงตามแบบพิธี กษัตริย์ไม่มีอำนาจดุลพินิจอย่างแท้จริง เช่นแต่เดิม หากแต่ถูกผูกมัดให้ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติ แต่อย่างไร ก็รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมได้ เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเดิมเคยแต่งตั้งจากสภาสามัญ ต่อมาก็ยินยอมให้แต่งตั้งจากสภาขุนนางได้ เพราะคิดว่า บางโอกาสผู้มีความสามารถ และเหมาะสมอาจอยู่ในสภาขุนนางได้ ดังที่ได้ทรงแต่งตั้ง ลอร์ด ฮูม (Lord Home) สมาชิกสภาขุนนางให้เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งแรกในปี 1963²¹

กฎเกณฑ์ หรือธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี นั้นคือจะต้องเป็นสมาชิกของรัฐสภาในขณะเดียวกันและนับตั้งแต่การปกครองสมัย Wapole เป็นต้นมา นายกรัฐมนตรีทุกคนต่างเคยเป็นสมาชิกสภาใดสภาหนึ่ง²² แต่หลังจากที่ Lord Salisbury ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนสุดท้ายที่มาจากสภาขุนนางได้ลาออกในปี ค.ศ.1902 นับแต่นั้นมานายกรัฐมนตรีอังกฤษล้วนมีที่มาจากสมาชิกสภาสามัญทั้งสิ้น²³

ประเทศฝรั่งเศส

1. รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศฝรั่งเศส คือ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งเริ่มใช้มาตั้งแต่ 4 ตุลาคม 1958 เมื่อเริ่มแรกนั้นเป็นแบบการปกครอง

²⁰ วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 109.

²¹ วิทยา นาศิริกุลกิจ, ระบบการเมืองอังกฤษ, หน้า 30.

²² วรวิทย์ กนิษฐเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521), หน้า 27.

²³ ดิเรก ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิศดาร, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493), หน้า 37.

แบบรัฐสภาแต่เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 1962 ลักษณะการปกครองก็เอนเอียงไปในทางแบบประธานาธิบดี²⁴

หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส คือ²⁵ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ซึ่งมาจากแนวความคิดของมงเตสกีเออ แต่เป็นหลักการที่ตีความต่างไปจากที่ปรากฏในสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ฝรั่งเศสไม่ถือหลักการแบ่งแยกเด็ดขาดเหมือนในสหรัฐอเมริกา แต่กลับให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์และต่างควบคุมซึ่งกันและกัน โดยให้ประธานาธิบดีโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎรได้ และให้สามารถลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลซึ่งนำโดยประธานาธิบดีได้ นอกจากนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงปรากฏในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่แปลกกว่าที่อื่นอันน่าหยิบยกมาพิจารณามี 3 ประเด็น คือ

ประการแรก การแบ่งแยกอำนาจ ปรากฏชัดในการแยกฝ่ายตุลาการออกไปจากการเมือง

ประการต่อมา มีการแยกบุคลากรของฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารออกจากกันโดยเด็ดขาดกล่าวคือ สมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันไม่ได้

ประการสุดท้าย มีการแยกอำนาจนิติบัญญัติออกเป็นสัดส่วน อำนาจนิติบัญญัติที่สำคัญอยู่ที่รัฐสภา นอกจากนั้นอยู่ที่รัฐบาล โดยเดอโกลด์ ผู้วางกรอบรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ความสำคัญต่อสถานการณ์ใหม่ด้วยการแบ่งแยกอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันอย่างเคร่งครัด เขาได้กล่าวอยู่เสมอว่า²⁶

"ไม่จำเป็นต้องกล่าวว่าอำนาจบริหารไม่มีที่มาจากรัฐสภา ...หาไม่แล้วผลพวงที่ได้รับคือ ความสับสนแห่งอำนาจทั้งหลายซึ่งจะลดทอนรัฐบาลให้เป็นเพียงที่รวมแห่งการมอบหมายหน้าที่ ความเป็นเอกภาพ, ความสามัคคี และวินัยภายในรัฐบาล

²⁴ไพโรจน์ ชัยนาม, "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาเพียงไร," หน้า 20-21.

²⁵วรศักดิ์ อูวรรณ, "ระบบกฎหมายของประเทศในภาคพื้นยุโรป," ในเอกสารการสอนชุดวิชาการระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บริษัทวิเคเตอร์เพาเวอร์พอยท์ จำกัด, 2528), หน้า 153-154.

²⁶Vincent Wright, The Government and Politics of France (London: Hutchinson & Co. Ltd., 1981), pp. 109-110.

ฝรั่งเศสจะต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพ (จะล่วงเกินไม่ได้) ถ้าสถานะผู้นำในชาติไม่เสื่อมทรามรวดเร็วถึงขนาดไร้ความสามารถ หรือปราศจากอำนาจ

แต่อย่างไรก็ดี ในระยะยาว ความเป็นเอกภาพ ความสามัคคีและความมีวินัย เหล่านี้จะสามารถดำรงอยู่ได้เพียงไร หากว่าอำนาจบริหารเป็นสิ่งที่มาจากอำนาจซึ่งอำนาจบริหารควรจะทำหน้าที่ตุลในทางตรงกันข้าม"

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 ซึ่งแก้ไขวันที่ 4 มิถุนายน 1960, วันที่ 6 พฤศจิกายน 1962 และวันที่ 30 ธันวาคม 1963* มาตรา 23 วรรคแรกบัญญัติไว้ว่า

"Art. 23 The office of member of the Government shall be incompatible with the exercise of the Paliamentary mandate, with the holding of any office at the national level in business, professional or labor organizations, and with any public employment or professional activity."²⁷

ซึ่งแปลความได้ว่า

"มาตรา 23 ตำแหน่งรัฐมนตรีย่อมขัดกับการเป็นสมาชิกรัฐสภา การเป็นตัวแทนของอาชีพหรือวิชาชีพในระดับชาติ การดำรงตำแหน่งทางราชการหรือกิจกรรมวิชาชีพ"²⁸

ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสดังกล่าว กำหนดว่า "ตำแหน่งรัฐมนตรีย่อมขัด (incompatible) กับการเป็นสมาชิกรัฐสภา" ดังนั้น หากว่าสมาชิกรัฐสภาผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางฝ่ายบริหาร สมาชิกผู้นั้นจะต้องสละที่นั่งในสภาให้แก่ตัวสำรอง (Suppleant) ผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งในคราวเดียวกับสมาชิกผู้นั้น ทั้งนี้ต้องลาออกจากสภาไม่เกินกว่า 30 วัน ภายหลังจากการเข้ารับตำแหน่ง ระยะเวลา 30 วันดังกล่าว เพื่อให้รัฐมนตรีมีเวลาที่จะตัดสินใจว่าจะสามารถยอมรับนโยบายของรัฐบาล และเพื่อประเมินว่า

*Constitution of France October 4, 1958, as amended June 4, 1960, November 6, 1962, December 30, 1963.

²⁷Amos J. Peaslee, Constitution of Nations, 3rd ed. (Hague: Martinus Nijhoff, 1968), p. 316.

²⁸เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ, รัฐธรรมนูญนานาชาติ (กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2516), หน้า 10.

รัฐบาลจะสามารถมีอายุอยู่ได้นานเพียงไร²⁹ เพราะเมื่อลาออกแล้วจะไม่สามารถมีที่นั่งในสภาได้อีกจนกระทั่งการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหน้าและหากผู้ใดได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ผู้นั้นจะต้องรอไปอีก 5 ปี ก่อนที่จะมีสิทธิเข้าไปในรัฐสภาอีกครั้งหากว่าได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป โดยตัวสำรองจะสมัครเข้าแข่งขันรับเลือกกับผู้ตนเข้าสวมตำแหน่งแทนไม่ได้³⁰ เป็นที่คาดหวังว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะโต้แย้งให้ผู้ที่ทะเยอทะยานที่จะไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ให้เกิดความขังคืด รัฐมนตรีช่วยยั้งจะต้องคิดทบทวนถึง 2 ครั้ง ก่อนที่จะสั่งเวทียที่นั่งในสภาของตนเองไป³¹

นอกจากนี้ ในรัฐบาลผสมรัฐมนตรีจะรู้สึกอึดอัดเหลือต่อการลาออก (ซึ่งจะก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ในรัฐบาล) หากว่าจะไม่มีที่นั่งในสภาให้กลับไปนั่งต่อไป ที่เรียกว่า "หลักแห่งการเป็นปฏิปักษ์" จึงน่าจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้นกว่าเดิม แต่หลักการดังกล่าวนี้คงใช้ได้แต่เพียงรัฐมนตรีส่วนมากเท่านั้นไม่ทุกคน ภายหลังจากการลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการแล้ว ผู้นั้นก็ยังต้องรักษาคะแนนนิยมในพื้นที่ที่ได้รับการเลือกตั้งไว้อย่างแข็งขันและต่อเนื่อง รัฐมนตรีหลายคนที่จะทิ้งรัฐบาลอยู่ในฐานะเป็นตัวเก็งที่มีหวังจะได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกครั้ง สมาชิกรัฐสภาที่มีคุณสมบัติสามารถเป็นรัฐมนตรีได้รับการเรียกร้องให้ยื่นใบลาออกด้วยจดหมายไม่ลงวันที่ไว้ล่วงหน้า ผู้ที่ต้นทุรังปฏิเสธที่จะลาออก จะได้รับการประกาศถึงพฤติกรรมการเป็นกบฏ (ต้นทุรัง) เพราะหากไร้ซึ่งสภิริตบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญคงได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างหนักบทบัญญัติมาตรา 23 ก็จะกลายเป็นความเหลวไหลทางรัฐธรรมนูญ การยกเลิกหลักแห่งการเป็นปฏิปักษ์เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หากนักการเมืองฝรั่งเศสรู้สึกว่าได้ถูกตัดขาดจากฐานอำนาจในท้องถิ่น เป็นบทเรียนที่สอนให้รู้ว่าแม้กระทั่งรัฐมนตรีส่วนมากที่ได้รับเลือกจากบุคคลภายนอกสภาก็ยังมีความพยายามที่จะลงต่อสู้แข่งขันเพื่อหาพื้นที่ที่จะได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป เนื่องจากมีความรู้สึกว่ที่นั่งในสภาสามารถที่จะเพิ่มบารมีทางการเมือง และเพิ่มน้ำหนักในการเจรจา

²⁹Roy Pierce, French Politics and Political Institutions, (Michigan: Harper & Row Publishers, 1968), p. 68.

³⁰ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, หน้า 186.

³¹Vincent Wright, The Government and politics of France, p. 110.

ต่อรองกับเพื่อนร่วมงานในต่างกระทรวงหรือแม้แต่ในกระทรวงเดียวกันก็ตาม ดังนั้นโดยปกติก็จะสมัครรับเลือกตั้งด้วยตามโอกาสที่จะทำได้ทุกครั้ง³² เพราะฐานะรัฐมนตรีเป็นทางให้ได้รับเลือก และเป็นการช่วยรักษาตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเอาไว้ให้พรรคของเขาต่อไป³³

บทบัญญัติมาตรา 23 มุ่งโดยตรงต่อเสถียรภาพของรัฐมนตรี หลักการแยกตัวบุคคลในรัฐบาลออกจากตัวบุคคลในสภากลายเป็นความจำเป็นทางกฎหมาย ถือว่าเป็นการบังคับเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภารวมเข้าไว้ด้วยกันหนทางเดียว ที่จะทำให้หลักการทั้งสองสามารถสร้างความพึงพอใจพร้อม ๆ กันในเวลาเดียวกันได้คือ การแยกรัฐบาลจากสภาในช่วงเวลาเดียวกันที่อยู่ร่วมกัน³⁴ เดอโกลด์ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีว่า ควรเป็นที่รวมของคณะบุคคลที่มีความคิดเห็นร่วมกันเป็นหนึ่งและร่วมใจกันเป็นหนึ่ง มากกว่าที่จะเป็นสังเวียนแห่งพลพรรคของพวกเขาผู้แทนโดยเฉพาะในตำแหน่งที่ทำหน้าที่ "เทคนิคเขียน" มากกว่าหน้าที่ "ทางการเมือง"³⁵

การคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกตัวบุคคลและแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกตัวรัฐมนตรี จากนั้นเสนอให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งหากพิจารณาเพียงผิวเผิน ๆ ก็เข้าใจว่าวิธีการนี้เป็นแบบเดิม คือประธานาธิบดีจะไม่เข้ายุ่งอะไรมาก คงเป็นแต่แต่งตั้งตามคำเสนอของนายกรัฐมนตรี แต่ตั้งแต่การปฏิรูปเมื่อ ค.ศ. 1962 (ซึ่งประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) เป็นต้นมา ทำให้ประธานาธิบดีมีอำนาจอย่างแท้จริงมากขึ้น การที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อรัฐมนตรีและประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนั้น ทำให้เข้าใจว่าระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรี จะต้องมีความตกลงเข้าใจเห็นชอบระหว่างกันในตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งนั้นด้วย เพราะคณะรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อสมาชิกแห่งชาติ (คือสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาล่าง) ผู้ที่ประธานาธิบดีจะเลือกแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ก็จะต้องเป็นผู้ที่สามารถจะได้รับความไว้วางใจจากสมาชิก

³²ไพโรจน์ ชัยนาม, "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาเพียงไร," หน้า 21.

³³เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

³⁴Roy Pierce, French Politics and Political Institutions, p. 69.

³⁵Ibid., p. 71.

ส่วนข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรด้วย³⁶ แต่แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะรับผิดชอบในการบริหารงานต่อสภา รัฐมนตรีก็ถูกห้ามที่จะเป็นสมาชิกสภาใดสภาหนึ่ง ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้แนวทางที่วางไว้โดยพรรคการเมืองต่าง ๆ และแรงกดดันของผู้เลือกตั้ง³⁷

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น ไม่จำเป็นต้องมีผู้ใดเป็นผู้ลงนามกำกับ (Contressing) และเป็นการแต่งตั้งตามที่พิจารณาเห็นควร (discretionnaire) ในสมัยนี้ นายกรัฐมนตรีจะใช้คำว่า Premier Ministre

การปฏิรูปโดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 โดยการแยกตำแหน่งรัฐมนตรีและความเป็นสมาชิกรัฐสภาออกจากกัน มีจุดประสงค์คือ ต้องการสกัดความทะเยอทะยานของสมาชิกสภาที่ต้องการเป็นรัฐมนตรี³⁸ อันเป็นปัญหาเรื้อรังมาตั้งแต่สมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 สภาพการเมืองภายในถูกครอบงำด้วยความทะเยอทะยานของสมาชิกรัฐสภาที่ต้องการจะเป็นรัฐมนตรี การขาดเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นผลส่วนหนึ่งของความทะเยอทะยานนี้³⁹

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ได้ยกร่างขึ้นมาเพื่อเพิ่มความเป็นอิสระและอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารฝรั่งเศสที่มีต่อสภา อำนาจบริหารถูกแบ่งออกระหว่างรัฐบาลรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองในการกระทำของตน ทำให้เกิดระบบผสมระหว่างระบบประธานาธิบดีกับระบบรัฐสภา บทบัญญัติให้มีประชามติโดยตรงในรูปของการลงประชามติ (referendum) มีความสำคัญในการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ฝ่ายบริหารโดยความเคารพต่อสภา แต่ก็สามารถเข้ากันได้กับลักษณะเด่นในระบบประธานาธิบดี และในระบบรัฐสภา⁴⁰

³⁶ไพโรจน์ ชัยนาม, "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำเป็นต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาเพียงไร," หน้า 21.

³⁷M. G. CLARKE, Modern Political Constitutions, 2nd ed. (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1973), p. 223.

³⁸วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 149-150.

³⁹จรูญ สุภาพและคนอื่น ๆ, การเมืองการปกครองยุโรป, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2523), หน้า 78.

⁴⁰Roy Pierce, French Politics and Political institutions, p. 212.

2. ความเป็นมาเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือข้อห้ามในส่วนที่เกี่ยวกับการ เป็นสมาชิกรัฐสภา
ของรัฐมนตรีประเทศฝรั่งเศส

ก่อนจะมาเป็นรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1958 โดยการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ประเทศฝรั่งเศสได้มีประวัติความเป็นมาทางรัฐธรรมนูญ เกี่ยวข้องอย่างมากกับสภาพทางสังคม

ก่อนการปฏิวัติในปี ค.ศ.1789 สังคมฝรั่งเศสมีการแบ่งชนชั้นออกเป็น 3 ชั้นชั้น มีสถานะทางกฎหมายต่างกัน ได้แก่ ขุนนาง พระ สามัญชน สองพวกแรกเป็นพวกอภิสิทธิ์ชน คือมีอภิสิทธิ์ทั้งด้านเกียรติและวัตถุ ในขณะที่พวกสามัญชนถูกกีดกันในเรื่องเหล่านี้⁴¹

นับแต่การปฏิวัติในปี ค.ศ.1789 ซึ่งถือเป็นการปฏิวัติทางการเมือง การปฏิวัติทางสังคมครั้งยิ่งใหญ่ แทนที่จะคลี่คลายการขัดแย้งระหว่างชนชั้นกลับทำให้เกิดการขัดแย้งอย่างมากมายระหว่างชนในชาติ⁴² ซึ่งได้แก่การขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหาที่มาของอำนาจ เกี่ยวกับลำดับชั้นของอำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนา

การขัดแย้งต่าง ๆ เหล่านี้ ยังผลให้ประเทศฝรั่งเศสประสบกับการขาดเสถียรภาพทางการเมือง การขาดประสิทธิภาพของรัฐบาล กล่าวคือ⁴³

การขาดเสถียรภาพทางการเมืองเป็นผลของการขัดแย้งในเรื่องที่มาของอำนาจ ในช่วงระยะเวลาประมาณ 80 ปี ประเทศฝรั่งเศสก็เปลี่ยนระบบการปกครองใหม่มา 15 ระบอบด้วยกัน ซึ่งสาเหตุสืบเนื่องมาจากชาวฝรั่งเศสแตกแยกกันออกเป็นสองพวก พวกหนึ่งยังเชื่อในลัทธิอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า การขัดแย้งดังกล่าวแสดงออกโดยการต่อสู้ระหว่างพวกอนุรักษนิยมกับพวกเสรีนิยม ประเทศฝรั่งเศสเริ่มมีเสถียรภาพทางการเมืองก็ต่อเมื่อภายหลังสถาปนาสาธารณรัฐที่สาม

แต่กระนั้น การเมืองการปกครองในประเทศฝรั่งเศสก็ใช้ว่าจะดำเนินไปอย่างราบรื่น ปัญหาที่ประเทศฝรั่งเศสต้องประสบจากปี ค.ศ.1875 ถึงปี ค.ศ.1958 (สาธารณรัฐที่สาม จนถึงสาธารณรัฐที่ห้า) ก็คือ การขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งเป็นผลมาจากชาวฝรั่งเศสยังแตกแยกกันในเรื่องลำดับชั้นของอำนาจ โดยเฉพาะระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจ

⁴¹ จรูญ สุภาพและคนอื่น ๆ, การเมืองการปกครองยุโรป, หน้า 57.

⁴² Andre Haurior, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques (Paris: Montchrestiens, 1968), p. 635. อ้างใน จรูญ สุภาพและคนอื่น ๆ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

บริหาร ว่าอำนาจควรอยู่เหนือกว่า โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าในเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ทำไม่ถึงจะไม่ให้ประชาชนใช้โดยตรง (ตามแนวความคิดของรูสโซ) หรืออย่างน้อยก็ให้สภาผู้แทนเป็นผู้ใช้ ตามแนวความคิดนี้ฝ่ายบริหารก็ต้องอยู่ใต้ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อีกฝ่ายหนึ่งมองในแง่ประสิทธิภาพของอำนาจ พิจารณาในแง่แล้วลำดับชั้นของอำนาจก็ต้องกลับกัน คือ ฝ่ายบริหารมาเป็นอันดับหนึ่ง รัฐสภาอันดับสอง ในการจัดแย้งดังกล่าวปรากฏว่าชัยชนะ เป็นของพวกเขาแรก

นอกจากนี้ ในสาธารณรัฐที่ 3 ยังเกิดการขัดแย้งกันเองภายในโครงสร้างทางการเมือง การมีกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย ประชาชนไม่เคยมีส่วนร่วมในระบบการเมือง แต่ละกลุ่มการเมืองต่างมีความเห็นของตนเองว่าอำนาจควรจะมีการใช้อะไร⁴⁴

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 ในสาธารณรัฐที่ 3 ใช้ถึงค.ศ. 1940 เป็นเวลาถึง 67 ปี ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวว่า รัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภา แต่เมื่อเป็นการปกครองโดยระบอบรัฐสภา หลักการที่จะต้องให้รัฐมนตรีมาจากสภา ก็จำเป็นต้องทำเช่นนั้น เพราะคณะรัฐมนตรีจะต้องอาศัยเสียงสนับสนุนของสมาชิกส่วนมากของสภา เป็นสิ่งที่ไม่มียุทธหายุ่งแล้ว⁴⁵

ในสาธารณรัฐที่ 4 รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา แต่โดยปกติแล้วจะเป็นสมาชิกสภาใดสภาหนึ่งอยู่ด้วยเสมอ แต่กระนั้นเหตุการณ์ในสาธารณรัฐที่ 4 โดยเฉลี่ยแล้วอายุของรัฐบาลอยู่ได้เพียง 8 เดือนเท่านั้น⁴⁶

รัฐมนตรีในสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านที่ตนดำรงตำแหน่งเสมอไป และก็น้อยมากที่จะมีโอกาสอยู่ในตำแหน่งเดียวกันนั้นได้นานพอที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านนั้นได้ แม้ว่ารัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและรับผิดชอบต่อนโยบายดังกล่าว รัฐมนตรีทั้งหลายจึงยังต้องอาศัยฟังฟังข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นทีมงานฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก คณะรัฐมนตรีของฝรั่งเศสจึงกลายเป็นนักโทษที่ถูกจองจำอยู่ในระบบราชการอย่างรวดเร็ว

⁴⁴Roy Pierce, French Politics and Political Institutions, p. 41.

⁴⁵ไพโรจน์ ชัยนาม, "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาเพียงไร," หน้า 42.

⁴⁶Micheal Stewart, Modern Forms of Government (New York: Frederick A. Praeger Publisher, 1961), p. 157.

และหน้าที่ของรัฐมนตรีก็คือ "การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเขาไม่รู้อะไรเลย ไปดำรงตำแหน่งหน้าที่ซึ่งเขาไม่รู้อะไรเลย" ซึ่งรัฐมนตรีในสาธารณรัฐที่ 4 มักจะปฏิบัติอยู่เสมอ รัฐมนตรีจะนำเอาทีมงานส่วนตัวที่ได้แต่งตั้งจากผู้ซึ่งทำงานปฏิบัติการทางด้านบริหาร สู่วุฒิสภาเป็นเทคนิคเขียนอาชีพเข้ามาในที่ทำงานด้วยทุกครั้ง⁴⁷

ในสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภา ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจะดำรงอยู่ได้เพียงไร จึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของกลุ่มสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งหลาย นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนนี้ ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องไม่ทำร้ายความคิดเห็นของแต่ละกลุ่ม เขาจึงอยู่ในห้วงแห่งความกลัวไปชั่วครู่ที่ว่า หากมีฉันทมติแล้ว เขาคงจะต้องก้าวเลยไปสู่หนทางที่ถูกกำหนดให้แคบเข้าที่วางไว้สำหรับเขา และนั่นเป็นเหตุผลที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีบ่อยมากในฝรั่งเศสกว่าในอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 เมื่อรัฐมนตรีลาออกก็จะมีการเข้ามารวมกลุ่มกันอีกครั้งเพื่อหาเสียงข้างมากในสภา และนักการเมืองผู้มีตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีที่เพิ่งจะลาออกมักจะได้กลับเข้ามารับตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งใหม่อีกเสมอ โดยระบบที่คณะรัฐมนตรีฝรั่งเศสต้องอาศัยกลุ่มที่บอบบางเป็นพื้นฐานนี้เอง ได้นำไปสู่การบิดเบือน และสร้างความไม่เชื่อถือนในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาในฝรั่งเศสได้มากกว่าสิ่งอื่นใด โดยเฉพาะในสาธารณรัฐที่ 3 คณะรัฐมนตรีมีอายุเพียง 10 เดือน⁴⁸

การดำรงอยู่ของคณะรัฐมนตรี หรือความมั่นคงของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความต้องการเป็นรัฐมนตรีของบรรดาสมาชิกสภา สมาชิกสภาต้องการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีหลายชุดด้วยกันที่เดียวต้องออกจากตำแหน่งเพราะสภาลงมติไม่ไว้วางใจบ้าง ต้องลาออกก่อนที่สภาจะลงมติบ้าง เพราะเห็นว่าเสียงที่ตนจะได้รับสนับสนุนจากสภาไม่เพียงพอแล้ว ในฝรั่งเศสคณะรัฐมนตรีจึงถูกรุกและโจมตีโดยรัฐสภาไม่ให้มีเสถียรภาพได้ เพราะทุกคนก็หวังที่จะได้เป็นรัฐมนตรีหากจะมีการตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่หนึ่งสัปดาห์ต่างประเทศในราว ค.ศ. 1954 ในจำนวนสมาชิกผู้แทนทุก ๆ 4 คน อย่างน้อย 1 คน จะต้องเคยเป็นรัฐมนตรีมาแล้ว⁴⁹ ในสาธารณรัฐที่ 3 วุฒิสภามีอำนาจมากมายเหลือล้น

⁴⁷Taylor Cole, European Political Systems, 2nd ed. (New York: Alfred A. Knopf Inc., 1961), p. 227.

⁴⁸M.G. Clarke, Modern Political Constitutions, pp. 221-222.

⁴⁹ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, หน้า 186.

จึงมีผู้พยายามที่จะกระตุ้นให้ฝ่ายบริหารสามารถที่จะมีอำนาจยับยั้งสภาได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา และจำกัดอำนาจของสภาในการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดให้มีการขอคำปรึกษาด้วยการลงประชามติซึ่งเป็นวิธีการที่ฝ่ายบริหารสามารถจะอุทธรณ์โดยตรงต่อประชาชน ในปัญหาที่ตกลงกับสมาชิกสภาไม่ได้ แต่ในที่สุดก็กระทำไม่สำเร็จเพราะไม่ได้รับการสนับสนุนพอเพียงจากพรรคการเมืองที่มีเสียงในสภา⁵⁰

ในสาธารณรัฐที่ 4 ได้มีความพยายามที่จะลดอำนาจของวุฒิสภา โดยมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญถึง 2 ครั้ง แต่สุดท้ายก็ไม่อาจสร้างความแข็งแกร่งและอิสระให้แก่รัฐบาลได้ รัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐที่ 4 ได้รับความเห็นชอบจาก 3 พรรคใหญ่ โดยมีผู้คัดออกเสียงลงคะแนนเป็นจำนวนมาก ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านการยอมรับโดยปราศจากความปรารถนาอันแรงกล้า และในท่ามกลางความไม่แยแสของวิญญูชน⁵¹ สาธารณรัฐที่ 4 จึงต้องล่มสลายไปในที่สุด

⁵⁰Roy Pierce, French Politics and Political Institutions, p. 30.

⁵¹Ibid., pp. 41-42.