

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของวุฒิสภาในต่างประเทศ

ประเทศที่มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการออกจากกัน รัฐสภาจะได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นิติบัญญัติคือ ตรากฎหมายให้ฝ่ายบริหารนำไปบังคับใช้ ให้ฝ่ายตุลาการวินิจฉัยข้อพิพาทให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นมา

การตรากฎหมาย หรือบัญญัติกฎหมาย อาจมีขั้นตอนที่ย่นย่อรวมได้ 3 ขั้นตอนอันได้แก่ การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย การประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย จากนั้นก็จะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่นำเอากฎหมายไปบังคับใช้ต่อไป

ประเทศที่มีระบบรัฐสภา อาจมีรัฐสภาเดียว และรัฐสภาสองสภา ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาสองสภาก็จะมีวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรประกอบกันเป็นรัฐสภา วุฒิสภาของบางประเทศอาจมีอำนาจถ่วงดุลย์สภาผู้แทนฯ ด้วยการมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ แต่บางประเทศวุฒิสภาก็เป็นเพียงสภายับยั้งหน่วยงานหรือร่างกฎหมายของสภากลางเท่านั้น ซึ่งในการศึกษาคราวนี้มีประเด็นการศึกษาอยู่ที่อำนาจเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา จึงขอศึกษาตัวอย่างอำนาจเสนอร่างกฎหมายของวุฒิสภาจากประเทศที่เป็นต้นแบบของวุฒิสภาไทย 4 ประเทศ อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ, สหรัฐอเมริกา, ฝรั่งเศส, และเยอรมัน ว่าประเทศใดวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย วุฒิสภาประเทศใดมีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย ดังจะกล่าวต่อไป

3.1 วุฒิสภาที่ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย : ประเทศอังกฤษ

วุฒิสภาที่ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายที่นำมาศึกษาได้แก่ประเทศอังกฤษประเทศเดียว ซึ่งจะขอจำกัดกรอบการศึกษาเกี่ยวกับอังกฤษถึงความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของอังกฤษ และวุฒิสภาของอังกฤษโดยสรุปดังนี้

3.1.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเมืองการปกครองอังกฤษ¹

สภาพทั่วไปของการเมืองการปกครองอังกฤษ

ปัจจุบันอังกฤษเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปมิได้เป็นรัฐเดียวที่มีอำนาจอิทธิพลยิ่งใหญ่โดดเด่นดังเช่นในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งอังกฤษเป็นเจ้าอาณานิคมผู้ยิ่งใหญ่ของโลกอิทธิพลทางการเมืองการปกครอง อังกฤษแผ่ขยายไปอย่างกว้างขวาง

ลักษณะทั่วไปของอังกฤษปัจจุบัน

รูปแบบของรัฐบาลอังกฤษปัจจุบันเป็นรัฐเดี่ยวประกอบด้วยแคว้น 4 แคว้นใหญ่ คือเกาะอังกฤษแผ่นดินใหญ่ (Great Britain, แคว้น Wales, แคว้นไอร์แลนด์ (Ireland) และสกอตแลนด์ (Scotland) รวมเรียกเป็นสหราชอาณาจักรอังกฤษ (United Kingdom of English) รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) และสภาขุนนาง (สภาสูง) รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในรัฐอังกฤษ มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมีอำนาจจำกัด กษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจโดยรัฐสภา (Limited Monarchy) เป็นวิวัฒนาการสืบเนื่องของอังกฤษ ปัจจุบันยังเป็นระบบรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี ไม่เป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรแบบที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญนิยม” รัฐธรรมนูญของอังกฤษไม่มีความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจากรัฐสภาเหมือนกฎหมายทั่วไปอื่นๆ แต่เนื้อหาในการปกครองรัฐเท่านั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอังกฤษ จึงแก้ไขง่ายเหมือนกฎหมายทั่วไป (Act of Parliament) ซึ่งรวมเรียกว่า Statutes คำพิพากษาของศาลยุติธรรม (Common Law) และจารีตประเพณี (Custom) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจารีตประเพณีของรัฐสภา แล้วยังรวมไปถึงกฎเกณฑ์ที่เป็นลักษณะที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติสำหรับ กษัตริย์ รัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี จึงจัดให้รัฐธรรมนูญอังกฤษที่มีได้รวบรวมไว้เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับเดียวแต่ใช้หลายอย่างประกอบกันเรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution)²

ฝ่ายนิติบัญญัติของอังกฤษประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนอังกฤษซึ่งเรียกว่า House of Representatives หรือเรียกว่าสภาสมาชิก

¹สรุปจาก บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, น. 35 - 55 ประกอบ ม.ร.ว. พุทธิสาดน ชุมพล แผ่นปลิงคำบรรยายประชาธิปไตยระบบรัฐสภาอังกฤษ สถาบันพระปกเกล้า 28 พ.ย. 40.

² สมยศ เชื้อไทย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), น. 14 - 32.

(House of Commons) ส่วนวุฒิสภาอังกฤษมีที่มาจากการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งรวมถึงการสืบตระกูลขุนนางด้วยซึ่งเรียกว่า House of Lords หรือสภาขุนนาง เป็นการปกครองโดยรัฐสภาระบบสองสภา ทำหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมายออกบังคับใช้โดยความเห็นชอบ และยินยอมของกษัตริย์ ให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติแต่งตั้ง และควบคุมรัฐบาลฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารของอังกฤษได้รับการแต่งตั้ง และรับผิดชอบต่อรัฐสภามีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหารแทนกษัตริย์

ฝ่ายตุลาการของอังกฤษเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เป็นหลัก ในลักษณะของ (Judge Makes Law) หรือศาลสามารถสร้างกฎหมายให้ใช้ยึดถือกันต่อมาทางหนึ่งเป็นหลักใหญ่ และใช้การบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รัฐสภาตราขึ้นอีกทางหนึ่งรองลงมา ศาลสูงสุดหรือฎีกาของอังกฤษเป็นศาลที่ตั้งก่อกำเนิดในสภาขุนนาง มีสมาชิกสภาขุนนางฝ่ายกฎหมายสืบตระกูลกันต่อมาเป็นผู้พิพากษาศาลสูง ประธานศาลสูงสุดเป็นทั้งสมาชิกสภาขุนนาง เป็นรัฐมนตรียุติธรรมในคณะรัฐมนตรี (Lord Chancellor) องค์กรตุลาการจึงเกี่ยวพันกันอยู่กับองค์กรนิติบัญญัติ และบริหาร

รัฐสภาอังกฤษมีอำนาจปกครองสูงสุดในลักษณะของอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (Sovereignty of Parliament)³

3.1.2 วุฒิสภาอังกฤษ⁴

อังกฤษได้รับการขนานนามว่าเป็นแม่แบบของระบบประชาธิปไตย ประเทศทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทยที่ต้องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างก็ยึดอังกฤษเป็นแบบอย่าง⁵

3.1.2.1 วิวัฒนาการของระบบประชาธิปไตย และระบบรัฐสภาที่มีสองสภา

ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาสองสภาของอังกฤษมิได้เกิดจากความคิดทางทฤษฎีแต่อย่างใด แต่เป็นผลอันเกิดจากวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองในประวัติศาสตร์ของอังกฤษ และวุฒิสภามีได้มีอำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกวุฒิสภา เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภานิติ

³ สืบค้นจาก Website [http:// e-Learning . mfu.ac.th / mflu/](http://e-Learning.mfu.ac.th/mflu/)

⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1.

⁵ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 14 – 32.

บัญญัติมาตั้งแต่แรกเริ่มที่เกิดวุฒิสภาของอังกฤษ วุฒิสภามีหน้าที่อนุมัติกฎหมายให้เงินแก่พระมหากษัตริย์เท่านั้น วุฒิสภอังกฤษจึงมีอำนาจแต่เพียงพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายเท่านั้นจนเป็นประเพณีปฏิบัติสืบต่อมาจนปัจจุบัน ซึ่งมีวิวัฒนาการมาดังนี้⁶

(1) การเกิดขึ้นของมหากฎบัตร (Magna Carta) มีผู้กล่าวกันว่า มหากฎบัตร หรือ Magna Carta ของอังกฤษเป็นรากฐานของประชาธิปไตย หรือรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกนั้น โดยเนื้อหาของ Magna Carta เป็นสัญญาระหว่างกษัตริย์กับพวกขุนนาง ซึ่งจากสัญญานี้ทำให้พวกขุนนางได้สิทธิบางประการตามโครงสร้างของระบบศักดินา และมหากฎบัตร มิได้มีข้อกำหนดให้ราษฎรโดยทั่วไปมีผู้แทนของตนแต่อย่างใด การปกครองโดยผู้แทนของราษฎรโดยทั่วไปจึงยังมิได้เกิดขึ้นในด้านสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน แม้จะมีข้อกำหนดให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง เช่น จะจับกุมคุมขังบุคคลได้ต่อเมื่อมีคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยกฎหมายของประเทศ แต่ก็มิได้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะเป็นสิทธิของบุคคลโดยทั่วไปก็ตาม แต่ก็ต้องถือว่าลักษณะข้อกำหนดในมหากฎบัตร เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นก้าวแรกของการวางหลักโดยชัดเจนในการจำกัดอำนาจกษัตริย์อังกฤษ และถ้าหากกษัตริย์อังกฤษไม่ปฏิบัติตามมหากฎบัตรพวกขุนนางก็มีสิทธิจะคัดค้านกษัตริย์ และมีทางที่จะบังคับให้กษัตริย์ต้องปฏิบัติตาม เหตุนี้จึงต้องนับว่ามหากฎบัตรเป็นตราสารลายลักษณ์อักษรที่อยู่เหนือกษัตริย์ โดยเป็นกฎเกณฑ์ที่กษัตริย์ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งถือเป็นความคิดพื้นฐานของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมในปัจจุบัน

(2) การเริ่มต้นของระบบผู้แทนและรัฐสภา

อังกฤษในศตวรรษที่ 13 เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเริ่มแยกออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร ซึ่งสมัยนั้นกษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารแต่เพียงผู้เดียว แต่การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจนี้เกิดขึ้นจากความจำเป็นซึ่งเกิดขึ้นเองโดยสภาพ มิได้เป็นความคิดของกษัตริย์ในสมัยนั้นแต่อย่างใด แต่เกิดจากความจำเป็นที่กษัตริย์จะต้องเรียกเก็บภาษีมาใช้จ่ายบริหารประเทศ โดยเฉพาะในการทำสงคราม ซึ่งตอนต้นก็เรียกเก็บเฉพาะพวกขุนนางชั้นผู้ใหญ่ พวกพระ และเจ้าที่ดินรายใหญ่ แต่เมื่อต้องการเงินมากขึ้นก็ขยายไปเรียกเก็บกับพวกอัศวินเมืองต่างๆ ซึ่งเป็นเจ้าที่ดินรายย่อย ทำให้มหาสภา (Magnum Conc ilium) มีสมาชิกมากขึ้นในขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาท และอิทธิพลต่อรองกับฝ่ายกษัตริย์ได้มากขึ้นตามไปด้วย

⁶ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เจริญวรรคที่ 2, น. 21.

(3) จุดเริ่มต้นของการมีผู้แทน

มหาสภาได้ขยายตัวครั้งแรกในสมัยพระเจ้าจอห์น เนื่องจากพระองค์ต้องการเงินมาใช้จ่ายในการทำสงครามจำนวนมาก จึงได้ออกหมาย (Writs) แจ่งไปยังเจ้าเมือง (Sheriffs) ต่างๆ เมื่อปี ค.ศ. 1213 ให้จัดส่งอัศวิน (Discreet Knights) ไปประชุมมหาสภาจังหวัดละ 4 คน พวกอัศวินเหล่านี้เป็นเจ้าของที่ดินรายย่อย ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากจึงไม่อาจเรียกมาประชุมโดยพร้อมเพรียงกันหมดที่เดียวได้ พระเจ้าจอห์นจึงกำหนดให้พวกอัศวินส่งผู้แทนไปร่วมประชุมมหาสภา ในสมัยนั้นเป็นเพียงผู้แทนของคนประเภทเดียวแต่ต่อมาได้ขยายเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมด (Representative)

ในรัชกาลของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 (Henry III) เกิดการขัดแย้งอย่างรุนแรงกับฝ่ายมหาสภา เพราะมหาสภาไม่ยอมให้พระเจ้าเฮนรีที่ 3 เรียกเก็บภาษีตามที่ต้องการ จึงทำให้เกิดสงครามขึ้นระหว่างฝ่ายกษัตริย์กับพวกขุนนาง ซึ่งปรากฏว่าพวกฝ่ายขุนนางได้รับชัยชนะ หัวหน้าฝ่ายขุนนางคือ (Simon De Monford) ตั้งตัวเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน (Regent) ในปี ค.ศ. 1264

ในสมัย Mon Ford มีความจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากเช่นกัน จึงจัดประชุมมหาสภาเพื่อให้ความยินยอมในการเก็บภาษี แต่คราวนี้นอกจากจะเรียกพวกขุนนาง และอัศวินแล้ว ยังกำหนดให้เมือง (Boroughs) ต่างๆ อีก 21 เมือง ส่งผู้แทนเมืองละคนมาร่วมประชุมด้วย นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่มีบุคคลสามัญมาร่วมประชุมสภาด้วย ผู้แทนเมืองต่างๆ เหล่านี้ต่อมาได้กลายเป็นผู้แทนของพลเมืองทั้งหมดในเวลาต่อมา **ทั้งนี้ Monford มิได้ตั้งใจให้เป็นประชาธิปไตยแต่อย่างใด** ในการที่กำหนดให้ตัวแทนเมืองต่างๆ ซึ่งเป็นคนสามัญเข้าร่วมประชุมในมหาสภาด้วยนั้น **เพราะต้องการเงิน และความสนับสนุนจากเมืองต่างๆ นั้นเอง**

(4) จุดเริ่มต้นของรัฐสภาอังกฤษ

เมื่อ Monford หหมดอำนาจลงมหาสภาแห่งนี้ก็กลับไปสู่รูปเดิม คือไม่มีผู้แทนเมืองคนสามัญจากเมืองต่างๆ จนถึงปี ค.ศ. 1295 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (Edward I) ต้องการเงินจำนวนมากไปใช้ทำสงครามอีก จึงกำหนดให้มีผู้แทนมาร่วมประชุมมหาสภาอีกในการประชุมครั้งนี้ปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมประชุมมากเป็นประวัติการณ์ คือ มีพวกพระระดับมหาสังฆราช สังฆราชเจ้าอาวาส และหัวหน้านิกายต่างๆ 89 องค์ พวกขุนนางชั้นมาร์ควิส (Baron) และชั้นเอิร์ล (Earl) 50 คน พวกอัศวิน (Knight) จากจังหวัดต่างๆ 61 คน และผู้แทนเมืองต่างๆ อีก 172 คน รวมทั้งขุนนางในราชสำนักและขุนนางอื่นๆ รวมทั้งหมด 400 คนเศษ เป็นมหาสภาที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ การปกครองอังกฤษจึงได้รับการขนานนามว่า "รัฐสภา" ซึ่งเป็นสภาเดียวตัวอย่างของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (The Model Parliament of Edward I) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของรัฐสภาอังกฤษต่อมา

(5) จุดเริ่มต้นของการมีสองสภาของอังกฤษ

นับแต่สมัยรัฐสภาตัวอย่างในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 เป็นต้นมา มหาสภาก็ค่อยๆ พัฒนากลายเป็นรัฐสภาของอังกฤษอย่างช้าๆ การประชุมของรัฐสภาตัวอย่างปี ค.ศ. 1295 นั้นเป็นการประชุมแบบสภาเดียว แต่แยกการลงมติโดยแบ่งออกเป็น 3 พวก พวกแรกคือพวกพระ พวกที่ 2 ได้แก่พวกขุนนางและอัศวิน และพวกที่ 3 คือผู้แทนเมืองต่างๆ ซึ่งเป็นราษฎรสามัญ แต่ต่อมาพวกพระและขุนนางเห็นว่าตนมีผลประโยชน์ได้เสียร่วมกัน เพราะเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่เหมือนกัน จึงร่วมปรึกษาหารือกันเสมอส่วนพวกอัศวิน และผู้แทนเมืองต่างๆ ถือว่าตนเป็นผู้แทนของราษฎรจริงๆ จึงปรึกษาหารือร่วมกัน ทำให้เกิดลักษณะ 2 สภาขึ้นโดยเฉพาะในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 (Edward III) การมีสองสภาได้กลายเป็นหลักปฏิบัติสืบต่อมา กล่าวคือ ที่ประชุมของพวกพระและขุนนางกลายเป็น “สภาขุนนาง” (House of Lords) ส่วนที่ประชุมของพวกอัศวิน และผู้แทนเมือง เปลี่ยนมาเป็น “สภาสามัญ” (House of Commons) ดังนั้นการมีสองสภาของอังกฤษ จึงเป็นผลมาจากวิวัฒนาการในเชิงประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษ มิได้เกิดขึ้นเพราะแนวความคิดทางทฤษฎี 2 สภาแต่อย่างใด เป็นการเรียนรู้จากการกระทำ (Learning by doing) ซึ่งต้องกระทำเช่นนั้นเอง

ในตอนเริ่มต้นมีสภาสามัญนั้น สภาสามัญไม่มีอำนาจแต่อย่างใดเลย สมาชิกของสภาสามัญก็มีได้รับประโยชน์ เกียรติยศ หรือสิทธิพิเศษเหมือนอย่างสมาชิกสภาสามัญในปัจจุบัน มีหน้าที่เพียงมายกมือให้ความยินยอมในการเก็บภาษีเท่านั้น และในสมัยนี้สภาสามัญก็ได้เป็นสภานิติบัญญัติ แต่กษัตริย์เป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายโดยความยินยอมจากพวกขุนนางและพระ (สภาขุนนาง) สมาชิกสภาสามัญมีสิทธิเพียงยื่นฎีการ้องทุกข์เมื่อมีเรื่องเดือดร้อน โดยทำเป็นคำร้องยื่นต่อพระเจ้าแผ่นดิน เมื่อพระองค์เห็นว่าจำเป็นต้องออกกฎหมายก็จะประกาศใช้กฎหมาย โดยขอความเห็นชอบจากสภาขุนนาง ซึ่งบางครั้งกฎหมายที่ออกมาก็ไม่ตรงกับคำร้องของสภาสามัญ

ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้เสนอร่างกฎหมายต่อสภาขุนนาง คือ กษัตริย์ เสนอให้สภาขุนนางเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจึงประกาศใช้เป็นกฎหมาย การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายมิได้มีที่มาจากสภาขุนนาง หรือสมาชิกสภาขุนนาง แม้กฎหมายจะผ่านการพิจารณาของสภาขุนนางสภาเดียวก็ตาม

(6) กฎหมายต้องได้รับการพิจารณาจากทั้งสองสภา

หลักการนี้เกิดขึ้นสืบเนื่องต่อจากที่กล่าวมา (5) กล่าวคือ

เมื่อฐานะทางการเงินของสมาชิกสภาสามัญดีขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปสถานะทางเศรษฐกิจของสมาชิกสภาสามัญมั่งคั่งมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้พระเจ้า

แผ่นดินต้องเอาใจใส่สภาสมาญมากยิ่งขึ้น เพราะต้องพึ่งพาด้านการเงินจากสภาสมาญ ดังนั้นในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 5 (Henry V) พระองค์ทรงบัญญัติเป็นหลักว่า จะออกกฎหมายขัดแย้งกับคำร้องขอของสภาสมาญไม่ได้ และต่อมาในรัชกาลของพระเจ้าเฮนรีที่ 6 (Henry VI) ระหว่างปี ค.ศ. 1422 - 1461 ได้เกิดระเบียบปฏิบัติขึ้นมาใหม่ กล่าวคือ กฎหมายทุกฉบับจะต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมายต่อสภาสมาญ และสภาขุนนาง และเมื่อสภาทั้งสองพิจารณาเห็นชอบด้วยจึงประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ซึ่งแสดงให้เห็นว่าร่างกฎหมายต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากทั้งสองสภา วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาเห็นชอบร่างกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติของวุฒิสภาอังกฤษตลอดมาจนปัจจุบัน

จึงสรุปได้ว่าวุฒิสภาอังกฤษไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายมาแต่เริ่มแรกมีวุฒิสภาจนถึงปัจจุบัน มีแต่อำนาจพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายเท่านั้น

3.1.2.2 ที่มาและสถานภาพการเป็นผู้แทนของวุฒิสภาอังกฤษ

เนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นกิจจะลักษณะแบบรัฐธรรมนูญนิยม แต่ยังคงใช้ระบบรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีมาจนปัจจุบัน จึงไม่มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนว่าสมาชิกวุฒิสภามีสถานะโดยนิตินัยเป็นผู้แทนของใคร จึงต้องพิจารณาสถานะโดยพฤตินัยว่าวุฒิสภาเป็นผู้แทนของฝ่ายใด กล่าวคือ ⁷

“รัฐสภาประกอบด้วย สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสมาญ (House of Commons) ซึ่งมีลักษณะเป็นสภาคู่ โดยสภาสมาญทำหน้าที่เป็นสภาล่างเป็นผู้แทนของราษฎร ส่วนสภาขุนนางจะเป็นผู้แทนของฐานันดร ทั้งนี้เพราะฐานันดรเป็นโครงสร้างสำคัญของระบอบการปกครองในสมัยกลาง

สำหรับองค์ประกอบสมาชิกของสภาขุนนางอังกฤษนั้น สมาชิกสภาขุนนางของอังกฤษมีสมาชิกหลายประเภทด้วยกัน

ประเภทแรก เป็นสมาชิกที่มีฐานะเป็นขุนนางอังกฤษ และขุนนาง สก็อต ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ตกทอดไปยังทายาทได้ประมาณ 850 คน

ประเภทที่ 2 เป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพประมาณ 190 คน

⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 54 –

ประเภทที่ 3 เป็นขุนนางที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาศาลสูงอีก 9 คน ซึ่งเป็นการดำรงตำแหน่งตลอดชีพเช่นกัน

ประเภทที่ 4 เป็นสมาชิกที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเป็นพระระดับสูง คือ อาร์ชบิชอป 2 คน และบิชอป อีก 24 คน”

สรุปได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่ม มิได้เป็นผู้แทนประชาชน และมีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งทางตรง หรือทางอ้อม

3.1.2.3 วุฒิสภาอังกฤษเป็นสภายับยั้งร่างกฎหมาย⁸

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสภาขุนนาง และสภาสามัญนั้นก่อนปี ค.ศ. 1911 สภาสูงสามารถขัดขวางร่างกฎหมายที่ผ่านจากสภาสามัญมาแล้วได้ โดยการปฏิเสธที่จะยินยอมให้ประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้น นับได้ว่าเป็นสิทธิยับยั้งของสภาขุนนาง ซึ่งสะท้อนความเป็นระบบสภาคู่ตามความหมายที่เคร่งครัดที่สามารถยับยั้งร่างกฎหมายของสภาล่างได้เด็ดขาด ทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาล่างตกไปไม่อาจประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับได้เลยทีเดียว แต่ภายหลังจากการประกาศ The Parliament Act ในปี ค.ศ. 1911 แล้ว สภาขุนนางไม่มีสิทธิยับยั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินอีกต่อไป และสำหรับร่างกฎหมายอื่นๆ การใช้สิทธิยับยั้งของสภาขุนนางจะมีผลเป็นการถ่วงเวลา ทำให้การประกาศใช้เป็นกฎหมายของร่างกฎหมายนั้นๆ ใช้เวลานานขึ้นเท่านั้น

จากที่กล่าวมาอาจเห็นได้ว่าวุฒิสภาอังกฤษไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

3.1.3 ปัญหาระบบรัฐสภาอังกฤษในปัจจุบัน⁹

พัฒนาการปกครองของอังกฤษนับแต่มีกฎหมาย The Bill of Rights ปี ค.ศ. 1689 มีฐานะเป็นกฎหมายนั้นนับว่าเป็นพื้นฐานที่เพียงพอสำหรับศาลในระบบ Common Law ของอังกฤษ ที่จะนำมาขยายผลในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนตลอดช่วงเวลาสามศตวรรษที่ผ่านมา

แต่สำหรับปัจจุบันเริ่มมีการตระหนักถึงปัญหาที่เกิดจากการปกครองภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) หรือการปกครองโดยกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้เพราะภายใต้การปกครองโดย

⁸ เฟิงอ้าง.

⁹ เฟิงอ้าง.

กฎหมายแบบอังกฤษนั้น ผู้ออกกฎหมาย หรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่อยู่ภายใต้กฎหมายใดๆ ดังที่มีคำกล่าวว่า “รัฐสภาอังกฤษทำได้ก็มีแต่เพียงการเปลี่ยนผู้หญิงให้เป็นชาย และผู้ชายให้เป็นหญิงเท่านั้น” ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติของอังกฤษจึงมีอำนาจอันไม่จำกัดในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย (บัญญัติกฎหมาย) เพื่อให้รัฐบาลนำกฎหมายดังกล่าวมาเป็นพื้นฐานในการใช้อำนาจในการปกครองต่อไป ซึ่งหากพิจารณาให้ดีจะเห็นว่าระบบดังกล่าวทำให้กฎหมายตกอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมือง

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างการปกครองของอังกฤษเป็นลักษณะเฉพาะของอังกฤษที่เป็นการผสมผสานระหว่างระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างธรรมดา (Simple Majority) และหลักความเป็นสถาบันสูงสุดของรัฐสภา ซึ่งนำไปสู่ระบบเสียงข้างมากที่ไม่ยอมรับการประนีประนอมใดๆ และไม่เปิดช่องให้มีการโต้แย้งได้

สรุปได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาอังกฤษไม่ได้มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน สมาชิกวุฒิสภาไม่เคยมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายมาแต่แรกเริ่มมีวุฒิสภาจนถึงปัจจุบัน

3.2 วุฒิสภาในประเทศที่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

ในบรรดาประเทศที่เป็นประชาธิปไตยในระดับสูง ระบบรัฐสภา หรืออำนาจนิติบัญญัติ มีพัฒนาการสูงใช้ระบบสองสภา มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสองสภาในระดับที่เท่าเทียมกัน โดยยึดหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนค่อนข้างสูง ต่างให้อำนาจวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้ถูกยึดเป็นแม่แบบในการจัดทำรัฐธรรมนูญนานาประเทศรวมทั้งประเทศด้วย ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมัน ซึ่งประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ (Constitutionalism) ดังจะกล่าวต่อไป

3.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁰

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในทวีปอเมริกาเหนือ ถือเป็นประเทศที่เกิดขึ้นใหม่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในทวีปยุโรป หรือเอเชีย แต่เป็นประเทศมีการปกครองแบบประชาธิปไตยยุคใหม่ที่เกิดขึ้นตามหลักทฤษฎี หรือปรัชญาประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน มีการ

¹⁰ เฟิงอ้าง, น. 61 – 84.

แบ่งแยกอำนาจระหว่างองค์กรทำหน้าที่นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แยกกันค่อนข้างเด็ดขาด เป็นประเทศแรกที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในระบอบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ใช้ระบบรัฐสภา 2 สภา ที่มีอำนาจเท่าเทียมกัน ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวสืบทอดกันมายาวนานนับแต่เริ่มประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1787 มาจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งก็ตาม รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่เคยถูกล้มล้าง หรือฉีกเสียแม้แต่ครั้งเดียว รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกายังเป็นเครื่องมือในการรวมประเทศ และยึดเหนี่ยวมลรัฐต่างๆ ไว้ด้วยกัน เป็นประเทศมหาอำนาจที่ยิ่งใหญ่ของโลกในปัจจุบัน

3.2.1.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศสาธารณรัฐที่มีรูปแบบของรัฐเป็นสหรัฐ (Federation) ประกอบด้วยมลรัฐ 50 มลรัฐ ประกอบเป็นสหรัฐอเมริกา (United States of America) มีการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ยึดหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ในระบบประธานาธิบดีมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรประเทศแรกของโลกตามลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติกับบริหาร และตุลาการ ค่อนข้างจะเด็ดขาด เกี่ยวข้องกันน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับระบบรัฐสภา ประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยทางอ้อม สภานิติบัญญัติ หรือรัฐสภา (Congress) ประกอบด้วยวุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสองสภา ฝ่ายบริหารมีแต่ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ไม่มีนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ได้รับแต่งตั้งและรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี ประธานาธิบดีและรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจ และการทหารในค่ายโลกเสรีประชาธิปไตยทุนนิยมโลกในปัจจุบัน

3.2.1.2 รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีได้เป็นเพียงกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกายังมีบทบาทสำคัญในการรวมประเทศสหรัฐอเมริกา รวมเอามลรัฐต่างๆ ที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ สเปน ฝรั่งเศส ฮอลันดา ฯ เข้าเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา มีรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาที่ยิ่งใหญ่ในปัจจุบันดังมีความเป็นมาโดยสรุปได้

(1) ที่มาของรัฐธรรมนูญ

ทวีปอเมริกาหมองในสายตาของชาวยุโรปก็นับว่าเป็นทวีปใหม่ที่ค้นพบโดย Columbus (1451 - 1506) นักเดินเรือรับจ้างจากกษัตริย์สเปนเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1492 ค้นพบส่วนที่เป็นหมู่เกาะ และชายฝั่งทวีปอเมริกาใต้ และอเมริกากลาง แต่ยังไม่เคยเดินทางเข้าไปสำรวจในแผ่นดินใหญ่ในทวีปอเมริกาเหนือ และยังไม่ได้ตั้งชื่อทวีป ต่อมา Amerigo Vespucci ในช่วงปี ค.ศ. 1454 - 1512 ได้เดินเรือสำรวจตามเส้นทางของโคลัมบัส แต่นักภูมิศาสตร์ชื่อ Waldseemuller ได้เสนอให้ขนานนามทวีปใหม่นี้ตามชื่อของ อเมริโก เวสปุซซี่ เมื่อ ค.ศ. 1507 ส่วนชาวยุโรปคนแรกเพิ่งเดินทางเข้าไปในแผ่นดินใหม่ ซึ่งเดิมเป็นถิ่นที่อยู่ของชนพื้นเมืองของคนหลายเผ่ากระจายอยู่ทั่วไปที่เป็นดินแดนของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันนี้ Juan Ponce De Leon ช่วงปี 1460 - 1521 โดยขึ้นฝั่งที่ชายฝั่งฟลอริดาในปี ค.ศ. 1513

หลังจากนั้นชาวยุโรปรวมทั้งเอเชีย อาฟริกา และที่อื่นจากทั่วโลกได้หลั่งไหลเข้าสู่ทวีปอเมริกาเหนือ เข้าไปตั้งรกราก และตกเป็นอาณานิคมของประเทศในยุโรป ซึ่งมีอังกฤษเป็นเจ้าของอาณานิคมรายใหญ่ที่ปกครองอเมริกา ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ชาวอาณานิคมซึ่งส่วนใหญ่มาจากเรื่องเงิน หรือการเก็บภาษี การไม่มีผู้แทนในรัฐสภาอังกฤษจนนำไปสู่การทำสงครามระหว่างชาวอาณานิคมกับทหารอังกฤษ สภาแห่งทวีปของชาวอาณานิคมได้แต่งตั้งให้ George Washington เป็นผู้บัญชาการกองทัพแห่งทวีปเมื่อ พฤษภาคม ค.ศ. 1775 จนฝ่ายอังกฤษแพ้สงคราม

ในระหว่างที่มีการสู้รบอยู่นั้นมลรัฐที่เคยเป็นอาณานิคมอังกฤษ 13 มลรัฐ ก็ได้ร่วมกันประกาศอิสรภาพเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 โดย Thomas Jefferson ทำหน้าที่เป็นผู้ร่างคำประกาศ

ในระหว่างสงครามนั้นสภาทวีป (Continental Congress) ทำหน้าที่ประสานงานต่าง และในปี ค.ศ. 1777 ได้ยกร่าง Articles of Confederation ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของชาวอเมริกัน และมีผลใช้บังคับ ค.ศ. 1781 เมื่อได้ผ่านการให้สัตยาบันของมลรัฐต่างๆ ครบถ้วนแล้วตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว มลรัฐแต่ละมลรัฐต่างก็ยังคงมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ในตัวเอง โดยมีองค์กรเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐเหล่านั้นคือ สภา Congress ซึ่งแต่ละมลรัฐจะได้มีคะแนนเสียงได้มลรัฐละ 1 คะแนน ซึ่งตามโครงสร้างนี้จะไม่มีรัฐบาลกลางที่มีลักษณะเป็นองค์กรถาวร จึงเป็นโครงสร้างการปกครองรัฐรวมแบบ **สมาพันธรัฐ** (Confederation) ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องใช้มติเอกฉันท์ การบริหารจากส่วนกลางอยู่ในขอบเขตที่จำกัด กล่าวคือ ในอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินตราการไปรษณีย์ การจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ

ชนเผ่าอินเดียนแดง ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญในขณะนั้น และทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างมลรัฐต่างๆ เท่านั้น

แต่การรวมตัวเป็นสมาพันธรัฐเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายอย่างเช่น

ประการแรก ไม่มีมลรัฐใดยินยอมที่จะรับภาระทางการเงินต่างๆ ที่หน่วยงานส่วนกลางก็มีความจำเป็นต้องใช้เงิน แต่ไม่มีอำนาจเก็บภาษีด้วยตนเองได้ ผลที่ตามมาคือ ค่าของเงินตกต่ำลงเป็นอย่างมาก

ประการที่สอง ส่วนกลางไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้า ทำให้เกิดสงครามการค้าโดยการตั้งกำแพงภาษีในระหว่างมลรัฐต่างๆ ด้วยกันเอง

ประการที่สาม ส่วนกลางไม่มีอำนาจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เมื่อส่วนกลางไม่มีอำนาจกำหนดพฤติกรรมของมลรัฐต่างๆ ได้ความร่วมมือระหว่างรัฐก็เป็นเรื่องยากที่จะเกิดขึ้นมาได้เอง ในสภาพการเช่นนี้ ก็เกิดปัญหาเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศที่ไม่เป็นเอกภาพตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์กับอังกฤษ และสเปน

ปี ค.ศ. 1778 ประเทศฝรั่งเศสประกาศรับรองเอกราชของชาวอเมริกัน และเข้าเป็นพันธมิตรกับฝ่ายอเมริกันในปี ค.ศ. 1780 ฝรั่งเศสเข้าช่วยชาวอเมริกันรบกับอังกฤษโดยส่งทหารเข้ามาช่วยในปีถัดมา

ในปี ค.ศ. 1783 ได้มีการทำสัญญาสันติภาพระหว่างอังกฤษกับสหรัฐอเมริกาที่พระราชวังแวร์ซาย ชานกรุงปารีสของฝรั่งเศส ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับสถานะความเป็นตัวของตัวเองของสหรัฐอเมริกาโดยเจ้าอาณานิคมเดิมคืออังกฤษ

(2) การยกร่างรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐอเมริกา (Federation)

รัฐธรรมนูญที่กล่าวมา (1) นั้นเป็นรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ (Confederation) เท่านั้น รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐอเมริกา (Federation) หรือเรียกสั้นๆ ว่าสหรัฐอเมริกา มีความเป็นมาโดยสรุปดังนี้

ในระหว่างที่สหรัฐอเมริกา มีการปกครองแบบสมาพันธรัฐ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันแบบหลวมๆ แต่ละมลรัฐยังคงไว้ซึ่งความเป็นเทศค่อนข้างมาก ทำให้การปกครองไม่สู้จะเป็นเอกภาพนัก จึงมีเสียงเรียกร้องจากกลุ่มปัญญาชนที่นิยมระบบสหพันธรัฐ (The Federalist) ภายใต้การนำของ Alexander Hamilton และ James Madison โดยในขั้นแรกได้มีการประชุมกันระหว่างตัวแทนจากมลรัฐต่างๆ 5 มลรัฐที่แอนนาโพลิสในปี ค.ศ. 1786 และที่ประชุมดังกล่าวได้มีมติตามข้อเสนอของ อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน และเจมส์ เมดิสัน ให้มีการเรียกตัวแทนจากมลรัฐต่างๆ มาประชุมเป็นการทั่วไปที่เมืองฟิลาเดลเฟีย เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปรากฏว่ามีตัวแทนจาก 12 มล

รัฐจาก 13 มลรัฐมาร่วมประชุม ขาดตัวแทนจากรัฐ Rhode Island ตัวแทนที่เข้าร่วมประชุมในการประชุมดังกล่าวทั้งหมด 55 คน เป็นนักกฎหมาย 33 คน นักธุรกิจ 8 คน และเป็นเจ้าของทาสแคน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีตัวแทนของบุคคลธรรมดาทั่วไปไม่ว่าจะเป็นเกษตรกร หรือช่างฝีมืออยู่ใน คณะตัวแทนดังกล่าวเลย สำหรับบุคคลสำคัญๆ ที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จัก เช่น จอร์จ วอชิงตัน, เบนจามิน แฟรงกลิน, เจมส์ เมดิสัน, อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน ตัวแทนเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในวัยหนุ่ม ฉกรรจ์จนถึงวัยกลางคนยกเว้น เบนจามิน แฟรงกลิน เท่านั้นที่อายุ 80 ปี ซึ่งหากพิจารณาในเชิง สังคมวิทยาบุคคลเหล่านี้ก็คือ ตัวแทนชนชั้นปกครองจากโครงสร้างการปกครองตามรูปแบบ คณาธิปไตยที่มีอยู่เดิม

ข้อที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือ คณะตัวแทนดังกล่าวข้างต้นมิได้รับมอบหมายอย่างเป็นทางการให้มีภารกิจในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่ประการใด แต่ได้รับมอบหมายให้ ปรับปรุงรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ (Article of Confederation) เท่านั้น แต่ในที่สุดกลับกลายเป็น การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีการลงนามโดยตัวแทน 51 คน จากตัวแทนทั้งหมด 55 คน เมื่อวันที่ 17 กันยายน ปี ค.ศ. 1787 และเมื่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวผ่านการยอมรับของมลรัฐทั้ง 13 มลรัฐ จึงมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญในรูปแบบสมัยใหม่ฉบับแรกของโลก และมีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะได้ผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมมาหลายครั้งก็ตาม

และยังเป็นที่น่าสังเกตอีกว่าสมาชิกทั้ง 55 คน ของสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่เคยมี ประสบการณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญมาก่อน ทั้งไม่มีต้นแบบรัฐธรรมนูญเป็นแนวทางดังที่ประเทศ อื่นๆ ที่ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมามีต้นแบบในการยกร่างใช้กัน แต่ก็ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่าดี ที่สุดฉบับหนึ่ง และผ่านการพิสูจน์ว่ามีประสิทธิภาพและใช้ได้ยาวนานที่สุดกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ใดๆในประเภทเดียวกัน มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789 ถึงปัจจุบัน ค.ศ. 2009 นับเป็นเวลา เกือบ 220 ปี โดยที่การดำเนินการ พิจารณายกร่างสามารถทำได้สำเร็จภายในช่วงระยะเวลาเพียง 4 เดือนเท่านั้น สามารถจะกล่าวได้ว่าเป็นความมหัศจรรย์ประการหนึ่งทีเดียว

ประเด็นปัญหาสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับตัวแทนของมลรัฐต่างมีปัญหว่า แต่ละมลรัฐควรมี ตัวแทนเป็นจำนวนเท่าๆ กัน หรือมีตัวแทนตามสัดส่วนของภาษีที่เก็บได้ หรือมีตัวแทนตามสัดส่วน ของพลเมือง ตกลงกันไม่ได้ในที่สุดก็ได้ตกลงกันให้มีสภาสองสภา สภาหนึ่งให้มีจำนวนสมาชิก เท่ากันทุกมลรัฐ (วุฒิสภา) อีกสภาหนึ่งมีจำนวนสมาชิกตามอัตราส่วนของพลเมือง¹¹

¹¹ สมภพ โหตระกิตย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2), (กรุงเทพมหานคร : นำเชียการ พิมพ์, 2512), น. 63.

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับทาส มีปัญหาว่าควรรับทาสเป็นส่วนหนึ่งของประชาชนหรือไม่ มลรัฐฝ่ายใต้ผลักดันให้ได้ข้อยุติว่าให้คงสถานภาพเดิมไว้เป็นการต่อไป (Status Quo) ไปจนถึงปี 1808

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์ทางการค้า ซึ่งมลรัฐฝ่ายใต้ก็สามารถผลักดันได้ข้อยุติว่าจะไม่มีการเก็บภาษีสินค้าขาออก

โดยภาพรวมแล้วอาจกล่าวได้ว่าข้อเสนอของมลรัฐเวอร์จิเนีย และรัฐธรรมนูญแห่งนิวยอร์ก มีอิทธิพลต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญมากที่สุด

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ยังมีความดีเด่นอีกหลายประการเช่น การอ่านเข้าใจง่าย ใช้ถ้อยคำละสลวย ในขณะที่ใช้ถ้อยคำชัดเจนมีความยืดหยุ่นให้ตีความได้ตามสมควรการเลือกใช้ถ้อยคำได้อย่างเหมาะสม เช่น ใช้ถ้อยคำเปิดช่องให้มีการขยายเขตอำนาจของรัฐบาลได้ในเวลาต่อมาเช่น ใช้คำว่า Necessary and Proper Article II, Section 8 ย่อหน้าสุดท้ายเป็นต้น ไม่เขียนรายละเอียดไว้มากจนเกินไปแต่เขียนเปิดทางกว้างๆ ให้มีช่องทางแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคตตามสถานการณ์ได้อย่างดี¹²

(3) หลักการของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา¹³

(3.1) รัฐธรรมนูญสร้างระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federation) เป็นรูปแบบที่มีทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลของมลรัฐต่าง คือจะแบ่งสรรอำนาจกันอย่างไรระหว่างสหรัฐกับมลรัฐมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจไว้ตามรัฐธรรมนูญ เช่น

ใช้เป็นอำนาจของสภาองเกรส ที่จะจัดเก็บภาษีอากรใช้หนี้รัฐบาลจัดการป้องกันประเทศ การกักขังหนีสืบ การออกกระเปียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้ากับต่างประเทศ และระหว่างมลรัฐต่างๆ อำนาจที่จะผลิตเงินตรา และกำหนดค่าของเงินตรา จัดตั้งกองทัพ ประกาศสงคราม และออกพระราชบัญญัติ “ที่จำเป็นและเหมาะสม” เพื่อดำเนินการตามนโยบาย และอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

จำกัดอำนาจของมลรัฐในหลายๆ เรื่อง เช่น ห้ามมิให้มลรัฐทำสัญญาต่างประเทศ ห้ามผลิตเงินตรา เป็นต้น

และยังวางหลักเกณฑ์ว่าอำนาจที่มีได้กำหนดให้เป็นของสหรัฐ (Federal) และยังมีได้เป็นข้อห้ามสำหรับมลรัฐ (State) ให้เป็นอำนาจของมลรัฐซึ่งเรียกอำนาจนี้ว่า “อำนาจที่ยังคงเหลือ” ของรัฐ (Residual Power)

¹² สืบค้นจาก [www. Geocities.com / sorn_chai](http://www.Geocities.com/sorn_chai) 1984

¹³ เพิ่งอ้าง.

รัฐธรรมนูญฯ ยังกำหนดอีกว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ และกฎหมายของรัฐที่ออกภายใต้ รัฐธรรมนูญสหรัฐมีความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ผู้พิพากษาในทุกๆ มลรัฐจะต้องยึดถือ กฎหมายเหล่านี้เป็นแนวปฏิบัติ ซึ่งเรียกกันว่าหลักการเป็นกฎหมายสูงสุด (Supremacy Clause) มีการประนีประนอมเรื่องที่สำคัญระหว่างมลรัฐด้วยกันเอง ด้วยการกำหนดให้สภาองเกรส ประกอบด้วยสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สำหรับสภาผู้แทนราษฎร จะใช้หลักการ เลือกตั้งโดยตรงบนพื้นฐานจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนวุฒิสภาให้ประชาชนเลือกตั้ง โดยใช้เขตมลรัฐเป็นเขตเลือกตั้งมลรัฐละ 2 คน ทุกมลรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐใหญ่มีประชากรมากหรือน้อยก็ตาม

(3.2) ระบบการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังไม่พอใจเพียงการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐบาลกลาง กับรัฐบาล มลรัฐเท่านั้น ยังต้องแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยกำหนดให้ สภาองเกรสมีอำนาจนิติบัญญัติ ประธานาธิบดีมีอำนาจบริหาร และศาลมีอำนาจตุลาการตาม หลักของเตสกีเอร์

ในการแบ่งแยกอำนาจที่ยังแยกสถาบันฝ่ายบริหารออกจากสภานิติบัญญัติค่อนข้างจะ เด็ดขาดกล่าวคือ ทั้งสองสถาบันมีฐานอำนาจแยกกัน ประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งจาก ประชาชน มีวาระสมัยละ 4 ปี แต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีของประธานาธิบดีเอง สภาองเกรสไม่มี อำนาจล้มรัฐบาล ส่วนสภาองเกรสก็เช่นกันได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรมีวาระ 2 ปี และวุฒิสภามีวาระ 6 ปี ประธานาธิบดีไม่สามารถยุบสภาองเกรสได้

(3.3) รัฐธรรมนูญสร้างระบบตรวจสอบ และถ่วงอำนาจ (Checks and Balance)

นอกจากการแบ่งแยกอำนาจแล้วผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีการตรวจสอบ หรือ ทานอำนาจ และถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ เช่น สภา องเกรสมีอำนาจในการออกรัฐบัญญัติ แต่ประธานาธิบดีมีสิทธิที่จะยับยั้งได้ (Veto) แต่อย่างไรก็ ตามเมื่อประธานาธิบดียับยั้งแล้วหากร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ผ่านการพิจารณาของสภาองเกรส เป็นครั้งที่ 2 โดยได้รับเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 ก็จะเป็นกฎหมายได้

ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลสูงสุด แต่การเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้ง นี้จะได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน ผู้พิพากษาที่ได้รับแต่งตั้งแล้ว สภาองเกรสก็สามารถ ที่จะกล่าวโทษผู้พิพากษาได้เมื่อมีเหตุผลที่สมควรในทำนองเดียวกัน ศาลสูงสุดมีอำนาจที่จะ ประกาศว่ากฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ในระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเองก็ยังมีการถ่วงดุลอำนาจให้สภานิติบัญญัติที่ 2 คือวุฒิสภา ถ่วงดุลอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วยการให้อำนาจวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้¹⁴

(3.4) รัฐธรรมนูญยึดหลักจัดตั้งรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

หลักการที่เป็นแม่บทของรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ หรือหลักการปกครองโดยความยินยอมเห็นชอบของประชาชน หลักการนี้จะบรรจุเป้าหมายได้ต่อเมื่อจัดให้มีระบบการเลือกตั้งในทุกตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการปกครอง

ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ได้รับเลือกตั้งจากคณะผู้เลือกตั้ง ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้มาเลือกประธานาธิบดี ส่วนผู้แทนราษฎรในสภาล่าง และสมาชิกวุฒิสภาก็ได้รับการเลือกตั้งเช่นกัน ผู้พิพากษาศาลสูงสุดอาจไม่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ประธานาธิบดีแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน

(3.5) หลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ชน หลักของสิทธิเสรีภาพเป็นหลักขั้นมูลฐานที่จะอำนวยให้ระบบการแบบเลือกตั้งได้เป็นประชาธิปไตยได้สมบูรณ์แบบรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ บัญญัติขึ้นด้วยความเคารพหลักความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองอเมริกันไว้ในรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุปรูปแบบการปกครองสหรัฐอเมริกา เรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยพหุนิยม (Pluralist Democracy) คืออำนาจการปกครองแยกกระจายอยู่หลายชั่วหลายศูนย์ นอกจากนี้ยังมีรูปแบบของระบบประธานาธิบดี ซึ่งรวมเอาบทบาทของประมุข และนายกรัฐมนตรีไว้ในคนๆ เดียวกัน

(4) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

ลักษณะเด่นของรัฐธรรมนูญ คือการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาเป็นหลักพื้นฐานของการปกครอง ซึ่งสามารถจำแนกแบ่งฝ่ายต่างๆ ได้เป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ แต่ในการศึกษานี้เป็นเรื่องที่จะศึกษาถึงอำนาจเสนอร่างกฎหมายของวุฒิสภา จึงจะขอทำการศึกษาเกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น

¹⁴ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7

(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513).

3.2.1.3 อำนาจนิติบัญญัติของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา¹⁵

ได้นำเสนอมาแล้วว่าลักษณะเด่นของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะเด่นในแง่ที่เป็นรัฐธรรมนูญที่นำเอาหลักการแยกอำนาจมาใช้เป็นหลักพื้นฐานของการปกครอง ซึ่งสามารถจำแนกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ออกได้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งจะมุ่งเน้นศึกษาอยู่ในกรอบของฝ่ายนิติบัญญัติโดยศึกษาโครงสร้างองค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติ การกิจอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการนิติบัญญัติของสภา Congress อันได้แก่สภาผู้แทนฯ และวุฒิสภา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบัญญัติให้งานนิติบัญญัติเป็นภารกิจของสภา Congress ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา Article I Section I โดยที่วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลฉันทกฤษฎาหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎร หรืออาจจะทำหน้าที่ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่วุฒิสภาต่อไปยังสภาล่างก็ได้ ทั้งนี้โดยมีประสงค์สำคัญให้สภาสูงเป็นองค์กรถ่วงดุลหรือคานอำนาจสภาล่างดังจะได้นำเสนอต่อไป

(1) สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)

สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 435 คน มีวาระ 2 ปี (Art.1 Sec.2 Cl.1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ และถือสัญชาติอเมริกันไม่น้อยกว่า 7 ปี มีภูมิลำเนาอยู่ในมลรัฐที่ตนสมัครนั้น ส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องถือสัญชาติอเมริกัน และมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และเป็นอำนาจของมลรัฐที่จะกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภูมิลำเนา และขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนจะจัดในเขตเลือกตั้งโดยแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีสมาชิกสภาผู้แทนเขตละ 1 คน

(2) วุฒิสภา (Senate) หรือสภาสูง

สภานี้มีสมาชิกจำนวน 100 คน โดยรัฐธรรมนูญฯ Art.1 Sec.3 และแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 17 (ค.ศ.1913) กำหนดให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนโดยตรงจากมลรัฐของตนมลรัฐละ 2 คน จากจำนวนทั้งสิ้น 50 มลรัฐ การเลือกตั้งสภา Senate จะมีขึ้นทุก 2 ปี และในการเลือกแต่ละครั้งจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา Senate เป็นจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดหมุนเวียนกันไป ทำให้สมาชิกแต่ละคนอยู่ในวาระได้ 6 ปี จนได้รับการขนานนามว่าเป็นสภาชีเนทนิรันดร์ รองประธานาธิบดีจะทำหน้าที่เป็นประธานของสภาชีเนท นอกจากนี้หากประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดๆ รองประธานาธิบดีจะสาบานตนเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนจนกว่าจะครบวาระ การที่วาระของสมาชิกวุฒิสภา มีวาระดำรงตำแหน่งยาวนานกว่าสภาผู้แทนราษฎร ทำให้

¹⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7.

วุฒิสภามีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เสริมสร้างความมั่นคง โดยการผ่อนสั้นผ่อนยาว และมองการณ์ไกล ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ไม่อาจจะคาดหมายได้จากสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้แล้วยังมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาว่าจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี บริบูรณ์ ถือสัญชาติอเมริกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 9 ปี และมีภูมิลำเนาในมลรัฐที่ตนสมัคร

การที่จะตรากฎหมายออกมาใช้บังคับกับประชาชนได้จะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาทั้งสอง หรือสภาสองเกรสนั่นเอง

(3) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสภาสองเกรส

สภาสองเกรสของสหรัฐอเมริกาทำหน้าที่หลักก็คือ ทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่จะต่างกับสภาในการปกครองแบบรัฐสภาที่สามารถจะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ แม้สภาสองเกรสจะมีเครื่องมือตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา Art.II Sec.4 ที่เรียกว่า Impeachment ที่สามารถฟ้องร้องประธานาธิบดี และสมาชิกของฝ่ายบริหารที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งทุกตำแหน่งเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง สามารถทำได้เฉพาะในการที่พิสูจน์ได้ว่าบุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดทางอาญาตามรัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้นไม่ใช่เกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองแต่อย่างใด

สำหรับการบัญญัติกฎหมายอันได้แก่ การเสนอร่างกฎหมาย และพิจารณาเสนอร่างกฎหมายนั้น ทั้งสภาผู้แทนราษฎรต่างมีฐานะเท่าเทียมกันในการเสนอ และพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของสหรัฐ (ไม่ใช่อำนาจของมลรัฐ) เว้นแต่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเท่านั้นที่ต้องเสนอสภาผู้แทนราษฎรก่อน ร่างกฎหมายจะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาแล้วเสนอต่อประธานาธิบดีลงนามก่อนใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา¹⁶ ซึ่งบัญญัติไว้ใน Article I ว่า

อำนาจตรากฎหมายของสภาสองเกรสเป็นอำนาจตรากฎหมายระดับสหพันธรัฐ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 18 ข้อตามที่บัญญัติไว้ใน Article I มาตรา 8 เท่านั้น นอกนั้นเป็นกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของสภามลรัฐที่จะบัญญัติกฎหมายใช้บังคับภายในมลรัฐตน ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการปกครองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งจะต้องมีการแบ่งสรรอำนาจระหว่างสหรัฐกับมลรัฐว่าอะไรเป็นอำนาจของสหรัฐ อะไรเป็นอำนาจของมลรัฐ ซึ่งต่างกับรัฐเดี่ยวที่ไม่ต้องแบ่งอำนาจกันเพราะไม่มีมลรัฐ

¹⁶ สมบัติ จันทรวงศ์ และคณะ, คำแปลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา : เดอะเฟดเอร์ลิสต์ เปปเปอร์, เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกัน, ภาคผนวก 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น. 644 – 660.

สรุปได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาที่มีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาดังนี้

“ มาตรา 1

อนุมาตรา 1

อำนาจนิติบัญญัติทั้งปวงที่กำหนดให้ต่อไปนี้ ให้อยู่ที่รัฐสภาแห่งสหรัฐ ซึ่งประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

อนุมาตรา 7

(1) ร่างกฎหมายเพื่อหารายได้เข้าแผ่นดินทุกฉบับจะต้องเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภาอาจเสนอหรือให้ความเห็นชอบโดยมีการแก้ไขเช่นเดียวกับร่างกฎหมายอื่นได้

(2) ร่างกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาแล้ว ก่อนจะเป็นกฎหมายต้องนำเสนอต่อประธานาธิบดีสหรัฐ ถ้าประธานาธิบดีเห็นชอบด้วยก็ให้ลงนามในร่างกฎหมายนั้น ถ้าไม่เห็นชอบด้วยจะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นพร้อมกับข้อคัดค้านคืนไปยังสภาที่ร่างกฎหมายนั้นเริ่มต้นขึ้นมา สภานั้นจะบันทึกข้อคัดค้านทั่วไปไว้ในรายงานการประชุม และเริ่มพิจารณาใหม่อีกครั้ง ถ้าหลังจากการพิจารณาใหม่นี้ สภามีมติด้วยคะแนนเสียงสองในสามให้ผ่านร่างกฎหมายนั้น ก็ให้เสนอร่างกฎหมายนั้นพร้อมกับข้อคัดค้านไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาใหม่ และถ้าสภาหลังนี้เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงสองในสามแล้ว ให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลเป็นกฎหมาย แต่ในกรณีเช่นว่านี้ทุกกรณี มติของสภาทั้งสองให้คิดจากเสียงที่ขานรับและปฏิเสธ และให้แสดงรายนามผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยไว้ในรายงานการประชุมของแต่ละสภาตามลำดับ ถ้าร่างกฎหมายใดไม่ได้รับคืนจากประธานาธิบดีภายในสิบวัน (ไม่นับวันอาทิตย์) นับตั้งแต่ที่ได้เสนอต่อประธานาธิบดีแล้ว ให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลเป็นกฎหมายเสมือนหนึ่งว่าประธานาธิบดีได้ลงนามแล้ว เว้นแต่ว่ารัฐสภาเองจะทำให้ไม่สามารถส่งคืนมาให้ทันตามกำหนดได้โดยการเลื่อนการประชุมซึ่งในกรณีเช่นนั้นร่างกฎหมายนั้นก็จะมีผลเป็นกฎหมาย

คำสั่ง มติ หรือการตัดสินใจที่ต้องได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกันทุกอัน (ยกเว้นปัญหาการเลื่อนการประชุม) ต้องเสนอต่อประธานาธิบดีสหรัฐ และก่อนที่จะมีผล จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดี หรือถ้าประธานาธิบดีไม่ให้ความเห็นชอบ จะต้องผ่านสภาใหม่ด้วยเสียงสองในสามของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตามกฎข้อบังคับและข้อจำกัดที่กำหนดไว้สำหรับร่างกฎหมายเช่นกัน”

3.2.2 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การศึกษาเกี่ยวกับประเทศฝรั่งเศสมีประเด็นสำคัญในการศึกษาอยู่ 4 ประการคือ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับประเทศฝรั่งเศส และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส อำนาจอธิปไตยของรัฐบาลฝรั่งเศส และอำนาจเสนอร่างกฎหมายของวุฒิสภาฝรั่งเศส

3.2.2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่เก่าแก่ตั้งอยู่บนภาคพื้นทวีปยุโรป มีประวัติความเป็นมาที่สลับซับซ้อนยาวนาน และมีพลวัต ฝรั่งเศสยึดมั่นในปรัชญาการเมืองภายใต้หลักการเสรีภาพ เสมอภาค และคราตรภาค สืบมาโดยตลอด การเมืองการปกครองของฝรั่งเศสเริ่มแรกปกครองด้วยระบบกษัตริย์สลับกันไปมา กับสาธารณรัฐจนปัจจุบันอยู่ในยุคของสาธารณรัฐที่ 5 ปัจจุบันฝรั่งเศสมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว มีพื้นที่ 543,965 ตารางกิโลเมตร มีประชากรโดยประมาณ 60 ล้านคน ประมาณ 81 เปอร์เซ็นต์ของประชากรนับถือศาสนาคริสต์โรมันแคธอลิก ส่วนน้อยนับถือศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ การปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย รูปแบบผสมแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ มีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้ง และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลให้คณะรัฐบาลปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา และลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้

ปัจจุบันฝรั่งเศสอยู่ในยุคของสาธารณรัฐที่ 5 ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ค.ศ. 1958 เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศกำหนดความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองต่างๆ และประชาชนภายใต้การปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹⁷

3.2.2.2 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสอาจแบ่งได้ 2 ยุค คือรัฐธรรมนูญก่อนยุคสาธารณรัฐที่ 5 และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ฉบับปัจจุบัน

ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสตามแนวทางความเชื่อ หรือสิทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ฉบับปี ค.ศ. 1958 หรือที่เรียกกันว่ารัฐธรรมนูญ

¹⁷ สืบค้นจาก <http://e-LEARNING.MFUL.AC.TH/MFUL/CHAPTER 2 /LESSON>

ฉบับเดอโกล ที่มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹⁸ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ฝรั่งเศสใช้อยู่ปัจจุบันนั้น มิใช่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศส ฝรั่งเศสมีประวัติการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรใช้มาแล้วหลายฉบับ ซึ่งมีประวัติความเป็นมาโดยสรุปคือ

(1) รัฐธรรมนูญก่อนยุคสาธารณรัฐที่ 5¹⁹

(1.1) ประวัติความเป็นมา รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เกิดขึ้นสืบจากยุคศักดินิยมในยุโรปสมัยกลางประเทศฝรั่งเศสก็เหมือนกับอังกฤษ และประเทศอื่นในยุโรปที่ปกครองด้วยระบบกษัตริย์เป็นประมุข อำนาจการปกครองกระจายไปอยู่ที่ขุนนางต่างๆ อังกฤษก็เช่นเดียวกัน แต่กษัตริย์ฝรั่งเศสในสมัยกลางมีความอ่อนแอบางยุคสมัยปกครองได้เพียงครั้งหนึ่งประเทศในปัจจุบันสภาพการถ่วงบังคับให้กษัตริย์ฝรั่งเศสมุ่งสร้างอำนาจส่วนกลาง

จนกระทั่งสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 เป็นกษัตริย์ที่ชาวยุโรปถือกันว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของผู้ปกครอง มีอำนาจมากจัดระเบียบการคลัง การปกครอง ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพสูง พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ถึงกับกล่าวถึงพระองค์เองว่า “รัฐคือตัวข้าพเจ้า” หรือ “ตัวข้าพเจ้าคือรัฐ” และเพราะความเข้มแข็งของพระมหากษัตริย์ ความเป็นอยู่ของขุนนางก็เริ่มเห็นห่างจากประชาชนในชนบท

(1.2) หลังจากในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ก็ไม่มีกษัตริย์ที่เข้มแข็งและอัจฉริยะ เกิดปัญหาารายจ่ายสูงกว่ารายได้ เพราะการทำสงครามนอกประเทศ ระบบการคลังเริ่มล้มเหลว ขณะเดียวกันขุนนางไม่ได้เอาใจใส่ต่อการปรับปรุงที่ดินของตน คอยแต่จะรีดภาษีและส่วยจากราษฎร เกิดระบบการกดขี่และระบบอิทธิพลมากมาย ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจลดน้อยลง ประจวบกับการตื่นตัวทางความคิด มีนักปรัชญาเมธีเริ่มเผยแพร่ลัทธิ และแนวความคิดใหม่ในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ระบบการปกครองก็ไม่สามารถจะปรับตัว ให้ทันกับปัญหา และการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ นำไปสู่การปฏิวัติครั้งใหญ่ปี ค.ศ. 1789 และเกิดการต่อสู้ทางความคิดอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ติดตามมาในช่วง ค.ศ. 1789 – 1795 ทำให้ฝรั่งเศสแตกแยกทางความคิดที่ยากจะประนีประนอมกันได้²⁰

¹⁸ อมร จันทสมบุญ, การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสต์ ทางออกของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวมหลวง จก., 2539), น. 39.

¹⁹ “การเมืองการปกครองแบบเหี้ยม”, สืบค้นจาก www.geocities.com/sorn_chai.

²⁰ สืบค้นจาก www.GEOCITIES.COM/SORN_CHAI_1984/PO_2546/POINEH

(1.3) การปฏิวัติฝรั่งเศสปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 เกิดขึ้นในขณะที่เศรษฐกิจตกต่ำข้าวยาก หมดแพง อันเนื่องมาจากการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยในราชสำนัก ขณะเดียวกันสภาพสังคมและการเมืองฝรั่งเศสเสื่อมโทรมลงอย่างหนัก ประกอบกับความแตกต่างระหว่างชนชั้นต่างๆ เป็นผลทำให้เกิดการต่อต้านอำนาจอันไม่ชอบธรรมของรัฐที่ปกครองโดยระบบกษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการจับกุมคุมขังผู้ที่ต่อต้านรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่นำไปคุมขังที่คุกบาสติล (Bastille) จนในที่สุดก็นำไปสู่การปฏิวัติครั้งใหญ่เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 โดยชนชั้นกลางนำราษฎรเข้าทำลายคุกบาสติลที่คุมขังนักโทษการเมือง ปลดปล่อยนักโทษการเมือง และสามารถยึดอำนาจจากพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้ (อีก 100 ปีต่อมาฝรั่งเศสประกาศให้วันที่ 14 กรกฎาคม เป็นวันชาติฝรั่งเศส) ซึ่งเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นหลังจากการประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา 13 ปี การปฏิวัตินี้จะได้รับอิทธิพลบางส่วนมาจากการปฏิวัติในสหรัฐอเมริกา ในการปฏิวัติครั้งนี้มีความต้องการที่จะนำระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีตัวอย่างชัดเจนในสหรัฐอเมริกา และมีเค้าโครงระบบรัฐสภาให้เห็นจากในอังกฤษ มาใช้ในฝรั่งเศสโดยมีการตั้งสมัชชาแห่งชาติ (National Assembly) ซึ่งแปรสภาพมาจากสภาถนัดมิตร (Les E'tats Genereaux) ในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ซึ่งเป็นสภาที่รวมของผู้แทนอันมีฐานะทางกฎหมายแตกต่างกันคือ ชนชั้นขุนนาง พระซึ่งเป็นกลุ่มอภิสิทธิชน และสามัญชน แล้วจึงได้มีการประกาศใช้ “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง” ปี 1789 ขึ้นเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ปีเดียวกัน (1789)

สาระสำคัญของปฏิญญาดังกล่าวเน้นในเรื่องการยอมรับสิทธิมนุษยชนของมนุษย์ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเทิดทูนความเสมอภาค เสรีภาพตามกฎหมาย และพลังสาธารณะ รวมทั้งเน้นความสำคัญของการวางระเบียบหลักการปกครองแบบใหม่ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของมวลชน การแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

หลังจากนั้นปรัชญาการเมืองของฝรั่งเศสก็ได้ยึดมั่นในหลักการ เสรีภาพ เสมอภาค และคราตรภาพ สืบมาโดยตลอด เป็นคำขวัญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส บรรดาผู้ทำการปฏิวัติได้ร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสขึ้นมาเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 กันยายน 1791 รัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 หลักการปฏิวัติใหม่ได้นำเอาหลักการในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกล่าวคือ ยังคงมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกได้เป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขมิได้ราชาธิปไตย แต่ทรงถืออำนาจอธิปไตยในฐานะผู้แทนของชาติ และทรงเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วย

(1.4) ระบบกษัตริย์แบบใหม่ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1791 ของฝรั่งเศสไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะยังคงมีความไม่ไว้วางใจกษัตริย์ พลเมืองจำนวนมากถูกตัดสินลงโทษประหารชีวิต รวมทั้งผู้ก่อการปฏิวัติด้วยหลายคน พระมหากษัตริย์ก็ไม่พอใจรัฐสภา เพราะทรงเสนอร่างกฎหมายไม่ได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายของสภาเท่านั้น และมีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภารุนแรงขึ้นทุกที จนมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในปี 1792 เพื่อล้มเลิกระบบกษัตริย์ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาประกาศใช้ปี ค.ศ. 1793 สถาปนารัฐใหม่เป็นรูปแบบสาธารณรัฐ (Republic) เป็นสมัยสาธารณรัฐที่ 1 ของฝรั่งเศส

(1.5) หลังจากเกิดสาธารณรัฐที่ 1 ใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1793 เกิดความไม่สงบขึ้นในประเทศจึงต้องเลิกไป ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1795 แต่เกิดการขัดแย้งวุ่นวายขึ้นอีกจนกระทั่งนโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoleon Bonaparte) เข้ายึดอำนาจการปกครองแบบสาธารณรัฐสมัยแรกก็ยุติลง เข้าสู่สมัยจักรพรรดิที่ 1

(1.6) จักรพรรดิที่ 1 การปกครองของฝรั่งเศสมีการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงสาธารณรัฐกับจักรพรรดิเรื่อยมา เมื่อสิ้นสมัยสาธารณรัฐสมัยแรก พระเจ้า นโปเลียนมหาราช ก็เข้ามามีอำนาจประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1799 มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติหลายสภาหลายประเภท และสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d' Etats) ขึ้น ฝ่ายบริหารประกอบด้วยคณะกงสุล 3 คน ซึ่งไม่เรียกว่ากษัตริย์นโปเลียนเองก็เป็นผู้นำในกงสุลผู้หนึ่ง ต่อมาก็มีการแก้รัฐธรรมนูญที่เน้นอำนาจฝ่ายบริหารจนมีการเปลี่ยนแปลงกลับไปมีสถาบันกษัตริย์ (จักรพรรดิ) อีกครั้งหนึ่ง และจำนวนสภานิติบัญญัติลงเหลือสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และอยู่ในตำแหน่งตามวาระกับวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต แล้วต่อมาก็เกิดการปฏิวัติขึ้นอีกจึงเป็นอันยุติสมัยจักรพรรดิที่ 1 ลงเข้าสู่สมัยสาธารณรัฐที่ 2

(1.7) สมัยสาธารณรัฐที่ 2

คณะปฏิวัติได้สถาปนารัฐที่ 2 ซึ่งมีโครงสร้างคล้ายของสหรัฐอเมริกาขึ้นในปี ค.ศ. 1848 มีการแต่งตั้งประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ และหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีสภานิติบัญญัติทำหน้าที่ออกกฎหมายและยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจเคร่งครัดรับอิทธิพลจากรูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งนักปรัชญาชาวฝรั่งเศสชื่อ “ต็อกเกอวิลล์” (Togeuville) นำมาเผยแพร่รัฐธรรมนูญของสมัยสาธารณรัฐที่ 2 กำหนดให้ประธานาธิบดีอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี และไม่อาจเลือกตั้งซ้ำได้อีก ซึ่งเป็นข้ออ้างที่ทำให้เกิดการตึงเครียดขึ้น หลุยส์นโปเลียน โบนาปาร์ต (พระนัดดาของนโปเลียนองค์แรก) เป็นประธานาธิบดีของแรกและคนเดียวในสมัยนี้เพราะต่อมาก็ได้เกิดรัฐประหารขึ้นกล่าวกันมาเป็นเพราะนโปเลียนต้องการสมัครเป็นประธานาธิบดีอีก แต่ไม่อาจ

รวบรวมเสียงเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญได้สำเร็จจึงต้องใช้วิธีล้มล้าง รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็ก้าวกลับเข้าสู่สมัยจักรพรรดิอีก

(1.8) สมัยจักรพรรดิที่ 2

พระเจ้าหลุยส์นโปเลียนดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีหลังการรัฐประหารโดยมีกฎหมายให้อำนาจเป็นประธานาธิบดีได้ 10 ปี ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย และมีอำนาจบริหารอย่างเต็มที่ แต่ต่อมาก็มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ฝรั่งเศสเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบจักรพรรดิมีกษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในประเทศ ในที่สุดจักรพรรดิฝรั่งเศสก็เสื่อมลง ระบบกษัตริย์จึงค่อยๆ สลายตัวและเข้าสู่สาธารณรัฐที่ 3 ในที่สุด

(1.9) สมัยสาธารณรัฐที่ 3

ค.ศ. 1870 ประชาชนได้เดินขบวนเคลื่อนไหวทางการเมืองครั้งใหญ่จนกระทั่งมีการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้น และนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบสาธารณรัฐขึ้นใหม่อีกครั้ง ซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข และได้รับเลือกตั้งจากสมานิติบัญญัติอยู่ในตำแหน่ง 7 ปี รัฐบาลสามารถยุบสภาได้ สภาสามารถตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ซึ่งในสาธารณรัฐที่ 3 เป็นสมัยที่มีความยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์ ฝรั่งเศสหลังการปฏิวัติใหญ่มีอายุยาวนานถึงประมาณ 70 ปี แต่ในยุคนี้รัฐบาลไม่ค่อยมีเสถียรภาพนัก มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีกว่า 100 ครั้ง ซึ่งในที่สุดสาธารณรัฐที่ 3 ก็สิ้นสุดลงเกิดสาธารณรัฐที่ 4 ตามมา

(1.10) สมัยสาธารณรัฐที่ 4

สาธารณรัฐที่ 4 เริ่มขึ้นใน ค.ศ. 1946 ซึ่งเป็นปีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาโดยมีตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งต้องผ่านการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากคณะผู้เลือกตั้งและนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร สมานิติบัญญัติประกอบด้วยสภาล่างซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสภาสูงซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ต่อมาปรากฏว่าพรรคการเมืองต่างๆ ก็กลับมีความแตกแยกกันมากประกอบกับเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการใช้จ่ายเพื่อการปราบปรามอาณานิคมที่จะประกาศอิสรภาพ แต่ในที่สุด ลาว เวียดนาม และกัมพูชาก็ประกาศเอกราชในปี ค.ศ. 1954 โมร็อกโก และตูนิเซียประกาศเอกราชในปี ค.ศ. 1956 ต่อมาในปี 1958 ได้มีการลุกฮือขึ้นในแอลจีเรียส่งผลให้นายกรัฐมนตรีขณะนั้นต้องลาออก ประธานาธิบดีจึงแต่งตั้งนายพล เดอโกลล์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของนายพลเดอโกลล์ และในวันที่ 3 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1958 นายพลเดอโกลล์ก็ได้รับมอบอำนาจเต็มเป็นกรณีพิเศษจากสภาแห่งชาติสำหรับการจัดการ

กับปัญหาในแอลจีเรีย และสำหรับการปฏิรูปการเมืองนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
สาธารณรัฐที่ 5

(2) รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 (ฉบับปัจจุบัน)

(2.1) ประวัติความเป็นมา²¹

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (พ.ศ.2501) ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ปัจจุบันเกิด
จากความ “ล้มเหลว” ของระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสในยุคที่ผ่านมาโดยรัฐธรรมนูญ
ฉบับก่อนหน้านี้นี้คือ ฉบับปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) ได้สร้างปัญหาให้กับระบบการเมืองการ
ปกครองของฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก เพราะประกอบด้วยบทบัญญัติหลายประการที่ทำให้รัฐสภามี
อำนาจในการควบคุมรัฐบาลเป็นอย่างมากจึงส่งผลทำให้ไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร บทบัญญัติ
ดังกล่าวได้แก่ การกำหนดให้ประธานาธิบดีผู้เป็นประมุขของรัฐต้องมาจากการเลือกตั้งของที่
ประชุมร่วมกันของรัฐสภา การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีที่แม้จะมาจากการคัดเลือกของ
ประธานาธิบดีแต่ก่อนที่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่จะต้องเสนอนโยบายของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร
ก่อน หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจนโยบายของรัฐบาลด้วยคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่ง ผู้
นั้นจึงจะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ หรือการกำหนดให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร
ทำได้ง่าย เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้รัฐสภามีอำนาจมากและรัฐบาลก็ขาดเสถียรภาพ
ในทางปฏิบัติ มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 20 รัฐบาลในระยะเวลา 11 ปี ที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1946

ในช่วงปี ค.ศ. 1958 เกิดปัญหาสำคัญในประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับดินแดนอัลจีเรีย ซึ่ง
ขณะนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของประเทศฝรั่งเศส ขบวนการกู้ชาติอัลจีเรียได้ทำสงครามกับทหาร
ฝรั่งเศส โดยมีความประสงค์ที่จะแยกอัลจีเรียออกเป็นอิสระจากฝรั่งเศส รัฐบาลขณะนั้นไม่สามารถ
แก้ปัญหาได้จึงลาออก ในส่วนของประชาชนก็เกิดความแตกแยกเพราะบางกลุ่มก็สนับสนุนการรบ
เพื่อรักษาอัลจีเรียไว้ ในขณะที่บางส่วนก็ต้องการสันติภาพในประเทศเพราะเพิ่งผ่านสงครามโลก
ครั้งที่ 2 ไปได้ไม่นาน ในที่สุดกองทัพฝรั่งเศสก็ได้ไปเชิญนายพล ชาร์ลส เดอโกล (Charles de
Gaulle) อดีตผู้นำประเทศให้กลับมาแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ นายพลเดอโกลได้จัดตั้งรัฐบาล
แห่งชาติขึ้น ซึ่งได้รับการรองรับจากรัฐสภา จากนั้นรัฐสภาก็ได้ออกกฎหมาย 2 ฉบับ ตามความ
ประสงค์ของนายพลเดอโกล โดยฉบับแรกเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเดิมแก่รัฐบาลเป็นเวลา 6 เดือน
และฉบับหลังเป็นกฎหมายที่มอบอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แก่รัฐบาล

²¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, พิมพ์ครั้งที่ 2

(กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549), น. 11 – 15.

กฎหมายฉบับที่มอบอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แก่รัฐบาลของนายพลเดอโกลนั้น เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ในขณะนั้นคือฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งระบุให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดเนื้อหา และวิธีร่างรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษกล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวได้วางเงื่อนไขกำหนดเนื้อหาสาระไว้ 5 ประการ คือ

(1) ที่มาของอำนาจอธิปไตยต้องมาจากการเลือกตั้งที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น อำนาจอธิปไตย และอำนาจบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม

(2) อำนาจบริหาร และอำนาจอธิปไตยต้องแบ่งแยกกันอย่างแท้จริง เพื่อให้รัฐบาลและรัฐสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่

(3) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(4) ฝ่ายตุลาการต้องเป็นอิสระเพื่อสอดส่องให้มีการเคารพเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่ระบุไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 และในปฏิญญาสิทธิมนุษยชน และพลเมือง ค.ศ. 1789

(5) รัฐธรรมนูญต้องกำหนดให้มีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับประชาคมที่เคยเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส

ส่วนวิธีการในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น กฎหมายดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ 3 ประการ คือ

1) รัฐบาลต้องขอความเห็นจากคณะที่ปรึกษาอันประกอบด้วย

สมาชิกรัฐสภาจำนวน 2 ใน 3 แต่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องถือตามความเห็นนั้น

2) รัฐบาลต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญให้สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ให้ความเห็น

3) รัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ

นายพลเดอโกลได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ คณะทำงานประกอบด้วย นาย Michel Debre คนสนิทของนายพลเดอโกล ซึ่งเป็นนักกฎหมายมหาชน และในขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมด้วยทำหน้าที่เป็นประธาน ส่วนคนอื่นก็มาจากข้าราชการของสภาแห่งรัฐ และเป็นนักวิชาการ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จก็เสนอให้คณะกรรมการที่มีนายพลเดอโกล เป็นประธาน เป็นผู้ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบ

เมื่อคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญเสร็จก็นำไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1958 ซึ่งประชาชนร้อยละ 85 เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต่อมาจึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958

หลักเกณฑ์สำคัญที่ถือเป็น “หัวใจ” ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 คือ การฟื้นฟูบทบาทประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐให้มีบทบาทอย่างแท้จริง เพิ่มอำนาจของรัฐบาลเพื่อสร้างประสิทธิภาพ และเสถียรภาพให้รัฐบาลลดอำนาจของรัฐสภาซึ่งมีมากเกินไป และสร้างระบบการควบคุมทั้งประธานาธิบดี รัฐบาล และรัฐสภา โดยศาลพิเศษและศาลอื่นๆ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 90 มาตรา มีการขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดอโกล ประกาศใช้มาตั้งแต่ 4 ตุลาคม 1958 นับถึงปัจจุบันได้เกือบ 51 ปีแล้ว ถือเป็นรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ใช้ได้ยาวนานรองจากรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 3 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแก้ไขนับถึงสิงหาคม ค.ศ. 2005 จำนวน 19 ครั้งด้วยกัน แต่ไม่มีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง รัฐบาลมีเสถียรภาพ

(2.2) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ สาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958²²

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 หรือที่เรียกกันว่า “ฉบับเดอโกล” รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการแก้ไขในรายละเอียดบางส่วนหลายครั้งให้เข้ากับสถานการณ์บ้านเมืองต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย เช่น การให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง (1962) การเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับการรับโทษทางอาญาของรัฐมนตรี (1993) การให้มีการประชุมสภาเพียงสมัยเดียว การขยายขอบข่ายที่จะให้มีการออกเสียงประชามติ (1995) การกำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับสถานภาพของนิวเคลียร์ (1998) การจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจ และเงินตรา การให้หญิงและชายมีสิทธิเท่าเทียมกันสำหรับการอยู่ในวาระเลือกตั้ง และดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง การยอมรับเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ (1999) การลดระยะเวลาดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี (2000) เป็นต้น ดังนั้นรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับนี้รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 15 หมวด (Title) รวม 90 มาตรา (Article)

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งได้ยืนยันรับรองปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองที่ได้ประกาศเมื่อ ค.ศ. 1789 และคำปรารภอันยืดยาวของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 ค.ศ. 1946 รวมถึงได้ประกาศสิทธิในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพิ่มเติมรวมไว้ด้วย กล่าวคือ

²² สืบค้นจาก <http://E-LEARNING.MFLU>

รัฐธรรมนูญนี้ได้นำเอาหลักการในปฏิญญาดังกล่าวมาใช้เป็นส่วนหนึ่งก็คือ การประกันความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายของพลเมืองทุกคน โดยปราศจากการแบ่งชาติกำเนิดผิวพรรณหรือศาสนา ตลอดจนเพศ รัฐจะต้องให้การยอมรับ และเคารพในความเชื่อถือศรัทธาของพลเมืองแต่ละคน เพื่อจุดหมายปลายทางร่วมกันคือ เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ

รัฐธรรมนูญได้เน้นย้ำหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มาตรา 2 ว่า “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”

“มาตรา 3 กล่าวว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน ซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวโดยผ่านทางผู้แทนราษฎร และโดยผ่านทางกระบวนการออกเสียงประชามติ”

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างผ่องคลาย ได้มีการแบ่งแยกองค์การมีความสัมพันธ์ และควบคุมกันได้ตามสมควร

3.2.2.3 อำนาจอธิปไตยของวุฒิสภาฝรั่งเศส

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ. 1958²³ แล้วจะพบหลักการสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของวุฒิสภาฝรั่งเศส ดังนี้

(1) วุฒิสภาฝรั่งเศส

(1.1) วุฒิสภาฝรั่งเศสใช้ระบบสองสภาประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สมาชิกมาจากการได้รับเลือกตั้งทั้งสองสภาดังนี้

“มาตรา 24 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งโดยตรง

วุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งโดยทางอ้อม วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐ ชาวฝรั่งเศส ซึ่งตั้งถิ่นฐานอยู่นอกสาธารณรัฐย่อมมีตัวแทนในวุฒิสภา”

(1.2) อำนาจอธิปไตยของชาติ เป็นของประชาชน ซึ่งให้อำนาจโดยผ่านทางผู้แทนดังนี้²⁴

“มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน ซึ่งให้อำนาจดังกล่าวโดยผ่านทางผู้แทนราษฎร และโดยผ่านทางกระบวนการออกเสียงประชามติ

คณะบุคคลหรือบุคคลใดไม่อาจสงวนสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยได้

การออกเสียงเลือกตั้งอาจทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นการทั่วไป เสมอภาค และลับ

²³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21.

²⁴ เพิ่งอ้าง.

บุคคลสัญชาติฝรั่งเศสที่บรรลุนิติภาวะทั้งสองเพศ ซึ่งมีสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมือง ย่อมเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมาย

รัฐบัญญัติต้องส่งเสริมให้มีความเท่าเทียมกันระหว่างเพศหญิงและเพศชาย ในการดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง และการปฏิบัติหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง”

(1.3) รัฐสภาเป็นผู้ตรารัฐบัญญัติตามกรอบของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้เป็นอำนาจรัฐสภา กฎหมายบางประเภทเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

“มาตรา 34 รัฐสภาเป็นผู้ตรารัฐบัญญัติ

รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- สิทธิแห่งพลเมือง และหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนในการใช้เสรีภาพ รวมตลอดถึงการเกณฑ์แรงงาน และทรัพย์สินของพลเมืองเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศ

- สัญชาติ สถานะ และความสามารถทางกฎหมายของบุคคล

ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส การสืบมรดก และการให้โดยเสน่หา

- การกำหนดความผิดอาญาชั้นอุกฤษฏ์โทษ และมัชฌิมโทษ รวมทั้งการกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลชั้นใหม่ และสถานภาพของผู้พิพากษา

- ฐานภาษี อัตรา และวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้เงินตรา

รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย เช่นเดียวกัน

- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่น

- การจัดตั้งประเภทขององค์การมหาชนขึ้นใหม่

- หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการ พลเรือน และข้าราชการทหาร

- การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของวิสาหกิจของรัฐไป

เป็นของเอกชน

รัฐบัญญัติกำหนดหลักการที่สำคัญในเรื่อง

- การจัดระเบียบในการป้องกันประเทศ

- การบริหารงานโดยอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การศึกษา

- การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

- ระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินสิทธิ และข้อผูกพันทางแพ่ง และทางพาณิชย์

- ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงาน และการประกันสังคม

รัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณกำหนดรายได้ และค่าใช้จ่ายของรัฐตามเงื่อนไข และภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมกำหนดเงื่อนไขทั่วไปเกี่ยวกับความสมดุลทางการเงิน บัญชีประมาณการรายรับ กำหนดเป้าหมายและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติว่าด้วยแผนงานกำหนดเป้าหมายของการดำเนินการทางเศรษฐกิจ และสังคมของรัฐ

บทบัญญัติในมาตรานี้อาจเพิ่มเติมและขยายความได้โดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

(1.4) ผู้มีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติ

รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้ผู้ที่เสนอร่างรัฐบัญญัติได้ทั้งนายกรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภา ดังที่ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 39 นายกรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภาต่างฝ่ายต่างมีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติได้”

จะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภา (สมาชิกรัฐสภา) ก็มีอำนาจเสนอร่างรัฐบัญญัติได้ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะตรากฎหมายประเภทนั้นๆ ได้ตามที่กล่าวใน (1.3)

(1.5) ร่างรัฐบัญญัติจะเสนอต่อสภาใดสภาหนึ่งก่อนก็ได้แต่ต้องได้รับการพิจารณาจากทั้งสองสภาต่อจากกันที่ตามรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติ

“มาตรา 45 ร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาล หรือสมาชิกรัฐสภาเสนอจะต้องได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองสภาต่อจากกัน เพื่อให้มีการอนุมัติรัฐบัญญัติที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน

ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาล หรือสมาชิกรัฐสภาเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ ภายหลังจากที่แต่ละสภาได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวแล้วสภาละสองครั้ง หรือในกรณีที่สภาแต่ละสภาได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัตินี้ดังกล่าวไปเพียงครั้งเดียว แต่รัฐบาลแจ้งว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการร่วมที่มีสมาชิกจากแต่ละสภาในจำนวนที่เท่ากันเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอร่างบทบัญญัติในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้นั้น

ให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอร่างบทบัญญัติที่ได้ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการร่วมแล้ว ต่อสภาทั้งสอง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีดังกล่าว จะมีการเสนอคำแปลญัตติไม่ได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล

หากคณะกรรมการร่วมไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างบทบัญญัติ หรือร่างบทบัญญัติดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาตามเงื่อนไขที่กำหนดในวรรคก่อน ภายหลังจากที่ได้มีการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎร และในวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งแล้ว รัฐบาลอาจร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณายืนยันร่างบทบัญญัติดังกล่าวได้ในที่สุด ในกรณีดังกล่าวสภาผู้แทนราษฎรอาจนำร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม หรือร่างที่ผ่านการพิจารณาครั้งสุดท้ายของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจมีการแก้ไขโดยคำแปรญัตติที่ได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้วมาพิจารณาต่อไปได้”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนต่างก็มีสิทธิเสนอร่างบัญญัติต่อสภาของตนเองให้พิจารณาก่อนแล้วจึงเสนอให้อีกสภาหนึ่งพิจารณาอนุมัติต่อไป

(1.6) เงื่อนไขในการเสนอร่างกฎหมาย

โดยหลักการเสนอร่างกฎหมายจะเสนอโดยนายกรัฐมนตรี หรือสมาชิกวุฒิสภาต่อสภาใดสภาหนึ่งก่อนก็ได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นดังจะกล่าวต่อไป เช่น

(1.6.1) กรณีตามรัฐธรรมนูญ ฝรั่งเศส มาตรา 39 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติว่า

“ร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาลต้องผ่านการพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้รับความเห็นจากสภาแห่งรัฐแล้ว และจะต้องนำเสนอต่อสำนักงานของสภาใดสภาหนึ่ง ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม **จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน**

ภายใต้บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 44 วรรคแรก ร่างรัฐบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการจัดองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการจัดให้มีตัวแทนของชาวฝรั่งเศสที่ตั้งถิ่นฐานอยู่นอกประเทศ **จะต้องเสนอต่อวุฒิสภาก่อน**”

(1.6.2) ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเงินห้ามสมาชิกวุฒิสภาเสนอ

“มาตรา 40 ร่างรัฐบัญญัติหรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ถ้าจะเป็นผลทำให้รายได้ของรัฐลดลง หรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่ หรือมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐ”

(1.6.3) เงื่อนไขพิเศษในการตรารัฐบัญญัติ

“มาตรา 46 รัฐบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีฐานะเป็นรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องตราขึ้น และแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

สภาแรกที่ได้รับการเสนอร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาล หรือสมาชิกรัฐบาลเป็นผู้เสนอ จะทำการพิจารณาและลงมติในร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการเสนอต่อสภานั้น

ให้นำกระบวนการตามมาตรา 45 มาใช้บังคับ แต่ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน สภาผู้แทนราษฎรจะยืนยันร่างบทบัญญัติดังกล่าวในที่สุดได้ก็แต่โดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสอง โดยมีเนื้อความอย่างเดียวกัน

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะประกาศใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้มีคำประกาศของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้วว่าร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ”

(1.6.4) เงื่อนไขการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีเงื่อนไขดังนี้

“มาตรา 89 การริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี และของสมาชิกวุฒิสภา

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประธานาธิบดี หรือที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อประชาชนได้ออกเสียงประชามติเห็นชอบแล้ว

อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประธานาธิบดี อาจไม่ต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็ได้ หากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตัดสินใจที่จะเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ในกรณีนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนน ในกรณีนี้ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นสำนักงานของที่ประชุมร่วม

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน จะกระทำมิได้

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐไม่อาจกระทำได้

สรุปได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมของประชาชน มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภา เว้นแต่ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไม่ให้รัฐสภารับไว้พิจารณา (มาตรา 40)

3.2.3 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

3.2.3.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน²⁵

ก่อนที่จะเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในทุกวันนี้ อาณาจักรเยอรมันได้ถูกรวบรวมขึ้นในปี ค.ศ. 1862 โดยกษัตริย์แห่งปรัสเซียได้ทรงแต่งตั้งให้ Bismarck ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งปรัสเซียทำการรวบรวมแคว้นเยอรมันฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ขึ้นสำเร็จ จัดตั้งสหพันธ์เยอรมันเมื่อวันที่ 18 มกราคม 1871 โดยจัดพิธีนี้ที่ห้องกระจกในพระราชวังแวร์ซายของฝรั่งเศส ได้มีการรวบรวมกฎเกณฑ์ข้อตกลงระหว่างแคว้นต่าง ๆ ตราขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเยอรมัน ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 16 เมษายน ค.ศ. 1871 รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้ผู้ถืออำนาจรัฐได้แก่เจ้าผู้ครองนครแคว้นต่าง ๆ 22 แคว้น แคว้น กับนครรัฐต่าง ๆ อีก 3 นครรัฐ และมีการควบคุมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ สภาสูง (Bundesrat) ภายใต้การนำของกษัตริย์แห่งแคว้นปรัสเซียในฐานะจักรพรรดิแห่งอาณาจักรเยอรมัน ซึ่งเป็นตัวแทนของชาวเยอรมันผู้ทรงอำนาจอธิปไตยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

พระเจ้าจักรพรรดิทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้ง และถอดถอนนายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักร ทำให้นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นนายกพระราชทาน Bismarck ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งราชอาณาจักร นายกรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา นอก

จากนี้แคว้นปรัสเซียยังมีฐานะโดดเด่นกว่าแคว้นอื่นๆ มีผู้แทนในสภาสูงถึง 17 คน จากจำนวนสมาชิกของสภาสูงทั้งหมด 58 คน ในขณะที่รัฐธรรมนูญกำหนดกฎเกณฑ์ว่าผู้แทนในสภาสูง 14 คน ก็สามารถเข้าชื้อกันใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) มติของสภาสูงได้แล้ว

สำหรับสภาผู้แทนราษฎรแห่งอาณาจักรนั้นพลเมืองเยอรมันมีสิทธิเลือกสมาชิกได้ในการเลือกตั้งที่เป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยตรง และลับ สภาผู้แทนราษฎรแห่งอาณาจักรมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมายโดยร่างกฎหมายที่จะผ่านเป็นกฎหมายได้จะต้องได้รับความเห็นชอบ

²⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 113 – 125.

จากเสียงข้างมากทั้งในสภาผู้แทน และสภาสูง ต่อจากนั้นพระเจ้าจักรพรรดิจะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป พระเจ้าจักรพรรดิทรงมีพระราชอำนาจในการกำหนดการเปิด และปิดสมัยประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแห่งราชอาณาจักร รวมทั้งการเห็นชอบแก่มติของสภาสูงที่ให้อยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งราชอาณาจักร

จึงสรุปได้ว่ายุคนี้เป็นการปกครองที่พระมหากษัตริย์ยังคงมีพระราชอำนาจสูงมาก ต่อมาปี ค.ศ. 1888 เป็นปีที่มีการเปลี่ยนองค์จักรพรรดิถึงสองครั้ง พระเจ้าเฟดริค วิลเฮล์มที่ 2 ขึ้นครองราชย์ขณะมีพระชนมายุ 28 พระชันษาเมื่อ ค.ศ. 1890 และปลด มิสมาร์คออกจากตำแหน่ง แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่สนองพระราชปณิธานที่จะสถาปนากองทัพเรืออันเกรียงไกรเพื่อแผ่ขยายอำนาจของเยอรมันต่อไปจนนำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 1

(1) การจัดทำรัฐธรรมนูญไวมา

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 แล้วเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1918 เหล่าทหารลุกฮือขึ้นทำให้พระเจ้าเฟดริค วิลเฮล์ม (Friedrich Wilhelm) ที่สองทรงสละราชสมบัติ และองค์รัชทายาทก็ทรงประกาศสละสิทธิในการขึ้นครองราชย์ด้วยเหตุนี้ ฟิลลิป ไชเดอมาน (Philipp Schliemann) ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งที่ตั้งกัณฑ์พรรคสังคมนิยมในขณะนั้นจึงประกาศเปลี่ยนรูปของรัฐเยอรมันจากราชอาณาจักร (Kingdom) ให้เป็นสาธารณรัฐ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรเยอรมันในขณะนั้นจึงมอบอำนาจการปกครองให้แก่ผู้นำพรรคสังคมนิยมเยอรมันคือ Friedrich Ebert จากนั้นจึงได้มีการแต่งตั้งสภาผู้รับมอบอำนาจจากประชาชน สภานี้ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น

เมื่อได้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว สภานี้ก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว เฟดริค อีเบิร์ต ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ในระหว่างนั้นมีการลงนามในสนธิสัญญาสงบศึกระหว่างสัมพันธมิตรกับฝ่ายเยอรมันในตุรกี ซึ่งตั้งอยู่ในอาณาบริเวณของพระราชวังแวร์ซาย ฝรั่งเศส สนธิสัญญาดังกล่าวจึงได้รับการขนานนามว่าสนธิสัญญาแวร์ซาย กำหนดให้เยอรมันต้องจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเป็นจำนวนมหาศาล เป็นระยะเวลาหลายสิบปี สร้างภาระทางเศรษฐกิจให้เยอรมันจนกลายเป็นสาเหตุหนึ่งของความล้มเหลวของการปกครองในระบบประชาธิปไตยของเยอรมันในช่วงต่อมา

ในส่วนของการร่างรัฐธรรมนูญมีปัญหาในช่วงแรกว่าจะเลือกใช้แนวทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาตามแนวทางของชาติตะวันตก หรือจะใช้แนวทางสภาไฮเวียตตามแนวทางสังคมนิยมแบบที่เพิ่งจะประสบความสำเร็จในรัสเซีย และแม้จะมีตัวอย่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ และผู้นำฝ่ายบริหารกับ

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่ประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศเพียงอย่างเดียว ส่วนการปกครองประเทศเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีภายใต้รูปแบบของรัฐบาลด้วยก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญของเยอรมันที่ร่างขึ้นมาใหม่ที่เลือกหนทางของตนเองโดยกำหนดให้เยอรมันมีรูปแบบของรัฐเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐ มีการปกครองในระบอบรัฐบาล โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข แต่ประธานาธิบดีมีสถานะพิเศษจนกลายเป็นปัญหาต่อมาภายหลัง รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีชื่อเรียกว่า รัฐธรรมนูญไวมาร์ ตามชื่อเมืองที่ทำการร่างที่โรงละครแห่งชาติเมืองไวมาร์ ซึ่งทำการร่างเสร็จเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1919 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1919

(2.) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไวมาร์โดยสรุป

(2.1) รัฐบาลใช้ระบบสองสภา

สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งเลือกตั้งจากประชาชนโดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีชื่อเฉพาะว่าเป็นแบบอัตราในมติ มีวิธีการที่ค่อนข้างจะยุ่งยาก นำมาซึ่งปัญหาพรรคเล็กพรรคน้อยในสภาหลายพรรค รัฐบาลต้องเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคขาดเสถียรภาพ

สำหรับสภาสูงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ปรากฏว่ามีบทบาทน้อยกว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1871 และการครอบงำของแคว้นปรัสเซียก็ลดลงมาก แต่ยังมีอิทธิพลอย่างมากต่อสหพันธรัฐ

(2.2) ประธานาธิบดีของสหพันธ์ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยมีวาระคราวละ 7 ปี ประธานาธิบดีมีความชอบธรรมสูงกว่าประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม แต่ประธานาธิบดีของเยอรมันกลับมีบทบาทความรับผิดชอบต่อบ้านเมืองค่อนข้างต่ำ เนื่องจากเป็นประมุขของประเทศเพียงอย่างเดียว เว้นแต่ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะฉุกเฉิน ประธานาธิบดีจะมีอำนาจตามมาตรา 48 ที่จะงดเว้นการใช้รัฐธรรมนูญ และสามารถประกาศใช้กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินได้ อำนาจดังกล่าวนี้เองที่กลายมาเป็น “จุดตาย” สำหรับรัฐธรรมนูญไวมาร์ เพราะเหตุที่มีการกำหนดเงื่อนไขสำหรับการใช้บังคับรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง ทำให้ท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องสิ้นสภาพบังคับไปโดยปริยาย

(2.3) รัฐธรรมนูญไวมาร์ยังได้เชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสหพันธ์ฉบับแรกที่มีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่สิทธิบางประการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้บางประการรัฐก็ไม่อาจตอบสนองได้ในทางปฏิบัติ เช่น รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิที่จะมีงานทำของพลเมืองเยอรมันตามมาตรา 163 วรรค 2 ซึ่งเป็นผลจากการต่อรองขึ้นยกว่ารัฐธรรมนูญของฝ่ายทุนนิยมกับสังคมนิยม แต่ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีนั้น รัฐไม่มีบทบาทในทางเศรษฐกิจ

โดยตรงถึงขนาดที่จะสร้างงานขึ้นมารองรับสิทธิดังกล่าวได้ รวมทั้งสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ด้วย ทำให้ นักกฎหมายต้องหาทางออกด้วยการตีความว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวกฎหมายที่ใช้ บังคับเอากับอำนาจรัฐ ประชาชนจึงยังไม่อาจอ้างรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ต้องรองจนกว่าจะมีการ ตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธินั้นออกมาเสียก่อน ประชาชนจึงจะสามารถอ้าง บทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวได้ ผลของการตีความดังกล่าวสถานะของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับ ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญต้องเสียไป

(2.4) ในส่วนของนักการเมืองยังมีการใช้สิทธิพื้นฐานในการก่อตั้งพรรคการเมืองที่มี แนวนโยบายแบบสุดขั้วขึ้นมาเป็นเครื่องมือทำลายล้างรูปแบบการปกครองในระบบ ประชาธิปไตยต้องล่มสลายในที่สุด

(2.5) กรอบการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดกรอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ทำให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้ทุกมาตราและ โดยที่ไม่ได้แยกการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญออกกระบวนกานิติบัญญัติ ทั่วไป เพียงแต่กำหนดเป็นเงื่อนไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจะต้องใช้มติเกินกว่าสองในสามของ สองสภาเท่านั้น ทำให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยง่าย โดยถือว่า หากกฎหมายฉบับใดผ่านมติเกินกว่าสองในสามแม้เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็สามารถมีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวก ซึ่งส่งผลเป็นการล้มล้างหลัก ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยปริยาย ทำให้สถานภาพของรัฐธรรมนูญตกต่ำลง

(3) ผลของการปกครองตามรัฐธรรมนูญไว้มาร์

ในช่วงการปกครองตามรัฐธรรมนูญไว้มาร์นับเป็นช่วงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอยู่ ตลอดเวลา ระหว่างผู้ที่มีแนวความคิดฝ่ายขวาจัดภายใต้การนำของพรรค “ชาติสังคมนิยมกรร มเยอร์มัน” หรือที่เรียกย่อๆ ว่า “พรรคนาซี” กับพรรคการเมืองสังคมนิยม แต่จากสภาพวิกฤติทาง เศรษฐกิจทำให้มีคนว่างงานถึง 6 ล้านคน เปิดช่องให้พรรคนาซีสามารถใช้เป็นประเด็นหาเสียงใน การเลือกตั้งหลายปี ค.ศ. 1932 ทำให้สมาชิกพรรคนาซีได้รับเลือกตั้งเข้าไปนั่งในสภามากกว่า พรรคอื่น ประธานาธิบดีฟอน ฮินเดนบวร์ก จึงประกาศแต่งตั้ง ฮอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ เป็นนายกรัฐมนตรี แห่งสหพันธ์ เมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1933

หลังจากนั้นได้มีการประกาศกฎอัยการศึกเพื่อคุ้มครองประชาชนและรัฐในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1933 ยกเลิกการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1933 รัฐสภาผ่าน กฎหมายมอบอำนาจให้รัฐบาลมีอำนาจออกกฎหมายได้เอง จึงเท่ากับเป็นการล้มเลิกรัฐธรรมนูญ โดยปริยาย จากนั้นก็การยกเลิกพรรคการเมืองอื่นที่มีไม่พรรคนาซี

ในปี ค.ศ. 1934 มีการยกเลิกมลรัฐต่างๆ และหลังจากประธานาธิบดี ฟอน ฮินเดนบวร์ก ถึงแก่อสัญกรรม ฮิตเลอร์ ก็ก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำ โดยการรวมตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกับประธานาธิบดีเข้าด้วยกัน และนำประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนพ่ายแพ้ในที่สุด รัฐธรรมนูญไวมาร์ก็ถูกยกเลิกไปด้วย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญไวมาร์จะมีข้อผิดพลาดทางโครงสร้างมากมายหลายประการจนถูกนำมาวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักในช่วงที่มีการร่างรัฐธรรมนูญเยอรมันหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีประเด็นที่ศาสตราจารย์ Hartmut Maurer ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาและชี้ให้เห็นว่า การวิพากษ์วิจารณ์ความผิดพลาดของรัฐธรรมนูญไวมาร์จนทำให้คนทั่วไปเสื่อมมองความบกพร่องของผู้ที่มีบทบาทสำคัญทางการเมืองในช่วงราว 12 ปีของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ตลอดจนบทบาทของพรรคการเมืองต่างๆ ในช่วงนั้นไป ซึ่งหากคนเหล่านั้นเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมโดยลดการเล่นการเมืองลงเสียบ้างก็อาจช่วยลดข้อบกพร่อง และการฉ้อโกงให้ เป็นเบาได้ไม่มากนัก

3.2.3.2 การปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ปี ค.ศ. 1949

(1) การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับกรุงบอนน์²⁶

หลังจากที่ฝ่ายเยอรมันแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ในเดือนพฤษภาคม 1945 ฝ่ายสัมพันธมิตรเข้ายึดอำนาจทั้งทางกฎหมาย และตามความเป็นจริง รัฐบาลของฝ่ายพันธมิตรตะวันตกค่อยๆ คืบอำนาจการปกครองแก่คนเยอรมัน โดยเริ่มต้นจากการให้ประชาชนเลือกตั้งองค์การปกครองตนเองระดับท้องถิ่นตลอดจนมลรัฐต่างๆ ก่อนในแต่ละเขตที่ถูกยึดครองมีการใช้กฎหมายเลือกตั้งที่แตกต่างกันเป็นผลดีในแง่มีการทดลองระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันไป สามารถเปรียบเทียบผลที่แตกต่างของแต่ละระบบ

กลางปี ค.ศ. 1948 ที่ประชุมของผู้ว่าราชการมลรัฐต่างๆ ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่มีความเห็นพ้องต้องกันว่า เป็นเวลาอันสมควรที่ประชาชนชาวเยอรมันจะปกครองตนเองอย่างเต็มรูปแบบแล้ว จึงได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการชุดนี้ทำการประชุมกันที่เกาะ Herrenchiemsee ในทะเลสาบ Chiemsee ซึ่งอยู่ทางตอนใต้ของเยอรมัน ซึ่งเป็นที่เข้าใจของคณะกรรมการว่ารัฐธรรมนูญที่จะยกร่างกันขึ้นนี้จะ เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว จะใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปจนกว่าจะมีการรวมดินแดนของเยอรมันส่วนที่ถูกยึดครองโดยสหภาพโซเวียตเข้ามารวมกันได้ จึงเรียกรัฐธรรมนูญฉบับที่ยกร่างกันนี้ว่า

²⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 125.

“กฎหมายพื้นฐาน” (Grundgesetz) ซึ่งคณะกรรมการร่างเห็นพ้องกันว่าไม่ควรกำหนดระบบการเลือกตั้งไว้ในกฎหมายพื้นฐาน Dr. Seebohm กรรมการท่านหนึ่งให้เหตุผลว่า “เราต้องเข้าใจว่ากฎหมายเลือกตั้งนั้นไม่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐาน ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นเรื่องเราจะต้องปล่อยให้มีการพัฒนาไปเองอย่างมีชีวิตชีวา”

สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการดำเนินการโดยสภาที่ปรึกษาทำหน้าที่รัฐสภา ณ กรุงบอนน์ โดย Konrad Adenauer ทำหน้าที่เป็นประธานสภาดังกล่าวใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญ 8 เดือนจึงสำเร็จ รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 โดยเรียกชื่อว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Grundgesetz) จากสถานการณ์ที่มีการแบ่งแยกเยอรมันตะวันตก และเยอรมันตะวันออก รัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่ไม่มีการลงมติเห็นชอบจากประชาชน แต่ก็ได้ใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1949 ถึงปัจจุบัน (2009) เป็นเวลา 60 ปี

(2) หลักการรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1949²⁷

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1949 ได้ร่างขึ้นจากประสบการณ์ และการเรียนรู้ข้อบกพร่องจากรัฐธรรมนูญไวมาร์นำมาแก้ไขปรับปรุงให้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1949 เพื่อป้องกันเผด็จการ และสร้างประชาธิปไตยไปพร้อมๆ กัน โดยเน้นการสร้างการเมือง การปกครองที่มีทั้งเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญเยอรมันมีชื่อเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” มีหลักการเป็นลักษณะเด่นสำคัญคือ

(2.1) การเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการวางรากฐานประชาธิปไตย

โดยการพัฒนาระบบพรรคการเมือง และการเลือกตั้งให้เป็นเสาหลักขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตยในรูปแบบของการอุดหนุนพรรคการเมืองเพื่อสร้างพรรคมหาชน (Mass Parties) หรือพรรคขนาดใหญ่ และการสร้างพรรคการเมืองอาชีพโดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

(2.2) เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างระบบการปกครองโดยกฎหมาย

โดยมีการสร้างการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด จัดให้มีมาตรการควบคุมฝ่ายบริหาร ทั้งโดยกลไกของรัฐสภาในรูปแบบการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนโดยตรง และกลไกของฝ่ายตุลาการในรูปแบบของการมีระบบศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อการควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐของฝ่ายบริหารของฝ่ายบริหารโดยตรง

²⁷ ชาวนะ ไตรมาศ, “มิติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ: กรณีรัฐธรรมนูญต่างประเทศ กับรัฐธรรมนูญไทย”, สืบค้นจาก www.SENATE.GO.TH/SLRUCTURE/MISC/THAI.PDB, น. 9 – 10.

(2.3) เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างเสถียรภาพ และประสิทธิภาพของรัฐบาลมีมาตรการสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในรูปของการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ของรัฐสภา โดยการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่พร้อมญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการริเริ่มยุบสภาโดยฝ่ายบริหาร มาตรการให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีประกาศภาวะฉุกเฉินในทางนิติบัญญัติ ในกรณีที่ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างน้อยในสภา มาตรการสานความต่อเนื่องของรัฐบาลในกรณีที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ สภาสามารถเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่แทนได้ภายใน 48 ชั่วโมง โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่ต้องพ้นวาระตามไปด้วย

(2.4) เป็นรัฐธรรมนูญมีมาตรการส่งเสริมป้องกันรักษาประชาธิปไตยหลายมาตรการ เช่น มาตรการให้สิทธิประชาชนในการต่อสู้ขัดขวางบุคคลหรือคณะบุคคลใดที่จะทำลายระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญได้ หากไม่มีทางเลือกหรือวิธีอื่นใดที่สามารถทำได้ มาตรการถอดถอนอำนาจส่วนกลางด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มาตรการป้องกันทหารใช้กำลังเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองกับการจำกัดบทบาทหน้าที่ของทหารอยู่ที่ผู้นำทางการเมืองทั้งในยามปกติ และยามฉุกเฉิน

(2.5) เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งใจให้ข้าราชการประจำเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อมิให้อาชีพข้าราชการเป็นอุปสรรคในการลิดรอนสิทธิทางการเมือง รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนทั่วไป ไม่กีดกันการร่วมมือประสพการณ์ทางการเมืองของข้าราชการประจำ แม้แต่ข้าราชการซึ่งต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

(2.6) เป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างการเรียนรู้ประชาธิปไตย

โดยการอบรมเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองอย่างเป็นระบบ และเป็นขบวนการครอบคลุมถึงประชาชนทุกกลุ่ม ทุกอาชีพ

(3) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญเยอรมัน²⁸

(3.1) รัฐธรรมนูญฯ กำหนดรูปแบบในการปกครองเยอรมันให้มีรูปแบบของรัฐให้เป็นสหพันธ์เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเยอรมันเป็นประเทศที่รวมหลายมลรัฐเข้าไว้ด้วยกันเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา และการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยอำนาจของรัฐมาจากปวงชน และกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นประมุขของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

²⁸ โครงการส่งเสริมการผลิตเอกสารฯ มหาวิทยาลัยศรีนครินทร วิโรฒสี่อิลเคโทรนิค, ระบอบรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

(3.2) การใช้อำนาจอธิปไตย

(3.2.1) อำนาจนิตินิติบัญญัติ

สถาบันที่ใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติหรืออำนาจในการออกรัฐบัญญัติต่างๆ ที่เป็นอำนาจของสหพันธ์รัฐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้อำนาจกับรัฐสภาของสหพันธ์รัฐซึ่งประกอบด้วย 2 สภาคือสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบอัตราส่วนผสมและแบบการเลือกตั้งเป็นรายบุคคลผสมกันและวุฒิสภา (Bundesrat) หรือสภาสูงประกอบด้วยสมาชิกที่รัฐบาลของมลรัฐต่างๆ แต่งตั้งเข้ามาเป็นผู้แทนของมลรัฐ ในสภามลรัฐละ 3 - 5 คน ตามอัตราส่วนหรือจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐอันเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากประชาชนคือประชาชนเลือกตั้งสภาแห่งมลรัฐ สภาแห่งมลรัฐแต่งตั้งรัฐบาลแห่งมลรัฐ รัฐบาลแห่งมลรัฐแต่งตั้งผู้แทนมลรัฐส่งเข้าสภาสูง²⁹

โดยหลักในการแบ่งแยกอำนาจนิตินิติบัญญัติระหว่างสหพันธ์รัฐกับมลรัฐต่างๆ มีลักษณะคล้ายคลึงกับของสหรัฐอเมริกาโดยกำหนดว่า มลรัฐมีอำนาจนิตินิติบัญญัติ ตราบกฎหมายในเรื่องต่างๆ บังคับใช้ในมลรัฐได้ในเรื่องที่ยุทธวิธีบัญญัติ มิได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของสหพันธ์สาธารณรัฐ

โดยบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร และสภาสหพันธ์รัฐนั้นมีจุดเน้นที่ต่างกันกล่าวคือ รัฐบัญญัติที่จะไปกระทบกับผลประโยชน์ของมลรัฐนั้น วุฒิสภาคือสภาสูง (Bundesrat) จะมีบทบาทสูงมากถึงขนาดที่มีอำนาจในการยับยั้งพระราชบัญญัติได้ แต่รัฐบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมลรัฐ สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสูงกว่า แต่สภาสูงหรือวุฒิสภา จะทำหน้าที่เสนอความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ และสามารถแต่งตั้งกรรมาธิการร่วมระหว่างสองสภาได้

(3.2.2) อำนาจบริหาร

รัฐบาลเป็นสถาบันผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยตำแหน่งประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประมุข ส่วนนายกรัฐมนตรี (Chancellor) เป็นหัวหน้ารัฐบาลฝ่ายบริหาร

ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมสหพันธ์รัฐ ซึ่งจัดขึ้นโดยเฉพาะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ที่มีสมาชิกสภาของมลรัฐต่างเลือกขึ้นมาจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่างจากในอดีตที่ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ลดทอนอำนาจของประธานาธิบดีลงด้วย กล่าวคือกำหนดให้ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภาและประกาศสภาวะสงคราม เช่นในอดีต

²⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, แผนผังโครงสร้างการปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, น. 178.

ส่วนนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร โดยการเสนอชื่อของประธานาธิบดี ฉะนั้นประธานาธิบดีต้องเสนอชื่อบุคคล ที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมาก และรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมากกว่าในอดีต เช่น เสนอให้ประธานาธิบดียุบสภาได้ เสนอให้ประธานาธิบดีถอดถอนรัฐมนตรีได้ เป็นต้น ในการไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติได้ก็ต่อเมื่อได้เสนอชื่อผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แทนนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน แต่หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว แต่ไม่สามารถเสนอชื่อผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งแทนได้นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน สามารถเสนอประธานาธิบดีให้ยุบสภาได้ภายใน 21 วัน เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของเยอรมันฉบับปัจจุบันได้ลดทอนบทบาทอำนาจของประธานาธิบดีลง และได้เพิ่มอำนาจบทบาทให้นายกรัฐมนตรีมากขึ้น ทำให้อำนาจของนายกรัฐมนตรีมีความมั่นคงขึ้น ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง จนมีผู้เรียกระบบนี้ว่า Chancellor Democracy

(3.2.3) อำนาจตุลาการ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เพิ่มศาลจากที่มีอยู่เดิมของเยอรมัน ตามรัฐธรรมนูญไวบาร์ ขึ้นมาอีก 1 ศาล คือ ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย มิให้กฎหมายใดละเมิดหลักการของรัฐธรรมนูญ ความสอดคล้องระหว่างกฎหมายของสหพันธ์รัฐ ความขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญ ของรัฐบาลสหพันธ์รัฐ และรัฐบาลมลรัฐ เป็นต้น

(3.2.4) บทสรุปรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบัน

จากที่ได้นำเสนอเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฯ เยอรมันฉบับ ค.ศ. 1949 สรุปได้ว่าประเทศเยอรมันมีการปกครองในรูปแบบของสหพันธ์รัฐ (Federation) โดยมีรัฐบาลสหพันธ์รัฐเป็นรัฐบาลกลาง และมีรัฐบาลมลรัฐ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ และเป็นประมุขของฝ่ายบริหารมีระบบรัฐสภาแบบสภาคู่ คือมีสภาผู้แทนราษฎร และสภาสหพันธ์รัฐ (วุฒิสภา) มีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย สหพันธ์รัฐมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีอำนาจมากกว่ารัฐธรรมนูญไวบาร์ โดยในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการเพิ่มอำนาจให้นายกรัฐมนตรีมากขึ้น เป็นการป้องกันกรณีอำนาจในการบริหารประเทศอย่างเฉียบขาดของประธานาธิบดีเช่นที่เคยมีมาในอดีต ในระบบตุลาการได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการผสมผสานระหว่างพรรค (บัญชีรายชื่อ) กับระบบการเลือกตั้งบุคคลสามารถทำได้ลงตัว ส่งผลให้การเมืองของเยอรมันมีเสถียรภาพมากในปัจจุบัน

3.2.3.3 อำนาจนิติบัญญัติของวุฒิสภาเยอรมัน

ได้นำเสนอมาแล้วว่ารัฐสภา ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1949 (ฉบับปัจจุบัน) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และวุฒิสภาหรือสภาสหพันธ์รัฐ (Bundesrat) รัฐธรรมนูญกำหนดให้แยกอำนาจในการตรากฎหมายประเภทหนึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภา ของสหพันธ์รัฐบังคับใช้ทั่วประเทศ และอีกประเภทหนึ่งให้เป็นอำนาจของมลรัฐ ที่จะตรากฎหมายบังคับใช้ในมลรัฐของตนเอง อำนาจหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติของวุฒิสภา ของเยอรมันก็เป็นเช่นเดียวกับของสหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส คือมีอำนาจเท่าเทียมกับสภาล่างในการพิจารณาร่างกฎหมายและเสนอร่างกฎหมายเป็นการถ่วงดุลอำนาจมิให้สภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) มีอำนาจมากเกินไป โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 (คำแปล)³⁰ เป็นหลัก

1.) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมายระหว่างสหพันธ์รัฐกับมลรัฐ

“มาตรา 31 กฎหมายของสหพันธ์สูงกว่ากฎหมายของมลรัฐ”

“มาตรา 38 (1) สมาชิกของสภาบุนเดสติกเยอรมันได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป โดยตรง เสรี เสมอภาคกัน และลับ บรรดาสมาชิกแห่งสภานี้เป็นผู้แทนปวงประชาชนชาวเยอรมันทั้งหมด ไม่อยู่ในอาณัติมอบหมายใดๆ และอยู่ใต้มนธรรมของตนเองเท่านั้น”

“มาตรา 70 (1) มลรัฐทรงอำนาจนิติบัญญัติเท่าที่กฎหมายหลักไม่ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจนิติบัญญัติของสหพันธ์

(2) การแบ่งแยกอำนาจระหว่างสหพันธ์ และมลรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลักนี้ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจนิติบัญญัติโดยเฉพาะ และอำนาจนิติบัญญัติร่วมกัน”

“มาตรา 71 ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจนิติบัญญัติเฉพาะของสหพันธ์ มลรัฐจะมีอำนาจออกกฎหมายก็แต่เฉพาะและภายในขอบเขตที่กฎหมายสหพันธ์กำหนดไว้อย่างชัดเจน”

“มาตรา 72 (1) ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจนิติบัญญัติร่วมกันนั้น มลรัฐจะมีอำนาจออกกฎหมาย ก็แต่เฉพาะภายในขอบเขตที่สหพันธ์รัฐไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติของตน”

(2) สหพันธ์มีสิทธิที่จะออกกฎหมายในเรื่องเหล่านี้ภายในขอบเขตที่จำเป็นต้องมีกฎหมายของสหพันธ์เพราะว่า

(2.1) เรื่องที่กฎหมายของแต่มลรัฐไม่อาจบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือ

³⁰ สภาวิจัยแห่งชาติ รัฐธรรมนูญนานาชาติ.

(2.2) เรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายของมลรัฐหนึ่งอาจกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของมลรัฐอื่นหรือประเทศชาติเป็นส่วนรวม หรือ

(2.3) การอ้างไว้ซึ่งเอกภาพทางการเมืองหรือเอกภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความจำเป็นที่ต้องมีการรักษาไว้ซึ่งความเหมือนกันของสภาพความเป็นอยู่นอกเขตแดนของมลรัฐหนึ่ง

“มาตรา 73 สหพันธ์มีอำนาจเฉพาะที่จะออกกฎหมายในเรื่องต่อไปนี้

1. การต่างประเทศ และการป้องกันประเทศรวมทั้งการรับราชการทหารของชายอายุ 18 ปีขึ้นไป และการคุ้มครองประชาชนพลเรือน

2. สัญชาติของสหพันธ์

3. เสรีภาพในการเดินทาง หนังสือเดินทาง การเข้าเมือง และออกจากประเทศ และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

4. ระบบเงินตรา เงินและเหรียญ มาตราชั่ง ตวง วัด และการนับเวลา

5. เอกภาพการศุลกากร และการพาณิชย์ ข้อตกลงการพาณิชย์ และการเดินเรือ เสรีภาพในการขนส่งสินค้า และการแลกเปลี่ยนสินค้า และการชำระเงินกับต่างประเทศรวมทั้งการคุ้มครองศุลกากรและชายแดน

6. รถไฟและการคมนาคมทางอากาศของสหพันธ์

7. บริการไปรษณีย์และโทรคมนาคม

8. สถานภาพทางกฎหมายของบุคคลที่รับราชการสหพันธ์ และในหน่วยงานอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน

9. สิทธิในทรัพย์สินอุตสาหกรรม ลิขสิทธิ์ และสิทธิในการพิมพ์เอกสาร

10. การร่วมมือของสหพันธ์และมลรัฐในเรื่องของตำรวจและการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ การจัดตั้งสำนักงานตำรวจสหพันธ์ และการปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ

11. สถิติเพื่อประโยชน์ของสหพันธ์”

“มาตรา 74 อำนาจนิติบัญญัติร่วมกันมีในเรื่องต่อไปนี้

1. กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และการลงโทษ ระบบศาลยุติธรรม วิธีพิจารณาในศาล วิชาชีพกฎหมาย เจ้าหน้าที่สาธารณะ และการแนะนำทางกฎหมาย

2. การจดทะเบียนการเกิด การตาย และการแต่งงาน

3. กฎหมายว่าด้วยสมาคม และการชุมนุม

4. กฎหมายว่าด้วยภูมิลำเนา และคนต่างด้าว

5. การคุ้มครองสิ่งมีค่าทางวัฒนธรรมของเยอรมันให้พ้นจากการเคลื่อนย้ายไปต่างประเทศ

6. กิจการคนลี้ภัย และผู้ถูกขับออกจากต่างประเทศ

7. การประชาสงเคราะห์

8. สัญชาติของมลรัฐ

9. การเสียหายและค่าปฏิกรรมสงคราม

10. การสงเคราะห์บุคคลที่ไร้ความสามารถเพราะสงคราม และผู้ที่อยู่ในความอนุเคราะห์เลี้ยงดูของผู้ที่ตายในสงคราม การช่วยเหลืออดีตเชลยศึก และการดูแลรักษาที่ฝั่งศพทหารหาญ

11. กฎหมายว่าด้วยการเศรษฐกิจ (เหมืองแร่อุตสาหกรรม การผลิตพลังงาน การฝีมือ การพาณิชย์ การธนาคาร และตลาดซึ่งขายหุ้นการประกันชีวิต)

11 ก. การผลิตและการใช้ประโยชน์จากพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ การก่อสร้าง และการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ดังกล่าว การคุ้มครองให้พ้นจากอันตรายที่เกิดจากพลังงานนิวเคลียร์หรือรังสี และการเคลื่อนย้ายวัตถุกัมมันตรังสี

12. กฎหมายแรงงานรวมทั้งการจัดหน่วยงานตามกฎหมายของวิสาหกิจ การคุ้มครองคนงาน การจัดหางาน และสำนักงานจัดหางาน และการประกันสังคมรวมทั้งการประกันการว่างงาน

13. การส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

14. กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 73 และ 74

15. การโอนที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และปัจจัยในการผลิตทั้งหลายเป็นของรัฐ หรือเป็นของเศรษฐกิจที่รัฐควบคุมในรูปแบบอื่นใดก็ตาม

16. การป้องกันการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเป็นขอบเขต

17. การส่งเสริมผลผลิตทางการเกษตรและป่าไม้ การคุ้มครองอาหาร การส่งสินค้าเข้า และการส่งออก ซึ่งผลผลิตทางการเกษตร และป่าไม้ การประมงทะเลเล็ก และตามชายฝั่ง และการรักษาชายฝั่ง

18. การค้าขายที่ดินและสิ่งก่อสร้าง กฎหมายที่ดินและเรื่องเกี่ยวกับการเช่าที่ทำเกษตรกรรม ที่พักอาศัย การจัดสรรที่ดินเพื่อตั้งนิคม และตั้งบ้านเรือน

19. มาตรการป้องกัน และปราบปรามโรคระบาด และโรคติดต่อของมนุษย์และสัตว์ การอนุญาตให้ประกอบอาชีพโรคศิลป์ หรือวิชาชีพอื่น และการรักษาด้านสัตวศาสตร์ การขายยา เภสัชกรรม ยาเสพติดให้โทษและยาพิษ

20. การคุ้มครองที่เกี่ยวกับการขายอาหาร ยาบำรุงกำลัง และปัจจัยจำเป็นแห่งชีวิต ฟางหรือหญ้าแห้งในเมล็ดพันธุ์และการเพาะพันธุ์ การเกษตร และป่าเขา การบำรุงรักษา ต้นไม้ และพืชให้พ้นจากโรค และศัตรูพืช

21. การเดินเรือทะเลหลวง และการเดินเรือชายฝั่ง และสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินเรือ การเดินเรือภายในน่านน้ำบริการอุตุนิยมวิทยา ทางเดินเรือในทะเลหลวง และทางเดินเรือในน่านน้ำที่ใดเพื่อการคมนาคมทั่วไป

22. การจราจรบนถนน การขนส่งโดยรถยนต์ และการก่อสร้าง และการบำรุงรักษา ทางหลวงระยะยาว

23. การรถไฟที่ไม่ใช่ของสหพันธ์ เว้นแต่รถไฟบนภูเขา”

“มาตรา 75 ภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 72 สหพันธ์มีสิทธิกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้

1. สถานภาพทางกฎหมายของผู้ที่รับราชการในมลรัฐประชาคม และองค์กรอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน

2. กฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสถานภาพของหนังสือพิมพ์ และภาพยนตร์

3. การล่าสัตว์ การคุ้มครองธรรมชาติ และการรักษาสภาพชนบท

4. การจัดสรรที่ดิน การวางแผนส่วนภูมิภาค และการอนุรักษ์น้ำ

5. เรื่องที่เกี่ยวกับการทะเลเบียน และบัตรประจำตัว”

2.) บทบัญญัติเกี่ยวข้องกับอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของวุฒิสภา (Bundesrat)

2.1) การเสนอร่างกฎหมาย

“มาตรา 76 (1) รัฐบาลสหพันธ์ สมาชิกสภาขุนเดสท์ก และสมาชิกสภาขุนเดสท์รต เสนอร่างกฎหมายต่อสภาขุนเดสท์กได้

(2) ร่างกฎหมายของรัฐบาลสหพันธ์ ต้องเสนอต่อสภาขุนเดสท์กก่อน สภาขุนเดสท์กมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของสภาที่มีต่อร่างกฎหมายภายใน 3 สัปดาห์

(3) ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาขุนเดสท์รตให้เสนอต่อสภาขุนเดสท์กโดยรัฐบาลสหพันธ์เป็นผู้เสนอให้ ในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวรัฐบาลสหพันธ์ต้องเสนอความเห็นของรัฐบาลต่อสภาด้วย”

หมายถึงกฎหมายที่ริเริ่มโดยสมาชิกสภาขุนเดสรัต (วุฒิสภา) ต้องไปเสนอที่สภาผู้แทน
 “มาตรา 77 (1) กฎหมายสหพันธ์ต้องได้รับอนุมัติจากสภาขุนเดสटक เมื่อสภาเห็นชอบ
 แล้วให้ประธานสภาขุนเดสटकส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังสภาขุนเดสรัต โดยไม่ชักช้า

2) ภายในเวลา 2 สัปดาห์ภายหลังจากได้รับร่างกฎหมายสภาขุนเดสรัตอาจขอให้
 แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกของ
 สภาขุนเดสटक และสมาชิกสภาขุนเดสรัต ส่วนประกอบ และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการนี้
 ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่สภาขุนเดสटक และสภาขุนเดสรัตเห็นชอบด้วย กรรมการที่
 เป็นสมาชิกสภาขุนเดสรัต ไม่อยู่ในอาณัติแห่งคำสั่งใดๆ หากสภาขุนเดสตรัสต้องให้ความเห็นชอบ
 ในการพิจารณาร่างกฎหมายได้แล้ว สภาขุนเดสรัตหรือรัฐบาลอาจขอให้มีการประชุม
 คณะกรรมการดังกล่าวได้ หากคณะกรรมการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย สภา
 ขุนเดสรัต ต้องลงมติเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นอีกครั้งหนึ่ง

(3) หากไม่ต้องได้รับอนุมัติจากสภาขุนเดสรัตในการพิจารณาร่างกฎหมาย สภาขุนเดส
 รัตอาจคัดค้านร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาขุนเดสटकมาแล้วภายใน 1 สัปดาห์ ใน
 กรณีที่วิธีการพิจารณาตามวรรค (2) เสร็จสิ้นแล้วสำหรับกรณีวรรค(2) ประโยคสุดท้ายระยะเวลา
 ดังกล่าวเริ่มตั้งแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาขุนเดสटकอีกครั้งหนึ่ง สำหรับ
 กรณีอื่น ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างกฎหมายเสร็จแล้วตามความใน
 วรรค(2)

(4) หากการคัดค้านได้รับการเห็นชอบจากสมาชิกของสภาขุนเดสรัต ด้วยคะแนนเสียง
 ข้างมาก สภาขุนเดสटकมีสิทธิไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายนั้น โดยมีมติของสภาที่มีสมาชิก
 เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของสภาขุนเดสटक หากสภาขุนเดสรัต
 เห็นชอบด้วยกับการคัดค้านด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่ออกเสียงลงคะแนน
 แล้ว การไม่เห็นชอบด้วยของสภาขุนเดสटकก็ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 รวมทั้งสมาชิก
 ฝ่ายข้างมากของสภาขุนเดสटकด้วย”

2.2) การพิจารณาร่างกฎหมาย

ร่างกฎหมายต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภา

“มาตรา 78 ร่างกฎหมายที่สภาขุนเดสटकได้ให้ความเห็นชอบแล้วให้ถือว่าได้ผ่านการ
 พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว เมื่อสภาขุนเดสรัตเห็นชอบด้วย สภาขุนเดสรัตไม่คัดค้านตามความใน
 มาตรา 77 วรรค 2 สภาขุนเดสรัตไม่คัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 77 วรรค 3

หรือถอนคืนซึ่งการคัดค้านหรือหากการคัดค้านของสภานุนเดสรัตักไปเพราะการยืนยันของสภานุนเดสรัตัก”

2.3) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

“มาตรา 79 (1) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักฉบับนี้จะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้แน่นอนว่าแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติใด

ในส่วนที่เกี่ยวกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องการตกลงเพื่อสงบศึก การเตรียมการตกลงสงบศึก หรือยกเลิกรัฐบาลยึดครอง หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันสหพันธ์สาธารณรัฐนั้นเพื่อประโยชน์แห่งการตีความ เพื่อมิให้บทบัญญัติของกฎหมายหลักนี้ขัดต่อการลงนาม และให้สนธิสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้ อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการตีความให้ชัดเจนขึ้นก็ได้

(2) กฎหมายดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานุนเดสรัตักไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 และสภานุนเดสรัตักไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ด้วย

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักนี้ที่ก่อให้เกิดการแบ่งสหพันธ์รัฐออกเป็นมลรัฐ การมีส่วนของมลรัฐในการออกกฎหมาย หรือหลักการสำคัญตามความในมาตรา 1 และ 20 นั้นจะกระทำมิได้

(4) กฎหมายดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานุนเดสรัตักด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 และของสมาชิกสภานุนเดสรัตักด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ด้วย

(5) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักในส่วนที่ว่าด้วยการแบ่งสหพันธ์ออกเป็นมลรัฐ อำนาจในการออกกฎหมายของมลรัฐในหลักการทั่วไป หรือหลักมูลฐานที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 และ 20 จะกระทำมิได้”

2.4) กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

“มาตรา 105 (1) สหพันธ์อำนาจโดยเฉพาะที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับศุลกากร และการคลัง”

“มาตรา 106 (1) รายได้และรายรับจากภาษีอากรต่อไปนี้ให้เป็นของสหพันธ์

(5) หากกฎหมายสหพันธ์เพิ่มงบประมาณมากขึ้นโดยแบ่งจากของมลรัฐมากขึ้น หรือแบ่งรายรับจากมลรัฐ จำต้องมีการปรับปรุงอัตราส่วนระหว่างเงินได้ และเงินได้นิติบุคคลโดยให้มลรัฐเป็นฝ่ายได้ประโยชน์ ทั้งนี้ สถานการณ์ตามที่บัญญัติไว้ในวรรค (4) จะต้องไม่เกิดขึ้นหากภาวะเพิ่มเติมดังกล่าวตกเป็นของมลรัฐภายในระยะเวลาที่สั้นมาก สหพันธ์อาจแบ่งเบาภาระโดยอนุมัติ

เงินช่วยเหลือโดยการออกกฎหมายด้วยความเห็นชอบของสภาขุนเดสรัต ในกฎหมายดังกล่าวต้องวางกฎเกณฑ์การประเมินเงินช่วยเหลือ และหลักเกณฑ์การแจกจ่ายแก่มลรัฐด้วย”

“มาตรา 107 (2) กฎหมายสหพันธ์ซึ่งสภาขุนเดสรัตให้ความยินยอม พึงให้หลักประกันการแบ่งสรรเงินรายได้โดยยุติธรรมระหว่างมลรัฐที่มีฐานะทางการเงินดีกับมลรัฐที่มีฐานะทางการเงินอ่อนแอ.....”

“มาตรา 108 (3) ภาชีอากรอื่นอยู่ในอำนาจของหน่วยงานการคลังของมลรัฐเป็นผู้จัดเก็บ สหพันธ์อาจออกกฎหมายสหพันธ์ที่สภาขุนเดสรัตให้ความเห็นชอบแล้ว เพื่อควบคุมการจัดหน่วยงานของหน่วยงาน.....”

(6) รัฐบาลสหพันธ์มีอำนาจออกระเบียบการบริหารทั่วไปได้ และในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารที่เป็นอำนาจของหน่วยงานการคลังของมลรัฐนั้น สภาขุนเดสรัตต้องให้ความเห็นชอบ”

“มาตรา 113 รัฐบาลสหพันธ์ต้องให้ความเห็นชอบแก้ไขของสภาขุนเดสติก และสภาขุนเดสรัตที่เพิ่มงบประมาณที่เสนอโดยรัฐบาลสหพันธ์หรือมติที่ให้มียาจ่ายใหม่ หรือที่อาจทำให้มียาจ่ายในอนาคต”

“มาตรา 114 (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสหพันธ์ต้องเสนอบัญชีประจำปีแสดงรายได้ และรายจ่ายกับทรัพย์สิน และหนี้สินทั้งหมดต่อสภาขุนเดสติกและสภาขุนเดสรัต

(2) บัญชีดังกล่าวต้องได้รับการพิจารณาของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นอิสระ บัญชีทั่วไปและสรุปทรัพย์สินกับหนี้สินนั้นจะต้องนำเสนอต่อสภาขุนเดสติกและสภาขุนเดสรัตในปีถัดมา รวมทั้งผลการพิจารณาของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้พ้นความรับผิดชอบของรัฐบาลสหพันธ์การตรวจบัญชีให้เป็นไปตามกฎหมายสหพันธ์”

3.) การประกาศให้เป็นกฎหมายใช้บังคับได้

“มาตรา 82 (1) ประธานาธิบดีสหพันธ์เป็นผู้ลงนามในกฎหมายที่ออกตามบทบัญญัติของกฎหมายหลักนี้ภายหลังที่มีผลการลงนามรับสนองแล้ว และประกาศให้เป็นกฎหมายใช้บังคับได้ในหนังสือเฟ็ดเดอรัลกาเซตต์ กฎฎีกาที่มีผลบังคับเช่นกฎหมายจะต้องลงนามในหน่วยงานที่ออกกฎฎีกานั้น และประกาศใช้ในหนังสือเฟ็ดเดอรัลกาเซตต์ เว้นไว้แต่จะได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นอย่างอื่น

(2) กฎหมายและกฎฎีกาที่มีผลบังคับ เช่น กฎหมายจะต้องมีการกำหนดวันที่ใช้บังคับไว้แน่นอน หากไม่มีการกำหนดไว้ดังกล่าว กฎหมายจะมีผลใช้บังคับในวันที่ 14 ภายหลังที่ได้ประกาศในหนังสือเฟ็ดเดอรัลกาเซตต์แล้ว”

สรุปได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาเยอรมันมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมของประชาชน มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร ไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน