

دو قرن منازعه بین دولت و مجلس در فرانسه

حجت الله ایوبی

دانشیار دانشگاه تهران، دانشکده مطالعات جهان

(تاریخ دریافت 91/9/24 - تاریخ تصویب 91/12/25)

چکیده

فرانسوی‌ها پس از انقلاب نظام‌های گوناگون سیاسی را آزمودند. یکی از مهمترین چالش‌های سیاسی در این کشور در دو قرن گذشته ستیز بین مجلس و دولت بر سر اختیاراتشان بود. این جنگ و گریز تاریخی هرازگاهی به پیروزی یکی از دو هم‌اورد انجامید. هواداران مجلس و یا دولت با راه انداختن شورشها و انقلابهای گوناگون به تغییر قانون اساسی و تثبیت موقعیت خود پیروزی خود را جشن گرفتند. در برشهایی از تاریخ سیاسی این کشور دو طرف کوشیدند به نظام بینابینی رضایت دهند و این ستیز کهنه را در بازی برد برد به پایان برند. اما سرانجام ژنرال دوگل با بهره‌گیری از موقعیت و شخصیت کاریزماتیک خود با تأسیس جمهوری پنجم این ستیز دیرینه را به سود دولت به پایان برد. بیش از پنجاه سال است که فرانسویها نظام سیاسی را تجربه می‌کنند که در آن خانه ملت از رأس امور به زیرکشیده شد و به حاشیه رانده شد. ریشه‌های این ستیز تاریخی موضوع این نوشتار می‌باشد.

واژگان کلیدی: فرانسه، جمهوری، دولت، مجلس، نظام سیاسی

مقدمه

فرانسویان از سال 1789 (انقلاب کبیر فرانسه) تا سال 1958 پنج جمهوری، دو موناشری، دو امپراطوری و یک نظام دیکتاتوری به نام «دولت فرانسه» را آزمودند. تجربه پانزده قانون اساسی گوناگون از دیگر نشانه‌های ناپایداری نظام‌های سیاسی در این دیار است. ره آورد نخستین قانون اساسی فرانسه پی ریزی نخستین جمهوری در این کشور است و با آخرین قانون اساسی در سال 1958، جمهوری پنجم تأسیس شد و روح نا آرام فرانسویها در جمهوری پنجم دست کم نیم قرن است که آرام گرفته است. لذا به راستی می‌توان فرانسه را «موزه نظام‌های سیاسی» دانست. (نتان، 2000: 3) از مهمترین ویژگی نظام سیاسی در فرانسه ستیز تاریخی و پیوسته بین قوه مجریه و قوه مقننه است.

واژه پارلمان که از کلمه «پارله» یعنی سخن گفتن مشتق شده کهن و ریشه دار است. در روزگار پادشاهان، به

دادگاهها «پارلمان» گفته می شد. دادگاههای فرانسوی جولانگاه وکیلان سخنوری بود که با استفاده از همه فنون فصاحت و بلاغت می کوشیدند پشت حریف خود را به خاک بمالند. بنابراین پیروز دادگاهها کسانی بودند که در فن سخن قویتر بودند. دادگاه جایی بود برای «پارله» و این محل را به حق پارلمان می گفتند. اما با پیروزی انقلاب فرانسه به تدریج خانه نمایندگان ملت که از این نظر شباهت زیادی به دادگاههای پیشین داشت، پارلمان نام گرفت. خانه نمایندگان ملت در فرانسه گاه «اتاق نمایندگان»، گاه «مجتمع» و گاه کنواسیون نامیده شد. اما سرانجام خانه ملت خانه ای شد برای سخنوری و ایراد خطبه های آتشین. یکی از دستاوردهای انقلاب فرانسه بی تردید نظام نمایندگی و تشکیل پارلمان است. اما این به ظاهر عزیزترین فرزند انقلاب از آغاز برای حاکمان و زمامداران قوه مجریه نفرت انگیز بود. جنگ بین مجریان و پارلمان و به عبارتی بین قوه مقننه و مجریه از همان فردای انقلاب آغاز شد. (بورولا و راموندی، 2004: 23) نبردی که تا سال 1985 ادامه یافت. با به قدرت رسیدن ژنرال دوگل این نبرد تاریخی به سود قوه مجریه پایان یافت.

این مقاله در صدد یافتن ریشه های تاریخی و جامعه شناختی کشمکش تاریخی بین مجلس و دولت در فرانسه است. پرسش اصلی این است که چرا فرانسویها از فردای انقلاب تا کنون بیش از پانزده بار قانون اساسی خود را تغییر دادند و نظامهای سیاسی گوناگون را آزمودند؟ ریشه اصلی اختلاف بر سر نظامهای سیاسی در فرانسه چه بود؟ نهایتاً جنگ تاریخی بین مجلس و دولت چگونه به پایان رسید؟ و خلاصه در روزگار کنونی مناسبات بین دولت و مجلس چگونه است؟

این مقاله بر این فرضیه بنا شده که ریشه اصلی آزمون نظامهای گوناگون سیاسی در فرانسه یافتن راه مناسبی برای تعامل بین قوه مجریه و مقننه بود اما در نهایت تنها با هژمونی رئیس جمهور بر قوه مقننه این ستیز تاریخی فعلاً پایان یافته است.

ریشه های اختلاف از فردای انقلاب فرانسه

با پیروزی انقلاب فرانسه در سال 1789 بساط نظام پیشین برچیده شد. نظام سیاسی جدید با نظام پیشین دست کم دو تفاوت اساسی داشت. اول آن که، مشروعیتش را از مردم می گرفت نه از خداوند و دوم اینکه قانون نوشته ای به نام قانون اساسی حدود اختیارات پادشاه را تعیین می کرد. (شوالیه، 2001: 19) نخستین قانون اساسی فرانسه در تاریخ 3 سپتامبر 1791 به تصویب مجلس رسید. بدین ترتیب نظام سلطنت مشروطه (مونارشی مشروطه) نخستین نظام سیاسی فرانسه پس از انقلاب شد. به موجب این قانون، پادشاه به عنوان رئیس قوه مجریه، ریاست حکومت را عهده دار بود. این نظام از این روی مشروطه نام گرفت که اختیار قانون گذاری از پادشاه گرفته شد و به مجلس نمایندگان داده شد. (اوبین و لوکومبت، 2004)

از نخستین روزهای برپایی نظام پادشاهی مشروطه جنگ و ستیز بین دولت و مجلس آغاز شد. برای لویی هیجدهم مجلس ملی غیر قابل تحمل بود. هوادارنش در مجلس خواهان حق وتوی پادشاه بودند و از نظر آنها شاه در رأس امور بود و نه مجلس. جمهوری خواهان انقلابی به شدت با این نگاه در ستیز بودند و مجلس ملی را در رأس امور می

دانستند. جنگ بین شاه و پارلمان روز به روز شدت گرفت. در نهایت شاه به کمک هوادارن پارلمانی اش و کلیسا به اندیشه کودتا بر علیه مجلس افتاد و به شهر ورن گریخت تا از آنجا ارتش ضد انقلاب را به کارزار پارلمان نافرمان بیاورد و دمار از روزگار مجلسها در آورد. اما بخت با او یار نبود و انقلابیون پادشاه را دستگیر کردند. شاه بدین ترتیب اعتبارش را از دست و مجلس ملی با تنها با یک رأی بیشتر حکم به اعدام پادشاه داد. به گیوتین سپردن لویی هیجدهم نخستین زهره چشم گرفتن مجلس از دولت بود. پارلمانی ها با اعدام پادشاه خواستند برای همیشه اندیشه مقاومت در برابر قوه مقننه را گردن زدند. جمهوری خواهان این آزمون را پیروزی تاریخی مجلس بر قوه مجریه می دانستند اما رخدادهای بعدی نشان داد که پیروزی مجلس بر دولت رویایی است تحقق نیافته. پس نخستین ریشه های ستیز بین دولت و پارلمان به رویارویی دو تفکر بر می گردد. اندیشه ای که رئیس دولت و یا پادشاه را نماینده تام الاختیار ملت می داند و هیچ گونه محدودیتی را برای او بر نمی تابد. و اندیشه دیگری که حاکمیت مطلق را از آن ملت دانسته و پارلمان را تبلور اراده ملت می داند. به بیان دیگر انقلاب فرانسه از آغاز با دو اندیشه مطلق گرا روبرو شد و اندیشه حکومت مطلقه مجلس با فلسفه حکومت مطلقه پادشاه قابل جمع نبود.

با ازبین رفتن نظام پادشاهی مشروطه راه بر تشکیل نخستین جمهوری تاریخ فرانسه هموارشد. جمهوریخواهان تندرو و مردم گرایان افراطی و پوپولیست ها هیچ نظامی به جز نظام پارلمانتاریستی را بر نمی یافتند. بنابراین جمهوری اول را از نظر ساخت قدرت، نظام پارلمانی مطلقه می توان نامید. به موجب قانون اساسی 1973، قدرت اجرایی و قانون گذاری به مجلس نمایندگان واگذار شد. این مجلس که پیکره قانون گذاری نام داشت هر دو قوه مجریه و قانون گذاری را در اختیار داشت. شورایی به نام شورای اجرایی، از سوی پارلمان ارگان اجرایی کشور را عهده دار بود. بدین ترتیب جمهوری اول تفکیک قوای منتسکیو را در عمل زیر پا گذاشت. (شوالیه و دیگران، 2009: 115-120)

قوه مجریه را شورایی در اختیار داشت که برخاسته از پارلمان بود. مجلسها همه قدرت را در اختیار گرفتند و خود را در برابر آزمونی سخت و تاریخی قرار دادند. رویدادهای سالهای نخست جمهوری و حکومت ترور، وحشتی را ایجاد نمود که نخستین آزمون را با ناکامی روبه رو کرد. روبسپیر به نمایندگی از مجلس می تاخت و همه مخالفان را بی رحمانه قتل و عام می کرد. اما این حکومت بلامنازع دیری نپایید. در جریان ترمیدور روبسپیر خود گرفتار سستی شد که خود برپا کرده بود. او از قدرت به زیر کشیده شده و به گیوتین سپرده شد. با اعدام روبسپیر چپی های معتدل زمام امور را بدست گرفتند. نگرش دست چپی های معتدل به ساخت قدرت با گذشته تفاوت اساسی داشت. آنها قانون اساسی دیگری را به تصویب رساندند. قانون اساسی جدید بدنبال کاهش قدرت پارلمان یا همان پیکره قانون گذاری بود. برخلاف گذشته، قانون جدید بر پایه تفکیک قوا بنا گذاشته شد. قدرت قوه مقننه به شدت کاهش می یافت و مجلس حق نظارت و انحلال قوه مجریه را از دست می داد. اما قوه مجریه می توانست در صورت لزوم مجلس را منحل کند.

در اثر بحرانهای پی در پی به سرعت در بین مجلسها و سیاسیون آن روزگار این اندیشه شدت گرفت که حکومت بی رقیب پارلمان ریشه همه بحرانهاست. آنها راه چاره را در ایجاد دولتی مقتدر می دانستند. ناپلئون که نامش در تمام اروپا بر سر زبانها بود در تاریخ 9 نوامبر 1799 با انجام کودتایی به عمر هفت ساله جمهوری اول پایان داد و نخستین

حکومت پارلمانی فرانسه با کارنامه ای پر سؤال به پایان عمرش رسید.

انزوای مجلس بوسیله ناپلئون بناپارت وجانشینانش

ناپلئون شعار سازمان دهی دوباره دولت، ایجاد صلح و حاکمیت بر جامعه را در دستور کار خود قرار داد و برای دستیابی به این اهداف تغییر نظام سیاسی و تصویب قانون اساسی جدید را گریز ناپذیر می دانست. متهم اصلی مجلس بود. با قانون اساسی سال هشتم جمهوری (دسامبر 1799) فرانسویها باز هم نظام تازه ای را به آزمایش گذاشتند.

قانون اساسی جدید، بر اصل سی¹ بناشده بود که بر اساس آن «اقتدار از بالاست و اعتماد از پایین». براساس چنین اصلی، قوه مجریه به شورایی به نام کنسول واگذار شد و ناپلئون به عنوان کنسول اول از اختیارات فراوان برخوردار بود. کنسول اول، ابتکار عمل رادر قانون گذاری از آن خود کرده بود و مدیریت بودجه، جنگ و دیپلماسی را در انحصار خود داشت. جمهوری کنسولی در نزدیک به پنج سال عمرش (1799-1804) زمینه را برای گذار از نظام پارلمانتاریستی و حاکمیت بی چون و چرای دولت بر مجلس آماده کرد. (دوهامل، 1995: 13)

ناپلئون در سال 1804 خود را امپراطور نامید. پیروزی ناپلئون به معنای شکست کامل مجلس در برابر دولت بود. ناپلئون مجلس را به کلی به حاشیه راند. او قانون اساسی جدیدی را به تصویب رساند که در آن مجلس ملی هیچ جایگاهی نداشت. شالوده قانون اساسی جدید ایجاد دولتی مقتدر بود. در این نظام، شورای دولتی قوه مجریه را یاری می کرد و برای کاهش قدرت نمایندگان چندین پارلمان پیش بینی شده بود ولی قدرت اصلی در اختیار مجلس بالا (سنا) بود که انتصابی و زیر فرمان ناپلئون قرار داشت. (ماده 92) نظریه پرداز این نظام برای افزایش قدرت قوه مجریه نظام انتخاباتی را پی ریزی کرد که در نوع خود کم نظیر بود. رأی دهندگان به جای انتخاب نمایندگان به فهرستی از نامزدها رأی می دادند. این فهرستها در اختیار نمایندگان مجلس بالا و مدیران قرار می گرفت و نمایندگان مجلس و مدیران از بین این فهرست منصوب می شدند. ناپلئون که در اندیشه بازگرداندن اقتدار به قوه مجریه بود، در صدد برآمد پارلمان را تا آنجا که ممکن است ضعیف کند. برای رسیدن به این هدف، به جای نظام دو مجلسی نظامی چهار مجلسی طراحی کرد تا این مجالس بتوانند یکدیگر را خنثی کنند تا او بدون کمترین مانعی بر اسب قدرت بتازد. (دوهامل، 1995: 17)

با رفتن ناپلئون بساط امپراطوری برچیده شد ولی بساط انقلابی گری و جمهوریت گسترده نشد. پس از کناره گیری ناپلئون برای بار اول در سال 1814، لویی هیجدهم قدرت را به دست گرفت. لویی هیجدهم، با بکارگیری مفهوم چارت (منشور) از رژیم گذشته، قانون اساسی جدیدی را به نام منشور اساسی به تصویب رسانید. بدین ترتیب لویی هیجدهم در تلاش بود تا انقلاب و رژیم سابق را آشتی دهد. (شوالیه و دیگران، 2009: 175)

یکی از ویژگیهای منشور این بود که نظام جدید را ادامه نظامهای پادشاهی پیشین می دانست. در مقدمه منشور مشروعیت الهی پادشاه نیز مورد تاکید قرار گرفته است. بنابراین منشور هم همان سنت دولت مقتدر ناپلئونی را سرلوحه

¹. Siéyes

خود قرار داد. در نظام منشور پارلمان همچنان در حاشیه و فاقد هرگونه قدرت ابتکاری بود. پس بار دیگر حاکمیت از ملت گرفته شد و به شاه بازگشت. شاه حاکم بی همورد قوه مجریه بود (ماده 13 و 14) و در عرصه قانون گذاری نیز از اختیاراتی فراوان برخوردار شد. (مواد 15، 16 و 22) شاه به عنوان شخصیتی مقدس قوه مجریه را در اختیار داشت. وزیران در برابر او مسئول بودند. (ماده 13) شاه فرماندهی کلیه نیروهای نظامی را بر عهده داشت و فرمان جنگ و صلح و امضای معاهدات از جمله اختیارات او بود. (ماده 14) پیشنهاد قانون بر عهده شاه بود که در مجلس به بحث و رأی گذاشته می شد. (ماده 17) دستور اجرا و یا لغو قانون نیز از اختیارات ویژه شاه به شمار می رفت. (ماده 22) قوه مقننه در برگیرنده دو مجلسی بود. مجلس انتصابی و مجلس نمایندگان. اعضای مجلس دوم را شاه به این سمت منصوب می کرد. (ماده 27) شمار این نماینده ها نامحدود بود و شاه می توانست به هر تعدادی که بخواهد افرادی را به این سمت منصوب کند. مجلس دوم بازوی مشورتی و قانون گذاری پادشاه به شمار می آمد و به همین دلیل تمام جلسات آن سری بود. (ماده 32)

اما مجلس دیگری که به موجب منشور مجلس نمایندگان دپارتمانها نامیده می شد در برگیرنده نمایندگان برگزیده مردم بود. نمایندگان این مجلس بوسیله کالج های انتخاباتی در درپارتمانها انتخاب می شدند. (ماده 35) جلسات این مجلس عمومی بود و مردم می توانستند در جریان مذاکرات آن قرار گیرند. مجلس نمایندگان می توانست نمایندگان را مورد اتهام و پرسش قرار دهد ولی حق قضاوت در باره آنها تنها از اختیارات مجلس انتصابی بود. در این نظام سیاسی همان سنت ناپلئونی پاس داشته شد و پارلمان به کلی در حاشیه باقی ماند.

مونارشی ژوئیه (1830-1848) و جمهوری دوم: جان گرفتن دوباره مجلس ملی

حکومت نسبتا مردمگرای این دوران در نهایت بوسیله شارل دهم به استبداد گرایید و انقلابی را موجب شد که به انقلاب ژوئیه معروف است. سه روز انقلاب ژوئیه یعنی روزهای 27، 28 و 29 ژوئیه به عنوان سه روز با شکوه در تاریخ فرانسه نام گرفت. انقلاب ژوئیه در حقیقت ادامه انقلاب 1789 بود و اندیشه های انقلابیون فرانسه فرصت دوباره ای برای پیاده شدن یافت. پیروزی این انقلاب را می توان پیروزی حاکمیت ملی بر حاکمیت پادشاه دانست. پادشاه برای خود لقب پادشاه شهروند را برگزید. (فرانسوا، 2006)

اصلاحاتی که در منشور صورت گرفت، بیشتر برخاسته از اندیشه های پادشاهی مشروطه بود و کمتر ریشه در جمهوری خواهی داشت. این دوران با کاهش اختیارات پادشاه آغاز شد. ابتکار قانون گذاری که تنها از آن پادشاه بود بین شاه و مجلس تقسیم شد و مجلس هم می توانست طرحهایی را برای تصویب مطرح کند. در این دوران پارلمان از جایگاهی درخور در مقایسه با گذشته برخوردار شد و هر دو مجلس قدرت سوال از قوه مجریه را پیدا کردند. (نشان، 2000، 10) پیشنهاد طرحهای قانونی از انحصار پادشاه خارج شد و هر دو مجلس از این اختیار بهره مند شدند (ماده 14). بر خلاف گذشته که جلسات مجلس دوم غیرعلنی بود، جلسات این مجلس نیز مانند مجلس نمایندگان علنی شد. (ماده 17) سن نمایندگی از 25 سال به 30 سال افزایش یافت و سن رأی دهی از 30 سال به 25

سال کاسته شد و جمع دیگر از فرانسویهای به رأی دهندگان پیوستند. با افزایش اختیارات و جایگاه مجلس، هر دو مجلس اجازه یافتند در نخستین جلسه خود رئیس را با آراء خود برگزینند در صورتی که در گذشته انتخاب رئیس از اختیارات پادشاه بود. (ماده 37) از دیگر اصلاحات منشور در جهت افزایش حقوق شهروندی ضرورت تشکیل هیئت داوران (ژوری) برای رسیدگی به جرایم سیاسی مطبوعاتی، مسئولیت دولت و وزیران بود. موناشرشی ژوئیه راه را برای انقلابی دیگر و حکومت دوباره مجلسان فراهم ساخت.

موناشرشی ژوئیه زمینه را برای انقلابی دیگر در سال 1948 و تاسیس دومین جمهوری فراهم کرد. با برپایی جمهوری دوم در سال 1948 بار دیگر مجلس ملی در رأس امور قرار گرفت. اگر چه عمر جمهوری دوم بسیار کوتاه بود ولی در برخی از اصول مهم جمهوریت در فرانسه در همین روزگار پی ریزی شد. گسترش حق رأی به همه مردان از رویدادهای مهم این دوران است و نظامهای بعدی همه بر این اصل پایدار ماندند. لویی ناپلئون نوه ناپلئون که به مقام رئیس جمهوری رسیده بود نیز کوشید برای خود مشروعیتی در بین مردم دست و پا کند و مبنای مشروعیت اکثریت را پذیرفت. (دوهمال، 1995: 47)

در بین انقلابیون مباحث فراوانی در خصوص قوه مقننه در گرفت. لامارتین در زمره کسانی بود که مجلس انتصابی دوم را برای فرانسه ناکارآمد و غیر دموکراتیک می دانست. از دیدگاه او این مجلس در کشوری چون آمریکا که دارای نظام ایالتی است می توانست مفید باشد. سرانجام نگاه لامارتین پیروز شد و نظام قانون گذاری یک مجلسی شد. البته شمار نمایندگان به 750 نفر افزایش یافت. در خصوص قوه مجریه بنا بر دموکراسی بیشتر بود. الگوی آمریکایی به ذائقه انقلابیون سازگارتر آمد. انتخاب رئیس جمهوری برای اولین بار با آراء مستقیم مردم برای مدت چهار سال صورت پذیرفت. (نشان، 12، 2000). تفکیک قوا در قانون اساسی جدید مورد تاکید قرار گرفت. (ماده 19) رئیس جمهور با رأی مستقیم مردم برای مدت چهار سال برگزیده می شد و تنها دوبار پشت سر هم می توانست به این مقام برسد. وی پس از انتخاب در برابر مجلس ملی سوگند یاد می کرد.

جمهوری دوم عمرش کوتاه بود. نوه ناپلئون نخست از راه انتخابات قدرت را بدست گرفت. ناپلئون برای تحکیم موقعیت خود طولانی شدن دوران ریاست جمهوری و افزایش قدرتش را در تاریخ 2 دسامبر 1851 به همه پرسى گذاشت و با رأی قاطع آری به قدرت بی رقیب فرانسه تبدیل شد (هفت و نیم میلیون آری در برابر شصت و پنجاه هزار نه). مقاومت های محدود جمهوری خواهان در هم شکسته شد و بیش از 2000 تن از آنان اخراج یا تبعید شدند. ویکتور هوگو نیز یکی از همین اخراجیها بود. کودتا به پیروزی رسید و عمر کوتاه جمهوری دوم به پایان خود رسید و باز هم به موزه سیاسی فرانسه نظام جدیدی به نام امپراطوری دوم افزوده شد.

امپراطوری دوم (1852-1870): دوران سزاریسیم دموکراتیک

ناپلئون با برگزاری یک همه پرسى نخست زمان ریاست جمهوری اش را به ده سال افزایش داد و درست یک سال بعد در همان تاریخ یعنی در 2 دسامبر 1852 همه پرسى دومی را برگزار کرد و خود را امپراطور فرانسه نامید. ناپلئون

سوم، نظامی را پی ریخت که برخی آن را «سزایسم دموکراتیک» نامیدند. ابتکار عمل در تصویب قانون بازم به انحصار امپراطور در آمد و قوه مقننه زیر سلطه قوه مجریه قرار گرفت و آزادی مطبوعات محدود شد. یکی از اصول مهم قانون اساسی جدید، ضرورت تبلور اراده ملی در شخصیت واحدی بود که به نمایندگی از مردم اقتدار را به فرانسه بازگرداند. ناپلئون برای دستیابی به این هدف از ابزار همه پرسی به خوبی سود جست و توانست خود را به عنوان تبلور اراده ملی نشان دهد. (پلیسی، 1973)

قانون اساسی جدید اختیارات بسیاری را به قوه مجریه و به شخص امپراطور می داد. این بار هم در کشمکش بین مجلس و دولت، قوه مجریه به پیروزی رسید. پارلمان حق پیشنهاد طرح قانونی و حتی تقاضای اصلاح قانون را نیز نداشت و قوه مجریه در برابر این قوه هیچ مسئولیتی نداشت. قوه مقننه این دوران بی بهره از هر گونه استقلالی بود و آئین نامه های داخلی و حتی رئیس آن را نیز دستگاه اجرایی تعیین می کرد. (نئان، 2000: 19).

به موجب این قانون رئیس جمهور (و سپس امپراطور) در برابر مردم مسئول بودند. (ماده 2) مفهوم این ماده این است که رئیس قوه مجریه در برابر دیگران از جمله پارلمان هیچ مسئولیتی نداشت. او تمام اختیارات را برعهده داشت و حتی عدالت در قوه قضائیه نیز به نام او اجرا می شود. (ماده 9) تنها امپراطور حق پیشنهاد طرح قانونی را داشت و چنین حقی از قوه مقننه گرفته شده بود. وزرا تنها در برابر امپراطور مسئولیت داشتند و جرائم آنها تنها در مجلس سنا قابل بررسی بود. (ماده 13).

قوه قانونگذاری براساس قانون اساسی جدید، در برگیرنده دو مجلس سنا و پیکره قانونگذاری بود (نام جدید مجلس نمایندگان). تعداد نمایندگان مجلس سنا بر اساس قانون نباید از صد و پنجاه نفر بیشتر می شد. در سال اول امپراطوری، شمار نمایندگان سنا هشتاد نفر تعیین شده بود. (ماده 19) این تعداد در برگیرنده روحانیون، مارشالها و فرماندهان نظامی و شهروندان عادی بود که به فرمان پادشاه به این مقام می رسیدند. (ماده 21) رئیس و نایب رئیس مجلس سنا را رئیس قوه مجریه می گمارد. (ماده 23) جلسات مجلس سنا غیر علنی بود و جلسات سنا به دستور رئیس قوه مجریه تشکیل می شد. همان گونه که پیش تر آمد سنا فاقد هرگونه ابتکار عملی برای قانون گذاری بود.

مجلس دوم که در قانون اساسی جدید از آن به پیکر قانون گذاری یاد می شد، ریشه در آراء مستقیم مردم داشت. (ماده 34) به ازاء هر سی و پنج هزار رأی دهنده یک نماینده به مجلس فرستاده می شد. نمایندگان با آراء مستقیم مردم به مدت شش سال برگزیده می شدند. جلسات مجلس علنی بود و نمایندگان مجلس موظف به بررسی طرح هایی بودند که از سوی دولت در دستور کارشان قرار می گرفت. مروری بر چندین ماده قانون اساسی 14 ژانویه کافی است تا نشان دهد که امپراطوری دوم تا چه اندازه تمرکز گرا و پادشاه محور بود و مجلس قانونگذاری ابزاری بیش نبود. (شوالیه و دیگران، 2009: 258-260)

جمهوری سوم (188-1940): تلاش برای سازش بین مجلس و دولت

جمهوری سوم بر روی ویرانه های دومین امپراطوری بنا شد. نوه ناپلئون به سرنوشتی بدتر از جدش دچار شده بود.

او با 80000 سپاهش، خود تسلیم دشمن شده و شکست سبدان روح ملی فرانسویها را به شدت خراشیده بود. فاتحین جنگ هم خواهان سرو سامان یافتن اوضاع فرانسه بودند تا خلاصه طرف گفتگوهایشان را پیدا کنند. هنگامی که آدولف تی‌یر به عنوان رئیس دولت موقت منصوب شد. وضعیت رئیس دولت چندان روشن نبود. پارلمان خود را حاکم بی‌چون و چرا می‌دانست و تی‌یر خواسته یا ناخواسته زیر نظر پارلمان بود. تی‌یر و پایه‌گذاران جمهوری سوم در ستیز تاریخی بین مجلس و دولت کوشیدند راه میانه را در پیش بگیرند. آنها بیشتر به آشتی تاریخی بین این دو نهاد می‌اندیشدند. اما رخدادهای بعدی نشان داد که این سازش چندان آسان نبود. (مایور، 1984)

با آرام‌تر شدن اوضاع، نمایندگان پارلمان از بوردو کوچ کردند و در کاخ ورسای جای گرفتند. در همین روزگار بود که پارسی‌ها سر به شورش برداشتند و ماجرای کمون پاریس را آفریدند. در دوران ورسای نشینی پارلمان، فرانسه قوانینی را به تصویب رساند که برخی از آنها بسیار دارای اهمیت اند. برای نخستین بار به تصویب پارلمان رئیس دولت «رئیس‌جمهور» خوانده شد. پارلمان در صدد بود تا آنجا که می‌تواند رئیس‌جمهوری را زیر سلطه خود داشته باشد. قانون 13 مارس 1873 معروف به قانون دو بروگلی معروف است. (رموند، 2002: 12) به موجب این قانون رئیس دولت موظف به ارائه گزارش و سخن‌راندن در پارلمان داشت. باز هم درگیری و اختلاف آغاز شد. تی‌یر در برابر فشارهای مجلسیان گه‌گاه استعفا می‌داد تا شاید از آنها امتیاز بگیرد. سرانجام مجلس استعفا 24 می 1873 تی‌یر را پذیرفت تا هم اقتدارش را نشان دهد و هم اعلام کند که از استعفاهای پی‌درپی رئیس‌جمهور به تنگ آمده است. ژنرال مک‌ماهون جای تی‌یر را گرفت. مک‌ماهون سلطنت طلبی شناخته شده بود و روی کار آمدنش نشان می‌دهد که مجلس آن دوران همچنان به اصول پادشاهی وفادار بود. در آن روزگار برخی از بازگشت به موناشرسی سخن می‌گفتند و روی کار آمدن مک‌ماهون را مقدمه‌ای برای استقرار دوباره پادشاهی می‌دانستند.

قانون 20 نوامبر 1873 دوره ریاست جمهوری را به هفت سال افزایش داد. سرانجام در تاریخ 4 سپتامبر 1875 با تصویب قانون معروف والون تکلیف نظام سیاسی در فرانسه برای سالیانی دراز روشن شد. به پیشنهاد والون رئیس‌جمهور طی نشست مرکب از کلیه نمایندگان مجلس ملی و سنا با اکثریت مطلق آراء آنها برگزیده می‌شد. بر اساس این قانون نهاد ریاست جمهوری از اعتباری ویژه برخوردار شد. والون تکلیف نظام سیاسی را هم روشن کرد و در قانون پیشنهادی خود بازگشت به پادشاهی را برای همیشه ممنوع اعلام کرد. این قانون بسیار مهم که پایه‌گذار نظام جمهوری در فرانسه است تنها با یک رأی بیشتر پذیرفته شد. (353 رأی موافق در برابر 352 رأی مخالف)

جمهوری سوم اختیارات فراوانی به مجلس داد به گونه‌ای که می‌توان این نظام را پادشاهی پارلمانی نامید. رئیس‌جمهور در برابر پارلمان مسئول شد و از اختیاراتش بسیار کاسته شد. (رموند، 2002: 150)

بنابراین پس از دوره‌ای طولانی از جنگ و گریز بین سلطنت‌طلبان و جمهوریخواهان به ظاهر این درگیری پایان یافت و دو طرف به نظامی بینابین و مورد پذیرش دو طرف خرسند شدند. سلطنت‌طلبان به جای پادشاه رئیس‌جمهوری را قراردادند که می‌توانست چهارده سال زمام امور را در دست داشته باشد. جمهوریخواهان هم مجلسی قدرتمند را پی‌ریزی کرده بودند که نماد اراده ملت بود. هر دو طرف از اندیشه‌های افراطی و رادیکال دست برداشتند

تا تجربه های تلخ جمهوری اول و دوم و استبدادهای پادشاهان گذشته تکرار نشود. بدین ترتیب برای اولین بار رئیس قوه مجریه و کابینه اش باید در کنار مجلسی قدرتمند کشور را اداره کنند. برای ایجاد موازنه قوا رئیس جمهور حق داشت تا مجلس را منحل کند.

مشکلات نظام سیاسی جمهوری سوم به سرعت خود را نشان داد و بحران در روابط بین قوه مقننه و مجریه سر باز کرد. در جمهوری سوم رئیس جمهور از یک سوی نماد قدرت اجرایی و نماد وحدت ملی فرانسه به شمار می رفت. به همین دلیل اختیار یافت مجلس ملی را در صورت ناهماهنگی منحل کند. این همان چیزی بود که سلطنت طلبها به دنبالش بودند و رئیس جمهور را پادشاه دوران جدید می دانستند. اما جمهوریخواهان برای اینکه رئیس جمهور به شاهی دیگر تبدیل نشود پیش بینی های لازم را کرده بودند. هیئت دولت در برابر مجلس پر قدرت مسئول بود و رئیس دولت را که رئیس شورای دولتی (نخست وزیر) نام داشت خود برمی گزید. رئیس جمهور ناچار بود ریاست هیئت دولت خود را به کسی بسپارد که مورد اعتماد مجلسیان باشد. در سال 1877 ستیز بین مجلس و دولت آغاز شد. مک ماهون که دست راستی و سلطنت طلب بود در برابر مجلسی قرار گرفت که بیشترین کرسیهایش را جمهوریخواهان در دست داشتند. مجلس با ریاست دوفور مخالفت کرد و رئیس جمهور به ناچار او را برکنار کرد و ژول سیمون² را به عنوان رئیس دولت گمارد. ژول سیمون برای ماندن بر سیمتس چاره ای جز کنار آمدن با مجلس دست چپی نداشت. روابط رئیس دولت با مجلسیان خشم رئیس جمهور را برانگیخت و او را وادار به کناره گیری از سیمتس کرد. مک ماهون بی درنگ یکی از وفادارانش را به نام دوک دو بروژیل³ را به این سیمت گمارد. دو بروژیل همانگونه که از نامش برمی آید دست راستی و سلطنت طلب بود. مجلس این رفتار رئیس جمهور را برنمی تابد و درگیری بین دو قوه اوج گرفت. رئیس جمهور بر می آشوبد و با استفاده از اختیاراتش مجلس ملی را منحل می کند. جمهوریخواهان به رهبری گامبتا بر مک ماهون خشم می گیرند. انتخابات مجلس به سود دست چپها پایان می گیرد و بازهم جمهوریخواهان بیشترین صندلیها را آن خود می کنند. مک ماهون بازهم ایستادگی می کند و ژنرالی دیگر را به سیمت رئیس دولت می گمارد. مجلسیان هرگونه ارتباطی را با او را ممنوع می کنند و او را به حاشیه می رانند. ماهون سرانجام تسلیم می شود و دوفر را که مورد قبول دست چپها بود دوباره به این سیمت می گمارد. در سال 1879 جمهوری خواهان سنا را نیز فتح می کنند و رئیس جمهور را در تنگنای بیشتری قرار می دهند. سرانجام این سیتز نمادین و مهم به سود مجلسیان پایان یافت و مک ماهون چاره ای جز کناره گیری از قدرت ندید و در تاریخ 30 ژانویه 1879 استعفا داد و ژول گروی⁴ به عنوان رئیس جمهور برگزیده شد. ژول گروی به محض انتخاب با فرستادن پیامی به پارلمان خیالشان را آسوده کرد و رسماً اعلام کرد که هرگز خاطر نمایندگان ملت را نخواهد آزد. او متعهد شد که در برابر اراده نمایندگان مردم نایستاد. او اعلام کرد که از حق انحلال مجلس بهره نخواهد گرفت و کسی را به عنوان رئیس دولت انتخاب برمی گزیند که رأی اعتماد نمایندگان مجلس را به همراه داشته باشد. بدین ترتیب رئیس جمهور در برابر پارلمان تسلیم شد و پادشاهی

². Jules Simon

⁴. Jules Grévy

³. واژه «دو» در نامها نشانه دهنده اشرافیت است

پارلمانی به معنای واقعی کلمه پدیدار شد. از این زمان تا سال 1955 رئیس جمهور هرگز از حق انحلال پارلمان استفاده نکرد. جمهوریخواهان برای تثبیت دستاوردهای خود در سال 1884 قانونی را از مجلس گذراندند و به موجب آن بازگشت از اصول جمهوریت را برای همیشه ممنوع کردند. (رموند، 2002: 192-196)

قدرت روز افزون پارلمان قوه مجریه را به چاره اندیشی انداخت. مجلس از راه فشار بر رئیس دولت می توانست رئیس جمهور و دولت را زیر سیطره خود قرار دهد. اما دیری نپائید که رئیس دولت یا همان رئیس شورا خود به عنوان قدرتی مهم در عرصه سیاست و اجرا پدیدار شد. شخصیت‌های برجسته و حتی می توان گفت شناخته شده ترین شخصیت‌های سیاسی فرانسه به این سمت گماشته شدند. چهره های شناخته شده ای چون کلمانسو، بریاند، پوانکاره، والداک، روسو و افرادی در این رده به عنوان رئیس شورا گمارده شدند. هریک از این چهره های نامدار و پر نفوذ به تدریج بر دامنه قدرت شورا و بر حوزه اقتدار این نهاد افزودند. در گذر زمان نیروها و پستهای این نهاد افزون شد. سیمتهایی چون دبیرکل، رئیس دفتر و ادارات متعدد در حوزه اقتدار این نهاد تعریف و در سال 1834 پستی در حد وزارت ایجاد و در نهایت در سال 1835 این نهاد دارای ساختمانی جدید و مخصوص به خود در خیابان ماتینیون شد. بدین ترتیب پایه های نهاد نخست وزیری در ماتینیون ریخته شد و از آن روزگار تا کنون ماتینیون به مهمترین نهاد اجرایی در فرانسه پس از ریاست جمهوری تبدیل شد.

جنگ جهانی اول بهانه ای شد تا مجلس اختیارات ویژه ای به قوه مجریه واگذار کند. برای روان تر شدن کارها، پارلمان به دولت اختیار صدور بخشنامه هایی را می داد که حکم قانون را داشته و نیازی به گذر از صافی پارلمان را نداشت. این شیوه در زمان جنگ ناگزیر و کارساز بود. اما دولتهای پس از جنگ نیز این شیوه را پی گرفتند. در سال 1924 مجلسیان به دولت پوانکاره اجازه دادند تا از این اختیار ویژه همچنان بهره گیرد. نمایندگان می توانستند هرگاه که بخواهند دولت ناسازگار را به زیر بکشند. به همین دلیل سنت صدور بخشنامه باقی ماند ولی بهایش سقوط پیاپی دولتها بود به گونه ای که میانگین عمر دولتها در ماتینیون به شش ماه رسید.

جمهوری چهارم: آخرین تجربه حاکمیت بلامنازع مجلس

پس از پایان جنگ دوم جهانی و آزادی فرانسه ژنرال دوگل به عنوان چهره اثرگذار و کاریزماتیک وارد عرصه سیاسی شد. از 9 سپتامبر 1944 دوگل ریاست دولتی را عهده دار شد که دولت موقت جمهوری فرانسه نام گرفت. این دولت در اکتبر 1946 به پایان عمرش رسید و جای خود را به جمهوری چهارم فرانسه داد.

تشکیل مجلس موسسان از اقدامات دوگل در این دوره است. در همه پرسی سال 1945 از مردم پرسیده شد آیا با اصل تشکیل مجلس مؤسسان موافقت یا نه؟ پرسش دوم آری یا نه به کاهش اختیارات مجلس بود. پاسخ آری به معنای گذر از جمهوری سوم و آغاز دوران جدیدی در زندگی سیاسی فرانسویان بود. بنابراین ژنرال دوگل از آغاز نشان داد که مسئله اصلی اش مناسبات بین قوه مقننه و مجریه است. دوسوم فرانسویها با پاسخهای آری راه را برای قانون اساسی جدید باز کردند. بر اساس قانون اساسی موقت که در تاریخ 2 نوامبر 1945 مورد پذیرش مردم قرار گرفت، نظامی

پارلمانی اداره امور را بدست گرفت. براین اساس رئیس دولت ریاست جمهوری را هم عهده دار بود. مجلس ملی نگارش قانونی اساسی جدید را عهده دار شده بود و نیازی به همه پرسی برای تصویب آن نبود. مجلس موسسانی که در سال 1945 تشکیل شد مجلسی دست چپی با اکثریت کمونیست ها بود. دست چپی ها در پی نظامی حزبی با قدرت هرچه بیشتر پارلمان و کاهش قدرت قوه مجریه و دولت بودند. اما حزب ام.ا.ر.پ.⁵ که مورد حمایت ژنرال بود فرانسه ای با دولتی مقتدر می خواست. ولی ژنرال دوگل خواسته ای فراتر از این حزب داشت و نظام حزبی را برنمی تابید. او خواهان کاهش هرچه بیشتر پارلمان و به حاشیه راندن احزاب سیاسی بود.

پس از شش ماه پیش نویس قانون اساسی جدید مجلس به همه پرسی گذاشته شد. این پیش نویس را بیشتر کمونیستها و سوسیالیستها پشتیبانی می کردند. شاید به همین دلیل و به سبب مخالفت ژنرال در همه پرسی 5 می 1946 با نه بزرگ فرانسویها روبه رو شد. قانون اساسی دست پخت دست چپی ها بود. مجلس سنا حذف شده و مجلس نمایندگان همه قدرت را در اختیار داشت. رئیس جمهور منتخب مجلس بود و شخصیتی کاملاً نمادین و تشریفانی به شمار می رفت. رئیس جمهور حتی اختیار گماردن رئیس دولت را هم از دست می داد. وزرا در برابر مجلس پاسخگو و مسئول بودند. دوسوم نمایندگان مجلس می توانستند مجلس را منحل کنند. بدین ترتیب این اختیار از رئیس جمهور گرفته می شد. فرانسویها به این قانون پیشنهادی نه گفتند و مجلس مؤسسان دیگری برای اصلاح متن پیشنهادی تشکیل دادند. مجلس قانون دیگری را پیشنهاد کرد. این قانون جدید هم نتوانست ژنرال را راضی کند. مخالفت ژنرال و حزب مورد پشتیبانی وی بازم مجلس مؤسسان را ناکام کرد و نه میلیون فرانسوی به پیروی از ژنرال، بدان نه گفتند. دوگل از وضعیت ناراضی بود و تنها راه را کناره گیری از قدرت می دید. در نتیجه در تاریخ 16 ژوئن 1946 پس از بیان دیدگاههایش در سخنرانی معروف بایو⁶ کناره گیرای اش را اعلام کرد. با کناررفتن ژنرال، فلیکس گوین⁷ به عنوان رئیس شورای دولت (رئیس دولت) بر صندلی دوگل تکیه زد. (بورولا، راموندی، 2004: 10)

سرانجام ویرایش دیگری از قانون توانست از صافی همه پرسی 13 اکتبر 1946 گذر کرده و رسماً جمهوری چهارم زائیده شد. جمهوری چهارم هیچ کدام از گروههای مهم سیاسی را خرسند نمی کرد. نظامی پی ریزی شد که نه تامین کننده خواست ژنرال بود و نه کمونیستها و سوسیالیستها از آن دل خوشی داشتند. بنابراین می توان گفت که جمهوری چهارم از آغاز ناقص بدنیا آمد.

جمهوری بی ثبات چهارم: تیر خلاص بر حاکمیت مجلس

قانون اساسی جدید تفاوت زیادی با قانون اساسی 1875 نداشت. همان نظام پارلمانی پذیرفته شده بود. با این فرق که از اختیارات مجلس سنا که شورای جمهوری خوانده می شد کاسته و بیشترین اختیارات به مجلس نمایندگان داده شده

⁵. M.R.P.

⁶. Bayeux

⁷. Félix Guoin

بود. به همین دلیل برنارد شانته بو⁸ جمهوری چهارم را ادامه جمهوری سوم می‌داند. (شانته بو، 2004: 5) اعضای مجلس سنا به مدت شش سال و به صورت غیرمستقیم انتخاب می‌شدند. مجلس نمایندگان از قدرت فراوانی برخوردار شد. نمایندگان با رأی مستقیم به مدت پنج سال انتخاب می‌شدند. نظام انتخاباتی تناسبی جایگزین نظام پیشین شد. (برولا و راموندی، 2004: 10) روی آوردن به این نظام انتخاباتی پیامدهای فراوانی داشت. از جمله اینکه احزاب کوچک به مجلس راه پیدا کردند و مجلس ملی صحنه درگیری نیروهای مختلف سیاسی شد. دولتها به ناچار ائتلافی شدند و با از بین رفتن ائتلاف‌ها، دولتها پی در پی به زیرکشیده می‌شدند. عمر دولتها بسیار کوتاه شد و درگیریهای سیاسی شدت گرفت. مجلس رئیس دولت را برمی‌گزید و هرگاه می‌خواست می‌توانست با استیضاح آن را به زیر بکشد. بسان جمهوری سوم قوه مجریه هم دو رئیس شد. رئیس جمهور به همان شیوه گذشته بوسیله نمایندگان دومجلس برای تنها برای یک دوره هفت سال انتخاب می‌شد. ریاست دولت و مسئولیت اجرایی را رئیس شورا (نخست وزیر کنونی) عهده دار بود. رئیس جمهور همچنان قدرت انحلال مجلس را داشت و دولت وی در برابر مجلس مسئول بود. در عرصه قانون گذاری مجلس ملی حق وتو داشت و سنا به حاشیه رانده شده بود. (نئان، 2000: 38) جمهوری چهارم را می‌توان نوع اصلاح شده و عاقلانه تر نظام پارلمانی جمهوری سوم دانست. طراحان این نظام در حقیقت کوشیدند از بحرانهای نظام پیشین رهایی یابند. (شوالیه، 2001: 635) جمهوری چهارم هم با چنین رویکردی نخست روابط بین قوه مقننه و مجریه را تنظیم کرد. دوم آنکه یکی از قوا را بر دیگران حاکم کرد تا فصل الخطاب بحرانها باشد و نظام سیاسی را از بحرانها برهاند. جمهوری چهارم برای عقلانی کردن نظام از اختیارات مجلس کاست و بر قدرت قوه مجریه افزود. از یک سوی براساس ماده 3 قانون اساسی، مجلس نمایندگان نماد اراده ملی و حاکمیت ملی مجلس جایگزین حاکمیت ملی مردم شد. از سوی دیگر بر قدرت قوه مجریه نیز افزوده شد. در قانون جدید، قوه مجریه تنها در برابر مجلس نمایندگان مسئول بود نه در برابر مجلس سنا. رئیس دولت پس از انتصاب از سوی رئیس جمهور باید اکثریت مطلق مجلس نمایندگان را نیز بدست می‌آورد (ماده 49 و 50). برای پیش گیری از بحران و درگیری بین مجلس و دولت حق انحلال مجلس اگرچه به رئیس جمهور داده شد ولی محدودیتهای مهمی برای اجرای این حق در نظر گرفته شد. اول آنکه در 18 ماه نخست آغاز بکار مجلس امکان انحلال وجود نداشت. دوم آنکه انحلال به پیشنهاد رئیس دولت که خود برخاسته از مجلس است و با مشورت با رؤسای دو مجلس و به شرط دست کم دو بحران سقوط وزرا ممکن بود. (همان منبع، 637)

اما با همه پیش بینی هایی که شده بود بازهم نظام سیاسی با بحران های فراوان روبه رو شد. در مدت 12 ماه 22 دولت در پی هم آمدند. همانگونه که آمد یکی از دلایل این بحران نظام انتخاباتی و وجود احزاب گوناگون در مجلس و اکثریت ناپایدار دولتها بود. احزاب سیاسی این دوران هم با یکدیگر سخت در ستیز بودند و همدیگر را برنمی‌تابیدند. سوسیالیستها، کمونیستها و ام.ار.پ. سه حزب اصلی بودند که هیچ کدام با هم سرسازش نداشتند. با توجه به محدود شدن قدرت انحلال مجلس این سلاح هم تا سال 1955 بدون استفاده باقی ماند و تنها در این سال پی یر ماندرس

⁸. Bernard Chantebout

فرانس به پیشنهاد ادگارد فورد مجلس را منحل کرد. به همین دلیل ژنرال دوگل و حزبی‌اش اساساً با جمهوری چهارم مخالف بودند. (شاپسال، 1984: 262) جمهوری چهارم دو رئیس‌جمهور و حدود بیست کابینه مختلف به خود دید. بی‌ثباتی دولتها مجالی برای اجرای برنامه‌های اساسی برجای نمی‌گذاشت و عمر کوتاه این جمهوری به تنش و درگیری بین احزاب سیاسی گذشت.

در همین دوران فرانسه با بحران‌های مختلفی بویژه در هند و چین دست و پنجه نرم می‌کرد و جنگ هند و چین نفس‌های این جمهوری را به شماره انداخته بود. در سالهای پایانی این جمهوری (1956-57) جنگ الجزایر آغاز شد. این جنگ که ضربه مهلکی بر پیکر نیمه‌جان جمهوری وارد کرد پایه‌های سستش را فرور یخت. جمهوری چهارم را به حق برخی «روزگار جنگهای استعماری نامیده‌اند». (شانتو، 2004: 5)

جمهوری پنجم و پایان یک کارزار تاریخی: رئیس‌جمهوری در راس امور

دیدیم که پس از جنگ دوم جهانی، ژنرال دوگل که از سال 1946 به دلیل مخالفت با نظام جمهوری چهارم خود را کنار کشیده بود بار دیگر وارد میدان سیاست شد و به عنوان رئیس‌جمهور از مجلس رای اعتماد گرفت. دوگل بی‌درنگ به فکر تغییر نظام سیاسی افتاد و مجلس نمایندگان را مجلس موسسان اعلام کرد و خواهان نگارش قانونی اساسی دیگری شد. اندیشه‌های دوگل روشن بود. او خواهان دولتی پراقتدار و مجلسی در حاشیه بود و قدرت بی‌اندازه مجلس نمایندگان را بر نمی‌تافت. دوگل از آغاز خواهان انتخابی شدن رئیس‌جمهور از راه انتخابات مردمی بود. او به خوبی دریافته بود که تنها راه قدرت گرفتن رئیس‌جمهوری رهایی‌اش از انتخاب بوسیله مجلسیان بود. تفکیک واقعی قوا و بدست گرفتن همه اختیارات اجرایی بوسیله قوه مجریه دومین خواسته ژنرال بود. مسئولیت دولت در برابر مجلس، استقلال کامل قوه قضائیه از دیگر خواسته‌های دوگل برای نگارش قانون اساسی جدید بود. سرانجام قانون اساسی جدید در تاریخ 4 اکتبر 1958 به همه پرسى گذاشته شد و با رأی آری مردم فرانسه روبه‌رو شد.

در اینکه نظام جدید چگونه باید باشد دیدگاه‌های گوناگونی وجود داشت. اندیشه‌های گوناگونی در روزگار جمهوری سوم مطرح شده بود. برای برون‌رفت از بحران‌های آن جمهوری برخی همچنان بر طبل پارلمانتاریسم می‌کوفتند و نظام «پارلمانی عقلانی» را خواستار بودند. آنها بر این باور بودند که با دادن اختیارات بیشتر می‌توان از بحران‌های گذشته گذر کرد و ثبات و آرامش را به عرصه سیاست بازگرداند. برخی دیگر چون ادوارد اریو⁹ تنها راه برون‌رفت از بحران‌های گذشته را برتری دادن به قوه مجریه و انتخابی شدن رئیس‌جمهور می‌دانستند. اریو بر این باور بود که رئیس‌جمهور باید نماد اراده ملی باشد و از همه اختیارات لازم بهره‌مند باشد. لئون بلوم هم پیشتر در دوران حکومت جبهه مردمی از این دیدگاه پشتیبانی کرده بود و باور داشت که رئیس‌جمهوری باید بالاترین قدرت نظام جمهوری باشد.

پس از آشکار شدن مشکلات جمهوری چهارم باز هم بحث و گفت‌وگو در گرفت. این بار اریو به دیدگاه «پارلمانتاریسم عقلانی» شده روی آورد. (تورک، 2010: 30) وودل نماینده و حقوقدان تنها راه را نظام ریاست‌جمهوری

⁹. Edward Eriot

می دانست و موريس دوورژه طرحی نو به نام نئوپارلمانتاریسم را درافکنده بود. (دوورژه، 1971) این واژه برای نخستین بار در سال 1930 بکارفت و لی در سال 1958 تحقق یافت. (باستین، 2008: 29)

ژنرال دوگل و حزبش به شدت با اندیشه های پارلمانتاریستی مخالف بودند. دوگل در تاریخ 16 ژوئن 1946 در شهر بایو از جزئیات دیدگاه های خود پرده برداشته بود. او جمهوری چهارم را استبداد پارلمان می دانست و خواهان قوه مجریه ای پراقتدار بود. به باور دوگل، رئیس جمهور نماد قدرت ملی است و باید بالاتر از همه دسته بندی ها و گروه گرائی ها جای داشته باشد. از دیدگاه دوگل، رئیس جمهور باید بتواند وزرا و رئیس دولتش را به دلخواه خود برگزیند. رئیس جمهور دلخواه دوگل باید حق انحلال مجلس را داشته باشد و به نام ملت و وطن حرف آخر را بزند. اندیشه های دوگل در قانون اساسی جمهوری چهارم دیده نشده بود و به همین دلیل او خود را از حکومت کنار کشید و به یکی از مخالفین جمهوری چهارم تبدیل شده بود.

میشل دوبره به راه میانه ای می اندیشید. دوبره هوادار همان اندیشه نظام پارلمانی عقلانی شده بود. او خوب می دانست که از پس دوگل بر نمی آید و باید او را با خود هم رأی کند. دوبره راه حل را در ایجاد پست نخست وزیری می دانست. دوبره پیشنهاد می کرد که کمیته تدوین قانونی اساسی مرکب از نمایندگان ولی زیر نظر دولت باشد. دوبره معتقد بود باید اختیارات ویژه ای به دولت در قانونگذاری داده شود.

خلاصه آنکه قانون اساسی جدید نگاشته شد. قانونی با 90 ماده که برگرفته از همه تجربه های تاریخ نظامهای سیاسی در فرانسه بود. قانون اساسی جدید برخلاف جمهوریهای گذشته رئیس جمهوری و دولت ونه پارلمان را ضامن نظام دموکراسی در فرانسه می دانست. قانون اساسی جدید دو هدف اساسی را دنبال می کرد: کاهش قدرت پارلمان و افزایش اختیارات رئیس جمهور. قانون اساسی جدید مجلس نمایندگان را نماد حاکمیت ملی نمی دانست و اختیارات نامحدود قانونگذاری را نیز برای مجلس به رسمیت نمی شناسد. دولت اجازه قانون گذاری می یابد. دوگل در نخستین مرحله اگر چه موفق نشد انتخاب رئیس جمهور را به آراء مستقیم مردم بگذارد ولی توانست به دخالت مستقیم نمایندگان در انتخاب رئیس جمهور پایان دهد. به موجب قانون جدید رئیس جمهور را کالج انتخاباتی مرکب از 80000 نماینده برمی گزید. بدین ترتیب رئیس جمهوری از زیر سلطه مجلس رهایی یافت. ماده 5 قانون اساسی رئیس جمهور را به عنوان داور، پاسدار قانون اساسی و تنظیم کننده روابط بین قوا معرفی می کرد. ماده 99 انتخاب نخست وزیر، وزرا، انحلال مجلس، همه پرسى و مانند آن را از اختیارات ویژه رئیس جمهور اعلام می کند. تعیین سیاستهای کلی نظام نیز بر خلاف گذشته به دولت واگذار شد. این امتیاز از اهمیت فراوانی برخوردار است و نشان می دهد که قوه مجریه از جایگاه بلندی برخوردار شده است. چرا که لازمه این سیاستگذاری برنامه ریزی و استقلال در قانون گذاری در این عرصه هاست. بدین ترتیب ژنرال دوگل توانست مجلس نمایندگان را کاملاً به حاشیه براند. (لوبرون و توتاین، 2008)

اصول اساسی و روح حاکم بر قانون اساسی

دولت مقتدر و بی هماورد نخستین اصل دوگل بود. از دیدگاه دوگل قوه مجریه از هرگونه اقتدار لازم بی بهره بود.

سقوط پی در پی دولتها مجالی برای برنامه ریزی بلند ملت باقی نمی گذاشت. عمر بسیار کوتاه دولتها در جمهوری های پیشین گواه مدعای دوگل بود. انگشت اتهام به سوی پارلمان و احزاب سیاسی بود. قانون اساسی جدید رئیس جمهور را به عنوان هماهنگ کننده بین سه قوه و داور و حاکم بی هماورد بر بالای سر همه احزاب سیاسی و قدرتهای دیگر نشانده. چنین رئیس جمهوری نمی توانست منتخب پارلمان و یا کالج الکترال باشد. تنها راه مراجعه به افکار عمومی برای انتخاب چنین رئیس پر قدرتی بود. رئیس جمهوری دلخواه دوگل باید بتواند هرگاه که بخواهد به مردم روی آورد و با برگزاری همه پرسی راه را بر هرگونه ستیزی در جامعه ببندد. رئیس مقتدر جمهوری پنجم باید بتواند در شرایط بحرانی و ویژه همه قدرت را از آن خود کند و به جای هر سه قوه نشسته و کشور را از بحران برهاند. بر اساس قانون اساسی تفکیک قوا ناگزیر است و وزرا در برابر پارلمان مسئولند. اما این مسئولیت فردی نیست و تمام دولت به عنوان یک مجموعه در برابر مجلس مسئولیت دارد. هدف از این قانون حفظ همبستگی بین اعضای دولت و وابستگی کامل آن به شخص رئیس جمهور است. (تورک، 2010: 28)

اصل دوم ژنرال دوگل ایجاد موازنه جدید قدرت بین پارلمان و قوه مجریه بود. جمهوری پنجم نظامی پارلمانتاریستی است با نظام دومجلسی و موازنه قوایی متفاوت از نظامهای پیشین. بر اساس قانون اساسی جدید از قدرت پارلمان و قوه مقننه بسیار کاسته شد. دولت همچنان در برابر مجلس مسئول است و پارلمان حق نظارت بر برنامه ها و رفتار قوه مجریه را دارد. اما این نظارت را نمی توان پیوسته اعمال کرد و قوه مجریه را پی در پی به چالش کشید. پارلمان تنها در زمانهای مشخص و زمان تصویب برنامه های کلی دولت فرصتی برای اعمال نظارت بر قوه مجریه دارد. قوه مجریه در برابر قوه مقننه دارای ابتکار عمل است و می تواند با ارائه لایحه در قانونگذاری ورود پیدا کند. (پاکته، 2006: 24) از نوآوریهای قانون جدید تاسیس شورای قانون اساسی است. این شورا نگهبان قانون اساسی است و جلوی تصویب قوانین ناسازگار با قانون اساسی را می گیرد. رئیس جمهور همچنین می تواند با برگزاری همه پرسی قوه مقننه را دور بزند و آن را در برابر کار انجام شده قرار دهد. انحلال پارلمان سلاح موثر دیگری است که در اختیار رئیس جمهور مقتدر جمهوری پنجم است. (پاکته، 2006: 17)

رئیس جمهور نماد وحدت و اقتدار ملی

قدرت اجرایی در جمهوری پنجم بین دو نهاد ریاست جمهور و نخست وزیری توزیع شده است. به همین سبب نظام ریاست جمهوری فرانسه نظام دو رئیسی است. رئیس جمهور فرانسه از جهاتی بی شباهت به رئیس جمهور آمریکا نیست. هیئت دولت از نظر قدرت اجرایی شبیه به دولت در نظامهای پارلمانی مانند انگلستان است. شورای قانون اساسی نهادی است که موازنه بین قوا را برقرار می کند. رئیس جمهور همچنان که دوگل می خواست نماد وحدت و اراده ملی است و از آنجا که از سال 1962 مستقیماً بوسیله مردم انتخاب می شود خود را فراتر از همه جناحها و احزاب سیاسی می داند و سخنگوی ملت است. اراده رئیس جمهوری بر همه کشور حکم می راند و جز در دوران استثنایی همزیستی، دولت و نخست وزیر پیرو بی چون و چرای اراده شخص رئیس جمهور است. تجربه بیش از نیم قرن جمهوری پنجم

نشان داد که رئیس جمهور همه کاره نظام سیاسی است و نخست وزیر نمی تواند در برابر اراده او خودنمایی کند. در حالت عادی رئیس جمهور، رئیس دولت، رئیس اکثریت پارلمانی و رئیس جنگ و صلح است و سیاستهای داخلی و خارجی بر اراده او استوار است. (رینهارد، 2007: 61)

رئیس جمهور با آراء عمومی به مدت پنج سال انتخاب می شود. از سال 1962 به ابتکار ژنرال دوگل و به هدف بالابردن جایگاه ریاست جمهور انتخاب رئیس جمهور به آراء مستقیم و عمومی مردم گذاشته شد. ترور نافرجام 22 اوت 1962 دوگل بهانه کافی به ژنرال داد تا آرزوی دیرینه اش را تحقق بخشد. او بدون توجه به مخالفتهای فراوان مجلسیان همه پرسى اعلام کرد. دوگل با 62٪ آراء پیروز میدان شد و تلاش مخالفین را ناکام گذارد. دوورژه این همه پرسى را آغاز جمهوری ششم می دانست. (دوورژه، 1968). اما حقیقت این است که جمهوری پنجم از آغاز با چنین رویکردی طرح ریزی شده بود و در این سال نقاب از رخ کشید و چهره واقعی خود را نمایاند. انتخابات ریاست جمهوری زیر نظر شورای قانون اساسی انجام می شود. در صورت بیماری، مرگ و یا برکناری؛ انتخابات ریاست جمهوری می تواند زودتر و در شرایط اضطراری مانند جنگ با نظر شورای قانونی اساسی دیرتر برگزار می شود. (شانتو، 2004: 24-25)

رئیس جمهور به عنوان بالاترین مقام در برابر هیچ نهادی به معنای حقوقی مسئول نیست و در عمل برکناری ناپذیر است. و مجلس حق استیضاح و برکناری او را ندارد و حتی پس از برگزاری همه پرسى ها و نتیجه خلاف نظرش بازهم ناگزیر به رهاکردن سمتش نمی باشد. رئیس جمهور از مصونیت کامل برخوردار است و در برابر رفتارهایش در انجام وظائفش مصون است و مسئولیتی ندارد. رئیس جمهور همچنین از مصونیت کیفری نیز برخوردار است و نمی تواند مورد پی گیری قضایی قرار گیرد. در هر صورت تنها دادگاه عالی می تواند به جرائم رئیس جمهوری رسیدگی کند. در خصوص جرائم پیش از ریاست جمهوری امکان بررسی جرائم مطرح است. به همین دلیل دادگاه از ژاک شیراک به سبب اتهامات دوران شهرداری خود خواست به عنوان شاهد در دادگاه حاضر شود. ژاک شیراک این امر را ناممکن و مخالف با استقلال قوه مجریه دانست و در عمل این قانون اجرایی نشد. (مورابیتو، 2006)

سنگینی سایه قوه مجریه بر قوه مقننه

نظام سیاسی فرانسه دو مجلسی است و سنت کهن سنا همچنان برجای مانده است. اما مهمترین نهاد قانونگذاری همان مجلس نمایندگی است. مجلس نمایندگان 577 عضو و مجلس سنا 321 عضو دارد. نمایندگان مجلس ملی فرانسه در حوزه ها تک منصبی و براساس نظام اکثریتی مطلق (دومرحله ای) انتخاب می شوند. (رینهارد، 2007: 112-114) نمایندگان مجلس سنا به صورت غیر مستقیم بوسیله مجلس انتخاباتی (کالج انتخاباتی) انجام می شود. براساس ماده 26 قانون اساسی، نماینده مجلس از مصونیت قضایی برخوردار است. هدف از این قانون تضمین استقلال قوه قانونگذاری و تامین آزادی بیان برای نمایندگان است. در قانون آمده است که «هیچ نماینده ای را نمی توان به خاطر بیان دیدگاهها و رأیش تحت پیگرد قرارداد، یا دستگیر و محاکمه نمود». همان گونه که در قانون آمده نماینده تنها برای انجام

وظائف نمایندگیش دارای مصونیت است و این مصونیت زندگی و فعالیتهای شخصی اش را شامل نمی شود. پیش از جمهوری پنجم، پارلمان حق داشت آئین نامه داخلی اش را به اختیار خویش تهیه کند. اما از سال 1958 دولت برای محدود کردن اختیارات مجلس نظارت شورای دولتی را نیز بدان افزود. بدین ترتیب شورای دولتی که پیوندی ناگسستنی با دولت دارد در چگونگی اداره امور داخلی پارلمان فرانسه ورود پیدا کرد. (دوهامل، 2003:295-298)

با این حال رئیس مجلس از جایگاه و مرتبتی بسیار بلند برخوردار است. او خود را پاسدار قانون اساسی می داند و بر خوب اجرا شدنش نظارت می کند. رئیس در نخستین جلسه مجلس بوسیله نمایندگان به مدت پنج سال یعنی همه مدت نمایندگی برگزیده می شود. آغاز و پایان نشستها و همه گفت و گوها به فرمان او انجام می شود. مدیریت نشستها بر عهده رئیس است. رئیس قوه مقننه مخاطب رئیس دولت و رئیس جمهور است و هنگام انحلال مجلس باید مورد مشورت قرار گیرد. او حتی می تواند برای حفظ امنیت مجلس و مجلسان نیروی نظامی در اختیار گیرد. در صورتی که رئیس دولت خواهان جلسه ای اضافی و فوق العاده باشد پیشتر باید با رئیس مشورت کند. (بند 3 از ماده 28 قانون اساسی) رئیس مجلس می تواند از شورای قانون اساسی درخواست رسیدگی کند. با الهام از پارلمان انگلستان فرانسویها هم سخنگویانی را برای مجلس سنا و مجلس ملی فرانسه می گمارند. (مونی، 2008: 87-90). رئیس مجلس سنا پس از رئیس جمهور دومین شخصیت سیاسی فرانسه است. به همین سبب در دورانهای فترت به جای رئیس جمهور می نشیند و اداره کشور را تا تعیین تکلیف این سمت بر عهده می گیرد. معمولاً رئیس مجلس به جز هنگام رأی اعتماد رأی نمی دهد.

نتیجه گیری

فرانسویها نظامهای سیاسی گوناگون را آزمودند. قدرت از فردای انقلاب فرانسه بارها و بارها بین موافقین و مخالفان پارلمان دست به دست شد. میزان قدرت پارلمان در برابر مجلس محور اصلی چالش بین جناح چپ و راست در فرانسه بود. جمهوریخواهان و دست چپی ها، پارلمان را نماد اراده ملت و کاخ بوروبون را خانه ملت می دانستند. اما الیزه نشینان و مستاجران کاخ نخست وزیری ماتینون، خود را سخنگوی ملت دانسته و رئیس قوه مجریه را تنها سخنگوی مشروع ملت فرانسه می دانستند. دولتی ها بر طبل اندیشه روسو می کوفتند که اراده ملت یکی و بخش ناپذیر می باشد. هرچیزی که وحدت و یگانگی این اراده را به خطر اندازد محکوم و غیرقابل پذیرش است. ناپلئون با همین گفتمان مجلس ملی را به حاشیه راند. و نوه او لوئی ناپلئون به نام وحدت و یگانگی پارلمان را در هم کوبید. ژنرال دوگل با چنین گفتمانی وبه نام شکوه فرانسه جمهوری پنجم را پی ریخت و در سال 1962 سمت رئیس جمهور را به رأی عمومی و مستقیم مردم گذارد. ژنرال دوگل پارلمان جمهوری چهارم را نماد تفرقه و حکومت حزبی می دانست و احزاب سیاسی را عامل تشتت و تفرقه در اراده فرانسویها به شمار می آورد. اما در بین حکومت های تمرکزگرا هرگاه جمهوریخواهان به قدرت رسیدند، کوشیدند اقتدار پارلمان را بازگردانند. جمهوری خواهان نیز با گفتمانی مشابه پارلمان

را نمادِ اراده ملت دانسته و براین باور بودند که قوه مجریه باید در برابر اراده ملت زانوی اطاعت و پیروی زند و می کوشیدند راه را بر نافرمانی حاکمان الیزه و ماتینیون ببندند. جمهوری اول و دوم نمادِ حاکمیت بی چون و چرای پارلمان و جمهوری سوم راهی معتدلتر برای نهادینه کردن قدرت پارلمانی در فرانسه بود. ناکامی های جمهوری چهارم و اختلافات و درگیریهای شدید بین دولت و مجلس و سقوط پی در پی دولتها راه را برای پایان دادن به این نبرد تاریخی بازکرد. ژنرال دوگل سوار بر موج مشروعیت کاریزماتیک خود شد و توانست با گفتمان بازگرداندن شکوه فرانسه، پارلمان را به عنوان متهم اصلی به حاشیه براند. دوگل از آغاز اعلام کرد که نظام حزبی و پارلمانی متهم اصلی نابسامانی های سیاسی در فرانسه است. دوگل تنها راه برون رفت از بحرانهای سیاسی را بازگرداندن اقتدار به قوه مجریه و شخص رئیس دولت می دانست. او با چنین اندیشه ای جمهوری تمرکزگرا و ریاستی پنجم را پی ریخت. از عمر این جمهوری بیش از نیم قرن می گذرد. اگرچه بارها از گذر جمهوری پنجم و درافکندن طرحی نو به نام جمهوری ششم سخن گفته شد ولی به نظر می رسد روح ناآرام فرانسویها در این نظام سیاسی آرام گرفته است. جمهوری پنجم بر ویرانه های بیش از دویست سال نبرد بین دولت و مجلس بنا شد. این جمهوری اگر چه در آغاز حتی با احزاب سیاسی مخالف بود و آن را عامل تفرقه و جدایی می دانست اما در عمل به نظامی بینابین تبدیل شده است. نظامی که احزاب سیاسی در آن از مهمترین بازیگراند، پارلمان راههایی برای نظارت بر قوه مجریه یافته و در عین حال قوه مجریه دستش برای اجرای برنامه هایش باز است. پارلمان به جای گماردن وزرا و نخست وزیر به رای دادن به برنامه های کلان و سالانه دولت بسنده کرد و دولت هم نظارت کلی پارلمان را بر سیاستها و عملکرد خود پذیرفت.

- AUBAIN, E., & LECOMTE, J. P. (2004). **Introduction à la vie politique et des éléments de sociologie politique**. Paris: Gualini éditeur.
- BARANGER, D. (2005). **Le droit constitutionnel**, Que sais-je?, . Paris: PUF.
- BODINEAU, P., & VERPEAUX, M. (2002). **Histoire constitutionnelle de la France**,. Paris: Que sais-je ?
- BRECHON, P. (2009). **La France aux urnes**. Paris: La documentaion francsaise.
- BRÉCHON, P. (2005). **Les partis politiques français**. Paris: La Documentation Franciase.
- CHAEVALIER, J.-J., CARCASSONE, G., & DUHAMEL, O. (2009). **Histoire de la Ve République**. Paris: DALOZ.
- CHAGNOLLAUD, D. (2005). **Droit constitutionnel contemporain**. Paris: Armand Colin.
- CHANTEBOUT, B. (2006). **Droit constitutionnel**. Paris: Dalloz-Sirey.
- CHAPSAL, J. (1984). **La vie politiaque en France de 1940 à 1958**. Paris: PUF.
- CHAPSAL, J. (1987). **La vie politique sous la Ve République**. Paris: PUF.
- De GUNTEN, B., MARTIN, A., & NIOGRET, M. (2004). **Les institutions de la France**. Paris: Nathan.
- Duhamel, O. (1995). **Histoire constitutionnelle de la France**. Paris: Edition du Seuil.
- Duhamel, O. (2003). **Le pouvoir politique**. Paris: Eition du Seuil.
- DUVERGER, M. (1968). **Institutions politiques et droit constitutionnel**. Paris: PUF.
- Duverger, M. (1971). **Les constitutions de France**. Paris: Presse universitaire de France.
- FRANÇOIS, B. (2006). **Le régime politique de la Ve République**. Paris: La Découverte.
- LABRUNE, G., & TOUTAIN, P. (2008). **L’histoire de France**. paris: Nathan.
- MAYEUR, J.-M. (1984). **La vie politique sous la Troisième République, 1870-1940**. Paris: Seuil.
- MENY, Y. (2008). **Le système politique français**. Paris: CLEF.
- MORABITO, M. (2006). **Histoire constitutionnelle de la France (1789–1958) ((9ème éd.) ed.)**. Paris: Montchrestien.
- OFFERLE, M. (2004). **Sociologie de la vie politique française, Repères, n° 402**, Paris, , 2004. Paris: La Découverte.
- PACTET, P., & MELIN-SOUCRAMANIEN, F. (2006.). **Droit constitutionnel ((25ème éd.) ed.)**. Paris: Dalloz-Sirey.
- PLESSIS A, (1973), **De la fête impériale au Mur des fédérées : Paris**; Seuil
- REINHARD, P. (2007). **La politique. Paris: First Edition**.
- Rémond, R. (2002). **La République souveraine**. Paris: Fayard.
- Stéphane, R. (2005). **Textes constitutionnels français ((19ème éd.) ed.)**. Paris: PUF.
- Turk, P. (2010). **Les Institutions de la Ve République (5 ed.)**. Paris: Gualini.