

บทคัดย่อ

ความสัมพันธ์ของประธานาธิบดีและรัฐสภาในอเมริกา

ระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นจากหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอำนาจทั้งสองจะแยกออกจากกันแต่ก็มิได้หมายความว่า ในการทำงานจะไม่มีความสัมพันธ์กันเลย ประธานาธิบดียังคงมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายหรือใช้สิทธิยับยั้งกฎหมาย ในขณะที่รัฐสภาสามารถควบคุมการทำงานของประธานาธิบดีได้ เช่น อำนาจในการพิจารณางบประมาณ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สืบสวนสอบสวนการกระทำของประธานาธิบดี ตลอดจน การให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่ง

จากหลักการและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ระบบดังกล่าวจึงมิได้เน้นในหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด แต่ที่จริง เป็นกลไกเพื่อการคานอำนาจ อันนำมาซึ่งความร่วมมือระหว่างกันในบริบทของการทำงาน

Abstract

The relationship between the President and Congress in U.S.A.

The presidential system in U.S.A. derived from the Principle of the Separation of the Power strictly. However, even though the two powers are independent from each other but it does not mean that they have no relationship in performing their duties. The President has a right to initiate bills and veto while the congress may exercise its authority to control the president's activities, for instance, the power to inspect the budget, appointing persons holding political positions, investigate and control commissions including impeachment of the President.

From the related principles and facts, instead of mentioning the Principle of the Separation of the Power, it can be concluded that there is a mechanism to avoid superiority of one power in order to create collaboration in a certain extent.

ความสัมพันธ์ของประธานาธิบดีและ รัฐสภาในอเมริกา

รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ

เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบประธานาธิบดีในอเมริกาได้นำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้
อย่างเคร่งครัดในความหมายที่ว่าประธานาธิบดีและรัฐสภาเป็นอิสระต่อกันโดย

ประธานาธิบดี รวมทั้งรัฐมนตรีของเขาไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ซึ่งไม่อาจ
ล้มล้างพวกเขาได้ (กระบวนการถอดถอนประธานาธิบดีไม่ใช่เรื่องของความรับผิดชอบทาง
การเมือง)

ประธานาธิบดีไม่สามารถยุบสภาได้

อย่างไรก็ดี แม้อำนาจทั้งสองจะเป็นอิสระต่อกัน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าไม่มี
ความสัมพันธ์กันในการทำหน้าที่ของแต่ละฝ่าย จะพบว่ารัฐสภาอาจเกี่ยวข้องในขอบเขตของฝ่าย
บริหาร และประธานาธิบดีก็เกี่ยวข้องในขอบเขตนิติบัญญัติ

แทนที่จะพูดถึงการแบ่งแยกอำนาจ น่าจะสอดคล้องกับความเป็นจริง และเจตนารมณ์ของผู้
ร่างรัฐธรรมนูญที่จะพูดถึงการแข่งขันที่จัดระเบียบเพื่อหลีกเลี่ยงความเหนือกว่าของอำนาจใด
อำนาจหนึ่ง และเพื่อให้มีความร่วมมือกันในระดับหนึ่ง

ระบบของสหรัฐอเมริกา เป็นระบบที่ประธานาธิบดีและรัฐสภาน่าจะมีความสัมพันธ์กันที่
เพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน และถ้าเป็นไปได้ควรจะร่วมมือ ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าปรารถนา ทั้งนี้เพราะว่าใน
ระบบประธานาธิบดี จะไม่มีวิถีทางในการยุติข้อขัดแย้งในทางสถาบันที่อาจเกิดขึ้นระหว่างทั้งสอง
อำนาจ ซึ่งจะแตกต่างกับสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบรัฐสภา

การที่ประธานาธิบดีไม่อาจยุบสภาผู้แทนราษฎร และสภาไม่อาจตั้งปัญหาความรับผิดชอบ
ทางการเมืองต่อฝ่ายบริหารได้ ทำให้ทั้งสององค์กรต้องอยู่ร่วมกันไปตลอดวาระ แม้จะมีข้อโต้แย้ง
ทางการเมืองต่อกัน แต่วาระก็ไม่เท่ากัน ประธานาธิบดีอาจมีโชคที่มีเสียงข้างมากในสภา ใน
ตอนต้นวาระของเขาแต่ก็ไม่แน่นอนว่าในช่วงหลังของวาระเสียงข้างมากอาจเปลี่ยนแปลงไป
นอกจากนั้นการที่ประธานาธิบดีมีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรก็ยังไม่เพียงพอ เพราะต้องมี
เสียงสนับสนุนในวุฒิสภาด้วย เนื่องจากวุฒิสภามีอำนาจเหมือนกับสภาผู้แทน และดูเหมือนว่าจะ
เหนือกว่าสภาล่างเล็กน้อยที่กล่าวมานี้หมายความว่า จะเป็นประโยชน์มากกว่าที่สององค์กรนี้จะ
สร้างสัมพันธ์ที่ประสานปรองดองกัน

แต่ถ้าการประสานปรองดองกันเป็นที่ต้องการ แต่ก็ต้องเสริมว่าระบบสามารถที่จะดำเนินไปในทุกๆ กรณี แม้จะมีปัญหากับเสียงข้างมากที่เป็นศัตรูกัน ประธานาธิบดีก็ยังคงมีบทบาทหลักเป็นผู้นำ และเป็นเพียงผู้เดียวที่ปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา แม้จะสามารถคานอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ไม่สามารถที่จะแทนที่ประธานาธิบดีในการนำนโยบายของสหรัฐได้ ซึ่งจะเห็นได้ในสมัยประธานาธิบดีคลินตันในช่วงปี 1994-2000

ข้อยุ่งยากสามารถเกิดขึ้นได้กับประธานาธิบดีไม่เพียงแต่เกิดจากพรรคตรงข้ามถ้าเขามีเสียงข้างมากในหนึ่งในสองสภา แต่ข้อยุ่งยากอาจเกิดขึ้นได้จากพรรคของเขาเองด้วยทั้งที่มีเสียงข้างมากแต่ไม่มีวินัยที่จำเป็น

สถานการณ์แรกที่พรรคเสียงข้างมากในสภาเป็นฝ่ายตรงข้าม อาจเกิดขึ้นได้ไม่ยากและเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ในกรณีที่ประธานาธิบดีเป็นรีพับลิกัน เพราะพบว่าในสภาผู้แทนราษฎร เสียงข้างมากของพรรคเดโมแครตจะมีมากกว่า เช่น ในสมัยของประธานาธิบดี Eisenhower (ในช่วงสมัยที่ 2), Nixon, Ford, Reagan และ Bush ที่มีปัญหากับเสียงข้างมาก เดโมแครตในสภาผู้แทนราษฎร และก็ไม่ได้รับความช่วยเหลือในวุฒิสภาด้วยเหมือนกัน เพราะในวุฒิสภาก็เป็นเดโมแครต (ยกเว้น Reagan ที่มีวุฒิสภาเป็นรีพับลิกัน และก็เป็นสถานการณ์เดียวกันที่ G.W. Bush ต้องเผชิญ ในช่วงเลือกตั้งกลางสมัย ในเดือนพฤศจิกายน ปี 2006 แต่เหตุการณ์ตรงกันข้ามก็สามารถเกิดขึ้นได้หรือกรณีประธานาธิบดี Clinton ที่ต้องเผชิญกับเสียงข้างมากรีพับลิกัน ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา ซึ่งก็เป็นในกรณีเดียวกันกับประธานาธิบดี B. Obama ที่ต้องอยู่กับสภาผู้แทนราษฎรที่เสียงข้างมากรีพับลิกัน เนื่องจากการเลือกตั้งในกลางสมัยของเขาที่เกิดขึ้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2010

ในสถานการณ์ที่สอง คือ กรณีที่ข้อยุ่งยากเกิดขึ้นจากพรรคเดียวกันเอง ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อย และกล่าวได้ว่าต่อเนื่อง พรรคการเมืองอเมริกันไม่ใช่พรรคที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และประธานาธิบดีไม่ได้มีหลักประกันว่าจะได้รับการสนับสนุนจากเพื่อนทางการเมืองของเขาเสมอไป ดังเช่นที่ประธานาธิบดี Kennedy ได้พบกับความเจ็บปวดที่จะให้ร่างกฎหมายของเขาได้รับการลงมติ ในขณะที่ขณะนั้นเขามีเสียงข้างมากอย่างสบายๆ ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีข้อแตกต่างสำหรับประธานาธิบดี ในกรณีที่เขามีเสียงข้างมากในสภาก็ตาม แต่สถานการณ์ที่เอื้อกับเขาก็อาจเกิดขึ้นได้ เช่นในการลงมติเรื่องสำคัญๆ สมาชิกของพรรคต่างๆ มีความแตกแยกกัน ซึ่งก็มีผลว่าถ้าประธานาธิบดีไม่อาจมั่นใจในเสียงข้างมากของเขาเอง แต่เขาก็อาจได้คะแนนเสียงจากพรรคตรงข้ามเป็นการทดแทนได้ แน่แน่นอนว่ามีการเผชิญหน้ากันระหว่างเดโมแครตและรีพับลิกัน อย่างสม่ำเสมอในสภา แต่ทุกอย่างก็ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นปัญหานั้นอยู่กับสถานการณ์ต่างๆ ความสัมพันธ์ของพลังต่างๆ บุคคลสำคัญของทั้งสองพรรค และแน่นอนว่าขึ้นอยู่กับประธานาธิบดีเอง ซึ่งความสำคัญของ autorité ส่วนตัวของประธานาธิบดีความสามารถส่วนตัวที่จะชักชวน ด้วยพลังของความเชื่อมั่นความเชี่ยวชาญทางการเมืองและการณรงค์เจียวยาๆ ของผู้อยู่แวดล้อมของประธานาธิบดีก็จะเข้ามามีส่วนช่วย

I วิธีการของประธานาธิบดีที่กระทำต่อรัฐสภา

1. การริเริ่มทางนิติบัญญัติของประธานาธิบดี โดยรัฐธรรมนูญแล้วการริเริ่มทางนิติบัญญัติเป็นอำนาจเฉพาะของรัฐสภา ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจริเริ่มใดๆ ในทางนิติบัญญัติ ไม่มีเอกสิทธิ์ใดๆ ที่จะกดดันรัฐสภาให้ออกกฎหมายที่เขาต้องการ แต่ประธานาธิบดีก็ต้องการให้สภาลงมติกฎหมายที่เขาต้องการเพื่อสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติได้

วิธีการเดียวที่ประธานาธิบดีมีคือ ในโอกาสที่ส่งสาส์นไปยังรัฐสภา ซึ่งปกติมีหลายครั้ง แต่ที่สำคัญคือ สาส์นรายงานสถานการณ์ของประเทศ โดยตอนต้นเดือนมกราคม เขาได้ใช้โอกาสนี้ไม่เพียงแต่แจ้งให้รัฐสภาทราบเท่านั้น แต่ได้เสนอโปรแกรมนิติบัญญัติที่ต้องการ และต่อมาเขาก็จะเสนอร่างต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาของพรรคไปดำเนินการต่อ แต่บางทีร่างกฎหมายที่ประธานาธิบดีต้องการอาจถูกเสนอโดยพรรคอื่นก็มี ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ประธานาธิบดีต้องรักษาสัมพันธอย่างใกล้ชิด และต่อเนื่องกับรัฐสภา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยผ่านทางคนกลางที่เป็นผู้นำของพรรคของเขาในสภา (floor leaders) หรือโดยการติดต่อที่ไม่เป็นทางการของผู้ใกล้ชิดของประธานาธิบดี

โดยรัฐธรรมนูญแล้วรัฐสภาสามารถลงมติกฎหมายที่ได้รับการเตรียมและเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แต่ในความเป็นจริงทางปฏิบัติกฎหมายจำนวนหนึ่งถูกเตรียมโดยฝ่ายบริหาร เช่น หน่วยงานของประธานาธิบดี หรือของรัฐมนตรี ซึ่งจะมีเครื่องมือที่เป็นเอกสารและบุคลากรที่สำคัญและมีความสามารถ ซึ่งทำให้ประธานาธิบดีสามารถที่จะรักษาสัญญาที่ให้ไว้ในตอนหาเสียงเลือกตั้ง และแปรเปลี่ยนออกมาเป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นที่ทราบกันว่าการออกกฎหมายเป็นความจำเป็นของฝ่ายบริหารยุคปัจจุบัน

ที่จริงแล้วไม่ว่าประธานาธิบดีจะมีเสียงข้างมากในสภาหรือไม่ ก็ไม่มีหลักประกันว่ากฎหมายของเขาจะได้รับการลงมติเห็นชอบเพราะว่าวินัยในการลงมติไม่มีหรือมีเพียงเล็กน้อยในพรรคการเมือง ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้อาจนำมาซึ่งความยุ่งยากมาสู่ประธานาธิบดี แต่เขาก็สามารถหลีกเลี่ยงการปิดกั้นของระบบและดำเนินงานต่อไปโดยมีเสียงข้างมากในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ประธานาธิบดี คลินตันประสบในสภาที่ครอบงำโดยรีพับลิกัน ตั้งแต่ปี 1994

2. สิทธิยับยั้ง (Le droit de veto)

นอกจากประธานาธิบดี จะมีอำนาจสำคัญในกิจการนิติบัญญัติแล้ว ประธานาธิบดียังสามารถใช้ “ความสามารถในการขัดขวาง” ซึ่งเป็นความสามารถที่ยอมรับโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คือสิทธิยับยั้ง

ประธานาธิบดีมีเวลา 10 วัน สำหรับการโต้แย้งการประกาศใช้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาสิทธิยับยั้งที่ใช้กับกฎหมายทั้งฉบับโดยรัฐสภาจะยก Veto ของประธานาธิบดีได้ต่อเมื่อมีการลงคะแนนเสียงให้ได้ 2 ใน 3 ในแต่ละสภา ซึ่งเป็นการยากที่จะยก Veto ได้ ดังนั้น Veto จึงเป็นอาวุธ

สำคัญของประธานาธิบดีและถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกดดันต่อรัฐสภาในกระบวนการออกกฎหมาย

นอกจากการ Veto ตามปกติดังกล่าวแล้ว ประธานาธิบดีอาจใช้สิทธิ Veto เจียบอีกกรณีหนึ่งที่เรียกว่า Pocket Veto ก็คือการไม่ลงนามประกาศใช้กฎหมายที่ส่งมาให้ประธานาธิบดีในช่วง 10 วันสุดท้ายก่อนหมดสมัยประชุม กฎหมายก็จะตกไปเลย และไม่สามารถใช้กระบวนการยก Veto ได้ ถ้าต้องการออกกฎหมายดังกล่าวอีกต้องเริ่มกระบวนการใหม่ทั้งหมดในสมัยประชุมต่อไป

ประธานาธิบดีคลินตันได้ใช้รูปแบบใหม่ของการ Veto ในปี 1997 คือ “Veto sélectif” อาวุธนี้ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบให้กับประธานาธิบดีมีความเป็นไปได้ที่จะจำกัดกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน บางมาตราที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ (เช่น มาตรการนี้เกี่ยวกับการอนุญาตให้บางธนาคารและบริษัทการเงินไม่ต้องเสียภาษีเงินได้สำหรับสาขาในต่างประเทศ) แต่อย่างไรก็ตามในคำพิพากษาในปี 1998 ศาลสูงก็ได้ตัดสินว่าการ Veto นี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานาธิบดีบางท่านได้ใช้สิทธินี้อย่างกว้างขวาง (F.D. Roosevelt, H. Truman, Eisenhower) บางท่านก็ใช้น้อย (R. Reagan, G. Bush, B. Clinton) ทุกอย่างขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง เช่น G.W. Bush ที่มีเสียงข้างมากอย่างสบายทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ไม่ได้ใช้สิทธิ Veto เลย ตลอดสมัยแรกของเขา และใช้เพียง 1 ครั้ง ในปี 2006 ในช่วงครึ่งแรกของสมัยที่สอง แต่ในระหว่าง 2 ปี ของการอยู่ร่วมกัน (Cohabitation) ในปี 2006-2008 ระหว่างประธานาธิบดีรีพับลิกันและรัฐสภาที่มีเสียงข้างมาก เดโมแครตได้มีการใช้สิทธิ Veto จำนวนหนึ่ง ประธานาธิบดี Bush ได้ใช้สิทธิ Veto 11 ครั้ง ในช่วง 2007-2008 โดยเขาได้ยับยั้งกฎหมายของเดโมแครตที่มุ่งหมายจะจัดระเบียบในการถอนทหารอเมริกันออกจากอิรัก การตัดสินใจของเขาเป็นที่ขัดแย้งกันมาก โดยเฉพาะในสายตาของมาตรฐานยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การ Veto เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2008 ต่อกฎหมายของเดโมแครต ที่ห้าม “Water-boarding” กล่าวคือ การทรมานนักโทษ โดยการกดน้ำ ต่อมาตั้งแต่ปี 2008 B. Obama ได้ใช้สิทธิ Veto เพียงเล็กน้อย โดยเขาใช้เพียง 2 ครั้ง ในปี 2009 และ 2010 ซึ่งอธิบายได้ว่า เพราะว่ามีความสอดคล้องกันระหว่างเสียงข้างมากของประธานาธิบดีสหรัฐกับเสียงข้างมากของสภาทั้งสอง การเลือกตั้งในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2010 เสียงข้างมากได้พลิกกลับไปเป็นของรีพับลิกันในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็คงจะทำให้การใช้สิทธิ Veto ของประธานาธิบดี เพิ่มขึ้น

	ประธานาธิบดี	จำนวน Veto ทั้งหมดของ ประธานาธิบดี	Veto ตามปกติ	กฎหมาย ไม่มีผล	กฎหมายที่ ได้รับการ ยืนยันแม้มี การ Veto
1913- 1920	Wilson (D)	44	33	38	6
1921- 1924	Harding (R)	6	5	6	-
1925- 1928	Coolidge (R)	50	20	46	4
1929- 1932	Hoover (R)	37	21	34	3
1933- 1945	F.D. Roosevelt (D)	631	371	622	9
1945- 1952	Truman (D)	250	180	238	12
1953- 1960	Eisenhower (R)	181	79	198	3
1961- 1963	Kennedy (D)	21	12	21	-
1963- 1968	Johnson (D)	30	16	30	-
1969- 1974	Nixon (R)	43	24	36	7
1974- 1976	Ford (R)	66	53	60	12
1977- 1980	Carter (D)	31	13	29	2
1981- 1988	Reagan (R)	78	39	69	9

1989-1993	Bush (R)	44	29	43	1
1993-2000	Clinton (D)	38	38	36	2
2000-2008	G.W. Bush (R)	10	10	7	3
2008-...	B. Obama (D)	2	2	2	0

II การกระทำของรัฐสภาต่อประธานาธิบดี

1. วิธีการต่างๆ ที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมกิจการของประธานาธิบดี

- อำนาจนิติบัญญัติ ไม่ว่าประธานาธิบดีจะมีอำนาจที่มีประสิทธิภาพเพียงใด แต่เขาก็ไม่สามารถบังคับให้รัฐสภาออกกฎหมายตามที่เขาต้องการได้ ดังนั้น รัฐสภามีความสามารถที่จะขัดขวางหรืออย่างน้อยก็สร้างอุปสรรคในการดำเนินนโยบายของประธานาธิบดีได้
- อำนาจเกี่ยวกับการงบประมาณ การลงมติเกี่ยวกับงบประมาณทำให้สภาสามารถควบคุมและบังคับการกระทำของประธานาธิบดี โดยการปฏิเสธ เครื่องมือทางการคลังที่จำเป็นในการดำเนินนโยบายหรือกำหนดรายจ่ายที่เขาปฏิเสธที่จะปฏิบัติไม่ได้
- การที่วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ เช่น รัฐมนตรี ผู้พิพากษาศาลสูง เจ้าหน้าที่ระดับสูงในการปฏิบัติการปฏิเสธมีไม่บ่อยนัก แต่ก็เกิดขึ้นได้ เช่น ประธานาธิบดี Clinton ต้องพบกับการปฏิเสธถึงสองครั้งติดต่อกันในการแต่งตั้ง General Attorney (รัฐมนตรียุติธรรม)
- กิจการต่างๆ ประเทศ ประธานาธิบดีเป็นผู้เจรจาและลงนามในสนธิสัญญา แต่การให้สัตยาบันต้องได้รับการอนุญาตจากวุฒิสภา โดยมีเพียง 2 ใน 3 เมื่อประธานาธิบดีต้องเผชิญกับการควบคุมเช่นนี้ บางครั้งเขาหลีกเลี่ยงโดยทำในรูปของ Executive Agreements ซึ่งเป็นข้อตกลงโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผลเช่นเดียวกับสนธิสัญญา แต่ไม่ต้องให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่สภาก็มีปฏิกิริยาต่อการกระทำเช่นนี้โดยให้ประธานาธิบดีต้องแจ้งการมีอยู่ของข้อตกลงดังกล่าวและเป็นไปได้ที่จะโต้แย้ง การมีผลใช้บังคับโดยการลงมติภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ขึ้น (Case Act, 1972)
- การควบคุมของรัฐสภาต่อการปฏิบัติการทางทหารภายนอกประเทศ เช่น สงครามอ่าว ในปี 1991 และสงครามที่กระทำในอิรักในปี 2003 สภาทั้งสองได้มีโอกาสนในการควบคุมนโยบายของประธานาธิบดี โดยการปฏิเสธหรือการยอมรับ หรือการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติทางกฎหมายที่ประธานาธิบดีต้องการ โดยตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2006 อำนาจในการควบคุมของสภาเช่นนี้ ได้มีการใช้อย่างเต็มที่ เช่น หลังจากที่เดโมแครตมีเสียงข้างมากในการเลือกตั้งกลางสมัยของ Bush ทำให้Bush ต้องเสียสละ “หัวหน้าสงคราม” ของเขาคือนาย Donald

Rumsfeld และในสภาผู้แทนราษฎร ที่มีนาง Nancy Pelosi เป็นประธานสภาหญิงคนแรก และคนเดียวในประวัติศาสตร์อเมริกัน (2008-2010) ได้ใช้ทุกวิถีทางที่จะระงับกระบวนการเกี่ยวกับ “สงครามต่อต้านการก่อการร้าย” ของประธานาธิบดี G.W. Bush โดยนาง Pelosi ได้ดำเนินการให้มีการลงมติกฎหมายเพื่อให้มีการถอนทหารออกจากอิรัก ซึ่งกฎหมายนี้ได้ถูกประธานาธิบดี Veto เมื่อ 1 พ.ค. 2008

- ในอดีต เมื่อประมาณ 50 ปีก่อน รัฐสภาได้เคยใช้วิธีการที่เรียกว่าการยับยั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ (droit de veto legislatif) ซึ่งไม่ใช่การยับยั้งของประธานาธิบดี การ veto นี้ กระทำในกรอบของการมอบอำนาจของรัฐสภาที่มอบให้ประธานาธิบดี และกฎหมายนี้อนุญาตให้สภาหรือคณะกรรมการสามารถระงับมาตรการของฝ่ายบริหารที่สภาเห็นว่าขัดต่อกฎหมายที่มอบอำนาจมา การมอบอำนาจได้มีมากขึ้น และมอบในเรื่องที่สำคัญ เช่น กฎหมายที่ขยายอำนาจให้ประธานาธิบดีเกี่ยวกับกิจการทหาร หรือเกี่ยวกับการคลัง การ veto ของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นการโต้แย้งที่จำเป็นต่อการมอบอำนาจที่ฝ่ายบริหารได้ประโยชน์ แต่ต่อมาปรากฏว่าศาลสูงในคดี Chadha วันที่ 13 มิ.ย. 1983 ได้ตัดสินว่าการใช้วิธีการ Veto แบบนี้ไม่มีฐานรัฐธรรมนูญสนับสนุน จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

- อำนาจในการไต่สวนและควบคุมของคณะกรรมการของรัฐสภา คณะกรรมการสามารถเรียกบุคคลใดๆ มาปรากฏตัวต่อคณะกรรมการได้ถ้าเห็นว่าจำเป็น ซึ่งหมายความว่ารวมทั้งรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารต่างๆ คงจำกันได้ถึงคณะกรรมการเกี่ยวกับกิจกรรมไม่เป็นอเมริกัน (non-américaines) ของวุฒิสมาชิก Mac Carthy ที่ได้ทิ้งความทรงจำอันเจ็บปวดเอาไว้ หรือใกล้เข้ามาหน่อยก็คือ คณะกรรมการต่างๆ ของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่ได้ตั้งปัญหาในปี 1975 กรณีของ H. Kissinger รัฐมนตรีต่างประเทศ (โดยกล่าวหาว่าเขา “ฉ้อโกง” เหยียดหยามรัฐสภา “โดยเขาได้ปฏิเสธที่จะส่งเอกสารทางการทูตต่างๆ ให้ และต่อมาได้มีคณะกรรมการที่สั่งไต่สวน ตัวประธานาธิบดี Carter เองในปี 1979” (ภายหลังการลาออกที่ถูกบังคับของนาย B. Lance ผู้อำนวยการงบประมาณ ซึ่งเคยเป็นเพื่อนคนหนึ่งของเขา) ในความเป็นจริงแล้วกรณีต่างๆ เหล่านี้ได้ปลุกเร้าความคิดในการควบคุมไปแล้ว แต่อาจเรียกว่าเป็นกระบวนการรั้งความฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะถ้าเป็นช่วงที่เรียกว่าการอยู่ร่วมกัน (cohabitation) แบบอเมริกัน เช่น ในกรณี ค.ศ. 2006-2008 ที่ประธานาธิบดีเป็นพรรคหนึ่งและรัฐสภาครอบงำโดยอีกพรรคหนึ่ง

นานมาแล้วที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีเครื่องมือเพียงเล็กน้อยไม่ว่าจะเป็นบุคลากร หรือเครื่องมือในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จากข้อเท็จจริง เช่นนี้จึงพบว่ารัฐสภาอยู่ในฐานะด้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหาร แต่ประมาณ 20 ปีมานี้ สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ภายหลังการลาออกของประธานาธิบดี Nixon รัฐสภาได้รู้สึกถึงความต้องการที่จะมีบุคลากรที่มีความสามารถในระดับสูง และเครื่องมือข้อมูลข่าวสารเฉพาะของตนเอง ปัจจุบันรัฐสภามีบุคลากรที่ทำงานอยู่ถึง 30,000 คน และกว่า 10,000 คน ที่เป็นผู้ช่วยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคน สมาชิกรัฐสภาเหล่านี้แต่ละคนจะมีที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญและผู้

ไต่สวนที่ชำนาญประมาณ 15 คน นอกจากนั้นพวกเขายังมีเครื่องมืออย่างดีและซับซ้อนเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร เอกสาร และการสื่อสาร ที่เกิดขึ้นจากความก้าวหน้าทางอิเล็กทรอนิกส์ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อในดุลยพินิจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

2. อำนาจในการถอดถอนประธานาธิบดี (Impeachment)

อำนาจในการถอดถอนของรัฐสภาทำให้สามารถตั้งปัญหาความรับผิดชอบของประธานาธิบดีและถอดถอนเขาในกรณี “ทรยศต่อชาติ, รับสินบน, การกระทำอาชญากรรมที่ร้ายแรง” อำนาจนี้ใช้กับรองประธานาธิบดีและเจ้าหน้าที่ระดับสหรัฐด้วย

สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้กล่าวหาและต้องมีมติด้วยเสียงข้างมาก ส่วนวุฒิสภา ซึ่งจะมีประธานศาลสูงเป็นประธาน จะตัดสินโดยมติ 2 ใน 3

กระบวนการนี้ไม่เคยบรรลุผลสำเร็จ แต่ก็ได้มีการดำเนินการกับประธานาธิบดีมาแล้ว 3 ครั้ง ครั้งแรกในปี 1868 กับประธานาธิบดี Andrew Johnson ครั้งที่ 2 ในปี 1974 กับประธานาธิบดี Nixon ในกรณี Watergate และครั้งที่ 3 ในปี 1999 กับประธานาธิบดี Bill Clinton อย่างไรก็ตาม กระบวนการทั้งสามก็แตกต่างกัน

กระบวนการที่ดำเนินการกับประธานาธิบดี Johnson ไม่สำเร็จที่วุฒิสภาโดยเสียงขาดไปเพียง 1 เสียง ข้อกล่าวหาที่รัฐสภากล่าวหาประธานาธิบดี เกี่ยวกับข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการ ในความเป็นจริงแล้วความรับผิดชอบทางการเมืองของประธานาธิบดีที่เป็นเหตุและการนำมาสู่กระบวนการที่ทำให้มีวิวัฒนาการความหมายของ Impeachment ซึ่งจะกระทบต่อสภาพของระบบการเมือง

ตรงกันข้ามในกรณีของ Nixon จะสัมพันธ์กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวถ้าเขาไม่ลาออกเสียก่อน

ท้ายที่สุด ในกรณี Monica Lewinsky กระบวนการตลอดจนที่ดำเนินการกับประธานาธิบดีคลินตัน ด้วยมูลเหตุที่มีการสาบานเท็จและขัดขวางกระบวนการยุติธรรม (ประธานาธิบดีไม่ได้ถูกกล่าวหาว่ามีสัมพันธ์นอกสมรสแต่ได้โกหกภายใต้คำสาบานในกระบวนการยุติธรรม และได้บังคับให้ Monica Lewinsky โกหกในเรื่องความสัมพันธ์) ในทางปฏิบัติแล้วคลินตันไม่ได้ถูกคุกคามอย่างเป็นจริงเป็นจังในการถอดถอน เพราะแทบเป็นไปได้ที่จะรวมเสียงข้างมากให้ใน 2 ใน 3

อย่างไรก็ดี กระบวนการนี้ที่แสดงให้เห็นถึงประเพณีทางการเมืองอเมริกัน อาจจะมีผลที่ตามมาที่สำคัญในอนาคตได้ กล่าวคือ กระบวนการนี้เคยสงวนไว้กับอาชญากรรมต่อความมั่นคงของรัฐ ในอนาคตเป็นไปได้หรือไม่ว่าสมาชิกรัฐสภาจะใช้กระบวนการนี้คุกคามประธานาธิบดี ในความผิดเล็กน้อย และอาจกล่าวโดยทั่วไปว่า ความอ่อนลงของสถาบันประธานาธิบดี จะมีผลต่อดุลยภาพของอำนาจหรือไม่

เรียบเรียงจาก

Philippe Foillard, Droit Constitutionnel et institutions politiques, Paradigme, 2007

Hugues Portelli, Droit Constitutionnel, Dallz, 9 édition, 2011

Pierre Pactet, Ferdinand Mélin – Souseramanien, Droit Constitutionnel, 30^e édition, Sirey, 2011