บทที่ห้า
ระบอบการปกครองแบบประธานาธิบดี

ในบทนี้จะกล่าวถึง 3 หัวข้อใหญ่ตามลำดับก็คือ การจัดตั้งสถาบันการเมืองของสหรัฐอเมริกา สาระสำคัญของระบบการเมืองและจะศึกษาถึงเจตนารมณ์ของระบบการเมืองสหรัฐอเมริกา

5.1 การจัดตั้งสถาบันการเมืองของสหรัฐอเมริกา

ความสำเร็จและความล้มเหลว

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงมาก และเป็นที่ยอมรับเคารพอย่างมาก นายแกคสโตน (Gladstone) ได้ยืนยันไว้ว่า "เป็นผลงานที่น่าชื่นชมมากที่สุดเท่าที่มนุษย์ได้ใช้สมองคิดค้นขึ้นมา" รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอายุยืนยาวถึง 200 ปี แล้ว และเป็นรัฐธรรมนูญที่เก่าแก่ที่สุดในยุคปัจจุบัน[1] เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นหลักประกันแก่มลรัฐที่เป็นอาณานิคมเก่า จำนวน 13 รัฐ ซึ่งส่วนมากเป็นมลรัฐที่มีอาชีพทางเกษตรกรรม และรวมกันมีพลเมือง 3 ล้านครึ่ง ซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็นประเทศที่เป็นอภิมหาอำนาจของโลกไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม ชาวสหรัฐอเมริกาโดยส่วนใหญ่ก็แสดงความพอใจในรัฐธรรมนูญของเขา เขายอมรับว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ประสบความสำเร็จในการประสานในเรื่องการควบคุมโดยทางรัฐสภา, เสถียรภาพของรัฐบาล, อำนาจของฝ่ายบริหาร, ตลอดจนการที่ฝ่ายบริหารต้องขึ้นตรงต่อเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างน่าพอใจ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีส่วนที่สะท้อนให้เห็นถึงวิถีทางแห่งชีวิตชาวอเมริกันด้วย

ในความเป็นจริง รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้ถูกลอกเลียนแบบบ่อยครั้งในประเทศที่เกิดใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกลอกเลียนโดยมลรัฐสมาชิกของยูเนียน (Les Etats fédérés de l'Union) ถูกลอกเลียนโดยกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา ในยุโรปรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1791 และ ค.ศ. 1848 ก็ลอกเลียนแบบมาจากสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกัน ในประเทศเยอรมันนีก็ลอกเลียนแบบรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา เช่นกัน

---

[1] สำหรับรัฐธรรมนูญของยุโรป รัฐธรรมนูญที่เก่าแก่ที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยี่ยม เมื่อ ค.ศ. 1831 ส่วนรัฐธรรมนูญของสวีเดน เมื่อ ค.ศ. 1809 นั้น ได้ถูกยกเลิกและถูกแทนที่โดยรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1975

แม้ว่าจะมีความพยายามลอกเลียนแบบรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาไปใช้ ผลลัพท์ที่ได้ก็ไม่น่าพอใจ ตัวอย่างเช่น

ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา ซึ่งยังคงถูกคุกคามโดยการปฏิวัติอย่างสม่ำเสมอและไม่สามารถทำความสมดุลแห่งอำนาจระหว่างเผด็จการโดยฝ่ายบริหารกับระบบการปกครองแบบคณาธิปไตยได้ ในกลุ่มประเทศแอฟริกา ความพยายามลอกเลียนแบบสถาบันทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่า ระบบการเมืองที่ใช้เป็นรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดีอย่างแท้จริง

สำหรับในประเทศฝรั่งเศส ประสบการณ์ในปี 1791 และในปี 1848 ก็มีส่วนทำลายความเชื่อถือของระบบเป็นเวลายาวนาน ในปัจจุบันความใกล้เคียงระหว่างสถาบันการเมือง ค.ศ. 1958 กับระบบการเมืองสหรัฐอเมริกา จนทุกวันนี้ก็ยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า วิวัฒนาการของระบบเช่นนี้จะทำให้ระบบการเมืองของฝรั่งเศสดีขึ้นแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงน่าจะตั้งคำถามว่า ทำไมสหรัฐอเมริกาจึงมีความพอใจต่อรัฐธรรมนูญของเขา ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เมื่อนำไปใช้ในประเทศอื่น ๆ แล้วกลับไม่ประสบความสำเร็จ

เหตุผลที่ค้านกันเองในตัว

เราพยายามที่จะศึกษาในส่วนหนึ่งเกี่ยวกับประวัติรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา และอีกส่วนหนึ่งตรวจสอบถึงการดำเนินงานของสถาบันในลักษณะที่เป็นอยู่ประจำ อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อน่าสังเกตเพื่อที่จะให้ได้คำตอบเหล่านี้

ก. สิ่งที่ก่อให้เกิดความพอใจในความนิยมชมชื่นสำหรับรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ก็คือ ความสำเร็จทางวัตถุซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของประเทศนี้ ความสำเร็จที่กล่าวถึงนี้ ได้แก่ ความสำเร็จทางเทคโนโลยี อาทิ การส่งนักอวกาศขึ้นไปที่ดวงจันทร์เมื่อกรกฎาคม ค.ศ. 1969 ตลอดจนความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจ องค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จทางด้านวัตถุ ก็คือ

(1) การเดินทางไปในแถบตะวันตก ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 จนในที่สุดก็ค้นพบดินแดนใหม่ ซึ่งมีความสมบูรณ์ทางทรัพยากร

(2) รัฐต่าง ๆ ของอเมริกาเหนือ เป็นรัฐที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์อย่างมากมายและจำนวนมหาศาล

(3) อาณาเขตอย่างกว้างขวางของประเทศ และความสำคัญของประชากรมีส่วนทำให้ผลผลิตทางเศรษฐกิจมีคุณภาพที่ดี โดยทั่วไปเราจะพบว่าฐานะทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาอยู่ในฐานะที่ดี

(4) ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจทางการเมืองและทางการเศรษฐกิจ

ข. ในสภาพความจริงแล้ว รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีลักษณะพิเศษสองประการซ้อนกันอยู่ กล่าวคือ ประการแรก มีลักษณะเป็นสัญญาสหพันธรัฐระหว่างอาณานิคมเก่าของอังกฤษ จำนวน 13 มลรัฐ ซึ่งได้จัดร่างขึ้นเพื่อป้องกันการปกครองแบบคณาธิปไตย อันมาจากรูปแบบการปกครองแบบสมาพันธรัฐ (Confédération) ที่รวมตัวแบบหลวม ๆ ประการที่สอง มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกกล่าวถึงแล้ว สัญญาสหพันธรัฐนี้เป็นที่ประสบผลสำเร็จ สำหรับรัฐธรรมนูญนั้นก็เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกลไกของอำนาจของยูเนี่ยน

ดังนั้น เพื่อศึกษาถึงรายละเอียดของสถาบันสหรัฐอเมริกา จำเป็นต้องศึกษาถึงขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน กล่าวคือ การเดินทางไปสู่ความเป็นอิสรภาพ และการเดินทางไปสู่ความเป็นเอกภาพ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปนี้

5.1.1 การเดินทางไปสู่ความเป็นอิสรภาพ

การตัดขาดจากประเทศแม่ได้เกิดขึ้นโดยการประกาศอิสรภาพเมื่อ 4 กรกฎาคม 1776

ก. การตัดขาดกับประเทศอังกฤษ

13 อาณานิคมอเมริกันได้กลายเป็นสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีชายแดนติดประเทศคานาดาและประเทศเม็กซิโก อาณานิคมเหล่านี้ได้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ ทางเศรษฐกิจ และทางกฎหมาย ทั้งนี้เพราะมีบางอาณานิคมที่ยังคงสถาบันกษัตริย์ไว้ แต่ท่ามกลางความแตกต่าง สถาบันของอเมริกาเหนือก็ยังมีลักษณะสามัคคีระหว่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากได้ต่อสู้กับฝรั่งเศสและคานาดา นอกจากนี้ ยังมีความเป็นเอกภาพทางภาษาและมีประเพณีอังกฤษที่มีลักษณะเด่นอีกด้วย

สาเหตุสำคัญของการปฏิวัติครอบครองอเมริกา ได้แก่ การใช้มาตรการทางภาษี ซึ่งอาณานิคมต่าง ๆ รับไม่ได้ แต่ความจริงแล้วยังมีเหตุผลที่ลึกซึ้ง นั่นก็คือความเป็นฝ่ายตรงข้ามกันระหว่างฝ่ายใหม่กับฝ่ายเก่าของอังกฤษ

(1) มูลเหตุมาจากการเมือง

สงครามกับชาวฝรั่งเศสที่ประเทศคานาดาได้จบสิ้นลงด้วยชัยชนะของชาวอังกฤษ ทั้งนี้เนื่องจากความช่วยเหลือจากอาณานิคมอเมริกัน ความสามัคคีกับเมืองแม่เริ่มลดลง เพราะพวกอาณานิคมเริ่มรู้สึกว่าตนเองสำคัญขึ้น

(2) สาเหตุมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ

หลังจากสิ้นสุดศตวรรษที่ 18 สหรัฐอเมริกาในอนาคต อย่างน้อยก็อาณานิคมทางเหนือได้เริ่มทำการอุตสาหกรรม ในเขตนั้นได้มีหลักเกณฑ์สำหรับอาณานิคมของอังกฤษว่า อาณานิคมจะต้องจัดส่งผลิตผลพื้นฐานให้แก่เมืองแม่ ซึ่งพึ่งพาอาศัยผลิตผลขั้นพื้นฐานจากอาณานิคม เพื่อนำไปผลิตในโรงงาน โดยส่วนรวมอาณานิคมอเมริกาในศตวรรษที่ 18 ก็เริ่มเกิดความขัดแย้งกับเมืองแม่ ระหว่างโครงสร้างเบื้องล่างทางเศรษฐกิจ กับโครงสร้างเบื้องบนทางการเมือง ในทางเศรษฐกิจอเมริกาเหนือหยุดส่งผลผลิตขั้นพื้นฐาน ในขณะที่เมืองแม่ก็บังคับให้ส่ง ดังนั้น จึงเริ่มเกิดความขัดแย้งอันนำไปสู่สงครามประกาศอิสรภาพ และการเกิดของสหรัฐอเมริกา

ภายหลังจากความตึงเครียดซึ่งเริ่มเมื่อ ค.ศ. 1764 และ 1765 โดยกฎหมายว่าด้วยน้ำตาล (Le Suger Act) และกฎหมายว่าด้วยแสตมป์ (Le Stamp Act) และติดตามด้วยกฎหมาย 5 ฉบับ ซึ่งออกโดยรัฐสภาอังกฤษเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1775 ด้วยสงครามเลซิงตัน (Lexington) ใกล้รัฐบอสตัน ระหว่างพวกกบฏกับกองทัพอังกฤษ สงครามประกาศอิสรภาพได้ยืดเยื้อเป็นเวลา 6 ปี จนกระทั่งถึงมีการยึดเมืองยอร์ชทาวน์เดือนตุลาคม 1781 และสิ้นสุดลงเนื่องจากความช่วยเหลือของกองทัพฝรั่งเศส ด้วยชัยชนะอย่างเด็ดขาดของชาวอเมริกัน สนธิสัญญากรุงปารีส เมื่อ ค.ศ. 1783 ได้มีข้อตกลงสงบศึกในแง่การทูตโดยการยอมรับความเป็นอิสรภาพของอาณานิคมเก่า

(3) การแสดงตัวของความเป็นชาติ

ในสภาพของการต่อสู้กับประเทศอังกฤษ รูปร่างของความเป็นชาติอเมริกาและสถาบันทางการเมืองในอนาคตก็เริ่มปรากฏขึ้น

– อาณานิคมเก่าเกือบทั้งหมดมีผู้รักอิสรภาพมาก ซึ่งเป็นพวกนับถือพูริแตนหรือชาวคาทอลิกอังกฤษ พวกฮิวกูโนต์ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ เยอรมัน นอกจากนี้ลักษณะของพื้นที่กว้างขวางของสหรัฐฯและมีลักษณะทางเศรษฐกิจกว้างขวาง ทำให้โครงสร้างของสังคมมีชนชั้นไม่มากเท่ากับในยุโรป และมีความรู้สึกเสมอภาคในหมู่ชาวอเมริกันจนกระทั่งทุกวันนี้

– สงครามประกาศอิสรภาพ ได้พัฒนาลักษณะพิเศษของชาวอเมริกันซึ่งได้เกิดขึ้นมาในศตวรรษที่ 18 ในทวีปอเมริกาทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นในตนเอง สูง มีพลัง และมีความรู้สึกที่พึ่งตนเองมาโดยตลอด ชาวอเมริกันได้เปรียบกว่าชาวยุโรป ชาว

อเมริกันเป็นคนที่จริงจังกับแนวความคิดเชิงปรัชญา ซึ่งในยุคศตวรรษที่ 18 แนวความคิดประชาธิปไตยนั้นได้ถูกพยายามนำมาปฏิบัติ

– การจัดตั้งองค์กรของอาณานิคมได้ใช้วิธีการมีกฎเกณฑ์ลายลักษณ์อักษร ซึ่งแตกต่างไปจากประเพณีอังกฤษที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ชาวอาณานิคมได้รักษาอุปนิสัยที่จะร่างหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ทางการเมืองขึ้น

– ความจำเป็นของการต่อสู้ได้ก่อสร้างลักษณะของสถาบันซึ่งเป็นไปในลักษณะประชาธิปไตย การต่อต้านกับเมืองแม่ซึ่งเริ่มต้นจากพวกพ่อค้าตอนเหนือและชาวเกษตรกรตอนใต้ ซึ่งจะไม่ประสบความสำเร็จถ้าหากว่ามวลชนไม่สนับสนุนเป็นอันขาด

ข. การประกาศอิสรภาพเมื่อ 4 กรกฎาคม 1776

คำประกาศอิสรภาพนี้ได้ถูกร่างโดย โทมัส เจฟเฟอร์สัน ด้วยความช่วยเหลือของ จอห์น อดัมส์ และถูกโหวตโดยสภาคองเกรสคอนตินอลตัล ซึ่งเป็นองค์กรที่เชื่อมโยงในบรรดาหมู่อาณานิคมที่เป็นกบฏ และเป็นสภาที่ทำให้เกิดชัยชนะของความคิดประชาธิปไตยและเจตนารมณ์ของรัฐบาลของตนเอง (self government) เอกสารนี้เป็นที่น่าสนใจอยู่มากที่น่าจะศึกษา เพราะเป็นเอกสารที่จะชี้ให้เห็นถึงจิตวิทยาอเมริกัน และแสดงให้เห็นถึงหลักการของกฎหมายธรรมชาติ และมีลักษณะความเป็นเสรีนิยมทางการเมือง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) ลักษณะของความเป็นปัจเจกชนนิยม ในศตวรรษที่ 18

บุคคลทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน คนทุกคนถูกกำหนดให้มีสิทธิซึ่งไม่สามารถโอนให้แก่กันและกันได้ในบรรดาสิทธิเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต ในเสรีภาพ ในการแสวงหาความสุข รัฐบาลถูกจัดตั้งโดยคนเพื่อประกันสิทธิของเขาเหล่านี้ และต้องเป็นอำนาจที่ได้รับความยินยอมจากผู้ถูกปกครอง

ในกรณีที่รัฐบาลได้บิดเบือนเจตนารมณ์อันนี้ ประชาชนก็มีสิทธิที่จะเปลี่ยนและถอดถอนได้ อนึ่งในคำประกาศอิสรภาพนี้จะมีคำกล่าวเรียกร้องถึงพระผู้เป็นเจ้าผู้พิพากษาสูงสุดแห่งจักรวาล เป็นต้น

(2) ความรู้สึกแห่งความเป็นจริงและความเป็นไปได้

ความสุขุมรอบคอบได้สอนความจริงว่ารัฐบาลที่จัดตั้งมาตั้งแต่ช้านานจะต้องไม่ถูกเปลี่ยนแปลงโดยเพียงเหตุเล็กน้อยและเป็นปลายเหตุเท่านั้น และประสบการณ์ตลอดเวลาที่สะท้อนให้เห็นว่าคนทุกคนจะต้องอดทนต่อความชั่วร้ายมากกว่าการจะยกเลิกรูปแบบที่ได้ถือปฏิบัติมาช้านาน

(3) เจตนารมณ์แห่งการตัดสินใจ

จากลำดับหัวข้อถึง 27 หัวข้อ ของข้อเรียกร้องที่พวกอาณานิคมได้ต่อต้านกษัตริย์อังกฤษและรัฐสภา เอกสารดังกล่าวสรุปได้ว่า "เราต้องยอมรับด้วยตัวของเราเองถึงความจำเป็นที่ต้องแบ่งแยกพวกเราออกจากชาวอังกฤษ และต้องยอมรับในความเป็นมนุษยชาติของเรา"

5.1.2 การเดินทางไปสู่ความเป็นเอกภาพ

ก. สาเหตุ

การก่อการกบฏต่อประเทศแม่ได้ถูกเรียกร้องขึ้นโดยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าอาณานิคมอเมริกันได้เข้ามาสู่ลักษณะของการประกอบหัตถกรรม ในปลายศตวรรษที่ 18 ซึ่งพวกอาณานิคมได้ปฏิเสธที่จะยอมรับในสัญญาอาณานิคมต่อไป

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการไปสู่ความเป็นเอกภาพ โดยผ่านทางสหพันธรัฐ ซึ่งมีสองขั้นตอน คือ สนธิสัญญาสมาพันธรัฐเมื่อ 14 พฤศจิกายน 1777 และรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเมื่อ 17 กันยายน 1787 ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นผลสรุปของความขัดแย้งทางสังคมระหว่างชนชั้นผู้ปกครองที่มาจากเจ้าของที่ดิน พ่อค้า และพวกอุตสาหกรกับประชาชน หลังจากการประกาศความเป็นอิสรภาพ ความขัดแย้งทางสังคมนี้ ปรากฏว่าฝ่ายแรกชนะฝ่ายที่สอง

ชนชั้นกลางอเมริกัน ซึ่งแม้ว่าจะไม่สามารถขอความสนับสนุนจากรัฐบาลของลอนดอนได้ ก็พยายามหาความประสานสามัคคีในทุกอาณานิคม ซึ่งชนชั้นกลางเหล่านี้รู้ดีว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมอบความไว้วางใจให้แก่ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งได้แก่ ตัวแทนของชนชั้นผู้ปกครอง

ในช่วงปี 1776–1777 เจตนารมณ์ของผู้นำในการประกาศอิสรภาพโดยเฉพาะเบนจามิน แฟรงคลิน ได้พยายามที่จะจัดตั้งสหพันธรัฐ แต่ในยุคนั้นมีการพูดกันน้อยมากเกี่ยวกับการจัดองค์กรที่มีการรวมศูนย์อำนาจ

หลังจากการประกาศอิสรภาพ สถานการณ์ก็ยังไม่เหมาะสม มีลักษณะของรัฐคู่แฝด มีสภาคอนตินัลตัลซึ่งจัดตั้งสำหรับการดำเนินการทางสงคราม อย่างไรก็ตาม สภาแห่งนี้ไม่เป็นที่เชื่อถือของมลรัฐต่าง ๆ

ข. การดำเนินการ

ในการดำเนินการของการรวมตัวเป็นเอกภาพนี้ มลรัฐต่าง ๆ ได้เริ่มรวมตัว

ในลักษณะสมาพันธรัฐ (Une confédération) และในช่วงสิบปีต่อมาก็รวมตัวกันแบบสหพันธรัฐ (Une fédération)

(1) สมาพันธรัฐ

ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 1777 ได้มีการทำสนธิสัญญาของสมาพันธรัฐ ซึ่งทำให้เกิดการประสานสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐต่าง ๆ ซึ่งทำให้มีลักษณะแบบนานาชาติ

1.1 การจัดองค์กรแบบสมาพันธรัฐ

สนธิสัญญาได้วางหลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยและความเสมอภาคของมลรัฐ ซึ่งประกอบเป็นสมาคมแห่งมิตรภาพ 13 มลรัฐได้ประกาศพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกรณีถูกบุกรุก แต่กองทัพร่วมกันยังอ่อนแอ กองทัพประกอบด้วยกองทัพท้องถิ่นและอาวุธสงครามซึ่งเป็นของแต่ละมลรัฐ นอกจากนี้ การเดินทางระหว่างประชาชนในแต่ละมลรัฐก็เป็นไปโดยเสรี

– องค์กรเดียวของสมาพันธรัฐ ก็คือ สภาคองเกรส ซึ่งเป็นสภาแห่งการทูต ซึ่งในแต่ละมลรัฐจะมีตัวแทนประมาณสองถึงเจ็ดคน แต่อย่างไรก็ตาม แต่ละมลรัฐก็มีเพียงหนึ่งเสียงเท่าเทียมกัน

– การเป็นผู้แทนทางการทูตนั้นโดยหลักการจะสงวนสิทธิ์ไว้แก่สมาพันธรัฐ อย่างไรก็ตามการส่งหรือการต้อนรับทูตของแต่ละมลรัฐ สามารถกระทำได้โดยต้องได้รับอนุญาตจากสภาคองเกรสเสียก่อน

– การเงินของสมาพันธรัฐค่อนข้างจำกัดมาก เพราะการเงินนี้จะได้รับมาจากภาษีที่แต่ละมลรัฐจัดส่งมาให้โดยคำนึงถึงค่าของที่ดินที่ประกอบกันเป็นมลรัฐ มิใช่ขึ้นอยู่กับภาษีของปัจเจกบุคคล

จะเห็นได้ว่า การรวมตัวกันเป็นสมาพันธรัฐนี้สะท้อนถึงจุดอ่อน กล่าวคือ **ประการแรก** การรวมตัวแบบนี้ไม่มีองค์กรฝ่ายบริหาร **ประการที่สอง** แหล่งที่มาทางการเงินนั้นมีจำกัดมาก

อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลา 10 ปี ที่มีการรวมตัวกันเป็นสมาพันธรัฐ ก็มีส่วนประสบผลสำเร็จอยู่บ้าง กล่าวคือ ความสำเร็จของยูเนี่ยน ซึ่งหมายถึง การกำหนดกฎข้อบังคับเกี่ยวกับปัญหาของแผ่นดินในแต่ละอาณานิคม

1.2 วิวัฒนาการของสมาพันธรัฐ

สมาพันธรัฐอเมริกานี้ ประกอบด้วย 13 อาณานิคมเก่า ซึ่งมีอาณาเขตจากเหนือจดใต้เป็นความยาวตลอดคาบทวีปแอตแลนติก ชายแดนของรัฐจากตะวันออกไปถึง

ตะวันตกก็ถูกกำหนดอย่างชัดแจ้ง

การเกิดมลรัฐใหม่ซึ่งอยู่ทางตะวันตกของมอนทัส อัลเลกานี ทำให้เกิดการต่อต้านกันอย่างรุนแรง สภาคองเกรสพยายามยอมรับว่าพื้นดินของตะวันตกของอัลเลกานีจะได้รับการพิจารณาเสมือนเป็นมลรัฐแห่งสหพันธรัฐ และจะได้รับพัฒนามาเป็นมลรัฐ ๆ หนึ่ง

การตัดสินใจต่อต้านอาณานิคมนี้เอง เป็นส่วนหนึ่งของการนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง และก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญ 1787 อย่างไรก็ตาม ก็มีองค์ประกอบส่วนอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณาด้วย ซึ่งได้แก่ ความกลัวที่จะเห็นข้อแตกต่างระหว่างแต่ละมลรัฐ อาณาเขตของแต่ละมลรัฐที่ไม่ค่อยแน่นอน ความทะเยอทะยานของแต่ละมลรัฐที่ต้องการเป็นประเทศอิสระ เป็นต้น

เหตุผลทางการเงิน ทางธนาคารได้ทำให้เกิดความวิตกกังวลในการชำระค่าสงครามในบางมลรัฐ พวกชนชั้นร่ำรวยซึ่งมีที่ดินแถบตะวันตกก็พยายามหาหลักประกันทางการเงิน ได้คิดหาทางจะจัดรูปแบบสหพันธรัฐ พวกเจ้าหน้าที่ที่ต้องเคลื่อนย้ายที่ทำงานก็พยายามหาค่าขนย้าย พวกที่นิยมกฎเกณฑ์ซึ่งถูกข่มขู่โดยพวกที่ต้องการปฏิรูปสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแถบมลรัฐแมสซาชูเซสเห็นด้วยกับการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง ส่วนพวกพ่อค้า พวกนักอุตสาหกรรม ซึ่งถูกเสียภาษีผ่านมลรัฐก็เล็งเห็นถึงความรุกรานของสินค้าอังกฤษ และมีความประสงค์ให้มีการรวมศูนย์ทางการค้าและทางการเมืองด้วย

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีส่วนได้เสียในการปฏิรูปก็เป็นพวกส่วนน้อย แต่เป็นพวกที่เป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์ และได้พยายามจัดการหาเสียงต่อต้านสมาพันธรัฐ และในที่สุดก็ประสบผลสำเร็จ

(2) สหพันธรัฐ

คอนเวชั่นทางรัฐธรรมนูญได้รวมตัวกันเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 1787 ที่ฟิลาเดลเฟีย ได้มีการปรับปรุงสมาคมของปี 1777 แต่จากแรงกดดันของมลรัฐใหม่ (แมนซาชูเซส, เฟลซินวาเนีย และเวอร์จิเนีย) ก็ทำให้สามารถนำไปสู่ระบบที่มีการรวมศูนย์มากขึ้น ซึ่งมลรัฐเล็ก ๆ เช่น นิวยอร์ค นิวเจอร์ซี เมรีแลนด์ และเคลาแวร์ ก็ต้องยอมรับในที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากการประนีประนอมกันในบางประเด็น ซึ่งเรียกว่า ข้อประนีประนอมของเบนจามิน แฟรงคลิน

ร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกลงนามเมื่อ 17 กันยายน 1787 ซึ่งต่อมาก็ได้รับการให้สัตยาบันจากแต่ละมลรัฐ ในช่วงปี 1788 และได้เริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1789 ซึ่งเราจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

5.2 สารสำคัญของระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกา

ก่อนอื่นเราควรศึกษาถึงลักษณะทั่วไปซึ่งถูกจำกัดความไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

5.2.1 รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรและแบบแก้ไขยาก

ก. กำเนิดของรัฐธรรมนูญอเมริกัน

สิ่งที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นมีจำนวนมาก ได้แก่ การก่อกำเนิดสหพันธรัฐและระบบประธานาธิบดี แนวความคิดสมัยใหม่เกี่ยวกับความมีเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้ง และความหมายทางเทคนิคของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรและระบบแก้ไขยาก ซึ่งเราจะได้ศึกษาในลำดับต่อไป

ลักษณะเช่นนี้มีสิ่งที่น่าศึกษาอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ **ประการแรก** ก็คือ ประเพณีนิยมมหาบัตรอาณานิคม 13 อาณานิคม เป็นผู้จัดทำสนธิสัญญาดังกล่าว ซึ่งมีผลโดยรัฐบาลอังกฤษหรือโดยบริษัทการค้า หรือโดยกลุ่มผู้อพยพ มหาบัตรนี้เป็นการกระทำของการก่อตั้งในลักษณะของกิจการ ซึ่งเป็นที่สนใจของหลายฝ่าย กล่าวคือ รัฐบาลอังกฤษ บริษัทหรือกลุ่มผู้ก่อตั้งมีผลประโยชน์มากในการหาสาเหตุของมหาบัตรนี้

ยิ่งไปกว่านั้น แนวความคิดของ Rousseau และแนวปรัชญาในศตวรรษที่ 18 เกี่ยวกับการทำให้สัญญาประชาคมเป็นจริงขึ้น โดยการออกเสียงในรัฐธรรมนูญผลักดันไปสู่การร่างเป็นลายลักษณ์อักษร ในความเป็นจริง เมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 ควรจะกล่าวถึงสัญญาทางการเมืองมากกว่าสัญญาประชาคม เพราะข้อตกลงนี้เป็นข้อตกลงระหว่างบุคคลทางการเมืองระดับที่มีอำนาจมากกว่าระหว่างประชาชน แต่ในระยะเริ่มต้นสาระสำคัญของความตกลงนี้จะปรากฏอยู่ในการจัดองค์กรเมื่อปี ค.ศ. 1787

รัฐธรรมนูญนี้เป็นรัฐธรรมนูญแบบสหพันธรัฐ หมายถึงเอกสารซึ่งในเอกสารดังกล่าวจะมีข้อตกลงอย่างละเอียดเกี่ยวกับสิทธิของมลรัฐสมาชิกและสหพันธรัฐ ข้อตกลงนี้ได้ทำขึ้นในลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อที่แต่ละฝ่ายจะได้มีวิถีทางในการแก้ไข เมื่อมีการละเมิดข้อตกลงของสหพันธรัฐ โดยอำนาจตุลาการ

ลักษณะแบบลายลักษณ์อักษรและแบบแก้ไขยากนี้ ส่งผลลัพธ์หลายประการ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่มีค่าสูงกว่ากฎหมายธรรมดา และมีหลักว่าด้วยความเคารพในความสูงกว่าของรัฐธรรมนูญ โดยวิธีพิจารณาที่แน่นอน ซึ่งก็คือ วิธีทางตุลาการ รัฐธรรมนูญจะถูกแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็ด้วยวิธีการที่เรียกว่า "Amendement"

ข. การปกป้องรัฐธรรมนูญอเมริกัน

รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาทางการเมืองระหว่างมลรัฐสมาชิก รัฐธรรมนูญ

จะมีลักษณะเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา และต้องถูกยอมรับโดยองค์กรของสหพันธรัฐ แต่เราจะมีหลักประกันอย่างไรว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ในเรื่องนี้ก็มีคำตอบอยู่สองประการ กล่าวคือ ความเป็นโมฆะของกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (La nullification de constitutionalité) และการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ (Le contrôle de constitutionnalité)

(1) ทฤษฎีว่าด้วยความเป็นโมฆะของกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ทฤษฎีนี้รู้จักในนามของกฎหมายว่าด้วยความเป็นโมฆะ (Droit de nullification) ซึ่ง John Calhoun เป็นผู้คิดค้น ทฤษฎีนี้มีหลักการที่ว่า แต่ละมลรัฐมีสิทธิที่จะร้องขอให้มีการประกาศว่าบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะ และไม่มีผลใช้บังคับนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1803 ก็มีทฤษฎีอื่นเข้ามาแทนที่

(2) ทฤษฎีว่าด้วยการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบัน ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการระดับสหพันธรัฐสูงสุด ได้วางหลักการที่สำคัญในคดี Marbury v Madison ทั้งนี้ภายใต้อิทธิพลของผู้พิพากษาชื่อ John Marshall ซึ่งเมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาล คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด สามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลว่า กฎหมายหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้

"จะต้องพิจารณาว่ามีความขัดแย้งระหว่างกฎหมายธรรมดากับรัฐธรรมนูญหรือไม่ แล้ววินิจฉัยว่ามีความขัดแย้งหรือไม่โดยต้องยกหลักว่าด้วยลำดับชั้นของกฎหมายในที่สุด ต้องตัดสินโดยคำนึงถึงรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและผลที่ตามมาก็คือ วินิจฉัยว่ากฎหมายธรรมดาที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีผลใช้บังคับ"

จากการใช้เหตุผลนี้ ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้วางหลักที่เรียกว่า "การควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ" โดยกรณียกเว้น (Par voie d'exception) ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

ก) ลักษณะของการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ

โดยหลักการ สิทธิในการร้องขอให้ศาลวินิจฉัยว่า กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น สามารถร้องขอได้ทุกศาล อย่างไรก็ตาม ศาลสูงสหรัฐอเมริกาจะเป็นศาลชั้นสุดท้ายที่จะตัดสินวินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้น จึงเป็นศาลที่มีอำนาจมากในเรื่องการควบคุมกฎหมายธรรมดามิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

การประกาศว่า กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่ใช่เป็นวิธีพิจารณาความในการยกเลิกกฎหมาย ผู้พิพากษาจะตัดสินว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ

สำหรับในคดีที่ต้องใช้กฎหมายนั้นปรับใช้กับคดีนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ คำตัดสินของศาลจึงมีผลใช้เฉพาะกับคดีนั้น ๆ เท่านั้น (L'autorité relative de la chose jugée) แต่โดยเหตุที่คดีส่วนใหญ่ซึ่งประเด็นปัญหาเรื่องกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาจะขึ้นไปสู่ศาลสูงสุด และด้วยเหตุที่ความสำคัญของแนววินิจฉัยของศาลในระบบกฎหมายแบบแองโกล–แซกซอนทำให้ผลลัพท์นั้นเป็นในแนวเดียวกัน ดังนั้น เมื่อกฎหมายใดถูกตัดสินว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลสูงสุด ก็จะไม่ถูกนำมาปรับใช้ในคดีที่ขึ้นสู่ศาลทั่ว ๆ ไป ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วจึงถือเสมือนว่า กฎหมายนั้นตกเป็นโมฆะโดยอัตโนมัตินั่นเอง

ข) วิวัฒนาการของการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

หลังจากความริเริ่มอย่างน่าสังเกตโดยผู้พิพากษาหัวหน้าศาลชื่อ John Marshall จนกระทั่งถึงสิ้นสุดสงครามการแบ่งพวก (La querre de Sécession) ศาลสูงสุดก็มีบทบาทโดยเฉพาะในแนวคำพิพากษาคดีระหว่าง Marbury v Madison แต่ในศตวรรษที่ 20 ศาลสูงก็ได้ใช้การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขยายบทบาทในทางนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยยังคำนึงถึงเงื่อนไขทางกฎหมายของระบบเสรีนิยม

และได้มีบทบาทเป็นรัฐบาลของผู้พิพากษา ทั้งนี้ตามคำกล่าวของอาดูยารด์ แลมแบร์ (Edouard Lambert) ในช่วงที่มีนโยบายนิวดีล (New Deal)

หลังจากยุคของอดีตประธานาธิบดีแฟรงคลิน รูสเวลท์ ก็มีแนวโน้มที่จะคิดว่า บทบาททางการเมืองของศาลสูงน่าจะยุติลง แต่ด้วยการแต่งตั้ง นายอาร์ล วาลเรน (Earl Warren) เมื่อ ค.ศ. 1953 หรือนับตั้งแต่คำพิพากษาคดี นายบราวน์กับคณะกรรมการศึกษาของปี 1954 เกี่ยวกับการต่อสู้ในการแบ่งแยกผิว ทำให้บทบาททางรัฐธรรมนูญของศาลสูงเริ่มมีขึ้นอีก ทั้งนี้เนื่องจากศาลสูงเริ่มให้ความสำคัญกับบทบัญญัติสิบมาตราแรกของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในสหรัฐอเมริกาถือเสมือนกับประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และได้วางหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย นอกจากนี้ ยังพบว่าศาลสูงได้มีบทบาทในเรื่องอื่น ๆ ที่สำคัญ อาทิ การตัดสินยกเลิกการแบ่งเขตเลือกตั้งในคดี Baker v Car, 1962 หรือการประณามการแบ่งแยกผิวในส่วนเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในคดี Johnes v Mayer, 1962.

ได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของศาลสูง ในสมัยอดีตประธานาธิบดีนิกสัน ซึ่งได้แต่งตั้งผู้พิพากษา 4 นาย ทำให้คำพิพากษาของศาลสูงยังคงยืนยันในเรื่องสิทธิเสรีภาพ โดยเฉพาะเสรีภาพของหนังสือพิมพ์

ตัวอย่างในคดี New York Times Co. v United Stated และ United States v Washington Post co. 30 มิถุนายน 1971 ตลอดจนศาลสูงยังเคารพระบอบประชาธิปไตย

และหลักนิติธรรม นอกจากนี้ ในคดีวอเตอร์เกต ยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของศาลสูงอเมริกันอีกด้วย

5.2.2 ระบบสหพันธรัฐ

ในปี ค.ศ. 1787 สหพันธรัฐอเมริกันได้แสดงออกถึงลักษณะพิเศษ ซึ่งยืนยันได้ด้วยข้อเท็จจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระของมลรัฐสมาชิกที่มีต่อสหพันธรัฐ

ก. ลักษณะเริ่มต้นของสหพันธรัฐ

วัตถุประสงค์สำคัญของรัฐธรรมนูญปี 1787 ก็คือการจัดตั้งสัญญาของสหพันธรัฐ ซึ่งหมายถึงว่า การจัดตั้งองค์กรสหพันธรัฐมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์มากกว่าระบบสมาพันธรัฐหรือสมาคม ในปี 1787 สหพันธรัฐได้ถูกแสดงออกเป็นหนทางแก้ไขปัญหาแบบใหม่ และถูกพิจารณาว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่จะนำมาสู่ความสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม คำตอบนี้ก็ใช่ว่าจะไม่มีปัญหาเสียเลย เพราะการรวมตัวเป็นสหพันธรัฐได้รับการต่อต้านจากมลรัฐเล็ก ๆ ซึ่งโดยธรรมชาติก็ต้องเป็นศัตรูกับส่วนกลางที่มีอำนาจมาก เพราะมลรัฐเล็กเกรงว่า การที่จำนวนประชากรของมลรัฐตนมีน้อยตลอดจนความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ จะทำให้ฐานะของมลรัฐตนต่ำกว่ามลรัฐอื่น ๆ

* พวกที่นิยมระบบสหพันธรัฐเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะ เพราะในการประชุมลับปรากฏว่า ฝ่ายที่นิยมระบบสหพันธรัฐได้รับชัยชนะและทำให้มลรัฐเล็ก ๆ ยอมรับในระบบสหพันธรัฐ ผู้ที่มีอิทธิพลมากได้แก่ วอชิงตัน, ฮามิลตัน, มาดิสันและผู้ว่าการโมริส

(1) จุดเริ่มต้นของระบบสหพันธรัฐอเมริกัน

ในสาระสำคัญแล้ว การจัดระบบสหพันธรัฐมีความแตกต่างในแนวความคิดหลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งจะเห็นได้จากข้อประนีประนอมในฟิลลาเดลเฟีย ดังนี้

1.1 ระบบสหพันธรัฐที่ค่อนข้างจำกัด

การจัดองค์กรของมลรัฐไม่เปลี่ยนแปลงไป จะเห็นได้ว่ามีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างมลรัฐสมาชิกกับสหพันธรัฐ กล่าวคือ อำนาจทั่วไปนั้นจะถูกสงวนให้ไว้กับมลรัฐสมาชิก และอำนาจเฉพาะก็จะสงวนให้แก่สหพันธรัฐ

1.2 ระบบสหพันธรัฐที่มีลักษณะสองสภา

ระบบสหพันธรัฐประกอบด้วยสภาสองสภา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอัตราส่วนของสมาชิกสภาตามจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนฯซึ่งมีจำนวนมากน้อยไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับอัตราประชากรของแต่ละมลรัฐ ส่วนสภาสูง

นั้นประกอบด้วย ตัวแทนมลรัฐละ 2 คน ตามหลักความเสมอภาคของแต่ละมลรัฐ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อประนีประนอมของเบนจามิน แฟรงคลิน

1.3 ระบบสหพันธรัฐที่ยอมรับกันได้

ในระยะเริ่มต้น มลรัฐสมาชิกมีฐานะเป็นมลรัฐสมาชิกได้ก็แต่โดยการให้สัตยาบันของมลรัฐที่มีส่วนได้เสีย ซึ่งหมายถึงการเกิดการยินยอมของมลรัฐที่มีส่วนได้เสียนั้น ๆ นอกจากนี้ มลรัฐใหม่ต้องยอมรับข้อตกลงของมลรัฐสมาชิกเก่า จนกระทั่งกึ่งกลางศตวรรษที่ 18 มลรัฐบางมลรัฐได้สนับสนุนให้มลรัฐมีสิทธิลาออกจากการเป็นสมาชิกได้ เพราะการเข้าเป็นสมาชิกในมลรัฐนั้น ถือเสมือนกับการเข้าไปทำสัญญาที่ไม่จำกัดระยะเวลา ลักษณะพิเศษนี้ ในที่สุดก็ต้องสิ้นสุดลงเมื่ออดีตประธานาธิบดีอับบราฮัม ลินคอร์น ได้ใช้กำลังเพื่อก่อให้เกิดลักษณะของการรวมตัวแบบยูเนี่ยนที่ไม่มีทางแตกสลาย

1.4 ระบบสหพันธรัฐที่สามารถเจรจากันได้

ระบบสหพันธรัฐได้ยึดถือความสมดุลทางเศรษฐกิจและทางการเมืองระหว่างมลรัฐทางเหนือกับมลรัฐทางใต้ ถึงแม้ว่ามลรัฐสมาชิกทั้ง 13 มลรัฐ จะรวมตัวกันด้วยสนธิสัญญา แต่แต่ละมลรัฐก็แยกกันอยู่ตามความแตกต่างในสาระสำคัญ จะเห็นได้ว่ามลรัฐทางเหนือมีแนวโน้มไปในทางอุตสาหกรรม ในขณะที่มลรัฐทางใต้มีแนวโน้มไปในทางการเกษตรกรรม และยังมีระบบทาสอยู่ ตลอดจนมีการทำฝ้าย ยาสูบ และน้ำตาล เป็นต้น

จากการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงนี้ ในปี ค.ศ. 1787 จึงเกิดความสมดุลระหว่างมลรัฐทางเหนือและทางใต้ ตลอดจนถึงกลางศตวรรษที่ 19

ข. วิวัฒนาการของระบบสหพันธรัฐอเมริกัน

ภายใต้แรงกดดันระหว่างสาเหตุในด้านโครงสร้างและในด้านเหตุการณ์บังเอิญ สนธิสัญญาปี 1787 ซึ่งได้เริ่มพัฒนาเปลี่ยนแปลงไป

(1) สาเหตุมาจากโครงสร้าง

ถ้าเรายอมรับในระยะเริ่มต้นในแนวความคิดของสัญญาของการรวมเป็นสหพันธรัฐ ลักษณะของสัญญานี้ก็ได้ขยายตัวเป็นสถาบันขึ้นมาอย่างรวดเร็ว ซึ่งหมายถึงองค์กรที่มีความแน่นอนทั้งในแง่ความมีเหตุมีผลภายในและทั้งโดยกลไกที่ละเอียดอ่อน ซึ่งความต้องการเฉพาะของแต่ละมลรัฐไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงได้ นอกจากนี้ ความสำคัญและความเป็นตัวกลางของสหพันธรัฐก็ยังคงถูกยึดถือและเป็นเหตุให้อำนาจแต่ละมลรัฐมีลดน้อยลงไป

(2) สาเหตุมาจากเหตุการณ์โดยบังเอิญ

สงครามที่เรียกว่า "Sécession" ส่วนหนึ่งและความรับผิดชอบแนวใหม่

ของสหรัฐอเมริกาในศตวรรษที่ 20 มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

2.1 สงคราม Sécession (ค.ศ. 1861—1865)

สาเหตุมาจากปัญหาเรื่องทาสที่ทำให้เกิดสงครามกลางเมือง ความขัดแย้งซึ่งเกิดขึ้นมาเป็นเวลาหลายปีได้จุดประทุขึ้นเมื่ออดีตประธานาธิบดีอับบราฮัม ลินคอล์น ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีเมื่อ ค.ศ. 1860 ลินคอล์นได้พยายามใช้ความสุขุมรอบคอบ โดยยืนยันว่าจะไม่เปลี่ยนแปลงสถานะทั้ง ๆ ที่เขาได้ประกาศหาเสียงไว้ว่า จะมีการเลิกทาสก็ตาม มลรัฐทางใต้เกิดความเกรงกลัวความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจึงเริ่มมีปฏิกิริยา โดยเฉพาะมลรัฐคาโรรีนใต้ ได้เริ่มแข็งข้อขึ้นและได้ลุกลามไปยังมลรัฐอื่น ๆ ทางใต้ ตั้งแต่ ค.ศ. 1860 โดยการจัดรูปแบบสมาพันธรัฐขึ้น แยกต่างหากจากสหพันธรัฐ สงครามได้เกิดขึ้นในปี 1861 และสิ้นสุดลงในปี 1865 ซึ่งทำให้ชาวอเมริกันตายอย่างน้อยครึ่งล้านคน

เหตุการณ์นี้ได้หยั่งลึกในจิตใจชาวอเมริกัน สงครามครั้งนี้มีราคาแพง ดังนั้น ระบบสหพันธรัฐจึงไม่ใช่สิ่งที่เกิดจากความสมัครใจอีกแล้ว แต่เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่สามารถจะทำลายได้

สงครามครั้งนี้ได้สร้างเส้นทางของประชาธิปไตยจากมลรัฐไปสู่ประชาชน ฐานะของมลรัฐที่แท้ได้ถูกวางไว้โดยประชาชน

ในสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่ครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น สิทธิในการเลือกตั้งจากประชาชนได้เป็นที่ยอมรับ และสิทธิของสตรีในการเลือกตั้งก็ได้รับการยอมรับในเวลาต่อมา, การเลือกตั้งประธานาธิบดีก็เริ่มจะกลายเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รวมตลอดถึงความเสมอภาคระหว่างผิวดำกับผิวขาวก็เป็นที่ยอมรับมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ในบทบัญญัติมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญ (เมื่อ ค.ศ. 1865) มีการยกเลิกทาส ในบทบัญญัติมาตรา 14 (ค.ศ. 1868) ก็ยอมรับหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย มาตรา 15 (1870) ก็ห้ามการแบ่งแยกผิวในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

2.2 ความรับผิดชอบแบบใหม่ในศตวรรษที่ 20

ในระหว่างสงครามกลางเมือง มลรัฐตอนเหนือต้องถูกบังคับให้ยอมรับความมีอำนาจขององค์กรสหพันธรัฐ ซึ่งมีอยู่อย่างต่อเนื่องหลังจากการสิ้นสุดของความเป็นศัตรู อย่างไรก็ตาม สามขั้นตอนสำคัญของการขยายตัวของอำนาจของสหพันธรัฐ และตามไปด้วยการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองก็ยังคงมีติดต่อกันไป

อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อน่าสังเกตว่า การรวมศูนย์ของอำนาจเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของสหพันธรัฐ ได้ถูกดำเนินไปโดยปราศจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจาก

เกิดจากการขยายอำนาจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในกิจการด้านการทำสงคราม และการจัดตั้งองค์การการป้องกันแห่งชาติ ตลอดทั้งเกิดจากการพัฒนาในอำนาจหน้าที่ของสภาคองเกรส โดยเฉพาะในกฎเกณฑ์ของการค้า

การขยายอำนาจของสหพันธรัฐได้รับการต่อต้านอย่างมากจากศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลสูง แต่บทบาทของศาลสูงได้ลดลงตั้งแต่ ค.ศ. 1937 และร่วมมือในการรวมศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือการสร้างมาตราแรก บทที่ 8 ของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับอำนาจของสภาคองเกรส ซึ่งทำให้โครงการนิวดีลของอดีตประธานาธิบดีแฟลงกลิน รูสเวลต์ ได้ถูกนำมาใช้ในที่สุด

ค. สถาบันทางการเมืองของมลรัฐ

แนวทางในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองไม่ได้ทำให้เกิดแนวความคิดที่ว่า ชีวิตทางการเมืองของท้องถิ่นต้องสูญหายไป หรือแสดงออกถึงลักษณะแบบเป็นตัวเชิดเท่านั้น เพราะในความเป็นจริงแล้วลักษณะของท้องถิ่นนิยมยังคงมีความสำคัญมากในชีวิตทางการเมืองของชาวอเมริกัน

แต่ละมลรัฐในบรรดา 50 มลรัฐประกอบเป็นสหรัฐอเมริกา ล้วนแต่มีรัฐธรรมนูญของตนแบบอิสระ อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 สหพันธรัฐมีสิทธิควบคุมลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยและสาธารณรัฐของรัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐ รัฐธรรมนูญของมลรัฐมักจะยาว

ในแต่ละมลรัฐ ยกเว้นมลรัฐเนบราด้า จะประกอบด้วยสองสภา กล่าวคือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคล้ายคลึงกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา สภาของมลรัฐจะประชุมน้อยครั้ง จะมีสมัยประชุมสองสมัยในระยะเวลาสั้น ๆ ในระดับของการอภิปราย และการตรากฎหมายโดยทั่วไปจะมีไม่มากนัก

อำนาจบริหารจะถูกมอบหมายให้แก่ผู้ว่าการมลรัฐที่ได้รับการเลือกตั้งในเวลาเดียวกับสมาชิกของสภามลรัฐ

มีข้อที่น่าสังเกตว่า มีการยอมรับวิธีการที่เรียกว่า ประชาธิปไตยกึ่งโดยตรงมาใช้

(1) กลไกของประชาธิปไตยกึ่งโดยตรง

ในบางมลรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้มีการให้ประชาชนมีสิทธิในการริเริ่มทางกฎหมาย โดยระบบของการเสนอร่างกฎหมาย คำร้องขอในรูปแบบของร่างกฎหมายจะประกอบด้วยจำนวนลายมือชื่อจำนวนหนึ่ง และต้องได้รับการพิจารณาจาก

สภามลรัฐ ถ้าสภามลรัฐไม่เห็นชอบร่างกฎหมายก็จะถูกเสนอต่อประชาชน เพื่อให้ลงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่ ถึงแม้จะไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาก็ตาม นอกจากนี้ กลไกดังกล่าวสามารถจะถูกนำมาใช้โดยตรงอีกด้วย

นอกจากนี้ ยังมีระบบที่เรียกว่า "Recall" ซึ่งหมายถึงว่า การเพิกถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง วิธีการนี้ถูกนำมาใช้ในมลรัฐโอรีกอน ในปี ค.ศ. 1908 วิธีการก็คือ จะมีคำร้องขอประชาชนจำนวนหนึ่ง เพื่อให้มีการลงประชามติว่าจะปลดผู้แทนหรือจะให้ผู้แทนคนนั้นยังคงอยู่ในตำแหน่งเดิม แต่วิธีการนี้ใช้น้อยในปัจจุบัน

ความเป็นอิสระทางกฎหมายของมลรัฐยังมีค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตของสถาบันทางชีวิตพลเมือง อย่างไรก็ตาม กิจกรรมของแต่ละมลรัฐมักจะเป็นในทางการปกครองมากกว่าทางด้านการเมือง

(2) ข้อจำกัดอำนาจของมลรัฐ

อำนาจของแต่ละมลรัฐมีในด้านการปกครอง ในด้านอำนาจตุลาการของแต่ละมลรัฐ ตลอดจนทางด้านการคมนาคม สวัสดิการ การศึกษาในแต่ละมลรัฐ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ชีวิตทางการเมืองในระดับท้องถิ่นยังคงมีอยู่ในรูปของสาขาของพรรคการเมือง เป็นต้น

5.2.3 ลักษณะทั่วไปของสถาบันระดับสหพันธรัฐ

สาระสำคัญของระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกาก็คือ การมีการปกครองในระบบประธานาธิบดี ซึ่งหมายถึงว่า การจัดองค์กรของรัฐนั้นมีการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างค่อนข้างเด่นชัด ประธานาธิบดีทำหน้าที่ทั้งประมุขแห่งรัฐและหัวหน้ารัฐบาลในขณะเดียวกัน

เราจะได้กล่าวในรายละเอียดถึงการจัดองค์กรและการดำเนินการของอำนาจแห่งรัฐในระดับสหพันธรัฐ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงวิธีการที่สถาบันทางการเมืองได้นำเอาตัวอย่างของอังกฤษมาใช้เป็นประการแรก และประการต่อมาเราจึงศึกษาถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787

ก. บ่อเกิดทางปัญญาของรัฐธรรมนูญอเมริกัน

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 มีลักษณะที่เป็นการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองของอังกฤษในรูปของสาธารณรัฐ ทั้งนี้เป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

ในศตวรรษที่ 20 ช่วงปลาย ระบบการเมืองของอังกฤษกับอเมริกามีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฐานะของประมุขแห่งรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับ

อย่างไรก็ตาม ชาวอเมริกันซึ่งจับอาวุธมาสู้เพื่อปลดปล่อยตนเองจากการครอบงำของอังกฤษ ชาวอเมริกันต้องการที่เอาประโยชน์จากประสบการณ์ทางการเมืองของอังกฤษ ในปลายศตวรรษที่ 18 ในปี ค.ศ. 1785 ชาวอังกฤษได้เริ่มดำเนินการในระบบรัฐสภา แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกันในช่วงปี ค.ศ. 1750 ยังคงยึดถือแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบจำกัดอำนาจอยู่ ซึ่งระบบการเมืองแบบนี้มีลักษณะที่มีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ในมือของกษัตริย์แต่พระองค์เดียวนั้น ต้องแบ่งปันอำนาจให้แก่รัฐสภา กษัตริย์กับรัฐสภาร่วมกันบริหารประเทศ รัฐสภาตรากฎหมาย ในขณะเดียวกันกษัตริย์ทรงมีสิทธิยับยั้งร่างกฎหมายได้ อำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติต่างมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์ทางการเมืองโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี

ระบบประธานาธิบดี เป็นการประยุกต์เอาระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบที่ถูกจำกัดอำนาจมาใช้ โดยออกในรูปสาธารณรัฐ อำนาจของสภาคองเกรสส่วนหนึ่งของประธานาธิบดีและรัฐมนตรีอีกส่วนหนึ่ง มีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐสภาอังกฤษกับกษัตริย์เมื่อ 40 ปีก่อน อย่างไรก็ตาม การลอกเลียนแบบสถาบันทางการเมืองของอังกฤษนี้ ก็ไม่ได้สะท้อนถึงแนวความคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกันทั้งหมด

ข. ความตั้งใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกัน

ชาวอเมริกันได้ยืนยันมานานแล้วว่า รัฐบาลที่ดีก็คือ รัฐบาลที่ปกครองน้อยที่สุด (สำนวนของโทมัส เจฟเฟอร์สัน) ซึ่งสำนวนนี้อยู่ในนโยบายที่เขาได้รับเลือกเมื่อปี ค.ศ. 1801 เป็นประธานาธิบดีคนที่สาม

ในความเป็นจริง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกันมีความตระหนักและไม่ไว้วางใจในทุกอำนาจ และยังมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการริเริ่มทางกฎหมายของสภามลรัฐต่าง ๆ ในช่วงระหว่างยุคของสมาพันธรัฐ และผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังมีความรู้สึกที่ไม่ดีต่ออำนาจบริหารเช่นกัน เพราะผู้ว่าการอาณานิคมเก่า ซึ่งเป็นตัวแทนของกษัตริย์ได้ทิ้งร่องรอยในทางเลวร้าย และในสมัยกษัตริย์ George III ทรงมีส่วนในการจะใช้กำลังเข้าบังคับพวกอาณานิคมอเมริกันไว้ให้อยู่ในความเชื่อถือของอังกฤษอีกด้วย

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามหาทางถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจทั้งหลาย เพื่อให้มีการจำกัดอำนาจซึ่งกันและกันนั่นก็คือ ทฤษฎีที่ว่าด้วย "การตรวจสอบอำนาจ" (La théorie des checks and balances) ซึ่งเป็นที่ยอมรับและมีชื่อเสียงมากของสหรัฐอเมริกา

(1) ความถ่วงดุลที่แตกต่างกัน

ในปี 1814 จอห์น อดัมส์ ได้แยกการถ่วงดุลอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ

– การถ่วงดุลของสหพันธรัฐ : มลรัฐกับรัฐบาลกลาง, สภามลรัฐกับสภาเซนาท์ของสหพันธรัฐ

– การถ่วงดุลในการจัดองค์กรเลือกตั้ง : ประชากรกับผู้เลือกตั้งชั้นสอง

– การถ่วงดุลในการจัดองค์กรอำนาจสาธารณะ : สภาผู้แทนราษฎรกับสภาเซนาท์, อำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ, สภาเซนาท์กับประธานาธิบดี, อำนาจตุลาการกับอำนาจอื่น ๆ

ความเป็นเสรีนิยมทางการเมือง ซึ่งจัดตั้งในลักษณะการถ่วงดุลอำนาจซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น ยังมีลักษณะในทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจอีกด้วย อันได้แก่ การประกันในทรัพย์สินส่วนบุคคล หลักความเสมอภาคของสัญญา เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นการขยายอำนาจให้แก่อำนาจตุลาการ อาทิ การควบคุมมิให้กฎหมายธรรมดาขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อยืนยันในความเป็นเสรีนิยมทางเศรษฐกิจนั่นเอง

(2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

เพื่ออธิบายถึงลักษณะที่ค่อนข้างชัด ซึ่งทำให้เห็นหลักการแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญอเมริกันอย่างชัดเจน ตลอดจนอิทธิพลที่ได้รับจากนักปราชญ์ชาวยุโรป ในศตวรรษที่ 18 โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทสรุปของ Montesquieu ซึ่งเป็นที่รู้จักในสหรัฐอเมริกาได้ถูกนำมาประยุกต์ในรัฐธรรมนูญปี 1787 อย่างไรก็ตาม ควรจะกำหนดอย่างชัดเจนว่า ในอังกฤษ อำนาจทั้งหลายถูกแยกจากกัน แต่อำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติต้องสามารถร่วมมือกันได้ (aller de concert), ในความเป็นจริงการแบ่งแยกอำนาจแบบอังกฤษได้วิวัฒน์มาจากการแบ่งแยกแบบจิตวิทยา แต่ละองค์กรสามารถแสดงออกถึงคำตัดสิน, การวินิจฉัย ความเห็นชอบขององค์กรตนเองได้

ในสหรัฐอเมริกา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ 1789 ได้พิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกหน้าที่ รัฐสภาจะทำหน้าที่ตรากฎหมาย ในส่วนของรัฐบาลจะทำหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ส่วนอำนาจตุลาการซึ่งมีศาลสูงสุดเป็นองค์กรชั้นบนจะทำหน้าที่วินิจฉัยอรรถคดี แต่การมอบอำนาจบริหารให้แก่ประธานาธิบดีในช่วง 4 ปี และบ่อยครั้งถึง 8 ปี ทำให้มีสูตรสมัยใหม่ก็คือ **ระบบที่มอบความไว้วางใจแก่ฝ่ายบริหาร** ซึ่งในประเทศตะวันตกส่วนใหญ่ได้ใช้อยู่ในปัจจุบันนั่นเอง

5.2.4 การเลือกตั้งและการจัดองค์กรเลือกตั้ง

ก. ระบบเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา

ความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะจัดการเกี่ยวกับสิทธิของมลรัฐต่าง ๆ ที่จะตัดสินใจใช้วิธีการเลือกตั้งของตนเอง ยกเว้น การเลือกตั้งในระดับสหพันธรัฐที่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

เงื่อนไขในการเลือกตั้งในแต่ละมลรัฐแตกต่างกันไป แต่ไม่เป็นที่สงสัยเลย ก็คือ นับแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญข้อ 15 สิทธิในการเลือกตั้งจะถูกปฏิเสธด้วยเหตุผลของผิวไม่ได้ ในข้อที่ 26 ในปี ค.ศ. 1977 มีการลดอายุของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพียง 18 ปีเท่านั้น แต่ความแตกต่างของมลรัฐต่าง ๆ ยังมีมาก ซึ่งทำให้สามารถอธิบายถึงระบบที่ไม่เสมอภาคและข้อจำกัดในการเลือกตั้งของบางมลรัฐ

(1) ข้อจำกัดบางส่วนของการเลือกตั้งในบางมลรัฐ

หลังจากที่บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมข้อที่ 26 แห่งรัฐธรรมนูญอเมริกันได้มีผลใช้บังคับ ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปก็มีสิทธิในการเลือกตั้ง ทั้งนี้ต้องเป็นบุคคลที่ไม่เคยถูกลงโทษให้ถูกจำคุกมาก่อน และต้องเป็นผู้ที่มีถิ่นฐานอาศัยในมลรัฐนั้น ๆ ตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 2 ปีด้วย

กล่าวโดยสรุป ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีประมาณ 150 ล้านคน แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่า จำนวนของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงในระดับสหพันธรัฐ รวมทั้งการเลือกตั้งประธานาธิบดีนั้นค่อนข้างน้อย มีประมาณ 50% เท่านั้น

นอกจากนี้ วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งก็มีส่วนสำคัญต่อผลของการเลือกตั้ง แต่เดิมมีวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งที่เรียกชื่อว่า "Gerrymandering" ซึ่งต่อมาได้ถูกศาลสูงสหรัฐอเมริกา (คดี Baker v Car, 1962) ได้พิพากษาให้ยกเลิกวิธีการแบ่งเขตแบบนี้เสีย

(2) ความไม่เสมอภาคของการเลือกตั้ง

ในสภาผู้แทนราษฎร จะพบว่ามีผู้แทนราษฎรตามอัตราส่วนของพลเมืองในแต่ละมลรัฐ ดังนั้น ในมลรัฐใหญ่จึงมีผู้แทนราษฎรมากกว่าในมลรัฐเล็ก ส่วนในสภาเซนาท์จะปรากฏว่า อัตราส่วนของวุฒิสมาชิกในแต่ละมลรัฐจะเท่ากัน คือ มลรัฐหนึ่ง ๆ มีวุฒิสมาชิกได้ 2 คน โดยไม่คำนึงถึงอัตราประชากรในแต่ละมลรัฐ อาทิ ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีประชากรถึง 20 ล้านคน ก็มีวุฒิสมาชิกได้ 2 คน ในขณะที่มลรัฐอลาสก้ามีประชากรแค่ 300,000 คน ก็มีวุฒิสมาชิกได้ 2 คนเช่นกัน

ข. พรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกา

ระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคอเมริกันไม่ได้มีความหมายสอดคล้องกับระบบสองพรรคของอังกฤษแต่ประการใด ซึ่งจะได้พบลักษณะพิเศษของระบบพรรคการเมืองอเมริกัน ดังจะกล่าวต่อไป

(1) ลักษณะพิเศษของพรรคการเมืองอเมริกัน

สหรัฐอเมริกามีพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรค ก็คือ พรรครีปับลิกันกับพรรคเดโมแครต แต่มีลักษณะพิเศษดังนี้

1.1 ฐานที่ตั้งของพรรคการเมืองอเมริกัน

พรรคการเมืองอเมริกันมีสาขาพรรคในท้องถิ่นค่อนข้างจะสำคัญ หลายคนได้กล่าวว่าความจริงแล้วควรจะเรียกได้ว่ามี 100 พรรค กล่าวคือ พรรครีปับลิกัน 50 พรรค และพรรคเดโมแครตอีก 50 พรรค เพราะสาขาพรรคในแต่ละมลรัฐค่อนข้างจะเป็นอิสระไม่ค่อยขึ้นตรงต่อกันเท่าใดนัก

อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า จุดสำคัญของอำนาจทางการเมืองของพรรคจะมีฐานอยู่ในท้องถิ่นมากกว่าในเมืองหรือในมลรัฐ

ข้อสังเกตดังกล่าวก็มาจากการที่คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติ (Le Comité National) ซึ่งเป็นองค์กรระดับสูงสุดของพรรคเป็นองค์กรที่มีอำนาจน้อยมาก และก็เป็นความจริงที่ว่า คอนเวชั่นแห่งชาติหรือการประชุมพรรคระดับชาติ (Le Convention nationale) ซึ่งจะประชุมทุก ๆ 4 ปี เป็นสมัชชาที่สำคัญมาก เพราะสมาชิกแต่ละคนมีความเสมอภาคกัน

1.2 ความไร้ระเบียบวินัยของพรรคการเมืองอเมริกัน

ในระดับชาติ ชาวเดโมแครตกับชาวรีปับลิกันมีความแตกต่างกันอยู่พอสมควร โดยมีการแบ่งพรรคเดโมแครตเป็นกลุ่มเสรีนิยมและชาวรีปับลิกันเป็นพรรคอนุรักษ์นิยม พรรคเดโมแครตจะเป็นพวกที่มีถิ่นทางภาคเหนือที่เป็นพวกปัญญาชนของอังกฤษใหม่ และในหมู่ภาคใต้ที่ยังคิดถึงอดีตอยู่

สำหรับปัญหาเรื่องวินัยของพรรคการเมืองนั้นค่อนข้างอ่อนมากในแง่ของอุดมการณ์ของพรรค

1.3 แนวปฏิบัติของพรรคการเมืองอเมริกัน

พรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรคของอเมริกา มักไม่คำนึงถึงอุดมการณ์ของพรรคมากนัก ในระยะเริ่มต้น ปลายศตวรรษที่ 18 มีข้อแตกต่างทางอุดมการณ์ระหว่าง

พวกที่นิยมระบบสหพันธรัฐ (อาทิ วอชิงตัน, ฮามิลตัน, ผู้ว่าการมอริส) ซึ่งเป็นบรรพบุรุษของพวกรีปับลิกันกับพวกต่อต้านสหพันธรัฐ (อาทิ เจฟเฟอร์สัน) ซึ่งต่อมากลายเป็นพวกเดโมแครต พวกนิยมสหพันธรัฐจึงเป็นพวกที่นิยมลดอำนาจของแต่ละมลรัฐ ในขณะที่พวกเดโมแครตเป็นพวกที่ค่อนข้างก้าวหน้ากว่าพวกรีปับลิกัน แต่เมื่อเวลาผ่านไปลักษณะดังกล่าวเริ่มลดน้อยลงไปจนกระทั่งถึงปัจจุบัน พวกเดโมแครตโดยส่วนรวมเป็นพวกที่มีความคิดค่อนข้างก้าวหน้าและนิยมการแทรกแซงของรัฐในด้านเศรษฐกิจ และความร่วมมือระหว่างประเทศ ในขณะที่พวกรีปับลิกันเป็นพวกที่ยังมีแนวความคิดแบบปล่อยให้มีการค้าแบบเสรีนิยมอยู่

ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกพรรค พรรคทั้งสองมิใช่พรรคของชนชั้น (Parti de classe) แต่ละพรรคก็มีผู้นิยมในลักษณะที่ได้เปลี่ยนแปลงอยู่มาก พรรคเดโมแครตได้คะแนนจากชาวเมือง ตลอดจนพวกชนกลุ่มน้อยสมัยใหม่ (พวกผิวดำ, พวกโปโตริแกน, พวกยิว, อิตาเลียน, ชาวโปแลนด์, ชาวไอร์แลนด์ เป็นต้น) ตลอดจนพวกกรรมกรและชาวคาทอลิก พวกรีปับลิกันมักได้คะแนนเสียงจากคนเก่า ชาวแองโกลแซกซอน, ชาวเยอรมันนี, ชาวเหนือ และโดยทั่วไปพวกโปรเตสแตน และพวกที่อยู่ในชนบทตลอดจนชาวชานเมือง เป็นต้น

(2) บทบาทของพรรคการเมืองอเมริกันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

หน้าที่ของพรรคการเมืองอเมริกันจะมีน้อยกว่าพรรคการเมืองของยุโรปในการกำหนดนโยบายของพรรคตามอุดมการณ์ของพรรค

ในสหรัฐอเมริกา ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มีความเป็นอิสระในการสมัครรับเลือกตั้งในแทบทุกมลรัฐ พรรคการเมืองเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง

มีข้อน่าสังเกตว่า วิธีการและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความสำคัญมาก เพราะในหลายกรณี ทันทีที่ผู้สมัครได้รับการคัดเลือกตัวให้เป็นผู้แทนของพรรคในการสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่พรรคนั้นมีเสียงข้างมาก ก็เป็นเครื่องชี้ที่แน่นอนว่าผู้สมัครนั้น ๆ ได้รับการเลือกตั้งอย่างแน่นอน

สำหรับกฎเกณฑ์ในการเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นมีอยู่ 3 วิธีการ ซึ่งใช้ในการเลือกตั้งทุกครั้งไม่ว่าเป็นการเลือกตั้งในระดับมลรัฐ ในระดับสหพันธรัฐการเลือกตั้งใหญ่หรือเล็กก็ตาม ซึ่งวิธีการ 3 รูปแบบ ก็คือ

1. ระบบคอคัส Caucus
2. ระบบคอนเวชั่น Convention
3. ระบบการเลือกตั้งพรีแมร์ Election primaires

2.1 ระบบคอคัส (Caucus)

การคัดเลือกตัวผู้สมัครจะอยู่ที่คณะกรรมการบริหารของพรรค ระบบนี้เป็นระบบค่อนข้างปิดและเป็นระบบที่ยืนยันถึงการคุมอำนาจของกลไกของพรรคในการตัดสินใจและในชีวิตทางการเมือง แต่เป็นระบบที่ไม่นิยมใช้ในปัจจุบัน

2.2 ระบบคอนเวชั่น (Convention)

คอนเวชั่นหมายถึง สภาของผู้แทนในท้องถิ่นหรือผู้แทนของชาวเมือง แต่ในระบบนี้ คณะกรรมการของพรรคจะเข้ามามีบทบาทมากเช่นกัน ในการคัดเลือกตัวผู้สมัคร ดังนั้น จึงไม่เป็นที่นิยมใช้ในสหรัฐอเมริกา

2.3 ระบบการเลือกตั้งพรีแมร์ (Election primaires)

วิธีการของพรีแมร์ (Primaires) นี้ถูกคิดค้นเมื่อ ค.ศ. 1904 โดย วิสคอนซิน เป็นการวิเคราะห์ถึงเทคนิคในการคัดเลือกผู้ที่จะไปเลือกผู้สมัครตัวจริงอีกครั้งหนึ่ง เป็นระบบที่ใช้กับการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ยังแบ่งพวกพรีแมร์ออกเป็น 3 ประเภท กล่าวคือ ประเภทที่ปิด ประเภทเปิด และประเภทที่ไม่จำกัดพรรค ซึ่งเป็นรายละเอียดที่จะไม่กล่าวในที่นี้

5.2.5 สภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกา

รัฐสภาอเมริกัน เรียกว่า "สภาคองเกรส" ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา 1 ส่วนที่ 1 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 กำหนดให้มี 2 สภาคือ

– สภาผู้แทนราษฎร

– สภาซีเนตหรือสภาสูง

เพื่อประโยชน์ของการศึกษาเรื่องนี้ จึงขอแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อ กล่าวคือ

(1) การจัดองค์กรและการดำเนินงานของสภาคองเกรส

(2) อำนาจหน้าที่ของสภาคองเกรส

(3) กลุ่มอิทธิพลทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อสภาคองเกรส

(4) บทบาทของสภาคองเกรสที่มีต่อฝ่ายบริหาร

(1) การจัดองค์กรและการดำเนินงานของสภาคองเกรส

ก. การจัดองค์กรของสภาคองเกรส

การปกครองในรูปแบบสหพันธ์รัฐ (fédéralisme) เป็นบ่อเกิดของระบบการคัดเลือกผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาสูงที่แตกต่างกัน

1. สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 435 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยมีวาระ 2 ปี โดยวิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละมลรัฐ จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับจำนวนของประชากรของมลรัฐนั้น ๆ[1] วาระของสมาชิกสภาผู้แทนสั้นไปจนกระทั่งมีผู้กล่าวกันว่า สมาชิกสภาผู้แทนฯใช้เวลาในปีหนึ่งเพื่อทำให้ผู้เลือกตั้งลืมสัญญาที่ตนไม่สามารถปฏิบัติได้ ในปีที่สองผู้แทนก็จะต้องใช้เวลาในการหาเสียงใหม่ เพื่อที่จะได้รับการเลือกตั้งต่ออีกสมัยหนึ่ง ในกรณีนี้อดีตประธานาธิบดี Johnson ได้เคยเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 เพื่อให้วาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มจาก 2 ปี เป็น 4 ปี แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ

คุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ต้องมีอายุ 25 ปีขึ้นไป และมีสัญชาติอเมริกันมาแล้วอย่างน้อย 7 ปี

2. สภาสูงหรือสภาซีเนต

อดีตประธานาธิบดี John Kennedy ได้เคยกล่าวถึงสภาสูงไว้ว่า "เป็นสภาที่ปิดตนเองมากที่สุดของโลก" สภาสูงนี้ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 2 คนต่อ 1 มลรัฐ ดังนั้น สภาซีเนตจึงมีสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 100 คน

สมาชิกภาพของสมาชิกมีระยะเวลา 6 ปี แต่สมาชิก 1 ใน 3 ของทั้งหมดจะต้องออกไปสมัครเข้ารับเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ 2 ปี ในระหว่างที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คุณสมบัติของผู้สมัครเป็นวุฒิสมาชิก คือ ต้องมีอายุตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป และได้รับสัญชาติเป็นชาวอเมริกันมาแล้ว 9 ปีขึ้นไป

เราพอจะกล่าวเพิ่มเติมได้ว่า ข้าราชการประจำไม่มีสิทธิ์สมัครเป็นสมาชิกสภาคองเกรส และข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องถูกพิจารณาโดยสภานั้น ๆ เอง ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งนั้น ได้มีกฎหมายที่เรียกว่า "federal elections campaign act" บัญญัติเมื่อ ค.ศ. 1974 ได้ระบุให้ใช้จ่ายได้ 25,000$ หรือ 35,000$ จากรายได้ส่วนบุคคลหรือของครอบครัว อย่างไรก็ตาม ได้มีคำพิพากษาของศาลสูง

---

[1] ในปัจจุบัน เราพอจะประมาณได้ว่า ผู้แทน 1 คน ต่อจำนวนประชากรประมาณ 500,000 คน หลังจากการสำรวจประชากรเมื่อ ค.ศ. 1970 จำนวนที่นั่ง 11 ที่นั่ง ในสภาถูกเปลี่ยนแปลงไป รัฐคาลิฟอร์เนียมี ส.ส. เพิ่มอีก 5 คน รัฐฟลอริดาเพิ่มอีก 5 คน รัฐเท็กซัส, รัฐคอร์โรลอโด, รัฐอริซาน่า เพิ่มอีก 1 คน ในขณะที่รัฐดังต่อไปนี้ถูกลดจำนวน ส.ส. คือ รัฐนิวยอร์คลด 2 คน, รัฐเพ็นซิลวาเนียลด 2 คน, โอไฮโอลด 1 คน, อลานามาลด 1 คน, เทนเนสซีลด 1 คน, เวอร์จิเนียลด 1 คน, ไอโอวาลด 1 คน, และคาโดตาเหนือลด 1 คน (จากหนังสือพิมพ์ "Le Monde," วันที่ 7 พฤศจิกายน 1972) เป็นที่น่าสังเกตว่า เปอร์โตริโกมีผู้แทนถาวรนั่งในสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่ดิสตริ๊กของโคลัมเบีย, กวม, เกาะแวร์เจียร์ ไม่มีผู้แทนอยู่ในสภา

เมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1876 ได้ตัดสินว่า เพดานของค่าใช้จ่ายดังกล่าวต้องถูกยกเลิก ทั้งนี้เนื่องจากขัดกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งได้รับคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญที่ถูกแก้ไขในส่วนที่ 1[1]

สมาชิกของสภาคองเกรสได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองเช่นเดียวกับสมาชิกของสภาทั่ว ๆ ไปในรัฐสมัยใหม่ นอกจากนี้ ยังได้รับการยกเว้นภาษี, ค่าใช้จ่ายของเลขานุการ เงื่อนไขในการทำงานของสมาชิกสภาคองเกรสยังดีกว่าสมาชิกสภาของประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะทางด้านข้อมูลข่าวสาร

ข. การดำเนินงานของสภาคองเกรส

สภาคองเกรสมีสมัยประชุมประจำปี ซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม และสิ้นสุดลงอย่างช้าวันที่ 31 กรกฎาคม ตลอดสมัยประชุมสภา แต่ละสภาจะเป็นผู้กำหนดว่าจะเลื่อนการประชุมได้เอง แต่ต้องไม่เกิน 3 วัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานของอีกสภาหนึ่ง

การอภิปรายในสภาคองเกรส จะถูกจัดแบบหลวมกว่าการอภิปรายในสภาสามัญของอังกฤษ ทั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะลดบทบาทของสมาชิกสภาคองเกรส

สำหรับประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะไม่รักษาความเป็นกลางเหมือน "Speaker" ของสภาสามัญอังกฤษ ส่วนประธานวุฒิสภาตามกฎหมายได้แก่ รองประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา (มาตรา 1 ส่วนที่ 3 ของรัฐธรรมนูญ) ประธานวุฒิสภามักจะไม่ค่อยมีอำนาจเด่นชัด และมักจะถูกระบบที่เรียกว่า "filibustering" ที่ให้สิทธิพิเศษแก่วุฒิสมาชิกจนทำให้แทบไม่มีบทบาทเลย[2]

สภาคองเกรสใช้ระบบการทำงานแบบคณะกรรมาธิการถาวรคล้ายกับระบบคณะกรรมาธิการของรัฐสภาฝรั่งเศส ก่อนปี ค.ศ. 1958 คณะกรรมาธิการแต่ละคณะมีอำนาจมากในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะของตน[3] โดยทั่วไป ประธานคณะกรรมาธิการแต่ละคณะจะถูกเลือกตั้งมาจากพรรคการเมืองที่มีที่นั่งข้างมากในสภา และมักจะใช้ระบบอาวุโสเป็นหลักในการเลือกประธานคณะกรรมาธิการสภาถาวร

---

[1] อย่างไรก็ตาม ในระบบเดิมได้กำหนดให้มีการระบุชื่อของผู้ให้ทุนที่ใช้ในการหาเสียง ยังคงใช้บังคับในกรณีการเลือกตั้งประธานาธิบดีอยู่

[2] มีบ่อยครั้งที่รองประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาสละสิทธิ์ที่จะนั่งเป็นประธานในที่ประชุมวุฒิสภา โดยมอบหมายให้วุฒิสมาชิกท่านหนึ่งเป็นประธานชั่วคราว (president pro tempore)

[3] คณะกรรมาธิการที่มีบทบาทมากคือ "Rule Commitee" ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย

นอกจากนี้ แต่ละสภายังมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมาธิการสอบสวนขึ้นได้เพื่อพิจารณาข้อพิพาทสำหรับประชาชน ยกเว้นประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ในกรณีผู้ถูกสอบสวนไม่ยอมมาให้ข้อมูลก็อาจถูกดำเนินคดีได้

จุดมุ่งหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการสอบสวนนี้ก็เพื่อที่จะทำให้การทำงานของสภาคองเกรสมีประสิทธิภาพมากที่สุด

คณะกรรมาธิการสอบสวนมีส่วนทำให้อำนาจของสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารมีมากขึ้น อาทิ คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับกิจการที่แอนตี้อเมริกัน โดยมี Joseph McCarthy เป็นประธานในวุฒิสภา, คณะกรรมาธิการ Church ซึ่งสอบสวนกิจการของบริษัทข้ามชาติของอเมริกาที่อยู่ในต่างประเทศเมื่อ ค.ศ. 1973 ตลอดจนคณะกรรมาธิการ Erwin ที่สอบสวนคดีวอเตอร์เกต

(2) อำนาจหน้าที่ของสภาคองเกรส

บทบาทของสภาคองเกรสจะมีมากน้อยขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา และขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม เพื่อความเข้าใจที่ง่าย จึงขอแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ

ก. อำนาจหน้าที่เฉพาะของสภาคองเกรส

ข. อำนาจหน้าที่เฉพาะของวุฒิสภา

ก. อำนาจหน้าที่เฉพาะของสภาคองเกรส

1) อำนาจในการตรากฎหมาย และการตรากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างมีอำนาจในเรื่องนี้อย่างเท่าเทียมกัน ยกเว้นในเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งจะต้องริเริ่มโดยสภาผู้แทนราษฎรก่อน

ความจริงแล้ว ข้อเสนอรัฐบัญญัติจะถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยปกติจะอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองที่เรียกว่า "lobbies" แต่การที่จะถูกจัดว่าเป็นร่างกฎหมายประเภทใดขึ้นอยู่กับคณะกรรมาธิการที่เรียกว่า "Rules Commitee"[1]

ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัตินั้น ในกรณีที่สภาทั้งสองขัดแย้งกัน ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งมายังคณะกรรมาธิการผสมวิสามัญที่เรียกว่า "Commission de conciliation" ซึ่งประกอบด้วยผู้รับการคัดเลือกจากสภาทั้งสองเพื่อจะหาวิธีการให้ได้ข้อตกลงร่วมในร่างกฎหมายนั้น ถ้าตกลงกันได้ร่างกฎหมายนั้นก็จะถูกกลับไปพิจารณา

---

[1]ในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุเข้าวาระการประชุมในวุฒิสภานั้น หัวหน้าของสมาชิกฝ่ายข้างมากในวุฒิสภาจะเป็นผู้กำหนด

ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอีกครั้ง แต่ในกรณีที่คณะกรรมาธิการผสมวิสามัญไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ ร่างกฎหมายนั้นก็เป็นอันตกไป[1]

ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณ สภาคองเกรสมีบทบาทมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมการใช้จ่ายเงิน ตัวอย่างในอดีต การบริหารงานของประธานาธิบดี Ford ในระหว่าง ค.ศ. 1935 และ ค.ศ. 1976 ตกอยู่ในฐานะลำบากเมื่อสภาคองเกรสปฏิเสธที่จะให้เครดิตเพื่อการสนับสนุนการต่อสู้ในอินโดจีน และแอลโกลา

ในปี ค.ศ. 1974 ได้มีการออกกฎหมายที่เรียกว่า "budget control act" เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดที่กล่าวมาแล้ว โดยให้อำนาจประธานาธิบดีที่จะกันงบประมาณบางส่วนได้ตามดุลยพินิจของประธานาธิบดี วิธีการนี้เรียกว่า "Veto seléctif"

นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 1921 งบประมาณของสหรัฐได้ถูกเตรียมโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารผ่านทาง "Office of Management and Budget" และส่งต่อไปยังสภาคองเกรสเพื่อขอความเห็นชอบ

2) อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

หลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอเมริกันค่อนข้างยุ่งยาก โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก การร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ขั้นตอนที่สอง การขอความเห็นจากสภา

ขั้นตอนแรก : การร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

การริเริ่มการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีได้ทั้งจากสภาคองเกรส หรือจากสภานิติบัญญัติท้องถิ่น หรือสภาของมลรัฐ แต่โดยปกติและวิธีการที่ง่ายผู้ริเริ่มก็คือ สภาคองเกรส

ในกรณีที่สภาคองเกรสเป็นผู้ริเริ่มร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เราเรียกว่า "amendement" ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา

ขั้นตอนที่สอง : การขอความเห็นจากสภา

เมื่อผ่านจากสภาคองเกรสแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะถูกส่งมาพิจารณายังสภาท้องถิ่น หรือสมัชชาแห่งชาติ (Convention d'Etats) เพื่อขอให้สัตยาบัน

---

[1] ประธานาธิบดีไม่สามารถแทรกแซงในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติได้ ยกเว้นในกรณีที่เรียกว่า สาส์นของประธานาธิบดี (le message du Président) เท่านั้น ที่ประธานาธิบดีมอบหมายให้รองประธานาธิบดีเป็นผู้เจรจากับสมาชิกสภาคองเกรส เพื่อทำให้ผู้เสนอร่างกฎหมายที่ประธานาธิบดีประสงค์ วิธีการนี้ถูกใช้มาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี Roosevelt

การเลือกว่าจะต้องขอสัตยาบันจากองค์กรใด เป็นดุลยพินิจของสภาคองเกรส อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไม่สามารถประกาศให้มีผลใช้บังคับได้ ถ้าหากไม่ได้รับการให้สัตยาบันภายใน 7 ปี นับแต่วันที่ถูกส่งมา แต่ต้องได้รับคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของรัฐสมาชิก คือ 38 มลรัฐ

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 ประกาศใช้จนถึงปัจจุบัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สำเร็จอยู่ 26 หัวข้อ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญที่แก้ไขทั้งหมด สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 : รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับเงื่อนไขของปัจเจกบุคคล ซึ่งยังสามารถแบ่งออกเป็น

ก) รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับสิทธิของปัจเจกบุคคล ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม 10 ฉบับแรก (dix premiers amendements) ซึ่งถือว่าเป็นคำประกาศว่าด้วยสิทธิของสหพันธรัฐอเมริกา ซึ่งคล้ายกับ "Bills of Rights" ของอังกฤษ เมื่อ ค.ศ. 1689 นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 10 ฉบับแรก ที่เกี่ยวกับเสรีภาพของปัจเจกบุคคลแล้ว ยังมีฉบับที่ 13 เมื่อ ค.ศ. 1865 เกี่ยวกับการเลิกทาส, ฉบับที่ 14 เมื่อ ค.ศ. 1868 เกี่ยวกับเงื่อนไขทางสิทธิของประชาชนและการขยายหลักประกันทางศาลภายใต้หลักที่ว่า "ทุกคนเท่าเทียมกันในการได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย" (L'egal protection des Lois)

ส่วนฉบับที่ 18 เมื่อ ค.ศ. 1918 เกี่ยวกับการห้ามดื่มน้ำเมา (alcool) และฉบับที่ 21 เมื่อ ค.ศ. 1933 ยกเลิกข้อห้ามดังกล่าว

ข) รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับสิทธิของพลเมือง มีดังต่อไปนี้

ฉบับที่ 15 (ค.ศ. 1870) เกี่ยวกับการห้ามปฏิเสธการใช้สิทธิเลือกตั้งเนื่องมาจากผิว หรือฐานะความเป็นทาสในอดีต

ฉบับที่ 19 (ค.ศ. 1920) สิทธิเลือกตั้งของสตรี

ฉบับที่สำคัญอีกฉบับก็คือ ฉบับที่ 26 (ค.ศ. 1971) เกี่ยวกับการลดอายุของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจาก 21 ปี เป็น 18 ปี

ประเภทที่ 2 : รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรของรัฐ ที่สำคัญมี อาทิ

ฉบับที่ 12 (ค.ศ. 1804) เกี่ยวกับการแบ่งแยกข้อแตกต่างระหว่างการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี

ฉบับที่ 13 (ค.ศ. 1913) กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ฉบับที่ 20 (ค.ศ. 1933) เปลี่ยนแปลงวันเข้ารับตำแหน่งของประธานาธิบดี จากปลายเดือนมีนาคม เป็นวันที่ 20 มกราคม เพื่อป้องกันการมีช่องว่างแห่งอำนาจที่เรียกว่า ระบบ "Canard boiteux"

ฉบับที่ 22 (ค.ศ. 1951) ห้ามมิให้ประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาเป็นอีกเกินกว่า 1 ครั้ง

ฉบับที่ 25 (ค.ศ. 1967) เกี่ยวกับผู้รักษาการแทนในตำแหน่งประธานาธิบดี ในกรณีที่ประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแทนในกรณีที่ตำแหน่งนี้ว่างลง

3) อำนาจในการเลือกตั้งแทน

มีอยู่ 2 กรณี กล่าวคือ

ในกรณีที่หนึ่ง : เมื่อมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ปรากฏว่า ผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงเท่ากัน กรณีนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกประธานาธิบดี ส่วนวุฒิสภาก็จะใช้สิทธิเลือกรองประธานาธิบดี แต่ในภาคปฏิบัตินับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 ถูกประกาศใช้ เมื่อ ค.ศ. 1804 และมีระบบพรรคการเมืองสองพรรคทำให้ไม่เกิดปัญหาในกรณีนี้ขึ้น

ในกรณีที่สอง : ในกรณีที่ตำแหน่งรองประธานาธิบดีว่างลงทั้งนี้ตามบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 25 (ค.ศ. 1967) เมื่อประธานาธิบดีเลือกผู้เหมาะสมแล้วจะต้องได้รับการยืนยันจากสภาทั้งสองด้วย เช่น กรณี M. Gerald Ford เมื่อฤดูร้อน ค.ศ. 1973 หลังจากที่ M. Spiro Agnew ลาออกจากตำแหน่ง

4) อำนาจอื่น ๆ ของสภาคองเกรส

สภาคองเกรสมีอำนาจที่จะคอยดูแลการบริหารงานของหน่วยงานบริการสาธารณะของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ

สภายังมีอำนาจในการประกาศสงครามอีกด้วย แต่ในปัจจุบันอำนาจในการประกาศสงครามมักถูกใช้โดยประธานาธิบดี อาทิ ในสมัยอดีตประธานาธิบดี M. Richard Nixon ได้ประกาศสงครามที่เขมร เมื่อ ค.ศ. 1970 จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาคองเกรสต้องตรา

กฎหมายที่ชื่อว่า "War powers act" เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 1973 ขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ว่า "หัวหน้าฝ่ายบริหารไม่สามารถสั่งการให้กองทัพไปปฏิบัติการในต่างชาติได้เกิน 60 วัน และจะต้องได้รับการตกลงจากสภาเสียก่อน"

นอกจากนี้ วิธีการที่เรียกว่า อิมพีชเม็นท์ (Impeachment) ยังได้ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการโหวตเสียงเพื่อตั้งข้อกล่าวหาบุคคลใด ๆ ได้และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรตั้งข้อกล่าวหาแล้ว วุฒิสภาจะเป็นผู้ตัดสิน การตัดสินว่าบุคคลนั้น ๆ มีความผิดจะต้องได้รับคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของผู้ที่เข้าประชุม (มาตรา 1 ส่วนที่ 3 ของรัฐธรรมนูญ)[1]

อย่างไรก็ตาม ในสภาคองเกรส วุฒิสภาหรือสภาเซนาท์อยู่ในฐานะที่ค่อนข้างได้รับเอกสิทธิ์ และมีอำนาจเฉพาะ ดังจะกล่าวต่อไป

ข. อำนาจหน้าที่เฉพาะของวุฒิสภาหรือสภาซีเนต

ตามบทบัญญัติมาตรา 2 ส่วนที่ 2 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787, สภาซีเนตมีอำนาจที่สำคัญในเรื่องการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและในเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งหากจะพิจารณาดูแล้วจะเห็นได้ว่า วุฒิสภาเข้าไปแทรกแซงอำนาจของฝ่ายบริหารอยู่ไม่น้อย ดูเหมือนว่าจะขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีคำอธิบายเพิ่มเติม

ในส่วนนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 ได้คำนึงถึงสภาของรัฐไว้ 2 ประเด็น คือ ในแง่ที่เป็นสภาหนึ่งกับสภาที่ปรึกษาของรัฐบาล หรือของประธานาธิบดีอีกประการหนึ่ง ซึ่งในขณะนั้นจำนวนของวุฒิสมาชิกมีเพียง 26 คน ก็ทำหน้าที่ในประการหลังนี้ได้

1) อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ

หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูงในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของรัฐซึ่งโดยปกติถ้าหากวิธีการแต่งตั้งนั้น ๆ ไม่ได้ถูกบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นหรือตามกฎหมายพิเศษตามความเป็นจริง วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมาณ 10,000 ถึง 40,000 คน ในแต่ละปี แต่ก็มีอยู่น้อยรายที่สภาสูงจะปฏิเสธในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยประธานาธิบดี

อย่างไรก็ตาม ในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูง สภาสูงได้ปฏิเสธให้ความเห็นชอบอยู่หลายราย กล่าวคือ กรณีของ John Rutlege เมื่อ ค.ศ. 1795 ; George Williams เมื่อ ค.ศ. 1873 ; Caleb Cushing เมื่อ ค.ศ. 1874 และเมื่อเร็ว ๆ นี้ M. Abe Fortas เมื่อ ค.ศ. 1868

---

[1] ในกรณีที่วุฒิสภาจะตัดสินความผิดนั้น วุฒิสภาจะต้องมีหัวหน้าผู้พิพากษาของศาลสูง (le Chief Justice de la Cour Suprême) เป็นประธานด้วย

สำหรับในสมัยประธานาธิบดี Richard Nixon ผู้พิพากษา 2 คน ที่ถูกปฏิเสธคือ MM. Clement Haynsworth เมื่อ ค.ศ. 1969 และ George Carlswell เมื่อ ค.ศ. 1970 และเมื่อ ค.ศ. 1957 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ M. Lewis Strauss ในสมัยประธานาธิบดี Eisenhower ก็ถูกปฏิเสธจากสภาสูง ตลอดจน M. Theodore Sorenson ซึ่งถูกแต่งตั้งจากประธานาธิบดี Carter ก็ถูกปฏิเสธเช่นกัน

2) การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

ในด้านกิจการการทูต สนธิสัญญาจะต้องถูกเจรจาและลงนามโดยประธานาธิบดี แต่จะต้องได้รับการให้สัตยาบันจากสภาสูงด้วยคะแนนเสียงสองในสาม ด้วยเหตุนี้เองการลงนามในสนธิสัญญาจึงประสบอุปสรรคอยู่ไม่น้อย อาทิ ในสมัยประธานาธิบดี W. Wilson เกี่ยวกับสนธิสัญญาแวร์ซายส์ เมื่อ ค.ศ. 1920 ประธานาธิบดีต้องลงนามในสนธิสัญญาแยกต่างหากกับประเทศเยอรมัน เนื่องมาจากสภาสูงปฏิเสธการให้สัตยาบันโดยเหตุผลที่ว่า ข้อตกลงที่ชื่อ "le Pacte de la Societé des Nations" ซึ่งถูกร่างไว้ให้เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ ยังไม่เคยได้รับการให้สัตยาบันจากสาธารณรัฐอเมริกัน ในปี ค.ศ. 1978 สภาสูงได้ให้สัตยาบันในสนธิสัญญาเกี่ยวกับฐานะใหม่ของคลองปานามา ในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งลงนามโดยประธานาธิบดี Carter แต่กว่าจะให้สัตยาบันได้สมาชิกสภาซีเนตก็ต้องไปทัศนศึกษาถึงคลองดังกล่าว ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อตกลงบางข้อก่อน

เพื่อเป็นการลดข้อเสียหายอันเนื่องมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีจึงหลีกเลี่ยงโดยใช้วิธีทำ executive agreement แทน ซึ่งข้อตกลงนี้ไม่ต้องได้รับการให้สัตยาบันจากสภาสูงก่อน

(3) กลุ่มอิทธิพลทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อสภาคองเกรส

ประธานาธิบดี Carter ได้ประกาศขึ้นภาษีเกี่ยวกับกำไรของบริษัทน้ำมันขึ้น เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 1979 คำประกาศนี้ได้สร้างความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างอำนาจรัฐกับผลประโยชน์ของเอกชน การต่อสู้ในลักษณะนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่สหรัฐอเมริกาอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง หรือที่เรียกว่า "Lobbies"

การเกิดกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองในลักษณะนี้ไม่มีเฉพาะในสหรัฐอเมริกา กลุ่มอิทธิพลเหล่านี้มีบทบาทมากในสังคมตะวันตก แต่ในสหรัฐอเมริกากลุ่มอิทธิพลนี้มีบทบาทสูงมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดอุดมการณ์ของพรรคการเมือง ซึ่งมักจะคำนึงถึงคำร้องขอของกลุ่มผลประโยชน์เอกชนในการหาเสียงเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิกในสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องใช้ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงหลายล้าน ดังนั้น พรรคการเมืองจึงต้องพึ่งพาอาศัยกลุ่มอิทธิพล

แม้แต่การเลือกตั้งประธานาธิบดีก็เช่นกัน คำใช้จ่ายในการหาเสียงก็มาจากกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ ดังนั้น แน่นอนที่สุดกลุ่มอิทธิพลจึงมีบทบาทอย่างมากต่อรัฐสภา และประธานาธิบดี

กลุ่มอิทธิพลทางการเมืองในสหรัฐอเมริกามีจำนวนมากจนกลายเป็น "คณะของกลุ่มอิทธิพล" (un conseil de lobbies) ปัจจุบันในวอชิงตันมีนักล็อบบี้ถึง 15,000 คน กลุ่มอิทธิพลที่สำคัญได้แก่ กลุ่มบริษัทน้ำมัน, กลุ่มผลิตนม, กลุ่มเกษตรกร, กลุ่มสหภาพแรงงาน, กลุ่มทนายความ, กลุ่มแพทย์, กลุ่มเภสัชกร, กลุ่มสตรีต่าง ๆ ตลอดจนกลุ่มต่างชาติ อาทิ กลุ่มชาวยิว, กลุ่มชาวคิวบา เป็นต้น

ก. วิธีการดำเนินงานของกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง

กลุ่มอิทธิพลมักนิยมใช้สื่อสารมวลชน เพื่อปลุกกระแสความคิดเห็นของมหาชน และจะเข้าไปใกล้ชิดกับอำนาจรัฐ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประธานาธิบดี และสมาชิกสภาคองเกรส ส่วนวิธีการเข้าใกล้ชิดอำนาจรัฐมีทางแบบลับ อาทิ การช่วยเหลือทางการเงินในการหาเสียง การให้ข้อมูลลับ การบุกจริตประพฤติมิชอบ ส่วนทางเปิดเผยก็คือ การตั้งสมาคมของกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ขึ้นในรูปของล็อบบี้

เรามักจะได้ยินคำว่า "ล็อบบี้" อยู่เสมอ คำนี้หมายถึง การเข้าไปยืนอยู่บนระเบียงสำคัญของสภาฯ เพื่อพูดคุยสังสรรค์กันเป็นส่วนตัว คำว่า "Lobby" จึงหมายถึง "ระเบียง" นั่นเอง แต่ปัจจุบันกลุ่มอิทธิพลนี้จะมีที่ทำการในอาคารรัฐสภาและมีนักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญเพื่อเตรียมข้อเสนอรัฐบัญญัติ ตลอดจนให้คำแนะนำแก่สมาชิกรัฐสภา

ข. ความพยายามในการควบคุมกลุ่มอิทธิพล

ในมลรัฐประมาณ 30 มลรัฐ การล็อบบี้นี้ได้รับการจัดให้มีขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมาย ในปี ค.ศ. 1946 ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับ Lobbying ขึ้นโดยบัญญัติให้มีการประกาศชื่อของนักล็อบบี้ รายรับและรายจ่ายของนักล็อบบี้ แต่ในภาคปฏิบัติกฎหมายดังกล่าวได้ถูกนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังไม่

(4) บทบาทของสภาคองเกรสที่มีต่อฝ่ายบริหาร

สภาคองเกรสยังมีอำนาจมากในปัจจุบัน ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ อดีตประธานาธิบดี John Kennedy กล่าวไว้ว่า "สภาคองเกรสมีอำนาจมากเสียยิ่งกว่าตอนที่ข้าพเจ้าเข้าไปเป็นสมาชิกในสภาแห่งนี้" จอมพลท่านประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกามีอำนาจน้อยกว่าประธานาธิบดีของฝรั่งเศส ทั้งนี้เนื่องจากบทบาทของสภาคองเกรสมีอยู่มากนั่นเอง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ก. บทบาทในการตรากฎหมายและการควบคุมการใช้จ่ายเงิน

แม้ว่าประธานาธิบดีจะใช้วิธีแทรกแซงโดยวิธีการต่าง ๆ นานาในกระบวนการนิติบัญญัติ แต่ก็ปรากฏว่าร่างกฎหมายหลายฉบับก็ถูกปฏิเสธจากสภาคองเกรส การบรรจุวาระการประชุมในสภาเป็นเทคนิคที่ง่ายและเป็นอุปสรรคสำคัญที่สมาชิกสภาใช้เป็นเครื่องมือในการไม่ตรากฎหมายตามที่ฝ่ายบริหารประสงค์ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ในสมัยอดีตประธานาธิบดี John Kennedy ปรากฏว่ามีเพียง 1 ใน 4 ของร่างกฎหมายของเขาได้รับความเห็นชอบจากสภา[1]

ในด้านเกี่ยวกับการเงิน ประธานาธิบดีประสบปัญหาจากสภาเช่นกัน สภาคองเกรสทำหน้าที่พิจารณาควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัด ซึ่งต่างไปกับสภาสามัญของอังกฤษ และสภาล่างของฝรั่งเศส ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ กรณีสภาคองเกรสปฏิเสธการให้เครดิตที่ประธานาธิบดี Nixon ร้องขอต่อกรณีการทิ้งระเบิดของสหรัฐอเมริกาในประเทศเขมร เมื่อ ค.ศ. 1973

ข. บทบาทในการพิจารณากฎหมายของคณะกรรมาธิการของสภา

ความมีเอกสิทธิ์ทางกฎหมายของคณะกรรมาธิการสภาคองเกรสทั้งประเภทคณะกรรมาธิการถาวร และคณะกรรมาธิการสอบสวนเป็นที่ปรากฏชัด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ วิกฤติการณ์ในคดี Watergate

ค. บทบาทในการอิมพีชประธานาธิบดี

อิมพีชเม็นต์ (Impeachment) เป็นวิธีพิจารณาความที่สภาคองเกรสใช้ในการกล่าวหาประธานาธิบดีให้รับโทษทางอาญา และปลดออกจากตำแหน่ง เมื่อปรากฏว่าในขณะปฏิบัติหน้าที่ประธานาธิบดีได้กระทำความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติหรือกระทำความผิดอย่างร้ายแรงตามบทบัญญัติในส่วนที่ 4 มาตรา 2 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรโดยคณะกรรมาธิการยุติธรรมจะเป็นผู้กล่าวหา ซึ่งข้อกล่าวหาที่จะตั้งได้ต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากแบบธรรมดาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นเป็นหน้าที่ของสภาสูงที่จะพิพากษาว่า ประธานาธิบดีกระทำความผิดจริงหรือไม่

---

[1]ในสมัยประธานาธิบดี Franklin Roosevelt ก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับ "New Deal" เช่นกัน

สภาสูงจะพิพากษาว่า ประธานาธิบดีกระทำความผิดจริงก็ต่อเมื่อ วุฒิสมาชิกจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดลงมติร่วมกัน[1]

1) ความพยายามในการบิดเบือนวิธีอิมพีชเม็นต์

ความพยายามดังกล่าวเกิดขึ้นในกรณีของอดีตประธานาธิบดี John Tyler และอดีตประธานาธิบดี Andrew John สำหรับ John Tyler ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ จึงถูกกล่าวหาโดยคณะกรรมาธิการยุติธรรมถึง 2 ครั้ง เมื่อ ค.ศ. 1842, ค.ศ. 1843 แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมกล่าวหาตามข้อเสนอของคณะกรรมาธิการยุติธรรม

สำหรับ Andrew Johnson ซึ่งเป็นประธานาธิบดีสืบต่อจาก Abraham Lincoln ได้เกิดความขัดแย้งกับสภา เมื่อปี ค.ศ. 1867 โดยที่เขาสั่งปลด Stanton รัฐมนตรีว่าการกิจการสงคราม โดยไม่ขออนุมัติจากสภาสูงเสียก่อน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย "The Office Act" สภาผู้แทนราษฎรจึงตั้งข้อกล่าวหาถึง 11 หัวข้อ แต่ปรากฏว่าสภาสูงลงมติไม่ปลด เพราะขาดคะแนนเสียงเพียง 1 คะแนนเท่านั้น

ในคดี Watergate ซึ่งถูกเปิดเผยโดยหนังสือพิมพ์เมื่อ ค.ศ. 1973 ก็เช่นกันที่ประธานาธิบดี Nixon ได้ชิงลาออกจากตำแหน่งเสียก่อนที่จะถูกปลด

2) การใช้วิธีการอิมพีชเม็นต์ตามปกติ

คดีที่มีการขโมยในย่านของพรรคเดโมแครตที่วอชิงตัน โดยเจ้าหน้าที่ของทำเนียบขาว ในโอกาสการเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อ ค.ศ. 1972 เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับการใช้อิมพีชเม็นต์ คดีนี้ถูกเปิดเผยโดยหนังสือพิมพ์วอชิงตันโพสต์ จนเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1973 คณะกรรมาธิการสอบสวนของวุฒิสภา โดยมี M. Sam Erwin เป็นประธาน ได้ทำการสอบสวนข้อเท็จจริง จนกระทั่งเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1974 คณะกรรมาธิการยุติธรรมของสภาผู้แทนราษฎร โดยมี M. Peter Rodino เป็นประธาน ได้พิจารณาข้อกล่าวหาอดีตประธานาธิบดี Nixon ถึง 3 ข้อ อาทิ

– ละเมิดต่อคำสาบานตน และหน้าที่ที่ต้องตรวจตรา ดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยพยายามที่จะกีดกันการทำงานของ

---

[1] ในกรณีนี้วุฒิสมาชิกต้องกระทำพิธีสาบานตนก่อนลงมติ นอกจากนี้หัวหน้าผู้พิพากษาของศาลสูงต้องเป็นประธานที่ประชุม แทนรองประธานาธิบดี วิธีการ Impeachment นี้ ถูกใช้กับรองประธานาธิบดี ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐด้วย อาทิ เจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ 12 คน ถูกกล่าวหานับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 มีผลใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่4 คน ที่ถูกปลดออกด้วยสภาสูง คดีสุดท้ายคือ การปลดผู้พิพากษา Ritter ออกจากตำแหน่ง

กระบวนการยุติธรรม

– ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ต่อมาวันที่ 5 สิงหาคม ประธานาธิบดี Nixon ประกาศยอมรับสารภาพผิด และประกาศลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม จากคดีนี้แสดงให้เห็นว่าวิธีการอิมพีชเม้นต์ยังคงมีประสิทธิภาพและเป็นเครื่องมือของสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สรุปแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างสภาคองเกรสกับประธานาธิบดีนั้นยังคงมีอยู่ไม่น้อย แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะใช้หลักว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจอย่างค่อนข้างเด็ดขาดก็ตาม

5.2.6 อำนาจบริหาร

ฝ่ายบริหารจะมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำสูงสุด ซึ่งมีความเป็นอิสระจากรัฐมนตรีทั้งปวง ซึ่งเรียกว่า "Secretaires" ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้ารัฐบาล ดังนั้น จึงควรศึกษาถึงสถานะและอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี เป็นลำดับแรกก่อน

ก. สถานะของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา

เพื่อเข้าใจง่ายขึ้นจึงขอแยกกล่าวถึงการเข้าสู่ตำแหน่ง, วาระการดำรงตำแหน่ง และการสิ้นสุดของการเป็นประธานาธิบดี ตามลำดับ

(1) การเข้าสู่ตำแหน่งของประธานาธิบดี

ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีได้รับเลือกมาพร้อมกันในรูปแบบของ "Ticket" เดียวกัน โดยได้รับเลือกจากประชาชน ผ่านระบบการเลือกตั้งที่ค่อนข้างยุ่งยาก และผ่านสองขั้นตอนกล่าวคือ

ขั้นตอนที่ 1 : การคัดเลือกตัวผู้สมัครโดยพรรคการเมือง

ขั้นตอนที่ 2 : การแข่งขันการเลือกตั้งระหว่างผู้สมัครของพรรคการเมืองต่าง ๆ

ขั้นตอนแรก : การคัดเลือกตัวผู้สมัครโดยพรรคการเมือง

การคัดเลือกตัวผู้สมัครจะกระทำเป็น 2 ระยะติดต่อกัน ในระยะแรกจะเลือกผู้แทนของแต่ละพรรคในแต่ละมลรัฐ หลังจากนั้น ผู้แทนเหล่านี้ก็จะประชุมกันเป็นคอนเวชั่นเพื่อคัดเลือกตัวผู้สมัครเป็นประธานาธิบดีต่อไป

สถานการณ์ค่อนข้างจะยุ่งยากมากในระยะที่มีการเลือกตั้งผู้แทน (les déléqués) ในแต่ละมลรัฐ เพื่อไปประชุมคอนเวชั่น เพราะระบบเลือกตั้ง Déléqués นี้ แตกต่างกันในบางมลรัฐ พวกผู้แทนนี้จะถูกคัดเลือกในบรรดาพวก Primaires présidentielles โดยผู้

เลือกตั้งของแต่ละพรรค ผู้สมัครเป็นผู้แทนต้องเปิดเผยว่า จะเลือกผู้สมัครในตำแหน่งประธานาธิบดีคนไหน เมื่อมีการประชุมของคอนเวชันในบางมลรัฐก็มีวิธีการที่ซับซ้อนมากไปอีก

ขั้นตอนที่สอง : การแข่งขันระหว่างผู้สมัครเป็นประธานาธิบดีของแต่ละพรรค

ความจริง ประชาชนเป็นผู้เลือกระหว่างผู้สมัครเป็นประธานาธิบดีของพรรคเดโมแครตกับของพรรครีปับลิกัน แต่ทั้งนี้โดยผ่านทางคณะของผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี (Collége des électeurs présidentiels) อีกทีหนึ่ง

ในความเป็นจริง การคัดเลือกตัวประธานาธิบดีทางอ้อมนี้ ในทางกฎหมายแล้วมีสองขั้นตอน ซึ่งไม่ได้คาดไว้หรือไม่ได้เป็นความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกัน ค.ศ. 1787 (รวมทั้งอเล็กซานเดอร์ ฮามิลตัน) ในระยะเริ่มต้นนั้นให้สภาของแต่ละมลรัฐเป็นผู้เลือกตัวผู้ที่จะไปเลือกประธานาธิบดีโดยเฉพาะ ต่อมาในช่วงระยะแรกของศตวรรษที่ 19 หลายมลรัฐได้ตกลงที่จะให้ประชาชนในมลรัฐของตนเป็นผู้เลือก "Électeurs" กันเอง มลรัฐคาโรรีนใต้ เป็นมลรัฐสุดท้ายที่ใช้วิธีนี้เมื่อ ค.ศ. 1868

การคัดเลือกและการตัดสินใจของผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี (Électeurs présidentiels)

ในทุกปีอธิกสุรทิน ในวันอังคาร ซึ่งถัดจากวันจันทร์แรกของเดือนพฤศจิกายน ชาวอเมริกันจะไปเลือก "ผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี" โดยวิธีการเลือกตั้งแบบบัญชีและเสียงข้างมากรอบเดียวในระดับมลรัฐ ซึ่งโดยปกติผู้สมัครเป็น "ผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี" นี้จะประกาศโดยเปิดเผยว่า เมื่อตนได้รับเลือกตั้งแล้วจะเลือกผู้สมัครแท้จริงในตำแหน่งประธานาธิบดีพรรคใดเป็นการล่วงหน้า ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า "ผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี" นี้ ไม่มีอำนาจดุลยพินิจ เพราะต้องผูกพันกับอาณัติที่ได้รับมอบหมายจากผู้ที่เลือกตนขึ้นมา

เมื่อมีการเลือกตั้ง "ผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี" แล้ว ผู้ได้รับเลือกตั้งจะประชุมกันประมาณเดือนธันวาคม ในเมืองหลวงของแต่ละมลรัฐเพื่อเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี โดยคะแนนเสียงแบบข้างมากแบบเด็ดขาด (*La majorité absolue*) ของบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้ง ไม่ใช่ตามคะแนนเสียงของประชาชน

การประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี

วันที่ 6 มกราคมต่อมา รองประธานาธิบดีผู้รักษาการในฐานะประธานของสภาเซนาท์ โดยที่ประชุมของสองสภาที่เรียกว่า "คองเกรส" จะประกาศผลการเลือกตั้ง

ตารางที่ 2

ตารางแสดงผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960-ค.ศ. 1980

ปี(ค.ศ.)	ผู้สมัคร	จำนวนคะแนนเสียงของผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี	จำนวนคะแนนเสียงประชาชน (ล้านคน)	อัตราส่วนของคะแนนเสียงที่ใช้สิทธิ
1960	จอห์น เคนเนดี้ (D)...	303	34,221	49,7
	ริชาร์ด นิกสัน (R)...	219	34,108	49,5
1964	จอห์นสัน (D)...	486	41,130	61,1
	โกล์ดวอเตอร์ (R)...	52	27,178	38,5
1968	นิกสัน (R)...	301	31,785	43,4
	แฮมพรีย์ (D)...	191	31,275	42,7
	วาลลักซ์ (I)...	46	9,906	13.5
1972	นิกสัน (R)...	521	45,861	61
	แมคโกเวอร์น (D)...	17	28,402	38
19'76	คาร์เตอร์ (D)...	297	40,828	50,1
	ฟอร์ด (R)...	241	39,147	48
	แมค์คาร์ที (I)...	—	7,517	0,9
1980	เรแกน (R)...	409	43,201	51
	คาร์เตอร์ (D)...	49	34,913	41
	แอนเดร์สัน (I)...	0	5,581	7

หมายเหตุ : แผนผังนี้มาจาก André Hauriou et Jean Gicquel, Droit Constitutionnel et Institutions Politique, op.cit., p.503. อนึ่ง ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาปี 1984 ปรากฏว่า เรแกนเป็นผู้ชนะมอลเดลจากพรรคเดโมแครต

ทางการว่าใครเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี วันที่ 20 มกราคม ก็จะมีพิธีการอย่างเป็นทางการในการเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของฝ่ายบริหาร

(2) วาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี

ก) วาระการดำรงตำแหน่ง

วาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีคือ 4 ปี ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญ ในระยะเริ่มต้น ประธานาธิบดีมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้อีกและไม่จำกัดวาระ แต่อดีตประธานาธิบดี ยอร์ช วอชิงตัน ได้ปฏิเสธที่จะลงสมัครในการเลือกตั้งอีก หลังจากได้รับเลือกตั้งมาแล้ว 2 ครั้งติดต่อกัน เมื่อ ค.ศ. 1797 การตัดสินใจของอดีตประธานาธิบดียอร์ช วอชิงตันนี้ ก็ได้รับการยอมรับติดต่อกันมา จนกระทั่งถึงสมัยอดีตประธานาธิบดีแฟรงคลิน รูสเวลท์ ซึ่งได้รับเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1932, 1936 และ 1940 ซึ่งทำให้ฝ่าฝืนกับประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมา ทั้งนี้เนื่องจากสถานการณ์พิเศษและไม่ปกติที่สหรัฐอเมริกาต้องเผชิญอยู่ในขณะนั้น นอกจากนี้ แฟรงคลิน รูสเวลท์ ยังได้รับการเลือกตั้งอีกเมื่อ ค.ศ. 1944 จนกระทั่งได้มีบทแก้ไขเพิ่มเติมข้อที่ 22 ของรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลใช้ตั้งแต่ ค.ศ. 1951 โดยห้ามมิให้ประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งติดต่อกันเกินกว่าสองสมัย

ข) ความต่อเนื่องของการเป็นประธานาธิบดี

ในกรณีที่ตำแหน่งประธานาธิบดีเกิดว่างลงหรือไม่สามารถบริหารประเทศได้โดยสิ้นเชิง รองประธานาธิบดีจะเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนที่ และมีอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่เช่นเดียวกับประธานาธิบดีที่ถูกแทนที่

(3) การสิ้นสุดวาระของประธานาธิบดี

หากเป็นไปตามวาระแล้ว ประธานาธิบดีสิ้นสุดวาระเมื่อดำรงตำแหน่งครบ 4 ปี แต่ก็มีข้อยกเว้น ก็คือ ในกรณีที่ตำแหน่งประธานาธิบดีเกิดว่างลง อันเป็นผลมาจากประธานาธิบดีถึงแก่กรรม ลาออก หรือถูกปลดออก หรือกรณีที่ไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้ต่อไปโดยสิ้นเชิง (L'empêchement définitif) กรณีนี้ รองประธานาธิบดีก็จะเป็นผู้สืบทอดอำนาจแทน

ข. อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี

อำนาจบริหารถูกมอบให้แก่ประธานาธิบดี ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 2 อนุ 1 ของรัฐธรรมนูญ โดยประยุกต์กับหลักการแบ่งแยกอำนาจภาพพจน์ของฝ่ายบริหาร ดูเสมือนกับเป็นการโชว์คนเดียว (One man show) ซึ่งมีอำนาจทั้งของกษัตริย์และของนายกรัฐมนตรี (ตามทัศนะของ ฟิวโดร์ รูสเวลท์) หรือไม่ก็เหมือนกับเจ้าชายของจักรวาล ด้วยเหตุผลในด้านความรับผิดชอบระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

(1) อำนาจและหน้าที่ของประธานาธิบดี

ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่มากมาย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ก) อำนาจในการออกรัฐกำหนด (Pouvoir réglementaire)

รัฐกำหนดนี้ เป็นกฎหมายที่ประธานาธิบดีสามารถตราขึ้นมาได้ในรูปแบบที่เรียกว่า "คำสั่งของฝ่ายบริหาร" (Executives orders) หรือในรูปของ "ประกาศ" (Les proclamations) เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า การออกกฎหมายลำดับรองในความหมายทางทฤษฎีของยุโรปนั้นไม่ได้รับอนุญาตโดยศาลสูง นอกจากนี้ ภาคปฏิบัติเมื่อไม่นานมานี้ สิทธิยับยั้งทางนิติบัญญัติ (Le veto législatif) ยังถูกนำมาใช้โดยสภาคองเกรส ซึ่งจำกัดอำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นภาระของฝ่ายบริหารอีกด้วย

ข) ฐานะที่เป็นหัวหน้าของฝ่ายปกครองระดับสหพันธรัฐ

ในฐานะนี้ ประธานาธิบดีที่เป็นผู้ควบคุมการดำเนินกิจการของการบริการสาธารณะ และเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในระดับสหพันธรัฐ อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งตำแหน่งเจ้าหน้าที่ชั้นสูงบางตำแหน่ง จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเซนาท์ นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังมีสิทธิปลดเจ้าหน้าที่เหล่านี้ ตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยข้ารัฐการนั้น ๆ โดยมิต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเซนาท์ก่อนแต่ประการใด

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของประธานาธิบดี ทำให้มีการนำเอาการเมืองเข้ามาสู่ระบบรัฐการ ในลักษณะที่ว่า แต่ละสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายข้างมาก ซึ่งนำมาซึ่งประธานาธิบดีคนใหม่ ประธานาธิบดีจะไม่ลังเลใจที่จะปลดข้ารัฐการออกเพื่อนำเอาพรรคพวกของตนเข้ามาทำหน้าที่แทน ระบบนี้เราเรียกว่า "spoils system" ซึ่งถูกนำมาใช้โดย แอนดูร์ แจคสัน ในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 และมีการตรากฎหมายชื่อ "Pendleton act" ซึ่งนำระบบคุณธรรม (Merit system) มาแทนที่ ยกเว้นกรณีของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่ยังยอมให้อยู่ในดุลยพินิจของฝ่ายบริหารชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งมา

ค) ความรับผิดชอบในนโยบายต่างประเทศ

หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีบทบาทอยู่มากต่อประเทศอื่น ๆ การตัดสินแบบฝ่ายเดียวของอดีตประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน เมื่อ ค.ศ. 1971 เพื่อยกเลิกระบบเงินตรา ซึ่งได้ถือปฏิบัติมาตั้งแต่ ค.ศ. 1944 ที่ Bretton Woods เป็นที่มาของการเปลี่ยงเบนกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจเงินตราของโลก ในหน้าที่นี้ ประธานาธิบดีจะมีผู้ช่วยคือ Secrétaire d'Etat ซึ่งทำหน้าที่คล้ายรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศยุโรป

หน้าที่ของประธานาธิบดีในกิจการต่างประเทศนี้ จะรวมถึงอำนาจในการเจรจาทางการทูต การแต่งตั้งทูต การลงนามในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น

ง) ฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาเหล่าทัพ

ประธานาธิบดีเป็นผู้นำของกองทัพและเป็นผู้สั่งการการปฏิบัติการของทหาร ในระยะหลังอำนาจของประธานาธิบดีเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ถูกใช้หลายครั้ง อาทิการผลิตระเบิดประเภท A และ H การส่งกำลังทหารเข้าไปในเกาหลีเมื่อ ค.ศ. 1950 ที่เซนต์โดมินิคเมื่อ 1965, ที่กัมพูชาเมื่อ 1970, คำสั่งปลดนายพลแมคอาร์เธอร์ จากการเป็นผู้บังคับบัญชาที่เกาหลีเมื่อ 1951 โดยฮาร์รี ทรูแมน เป็นต้น แน่นอนที่สุด ในภาวะสงครามประธานาธิบดีจะได้รับมอบหมายอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ (Pouvoirs dictatoriaux) ซึ่งอนุญาตให้ประธานาธิบดีสามารถจำคุกบุคคลต่าง ๆ เพื่อป้องกันภัยพิบัติของชาติได้ เป็นต้น

จ) อำนาจในการให้อภัยโทษ

ในระดับสหพันธรัฐ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการให้อภัยโทษ อดีตประธานาธิบดี เจอร์รัล ฟอร์ด ได้ใช้อำนาจนี้อภัยโทษให้แก่ อดีตประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน เมื่อวันที่ 18 กันยายน 1974 ซึ่งเป็นการให้อภัยโทษแบบสมบูรณ์ แต่ในเงื่อนไขที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก

ภาระหน้าที่ของประธานาธิบดีจะมีมากมาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีผู้ร่วมงานอยู่มาก

(2) ผู้ร่วมงานของประธานาธิบดี

ประธานาธิบดีจะมีผู้ร่วมงานมากมาย ได้แก่ รัฐมนตรีที่เรียกว่า "Secrétaires" และที่ปรึกษาจำนวนหนึ่งในทำเนียบขาว และหน่วยงานบริหารของประธานาธิบดี ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ก) รัฐมนตรี (Les Secrétaires)

ปัจจุบันมีจำนวนประมาณ 12 คน ทำหน้าที่ช่วยประธานาธิบดีในการปฏิบัติหน้าที่ ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเซนาท์ แต่คณะรัฐมนตรีของสหรัฐอเมริกามีลักษณะต่างไปจากคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาเพราะคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ที่ถือปฏิบัติในสหรัฐอเมริกาเป็นศัพท์ทางเทคนิค และไม่มีความหมายในทางการเมือง นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรีก็ไม่ถือเสียงข้างมาก หากขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประธานาธิบดี ดังสำนวนของอดีตประธานาธิบดีลินคอล์นที่กล่าวว่า "เจ็ดเสียงไม่, หนึ่งเสียงเห็นชอบ เสียงเห็นชอบเป็นฝ่ายชนะ" ทั้งนี้เพราะเสียงเดียวเป็นเสียงของประธานาธิบดี

ข) หน่วยงานบริหารของประธานาธิบดี

หน่วยงานดังกล่าวประกอบด้วย หน่วยงานของประธานาธิบดีที่เรียกว่า "ทำเนียบขาว" (The White House Office) และที่ปรึกษาของประธานาธิบดี

หน่วยงานของประธานาธิบดี

ถูกสร้างขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1933 โดยอดีตประธานาธิบดีแฟรงคลิน รูสเวลท์ และได้รับการพัฒนาต่อมา หน่วยงานนี้ประกอบด้วย ผู้ร่วมงานของประธานาธิบดีเป็นที่ปรึกษาพิเศษของประธานาธิบดีหรือเป็นผู้ช่วยของประธานาธิบดี

เนื่องจากได้รับการคัดเลือกด้วยความไว้วางใจของประธานาธิบดี ดังนั้น ผู้ร่วมงานเหล่านี้จึงมีหน้าที่คอยควบคุมดูแลความสัมพันธ์กับสภาคองเกรส ตลอดจนการให้ข้อมูลการเตรียมการเกี่ยวกับคำตัดสินใจของประธานาธิบดี

คณะทำงานของประธานาธิบดีมีลักษณะคล้ายคณะรัฐมนตรีชั้นสูง (Super-Cabinet)

ที่ปรึกษาของประธานาธิบดี

เป็นองค์กรที่ปรึกษาแก่ประธานาธิบดี ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเอง นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดการและการงบประมาณชื่อ "L'Office of Management and Budget" ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1930 ทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายทางด้านงบประมาณและการคลัง

นอกจากนี้ ยังมีสภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ (Le Council of Economic Advisers) ตั้งขึ้นเมื่อ 1946 สภาความมั่นคงแห่งชาติ (Le National Security Council) ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1947 และในสมัยอดีตประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ ได้ตั้ง "หน่วยงานด้านความมั่นคงทางพลังงาน" (L'Energy Security Office) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1979

5.2.7 อำนาจตุลาการ

ระบบตุลาการของสหรัฐอเมริกาค่อนข้างจะสลับซับซ้อน สืบเนื่องมาจากโครงสร้างของสหพันธรัฐ ในระดับมลรัฐก็จะมีศาลสำหรับมลรัฐเช่นเดียวกับในระดับสหพันธรัฐก็จะมีศาลพิเศษเช่นกัน

ในระดับสหพันธรัฐ จะมีศาลที่เรียกชื่อว่า "Cours de district" มีศาลที่ชื่อว่า "Cours de circuit" ทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์ และเบื้องบนจะเป็นศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (La Cour suprême des Etats-Unis)

ในที่นี้จะขออธิบายเฉพาะศาลสูงของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ศาลดังกล่าวมีอำนาจค่อนข้างกว้างขวางในการรับคดี โดยวิธีการพิจารณาของ "Writ of certiorari" และจะพิจารณาในเนื้อหาของคดี ในส่วนนี้ศาลสูงจะสามารถพิจารณาข้อเท็จจริงใหม่ได้อีก ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา เป็นศาลที่พิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

นอกจากนี้ คดีที่ขึ้นสู่ศาลสูงจะเป็นคดีแพ่งและคดีทางปกครองด้วย

ตามบทบัญญัติมาตรา 3 อนุ 1 ของรัฐธรรมนูญอเมริกัน ศาลสูงประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 9 ท่าน ซึ่งสามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีวิต ได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดี แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเซนาท์ด้วย

อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาศาลสูงบางท่านก็ลาออกเมื่ออายุประมาณ 70 ปี แต่ก็มีสำนวนอเมริกันที่กล่าวถึงผู้พิพากษาศาลสูงอเมริกันไว้ว่า "สมาชิกของศาลสูงเป็นบุคคลที่ถึงแก่กรรมน้อยมากและไม่ค่อยจะลาออก" ประธานศาลสูง (Le Chief Justice) เป็นบุคคลระดับที่สองของรัฐรองจากประธานาธิบดี นอกจากนี้ยังเป็นบุคคลที่มีบทบาททั้งตามประเพณีปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นผู้นำสาบานตนในพิธีเข้ารับตำแหน่งของประธานาธิบดี และเป็นผู้มีบทบาททางการเมืองด้วยเช่นกัน

5.3 เจตนารมณ์ของสถาบันทางการเมืองอเมริกัน

มีคำถามที่น่าสนใจ กล่าวคือ ใครปกครองสหรัฐอเมริกาอย่างแท้จริง และทำไมระบบประธานาธิบดีจึงประสบผลสำเร็จมากในปัจจุบัน

5.3.1 ความเป็นเลิศทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา

คำถามที่น่าสนใจอยู่ในประเด็นที่ว่า องค์กรทางการเมืององค์กรใดที่เป็นองค์กรหลักในสถาบันทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 ได้พยายามจะให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์กรทางการเมือง แต่ในความเป็นจริง ความสมดุลทางการเมืองระหว่างองค์กรนั้นไม่สามารถเป็นไปได้ในความเป็นจริง เพราะจะต้องมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นองค์กรนำและเป็นกลไกที่สำคัญอยู่เสมอ

ดังนั้น จึงมีคำตอบที่สามารถตอบคำถามได้ถึง 3 ประการ กล่าวคือ

ก. รัฐบาลของสภาคองเกรส (Le gouvernement congressionnel)

ข. รัฐบาลของผู้พิพากษาศาลสูง (Le gouvernement des juges)

ค. รัฐบาลของประธานาธิบดี (Le gouvernement présidentiel)

คำตอบทั้งสามประการข้างต้น คำตอบใดที่ถูกต้องกับสภาพความเป็นจริงมาก

ที่สุด ในความเป็นจริงแล้ว คำตอบที่ถูกต้องจะขึ้นอยู่กับยุคสมัย ตัวอย่าง ในสมัยของอดีตประธานาธิบดีเจอร์รัล ฟอร์ด และจิมมี คาร์เตอร์ เป็นยุคที่สภาคองเกรสมีอำนาจและบทบาททางการเมืองสูง

ก. รัฐบาลของสภาคองเกรส

ความเห็นดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากศาสตราจารย์ทางกฎหมายและอดีตประธานาธิบดี Woodrow Wilson ซึ่งได้เขียนตำราเมื่อปี 1884 Wilson ได้กล่าวว่า ระบบถ่วงดุลอำนาจซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญปี 1787 ได้เขียนไว้นั้นไม่บรรลุผลและสภาคองเกรสเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจมาก กล่าวคือ อำนาจทางการเมืองตกอยู่กับคณะกรรมาธิการถาวรประจำสภาผู้แทนราษฎร หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ระบบการเมืองอเมริกันมีรูปแบบของรัฐบาลโดยคณะกรรมาธิการถาวรของสภาคองเกรส

ความจริงแนวความคิดดังกล่าวนี้ ค่อนข้างถูกต้องในสมัยที่ Wilson เขียนตำราเล่มนี้ กล่าวคือ

ประมาณศตวรรษที่ 19 หลังจากยุคของผู้ก่อตั้ง (Pères Foundateurs) สหรัฐอเมริกา เป็นยุคที่สภาคองเกรสมีบทบาททางการเมืองสูง เนื่องจากระยะนั้นบทบาทของศาลสูงและพรรคการเมืองยังมีไม่มากนัก และเป็นยุคที่สภาคองเกรสใช้ระบบอิมพีชเม็นต์เป็นเครื่องมือทางการเมืองด้วย

ในยุคที่ Wilson เขียนตำราเล่มนี้ สหรัฐอเมริกายังไม่มีบทบาทเป็นผู้นำของโลก ดังนั้น ความสำคัญของตำแหน่งประธานาธิบดีจึงยังมีน้อย จนกระทั่งถึงยุคสงครามโลก ค.ศ. 1914—1918

แต่นับตั้งแต่ยุคนี้จนกระทั่งประมาณปี ค.ศ. 1974 ภายใต้แรงผลักดันของ Wilson เอง ทำให้ข้อสมมติฐานที่ว่าสภาคองเกรสมีอำนาจมากทางการเมืองเป็นข้อสมมติฐานที่ไม่ค่อยถูกต้องในความเป็นจริงมากนัก

ข. รัฐบาลของผู้พิพากษาศาลสูง

ไม่เป็นที่น่าสงสัยเลยว่าองค์กรตุลาการ โดยเฉพาะศาลสูงนั้นมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่บทบาททางการเมืองที่มีมากก็คือ ระหว่างที่มีปัญหาในนโยบาย "New Deal" ในระยะหลังบทบาททางการเมืองก็มีไม่มากนัก

ค. รัฐบาลของประธานาธิบดี

ประธานาธิบดีเป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจมากและเด่นกว่าองค์กรอื่น บทบาทของประธานาธิบดีมีมากตั้งแต่เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจ ถ้าเรา

พิจารณาถึงความรับผิดชอบที่สหรัฐอเมริกาปฏิบัติอยู่ในด้านกิจการระหว่างประเทศ ตลอดจนความขัดแย้งระหว่างประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าใน เกาหลี ในอินโดจีน จะทำให้สามารถเข้าใจถึงบทบาทของผู้นำทำเนียบขาวได้ดียิ่งขึ้น

แม้ว่าประธานาธิบดีจะเป็นผู้ที่มีบทบาทและมีอำนาจมากก็ตามก็ยังต้องพิจารณาถึงบทบาทของสภาคองเกรสด้วย เพราะบางกรณีประธานาธิบดีต้องขอความเห็นชอบจากสภาคองเกรสด้วยเช่นกัน

5.3.2 ลักษณะพิเศษทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา

ระบบการเมืองที่คิดค้นโดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 เป็นระบบประธานาธิบดีที่เหมาะสมกับประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ในต่างประเทศที่พยายามนำระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกาไปประยุกต์ใช้ต่างประสบผลที่แตกต่างออกไป

เหตุผลที่ระบบประธานาธิบดีเหมาะสมเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีดังนี้

ก. เหตุผลทางภูมิศาสตร์และทางเศรษฐกิจ

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศอาณานิคมเก่า ซึ่งประกอบไปด้วยอาณาเขตที่กว้างขวางและเต็มไปด้วยทรัพยากรพื้นฐาน ซึ่งประเทศทั้งหลายมีความต้องการ ด้วยเหตุนี้เองฐานะทางเศรษฐกิจของประชากรจึงดี อันเอื้ออำนวยต่อระบอบประชาธิปไตยและระบบประธานาธิบดีด้วย

ข. เหตุผลทางกฎหมายและทางการเมือง

ระบบสหพันธรัฐได้จำกัดอำนาจของรัฐบาลกลาง ถึงแม้ว่าปัจจุบันรัฐบาลกลางจะได้รับการขยายอำนาจมากขึ้นก็ตาม แต่เป็นระยะเวลายาวนานที่รัฐบาลกลางมีภาระหน้าที่ไม่มากนัก กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ของแต่ละมลรัฐยังคงมีอยู่มากโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายเอกชน และบางส่วนของกฎหมายมหาชน

นอกจากนี้ พรรครีปับลิกันและพรรคเดโมแครต ซึ่งได้แบ่งความคิดเห็นของชาวอเมริกันออกเป็นสองแนวความคิดนั้น ก็เป็นพรรคที่มีอุดมการณ์ไม่แตกต่างกันมากนัก ส่วนวินัยของพรรคการเมืองก็ไม่เคร่งครัด จึงทำให้ระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีมีลักษณะยืดหยุ่นมากและสามารถคงอยู่ได้ จะปรากฏอยู่เสมอว่าประธานาธิบดีของพรรครีปับลิกัน อาทิ ไอเซนฮาวร์, ริชาร์ด นิกสัน หรือโรนอลด์ เรแกน สามารถบริหารประเทศไปได้ในเงื่อนไขที่ไม่เป็นอุปสรรคมากนัก แม้ว่าฝ่ายข้างมากของสภาคองเกรสจะเป็นพวกเดโมแครตก็ตาม และในนัยกลับกัน กล่าวคือ ประธานาธิบดีเดโมแครตก็สามารถบริหารประเทศได้อย่างไม่ยากนัก แม้ว่าฝ่ายข้างมากในสภาคองเกรสจะเป็นพวกรีปับลิกัน

ค. เหตุผลทางจิตวิทยา

สถาบันทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา สามารถดำเนินไปด้วยดีก็มาจากเหตุผลทางจิตวิทยา กล่าวคือ แนวความคิดในการทำงานร่วมกันของประชาชนชาวอเมริกันตลอดจนแนวความคิดในการอยากเข้ามีส่วนร่วมกับองค์กร หรือสังคมที่เขาเป็นสมาชิกอยู่ด้วยมีมาก

เหตุผลนี้เป็นส่วนหนึ่งทำให้ระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาประสบผลสำเร็จ[1]

---

[1] แปลและเรียบเรียงจาก André Hauriou et Jean Gicquel, **Droit Constitutionnel et Institutions politiques,** op.cit, pp.447.539.

หนังสืออ่านประกอบบทที่ 5

ภาคภาษาไทย

เกษมศักดิ์ แสนโภชน์, **การศึกษาเปรียบเทียบระบบคณะกรรมาธิการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา**, วิทยานิพนธ์บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513.

สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ (LA 203)**, กรุงเทพฯ : ประชาชน, 2529.

ภาคภาษาต่างประเทศ

André Hauriou et Jean Gicquel, **Droit Constitutionnel et Institutions politiques**, 7^{e} *édition*, Paris, Montchrestien, 1980.