

บทที่ 4

สถาบันประธานาธิบดี

1. ความทั่วไป

1.1 ความนำ

ตั้งแต่สถาบันประธานาธิบดีได้กำหนดให้มีขึ้นในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ในปี ค.ศ. 1787 และมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีตลอดมานั้น ประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐบาลอเมริกาได้แสดงความแตกต่างและลักษณะส่วนตัวในการดำรงตำแหน่งนั้นว่า บางคนก็มีความสามารถ บางคนก็ไม่ค่อยจะสามารถนัก แต่ทุกคนได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งเสมือนหนึ่งมีสิ่งท้าทายใหม่ ๆ เกิดขึ้นเสมอ ยอร์ช วอชิงตัน ประธานาธิบดีคนแรกอยู่ในตำแหน่งในปี ค.ศ. 1789 วางแผนใช้สภาสูงเป็นที่ปรึกษาส่วนตัวของประธานาธิบดี ซึ่งจะแนะนำและยินยอมในการใช้อำนาจตัดสินใจที่สำคัญ

แนวโน้มพื้นฐานในประวัติศาสตร์ของประธานาธิบดีนั้น มักถูกขัดขวางอยู่เสมอในแนวความคิดที่จะขยายอำนาจและอิทธิพล อย่างไรก็ตามก็ไม่มีสถาบันการเมืองใด ๆ ในโลกปัจจุบันที่มีการท้าทายและมีความต้องการอำนาจมากมายเหมือนสถาบันประธานาธิบดีสหรัฐฯ แนวความคิดกว้าง ๆ เกี่ยวกับประธานาธิบดีก็คือ ประธานาธิบดีสหรัฐฯ นั้นเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐบาล เป็นสัญลักษณ์ของชาติ เป็นตัวแทนที่ดีที่สุดของประชาชนอเมริกา เป็นลักษณะของชาวสหรัฐฯ เป็นนักการเมืองที่เฉลียวฉลาด เป็นผู้นำของพรรคการเมืองและเป็นผู้มีอำนาจเป็นผู้เสียสละตนเองเพื่อดำเนินการตามข้อเสนอมากมายที่ยังถกเถียงกันอยู่ โดยเฉพาะประธานาธิบดีจะเป็นผู้นำปฏิบัติการใด ๆ ที่มีข้อขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นในเรื่องอำนาจ หรืออื่น ๆ อิทธิพลจากความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของสังคมทำให้สถาบันประธานาธิบดีกลายเป็นจุดศูนย์กลางของชีวิตทั้งทางการเมืองและสังคมของชาวอเมริกันทั้งหมด

1.2 ข้อสังเกต

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของประธานาธิบดีแล้วจะเห็นได้ว่า กษัตริย์อังกฤษ นายกรัฐมนตรี และรัฐสภา-รวมกัน เมื่อเปรียบเทียบกับประธานาธิบดีเพียง

ตำแหน่งเดียว ประธานาธิบดีก็คล้ายกับผู้ที่ได้รับเลือกขึ้นมาเป็นกษัตริย์นั่นเอง และตำแหน่งนี้
ดูจะมีเกียรติ มีอำนาจมากที่สุดในโลก

การปฏิบัติตัวของประธานาธิบดีโดยปราศจากการยึดตนอยู่ในพรรค ลักษณะผู้นำ
โดยอิทธิพลสูงสุดอันเนื่องมาจากความคาดคอยของสาธารณชน และการตกลงใจโดยทั่วไป
ในสังคมจะทำให้รัฐบาลปฏิบัติการในทางบวก เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งสหรัฐ
เผชิญอยู่

Clinton Rossiter อธิบายประธานาธิบดีในยุคใหม่ไว้ว่า บทบาทและข้อขัดแย้งที่
เกิดขึ้นบ่อย ๆ ของประธานาธิบดีในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสังคม และอิทธิพลทาง
การเมืองจะเป็นเครื่องก่อให้เกิดโอกาสใหม่ ๆ ความรับผิดชอบใหม่ และเพิ่มการทำนายใหม่ ๆ
สำหรับผู้นำบริหารของสหรัฐ ในกลางศตวรรษที่ 20 Rossiter สรุปว่าประธานาธิบดีจะต้อง
เป็นผู้ที่ปรากฏแจ้งชัดว่า เป็นผู้ประสานผลประโยชน์และดำเนินการทุกอย่างเพื่อผลประโยชน์
และจุดมุ่งหมายของชาติ ตัวอย่างเช่น ปัญหาที่รุนแรงของชาติ ประธานาธิบดีจะต้องเป็นผู้นำ
ตัดสินใจ เช่น กรณีต่อสู้เพื่อสิทธิของชาวผิวดำในอเมริกา เป็นการสนับสนุนตามที่ Rossiter
ได้อธิบายไว้ เจมส์ วิลสัน ผู้แทนคนหนึ่งในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐ ใน ค.ศ. 1787
เรียกการก่อให้เกิดมีสถาบันประธานาธิบดีว่าเป็นส่วนที่ยากที่สุดของระบบนี้ (The most difficult
part of this system) ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐ ความจริงได้รับอิทธิพลมาจากมองเตสกีเออร์
นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสในข้อคิดเกี่ยวกับรัฐบาลโดยการแบ่งแยกอำนาจเป็นการกำหนดสมดุล
ในรัฐธรรมนูญ มองเตสกีเออร์ได้กล่าวในหนังสือ Spirit of the Laws ว่า หากอำนาจบริหาร
และนิติบัญญัติรวมอยู่ในบุคคลเดียวกันก็ไม่สามารถจะมีเสรีภาพได้ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติอาจ
ออกกฎหมายมากดขี่ และฝ่ายบริหารก็จะใช้กฎหมายในการกดขี่ด้วย

ปัจจุบันอำนาจประธานาธิบดีสหรัฐ อยู่ที่ยุทธศาสตร์ไปยังสมานิติบัญญัติ อำนาจการ
วิไล การทำสนธิสัญญาต่าง ๆ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศ นอกจากนั้นยังมีอำนาจ
เต็มของผู้นำที่จะเปลี่ยนแปลงตำแหน่งนี้ลงในอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็น
ประธานาธิบดีคนใหม่เหมือนที่ ฮาโรลด์ เจ. ลาสกี เห็นด้วยว่า ประธานาธิบดีนั้นมิได้เป็นแต่ชื่อ
ที่จริงแล้วเป็นสถาบันหนึ่งของสหรัฐ มีหน้าที่อยู่ในสังคมแวดล้อมอย่างอเมริกันซึ่งถูกกำหนด
ไว้โดยประวัติศาสตร์ จะถูกต้องหรือไม่ขึ้นอยู่กับข้อวิจารณ์และความรับผิดชอบของสถาบันนี้
ต่อความต้องการของชาวอเมริกัน

1.3 ตัวอย่างพฤติกรรมของประธานาธิบดี

การคำนวณผลทางการเมือง นโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงปลอดภัยของชาติ

ความรับผิดชอบที่จะบังคับใช้กฎหมาย และตัวของประธานาธิบดีเองมีทัศนคติโดยธรรมชาติอย่างไร เป็นพลังความสนใจของประธานาธิบดีในปัญหาการแบ่งแยกผิวด้วยปฏิบัติการใด ๆ ของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับสิทธิพลเมือง จำเป็นจะต้องดูสภาพแวดล้อมและผลกระทบ 2 ฝ่ายของระบบการปกครองในสหรัฐ คือประธานาธิบดีกับรัฐสภา ประธานาธิบดีกับฝ่ายบริหาร รัฐบาลสหพันธ์กับรัฐ และราชการกับส่วนบุคคล อำนาจซับซ้อนต่าง ๆ นี้มีอยู่ในระบบการปกครองเดียวกัน อย่างดีที่สุด ประธานาธิบดีก็สามารถปฏิบัติงานซับซ้อนนี้ได้ และอย่างเลวที่สุด จะเป็นการฆ่าตัวประธานาธิบดีเอง ประธานาธิบดีทรูแมน ครั้งหนึ่งเคยพูดถึงการทำงานของประธานาธิบดีไอเซนเฮาเวอร์เมื่อครั้งได้รับเลือกตั้งใหม่ ๆ ว่า “ประธานาธิบดีไอเซนเฮาเวอร์จะนั่งที่นี่ (เก้าอี้ประธานาธิบดี) และจะพูดว่า ทำนี่ ทำนั่น และจะไม่มีอะไรเกิดขึ้น ไอ้คู้ผู้นำสังสาร มันไม่เหมือนในกองทัพกเลยสักนิด และจะพบว่าตำแหน่งประธานาธิบดีนั้นผิดหวังมาก” (He'll sit here and he'll say, Do this!, Do that!, and nothing will happen. Poor Ike-it won't be a bit like the Army. He'll find it very frustrating.)

ในทางปฏิบัติ ประธานาธิบดีทุกคนประสบความสำเร็จว่า ความริเริ่มใด ๆ ต่อรัฐสภานั้น ถูกจำกัดโดยประเพณี การอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาซึ่งมีอำนาจอิสระ อำนาจของคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐสภา และอำนาจอิสระของประธานาธิบดีกับพวกข้าราชการ ซึ่งแม้ตามรัฐธรรมนูญจะอยู่ใต้อำนาจของประธานาธิบดี แต่ข้าราชการเหล่านี้ก็มีอำนาจของตัวเองต่างหาก เช่น ความชำนาญงาน (ไม่ใช่ความภาคภูมิใจและเกียรติของงาน) ซึ่งสามารถจะขัดขวางความประสงค์ของประธานาธิบดีได้

2. สถาบันประธานาธิบดีและอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

2.1 ความนำ

ภายใต้รัฐบาลสหพันธ์ ครั้งแรกประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีตำแหน่งประธานาธิบดี และสภานิติบัญญัติ ต่อมาภายหลังจึงได้มีการเลือกตั้งขึ้น สำหรับตำแหน่งรองประธานาธิบดี นั้นมิใช่ตำแหน่งที่มีงานสำคัญเลย เป็นเพียงฉกการเมืองอย่างหนึ่งที่สนับสนุนกันอยู่เป็นระยะ ๆ เพื่อมิให้มีดุลยภาพระหว่างอำนาจการเมืองของพรรค หรือประธานาธิบดีในภูมิภาคหนึ่ง ๆ และได้รับการสนับสนุนในด้านความคิดต่าง ๆ ด้วย

ตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นตำแหน่งสำคัญที่สุด เท่ากับได้รับเลือกตั้งขึ้นมาเป็นตำแหน่งคล้ายกษัตริย์ชั่วคราว ประธานาธิบดีอยู่ในตำแหน่งคราวหนึ่ง 4 ปี และคน ๆ เดียวกันจะเป็นประธานาธิบดีโดยได้รับตำแหน่งซ้ำติดต่อกันเกินกว่าสองสมัยไม่ได้

เงินเดือนของประธานาธิบดีกำหนดโดยรัฐสภา เมื่อกำหนดแล้ว ระหว่างอยู่ในตำแหน่ง จะเพิ่มหรือลดไม่ได้ “ปกติแล้วเงินเดือนจะตกราวหนึ่งแสนถึงสองแสนเหรียญอเมริกันต่อปี (เดิมหนึ่งแสนเหรียญ และตั้งแต่สมัยนิกสันได้รับสองแสนเหรียญ) และได้ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ประจำปี อีกปีละห้าหมื่นเหรียญ รายได้ทั้งสองประเภทข้างต้นจะต้องเสียภาษีรายได้ให้กับรัฐบาลด้วย นอกจากนี้ยังได้รับเงินค่ารับรองพิเศษประจำปี ปีละสี่หมื่นเหรียญ เงินค่ารับรองพิเศษนี้ไม่ต้องเสียภาษี” และยังได้รับสิทธิพิเศษ ยกเว้นค่าธรรมเนียมการติดต่อต่าง ๆ ทางโทรศัพท์และไปรษณีย์ ทั้งในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่นั้นจะถูกเรียกไปศาลมิได้ อำนาจนี้ขยายไปถึงคณะรัฐบาลหรือรัฐมนตรีในคณะทุกคนด้วย

2.2 อิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันประธานาธิบดี

ตั้งแต่แรกมีประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาตราบจนปัจจุบันนี้ มีปัจจัยหลายประการที่เอื้อต่อการคงอยู่และพัฒนาสถาบันประธานาธิบดี ทั้งในทางการเมือง สังคมในประเทศและระหว่างประเทศต่างเฟื่องล้นมาที่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ เป็นจุดรวมของการตัดสินใจกระทำต่าง ๆ หรือตัดสินใจปัญหาสำคัญ ปัจจัยเอื้อที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาสถาบันประธานาธิบดี อาจสรุปได้ดังนี้

2.2.1 การขยายตัวของระบอบประชาธิปไตย เช่น การพิจารณาว่าจะเลือกผู้แทนหรือประธานาธิบดีด้วยวิธีใด ตลอดจนการตัดสินใจของผู้เลือกตั้งเองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งหมดนี้เป็นแนวโน้มในการเลือกหรือเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐฯ และประธานาธิบดีก็เป็นปากเสียงหรือโฆษกแก่ชาติและแก่พรรคการเมืองของตน นั่นก็คือประธานาธิบดีเป็นตัวแทนของคนทั้งชาติด้วย กระบวนการประชาธิปไตยขยายตัวได้ง่ายในสหรัฐอเมริกา และจะยิ่งเพิ่มคามสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะจะสังเกตได้ว่า ผู้ที่ประชาชนได้เลือกตั้งขึ้นไปเป็นผู้บริหารคือประธานาธิบดีเลือกไปเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติก็ดี ประธานาธิบดีเป็นสถาบันเดียวที่ประชาชนทั้งชาติเลือก มีอำนาจมากที่สุด มีความรับผิดชอบมากที่สุดในการบริหาร และรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นจำนวนมากเสียกว่าพวกสมาชิกสภา แต่ก็ยังไม่วายที่สมาชิกสภาสูงหรือสภาอื่น ๆ บางคนก้าวร้าวและท้าทายต่ออำนาจของประธานาธิบดี ประธานาธิบดีย่อมเกี่ยวพันโดยตรงกับปัญหาของชาติในขณะเดียวกัน คนบางประเภทหรือผู้แทนบางประเภทรู้แต่เพียงปัญหาท้องถิ่น ก็ในเมื่อผู้แทนท้องถิ่นอื่น ๆ รู้แต่ปัญหาท้องถิ่นตน ไฉนเลยจะมีความเข้าใจเรื่องราวระดับชาติได้ดีไปกว่าประธานาธิบดีเล่า นี่เองเป็นข้อคิดที่ว่าในกาลข้างหน้า หลักการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย จะให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีมากมาย เป็นปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาระบอบผู้แทนของประชาธิปไตยที่จะมอบอำนาจไว้ให้แก่ประธานาธิบดีเพียงคนเดียว

2.2.2 ช่องว่างของรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ ในมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ หากพิจารณาให้ดีจะเห็นว่า มีปัญหายุ่งยากในการตีความคำพูดซึ่งเกี่ยวกับอำนาจของประธานาธิบดีและรัฐสภา ถ้าหากจะลดพิจารณาโดยยึดหยุ่นก็จะเห็นว่า ประธานาธิบดีแต่ละคนมีอิสระที่จะพิจารณาทำอะไรก็ได้ตามที่ตนเห็นสมควร เป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยธรรมดา ประธานาธิบดีมีการพิจารณาทบทวนถึงการใช้อำนาจของตนอยู่มากมาย เช่น ประธานาธิบดีลินคอล์นและทรูแมน ซึ่งกำหนดอำนาจของตนเองได้ดี ผลข้อนี้ทำให้เป็นการขยายอำนาจของประธานาธิบดีออกไป เท่ากับสถาบันนี้ได้พัฒนาออกไปอีกเกี่ยวกับการใช้อำนาจ

2.2.3 สถาบันประธานาธิบดีเป็นสถาบันเดียวที่จะสามารถใช้อำนาจแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินหรือวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ได้ทันเวลาที่ ทันต่อเหตุการณ์และรักษาผลประโยชน์ของชาติได้ดีกว่าสถาบันอื่น ๆ โดยเหตุที่ประธานาธิบดีเป็นฝ่ายบริหารและคุ้นเคยในการตัดสินใจ เช่น สัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ, หรือสร้างนโยบายต่างประเทศ, ทำสงคราม, หรือวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและนอกประเทศ ประธานาธิบดีเป็นผู้ตัดสินใจสั่งการแก้ไขทั้งสิ้น เพราะไม่อาจจะมีการตัดสินใจของรัฐสภาที่จะถกเถียงกันและตกลงใจในนโยบาย ซึ่งเป็นการล่าช้าได้ ฉะนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อมีกรณีฉุกเฉินหรือวิกฤติการณ์เกิดขึ้น ทุกคนต่างก็หันไปหาหรือดูว่าประธานาธิบดีในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารจะตัดสินใจประการใด ที่เห็นได้ชัดก็คือในวิกฤติการณ์สงครามกลางเมืองสหรัฐฯ อำนาจของประธานาธิบดีลินคอล์นขยายออกไปมากมาย สงครามโลกครั้งที่ 2 อำนาจของประธานาธิบดีวิลสันและรูสเวลท์เพิ่มมากขึ้น เพื่อนำชาติเข้าสงครามพิจารณาอำนาจประธานาธิบดีที่เพิ่มขึ้นในสมัยต่าง ๆ แล้วจะเห็นได้ว่า สถาบันประธานาธิบดีได้พัฒนาออกไปอีก มีอำนาจและประชาชนยอมรับมากขึ้น แม้ในสมัยประธานาธิบดีทรูแมน, ไอเซนเฮาเวอร์, เคนเนดี, จอห์นสัน และประธานาธิบดีนิกสัน

2.2.4 การขยายบทบาทของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในกรณีทั่วไป ในการปกครองแบบสหพันธรัฐนั้น ในอเมริกาอำนาจของรัฐบาลกลางและรัฐได้มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับอำนาจการปกครองของรัฐมีหลักการปกครองอยู่อย่างหนึ่งคือ State Home Rule ซึ่งเป็นการตัดสินใจทางการเมืองหรือการบริหารของรัฐเอง โดยที่รัฐบาลกลางไม่อาจเข้าเกี่ยวข้องได้

ความจริงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาของสหรัฐฯ ทำให้อำนาจของรัฐบาลกลางขยายมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยเข้าช่วยเหลือสนับสนุนและดำเนินการหลายอย่างในรัฐต่าง ๆ ซึ่งมีปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมมากไม่อาจพัฒนาไปได้ทันเหมือนรัฐอุตสาหกรรมใหญ่ ซึ่งอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและผลิตผลเกษตรกรรม

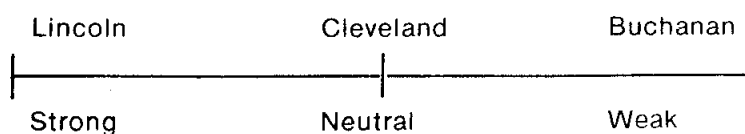
การเข้าช่วยเหลือแก้ปัญหาต่างกล่าวแก่รัฐต่าง ๆ เท่ากับเป็นการขยายอำนาจของฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง และประธานาธิบดีในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือและควบคุมให้เป็นไปตามแผนการระดับชาติ ตัวอย่างเช่น Hatch Act เป็นกฎหมายออกมาให้รัฐบาลกลางสนับสนุนพัฒนาการเกษตร (Housing and Urban Development Program, Welfare Program, Crime Protection and Intergovernment Relations)

2.2.5 ในฐานะของสหรัฐอเมริกาซึ่งขึ้นเป็นชาติมหาอำนาจของโลก หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกามีความเจริญรุ่งเรือง และมีอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการทหารอยู่ในอันดับหนึ่งของมหาอำนาจของโลก และหลังจากได้ค้นพบระเบิดไฮโดรเจน ทำให้บทบาทของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในระดับโลกมีเพิ่มมากขึ้นในฐานะผู้นำของชาติที่ยิ่งใหญ่

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับประธานาธิบดี

เราอาจมองประธานาธิบดีของสหรัฐฯ ได้หลายทาง อาจหาคำจำกัดความหมายได้หลายอย่าง เช่น เป็นผู้บริหารและเสนอแนะกฎหมายต่อรัฐสภา เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา เป็นผู้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายของแต่ละรัฐซึ่งความคิดเหล่านี้ปฏิเสธอำนาจและความเป็นผู้นำของประธานาธิบดีในพรรคการเมือง แต่ต้องการให้เป็นผู้นำฝ่ายบริหารอย่างเดียวเพื่อบริหารประเทศรับผิดชอบต่อประชาชนและกิจการต่าง ๆ ซึ่งควรจะปฏิบัติไปตามมติมหาชน ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองควรจะเป็นเรื่องของรัฐสภา หมายความว่ารัฐสภาเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจเกี่ยวกับอำนาจของประธานาธิบดี ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1954 ประธานาธิบดีไอเซนเฮาเวอร์แถลงว่าหากศาลสูงสหรัฐฯ ตัดสินว่าประการใด ตัวประธานาธิบดีก็จะบังคับใช้กฎหมายไปตามคำตัดสินนั้น จึงเห็นได้ว่าคำตัดสินของรัฐสภาและศาลสูงสุดสหรัฐฯ ก็น่าดี ประธานาธิบดีจึงต้องปฏิบัติตามด้วย เพื่อเป็นการร่วมมือให้แตกแยกออกเป็นพรรคเป็นฝ่าย ตัวประธานาธิบดีเองย่อมคงไว้ซึ่งความสำคัญของสถาบันโดยปฏิบัติการด้านบริหารประเทศไป เพื่อผลประโยชน์และประสิทธิภาพของราชการ โดยมีได้พะวงถึงการตัดสินใจของพรรคการเมือง เราอาจให้คำจำกัดความของประธานาธิบดีได้ดังนี้ :

2.3.1 มองจากตัวประธานาธิบดีเอง ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในอดีตอาจแยกออกเป็นประธานาธิบดีแบบมีอำนาจมาก เช่น ประธานาธิบดีลินคอล์น ประธานาธิบดีที่ปฏิบัติตนอย่างกลาง ๆ เช่น คลีฟแลนด์และไอเซนเฮาเวอร์ และประธานาธิบดีที่อ่อนแอ เช่น บิวแคนัน



ก. คำจำกัดความแบบบิวแคนัน (Buchanan) เหมือนกับประธานาธิบดีไอเซน-เฮาเวอร์และลินคอล์น บี. จอห์นสัน มักปฏิบัติตนอ่อนน้อมตามที่รัฐสภาและศาลสูงสุดสหรัฐ ให้คำตัดสินในกรณีต่าง ๆ การบริหารราชการจึงเป็นไปอย่างเอื่อยเฉื่อย โดยเหตุที่ไม่มีบทบาทอะไรมากนัก การตัดสินใจปัญหาการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศมักตกอยู่แก่รัฐสภา และคำตัดสินของศาลสูงสุด ปกติจะเห็นได้ว่า ประธานาธิบดีที่อ่อนแอมักไม่ยุ่งกับเรื่องราวทางการเมืองมากนัก มักทำงานเกี่ยวกับการบริหารและบังคับใช้กฎหมาย ส่วนรัฐสภาดำเนินงานเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมือง

ข. คำจำกัดความแบบลินคอล์น ลินคอล์นเป็นตัวอย่างคำจำกัดความของประธานาธิบดีชนิดเข้มแข็งมีอำนาจมาก โดยเฉพาะได้ใช้อำนาจทั้งเป็นประธานาธิบดีและแม่ทัพในคราวสงครามกลางเมือง ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ โดยตีความรัฐธรรมนูญเองว่าตนมีสิทธิพิจารณาใช้อำนาจบริหารได้ทุกอย่างเท่าที่เห็นควร เพื่อรักษาไว้ซึ่งระบบสหพันธรัฐของสหรัฐ สิทธิเสรีภาพและความสงบสุขของประชาชน ประธานาธิบดีที่โอดอร์ รูสเวลท์ (1901 - 1909) เจ้าของทฤษฎี Stewardship ก็เช่นเดียวกัน และประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี. รูสเวลท์ ปฏิบัติการในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 รูสเวลท์นับเป็นประธานาธิบดีที่เข้มแข็ง สามารถตีความใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของตนเองได้ และอุทธรณ์ต่อรัฐสภาสหรัฐ ให้อนุมัติประธานาธิบดีดำเนินการเกี่ยวกับสงครามได้ในร่างกฎหมายกรณีฉุกเฉิน ประธานาธิบดีแถลงแก่รัฐสภาว่า “ถ้าหากรัฐสภาไม่ปฏิบัติการใด ๆ เกี่ยวแก่ร่างกฎหมายให้อำนาจประธานาธิบดีในกรณีฉุกเฉินภายในสามสัปดาห์แล้ว ตัวเองขอรับรองว่า จะต้องปฏิบัติการตามลำพังตนเอง เพราะถือว่าปฏิบัติตนในฐานะผู้นำฝ่ายบริหาร เป็นผู้แทนของประชาชนสหรัฐ และชาติอเมริกันเช่นเดียวกัน ซึ่งจะใช้อำนาจทุกอย่างที่มีโดยอัตโนมัติอย่างเต็มที่เพื่อกระทำสงคราม”

เห็นได้ว่าประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี. รูสเวลท์ ได้แนะนำรัฐสภาให้เห็นถึงอำนาจอันยิ่งใหญ่ของประธานาธิบดี ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนในชาติทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ลินคอล์น และรูสเวลท์ มีทัศนะว่าตัวเองเป็นฝ่ายบริหาร รับผิดชอบต่อประชาชน อำนาจของประธานาธิบดีจะถูกจำกัดก็แต่ในรัฐธรรมนูญแต่ประการเดียว ซึ่งเมื่อพิจารณาคำพูดธรรมดาในรัฐธรรมนูญ ย่อมแตกต่างกับการปฏิบัติของประธานาธิบดี เพราะประธานาธิบดีตีความรัฐธรรมนูญเพื่อใช้อำนาจปฏิบัติ เช่น รูสเวลท์ใช้อำนาจบังคับเหมือนถ่านหินที่นัดหยุดงานในยามสงครามเพื่อรักษาไว้ซึ่งกฎหมายและคำสั่งของรัฐบาล

ค. คำจำกัดความแบบคลีฟแลนด์ (Cleveland Concept) ประธานาธิบดีคลีฟแลนด์เป็นตัวอย่างของประธานาธิบดีที่มีอำนาจแบบกลาง ๆ คือไม่ใช้อำนาจมากไปและไม่อ่อนแอ

จนเกินไป

2.3.2 คำจำกัดความของประธานาธิบดีโดยนักรัฐศาสตร์อเมริกันบางคน

ก. นาย Edward S. Corwin เป็นคนแรกได้เขียนหนังสือเมื่อปี ค.ศ. 1957 เกี่ยวกับบทบาทของประธานาธิบดีในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เป็นคนที่ไม่ชอบให้สถาบันประธานาธิบดีมีอำนาจมากเกินไป หนังสือของคอร์วิน เขียนเพื่อมุ่งรักษาสีทึบเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจซึ่งเกิดจากบทบาทของรัฐบาล คอร์วินมองว่าอำนาจของรัฐบาลกลางนั้นควรที่จะปกป้องสีทึบเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน พุดโดยสรุป คอร์วินเห็นว่ารัฐบาลจะต้องมีอำนาจจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ

ข. นาย Richard Neustadt เขียนหนังสือเกี่ยวกับบทบาทส่วนตัวของประธานาธิบดีและอำนาจของประธานาธิบดี กล่าวถึงคุณลักษณะของประธานาธิบดีในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารว่า ลักษณะของประธานาธิบดีจะแสดงแจ่มชัดเมื่อเวลาที่มีวิกฤติการณ์หรือเหตุฉุกเฉิน และในขณะนั้น ๆ เองก็จะเห็นได้ว่า จะหาคนปฏิบัติตามวลีที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญก็ทั้งยาก ตอนนี้องค์ลักษณะส่วนตัวของประธานาธิบดีแต่ละคนจะปรากฏให้เห็นว่าเป็นผู้ที่เข้มแข็งหรือไม่ ซึ่งพฤติกรรมของประธานาธิบดีจะมีผลต่อการตัดสินใจทางการเมือง Neustadt เป็นนักรัฐศาสตร์ชั้นคลาสสิกคนหนึ่งที่มีชื่อเสียงมากของสหรัฐฯ ซึ่งเขียนหนังสือไว้เกี่ยวกับเสรีภาพของชาวอเมริกันปัจจุบัน กำหนดขอบเขตอำนาจของประธานาธิบดี มองสถาบันของประธานาธิบดีเป็นตำแหน่งในทางลบของรัฐบาลที่จะปกป้องเสรีภาพของประชาชน โดยมีให้ตั้งกฎหมายมากมายมาใช้กับประชาชน รัฐบาลจะต้องปฏิบัติกรต่าง ๆ ไปในทางบวก (ตีความกฎหมาย) ที่จะจัดสรรบริการต่าง ๆ ไปสู่ประชาชน บทบาทของรัฐบาลจะต้องเป็นไปในทางลบโดยเฉพาะจำกัดอำนาจของประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล หรือฝ่ายบริหารจะต้องพยายามนำเสรีภาพส่วนบุคคลให้แก่ประชาชน (บทบาทการใช้อำนาจ) และรัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดอำนาจของประธานาธิบดี ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาปัจจุบันนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับความเป็นผู้มีขวัญหรือกำลังใจสูง, มีสติปัญญา ความสามารถดี (ตัวอย่างเช่น ทรูแมนมีกำลังใจสูงที่ตัดสินใจให้ทิ้งระเบิดปรมาณูญี่ปุ่น)

ค. ทศนะของนาย Clinton Rossiter นายโรสซิสเตอร์ รวมความคิดของสองคนแรกเข้าด้วยกัน คือบทบาทและอำนาจตามรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดี กับบทบาทและอำนาจส่วนตัวของประธานาธิบดี โรสซิสเตอร์กล่าวว่า ประธานาธิบดีสหรัฐฯ นั้นเป็นสถาบันที่สำคัญ บทบาทของประธานาธิบดีอยู่ในฐานะผู้นำกิจการทั้งปวง ซึ่งจะสังเกตได้จากอำนาจต่าง ๆ ของประธานาธิบดีในรัฐธรรมนูญ และอำนาจที่ประธานาธิบดีได้ตีความออกปฏิบัติกรใช้อำนาจนั้น

โดยผสมกับอำนาจพิเศษส่วนตัวที่มีอยู่ โรสซีสเตอร์สรุปว่าประธานาธิบดีมีบทบาทส่วนตัวดังนี้

1. เป็นกระบอกเสียงของประชาชน
2. เป็นผู้นำกิจการทั้งปวง
3. เป็นหัวหน้าพรรค
4. เป็นผู้รักษาสันติภาพ
5. เป็นผู้ตีความตามคำสั่งศาล

2.4 สรุป

ส่วนอำนาจตามรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดีนั้น อาจสรุปได้ดังนี้

- 2.4.1 เป็นหัวหน้าปกครองรัฐหรือประมุข
- 2.4.2 เป็นผู้บังคับบัญชาทหาร และกำหนดนโยบายต่างประเทศ
- 2.4.3 เป็นผู้จัดการเกี่ยวกับกรรมกร

ประธานาธิบดีมีบทบาทเป็นประมุขของรัฐ เป็นสัญลักษณ์ของประเทศและขณะเดียวกัน ในส่วนตัวก็เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองด้วย ในทางปฏิบัติประธานาธิบดีไม่อาจแบ่งตัวเองออกต่างหากได้ เช่นเดียวกับกษัตริย์หรือราชินีอังกฤษ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์และประธานในพิธีการต่าง ๆ ของรัฐ

2.5 อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี

อำนาจของประธานาธิบดีได้รับมอบโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และมีข้อพึงสังเกตว่า อำนาจประธานาธิบดีมีแต่จะเพิ่มขึ้นทุกทีตามความเจริญของสังคม และความตึงเครียดระหว่างชาติ “ประธานาธิบดีเป็นสถาบันเดียวเท่านั้นในสหรัฐ ที่สามารถใช้อำนาจและตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่สถาบันอื่น ๆ เช่น ศาลและรัฐสภาปฏิบัติการอย่างล่าช้า ไม่ทันปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศในยุคนิวเคลียร์เลย”

ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐ อำนาจของประธานาธิบดีจำแนกออกเป็น 6 ประการคือ

- 2.5.1 อำนาจบริหาร
- 2.5.2 อำนาจนิติบัญญัติ
- 2.5.3 อำนาจตุลาการ
- 2.5.4 อำนาจทางทหาร
- 2.5.5 อำนาจการติดต่อระหว่างประเทศ
- 2.5.6 อำนาจในทางการเมือง

อำนาจในทางการเมืองที่เห็นได้ชัดก็คือ เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง และเป็นผู้ที่ประชาชนสนับสนุนเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี จึงมีอำนาจทางการเมืองมากกว่าสถาบันใด ส่วนอำนาจตุลาการ ได้แก่การมีอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสหรัฐ, การมีอำนาจกักโทษและลดโทษแก่ผู้กระทำความผิด เป็นต้น อำนาจที่สำคัญเช่น อำนาจบริหาร, นิติบัญญัติ, ทางทหาร และการติดต่อระหว่างประเทศ จะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไปในหัวข้ออำนาจของประธานาธิบดีในทางปฏิบัติ

3. อำนาจของประธานาธิบดีในทางปฏิบัติ

3.1 ความนำ

3.1.1 ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ เป็นหัวหน้าพิธีการต่าง ๆ คล้ายกับได้รับเลือกมาเป็นกษัตริย์

3.1.2 เป็นสถาบันที่บุคคลใดได้เข้ามาแล้วควรจะปฏิบัติตนเป็นผู้ปกครองที่แท้จริง โดยไม่คำนึงถึงพรรคหรือเรื่องใด ๆ ควรวางตัวอยู่เหนือการเมืองของพรรครัฐบาลและการเมืองภายในประเทศ (A place of a monarch in a political system)

3.2 ประธานาธิบดีกับนโยบายต่างประเทศ

3.2.1 กรอบของอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีใช้อำนาจบริหาร เช่น แต่งตั้งถอดถอนทูต ใช้อำนาจนิติบัญญัติ เช่น ให้กฎหมายออกโดยรัฐสภา (เสนอกฎหมาย) หรือออกกฎหมายีกา ใช้อำนาจในด้านตุลาการ เช่น ลดโทษและอภัยโทษ ประธานาธิบดีมีอำนาจเต็มแต่ผู้เดียวในการดำเนินสัมพันธภาพระหว่างประเทศ ในการดำเนินบทบาทของรัฐบาล มีข้อเสนอใจอย่างหนึ่งเกี่ยวกับผู้ตัดสินใจทางการเมืองระดับชาติในการใช้นโยบายต่างประเทศระหว่างประธานาธิบดีกับสถาบันอื่น ๆ คำตอบก็คือ ในสหรัฐอเมริกาจะต้องเป็นประธานาธิบดีอย่างแน่นอน เพราะประธานาธิบดีมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้นำกองทัพ เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเป็นหัวหน้าทางการทูตอยู่แล้ว

3.2.2 การปฏิบัติตามนโยบายต่างประเทศ

ก. การประกาศรับรองชาติอื่น ๆ

1. ประธานาธิบดีเป็นผู้ออกรับรัฐมนตรีหรือทูตานุทูตต่างประเทศ
2. จัดให้มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับชาติต่าง ๆ เป็นปกติ
3. ดำเนินการรับรองรัฐบาลประเทศอื่น ๆ

ข. การติดต่อผูกสัมพันธ์กับรัฐบาลประเทศต่าง ๆ

1. การใช้บุคคลภายนอกคณะรัฐบาล แล้วแต่ประธานาธิบดีจะมอบหมาย เอกชนจะไปเจรจาความเมืองระหว่างประเทศแทนรัฐบาลโดยมิได้รับมอบหมายจากประธานาธิบดีมิได้¹²⁶

2. ประธานาธิบดีใช้ผู้แทน คือข้าราชการของตนไปโดยปกติไม่มีการทักท้วงจากสภาสูง เช่น การใช้ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศซึ่งต้องเสนอชื่อผ่านสภาให้เห็นชอบ และประธานาธิบดียังอาจติดต่อกับรัฐสภาทางอ้อม เช่น ส่งสารไปยังสภา การปราศรัยต่อสาธารณชน การให้สัมภาษณ์หรือออกข่าว ที.วี., วิทยุ, การแถลงข่าวจากทำเนียบขาวและกระทรวงการต่างประเทศ, การดำเนินนโยบายผ่านคณะรัฐมนตรี ข้าราชการ และงานเลี้ยงต่าง ๆ

3. ความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีต่างประเทศ การกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น ประธานาธิบดีย่อมมีความสัมพันธ์เป็นอันดีกับรัฐมนตรีต่างประเทศ แต่ไม่แนบสนิทไป เช่น สมัยประธานาธิบดีไอเซนเฮาเวอร์นั้น รัฐมนตรีต่างประเทศมีอำนาจเต็มในการเจรจาตกลงต่าง ๆ และแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่มาสมัยประธานาธิบดีนิกสัน รัฐมนตรีต่างประเทศไม่ค่อยมีบทบาทเท่าใด ประธานาธิบดีชอบใช้ทูตพิเศษหรือกระทำการติดต่อเสียเอง เช่น การใช้นายคิสซิงเจอร์ที่ปรึกษาพิเศษ และการเดินทางไปเยือนจีนแดงและสหภาพโซเวียตด้วยตนเอง ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า ความสัมพันธ์ขึ้นอยู่กับประธานาธิบดีแต่ละคน หากรัฐมนตรีต่างประเทศไม่ค่อยเข้ากับประธานาธิบดี ก็เป็นอันว่าประธานาธิบดีทำไปคนเดียวโดยกำหนดนโยบายต่างประเทศของตน และสั่งการเอง

4. ผู้แทนพิเศษ (Special Agent) ผู้แทนติดต่อกับต่างประเทศที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งเป็นพิเศษนั้นส่วนมากต้องเป็นบุคคลมีความสามารถพิเศษ และประธานาธิบดีไว้ใจจริง ๆ

5. การทูตโดยประธานาธิบดีเอง คือ การที่ประธานาธิบดีดำเนินการติดต่อระดับประมุขของรัฐกับรัฐบาลประเทศอื่น ๆ โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านข้าราชการหรือนักการทูตระดับอื่น ๆ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยตนเองของประธานาธิบดีเป็นได้ 2 วิธีคือ

ก. จัดให้มีการติดต่อกันโดยตรงเป็นประจําระหว่างประมุขของรัฐ (Correspondence Diplomacy) เช่น การจัดให้มีโทรศัพทติดต่อระหว่างประเทศโดยตรงระหว่างประธานาธิบดีสหรัฐฯ กับโซเวียตรุสเซีย

ข. การเดินทางไปประชุมสุดยอดกับประมุขของประเทศอื่น ๆ (Summit Conference)

ผลดีของการประชุมสุดยอด

1. สร้างความเข้าใจอันดีระดับสูงระหว่างรัฐบาล
2. เกิดความคาดหวังที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้
3. ช่วยในการตกลงปัญหาต่าง ๆ ได้ในหลักการสำคัญ ๆ ทันทันทีโดยผู้นำ
4. แก้ปัญหาได้รวดเร็ว
5. มุ่งเจรจาแต่ปัญหาสำคัญเท่านั้น

ผลเสีย

1. อาจเกิดปัญหาด้านขวัญหรือกำลังใจของชาติและประชาชนาธิบดี
2. เป็นการเจรจาที่เร่งร้อนและตัดสินใจเร็วเกินไป
3. ประชาชนาธิบดีเป็นผู้ที่ไม่สันทัดในการเมืองระหว่างประเทศ และการเจรจา และถือว่าเป็นเพียงนักการทูตสมัครเล่นเท่านั้น
4. บางคราวการเจรจาโดยตรงของประชาชนาธิบดี อาจขาดข่าวสารแน่นอนเพื่อประกอบการตัดสินใจเจรจา
5. การเจรจาของประชาชนาธิบดีอาจก่อความหวังที่ผิด ๆ อยู่แล้วให้เกิดขึ้น
6. ประชาชนาธิบดีอาจเจรจาพลาดท่าเสียทีประมุขประเทศอื่น ๆ ซึ่งจะต้องติดต่อร์ัฐสภาหรือต้องการรัฐสภาช่วย เช่น การไปลงนามในสนธิสัญญาโดยไม่ผ่านรัฐสภาก่อนจะต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาภายหลัง และรัฐสภาอาจไม่รับรองก็ได้

ค. ธรรมชาติของสนธิสัญญาและข้อตกลง

1. ผลตามกฎหมายของสนธิสัญญาและข้อตกลง สนธิสัญญาและข้อตกลง จะเป็นผลตามรัฐธรรมนูญสหรัฐ มาตรา 6 ก็โดยผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และรัฐสภายินยอมเสียก่อน ประชาชนาธิบดีจึงจะดำเนินการต่อไป มีข้อสังเกตว่า ข้อตกลงที่ทำโดยฝ่ายบริหารและไม่ผ่านรัฐสภาของสหรัฐ ให้ความยินยอมนั้นต่างกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เพราะฝ่ายบริหารสามารถบอกเลิกข้อตกลงเสียเมื่อใดก็ได้ แล้วแต่นโยบายของตนโดยไม่มีข้อผูกพันแก่ประเทศเหมือนสนธิสัญญาที่ผ่านสภาพิจารณาแต่ประการใด

3.3 คำแนะนำและยินยอมของสภาสูง

ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ว่า ในการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่าง

ประเทศโดยประธานาธิบดี จะต้องพิจารณารับรองของสภาสูงแห่งสหรัฐเสียก่อน ซึ่งการพิจารณาของสภาสูงอาจจะเป็นดังนี้

3.3.1 รับรองสนธิสัญญาหรือข้อตกลงนั้น

3.3.2 แก้ไข และ/หรือสงวนข้อความบางประการอันเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายสหรัฐไว้

3.3.3 คัดค้านสนธิสัญญาหรือข้อตกลงนั้น

3.3.4 ไม่ยอมพิจารณาสนธิสัญญาหรือข้อตกลงนั้นตามที่ฝ่ายบริหาร คือ ประธานาธิบดี เสนอ และกฎหมายนี้จะตกไปเมื่อสิ้นสมัยประชุม

3.4 วิธีแก้ไขของประธานาธิบดี หากสภาสูงไม่ยอมพิจารณาสนธิสัญญา

3.4.1 พยายามชักจูงใจสมาชิกสภาสูงเองด้วยวิธีการต่าง ๆ

3.4.2 นำวุฒิสมาชิกเข้ามีส่วนร่วมพิจารณาหรือร่างสนธิสัญญา

3.4.3 ให้มีการประชุมร่วมของสภาล่างและสภาสูงเพื่อพิจารณาสนธิสัญญานี้

3.4.4 ประธานาธิบดีต้องเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้อำนาจแก่อนทำสนธิสัญญา กรณีนี้ส่วนมากสภาไม่รับพิจารณา

3.4.5 ประธานาธิบดีหันมาทำข้อตกลงระดับบริหารแทนโดยไม่ต้องผ่านสภา โดยมากข้อตกลงนี้มักเป็นความลับของฝ่ายบริหารไปจนกว่าจะหาช่องทางกันเป็นทางการได้กับสภาสูง เช่น Portsdam & Yalta Agreement ซึ่งประธานาธิบดีไปเซ็นสัญญามาแต่สภาสูงไม่รับรองและไม่เกี่ยวข้องด้วยเลย และข้อตกลงลับต่าง ๆ ในสงครามเวียดนาม

4. ข้อตกลงของฝ่ายบริหาร (Executive Agreement)

4.1 อำนาจทำข้อตกลงระหว่างประเทศ

อำนาจทำข้อตกลงระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้า ส่วนมากเป็นข้อตกลงลับ ๆ และสภาสูงมักทักท้วงเสมอ ๆ ลักษณะของข้อตกลงก็คือ

4.1.1 จัดทำโดยฝ่ายบริหารฝ่ายเดียว (ประธานาธิบดี)

4.1.2 เป็นข้อตกลงลับเสียส่วนมาก เพราะต้องการความยืดหยุ่น เพื่อสร้างสัมพันธกับประเทศต่าง ๆ โดยไม่อาจนำเสนอสภาได้

4.2 หลักการของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ

เราจะดูหลักการใหญ่ของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ได้จากคำปราศรัยของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในประวัติศาสตร์และปัจจุบัน คือ ประธานาธิบดีวิลสัน, แฮร์รี เอส. ทรูแมน, แฟรงคลิน ดี. รูสเวลท์, ไอเซนเฮาเออร์, เคนเนดี และนิกสัน ซึ่งส่งไปยังรัฐสภา และปราศรัย

ต่อประชาชนอเมริกัน ซึ่งสรุปได้ว่า การใช้กำลังทหารและอำนาจของประธานาธิบดีดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศนั้น เพื่อ :

- 4.2.1 ปกป้องประเทศที่อ่อนแอ
- 4.2.2 รักษาและส่งเสริมหลักประชาธิปไตย
- 4.2.3 ป้องกันภัยคอมมิวนิสต์
- 4.2.4 ส่งเสริมและช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศด้อยพัฒนา

ประธานาธิบดีวิลสัน ในสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ประกาศหลักการ 14 ข้อ เกี่ยวกับสันติภาพ ในสารสันถึงรัฐสภา ค.ศ. 1918, แฟรงคลิน ดี. รูสเวลท์ ในคำแถลงต่อรัฐสภา ขอให้ประกาศสงครามกับเยอรมันในวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ. 1941, Truman Doctrine และ Marshall Plan ในการรักษาสันติภาพและช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่อยุโรป, Eisenhower Doctrine ซึ่งเสนอผ่านรัฐสภาสหรัฐฯ ขออำนาจใช้กำลังและช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจแก่กลุ่มประเทศในตะวันออกกลางในปี ค.ศ. 1957, และ Nixon Doctrine ซึ่งกำหนดการถอนทหารออกจากเอเชียอาคเนย์ และสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจแทนกำลังทหาร นโยบายต่างประเทศเหล่านี้ นับแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาถือได้ว่าเป็นการทำสงครามเย็น

4.3 สรุป

ปัญหาน่าคิดที่สุดเกี่ยวกับอำนาจของประธานาธิบดีในด้านต่างประเทศก็คือ การดำเนินงานของตัวประธานาธิบดีเอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้กำลังทหารในต่างประเทศ การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ซึ่งอาจสรุปเป็นข้อสังเกตได้ว่า :

- 4.3.1 การพูดโดยตัวประธานาธิบดีเองมักเป็นเครื่องแสดงว่า ประธานาธิบดีไม่ค่อยลงรอยกับรัฐมนตรีต่างประเทศในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ
- 4.3.2 การใช้กำลังทหารในต่างประเทศ ทำให้มีการวิจารณ์ถึงอำนาจของประธานาธิบดีกันมาก ทั้งเกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศด้วย อันเป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องถึงอำนาจอธิปไตยของต่างประเทศอื่น ๆ ที่กองทหารสหรัฐฯ ไปตั้งอยู่ด้วย
- 4.3.3 รัฐสภามีอำนาจในการออกกฎหมายหลักของประเทศ และมีอำนาจพิจารณาสنธิสัญญาหรือข้อตกลงต่าง ๆ เพื่อออกเป็นกฎหมาย ในหลักการนี้มีปัญหาว่ารัฐสภาเท่านั้นหรือที่ปฏิบัติทางการเมือง
- 4.3.4 อำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศตกอยู่แก่รัฐบาลสหพันธ์เท่านั้น ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ แต่รัฐต่าง ๆ อาจมีอิทธิพลต่อนโยบายในทางปฏิบัติได้ แม้ไม่มีโดยตรงแต่ก็อาจมีอิทธิพลโดยอ้อมได้ เรื่องนี้ต้องสังเกตดูว่าจริงหรือไม่?

4.3.5 สภาสูงสหรัฐฯ พยายามค้นหาวิธีจำกัดขอบเขตอำนาจของประธานาธิบดีในการทำข้อตกลงต่าง ๆ เช่น กฎหมายกำหนดว่า สนธิสัญญาใด ๆ จะไม่เป็นผลผูกมัดสหรัฐอเมริกาจนกว่ารัฐสภาจะได้พิจารณาและรับรอง ปกติแล้วรัฐสภาจะออกกฎหมายมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีเลยว่า ข้อตกลงใด ๆ ประธานาธิบดีจะทำได้เองบ้าง

5. อำนาจทางทหารของประธานาธิบดี

5.1 ความนำ

5.1.1)ประวัติศาสตร์ ตามประวัติศาสตร์ ประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐฯ คือ ยอร์ช วอชิงตัน เป็นแม่ทัพในสงครามปฏิวัติด้วย จึงเป็นที่ยึดถือกันมาในทางปฏิบัติและโดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญว่าประธานาธิบดีเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ลักษณะสำคัญของผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุดของสหรัฐฯ ก็คือ

ก. การควบคุมบังคับบัญชาทหารทันทีทันใด ประธานาธิบดีปฏิบัติการได้ดีกว่าศาลหรือรัฐสภา และรวดเร็วกว่าด้วย เพราะมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว แม้แต่กองอาสา รักษาดินแดนซึ่งตามกฎหมายให้ผู้ว่าการรัฐควบคุมบังคับบัญชา ประธานาธิบดีก็อาจสั่งการใช้ได้ทันทีในกรณีจำเป็นฉุกเฉิน

ข. พลเรือนบังคับบัญชาทหาร ได้แก่ตัวประธานาธิบดีซึ่งเป็นพลเรือน ส่วนรัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายเกณฑ์ทหารและการอนุมัติงบประมาณจัดตั้งกองทัพเท่านั้น ฯลฯ

5.1.2 ความจริงจุดมุ่งประสงค์แรก ๆ ของรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ ต้องการให้อำนาจรัฐต่าง ๆ ก่อนในการรักษาความสงบภายในของรัฐเอง โดยมีกองอาสารักษาดินแดน (State Militia) แต่การใช้อำนาจนั้น ๆ ในการรักษาความมั่นคงของชาติย่อมไม่เพียงพอ จึงต้องการกองทัพใหญ่โตป้องกันประเทศ โดยการกระทำของประธานาธิบดี ปัญหาสำคัญก็คือ รัฐบาลกลางประสบปัญหาการชักจูงพลเมืองเป็นทหาร เพราะแต่ละรัฐก็มีอำนาจของตนเองตามแนวความคิดแรก ๆ ที่จะให้อำนาจการมีและบังคับบัญชาทหารแก่รัฐ กรณีนี้ ทหารอาชีพจะต้องมีอยู่จำนวนหนึ่ง ส่วนเวลาที่มีสงครามจริง ๆ ส่วนมากสหรัฐฯ ใช้ทหารอาสาสมัคร ในทางปฏิบัติของสหรัฐฯ ปัจจุบันมีปัญหาน่าคิด คือ ควรเกณฑ์พลเมืองทั้งชายและหญิงรับใช้ชาติโดยการเป็นทหาร และพวกอาสาสมัครสันติภาพก็น่าจะเป็นหน่วยทหารอาสาสมัครด้วย เพื่อเป็นการใช้กำลังคนให้เต็มที่ ทำประโยชน์ให้สหรัฐฯ และพิทักษ์สังคมอเมริกันเอง

5.2 ประธานาธิบดีคือผู้บังคับบัญชา

5.2.1 ความนำ ตำแหน่งสูงสุดของประธานาธิบดีทางทหาร คือ ผู้บัญชาการทหาร

สูงสุด อย่างไรก็ตาม การตีความรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจประธานาธิบดียังไม่ชัดเจน ความหมายแท้จริงอาจเป็นว่า ประธานาธิบดีจะต้องไปบัญชาการในสนามรบมากกว่า และยอร์ช วอชิงตัน นับว่าเป็นตัวอย่างที่ถูกต้อง เพราะเป็นผู้นำทหารออกรบในสงครามปฏิวัติ

5.2.2 การบังคับบัญชาทหาร เราอาจจำแนกการบังคับบัญชาทหารของประธานาธิบดีออกเป็น 2 อย่าง คือ

ก. การบังคับบัญชาบุคคล เช่น สามารถเรียกบุคคลมารับใช้ราชการทหารได้ ตัวอย่างเช่น ประธานาธิบดี จอห์น อัดัม ทำสงครามกับฝรั่งเศสเรื่องดินแดน ก็ใช้อำนาจเรียกด้วยออร์ช วอชิงตัน มารับใช้ราชการทหารอีก โดยแต่งตั้งให้เป็นผู้บัญชาการกองทัพ

ข. การแต่งตั้งและถอดถอนนายทหาร การแต่งตั้งและถอดถอนนี้สำคัญเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอำนาจแต่งตั้งและการถอดถอนทหารยศนายพลของกองทัพสหรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ผ่านการรับรอง (approval) ของสภาสูงเสียก่อน ในกรณีมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายการใช้ทหาร เช่น ประธานาธิบดีทรูแมนกับนายพลแมคอาเธอร์ ผู้บัญชาการทหารสหรัฐ ในเกาหลีในสงครามเกาหลี ประธานาธิบดีทรูแมนใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญปลดนายพลแมคอาเธอร์ นายพลคนอื่น ๆ ก็สนับสนุนอำนาจนี้ของประธานาธิบดี

5.2.3 การประกาศสงคราม การตีความตามรัฐธรรมนูญสหรัฐ เกี่ยวกับอำนาจในการประกาศสงครามนั้น มีความสับสนในคำพูดตามรัฐธรรมนูญที่ว่า "...Congress shall have the power to declare war..." ซึ่งตีความว่าการประกาศสงครามเป็นอำนาจของรัฐสภา แต่การทำสงคราม (make war) เป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีที่จะบังคับบัญชาทหาร คำว่า make war กับ declare war ยังเป็นปัญหาขัดกันอยู่ว่า ใครเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการสงครามกันแน่ ในเวลาวิกฤติประธานาธิบดีใช้อำนาจได้มาก เช่น อำนาจจากการเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในประวัติศาสตร์อเมริกันนั้น รัฐสภาใช้อำนาจประกาศสงครามเพียง 5 ครั้งเท่านั้น ส่วนประธานาธิบดีใช้อำนาจของตัวเองทำสงคราม ซึ่งรัฐสภามีได้ประกาศสงครามมากกว่าหนึ่ง การประกาศสงครามทั้ง 5 ครั้งของรัฐสภานั้น ส่วนมากมาจากการริเริ่มเสนอและเร่งเร้าของประธานาธิบดีทั้งสิ้น รัฐสภาไม่เคยประกาศสงครามโดยปราศจากการเสนอแนะและข่าวสารจากประธานาธิบดี

5.3 สงครามใหญ่ที่รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ประกาศ คือ :

5.3.1 สงครามกลางเมือง

5.3.2 สงครามเกาหลี

5.3.3 สงครามเวียดนาม

สงครามใหญ่เหล่านี้แม้รัฐสภาจะมีได้ประกาศ แต่ประธานาธิบดีก็มักจะหาอำนาจของรัฐสภามาสนับสนุนการตัดสินใจจนได้ เช่น ในปี ค.ศ. 1964 เวียดนามเหนือโจมตีเรือรบสหรัฐฯ ในน่านน้ำน่านาชาติ ประธานาธิบดีลินคอล์น บี. จอห์นสัน ได้ขอร้องให้รัฐสภาช่วยสนับสนุนการสงคราม และหาข้อยูติในทางปฏิบัติ โดยใช้กำลังทหารปฏิบัติการ (หมายถึงรัฐสภาเห็นชอบและอนุมัติเงินในโครงการให้ด้วย) ซึ่งรัฐสภาสหรัฐฯ ได้ผ่านข้อสรุป ชื่อว่า Gulf of Tonkin Resolution ออกมา สรุปได้ดังนี้

1. รัฐสภาเห็นชอบและสนับสนุนอำนาจของประธานาธิบดีที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติอเมริกันในเอเชียอาคเนย์ เพื่อรักษาสันติภาพโลก เพื่อรักษาดุลย์อำนาจระหว่างประเทศจากผู้รุกราน

2. เพื่อสนับสนุนสัญญาต่าง ๆ ของสหรัฐฯ ที่ทำไว้กับประเทศในภูมิภาคนี้

3. ข้อยูตินี้อาจจะรับเสียได้ หากรัฐสภาไม่พอใจและเพิกถอนเสีย

ก่อนหน้านั้น ประธานาธิบดีไอเซนเฮาเออร์ก็เคยขอมติจากรัฐสภาให้เห็นชอบด้วยกับการช่วยปกป้องและสนับสนุนรัฐบาลจีนคณะชาติ ณ เกาะไต้หวัน เรียกว่า Formosa Resolution

ในปี ค.ศ. 1965 ประธานาธิบดีจอห์นสันได้ร้องขอให้รัฐสภาอนุมัติเงินช่วยในการรบในเวียดนาม ปรากฏว่างบประมาณป้องกันประเทศไม่มีการคัดค้านเลย

6. ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจในการประกาศสงครามและทำสงคราม

6.1 ข้อมูลทางจิตวิทยา

6.1.1 หากห้ามประธานาธิบดีทำสงคราม ก็จะเป็นการตัดหนทางดำเนินนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดี ตามหลักจิตวิทยาแล้ว ขวัญของชาวอเมริกันต่ำมาก เพราะเกลียดและกลัวสงคราม และเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล โดยเฉพาะคนวัยรุ่น อายุ 18 ปี และต่ำกว่านั้นที่ไม่อยากเป็นทหาร

6.1.2 ขาดความยืดหยุ่น หากห้ามประธานาธิบดีไม่ให้ทำสงคราม อาจเป็นผลเสียแก่บ้านเมือง เพราะจะทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการใช้อำนาจ การใช้อำนาจทำสงครามไม่ประกาศ อาจช่วยให้เกิดการประนีประนอมบางประการระหว่างประเทศได้ด้วย

6.1.3 หากจะมีการประกาศสงครามโดยรัฐสภาเสียเลย การประกาศสงครามของรัฐสภาจะต้องดำเนินการสงครามให้เป็นไปตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้ และประเทศชาติจะต้องปฏิบัติตนต่อกันอย่างศัตรูชัดเจน สงครามแบบไม่ประกาศซึ่งทำโดยประธานาธิบดีดูจะมีผลดีกว่า เพราะเป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงกฎหมาย

ระหว่างประเทศเลย ตัวอย่างเช่น สงครามในเวียดนาม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นเรื่องของผลประโยชน์ของชาติอเมริกันในเอเชียอาคเนย์มากกว่าเรื่องความปลอดภัย

6.2 การตัดสินใจในสถานการณ์

การประกาศสงครามอยู่ที่การตัดสินใจระหว่างสถานการณ์ 2 อย่าง คือ สันติภาพที่แท้จริง และการใช้อำนาจทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของประเทศ จึงเป็นการเสี่ยงที่จะให้มีการประกาศสงคราม ฉะนั้น การทำสงครามที่ไม่ประกาศของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน จึงเป็นการเล่นเกมส์ทางการเมืองระหว่างชาติอย่างหนึ่ง ที่ผู้นำจะต้องติดตามอย่างใกล้ชิด เช่น สหภาพโซเวียตจะต้องรู้ว่าสหรัฐอเมริกามีอำนาจอยู่มากในเอเชียอาคเนย์ และประเด็นขัดแย้งเกี่ยวกับภูมิภาคนี้ ก็ไม่ใช่เรื่องใหญ่เกี่ยวกับความเป็นความตายหรือความมั่นคงของรัสเซียด้วย ฉะนั้น แม้รัสเซียจะขัดผลประโยชน์บางอย่างกับสหรัฐฯ ก็ยังไม่กล้าเสี่ยงทำสงคราม

6.3 อำนาจของประธานาธิบดีในการทำสงคราม

หากมีการประกาศสงครามอำนาจของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญจะขยายออกไปมหาศาล เช่น

6.3.1 มีอำนาจตรวจค้นบ้านเรือนผู้สงสัยได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น

6.3.2 ให้มีการพิจารณาคดีต่าง ๆ โดยศาลทหาร

6.3.3 อำนาจสั่งยึดทรัพย์สินของเอกชน เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการสงคราม

6.4 ข้อสังเกตในการใช้กำลังทหารของประธานาธิบดี

6.4.1 ยังมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญอยู่ว่า การใช้กำลังทหารเป็นอำนาจของประธานาธิบดีหรือรัฐสภา ในขณะที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจนี้อยู่แล้ว และสภายพยายามคัดค้าน

6.4.2 ความแตกต่างในการใช้กำลังทหารภายในประเทศและภายนอกประเทศ ภายในประเทศนั้น ประธานาธิบดีมีอำนาจเต็มที่ แต่การใช้ภายนอกประเทศแม้สภามจะคัดค้าน แต่ในทางปฏิบัติมักให้อำนาจกว้าง ๆ แก่ประธานาธิบดีที่จะส่งทหารไปปฏิบัติการรบในต่างประเทศได้

6.4.3 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาพยายามที่จะจำกัดอำนาจของประธานาธิบดีอยู่ โดยเฉพาะสภาสูง

6.4.4 หลักสำคัญมีอยู่ว่า ประธานาธิบดีสามารถดำเนินการสงครามไปตามลำพังโดยปราศจากรัฐสภา เพราะมีอำนาจใช้กำลังทหารในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ

6.4.5 อำนาจที่ยิ่งใหญ่มหาโหดมาอยู่ที่คน ๆ เดียว คือ ประธานาธิบดี แม้รัฐสภาเองก็ยังมีอำนาจนี้และต้องการกำจัดเสีย

6.4.6 ประธานาธิบดีมักใช้กำลังทหารโดยไม่รอฟังรัฐสภาเลย เช่น การที่ประธานาธิบดีเคนเนดีส่งทหารมาไทย ลาวและเวียดนามมากมาย สมัยประธานาธิบดีนิกสันใช้อำนาจส่งทหารเข้าเขมรและลาว ซึ่งประชาชนเดินขบวนคัดค้านกันมาก แต่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการตัดสินใจที่ดีที่สุดของผู้นำ

7. อำนาจบริหารของประธานาธิบดี

7.1 ความนำ

ประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองประเทศมากขึ้นทุกที ๆ ในปัจจุบันนี้สหรัฐฯ ถือได้ว่า ฝ่ายบริหารเป็นเพียงรัฐบาลสาขาเดียวที่ทันสมัย และสามารถปฏิบัติการได้ทันต่อเหตุการณ์เสมอ โดยมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้า (อำนาจสำคัญของประธานาธิบดีก็คือ การถอดถอน แต่งตั้ง และบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร)

7.2 บทบาทของประธานาธิบดี

ประธานาธิบดีมีบทบาทเป็นผู้บริหารงานรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหลาย ควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทั้งหมด โดยมีข้าราชการทำเนียบขาว (White House staff) เป็นผู้ช่วย ประธานาธิบดีมีอิสระยิ่งในการใช้อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการและการปรับปรุงองค์การบริหารต่าง ๆ โดยอำนาจของตนในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร อาจพูดสรุปได้ว่า บทบาทของประธานาธิบดีอยู่ที่การใช้อำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน และออกคำสั่งปฏิบัติราชการแก่ฝ่ายบริหารของรัฐบาล

7.3 ข้อจำกัดอำนาจของประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร

มีการต่อต้านและท้าทายต่ออำนาจบริหารของประธานาธิบดี อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบข้อขัดแย้งทางการเมืองในประวัติศาสตร์อเมริกันทั้งหมดเกิดขึ้นระหว่างประธานาธิบดีและรัฐสภา สิ่งที่ทำให้เกิดข้อขัดแย้งก็คือ การใช้อำนาจควบคุมกิจการบ้านเมืองต่าง ๆ แม้รัฐธรรมนูญอเมริกันจะกำหนดให้มีระบบ วิธีการตรวจตรา ถ่วงดุลย์ และจำแนกดุลย์แห่งอำนาจ (check and balance of power & distribution of power) ในรัฐบาลก็ตาม โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารตุลาการ และนิติบัญญัติต่างกันวิธีเลือกตั้งและแต่งตั้ง (ศาล) อย่างไรก็ตามก็ดี ประธานาธิบดีถือว่าเป็นผู้แทนมาจากปวงชนส่วนใหญ่ทั้งประเทศ แต่สมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นผู้แทนของชนส่วนน้อยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เราอาจสรุปได้ว่า สาเหตุของการขัดแย้งในการช่วงชิงอำนาจการบริหาร

ประเทศของประธานาธิบดีกับรัฐสภานั้นเกิดขึ้นเพราะ

7.3.1 ความแตกต่างกันในสถาบัน ระหว่างประธานาธิบดีและรัฐสภา เช่น การเลือกตั้งและระยะเวลาอยู่ในตำแหน่ง

7.3.2 ความแตกต่างกันในพรรคการเมือง เช่น พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับประธานาธิบดีในรัฐสภา มักคัดค้านการปฏิบัติงานของประธานาธิบดี

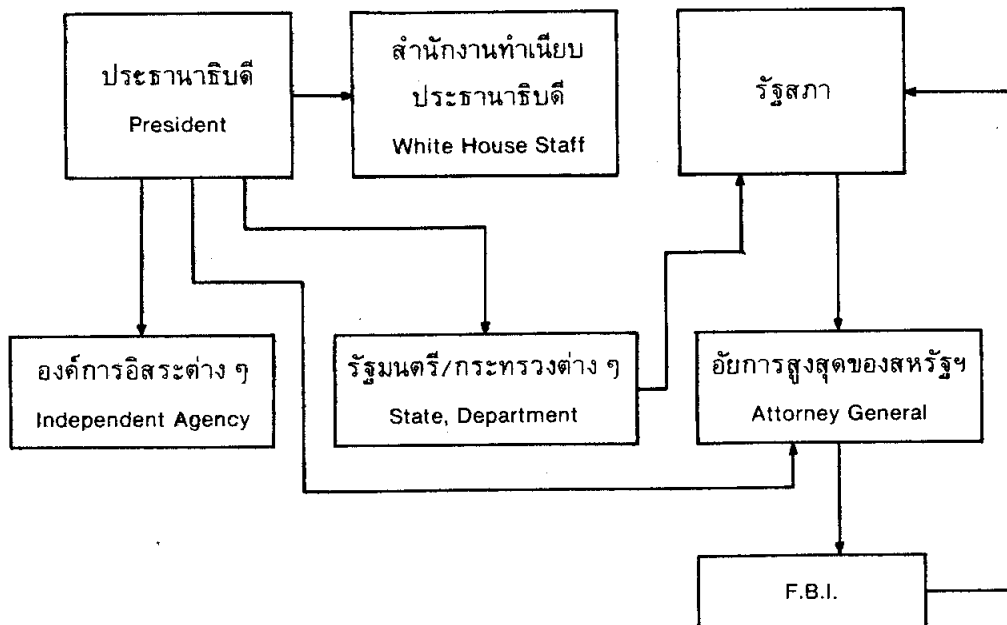
7.3.3 ค่านิยมส่วนตัวแตกต่างกัน จุดนี้สำคัญยิ่งที่ประธานาธิบดีจะเข้าใจและรู้ปัญหาข้อโต้แย้งของรัฐสภาที่มีต่อฝ่ายบริหาร ประสบการณ์ของประธานาธิบดีที่เคยเป็นสมาชิกรัฐสภาที่กว้างขวาง จะช่วยแก้ข้อขัดแย้งได้มาก เช่น ประธานาธิบดี ลินคอล์น บี. จอห์นสัน นั้นเป็นที่รักใคร่นับถือของพรรคและผู้แทนส่วนมากในสภา ฉะนั้น หากจะต้องการแก้ปัญหาข้อโต้แย้งต่าง ๆ ตลอดจนการเสนอกฎหมายผ่านสภา จะเป็นไปโดยรวดเร็วเพราะการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการด้วย

7.4 สรุป

ก. อำนาจตามรัฐธรรมนูญได้จัดไว้แล้ว ให้ควบคุมซึ่งกันและกันระหว่างรัฐบาลทั้ง 3 สาขา (คือ ระบบ check and balance)

แผนผังที่ 5

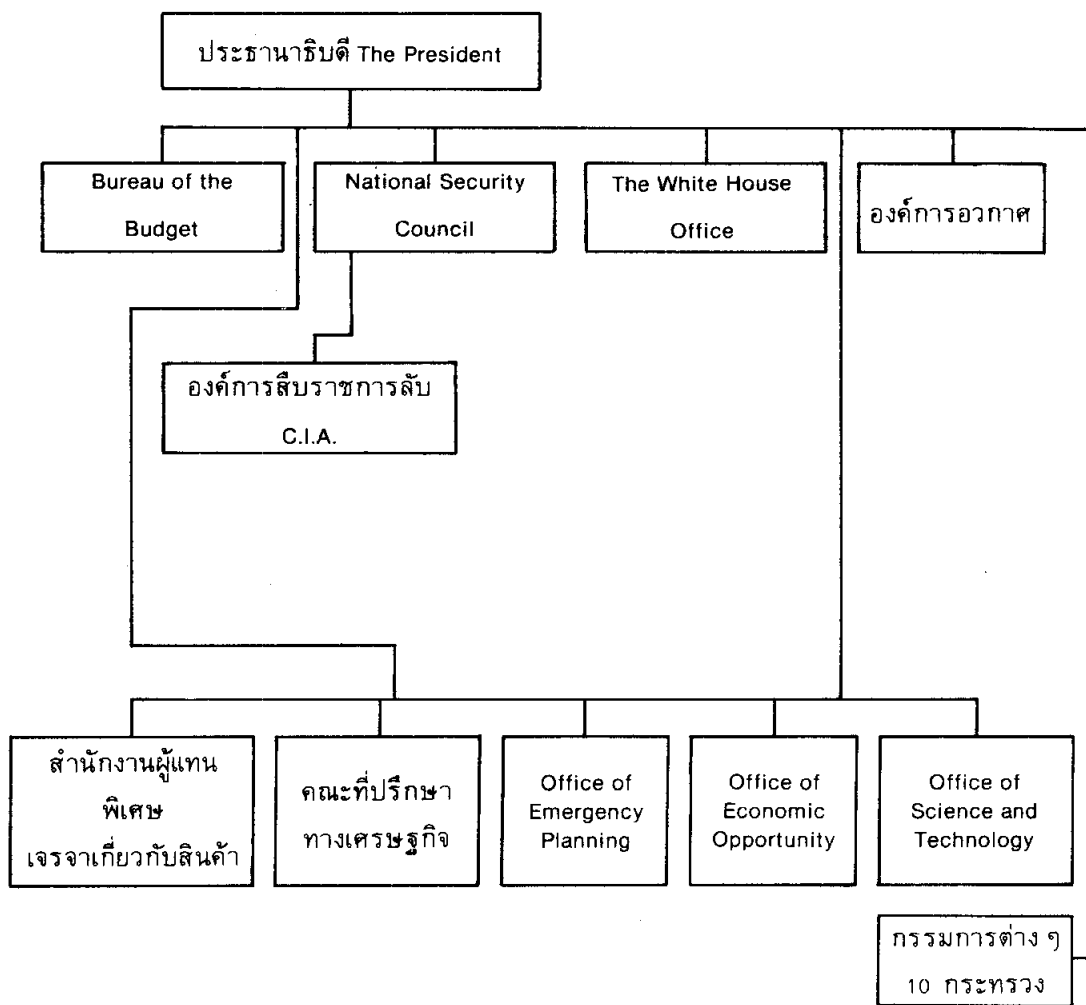
ผังการใช้อำนาจของประธานาธิบดี ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร



ข. ตามรัฐธรรมนูญกำหนด ให้ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและใช้กฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติ มีข้อโต้แย้งกันอยู่ว่า ประธานาธิบดีเป็นส่วนหนึ่งของสภานิติบัญญัติหรือประธานาธิบดีจะมีอำนาจในการใช้กฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติได้ในขอบเขตแค่ไหนเพียงไร ข้อนำสังเกตก็คือ สภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา มีกระบวนวิธีในการจัดตั้งองค์การบริหารต่าง ๆ และการใช้อำนาจบริหารของประธานาธิบดีจะต้องถูกควบคุมโดยสภา ซึ่งใช้อำนาจควบคุมโดยการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน

แผนผังที่ 6

ผังแสดงถึงองค์การฝ่ายบริหารของประธานาธิบดี



ค. อาจกล่าวได้ว่า ประธานาธิบดีร่วมใช้อำนาจบริหารกับรัฐสภา เราอาจพิจารณาได้จากโครงสร้างขององค์การบริหารงานบุคคล, งบประมาณ, การพิจารณาด้านการเงินต่าง ๆ ความเชื่อถือได้ของนักบริหารระดับสูงต่อรัฐสภาเช่นเดียวกับประธานาธิบดีและองค์การตัวแทนภายนอก ตลอดจนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตามปกติ ทั้งหมดนี้ ประธานาธิบดีมีอำนาจบริหารควบคุมการดำเนินและสั่งการ แต่รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาออกกฎหมายจัดตั้งและให้งบประมาณ ฯลฯ

7.4 ระบบข้าราชการ

ระบบข้าราชการของสหรัฐฯ นั้นแตกต่างจากระบบข้าราชการของยุโรปและเอเชียหลายประการ เช่น การเน้นหนักในด้านการศึกษา เพื่อความชำนาญงานด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ ที่สำคัญคือ ข้าราชการในสหรัฐอเมริกาไม่ได้รับเงินเดือนทางการเมืองของตนเอง เพื่อสร้างความแข็งแกร่งของตนเองด้วย

7.5 การจัดตั้งองค์การบริหาร

รัฐธรรมนูญสหรัฐฯ ให้อำนาจแก่สภานิติบัญญัติเป็นผู้จัดตั้ง และเร็ว ๆ นี้เองได้ผ่อนผันให้ประธานาธิบดีเสนอแนะริเริ่มได้ เช่น การเสนอให้ปรับปรุงองค์การบางแห่งเสียใหม่ เป็นต้น แต่ประธานาธิบดีมักอาศัยคำแนะนำของคณะกรรมการที่ประธานาธิบดีตั้งขึ้น เช่น สมัยเคนเนดี ดำเนินการปรับปรุงองค์การหลายแห่งตามข้อเสนอแนะของ Hoover Commission

โดยปกติแล้ว รัฐสภาจะออกกฎหมายให้อำนาจประธานาธิบดีที่จะปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม โดยกำหนดไว้ให้ประธานาธิบดีในฐานะฝ่ายบริหารจะต้องเสนอโครงการหรือแผนการปรับปรุงให้สภาพิจารณาก่อน 60 วัน ที่จะมีการปรับปรุงหรือมีผลบังคับใช้

7.6 การแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในรัฐบาลสหพันธ์

7.6.1 หลักปฏิบัติ ในสหรัฐอเมริกาการแต่งตั้งข้าราชการมี 4 วิธี คือ

- ก. แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ด้วยคำแนะนำและยินยอมของสภาสูง
- ข. แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีฝ่ายเดียว ส่วนมากมักเป็นตำแหน่งทางการเมือง
- ค. แต่งตั้งโดยหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ (โดยได้รับมอบอำนาจทางฝ่ายบริหาร)
- ง. แต่งตั้งโดยวิธีออกกฎหมาย วิธีนี้สภาออกเป็นกฎหมายมาเลย

7.6.2 การแต่งตั้งโดยอำนาจประธานาธิบดี การแต่งตั้งข้าราชการโดยอำนาจของประธานาธิบดีโดยทั่วไปจะถูกจำกัดโดยรัฐสภา และข้อพิจารณาทางการเมือง การแต่งตั้งเป็นดังนี้

- ก. คุณสมบัติของข้าราชการ ซึ่งกำหนดไว้โดยกฎหมายเฉพาะรายอยู่แล้ว
- ข. การแต่งตั้งตำแหน่งการเมืองมักจะเลือกบุคคลที่อยู่ในพรรคของประธานาธิบดี

ค. บางทีการแต่งตั้งทางการเมือง เป็นการชดใช้หนี้ทางการเมือง เช่น เคยสนับสนุนการเลือกตั้งประธานาธิบดี เป็นต้น

ง. การแต่งตั้งโดยพิจารณาผลทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นกับพรรค เช่น ตั้งคนในภูมิภาคที่พรรคยังมีคะแนนเสียงน้อยเข้ามาช่วยบริหารรัฐบาล ก็จะได้เสียงจากคนแถบนั้นให้พรรคเพิ่มขึ้น เป็นผลดีในการเลือกตั้งต่อไปด้วย หลักนี้เป็นวิธิตุลาอำนาจของพรรคนั่นเอง

จ. มีคนบางพวกอึดถือเชื้อ (พจนานุกรมฯ หน้า 998) หรือเหนียวไม่กล้ารับตำแหน่งที่ประธานาธิบดีมอบให้ เพราะเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ปรารถนาจะเผชิญกับการถูกวิพากษ์วิจารณ์

ฉ. การแต่งตั้งข้าราชการของประธานาธิบดีนั้น ตามรัฐธรรมนูญห้ามมิให้แต่งตั้งจากสมาชิกสภาทั้งสองของสหรัฐอเมริกา

7.7 คำรับรองหรือเห็นชอบจากสภาสูง (Approval)

เป็นข้อจำกัดอำนาจประธานาธิบดีอย่างหนึ่งในการแต่งตั้งข้าราชการ

7.7.1 ในการใช้อำนาจแต่งตั้งบุคคลเข้าปฏิบัติงานนั้น พิจารณาได้ว่าประธานาธิบดีมีอิสระในการแต่งตั้งตำแหน่งเหล่านี้ได้อย่างแท้จริง

ก. เลขานุการกระทรวงทบวงกรม, และผู้ช่วยเลขานุการ

ข. ตำแหน่งรัฐมนตรี 8 คน

ค. ตำแหน่งผู้แทนทางการทูตชั้นสูง

7.7.2 อิทธิพลของสภาสูงนับได้ว่า เป็นระดับรองซึ่งสภาสูงอาจจะพิจารณาได้ในตำแหน่งเหล่านี้

ก. การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูง ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์

ข. การแต่งตั้งกรรมการขององค์การอิสระต่าง ๆ (Board and Commissions)

7.7.3 บางกรณี การแต่งตั้งข้าราชการ ประธานาธิบดีจะต้องติดต่อขอความเห็นจากสมาชิกสภาสูงที่เป็นบุคคลในพรรค และเป็นผู้แทนมาจากท้องถิ่นของบุคคลที่จะแต่งตั้งเสียก่อน (Senatorial Courtesy) การปฏิบัติเช่นนี้ถือเป็นประเพณี และพวกที่ได้รับการแต่งตั้งมักจะลาออกเมื่อมีการเปลี่ยนประธานาธิบดี ตำแหน่งเหล่านี้ได้แก่ :

1. Federal District Attorneys, Marshalls

2. Federal District Judges

3. Field Service of Departments

(จากวอชิงตันไปประจำรัฐต่าง ๆ)

7.8 สรุป

พูดโดยสรุป อำนาจของประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้นมีอำนาจเต็มที่ในการแต่งตั้งถอดถอน, โยกย้ายข้าราชการ และการออกคำสั่งต่าง ๆ แก่ข้าราชการฝ่ายบริหาร แต่อำนาจเหล่านี้ก็ยังมีถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญและพรรคการเมืองของตน อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน เสนอแนะไว้ในบทความ (Federal Papers) ของเขาว่า เชื่อในอำนาจบริหารของประธานาธิบดีว่าเป็นอำนาจที่ติดตัวประธานาธิบดีมา โดยทั่วไปแล้วประธานาธิบดีมีอำนาจถอดถอน โยกย้ายข้าราชการ แต่บางทีรัฐสภาก็อาจขอคำอธิบายเหตุผล และกรณีที่ยกย้ายถอดถอนได้เช่นกัน

8. อำนาจนิติบัญญัติของประธานาธิบดี

8.1 ประธานาธิบดีมีอำนาจทั้งทางปฏิบัติ และตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการออกกฎหมาย

เช่น ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายและวีโต้กฎหมายผ่านโดยสภานิติบัญญัติ ซึ่งอาจสรุปอำนาจเกี่ยวกับนิติบัญญัติของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาได้ 4 ประการคือ :

- 8.1.1 อำนาจ วีโต้
- 8.1.2 Pocket Veto
- 8.1.3 การส่งสาส์นถึงสภา
- 8.1.4 การส่งสาส์นถึงสภาในกรณีพิเศษ

นอกนั้นเป็นอำนาจเกี่ยวกับการออกกฤษฎีกา คำสั่ง และข้อบังคับต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับข้าราชการและประชาชน การออกกฤษฎีกาและคำสั่งข้อบังคับต่าง ๆ นับเป็นการออกกฎหมายด้วย และเท่ากับเป็นการขยายความ ตีความกฎหมายหลักที่ออกโดยสภานิติบัญญัติ มีนักวิชาการวิจารณ์ลักษณะผู้นำของประธานาธิบดีว่าเป็นผู้นำในสภานิติบัญญัติด้วย

8.2 สิทธิในการยับยั้งหรืออำนาจวีโต้ (Veto Power)

ประธานาธิบดีมีอำนาจลงนามในร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านรัฐสภา เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ทั้งนี้ประธานาธิบดีอาจใช้อำนาจวีโต้ตามรัฐธรรมนูญไม่ลงนามในร่างกฎหมายก็ได้ แต่ส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปให้สภาใดสภาหนึ่งซึ่งเป็นเจ้าของร่างกฎหมายนั้น (เสนอร่างกฎหมาย) อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายอาจเป็นกฎหมายสมบูรณ์ได้ โดยประธานาธิบดีไม่ต้องลงนาม หากสมาชิกสภาทั้งสองของสหรัฐฯ ออกเสียงเห็นด้วย $\frac{2}{3}$ อำนาจในการวีโต้นี้ประธานาธิบดีจะใช้ได้ภายใน 10 วัน ระหว่างสมัยประชุม กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาส่งร่างกฎหมายให้ลงนาม

ประกาศใช้ ประธานาธิบดีจะต้องลงนามภายใน 10 วันนับแต่วันได้รับ ไม่เช่นนั้นเมื่อสภา 2 สภาออกเสียง $\frac{2}{3}$ แล้วกฎหมายนั้นก็จะมีผลบังคับใช้ได้

8.3 การยับยั้งโดยเก็บไว้ (Pocket Veto)

การไว้แบบนี้เป็นวิธีเก็บร่างกฎหมายไว้เฉย ๆ โดยไม่ส่งคืนรัฐสภาหรือลงนามใด ๆ ทั้งสิ้น ประธานาธิบดีอาจทำได้ หากได้รับร่างกฎหมายให้ลงนามเมื่อสมัยประชุมของรัฐสภา จะสิ้นสุดลงก่อนเวลา 10 วัน ตัวอย่างเช่น สมัยประชุมรัฐสภาจะสิ้นสุดลงในวันที่ 1 กรกฎาคม 1970 หากประธานาธิบดีได้รับร่างกฎหมายในวันที่ 22 มิถุนายน ประธานาธิบดีไม่ต้องการให้กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ ก็ใช้อำนาจ Pocket Veto นี้เก็บร่างกฎหมายไว้เฉย และกฎหมายฉบับนั้นเป็นอันตกไป ส่วนรัฐสภาหากต้องการกฎหมายฉบับนั้นก็อาจเสนอขึ้นมาได้อีกในปีหน้า

8.4 ข้อสังเกต

ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการใช้ Item Veto (การลงนามในกฎหมายโดยไม่ยอมให้ผ่านในบางส่วน) โดยเฉพาะในกฎหมายการเงินหรืองบประมาณซึ่งต่างกับบางรัฐ เช่น แคลิฟอร์เนียที่ผู้ว่าการรัฐมีอำนาจไว้ได้กฎหมายบางส่วน และไว้ได้กฎหมายทั้งฉบับ ทั้งสองอย่าง

8.5 ประธานาธิบดีส่งสาส์นถึงรัฐสภา

ในสหรัฐอเมริกาถือเป็นธรรมเนียมว่า ประธานาธิบดีจะต้องส่งสาส์นถึงรัฐสภา ซึ่งมีอยู่ 4 ชนิดด้วยกัน :

8.5.1 State of the Union Message เป็นคำปราศรัยของประธานาธิบดีต่อผู้แทนในรัฐสภา ปกติจะทำการเปิดสมัยประชุมแรกของปี เพื่อแถลงนโยบายของรัฐบาลและสภาพความสัมพันธ์โดยทั่วไปของรัฐบาลกลางและรัฐต่าง ๆ ถือได้ว่าเป็นอำนาจของประธานาธิบดีอย่างหนึ่งที่มุ่งใจประชาชนและสมาชิกรัฐสภาให้ร่วมมือกับฝ่ายบริหาร

8.5.2 Budgeting Message เป็นสาส์นของประธานาธิบดีถึงรัฐสภาเพื่อชี้แจงนโยบายและจุดประสงค์ของงบประมาณ เพื่อขอให้รัฐสภาอนุมัติเงินงบประมาณ ถือได้ว่าประธานาธิบดีใช้สิทธิและอำนาจในการแถลงนโยบายเพื่อให้รัฐสภาเห็นชอบและอนุมัติงบประมาณตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ

8.5.3 Economic Report เป็นรายงานสภาวะเศรษฐกิจของประเทศของประธานาธิบดี ปกติมักจะทำในราวกลางปีเพื่อแถลงสถานะเศรษฐกิจ ตลอดจนแนวทางแก้ไขและพัฒนา การรายงานต่อรัฐสภาก็เพื่อให้ข้อมูลทางวิชาการแก่รัฐสภา เพื่อจะได้ร่วมมือกับฝ่ายบริหารวางมาตรการต่อเศรษฐกิจของประเทศให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

8.5.4 Special Message เป็นบางโอกาสซึ่งเป็นกรณีพิเศษภายใต้หรือภายนอกอันกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติการของฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีมีอำนาจส่งสาส์นพิเศษในโอกาสนั้น ๆ ต่อที่ประชุมรัฐสภา เพื่อแสดงข้อข้องใจ สร้างความเข้าใจหรือในกรณีจำเป็นที่รัฐสภาไม่ผ่านร่างกฎหมายสำคัญ ๆ ประธานาธิบดีอาจใช้สาส์นพิเศษนี้ร้องขอให้รัฐสภาผ่านกฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป มิได้พิจารณากฎหมายเพื่อพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวก ดังนี้เป็นต้น

9. การมอบอำนาจของสภานิติบัญญัติแก่ประธานาธิบดี

9.1 โดยปกติรัฐสภาออกกฎหมายเป็นบรรทัดฐาน เป็นการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศกว้าง ๆ ส่วนฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุเป้าหมายในรายละเอียด เป็นผู้พิจารณาใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพสังคมด้วย มักมีข้อโต้แย้งว่า รัฐสภาได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติโดยจำกัดอยู่แล้ว แต่ก็ไม่มีเครื่องวัดว่า อำนาจแค่ไหนที่รัฐสภามอบให้ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหารใช้ อำนาจแค่ไหนยังคงเป็นของรัฐสภา มิใช่แต่นโยบายต่างประเทศที่เป็นเรื่องอื้อฉาวระหว่างการใช้อำนาจของประธานาธิบดีและสภาสูงสหรัฐ (เช่น กรณีฟ้องประธานาธิบดีนิกสันต่อศาลเพนซิลเวเนีย) แต่นโยบายภายในประเทศก็ยังมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจของประธานาธิบดีอยู่ ยังเป็นที่ตัดสินไม่ได้ว่าอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ให้ใครมีอำนาจแค่ไหนระหว่างรัฐสภากับประธานาธิบดี หากเราจะพิจารณาบทบาทของฝ่ายบริหารซึ่งเกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติจะพบว่า :

9.1.1 รัฐธรรมนูญสหรัฐ กำหนดให้ประธานาธิบดีมีบทบาทสำคัญที่สุดในการเป็นผู้ใช้กฎหมาย ซึ่งออกโดยสภานิติบัญญัติ

9.1.2 อำนาจในตัวของประธานาธิบดีเอง ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะปกป้องคุ้มครองประชาชนทุกรัฐ รวมตลอดถึงข้าราชการของสหพันธรัฐทุกคนด้วย

9.2 ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาที่มอบให้ประธานาธิบดี

9.2.1 รัฐสภาบางเวลามีได้ให้อำนาจประธานาธิบดีในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ได้เต็มที่

9.2.2 แม้รัฐสภามิได้ให้อำนาจประธานาธิบดีก็มีการตัดสินใจได้เองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

9.2.3 ประธานาธิบดีอาจออกกฎหมายเองได้ เช่น อำนาจในการออกกฤษฎีกา (Aukinane)

9.2.4 ข้าราชการรองลงมาจากประธานาธิบดี อาจออกคำสั่งและข้อบังคับ (Rule and Regulation) ซึ่งถือเป็นกฎหมายได้เหมือนกัน

9.3 สรุป

ประธานาธิบดีสหรัฐฯ นั้นอาจมองได้ว่ามีอำนาจทางนิติบัญญัติด้วยในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ จากการสังเกตพฤติกรรมของประธานาธิบดีในศตวรรษที่ 20 นี้ จะพบว่าประธานาธิบดีเป็นผู้ริเริ่มและสนับสนุนร่างกฎหมายมากมายต่อสภานิติบัญญัติโดยเฉพาะเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ แม้สมัยก่อน ๆ เช่น ประธานาธิบดี เจฟเฟอร์สัน และรูสเวลท์ ซึ่งพยายามรวมพวกสมาชิกสภานิติบัญญัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน เหล่านี้เป็นอำนาจในทางบวกของประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนอำนาจในทางลบคืออำนาจที่จำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจดังนี้ :

9.3.1 ประธานาธิบดีมีอำนาจเรียกประชุมสภาเป็นวาระพิเศษได้ ซึ่งในสหรัฐฯ มีเพียง 27 ครั้งเท่านั้น (แต่ปี 1930-1971) จนมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเวลาประชุมของรัฐสภา เรียกว่า Lamduck Amendment (20th Amendment) อำนาจการเรียกประชุมพิเศษก็ไม่ค่อยมีความหมาย เพราะสภาประชุมเกือบตลอดเวลา ในปี ค.ศ. 1940 ประธานาธิบดีทรูแมนเรียกประชุมรัฐสภาเป็นวาระพิเศษ เพราะพรรครีพับลิกันมีเสียงข้างมากในสภา และไม่ค่อยสนับสนุนนโยบายและร่างกฎหมายที่ประธานาธิบดีเสนอ ประธานาธิบดีทรูแมนต้องใช้อำนาจนี้เรียกประชุม เพื่อปราศรัยและขอร้องให้รัฐสภาพิจารณาผ่านร่างกฎหมาย โดยเฉพาะโครงการที่สำคัญ เช่น Welfare Programs

9.3.2 ประธานาธิบดีอาจส่งสาส์นไปยังรัฐสภาหรือส่งข้อเสนอแนะและชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายและร่างกฎหมายต่าง ๆ ไปยังรัฐสภาได้ อำนาจนี้เป็นประเพณีสืบเนื่องและเอาอย่างมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งมีประเพณีว่ากษัตริย์หรือพระราชินีตรัสจากบัลลังก์ในเวลาขึ้นเสวยราชย์ หรือเวลาตั้งรัฐบาลใหม่ในสหรัฐอเมริกาสมัยแรก ๆ ประธานาธิบดีมักไปปรากฏตัวต่อรัฐสภาเอง ในศตวรรษที่ 19 ประธานาธิบดีวิลสันเปลี่ยนแปลงใช้วิทยุและโทรทัศน์ปราศรัยสมัยประธานาธิบดีลินคอล์น บี. จอห์นสัน เปลี่ยนแปลงเวลาพูดเป็นตอนเย็นในการกล่าวปราศรัยต่อประชาชนชาวอเมริกัน (The State of the Union Message) ปกติแล้วคำปราศรัยของประธานาธิบดีมีหลายครั้ง โดยมีจุดมุ่งหมายสรุปได้ดังนี้ :

- ก. ส่วนมากมักพยายามชักจูงใจสมาชิกสภานิติบัญญัติให้เห็นด้วยกับนโยบาย
- ข. โดยเฉพาะ The State of the Union Message เป็นการพยายามให้ประชาชน

ทั้งประเทศสนับสนุนนโยบาย ซึ่งมักปราศรียเมื่อแรกเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีเมื่อต้นปีใหม่
ทุก ๆ ปี

ค. เฉพาะ Economic Message เป็นการรายงานภาวะเศรษฐกิจของประเทศ
นโยบายและวิธีแก้ไขเท่านั้น

ง. อำนาจวิโต้ รัฐธรรมนูญสหรัฐฯ กำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจวิโต้กฎหมาย
ที่ออกมาโดยสภานิติบัญญัติ เพราะประธานาธิบดีจะต้องเซ็นร่างกฎหมายนั้นออกประกาศใช้
ดังรายละเอียดที่อธิบายมาข้างต้นแล้ว หลักการวิโต้ร่างกฎหมายนี้ ประธานาธิบดีแอนดรู แจคสัน
ได้พยายามเปลี่ยนแนวมาเป็นการวิโต้กฎหมายที่เลว ๆ ส่วนอำนาจในการวิโต้นั้น ประธานาธิบดี
ทีโอดอร์ รูสเวลท์ เมื่อดำรงตำแหน่งอยู่มีอำนาจวิโต้มากจริง ๆ เพราะได้วิโต้ร่างกฎหมายที่ออก
โดยรัฐสภามากมาย คือถึง 631 เรื่อง รองลงมาคือประธานาธิบดีคลีฟแลนด์ 584 เรื่อง ทรูแมน
250 เรื่อง ไอเซนเฮาเออร์ 181 เรื่อง และเคนเนดี 21 เรื่อง

9.4 อำนาจอย่างไม่เป็นทางการ

อำนาจนิติบัญญัติของประธานาธิบดีอย่างไม่เป็นทางการนี้สำคัญมาก ซึ่งเป็นพฤติกรรม
ทางการเมืองที่น่าสนใจ เช่น :

9.4.1 ประธานาธิบดีเกิดขัดแย้งกับรัฐสภา ก็ใช้การติดต่อชี้แจงอย่างไม่เป็นทางการ
ต่าง ๆ เข้าช่วย เช่น ใช้ข้าราชการจากทำเนียบขาว (White House staff) ไปชี้แจงต่อสภาหรือ
คณะกรรมการธิการของสภา

9.4.2 ประธานาธิบดีมักใช้หัวหน้าผู้แทนผู้กานโยบายของพรรคเสียงส่วนใหญ่ในสภา
เข้าช่วยติดต่อ รวมถึงหัวหน้าของพรรคเสียงส่วนน้อยด้วย

9.4.3 การติดต่อส่วนตัวโดยประธานาธิบดีเอง เช่น ประธานาธิบดีจัดเลี้ยงอาหารค่ำ
ในทำเนียบขาว หรือประธานาธิบดีโทรศัพท์คุยกับสมาชิกรัฐสภาให้สนับสนุนนโยบาย

9.4.4 เปิดการแถลงข่าวและพบปะสื่อมวลชนอันเป็นการโฆษณานโยบายด้านหนึ่ง

สรุปได้ว่า ทั้งหมดนี้เป็นกุศโลบายของประธานาธิบดีที่จะให้สมาชิกสภานิติบัญญัติ
สนับสนุนนโยบายของตน แต่ทั้งนี้แล้วแต่ความเป็นผู้นำ ความสามารถ และคุณลักษณะส่วนตัว
ของประธานาธิบดีแต่ละคนด้วย ประธานาธิบดีลินคอล์น บี. จอห์นสัน นับเป็นผู้อยู่นอกกฎเกณฑ์
นี้ เพราะเคยเป็นสมาชิกสภาที่กว้างขวางมาก่อน เมื่อได้เป็นประธานาธิบดี สมาชิกสภาส่วน
ใหญ่ก็สนับสนุนอยู่แล้ว แต่เทคนิคในการปฏิบัติตนต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติยังจำเป็นอยู่ เช่น

1. ควรแต่งตั้งพรรคพวกของสมาชิกสภานิติบัญญัติให้ทำงานต่าง ๆ
2. นำอิทธิพลภายนอกให้กระตุ้นสมาชิกสภา เช่น ประธานาธิบดีนิกสันไปเยือนจีนแดง

3. การให้เกียรติแก่สมาชิกรัฐสภา เช่น โทรศัพท์ไปหา ทำให้สมาชิกรัฐสภารู้สึกมีเกียรติอย่างสูง ทำให้สันทสนมเป็นส่วนตัว
4. ชักจูงใจสมาชิกรัฐสภาโดยการติดต่อข้างต้น เช่น โทรศัพท์หรือเลี้ยงอาหาร ซึ่งประธานาธิบดีจะต้องรู้จักอุปนิสัยใจคอและสันทสนมกับสมาชิกรัฐสภาทุกคนดี

คำถามท้ายบท

บทที่ 4

1. ตามคำบรรยายนี้ อิทธิพลต่อการพัฒนาสถาบันประธานาธิบดีของสหรัฐ มีอะไรบ้าง?
อธิบาย
2. ตามคำบรรยายนี้ แนวความคิดและคำจำกัดความของประธานาธิบดีสหรัฐ มีอย่างไรบ้าง?
อธิบาย
3. จงอธิบายถึงอำนาจของประธานาธิบดี ส.ว. มาให้เข้าใจ?
4. จงอธิบายความหมายของคำต่อไปนี้ มาให้เข้าใจ?
 1. Executive Agreement
 2. Senatorial Courtesy
 3. State of the Union Message
 4. Budgetary Message
5. จงวิจารณ์อำนาจในการทำสงครามของประธานาธิบดี และอำนาจในการประกาศสงครามของรัฐสภา ว่าในทางปฏิบัติมีความขัดแย้งในการใช้อำนาจกันอยู่หรือไม่ ใครเป็นผู้มีอำนาจแท้จริง?

บรรณานุกรม

บทที่ 4

1. Johnson and Walker, ed., *The Dynamic of the American Presidency*. New York : John Wiley & son, 1964.
2. Phillips, Abraham, Ewing. *Essential of National Government*. New York : American Book Co., 1966.
3. Richard E. Newstadt. *Presidential Power*. New York : John Wiley and sons., 1960.
4. Edward S. Corwin. *The President : office and power*. New York : New York U. Press, 1957.
5. Neil Sheehan and others. *The Pentagon Paper*. New York : Bantam Books, 1971.
6. Young H. Kim ed.; *Twenty Years of Crisis : The Cold war Era*. New Jersey : Prentice-Hall, 1968.
7. John M. Pfriffner and Robert Pressthus. *Public Administration*. New York : The Ronald Press Co., 1967.
8. David B. Truman. *The Presidency and Congressional Leadership : Some note on Our Changing Constitution*. American Philosophical Society, 1959.