

บทที่ 9

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

1. โครงสร้างของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นส่วนสำคัญๆ ได้ 7 ส่วน หรือ 7 หมวดด้วยกัน

หมวดที่ 1 ในหมวดที่ 1 ของรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดโครงสร้างและหน้าที่ของรัฐสภา โดยให้หน้าที่ทางนิติบัญญัติอยู่กับรัฐสภาซึ่งประกอบวุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มาตรา 2 ถึงมาตรา 7 เป็นการกำหนดจำนวนผู้แทนในแต่ละสภา คุณสมบัติของผู้จะเป็นผู้แทน การเลือกสมาชิกรัฐสภากระบวนการที่ใช้ในการตรารัฐธรรมนูญ วิธีการพิจารณาเอาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้พ้นจากตำแหน่ง (impeachment)

มาตรา 8 เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการภายในและภายนอกประเทศ ส่วนมาตรา 9 และมาตรา 10 เป็นบทจำกัดอำนาจบางอย่างของรัฐสภาและมลรัฐต่าง ๆ

หมวดที่ 2 ในหมวดที่สองนี้เป็นการจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารอยู่กับประธานาธิบดี คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี วิธีการเลือกตั้ง การสาบานตนเข้ารับตำแหน่งวิธีการและข้อกำหนดอันเป็นมูลฐานที่จะให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่ง

หมวดที่ 3 ในหมวดที่สาม กำหนดอำนาจตุลาการให้อยู่กับศาลสูงแห่งสหรัฐ (Supreme Court) และศาลล่างอื่นๆ ตามที่รัฐสภาเห็นสมควรจัดตั้งขึ้น การกำหนดอำนาจของฝ่ายตุลาการและเขตอำนาจชั้นต้น (original jurisdiction) และเขตอำนาจชั้นอุทธรณ์และฎีกาของศาลสูง

หมวดที่ 4 ในหมวดที่สี่ กำหนดถึงความสัมพันธ์ของมลรัฐต่าง ๆ ที่พียงมีต่อกันและความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐทั้งหลายกับสหรัฐ การยอมรับบังคับบัญชาสิทธิที่บุคคลได้มาโดยกฎหมายระหว่างมลรัฐ (full faith and credit) การให้เอกสิทธิ์ (privileges) และความคุ้มครอง (immunities) และพลเมืองของมลรัฐอื่น และการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างมลรัฐต่าง ๆ

ในหมวดนี้มีบทบัญญัติว่าด้วยการรับมลรัฐใหม่เข้ามารวมอยู่สหรัฐด้วย การให้อำนาจแก่รัฐสภาปกครองดินแดนอื่นที่เป็นของสหรัฐอเมริกา การที่สหรัฐจะต้องเป็นผู้ดูแลว่าทุกมลรัฐต้องมีการปกครองแบบสาธารณรัฐ การคุ้มครองมลรัฐต่างๆ ให้ปลอดภัยจากการรุกรานภายนอก และการที่รัฐบาลกลางจะช่วยเหลือมลรัฐต่างๆ ในการระงับความไม่สงบเรียบร้อยภายในแต่ละมลรัฐ

หมวดที่ 5 ในหมวดนี้ว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ถ้าหากสมาชิกจำนวน 2 ใน 3 ของสภาทั้งสองเห็นเป็นการสมควรอาจเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ หรือสภานิติบัญญัติของ 2 ใน 3 ของมลรัฐทั้งหมดเสนอให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรวมทั้งวิธีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

หมวดที่ 6 ในหมวดนี้ว่าด้วยศักดิ์สูงสุดของกฎหมาย (Supremacy clause) ซึ่งกำหนดให้รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และสนธิสัญญาของสหรัฐเป็นกฎหมายสูงสุดในแผ่นดินและผู้พิพากษาทั้งหลายในมลรัฐต่างๆ จะต้องปฏิบัติตามโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นภายในมลรัฐจะกำหนดไว้ในทางตรงกันข้ามหรือไม่ก็ตาม ในหมวดนี้กำหนดต่อไปว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการของสหรัฐก็ดี หรือของมลรัฐต่างๆ ก็ดี ต้องสาบานตนในการรับตำแหน่งจะต้องสนับสนุนรัฐธรรมนูญนี้

หมวดที่ 7 หมวดที่เจ็ดเป็นหมวดสุดท้าย มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์เท่านั้น เพราะเกี่ยวกับการให้สัตยาบันรัฐธรรมนูญซึ่งเสร็จสิ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789 แล้ว

2. การแบ่งแยกอำนาจ

เมื่อดูจากโครงสร้างของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามส่วนด้วย คือ อำนาจฝ่ายบริหาร อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจฝ่ายตุลาการ อำนาจของแต่ละฝ่ายนี้มีองค์กรที่แตกต่างกัน 3 องค์กรด้วยกันเป็นผู้ใช้อำนาจ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งๆ ใช้อำนาจถึงสองฝ่ายขึ้นไปควบคุมอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งอันจะนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการ การที่แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยโดยมีองค์กรแตกต่างกันเป็นผู้ใช้อำนาจนี้เรียกกันว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสามนี้จะ เป็นอิสระแก่กันโดยสิ้นเชิง ในรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดให้อำนาจฝ่ายหนึ่งมีสิทธิตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง (check and balance) แต่ทั้งนี้เป็นไปอย่างจำกัดเท่านั้น เช่น 1) ประธานาธิบดีมีสิทธิยับยั้ง (Veto) รัฏมณูญติของรัฐสภา 2) รัฐสภามีสิทธิจะ

ผ่านร่างรัฐธรรมนูญตีแม่ประธานาธิบดีจะยับยั้งไว้แล้วก็ตามถ้าหากมีคะแนนมากพอ 3) ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสหรัฐ ทั้งนี้โดยการยืนยันของวุฒิสภาเป็นต้น

การที่กล่าวว่ามีกรแบ่งแยกอำนาจนี้ หมายความว่าต่อไปอีกว่าอำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทั้งหมด หรืออำนาจที่มีลักษณะเฉพาะของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะต้องไม่ได้มอบให้อีกฝ่ายหนึ่งหรือให้อีกฝ่ายหนึ่งควบคุมไว้ อำนาจอะไรบ้างที่เป็นลักษณะเฉพาะของอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั้นไม่ได้มีการขีดเส้นแยกไว้อย่างชัดเจนนัก จึงต้องดูว่าหน้าที่นั้น ๆ ควรเป็นอำนาจในตัวเองของอำนาจฝ่ายนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าอำนาจฝ่ายหนึ่งอาจมีการมอบอำนาจให้อีกฝ่ายหนึ่งได้ โดยมีเงื่อนไข จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานที่สอดคล้องเหตุผลเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจนั้น เช่นการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเพื่อการประชาสัมพันธ์ รัฐสภาจะต้องกำหนดมาตรฐานว่าการใช้อำนาจเช่นนี้จะเพื่อประโยชน์สาธารณะ ความสะดวกสบาย และความจำเป็นอะไรบ้างเป็นต้น การกำหนดมาตรฐานการใช้อำนาจนี้จะเข้มงวดมาก ถ้าหากการมอบอำนาจมีทางที่จะกระทบกระทั่งถึงสิทธิส่วนบุคคลตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Bills of Rights) เช่น เสรีภาพในการปราศรัย เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น ถ้าหากมาตรฐานที่กำหนดไว้มีลักษณะคลุมเครือแล้ว ศาลมักจะพิจารณาการมอบอำนาจเช่นนี้ใช้ไม่ได้

3. การรวมตัวกันเป็นสหภาพสาธารณรัฐ

เพื่อให้เข้าใจถึงการปกครองแบบสหพันธรัฐซึ่งมีรัฐบาลปกครองถึงสองรัฐบาล รัฐบาลในมลรัฐหนึ่ง ๆ ในสหรัฐอเมริกา นั้น เราจำเป็นที่จะทบทวนเหตุการณ์ที่จะนำไปสู่การยอมรับเอารัฐธรรมนูญฉบับนั้น ก่อนปี ค.ศ. 1789 มลรัฐต่างๆ ยังคงมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง มีการปกครองเป็นอิสระแก่กัน **เมื่อมีปฏิญญาสมาพันธรัฐ (Article of Confederation) ในปี ค.ศ. 1781 นั้น มลรัฐทั้งหลายก็ยังมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองและเป็นอิสระแก่กันตามเดิม แต่การที่จะจัดการปกครองแบบสหพันธรัฐนั้น** มลรัฐต่างๆ จำเป็นต้องสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้แก่รัฐบาลกลาง

การปกครองแบบสหพันธรัฐที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้ นั้น ไม่เคยมีแบบอย่างมาก่อนเลย ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่จะต้องคอยกำหนดสภาพที่แท้จริงของสหภาพและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐต่าง ๆ ความเข้าใจขั้นแรกก็คือรัฐบาลกลางเป็นรัฐบาลที่ได้รับ

มอบอำนาจตามกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น อำนาจใดก็ตามที่ไม่ได้มอบให้แก่รัฐบาลกลางโดยแจ้งชัดก็ยังคงอยู่กับมลรัฐและประชาชน มลรัฐใดก็ตามที่เข้ามาอยู่กับสหภาพและยอมมอบอำนาจส่วนหนึ่งกับรัฐบาลกลางแล้ว ความสัมพันธ์เช่นนี้จะดำรงต่อไปอย่างถาวร เคยมีปัญหาว่ามลรัฐหนึ่งมลรัฐใดจะแยกตัวออกจากสหภาพได้หรือไม่ ประเด็นนี้มีการพิสูจน์แล้วในสงครามกลางเมือง (Civil War) ของสหรัฐแล้วว่าสหภาพแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาไม่อาจทำลายได้

4. อำนาจที่มอบให้กับรัฐบาลกลาง

การจำแนกอำนาจที่มอบให้กับรัฐบาลกลางส่วนใหญ่ปรากฏในหมวดที่หนึ่ง มาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา อำนาจสำคัญ ๆ มีดังนี้

1. อำนาจการจัดเก็บภาษี ไม่ว่าจะเป็นภาษีรัษฎากร ภาษีศุลกากร

อำนาจการจัดเก็บภาษีนับว่ามีความสำคัญต่อรัฐบาลที่มีความสำคัญต่อรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งอย่างยิ่ง เพราะถ้าปราศจากรายได้แล้วรัฐบาลก็ดำรงอยู่ไม่ได้ ข้อบกพร่องที่สำคัญของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามปฏิญญาสมาพันธ์รัฐก็คือการขาดอำนาจทางการเงิน

2. อำนาจการกู้ยืมเงินโดยอาศัยเครดิตของรัฐบาลสหรัฐ

อำนาจการกู้ยืมเงินนี้ นับว่ามีความสำคัญรองลงมาจากการจัดเก็บภาษี เพราะบางครั้งเงินภาษีที่ได้มานั้นไม่เพียงพอสำหรับการบริหารประเทศ

3. อำนาจในการควบคุมการค้าระหว่างมลรัฐและการค้าระหว่างประเทศ

อำนาจการควบคุมการค้าระหว่างมลรัฐและการค้าระหว่างประเทศนี้เป็นอำนาจที่นับว่ามีความสำคัญที่สุดในจำนวนอำนาจที่มอบให้กับรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพราะศาลสูงได้ตีความเกี่ยวกับอำนาจนี้เป็นจำนวนมาก โดยศาลเห็นว่ากิจกรรมใดถ้ามีคุณลักษณะเป็นเรื่องระหว่างมลรัฐหรือเป็นเรื่องของมลรัฐโดยแท้ก็ตาม แต่มีผลกระทบต่อการเคลื่อนไหวของการค้าระหว่างมลรัฐไม่ว่าจะมีผลกระทบโดยตรงหรือทางอ้อมล้วนแต่อยู่ในอำนาจการควบคุมของรัฐสภาทั้งสิ้น รัฐสภาใช้อำนาจนี้ในการวางระเบียบมาตรฐานความปลอดภัยของการขนส่งและการอุตสาหกรรม ตราบัญญัติแรงงาน การจำกัดผลผลิตทางเกษตรกรรม การตรากฎหมายห้ามการผูกขาดทางการค้าและรัฐบัญญัติว่าด้วยสิทธิของพลเมือง นอกจากนี้ยังมี การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความผิดต่ออำนาจการควบคุมการค้าระหว่างรัฐ เช่น รัฐบัญญัติแมนน์ (Mann Act) ซึ่งบัญญัติว่าการรับขนหญิงข้ามเขตแดนระหว่างมลรัฐเพื่อวัตถุประสงค์อันมิชอบด้วยศีลธรรมเป็นความผิดต่อรัฐบาลสหรัฐ รัฐบัญญัติการลักขโมยรถยนต์แห่งชาติ (National Motor Vehicle Theft Act) ซึ่งบัญญัติว่าเป็นความผิดในการรับขนรถยนต์ที่ถูกลักขโมย

ในการค้าระหว่างรัฐ รัฐบัญญัติการลักคนเพื่อเรียกค่าไถ่ของรัฐบาลกลาง (Federal Kidnapping Act) ซึ่งบัญญัติลงโทษบุคคลที่ลักคนไปเพื่อเรียกค่าไถ่และนำคนที่ถูกลักพาตัวนั้นข้ามเขตรัฐ

บางครั้งรัฐสภาก็ใช้อำนาจการควบคุมการค้าระหว่างมลรัฐควบคู่กับการใช้อำนาจตามความจำเป็นและความเหมาะสม (necessary and proper clause) ตามที่บัญญัติในหมวด 1 มาตรา 8 วรรค 18 เพื่อเป็นรากฐานในการจัดตั้งหน่วยงานบังคับการตามกฎหมาย เช่น สำนักงานสอบสวนรัฐบาลกลางหรือที่เรียกกันว่า F.B.I. (Federal Bureau of Investigation) เป็นต้น

4. สิทธิในการกำหนดระเบียบการโอนสัญชาติและกฎหมายล้มละลาย
5. อำนาจในการจัดทำเงินตรา การกำหนดค่าของเงินตรามาตรฐานน้ำหนักและระยะทาง
6. อำนาจในการลงโทษผู้ที่ปลอมแปลงพันธบัตรและเงินตราของสหรัฐ
7. อำนาจในการไปรษณีย์ และเส้นทางไปรษณีย์
8. อำนาจในการประกันสิทธิของนักเขียนและนักประดิษฐ์ในผลงานที่นิพนธ์หรือคิดค้นขึ้นมา

ตามอำนาจที่ให้ไว้แก่รัฐสภา ในกรณีนี้รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์และกฎหมายสิทธิบัตร

9. อำนาจในการจัดตั้งศาลที่มีอำนาจต่ำกว่าศาลสูงแห่งสหรัฐ
10. รัฐสภามีสิทธิที่ตราและบังคับการตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดฐานเป็นโจรสลัดและความผิดชั้นเฟลโลนีอื่นที่กระทำในท้องทะเลหลวง และความผิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ
11. อำนาจในการประกาศสงคราม
12. หน้าที่ในการจัดตั้งและบำรุงกองทัพบก
13. อำนาจในการจัดตั้งและบำรุงกองทัพเรือ
14. อำนาจในการวางระเบียบสำหรับรัฐบาลและระเบียบของกองทัพบกและกองทัพเรือ
15. อำนาจในการจัดตั้งกองทัพจากพลเรือน การติดอาวุธ การวางระเบียบและการจ้างพลเรือนมาประจำกองทัพ
16. การตรากฎหมายใช้บังคับในนครหลวง (วอชิงตัน) และหน่วยงานอื่นของรัฐบาลกลาง
17. อำนาจในการตรากฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่มอบหมายให้รัฐสภาดังกล่าวข้างต้นทั้งหมด

เกิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจปริยาย (implied power doctrine) นับตั้งแต่ยุค (New Deal) แนวโน้มการขยายอำนาจของรัฐบาลกลางมีแต่จะเพิ่มมากขึ้น

5. การจำกัดอำนาจของมลรัฐ

นอกจากมีการกำหนดให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางแล้ว ในรัฐธรรมนูญยังมี บทบัญญัติจำกัดอำนาจของมลรัฐไว้อย่างชัดเจนหลายประการ สิ่งที่รัฐธรรมนูญห้ามมิให้มลรัฐทำ คือ

1. การทำสนธิสัญญา การเป็นพันธมิตร หรือสมาพันธรัฐกับรัฐอื่น
2. การทำเงินตรา หรือออกธนบัตร หรือสิ่งอื่นเพื่อชำระหนี้ตามกฎหมาย เว้นแต่

จะทำเป็นเหรียญทองหรือเหรียญเงิน

3. การตรากฎหมายที่ให้มีการลงโทษโดยไม่ต้องมีการพิจารณาคดี (Bill of attainder)
4. การตรากฎหมายย้อนหลัง (Expost facto laws) คำว่ากฎหมายย้อนหลังตาม

ความหมายของรัฐธรรมนูญหมายถึง

- 1) กฎหมายที่บัญญัติให้การกระทำในขณะทำไม่มีความผิด
- 2) กฎหมายที่เพิ่มโทษ หรือ
- 3) เปลี่ยนแปลงสถานการณ์ที่เป็นผลร้ายต่อจำเลย

เก็บภาษีแก่สินค้าเข้าหรือสินค้าออกโดยไม่ได้รับความยินยอมของรัฐสภา การจำกัดอำนาจเช่นนี้นับว่าจำเป็นและเป็นการสอดคล้องกับการให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจควบคุมการค้าระหว่างรัฐ

